

# นโยบายการคลังของรัฐบาลในระหว่างปี 2504-2519\*

## 1. ความเบื้องต้น

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 9 บัญญัติไว้ว่า

“ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แสดงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่า ก็ให้แสดงวิธีที่จะจัดการแก้ส่วนเกินดุลนั้น ในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง”

โดยนัยของบทบัญญัติดังกล่าวนี้ รายรับของรัฐบาล (Government Receipt) ประกอบด้วยรายรับประเภทรายได้ (Government Revenue = R) และรายรับประเภทเงินกู้ (Public Debt = D) งบประมาณแผ่นดินจึงต้องสมดุลเสมอ กล่าวคือ รายจ่ายรวมของรัฐบาล ( $G_T$ ) จะต้องเท่ากับรายรับของรัฐบาลเสมอ อย่างไรก็ตาม ความสมดุลของงบประมาณแผ่นดินตามนัยของมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ดังกล่าวข้างต้นเป็นความสมดุลทางบัญชี หาใช่ความสมดุลในความหมายของเศรษฐศาสตร์การคลังแต่ประการใดไม่ เพราะความสมดุลของงบประมาณในความหมายของเศรษฐศาสตร์การคลังนั้น พิจารณาจากรายจ่ายรวมของรัฐบาลเทียบกับรายรับประเภทรายได้ของรัฐบาลเท่านั้น หากรายได้น้อยกว่ารายจ่าย รัฐบาลจึงต้องมีวิธีการหาเงินมาชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณ และหากรายได้มากกว่ารายจ่าย รัฐบาลจึงต้องมีวิธีการจัดการกับส่วนเกินดุลนั้น การชดเชยส่วนขาดดุลก็ดี และการจัดการกับส่วนเกินดุลงบประมาณก็ดี โดยทั่วไปรัฐบาลมักจะอาศัยหนี้สาธารณะ (D) และเงินคงคลัง (C) เป็นเครื่องมือ ดังนั้น เมื่อบประมาณแผ่นดินอยู่ในภาวะสมดุลทางบัญชี และรายได้ของรัฐบาลประกอบด้วยรายได้จากการเก็บภาษีอากร (T) และรายได้ที่มีใช้ภาษีอากร (N)

$$\begin{aligned}G_T &= R \pm D \pm C \\ &= T + N \pm D \pm C\end{aligned}$$

---

\* บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาประจำปีของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2521 ต่อมาตีพิมพ์ใน วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 7 เล่ม 4 (เมษายน-มิถุนายน 2521) หน้า 146-177

โดยเหตุนี้ ในการประเมินนโยบายการคลังในระหว่างปี 2504-2509 เราจึงพิจารณาโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ (Debt Management Policy) ควบคู่กันไปด้วย

## 2. โครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลกับเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจระหว่างปี 2504-2519

ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ผู้บริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องเลือกและกำหนดมูลค่าเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ (Target Variables) ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่างๆ เหล่านี้โดยเด่นชัด แล้วจึงเลือกและกำหนดมูลค่าเครื่องมือ (Instrument Variables) เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุเป้าหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้จำนวนเครื่องมือที่เลือกใช้อย่างน้อยที่สุดก็ต้องเท่ากับจำนวนเป้าหมายที่กำหนดขึ้น (Tinbergen 1952 ; Johansen 1965)

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา แม้รัฐบาลชุดต่างๆ จะระบุเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจไว้โดยชัดเจนบ้าง และคลุมเครือบ้างตามแต่กรณี และแม้จะมีการกำหนดค่าของเป้าหมายทางเศรษฐกิจบางเป้าหมายก็ตาม แต่สิ่งที่เป็นปัญหาพื้นฐานของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจก็คือ การขาดการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ไว้โดยกระจ่างชัด และการขาดการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนเครื่องมือกับจำนวนเป้าหมาย ซึ่งเป็นเหตุให้การบริหารนโยบายเศรษฐกิจเป็นไปอย่างไร้ทางเสื่อ และระบบเศรษฐกิจไม่อาจบรรลุเป้าหมายทุกเป้าหมายที่กำหนดขึ้นได้

การบริหารนโยบายการคลังมีปัญหาพื้นฐานคู่ดังการบริหารนโยบายเศรษฐกิจอื่นๆ กล่าวคือ มิได้มีการระบุว่า จะใช้เครื่องมือทางการคลังสำหรับการคลบ้นดาลให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายอะไรบ้าง และเป้าหมายเหล่านั้นมีลำดับความสำคัญแตกต่างกันอย่างไรหรือไม่ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากผลของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา เราอาจกล่าวได้โดยไม่ผิดนักว่า รัฐบาลในอดีตและปัจจุบันใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แม้ว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม (2515-2519) และฉบับที่สี่ (2520-2524) จะได้ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติมากขึ้น แต่มาตรการที่เลือกใช้ก็ไม่เพียงพอที่จะเอื้ออำนวยให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ และสิ่งที่น่าสังเกตก็คือ การเลือกใช้เครื่องมือทางการคลังก็เน้นการใช้เครื่องมือทางด้านรายจ่ายมากกว่าเครื่องมือทางด้านรายได้

### 2.1 เป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจ

เครื่องมือของนโยบายการคลังประกอบด้วยเครื่องมือทางด้านรายได้และเครื่องมือทางด้านรายจ่าย สำหรับรายได้ของรัฐบาลนั้นอาจจำแนกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

- (ก) รายได้จากการเก็บภาษีอากร
- (ข) รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ
- (ค) รายได้จากรัฐพาณิชย์
- (ง) รายได้อื่น ๆ

จากตารางที่ 1 เราจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของรายได้รัฐบาล รายได้จาก การเก็บภาษีอากรมีมากกว่าร้อยละ 90 ของรายได้รวมของรัฐบาล แม้ว่าสัดส่วนดังกล่าวนี้ในช่วง ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จะลดลงจากช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่งและฉบับที่สองก็ตาม แต่ รายได้จากการเก็บภาษีอากรยังคงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล และเป็นที่น่าสังเกตว่า ความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากร (Tax Effort) ในระหว่างปี 2515-2519 มีมากกว่าในช่วงปี 2504-2509 และ 2510-2514 ดังจะเห็นได้ว่า รายได้จากการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 17.6% ในระหว่างปี 2515-2519 เทียบกับ 11.4% ในระหว่างปี 2504-2509 และ 8.1% ในระหว่างปี 2510-2514 (ดู ตารางที่ 2)

โดยทั่วไป ภาษีอากรอาจใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างน้อย 2 แนวทาง แนวทางที่หนึ่งก็คือ การใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการระดมเงินของรัฐบาลเพื่อนำรายได้ ไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาต่างๆที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนแนวทาง ที่สองก็คือ การใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ (Economic Incentives) เพื่อชักจูงให้เอกชนเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม การเลือกแนวนโยบายการ ภาษีอากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างแนวทางทั้งสองนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับวิจระณญาณของผู้บริหาร ราชการแผ่นดินในเรื่องบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐบาลกับภาคเอกชน ถ้าต้องการให้ภาครัฐบาลมี บทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้น ก็ควรที่จะเลือกแนวทางที่หนึ่ง แต่ถ้าต้องการให้ภาคเอกชนมีบทบาททาง เศรษฐกิจมากขึ้น ก็ควรที่จะเลือกแนวทางที่สอง (Kaldor 1964 : 225-254) แม้ว่าแนวนโยบายภาษีอากร เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา จะมีลักษณะผสมระหว่าง แนวทางทั้งสองนี้ แต่อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลไทยในอดีตและปัจจุบันเน้นการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือ ในการจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการระดมเงินของรัฐบาล ผลประการหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือ อัตราส่วนระหว่างรายได้จากการเก็บภาษีอากรกับรายได้ประชาชาติซึ่ง กำหนดตามราคาปัจจุบัน (Tax-GDP ratio) ค่อนข้างต่ำและค่อนข้างคงตัว ตลอดช่วงระหว่างปี 2504-2519 สัดส่วนดังกล่าวนี้อยู่ในช่วง 11.65-13.48% (ดูตารางที่ 3) ซึ่งนับว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับ ประเทศที่อยู่ในลำดับขั้นของการพัฒนาที่ใกล้เคียงกัน จริงอยู่การที่สัดส่วนดังกล่าวนี้อยู่ในเกณฑ์ต่ำนั้น สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะระบบเศรษฐกิจมีศักยภาพในการเก็บภาษีอากร (Taxation Potential) ต่ำ และเป็นเพราะแนวนโยบายของรัฐที่เน้นการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจทาง

เศรษฐกิจ แต่สาเหตุอีกส่วนหนึ่งนั้นเป็นเพราะความพยายามในการเก็บภาษีอากร (Tax Effort) ยังมีน้อยกว่าที่ควร

รายได้จากการเก็บภาษีอากรของรัฐบาลมียอดรวมเพิ่มขึ้นเกือบทุกปี ยกเว้นปี 2518 ซึ่งมียอดรวมต่ำกว่าปี 2517 (35,019 ล้านบาท เทียบกับ 36,252 ล้านบาท)<sup>1</sup> อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้จากการเก็บภาษีอากรระหว่างปี 2504-2519 เฉลี่ยปีละ 12.2% (ดูตารางที่ 2) ภาษีอากรที่เก็บได้ส่วนใหญ่ยังคงเป็นภาษีทางอ้อม<sup>2</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีที่เรียกเก็บจากการบริโภค (Consumption Taxes) อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี 2504-2519 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีอากรอย่างสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า

