

# รายงานผลการวิจัย

## RESEARCH REPORT SERIES

หมายเลข ๑๕

เรื่อง

ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ของไทย

โดย

เมธี ครองแก้ว



คณะเศรษฐศาสตร์  
FACULTY OF ECONOMICS

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
กรุงเทพมหานคร

THAMMASAT UNIVERSITY  
BANGKOK

คณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
รายงานผลการวิจัย

สิงหาคม ๒๕๒๒

หมายเลข ๑๕

เรื่อง

ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ของไทย  
โดย

เมธี ครองแก้ว

หมายเหตุ

รายงานฉบับนี้ ได้ตัดเอาภาคผนวกทั้งสองภาคออก เพื่อไม่ให้รายงานมีความยาวมากเกินไป ผู้ที่สนใจจะทราบรายละเอียดในภาคผนวกดังกล่าว อาจติดต่อกับหน่วยวิจัยของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ สำหรับภาคผนวก ก. นั้น แท้ที่จริงก็คือ รายงานวิจัยหมายเลข ๒ ของหน่วยวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ เรื่อง การกระจายรายได้ของครอบครัวไทย ปี ๒๕๑๕ นั้นเอง

สารบัญ

	หน้า
<b>บทที่ ๑</b>	
<b>บทนำ : การกระจายรายได้และระบบการคลัง</b>	
วัตถุประสงค์และความสำคัญของการวิจัย.....	๑-๑
ก. ความสำคัญของปัญหาการกระจายรายได้.....	๑-๒
ข. บทบาทของรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงการกระจาย รายได้ใหม่.....	๑-๖
ค. นโยบายการคลังกับการกระจายรายได้.....	๑-๗
การศึกษาการระดมภาษีและผลประโยชน์ของงบประมาณ.....	๑-๘
<b>บทที่ ๒</b>	
<b>วิธีการศึกษา</b>	
การรื้อฐานรายได้และการกระจายรายได้.....	๒-๑
การกระจายการระดมภาษีและรายได้อื่น ๆ ของรัฐ.....	๒-๕
ก. การเลือกประเภทของภาษี.....	๒-๕
ข. ข้อสมมติเกี่ยวกับการผลัดการระดมภาษี.....	๒-๗
ค. หลักเกณฑ์การกระจายการระดมภาษี.....	๒-๑๐
ง. การหาอัตราการเสียภาษีที่แท้จริง.....	๒-๑๑
จ. ผลของภาษีต่อการกระจายรายได้.....	๒-๑๓
การกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐ.....	๒-๑๔
ก. การเลือกประเภทของการใช้จ่าย.....	๒-๑๕
ข. การกำหนดตัวผู้ได้รับประโยชน์และขนาดของผลประโยชน์.....	๒-๑๕
ค. หลักเกณฑ์การกระจายผลประโยชน์.....	๒-๑๘
ง. การหาอัตราการได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง.....	๒-๒๐
จ. ผลของการใช้จ่ายต่อการกระจายรายได้.....	๒-๒๑

## หน้า

	การคำนวณผลกระทบของการคลังทั้งระบบ.....	๒-๒๑
	ข้อจำกัดในการศึกษา.....	๒-๒๒
	แผนการศึกษาวิจัย.....	๒-๒๔
<b>บทที่ ๓</b>	<b>การกระจายภาระภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาล</b>	
	โครงสร้างการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาล..	๓-๑
	ข้อสมมุติการผลักราคาของภาษีอากรและรายได้สาธารณะ	
	ของไทย.....	๓-๕
	ฐานหรือหลักเกณฑ์การกระจายภาระไปสู่ครอบครัว.....	๓-๗
	ผลการวิจัย.....	๓-๑๐
	๑. ภาระภาษีอากรเป็นรายภาค.....	๓-๑๑
	๒. ภาระภาษีตามชั้นของรายได้และตามกลุ่มครอบครัว.....	๓-๑๓
	๓. อัตราการเสียภาษีที่แท้จริง.....	๓-๑๗
	๔. การกระจายรายได้ภายหลังภาษี.....	๓-๒๒
<b>บทที่ ๔</b>	<b>การกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาล</b>	
	โครงสร้างงบประมาณและการใช้จ่ายสาธารณะของไทย.....	๔-๑
	ลักษณะของงบประมาณรายจ่ายปี ๒๕๑๕.....	๔-๓
	ข้อสมมุติการผลักราคาผลประโยชน์ของระบบรายจ่ายสาธารณะ	
	ของไทย.....	๔-๗
	ฐานหรือหลักเกณฑ์การกระจายผลประโยชน์ไปสู่ครอบครัว.....	๔-๑๐
	ผลการวิจัย	
	๑. การกระจายผลประโยชน์เป็นรายภาค.....	๔-๑๔
	๒. การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นของรายได้และตามกลุ่ม	
	ครอบครัว.....	๔-๑๘

หน้า

๓. อัตราการได้รับประโยชน์ที่แท้จริง.....	๔-๒๒
๔. การกระจายรายได้หลังการใช้จ่ายสาธารณะ.....	๔-๒๖

บทที่ ๕

ผลกระทบของการคลังทั้งระบบต่อการกระจายรายได้	
การกระจายผลประโยชน์สุทธิของระบบการคลังเป็นรายภาค...	๕-๒
การกระจายผลประโยชน์สุทธิตามชั้นรายได้และกลุ่มครอบครัวเท่า ๆ กัน.....	๕-๔
อัตราการได้รับประโยชน์สุทธิของระบบการคลัง.....	๕-๕
การกระจายรายได้ภายหลังระบบการคลัง.....	๕-๗
ความสำคัญของหนี้สาธารณะต่อการกระจายรายได้.....	๕-๑๒
สรุป.....	๕-๒๐

บทที่ ๖

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะทางนโยบาย	
ผลกระทบของระบบรายได้สาธารณะต่อการกระจายรายได้....	๖-๑
ผลกระทบของระบบรายจ่ายสาธารณะต่อการกระจายรายได้....	๖-๓
ผลกระทบของการคลังทั้งระบบต่อการกระจายรายได้.....	๖-๔
ข้อเสนอแนะในทางนโยบาย.....	๖-๖

- ภาคผนวก ก : การกระจายรายได้ของครอบครัวไทยปี ๒๕๑๕
- ภาคผนวก ข : รายละเอียดภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาลกลางปี ๒๕๑๕ และฐานหรือหลักเกณฑ์การกระจายภาระไปยังภาคต่าง ๆ และครอบครัวในแต่ละภาคตามชั้นของรายได้
- ภาคผนวก ค : รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลางปี ๒๕๑๕ และฐานหรือหลักเกณฑ์การกระจายผลประโยชน์ไปยังภาคต่าง ๆ และครอบครัวในแต่ละภาคตามชั้นของรายได้
- ภาคผนวก ง : ฟังก์ชันของเส้นลอเรนซ์ของการกระจายรายได้ประเภทต่าง ๆ ปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕

## บทคัดย่อ

### รายงานการวิจัยเรื่อง "ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ของไทย"

การวิจัยครั้งนี้ มีความประสงค์ที่จะคำนวณผลกระทบของระบบการคลัง หรือนโยบายการคลังสาธารณะทั้งด้านรายรับและรายจ่ายที่มีต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทย ในปี ๒๕๑๔ พร้อมทั้งการเปรียบเทียบกับปี ๒๕๐๖ และ ๒๕๑๒ เหตุผลสำคัญที่สนับสนุนการวิจัยครั้งนี้ ก็คือ การกระจายรายได้ของครอบครัวไทยในสภาพเศรษฐกิจปัจจุบันที่มีแนวโน้มจะมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น เพราะฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาแทรกแซงมากขึ้นในฐานะผู้กระจายรายได้ใหม่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยใช้เครื่องมือที่อยู่ในอำนาจของรัฐบาลโดยตรง คือ นโยบายภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ และนโยบายการใช้จ่ายสาธารณะ นโยบายรายได้ของรัฐนั้น ถือได้ว่า สร้างภาระให้แก่ครอบครัวในขณะที่นโยบายรายจ่ายของรัฐก่อให้เกิดประโยชน์แก่ครอบครัว ภาระของภาษีและรายได้อื่น ๆ ของรัฐนั้น วัดได้โดยการลดลงของรายได้ของครอบครัว ภายหลังถูกเก็บภาษีแล้ว และในทางตรงกันข้าม ผลประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะที่วัดได้โดยการเพิ่มขึ้นของรายได้ของครอบครัวภายหลังการใช้จ่ายแล้ว เพราะฉะนั้น ผลของการคลังทั้งระบบต่อการกระจายรายได้ จึงดูได้จาก การกระจายรายได้ของครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากได้นำเอาผลประโยชน์สุทธิอันเกิดจากรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลมาพิจารณาแล้วนั่นเอง

ผลการวิจัยปรากฏว่า ระบบภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของไทยในปี ๒๕๑๔ มีลักษณะที่เรียกว่า มีความถดถอย กล่าวคือ สัดส่วนระหว่างภาระของภาษีและรายได้อื่น ๆ ของรัฐและรายได้ของครอบครัวมีลักษณะที่ลดลง เมื่อครอบครัวมีรายได้สูงขึ้น แต่ลักษณะถดถอยนี้ เห็นได้ชัดเฉพาะในกลุ่มรายได้แรก ๆ เท่านั้น เมื่อรายได้สูงขึ้น ลักษณะถดถอยก็เปลี่ยนไปเป็นลักษณะที่ภาระนั้น เป็นสัดส่วนค่อนข้างจะคงที่กับรายได้ ลักษณะของผลกระทบดังกล่าวทำให้การกระจายรายได้ของครอบครัวภายหลังระบบรายได้ของรัฐบาลมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น เหตุที่เป็นเช่นนั้น ก็เพราะว่า รายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาลมาจากภาษีทางอ้อมหรือภาษีจากฐานการบริโภค ไม่ใช่ภาษีทางตรง เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีทรัพย์สิน หรือภาษีมรดก จึงทำให้ครอบครัวรายได้น้อยต้องแบกภาระไว้มากกว่าโดยเปรียบเทียบ

ส่วนระบบรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาลไทยนั้น ก็ปรากฏว่า มีผลกระทบที่ตรงกันข้ามกับระบบรายได้ กล่าวคือ ได้ให้ประโยชน์แก่ครอบครัว รายได้น้อยตามสัดส่วนของรายได้ โดยเปรียบเทียบแล้วสูงกว่า ครอบครัวที่มีรายได้มาก ความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ อันมีผลเนื่องมาจาก การใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาลจึง เป็นไปในทางมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อได้คำนวณถึงผลประโยชน์สุทธิของนโยบายการคลังทั้งระบบแล้ว ภาระของระบบรายได้และผลประโยชน์ของระบบรายจ่ายจะหักล้างกันไปเอง ทำให้การกระจายรายได้ภายหลังระบบการคลัง เปรียบเทียบกับก่อนระบบการคลังไม่ค่อยแตกต่างกันเท่าใดนัก แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับข้อสมมุติด้วยว่า หนี้สาธารณะที่รัฐบาลก่อขึ้น เพื่อให้ระบบการคลังสมดุลนั้น มีผลกระทบทางการกระจายรายได้ต่อขั้นรายได้ต่าง ๆ อย่างไร ซึ่งขณะนี้ยังไม่ทราบแน่ชัด

สรุปแล้ว การศึกษาถึงผลกระทบต่อการกระจายรายได้ของระบบการคลังของปี ๒๕๑๔ ไม่แตกต่างไปจากผลกระทบของปี ๒๕๐๖ และ ๒๕๑๒ เท่าใดนัก จากผลการวิจัยของทั้งสามช่วงเวลาดังกล่าว ทำให้เราพอจะอนุมานได้ว่า ในระยะเวลาประมาณ ๑๐ ปี ตั้งแต่ปี ๒๕๐๖ ถึง ปี ๒๕๑๔ อย่างดีที่สุด รัฐบาลก็มีใตก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอันใดต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทย โดยผ่านทางนโยบายการคลัง แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ดังกล่าวมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น

## Abstract

### Research Report on "The Impact of the Fiscal System on the Distribution of Income in Thailand"

This research aims at measuring the impact of the fiscal system, that is public revenue and expenditure policies, upon the distribution of income of Thai households in 1972 and comparison with similar situations in 1963 and 1969. One major factor that gave rise to this research is that the distribution of income of Thai households in the present economy is becoming more unequal, thus necessitating a more active intervention of the government as an effective income redistributor through the instruments which are readily under its disposal: public revenue and expenditure policies. The former is said to burden the households whereas the latter is said to benefit them. Such burden is measured by the reduction in family income as a result of taxes or other revenues contributed to the government, and conversely, the benefit is measured by the increase in family income as a result of public spending. Therefore, the redistributive impact of the fiscal system as a whole is measured by the altered household income distribution after taking the net benefit from public revenue and expenditure into consideration.

The result of the research was that the public revenue system of Thailand in 1972 could be characterized as somewhat regressive in the sense that the ratio of the burden to family income falls as such income increases. But this regressiveness is apparent only at lower income brackets; at higher income brackets the burden is more or less proportional to family income. Such incidence pattern caused the post-tax income distribution to become more unequal. And the main reason for this is that the bulk of government revenues was collected from indirect taxes or taxes based on consumption, not such direct taxes as income tax, property tax or inheritance tax, thus puts a relatively heavier burden on poor families.

As regards the public expenditure system, the impact was opposite that of the public revenue system, that is public expenditures benefit lower-income families relatively more than higher-income families with respect to each income position. Therefore, the post-benefit income distribution becomes more equal. Nevertheless, taking the overall fiscal system as a whole, the burden of public revenue and the benefit of public expenditure cancel each other out, leaving the "pre-fisc" and the "post-fisc" income distributions very much unchanged. But this also has to depend on the assumption about the redistributive impact of deficit spending which is still not certain at present.

In all, the fiscal incidence of 1972 is not much different from that in 1963 and 1969. From the findings in the three periods under consideration, it can be concluded that within the period of about 10 years between 1963 and 1972, the government has, at best, effected no change in the distribution of household income, and, at worst, caused the said distribution to become slightly more unequal.

## ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ของไทย

### ๑. บทนำ: การกระจายรายได้และระบบการคลัง

#### วัตถุประสงค์และความสำคัญของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งหวังที่จะคำนวณหรือประเมินผลกระทบของระบบการคลังของไทยที่มีต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทย โดยใช้ปี ๒๕๑๕ เป็นหลัก และทั้งนี้ยังจะได้เปรียบเทียบกับผลกระทบดังกล่าวในปี ๒๕๑๕ นี้ กับผลกระทบในปี ๒๕๐๖ และ ปี ๒๕๑๒ อีกด้วย เพื่อให้ทราบว่าในช่วงเวลา ๑๐ ปี ตั้งแต่ ๒๕๐๖ ถึง ๒๕๑๕ รัฐบาล หรือภาคสาธารณะ ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ของครอบครัวไทยอย่างไรบ้าง คำว่า ระบบการคลัง (Fiscal System) ในการวิจัยครั้งนี้ หมายความถึง การหารายได้ของรัฐบาลกลาง ซึ่งคลุมถึงการเก็บภาษีอากรทุกชนิด การขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐวิสาหกิจบางประเภท และค่าธรรมเนียมบริการของรัฐบางอย่าง และการใช้จ่ายของรัฐบาลผ่านระบบงบประมาณแผ่นดินประจำปี ส่วนผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ก็จะวัดได้โดยดูว่าฐานะโดยเปรียบเทียบของครัวเรือนในชั้นรายได้ต่าง ๆ กัน เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐ หรือกล่าวอย่างง่ายที่สุดโดยยังไม่ขยายความให้ชัดเจนในตอนนี้ ก็คือว่า รัฐบาลช่วยทำให้ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของครอบครัวไทยมากขึ้น หรือลดลงอย่างไรด้วยนโยบายการคลังของตนในปี ๒๕๑๕ และตลอดช่วงเวลา ๑๐ ปี ก่อนหน้านี้

การศึกษาเรื่องภาระของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ (Fiscal Incidence Study) นี้ ไม่ใช่ของใหม่ แต่ได้มีผู้เคยทำการศึกษาไว้แล้วหลายคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศทางตะวันตก ตั้งแต่ เมื่อสิ้นยุคสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา<sup>๑</sup> แต่การศึกษาดังกล่าว เพิ่งจะได้รับความสนใจจากนักวิชาการ นักธุรกิจ และผู้บริหารประเทศ และบุคคลในวงการต่าง ๆ เป็นอย่างมากในระยะ ๑๐ ปี เศษ ที่แล้วมานี้เอง มีสาเหตุอยู่หลายประการ



ด้วยกันว่า ทำไมความสนใจในการศึกษาริชาลัยประเภทนี้จึงได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และนับวันจะทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ เท่าที่พอสรุปได้ ๓ ประการใหญ่ ๆ ก็คือ (ก) ความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศ, (ข) ความเชื่อมั่นในบทบาทของรัฐบาลในฐานะเป็นผู้กระจายรายได้ใหม่ และ (ค) ความเหมาะสมในการใช้นโยบายภาษีอากรและรายได้อื่น และนโยบายการใช้จ่ายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการที่จะช่วยเปลี่ยนแปลงการกระจายรายได้เสียใหม่ เราจะอธิบายถึงสาเหตุแต่ละอันให้ละเอียดชัดเจนขึ้นดังต่อไปนี้

### ก. ความสำคัญของปัญหาการกระจายรายได้

ความจริงแล้ว การกระจายรายได้ ได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของวิชาเศรษฐศาสตร์มาตั้งแต่ดั้งเดิม ถ้าหากเราจะสรุปอย่างง่าย ๆ ว่า เศรษฐศาสตร์ คือ วิชาที่ศึกษาถึงปัญหาว่า เราจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดทำอะไร (what) อย่างไร (how) และเพื่อใคร (for whom) จึงจะได้ประโยชน์สุขที่มากที่สุดแล้ว การกระจายรายได้ก็คือ การศึกษาเกี่ยวกับภาคว่าจะผลิตเพื่อใครนั่นเอง เลวิก ริคาร์โด เคยกล่าวว่า ผลผลิตของโลกสามารถแบ่งออกได้เป็น ค่าเช่า กำไรและค่าจ้าง การกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะใช้กับการกระจายผลผลิตนี้แหละ คือ ปัญหาหลักของวิชาเศรษฐศาสตร์ หรือเศรษฐกิจการเมือง (political economy) และจอห์น สจ๊วต มิลล์ ก็กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า มีแต่ประเทศที่ด้อยพัฒนาในโลกนี้เท่านั้นที่การเพิ่มผลผลิตยังเป็นเป้าหมายที่สำคัญอยู่ สำหรับประเทศที่เจริญแล้ว หรือพัฒนาแล้ว สิ่งซึ่งมีความจำเป็นกว่าในทางเศรษฐศาสตร์ คือ การกระจายผลผลิตที่ดีขึ้น แสดงว่า ผู้ริเริ่มการศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ได้เห็นความสำคัญของการกระจายรายได้มาตั้งแต่สมัยเริ่มต้นของวิชานี้

แต่ความสนใจในการกระจายรายได้ในยุคต้น ๆ นั้น ส่วนใหญ่เป็นการกระจายรายได้ของกลุ่มปัจจัยในการผลิต (Functional Distribution of Income หรือ Factor Pricing) เช่น ศึกษาว่า ค่าจ้างแรงงาน ค่าเช่าที่ดิน หรือ อัตราดอกเบี้ย ถูกกำหนดขึ้นได้อย่างไร ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้คลายความสำคัญลงไป เนื่องจากมีเรื่องการกระจายรายได้อีกประเภทหนึ่งเข้ามาแทนที่ การกระจายรายได้ประเภทที่เรากำลังพูดถึง และกำลังจะทำการ

ศึกษาริวิจัยนี้ คือ การกระจายรายได้ระหว่างบุคคล (Personal Income Distribution) หรือการกระจายรายได้ตามขนาดชั้นของผู้มีรายได้ (Distribution of Income by Size) ซึ่งเพิ่งจะเริ่มมีผู้ศึกษาอย่างจริงจังในระยะ ๓๐-๔๐ ปีที่แล้วมานี้เอง ความสำคัญของการกระจายรายได้ประเภทหลังนี้อยู่ตรงที่การใช้บุคคล หรือครอบครัวเป็นหน่วยในการศึกษา ซึ่งมีประโยชน์ต่อการวางนโยบายทางเศรษฐกิจมากกว่าการพิจารณาผลตอบแทนของปัจจัยในการผลิตรวม ๆ กันไป

ทฤษฎีการกระจายรายได้ระหว่างบุคคลส่วนใหญ่พยายามอธิบายว่า อะไรเป็นตัวกำหนดความสามารถในการมีรายได้ของบุคคล หรือ ทำไมจึงมีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้เกิดขึ้น เป็นปกติวิสัยในสังคม แต่ในที่นี้เราจะไม่สนใจในประเด็นนี้ แต่จะสนใจในอีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนาโดยตรง นั่นคือ ประเด็นที่ว่า เป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น มักจะมีความขัดแย้งกับเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของบุคคลในประเทศ ผู้ซึ่งได้ชื่อว่า เป็นผู้เสนอความเห็นทำนองนี้เป็นคนแรก คือ ซิมอน คุซเน็ตซ์ (Simon Kuznets) ซึ่งได้กล่าวว่า ในระยะแรกของการพัฒนาประเทศ ความจำเป็นทางเศรษฐกิจวัดจากอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติ จะอยู่ในระดับสูง แต่การกระจายรายได้ของบุคคลและครอบครัวจะเลวลง แต่เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นได้จำเป็นสูงถึงระดับหนึ่งแล้ว การกระจายรายได้ของประเทศนั้น ๆ ก็จะต้องดีขึ้นโดยลำดับ ความสัมพันธ์ระหว่างความจำเป็นทางเศรษฐกิจกับการกระจายรายได้ เมื่อแสดงเป็นเส้น จึงมีลักษณะเหมือนรูประฆังคว่ำ (Inverted U-Shape) ตามช่วงเวลาของการพัฒนา กล่าวคือ เมื่อเริ่มพัฒนาเส้นความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จะพุ่งสูงขึ้น แต่เมื่อพัฒนาไปถึงขีดหนึ่งแล้ว เส้นดังกล่าว ก็จะโค้งลง<sup>๕/</sup> การศึกษาทดสอบความสัมพันธ์ดังกล่าวในเวลาต่อมา ส่วนใหญ่สนับสนุนความคิดของคุซเน็ตซ์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว<sup>๖/</sup>

อย่างไรก็ตาม มีจุดอ่อนอยู่หลายจุดในสมมุติฐานของคุซเน็ตซ์ และการทดสอบที่ทำให้การสนับสนุนสมมุติฐานดังกล่าวอยู่ ประการแรก การทดสอบที่ทำให้การสนับสนุน ส่วนใหญ่ใช้ข้อมูลประเภทตัดขวาง (cross-sections) จากหลาย ๆ ประเทศในช่วงเวลาหนึ่ง แทนที่จะดู

ข้อมูลประเภทอนุกรมเวลา (time series) ของประเทศใดประเทศหนึ่ง หลาย ๆ ประเทศ เปรียบเทียบกัน ซึ่งจะเป็นการทดสอบที่ชี้ให้เห็นได้ชัดเจนกว่าว่า ในช่วงการพัฒนาของประเทศหนึ่ง ซึ่งมีระยะเวลายาวนานพอสมควร มีความขัดแย้งระหว่างความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ โดยเปรียบเทียบกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจหรือไม่อย่างไร ซึ่งเท่าที่ได้มีการศึกษาประเภทหลังนี้ อยู่บ้างก็ปรากฏว่า มิได้พบแบบแผนที่แน่ชัดที่สุดอันจะกล่าวได้ว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ กับอัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติ ตามลักษณะที่ คุชเนทซ์ได้ตั้งสมมุติฐานเอาไว้<sup>๔/</sup> หรือถึงแม้จะมีผลที่จะต้องชดเชยกัน (trade-off) อยู่บ้างระหว่างการกระจายรายได้กับการเติบโตของเศรษฐกิจ **ผลที่**ว่าอาจจะอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ยกตัวอย่างเช่น วิลเลียม อาร์ คลายน์ (William R. Cline) ได้เคยศึกษาเกี่ยวกับหลายประเทศในละตินอเมริกา ได้พบว่า นโยบายการกระจายรายได้ใหม่ อาจมีผลทำให้การออมและการเติบโตของเศรษฐกิจลดน้อยลงไบบ้าง แต่ก็ไม่มากไปจนทำให้เกิดความเสียหายแก่การพัฒนาส่วนรวมของประเทศในทางตรงกันข้าม ผลประโยชน์ที่ได้เพิ่มขึ้นในรูปของรายได้ในปัจจุบันและในอนาคตของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจะมีมากกว่าการเสียสละ อัตราการเติบโตที่เสียไปเสียอีก คลายน์ เชื่อว่า ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศอาร์เจนตินา บราซิล และ เม็กซิโก จะได้รับประโยชน์มากขึ้น มีความเป็นอยู่ดีขึ้น ถ้าหากรัฐบาลเลือกใช้นโยบายการพัฒนาประเทศที่เน้นการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น แต่ด้วยอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจที่ต่ำท่น้อยแทนที่จะใช้นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นอัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติที่เร็วขึ้น แต่อยู่ในสภาพที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้สูง<sup>๕/</sup>

ประการที่สอง การตั้งสมมุติฐานตามวิธีการของคุชเนทซ์นั้น ได้สมมุติโดยปริยายว่า ในระหว่างการพัฒนาข้างต้นนั้น ผู้ซึ่งเป็นฝ่ายเสียเปรียบ หรือผู้ที่ฐานะความเป็นอยู่เลวลง โดยเปรียบเทียบ ซึ่งจะเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศด้วย มีความอดทนที่จะรอให้ผลจากการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ "ค่อย ๆ ไหลทีละน้อย ๆ" (trickle down) จากผู้ที่ได้เปรียบลงมาสู่ตนในที่สุด ข้อสมมุติดังกล่าวนี้วันแต่จะใช้ไม่ได้ดังทุกที เพราะเวลาที่ต้องรอคอยอาจจะนานเกินไป ทำให้ความอดทนหมดลงไปด้วย<sup>๖/</sup>

สรุปแล้วก็ถือว่า ปัญหาการกระจายรายได้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ไม่อาจรอได้อีกต่อไป น่าจะถือได้ว่าเป็นความผิดพลาดอย่างหนึ่งของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของหลาย ๆ ประเทศในโลก ถ้ายังจะสนับสนุนการพัฒนาประเทศที่ทำให้ "คนรวยยิ่งรวยขึ้น และคนจนยิ่งจนลง" (ซึ่ง ดูเหมือนว่าจะจะเป็นเช่นนั้นจริง ๆ ในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา) นายโรเบิร์ต แมคนามารา ในฐานะประธานธนาคารโลก ได้เคยกล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ในหลายโอกาสว่า:

"การพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศต้องพัฒนาส่วนใหญ่ ซึ่ง มุ่งแต่การเร่งความเจริญทางเศรษฐกิจ เป็น เบื้องแรก มักจะส่ง ผลประโยชน์ให้แก่บุคคลใน ๔๐ เปอร์เซ็นต์แรกที่ฐานะดีเป็นสำคัญ และความพยายามที่รัฐบาลจะแก้ไขโดยผ่านการให้บริการทาง สาธารณะและการลงทุนมักจะช่วยคน ๔๐ เปอร์เซ็นต์ แรกนี้มาก ขึ้นกว่าที่จะช่วยคน ๖๐ เปอร์เซ็นต์ที่เหลือ"<sup>๗/</sup> และ

"ถ้าหากชนชั้นอภิสิทธิ์ที่ร่ำรวยมีจำนวนน้อยและชนชั้นที่ ยากจนมีจำนวนมากและช่องว่างระหว่างชนชั้นยิ่งขยายกว้างยิ่งขึ้น จะเป็นเพียงปัญหาของ เวลา เท่านั้น ที่จะมีการก่อกองกลางทางการเมืองเกิดขึ้น หากผู้บริหารประเทศไม่พยายามปรับปรุงหรือ ปฏิรูปการกระจายรายได้เสียใหม่"<sup>๘/</sup>

องค์การระหว่างประเทศหลายองค์การต่างพากัน เน้นการแก้ปัญหาการกระจาย รายได้มากขึ้น อาทิเช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เน้นการแก้ปัญหาการ กระจายรายได้ที่การส่งเสริมให้มนุษย์ทุกคนมีความพอเพียงในความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) ของชีวิต ธนาคารโลกเอง ก็เน้นในการส่งเสริมการพัฒนาในภาคชนบท (Rural Development) มากขึ้น องค์การของรัฐและมูลนิธิระหว่างประเทศอื่น อาทิเช่น องค์การ เพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (AID) และมูลนิธิเอเชีย (Asia Foundation) ก็ให้การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศกำลังพัฒนา ทั้งในทางให้เงินในโครงการช่วยเหลือผู้ที่ยากจน และการค้นคว้าวิจัยเพื่อแก้ปัญหาคความยากจน ดังกล่าว

เป็นนโยบายส่วนหนึ่งของระบบการคลัง ในหลาย ๆ กรณี, นโยบายนอกระบบการคลังอาจมีผลกระทบต่อการกระจายรายได้มากกว่า หรือรวดเร็วกว่า นโยบายระบบการคลังเสียอีก แต่เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตจำกัด จึงจะได้พิจารณาเฉพาะนโยบายทางการคลัง เท่านั้น

นโยบายภาษีอากรและการใช้จ่ายสาธารณะจะช่วยให้การกระจายรายได้ได้อย่างไร?

ในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีอากรรัฐบาลอาจจะมีระบบการเก็บภาษีที่ครอบคลุมถึงฐานซึ่งแสดงถึง หรือเป็นต้นตอของความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ อาทิเช่น ฐานรายได้ ฐานทรัพย์สิน และการถ่ายทอดทรัพย์สินระหว่างบุคคล, หรือการลดความสำคัญของการเก็บภาษีบางชนิด ซึ่งเป็นภาระแก่ผู้มีรายได้น้อย สูงกว่าผู้มีรายได้มาก โดยเปรียบเทียบ หรือการใช้อัตราภาษีที่ก้าวหน้า (Progressive tax rate) ในภาษีสำคัญบางชนิด เช่น ภาษีเงินได้ และภาษีทรัพย์สิน ส่วนอีกด้านหนึ่ง คือ ด้านการใช้จ่ายตามงบประมาณของรัฐบาลนั้น ก็อาจจะเลือกโครงการที่จะส่งผลประโยชน์ให้แก่ผู้ยากจน หรือมีรายได้น้อย มากกว่าผู้ร่ำรวย หรือมีรายได้สูง ในบางกรณีรัฐบาลอาจต้องใช้ระบบการให้ความช่วยเหลือโดยตรงแบบให้เปล่า (Direct income transfers) แก่ผู้ที่ยากไร้จริง ๆ

การเสนอให้รัฐบาลใช้นโยบายทางการคลัง เข้าแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศ เป็นสัญลักษณ์ของความเชื่อมั่นอย่างหนึ่งว่า ความเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในสังคม และเศรษฐกิจ สามารถกระทำได้เป็นขั้นตอนจากสภาพที่เป็นอยู่ก่อนแล้ว ไม่จำเป็นต้องกระทำโดยการโค่นล้มระบบสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันอย่างรุนแรง ฉับพลัน และแบบถอนรากถอนโคน ฐานะดังกล่าวเป็นฐานะของพวกเสรีนิยม (Liberals) ซึ่งดูเหมือนจะอยู่ตรงกลางระหว่างกลุ่มอนุรักษนิยม (Conservatives) ผู้ซึ่งไม่ต้องการเห็นรัฐบาลเข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ ถ้าไม่จำเป็นจริง ๆ และกลุ่มก้าวหน้า (Radicals) ซึ่งเห็นว่า รัฐบาลควรจะเข้ามาควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกอย่างหรือให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่า การใช้นโยบายภาษีอากรที่ดี หรือการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ดี เป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดวิธีหนึ่งแล้ว ในการช่วยเปลี่ยนแปลงการกระจายรายได้เสียใหม่ อย่างเช่นในประเทศไทย

ก่อนที่รัฐบาลจะรู้ว่าจะใช้ส่วนไหนของนโยบายการคลังหรือการใช้จ่ายของรัฐ แก้ปัญหาการกระจายรายได้จึงจะดีที่สุด รัฐบาลควรจะรู้เสียก่อนว่า ระบบการคลังของรัฐเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และเท่าที่ได้เป็นมาแล้วในอดีต มีผลกระทบต่อการกระจายรายได้ของบุคคลหรือของครอบครัวในระบบเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง ผลการศึกษาวิเคราะห์อาจจะ เป็นไปได้ว่า นโยบายการคลังของรัฐบาลทั้งในด้านรายได้และรายจ่ายในอดีตและปัจจุบัน มีผลทำให้การกระจายรายได้ของประเทศมีความเท่าเทียมกันมากขึ้นอยู่แล้ว ซึ่งถ้า เป็นเช่นนั้นจริง รัฐบาลก็จะพูดต่อไปว่า จะมีวิธีทำให้การกระจายรายได้ ยิ่งมีความเท่าเทียมกันยิ่งขึ้นได้อย่างไร แต่สภาพการณ์ทางสังคมและ เศรษฐกิจในประเทศ ที่กำลังพัฒนาอย่าง เช่น ประเทศไทย ความคาดหมายน่าจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามมากกว่า กล่าวคือ นโยบายการคลังของรัฐมิได้ช่วยทำให้การกระจายรายได้ของผู้อยู่ในประเทศให้ดีขึ้นแต่อย่างใด อย่างดี ระบบการคลังของรัฐก็รักษาสภาพเดิมของการกระจายรายได้ของบุคคลหรือครอบครัวไว้ แต่อย่าง เลว อาจทำให้การกระจายรายได้ดังกล่าว เลวลง หรือมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น สาเหตุง่าย ๆ ก็คือว่า (ก) รัฐบาลอาจจะไม่รู้ว่่านโยบายการคลังของตนจะส่งผลอะไรได้บ้างต่อเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการกระจายรายได้ ดังนั้น นโยบายที่ดำเนินไปอาจส่งผลในทางลบโดยที่รัฐบาลไม่รู้ตัว หรือ (ข) รัฐบาลไม่ต้องการใช้นโยบายการคลัง เพื่อผลทางการกระจายรายได้ เพราะ นโยบายดังกล่าวกระทบกระเทือนต่อฐานะของคนกลุ่มน้อยที่มีอิทธิพล หรือมีอำนาจ ซึ่งรัฐบาลต้องช่วยรักษาผลประโยชน์ หรือมีผลประโยชน์ผูกพันอยู่ด้วย

#### การศึกษาภาระของภาษีและผลประโยชน์ของงบประมาณ

ไม่ว่าจะด้วยวัตถุประสงค์ใดก็ตามที่รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังของประเทศ นักเศรษฐศาสตร์น่าจะสืบบทบาทในการช่วยศึกษาถึงผลของนโยบายการคลังต่อการกระจายรายได้ของประชาชน เพื่อ เป็นแรงกระตุ้น หรือเป็นแนวทางก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ที่มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นต่อไป ด้วยเหตุนี้เอง ความสนใจในการศึกษาดังกล่าวจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะ ๑๐-๑๕ ปีที่ผ่านมา<sup>๑๑</sup> / ดังที่เคยได้กล่าวไว้แล้วเล็กน้อยในตอนต้น การศึกษาถึงผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้แบ่งออกเป็นสองส่วนใหญ่ ๆ

ด้วยกัน คือ ส่วนที่วิเคราะห์ ผลของรายได้ของรัฐ ซึ่งเรียกรวมกันโดยย่อว่า การศึกษาภาระภาษี (Tax Incidence Study) และส่วนที่วิเคราะห์ผลของรายจ่ายของรัฐ ซึ่งเรียกรวมกันโดยย่อว่า การศึกษาประโยชน์จากการใช้จ่าย (Expenditure Incidence Study)

การศึกษาระภาษีนั้น ได้เริ่มมีมาก่อน เพราะปัญหาเกี่ยวกับทฤษฎี หรือ หลักการการศึกษา (conceptual problems) นั้น มีน้อยกว่าการศึกษาประโยชน์จากการใช้จ่าย เมื่อรัฐเก็บภาษีจากผู้ใด ผู้นั้นก็เป็นผู้แบกภาระไว้ หากไม่สามารถผลักภาระไปให้ผู้อื่นได้ ผลของภาษะนั้นก็วัดได้จากการเปลี่ยนแปลง (ซึ่งโดยปกติ คือ การลดลง) ของรายได้ของผู้เสียภาษีนั้น ๆ แต่ถ้าผู้ถูกเก็บภาษีคนแรกสามารถผลักภาระของภาษีนั้น ๆ ไปยังผู้อื่นได้ รายได้ของผู้อื่นที่ว่านี้ก็จะเปลี่ยนแปลงไปด้วยตามขนาดของภาระที่ถูกผลักมา เพราะฉะนั้น ปัญหาทางทฤษฎีที่สำคัญ คือการรู้ว่า ภาระของภาษีแต่ละชนิดมีลักษณะการผลักภาระอย่างไร? ใครควรเป็นผู้แบกภาระภาษีเท่าใด? และผลกระทบต่อภาระกระจายรายได้ ก็จะถูกดูได้จากรายได้ของผู้รับภาระของภาษีแต่ละคน ซึ่งเปลี่ยนแปลงไป ภายหลังจากที่รัฐบาลได้เก็บภาษีแล้ว ภายใต้อสภาพการณ์ที่มีความเหลื่อมล้ำกันมากในการกระจายรายได้ก่อนมีการเก็บภาษี ระบบภาษีอาจทำให้ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวลดลงได้โดยการเรียกเก็บภาษี ซึ่งจะ เป็นภาระแก่ผู้มีรายได้สูงโดยเปรียบเทียบมากกว่าผู้มีรายได้ต่ำโดยเปรียบเทียบ

ส่วนการศึกษาประโยชน์จากการใช้จ่ายนั้นจะดูถึงผลที่ตรงข้ามกับภาระภาษี กล่าวคือ ในขณะที่การเก็บภาษีเป็นการลดรายได้ของผู้เสียภาษี การใช้จ่ายของรัฐบาลก็เป็นการเพิ่มรายได้ ทั้งทางตรงและทางอ้อม แก่ประชาชนของประเทศทั้งที่เสียภาษีและไม่เสียภาษี สิ่งที่น่าสังเกตก็คือว่า ผลประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะ ไม่จำเป็นต้องเป็นการสนองตอบประเภท หรือจำนวนภาษีที่เก็บมาได้ (No quid pro quo) ผู้ที่เสียภาษีให้รัฐเท่าใดไม่จำเป็นต้องได้รับคืนจากรัฐในรูปของผลประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะจำนวนเท่านั้น นี่คือหลักการเก็บภาษีที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่า การใช้จ่ายของรัฐจะส่งผลต่อการกระจายรายได้อีกต่อหนึ่งต่างหากจากการเก็บภาษี กล่าวคือ รัฐบาลอาจจะใช้จ่ายที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อย สูงกว่าผู้มีรายได้มาก โดยที่ผู้มีรายได้มากนี้ได้ถูกเก็บภาษี

มาก่อนแล้วด้วยภาระที่สูงกว่า ผู้มีรายได้น้อย แต่การจะรู้ว่า ใครได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นจำนวนเท่าใดนี้ เป็นปัญหาทางทฤษฎีและการวัดที่แก้ได้ยากมาก ในประการแรก การใช้จ่ายบางประเภทของรัฐบาลเป็นการใช้จ่ายในสิ่งของหรือกิจกรรมที่เรียกว่า "สินค้าสาธารณะ" (Public Goods) เช่น การป้องกันประเทศ หรือ การรักษาความสงบภายใน ซึ่งตามทฤษฎีกล่าวว่า ทุกคนในสังคมจะต้องได้รับประโยชน์เท่าเทียมกันหมด ซึ่งในทางปฏิบัติอาจไม่เป็นเช่นนั้น และในประการที่สอง ถึงแม้จะรู้แน่ชัดแล้วว่า ผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลบางประเภทคือใครกันแน่ แต่ก็อาจมีปัญหาดirectly ว่า จะวัดประโยชน์นั้นได้อย่างไร? รายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาและการวัดผลกระทบของภาษีและรายจ่ายของรัฐบาลจะกล่าวถึงอีกครั้งในส่วนที่ว่าด้วยวิธีการศึกษา ซึ่งอยู่ในบทต่อไป

ตั้งแต่ประมาณปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับภาระภาษีของประเทศไทยทั้งที่เป็นทั้งระบบและ เป็นรายภาษีที่สำคัญแล้วหลายคน อาทิเช่น เจย์ ซอลกิน (J. Salkin), ดร.พี ชลายนรัตน์, สมชาย อภิรัตนพิมลชัย, อุดม เกิดพิบูลย์ และ จีรพรหม อีรานนท์ อภิญา เทียบประเสริฐ, มนูญ พาหิระ, วันทนา พณิชยพิบูลย์ และ ร.ท.หญิง สุภรณ์ คำเนินสวัสดิ์ <sup>๑๒</sup> แต่สำหรับการศึกษาผลกระทบของระบบการคลังทั้งระบบต่อการกระจายรายได้, นอกจากผลงานของผู้วิจัยคนปัจจุบันนี้แล้ว ไม่มีผู้ใดได้ทำการศึกษากลับ <sup>๑๓</sup> ผลการศึกษาซึ่งได้ทำไว้แล้ว เป็นผลของปี ๒๕๐๖ และ ๒๕๐๒ ซึ่งงานวิจัยในปัจจุบัน จะศึกษาผลกระทบของปี ๒๕๑๕ จากนั้นก็นำผลไปประสานกับผลที่มีอยู่ก่อนแล้ว ทำให้สามารถมองเห็นภาพที่ต่อเนื่องกันในช่วงเวลาที่ยาวนานถึง ๑๐ ปีด้วย



เชิงอรรถ บทที่ ๑

1. อาทิเช่น ผลงานของ Tibor Barna, The Redistribution of Income Through Public Finance in 1937 (Oxford: Clarendon Press, 1945); หรือการศึกษาเฉพาะด้านภาษีด้านเดียว ใน Findley Weaver, "Taxation and Redistribution of Income in the United Kingdom," Review of Economics and Statistics, 32 (August, 1950), PP. 201-13; Allan M. Cartter, The Redistribution of Income in Postwar Britain (New Haven: Yale University Press, 1955).
2. ดู Simon Kuznets "Economic Growth and Income Distribution," American Economic Review, 45 (March, 1955), PP. 1-28; และการย้ำอีกครั้งหนึ่ง พร้อมทั้ง ผลสรุปที่ได้จากการทดสอบในทางปฏิบัติ โดยผู้เขียนคนเดียวกัน ใน "Quantitative Aspects of Economic Growth of Nations: III, Distributions of Income by Size," Economic Development and Cultural Change, 2 (January, 1963), PP. 1-80.
3. ยกตัวอย่างเช่น Irving B. Kravis, "International Differences in the Distribution of Income," Review of Economics and Statistics, 42 (November, 1960), PP. 408-16; Harry T. Oshima, "The International Comparison of Size Distribution of Family Incomes with Special Reference to Asia," Review of Economics and Statistics, 44 (November, 1962), PP. 439-45.
4. ดูตัวอย่าง กรณีศึกษาใน Gary S. Fields, "Assessing Progress Toward Greater Equality of Income Distribution," Yale University (mimeographed).

5. ผลการศึกษาของคลายนิน William R. Cline, Potential Effects of Income Redistribution on Economic Growth: Latin American Cases, New York: Praeger, 1972; William R. Cline, "Distribution and Development," Journal of Development Economics, 1 (February, 1975), PP. 359-400.
6. การวิเคราะห์ในประเด็นนี้ ใน Albert O. Hirschman, "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development," Quarterly Journal of Economics, 87 (November, 1973), PP. 544-66.
7. Robert S. McNamara, "Address to the Board of Governors," IBRD/IMF Annual Meeting, Nairobi, September 25, 1973, P. 11.
8. McNamara, "Address to the Board of Governors," IBRD/IMF Annual Meeting, Washington, D.C., September 15, 1972, P. 15.
9. หลักเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป สืบเนื่องมาจากความคิดของ Richard A. Musgrave The Theory of Public Finance, New York: McGraw-Hill, 1959.
10. Thomas E. Weisskopf, "Capitalism, Underdevelopment, and the Future of the Poor Countries," in Jagdish Bhagwati, ed., Economics and World Order, New York: Macmillan, 1972, PP. 1-49.
11. อสรุปผลการศึกษาดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนา ใน Luc De Wulf, "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique," IMF Staff Papers, 22 (March, 1975), PP. 61-131.

12. จู Jay S. Salkin, "On the Direct Measurement of Tax Progressivity in Thailand," National Tax Journal, 27 (June, 1974), PP. 301-318; Jay S. Salkin and Darunee Chalayonvatn, "Changes in Tax Incidence in Thailand from 1963 to 1968," Discussion Paper No. 39, Faculty of Economics, Thammasat University, March, 1974; Somchai Apiratanapimonchai, "A Study of Tax Burden by Income Class in Thailand: A Case Study for 1969," M.A. Thesis, School of Economics, University of the Philippines, 1975; Apinya Tearprasert, "The Redistributive Impact of the Tax Burden on the Income Distribution of Thailand," M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok, 1975; Manoon Pahirah, "Tax Incidence: A Case Study of Thailand," Ph.D. Dissertation, University of Hawaii, Honolulu, 1978; Wantana Panitpiboon, "The Distributional Impact of Taxes on Petroleum Products in Thailand, 1973," M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University Bangkok, 1978; ร.ท.หญิง สุภรณ์ คำเนินสวัสดิ์ "การวิเคราะห์การกระจายภาระภาษีการค้าต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทยโดยพิจารณาแยกเป็นรายภาคตามชั้นต่าง ๆ ของรายได้", วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๑
13. Medhi Krongkaew, "The Income Redistributive Effects of Taxes and Public Expenditures in Thailand: An Intertemporal Study," Ph.D. Dissertation, Michigan State University, 1975.

## บทที่ ๒: วิธีการศึกษา

การศึกษาริวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยขั้นตอนการศึกษาหลายขั้นตอนด้วยกัน ซึ่งพอสรุปได้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้:-

### การรู้ฐาน รายได้และการกระจายรายได้

ก่อนที่เราจะรู้ว่าระบบการคลังมีผลกระทบต่อ การกระจายรายได้ของครอบครัวอย่างไร เราต้องรู้เสียก่อนว่า รายได้และการกระจายรายได้ของครอบครัวก่อนที่จะถูกเปลี่ยนแปลงไปด้วยผลของภาษีและการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นอย่างไร? มีฉะนั้นแล้ว เราคงไม่มีฐานอะไรที่จะ เปรียบเทียบสภาพก่อนและหลังระบบการคลังได้ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วแต่ต้น การของภาษีโดยปกติจะวัดได้ในรูปของการลดลงของรายได้ที่แท้จริงของครอบครัวที่แบกภาระภาษี การภาษีที่ไม่เท่ากันย่อมทำให้การกระจายรายได้ภายหลังภาษีเปลี่ยนไปด้วย ส่วนผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นในทางตรงกันข้าม เป็นการเพิ่มรายได้ที่แท้จริงให้แก่ครอบครัว ซึ่งได้รับผลประโยชน์ และส่วนแบ่งผลประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ย่อมทำให้การกระจายรายได้ภายหลังการใช้จ่ายเปลี่ยนแปลงไปด้วย การเปรียบเทียบการกระจายรายได้ก่อนที่จะมีการเก็บภาษีหรือการใช้จ่าย (Pre-fisc income distribution) กับการกระจายรายได้ภายหลังการเก็บภาษี (Post-tax income distribution) ภายหลังผลประโยชน์จากการใช้จ่าย ( Post-benefit income distribution) และ ภายหลังการใช้ระบบการคลังหรือนโยบายการคลังทั้งระบบ ( Post-fisc income distribution) จึงสามารถบอกเราได้ว่า นโยบายการคลังของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นภาษีก็ดี การใช้จ่ายตามงบประมาณก็ดี หรือ นโยบายรวมกันทั้งหมดก็แล้ว ได้ทำให้การกระจายรายได้ของครอบครัวไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง?

ก่อนที่จะกล่าวถึงการ ใช้ข้อมูล เกี่ยวกับรายได้ลักษณะหนึ่ง มีปัญหาทางทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมินผลความ เปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ก่อนระบบการคลัง และภายหลังระบบการคลังที่เราจักต้องแก้ไขได้เสียก่อน การวิจัยที่เรากำลังจะทำอยู่นี้ ดูเสมือนว่า เราต้อง

สมมุติว่า ก่อนหน้า หรือก่อนช่วงเวลาที่เราทำการศึกษานี้ ไม่มีระบบการคลัง หรือไม่มีรัฐบาล อยู่ก่อน เพราะฉะนั้น การกระจายรายได้ของคนทั้งประเทศก็ถูกกำหนดโดยปัจจัยอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ข้อผิดพลาดทางการคลัง หรือนโยบายของรัฐบาล จากนั้น เราก็สมมุติว่า มีระบบการคลัง หรือรัฐบาลขึ้นมา ทำหน้าที่เก็บภาษีและใช้จ่ายในสังคม ซึ่งเป็นเหตุให้การกระจายรายได้ของประชาชน เปลี่ยนไป เมื่อสิ้นสุดระยะที่ทำการศึกษาแล้ว เราก็นำเอาแบบแผนการกระจายรายได้ หลังการศึกษามา เปรียบเทียบกับแบบแผนการกระจายรายได้ก่อนการศึกษา ถ้าหากมีความแตกต่างในการกระจายรายได้ เราก็จะสรุปว่า ความแตกต่างดังกล่าว เป็นผลมาจากระบบหรือนโยบายทางการคลังของรัฐบาล (สมมุติด้วยว่า นโยบายอื่นเป็นกลางหมด ไม่มีผลกระทบต่อ การกระจายรายได้)

การสมมุติว่าไม่มีรัฐบาล หรือ ระบบการคลัง (No-government or no-fiscal system assumption) นี้ เป็นการสมมุติที่นักวิจัยภาวะภาคีสลัมัยแรก ๆ นิยมใช้ แต่ต่อมาได้ถูกโจมตีวิพากษ์วิจารณ์จากนัก เศรษฐศาสตร์มีชื่อหลายท่าน<sup>๑/</sup> ซึ่งเห็นว่า ข้อสมมุติดังกล่าวห่างไกลจากความเป็นจริงมากจนทำให้การศึกษาประเภทนี้ไร้ความหมายและหาประโยชน์อันใดมิได้<sup>๒/</sup> รัฐบาลและระบบการคลังนั้น มีมานานแล้ว ก่อนที่จะมีการศึกษา การจะสมมุติให้รัฐบาลหายไป หรือระบบการคลัง ยกเลิกจนหมดสิ้นแล้ว มิขึ้นมาใหม่นั้นเป็นการสมมุติที่ขัดกับความจริง (counterfactual) แต่ถึงแม้ว่าจะยอมรับว่าอาจมีการยกเลิกภาษี และการใช้จ่ายสาธารณะทั้งหมดในปีหนึ่งปีใดได้ การกระทำดังกล่าวย่อม ก่อให้เกิดผลกระทบทางโครงสร้างของราคาและรายได้ของประชาชนเป็นระลอก ซึ่งนอกจากจะโดยบังเอิญเท่านั้น จึงจะทำให้การกระจายรายได้ของประชาชน เหมือนกับแต่ก่อนที่จะมีการยกเลิกระบบการคลังดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ริชาร์ด เอ. มีสเกรฟ ชาวอเมริกัน ผู้ซึ่งเป็นหนึ่งในบรรดานักเศรษฐศาสตร์กลุ่มแรกที่ได้ทำการศึกษาลงผลของภาวะภาคีสลัมัยต่อการกระจายรายได้ของอเมริกาได้โต้ตอบอย่างแข็งขันว่า ในการศึกษาดังกล่าว ผู้ศึกษาไม่จำเป็นต้องสมมุติให้ รัฐบาล "หายไป" หรือไม่มีระบบการคลังอยู่ก่อนหน้าที่จะทำการศึกษา แต่อาจจะใช้วิธีการ

ศึกษาที่เป็นการเปรียบเทียบระหว่างผลกระทบของภาษีชนิดหนึ่ง หรือ ระบบหนึ่งกับผลกระทบของภาษีอีกชนิดหนึ่ง หรืออีกระบบหนึ่ง ซึ่งสร้างรายได้ให้กับรัฐบาลเป็นจำนวนเท่ากัน<sup>๓</sup>/ การศึกษาวิธีนี้ซึ่งมีชื่อเรียกว่า การศึกษาการะโดยเปรียบเทียบ (differential incidence study) จะเปรียบเทียบผลต่อการกระจายรายได้ของระบบภาษี (และ/หรือ ระบบการใช้จ่ายสาธารณะ) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันหรือในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา กับผลต่อการกระจายรายได้ของระบบภาษี (และ/หรือ ระบบการใช้จ่ายสาธารณะ) เป็นเรียกเก็บ (หรือให้ประโยชน์) เป็นสัดส่วนกับขนาดของรายได้ของบุคคลหรือครอบครัว (Income proportional tax or expenditure systems) เรารู้คืออยู่แล้วว่า ภาษี หรือการใช้จ่ายใด ๆ ที่เป็นสัดส่วนกับรายได้ของผู้เสียภาษี หรือ ผู้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายนั้น ๆ จะไม่ทำให้ฐานะทางรายได้ของผู้นั้น เปรียบเทียบกับผู้อื่นต้องเปลี่ยนแปลงไป การกระจายรายได้ยังคงเหมือนเดิม เพราะฉะนั้น การเปรียบเทียบ การกระจายรายได้ "ก่อนระบบการคลัง" กับ การกระจายรายได้ "หลังระบบการคลัง" อาจจะได้ความได้ว่า คือ การเปรียบเทียบผลของการคลังในปัจจุบัน ทั้งระบบกับผลของระบบการคลังสมมุติ (Hypothetical fiscal system) ที่กระทบกระเทือนทุกคนหรือทุกครัวเรือนในสังคมเป็นสัดส่วนกับรายได้ของบุคคลหรือครัวเรือนนั้น ๆ นั้นเอง

นอกจากประโยชน์และความจำเป็นดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว เรายังสามารถใช้ระดับรายได้ของบุคคลหรือครอบครัวตามขั้นของรายได้ต่าง ๆ กันเป็นฐาน (Base) หรือตัวหาร (denominator) ของการคำนวณหาอัตราการเสียภาษีที่แท้จริง (effective tax rate) และอัตราการรับประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะที่แท้จริง (effective expenditure rate) ได้อีกด้วย อัตราการเสียภาษีที่แท้จริงนี้ต่างกับการเสียภาษีจำนวนจริง (absolute tax incidence) ซึ่งก็คือจำนวนเงินภาษีที่แต่ละครอบครัว หรือขั้นของรายได้ ต้องแยกไว้ และต้องนำไปหักออกจากรายได้ของตน เป็นการแน่นอนว่า ผู้ที่ยากจนย่อมเสียภาษีจำนวนจริงน้อยกว่าผู้ที่ร่ำรวย แต่วิธีนี้ไม่ใช่ วิธีคำนวณภาระภาษีของครอบครัวที่ดีตามหลักความสามารถที่เสียได้ (ability-to-pay principle) ซึ่งเป็นหลักการเก็บภาษีที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เพราะถึงแม้ว่า ผู้ที่ร่ำรวยจะเสียภาษีจำนวนจริงสูงกว่าผู้ที่ยากจน

แต่ถ้าสัดส่วนของภาระภาษีของผู้ที่ร่ำรวยต่อรายได้ของเขา ต่ำกว่า สัดส่วนเดียวกันของผู้ที่ยากจน ก็แสดงว่า ระบบภาษีดังกล่าวมิได้จัดเก็บตามหลักความสามารถที่เสียได้ เพราะคนจนแบกภาระภาษีโดยเปรียบเทียบไว้สูงกว่าคนรวย เพราะฉะนั้น อัตราการเสียภาษีที่แท้จริงคือ ตัวเลขที่จะบอกให้เราทราบว่า ภาระภาษีของแต่ละครอบครัวที่เป็นสัดส่วนกับรายได้ของครอบครัวนั้น ๆ เป็นเท่าไรนั่นเอง ส่วนอัตราการรับประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะที่แท้จริงคือ ตัวเลขที่แสดงให้รู้ว่า ผลประโยชน์ที่แต่ละครอบครัวได้รับจากการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาลที่เป็นสัดส่วนกับ รายได้ของครอบครัวนั้น ๆ เป็นเท่าไร อัตราทั้งสองนี้มีส่วนสัมพันธ์กับการกระจายรายได้โดยตรง กล่าวคือ อัตราการเสียภาษีที่แท้จริงที่มีลักษณะถดถอย (regressive) ตามชั้นของรายได้ที่สูงขึ้น หรือ ยิ่งรายได้ยิ่งสูง ภาระภาษีโดยเปรียบเทียบยิ่งน้อยลง มักจะทำให้การกระจายรายได้ภายหลังภาษี ยิ่งเลวลง แต่อัตราการรับประโยชน์จากการใช้จ่ายตามงบประมาณของรัฐ ที่มีลักษณะถดถอยตามชั้นของรายได้ที่สูงขึ้น กลับจะเป็นผลดีต่อการกระจายรายได้ เพราะคนรายได้น้อยจะได้รับประโยชน์โดยเปรียบเทียบได้มากกว่าคนรายได้มาก ดังนั้น การกระจายรายได้ภายหลังการใช้จ่ายของรัฐบาลน่าจะมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงระดับและแบบแผนการกระจายรายได้ของครอบครัวไทยในปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕ ไว้ก่อนแล้ว และได้้นำผลงานวิจัยดังกล่าวมาประกอบกับการศึกษาครั้งนี้ โดยได้แสดงไว้แล้วในภาคผนวก ก. ของรายงานนี้ จึงไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาในที่นี้อีก เพียงแต่ใครตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับ การกระจายรายได้ของครอบครัวไทยทั้งรายได้ที่เป็นเฉพาะตัวเงิน (money income) และรายได้ที่ปรับรายได้ที่เป็นสิ่งของและอื่น ๆ เข้าไปแล้ว (adjusted income) มีแนวโน้มที่จะมีความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นตลอดระยะเวลา ๑๐ ปี ตั้งแต่ปี ๒๕๐๖ ถึง ปี ๒๕๑๕ ในช่วง ๖-๗ ปีแรก อาจจะไม่เห็นได้ชัดเจน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายรายได้ที่เป็นตัวเงิน ในปี ๒๕๑๒ เทียบกับ ปี ๒๕๐๖ มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นเล็กน้อยด้วยซ้ำ) แต่ในช่วง ๓-๔ ปีหลัง แนวโน้มของความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ระหว่างครอบครัวเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด การกระจายรายได้ที่ได้

แสดงไว้นี้แหละ คือ การกระจายรายได้ "ก่อนระบบการคลัง" (Pre-fisc income distribution) ซึ่งเราจะใช้เป็นเป้าในการเปรียบเทียบว่า หลังจกที่ได้คำนวณถึงผลของระบบการคลังของรัฐแล้ว การกระจายรายได้จะเปลี่ยนไปอย่างไร

### การกระจายภาระภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐ

เมื่อได้ทราบถึงระดับการกระจายรายได้ของครอบครัวตามชั้นรายได้ต่าง ๆ กันแล้ว ขั้นต่อไปของการศึกษาก็คือ การคำนวณการกระจายภาระของภาษีและรายได้อื่น ๆ ของรัฐที่มีลักษณะเหมือนภาษีไปตามครอบครัวต่าง ๆ ขั้นตอนของการคำนวณมีอยู่ ๕ ขั้นตอนใหญ่ด้วยกัน คือ (ก) เลือกประเภทของภาษีที่จะนำวิเคราะห์และคำนวณภาระ (ข) ตั้งข้อสมมุติเกี่ยวกับการผลภาระของภาษีชนิดนั้น ๆ (ค) เมื่อทราบกลุ่มบุคคลที่สมมุติว่าเป็นผู้รับภาระสุดท้ายแล้ว ก็หาวิธีที่จะกระจายส่วนแบ่งของภาระไปยังกลุ่มบุคคลเหล่านี้ตามชั้นของรายได้ (ง) คำนวณหาอัตราการเสียภาษีที่แท้จริงของแต่ละชั้นของรายได้ โดยดูสัดส่วนการเสียภาษีจำนวนจริงกับระดับรายได้ของชั้นนั้น ๆ และ (จ) คำนวณผลกระทบของระบบภาษีต่อการกระจายรายได้ของครอบครัว

#### ก. การเลือกประเภทของภาษี

การเลือกประเภทของภาษีที่จะนำมาคำนวณหาภาระต่อบุคคลและครอบครัว มีความสำคัญอยู่มากในการศึกษาถึงบทบาทของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้ของประเทศ เพราะภาษีแต่ละประเภทส่งภาระให้แก่บุคคลต่าง ๆ กัน จำนวนไม่เท่ากัน บางภาษีอาจจะเป็นการแก่ผู้มีรายได้มากกว่าผู้มีรายได้น้อย เช่น ภาษีที่เก็บจากรฐานเงินได้ แต่บางภาษีอาจจะมีผลตรงกันข้ามเช่น ภาษีที่เก็บจากรฐานการบริโภค เพราะฉะนั้น การเลือกประเภทภาษีที่ไม่เหมาะสมอาจจะแสดงถึงบทบาทของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้ที่มีผิดพลาดไปก็ได้ เช่น การเลือกพิจารณาแต่ภาษีที่ตั้งอยู่บนฐานของรายได้ หรือ ทรัพย์สิน อาจทำให้เห็นว่า รัฐบาลมีบทบาทในการช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้น เพราะภาษีดังกล่าวมักจะเป็นการแก่ผู้มีรายได้มาก โดยเปรียบเทียบแล้วสูงกว่าผู้มีรายได้น้อย แต่ถ้าเลือกพิจารณาแต่ภาษีที่ตั้งอยู่บนฐานการใช้จ่ายหรือการบริโภค ก็อาจจะได้ผลว่า รัฐบาลทำให้การกระจายรายได้เลวลงด้วยเหตุผลที่ตรงกันข้าม



มีหลักเกณฑ์ที่อาจนำมาใช้ในการพิจารณา เลือกประเภทภาษีอย่างน้อย ๓ หลักเกณฑ์ด้วยกัน คือ

๑. ภาครัฐจะเผื่อกรรายได้ของรัฐบาลประเภทที่เป็น "ภาษี" จริง ๆ กล่าวคือ เป็นเงินที่รัฐบาลบังคับเก็บจากราษฎรจากฐานต่าง ๆ กัน โดยไม่จำเป็นต้องมีการตอบแทน โดยการใช้จ่ายสาธารณะ หรือไม่ใช้การเรียกเก็บเงินจากราษฎรเพื่อแลกเปลี่ยนกับสินค้า หรือบริการบางอย่างจากรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์นี้ เฉพาะภาษีที่บังคับเก็บจากราษฎรโดยไม่มี ผลตอบแทนผูกพันอยู่ด้วยเท่านั้น จะได้รับการพิจารณา ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ (fees) ซึ่ง รัฐบาลหรือทางการเรียกเก็บจากการให้ประโยชน์ของรัฐบางอย่าง หรือ รายได้จากการขาย สินค้าของรัฐบาล หรือ รัฐวิสาหกิจ จะไม่เข้าอยู่ในข่ายได้รับการพิจารณา เนื่องจากค่าธรรมเนียม หรือรายได้นี้ เป็นสิ่งที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์ตอบแทนจากสิ่งของหรือบริการของรัฐ (quid pro quo) ไม่ใช่การแบก "ภาระ" ที่แท้จริง

