นโยบายการคลังของรัฐบาลในระหว่างปี ๒๕๐๔–๒๕๑๙*

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์
คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธ.

๑. ความเบื้องต้น

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ได้บัญญัติไว้ว่า "ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่า ก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก่ส่วนเกินดุลนั้น ในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง"

โดยนัยของบทบัญญัติดังกล่าวนี้ รายรับของรัฐบาล (government receipt) ประกอบด้วยรายรับประเภทรายได้ (government revenue = R) และรายรับประเภทเงินกู้ (public debt = D) งบประมาณแผ่นดินจักต้องสมดุลเสมอ กล่าวคือ รายจ่ายรวมของรัฐบาล (G_T) จักต้องเท่ากับรายรับของรัฐบาลเสมอ อย่างไรก็ตาม ความสมดุลของงบประมาณแผ่นดินตามนัยของมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ดังกล่าวข้างต้น เป็นความสมดุลทางบัญชี หาใช่ความสมดุลในความหมายของเศรษฐศาสตร์การคลังแต่ประการใดไม่ เพราะความสมดุลของงบประมาณในความหมายของเศรษฐศาสตร์การคลังนั้น พิจารณาจากรายจ่ายรวมของรัฐบาลกับรายรับประเภทรายได้ของรัฐบาลเท่านั้น หากรายได้น้อยกว่ารายจ่าย รัฐบาลจักต้องมีวิธีการหาเงินมาชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณ และหากรายได้มากกว่ารายจ่ายรัฐบาลจักต้องมีวิธีการจัดการกับส่วนเกินดุลนั้น การชดเชยส่วนขาดดุลก็ดี และการจัดการกับส่วนเกินดุลของงบประมาณก็ดี โดยทั่วไปรัฐบาลมักจะอาศัยหนี้สาธารณะ (D) และเงินคงคลัง (C) เป็นเครื่องมือ ดังนั้น เมื่องบประมาณแผ่นดินอยู่ในภาวะสมดุลทางบัญชี และรายได้ของรัฐบาลประกอบด้วยรายได้จากการเก็บภาษีอากร (T) และรายได้ที่มิใช่ภาษีอากร (N)

$$G_T = R \pm D \pm C$$

$$= T + N \pm D \pm C \quad \text{..... (๑)}$$

---

* เอกสารประกอบการสัมนาของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑

ด้วยเหตุนี้ ในการประเมินนโยบายการคลังในระหว่างปี ๒๕๐๔-๒๕๐๙ เราจึงพิจารณานโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ (debt management policy) ควบคู่กันไปด้วย

๒. โครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลกับเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจระหว่างปี ๒๕๐๔-๒๕๑๙

ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ผู้บริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องเลือกและกำหนดมูลค่าเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ (target variables) ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่าง ๆ เหล่านี้โดยเด่นชัด แล้วจึงเลือกและกำหนดมูลค่าเครื่องมือ (instrument variables) เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้จำนวนเครื่องมือที่เลือกใช้อย่างน้อยที่สุดจักต้องเท่ากับจำนวนเป้าหมายที่กำหนดขึ้น[๑]

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา แม้รัฐบาลชุดต่าง ๆ จะได้ระบุเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจไว้โดยชัดเจนบ้าง และคลุมเครือบ้างตามแต่กรณี และแม้จะมีการกำหนดค่าของเป้าหมายทางเศรษฐกิจบางเป้าหมายก็ตาม แต่สิ่งที่เป็นปัญหาพื้นฐานของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจก็คือ การขาดการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ ไว้โดยกระจ่างชัด และการขาดการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนเครื่องมือกับจำนวนเป้าหมาย ซึ่งเป็นเหตุให้การบริหารนโยบายเศรษฐกิจเป็นไปอย่างไร้หางเสือ และระบบเศรษฐกิจไม่อาจบรรลุเป้าหมายทุกเป้าที่กำหนดขึ้นได้

การบริหารนโยบายการคลังก็มีปัญหาพื้นฐานดุจดังการบริหารนโยบายเศรษฐกิจอื่น ๆ กล่าวคือ มิได้มีการระบุว่า จะใช้เครื่องมือทางการคลังสำหรับการดลบันดาลให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายอะไรบ้าง และเป้าหมายเหล่านั้นมีลำดับความสำคัญแตกต่างกันอย่างไรหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากผลของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา เราอาจจะกล่าวได้โดยไม่ผิดนักว่า รัฐบาลในอดีตและปัจจุบันใช้เครื่องมือทางการคลัง เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แม้ว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม (๒๕๑๕-๒๕๑๙) และฉบับที่สี่ (๒๕๒๐-๒๕๒๔) จะได้ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติมากขึ้น แต่มาตรการที่เลือกใช้ก็ไม่เพียงพอที่จะเอื้ออำนวยให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ และสิ่งที่น่าสังเกตก็คือ การเลือกใช้เครื่องมือทางการคลังก็เน้นการใช้เครื่องมือทางด้านรายจ่ายมากกว่าเครื่องมือทางด้านรายได้

---

๑. Jan Tinbergen, *On the Theory of Economic Policy* (Amsterdam : North-Holland, 1952); Leif Johansen, *Public Economics* (Amsterdam : North-Holland, 1965), chapter 2.

๒.๑ เป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจ

เครื่องมือของนโยบายการคลัง ประกอบด้วยเครื่องมือทางด้านรายได้ และเครื่องมือทางด้านรายจ่าย สำหรับรายได้ของรัฐบาลนั้น อาจจำแนกเป็น ๔ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(ก) รายได้จากการเก็บภาษีอากร

(ข) รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ

(ค) รายได้จากรัฐพาณิชย์

(ง) รายได้อื่น ๆ

จากตารางที่ ๑ เราจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของรายได้รัฐบาล รายได้จากการเก็บภาษีอากรมีมากกว่าร้อยละ ๙๐ ของรายได้รวมของรัฐบาล แม้ว่าสัดส่วนดังกล่าวนี้ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ จะลดลงจากช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่งและฉบับที่สองก็ตาม แต่รายได้จากการเก็บภาษีอากรยังคงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล และเป็นที่น่าสังเกตว่า ความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากร (tax effort) ในระหว่างปี ๒๕๑๕–๒๕๑๙ มีมากกว่าในช่วงปี ๒๕๐๔–๒๕๐๙ และ ๒๕๑๐–๒๕๑๔ ดังจะเห็นได้ว่ารายได้จากการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นถัวเฉลี่ยปีละ ๑๗.๖% ในระหว่างปี ๒๕๑๕–๒๕๑๙ เทียบกับ ๑๑.๔% ในระหว่างปี ๒๕๐๔–๒๕๐๙ และ ๘.๑% ในระหว่างปี ๒๕๑๐–๒๕๑๔ (ดูตารางที่ ๒)

ตารางที่ ๑

สัดส่วนของรายได้ประเภทต่าง ๆ ของรัฐบาล ปีปฏิทิน ๒๕๐๔–๒๕๑๙

(%)

ปีปฏิทิน	รายได้จากการเก็บภาษีอากร	รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ	รายได้จากรัฐพาณิชย์	รายได้อื่น ๆ	รวม
๒๕๐๔–๒๕๐๙	๙๒.๑๖	๒.๘๒	๒.๑๒	๒.๘๐	๑๐๐.๐๐
๒๕๑๐–๒๕๑๔	๙๑.๑๖	๒.๔๖	๓.๔๖	๒.๙๒	๑๐๐.๐๐
๒๕๑๕–๒๕๑๙	๙๐.๓๒	๒.๖๒	๓.๙๑	๓.๑๔	๑๐๐.๐๐
๒๕๐๔–๒๕๑๙	๙๐.๙๐	๒.๖๑	๓.๔๗	๓.๐๒	๑๐๐.๐๐

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๒

อัตราการเปลี่ยนแปลงถัวเฉลี่ยของรายได้ประเภทต่าง ๆ ของรัฐบาล

ปีปฏิทิน ๒๕๐๔–๒๕๑๙

(%)

ปีปฏิทิน	รายได้จากการเก็บภาษีอากร	รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ	รายได้จากรัฐพาณิชย์	รายได้อื่น ๆ	รวม
๒๕๐๔–๒๕๐๙	๑๑.๔	๗.๖	๑๑.๒	๑๒.๐	๑๑.๓
๒๕๑๐–๒๕๑๔	๘.๑	๖.๑	๒๒.๕	๘.๑	๘.๔
๒๕๑๕–๒๕๑๙	๑๗.๖	๑๗.๐	๒๐.๘	๑๔.๓	๑๗.๖
๒๕๐๔–๒๕๑๙	๑๒.๒	๑๐.๐	๑๗.๖	๑๑.๕	๑๒.๓

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

โดยทั่วไป ภาษีอากรอาจใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างน้อย ๒ แนวทาง แนวทางที่หนึ่งก็คือ การใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการระดมเงินของรัฐบาลเพื่อนำรายได้ไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนแนวทางที่สองก็คือ การใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ (economic incentives) เพื่อชักจูงให้เอกชนเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม การเลือกแนวนโยบายการภาษีอากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างแนวทางทั้งสองนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับวิจารณญาณของผู้บริหารราชการแผ่นดินในเรื่องบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐบาลและภาคเอกชน หากต้องการให้ภาครัฐบาลมีบทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้น ก็ควรที่จะเลือกแนวทางที่หนึ่ง แต่ถ้าหากต้องการให้ภาคเอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้น ก็ควรที่จะเลือกแนวทางที่สอง[๒] แม้ว่าแนวนโยบายภาษีอากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา จะมีลักษณะผสมระหว่างแนวทางทั้งสองนี้ แต่อาจจะกล่าวได้ว่ารัฐบาลไทยในอดีตและปัจจุบันเน้นถึงการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการระดมเงินของรัฐบาล ผลประการหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือ อัตราส่วนระหว่างรายได้จากการเก็บภาษีอากรกับรายได้ประชาชาติซึ่งคำนวณตามราคาปัจจุบัน (Tax–GDP ratio) ค่อนข้างต่ำและค่อนข้างคงตัว ตลอดช่วงระหว่างปี

๒. Nicholas Kaldor, "The Role of Taxation in Economic Development" in *Essays on Economic Policy Vol.*1 (London : Duckworth, 1964), pp. 225–254.