(ก) สัดส่วนของภาษีทางตรงเมื่อเทียบกับภาษีอากรทั้งหมด มีแนวโน้มสูงขึ้นจาก 9.7% ในปี 2504 เป็น 18.1% ในปี 2518 และกลับลดลงเหลือ 17.3% ในปี 2519 (สัดส่วนเฉลี่ยระหว่างปี 2504-2519, 2510-2514 และ 2515-2519 ดูตารางที่ 3)

(ข) ภาษีศุลกากร (อากรขาเข้าและอากรขาออก) ซึ่งเคยเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญอันดับสูงสุดในการบรรดารายได้จากการเก็บภาษีอากรทั้งหลาย มีความสำคัญลดน้อยถอยลง ในระหว่างปี 2504-2507 รายได้จากภาษีศุลกากรมีมูลค่ามากกว่า 50% ของภาษีทางอ้อม แต่นับตั้งแต่

<sup>1</sup> รายได้จากการเก็บภาษีอากรในปี 2517 มียอดรวมสูงผิดปกติ กล่าวคือ เพิ่มขึ้นจากปี 2516 ถึง 48.3% ทั้งนี้เป็นผลจาก

(ก) การเพิ่มอัตราค่าพริเมียมที่เก็บจากข้าวที่ส่งออกไปขายต่างประเทศในครั้งแรกของปี 2517 รวมสองครั้ง คือ เมื่อวันที่ 31 มกราคม และ 22 มีนาคม ทั้งนี้เพื่อลดการส่งออกและตรึงราคาข้าวภายในประเทศ

(ข) การประกาศขึ้นราคาประเมินอากรขาออกสำหรับสินค้าส่งออกประเภทต่าง ๆ เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2517 และ

(ค) การเก็บภาษีการค้าจากน้ำตาลทรายและน้ำตาลดิบที่ส่งออกนอกราชอาณาจักรในอัตรา 7% ของรายรับตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2517 ขณะเดียวกันก็มีการเก็บพริเมียมน้ำตาลจากน้ำตาลส่งออก ซึ่งมีลักษณะเป็นภาษีขาออกที่เรียกเก็บตามราคา

ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการที่กล่าวไว้ในข้อ (ก) (ข) และ (ค) ทำให้รายได้จากการเก็บภาษีขาออกในปี 2517 เพิ่มขึ้นจากปี 2516 ถึง 380.4% (5,001 ล้านบาท เทียบกับ 1,041 ล้านบาท) อย่างไรก็ตาม ในปลายปี 2517 มีการลดอัตราพริเมียมข้าวรวม 3 ครั้ง คือ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 29 ตุลาคม และ 25 ธันวาคม ประกอบกับการประกาศลดราคาประเมินอากรขาออกสำหรับสินค้าส่งออกประเภทต่างๆ เป็นเหตุให้รายได้จากการเก็บภาษีขาออกในปี 2518 ลดลงเหลือ 1,435 ล้านบาท เทียบกับ 5,001 ล้านบาทในปี 2517 นอกจากนี้ การประกาศลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้าจำเป็นที่นำเข้ารวม 306 รายการ เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2517 มีผลให้รายได้จากการเก็บภาษีขาเข้าในปี 2518 มีน้อยกว่าที่ควร (8,527 ล้านบาท เทียบกับ 8,365 ล้านบาทในปี 2517 มูลค่าสินค้าเข้าในปี 2518 เท่ากับ 66,835 ล้านบาท เทียบกับ 64,044 ล้านบาทในปี 2517)

<sup>2</sup> ปัญหาการจำแนกประเภทภาษีอากร ดู Hicks (1946) และ Prest (1973 : 44-56)

ปี 2508 เป็นต้นมา ภาษีศุลกากรที่เก็บได้มีมูลค่าน้อยกว่า 50% ของภาษีทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่ปี 2513 เป็นต้นมา ภาษีการค้าและภาษีการขายเฉพาะมียอดรวมสูงกว่าภาษีศุลกากร สัดส่วนของภาษีทั้งสองประเภทนี้เมื่อเทียบกับภาษีอากรทั้งหมดมีแนวโน้มสูงขึ้น (ดูตารางที่ 3)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาษีอากรดังกล่าวนี้ แม้ว่าอาจจะมีส่วนที่เกิดจากการปรับปรุงฐานภาษีและอัตราภาษี ตลอดจนการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีก็ตาม แต่โดยพื้นฐานแล้ว เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ<sup>3</sup>

การใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ เพื่อชักจูงให้เอกชนเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในระหว่างปี 2504-2519 อาศัยมาตรการที่สำคัญดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

(ก) การให้หลักประกันและการอนุญาต เช่น การให้หลักประกันว่า รัฐจะไม่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมขึ้นใหม่เพื่อแข่งขันกับกิจการของผู้ได้รับการส่งเสริม รัฐจะไม่โอนกิจการมาเป็นของรัฐ การอนุญาตให้นำผู้ชำนาญการและช่างฝีมือเข้ามาประกอบการ การอนุญาตให้ส่งเงินออกนอกประเทศ ฯลฯ

(ข) การจัดสรรสิ่งจูงใจทางการคลังเพื่อส่งเสริมการลงทุนของเอกชน เช่น การกำหนดระยะเวลาปลอดภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax Holiday) การยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบนำเข้า การยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิตที่นำเข้า

(ค) การปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ เช่น การขึ้นอากรขาเข้าหรือการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับสินค้าเข้าชนิดเดียวกันกับที่ผู้ได้รับการส่งเสริมผลิตหรือประกอบได้ การห้ามนำผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลชนิดเดียวกับที่ผู้ได้รับการส่งเสริมผลิตหรือประกอบได้เข้ามาในราชอาณาจักร

(ง) การส่งเสริมสินค้าออก เช่น การยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาออกและภาษีการค้าสำหรับสินค้าที่ผู้ได้รับการส่งเสริมผลิตขึ้นเพื่อส่งออก การยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้าเพื่อผลิตสินค้าส่งออก การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับรายได้ที่ได้มาจากการขายสินค้าออก ฯลฯ

(จ) การส่งเสริมให้มีการลงทุนในเขตส่งเสริมการลงทุน เช่น การลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้ามาผลิตในเขตส่งเสริมการลงทุน การลดหย่อนภาษีการค้า

<sup>3</sup> คำอธิบายเกี่ยวกับทฤษฎีพัฒนาการของโครงสร้างภาษีอากร (Theory of Tax Structure Development) ดูอาทิเช่น *Musgrave (1969)*

<sup>4</sup> ดูรายละเอียดพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2503 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2505 พ.ศ.2508 พ.ศ.2511 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 227 (ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2515)

สำหรับรายได้จากการขายผลิตภัณฑ์หรือผลิตผล การอนุญาตให้คำนวณค่าใช้จ่ายบางประเภทในการประกอบการในเขตส่งเสริมการลงทุนสูงกว่ารายจ่ายจริงในการคำนวณกำไรสุทธิเพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ฯลฯ

เมื่อพิจารณามาตรการทางนโยบายเหล่านี้ในรายละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่า แนวนโยบายการภาษีอากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่เลือกใช้มุ่งสู่เป้าหมายที่สำคัญอย่างน้อย 2 เป้าหมาย คือ (ก) การส่งเสริมการพัฒนาภาคหัตถอุตสาหกรรม (Manufacturing Sector) และ (ข) การส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศ สำหรับมาตรการในการส่งเสริมการพัฒนาภาคหัตถอุตสาหกรรมที่เลือกใช้นั้น สะท้อนให้เห็นแนวนโยบายที่เด่นชัด ดังนี้คือ

(1) นโยบายการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในระหว่างปี 2504-2519 เป็นนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า (Import Substitution Policy) แม้ว่าพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 จะมีมาตรการในการส่งเสริมการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกปรากฏอยู่ แต่สิ่งจูงใจทางด้านภาษีอากรมีอยู่น้อยมากจนเกือบไม่มีประสิทธิผลใด ๆ

(2) นโยบายการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในระหว่างปี 2515-2519 แม้จะยังมีลักษณะเป็นนโยบายการส่งเสริมการผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้าปรากฏอยู่ แต่ได้ให้ความสำคัญแก่การส่งเสริมการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก (Export Promotion Policy) มากยิ่งขึ้น และแม้จะมีการใช้มาตรการทางการคลังในการส่งเสริมให้มีการลงทุนในเขตส่งเสริมการลงทุน อันเป็นความพยายามในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และลดความไม่สมดุลในด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างภาคภูมิศาสตร์ต่างๆ แต่สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่ให้อย่างน้อยเกินไป

เมื่อพิจารณาการใช้เครื่องมือทางด้านรายจ่ายโดยพิจารณาจากรายจ่ายจริงของรัฐบาล จำแนกตามลักษณะงาน (Functional Classification) ปรากฏว่า ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง (2504-2509) การใช้จ่ายของรัฐบาลมุ่งไปในการจัดสรรบริการสังคมและบริการเศรษฐกิจตามลำดับ (28% และ 26.4% ของรายจ่ายรวมตลอดช่วงเวลาดังกล่าว) การใช้จ่ายในการจัดสรรบริการเศรษฐกิจครองความสำคัญเป็นอันดับหนึ่งในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง (2510 - 2514) และรายจ่ายในการจัดสรรบริการสังคมกลับมาครองความสำคัญอันดับหนึ่งในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สาม (2515-2519) (ดูตารางที่ 4) อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า สัดส่วนของรายจ่ายในการป้องกันประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง รายจ่ายของรัฐบาลประเภทนี้มีอัตราการเพิ่มขึ้นถวัลย์สูงถึงปีละ 19.47% (ดูตารางที่ 5)