๒. ตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๑ นั้น เสนอให้ละเว้นไม่พิจารณารายได้หรือภาษี ของรัฐที่เรียกเก็บตามหลักประโยชน์ที่ได้รับ (Benefit principle) แต่ในทางปฏิบัติ จริง ๆ อาจเป็นการลำบากมากที่จะแยกว่า ภาษีหรือรายได้ของรัฐประเภทใดตั้งอยู่บนหลัก ผลประโยชน์, ประเภทใดไม่ใช่ ความแตกต่างระหว่างภาษี (tax) กับ ค่าธรรมเนียม (fee) ไม่ใช่เห็นได้ชัดเสมอไป ยกตัวอย่างเช่น เงินสมทบกองทุนทดแทน หรือ กองทุน ประกันสังคม อาจจะมีมองว่าเป็นรายจ่ายที่แลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ก็ได้ หรือ จะมองว่าเป็น ภาษีที่สร้างภาระให้แก่ผู้จ่ายก็ได้ หรือ ค่าธรรมเนียมการใช้ถนน ซึ่งเก็บจากผู้ใช้นั้น อาจจะมี ผลภาระไปยังผู้อื่นที่ไม่ได้ใช้ถนนเลยก็ได้ หรือมีฉะนั้น ประโยชน์ที่ได้รับจากสิ่งของหรือ บริการอาจจะมีมากกว่าหรือน้อยกว่าค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริงแล้ว ไม่ว่าจะกรณีใดย่อมจะเกิดภาระแก่ผู้อื่นทั้งสิ้น นอกจากนี้แล้ว ค่าธรรมเนียมการใช้บริการบาง อย่างของรัฐก็แตกต่างกับค่าธรรมเนียมของเอกชน เพราะรัฐมีอำนาจบังคับการฝ่าฝืน เช่น มีค่าปรับ หรือ การลงโทษอื่น ๆ ซึ่งเอกชนไม่สามารถทำได้ ด้วยเหตุนี้ หลักเกณฑ์ที่สองนี้ จึงเสนอให้รวมเอาค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ไว้ในการศึกษาด้วย

๓. สำหรับหลักเกณฑ์ที่สามนั้นได้พิจารณาสูงขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง กล่าวคือ ถ้าเราจะศึกษาถึงผลกระทบของการคลังทั้งระบบ หรือ กิจกรรมทางการคลังทั้งในด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลกลางทั้งหมดต่อการกระจายรายได้ของราษฎรแล้ว น่าจะรวมเอารายได้ทุกประเภทของรัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะการศึกษานี้มิได้พิจารณาแต่เพียงด้านเดียว เมื่อรายจ่ายทุกประเภทได้รับการพิจารณา, รายได้ทุกประเภทของรัฐบาลก็น่าได้รับการพิจารณาด้วยเพื่อความสมดุลย์ ถ้าพูดกันตามความจริงแล้ว รายได้ของรัฐบาลแม้จะได้มาจากการขายของธรรมดาเหมือนเอกชน ก็อาจก่อให้เกิดภาระในทางบวกหรือลบได้ อาทิเช่น รายได้จากกิจกรรมการผูกขาด เช่น ยาสูบ หรือ สุรา อาจจะทำให้เกิดภาระส่วนเกินแก่สังคมได้ เพราะความเป็นกิจการผูกขาด รายได้จากกิจกรรมบางอย่าง เช่น การขายสลากกินแบ่ง อาจวิเคราะห์ได้ว่าเป็น ภาษีเงินได้ประเภทหนึ่ง ซึ่งเก็บจากคนซื้อหรือรายได้ที่ได้จากการขายข้าวสารราคาถูกแก่คนในเมือง อาจก่อให้เกิดภาระแก่ชาวนาผู้ผลิตได้ เพราะราคาถูกกดไว้ ดังนั้น เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ หลักเกณฑ์ที่สามนี้ จึงเสนอให้รวมรายได้ทุกประเภทของรัฐบาลที่รัฐบาลจัดเก็บหรือมีอำนาจควบคุม ไม่ว่าจะเป็นภาษีอากรตามความเข้าใจโดยทั่วไป ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตต่าง ๆ ค่าภาคหลวง รายได้จากการขายสิ่งของ และบริการ กำไรจากรัฐวิสาหกิจที่ส่งให้รัฐบาล หรือรายได้อื่น ๆ

หลังจากพิจารณาหลักเกณฑ์ทั้งสามโดยรอบคอบแล้ว การวิจัยครั้งนี้ เลือกพิจารณาภาษีและรายได้ทุกประเภทของรัฐบาลกลางด้วยเห็นว่า เป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมที่สุด สำหรับการศึกษถึงผลกระทบของการคลังทั้งระบบที่เรากำลังศึกษาอยู่ในขณะนี้ อย่างไรก็ตามภาระของรายได้และภาษีแต่ละประเภทจะถูกแยกไว้อย่างชัดเจน เพื่อว่าผู้ใดก็ตามที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้หลักเกณฑ์ที่สามในการเลือกประเภทภาษี อาจจะเลือกพิจารณาแต่เฉพาะรายการที่ตนเห็นด้วยเท่านั้นก็ได้ ๕/

๔. ข้อสมมุติเกี่ยวกับการผลักรายภาษี

ในการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีการผลักรายภาษีในวิชา เศรษฐศาสตร์ เราทราบว่า ภายใต้การวิเคราะห์แบบดุลยภาพบางส่วน (partial equilibrium analysis)

ภาระของภาษีบนสิ่งของหรือบริการหรือฐานภาษีอันใดจะตกอยู่กับผู้ใด เป็นสัดส่วนเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานที่มีต่อสิ่งของ บริการ หรือฐานภาษีนั้น— แต่ ข้อบกพร่องของการวิเคราะห์แบบนี้ก็คือว่า ผลกระทบของภาษีอาจจะขยายวงออกไปเป็นลูกโซ่ โดยผ่านความเปลี่ยนแปลงในระดับราคาโดยเปรียบเทียบ (relative prices). ทำให้ เกิดผลทางการทดแทน (substitution effects) และผลทางรายได้ (income effect) มากมาย ซึ่งจะคำนวณภาระได้ครบได้ก็โดยการวิเคราะห์แบบดุลยภาพทั้งระบบ (general equilibrium analysis) เท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีวิธีการใดที่ศึกษา ได้ง่ายหรือ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป<sup>๕/</sup> เพราะฉะนั้น การตั้งข้อสมมติการผลักภาระภาษี ตามหลักดุลยภาพบางส่วนจึงยังจำเป็นต้องใช้อยู่

โดยทั่วไป ภาระของภาษีจะเกิดขึ้นได้ใน ๓ รูปแบบ คือ อยู่กับที่ (stay put) ถูกผลักไปข้างหน้า (shift forward) หรือถูกผลักไปข้างหลัง (shift backward) ภาษีที่ภาระตกอยู่กับผู้เสียภาษียรายแรกโดยมิได้ถูกผลักต่อไปให้ผู้ใดอีก มักจะถูกเรียกว่า ภาษีทางตรง (direct tax) ส่วนภาษีซึ่งผู้เสียภาษียรายแรกมิได้รับภาระไว้เอง หากแต่ผลัก ไปให้ผู้อื่นข้างหน้าในรูปของราคาสินค้า หรือบริการที่สูงขึ้น เช่น ผู้ผลิตผลักภาษีการขายหรือ ภาษีสรรพสามิตไปยังผู้ซื้อในรูปของราคาสินค้าที่แพงขึ้น หรือผลักภาระไปข้างหลังในรูปของ ค่าจ้างที่ถูกลง มักจะถูกเรียกรวมกันว่า ภาษีทางอ้อม (indirect tax) เท่าที่ได้มีการ ศึกษาเกี่ยวกับการผลักภาระของภาษีชนิดต่าง ๆ เป็นเวลานาน นักการภาษีอากรส่วนใหญ่ มักจะเห็นพ้องต้องกันว่า ภาษีอะไรควรจะมีลักษณะการผลักภาระเป็นอย่างไร อาทิเช่น ภาระ ของภาษีเงินได้ส่วนบุคคลจะตกอยู่กับบุคคลผู้มีเงินได้นั้น ๆ ส่วนภาษีการขายหรือภาษีสรรพสามิต อื่น ๆ จะถูกผลักไปข้างหน้าจากผู้ผลิตหรือผู้ขายไปยังผู้ซื้อ

อย่างไรก็ตาม มีภาษีอยู่บางประเภทที่นักวิชาการยังตกลงกันไม่ได้ว่า การผลัก ภาระมีลักษณะเป็นเช่นไร ยกตัวอย่างเช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคล หรือภาษีกำไรของบริษัท ซึ่ง บางคนก็ว่า ถูกแบกไว้โดยเจ้าของบริษัทหรือผู้ถือหุ้น และบางคนก็บอกว่าถูกผลักไปยังผู้ซื้อ<sup>๖/</sup> การวิเคราะห์เกี่ยวกับภาษีชนิดนี้ จึงต้องตกลงให้ได้เสียก่อนว่าจะสมมุติว่าผลักอย่างไรแน่

ในหลาย ๆ กรณี จะเกิดปัญหาทางทฤษฎีขึ้นว่า จะสมมติให้ภาวะของภาษีบางชนิดถูกผลักไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ทั้งหมดเลยได้หรือไม่? ยกตัวอย่างเช่น การจะสมมติว่า ภาวะภาษีทางอ้อมถูกผลักไปให้ผู้ซื้อ หรือผู้บริโภคทั้งหมด ๑๐๐% จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องสมมติว่าอุปสงค์ของผู้ซื้อไม่มีความยืดหยุ่นเลย (completely inelastic) หรืออุปทานของผู้ขายหรือผู้ผลิตมีความยืดหยุ่นเต็มที่ (infinitely elastic)? ถ้าหากว่าจำเป็น จะไม่เป็นการขัดกับข้อสมมติเกี่ยวกับภาษีทางตรงหรือที่อาจต้องสมมติว่า เพื่อให้ภาวะภาษีทางตรงตกอยู่กับผู้เสียรายแรก อุปทานของผู้เสียภาษีนั้นจะต้องมีลักษณะที่ไม่มีความยืดหยุ่นเลย หรืออุปสงค์ต่อสินค้าและบริการของผู้เสียภาษีมีความยืดหยุ่นเต็มที่? <sup>๕/</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีทางตรง ข้อสมมติที่ใช้โดยทั่วไปเกี่ยวกับอุปสงค์ของผู้เสียภาษี (factor supply) ว่าไม่มีความยืดหยุ่นเลยนั้น เป็นไปได้ในระยะสั้น แต่สำหรับภาษีทางอ้อมนั้น ไม่มีความจำเป็นต้องสมมติว่า อุปทานของสินค้าหรือบริการที่ถูกเก็บภาษีมีความยืดหยุ่นเต็มที่ หรือ อุปสงค์ต่อสินค้าดังกล่าวไม่มีความยืดหยุ่นเลย ซึ่งเป็นข้อที่ถูกโจมตี มีสเกรฟได้ยกตัวอย่าง สภาพการณ์หนึ่งซึ่งบุคคลสองคนต้องเสียภาษีเงินได้ในอัตราร้อยละเท่ากัน ภาระย่อมตกอยู่กับบุคคลทั้งสองเท่ากัน แต่ถ้าสมมติว่า รัฐบาลยกเลิกภาษีเงินได้แล้วเปลี่ยนไปเก็บภาษีจากการขายสินค้าชนิดหนึ่ง ซึ่งหนึ่งในบุคคลทั้งสองที่กล่าวถึงนี้ ซื้อบริโภค แต่อีกคนหนึ่งไม่ได้ซื้อบริโภคเลย และสมมติด้วยว่า เงินภาษีที่เก็บจากการขายสินค้าชนิดนี้ได้เท่ากับภาษีเงินได้ที่ได้ยกเลิกไป ถามว่าใครจะเป็นผู้แบกภาระภาษีทางอ้อมอันนี้? แน่แน่นอน คำตอบก็คือว่า ผู้ที่ซื้อสินค้าที่ถูกเก็บภาษีมาบริโภคนั่นเอง เป็นผู้แบกภาระไว้ทั้งหมดโดยสิ้นเชิง โดยที่เราไม่จำเป็นต้องสมมติอะไรเกี่ยวกับอุปสงค์ของเขาเลย <sup>๕/</sup> ในอีกกรณีหนึ่ง เอ.บี. คาร์ทเตอร์ (A.B. Cartter) เสนอว่า การสมมติให้ภาวะภาษีทางอ้อมถูกผลักไปข้างหน้า ๑๐๐% อาจทำได้โดยสมมติว่า รัฐบาลใช้เงินภาษีที่เก็บได้จากสินค้าหรือบริการนั้น ๆ เพื่อซื้อสินค้าหรือบริการดังกล่าวให้เพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดการลดลงของปริมาณการผลิตสินค้าที่ถูกเก็บภาษีนั่นได้ จะเห็นได้ว่า ถ้าสมมติให้มีการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อเป็นการชดเชยหรือถ่วงดุลแล้ว ราคาสินค้านั้นก็จะสูงขึ้นเต็มตามจำนวนภาษีทางอ้อมที่เรียกเก็บ โดยไม่จำเป็นต้องสมมติว่าอุปทานมีความยืดหยุ่นเต็มที่หรืออุปสงค์ไม่มีความยืดหยุ่นเลย <sup>๕/</sup>

ส่วนการผลัการะภาษีไปข้างหลังของภาษีทางอ้อมในรูปของการลดลงของค่าจ้างหรือผลตอบแทนของปัจจัยในการผลิตอื่น ๆ นั้น มีผู้สนับสนุนอยู่เหมือนกัน<sup>๑๐</sup> / แต่ขนาดของการผลัการะไม่แน่นอนและวัดได้ยาก นอกจากนี้แล้วในประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทย ค่าจ้างแรงงานก็อยู่ในระดับต่ำมากอยู่แล้ว โอกาสที่ค่าจ้างจะถูกลดลงไปอีก เพราะการถูกผลัการะภาษีทางอ้อม คงเป็นได้ยาก ด้วยเหตุนี้ การสมมุติว่ามีการผลัการะภาษีไปข้างหลังจึงไม่ค่อยมีน้ำหนักหรือมีผู้ยอมรับเท่าใด

#### ค. หลักเกณฑ์การกระจายภาระภาษี

โดยสรุปแล้ว ภาษีและรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาลกลางทุกชนิดจะถูกสมมุติว่ามีลักษณะการผลัการะอย่างไร แต่เท่านี้ยังไม่เพียงพอที่จะทราบได้ว่าครอบครัวตามชั้นของรายได้ต่าง ๆ กันรับภาระไว้อย่างไร ในขั้นนี้ การศึกษาจึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่จะกระจายภาระไปตามครอบครัวตามชั้นรายได้ต่าง ๆ กันดังกล่าว โดยทั่วไปแล้ว หลักเกณฑ์นี้จะอยู่ในรูปของสัดส่วนที่จะบอกให้เราทราบว่า ภาระของภาษีน่าจะกระจายไปตามชั้นรายได้ต่าง ๆ กันอย่างไรบ้าง สัดส่วนการกระจาย (distributive series) นี้จะถูกใช้เป็นฐานหรือสูตรที่จะใช้กระจายภาระภาษี (burden allocation bases or formulas) ไปตามส่วนที่เราต้องการได้ ยกตัวอย่างเช่น สมมุติว่า เราทราบว่าภาระของภาษีสรรพสามิตที่รัฐบาลเรียกเก็บจากผู้ขายบุหรี่ มิได้ตกอยู่กับผู้ขายบุหรี่ แต่จะถูกผลักไปสู่ผู้บริโภคโดยภาษีนั้นจะถูกรวมอยู่ในราคาบุหรี่ที่ผู้สูบซื้อ แต่เราจะรู้ได้อย่างไรว่า ผู้สูบบุหรี่ตามระดับรายได้ใดควรจะรับภาระไว้เท่าไร? สมมุติว่า เราทราบต่อไปว่า สัดส่วนค่าใช้จ่ายในการซื้อบุหรี่ของครอบครัวตามชั้นรายได้ต่าง ๆ กัน ต่อค่าใช้จ่ายประเภทนี้ของครอบครัวทั้งหมดเป็นเท่าไร เราก็สามารถใช้สัดส่วนดังกล่าวเป็นหลัก เกณฑ์หรือฐานที่จะใช้กระจายภาระภาษีบุหรี่ไปยังครอบครัวต่าง ๆ ได้ ครอบครัวไหนมีอัตราส่วนในการใช้จ่ายเกี่ยวกับบุหรี่สูง เมื่อเทียบกับครอบครัวอื่น ก็ย่อมจะต้องแบกภาระของภาษีหนักกว่าคนอื่นตามอัตราส่วนนั้น ๆ สัดส่วนค่าใช้จ่ายในการซื้อบุหรี่ของบุคคลหรือครอบครัวนี้แหละ คือ สัดส่วนการกระจาย (distributive series) ที่กล่าวถึงข้างต้น

สัดส่วนการกระจายนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นแบบแผนการใช้จ่ายของแต่ละครอบครัว  
 ในสินค้าหรือบริการต่าง ๆ แต่เพียงอย่างเดียว อาจจะเป็นสัดส่วนอื่น ๆ ก็ได้แล้วแต่ความ  
 เหมาะสม อาทิเช่น ในการกระจายภาระของภาษีทรัพย์สินบางอย่าง (เช่น ค่าธรรมเนียม  
 จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์) เราอาจจะสมมุติให้ภาระนั้นตกอยู่กับผู้มีรายได้ต่าง ๆ กันลดหลั่น  
 กันลงมา เราจึงใช้สัดส่วนการกระจายรายได้ของครอบครัว (household income  
 distribution series) เป็นฐานในการกระจายภาระภาษีดังกล่าว หรือในบางกรณี  
 ภาษีบางอย่างไม่ปรากฏตัวผู้ที่น่าจะแบกภาระอย่างแน่ชัด เราก็จำเป็นต้องใช้วิจรรณญาณ  
 ที่มีเหตุผลเป็น เรื่อง ๆ ไป เช่น ภาษีที่เก็บบนสินค้าประเภทวัตถุดิบ เช่น น้ำมัน หรือ เครื่อง  
 เคมี เราก็ต้องสืบต่อไปว่า สินค้าดังกล่าว จะถูกนำไปใช้ผลิตอะไรในที่สุด (ในขั้นนี้เราอาจ  
 ต้องใช้ข้อมูลประเภทตารางการใช้ปัจจัยการผลิตซึ่งกันและกันระหว่างภาคการผลิตต่าง ๆ หรือ  
 Input-Output Table ซึ่งขณะนี้มิให้ใช้แล้ว) แล้วจึงค่อยหาสัดส่วนการบริโภค หรือ  
 การใช้จ่ายเกี่ยวกับสินค้านั้น ๆ มาเป็นฐานในการกระจายภาระอีกต่อหนึ่ง หลักเกณฑ์หรือ  
 สัดส่วนการกระจายสำหรับภาษีและรายได้ทุกชนิดโดยละเอียดในการศึกษาคั้งนี้ได้แสดงไว้แล้ว  
 ในภาคผนวก ของรายงานวิจัยนี้

#### ง. การหาอัตราการเสียภาษีที่แท้จริง

เมื่อได้รวมภาระภาษีแต่ละชนิดตามชั้นของรายได้ต่าง ๆ เข้าด้วยกันแล้ว เรา  
 ก็จะทราบภาระภาษีจำนวนจริง (absolute tax burden) ซึ่งครอบครัวตามชั้นรายได้  
 ต่าง ๆ กันได้แบกไว้ เมื่อนำระดับรายได้ของครอบครัวเหล่านั้นมาหารภาระภาษีจำนวนจริงนี้  
 เราก็จะได้อัตราการเสียภาษีที่แท้จริง (effective tax rate) ซึ่งจะบอกให้เราทราบว่า  
 ภาระภาษีที่เป็นสัดส่วนกับรายได้ของแต่ละครอบครัวเป็นเช่นไร? มีลักษณะที่ถดถอย (re-  
 gressive) หรือก้าวหน้า (progressive) อย่างไร?

เราสามารถสรุปขั้นตอนของการศึกษาตามที่ได้โดยสมการทางคณิตศาสตร์ง่าย ๆ  
 ข้างล่างนี้ :

$$b_{jir} = \sum_{k=1}^n T_{jkr} \cdot S_{kir} \quad (1)$$

$$S_{kir} = e_{kir} / \sum_{i=1}^L e_{kir} \quad (2)$$

$$B_{ir} = \sum_{j=1}^m b_{jir} \quad (3)$$

$$ET_{ir} = (B_{ir}/Y_{ir}) \cdot 100 \quad (4)$$

โดยสัญลักษณ์ที่ใช้แต่ละตัวมีความหมายดังนี้

- $i = 1, \dots, L$  เป็นชั้นของรายได้
- $j = 1, \dots, m$  เป็นประเภทของภาษีและรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาล
- $k = 1, \dots, m$  เป็นประเภทของสัดส่วนการกระจายที่เราสามารถหาข้อมูลได้
- $b_{jir}$  = ภาระภาษีจำนวนจริงของภาษี  $j$  ซึ่งตกอยู่กับครอบครัวตามชั้นรายได้  $i$  ในภาค  $r$ ; <sup>๑๑/</sup>
- $T_{jkr}$  = จำนวนภาษี  $j$  ที่รัฐบาลเก็บได้, กระจายตามฐานหรือสูตร  $k$  ซึ่งสามารถหาสัดส่วนการกระจาย (distributive series) ได้ ในภาค  $r$  ของประเทศไทย;
- $S_{kir}$  = สัดส่วนการกระจายประเภท  $k$  ซึ่งจะใช้เป็นฐานหรือเกณฑ์ที่จะกระจายภาระของภาษีไปยังครอบครัว  $i$  ในภาค  $r$  ของประเทศ, ซึ่ง  $S_{kir}$  นี้ ส่วนใหญ่จะเป็นสัดส่วนการใช้จ่ายบนสินค้าหรือบริการประเภท  $k$  โดยครอบครัวตามชั้นรายได้  $i$  ในภาค  $r$  ( $e_{kir}$ ) ต่อการใช้จ่ายประเภทนี้ทั้งหมดของครอบครัวในภาค  $r$  ( $\sum_{i=1}^L e_{kir}$ ) ในกรณีที่  $k$  ไม่ใช่สินค้าหรือบริการแต่เป็น ประเภทของการกระจายอย่างอื่น เช่น การกระจายรายได้  $S_{kir}$  ก็จะมีควม

หมายถึงเป็นส่วนแบ่งของรายได้ของครอบครัวตามชั้นรายได้  $i$   
ต่อรายได้ทั้งหมดของครอบครัวในภาค  $r$

$B_{ir}$  = ภาวะภาษีและรายได้ทั้งระบบ ซึ่งตกอยู่กับครอบครัวตาม  
ชั้นรายได้  $i$  ในภาค  $r$

$Y_{ir}$  = ระดับรายได้ของครอบครัวในชั้นรายได้  $i$  ในภาค  $r$  และ

$ET_{ir}$  = อัตราการเสียภาษีที่แท้จริงของครอบครัว ชั้นรายได้  $i$  ใน  
เขต  $r$

#### จ. ผลของภาษีต่อการกระจายรายได้

เมื่อทราบถึงลักษณะการแบกภาระภาษีของแต่ละครอบครัว ทั้งที่ภาระการเสีย  
ภาษีจำนวนจริง และอัตราการเสียภาษีที่เป็นสัดส่วนกับรายได้แล้ว การศึกษาขั้นต่อไป คือ  
การคำนวณผลกระทบของภาระภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐต่อการกระจายรายได้ของ  
ครอบครัว ผลกระทบดังกล่าวมีวิธีคำนวณได้หลายวิธี เช่น

๑) โดยการเปรียบเทียบส่วนแบ่งของรายได้ (income share) ของครอบครัว  
ในแต่ละชั้นของรายได้ "ก่อน" การเก็บภาษีกับ "หลัง" การเก็บภาษี ว่ามีความแตกต่างกัน  
เพียงใด โดยทั่วไป, ระบบภาษีที่ช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้นก็คือ ระบบภาษีที่เพิ่มส่วน  
แบ่งรายได้ของครอบครัวในชั้นรายได้ต่ำ และสัดส่วนแบ่งรายได้ของครอบครัวในชั้นรายได้  
สูง

๒) โดยวิธีการตามข้อ ๑) แทนที่จะดูส่วนแบ่งของรายได้ตามชั้นของรายได้  
ต่าง ๆ กัน เราอาจแบ่งครอบครัวทั้งหมดออกเป็นกลุ่มเท่า ๆ กัน จากที่มีรายได้ต่ำที่สุดไปจน  
ถึงกลุ่มรายได้สูงที่สุด จะเป็น ๕ กลุ่ม (quintiles) ๑๐ กลุ่ม (deciles) หรือ ๑๐๐  
กลุ่ม (percentiles) ก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม แต่การแบ่งกลุ่มครอบครัวออกเป็น ๕ กลุ่ม  
ดูจะเหมาะสมที่สุด เพราะไม่ยุ่งยากและเข้าใจง่าย



๓) นอกจากนี้แล้ว เรายังอาจคำนวณการกระจายรายได้ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยใช้ดัชนีสรุป (summary index) ที่แสดงถึงสถานะการกระจายรายได้ก่อนภาษีเปรียบเทียบกับหลังภาษีได้อีกด้วย ดัชนีที่เป็นที่นิยมกันมากที่สุด คือ อัตราส่วนจินี (Gini concentration ratio) (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก ซึ่งเราจะนำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ด้วย)

๔) ในการศึกษาผลกระทบของระบบภาษีของรัฐบาลในช่วงเวลาหนึ่ง เราอาจจะสนใจพิจารณาถึงบทบาทของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ตลอดช่วงเวลาที่ทำการศึกษาด้วยว่าได้มีบทบาทมากขึ้นหรือน้อยลง เพียงใดต่อการกระจายรายได้ของครอบครัว การศึกษาถึงผลกระทบข้ามเวลา (intertemporal impact) ทำให้เห็นบทบาทของรัฐบาลในการกระจายรายได้ชัดเจนขึ้นกับทั้งยังไม่ต้องคอยวิตกเรื่องการใช้ข้อสมมุติที่ไม่เหมาะสมในการกระจายภาระภาษีด้วย เพราะตราใบโคที่ข้อสมมุตินั้นคงเส้นคงวาตลอดช่วงของการศึกษา ความผิดพลาด, ถ้ามี ก็คงเส้นคงวาด้วย ทำให้สามารถสังเกตเห็นได้ง่าย

#### การกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐ

ข้อที่จะต้องพิจารณาในการศึกษาส่วนนี้ เหมือนกับส่วนที่ว่าด้วยการกระจายภาระภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐทุกประการ เพียงแต่เปลี่ยนเนื้อเรื่องจากภาษีอากรเป็นการใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น การใช้จ่ายสาธารณะได้ชื่อว่าเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ใหม่อย่างหนึ่ง ตราใบโคก็ตาม การใช้จ่ายนั้น ๆ มิได้เป็นการสนองตอบโดยตรงต่อผู้ที่เสียภาษีให้รัฐ การเก็บภาษีนั้นเป็นการช่วยการกระจายรายได้ให้ดีขึ้นได้อย่างหนึ่งแล้ว หากใช้ระบบการเก็บภาษีที่มีอัตราก้าวหน้า การใช้จ่ายสาธารณะจะเป็นเครื่องมือช่วยได้อีกแรงหนึ่ง ถ้าหากว่าประโยชน์จากการใช้จ่ายนั้นจะตกอยู่กับผู้ที่ยากจนมากกว่าผู้ที่ร่ำรวย โดยเปรียบเทียบ การที่จะรู้ได้ว่า ประโยชน์ของการใช้จ่ายตามงบประมาณจะตกอยู่กับใครอย่างไร เราจะใช้ขั้นตอนการศึกษา ๔ ขั้นตอนด้วยกันคือ (ก) เลือกประเภทของการใช้จ่าย (ข) กำหนดว่าใครหรือบุคคลกลุ่มใดจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ และมีขนาดเท่าใด (ค) ทหาริธีกระจายผลประโยชน์ดังกล่าวไปตามครอบครัวต่าง ๆ ตามชั้นของรายได้ที่ต่างกัน

(ง) ให้อัตราการได้รับประโยชน์ที่แท้จริง และ (จ) คำนวณหาความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ก่อนและหลังที่ได้มีการใช้จ่ายตามงบประมาณแล้ว

#### ก) การเลือกประเภทของการใช้จ่าย

ด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่า การศึกษานี้เป็นการศึกษาถึงผลของการคลังทั้งระบบต่อการกระจายรายได้, กิจกรรมของรัฐบาลทั้งปวงที่ต้องอาศัยเงินจากงบประมาณแผ่นดินจะตกอยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาถึงผลต่อการกระจายรายได้ทั้งสิ้น แต่ทว่าตามหลักการทางงบประมาณของไทย, การแยกประเภทของการใช้จ่ายอาจทำได้หลายวิธีด้วยกัน เช่น การแยกงบประมาณตามลักษณะของเงินที่จ่ายออกไป ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน ค่าใช้สอยและอื่น ๆ ตามลักษณะรายจ่ายประจำ (current expenditures) และรายจ่ายลงทุน (Capital expenditure) ตามกระทรวงต่าง ๆ และตามลักษณะงานที่ทำ (functional classification) เช่น การใช้จ่ายด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และด้านการป้องกันประเทศ เป็นต้น การเลือกประเภทของรายจ่ายตามลักษณะงาน ดูจะมีประโยชน์ที่สุด เพราะมีความสำคัญต่อนโยบายการวางแผนเศรษฐกิจโดยตรง การศึกษานี้จึงจะเลือกประเภทของการใช้จ่ายแยกตามลักษณะงานเป็นหลักในการวิเคราะห์

#### ข) การกำหนดตัวผู้ได้รับประโยชน์และขนาดของผลประโยชน์

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างการศึกษเกี่ยวกับภาวะภาษี การวัดผลประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะ ก็คือว่า การศึกษาเรื่องภาษีนั้น เราสามารถรู้ถึงตัวผู้แบกภาวะภาษีได้ง่ายกว่าการรู้ถึงตัวผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาล จริงอยู่ นักเศรษฐศาสตร์ยังอาจตกลงกันไม่ได้เลยทีเดียว เกี่ยวกับการผลักภาวะภาษีสำหรับภาษีบางชนิด เช่น ภาษีกำไรของบริษัท แต่ปัญหาก็อยู่ที่ขนาด (magnitude) ของการผลักภาวะมากกว่าว่าใครเป็นผู้รับภาระ ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น แม้แต่การกำหนดว่า ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริง ก็นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญไม่น้อย