๒๕๐๔-๒๕๑๙ สัดส่วนดังกล่าวนี้อยู่ในระหว่างช่วง ๑๑.๖๕–๑๓.๔๘% (ดูตารางที่ ๓) ซึ่งนับว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศที่อยู่ในลำดับขั้นของการพัฒนาที่ใกล้เคียงกัน จริงอยู่การที่สัดส่วนดังกล่าวนี้อยู่ในเกณฑ์ต่ำนั้น สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะระบบเศรษฐกิจมีศักยภาพในการเก็บภาษีอากร (taxation potential) ต่ำ และเป็นเพราะแนวนโยบายของรัฐที่เน้นการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ แต่สาเหตุอีกส่วนหนึ่งนั้นเป็นเพราะความพยายามในการเก็บภาษีอากร (tax effort) ยังมีน้อยกว่าที่ควร

ตารางที่ ๓

สัดส่วนของภาษีอากรประเภทต่าง ๆ เทียบกับภาษีอากรทั้งหมด

ปีปฏิทิน ๒๕๐๔–๒๕๑๙

(%)

	๒๕๐๔–๒๕๐๙	๒๕๑๐–๒๕๑๔	๒๕๑๕–๒๕๑๙	๒๕๐๔–๒๕๑๙
๑. ภาษีทางตรง	๑๐.๒๒	๑๒.๓๕	๑๕.๔๘	๑๓.๖๒
๑.๑ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	๖.๐๒	๗.๑๗	๗.๒๖	๗.๐๐
๑.๒ ภาษีเงินได้นิติบุคคล	๔.๒๐	๕.๑๘	๘.๒๒	๖.๖๒
๒. ภาษีทางอ้อม	๘๙.๗๘	๘๗.๖๕	๘๔.๕๒	๘๖.๓๘
๒.๑ ภาษีศุลกากร	๔๖.๒๑	๓๘.๖๕	๓๑.๒๖	๓๖.๑๑
๒.๑๑ อากรขาเข้า	(๓๑.๒๒)	(๓๑.๖๑)	(๒๕.๒๖)	(๒๘.๑๔)
๒.๑๒ อากรขาออก	(๑๔.๙๙)	(๗.๐๔)	(๖.๐๐)	(๗.๙๗)
๒.๒ ภาษีการค้า	๑๘.๗๒	๒๑.๓๘	๒๐.๕๔	๑๘.๐๙
๒.๓ ภาษีการขายเฉพาะ	๑๒.๙๖	๑๖.๘๓	๒๐.๕๔	๑๘.๐๙
๒.๔ ภาษีลักษณะผูกขาด	๔.๓๗	๓.๘๘	๔.๕๘	๔.๓๔
๒.๕ ค่าภาคหลวง	๒.๖๕	๒.๓๖	๒.๒๔	๒.๓๕
๒.๖ ภาษีลักษณะอนุญาต	๒.๙๕	๒.๑๙	๑.๕๔	๑.๙๙
๒.๗ ภาษีลักษณะอื่น	๑.๙๑	๒.๓๖	๑.๗๘	๑.๙๗
๓. รวม	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐
๔. อัตราส่วนระหว่างรายได้จากภาษีอากรกับรายได้ประชาชาติตามราคาปัจจุบัน	๑๒.๒๙	๑๒.๗๘	๑๒.๑๖	๑๒.๒๕

รายได้จากการเก็บภาษีอากรของรัฐบาล มียอดรวมเพิ่มขึ้นเกือบทุกปี ยกเว้นปี ๒๕๑๘ ซึ่งมียอดรวมต่ำกว่าปี ๒๕๑๗ (๓๕,๐๑๙ ล้านบาท เทียบกับ ๓๖,๒๕๒ ล้านบาท)[๓] อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้จากการเก็บภาษีอากรระหว่างปี ๒๕๐๔–๒๕๑๙ ถัวเฉลี่ยปีละ ๑๒.๒% (ดูตารางที่ ๒) ภาษีอากรที่เก็บได้ส่วนใหญ่ยังคงเป็นภาษีทางอ้อม[๔] โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีที่เรียกเก็บจากการบริโภค (consumption taxes) อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี ๒๕๐๔–๒๕๑๙ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาษีอากรอย่างสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า

(ก) สัดส่วนของภาษีทางตรง เมื่อเทียบกับภาษีอากรทั้งหมด มีแนวโน้มสูงขึ้นจาก ๙.๗% ในปี ๒๕๐๔ เป็น ๑๘.๑% ในปี ๒๕๑๘ และกลับลดลงเหลือ ๑๗.๓% ในปี ๒๕๑๙ (สัดส่วนถัวเฉลี่ยระหว่างปี ๒๕๐๔–๒๕๑๙, ๒๕๑๐–๒๕๑๔ และ ๒๕๑๕–๒๕๑๙ ดูตารางที่ ๓)

---

๓. รายได้จากการเก็บภาษีอากรในปี ๒๕๑๗ มียอดรวมสูงผิดปกติ กล่าวคือ เพิ่มจากปี ๒๕๑๖ ถึง ๔๘.๓% ทั้งนี้เป็นผลจาก

(ก) การเพิ่มอัตราค่าพรีเมี่ยมที่เก็บจากข้าวที่ส่งออกไปขายต่างประเทศในครึ่งแรกของปี ๒๕๑๗ รวมสองครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม และ ๒๒ มีนาคม ทั้งนี้เพื่อลดการส่งออกและตรึงราคาข้าวภายในประเทศ

(ข) การประกาศขึ้นราคาประเมินอากรขาออก สำหรับสินค้าส่งออกประเภทต่าง ๆ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๑๗ และ

(ค) การเก็บภาษีการค้าจากน้ำตาลทรายและน้ำตาลดิบที่ส่งออกนอกราชอาณาจักรในอัตรา ๗% ของรายรับ ตั้งแต่วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ ขณะเดียวกันก็มีการเก็บพรีเมี่ยมน้ำตาลจากน้ำตาลส่งออก ซึ่งมีลักษณะเป็นภาษีขาออกที่เรียกเก็บตามราคา

ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการที่กล่าวไว้ในข้อ (ก) (ข) และ (ค) ทำให้รายได้จากการเก็บภาษีขาออก ในปี ๒๕๑๗ เพิ่มจากปี ๒๕๑๖ ถึง ๓๘๐.๔% (๕,๐๐๑ ล้านบาท เทียบกับ ๑,๐๔๑ ล้านบาท) อย่างไรก็ตาม ในปลายปี ๒๕๑๗ ได้มีการลดอัตราพรีเมี่ยมข้าวรวม ๓ ครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๙ ตุลาคม และ ๒๕ ธันวาคม ประกอบกับมีการประกาศลดราคาประเมินอากรขาออกสำหรับสินค้าส่งออกประเภทต่าง ๆ เป็นเหตุให้รายได้จากการเก็บภาษีขาออกในปี ๒๕๑๘ ลดลงเหลือ ๑,๔๓๕ ล้านบาท เทียบกับ ๕,๐๐๑ ล้านบาทในปี ๒๕๑๗ นอกจากนี้ การประกาศลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้าจำเป็นที่นำเข้ารวม ๓๐๖ รายการ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๑๗ มีผลให้รายได้จากการเก็บภาษีขาเข้า ในปี ๒๕๑๘ มีน้อยกว่าที่ควร (๘,๕๒๗ ล้านบาท เทียบกับ ๘,๓๖๕ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๗ มูลค่าสินค้าเข้าในปี ๒๕๑๘ เท่ากับ ๖๖,๘๓๕ ล้านบาท เทียบกับ ๖๔,๐๔๔ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๗)

๔. ปัญหาการจำแนกประเภทภาษีอากรดู U.K. Hicks, "The Terminology of Tax Analysis" *Economic Journal* (March 1946); A.R. Prest, "On the Distinction between Direct and Indirect Taxation" in W.L. David (ed.), *Public Finance, Planning and Economic Development* (London : Macmillan, 1973), pp. 44–56.

(ข) ภาษีศุลกากร (อากรขาเข้าและอากรขาออก) ซึ่งเคยเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญอันดับสูงสุดในบรรดารายได้จากการเก็บภาษีอากรทั้งหลาย มีความสำคัญลดน้อยถอยลง ในระหว่างปี ๒๕๐๔-๒๕๐๗ รายได้จากภาษีศุลกากรมีมูลค่ามากกว่า ๕๐% ของภาษีทางอ้อม แต่นับตั้งแต่ปี ๒๕๐๘ เป็นต้นมา ภาษีศุลกากรที่เก็บได้มีมูลค่าน้อยกว่า ๕๐% ของภาษีทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๓ เป็นต้นมา ภาษีการค้าและภาษีการขายเฉพาะมียอดรวมสูงกว่าภาษีศุลกากร สัดส่วนของภาษีทั้งสองประเภทนี้ เมื่อเทียบกับภาษีอากรทั้งหมด มีแนวโน้มสูงขึ้น (ดูตารางที่ ๓)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาษีอากรดังกล่าวนี้ แม้ว่าอาจจะมีส่วนที่เกิดจากการปรับปรุงฐานภาษีและอัตราภาษี ตลอดจนการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บภาษีก็ตาม แต่โดยพื้นฐานแล้ว เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ[๕]

การใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ เพื่อชักจูงให้เอกชนเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในระหว่าง ปี ๒๕๐๔-๒๕๑๙ อาศัยมาตรการที่สำคัญดังต่อไปนี้[๖]

(ก) การให้หลักประกันและการอนุญาต เช่น การให้หลักประกันว่า รัฐจะไม่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมขึ้นใหม่เพื่อแข่งขันกับกิจการของผู้ได้รับการส่งเสริม รัฐจะไม่โอนกิจการมาเป็นของรัฐ การอนุญาตให้นำผู้ชำนาญการและช่างฝีมือเข้ามาประกอบการ การอนุญาตให้ส่งเงินออกนอกประเทศ ฯลฯ

(ข) การจัดสรรสิ่งจูงใจทางการคลังเพื่อส่งเสริมการลงทุนของเอกชน เช่น การกำหนดระยะเวลาปลอดภาษีเงินได้นิติบุคคล (corporate income tax holiday) การยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบจำเข้า การยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิตที่นำเข้า

(ค) การปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ เช่น การขึ้นอากรขาเข้าหรือการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ สำหรับสินค้าเข้าชนิดเดียวกันกับที่ผู้ได้รับการส่งเสริมผลิตหรือประกอบได้ การห้ามนำผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลชนิดเดียวกับที่ผู้ได้รับการส่งเสริมผลิตหรือประกอบได้เข้ามาในราชอาณาจักร

---

๕. คำอธิบายเกี่ยวกับทฤษฎีพัฒนาการของโครงสร้างภาษีอากร (Theory of Tax Structure Development) ดูอาทิเช่น R.A. Musgrave, *Fiscal Systems* (New Haven : Yale University Press, 1969), chapter 5.