สถิติที่ปรากฏในตารางที่ 4 และ 5 เป็นสถิติรายจ่ายรวมที่มีการใช้จ่ายจริง ถ้าหากเราจำแนกงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลออกเป็นรายจ่ายตามงบบกดีกับรายจ่ายตามงบบพัฒนา งบบพัฒนา หมายถึง งบประมาณรายจ่ายของโครงการที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถิติการจัดสรรงบประมาณปรากฏในตารางที่ 6 แม้ว่าสถิติดังกล่าวจะเป็นเพียงงบประมาณรายจ่าย แต่เห็น

ได้ว่า รัฐบาลเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาสังคมในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง และฉบับที่สอง ใช้จ่ายส่วนใหญ่มุ่งไปในด้านการสร้างทุนพื้นฐานของสังคม (Infrastructure) เป็นสำคัญ เพื่อที่จะส่งเสริมและรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่ประชาชนในภาคเกษตรกรรมต้องรับภาระภาษีประมาณสองในสามของภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บได้ แต่การจัดสรรงบประมาณที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาภาคเกษตรกรรมโดยตรงมีไม่ถึง 20% ของงบประมาณ (Usher 1967)

เมื่อพิจารณามาตรการทางด้านรายจ่ายของรัฐบาลประกอบกับมาตรการทางด้านรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรสิ่งจูงใจทางภาษีอากรเพื่อชักจูงให้เอกชนเข้าไปลงทุนในภาคหัตถอุตสาหกรรม (Manufacturing Sector) และการเก็บพรีเมียมข้าว ซึ่งมีส่วนตรงค่าครองชีพในภาคอุตสาหกรรมให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น จึงไม่เป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจที่พบว่า อัตราการจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรกรรมตลอดระยะเวลาทุกช่วงแผนพัฒนาฯ ทั้งสามฉบับต่ำกว่าอัตราการจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคอุตสาหกรรม (ดูตารางที่ 7) แสดงให้เห็นว่า กลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศที่เลือกใช้เป็นกลยุทธ์การจำริญเติบโตอย่างไม่สมดุล (Unbalanced Growth) โดยมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและมีได้พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร มาตรการทางการคลังประกอบกับมาตรการอื่นๆ ที่เลือกใช้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

- (ก) ผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ
- (ข) ผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสินค้าเข้าและสินค้าออก
- (ค) ผลที่มีต่อการจ้างงานและการอพยพแรงงานระหว่างภาคเศรษฐกิจ
- (ง) ผลที่มีต่อการสะสมทุนของระบบเศรษฐกิจ
- (จ) ผลที่มีต่อการกระจายรายได้ประชาชาติ

#### (ก) ผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ

การเลือกใช้กลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไม่สมดุล ยังมีผลให้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญ ความสำคัญของอุตสาหกรรมขั้นปฐม (Primary Industry) ลดน้อยลงตามลำดับ ดังจะเห็นได้ว่า ในปี 2503 ก่อนที่จะเริ่มพัฒนาประเทศอย่างมีการวางแผนนั้น ผลผลิตของอุตสาหกรรมขั้นปฐมมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 39.26 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ลดลงเหลือ 27.38% เมื่อสิ้นระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สามในปี 2519 (ดูตารางที่ 8) ในขณะที่ความสำคัญของอุตสาหกรรมขั้นที่สอง (Secondary Industry) โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคหัตถอุตสาหกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

ภายในภาคเกษตรกรรมเองก็มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอย่างสำคัญ หากเราจำแนกกิจกรรมของอุตสาหกรรมขั้นปฐมออกเป็น 4 ประเภท คือ (ก) การเพาะปลูกพืชผล (ข) การปศุสัตว์

(ค) การประมง และ (ง) การป่าไม้ ผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากการเพาะปลูกพืชผลในปี 2503 มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 74.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่เกิดจากอุตสาหกรรมขั้นปฐม (คำนวณตามราคาคงที่) ลดลงเหลือ 69.9% ในปี 2519 แต่ขณะเดียวกันนั้น การประมง ซึ่งก่อให้เกิดผลผลิตมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 3.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่เกิดจากอุตสาหกรรมขั้นปฐม (คำนวณตามราคาคงที่) ในปี 2503 เพิ่มขึ้นเป็น 10.0% ในปี 2519 อุตสาหกรรมขั้นปฐมส่วนที่เป็นการเพาะปลูกพืชผลเองก็มีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัด กล่าวคือ มีการกระจายการผลิตทางด้านเกษตรกรรม (Agricultural Diversification) มากยิ่งขึ้น ผลก็คือ อัตราส่วนของที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูกข้าวเมื่อเทียบกับจำนวนที่ดินที่ใช้เพาะปลูกทั้งหมดลดน้อยลง สาเหตุที่ก่อให้เกิดการกระจายการผลิตภายในภาคเกษตรกรรมมีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ คือ *ประการแรก* ความต้องการของตลาดต่างประเทศที่มีต่อพืชผลชนิดใหม่ๆ มีส่วนกระตุ้นให้มีการขยายการผลิตพืชผลประเภทเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวโพด มันสำปะหลัง และปอ *ประการที่สอง* การเก็บพริเมียมข้าวทำให้อัตราผลตอบแทนที่ได้รับจากการเพาะปลูกข้าวมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น และเป็นเหตุให้เกษตรกรหันไปใช้ที่ดินในการเพาะปลูกพืชผลชนิดอื่นซึ่งให้ผลตอบแทนสูงกว่า

#### (ข) ผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสินค้าออกและสินค้าเข้า

การกระจายการผลิตทางเกษตรกรรมซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการสนองตอบอุปสงค์ในตลาดโลก มีผลให้ความสำคัญของสินค้าออกดั้งเดิม 4 ประเภท (ได้แก่ ข้าว ยางพารา ดิบบุก และไม้สัก) ลดลงดังจะเห็นได้ว่า ในปี 2503 สินค้าออกสี่รายการนี้มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 70.14 ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมดลดลงเหลือ 28.91% ในปี 2519 (ดูตารางที่ 9) ขณะเดียวกัน ระบบเศรษฐกิจไทยก็สามารถส่งสินค้าออกชนิดใหม่ๆ ได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างของสินค้าออกยังมิได้แปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ เพราะสินค้าส่วนใหญ่ยังคงเป็นสินค้าปฐม ความสำคัญของสินค้าอุตสาหกรรมในองค์ประกอบของสินค้าออกยังมีไม่มาก แต่เริ่มมีความสำคัญมากขึ้นในระยะห้าปีที่ผ่านมา

ในขณะที่โครงสร้างสินค้าออกมิได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ โครงสร้างสินค้าเข้ากลับแปรเปลี่ยนไปอย่างมากมาย ในปี 2503 ก่อนที่จะมีการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง สินค้าเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภค ซึ่งมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 34.97 ของมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมด แต่สัดส่วนดังกล่าวนี้ลดน้อยถอยหลังตามลำดับจนเหลือ 14.37% ในปี 2519 ขณะเดียวกัน ความสำคัญของวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง (Intermediate Goods) ตลอดจนสินค้าประเภททุนในองค์ประกอบของ



สินค้าเข้า มีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (ดูตารางที่ 7)<sup>5</sup> ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เป็นผลงานจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า (Import Substitution Policy) ซึ่งแทนที่จะทำให้อุปสงค์ในการซื้อสินค้าเข้าลดน้อยลง กลับทำให้มากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงถอยหลังทางเศรษฐกิจ (Backward Linkage Effect) อันเป็นเหตุให้อุปสงค์ในการซื้อสินค้าเข้าเปลี่ยนรูปจากการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคมาเป็นการซื้อวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิตในสัดส่วนที่สูงขึ้น ผลก็คือ ยิ่งภาคอุตสาหกรรมขยายตัวมากเพียงใด อุปสงค์ในการซื้อสินค้าเข้าประเภทเหล่านี้ก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นเพียงนั้น ดุลการค้าระหว่างประเทศที่เคยเกินดุลก็เริ่มขาดดุล การขาดดุลนี้จะมีมากขึ้นตราบเท่าที่นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงถอยหลังทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ เดิมส่วนขาดดุลของดุลการค้าระหว่างประเทศสามารถชดเชยได้ด้วยส่วนเกินดุลในบัญชีทุน (Capital Account) ของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ แต่หลังจากที่ความช่วยเหลือระหว่างประเทศมีแนวโน้มลดลง รัฐบาลจึงต้องหันมาส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export Expansion Policy) และอุตสาหกรรมที่อาศัยวัตถุดิบภายในประเทศมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากมาตรการทางการคลังที่ปรากฏในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 227/2515