ในประการแรก ในการใช้จ่ายของรัฐบาล เราจะถือว่า ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายนั้น ๆ : ผู้ซึ่งได้รับเงินจากรัฐเป็นรายแรกหรือ ผู้ได้รับผลประโยชน์ในตอนท้าย ซึ่งอาจไม่ได้อยู่ในรูปของเงินสดด้วยซ้ำ? ถ้ารายการใช้จ่ายนั้นเป็นประเภทให้เปล่าโดยตรง (direct transfer) เช่น เงินช่วยเหลือผู้มีบุตรมาก ผู้พิการ ผู้ประสพภัยธรรมชาติ ปัญหาเรื่องใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์ก็คงไม่มี เพราะผู้ที่ได้รับเงินรายแรกนั้น คือ ผู้ได้รับประโยชน์ แต่ถ้าเป็นการใช้จ่ายประเภทที่ต้องผ่านการบริการงาน หรือการจัดการโดยองค์การของรัฐ เช่น การใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา ผู้ที่ได้รับประโยชน์จะมีทั้งครู และเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาอื่น ๆ ซึ่งได้รับประโยชน์ในรูปของการมีงานทำและได้รับเงินเดือนจากรัฐ และนักเรียน นักศึกษา ซึ่งจะได้มีวิชาความรู้เพื่อออกไปประกอบอาชีพในอนาคตได้ในที่สุด หรือการใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ซึ่งผู้ได้รับประโยชน์ มีทั้งหมอและนางพยาบาล โดยการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นแหล่งรายได้ของตน และคนไข้เพื่อให้พ้นจากความเจ็บป่วย ผู้ได้รับประโยชน์ประเภทใด ควรถือได้ว่าเป็นประโยชน์ที่แท้จริง? ความเห็นส่วนใหญ่เกี่ยวกับเรื่องนี้เห็นว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์ที่แท้จริงน่าจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ขั้นสุดท้ายมากกว่า ไม่ใช่ผู้ได้รับผลตอบแทนในรูปของเงิน โดยมีพันธะผูกพันให้ทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นอีกต่อหนึ่ง เพราะฉะนั้นผู้ได้รับประโยชน์จากงบประมาณการศึกษาจึงควรเป็นนักเรียน นักศึกษา หรือบิดามารดาผู้ปกครอง ไม่ใช่ครูอาจารย์ ; จากงบประมาณการรักษาพยาบาล, คนป่วยคนไข้มากกว่า หมอหรือนางพยาบาล ; และจากงบประมาณป้องกันประเทศ, ประชาชนทุกคนในประเทศมากกว่าทหารที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งโดยปกติแล้ว ผู้ที่ได้รับประโยชน์เหล่านี้ ก็คือ ผู้ที่รัฐบาลได้กำหนดตัวไว้แล้ว ตั้งแต่ต้นก่อนจะมีการใช้จ่าย เช่น วัตถุประสงค์ของการสร้างโรงเรียนก็เพื่อให้มีคนมีการศึกษามากขึ้น ไม่ใช่เพื่อครูจะได้มีรายได้มากขึ้น หรือการสร้างโรงพยาบาลก็เพื่อสุขภาพอนามัยของประชาชนดีขึ้น ไม่ใช่เพื่อให้หมอหรือพยาบาลมีงานทำมากขึ้น ดังนี้ เป็นต้น

การยอมรับวิธีการดูประโยชน์ขั้นสุดท้าย ไม่ใช่ผู้ที่ได้รับผลตอบแทนจากการทำงานให้รัฐ เป็นสิ่งที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แต่ยังมีค่าใช้จ่ายอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งโดยทฤษฎี

แล้ว เราไม่สามารถทราบได้ว่า ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ในปริมาณเท่าใด การใช้จ่ายประเภทนี้ คือการใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดสรรสินค้าสาธารณะ (public goods) ให้กับประชาชน ในทางทฤษฎีแล้ว สินค้าสาธารณะนี้มีลักษณะพิเศษที่ว่า เมื่อมีขึ้นมาแล้ว ทุกคนจะได้ประโยชน์เท่าเทียมกันหมด การบริโภคของคน ๆ หนึ่งจะไม่มีผลกระทบต่อการบริโภคของคนอีกคนหนึ่งเลย และก็ไม่มีใครด้วยที่สามารถกีดกันไม่ให้ใครคนอื่นในสังคมได้รับประโยชน์จากสินค้าสาธารณะดังกล่าวได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ คนที่มีความต้องการสินค้าหรือบริการชนิดนี้ ก็จะไม่ต้องแสดงความพอใจที่แท้จริง (true preference) ของตนออกมา เพราะรู้ว่าเมื่อมันมีขึ้นมาแล้ว ตนอาจได้รับประโยชน์โดยไม่ต้องเสียสตางค์ (free rider) เลยด้วย ไม่เหมือนกับสินค้าประเภทเอกชน (private goods) ซึ่งประโยชน์ของแต่ละคนวัดได้จากความพอใจหรือความเต็มใจที่จะซื้อสินค้าดังกล่าวในราคาต่าง ๆ กัน ตัวอย่างสินค้าสาธารณะที่เห็นได้ชัดที่สุด คือ การป้องกันประเทศ ซึ่งเมื่อมีกองทัพขึ้นมาแล้ว ทุกคนในประเทศก็จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน การจะแยกคุ้มครองคนหนึ่ง แต่จะไม่คุ้มครองอีกคนหนึ่ง คงทำไม่ได้ หรือถึงได้ก็ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียเพิ่มขึ้น แต่ถึงแม้เราจะพูดว่า ทุกคนได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน การพูดดังกล่าว พูดในฐานะผู้ให้ ซึ่งในความเห็นของผู้รับแต่ละคนอาจจะประเมินหรือตีค่าความคุ้มครองได้ไม่เท่ากันก็ได้ เป็นไปได้มากกว่าที่จะมองว่า ผู้ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีจะเห็นความสำคัญหรือรู้สึกว่าได้ประโยชน์จากการป้องกันประเทศให้พ้นจากภัยรุกรานจากภายนอกได้มากกว่าผู้ที่ยากไร้ หรือไม่มีความผูกพันในชีวิตเท่าไรนัก สรุปได้ว่า ผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายประเภทสินค้าสาธารณะ อาจจะเป็นราษฎรทุกคนในจำนวนที่เท่าเทียมกันในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ได้รับประโยชน์อาจจะไม่ใช่ทุกคน หรือไม่ได้รับเท่าเทียมกันด้วย

โชคดีที่ว่ารายการงบประมาณของรัฐส่วนใหญ่มีลักษณะที่สามารถกำหนดตัวผู้ที่จะได้รับประโยชน์สูงสุดท้ายได้อย่างชัดเจนพอสมควร ยกตัวอย่างเช่น รายจ่ายเกี่ยวกับการเกษตร และชลประทาน ผู้ที่หวังว่าจะได้รับประโยชน์สุดท้าย คือ ชาวไร่ ชาวนา รายจ่ายเกี่ยวกับถนนหนทาง, ผู้จะได้รับประโยชน์ คือ ผู้ที่ใช้ถนนหนทาง เพื่อการเดินทางและเพื่อขนส่งสินค้า เป็นต้น แต่ถึงแม้กระนั้น ก็ยังอาจมีภาวะ "ผลรอบสอง" (secondary effect)

เกิดขึ้นได้ในระยะสั้น เช่น ในกรณีขบวนการที่ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายเพื่อการชลประทาน ในรูปของผลผลิตที่เพิ่มขึ้น, ผลตอบแทน ที่ติดตามมาในพื้นที่ คือ ความต้องการบริการการขนส่ง สินค้า, คลังสินค้า และการตลาดอื่น ๆ ซึ่งผู้ที่ประกอบอาชีพเหล่านี้ย่อมจะพลอยได้รับประโยชน์ไปด้วย โดยปกติ เราคงไม่สามารถติดตามดูว่า นอกจากผู้ที่ได้รับประโยชน์ ที่หวังไว้อันดับแรก (primary beneficiaries) แล้ว จะมีผู้ได้รับประโยชน์สืบต่อเนื่องต่อไปได้อีกหรือไม่ แต่ถ้าสามารถรู้ถึงผู้ที่ได้รับผลประโยชน์รอบสอง (หรือมากกว่านั้น) ในระยะสั้น ภายในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาอยู่ ก็น่าจะนำผลประโยชน์ดังกล่าวมาคำนวณด้วย

ปัญหาที่หนักที่สุดสำหรับการศึกษาผลกระทบของการใช้จ่ายสาธารณะต่อการกระจายรายได้ เห็นจะได้แก่ ปัญหาการประเมินค่าหรือการวัดขนาดของผลประโยชน์ของการใช้จ่ายสาธารณะแต่ละชนิดดังที่เคยได้กล่าวไว้แล้ว เล็กน้อยในตอนต้นว่า ประโยชน์ที่ประเมินจากทัศนะของผู้ให้กับทัศนะของผู้รับอาจต่างกันโดยสิ้นเชิงก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าประโยชน์นั้นเป็นประโยชน์ประเภทที่จับต้องไม่ได้ (Intangible benefits) เช่น ประโยชน์จากการป้องกันประเทศ หรือประโยชน์จากสินค้าสาธารณะอื่น ๆ ทางออกที่นักวิจัยในสาขานี้นิยมใช้ก็คือ การสมมุติว่า ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายแต่ละชนิดนั้นมีขนาดหรือปริมาณเท่ากับต้นทุนของการใช้จ่ายนั้น ๆ เอง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า รัฐบาลใช้จ่ายไปเท่าไร ประโยชน์ที่ก่อให้เกิดขึ้นได้นั้น ก็มีจำนวนเท่ากับค่าใช้จ่าย หรืองบประมาณนั้น ๆ นั่นเอง มีชื่อเรียกวิธีการประเมินผลที่ให้ประโยชน์ทั้งหมดเท่ากับต้นทุนทั้งหมด (Total benefits = total costs) นี้อยู่หลายชื่อด้วยกัน อาทิเช่น วิธีที่กำหนดการใช้จ่ายนั้น ๆ เป็นเสมือนต้นทุนที่รัฐออกให้เอกชนผู้ได้รับประโยชน์ ("Cost incurred on behalf of" method)<sup>๑๒/</sup> วิธีทางการบัญชี (Accounting approach)<sup>๑๓/</sup> วิธีคำนวณแต่จากด้านผู้ให้ (Input approach)<sup>๑๔/</sup> หรือ วิธีที่ว่ารัฐบาลใช้จ่ายให้ใคร ("Spender" approach)<sup>๑๕/</sup>

ในทางทฤษฎี การยอมรับว่าประโยชน์จากการใช้จ่ายทั้งหมดเท่ากับต้นทุนที่จ่ายออกไปนี้ เป็นการสมมุติโดยปริยายว่า (ก) ต้นทุนโดยเฉลี่ยของการผลิตหรือการจัดหาว่า ซึ่งสินค้าหรือบริการสาธารณะนั้น ๆ มีลักษณะคงที่ (constant average cost), และ

(ข) การผลิตหรือการจัดหาดังกล่าวมีประสิทธิภาพสูงสุดตามเงื่อนไขของพาเรโต (Pareto optimal) คือไม่มีการสิ้นเปลือง หรือสูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์<sup>๑๖/</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ผู้วิจัยอาจจะไม่สามารถป้องกันได้ แต่อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่ว่า วิธีเป็นวิธีที่ดีที่สุดภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งการศึกษาประเภทนี้จะสามารถก้าวหน้าไปได้ น่าจะเพียงพอแล้วสำหรับข้อสมมุติดังกล่าว นักเศรษฐศาสตร์คนหนึ่งกล่าวอย่างตรงไปตรงมาว่า "เมื่อพิจารณาทางเลือกอื่น ๆ ประกอบกับความรู้ของเรา ในปัจจุบัน ในเรื่องความต้องการบริการสาธารณะบางอย่างแล้ว ข้อสมมุติที่ว่า ผลประโยชน์กับต้นทุนมีขนาดเท่ากันไม่น่าจะเฉไ่ยกว่าข้อสมมุติอื่นใดเลย"<sup>๑๗/</sup> อีกคนหนึ่ง เสนอว่า เราคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องใช้ข้อสมมุติที่ว่านี้ แต่หลังจากที่เรากระจายผลประโยชน์ตามวิธีผลประโยชน์ = ต้นทุนแล้ว เราควรมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่า รายจ่ายประเภทไหนบ้างที่น่าจะให้ประโยชน์แก่ครอบครัว หรือบุคคลกลุ่มใดเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ หรือไม่ก็ลดลงหรือหักออกจากอีกกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ<sup>๑๘/</sup> ข้อดีของข้อเสนอนี้ก็คือจะทำให้การวัดขนาดของผลประโยชน์ละเอียดถี่ถ้วนยิ่งขึ้น แต่ข้อเสียอย่างมากของข้อเสนอนี้ก็คือ จะเป็นการใช้วิจารณ์มาตรฐานส่วนบุคคล (subjective valuation) ของนักวิจัยมากเกินไป ซึ่งนักวิจัยแต่ละคนอาจจะเห็นกันไปคนละทิศคนละทางเลยก็ได้

สรุปแล้ว วิธีการกำหนดขนาดของผลประโยชน์ตามวิธีการทางบัญชีนี้เป็นวิธีที่ดีที่สุดที่เราอาจนำมาใช้ศึกษาได้ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน หวังว่าในอนาคตคงได้มีการศึกษาถึงผลประโยชน์ของรายจ่ายแต่ละประเภทโดยละเอียดพอที่จะใช้เป็นแนวทางได้ว่า การใช้จ่ายประเภทใด ภายใต้สถานการณ์เช่นใด จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ใครในลักษณะใดบ้าง ซึ่งเมื่อเน้นการศึกษาทำนองนี้คงมีความแม่นยำมากขึ้น

#### ค. หลักเกณฑ์การกระจายผลประโยชน์

เมื่อเทียบกับหลักเกณฑ์การกระจายภาระภาษีแล้ว การกระจายผลประโยชน์มีหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างหยابกว่ามาก เนื่องจาก ภาษีส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนฐานการบริโภค การรู้ถึงแบบแผนการบริโภคของครัวเรือน เปิดโอกาสให้มีการกระจายภาระไปยังครัวเรือนได้อย่างสมเหตุสมผล แต่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของการใช้จ่ายสาธารณะมักจะถูกกำหนดตัวผู้ได้

รับประโยชน์แต่เพียงกว้าง ๆ และลักษณะของประโยชน์เองก็ยากแก่การกะประมาณ เพราะฉะนั้น ฐานหรือ หลักเกณฑ์การกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐจึงจำเป็นต้องขยายไปด้วย ส่วนใหญ่ถ้าลักษณะการได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายบางอย่าง ขึ้นอยู่กับฐานะหรือความสามารถทางรายได้ของครัวเรือน เช่น ผลประโยชน์จากการใช้จ่ายมัธยมศึกษา เราก็จะใช้แบบแผนการกระจายรายได้ของครอบครัวเป็นเกณฑ์ในการกระจายผลประโยชน์ดังกล่าว หรือในกรณีที่เป็นการใช้จ่ายที่ทุกครอบครัวมีสิทธิได้รับประโยชน์เท่าเทียมกัน เราก็จะใช้การกระจายจำนวนครอบครัว (household distribution) เป็นหลักเกณฑ์การกระจายผลประโยชน์ดังกล่าว เช่น การใช้จ่ายเพื่อการบริหารราชการทั่วไป เป็นต้น หลักเกณฑ์ที่ได้นำมาใช้ในทางปฏิบัติจริง ๆ ค่อนข้างจะจำกัดพอสมควร และในการวิจัยครั้งนี้ รายละเอียดได้กำหนดไว้แล้วในภาคผนวก ค.

#### ง. การหาอัตราการได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

เมื่อได้รวมเอาผลประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะแต่ละชนิดของครอบครัวในแต่ละชั้นรายได้เข้าไว้ด้วยกันแล้ว ผลที่ได้คือ ผลประโยชน์จำนวนเต็ม (absolute expenditure benefits) ที่ครอบครัวเหล่านั้นได้รับ หากผลประโยชน์จำนวนเต็มนี้ด้วยรายได้ทั้งหมดของครอบครัวในชั้นรายได้นั้น ๆ ผลลัพธ์ก็คือ อัตราการได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาลที่แท้จริง (effective benefit rate) ซึ่งจะบอกให้เราทราบว่าการใช้จ่ายของรัฐนั้นให้ประโยชน์เป็นสัดส่วนกับรายได้ของครอบครัวอย่างไร? ขอให้สังเกตว่า ถ้าระบบการใช้จ่ายสาธารณะมีลักษณะถดถอย (regressive) หมายความว่า ประโยชน์ที่ครอบครัวได้รับมีขนาดเล็กลงในขณะที่รายได้ของครอบครัวเพิ่มสูงขึ้น และในทางตรงกันข้ามระบบการใช้จ่ายที่มีลักษณะก้าวหน้า (progressive) ย่อมหมายถึง การที่ครอบครัวรายได้สูง ได้รับประโยชน์โดยเปรียบเทียบมากกว่า ครอบครัวรายได้ต่ำ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ความสามารถในการเสียภาษีหรือรับประโยชน์ได้ ถ้า จะเห็นว่า ระบบการใช้จ่ายสาธารณะที่มีลักษณะถดถอย (regressive) นับว่าเป็นผลดีต่อการกระจายรายได้ ซึ่งตรงข้ามกับ ระบบภาษีอากรและรายได้สาธารณะอื่น ๆ หรือสรุปอีกนัยหนึ่งก็คือ เพื่อผลทางการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น ระบบภาษีควรเป็นระบบก้าวหน้า และระบบการใช้จ่ายเป็นระบบถดถอย

## จ. ผลของการใช้จ่ายต่อการกระจายรายได้

ขั้นตอนของการคำนวณถึงผลของการใช้จ่ายสาธารณะต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทยนั้น เหมือนกับการคำนวณในภาคภาษีอากรทุกประการ กล่าวคือ เราจะพิจารณา (๑) ผลกระทบต่อรายได้แบ่งตามชั้นรายได้ที่เป็นตัวเงิน (๒) ผลกระทบต่อครอบครัวแบ่งตามกลุ่มครอบครัวเท่า ๆ กัน ๕ กลุ่ม เรียงจากรายได้ต่ำสุดจนถึงรายได้สูงสุด (๓) ค่าสัมประสิทธิ์จีพีที่ใช้วัดความเท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ก่อนและหลังระบบการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐ และ (๔) ในการพิจารณาผลทั้งสามลักษณะข้างต้นนี้ เราจึงได้เปรียบเทียบผลของปี ๒๕๑๔ กับผลของปี ๒๕๐๖ และ ๒๕๑๒ ด้วย เพื่อให้มองเห็นภาพได้ชัดขึ้นว่า มีความเปลี่ยนแปลงข้ามช่วงเวลาอย่างไรในรอบ ๑๐ ปี ระหว่างปี ๒๕๐๖ ถึงปี ๒๕๑๔

ขั้นตอนของการศึกษาตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ สามารถแสดงได้ด้วยสมการทางคณิตศาสตร์ ในลักษณะเดียวกับการศึกษาภาระภาษีอากร ซึ่งกล่าวถึงแล้ว ในภาคแรก (หน้า ๒-๑๑/๑๓) เพียงแต่เปลี่ยนคำว่า ภาษีอากรเป็นการใช้จ่าย และคำว่า ภาระ เป็นผลประโยชน์ เท่านั้นก็ใช้ได้ทันที เพราะฉะนั้น จึงไม่จำเป็นต้องแสดงสมการดังกล่าวซ้ำอีกในที่นี้

### การคำนวณผลกระทบของการคลังทั้งระบบ

เมื่อเสร็จสิ้นการคำนวณถึงผลกระทบของระบบภาษีอากรและระบบรายจ่ายสาธารณะแล้ว ผลกระทบของการคลังทั้งระบบก็สามารถคำนวณได้โดยการหาผลต่างระหว่างประโยชน์ที่ครอบครัวได้รับกับภาระของภาษีที่ต้องแบกไว้ เพราะฉะนั้น ถ้า  $y_i^{Pre}$  เท่ากับรายได้ก่อนระบบการคลังของครอบครัวในชั้นรายได้  $i$   $B_i^t$  เท่ากับภาระของภาษีที่ตกอยู่กับครอบครัวในชั้นรายได้  $i$  และ  $B_i^e$  เท่ากับ ผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐที่ครอบครัวในชั้นรายได้  $i$  ได้รับ  $y_i^{Pf}$  หรือรายได้ของครอบครัวภายหลังได้หักภาระภาษีออกแล้ว และเพิ่มผลประโยชน์เข้าไปแล้ว (หรือรายได้ภายหลังระบบการคลัง หรือ Post-fisc income นั้นเอง) ย่อมคำนวณได้จากสมการ



$$y_i^{Pf} = y_i^{Pre} - B_i^t + B_i^e \quad (6)$$

แต่ทว่ารายได้หลังระบบการคลังตามสมการ (๖) ข้างต้นนี้ ยังมีได้คำนึงถึงผลของหนี้สาธารณะที่รัฐบาลก่อขึ้นเพื่อทำให้งบประมาณสมดุล การประเมินถึงผลดังกล่าวจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

### ข้อจำกัดในการศึกษา

ในการศึกษาค้างนี้ มีข้อจำกัดอยู่หลายประการที่จำเป็นต้องกล่าวถึงก่อน ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ในเนื้อหาสาระที่ตั้งใจไว้ต่อไป ข้อจำกัดดังกล่าวมีดังนี้

๑) ฐานรายได้ (income base) ที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้จะใช้เฉพาะฐานรายได้ที่เป็นตัวเงิน (money income) อย่างเดียวเท่านั้น มิได้นำเอารายได้ที่เป็นสิ่งของ (income in kind) มารวมด้วย การที่ทำเช่นนี้ได้หมายความว่ารายได้ที่เป็นสิ่งของไม่มีความสำคัญในการกระจายรายได้ของครอบครัวไทย ตรงกันข้ามเสียอีกที่รายได้ที่เป็นสิ่งของ เช่น พืชผัก หรือสัตว์เลี้ยงที่ปลูกหรือเลี้ยงไว้รับประทานเอง มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อครอบครัวในชนบท แต่เนื่องจากความคลาดเคลื่อนอย่างมากเกี่ยวกับข้อมูลรายได้ที่เป็นสิ่งของของการสำรวจภาวะสังคมและเศรษฐกิจ ปี ๒๕๑๔-๒๕๑๖ ทำให้เราตัดสินใจไม่นำเอารายได้ดังกล่าวมาพิจารณาเป็นส่วนหนึ่งของฐานรายได้ด้วย<sup>๑๔/</sup> อย่างไรก็ตาม การศึกษาค้างนี้ได้พิจารณา เฉพาะผลกระทบของระบบรายได้และรายจ่ายสาธารณะต่อการกระจายรายได้ของปีใดปีหนึ่งเท่านั้น แต่ได้เน้นถึงความเปลี่ยนแปลงข้ามช่วงเวลาด้วย เพราะฉะนั้น ถ้าใช้รายได้ที่เป็นตัวเงินเป็นฐานในการศึกษาโดยเสมอต้นเสมอปลาย ตั้งแต่ปีเริ่มต้น จนถึงปีสุดท้าย เราก็จะได้ภาพของความสัมพันธ์ของรัฐบาลในการกระจายรายได้ผ่านระบบการคลังตลอดช่วงเวลาดังกล่าวได้เหมือนกัน

๒) ถึงแม้ว่า เราได้รวมเอาารายรับและรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาลกลางเท่าที่สามารถจะทำได้มาทำการศึกษาโดยใช้หลักความสามารถในการควบคุม (control) รายรับและรายจ่ายดังกล่าวของรัฐบาลกลางเป็นหลักในการเลือกประเภทของรายรับและรายจ่ายแล้ว

นักวิชาการหลายท่าน<sup>๒๐/</sup> ได้ให้ความเห็นว่า น่าจะรวมเอารายรับและรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นไว้ในการศึกษาด้วย ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐบาลท้องถิ่นก็เป็นส่วนหนึ่งของภาคสาธารณะเหมือนกัน คำว่า การคลังทั้งระบบจึงน่าจะรวมถึงการคลังส่วนท้องถิ่นด้วย หรือ ถ้าจะใช้หลักรัฐบาลกลางมีอำนาจควบคุมการหาหรือใช้ไปของเงินสาธารณะ การคลังท้องถิ่นของไทยก็ยังตกอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลอยู่มาก เช่น อำนาจในการเก็บภาษีท้องถิ่นอำนาจในการอนุมัติงบประมาณท้องถิ่นล้วนแล้วแต่รัฐบาลกลางมีอิทธิพลบังคับอยู่ทั้งสิ้น ด้วยเหตุผลเดียวกันนี้ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศก็น่าจะนำมารวมพิจารณาด้วยได้ เพราะรัฐบาลกลางสามารถควบคุมการขอความช่วยเหลือได้ และเมื่อได้รับเงินช่วยเหลือมาแล้ว ส่วนใหญ่ก็มักจะมีควมคล่องตัวพอสมควรเกี่ยวกับการใช้เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศดังกล่าว

เหตุผลดังกล่าวข้างต้นมีน้ำหนักพอสมควรและน่าที่การศึกษาประเภทนี้ในอนาคตจะได้พิจารณาถึงประเด็นนี้ด้วย สำหรับการศึกษาในปัจจุบันนี้ ยังคงมีได้นำเอาการคลังส่วนท้องถิ่นและเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศมารวมด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สอดคล้องกับการศึกษาซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว สำหรับปีต้น ๆ อย่างไรก็ตามสัดส่วนของการคลังส่วนท้องถิ่นและเงินช่วยเหลือต่างประเทศต่อขนาดของงบประมาณรายรับและรายจ่ายของรัฐแต่ละปี ยังไม่สูงนัก การไม่นำเอามารวมด้วย คงไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในผลกระทบขั้นสุดท้ายเท่าใด

๓) การวิจัยครั้งนี้ เน้นแต่ผลกระทบของปี ๒๕๑๕ เป็นสำคัญสำหรับผลกระทบของปี ๒๕๐๖ และ ๒๕๑๒ นั้น ข้อมูลหรือผลการศึกษาก็ได้มาจากวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของผู้วิจัย<sup>๒๑/</sup> เพื่อไม่ให้การวิจัยครั้งนี้ประกอบไปด้วยตารางข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ เกินความจำเป็นเราก็ละเว้นเสียมิได้แสดงข้อมูลของปี ๒๕๐๖ และ ๒๕๑๒ ไว้ด้วย เมื่อได้ทำการเปรียบเทียบกับปี ๒๕๑๕ เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ที่สนใจในรายละเอียดจริง ๆ คงต้องตรวจสอบข้อมูลกับวิทยานิพนธ์ดังกล่าว

### แผนการศึกษาวิจัย

หลังจากที่ได้กล่าวถึงวิธีการศึกษาวิจัยในบทที่สองนี้แล้ว บทที่สามจะพิจารณาการกระจายภาระของระบบภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐ ไปยังครอบครัวตามชั้นรายได้ต่าง ๆ กันและการพิจารณาตามลักษณะอื่น ๆ บทที่สี่ จะกล่าวถึงผลประโยชน์จากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลไทยต่อการกระจายรายได้ของครอบครัว บทที่ห้า สรุปผลความแตกต่างระหว่างบทที่สามและบทที่สี่ กล่าวคือ พิจารณาว่า ผลประโยชน์สุทธิจากระบบการคลังของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวเป็นเช่นไร และบทที่หก บทสุดท้ายจะสรุปผลการวิจัยที่ได้รับและจะกล่าวถึงข้อเสนอแนะทางนโยบายไว้ด้วย

เชิงอรรถ บทที่ ๒

1. อาทิเช่น A. R. Prest, "Statistical Calculations of Tax Burdens," Economica, 22 (August, 1955), PP. 234-45; Carl S. Shoup, Public Finance, (Chicago: Aldine, 1969).
2. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขอให้ดู Richard M. Bird and Luc De Wulf, "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies," IMF Staff Papers, 23 (November, 1973), PP. 639-81.
3. ดู Richard A. Musgrave et.al., "Distribution of Tax Payments by Income Class : A Case Study for 1948," National Tax Journal, 4 (March, 1951), PP. 1-48; and Richard A. Musgrave, "Estimating the Distribution of The Tax Burden," Chapter 2 in Problems of Tax Administration in Latin America: Papers and Proceeding of a Conference held in Buenos Aires, Argentina, October, 1961. (Baltimore: John Hopkins Press, 1965), PP. 41-42.
4. เพราะฉะนั้น ตั้งแต่บัดนี้ต่อไป คำว่า ระบบภาษีที่กล่าวขึ้นโดยมิได้อ้างถึง ประเด็นใดเป็นพิเศษ ก็ขอให้หมายถึงระบบภาษีและรายได้ของรัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อความกระชับรัดกุม เป็นสำคัญ เช่นเดียวกับ คำว่า อัตราการเสียภาษีที่แท้จริง ซึ่งจะถูกใช้บ่อย ๆ ในตอนท้าย ก็ขอให้เข้าใจว่า หมายถึงอัตราการรับภาระภาษีและภาระของรายได้อื่น ๆ ของรัฐ ของครอบครัวที่เป็นสัดส่วนกับระดับรายได้ของครอบครัวนั้น ๆ
5. อาร์โนลด์ ฮาร์เบอร์เกอร์ เป็นคนแรกที่ได้ชื่อว่า พยายามศึกษาถึงผลกระทบของภาษี โดยใช้การวิเคราะห์ทั้งระบบ แต่การทำเช่นนั้นได้ก็โดยการตั้งข้อสมมุติเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ ที่อาจจะง่ายหรือหยابเกินไป ซึ่งไม่ตรงกับความเป็นจริง เพราะฉะนั้น

- ประโยชน์ของการวิเคราะห์ประเภทนี้ คือ การฝึกหัดทางทฤษฎีมากกว่า การนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ดู Arnold Harberger, "The Incidence of the Corporate Income Tax," Journal of Political Economy, 70 (June, 1962), PP. 215-240.
6. ปัญหาเรื่องใครเป็นผู้แบกภาระของภาษีกำไรของบริษัทนี้ เป็น ปัญหาที่ได้รับการถกเถียงกันมากและรุนแรงที่สุดปัญหาหนึ่งในวิชาการคลัง ซึ่งในที่สุด ก็ยังตกลงกันไม่ได้ว่า ฝ่ายไหนชนะ ดู สรุปการถกเถียงดังกล่าวใน Peter Mieszkowski, "Tax Incidence Theory: the Effects of Taxes on the Distribution of Income," Journal of Economic Literature, 7 (December, 1969), PP. 1103-1124.
  7. ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ A.R. Prest ยกขึ้นมาวิจารณ์ในบทความที่อ้างถึงแล้ว ใน เชิงอรรถที่ ๑ บทที่ ๒
  8. Musgrave ดู เชิงอรรถที่ ๓ บทที่ ๒
  9. Cartter, อ้างถึงแล้ว, หน้า 19-22
  10. เช่น Earl R. Ralph, "A Proposed Revision of Excise Tax Theory," Journal of Political Economy, 60, (April, 1952), PP. 102-117.
  11. เฉพาะปี ๒๕๑๕ ภาระภาษีของครัวเรือนทั้งประเทศ คำนวณได้โดยการรวมภาระภาษีของแต่ละภาคเข้าไว้ด้วยกัน แต่การศึกษาในปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗ มิได้คำนวณภาระของภาคก่อน แต่พิจารณาผลทั้งประเทศเลยทีเดียว
  12. ใน W. Irwin Gillespie, "Effect of Public Expenditure on the Distribution of Income," in Richard A. Musgrave, ed.,

Essays in Fiscal Federalism, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1965, PP. 122-186.

13. ใน Charles E. McLure, Jr., "On the Theory and Methodology of Estimating Benefit and Expenditure Incidence," paper presented at the Workshop on Income Distribution and Its Role in Development, Rice University, April 26, 1974 (mimeographed).
14. ใน Gian S. Sahota, "Public Expenditures and Income Distribution in Panama," USAID, Panama City, August, 1972 (mimeographed).
15. ใน Development Economics Department, Public and Private Finance Division, the World Bank, "Distributive Impace of Public Expenditures: A Research Proposal," September, 1973 (mimeographed).
16. ดู McLure, อ้างถึงแล้ว, หน้า 49-59.
17. K.V. Green, "Collective Decision-Making Models and the Measurement of Benefits in Fiscal Incidence Studies," National Tax Journal, 26 (June, 1973), P. 184.
18. ความเห็นของ Luc De Wulf, อ้างถึงแล้ว.
19. ดูการขยายความเกี่ยวกับประเด็นนี้ในภาคผนวก ก. สำหรับในปี ๒๕๐๖ และ ๒๕๑๒ ผู้วิจัยได้คำนึงถึงผลของรายได้ที่เป็นสิ่งของดังกล่าวด้วย และการศึกษาถึงผลทั้งในทางภาษีอากรและรายได้ของรัฐ จะหาจุดได้จากวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของผู้วิจัย เรื่อง "The Income Redistributinal Effects of Taxes and Public Expenditures in Thailand: An Intertemporal Study," เสนอต่อมหาวิทยาลัย Michigan State เมื่อปลายปี ค.ศ. 1975.