๖. ดูรายละเอียดพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๓ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๐๕ พ.ศ. ๒๕๐๘ พ.ศ. ๒๕๑๑ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๗๗ (ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๑๕)

(ง) การส่งเสริมสินค้าออก เช่น การยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาออกและภาษีการค้าสำหรับสินค้าที่ผู้ได้รับการส่งเสริมผลิตขึ้นเพื่อส่งออก การยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้า สำหรับวัตถุดิบที่นำเข้ามาเพื่อผลิตสินค้าส่งออก การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับรายได้ที่ได้มาจากการขายสินค้าออก ฯลฯ

(จ) การส่งเสริมให้มีการลงทุนในเขตส่งเสริมการลงทุน เช่น การลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้ามาผลิตในเขตส่งเสริมการลงทุน การลดหย่อนภาษีการค้าสำหรับรายได้จากการขายผลิตภัณฑ์หรือผลิตผล การอนุญาตให้คำนวณค่าใช้จ่ายบางประเภทในการประกอบการในเขตส่งเสริมการลงทุนสูงกว่ารายจ่ายจริงในการคำนวณกำไรสุทธิเพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ฯลฯ

เมื่อพิจารณามาตรการทางนโยบายเหล่านี้ในรายละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวนโยบายการภาษีอากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่เลือกใช้มุ่งสู่เป้าหมายที่สำคัญอย่างน้อย ๒ เป้าหมาย คือ (ก) การส่งเสริมการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมโรงงาน (manufacturing sector) และ (ข) การส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศ สำหรับมาตรการในการส่งเสริมการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมโรงงานที่เลือกใช้นั้น สะท้อนให้เห็นแนวนโยบายที่เด่นชัด ดังนี้คือ.–

* (๑) นโยบายการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในระหว่างปี ๒๕๐๔–๒๕๑๔ เป็นนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า (import substitution policy) แม้ว่าพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ จะมีมาตรการในการส่งเสริมการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกปรากฏอยู่ แต่สิ่งจูงใจทางด้านภาษีอากรมีอยู่น้อยมาก จนเกือบไม่มีประสิทธิผลใด ๆ

(๒) นโยบายการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในระหว่างปี ๒๕๑๕–๒๕๑๙ แม้จะยังมีลักษณะเป็นนโยบายการส่งเสริมการผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้าปรากฏอยู่ แต่ได้ให้ความสำคัญแก่การส่งเสริมการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก (export promotion policy) มากยิ่งขึ้น และแม้จะมีการใช้มาตรการทางการคลังในการส่งเสริมให้มีการลงทุนในเขตส่งเสริมการลงทุน อันเป็นความพยายามในการ

กระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและลดความไม่สมดุลในด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างภาคภูมิศาสตร์ต่าง ๆ แต่สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่ให้ยังมีน้อยเกินไป

เมื่อพิจารณาการใช้เครื่องมือทางด้านรายจ่าย โดยพิจารณาจากรายจ่ายจริงของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะงาน (functional classification) ปรากฏว่า ในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่หนึ่ง (๒๕๐๔–๒๕๐๙) การใช้จ่ายของรัฐบาลมุ่งไปในการจัดสรรบริการสังคมและบริการเศรษฐกิจตามลำดับ (๒๘.๐% และ ๒๖.๔% ของรายจ่ายรวมตลอดช่วงเวลาดังกล่าว) การใช้จ่ายในการจัดสรรบริการเศรษฐกิจครองความสำคัญเป็นอันดับหนึ่งในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่สอง (๒๕๑๐–๒๕๑๔) และรายจ่ายในการจัดสรรบริการสังคมกลับมาครองความสำคัญอันดับหนึ่งในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่สาม (๒๕๑๕–๒๕๑๙) (ดูตารางที่ ๔) อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าสัดส่วนของรายจ่ายในการป้องกันประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่สอง รายจ่ายของรัฐบาลประเภทนี้ มีอัตราการเพิ่มขึ้นถัวเฉลี่ยสูงถึงปีละ ๑๙.๔๗% (ดูตารางที่ ๕)

สถิติที่ปรากฏในตารางที่ ๔ และ ๕ เป็นสถิติรายจ่ายรวมที่มีการใช้จ่ายจริง ถ้าหากเราจำแนกงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลออกเป็นรายจ่ายตามงบปกติกับรายจ่ายตามงบพัฒนา งบพัฒนาหมายถึง งบประมาณรายจ่ายของโครงการที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถิติการจัดสรรงบพัฒนาปรากฏในตารางที่ ๖ แม้ว่าสถิติดังกล่าวนี้จะเป็นเพียงงบประมาณรายจ่าย แต่เราก็จะเห็นได้ว่า รัฐบาลเน้นถึงการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาสังคมในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่หนึ่งและฉบับที่สอง รายจ่ายส่วนใหญ่มุ่งไปในด้านการสร้างทุนพื้นฐานของสังคม (infrastructure) เป็นสำคัญ เพื่อที่จะส่งเสริมและรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่ประชาชนในภาคเกษตรกรรมต้องรับภาระภาษีประมาณสองในสามของภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บได้ แต่การจัดสรรงบประมาณที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาภาคเกษตรกรรมโดยตรง มีไม่ถึง ๒๐% ของงบพัฒนา[๗]

---

๗. Dan Usher, *The Economics af Rice Premium* (mimeograph, 1967).

ตารางที่ ๔

สัดส่วนของรายจ่ายรัฐบาลจำแนกตามลักษณะงาน

เมื่อเทียบกับรายจ่ายรวม

ปีปฏิทิน ๒๕๐๔–๒๕๑๙

(%)

ลักษณะงาน	๒๕๐๔–๒๕๐๙	๒๕๑๐–๒๕๑๔	๒๕๑๕–๒๕๑๙	๒๕๐๔–๒๕๑๙
บริการเศรษฐกิจ	๒๖.๔	๒๘.๓	๒๓.๖	๒๕.๕
บริการสังคม	๒๘.๐	๒๖.๐	๒๕.๕	๒๘.๒
การป้องกันประเทศ	๑๖.๙	๑๗.๔	๑๘.๘	๑๘.๑
การบริหารและบริการทั่วไป	๑๙.๗	๑๔ ๗	๑๔.๑	๑๕.๒
บริการอื่น ๆ	๙.๐	๑๓.๖	๑๔.๐	๑๓.๐
รายจ่ายรวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๕

อัตราการเพิ่มขึ้นถัวเฉลี่ยของรายจ่ายรัฐบาลประเภทต่างๆ

จำแนกตามลักษณะงาน

ปีปฏิทิน ๒๕๐๔–๒๕๑๙

(%)

ลักษณะงาน	๒๕๐๔–๒๕๐๙	๒๕๑๐–๒๕๑๔	๒๕๑๕–๒๕๑๙	๒๕๐๔–๒๕๑๙
บริการเศรษฐกิจ	๑๖.๖๔	๑๑.๘๒	๑๖.๐๕	๑๔.๘๑
บริการสังคม	๑๒.๑๐	๑๔.๗๐	๑๙.๐๗	๑๕.๒๖
การป้องกันประเทศ	๘.๗๘	๑๙.๔๗	๑๔.๑๒	๑๔.๐๔
การบริหารและบริการทั่วไป	๑๑.๐๒	๗.๓๔	๑๕.๙๒	๑๐.๘๐
บริการอื่น ๆ	๑๒.๖๒	๒๓.๖๓	๑๕.๖๒	๑๗.๒๐
รายจ่ายรวมของรัฐบาล	๑๓.๙๓	๑๔.๓๐	๑๖.๒๔	๑๔.๘๒

ตารางที่ ๖

งบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ

(พันล้านบาท)

	แผนที่หนึ่ง		แผนที่สอง		แผนที่สาม		แผนที่สี่	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
งบพัฒนาเศรษฐกิจ	๒๑.๗	๖๖.๗	๓๓.๘	๕๑.๒	๔๓.๔	๔๓.๓	๙๕.๘	๓๗.๙
การเกษตรและชลประทาน	๔.๖	๑๔.๑	๑๐.๕	๑๕.๙	๑๓.๗	๑๓.๖	๓๙.๑	๑๕.๕
เหมืองแร่และอุตสาหกรรม	๒.๖	๗.๙	๑.๑	๑.๗	๒.๔	๒.๔	๓.๖	๑.๔
คมนาคมและขนส่ง	๑๐.๒	๓๑.๔	๑๗.๑	๒๖.๐	๑๙.๕	๑๙.๔	๓๗.๒	๑๔.๗
การพลังงาน	๔.๓	๑๓.๓	๕.๐	๗.๖	๗.๙	๗.๙	๑๕.๙	๖.๓
งบพัฒนาสังคม	๙.๔	๒๘.๕	๒๘.๐	๔๒.๖	๕๖.๙	๕๖.๗	๑๕๖.๖	๖๒.๑
พัฒนาสังคม (กิจการทางสังคม)	๕.๕	๑๖.๗	๑.๙	๒.๙	๒.๗	๒.๗	๘.๖	๓.๔
เมืองและท้องถิ่น	—	—	๘.๔	๑๒.๘	๑๔.๙	๑๔.๙	๓๓.๓	๑๓.๒
สาธารณสุข	๑.๔	๔.๒	๓.๖	๕.๕	๖.๓	๖.๓	๑๙.๔	๗.๗
การศึกษา	๒.๕	๗.๖	๑๔.๑	๒๑.๔	๓๒.๙	๓๒.๘	๙๕.๓	๓๗.๘
งบพัฒนา ฯ อื่น ๆ	๑.๕	๔.๘	๔.๑	๖.๒	—	—	—	—
รวมงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	๓๒.๖	๑๐๐.๐	๖๕.๘	๑๐๐.๐	๑๐๐.๓	๑๐๐.๐	๒๕๒.๔	๑๐๐.๐

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ตารางที่ ๗

อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และที่เป็นจริง

(ราคาปี ๒๕๐๕ เท่ากับ ๑๐๐)

ภาคเศรษฐกิจ	แผนที่หนึ่ง		แผนที่สอง		แผนที่สาม		แผนที่สี่	
	เป้าหมาย	จริง	เป้าหมาย	จริง	เป้าหมาย	จริง	เป้าหมาย	จริง
การเกษตร	๓.๓	๖.๒	๔.๓	๔.๔	๕.๑	๓.๙	๕.๐	
เหมืองแร่และย่อยหิน	๕.๓	๑๕.๑	๖.๖	๕.๖	๖.๐	−๐.๐๑	๓.๒	
อุตสาหกรรมโรงงาน	๙.๓	๑๑.๑	๑๐.๙	๑๐.๑	๘.๐	๘.๖	๙.๖	
การก่อสร้าง	๓.๙	๑๒.๘	๑๑.๔	๔.๗	๖.๕	๒.๓	๓.๐	
การไฟฟ้า–การประปา	๑๖.๔	๒๒.๓	๑๘.๐	๒๒.๔	๑๕.๐	๑๔.๔	—	
การคมนาคม–ขนส่ง	๙.๓	๖.๑	๑๑.๐	๗.๒	๖.๐	๘.๑	—	
การค้าส่งและค้าปลีก	—	๘.๑	๘.๔	๙.๑	๗.๐	๔.๘	—	
การธนาคาร–ประกันภัย–อสังหาริมทรัพย์	—	๑๕.๘	๑๗.๐	๑๕.๔	๑๕.๐	๑๐.๘	—	
ที่อยู่อาศัย	๕.๔	๓.๑	๕.๐	๔.๒	๒.๕	๓.๖	—	
การบริหารราชการ–ป้องกันประเทศ	—	๕.๔	๑๒.๐	๙.๕	๖.๐	๖.๐	—	
การบริการ	—	๗.๙	๙.๕	๗.๘	๗.๐	๘.๒	—	
อัตราการจำเริญเติบโตถัวเฉลี่ย	๕.๕	๘.๑	๘.๕	๗.๕	๗.๐	๖.๒	๗.๐	