#### (ค) ผลที่มีต่อการจ้างงานและการอพยพแรงงานระหว่างภาคเศรษฐกิจ

การมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมโดยมิได้พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร ยังผลให้แรงงานอพยพจากภาคเกษตรกรรมเพื่อหางานทำในภาคอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น ในระหว่างปี 2504-2514 รัฐบาลยังไม่มีนโยบายภูมิภาค (Regional Policy) ที่เด่นชัด อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมส่วนใหญ่รวมกระจุกอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องทุ่มค่าใช้จ่ายในการจัดสรรทุนพื้นฐานของสังคม (Infrastructure) สำหรับตัวนครหลวงเป็นสำคัญ และเมื่อการอพยพแรงงานจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรมยังมีมากเพียงใด รัฐบาลก็ยิ่งทุ่มรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะประเภทต่างๆ สำหรับประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นมากเพียงนั้น ผลก็คือ งบประมาณรายจ่ายที่มีเหลือไว้สำหรับการพัฒนาภาคภูมิศาสตร์อื่น ๆ มีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น และแม้ว่านับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา รัฐบาลให้ความสำคัญแก่การพัฒนาส่วนภูมิภาคมากขึ้น แต่มาตรการที่ใช้ก็อ่อนปวกเปียกจนไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลใดๆ วัฏจักรแห่งความด้อยพัฒนาของส่วนภูมิภาคจึงยังคงดำรงอยู่

แม้ว่าภาคอุตสาหกรรมจะขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีผลทำให้การจ้างงานเพิ่มขึ้น แต่การจ้างงานที่เพิ่มขึ้นนั้นก็ยังมีไม่มากเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากว่า อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม

<sup>5</sup> รายการ “สินค้าประเภทอื่นๆ” ในตารางที่ 10 รายการสำคัญ ก็คือ น้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งมูลค่าการนำเข้าเทียบกับมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมดในระหว่างปี 2516-2519 เท่ากับ 11.05% 19.53% 21.30% และ 22.83% ตามลำดับ

ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญอันดับสูงในระหว่างปี 2505-2509 เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรกลเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ (Capital-Intensive Industry)<sup>6</sup> ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานภาพทางด้านทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ในระหว่างปี 2503-2509 ระบบเศรษฐกิจมีการใช้เทคนิคการผลิตที่อาศัยเครื่องจักรกลเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญ (Capital-Intensive Technology) มากกว่าในช่วงระหว่างปี 2497-2503 ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 11 ว่า ดัชนีการดูดซับแรงงาน (Index of Labour Absorption) ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆมีค่าลดลง การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในกิจการเหมืองแร่และย่อยหิน และภาคหัตถอุตสาหกรรม (Manufacturing Sector) (Setanat 1969)

### (ง) ผลที่มีต่อการสะสมทุนของระบบเศรษฐกิจ

การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทำให้การออมมวลรวมเพิ่มขึ้น และแม้ว่าอัตราส่วนระหว่างการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศโดยทั่วไปจะมีแนวโน้มสูงกว่าก่อนปี 2504 ก็ตาม แต่ในระยะ 4 ปีที่ผ่านมา อัตราส่วนดังกล่าวนี้มีแนวโน้มลดลง (ดูตารางที่ 12)

โดยผลของการทุ่มเทการใช้จ่ายของรัฐบาลในการจัดสรรทุนพื้นฐานของสังคม (Infrastructure) การสะสมทุนถาวร (Gross Fixed Capital Formation) เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอัตราเฉลี่ยปี 16.2% ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง (2504-2509) แต่อัตราการขยายตัวดังกล่าวนี้ลดน้อยถอยลงในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง และฉบับที่สามตามลำดับ และเมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของการสะสมทุนถาวร อัตราการเพิ่มขึ้นของทุนถาวรจากต่างประเทศสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวรภายในประเทศ ยกเว้นในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง และกล่าวโดยทั่วไปแล้ว การสะสมทุนถาวรของระบบเศรษฐกิจประมาณครึ่งหนึ่งเป็นทุนถาวรจากต่างประเทศ (ดูตารางที่ 13)

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2505 มีบทบัญญัติให้ยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้าเป็นเวลาห้าปี โดยอุตสาหกรรมจำพวก (ก) ได้รับยกเว้น 100% (มาตรา 20) อุตสาหกรรม (ข) ได้รับลดหย่อน 50% (มาตรา 21) และอุตสาหกรรมจำพวก (ค) ได้รับลดหย่อน  $33\frac{1}{3}$ % (มาตรา 22) อุตสาหกรรมประเภท (ก) มีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรกลเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญ อุตสาหกรรมจำพวก (ข) เป็นอุตสาหกรรมที่นำชิ้นส่วนจากต่างประเทศมาประกอบเป็นสินค้าสำเร็จรูปในประเทศ (Assembly Industry) อย่างไรก็ตาม โดยผลของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมในปี 2508 กิจการอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมซึ่งตั้งขึ้นใหม่ ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบนำเข้าในอัตรา  $33\frac{1}{3}$ % เท่ากัน ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2510 และโดยผลของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมในปี 2511 ไม่มีการยกเว้นและลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้าในระหว่างเดือนกันยายน 2512 ถึงเดือนเมษายน 2520 มาตรการนี้ถูกรื้อฟื้นขึ้นมาใช้ใหม่โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520.

เมื่อจำแนกทุนถาวรออกเป็น 2 ประเภท คือ สิ่งก่อสร้าง (construction) และครุภัณฑ์ (equipment) สัดส่วนของการสะสมทุนถาวรในรูปของครุภัณฑ์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งอัตราการเพิ่มขึ้นของครุภัณฑ์ที่สูงกว่าสิ่งก่อสร้างทุกช่วงเวลาของแผนพัฒนาฯ ทั้งสามฉบับอีกด้วย (ดูตารางที่ 14)

เมื่อพิจารณาการสะสมทุนถาวรจำแนกตามภาคเศรษฐกิจ สัดส่วนของการสะสมทุนถาวรของภาคเอกชนมีแนวโน้มสูงขึ้น อัตราการเพิ่มขึ้นถัวเฉลี่ยของการสะสมทุนถาวรในภาคเอกชนสูงกว่าภาครัฐบาลเกือบทุกช่วงเวลาของแผนพัฒนาฯ ทั้งสามฉบับ ยกเว้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การสะสมทุนถาวรในภาครัฐบาลเมื่อสิ้นปี 2519 ต่ำกว่าเมื่อสิ้นระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง (ดูตารางที่ 15) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้มีสาเหตุสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ ในประการแรก รายจ่ายในการบริโภคของรัฐบาล (Current Expenditure) เพิ่มขึ้นในอัตราสูงถึงปีละ 17.59% ในระหว่างปี 2515-2519 ในขณะที่รายจ่ายในการลงทุนของรัฐบาล (Capital Expenditure) เพิ่มขึ้นโดยถัวเฉลี่ยปีละ 12.69% ในระหว่างช่วงเวลาเดียวกัน (ดูตารางที่ 16) และในประการที่สอง งบประมาณรายจ่ายในการลงทุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่หน่วยราชการต่างๆ ในระหว่างปี 2515-2519 ปรากฏว่า ใช้ไม่หมดเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า หน่วยราชการต่างๆ มักจะของบประมาณมากเกินไปกว่าขีดความสามารถในการใช้จ่ายของตน และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า ราคาวัสดุก่อสร้างแพงขึ้นเป็นอันมาก จนงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ไม่พอเพียงแก่การใช้จ่ายตามโครงการก่อสร้างต่างๆ โครงการเหล่านั้นจึงต้องหยุดชะงักจนกว่าจะได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมอย่างพอเพียง ด้วยเหตุนี้ อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการลงทุนกับรายจ่ายในการบริโภคของรัฐบาล (Capital-Current Expenditure Ratio) จึงมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2513-2517 แต่กลับเพิ่มขึ้นในปี 2518-2519 อันเป็นผลจากการใช้จ่ายตามโครงการ “ผันเงิน” ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

ในระหว่างปี 2504-2519 รัฐบาลเก็บภาษีอากรได้เพิ่มขึ้นโดยถัวเฉลี่ยปีละ 12.2% แต่รายจ่ายในการบริโภคของรัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยถัวเฉลี่ยปีละ 13.7% ในช่วงระยะเดียวกัน การที่รายจ่ายในการบริโภคเพิ่มขึ้นในอัตราสูงมากเช่นนี้ มีผลให้การออมของภาครัฐบาล (Public Saving) อยู่ในเกณฑ์ต่ำ<sup>7</sup> (ดูตารางที่ 17) ซึ่งหมายความว่า รายได้ส่วนที่เหลือไว้สำหรับการใช้จ่ายในการลงทุนพลอยมีน้อยตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงต้องหันไปหารายรับจากการก่อหนี้สาธารณะ แต่การก่อหนี้สาธารณะก็มีขีดจำกัดตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ ในปี 2515 รัฐบาลจึงประกาศผ่อนคลايขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะ ดังที่ปรากฏในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 203

<sup>7</sup> มีข้อน่าสังเกตว่า การออมของภาครัฐบาลเมื่อเทียบกับรายได้ของภาครัฐบาลในปี 2517 สูงถึง 26% (ดูตารางที่ 17) เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากรายได้จากภาษีอากรในปีนั้นมียอดรวมสูงผิดปกติ คู่คำอธิบายในเชิงอรรถที่ 1