20. เช่น ความคิดของไกรยุทธ ธีรยาคีรินทร์ "ภาวะของภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาล  
ปี ๒๕๑๒ : วิจารณ์," วารสารเศรษฐศาสตร์, ๒ (มิถุนายน, ๒๕๒๑), หน้า ๘๒-๑๑๒.
21. ดูเชิงอรรถที่ ๑๔.

### บทที่ ๓: การกระจายภาระภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาล

หลังจากที่ได้วางหลักเกณฑ์ในการศึกษาในบทที่ ๒ แล้ว บทนี้จะกล่าวถึง การกระจายภาระภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาลกลาง และผลกระทบของภาระดังกล่าว ต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทย ในปี ๒๕๑๕ และการเปรียบเทียบกับปี ๒๕๐๖ และ ๒๕๑๒ แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงผลดังกล่าว, ภาคแรกของบทนี้จะกล่าวถึงโครงสร้างการจัดเก็บ ภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาล และลักษณะการผลัดภาระของภาษีและรายได้แต่ละ ชนิด ซึ่งได้นำมาพิจารณาในการศึกษาคั้งนี้

#### โครงสร้างการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาล

มิใช่วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ ที่จะกล่าวถึงโครงสร้างของการจัดเก็บ และลักษณะของฐานและอัตราภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐโดยละเอียด ความ มุ่งหมายของภาคนี้ก็เพื่อที่จะให้ผู้อ่าน ซึ่งอาจจะไม่คุ้นเคยกับระบบรายได้สาธารณะของไทยได้ มองเห็นภาพอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับการได้มาซึ่งรายได้ของรัฐ เพื่อการบริหารประเทศและ การให้บริการสาธารณะอื่น ๆ ของรัฐบาล รวมทั้งลักษณะของภาระที่เงินภาษีอากรและรายได้ ต่าง ๆ นั้น จะก่อให้เกิดแก่ราษฎรในประเทศได้

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ในการเก็บภาษีและ หารายได้อื่น ๆ มีอยู่หลายหน่วยด้วยกัน แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือ กระทรวงการคลัง โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร กรมที่เก็บภาษีได้มากที่สุดในปี ๒๕๑๕ คือ กรมสรรพากร โดยเก็บได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการค้า และอากรมทรัพย์สิน เป็นส่วนใหญ่ รองลงมาก็คือ กรมศุลกากร ซึ่งเก็บจากอากร ขาเข้าและขาออก และกรมสรรพสามิตซึ่งเก็บจากภาษีโรคภัยไข้เจ็บ (สรรพสามิต) ต่าง ๆ เช่น ภาษีเครื่องดื่ม สุรา และภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ซึ่งแต่ก่อนถือว่าเป็นรายได้ของกรมศุลกากร นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ อีกที่เก็บภาษีหรือหารายได้ให้รัฐ อาทิเช่น หน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย เก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตหลายประเภท ค่าจดทะเบียนหนังสือทนาย



และภาษีรถยนต์ (รายได้ประเภทหลังนี้ จะได้จัดสรรไปยังรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งก็อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง) กรมทรัพย์สินทางพาณิชย์เก็บค่าภาคหลวงแร่ กรมป่าไม้เก็บภาคหลวงไม้ และกิจการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทั้งที่เป็นประเภทกิจการผูกขาด เช่น ยาสูบ สลากกินแบ่ง และกิจการสาธารณูปโภคอื่น ๆ เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา การขนส่งมวลชน ส่งผลกำไรส่วนหนึ่ง (ถ้ามี) ให้รัฐบาล หลายหน่วยงานมีเงินค่าปรับต่าง ๆ รวมทั้งรายได้เบ็ดเตล็ด จากการขายสิ่งของและบริการ ส่งให้รัฐบาลอีกด้วย ตารางที่ ๓-๑ ข้างล่างนี้ สรุปถึงหน่วยงานที่เก็บภาษี หรือได้รับเงินประเภทต่าง ๆ

ขั้นตอนของการจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ก็แตกต่างกันออกไปตามประเภทของภาษีหรือรายได้ ยกตัวอย่างเช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเก็บปีละครั้ง ตอนต้นปี ภาษีเงินได้นิติบุคคลเมื่อครบปีบัญชี ภาษีการค้าเก็บทุก ๆ เดือน อกรักษาเข้าและขาออกเก็บที่ด่านศุลกากร เมื่อทำใบขนสินค้าเข้าหรือออก ภาษีสรรพสามิตประเภทเครื่องดื่ม สุรา หรือ ยาสูบ เก็บที่โรงงานก่อนที่สินค้าจะออกสู่ตลาด ส่วนภาษีน้ำมันนั้น เก็บจากยอดขายของบริษัทน้ำมันทุก ๆ เดือน เงินค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เก็บเมื่อมีการขออนุญาตหรือการใช้บริการของรัฐเกิดขึ้น ส่วนภาษียศนต้นนั้นเก็บปีละ ๔ ครั้ง หรือผู้เสียจะเสียครั้งเดียวตลอดปีเลยก็ได้ รายได้ส่งรัฐของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มีระเบียบเป็นแนวทางปฏิบัติเหมือนกันว่า กิจกรมประเภทใดต้องส่งกำไรให้รัฐเป็นสัดส่วนเท่าไรของกำไรนั้น ๆ แต่เนื่องจากกิจการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ขาดทุน รายได้ส่งรัฐ แต่ละปี จึงมีไม่มากนัก ที่มีส่งก็มักจะมาจากการผูกขาดเสียเป็นส่วนใหญ่ เท่าที่กล่าวมานี้จะสังเกตเห็นว่า ผู้ถูกเก็บภาษีมียู่หลายกลุ่มด้วยกัน (มิได้นำมาแสดงในตาราง ๓-๑ ด้วย) แต่ละกลุ่มถูกเก็บในขั้นตอนต่าง ๆ กัน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ผู้ถูกเก็บภาษีหรือผู้ต้องส่งรายได้ให้รัฐนี้ จะต้องเป็นผู้แบกรับภาระภาษีหรือรายได้นั้น ๆ ไปด้วย เพราะทั้งนี้ต้องแล้วแต่ว่า ผู้ถูกเก็บสามารถผลักภาระได้อย่างไรบ้าง ซึ่งจะกล่าวถึงในตอนต่อไป

#### ลักษณะของรายได้สาธารณะปี ๒๕๑๕

ในปี ๒๕๑๕ รายได้สาธารณะของรัฐบาลกลาง ซึ่งจำแนกออกเป็นรายได้ประเภทภาษีอากร ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รายได้จากการขายสินค้าและบริการ

ตารางที่ ๓-๑: โครงสร้างการจัดเก็บและจำนวนภาษีและรายได้อื่น ๆ ของรัฐ

ประเภทการจัดเก็บ	หน่วยงานที่จัดเก็บ หรือได้รับเงิน	จำนวน (ล้านบาท)	%
๑. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	กรมสรรพากร	๑๕๕๕.๕	๗.๓
๒. ภาษีเงินได้นิติบุคคล	"	๙๙๔.๑	๕.๗
๓. ภาษีการขายเฉพาะ		๓๕๓๑.๗	๑๖.๖
- ภาษีสรรพสามิต	กรมสรรพสามิต		
- ภาษีน้ำมัน	"		
- อากรมสรรพ	กรมสรรพากร		
๔. ภาษีการค้า	กรมสรรพากร	๔๔๖๖.๕	๒๐.๕
๕. อากรขาเข้า	กรมศุลกากร	๕๖๔๑.๔	๒๖.๕
๖. อากรขาออก	"	๒๔๖.๐	๑.๒
๗. ค่าพรีเมียข้าว	กระทรวงพาณิชย์	๑๖๓.๒	๐.๗
๘. ภาษีจากสินทรัพย์		๖๐๔.๒	๒.๘
- ภาษีมรดก	กรมตำรวจ		
- ค่าจดทะเบียน			
- อสังหาริมทรัพย์	กรมที่ดิน		
๙. ค่าภาคหลวงและใบอนุญาตอื่น ๆ	หลายหน่วยงาน	๙๔๗.๖	๔.๐
๑๐. รายได้จากการขายสิ่งของ และบริการ	กระทรวงการคลัง	๖๔๙.๘	๓.๐
๑๑. รายได้จากกิจการผูกขาด	"	๙๖๖.๕	๔.๑
๑๒. รายได้จากรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ	"	๙๒๑.๕	๓.๘
๑๓. รายได้อื่น ๆ	หลายหน่วยงาน	๙๒๘.๕	๔.๔
๑๔. รายได้สาธารณะทั้งหมด		๒๑๒๙๖.๗	๑๐๐.๐

ที่มา: กรมบัญชีกลาง, รายรับและรายจ่ายของราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๔

รายได้จากรัฐวิสาหกิจ และอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น ๒๑,๒๙๖.๗ ล้านบาท ในจำนวนนี้รายได้จาก  
 อากรขาเข้า มีจำนวนสูงที่สุด คือ สูงถึง ๕๖๔๑.๔ ล้านบาท หรือ ๒๖.๕% ถัดลงไปก็คือ  
 รายได้จากภาษีการค้า ๔๔๔๖.๙ ล้านบาท หรือ ๒๐.๙% และ ภาษีสรรพสามิตและภคภคกัณฑ์  
 หลาย (สุรา ยาสูบ น้ำมัน) ๓๕๓๑.๗ ล้านบาท หรือ ๑๖.๖% จะสังเกตเห็นว่า ภาษีทางตรง  
 คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปี ๒๕๑๕ นี้ เก็บได้เพียง ๑๕๕๕.๙ ล้านบาท หรือ ๗.๓% ซึ่ง  
 นับว่าต่ำมากแม้แต่ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาด้วยกันเอง นอกเหนือจากนี้แล้ว ภาษี หรือรายได้  
 อื่น ๆ อยู่ในระดับต่ำ รวมกันแล้วไม่เกินหนึ่งในสี่ของภาษีที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด

อันที่จริง โครงสร้างทางภาษีอากรและรายได้อื่นของไทย มิได้เปลี่ยนแปลงไป  
 เท่าใดนักในระยะ ๑๐ ปี ก่อนปี ๒๕๑๕ นี้ ภาษีทางอ้อมยังคงเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาล  
 อยู่เหมือนเดิม ภาษีเงินได้สามารถเก็บเพิ่มได้มากขึ้นจริง แต่ก็เพียงเล็กน้อย ถ้าจะมีจุดที่  
 นำสังเกต ในความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างภาษีอากรของไทย ก็เห็นจะได้แก่การลดลงของ  
 อัตราส่วนของอากรขาเข้าต่อรายได้ของรัฐทั้งหมด ในรอบ ๑๐ ปี ระหว่างปี ๒๕๐๖ และปี  
 ๒๕๑๕ คือลดลงจาก ๓๑.๔% ในปี ๒๕๐๖ เหลือ ๒๘.๖% ในปี ๒๕๑๒ และ ๒๖.๕% ในปี ๒๕๑๕  
 และการเพิ่มขึ้นของอัตราส่วนแบ่งของภาษีการค้าในระยะเวลาดียวกัน คือเพิ่มจาก ๑๗.๗%  
 ในปี ๒๕๐๖ เป็น ๑๘.๘% ในปี ๒๕๑๒ และเป็น ๒๐.๒% ในปี ๒๕๑๕ ถ้าพิจารณาจากปรากฏ-  
 การณ์ข้างต้นนี้ โดยไม่พิจารณาปัจจัยอื่นประกอบเลย ก็น่าจะสรุปได้ว่า ที่เป็นเช่นนั้น คงเป็น  
 เพราะความสำเร็จของนโยบายสนับสนุนการผลิตสินค้าทดแทนสินค้าขาเข้า (Import sub-  
 stitution) ของประเทศ ภาษีสรรพสามิตและภาษีภคภคกัณฑ์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในรอบ ๑๐ ปี  
 ดังกล่าว ซึ่งส่วนหนึ่งคงมาจากการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงมากขึ้น แต่ภาษีที่อัตราส่วนแบ่งลดลงอย่าง  
 เห็นได้ชัด ก็คือ ค่าพรีเมียมข้าว ซึ่งอัตราส่วนแบ่งของรายได้ประเภทนี้เคยสูงถึง ๑๐% ของ  
 รายได้ทั้งหมด แต่ในปี ๒๕๑๕ ลดลงเหลือเพียงไม่ถึงหนึ่งเปอร์เซ็นต์ และในปัจจุบันไม่ใช่แหล่ง  
 รายได้ของรัฐที่สำคัญต่อไปแล้ว ภาษีและรายได้อื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวถึงข้างต้น มีอัตรา  
 ส่วนแบ่งที่ค่อนข้างคงที่ในระยะ ๑๐ ปีที่ทำการศึกษา

ข้อสมมุติการผลัการะของภาษีอากรและรายได้สาธารณะของไทย

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๒ การศึกษาถึงผลของระบบรายได้สาธารณะต่อการกระจายรายได้ของไทยนี้ จะพิจารณาภาษีและรายได้ทุกประเภทที่รัฐบาลกลางจัดเก็บหรือมีอำนาจควบคุมอยู่โดยตรง แต่กระนั้นก็อาจมีภาษีหรือรายได้บางอย่าง ซึ่งน่าจะนำมาพิจารณาด้วยได้ เช่น ภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นบางอย่าง หรือรายได้ของหน่วยงานของรัฐ บางหน่วยที่ไม่ต้องส่งให้คลัง เช่น กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรและเงินหมุนเวียนอื่น ๆ เป็นต้น เหตุที่มีใ้ได้นำมาพิจารณาด้วยก็เพราะว่า ภาษีหรือรายได้เหล่านี้เป็นส่วนที่อยู่นอกเหนือนโยบายรายได้สาธารณะของรัฐบาลโดยทั่วไป หรือส่วนที่รัฐบาลกลางไม่ได้หรือไม่ต้องการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ หรือเป็นส่วนที่มีกฎหมายกำหนดเป้าหมายในการใช้จ่าย (earmark) ไว้แน่ชัดแล้วจริงอยู่ จะต้องยอมรับว่า ถ้าจะให้สมบูรณ์จริง ๆ การศึกษาน่าจะขยายขอบเขตไปคลุมรายได้ของภาคสาธารณะทุกระดับ รวมทั้งเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศในทุกรูปแบบด้วย

อย่างไรก็ตาม เท่าที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาคั้งนี้ ภาษีและรายได้ต่าง ๆ ที่จะได้นำมาพิจารณา ก็คือ ภาษีและรายได้ที่กล่าวถึงในตารางที่ ๓-๑ ข้างต้นนี้เอง ซึ่งข้อสมมุติเกี่ยวกับการผลัการะของภาษีและรายได้แต่ละประเภทเป็นดังนี้.-

(๑) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา: ผู้เสียภาษีหรือผู้มีเงินได้เป็นผู้แบกภาระไว้ทั้งหมด ข้อสมมุตินี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

(๒) ภาษีเงินได้นิติบุคคล: แม้แต่ในทางทฤษฎีก็ยังคงลงกันไม่ได้ว่า ภาระของภาษีชนิดนี้จะตกอยู่กับใคร, ผู้ถือหุ้นบริษัท หรือว่าผู้ซื้อสินค้าของบริษัทนั้น ในการทดสอบทางปฏิบัติ (Empirical test) ผลที่ได้ก็เป็นทั้งสองอย่าง<sup>๒/</sup> ในกรณีประเทศไทย การวิจัยครั้งนี้จะสมมุติว่า บริษัทต่าง ๆ มิได้มุ่งหวังที่จะหากำไรสูงสุด โดยการผลิตที่รายได้ต่อการขายสินค้าหน่วยสุดท้าย (Marginal revenue) เท่ากับ ต้นทุนในการผลิตสินค้าหน่วยนั้น (Marginal cost) หากแต่จะพยายามขายให้ได้มากที่สุด โดยตั้งเป้ากำไรต่อหน่วย (profit markup) ไว้บนต้นทุนโดยเฉลี่ยอีกทีหนึ่ง หรืออีกนัยหนึ่ง การตั้งราคาสินค้านั้น

ใช้ระบบพิจารณาจากต้นทุนทั้งหมดบวกภาษีและกำไร ( Full-cost pricing) เพราะฉะนั้น ภาษีจะรวมอยู่ในราคาสินค้าของบริษัทด้วย เท่ากับว่า บริษัทได้ผลกำไรภาษีเงินได้นิติบุคคล ไปยังผู้ซื้อทั้งหมดในรูปของราคาสินค้าที่สูงขึ้นทั้งหมด เท่ากับจำนวนภาษีที่เสียไป ในกรณีนี้ ภาษีเงินได้นิติบุคคลจะมีลักษณะ เหมือนกับภาษีทางอ้อมอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับภาษีการขาย หรือ ภาษีสรรพสามิตอื่น ๆ นั้นเอง<sup>๒/</sup>

(๓) ภาษีการค้า ภาษีการขายเฉพาะ, ภาษีสรรพสามิต ภาษีน้ำมัน, อากรขาเข้า: จัดว่า เป็นภาษีทางอ้อม ซึ่งภาระนั้นจะถูกผลักไปข้างหน้าและจะไปตกอยู่กับผู้บริโภคทั้งหมดตาม แบบแผนการบริโภคสินค้าและบริการที่ถูกเก็บภาษีต่าง ๆ เหล่านี้ กล่าวคือ ผู้ใดบริโภคมาก ก็เสียมาก, บริโภคน้อยก็เสียน้อย

(๔) อากรขาออก ค่าพรีเมียมข้าว: จากวิธีที่เราสมมุติภาระภาษีการค้า, ภาระของอากรขาออกและค่าพรีเมียมข้าว ซึ่งก็คือ อากรขาออกประเภทหนึ่งนั้นเอง น่าจะ ตกอยู่กับผู้ซื้อหรือผู้บริโภค ซึ่งในที่นี้ได้แก่ ผู้ซื้อต่างประเทศ แต่เนื่องจากว่า ประเทศไทย เป็นเพียงผู้ส่งออกรายเล็กในสินค้าเกือบทุกอย่าง การจะมีอิทธิพลต่อราคาเต็มที่คงเป็นไปได้ยาก ประกอบกับความต้องการจากต่างประเทศต่อสินค้าของไทย เชื่อว่ามีความยืดหยุ่นสูงมาก<sup>๓/</sup> เพราะฉะนั้น การวิจัยครั้งนี้ จึงสมมุติให้ภาระภาษีถูกแบกโดย ผู้ผลิต (เกษตรกร) โดยสิ้นเชิง

(๕) ภาษีจากสินทรัพย์: ภาระจะถูกสมมุติให้ตกอยู่กับผู้มีทรัพย์สิน เช่นผู้มีที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ หรือ ผู้มีรถยนต์ส่วนตัว แต่บางส่วนของภาษีประเภทนี้ เช่น ภาษีสรรพสามิตบนรถหรือรถยนต์โดยสาร จะถูกสมมุติให้ตกอยู่กับผู้ใช้บริการรถคันทุกคัน ๆ หรือ ผู้ใช้บริการรถโดยสาร

(๖) ภาระของค่าภาคหลวง (ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ) จะถูกสมมุติให้ตกอยู่กับผู้บริโภค หรือ ผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ๆ เช่นเดียวกับค่าธรรมเนียมนิคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ

(๗) เงินหรือกำไรที่รัฐบาลได้รับจากการขายสิ่งของและบริการ, กิจการผูกขาด, หรือที่ได้รับส่งมอบจากรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าเป็นภาษีทางอ้อมชนิดหนึ่ง ฉะนั้น ภาระจึงตกอยู่กับผู้บริโภค ซึ่งบริโภคสินค้าหรือบริการของส่วนราชการดังกล่าว การที่คิดเฉพาะส่วนที่เป็น

กำไรของรัฐวิสาหกิจ เป็นภาษีทางอ้อม แทนที่จะคิดจากรายได้ทั้งหมดนั้น ก็เพราะว่า รัฐวิสาหกิจ นั้นเปรียบเสมือนบริษัทเอกชน ที่ทำงานให้รัฐบาล ถ้าทำได้เสมอตัว ก็แสดงว่า ได้ช่วยรัฐบาล ทำหน้าที่ให้บริการทางสาธารณะแก่ประชาชนพอดีแล้ว แต่ถ้าได้กำไร ก็แสดงว่า การตั้งราคาลินค้าและบริการยัง เป็นการเอา راحتเอาเปรียบราษฎรเกินไป เสมือนกับ เป็นภาษีที่เก็บจากการบริโภคประเภทหนึ่ง

(๘) รายได้อื่น ๆ เช่น ค่าปรับ ให้ดูว่าเป็นค่าปรับอะไรแล้วจึงให้ภาระตกอยู่กับผู้ถูกปรับในฐานที่เกี่ยวกับกิจกรรมที่ถูกปรับนั้น ๆ เช่น ค่าปรับสุรา ก็ให้ตกอยู่กับผู้จำหน่ายในเรื่องสุรา เป็นต้น

(๙) ภาระภาษีและรายได้ ซึ่งได้รับการพิจารณาในงานวิจัยนี้ จะเป็นภาระที่ตกอยู่กับครอบครัวภายในประเทศ (resident households) เท่านั้น ถ้าทำได้ โดยจะหักส่วนที่คิดว่าจะไปตกอยู่กับครอบครัวนอกประเทศออก ยกตัวอย่างเช่น ภาษีน้ำมันไอพ่น หรือค่าธรรมเนียมการบิน ซึ่งการสมมุติให้ตกอยู่กับผู้โดยสารเครื่องบิน เฉพาะส่วนที่คิดว่าจะ เป็นภาระต่อผู้โดยสารคนไทย เท่านั้นจะนำมาพิจารณา การจะรู้เช่นนั้นได้ก็โดยดูจาก สถิติผู้โดยสารที่ผ่านออกว่าเป็นคนไทยร้อยละเท่าใด

#### ฐานหรือหลักเกณฑ์การกระจายภาระไปสู่ครอบครัว

#### (Incidence Allocation Rules)

หลังจากรู้แน่ชัดหรือสมมุติแล้วว่า ภาษีชนิดใดจะมีการผลัดภาระไปในทิศทางใด วิธีการศึกษาขั้นต่อไป ก็คือ การหาฐานหรือการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้กระจายภาระดังกล่าวไปยังกลุ่มครอบครัวที่แบกรับ โดยแบ่งเป็นชั้นรายได้ต่าง ๆ กัน ส่วนของการกระจายภาระของภาษีแต่ละประเภท ย่อมแตกต่างกันออกไป และเพื่อที่จะไม่ให้เป็นการใช้เวลาอธิบายเกินความจำเป็น, ฐานหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้สรุปไว้แล้วในภาคผนวก ข. ในที่นี้ เราจึงเพียงแต่จะยกภาษีที่สำคัญ ๓-๔ ประเภทมาอธิบายเป็นตัวอย่างว่า ชั้นตอนหรือแนวความคิดการกระจายภาระของภาษีแต่ละประเภทเป็นเช่นไร

### ๑. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

เราได้สมมติแล้วในบทที่สองว่า ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะตกอยู่กับผู้มีเงินได้ โดยไม่สามารถผลักภาระไปให้ผู้อื่นได้ เพราะฉะนั้น ผู้ที่เสียภาษีก็คือ ผู้รับหรือแบกภาระภาษีนั้นเอง โดยปกติ กรมสรรพากรจะเก็บสถิติเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินในระดับต่าง ๆ กันกับจำนวนภาษีที่ได้เสียไป ถ้าเราสามารถคำนวณได้ว่า ครอบครัวที่มีรายได้ที่ต้องเสียภาษีจำนวนหนึ่ง เมื่อหักค่าลดหย่อนต่าง ๆ ออกหมดแล้ว จะเหลือเป็นเงินได้พึงประเมินเท่าใด เราก็สามารถหาความสัมพันธ์ระดับรายได้ก่อนภาษีกับภาระภาษีที่เสียไปจริง ๆ ได้ การกระจายภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาก็เป็นไปตามนั้น<sup>๔/</sup>

### ๒. ภาษีเงินได้นิติบุคคล

กรมสรรพากรได้แยกภาษีเงินได้นิติบุคคลตามประเภทของกิจกรรมทางธุรกิจไว้ เช่น การเกษตร การก่อสร้าง การผลิตทางอุตสาหกรรม (manufacturing) ทั้งหลาย รวมทั้งกิจกรรมประเภทบริการต่าง ๆ เช่น ธนาคาร และประกันภัย ภาระที่เก็บจากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีกิจกรรมเหล่านี้ จะกระจายไปยังผู้บริโภคตามชั้นรายได้ต่าง ๆ กัน ตามแบบแผนการบริโภคสินค้าหรือบริการดังกล่าว ซึ่งรู้ได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ปี ๒๕๑๔-๒๕๑๖

### ๓. ภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า อากรสินค้าขาเข้า

ภาษีทั้งสามชนิดนี้ สร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นปริมาณสูงสุด เนื่องจากภาษีทั้งสามถูกกำหนดว่าเป็นภาษีทางอ้อม และภาษีแต่ละชนิดมีรายละเอียดของเงินภาษีที่เก็บได้แบ่งตามประเภทของสินค้าและบริการต่าง ๆ ด้วยข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ปี ๒๕๑๔-๒๕๑๖ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ได้ออกมาแล้ว เมื่อตอนก่อน เราก็สามารถกระจายภาระของภาษีดังกล่าวไปตามแบบแผนการบริโภคในสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้ ยกตัวอย่างเช่น ภาษีสรรพสามิต หรือภาษีการค้า หรืออากรขาเข้า ที่เกี่ยวกับยาสูบ ก็ให้กระจายภาระไปยังผู้ซื้อหรือผู้สูบตามลักษณะการใช้จ่าย เกี่ยวกับบุหรี่หรือยาสูบ ถ้าเป็นสินค้าประเภทเสื้อผ้า ก็ให้

กระจายตามแบบแผนการใช้จ่ายเกี่ยวกับเสื้อผ้า ดังนี้ เป็นต้น

มีอยู่หลายกรณีที่ฐานของการกระจายภาวะภาษีนั้นมิใช่แบบแผนการบริโภคเสมอไป แต่อาจจะเป็นแบบแผนการกระจายรายได้ การกระจายครอบครัวตามชั้นรายได้ หรือ การกระจายอื่นใดก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม ภาษีบางชนิดอาจต้องใช้ฐานเพื่อการกระจายภาวะมากกว่าหนึ่งฐาน เช่น ภาษีน้ำมัน เชื้อเพลิง ส่วนหนึ่งจะใช้ฐานค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทาง ส่วนหนึ่งจะใช้ฐานการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับน้ำมัน เพื่อแสงสว่างหรือพลังงาน และอีกส่วนหนึ่ง จะใช้ฐานการใช้จ่ายบริโภคสินค้าหรือบริการนานาชนิดที่ผลิตขึ้นมาโดยมีน้ำมัน เป็นปัจจัยในการผลิตปัจจัยหนึ่ง<sup>๕/</sup>

#### ๔. อากาศขาออกและค่าพรี้ เมียมข้าว

จากข้อสมมุติว่า ไทย เป็นเพียงผู้ผลิตรายย่อยในตลาดโลกในสินค้าที่ไทย ส่งออกและความยืดหยุ่นของตลาดโลกที่มีต่อสินค้าออกของไทยอยู่ในระดับที่สูงมาก การศึกษา ครั้งนี้จึงกำหนดให้ผู้ผลิตภายในประเทศ เป็นผู้รับภาระภาษีสินค้าขาออกทั้งหมด การกระจาย ภาวะภาษีไปยังผู้ผลิตตามชั้นรายได้ต่าง ๆ กันนั้น กระทำโดยใช้ฐานการกระจายรายได้ของ ครอบครัวในชนบท หรือนอกเขตเทศบาล ทั้งนี้ ก็โดยเหตุผลที่ว่า ภาวะภาษีนั้นขึ้นอยู่กับขนาด ของผลผลิตหรือการผลิต (ซึ่งแสดงออกในรูปของฐานะโดย เปรียบเทียบของครอบครัว)

#### ๕. ภาษีที่เก็บจากสินทรัพย์

ฐานของภาษีชนิดนี้เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คือ รถยนต์และการจดทะเบียน อสังหาริมทรัพย์ ฐานการกระจายภาระค่าธรรมเนียม จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้น ใช้แบบ แผนการกระจายรายได้ของครอบครัวทั้งประเทศด้วย เหตุผลสำคัญว่า ฐานะรายได้ของครอบครัว เป็นตัวกำหนดที่สำคัญของการมีอสังหาริมทรัพย์ ส่วนรถยนต์นั้น ให้กำหนดว่า ภาระของรถยนต์ ส่วนตัวให้ตกอยู่กับครอบครัวในกลุ่มรายได้สูงสุดของประเทศขแต่เพียงกลุ่มเดียว เพราะกลุ่มนี้ เท่านั้นที่จะร่ำรวยพอที่จะเป็น เจ้าของรถยนต์ส่วนตัวได้ ส่วนภาระภาษีของรถยนต์ประเภทอื่น ๆ เช่น รถโดยสาร รถบันทุก ให้ใช้ฐานการกระจายภาวะหลาย ๆ ฐานประกอบกัน (ดูรายละเอียด ในภาคผนวก ข)



## ๖. ภาษีและรายได้อื่น ๆ

ภาษีและรายได้ของรัฐบาลที่นอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาแล้ว มักจะมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนกับสินค้าหรือบริการจากรัฐ อาทิเช่น ค่าภาคหลวง ทรัพยากรธรรมชาติ ค่าธรรมเนียม การอนุญาตต่าง ๆ รายได้จากการขายสินค้าและบริการโดยตรงของรัฐ เงินส่งให้รัฐจากรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นต้น ถ้ายึดหลักเกณฑ์ว่า เพื่อความสมดุลย์ รายได้ของรัฐจะเป็นภาระแก่ราษฎร และรายจ่ายของรัฐจะเป็นประโยชน์แก่ราษฎรแล้ว ความชัดเจนของการวิเคราะห์ภาษีและรายได้ประเภทหลังสุดนี้ก็หายไป ฐานการกระจายภาระไปยังครอบครัวต่าง ๆ นั้น มีมากเกินไปที่จะกล่าวในที่นี้ได้ แต่ก็ได้แสดงไว้อย่างชัดเจนแล้วในภาคผนวก ข.