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

เมื่อพิจารณามาตราการทางด้านรายจ่ายของรัฐบาล ประกอบกับมาตรการทางด้านรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดสรรสิ่งจูงใจทางภาษีอากรเพื่อชักจูงให้เอกชนเข้าไปลงทุนในภาคอุตสาหกรรมโรงงาน (manufacturing sector) และการเก็บพรีเมี่ยมข้าว ซึ่งมีส่วนตรึงค่าครองชีพในภาคอุตสาหกรรมให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น จึงไม่เป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจที่จะพบว่า อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรกรรม ตลอดระยะเวลาทุกช่วงของแผนพัฒนาฯ ทั้งสามฉบับต่ำกว่าอัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคอุตสาหกรรม (ดู ตารางที่ ๗) แสดงให้เห็นว่ากลยุทธในการพัฒนาประเทศที่เลือกใช้เป็นกลยุทธการจำเริญเติบโตอย่างไม่สมดุล (Unbalanced Growth) โดยมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรม และมิได้พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร มาตรการทางการคลังประกอบกับมาตรการอื่น ๆ ที่เลือกใช้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(ก) ผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ

(ข) ผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสินค้าเข้าและสินค้าออก

(ค) ผลที่มีต่อการจ้างงานและการอพยพแรงงานระหว่างภาคเศรษฐกิจ

(ง) ผลที่มีต่อการสะสมทุนของระบบเศรษฐกิจ

(จ) ผลที่มีต่อการกระจายรายได้ประชาชาติ

(ก) ผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ

การเลือกใช้กลยุทธการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไม่สมดุล ได้มีผลให้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ เปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญ ความสำคัญของอุตสาหกรรมขั้นปฐม (primary industry) ลดน้อยถอยลงตามลำดับ ดังจะเห็นได้ว่า ในปี ๒๕๐๓ ก่อนที่จะเริ่มพัฒนาประเทศอย่างมีการวางแผนนั้น ผลผลิตของอุตสาหกรรมขั้นปฐมมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๓๙.๒๖ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ลดลงเหลือ ๒๗.๓๘% เมื่อสิ้นระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สาม ในปี ๒๕๑๙ (ดูตารางที่ ๘) ในขณะที่ความสำคัญของอุตสาหกรรมขั้นที่สอง (secondary industry) โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรมโรงงาน มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

ภายในภาคเกษตรกรรมเองก็มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอย่างสำคัญ หากเราจำแนกกิจกรรมของอุตสาหกรรมขั้นปฐมออกเป็น ๔ ประเภท คือ (ก) การเพาะปลูกพืชผล (ข) การปศุสัตว์ (ค) การประมง และ (ง) การป่าไม้ ผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากการเพาะปลูกพืชผลในปี ๒๕๐๓

ตารางที่ ๘

สัดส่วนของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

คิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

(ตามราคาคงที่ ราคาปี ๒๕๐๕=๑๐๐)

(%)

ประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ	๒๕๐๓	๒๕๐๙	๒๕๑๔	๒๕๑๙
๑. อุตสาหกรรมขั้นปฐม	๓๙.๒๖	๓๖.๑๑	๓๐.๗๐	๒๗.๓๘
๑.๑ การเกษตร	๓๘.๑๗	๓๔.๕๒	๒๙.๒๔	๒๖.๓๗
๑.๒ เหมืองแร่และย่อยหิน	๑.๐๙	๐.๕๙	๑.๔๖	๑.๐๑
๒. อุตสาหกรรมขั้นที่สอง	๑๗.๙๒	๒๑.๗๕	๒๓.๓๗	๒๔.๓๑
๒.๑ อุตสาหกรรมโรงงาน	๑๓.๐๖	๕๔.๔๗	๑๘.๕๖	๒๐.๓๔
๒.๒ การก่อสร้าง	๔.๘๖	๖.๒๘	๖.๖๘	๓.๙๗
๓. อุตสาหกรรมขั้นที่สาม	๔๒.๘๒	๔๒.๑๔	๔๕.๙๔	๔๘.๓๑
๓.๑ การไฟฟ้า–ประปา	๐.๔๓	๐.๙๑	๒.๒๘	๓.๒๘
๓.๒ การคมนาคม–ขนส่ง	๗.๕๓	๖.๗๔	๖.๖๘	๖.๗๔
๓.๓ การค้าขายส่ง–ปลีก	๑๕.๗๘	๑๕.๘๕	๑๖.๗๖	๑๖.๔๖
๓.๔ การธนาคาร–ประกันภัยอสังหาริมทรัพย์	๑.๙๔	๒.๙๔	๔.๑๑	๕.๐๖
๓.๕ ที่อยู่อาศัย	๒.๘๗	๒.๑๗	๑.๘๔	๑.๖๔
๓.๖ การบริหารราชการ–ป้องกันประเทศ	๔.๖๑	๓.๙๗	๔.๓๘	๔.๓๑
๓.๗ การบริหาร	๙.๖๖	๙.๕๖	๙.๘๙	๑๐.๘๒
รวม	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๗๔.๒ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่เกิดจากอุตสาหกรรมขั้นปฐม (คำนวณตามราคาคงที่) ลดลงเหลือ ๖๙.๙% ในปี ๒๕๑๙ แต่ขณะเดียวกันนั้น การประมง ซึ่งก่อให้เกิดผลผลิตมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๓.๔ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่เกิดจากอุตสาหกรรมขั้นปฐม (คำนวณตามราคาคงที่) ในปี ๒๕๐๓ เพิ่มเป็น ๑๐.๐% ในปี ๒๕๑๙ อุตสาหกรรมขั้นปฐมส่วนที่เป็นการเพาะปลูกพืชผลเองก็มีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดกล่าวคือ มีการกระจายการผลิตทางด้านเกษตรกรรม (agricultural diversification) มากยิ่งขึ้น ผลก็คืออัตราส่วนของที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูกข้าวเมื่อเทียบกับจำนวนที่ดินที่ใช้เพาะปลูกทั้งหมดลดน้อยลง สาเหตุที่ก่อให้เกิดการกระจายการผลิตภายในภาคเกษตรกรรมมีอยู่อย่างน้อย ๒ ประการ คือ ประการแรก

ความต้องการของตลาดต่างประเทศที่มีต่อพืชผลชนิดใหม่ ๆ ได้มีส่วนกระตุ้นให้มีการขยายการผลิตพืชผลประเภทเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวโพด มันสำปะหลัง และปอ ประการที่สอง การเก็บพรีเมี่ยมข้าวทำให้อัตราผลตอบแทนที่ได้รับจากการเพาะปลูกข้าวมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็นและเป็นเหตุให้เกษตรกรหันไปใช้ที่ดินในการเพาะปลูกพืชผลชนิดอื่น ซึ่งให้ผลตอบแทนสูงกว่า

(ข) ผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสินค้าออกและสินค้าเข้า

การกระจายการผลิตทางเกษตรกรรม ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการสนองตอบอุปสงค์ในตลาดโลก ได้มีผลให้ความสำคัญของสินค้าออกดั้งเดิม ๔ ประเภท (ได้แก่ข้าว ยางพารา ดีบุก และไม้สัก) ลดลง ดังจะเห็นได้ว่า ในปี ๒๕๐๓ สินค้าออกสี่รายการนี้มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๗๐.๑๔ ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมดลดลงเหลือ ๒๘.๙๑% ในปี ๒๕๑๙ (ดูตารางที่ ๙) ขณะเดียวกัน ระบบเศรษฐกิจไทยก็สามารถส่งสินค้าออกชนิดใหม่ ๆ ได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างของสินค้าออกยังมิได้แปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ เพราะสินค้าส่วนใหญ่ยังคงเป็นสินค้าขั้นปฐม ความสำคัญของสินค้าอุตสาหกรรมในองค์ประกอบของสินค้าออกยังมีไม่มาก แต่เริ่มมีความสำคัญมากขึ้นในระยะห้าปีที่ผ่านมานี้

ตารางที่ ๙

มูลค่าของสินค้าออกดั้งเดิม

(ล้านบาท)

รายการสินค้าออก	๒๕๐๓	๒๕๐๙	๒๕๑๔	๒๕๑๙
๑. ข้าว	๒,๕๗๐	๔,๐๐๑	๒,๙๐๙	๘,๖๐๓
๒. ยางพารา	๒,๕๗๙	๑,๘๖๑	๑,๙๐๕	๕,๒๘๑
๓. ดีบุก	๕๓๗	๑,๓๑๖	๑,๕๖๙	๒,๙๗๒
๔. ไม้สัก	๓๕๖	๒๔๓	๑๘๓	๗๕๐
๕. รวม	๖,๐๔๒	๗,๔๒๑	๖,๕๖๖	๑๗,๖๐๖
๖. มูลค่าสินค้าออกทั้งหมด	๘,๖๑๔	๑๔,๐๙๙	๑๗,๒๗๕	๖๐,๘๙๐
๗. $\frac{(๕)}{(๖)}$ (%)	๗๐.๑๔	๕๒.๖๓	๓๘.๐๑	๒๘.๙๑

ที่มา : กรมศุลกากร

ตารางที่ ๑๐

มูลค่าสินค้าเข้าประเภทต่าง ๆ เทียบกับมูลค่าสินค้าเข้ารวม

จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ

(%)

ประเภทของสินค้าเข้า	๒๕๐๓	๒๕๐๙	๒๕๑๔	๒๕๑๙
สินค้าอุปโภคบริโภค	๓๔.๙๗	๒๕.๔๗	๑๖.๓๘	๑๔.๓๗
วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง	๑๘.๑๕	๒๑.๓๐	๒๘.๙๘	๒๗.๘๑
สินค้าประเภททุน	๒๔.๖๐	๓๐.๘๑	๓๒.๒๐	๒๖.๕๔
สินค้าประเภทอื่น ๆ	๒๒.๒๘	๒๒.๔๒	๒๒.๔๔	๓๑.๒๙
รวม	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กรมศุลกากรและธนาคารแห่งประเทศไทย