### (จ) ผลที่มีต่อการกระจายรายได้ประชาชาติ

กลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจที่เลือกใช้ โดยเน้นถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมและมีได้พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร ไม่เพียงแต่จะทำให้ความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนในภาคตัวเมืองกับประชาชนในภาคชนบทมีมากขึ้นเท่านั้น หากยังมีผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติระหว่างประชาชนในชั้นเงินได้ต่างๆ และระหว่างประชาชนในภาคภูมิศาสตร์ต่าง ๆ อีกด้วย (รายละเอียดดูหัวข้อที่ 2.3)

### 2.2 เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

แม้ว่าเครื่องมือทางการคลังจะถูกใช้ไปเพื่อเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติมีการประสานนโยบายการคลังเข้ากับนโยบายการเงินเพื่อมิให้ระบบเศรษฐกิจประสบปัญหาเสถียรภาพของราคา ด้วยการระมัดระวังมิให้ส่วนแตกต่างระหว่างอัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินกับอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตเกินกว่า 5-7% หลักปฏิบัติ (Rule of Thumb) ดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีปริมาณเงิน (quantity theory of money)<sup>8</sup> และไม่ว่าหลักปฏิบัติดังกล่าวนี้จะมีข้อสนับสนุนทางทฤษฎีมากน้อยเพียงใด แต่ข้อเท็จจริงก็มีอยู่ว่า ในระหว่างปี 2504-2519 ระบบเศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพของราคามากพอสมควร หากเรานิยาม “เสถียรภาพของราคา” ให้หมายถึง สภาวะการณ์ที่ดัชนีราคาผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นไม่เกินปีละ 4% ในจำนวน 16 ปีระหว่างปี 2504-2519 มีเพียง 4 ปีเท่านั้นที่ระบบเศรษฐกิจไม่มีเสถียรภาพของราคา (ดูตารางที่ 18) และในจำนวนนี้มีเพียง 2 ปีเท่านั้นที่อัตราเงินเฟ้อสูงกว่า 10% (คือปี 2516 และ 2517) โดยทั่วไป ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นมักจะมีสาเหตุจากปัจจัยภายนอกประเทศ (Imported Inflation) และสภาพฝนแล้ง ซึ่งกระทบกระเทือนต่อการผลิตพืชผลประเภทอาหาร

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การใช้มาตรการทางการคลังของรัฐบาลมุ่งไปในทางป้องกันภาวะเงินเฟ้อมากกว่าที่จะมุ่งไปในการแก้ไขปัญหาความไร้เสถียรภาพของราคา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นอกเหนือจากการประสานนโยบายการคลังเข้ากับนโยบายการเงิน เพื่อป้องกันมิให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้น

<sup>8</sup> จากทฤษฎีปริมาณเงิน  $MV = PY$  หากเราเขียนใหม่เป็น

$$M = KPY$$

$$gm = g_k + g_p + g_y$$

ในที่นี้  $g_m$  คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงิน

$g_k$  คือ อัตราการเปลี่ยนแปลงของส่วนกลับของอัตราหมุนเวียนของเงิน

$g_p$  คือ อัตราเงินเฟ้อ

$g_y$  คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติคำนวณตามราคาคงที่

หากสมมติว่า  $g_k$  เท่ากับศูนย์ และ  $g_p \leq 5\%$

$$g_m - g_y \leq 5\%$$

ในอัตราสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตมากจนเกินไปแล้ว แนวนโยบายการคลังที่เลือกใช้มีลักษณะพึ่งพิงการทำงานของตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizers) เป็นสำคัญ การดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาด้วยการปรับค่าของเครื่องมือด้านภาษีอากรและด้านการใช้จ่าย (Discretionary Fiscal Policy) ไม่สู้ปรากฏให้เห็นมากนัก (ยกเว้นในปี 2517)<sup>10</sup> ดังที่นายอัมมาร สยามวาลา กล่าวว่า “... เราสามารถสรุปพฤติกรรมของรัฐบาลที่มีต่อความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจมหภาคในช่วงปี 2501-2519 ได้ด้วยคำเพียงคำเดียว คือ การเฉยเมย และในเมื่อความจริงได้ปรากฏแล้วว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมันคงดีและกลไกของระบบเศรษฐกิจไทยก็มีตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติแฝงเร้นอยู่ในการเฉยเมยอาจเป็นกลยุทธ์ที่ดี และอาจเป็นกลยุทธ์ที่ดีที่สุดเสียด้วย... แต่การเฉยเมยนี้ ถ้านำไปใช้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปหมดสิ้นดังในปี 2516 และ 2517 คงจะหาส่วนดีมากกล่าวได้ยากมาก...” (อัมมาร สยามวาลา 2519 : 83) และสรุปว่า “...ความสงบราบเรียบในช่วง 2501-2515 เห็นจะไม่มีวันย้อนกลับมาอีกเป็นแน่...” (อัมมาร สยามวาลา 2519 : 85)

### 2.3 เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ

ดังได้กล่าวแล้วว่า ผลของการมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติทั้งระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรมระหว่างภาคภูมิศาสตร์ต่างๆ และระหว่างประชาชนในชั้นของเงินได้ชั้นต่างๆ มีความไม่เป็นธรรมมากขึ้น กล่าวโดยทั่วไปแล้ว นโยบายการคลังในระหว่างปี 2504-2519 มิได้ให้ความสนใจต่อเป้าหมายเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติมากนัก แม้ว่านับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 227 ได้มีความพยายามที่จะใช้มาตรการในด้านการส่งเสริมลงทุนเพื่อกระจายความเจริญระหว่างภาคภูมิศาสตร์ และแม้ว่าในระหว่างปี 2518-2519 รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช พยายามทุ่มพัฒนาชนบทโดยอาศัยโครงการผันเงินแต่มาตรการที่ใช้ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

<sup>9</sup> คำอธิบายเรื่องนี้ ดู อัมมาร สยามวาลา (2519 : 76-85)

<sup>10</sup> ในปี 2517 มีการลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้าจำเป็นแก่การครองชีพที่นำเข้าเพื่อผ่อนคลายแรงกดดันของเงินเฟ้อในกรณีเช่นนี้ เราจะเห็นได้ว่า ในระหว่างปี 2504-2519 อัตราอากรขาเข้าถูกใช้เป็นเครื่องมือสำหรับเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจอย่างน้อย 3 เป้าหมาย คือ (ก) เป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิตที่นำเข้ามาใช้ในการผลิตในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม (ข) เป้าหมายดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ด้วยการขึ้นอากรขาเข้าสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยที่นำเข้าเพื่อลดการนำเข้า (ค) เป้าหมายเสถียรภาพของราคา ด้วยการลดราคาขาเข้าสำหรับสินค้าจำเป็นแก่การครองชีพที่นำเข้า

การจัดสรรบริการสาธารณะประเภทต่างๆอาจเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติ หากประโยชน์ที่ได้จากบริการสาธารณะเหล่านี้ตกแก่ประชาชนผู้ยากจนและภาระรายจ่ายตกแก่ประชาชนที่มีฐานะเศรษฐกิจดี แต่เมื่อพิจารณาการจัดสรรบริการสาธารณะที่สำคัญบางประเภทไม่ว่าจะเป็นบริการการศึกษา บริการสาธารณสุข และบริการการเคหะ ประโยชน์ที่ได้ส่วนใหญ่ตกแก่ประชาชนในภาคตัวเมือง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานคร) และประชาชนที่มีฐานะปานกลางและฐานะดี<sup>11</sup> การจัดสรรบริการสาธารณะจึงมิได้มีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น

เมื่อจำแนกรายจ่ายของรัฐบาลตามลักษณะทางเศรษฐกิจ (Economic Classification) โดยแยกออกเป็นรายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการ (Exhaustive Expenditure) กับรายจ่ายเงินโอน (Transfer Expenditure) รายจ่ายเงินโอนเป็นรายจ่ายที่โอนอำนาจซื้อจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน จึงเป็นรายจ่ายที่ช่วยลดความแตกต่างในด้านฐานะเศรษฐกิจระหว่างประชาชนได้ หากผู้ที่ได้รับเงินโอนจากรัฐบาลเป็นผู้ที่มีฐานะเศรษฐกิจยากจน ในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รายจ่ายเงินโอนมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 14-15 ของรายจ่ายรวมของรัฐบาล และในจำนวนนี้ประมาณมากกว่า 50% เป็นรายจ่ายในรูปดอกเบี้ยเงินกู้ของรัฐบาล ซึ่งผู้ที่ได้รับเงินโอนประเภทนี้ได้แก่ สถาบันการเงิน และประชาชนที่มีฐานะเศรษฐกิจดีพอที่จะเป็นเจ้าหนี้รัฐบาล

ในด้านภาษีอากร โครงสร้างของระบบภาษีอากรที่เป็นอยู่ไม่เพียงแต่จะไม่ช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติเท่านั้น หากทว่ากลับมีส่วนทำให้ความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนมีมากขึ้นอีกด้วย ดังที่นายเจย์ ชัลกิน พบว่า ความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติของภาษีอากร (Income Elasticity of Taxation) ในระหว่างปี 2506-2511 มีค่าน้อยกว่าหนึ่ง แสดงว่า โครงสร้างอัตราภาษีอากรทั้งหมด (Tax Rate Structure) มีลักษณะเป็นโครงสร้างอัตราภาษีแบบถดถอย (Tax Regressively) ซึ่งไม่ช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น มีหน้าซ้ำค่าความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติของภาษีอากรกลับลดน้อยถอยลง แสดงว่านโยบายภาษีอากรของรัฐบาลมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความไม่เป็นธรรมมากขึ้น (ดูตารางที่ 19) (Chalayontawatn 1974)