ก่อนที่จะกล่าวถึงผลการวิจัยผลของภาษีและรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้ เฉพาะในปี ๒๕๑๕ นี้ เราได้ศึกษาถึงการกระจายภาระภาษีดังกล่าวแบ่งตามรายภาคทั้งประเทศด้วย กล่าวคือ เราต้องการทราบว่า เงินภาษีและรายได้อื่น ๆ ที่รัฐบาลกลางเก็บได้ในปี ๒๕๑๕ ได้สร้างภาระให้แก่ครอบครัวหรือราษฎรในภาคใด เป็นปริมาณเท่าใด การกระจายภาระไปตามภาคต่าง ๆ ก็ใช้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ กัน เช่น ถ้าเป็นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ก็ดูจากสัดส่วนการเก็บภาษีจริง ๆ จากภาคต่าง ๆ ถ้าเป็นภาษีการค้า สรรพสามิต อากรขาเข้า หรือภาษีที่กระจายภาระตามฐานการบริโภคอื่น ๆ ก็ใช้สัดส่วนรายจ่ายในการบริโภคสินค้าและบริการของครอบครัวตามภาคต่าง ๆ เป็นฐานหรือเกณฑ์ในการกระจายภาระ รายละเอียดเกี่ยวกับฐานดังกล่าว สำหรับภาษีหรือรายได้แต่ละชนิดได้แสดงไว้แล้วในภาคผนวก ข. เช่นเดียวกัน

### ผลการวิจัย

ในการศึกษาถึงผลกระทบของระบบการคลังส่วนรายได้ต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวนั้น ผลที่ได้อาจจะแสดงได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน ในการวิจัยครั้งนี้ เราจะศึกษาถึงผลกระทบดังกล่าวใน ๔ ลักษณะดังนี้ คือ (๑) ภาระของภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาลแบ่งเป็นรายภาค (๒) ภาระของภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาลต่อครอบครัวแบ่งตามชั้นรายได้

ต่าง ๆ กันและแบ่งตามกลุ่มของครอบครัวขนาดเท่า ๆ กัน (๓) อัตราการเสียภาษี หรือ การแบกรับที่แท้จริง และ (๔) ความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ของครอบครัว ภายหลังได้ผ่านระบบภาษีอากรของรัฐแล้ว ผลต่าง ๆ เหล่านี้ จะได้รับการวิเคราะห์เป็นข้อ ๆ ไป

#### ๑. ภาระภาษีอากรเป็นรายภาค

โดยการใช้ฐานการกระจายภาระไปตามภาคต่าง ๆ ซึ่งแสดงอยู่แล้วในภาคผนวก ข เราสามารถคำนวณการกระจายภาระภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาลกลางไปยังภาคต่าง ๆ ได้โดยไม่ยากนัก จริงอยู่ การวิจัยในประเด็นนี้ไม่ได้ตอบคำถามของเราที่ว่า ครอบครัวในภาคต่าง ๆ มีฐานะทางรายได้โดยเปรียบเทียบเท่าเทียมกันมากขึ้น หรือกลับเลวลง หลังจากถูกเก็บภาษีหรือเสียเงินให้รัฐบาลแล้ว แต่ก็เป็นการคำนวณหาภาระทั้งหมดของแต่ละภาค เพื่อใช้เป็นฐานในการวิจัยการแบ่งตามชั้นของรายได้ อีกข้อหนึ่ง<sup>๖</sup> และอีกประการหนึ่ง การทราบถึงภาระภาษีเป็นรายภาคทำให้เราทราบถึงสัดส่วนการดูดซับทรัพยากรจากภาคต่าง ๆ โดยรัฐบาลกลาง เพื่อช่วยให้รัฐบาลสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ อย่างน้อยเราก็พอจะรู้ว่า เมื่อเทียบกับสัดส่วนการได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลตามภาคต่าง ๆ (ดูบทที่ ๔) แล้ว ภาคไหนได้เปรียบหรือเสียเปรียบภาคอื่น ๆ อย่างไร? ถ้าจะเลือกพัฒนาหรือสนับสนุนภาคไหนก่อนควรจะเลือกอย่างไร?

ตารางที่ ๓-๒ แสดงถึงอัตราส่วนของส่วนแบ่งภาษีอากรและรายได้ประเภทต่าง ๆ ที่เก็บได้จากภาคต่าง ๆ ทั้งประเทศ จากตารางนี้ เราทราบว่า กรุงเทพฯ เป็นภาคที่รัฐบาลเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้มากที่สุด คือ เกือบ ๓/๔ ของเงินภาษีประเภทนี้ที่เก็บได้ทั้งประเทศ ภาษีเงินได้นิติบุคคลน่าจะเก็บได้จากภาคกรุงเทพฯ ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันด้วย แต่ที่เห็นตารางเพียง ๒๓.๘% นั้น ก็เพราะว่า เราได้สมมุติให้ภาษีชนิดนี้เป็นภาษีทางอ้อม ถึงแม้ว่า บริษัทจะอยู่ในกรุงเทพฯ และภาษีก็ถูกเก็บในกรุงเทพฯ แต่ภาระที่แท้จริงนั้น ได้ถูกผลักออกไปยังครอบครัวตามภาคต่าง ๆ แล้ว ตามแบบแผนการบริโภคสินค้าหรือบริการของบริษัทที่ถูกเก็บภาษีนั่น ๆ เหตุผลเดียวกันนี้ ข้ออธิบายสัดส่วนภาษีการค้าสรรพสามิต และอากรขาเข้าที่เก็บได้จากภาคกรุงเทพฯ ด้วยว่า ทำไมจึงไม่มากเหมือนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ตารางที่ ๓-๒: อัตราส่วนแบ่งของภาษีอากรและรายได้อื่นของแต่ละภาคทั่วประเทศ  
แบ่งตามประเภทของภาษี ปี ๒๕๑๕

(อัตราส่วนร้อยละ)

ประเภทของภาษีหรือรายได้	ทั่วประเทศ	อีสาน	กทม.	เหนือ	กลาง	ใต้
๑) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	๑๐๐.๐	๕.๖	๗๔.๔	๕.๓	๙.๘	๔.๙
๒) ภาษีเงินได้นิติบุคคล	๑๐๐.๐	๑๗.๔	๒๓.๘	๑๗.๗	๒๔.๗	๑๖.๓
๓) ภาษีการค้า	๑๐๐.๐	๑๖.๙	๓๑.๗	๑๕.๘	๒๔.๕	๑๑.๑
๔) ภาษีการขายเฉพาะ	๑๐๐.๐	๑๕.๒	๓๘.๘	๑๓.๑	๒๔.๑	๘.๘
๕) อากรขาเข้า	๑๐๐.๐	๑๗.๑	๒๙.๒	๑๖.๗	๒๕.๗	๑๑.๓
๖) ค่าพิธีเมี่ยมข้าว	๑๐๐.๐	๓๔.๗	๐.๖	๒๖.๒	๓๐.๘	๗.๗
๗) อากรขาออกอื่น ๆ	๑๐๐.๐	๓๒.๕	๒.๐	๒๔.๐	๒๘.๓	๑๓.๓
๘) ภาษีจากสินทรัพย์	๑๐๐.๐	๑๐.๓	๕๒.๘	๘.๐	๒๑.๒	๗.๗
๙) ค่ารถหลวงและค่าธรรมเนียม	๑๐๐.๐	๑๐.๑	๑๔.๘	๑๐.๘	๑๓.๕	๕๐.๙
๑๐) การขายสิ่งของและบริการ โดยรัฐ	๑๐๐.๐	๑๔.๖	๓๙.๗	๑๖.๐	๑๙.๗	๑๐.๑
๑๑) กิจกรรมผูกขาดโดยรัฐ	๑๐๐.๐	๒๑.๔	๒๑.๔	๑๘.๒	๒๗.๕	๑๑.๕
๑๒) รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ	๑๐๐.๐	๒๐.๑	๑๘.๗	๒๐.๐	๒๘.๐	๑๓.๒
๑๓) รายได้อื่น ๆ	๑๐๐.๐	๒๗.๙	๑๕.๒	๒๑.๐	๒๓.๑	๑๒.๗
๑๔) รวมทั้งสิ้น	๑๐๐.๐	๑๖.๕	๓๒.๙	๑๕.๒	๒๓.๓	๑๒.๒

เมื่อพูดถึงค่าฟรีเมียมข้าว ภาคกรุงเทพฯ แยกภาระไว้ประมาณ ๐.๖% ซึ่งนักวิชาการบางท่านเห็นว่าน่าจะติดลบด้วยซ้ำ กล่าวคือ แทนที่จะแยกภาระกลับได้รับผลประโยชน์จากค่าฟรีเมียมข้าวทั้งนี้ก็โดยผ่านผลการอุดหนุนโดยปริยายของค่าฟรีเมียมข้าวทำให้ข้าวในเมืองราคาถูกลง แต่เนื่องจากแนวความคิดดังกล่าวจะทำให้กรอบของการศึกษาต้องเปลี่ยนแปลงโดยสิ้นเชิง รวมทั้งหลักเกณฑ์การกระจายภาระภาษีไปยังครอบครัวด้วย เราจึงไม่รับเข้ามาพิจารณา นอกจากนี้ ลักษณะพิเศษของแต่ละภาคอาจเป็นแหล่งรายได้ที่เห็นได้ชัดด้วย เช่น ภาคใต้เป็นภาคที่สร้างรายได้ประเภทค่าภาคหลวง (จากแร่ดีบุก) ให้แก่ประเทศมากที่สุด

ตารางที่ ๓-๓ เป็นการเปรียบเทียบยอดภาษีและรายได้ทั้งหมดของแต่ละภาค และนอกนั้นยังมีการคำนวณถึงภาระภาษีต่อครอบครัว และภาระต่อรายได้ของแต่ละภาคด้วย พิจารณายุทธศาสตร์ของแต่ละภาคจะเห็นได้ว่า ภาระของระบบรายได้ของรัฐในปี ๒๕๑๕ ตกอยู่กับครอบครัวในเขตกรุงเทพมหานครถึง ๓๒.๕ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งนับว่าสูงที่สุดกว่าทุก ๆ ภาค ภาคได้รับภาระทั้งหมดไว้น้อยที่สุด คือ ๑๒.๒ เปอร์เซ็นต์ กรุงเทพมหานครกับภาคกลางรวมกันแบกภาระไว้เกือบ ๖๐ เปอร์เซ็นต์ของภาระทั่วประเทศ แสดงว่า สูงพอสมควร เมื่อคำนวณภาระเป็นรายครอบครัวแล้ว ก็จะได้เห็นว่า ครอบครัวในกรุงเทพมหานครโดยเฉลี่ยรับภาระภาษีสูงกว่าครอบครัวในภาคที่รับภาระน้อยที่สุด (เฉลี่ยต่อคน) คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึงเกือบ ๘ เท่า (๑๓,๑๑๔ บาท ต่อ ๑,๖๙๖ บาท จากรายการบรรทัดที่ ๓) แต่เมื่อเฉลี่ยถึงสภาพภาระต่อฐานรายได้ของแต่ละครอบครัวแล้ว จะเห็นได้ว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือแบกไว้ไม่เบา (๒๘.๙%) สูงกว่าทุก ๆ ภาค ยกเว้น กรุงเทพมหานคร (๔๒.๑%) สรุปแล้วก็คือว่า ภาระของภาษีส่วนใหญ่จะตกอยู่กับครอบครัวในกรุงเทพฯ โดยเฉลี่ยแล้วสูงกว่าทุก ๆ ครอบครัวในภาคอื่น ๆ

## ๒. ภาระภาษีตามชั้นของรายได้และตามกลุ่มครอบครัว

จากตัวเลขจำนวนภาษีชนิดต่าง ๆ ที่เก็บได้ในปี ๒๕๑๕ ตามที่แสดงในตารางที่ ๓-๑ เราสามารถกระจายภาระไปยังครอบครัวแบ่งตามชั้นรายได้ต่าง ๆ ตามวิธีและ

ตารางที่ ๓-๓: ยอดภาษีเปรียบเทียบเป็นรายภาค, ๒๕๑๔

	ทั่วประเทศ	อีสาน	กทม.	เหนือ	กลาง	ใต้
๑. จำนวนภาษีและรายได้ทั้งหมด (ล้านบาท)	๒๑,๒๙๖.๗	๓๕๐๕.๒	๗๐๐๘.๙	๓๒๒๕.๗	๔๙๖๔.๘	๒๕๙๒.๑
๒. อัตราส่วนร้อยละ	๑๐๐.๐	๑๖.๕	๓๒.๙	๑๕.๑	๒๓.๓	๑๒.๒
๓. ภาระภาษีต่อครอบครัว (บาท)	๓,๔๓๔	๑๖๙๖	๑๓๑๑๕	๒๒๖๘	๓๖๔๗	๓๑๗๔
๔. ภาระภาษีต่อรายได้ของแต่ละภาค (%)	๒๙.๑	๒๘.๙	๔๒.๑	๒๒.๔	๒๓.๖	๓๘.๘

ขั้นตอนที่กล่าวถึงแล้วในบทที่สองได้ หลังจากได้ทำครบขั้นตอนแล้ว ผลที่ได้ก็คือ ภาระหรือจำนวนภาษีต่าง ๆ ซึ่งประเมินว่าเก็บมาจากครอบครัวตามชั้นรายได้ต่าง ๆ กัน ดังได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๓-๔ ข้างล่างนี้

ตารางที่ ๓-๔ ไม่ใช่ตารางที่ดูได้ง่ายนัก เพราะตัวเลขที่แสดงในตารางนี้เป็นจำนวนภาษีที่กระจายให้ครอบครัวทั้งหมด ซึ่งมีรายได้อยู่ในช่วงที่กำหนดให้ เช่น ต่ำกว่า ๓,๐๐๐.-บาทต่อปี , ๓๐๐๐-๕๙๙๙ บาท ๖๐๐๐-๘๙๙๙ บาท, ดังนี้เรื่อย ๆ ขึ้นไป ยกตัวอย่างเช่น จากจำนวนภาษีและรายได้ที่รัฐเก็บได้ ๒๑,๒๙๖.๗ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๔ ๑๗๗๐.๒ ล้านบาท เก็บได้จากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าปีละ ๓,๐๐๐ บาท ทั้งหมดในขณะที่ ๗๗๓๘.๓ ล้านบาท เก็บได้จากครอบครัวกลุ่มที่มีรายได้ปีละ ๓๐,๐๐๖ บาทขึ้นไป ถ้าจะดูอัตราส่วนร้อยละของภาระภาษีตามชั้นรายได้ต่าง ๆ ก็พอจะสื่อความหมายได้ก็ขึ้นเล็กน้อย กล่าวคือ เราจะเห็นว่าภาระภาษีและรายได้ของรัฐ ๘.๓% ตกอยู่กับครอบครัวกลุ่มรายได้ต่ำสุด ๑๐.๖% อยู่ในกลุ่มรายได้สูงถัดขึ้นมา จนกระทั่งถึง ๓๖.๓% ซึ่งเป็นภาระของครอบครัวกลุ่มรายได้สูงสุด

ตารางที่ ๓-๔: การกระจายภาวะภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ต่อครอบครัวไทย แบ่งตามชั้นของรายได้ที่เป็นตัวเงิน ปี ๒๕๑๕

(ล้านบาท)

ประเภทของรายได้	ชั้นของรายได้								ทุกชั้น
	ต่ำกว่า ๓๐๐๐	๓๐๐๐- ๕๙๙๙	๖๐๐๐- ๘๙๙๙	๙๐๐๐- ๑๑๙๙๙	๑๒๐๐๐- ๑๔๙๙๙	๑๕๐๐๐- ๑๗๙๙๙	๑๘๐๐๐- ๒๙๙๙๙	๓๐๐๐ ขึ้นไป	
๑) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	-	-	-	-	๑๕.๖	๔๒.๑	๒๕๖.๗	๑๒๔๑.๕	๑๕๕๕.๙
๒) ภาษีเงินได้นิติบุคคล	๘๗.๗	๑๑๙.๗	๙๙.๖	๙๐.๕	๗๒.๖	๕๖.๑	๑๖๘.๕	๒๙๙.๕	๙๙๕.๑
๓) ภาษีการขายเฉพาะ	๓๑๐.๙	๓๙๖.๐	๓๑๖.๘	๒๘๗.๕	๓๑๐.๒	๑๗๗.๗	๖๒๕.๗	๑๑๐๗.๕	๓๕๓๑.๗
๔) ภาษีการค้า	๓๘๙.๕	๔๘๖.๐	๓๙๕.๕	๓๔๙.๓	๓๑๕.๑	๒๑๕.๗	๗๒๑.๑	๑๕๗๕.๙	๔๔๔๖.๙
๕) อกรขาเข้า	๕๐๒.๐	๖๔๓.๙	๕๕๐.๕	๕๐๘.๓	๔๒๕.๑	๓๒๐.๕	๙๘๗.๗	๑๗๑๗.๕	๕๖๔๑.๕
๖) ค่าพรีเมียมข้าว	๑๒.๒	๒๔.๕	๒๐.๗	๑๖.๙	๑๔.๕	๗.๓	๒๔.๓	๔๓.๐	๑๖๓.๒
๗) อกรขาออกอื่น ๆ	๑๗.๗	๓๕.๘	๓๑.๕	๒๕.๘	๒๑.๙	๑๑.๗	๓๗.๖	๖๔.๑	๒๕๖.๐
๘) ภาษีจากสินทรัพย์	๑๙.๘	๓๒.๑	๓๐.๗	๓๕.๓	๓๒.๓	๒๖.๙	๙๖.๖	๓๓๑.๕	๖๐๔.๒
๙) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียม	๒๗.๑	๔๗.๖	๔๕.๓	๔๒.๗	๕๐.๖	๒๙.๖	๙๙.๙	๕๑๕.๘	๘๔๗.๖
๑๐) การขายสิ่งของและบริการโดยรัฐ	๕๒.๖	๖๖.๙	๕๓.๐	๔๗.๒	๓๙.๖	๒๘.๕	๙๐.๓	๒๗๐.๘	๖๔๘.๘
๑๑) กิจกรรมผูกขาดโดยรัฐ	๘๕.๕	๑๑๓.๗	๙๐.๒	๗๕.๓	๘๑.๕	๕๑.๕	๑๗๐.๕	๑๙๘.๘	๘๖๖.๙
๑๒) รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ	๙๓.๗	๑๑๙.๓	๙๕.๘	๘๑.๐	๕๖.๖	๔๕.๑	๑๓๐.๙	๒๐๐.๑	๘๒๑.๕
๑๓) รายได้อื่น ๆ	๑๗๑.๖	๑๖๕.๕	๑๑๐.๘	๘๒.๗	๖๒.๘	๕๐.๕	๑๒๑.๕	๑๗๓.๕	๙๒๘.๕
๑๔) ทั้งหมด	๑๗๗๐.๒	๒๒๕๐.๘	๑๘๒๘.๗	๑๖๓๗.๕	๑๔๘๘.๒	๑๐๕๒.๐	๓๕๓๑.๑	๗๗๓๘.๓	๒๑๒๕๖.๗
๑๕) อัตราส่วน (%)	๘.๓	๑๐.๖	๘.๖	๗.๗	๗.๐	๕.๙	๑๖.๖	๓๖.๓	๑๐๐.๐

วิธีที่จะแสดงถึงการกระจายภาวะภาษีที่เห็นได้ง่ายวิธีหนึ่งคือ การแบ่งครอบครัวออกเป็นกลุ่มเท่า ๆ กัน ตั้งแต่ที่มีรายได้ต่ำสุดจนถึงรายได้สูงสุด จะเป็น ๔, ๕, ๑๐ หรือ ๑๐๐ กลุ่มเท่า ๆ กันก็ได้แล้วแต่ความต้องการหรือความเหมาะสม ในการวิจัยครั้งนี้เราจะแบ่งครอบครัวออกเป็น ๕ กลุ่มเท่า ๆ กัน ( quintiles) คือ ๒๐% ของครอบครัวที่มีรายได้น้อยที่สุด ๒๐% ของครอบครัวที่มีรายได้สูงถัดขึ้นมา ๒๐% ของครอบครัวที่มีรายได้สูงสุด และนอกจากนี้แล้ว เพื่อให้มองเห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้น ในกลุ่ม ๒๐% ที่มีรายได้สูงสุดยังได้มีการแบ่งให้ละเอียดออกเป็น ๑๐% สูงสุด, ๕% สูงสุด และ ๑% สูงสุด ด้วยวิธีเช่นว่านี้ เราสามารถแสดงภาพการกระจายภาวะของยอดภาษีอากรและรายได้ประเภทอื่น ๆ ของรัฐ ประจำปี ๒๕๑๕ ได้ในตารางที่ ๓-๕ ข้างล่างนี้ และตารางที่ ๓-๕ นี้ ยังได้เปรียบเทียบภาวะภาวะของระบบการคลังส่วนรายได้ของปี ๒๕๑๕ กับภาวะประเภทเดียวกันของปี ๒๕๑๒ และปี ๒๕๐๖ ไว้ด้วย ซึ่งทำให้เห็นแนวโน้มของผลกระทบของระบบการคลังส่วนรายได้ในรอบ ๙-๑๐ ปี ระหว่างปี ๒๕๐๖ ถึง ปี ๒๕๑๕ อีกด้วย

ตารางที่ ๓-๕: การกระจายภาวะภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ต่อครอบครัวไทย แบ่งตามกลุ่มครอบครัว ๕ กลุ่มเท่า ๆ กัน ปี ๒๕๑๕, ๒๕๑๒ และ ๒๕๐๖

กลุ่มห้ากลุ่ม (Quintiles)	(เปอร์เซ็นต์)		
	ปี ๒๕๐๖	ปี ๒๕๑๒	ปี ๒๕๑๕
๒๐% แรก	๔.๑	๔.๙	๖.๒
๒๐% ที่สอง	๘.๗	๗.๗	๗.๑
๒๐% ที่สาม	๑๑.๗	๑๒.๓	๑๐.๗
๒๐% ที่สี่	๑๘.๖	๒๐.๘	๑๘.๓
๒๐% สูงสุด	๕๑.๙	๕๔.๓	๕๗.๗
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
<u>ในกลุ่ม ๒๐% สูงสุด</u>			
๑๐% สูงสุด	๓๖.๓	๓๖.๙	๔๑.๖
๕% สูงสุด	๒๔.๒	๒๓.๘	๒๘.๙
๑% สูงสุด	๘.๒	๗.๔	๑๐.๗

ที่มา: คำนวณขึ้นจากการใช้ค่าสัมประสิทธิ์ของ Lorenz Functions ของแบบแผนการกระจายภาวะภาษีแต่ละปี คูภาคผนวก ง.

ในปี ๒๕๑๕ ระบบรายได้ของรัฐบาลกลาง สร้างภาระให้แก่ครอบครัวกลุ่มรายได้ ๒๐% สูงสุดถึง ๕๗.๗% ในขณะที่กลุ่มรายได้ต่ำสุด ๒๐% แรกแบกภาระไว้เพียง ๖.๒% แสดงว่า ระบบรายได้ดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์การหารายได้เข้ารัฐตามความสามารถที่เสียได้ (ability-to-pay principle) ได้ชัดเจนพอสมควร นอกจากนี้แล้ว ถ้าพิจารณาแต่ลักษณะในทางการกระจายรายได้ของระบบภาษีอากรของไทยแต่เพียงลักษณะเดียว ก็พอจะสรุปได้จากตารางที่ ๓-๕ ว่า ระบบภาษีอากรและรายได้ของรัฐของไทยมีแนวโน้มที่สร้างภาระให้แก่ครอบครัวที่มีรายได้มาก มากกว่าครอบครัวที่มีรายได้น้อย ดังจะสังเกตได้จากอัตราส่วนการแบกภาระของการคลัง เฉพาะส่วนรายได้ทั้งระบบของ ๒๐% ของกลุ่มครอบครัวรายได้สูงสุด เพิ่มขึ้นจาก ๕๑.๙% ในปี ๒๕๐๖ มาเป็น ๕๔.๓% ในปี ๒๕๑๒ และ ๕๗.๗% ในปี ๒๕๑๕ แต่สำหรับกลุ่มรายได้ต่ำสุด ๒๐% แรก สภาวะภาษีอากรในปี ๒๕๑๒ เป็นประโยชน์ต่อครอบครัวกลุ่มนี้อย่างเห็นได้ชัด เมื่อเทียบกับปี ๒๕๐๖ กล่าวคือ อัตราส่วนการแบกภาระลดลงจาก ๙.๑% ในปี ๒๕๐๖ เหลือเพียง ๔.๙% ในปี ๒๕๑๒ หากแต่ถ้าเพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อย เป็น ๖.๒% ในปี ๒๕๑๕ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบปี ๒๕๑๕ กับปี ๒๕๐๖ ภาพที่ได้ก็ยังคงชัดเจนอยู่ว่าระบบภาษีอากรพยายามสร้างภาระให้กลุ่มรายได้สูงมากขึ้น และกลุ่มรายได้น้อยลดลงโดยเปรียบเทียบ ซึ่งถ้าผลจากปัจจัยอื่น มีลักษณะคงที่หรือเป็นกลางแล้ว ผลของระบบรายได้ของรัฐต่อการกระจายรายได้น่าจะช่วยให้การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น ซึ่งเราจะได้พิจารณาต่อไปว่ามีความเป็นจริงเพียงใด

### ๓. อัตราการเสียภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate)

ภาระภาษีตามที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ ๓-๒ เป็นภาระชนิดที่เรียกว่า ภาระตามจำนวนจริง (absolute burden) ซึ่งมีความหมายเหมือนกับจำนวนเงิน ซึ่งรัฐเรียกเก็บจากครอบครัวนั้น ๆ (หรือครอบครัวนั้น ๆ เสียให้รัฐอย่างใดอย่างหนึ่ง) แต่การจะดูความแตกต่างของภาระโดยดูขนาดของเงินภาษีที่ครอบครัวในแต่ละชั้นของรายได้เสีย นั้น ยังไม่ถูกต้องนักและอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดได้ วิธีการคำนวณภาระของระบบรายได้ ที่ถูกต้องนั้น ควรต้องดูภาระที่เสียจริงควบคู่ไปกับฐานะทางรายได้ของครอบครัวที่แบกภาระนั้นไว้ด้วย หรืออีกนัยหนึ่ง คือการดูว่าสัดส่วนของภาระของระบบรายได้ทั้งหมดต่อรายได้ของ



ครอบครัวนั้น ๆ เป็นเท่าใด? ภาระภาษีจำนวนเท่ากัน ถ้าเสียโดยครอบครัวรายได้สูง สัดส่วนดังกล่าวย่อมต้องน้อยกว่าภาระที่เสียโดยครอบครัวรายได้ต่ำ สัดส่วนดังกล่าวนี้ แสดงถึงอัตราการเสียภาษีที่แท้จริง (effective tax rate) ของแต่ละครอบครัว

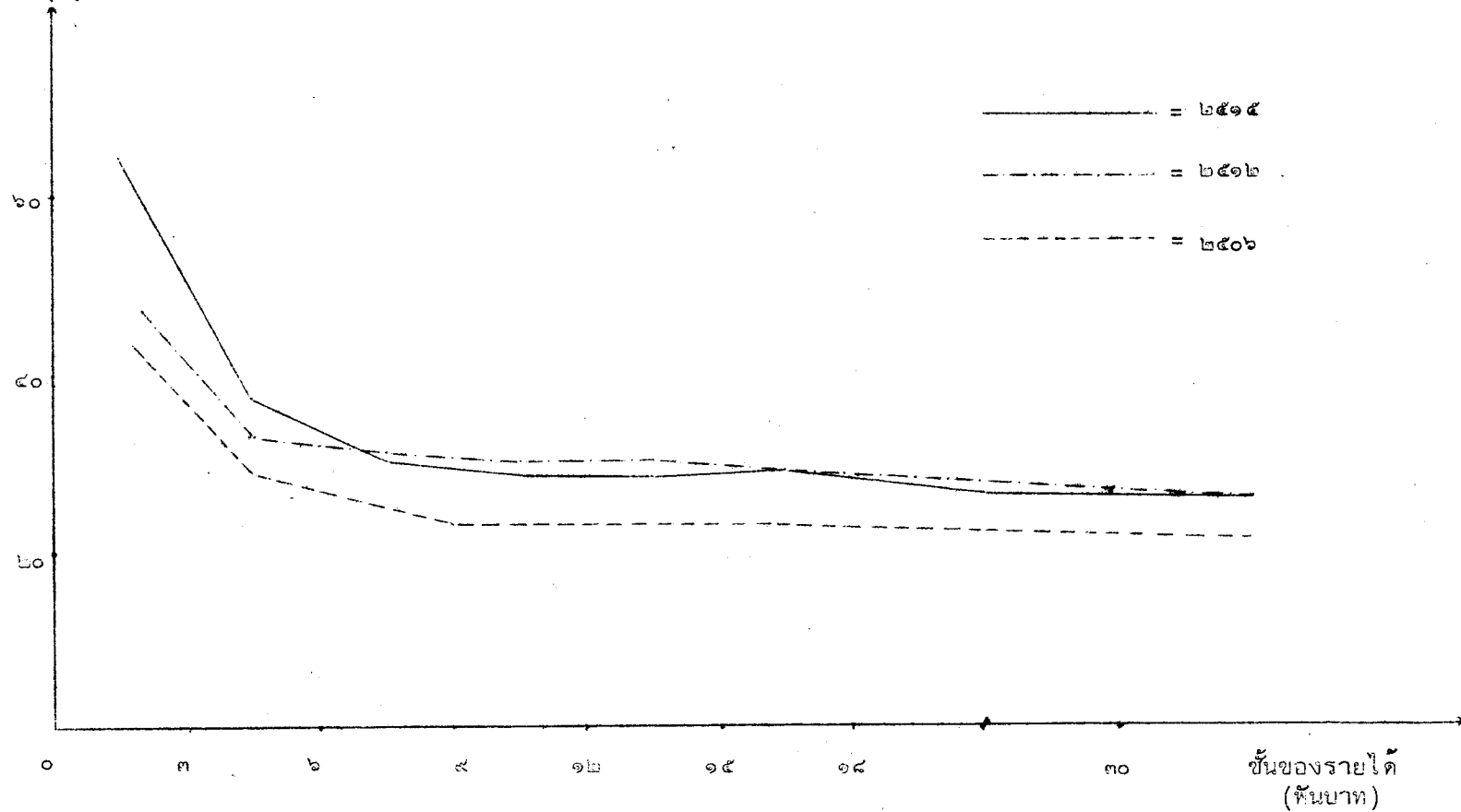
เมื่อจำนวนภาษีตามตารางที่ ๓-๒ ถูกหารด้วยระดับรายได้ของชั้นรายได้ที่ตรงกัน ผลลัพธ์ก็คือ อัตราการเสียภาษีที่แท้จริงนี้เอง ซึ่งได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๓-๖

อัตราการเสียภาษีที่แท้จริงนี้มีส่วนกำหนดความก้าวหน้าหรือไม่ของระบบภาษีอากร และรายได้ของรัฐได้ด้วย กล่าวคือ ถ้าอัตราการเสียภาษีที่แท้จริงมีขนาดสูงขึ้นในขณะที่รายได้ของครอบครัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แสดงว่า ระบบภาษีและรายได้ที่กำลังพิจารณานั้น เป็นระบบที่ก้าวหน้า (progressive system) แต่ถ้าอัตราการเสียภาษีดังกล่าวลดต่ำลงเมื่อรายได้ของครอบครัวเพิ่มมากขึ้น แสดงว่า ระบบภาษีที่ว่านั้น เป็นระบบที่ถดถอย (regressive system) เมื่อพูดถึงผลกระทบของระบบรายได้ต่อการกระจายรายได้แล้ว ระบบที่มีอัตราการเสียภาษีที่แท้จริงในลักษณะถดถอยย่อมทำให้การกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น ในขณะที่ระบบที่มีลักษณะก้าวหน้าจะทำให้ความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ก่อนแล้วลดลง เมื่อพิจารณาอัตราการเสียภาษีที่แท้จริงของระบบรายได้ของปี ๒๕๑๕ ตามที่แสดงในตารางที่ ๓-๕ แล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่ถดถอยอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ กลุ่มรายได้ต่ำสุดจะมีอัตราการเสียภาษีสูงที่สุด คือ ๖๕.๑% ส่วนกลุ่มรายได้สูงสุดจะมีอัตราการเสียภาษีต่ำสุด คือ ๒๕.๘% และจากกลุ่มรายได้ต่ำสุด จนถึงกลุ่มรายได้สูงสุดนี้ อัตราการเสียภาษีที่แท้จริงจะลดลงเรื่อย ๆ มีอยู่ช่วงเดียวเท่านั้น คือ ช่วงรายได้ระหว่าง ๑๕๐๐๐-๑๗๕๕๕ บาท ซึ่งอัตราการเสียภาษีที่แท้จริง เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากกลุ่มรายได้ก่อนหน้านี้ แต่หลังจากนั้นแล้ว อัตราดังกล่าวก็ลดลงต่อไปอีกจนไปถึง ๑๖๕๕๕๕ บาท ซึ่งอัตราการเสียภาษีที่แท้จริงจะเห็นได้ชัดกว่าโดยการสร้างภาพโดยใช้ข้อมูลจากตารางที่ ๓-๕ ดังจะเห็นได้จากรูปที่ ๓-๑ ข้างล่างนี้