ในขณะที่โครงสร้างของสินค้าออก มิได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ โครงสร้างของสินค้าเข้ากลับแปรเปลี่ยนไปอย่างมากมาย ในปี ๒๕๐๓ ก่อนที่จะมีการใช้แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่หนึ่ง สินค้าเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภค ซึ่งมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๓๔.๙๗ ของมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมด แต่สัดส่วนดังกล่าวนี้ลดน้อยถอยหลังตามลำดับ จนเหลือ ๑๔.๓๗% ในปี ๒๕๑๙ ขณะเดียวกัน ความสำคัญของวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง (intermediate goods) ตลอดจนสินค้าประเภททุนในองค์ประกอบของสินค้าเข้า มีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (ดูตารางที่ ๑๐)[๗] ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เป็นผลงานจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า (import substitution policy) ซึ่งแทนที่จะทำให้อุปสงค์ในการซื้อสินค้าเข้าลดน้อยลง กลับทำให้มากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงถอยหลังทางเศรษฐกิจ (backward linkage effect) อันเป็นเหตุให้อุปสงค์ในการซื้อสินค้าเข้าเปลี่ยนรูปจากการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค มาเป็นการซื้อวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิตในสัดส่วนที่สูงขึ้น ผลก็คือ ยิ่งภาคอุตสาหกรรมขยายตัวมากเพียงใด อุปสงค์ในการซื้อสินค้าเข้าประเภทเหล่านี้ก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นเพียงนั้น ดุลการค้าระหว่างประเทศที่เคยเกินดุล ก็เริ่มขาดดุล การขาดดุลนี้จะยิ่งมีมากขึ้น ตราบเท่าที่นโยบายการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงถอยหลังทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ เดิม

---

๗. รายการ "สินค้าประเภทอื่น ๆ" ในตารางที่ ๑๐ รายการสำคัญ ก็คือ น้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งมูลค่าการนำเข้าเทียบกับมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมดในระหว่างปี ๒๕๑๖--๒๕๑๙ เท่ากับ ๑๑.๐๕% ๑๙.๕๓% ๒๑.๓๐% และ ๒๒.๘๓% ตามลำดับ

ส่วนขาดดุลของดุลการค้าระหว่างประเทศสามารถชดเชยได้ด้วยส่วนเกินดุลในบัญชีทุน (capital account) ของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ แต่หลังจากที่ความช่วยเหลือระหว่างประเทศมีแนวโน้มลดลง รัฐบาลจึงต้องหันมาส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (export expansion policy) และอุตสาหกรรมที่อาศัยวัตถุดิบภายในประเทศมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากมาตรการทางการคลังที่ปรากฏในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๒๗/๒๕๑๕

(ค) ผลที่มีต่อการจ้างงานและการอพยพแรงงานระหว่างภาคเศรษฐกิจ

การมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรม โดยมิได้พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร ยังผลให้แรงงานอพยพจากภาคเกษตรกรรม เพื่อหางานทำในภาคอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น ในระหว่างปี ๒๕๐๔–๒๕๑๔ รัฐบาลยังไม่มีนโยบายภูมิภาค (regional policy) ที่เด่นชัด อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมส่วนใหญ่รวมกระจุกอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องทุ่มการใช้จ่ายในการจัดสรรทุนพื้นฐานของสังคม (infrastructure) สำหรับตัวนครหลวงเป็นสำคัญ และเมื่อการอพยพแรงงานจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรมยิ่งมีมากเพียงใด รัฐบาลก็ยิ่งทุ่มรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ สำหรับประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครมากขึ้นเพียงนั้น ผลก็คือ งบ

ตารางที่ ๑๑

ดัชนีการดูดซับแรงงาน $\left(\frac{L}{Q}\right)$

ภาคเศรษฐกิจ	๒๔๙๗–๒๕๐๓	๒๕๐๓–๒๕๐๙
การเกษตร	๐.๕๙๗	๐.๔๔๑
เหมืองแร่และย่อยหิน	๘.๙๑๑	๐.๘๐๘
อุตสาหกรรมโรงงาน	๔.๓๐๘	๐.๗๘๔
การก่อสร้าง	๑.๘๒๘	๐.๙๒๑
การไฟฟ้า–ประปา	๒.๓๔๒	๑.๐๐๖
การคมนาคม–ขนส่ง	๑.๒๖๖	๐.๘๐๔
การค้าขายส่ง–ปลีก	๒.๖๑๕	๐.๗๗๒
การบริการ	๒.๓๓๔	๐.๖๘๕

ที่มา P. Svetanant, *Employment Problems in Thailand*, Unpublished M.A. Thesis, U.P. (1969)

หมายเหตุ L = อัตราการเพิ่มขึ้นของการจ้างงานต่อปี

Q = อัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตของภาคเศรษฐกิจต่อปี

ประมาณรายจ่ายที่มีเหลือไว้สำหรับการพัฒนาภาคภูมิศาสตร์อื่น ๆ มีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น และแม้ว่านับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา รัฐบาลจะได้ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาส่วนภูมิภาคมากขึ้น แต่มาตรการที่ใช้ก็อ่อนปวกเปียกจนไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลใด ๆ วัฏจักรแห่งความด้อยพัฒนาของส่วนภูมิภาค จึงยังคงดำรงอยู่

แม้ว่าภาคอุตสาหกรรมจะขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีผลทำให้การจ้างงานเพิ่มขึ้น แต่การจ้างงานที่เพิ่มขึ้นนั้น ก็ยังมีไม่มากเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากว่า อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญอันดับสูงในระหว่างปี ๒๕๐๕–๒๕๐๙ เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรกลเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ (capital–intersive industry)[๘] ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานภาพทางด้านทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ในระหว่างปี ๒๕๐๓–๒๕๐๙ ระบบเศรษฐกิจมีการใช้เทคนิคการผลิตที่อาศัยเครื่องจักรกลเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญ (capital-intensive technology) มากกว่าในช่วงระหว่างปี ๒๔๙๗–๒๕๐๓ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ ๑๑ (หน้า ๑๖๒)ว่า ดัชนีการดูดซับแรงงาน (index of labour absorption) ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ มีค่าลดลง การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในกิจการเหมืองแร่ และย่อยหิน และภาคอุตสาหกรรมโรงงาน (manufacturing sector)[๙]

---

๘. พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ มีบทบัญญัติให้ยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้า และภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้าเป็นเวลาห้าปี โดยอุตสาหกรรมจำพวก (ก) ได้รับยกเว้น ๑๐๐% (มาตรา ๒๐) อุตสาหกรรม (ข) ได้รับลดหย่อน ๕๐% (มาตรา ๒๑) และอุตสาหกรรมจำพวก (ค) ได้รับลดหย่อน ๓๓$\frac{๑}{๓}$% (มาตรา ๒๒) อุตสาหกรรมประเภท (ก) มีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรกลเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญ อุตสาหกรรมจำพวก (ข) เป็นอุตสาหกรรมที่นำชิ้นส่วนจากต่างประเทศมาประกอบเป็นสินค้าสำเร็จรูปในประเทศ (assembly industry) อย่างไรก็ตาม โดยผลของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมในปี ๒๕๐๘ กิจการอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมซึ่งตั้งขึ้นใหม่ ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบ นำเข้าในอัตรา ๓๓$\frac{๑}{๓}$% เท่ากันตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๐ และโดยผลของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมในปี ๒๕๑๑ ไม่มีการยกเว้นและลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้าในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๑๒ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๒๐ มาตราการนี้ถูกรื้อฟื้นขึ้นมาใช้ใหม่โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐

๙. P. Svetanat, *Employment Problems in Thailand*, Unpublished M.A. Thesis, U.P. (1969)

(ง) ผลที่มีต่อการสะสมทุนของระบบเศรษฐกิจ

การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ทำให้การออมรวมเพิ่มขึ้น และแม้ว่าอัตราส่วนระหว่างการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศโดยทั่วไปจะมีแนวโน้มสูงกว่าก่อนปี ๒๕๐๔ ก็ตาม แต่ในระยะ ๔ ปีที่ผ่านมานี้ อัตราส่วนดังกล่าวนี้มีแนวโน้มลดลง (ดูตารางที่ ๑๒)

ตารางที่ ๑๒

สัดส่วนระหว่างการบริโภคและการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

คำนวณตามราคาปัจจุบัน

(%)

ปี	อัตราส่วนระหว่างการบริโภคกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ			สัดส่วนระหว่างการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
	การบริโภคของเอกชน	การบริโภคของรัฐบาล	การบริโภครวม	
๒๕๐๓	๗๒.๘	๙.๙	๘๒.๗	๑๗.๓
๒๕๐๙	๖๕.๘	๙.๒	๗๕.๐	๒๕.๐
๒๕๑๔	๖๘.๕	๑๑.๗	๘๐.๒	๑๙.๘
๒๕๑๕	๖๖.๙	๑๐.๙	๗๗.๘	๒๒.๒
๒๕๑๖	๖๓.๗	๙.๘	๗๓.๕	๒๖.๕
๒๕๑๗	๖๕.๕	๙.๖	๗๕.๑	๒๔.๙
๒๕๑๘	๖๗.๓	๑๐.๗	๗๘.๐	๒๒.๐
๒๕๑๙	๖๗.๖	๑๑.๓	๗๘.๙	๒๑.๑

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

โดยผลของการทุ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลในการจัดสรรทุนพื้นฐานของสังคม (infrastructure) การสะสมทุนถาวร (gross fixed capital formation) ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอัตราถัวเฉลี่ยปีละ ๑๖.๒% ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง (๒๕๐๔–๒๕๐๙) แต่อัตราการขยายตัวดังกล่าวนี้ลดน้อยถอยลงในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่สองและฉบับที่สามตามลำดับ และเมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของการสะสมทุนถาวร อัตราการเพิ่มขึ้นของทุนถาวรจากต่างประเทศสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวรภายในประเทศ ยกเว้นในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่สอง และกล่าวโดยทั่วไปแล้ว การสะสมทุนถาวรของระบบเศรษฐกิจประมาณครึ่งหนึ่งเป็นทุนถาวรจากต่างประเทศ (ดูตารางที่ ๑๓)

ตารางที่ ๑๓

สัดส่วนและอัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร

จำแนกตามแหล่งที่มาของทุนถาวร คำนวณตามตารางคงที่ (๒๕๐๕ = ๑๐๐)

(%)

รายการ	ทุนถาวรภายในประเทศ	ทุนถาวรจากต่างประเทศ	การสะสมทุนถาวรรวม
๑. สัดส่วนของการสะสมทุนถาวร			
๒๕๐๔–๒๕๐๙	๕๑.๘๐	๔๘.๒๐	๑๐๐.๐๐
๒๕๑๐–๒๕๑๔	๕๐.๗๕	๔๙.๒๕	๑๐๐.๐๐
๒๕๑๕–๒๕๑๙	๕๐.๘๐	๔๙.๒๐	๑๐๐.๐๐
๒. อัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร			
๒๕๐๔–๒๕๐๙	๑๓.๗	๑๘.๘	๑๖.๒
๒๕๑๐–๒๕๑๔	๑๐.๘	๖.๙	๙.๘
๒๕๑๕–๒๕๑๙	๕.๕	๖.๕	๖.๐

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมื่อจำแนกทุนถาวรออกเป็น ๒ ประเภท คือ สิ่งก่อสร้าง (construction) และครุภัณฑ์ (equipment) สัดส่วนของการสะสมทุนถาวรในรูปของครุภัณฑ์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งอัตราการเพิ่มขึ้นของครุภัณฑ์ก็สูงกว่าสิ่งก่อสร้างทุกช่วงเวลาของแผนพัฒนาฯ ทั้งสามฉบับอีกด้วย (ดูตารางที่ ๑๔)