นอกจากนี้ นายเมธี ครองแก้ว แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ยังพบว่า เมื่อคำนวณภาระภาษีเทียบกับเงินได้ของครอบครัวโดยอาศัยสถิติข้อมูลในปี 2512 อัตราส่วนระหว่างภาษีที่รับภาระกับเงินได้มีค่าสูงสุดสำหรับครอบครัวที่มีเงินได้ต่ำสุด และมีค่าต่ำสุดสำหรับครอบครัวที่มีเงินได้สูงสุด อนึ่ง ค่าสัมประสิทธิ์จินิ (Gini Coefficient) ภายหลังการเก็บภาษี

<sup>11</sup> ในกรณีของการศึกษา ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2519)*

ยังสูงกว่าก่อนเก็บภาษีอีกด้วย แสดงว่า นโยบายภาษีอากรมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติ เลวร้ายลง (ดูตารางที่ 20) (เมธี ครองแก้ว 2519)

### 3. นโยบายการก่อกู้สาธารณะของรัฐบาล 2504-2519

การก่อกู้สาธารณะเป็นวิธีการหาเงินมาชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณวิธีหนึ่ง ในระหว่างปี 2504-2519 อาจกล่าวได้ว่า หนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือในการระดมเงินของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายตามเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ มากกว่าที่จะใช้作为เครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคา ในกรณีของหนี้สาธารณะภายในประเทศ (Internal Public Debt) นั้น มีข้อสังเกตที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

(1) การใช้หนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือในการระดมเงินทุน จะมีผลให้การออมรวม (Aggregate Saving) และการสะสมทุน (Capital Accumulation) ของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นก็ต่อเมื่อ หนี้สาธารณะที่ก่อขึ้นมีผลในการลดการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยของประชาชน แต่เมื่อเราพิจารณาสถิติการ ก่อกู้หนี้สาธารณะภายในประเทศจำแนกตามประเภทเจ้าหนี้ เราจะพบว่า เอกชนที่มีใช้สถาบันการเงิน มีส่วนในการถือหลักทรัพย์รัฐบาลน้อยมาก ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การก่อกู้หนี้สาธารณะของรัฐบาล เกือบจะไม่มีผลในการเพิ่มการออมของระบบเศรษฐกิจเลย ผลกระทบที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นผลที่มีต่อรูปแบบในการถือเงินออม (Pattern of Savings) เป็นสำคัญ

(2) เมื่อพิจารณาในแง่ของเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ การหาเงินมาใช้จ่ายของ รัฐบาลด้วยวิธีการก่อกู้หนี้สาธารณะ (Debt Finance) เป็นวิธีการหนึ่งที่มีข้อเสียมากกว่าการหาเงินด้วย การเก็บภาษีอากร (Tax Finance) กล่าวคือ ในประการแรก การหาเงินด้วยการก่อกู้หนี้สาธารณะนั้น ก่อให้เกิดผลกดดันในการลดการลงทุนของเอกชน (Investment-Depressing Effect) มากกว่าวิธีการ หาเงินด้วยการเก็บภาษีอากร (Musgrave and Musgrave 1976 : 511-512) และในประการที่สอง หนี้ สาธารณะที่รัฐบาลก่อขึ้นนั้นทำให้รัฐบาลมีภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ในอนาคต หากรายจ่าย ดังกล่าวนี้ยิ่งเพิ่มมากขึ้นเพียงใด รายได้ของรัฐบาลส่วนที่มีเหลือไว้สำหรับการใช้จ่ายเพื่อเป้าหมาย ต่างๆจะยังมีน้อยเพียงนั้น ในระหว่างปี 2504-2519 รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะก่อกู้ระยะยาว (พันธบัตร) มากกว่าการก่อกู้ระยะสั้น (ตั๋วเงินคลัง) ผลก็คือ ภาระรายจ่ายในการชำระหนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา (ดูตารางที่ 21) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ รัฐบาลต้องผ่อนคลายนโยบายจำกัดในการก่อกู้หนี้สาธารณะ (Maximum Borrowing Margin) ในปี 2515

แต่เดิมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 กำหนดขีดจำกัด ในการก่อกู้หนี้สาธารณะไว้ว่า (มาตรา 9 ทวิ วรรคสอง)

“เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมออกใช้แล้ว ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินมาจ่ายได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม”

ดังนั้น เมื่องบประมาณขาดดุล และรัฐบาลหาเงินชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยการก่อหนี้สาธารณะเพียงอย่างเดียว สมการที่ (1) จะกลายเป็น

$$G_T = T + N + D \quad \dots\dots\dots (2)$$

และหนี้สาธารณะที่ก่อขึ้นจะต้องไม่เกิน 20% ของงบประมาณรายจ่าย

$$D \leq 0.2 G_T \quad \dots\dots\dots (3)$$

เมื่อแทนค่าสมการที่ (3) ในสมการที่ (2) เราจะได้

$$G_T \leq 1.25 (T + N) \quad \dots\dots\dots (4)$$

ดังนั้น ก่อนปีงบประมาณ 2516 งบประมาณรายจ่ายจะมีมากกว่า 1.25 เท่าของประมาณการรายได้ของรัฐบาลมิได้ อย่างไรก็ตาม โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 203 (ลงวันที่ 6 กันยายน 2515) มีการผ่อนคลายขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะ โดยกำหนดว่าการกู้เงินในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

- (1) ร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วแล้วแต่กรณี กับอีก
- (2) ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

ดังนั้น ถ้าเรากำหนดให้  $G_d$  แทนงบประมาณรายจ่ายในการชำระคืนต้นเงินกู้ (ไม่รวมดอกเบี้ยและค่าบริหารหนี้สาธารณะ) และ  $G_n$  แทนงบประมาณรายจ่ายอื่น ๆ ที่มีใช้รายจ่ายในการชำระคืนต้นเงินกู้

$$D \leq 0.2 G_T + 0.8 G_d \quad \dots\dots\dots (5)$$

เมื่อแทนค่าสมการที่ (5) ในสมการที่ (2)

$$G_n \leq 1.25 (T + N) \quad \dots\dots\dots (6)$$

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายที่มีใช้รายจ่ายในการชำระคืนต้นเงินกู้ จะมีมากกว่า 1.25 เท่าของประมาณการรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ มิได้ ส่วนงบประมาณรายจ่ายในการชำระคืนต้นเงินกู้จะเป็นเท่าใดนั้น อยู่นอกเหนือการควบคุมตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ข้อพึงสังเกตที่สำคัญก็คือ



(1) แม้ว่าการกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะจะเป็นอุปสรรคในการหาเงินของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ แต่มาตรการดังกล่าวนี้มีประโยชน์ในการป้องกันมิให้งบประมาณมีส่วนขาดดุลมากเกินไปจนเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจประการหนึ่ง และในประการที่สอง วิธีการหาเงินด้วยการก่อหนี้สาธารณะเป็นวิธีการที่มีผลเสียมากกว่าการหาเงินด้วยการเก็บภาษีอากรหากพิจารณาจากเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก

(2) แม้ว่าการก่อหนี้สาธารณะจะมีขีดจำกัดตามกฎหมาย แต่ขีดจำกัดดังกล่าวนี้หา มีประสิทธิภาพแต่ประการใด เพราะการกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะที่เป็นอยู่กำหนดโดยอาศัยงบประมาณรายจ่ายเป็นฐาน ซึ่งในที่สุดแล้ว ส่วนขาดดุลของงบประมาณจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับประมาณการรายได้เป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากสมการที่ (6) ว่า หากประมาณการรายได้ยิ่งสูงมากเพียงใด ส่วนขาดดุลของงบประมาณก็จะยังมีโอกาสเพิ่มขึ้นได้มากเพียงนั้น ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ข้อกำหนดที่เป็นอยู่มีไม่มาตรการที่ดีในการป้องกันปัญหาเงินเฟ้อ และนอกจากนี้ หากระบบเศรษฐกิจประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (Depression) ข้อกำหนดดังกล่าวนี้จะเป็อุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> จากสมการที่ (6) จะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี หากไม่รวมรายจ่ายในการชำระคืนต้นเงินกู้ จะขาดดุลได้ไม่เกิน 25% ของประมาณการรายได้ ส่วนรายจ่ายในการชำระคืนต้นเงินกู้จะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับกรก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลในอดีต หากเกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินที่มีส่วนขาดดุลมากแล้ว การกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะจะเป็นอุปสรรคที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำได้อย่างเต็มที่

### ตารางที่ 1

สัดส่วนของรายได้ประเภทต่าง ๆ ของรัฐบาล ปีปฏิทิน 2504-2519  
(%)

ปีปฏิทิน	รายได้จากการเก็บภาษีอากร	รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ	รายได้จากรัฐพาณิชย์	รายได้อื่น ๆ	รวม
2504-2509	92.16	2.82	2.12	2.80	100.0
2510-2514	91.16	2.46	3.46	2.92	100.0
2515-2519	90.32	2.62	3.91	3.14	100.0
2504-2519	90.90	2.61	3.47	3.02	100.0