ตารางที่ ๓-๖: อัตราการเสียภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rates) ของครอบครัวไทย ปี ๒๕๑๕

ประเภทของรายได้	ต่ำกว่า ๓๐๐๐	๓๐๐๐- ๕๙๙๙	๖๐๐๐- ๘๙๙๙	๙๐๐๐- ๑๑๙๙๙	๑๒๐๐๐- ๑๔๙๙๙	๑๕๐๐๐- ๑๗๙๙๙	๑๘๐๐๐- ๒๙๙๙๙	๓๐๐๐ ขึ้นไป	ทุกชั้น
๑) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	-	-	-	-	๐.๓	๑.๒	๑.๙	๔.๑	๒.๑
๒) ภาษีเงินได้นิติบุคคล	๓.๒	๒.๐	๑.๖	๑.๖	๑.๙	๑.๕	๑.๒	๑.๐	๑.๙
๓) ภาษีการขายเฉพาะ	๑๑.๓	๖.๕	๕.๒	๕.๐	๕.๙	๕.๙	๕.๖	๓.๗	๕.๘
๔) ภาษีการค้า	๑๕.๑	๘.๐	๖.๕	๖.๑	๕.๙	๕.๙	๕.๓	๕.๒	๖.๑
๕) อากรขาเข้า	๑๘.๒	๑๐.๖	๙.๙	๘.๙	๘.๐	๘.๘	๗.๓	๕.๗	๗.๗
๖) ค่าพรีเมียมข้าว	๐.๔	๐.๔	๐.๓	๐.๓	๐.๓	๐.๒	๐.๒	๐.๑	๐.๒
๗) อากรขาออกอื่น ๆ	๐.๖	๐.๖	๐.๕	๐.๕	๐.๔	๐.๓	๐.๓	๐.๒	๐.๓
๘) ภาษีจากสินทรัพย์	๐.๗	๐.๕	๐.๕	๐.๖	๐.๖	๐.๗	๐.๗	๑.๑	๐.๘
๙) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียม	๑.๐	๐.๗	๐.๘	๐.๗	๐.๘	๐.๘	๐.๗	๑.๗	๑.๒
๑๐) การขายสิ่งของและบริการโดยรัฐ	๑.๙	๑.๑	๐.๙	๐.๘	๐.๘	๐.๘	๐.๗	๐.๙	๐.๙
๑๑) กิจกรรมผูกขาดโดยรัฐ	๓.๑	๑.๙	๑.๕	๑.๓	๑.๕	๑.๔	๑.๓	๐.๗	๑.๒
๑๒) รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ	๓.๔	๒.๐	๑.๖	๑.๔	๑.๑	๑.๒	๑.๐	๐.๗	๑.๑
๑๓) รายได้อื่น ๆ	๖.๒	๒.๗	๑.๘	๑.๔	๑.๒	๑.๑	๐.๙	๐.๖	๑.๓
๑๔) ทั้งหมด	๖๕.๑	๓๗.๒	๓๐.๑	๒๘.๔	๒๘.๑	๒๘.๗	๒๖.๑	๒๕.๘	๒๙.๑

อัตราการเสีย  
ภาษีที่แท้จริง  
(%)



รูปที่ ๓-๑: อัตราการเสียภาษีที่แท้จริง ปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๓

รูป ๓-๑ นี้ นอกจากจะได้นำแสดงถึงอัตราการเสียภาษีที่แท้จริงของปี ๒๕๑๕ แล้ว ยังได้เปรียบเทียบกับอัตราการเสียภาษีที่แท้จริงของระบบรายได้ของปี ๒๕๑๒ และปี ๒๕๐๖ อีกด้วย—๗/ ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ว่า นอกจากกลุ่มชั้นรายได้ต่ำสุดสองชั้นแรกแล้ว มีความแตกต่างกันอย่างมากในลักษณะการเสียภาษีที่แท้จริงของชั้นรายได้ต่าง ๆ ที่เหลือ กล่าวคือ ตั้งแต่ระดับรายได้ ๖๐๐๐ บาทเป็นต้นไป อัตราการเสียภาษีที่แท้จริง จะค่อย ๆ ลดลงจากค่าประมาณ ๓๐% จนถึงค่าประมาณ ๒๖% ในชั้นรายได้สูงสุดในปี ๒๕๑๕ และจากค่าประมาณ ๓๐% จนถึงค่าประมาณ ๒% ในชั้นรายได้สูงสุดในปี ๒๕๑๒ ซึ่งเกือบจะเหมือนกันเลยทีเดียวในสองปีนี้ ส่วนปี ๒๕๐๖ นั้น โดยทั่วไป อัตราการเสียภาษีที่แท้จริงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าปี ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕ แต่ลักษณะความถดถอยของอัตราดังกล่าวไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ จะอยู่ในช่วงระหว่าง ๒๓% กับ ๒๑% วัดจากชั้นรายได้ ๖๐๐๐ บาทขึ้นไป จนถึงชั้นรายได้สูงสุด ในช่วงรายได้ดังกล่าวนี้ ลักษณะการถดถอยของอัตราการเสียภาษีที่แท้จริงมีน้อยมากจนน่าจะพูดได้ว่า ระบบภาษีอากร และรายได้ของไทยในช่วง ๑๐ ปี ระหว่าง ๒๕๐๖ ถึง ๒๕๑๕ มีลักษณะที่สร้างภาระเป็นสัดส่วนกับรายได้ของครอบครัว (Effective burden proportional to income) แต่เมื่อรวมเอาระดับรายได้ต่ำสุดเข้าไว้ด้วยแล้ว ก็จะมีลักษณะถดถอยมากขึ้น รูป ๓-๑ ได้แสดงไว้อย่างชัดเจนพอสมควรแล้วสำหรับลักษณะการเสียภาษีที่แท้จริงของครอบครัวไทยระหว่างปี ๒๕๐๖ ถึง ๒๕๑๕—๘/

เมื่อวิเคราะห์ถึงจุดนี้ ผู้อ่านบางท่านอาจจะสงสัยว่า มีความขัดแย้งอะไรหรือไม่ ระหว่างข้อสรุปข้างต้นที่ว่า ระบบภาษีอากรและรายได้ของไทยมีลักษณะที่ถดถอยจนถึง เป็นสัดส่วนกับรายได้ของครอบครัว (regressive to income proportional) ซึ่งแสดงว่า อย่างดีก็ไม่ทำให้การกระจายรายได้ดังกล่าว เลวลงหรือมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น เล็กน้อย กับผลสรุปจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยวิธีที่สอง (หน้า ๓-๑๗) ซึ่งกล่าวว่า ระบบภาษีและรายได้ของไทย มีแนวโน้มที่จะสร้างภาระให้แก่ครอบครัวรายได้สูง เป็นสัดส่วนที่สูงกว่า ครอบครัวรายได้ต่ำ ซึ่งน่าจะช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้น ความจริงแล้ว ไม่มีอะไรขัดแย้งกัน เพราะว่า ระบบภาษีและรายได้นั้น ลำพังตัวของมันเองอาจจะก่อภาระให้ครอบครัวรายรวยมากและครอบครัวยากจนน้อยจริง หากแต่ถ้าไม่เพียงพอที่จะต่อต้านกับความไม่เท่า



ตามตาราง ๓-๗ ในปี ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นปีที่ทำการศึกษในปัจจุบัน ส่วนแบ่งรายได้ที่เป็นตัวเงินของครอบครัวที่มีรายได้น้อยที่สุด ลดลงจาก ๓.๘% ก่อนภาษี เหลือเพียง ๑.๕% หลังภาษี ในขณะที่รายได้ของสองชั้นสูงสุดของรายได้ ได้รับส่วนแบ่งเพิ่มขึ้นจาก ๑๘.๕% และ ๔๑.๐% เป็น ๑๙.๓% และ ๔๓.๐% ตามลำดับ ลักษณะของความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้หลังภาษีของปี ๒๕๑๒ และปี ๒๕๐๖ ก็เป็นเช่นเดียวกัน คือ ฐานะทางรายได้โดยเปรียบเทียบของครอบครัว รายได้น้อย จะเลวลงในขณะที่ฐานะทางรายได้โดยเปรียบเทียบของครอบครัวรายได้น้อยจะเลวลงในขณะที่ฐานะทางรายได้โดยเปรียบเทียบของครอบครัวรายได้มากจะดีขึ้น แสดงว่า ภาระของระบบภาษีอากรและรายได้ของรัฐมีผลทำให้การกระจายรายได้เลวลง หรือมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้นในทุก ๆ ปี ที่ได้ทำการศึกษา ความแตกต่างระหว่างนโยบายรายได้ของแต่ละปีต่อการกระจายรายได้ เป็นแต่เพียงว่า นโยบายของปีไหนทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้สูงมากขึ้นกว่าของอีกปีหนึ่งเท่านั้น ซึ่งเราจะได้พิจารณาต่อไป แต่ก่อนจะถึงขั้นนั้น มีวิธีการเปรียบเทียบผลกระทบของระบบภาษีอากรและรายได้ต่อการกระจายรายได้ อีกวิธีหนึ่ง ซึ่งอาจจะมองเห็นได้ชัดเจนกว่าวิธีที่แสดงในตารางที่ ๓-๖ วิธีที่ว่านี้ คือ การเปรียบเทียบการกระจายรายได้หลังภาษีของครอบครัว ซึ่งแบ่งออกเป็นกลุ่มเท่า ๆ กัน หากกลุ่มตามตารางที่ ๓-๕ ข้างล่างนี้

ตามตารางที่ ๓-๕ แบบแผนการกระจายรายได้ของครอบครัวหากกลุ่มเท่า ๆ กัน ทั้งก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากระบบภาษีและรายได้ของรัฐ และภายหลังได้คำนวณผลกระทบจากระบบดังกล่าวแล้ว ได้ถูกนำมาเปรียบเทียบกันทั้งสามปี ในแต่ละปี ครอบครัว ๔๐% แรก มีฐานะทางรายได้เลวลงโดยเปรียบเทียบอันเป็นผลเนื่องมาจากระบบภาษีของรัฐ ในขณะที่ครอบครัว ๒๐% สูงสุด มีฐานะทางรายได้ดีขึ้น โดยเปรียบเทียบ ยกเว้นเสียจากปี ๒๕๐๖ ส่วนแบ่งของรายได้ของครอบครัวในกลุ่ม ๒๐% ที่สามและที่สี่ เกือบจะเรียกได้ว่าไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง ถ้าครอบครัวกลุ่มนี้เรียกได้ว่าเป็นครอบครัวชั้นกลาง การกระจายรายได้หลังภาษียก **จะเป็นการกระจายรายได้ใหม่จากครอบครัวยากจนไปยังครอบครัวร่ำรวย หรืออีกนัยหนึ่งระบบภาษีอากรและการหารายได้ของรัฐบาลกลางของไทยนั้นน่าจะเรียกได้ว่าเป็นระบบที่ช่วยคนรวย (pro-rich) มากกว่าช่วยคนจน (pro-poor) นั้นเอง** ๔/

ตารางที่ ๓-๘: การกระจายรายได้ภายหลังภาษี (Post-tax income distribution) ของครอบครัวไทย แบ่งตามกลุ่มครอบครัวเท่า ๆ กัน ทั่วกลุ่ม ปี ๒๕๑๕, ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๖

(อัตราส่วนร้อยละ)

กลุ่มห้ากลุ่ม (Quintiles)	ปี ๒๕๑๖		ปี ๒๕๑๖		ปี ๒๕๑๕	
	ก่อนภาษี	หลังภาษี	ก่อนภาษี	หลังภาษี	ก่อนภาษี	หลังภาษี
๒๐% ต่ำสุด	๒.๙	๑.๕	๓.๔	๒.๔	๒.๔	๐.๘
๒๐% ที่สอง	๖.๒	๕.๑	๖.๑	๕.๖	๕.๑	๔.๔
๒๐% ที่สาม	๑๐.๕	๑๐.๑	๑๐.๔	๑๐.๔	๙.๗	๙.๓
๒๐% ที่สี่	๒๐.๙	๑๙.๓	๑๙.๒	๑๙.๓	๑๘.๔	๑๘.๓
๒๐% สูงสุด	๕๙.๕	๖๔.๐	๖๐.๙	๖๒.๓	๖๔.๔	๖๗.๒
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
<b>ในกลุ่ม ๒๐% สูงสุด</b>						
๑๐% สูงสุด	๔๒.๒	๔๖.๕	๔๓.๙	๔๔.๙	๔๗.๕	๕๐.๐
๕% สูงสุด	๒๘.๔	๓๒.๔	๓๑.๑	๓๑.๐	๓๕.๕	๓๕.๙
๑% สูงสุด	๙.๖	๑๒.๓	๑๐.๕	๑๑.๕	๑๕.๐	๑๕.๙

ถึงแม้ว่า ผลของระบบภาษีจะแสดงอยู่ในรูปกลุ่มครอบครัวเท่า ๆ กัน ๕ กลุ่ม แล้วก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้หลังระบบภาษียังอาจจะดูได้ยากอยู่นั่นเอง ทางออกของปัญหานี้ก็คือ การใช้ดัชนีการวัดการกระจายรายได้ ที่จะบอกถึงฐานะ หรือแบบแผนของการกระจายรายได้ โดยการใช้ตัวเลขเพียงตัวเดียว ดัชนีที่ว่านี้ คือ สัดส่วนเงิน ( Gini ratio) หรือ สัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ซึ่งเป็นดัชนีที่ใช้แสดงสภาพของการกระจายรายได้ที่มีผู้นิยมใช้มากที่สุด<sup>๑๐/</sup> ตารางที่ ๓-๙ ได้นำผลการคำนวณหาค่า สัมประสิทธิ์จีนิมา เปรียบเทียบระหว่างสภาพการกระจายรายได้ก่อนและหลังระบบภาษีอากร

ในปี ๒๕๑๕, ๒๕๑๒ และ ๒๕๐๖

ตารางที่ ๓-๔: ค่าสัมประสิทธิ์เงินของการกระจายรายได้ก่อนและหลังระบบภาษี ปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕

	ค่าสัมประสิทธิ์เงิน		
	๒๕๐๖	๒๕๑๒	๒๕๑๕
การกระจายรายได้ก่อนระบบภาษี	๐.๕๖๒๗	๐.๕๕๕๐	๐.๖๐๕๑
การกระจายรายได้หลังระบบภาษี	๐.๖๑๐๒	๐.๕๘๔๗	๐.๖๔๗๖

ที่มา: คำนวณโดยใช้ค่า parameters จาก Lorenz Functions ดูภาคผนวก ก.

ข้อสรุปที่ว่าระบบภาษีของไทยทำให้การกระจายรายได้ของราษฎรเลวลงได้รับการยืนยันอีกครั้งหนึ่งโดยการเปรียบเทียบค่าสัมประสิทธิ์เงินของการกระจายรายได้ก่อนระบบภาษี และหลังระบบภาษี จะเห็นได้จากตาราง ๓-๔ ว่า ค่าของเงินเพิ่มขึ้นภายหลังระบบภาษีของทุก ๆ ปี และถ้าจะวัดขนาดของความเลวลงของการกระจายรายได้ หรือ ความเหลื่อมล้ำที่มีมากขึ้นโดยดูจากอัตราส่วนการเพิ่มขึ้นของค่าสัมประสิทธิ์เงินแล้ว การกระจายรายได้ภายหลังระบบภาษีของปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕ จะเลวลง ๘.๔%, ๕.๔% และ ๗.๐% ตามลำดับ เมื่อเทียบกับการกระจายรายได้ก่อนระบบภาษี ในสามปีที่ทำการศึกษานี้ ระบบรายได้ของปี ๒๕๑๒ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำน้อยที่สุด แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าระบบรายได้ของปี ๒๕๑๕ กลับทำให้การกระจายรายได้เลวลงไปอีก



โดยสรุปแล้ว ผลการวิจัยเกี่ยวกับภาษีอากรและระบบรายได้อื่น ๆ ของรัฐ แสดงให้เห็นว่า นโยบายการคลังด้านรายได้ของปี ๒๕๑๕ มิได้แตกต่างไปจากนโยบายการคลังด้านรายได้ของปี ๒๕๐๖ และ ๒๕๑๒ แต่อย่างไร ในส่วนที่ว่า ยังคงเป็นนโยบายที่มีลักษณะถดถอย, ที่ทำให้การกระจายรายได้ของครอบครัวมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่ แต่ที่ยิ่งไปกว่านี้ นโยบายของปี ๒๕๑๕ กลับทำให้การกระจายรายได้ยิ่งเลาลงไปอีก หลังจากที่ดีขึ้นมาเล็กน้อยในปี ๒๕๑๒

เชิงอรรถ บทที่ ๓

1. ดูสรุปผลการศึกษาใน Peter Mieszkowski "Tax Incidence Theory: the Effects of Taxes on the Distribution of Income", The Journal of Economic Literature, 7 (December, 1969), PP. 1103-1124.
2. ข้อสมมุติว่า ภาระของภาษีกำไรของบริษัท ถูกผลักไปข้างหน้าทั้งหมดคไม่ค่อยได้ถูกใช้มากนัก ในการศึกษาภาระของภาษีในประเทศอื่น ๆ ซึ่งตามความรู้สึกของผู้เชี่ยวชาญทางการภาษีบางคน (เช่น Richard M. Bird และ Luc De Wulf) เป็นเรื่องค่อนข้างแปลก เพราะจากประสบการณ์ในประเทศลาตินอเมริกา การสมมุติให้ภาระภาษีดังกล่าวผลักไปข้างหน้าทั้งหมดคมีตามสมเหตุสมผลพอ ๆ กับข้อสมมุติอื่นเหมือนกัน ดู Richard M. Bird and Luc De Wulf, "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies," IMF Staff Papers, 23 (November, 1973), PP. 660-661 ในกรณีการศึกษาในประเทศไทย Jay S. Salkin เป็นอีกผู้หนึ่งที่สมมุติการผลักภาระเต็มที่ ดู Jay S. Salkin, "On the Direct Measurement of Tax Progression in Thailand," National Tax Journal, 27 (June, 1974), PP. 301-18.
3. ดูเหตุผลข้อโต้แย้งที่นำไปสู่ข้อสรุปดังกล่าวใน James C. Ingram, Economic Change in Thailand, 1850-1970, 2<sup>nd</sup> ed., Stanford: Stanford University Press, 1971; Olarn Chaipravat, "Aggregate Structure of Production and Domestic Demand for Rice in Thailand: A Time Series Analysis, 1951-1973," Bank of Thailand Discussion Paper No. 4, 1975.

4. ผลการคำนวณโดยใช้สถิติรายได้พึงประเมินกับจำนวนภาษีของปี ๒๕๑๔ ปรากฏว่า มีเฉพาะครอบครัวในชั้นรายได้สูงสุด ๔ ชั้นแรกเท่านั้น คือ ๑๒๐๐๐-๑๔๙๙๙, ๑๕๐๐๐-๑๗๙๙๙, ๑๘๐๐๐-๒๙๙๙๙ และ ๓๐๐๐๐ บาทขึ้นไป เป็นผู้ได้ยื่นแบบประเมินภาษีและเสียภาษีให้รัฐ เหตุที่ต้องใช้แบบแผนของปี ๒๕๑๔ ก็เพราะว่าในปี ๒๕๑๕ สถิติที่ว่านี้มีได้พิมพ์เผยแพร่ เราจึงต้องสมมุติว่า แบบแผนหรือ อัตราส่วนการเสียภาษีของผู้มีรายได้ต่าง ๆ กันของปี ๒๕๑๕ เหมือนกับของปี ๒๕๑๔ ซึ่งไม่น่าจะผิดพลาดหรือไร้เหตุผลจนเกินไปนัก
5. เกี่ยวกับฐานการกระจายภาระของภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่าง ๆ นี้ การวิจัยครั้งนี้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการศึกษาแนวเดียวกันนี้ แต่เจาะจงเฉพาะผลกระทบของภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงต่อการกระจายรายได้ คือ จากวิทยานิพนธ์ปริญญาโทภาษาอังกฤษ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง "The Distributional Impact of Taxes on Petroleum Products in Thailand, 1973" ของจินทนา พลิชย์พิบูลย์, ปี ๒๕๒๑
6. ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงการกระจายภาระภาษีอากรของครอบครัวแบ่งตามชั้นรายได้ ในแต่ละภาคไว้แล้วด้วย แต่เนื่องด้วยเห็นว่า อาจจะอยู่นอกขอบเขตของการศึกษาในปัจจุบันมาก จึงไม่ได้นำผลมาพิจารณาหรือวิเคราะห์ในที่นี้ด้วย
7. ข้อมูลอัตราการเสียภาษีที่แท้จริงของปี ๒๕๐๖ และ ๒๕๑๒ ได้มาจากวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของผู้วิจัย
8. โดยทั่วไปเส้นอัตราการเสียภาษีที่แท้จริงที่ลาดลงโดยตลอดย่อมหมายถึงระบบภาษีที่มีลักษณะถดถอย ถ้าลาดขึ้นโดยตลอดก็หมายถึงลักษณะก้าวหน้า แต่ถ้าขนานกับแกนนอนก็หมายถึงการสร้างภาระที่เป็นสัดส่วนกับรายได้ของครอบครัว
9. การใช้คำว่า "ช่วยคนจน" หรือ "ช่วยคนรวย" นี้ใช้เพราะมีความกระชับและเข้าใจได้ง่ายกว่า และเป็นคำที่แปลมาจากการใช้ในภาษาอังกฤษ มิใช่ใช้เพื่อให้เกิดน้ำเสียงที่เสียดสีหรือเคียดแค้นซึ่งซึ่ง
10. อูรายละเอียดเกี่ยวกับการคำนวณหาค่าจีพีในภาคผนวก ก.

## บทที่ ๔: การกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาล

การศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางต่อการกระจายรายได้ของครอบครัว มีขั้นตอนเหมือนกับการศึกษาถึงผลกระทบของระบบรายได้ของรัฐต่อการกระจายรายได้ทุกประการ ยกเว้นแต่ว่า ส่วนหนึ่ง กล่าวถึงรายรับของรัฐ อีกส่วนหนึ่ง กล่าวถึง รายจ่ายของรัฐเท่านั้นเอง ตามคำกล่าวโดยทั่วไป รายรับและรายจ่ายของรัฐ เปรียบเสมือนด้านสองด้านของเหรียญทางการคลังอันเดียวกัน ซึ่งเป็นความจริงที่คงไม่มีใครปฏิเสธ ในการศึกษาในภาคนี้เป็นการวิเคราะห์ว่า หลังจากที่ได้เก็บภาษีและหารายได้จากราษฎรโดยวิธีต่าง ๆ แล้ว รัฐได้สร้างประโยชน์ให้แก่ราษฎรโดยผ่านระบบงบประมาณหรือการใช้จ่ายของรัฐอย่างไรบ้าง? การกระจายรายได้ของครอบครัวภายหลังได้คำนวณผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลแล้ว เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่อย่างไร? ก่อนที่จะวิเคราะห์ถึงผลของการวิจัย ซึ่งเป็นส่วนสุดท้าย ในตอนต้นของบทนี้จะกล่าวถึงโครงสร้างของงบประมาณและการใช้จ่ายสาธารณะของไทย, ลักษณะที่สำคัญของการใช้จ่ายดังกล่าวในปี ๒๕๑๔, ข้อสมมุติเกี่ยวกับการได้รับประโยชน์ที่แท้จริงของครอบครัว และฐานหรือหลักเกณฑ์ที่จะใช้กระจายผลประโยชน์ไปยังครอบครัวตามชั้นรายได้ต่าง ๆ กัน

### โครงสร้างงบประมาณและการใช้จ่ายสาธารณะของไทย

เช่นเดียวกับเมื่อพิจารณาโครงสร้างของระบบรายได้ของรัฐในตอนต้นของบทก่อน การกล่าวถึงโครงสร้างของระบบรายจ่ายของรัฐในที่นี้ ต้องการแต่เพียงให้ผู้อ่านได้มองเห็นภาพการให้บริการสาธารณะของรัฐแก่ประชาชนว่า ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในรูปใดบ้าง กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น กระทำได้โดยผ่านระบบงบประมาณซึ่งกำหนดขอบเขตและประเภทของการใช้จ่ายที่แน่นอนเป็นประจำทุกปี การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลกลางนั้น ถูกกำหนดโดยพร.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งหน่วยราชการหลายฝ่ายมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยในแต่ละขั้นตอนของงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงการคลัง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย หน้าที่หลักของกระทรวงการคลังก็คือ การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับ

ภาษีอากรและการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าว นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังมี ส่วนในการบริหารหนี้สาธารณะร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย ในกรณีที่ เป็นหนี้ภายในประเทศ แต่ถ้า เป็นหนี้ต่างประเทศก็จะทำหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการ เงินกู้ต่างประเทศของสภาพัฒนาฯ แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจขั้นสุดท้ายนั้นอยู่ที่คณะรัฐมนตรี

ความรับผิดชอบ เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรหรือรายได้ของรัฐกระจายกันอยู่ ระหว่างสำนักงานงบประมาณ กรมวิเทศสหการ คณะอนุกรรมการ เงินกู้ต่างประเทศของสภาพัฒนาฯ และสำนักงานข้าราชการพลเรือน (กพ.) **วงษ์อยู่พึ่งสี** สำนักงานนี้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แห่งเดียวกัน แต่งานไม่ค่อยประสานกัน สำนักงานประมาณนั้น รับผิดชอบ เรื่องการจัดสรรงบประมาณแต่เพียงด้านเดียว ไม่ได้ไปแตะต้องรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาลกลางด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินช่วยเหลือหรือเงินกู้จากต่างประเทศ การจัดสรรเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นหน้าที่ของกรมวิเทศสหการ ส่วนการควบคุมการกู้ยืมจากต่างประเทศของหน่วยงานของ รัฐทุกแห่งรวมทั้งรัฐบาลส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของคณะอนุกรรมการ เงินกู้ต่างประเทศของสภาพัฒนาฯ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ของกระทรวงการคลัง

คำว่า "งบประมาณ" ในความหมายที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้ หมายรวมถึง งบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย งบประมาณรายรับนั้น รวมถึงประมาณการของรายรับ ปัจจุบัน บวกกับเงินกู้ในประเทศ รายได้จากเหรียญกษาปณ์ และการใช้เงินคงคลังที่มีอยู่ ชอบ เขตของเงินกู้ภายในประเทศ เป็น เรื่องของความตกลงร่วมกันระหว่าง กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานประมาณ ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายจะยอมให้ทำได้ ส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ในขั้นแรกจะมีการประชุมตกลงกันก่อนระหว่าง สำนักงานประมาณ สภาพัฒนาฯ และธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าพิจารณาจากประมาณการรายรับและการกู้ยืมสาธารณะที่จะมีขึ้นแล้ว ประมาณการงบประมาณรายจ่ายสูงสุดจะอยู่ในวงเงิน (ceiling) เท่าไร สำหรับปีนั้น ๆ จากนั้น สำนักงานประมาณก็เสนอให้คณะรัฐมนตรี อนุมัติในวงเงินดังกล่าวแล้วแจ้งไปยังกระทรวงต่าง ๆ ถึงวงเงินงบประมาณของแต่ละกระทรวง จะตั้งได้

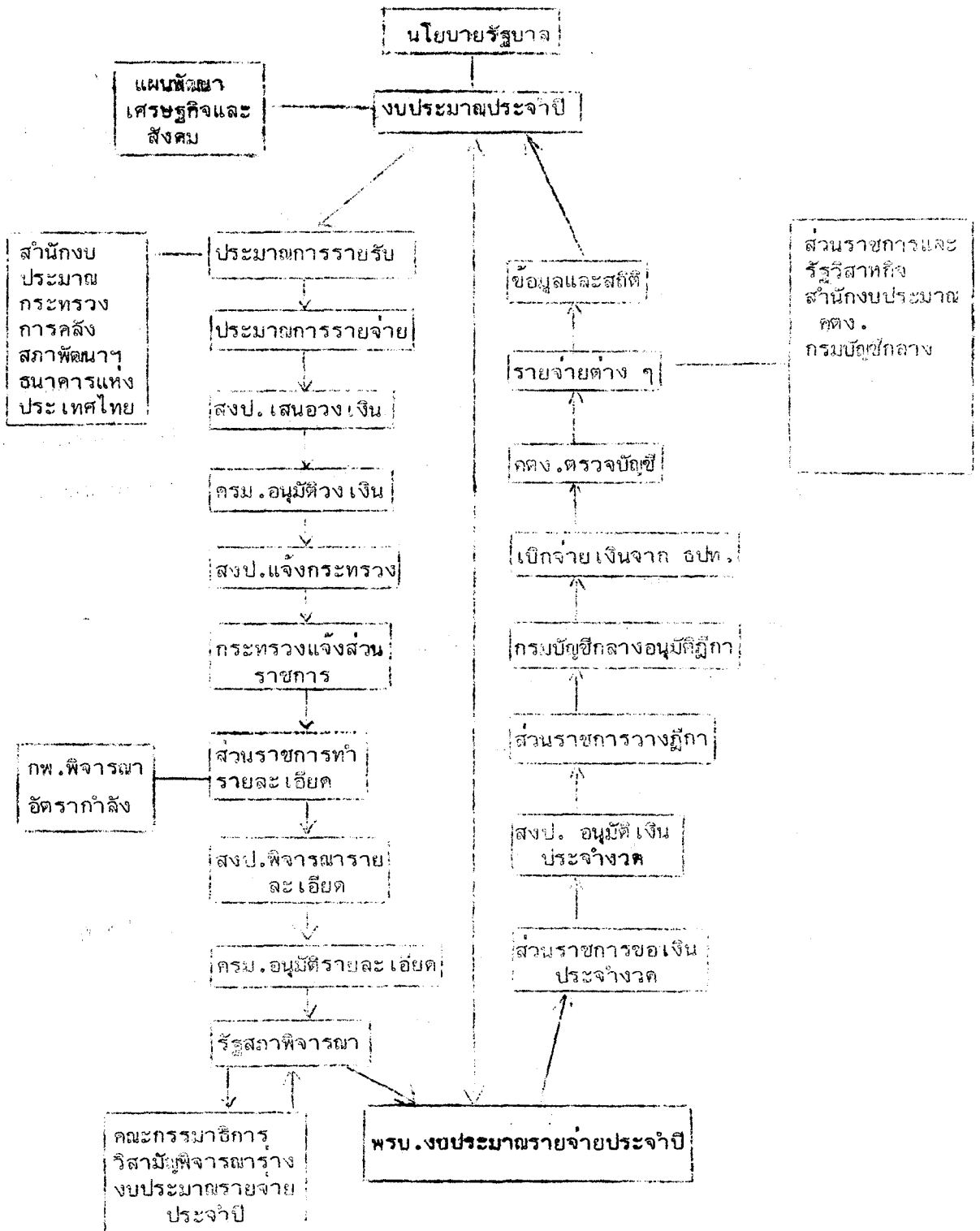
ขั้นตอนของการทำงบประมาณต่อจากนี้ ก็คือ หน่วยงานแต่ละแห่งนับตั้งแต่ที่ เล็ก ที่สุด เสนอบประมาณของตนผ่านหน่วยงานที่สูงขึ้นมาจากส่วน เป็นแผนก เป็นกอง จนถึงระดับ กรม ซึ่งกองคลังของกรมก็จะส่งต่อไปยังสำนักงานปลัดกระทรวงอีกต่อหนึ่ง เมื่อสำนักงาน งบประมาณได้รายละเอียดครบถ้วนแล้ว ก็พิจารณาว่างบประมาณที่ขอมาอยู่วงเงินที่กำหนดไว้หรือ เปล่า จากนั้น ก็พิจารณาแต่ละรายการไปว่า การจัดลำดับก่อนหลังมีความเหมาะสมแล้วหรือ ยัง ซึ่งในตอนนี้อยู่หลักการแล้วน่าจะต้องทำร่วมกับสภาพัฒนาฯ อย่างใกล้ชิด เพราะจะ ได้สอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว สำนักงานงบประมาณ จะเป็นผู้พิจารณาแต่เพียงฝ่ายเดียว เมื่อพิจารณาเรียบร้อยแล้ว ทั้งของงบประมาณของหน่วย งานรัฐบาลและของรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ทำผ่านกระทรวงเจ้าสังกัด ก็จะเสนอไปให้คณะรัฐมนตรี พิจารณานุมัติแล้วจึงนำ เข้าสภา เพื่อขอความเห็นชอบประกาศออกเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีต่อไป