เมื่อพิจารณาการสะสมทุนถาวร จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ สัดส่วนของการสะสมทุนถาวรของภาคเอกชนมีแนวโน้มสูงขึ้น อัตราการเพิ่มขึ้นถัวเฉลี่ยของการสะสมทุนถาวรในภาคเอกชนสูงกว่าภาครัฐบาลเกือบทุกช่วงเวลาของแผนพัฒนาฯ ทั้งสามฉบับ ยกเว้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การสะสมทุนถาวรในภาครัฐบาลเมื่อสิ้นปี ๒๕๑๙ ต่ำกว่าเมื่อสิ้นระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง (ดูตารางที่ ๑๕) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้มีสาเหตุสำคัญอย่างน้อย ๒ ประการ กล่าวคือ ในประการแรก รายจ่ายในการบริโภคของรัฐบาล (current expenditure) เพิ่มขึ้นในอัตราสูงถึงปีละ ๑๗.๕๙% ในระหว่างปี ๒๕๑๕–๒๕๑๙ ในขณะที่รายจ่ายในการลงทุนของรัฐบาล (capital expenditure) เพิ่มขึ้นโดยถัวเฉลี่ยปีละ ๑๒.๙๖% ในระหว่างช่วงเวลาเดียวกัน

ตารางที่ ๑๔

สัดส่วนและอัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร
จำแนกตามประเภทของทุนถาวร คำนวณตามราคาคงที่ (๒๕๐๒ = ๑๐๐)
(%)

รายการ	สิ่งก่อสร้าง (%)	ครุภัณฑ์ (%)	การสะสมทุนถาวรรวม (%)
๑. สัดส่วนของการสะสมทุนถาวร			
๒๕๐๔–๒๕๐๙	๕๕.๔	๔๔.๖	๑๐๐.๐
๒๕๑๐–๒๕๑๔	๔๙.๓	๕๐.๗	๑๐๐.๐
๒๕๑๕–๒๕๑๙	๔๑.๑	๕๘.๙	๑๐๐.๐
๒. อัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร			
๒๕๐๔–๒๕๐๙	๑๒.๓	๒๑.๔	๑๖.๒
๒๕๑๐–๒๕๑๔	๗.๘	๙.๔	๘.๘
๒๕๑๕–๒๕๑๙	๒.๐	๙.๒	๖.๐

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๑๕

สัดส่วนและอัตราการเพิ่มของการสะสมทุนถาวร
จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ คำนวณตามราคาคงที่ (๒๕๐๕ = ๑๐๐)
(%)

รายการ	การสะสมทุนถาวรของภาคเอกชน	การสะสมทุนถาวรของภาครัฐบาล	การสะสมทุนถาวรรวม
๑. สัดส่วนของการสะสมทุนถาวร			
๒๕๐๔–๒๕๐๙	๖๗.๕	๓๒.๕	๑๐๐.๐
๒๕๑๐–๒๕๑๔	๖๗.๙	๓๒.๑	๑๐๐.๐
๒๕๑๕–๒๕๑๙	๗๗.๑	๒๒.๙	๑๐๐.๐
๒. อัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร			
๒๕๐๔–๒๕๐๙	๑๔.๘	๑๙.๒	๑๖.๒
๒๕๑๐–๒๕๑๔	๙.๑	๘.๑	๘.๘
๒๕๑๕–๒๕๑๙	๘.๘	๑.๓	๖.๐

(ดูตารางที่ ๑๖) และในประการที่สอง งบประมาณรายจ่ายในการลงทุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่หน่วยราชการต่าง ๆ ในระหว่างปี ๒๕๑๕-๒๕๑๙ ปรากฏว่าใช้ไม่หมดเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าหน่วยราชการต่าง ๆ มักจะของบประมาณมากเกินกว่าขีดความสามารถในการใช้จ่ายของตน และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าราคาวัสดุก่อสร้างแพงขึ้นเป็นอันมากจนงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ไม่พอเพียงแก่การใช้จ่ายตามโครงการก่อสร้างต่าง ๆ โครงการเหล่านั้นจึงต้องหยุดชะงักจนกว่าจะได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมอย่างพอเพียง ด้วยเหตุนี้อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการลงทุนกับรายจ่ายในการบริโภคของรัฐบาล (capital–current expenditure ratio) จึงมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี ๒๕๑๓-๒๕๑๗ แต่กลับเพิ่มขึ้นในปี ๒๕๑๘-๒๕๑๙ อันเป็นผลจากการใช้จ่ายตามโครงการ "ผันเงิน" ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช

ตารางที่ ๑๖

อัตราการเพิ่มขึ้นถัวเฉลี่ยของรายจ่ายรัฐบาลประเภทต่าง ๆ

จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ

ปีปฏิทิน ๒๕๐๔—๒๕๑๙

(%)

ปีปฏิทิน	รายจ่ายรวมของรัฐบาล	รายจ่ายในการบริโภค	รายจ่ายในการลงทุน
๒๕๐๔-๒๕๐๙	๑๓.๙๓	๙.๗๒	๒๑.๕๔
๒๕๑๐-๒๕๑๔	๑๔.๓๐	๑๔.๐๕	๑๔.๘๐
๒๕๑๕-๒๕๑๙	๑๖.๒๔	๑๗.๕๙	๑๒.๙๖
๒๕๐๔-๒๕๑๙	๑๔.๘๒	๑๓.๗๔	๑๖.๓๘

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในระหว่างปี ๒๕๐๔-๒๕๑๙ รัฐบาลเก็บภาษีอากรได้เพิ่มขึ้นโดยถัวเฉลี่ยปีละ ๑๒.๒% แต่รายจ่ายในการบริโภคของรัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยถัวเฉลี่ยปีละ ๑๓.๗% ในช่วงระยะเดียวกัน การที่รายจ่ายในการบริโภคเพิ่มขึ้นในอัตราสูงมากเช่นนี้ มีผลให้การออมของภาครัฐบาล (public saving) อยู่

ในเกณฑ์ต่ำ[๑๐] (ดูตารางที่ ๑๗) ซึ่งหมายความว่ารายได้ส่วนที่เหลือไว้สำหรับการใช้จ่ายในการลงทุนพลอยมีน้อยตามไปด้วย (ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงต้องหันไปหารายรับจากการก่อหนี้สาธารณะ แต่การก่อหนี้สาธารณะก็มีขีดจำกัดตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ ในปี ๒๕๑๕ รัฐบาลจึงประกาศผ่อนคลายขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะ ดังที่ปรากฏในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๐๓

ตารางที่ ๑๗

การออมของภาครัฐบาลระหว่างปี ๒๕๑๕—๒๕๑๙

(ล้านบาท)

ปีปฏิทิน	(๑) รายได้จริงของรัฐบาล	(๒) รายจ่ายจริงของรัฐบาล	(๓) รายจ่ายในการบริโภคของรัฐบาล	(๔) การออมของภาครัฐบาล (๑)−(๓)	(๕) การออมเทียบกับรายได้จริงของรัฐบาล % (๔) ÷ (๑)
๒๕๑๕	๒๑,๕๓๕	๒๘,๖๓๗	๒๐,๘๕๔	๖๘๑	๓.๑๖
๒๕๑๖	๒๖,๙๕๐	๓๒,๓๑๑	๒๔,๔๙๔	๒,๔๕๖	๙.๑๑
๒๕๑๗	๓๘,๙๕๘	๓๕,๒๓๙	๒๘,๘๙๕	๑๐,๐๖๓	๒๖.๐๙
๒๕๑๘	๓๙,๕๖๘	๔๕,๓๗๔	๓๕,๒๑๒	๔,๓๕๖	๑๑.๐๑
๒๕๑๙	๔๓,๕๒๘	๕๗,๗๗๗	๔๒,๓๖๗	๑,๑๖๑	๒.๖๗

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

(จ) ผลที่มีต่อการกระจายรายได้ประชาชาติ

กลยุทธการพัฒนาเศรษฐกิจที่เลือกใช้ โดยเน้นถึงการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและมิได้พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร ไม่เพียงแต่จะทำให้ความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนในภาคตัวเมืองกับประชาชนในภาคชนบทมีมากขึ้นเท่านั้น หากยังมีผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติระหว่างประชาชนในชั้นของเงินได้ต่าง ๆ และระหว่างประชาชนในภาคภูมิศาสตร์ต่าง ๆ อีกด้วย (รายละเอียดดูหัวข้อที่ ๒.๓)

๑๐. มีข้อน่าสังเกตว่า การออมของภาครัฐบาลเมื่อเทียบกับรายได้ของภาครัฐบาลในปี ๒๕๑๗ สูงถึง ๒๖% (ดูตารางที่ ๑๗) เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากรายได้จากการเก็บภาษีอากรในปีนั้นมียอดรวมสูงผิดปกติ ดูคำอธิบายในเชิงอรรถที่ ๓ หน้า ๑๕๑

๒.๒ เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

แม้ว่าเครื่องมือทางการคลังจะถูกใช้ไปเพื่อเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติได้มีการประสานนโยบายการคลังเข้ากับนโยบายการเงินเพื่อมิให้ระบบเศรษฐกิจประสบปัญหาเสถียรภาพของราคา ด้วยการระมัดระวังมิให้ส่วนแตกต่างระหว่างอัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินกับอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิต เกินกว่า ๕–๗% หลักปฏิบัติ (rule of thumb) ดังกล่าวนี้ ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีปริมาณเงิน (quantity theory of money)[๑๑] และไม่ว่าหลักปฏิบัติดังกล่าวนี้จะมีข้อสนับสนุนทางทฤษฎีมากน้อยเพียงใด แต่ข้อเท็จจริงก็มีอยู่ว่าในระหว่างปี ๒๕๐๔–๒๕๑๙ ระบบเศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพของราคามากพอสมควร หากเรานิยาม "เสถียรภาพของราคา" ให้หมายถึง สภาวการณ์ที่ดัชนีราคาผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นไม่เกินปีละ ๔% ในจำนวน ๑๖ ปี ระหว่างปี ๒๕๐๔–๒๕๑๙ มีเพียง ๔ ปี เท่านั้น ที่ระบบเศรษฐกิจไม่มีเสถียรภาพของราคา (ดูตารางที่ ๑๘) และในจำนวนนี้มีเพียง ๒ ปีเท่านั้น ที่อัตราเงินเฟ้อสูงกว่า ๑๐% (คือ ปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗) และโดยทั่วไป ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นมักจะมีสาเหตุจากปัจจัยภายนอกประเทศ (imported inflation) และสภาพฝนแล้ง ซึ่งกระทบกระเทือนต่อการผลิตพืชผลประเภทอาหาร