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

### ตารางที่ 2

อัตราการเปลี่ยนแปลงถัวเฉลี่ยของรายได้ประเภทต่าง ๆ ของรัฐบาล  
ปีปฏิทิน 2504-2519  
(%)

ปีปฏิทิน	รายได้จากการเก็บภาษีอากร	รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ	รายได้จากรัฐพาณิชย์	รายได้อื่น ๆ	รวม
2504-2509	11.4	7.6	11.2	12.0	11.3
2510-2514	8.1	6.1	22.5	8.1	8.4
2515-2519	17.6	17.0	20.8	14.3	17.6
2504-2519	12.20	10.0	17.6	11.5	12.3

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

**ตารางที่ 3**  
**สัดส่วนของภาษีอากรประเภทต่าง ๆ เทียบกับภาษีอากรทั้งหมด**  
**ปีปฏิทิน 2504-2519**  
**(%)**

	2504-2509	2510-2514	2515-2519	2504-2519
<b>1. ภาษีทางตรง</b>	10.22	12.35	15.84	13.62
1.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	6.02	7.17	7.26	7.00
1.2 ภาษีเงินได้นิติบุคคล	4.20	5.18	8.22	6.62
<b>2. ภาษีทางอ้อม</b>	89.78	87.65	84.52	86.38
2.1 ภาษีศุลกากร	46.21	38.65	31.26	36.11
2.1.1 อากรขาเข้า	(31.22)	(31.61)	(25.26)	(28.14)
2.1.2 อากรขาออก	(14.99)	(7.04)	(6.00)	(7.97)
2.2 ภาษีการค้า	18.72	21.38	20.54	18.09
2.3 ภาษีการขายเฉพาะ	12.96	16.83	20.54	18.09
2.4 ภาษีสัตถภัณฑ์ผูกขาด	4.37	3.88	4.58	4.34
2.5 ค่าภาคหลวง	2.65	2.36	2.24	2.35
2.6 ภาษีสัตถภัณฑ์อนุญาต	2.95	2.19	1.54	1.99
2.7 ภาษีสัตถภัณฑ์อื่น	1.91	2.36	1.78	1.97
<b>3. รวม</b>	100.00	100.00	100.00	100.00
<b>4. อัตราส่วนระหว่างรายได้จากภาษีอากร     กับรายได้ประชาชาติตามราคาปัจจุบัน</b>	12.29	12.78	12.16	12.25

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

#### ตารางที่ 4

สัดส่วนของรายจ่ายรัฐบาลจำแนกตามลักษณะงาน  
เมื่อเทียบกับรายจ่ายรวม  
ปีปฏิทิน 2504-2519  
(%)

ลักษณะงาน	2504-2509	2510-2514	2515-2519	2504-2519
บริการเศรษฐกิจ	26.4	28.3	23.6	25.5
บริการสังคม	28.0	26.0	29.5	28.2
การป้องกันประเทศ	16.9	17.4	18.8	18.1
การบริหารและบริการทั่วไป	19.7	14.7	14.1	15.2
บริการอื่น ๆ	9.0	13.6	14.0	13.0
รายจ่ายรวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

#### ตารางที่ 5

อัตราการเพิ่มขึ้นถัวเฉลี่ยของรายจ่ายรัฐบาลประเภทต่าง ๆ  
จำแนกตามลักษณะงาน  
ปีปฏิทิน 2504-2519  
(%)

ลักษณะงาน	2504-2509	2510-2514	2515-2519	2504-2519
บริการเศรษฐกิจ	16.64	11.82	16.05	14.81
บริการสังคม	12.10	14.70	19.07	15.26
การป้องกันประเทศ	8.78	19.47	14.12	14.04
การบริหารและบริการทั่วไป	11.02	7.34	15.92	10.80
บริการอื่น ๆ	12.62	23.63	15.62	17.20
รายจ่ายรวม	13.93	14.30	16.24	14.82

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

**ตารางที่ 6**  
**งบประมาณเศรษฐกิจและสังคม จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ**  
**(พันล้านบาท)**

	แผนที่หนึ่ง		แผนที่สอง		แผนที่สาม		แผนที่สี่	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
<b>งบประมาณเศรษฐกิจ</b>	21.7	66.7	33.8	51.2	43.4	43.3	95.8	37.9
การเกษตรและชลประทาน	4.6	14.1	10.5	15.9	13.7	13.6	39.1	15.5
เหมืองแร่และอุตสาหกรรม	2.6	7.9	1.1	1.7	2.4	2.4	3.6	1.4
คมนาคมและขนส่ง	10.2	31.4	17.1	26.0	19.5	19.4	37.2	14.7
การพลังงาน	4.3	13.3	5.0	7.6	7.9	7.9	15.9	6.3
<b>งบประมาณสังคม</b>	9.4	28.5	28.0	42.6	56.9	56.7	156.6	62.1
พัฒนาสังคม (กิจการทางสังคม)	5.5	16.7	1.9	2.9	2.7	2.7	8.6	3.4
เมืองและท้องถิ่น	-	-	8.4	12.8	14.9	14.9	33.3	13.2
สาธารณสุข	1.4	4.2	3.6	5.5	6.3	6.3	19.4	7.7
การศึกษา	2.5	7.6	14.1	21.4	32.9	32.8	95.3	37.8
งบประมาณฯ อื่น ๆ	1.5	4.8	4.1	6.2	-	-	-	-
<b>รวมงบประมาณเศรษฐกิจและสังคม</b>	<b>32.6</b>	<b>100.0</b>	<b>65.8</b>	<b>100.0</b>	<b>100.3</b>	<b>100.0</b>	<b>252.4</b>	<b>100.0</b>

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**ตารางที่ 7**  
**อัตราการจำเรียดิบโตทางเศรษฐกิจ**  
**ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และที่เป็นจริง**  
**(ราคาปี 2505 เท่ากับ 100)**

	แผนที่หนึ่ง		แผนที่สอง		แผนที่สาม		แผนที่สี่	
	เป้าหมาย	จริง	เป้าหมาย	จริง	เป้าหมาย	จริง	เป้าหมาย	จริง
การเกษตร	3.3	6.2	4.3	4.4	5.1	3.9	5.0	
เหมืองแร่และข่อยหิน	5.3	15.1	6.6	5.6	6.0	-0.01	3.2	
หัตถอุตสาหกรรม	9.3	11.1	10.9	10.1	8.0	8.6	9.6	
การก่อสร้าง	3.9	12.8	11.4	4.7	6.5	2.3	3.0	
การไฟฟ้า-การประปา	16.4	22.3	18.0	22.4	15.0	14.4	-	
การคมนาคม	9.3	6.1	11.0	7.2	6.0	8.1	-	
การค้าส่งและค้าปลีก	-	8.1	8.4	9.1	7.0	4.8	-	
การธนาคาร - ประกันภัย	-	15.8	17.0	15.4	15.0	10.8	-	
อสังหาริมทรัพย์								
ที่อยู่อาศัย	5.4	3.1	5.0	4.2	2.5	3.6	-	
การบริหารราชการ-ป้องกันประเทศ	-	5.4	12.0	9.5	6.0	6.0	-	
การบริการ	-	7.9	9.5	7.8	7.0	8.2	-	
อัตราการจำเรียดิบโตถัวเฉลี่ย	5.5	8.1	8.5	7.5	7.0	6.2	7.0	

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**ตารางที่ 8**  
**สัดส่วนของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ**  
**คิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)**  
**(ตามราคาคงที่ ราคาปี 2505 = 100)**  
**(%)**

ประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ	2503	2509	2514	2519
<b>1. อุตสาหกรรมขั้นปฐม</b>	39.26	36.11	30.70	27.38
1.1 การเกษตร	38.17	34.52	29.24	26.37
1.2 เหมืองแร่และข่อยหิน	1.09	0.59	1.46	1.01
<b>2. อุตสาหกรรมขั้นที่สอง</b>	17.92	21.75	23.37	24.31
2.1 อุตสาหกรรมโรงงาน	13.06	54.47	18.56	20.34
2.2 การก่อสร้าง	4.86	6.28	6.68	3.97
<b>3. อุตสาหกรรมขั้นที่สาม</b>	42.82	42.14	45.94	48.31
3.1 การไฟฟ้า-ประปา	0.43	0.91	2.28	3.28
3.2 การคมนาคม-ขนส่ง	7.53	6.74	6.68	6.74
3.3 การค้าขายส่ง-ปลีก	15.78	15.85	16.76	16.46
3.4 การธนาคาร-ประกันภัยอสังหาริมทรัพย์	1.94	2.94	4.11	5.06
3.5 ที่อยู่อาศัย	2.87	2.17	1.84	1.64
3.6 การบริหารราชการ-ป้องกันประเทศ	4.61	3.97	4.38	4.31
3.7 การบริหาร	9.66	9.56	9.89	20.82
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**ตารางที่ 9**  
มูลค่าของสินค้าออกดั้งเดิม  
(ล้านบาท)

รายการสินค้าออก	2503	2509	2514	2519
1. ข้าว	2,570	4,001	2,909	8,603
2. ยางพารา	2,579	1,861	1,905	5,281
3. ดีบุก	537	1,316	1,569	2,972
4. ไม้สัก	356	243	183	750
5. รวม	6,042	7,421	6,566	17,606
6. มูลค่าสินค้าออกทั้งหมด	8,614	14,099	17,275	60,890
7. $\frac{(5)}{(6)}$ %	70.14	52.63	38.01	28.91