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การใช้มาตรการทางการคลังของรัฐบาลมุ่งไปในทางป้องกันภาวะเงินเฟ้อ มากกว่าที่จะมุ่งไปในการแก้ไขปัญหาความไร้เสถียรภาพของราคา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือนอกเหนือจากการประสานนโยบายการคลังเข้ากับนโยบายการเงิน เพื่อป้องกันมิให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตมากจนเกินไปแล้ว แนวนโยบายการคลังที่เลือกใช้มีลักษณะพึ่งพิงการทำงานของตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (automatic stabilizers)

---

๑๑. จากทฤษฎีปริมาณเงิน $MV = PY$ หากเราเขียนใหม่เป็น

$$M = K P Y$$

$$g_m = g_k + g_p + g_y$$

ในที่นี้ g_m คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงิน

g_k คือ อัตราการเปลี่ยนแปลงของส่วนกลับของอัตราการหมุนเวียนของเงิน

g_p คือ อัตราเงินเฟ้อ

g_y คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติคำนวณตามราคาคงที่

หากสมมติว่า g_k เท่ากับศูนย์และ $g_p \leq ๕\%$

$$g_m - g_y \leq ๕\%$$

ตารางที่ ๑๘

การแจงแจกอัตราเงินเฟ้อระหว่างปี ๒๕๐๔–๒๕๑๘

(จำนวนปี)

อัตราเงินเฟ้อ (%)	จำนวนปี
๐.๐–๒.๐	๕
๒.๑–๔.๐	๗
๔.๑–๖.๐	๒
๖.๑–๘.๐	๐
๘.๑–๑๐.๐	๐
มากกว่าร้อยละ ๑๐	๒
รวม	๑๖

ที่มา คำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานคร ของกระทรวงพาณิชย์

เป็นสำคัญ[๑๒] การดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคา ด้วยการปรับค่าของเครื่องมือด้านภาษีอากร และด้านการใช้จ่าย (Discretionary Fiscal Policy) ไม่สู้ได้ปรากฏให้เห็นมากนัก (ยกเว้นในปี ๒๕๑๗)[๑๓] ดังที่นายอัมมาร์ สยามวาลา ได้กล่าวไว้ว่า "*.....เราสามารถสรุปพฤติกรรมของรัฐบาลที่มีต่อความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจมหภาคในช่วงปี ๒๕๐๑–๒๕๑๕ ได้ด้วยคำเพียงคำเดียวคือ การเฉยเมย และในเมื่อความจริงได้ปรากฏแล้วว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมั่นคงดี และกลไกของระบบเศรษฐกิจไทยก็มีตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติแฝงเร้นอยู่ในตัว การเฉย*

๑๒. คำอธิบายเรื่องนี้ดู อัมมาร์ สยามวาลา "เสถียรภาพ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ในประเทศไทย" ในรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *สังคมกับเศรษฐกิจ* (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๑๙) หน้า ๗๖–๘๕

๑๓. ในปี ๒๕๑๗ ได้มีการลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้าจำเป็นแก่การครองชีพที่นำเข้าเพื่อผ่อนคลายแรงกดดันของเงินเฟ้อ ในกรณีเช่นนี้ เราจะเห็นได้ว่า ในระหว่างปี ๒๕๐๔–๒๕๑๙ อัตราอากรขาเข้าถูกใช้เป็นเครื่องมือสำหรับเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจอย่างน้อย ๓ เป้าหมาย คือ (ก) เป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิตที่นำเข้ามาใช้ในการผลิตในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม (ข) เป้าหมายดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศด้วยการขึ้นอากรขาเข้าสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยที่นำเข้าเพื่อลดการนำเข้า (ค) เป้าหมายเสถียรภาพของราคา ด้วยการลดราคาขาเข้าสำหรับสินค้าจำเป็นแก่การครองชีพที่นำเข้า

เมยอาจเป็นกลยุทธที่ดี และอาจเป็นกลยุทธที่ดีที่สุดเสียด้วย..... แต่การเฉยเมยนี้ ถ้านำไปใช้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปหมดสิ้น ดังในปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗ คงจะหาส่วนดีมากล่าวได้ยากมาก....."[๑๔] และสรุปว่า "*.....ความสงบราบเรียบในช่วง ๒๕๐๑-๒๕๑๕ เห็นจะไม่มีวันย้อนกลับมาอีกเป็นแน่.....*"[๑๕]

๒.๓ เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ

ดังได้กล่าวแล้วว่า ผลของการมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติทั้งระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรม ระหว่างภาคภูมิศาสตร์ต่าง ๆ และระหว่างประชาชนในชั้นของเงินได้ชั้นต่าง ๆ มีความไม่เป็นธรรมมากขึ้น กล่าวโดยทั่วไปแล้วนโยบายการคลังในระหว่างปี ๒๕๐๔-๒๕๑๙ มิได้ให้ความสนใจต่อเป้าหมายเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติมากนัก แม้ว่านับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๒๗ ได้มีความพยายามที่จะใช้มาตรการในด้านการส่งเสริมลงทุนเพื่อกระจายความเจริญระหว่างภาคภูมิศาสตร์ และแม้ว่าในระหว่างปี ๒๕๑๘-๒๕๑๙ รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้พยายามทุ่มพัฒนาชนบทโดยอาศัยโครงการผันเงิน แต่มาตรการที่ใช้ยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร

การจัดสรรบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ อาจเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติได้ หากประโยชน์ที่ได้จากบริการสาธารณะเหล่านี้ตกแก่ประชาชนผู้ยากจน และภาระรายจ่ายตกแก่ประชาชนที่มีฐานะเศรษฐกิจดี แต่เมื่อพิจารณาถึงการจัดสรรบริการสาธารณะที่สำคัญบางประเภทไม่ว่าจะเป็นบริการการศึกษา บริการสาธารณสุข และบริการการเคหะ ประโยชน์ที่ได้ส่วนใหญ่ตกแก่ประชาชนในภาคตัวเมือง (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรุงเทพมหานคร) และประชาชนที่มีฐานะปานกลางและฐานะดี[๑๖] การจัดสรรบริการสาธารณะจึงมิได้มีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น

เมื่อเราจำแนกรายจ่ายของรัฐบาลตามลักษณะทางเศรษฐกิจ (economic classification) โดยแยกออกเป็นรายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการ (exhaustive expenditure) กับรายจ่ายเงินโอน (transfer expenditure) รายจ่ายเงินโอนเป็นรายจ่ายที่โอนอำนาจซื้อจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน

---

๑๔. อ้างแล้ว หน้า ๘๓

๑๕. เพิ่งอ้าง หน้า ๘๕

๑๖. ในกรณีของการศึกษา ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ *เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา* (สมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ๒๕๑๙)

จึงเป็นรายจ่ายที่ช่วยลดความแตกต่างในด้านฐานะเศรษฐกิจระหว่างประชาชนได้ หากผู้ที่ได้รับเงินโอนจากรัฐบาล เป็นผู้ที่มีฐานะเศรษฐกิจยากจน ในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รายจ่ายเงินโอนมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๑๔–๑๕ ของรายจ่ายรวมของรัฐบาล และในจำนวนนี้ประมาณมากกว่า ๕๐% เป็นรายจ่ายในรูปดอกเบี้ยเงินกู้ของรัฐบาล ซึ่งผู้ที่ได้รับเงินโอนประเภทนี้ได้แก่ สถาบันการเงิน และประชาชนที่มีฐานะเศรษฐกิจดีพอที่จะเป็นเจ้าหนี้รัฐบาล

ในด้านภาษีอากร โครงสร้างของระบบภาษีอากรที่เป็นอยู่ไม่เพียงแต่จะไม่ช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติเท่านั้น หากทว่ากลับมีส่วนทำให้ความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนมีมากขึ้นอีกด้วย ดังที่นายเจย์ ซัลกิน พบว่าความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติของภาษีอากร (income elasticity of taxation) ในระหว่างปี ๒๕๐๖–๒๕๑๑ มีค่าน้อยกว่าหนึ่ง แสดงว่าโครงสร้างอัตราภาษีอากรทั้งหมด (tax rate structure) มีลักษณะเป็นโครงสร้างอัตราภาษีแบบถดถอย (tax regressivity) ซึ่งไม่ช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น มิหนำซ้ำค่าความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติของภาษีอากรกลับลดน้อยถอยลง แสดงว่านโยบายภาษีอากรของรัฐบาลมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความไม่เป็นธรรมมากขึ้น (ดูตารางที่ ๑๙)[๑๗]

ตารางที่ ๑๙

ความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติและต่อรายจ่าย

ของภาษีอากรในเมืองไทย ๒๕๐๖–๒๕๑๑

ความยืดหยุ่นของภาษีอากร	๒๕๐๖	๒๕๑๑
ความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติ	๐.๘๗๒	๐.๘๐๒
ความยืดหยุ่นต่อรายจ่าย	๑.๐๙๔	๑.๐๕๙

ที่มา : เชิงอรรถที่ ๑๗

นอกจากนี้ นายเมธี ครองแก้ว แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ยังพบว่า เมื่อคำนวณภาระภาษีเทียบกับเงินได้ของครอบครัว โดยอาศัยสถิติข้อมูลในปี ๒๕๑๒

๑๗. J.S. Salkin and D. Chalayontawatn, *Changes in Tax Incidence in Thailand from 1963–1968* (mimeograph 1974).

อัตราส่วนระหว่างภาษีที่รับภาระกับเงินได้ มีค่าสูงสุดสำหรับครอบครัวที่มีเงินได้ต่ำสุดและมีค่าต่ำสุดสำหรับครอบครัวที่มีเงินได้สูงสุด นอกจากนี้ ค่าสัมประสิทธิ์จินิ (Gini Coefficient) ภายหลังการเก็บภาษียังสูงกว่าก่อนเก็บภาษีอีกด้วย แสดงว่านโยบายภาษีอากรมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติเลวร้ายลง (ดูตารางที่ ๒๐)[๑๘]

ตารางที่ ๒๐

อัตราส่วนระหว่างภาระภาษีกับเงินได้ของครอบครัวไทยในปี ๒๕๑๒

จำแนกตามชั้นของเงินได้

(%)

ชั้นของเงินได้ต่อครอบครัว (บาท)	อัตราภาระภาษีที่แท้จริง
ต่ำกว่า ๓,๐๐๐	๕๒.๒๐
๓,๐๐๐–๕,๙๙๙	๓๕.๐๐
๖,๐๐๐–๘,๙๙๙	๓๑.๖๓
๙,๐๐๐–๑๑,๙๙๙	๓๐.๘๑
๑๒,๐๐๐–๑๔,๙๙๙	๒๘.๘๗
๑๕,๐๐๐–๑๗,๙๙๙	๒๘.๒๕
๑๘,๐๐๐ ขึ้นไป	๒๔.๘๗
สัมประสิทธิ์จินิก่อนหักภาษี	๐.๕๒๖๙
สัมประสิทธิ์จินิหลังหักภาษี	๐.๕๖๑๓