ที่มา : กรมศุลกากร

**ตารางที่ 10**  
มูลค่าสินค้าเข้าประเภทต่าง ๆ เทียบกับมูลค่าสินค้าเข้ารวม  
จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ  
(%)

ประเภทของสินค้า	2503	2509	2514	2519
สินค้าอุปโภคบริโภค	34.97	25.47	16.38	14.37
วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง	18.15	21.30	28.98	27.81
สินค้าประเภททุน	24.60	30.81	32.20	26.54
สินค้าประเภทอื่น ๆ	22.28	22.42	22.44	31.29
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : กรมศุลกากรและธนาคารแห่งประเทศไทย



**ตารางที่ 11**  
**ดัชนีการดูดซับแรงงาน  $\left(\frac{L}{Q}\right)$**

ภาคเศรษฐกิจ	2497-2503	2503-2509
การเกษตร	0.597	0.441
เหมืองแร่และย่อยหิน	8.911	0.808
อุตสาหกรรมโรงงาน	4.308	0.784
การก่อสร้าง	1.828	0.921
การไฟฟ้า-ประปา	2.342	1.006
การคมนาคม-ขนส่ง	1.266	0.804
การค้าขายส่ง-ปลีก	2.615	0.772
การบริการ	2.334	0.685

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

หมายเหตุ : L = อัตราการเพิ่มขึ้นของการจ้างงานต่อปี

Q = อัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตของภาคเศรษฐกิจต่อปี

### ตารางที่ 12

สัดส่วนระหว่างการบริโภคและการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ  
คำนวณตามราคาปัจจุบัน  
(%)

ปี	อัตราส่วนระหว่างการบริโภคกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ			สัดส่วนระหว่างการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
	การบริโภคของเอกชน	การบริโภคของรัฐบาล	การบริโภครวม	
2503	72.8	9.9	81.7	17.3
2509	65.8	9.2	75.0	25.0
2514	68.5	11.7	80.2	19.8
2515	66.9	10.9	77.8	22.2
2516	63.7	9.8	73.5	26.5
2517	65.6	9.6	75.2	24.8
2518	66.4	10.4	76.9	23.2
2519	66.6	11.0	77.6	22.4

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

### ตารางที่ 13

สัดส่วนและอัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร  
จำแนกตามแหล่งที่มาของทุนถาวร คำนวณตามตารางคงที่ (2505 = 100)  
(%)

รายการ	ทุนถาวรภายในประเทศ	ทุนถาวรจากต่างประเทศ	การสะสมทุนถาวรรวม
1. สัดส่วนของการสะสมทุนถาวร			
2504-2509	51.80	48.20	100.00
2510-2514	50.75	49.25	100.00
2515-2519	50.80	49.20	100.00
2. อัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร			
2504-2509	13.7	18.8	16.2
2510-2514	10.8	6.9	9.8
2515-2519	5.0	6.5	6.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

### ตารางที่ 14

สัดส่วนและอัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร  
จำแนกตามประเภททุนถาวร จำนวนตามราคา คงที่ (2502 =100)  
(%)

รายการ	สิ่งก่อสร้าง (%)	ครุภัณฑ์ (%)	การสะสมทุนถาวรรวม (%)
1. สัดส่วนของการสะสมทุนถาวร			
2504-2509	55.4	44.6	100.0
2510-2514	49.3	50.7	100.0
2515-2519	41.1	58.9	100.0
2. อัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร			
2504-2509	12.3	21.4	16.2
2510-2514	7.8	9.4	8.8
2515-2519	2.0	9.2	6.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

### ตารางที่ 15

สัดส่วนและอัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร  
จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ จำนวนตามราคา คงที่ (2505 =100)  
(%)

รายการ	การสะสมทุนถาวร ของภาคเอกชน	การสะสมทุนถาวร ของภาครัฐบาล	การสะสมทุนถาวร รวม
1. สัดส่วนของการสะสมทุนถาวร			
2504-2509	67.5	32.5	100.0
2510-2514	67.9	32.1	100.0
2515-2519	77.1	22.9	100.0
2. อัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร			
2504-2509	14.8	19.2	16.2
2510-2514	9.1	8.1	8.8
2515-2519	8.8	1.3	6.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**ตารางที่ 16**  
อัตราการเพิ่มขึ้นถัวเฉลี่ยของรายจ่ายรัฐบาลประเภทต่าง ๆ  
จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ  
(%)

ปีปฏิทิน	รายจ่ายรวมของรัฐบาล	รายจ่ายในการบริโภค	รายจ่ายในการลงทุน
2504-2509	13.93	9.72	21.54
2510-2514	14.30	14.05	14.80
2515-2519	16.24	17.59	12.96
2504-2519	14.82	13.74	16.38

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

**ตารางที่ 17**  
การออมของภาครัฐบาลระหว่างปี 2515-2519  
(ล้านบาท)

ปีปฏิทิน	(1) รายได้จริง ของรัฐบาล	(2) รายจ่ายจริง ของรัฐบาล	(3) รายจ่ายในการ บริโภคของรัฐบาล	(4) การออมของ ภาครัฐบาล (1) – (3)	(5) การออมเทียบกับรายได้ จริงของรัฐบาล % (4) ÷ (1)
2515	21,535	28,637	20,854	681	3.16
2516	26,950	32,311	24,494	2,456	9.11
2517	38,958	35,239	28,895	10,063	26.09
2518	39,568	45,374	35,212	4,356	11.01
2519	43,528	57,777	42,367	1,161	2.67

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

### ตารางที่ 19

ความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติและต่อรายจ่าย

ความยืดหยุ่นของภาษีอากร	2506	2511
ความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติ	0.872	0.802
ความยืดหยุ่นต่อรายจ่าย	1.094	1.059

ที่มา : Salkin and Chalayonwatn (1974)

### ตารางที่ 20

อัตราส่วนระหว่างภาระภาษีกับเงินได้ของครัวเรือนไทยในปี 2512

จำแนกตามชั้นของเงินได้

(%)

เงินได้ของครัวเรือน	อัตราภาระภาษีที่แท้จริง
ต่ำกว่า 3,000	52.20
3,000 – 5,999	35.00
6,000 – 8,999	31.63
9,000 – 11,999	30.81
12,000 – 14,999	28.87
15,000 – 17,999	28.25
18,000 ขึ้นไป	24.87
สัมประสิทธิ์เงินก่อนหักภาษี	0.5269
สัมประสิทธิ์เงินหลังหักภาษี	0.5613

ที่มา : เมธี ครองแก้ว (2519 : 181, 183)

**ตารางที่ 21**

งบประมาณรายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้  
เทียบเป็นร้อยละของงบประมาณรายจ่ายรวมและของ GDP ตามราคาปัจจุบัน  
2504-2509 (ล้านบาท)

ปี	GDP ตามราคาปัจจุบัน	งบประมาณรายจ่าย ของรัฐบาล (G)	รายจ่ายในการ ชำระหนี้เงินกู้ (G <sub>d</sub> )	$\frac{G_d}{G}$ (%)	$\frac{G_d}{GDP}$ (%)
2504	58,970	6,660			
2505	63,793	9,165	1,219	13.3	1.91
2506	68,079	10,780	1,237	11.5	1.82
2507	74,667	11,430	1,039	9.1	1.39
2508	84,303	12,870	688	3.3	0.82
2509	101,375	15,141	779	5.2	0.77
2510	108,224	19,228	1,325	6.9	1.22
2511	117,307	21,262	1,200	5.6	1.02
2512	128,566	23,960	1,956	8.2	1.52
2513	136,060	27,300	2,340	8.6	1.72
2514	144,607	28,645	2,585	9.0	1.79
2515	164,626	29,000	3,418	11.8	2.08
2516	216,543	32,030	3,801	11.9	1.76
2517	268,973	39,028	5,192	13.3	1.93
2518	291,787	48,000	6,386	12.6	2.19
2519	332,177	62,650	7,639	12.2	2.30

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

เมธี ครองแก้ว

"ภาระของภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทย  
ปี 2512"

ใน ณรงค์ชัย อัครเศรณี และรังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *รักเมืองไทย*  
เล่มสอง โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2519

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์

*เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา*

สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 2519

อัมมาร สยามวาลา

"เสถียรภาพ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ในประเทศไทย"

ในรังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *สังคมกับเศรษฐกิจ*

(โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519) หน้า 76-85

### ภาษาอังกฤษ

Hicks, U.K.

"The Terminology of Tax Analysis,"

*Economic Journal* (March 1946).

Johansen, Leif.

*Public Economic.*

Amsterdam : Holland, 1965.

Kaldor, Nicholas.

"The Role of Taxation in Economic Development,"

in *Essays on Economic Policy Vol. 1* (London : Duckworth, 1964), pp. 225-254.

Musgrave, R.A.

*Fiscal Systems.*

New Haven : Yale University Press, 1969.

Musgrave, R.A. and P.B. Musgrave,

*Public Finance in Theory and Practice.*

(New York : McGraw-Hill, 1976), pp. 511-2.

Prest, A.R.

“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.

Salkin, J.S. and D. Chalayontawatn,

*Changes in Tax Incidence in Thailand from 1963-1968.*

Faculty of Economics, Thammasat University (mimeograph 1974).

Tinbergen, Jan.

*On The Theory of Economic Policy.*

Amsterdam : North-Holland, 1952.

Usher, Dan.

*The Economics of Rice Premium.*

Faculty of Economics, Thammasat University (mimeograph, 1967).