ที่มา : เมธี ครองแก้ว "ภาระของภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทย ปี ๒๕๑๒" ใน ณรงค์ชัย อัครเศรณี และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *รักเมืองไทยเล่มสอง* (โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๑๙) ตารางที่ ๖ หน้า ๑๘๑ และหน้า ๑๘๓

๓. นโยบายการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล ๒๕๐๔–๒๕๑๙

การก่อหนี้สาธารณะเป็นวิธีการหาเงินมาชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณวิธีหนึ่ง ในระหว่างปี ๒๕๐๔–๒๕๑๙ อาจกล่าวได้ว่า หนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือในการระดมเงินของรัฐบาล

๑๘. เมธี ครองแก้ว ภาระของภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทย ปี ๒๕๑๒" ในณรงค์ชัย อัครเศรณี และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *รักเมืองไทย เล่มสอง* (โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๑๙)

เพื่อนำมาใช้จ่ายตามเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ มากกว่าที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคา ในกรณีของหนี้สาธารณะภายในประเทศ (internal public debt) นั้น มีข้อสังเกตที่สำคัญอย่างน้อย ๒ ประการคือ.–

(๑) การใช้หนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือในการระดมเงินทุน จะมีผลให้การออมรวม (aggregate saving) และการสะสมทุน (capital accumulation) ของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ก็ต่อเมื่อหนี้สาธารณะที่ก่อขึ้นมีผลในการลดการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยของประชาชน แต่เมื่อเราพิจารณาสถิติการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศ จำแนกตามประเภทเจ้าหนี้ เราจะพบว่าเอกชนที่มิใช่สถาบันการเงินมีส่วนในการถือหลักทรัพย์รัฐบาลน้อยมาก ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล เกือบจะไม่มีผลในการเพิ่มการออมของระบบเศรษฐกิจเลย ผลกระทบที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นผลที่มีต่อรูปแบบในการถือเงินออม (pattern of savings) เป็นสำคัญ

(๒) เมื่อพิจารณาในแง่ของเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ การหาเงินมาใช้จ่ายของรัฐบาล ด้วยวิธีการก่อหนี้สาธารณะ (debt finance) เป็นวิธีการที่มีข้อเสียมากกว่าวิธีการหาเงินด้วยการเก็บภาษีอากร (tax finance) กล่าวคือ ในประการแรก การหาเงินด้วยการก่อหนี้สาธารณะนั้น ก่อให้เกิดผลกดดันในการลดการลงทุนของเอกชน (investment–depressing effect) มากกว่าวิธีการหาเงินด้วยการเก็บภาษีอากร[๑๙] และในประการที่สอง หนี้สาธารณะที่รัฐบาลก่อขึ้นนั้นทำให้รัฐบาลมีภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ในอนาคต หากรายจ่ายดังกล่าวนี้ ยิ่งเพิ่มมากขึ้นเพียงใด รายได้ของรัฐบาลส่วนที่มีเหลือไว้สำหรับการใช้จ่ายเพื่อเป้าหมายต่าง ๆ จะยิ่งมีน้อยเพียงนั้น ในระหว่างปี ๒๕๐๔–๒๕๑๙ รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะก่อหนี้ระยะยาว (พันธบัตร) มากกว่าการก่อหนี้ระยะสั้น (ตั๋วเงินคลัง) ผลก็คือ ภาระรายจ่ายในการชำระหนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา (ดูตารางที่ ๒๑) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลต้องผ่อนคลายขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะ (maximum borrowing margin) ในปี ๒๕๑๕

แต่เดิมตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้กำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะไว้ว่า (มาตรา ๙ ทวิ วรรค ๑)

---

๑๙ R.A. Musgrave and P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Pracitice* (New York : Mc–Graw–Hill, 1976), pp. 511–2.

ตารางที่ ๒๑

งบประมาณรายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้

เทียบเป็นร้อยละของงบประมาณรายจ่ายรวมและของ GDP ตามราคาปัจจุบัน

๒๕๐๔–๒๕๑๙ (ล้านบาท)

ปี	GDP ตามราคาปัจจุบัน	งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล (G)	รายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ (G_d)	$\frac{G_d}{G}$ (%)	$\frac{G_d}{GDP}$ (%)
๒๕๐๔	๕๘,๙๗๐	๖,๖๖๐			
๒๕๐๕	๖๓,๗๙๓	๙,๑๖๕	๑,๒๑๙	๑๓.๓	๑.๙๑
๒๕๐๖	๖๘,๐๗๙	๑๐,๗๘๐	๑,๒๓๗	๑๑.๕	๑.๘๒
๒๕๐๗	๗๔,๖๖๗	๑๑,๔๓๐	๑,๐๓๙	๙.๑	๑.๓๙
๒๕๐๘	๘๔,๓๐๓	๑๒,๘๗๐	๖๘๘	๓.๓	๐.๘๒
๒๕๐๙	๑๐๑,๓๗๕	๑๕,๑๔๑	๗๗๙	๕.๒	๐.๗๗
๒๕๑๐	๑๐๘,๒๒๔	๑๙,๒๒๘	๑,๓๒๕	๖.๙	๑.๒๒
๒๕๑๑	๑๑๗,๓๐๗	๒๑,๒๖๒	๑,๒๐๐	๕.๖	๑.๐๒
๒๕๑๒	๑๒๘,๕๖๖	๒๓,๙๖๐	๑,๙๕๖	๘.๒	๑.๕๒
๒๕๑๓	๑๓๖,๐๖๐	๒๗,๓๐๐	๒,๓๔๐	๘.๖	๑.๗๒
๒๕๑๔	๑๔๔๖๐๗	๒๘,๖๔๕	๒,๕๘๕	๙.๐	๑.๗๙
๒๕๑๕	๑๖๔,๖๒๖	๒๙,๐๐๐	๓,๔๑๘	๑๑.๘	๒.๐๘
๒๕๑๖	๒๑๖,๕๔๓	๓๒,๐๓๐	๓,๘๐๑	๑๑.๙	๑.๗๖
๒๕๑๗	๒๖๘,๙๗๓	๓๙,๐๒๘	๕,๑๙๒	๑๓.๓	๑.๙๓
๒๕๑๘	๒๙๑,๗๘๗	๔๘,๐๐๐	๖,๓๘๖	๑๒.๖	๒.๑๙
๒๕๑๙	๓๓๒,๑๗๗	๖๒,๖๕๐	๗,๖๓๙	๑๒.๒	๒.๓๐

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ

"เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมออกใช้แล้ว ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินมาจ่ายได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม"

ดังนั้น เมื่องบประมาณขาดดุล และรัฐบาลหาเงินชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยการก่อหนี้สาธารณะเพียงอย่างเดียว สมการที่ (๑) จะกลายเป็น

$$G_T = T + N + D \quad \text{.....(2)}$$

และหนี้สาธารณะที่ก่อขึ้น จะต้องไม่เกิน ๒๐% ของงบประมาณรายจ่าย

$$D \leq 0.2\ G_T \quad \text{.....(3)}$$

เมื่อแทนค่าอสมการที่ (๓) ในสมการที่ (๒) เราจะได้

$$G_T \leq 1.25\ (T + N) \quad \text{.....(4)}$$

ดังนั้น ก่อนปีงบประมาณ ๒๕๑๖ งบประมาณรายจ่ายจะมีมากกว่า ๑.๒๕ เท่าของประมาณการรายได้ของรัฐบาลมิได้ อย่างไรก็ตาม โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๐๓ (ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๑๕) ได้มีการผ่อนคลายขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะ โดยกำหนดว่าการกู้เงินในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(๑) ร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว แล้วแต่กรณี กับอีก

(๒) ร้อยละ ๘๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

ดังนั้น ถ้าเรากำหนดให้ G_d แทนงบประมาณรายจ่ายในการชำระคืนต้นเงินกู้ (ไม่รวมดอกเบี้ยและค่าบริหารหนี้สาธารณะ) และ G_n แทนงบประมาณรายจ่ายอื่น ๆ ที่มิใช่รายจ่ายในการชำระต้นเงินกู้

$$D \leq 0.2\ G_T + 0.8\ G_d \quad \text{.....(5)}$$

เมื่อแทนค่าอสมการที่ (๕) ในสมการที่ (๒)

$$G_n \leq 1.25\ (T + N) \quad \text{.....(6)}$$

ดังนั้น จะเห็นได้ว่างบประมาณรายจ่ายที่มิใช่รายจ่ายในการชำระต้นเงินกู้ จะมีมากกว่า ๑.๒๕ เท่าของประมาณการรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ มิได้ ส่วนงบประมาณรายจ่ายในการชำระต้นเงินกู้จะเป็นเท่าใดนั้น อยู่นอกเหนือการควบคุมตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ข้อพึงสังเกตที่สำคัญก็คือ

(๑) แม้ว่าการกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะจะเป็นอุปสรรคในการหาเงินของรัฐบาล เพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ แต่มาตรการดังกล่าวนี้ก็มีประโยชน์ในการป้องกันมิให้งบประมาณมีส่วนขาดดุลมากเกินไปจนเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทาง

เศรษฐกิจประการหนึ่ง และในประการที่สอง วิธีการหาเงินด้วยการก่อหนี้สาธารณะเป็นวิธีการที่มีผลเสียมากกว่าการหาเงินด้วยการเก็บภาษีอากร หากพิจารณาจากเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก

(๒) แม้ว่าการก่อหนี้สาธารณะจะมีขีดจำกัดตามกฎหมาย แต่ขีดจำกัดดังกล่าวนี้ก็หามีประสิทธิผลแต่ประการใด เพราะการกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะที่เป็นอยู่นี้ กำหนดโดยอาศัย งบประมาณ รายจ่ายเป็นฐาน ซึ่งในที่สุดแล้ว ส่วนขาดดุลของงบประมาณจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ ประมาณการรายได้ เป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากสมการที่ (๖)ว่า หากประมาณการรายได้ยิ่งสูงมากเพียงใด ส่วนขาดดุลของงบประมาณก็จะยิ่งมีโอกาสเพิ่มขึ้นได้มากเพียงนั้น ดังนี้จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดที่เป็นอยู่นี้ มิใช่มาตรการที่ดีในการป้องกันปัญหา เงินเฟ้อ และนอกจากนี้หากระบบเศรษฐกิจประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (depression) ข้อกำหนดดังกล่าวนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ[๒๐]

---

๒๐ จากสมการที่ (๖) จะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี หากไม่รวมรายจ่ายในการชำระคืนต้นเงินกู้จะขาดดุลได้ไม่เกิน ๒๕% ของประมาณการรายได้ ส่วนรายจ่ายในการชำระคืนต้นเงินกู้จะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลในอดีต หากเกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินที่มีส่วนขาดดุลมากแล้ว การกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะจะเป็นอุปสรรคที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำได้อย่างเต็มที่