เมื่อร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ส่งเข้าสภาแล้ว ทางสภาก็จะมีกรรมการ ของสภาชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่จะพิจารณา ตัดทอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการ (แต่ไม่เพิ่มวงเงิน) หลังจากที่สภาได้รับหลักการงบประมาณ ในวาระแรกมาแล้ว เมื่องบประมาณได้ผ่านสภาในวาระสุดท้ายแล้ว (ซึ่งโดยปกติจะต้อง ให้ได้ก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม) หน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับจัดสรรงบประมาณก็ทำรายการขอเงิน ประจำงวดได้ ซึ่งเมื่อสำนักงานงบประมาณอนุมัติแล้ว หน่วยงานดังกล่าวก็สามารถทำฎีกาเบิก จ่ายเงินต่อกรมบัญชีกลางได้ หลังจากนั้น หลักฐานการใช้จ่ายเงินทั้งหลายก็ต้องส่งไปให้ กรมบัญชีกลางพร้อมที่จะให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจได้เสมอ วงจรงบประมาณก็ ลื่นสุดลงแต่เพียงเท่านี้ แผนภูมิที่ ๔-๑ ข้างล่างนี้ ได้แสดงถึงขั้นตอนต่าง ๆ ของวงจรงบ หมายของไทยตามที่ได้อธิบายมาข้างต้นนี้

#### ลักษณะของวงจรงบประมาณรายจ่าย ปี ๒๕๑๕

การแยกประเภทงบประมาณรายจ่ายประจำปีของไทยนั้น กระทำไ้หลายวิธี เช่น แยกเป็นงบประมาณรายกระทรวง แยกตามลักษณะของเงินที่ใช้ เช่น ค่าจ้าง เงินเดือน

แผนภูมิที่ ๕-๑: ขั้นตอนวิธีการหรือวงจรงบประมาณของไทย



ที่มา: ดัดแปลงจากวิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต เรื่อง "งบประมาณแผ่นดินแผนใหม่" ของ จันทิพา สุขมาลาชาติ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีนาคม, ๒๕๒๐, หน้า ๔๒

ค่าวัสดุ ค่าที่ดิน ค่าใช้สอย ฯลฯ แยกตามลักษณะของงาน เช่น งานด้านเกษตร การศึกษา การป้องกันประเทศ และอื่น ๆ และแยกเป็นงบประจำกับงบพัฒนา หรืองบลงทุน ในการศึกษาคั้งนี้ นอกจากการแยกประเภทงบประมาณตามลักษณะงานและการแบ่งเป็นงบประจำและงบลงทุนแล้ว รู้สึกว่า การแยกประเภทอย่างอื่นไม่มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เท่าไรนัก แต่อาจจะมีประโยชน์ในทางการบริหาร และการบัญชีมากกว่า เพราะฉะนั้น เราจึงจะยึดหลักการแยกประเภทของงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐ ตามลักษณะงาน เป็นฐานในการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายดังกล่าวไปยังครอบครัวตามระดับชั้นรายได้ต่าง ๆ กัน<sup>๑/</sup> รายจ่ายในงบประมาณของรัฐบาลกลางในปี ๒๕๑๕ จำแนกตามลักษณะงานได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๔-๑

ในตารางที่ ๔-๑ จากยอดการใช้จ่ายสาธารณะจำนวน ๒๘,๑๔๐.๗ ล้านบาท ลักษณะงานประเภทที่เรียกว่าบริการทั่วไป หรือ บริการที่มีลักษณะของสินค้าสาธารณะมากที่สุด ซึ่งประกอบด้วย การใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายในและการบริหารราชการโดยทั่วไป เป็นลักษณะงานที่ได้ส่วนแบ่งของงบประมาณมากที่สุด คือ ๑๑,๕๖๐.๕ ล้านบาท หรือ ๔๑.๑% ถัดลงมาในระดับที่ไล่เลี่ยกัน คือ การใช้จ่ายในลักษณะทางเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วยการใช้จ่ายทางการเกษตร การพลังงาน อุตสาหกรรม ขนส่งและคมนาคม และอื่น ๆ ๕๔๓๕.๔ ล้านบาท หรือ ๑๙.๓% และการใช้จ่ายด้านการศึกษาทุกระดับ คิดเป็นจำนวนเงิน ๕๓๑๗.๓ ล้านบาท หรือ ๑๘.๙% การใช้จ่ายในลักษณะทางสุขภาพอนามัยและสวัสดิการสังคม ได้ส่วนแบ่งจากงบประมาณน้อยที่สุด คือ ๒๕๐๙.๔ ล้านบาท หรือ ๘.๙% ยังน้อยกว่างบประมาณที่ใช้เป็นดอกเบี้ยเงินกู้สาธารณะเสียอีก ซึ่งในปี ๒๕๑๕ นี้ มีจำนวนถึง ๓๓๑๗.๗ ล้านบาท หรือ ๑๑.๘% ของงบประมาณรายจ่ายที่ได้ใช้ไปจริง

เรื่องสัดส่วนของงบประมาณที่แบ่งไปตามลักษณะงานต่าง ๆ กันนี้ มีนักวิชาการหลายท่านได้พยายามหาเหตุผลมาอธิบายว่า เพราะเหตุใดงบประมาณจึงได้ถูกแบ่งออกมาในรูปนี้ ความคิดหนึ่งก็ว่า ฐานะหรืออิทธิพลทางการเมืองของหน่วยงานต่าง ๆ ในรัฐบาลมีส่วนกำหนดขนาดของงบประมาณที่จะได้รับ กล่าวคือ หน่วยงานไหนแข็งหรือมีอิทธิพลมากก็ย่อมจะ



ตารางที่ ๔-๑ งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลาง แยกตามลักษณะงาน ปี ๒๕๑๕

(ล้านบาท)

รายจ่ายตามลักษณะงาน	ทั่วประเทศ	
	จำนวน	%
๑. ด้านเศรษฐกิจ	๕,๔๓๕.๔	๑๙.๓
๑.๑ การเกษตร	๒,๒๔๒.๓	๘.๐
๑.๒ การพลังงานและเชื้อเพลิง	๖๓.๗	๐.๒
๑.๓ การอุตสาหกรรม	๑๑๓.๐	๐.๔
๑.๔ การขนส่งและคมนาคม	๒,๗๙๙.๖	๑๐.๐
๑.๕ งานด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ	๒๑๖.๘	๐.๘
๒. ด้านการศึกษา	๕,๓๑๗.๓	๑๘.๕
๒.๑ ประถมศึกษา	๒,๙๗๓.๗	๑๐.๖
๒.๒ มัธยมและอาชีวศึกษา	๑,๐๖๔.๙	๓.๘
๒.๓ อุดมศึกษา	๗๖๔.๗	๒.๗
๒.๔ ด้านการศึกษาอื่น ๆ	๕๑๔.๐	๑.๘
๓. ด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม	๒,๕๐๙.๘	๘.๙
๔. ด้านบริหารทั่วไป	๑๑,๕๖๐.๕	๔๑.๑
๔.๑ การป้องกันประเทศ	๕,๕๕๕.๒	๑๙.๗
๔.๒ การรักษาความสงบภายใน	๑,๙๘๕.๙	๗.๑
๔.๓ การบริหารราชการทั่วไป	๓,๗๓๗.๗	๑๓.๓
๔.๔ อื่น ๆ	๒๘๑.๗	๑.๐
๕. ด้านชำระหนี้เงินกู้	๓,๓๑๗.๗	๑๑.๘
รายจ่ายทั้งหมด	๒๘,๑๔๐.๗	๑๐๐.๐

ที่มา: กรมบัญชีกลาง

เรียกร้อง หรือตั้งงบประมาณได้สูง ๆ โดยไม่ต้องกลัวถูกตัด หน่วยงานไหนอ่อนหน่อยก็มักจะถูกแย่งส่วนแบ่งไป เพราะฉะนั้น ตลอดเวลากระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็ต้องคอยแข่งขันกัน <sup>๒</sup> อีกความคิดหนึ่งก็คือ การแข่งขันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เป็นเรื่องกรณีพิเศษมากกว่ากรณีปกติ ถ้าพิจารณาให้ดีแล้ว การทำงานประมาณเหมือนกับการเพิ่มวงเงินของงบประมาณขึ้นโดยอัตโนมัติทุก ๆ ปี เช่น หากทางเพิ่มวงเงินของหน่วยงานตนปีละ ๕-๑๐% ดังนี้ เป็นต้น<sup>๓</sup> นอกจากนี้ก็มีผู้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมืองกับทิศทางของงบประมาณว่า รัฐบาลที่ได้อำนาจขึ้นมาโดยวิธีการปฏิวัติรัฐประหาร มักจะเน้นเรื่องการใช้จ่ายเกี่ยวกับการป้องกันประเทศมากกว่า การใช้จ่ายทางเศรษฐกิจ ซึ่งตรงกันข้ามกับรัฐบาล ซึ่งได้อำนาจมาจากการเลือกตั้ง <sup>๔</sup> ความคิดเหล่านี้วิเคราะห้ระบบงบประมาณในสายตาของเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งอาจจะถูกต้องดีกว่าการจะพิจารณา เฉพาะด้าน เศรษฐศาสตร์แต่เพียงอย่างเดียวก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี ในการวิจัยครั้งนี้ เราสนใจแต่เพียงว่า การใช้จ่ายทุกประเภทของรัฐบาลก่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎรทั้งสิ้นไม่รูปใดก็รูปหนึ่ง เพราะฉะนั้น ผู้วิเคราะห์งบประมาณบางคนอาจจะประเมินค่าของการใช้จ่ายบางอย่างของรัฐบาลเป็นลบด้วยซ้ำ เพราะเห็นว่าเป็นการใช้ที่ไม่มีประสิทธิภาพ (unproductive) ในทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ เป็นต้น แต่ในที่นี้ทุกรายการใช้จ่ายของรัฐบาลมีผลเป็นบวกทั้งสิ้น

#### ข้อสมมุติการผลักดันประโยชน์ของระบบรายจ่ายสาธารณะของไทย

ในขณะที่ผู้เสียภาษีรายแรกไม่จำเป็นต้องเป็นผู้รับหรือแบกภาระภาษีนั้น ๆ ฉันทิ ผู้ที่ได้รับเงินจากรัฐบาลอื่น เป็นส่วนหนึ่งของการใช้จ่ายสาธารณะก็ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริง ฉันทิ เรื่องนี้ได้มีการพูดถึงโดยละเอียดพอสมควรแล้วในบทที่ ๒ เรื่องที่ว่า ใครควรจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐนั้นโดยปกติ ผู้ใช้จ่ายคือ รัฐบาลได้กำหนดหรือได้หมายตัวไว้แล้ว ตั้งแต่ก่อนที่จะทำการ สำหรับการใช้จ่ายในปี ๒๕๑๕ นั้น เราพอจะกำหนดหรือตั้งข้อสมมุติเกี่ยวกับผู้ที่เราคิดว่า น่าจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐที่แท้จริงได้ดังต่อไปนี้.-

## (ก) การใช้จ่ายทางเศรษฐกิจ

การใช้จ่าย เกี่ยวกับการ เกษตรจะเป็นกิจกรรมทางพันธุพืชที่ดี การบำรุงรักษาดินที่ดี หรือการชลประทานที่ดี ผู้จะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง คือ ครอบครัวชาวไร่ ชาวนาในชนบท ผู้ที่ไม่ใช่ชาวไร่ ชาวนา ก็อาจมีส่วนได้รับประโยชน์โดยตรงด้วยเหมือนกัน เช่น ผู้รับจ้างทำการขนส่ง หรือพ่อค้าคนกลางทั้งหลาย การใช้จ่ายเกี่ยวกับพลังงาน เช่น เงินช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าทั้งหลาย งบประมาณของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ และ โรงกลั่นน้ำมันของรัฐ และการใช้จ่ายทางด้านอุตสาหกรรม เราจะสมมุติว่า ประโยชน์จะตกอยู่กับครอบครัวที่อยู่ในเมืองเป็นส่วนใหญ่มากกว่า ครอบครัวที่อยู่ในชนบท การใช้จ่ายเกี่ยวกับการขนส่งและคมนาคม ซึ่งเป็นรายการใช้จ่ายที่ใหญ่มากรายการหนึ่ง ผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริง ประกอบด้วย ผู้ที่มีรถยนต์นั่งเป็นของตนเอง ผู้ที่ใช้บริการขนส่งสาธารณะ และครอบครัวทั้งหลายที่ได้บริโภคสินค้าได้เร็วขึ้นและในราคาที่ถูกลง เนื่องจากการขนส่งสะดวกสบายขึ้น ส่วนการใช้จ่ายอื่น ๆ ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น ส่วนใหญ่เป็นรายการเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท เช่น งบประมาณของกรมพัฒนาที่ดิน หรือ ธนาคารเพื่อการเกษตร เพราะฉะนั้น ผู้ได้รับประโยชน์น่าจะเป็นครอบครัวในชนบท

## (ข) การใช้จ่ายทางการศึกษา

ผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายในการศึกษาของรัฐ ก็คือ นักเรียน นิสิต นักศึกษาที่ได้เล่าเรียนศึกษาอยู่ในสถานศึกษาต่าง ๆ ของรัฐ เนื่องจาก เราสมมุติว่า นักเรียน นักศึกษาที่ว่านี้ยังอยู่ในความปกครองดูแลของพ่อแม่ หรือผู้ปกครอง ประโยชน์จากการศึกษาเล่าเรียนนี้จึงน่าจะตกอยู่กับพ่อแม่ หรือ ผู้ปกครอง เหล่านี้ด้วย

## (ค) การใช้จ่ายทางสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม

ผู้ที่เจ็บป่วยที่มาใช้บริการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาล หรือสถานอนามัยของรัฐ ย่อมเป็นผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริงของการใช้จ่ายทางด้านสาธารณสุขของรัฐ การใช้จ่ายทางสวัสดิการสังคมก็เช่นเดียวกัน ใครเป็นผู้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐผู้นั้นก็น่าจะได้

เชื่อว่าได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายดังกล่าวในจำนวนที่เท่ากัน

(ง) การใช้จ่ายทางบริการทั่วไป

รายการใหญ่สำหรับงบประมาณในลักษณะนี้คือ รายการการใช้จ่ายเพื่อการป้องกันประเทศ ซึ่งผลประโยชน์น่าจะตกอยู่กับประชาชนในประเทศทุกคนเช่นเดียวกับการใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาความสงบภายใน และ การบริหารราชการโดยทั่วไป ส่วนราษฎรหรือประชาชน หรือครอบครัวใดจะได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นประมาณเท่าใดนั้น เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณากันอีกครั้งหนึ่งในตอนหลัง

(จ) การชำระหนี้เงินกู้

การใช้จ่ายประเภทนี้ มีปัญหาพอสมควรเกี่ยวกับเรื่องที่ว่า ประโยชน์ที่แท้จริงควรจะตกอยู่กับใคร เพราะผ-กระทบจากการชำระหนี้เงินกู้ของรัฐบาล อาจจะได้ในหลายรูปแบบ อาทิเช่น เงินที่ใช้เป็นค่าตอบแทนเงินลงทุนที่รัฐกู้มาเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าสาธารณะบางอย่าง เพราะฉะนั้น ประโยชน์ที่แท้จริงน่าจะอยู่ในรูปการบริโภคสินค้าหรือบริการที่เป็นผลมาจากการใช้เงินกู้นั้น ๆ นั้นเอง หรือ เงินที่ใช้ชำระหนี้เงินกู้ คือ เงินตอบแทนที่รัฐมอบให้กับผู้ที่มีเงินแล้วไม่ใช่แต่เอามาให้รัฐบาลกู้ ซึ่งอาจมีส่วนทำให้ภาวะเงินเฟ้อลดลง เพราะฉะนั้น ประโยชน์ที่แท้จริง ของการชำระหนี้เงินกู้ อาจจะอยู่ที่ว่า ใครจะได้ประโยชน์สภาวะระดับราคามีเสถียรภาพ (คือเงินไม่เฟ้อ) อย่างไร? หรือในอีกรูปแบบหนึ่ง การชำระหนี้เงินกู้ ก็คือ การให้สิ่งตอบแทนแก่ผู้ให้กู้โดยไม่ต้องไปคำนึงถึงผลอื่น ๆ ที่จะติดตามมาในรูปแบบเช่นว่านี้ การชำระหนี้เงินกู้ก็จะมีลักษณะเหมือนกับการให้โดยตรง (direct transfer) ซึ่งผู้ได้รับเงิน คือ ผู้ที่ได้รับประโยชน์ที่แท้จริง เนื่องจากในทางปฏิบัติจริง ๆ เรามักจะไม่ทราบว่า บริการสาธารณะประเภทใดผลิตมาจากเงินอะไร และผลกระทบของภาวะเงินเฟ้อ ก็ประเมินได้ยาก ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า ในการคำนวณรายได้ประชาชาติ เงินชำระหนี้เงินกู้ ก็ถือว่าเป็นเงินถ่ายเทโดยตรง การวิจัยนี้ จึงสมมุติให้การชำระหนี้เงินกู้เป็นการให้ประโยชน์โดยตรงแก่ผู้ได้รับเงินดอกเบี้ย (คือผู้ให้กู้ยืม) ด้วย<sup>๕/</sup>

## ฐานหรือหลักเกณฑ์การกระจายผลประโยชน์ไปสู่ครอบครัว

### (Benefit Allocation Rules)

ภาคผนวก ค. ได้รวบรวมฐานหรือหลักเกณฑ์ในการกระจายผลประโยชน์ไปยังครอบครัวตามชั้นรายได้ต่าง ๆ กัน ของรายการการใช้จ่ายประเภทต่าง ๆ ไว้อย่างครบถ้วนแล้ว การกระจายผลประโยชน์ของรายจ่ายแต่ละประเภทมิได้แสดงเหตุผลไว้ด้วย แต่ก็เชื่อว่า หลักเกณฑ์ที่ใช้ส่วนใหญ่คงไม่มีอะไรน่าสงสัยมากนัก ผู้วิจัยได้แต่เพียงกล่าวยืนยันว่า ถึงแม้ฐานหรือหลักเกณฑ์การกระจายผลประโยชน์ดังกล่าวหลายหลักเกณฑ์ถูกกำหนดขึ้นโดยผลการ (arbitrary) โดยไม่มีพื้นฐานหรือข้อเท็จจริงหรือข้อมูลอื่นสนับสนุนอย่างแน่ชัด แต่ก็ยังเป็นหลักเกณฑ์ที่ได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วทั้งสิ้นภายใต้ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลหรือความรู้เกี่ยวกับเรื่องนั้น ที่จะได้กล่าวถึงต่อไปนี้ คือการเสนอเหตุผลของฐานหรือหลักเกณฑ์สำหรับการกระจายผลประโยชน์ของการใช้จ่ายที่สำคัญ ๖-๗ ชนิดด้วยกัน

#### ๑. การใช้จ่ายเกี่ยวกับการเกษตร

ในปี ๒๕๑๕ การใช้จ่ายเกี่ยวกับการเกษตรรวบรวมมาจากการใช้จ่ายตามงบประมาณของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและกรมต่าง ๆ ของกระทรวงนี้ เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมป่าไม้ กรมประมง กรมปศุสัตว์ เป็นต้น ยกเว้นกรมชลประทาน ผลประโยชน์จากกิจกรรมของกรมเหล่านี้ ถูกสมมุติว่าตกอยู่กับชาวชนบททั้งสิ้น แต่เนื่องจากเราไม่มีทางทราบว่าประโยชน์นั้นจะแบ่งสรรคืบส่วนกันอย่างไรระหว่างครอบครัวในชนบทจึงได้กำหนดขึ้นโดยผลการว่า ครึ่งหนึ่งของรายจ่ายเหล่านี้ตกอยู่กับทุกครอบครัวในชนบทแต่ละครอบครัวเท่าเทียมกัน และอีกครึ่งหนึ่งกระจายไปตามส่วนแบ่งการกระจายรายได้ของครอบครัวในเขตชนบท สำหรับกรมชลประทาน ซึ่งเป็นกรมที่ใหญ่ที่สุดในกระทรวงเกษตร ประโยชน์ที่ก่อให้เกิดแก่ชาวไร่ชาวนาในรูปของบริการกักน้ำและส่งน้ำนั้น น่าจะเป็นสัดส่วนกับขนาดของการถือครองที่ดิน กล่าวคือ ผู้ที่มีที่ดินมากย่อมได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านชลประทานมากกว่า ผู้ที่มีที่ดินน้อย แต่ในขณะเดียวกัน ไม่แต่เพียงชาวไร่ ชาวนาเท่านั้นที่ได้รับ

ประโยชน์โดยตรงจากบริการชลประทานของรัฐ พ่อค้าคนกลาง ผู้ประกอบการขนส่ง โรงสี และผู้ส่งออกมีส่วนได้รับประโยชน์ในรอบแรกด้วยเหมือนกัน จากการศึกษาเกี่ยวกับส่วนแบ่งผลกำไรจากขั้นตอนการตลาด (marketing channels) ของสินค้าเกษตรกรรมจากไร่นาถึงผู้บริโภค พอจะสรุปได้ว่า ส่วนแบ่งผลกำไรของเกษตรกรกับผู้ไม่ใช่เกษตรกรอยู่ในระหว่าง ๗๐ ต่อ ๓๐%<sup>๒/</sup> เพราะฉะนั้น ๗๐% ของรายจ่ายเกี่ยวกับการชลประทานจึงกระจายไปยังครอบครัวในชนบทตามการกระจายรายได้ในชนบท และ ๓๐% ของรายจ่ายดังกล่าวจะกระจายไปยังครอบครัวในเมืองตามแบบแผนการกระจายรายได้ของครอบครัวในเมือง

## ๒. การใช้จ่ายเกี่ยวกับทางหลวง

กรมทางหลวง เป็นหน่วยราชการระดับกรม ที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายสูงที่สุดในปี ๒๕๑๔ และเป็นเช่นนี้มาตั้งแต่เมื่อ ๑๐ ปีก่อนนี้ การสร้างทางหลวงทั้งสายประธานและสายรองได้ชื่อว่าเป็นความพยายามที่จะปูพื้นฐานทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่กว้างขวางที่สุด และประสบผลสำเร็จมากที่สุด เพราะจะสังเกตได้ว่า ในปัจจุบันในทุก ๆ ภาคของประเทศไทย การติดต่อทางถนนระหว่างเมืองใหญ่ ๆ กระทำได้อย่างสะดวกสบาย เพราะมีถนนอยู่มากมาย ผลประโยชน์จากการมีถนนเพิ่มขึ้นและดีขึ้นนี้อาจจะวัดได้หลายทาง เช่น เวลาการเดินทางที่ประหยัดขึ้น ค่าขนส่งที่ถูกลง หรือความสุขทางใจอื่น ๆ อันเกิดจากการสามารถไปเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจตามที่ต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น ในเมื่อผู้จะได้รับประโยชน์จากถนนหนทางมีอยู่หลายประเภทเช่นนี้ การจะรู้ว่าใครได้รับประโยชน์อะไรเท่าไร ย่อมจะกระทำได้ค่อนข้างยาก ทางออกที่การศึกษาครั้งนี้ใช้ก็คือ การแยกประเภทของการใช้ถนนออกเป็น ๓ ประเภทด้วยกันคือ เพื่อการเดินทางส่วนตัว เพื่อการเดินทางสาธารณะ และเพื่อการขนส่งสินค้าในประเภทแรก ผู้ที่มีรถยนต์นั่งย่อมเป็นผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริง ในประเภทที่สอง ใครก็ตามที่ใช้บริการรถโดยสารสาธารณะย่อมได้รับประโยชน์และในประเภทที่สาม ผู้ได้รับประโยชน์ คือ ผู้ที่บริโภคสินค้าที่ขนส่งทางถนน

สัดส่วนของงบประมาณเกี่ยวกับทางหลวงที่จะใช้กระจายไปตามประเภทของการใช้ถนนนั้น มีความสลับซับซ้อนพอสมควร ก่อนอื่นเราจะใช้สัดส่วนของรถยนต์นั่ง/รถ

โดยสภาสาธารณะและแท็กซี่/รถบันทุก เป็นตัวกำหนดการกระจายผลประโยชน์ไปตามการใช้ถนนประเภทต่าง ๆ กัน ซึ่งจากข้อมูลทะเบียนยานพาหนะของกรมตำรวจ ทำให้เราทราบว่า อัตราส่วนรถยนต์นั่งส่วนบุคคล/รถโดยสาร/รถบันทุก ทั้งประเทศ คือ ๑๕/๒๕/๖๐ เพราะฉะนั้น ๑๕% ของงบประมาณ กรมทางหลวงจะกระจายไปให้ครอบครัวในสองกลุ่มรายได้สูงสุด (ตั้งแต่ ๑๕๐๐๐ บาทขึ้นไป) ด้วยเหตุผลว่า ครอบครัวในกลุ่มนี้เท่านั้น ที่สามารถจะเป็นเจ้าของรถยนต์นั่งได้ ๒๕% ของงบประมาณทางหลวง กระจายไปตามครอบครัวต่าง ๆ ตามแบบแผนการใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทาง และ ๖๐% ที่เหลือกระจายไปตามแบบแผนการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าและบริการทุกอย่างรวมกัน (total expenditures)<sup>๗/</sup>

### ๓. การใช้จ่ายในการศึกษา

ในปี ๒๕๑๕ (และในปัจจุบันด้วย) การให้บริการการศึกษาชั้นประถมของรัฐบาล เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้งบประมาณดำเนินการผ่านกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมื่อข้อสมมุติแต่ก่อนถือว่า ครอบครัวที่มีเด็กอยู่ในโรงเรียนย่อมได้รับประโยชน์โดยตรงจากงบประมาณการศึกษานี้ แต่เราไม่อาจรู้ได้ว่า ครอบครัวที่มีเด็กอยู่ในโรงเรียนนี้ จัดอยู่ในชั้นรายได้อะไรบ้าง ทางออกที่จะกระจายผลประโยชน์ไปยังครอบครัวเหล่านี้ก็คือ การสมมุติว่า แต่ละครอบครัวได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับโดยเท่าเทียมกัน ฐานของการกระจายดังกล่าวก็คือ แบบแผนการกระจายครอบครัวตามชั้นรายได้ทั้งประเทศนั่นเอง แต่สำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา สภาพการได้เปลี่ยนไป เมื่อเทียบกับประถมศึกษาแล้ว สัดส่วนปริมาณการศึกษาแตกต่างกันมากกล่าวคือว่า ในบรรดาเด็กที่ได้เรียนประถมศึกษา ๑๐๐ คน มีอยู่เพียง ๔-๕ คนเท่านั้น ที่ได้เรียนต่อไปจนจบมัธยมศึกษา<sup>๘/</sup> เป็นไปได้ยากที่ฐานทางเศรษฐกิจของครอบครัวเป็นตัวกำหนดว่า เด็กของครอบครัวใดสามารถแสวงหาการศึกษาที่สูงขึ้นได้ เพราะฉะนั้น ฐานของการกระจายผลประโยชน์ในการศึกษาระดับนี้ก็คือ แบบแผนการกระจายรายได้ของครอบครัวทั้งประเทศ ฐานนี้อนุมูลมให้ใช้กับงบประมาณอาชีวศึกษาก็ด้วย ด้วยเหตุผลที่คล้าย ๆ กัน

สำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้น ผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นครอบครัวที่อยู่ในเมืองที่มีฐานะดีอยู่แล้ว การกระจายผลประโยชน์ใช้การกระจายฐานะของครอบครัวของนักศึกษาหนึ่งของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของพ่อแม่ หรือผู้ปกครองเป็นประจำทุกปี ส่วนใหญ่แล้วครอบครัวใน ๒-๓ กลุ่มสูงสุดเท่านั้นเป็นผู้ได้รับประโยชน์

#### ๔. การใช้จ่ายเกี่ยวกับการสาธารณสุข

การใช้จ่ายประเภทนี้รวบรวมจากงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมการแพทย์และกรมอนามัย (หรือกรมการแพทย์และอนามัยในปัจจุบัน) ในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลและการสาธารณสุขอื่น ๆ การจะรู้ถึงผลประโยชน์ที่ผู้เจ็บป่วยได้รับจากการมาใช้บริการของรัฐ ก่อนอื่นต้องรู้ก่อนว่า บริการทางการแพทย์รักษาพยาบาลแต่ละชนิด มีต้นทุนแตกต่างกันอย่างไร ตามวิธีการนี้ บริการไหนมีต้นทุนสูง ก็เท่ากับว่า ผู้มารับการรักษาได้รับประโยชน์สูงตามไปด้วย จากนั้น ถ้าหากเรารู้ว่าผู้มารับบริการมาจากครอบครัวในชั้นรายได้อะไรบ้าง เราก็สามารถจับคู่ (match) ระหว่างระดับรายได้ของครอบครัวกับบริการทางการแพทย์ที่รัฐเป็นผู้ให้แก่ประชาชนได้<sup>๕/</sup> แต่เนื่องด้วยข้อมูลที่กำลังข้างต้นนี้ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนต่อหน่วยของโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ ก็ดี หรือ ระดับรายได้ของผู้มารับบริการรักษาพยาบาลของรัฐก็ดี ยังไม่มีหรือมีไม่สมบูรณ์ เราจึงยังไม่สามารถกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขไปยังครอบครัวตามวิธีข้างต้นได้

ด้วยเหตุนี้ฐานหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้ก็คือ การกำหนดว่า ประโยชน์ที่แต่ละกลุ่มครอบครัวได้รับจากงบประมาณสาธารณสุขนั้น เป็นไปตามสัดส่วนระหว่างส่วนกลับ (reciprocal) ของรายได้ของครอบครัวนั้นต่อส่วนกลับของรายได้ของทุกครอบครัว<sup>๖/</sup> ซึ่งการสมมุติเช่นนี้เป็นการประเมินให้ครอบครัวที่มีรายได้น้อยเท่าใด จะยิ่งได้รับประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น เหตุผลก็คือว่า การขอรับบริการรักษาพยาบาลจากรัฐนั้น ควรจะมีส่วนสัมพันธ์กับฐานะรายได้ของครอบครัว กล่าวคือ ครอบครัวที่ยากจนเท่าใด การต้องพึ่งบริการของรัฐย่อมมีมากขึ้นเท่านั้น ครอบครัวที่ฐานะดีย่อมมีโอกาสได้รับการรักษาพยาบาลจากรัฐบริการของ เอกชนมากกว่า



## ๕. การใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ

การป้องกันประเทศจัดได้ว่าเป็นสินค้าสาธารณะที่เห็นได้ชัดที่สุด เพราะทุกคนในประเทศจะได้รับการคุ้มครองทั่วหน้ากัน ไม่มีใครที่จะถูกกีดกันไม่ให้ได้รับประโยชน์ได้ ถึงแม้จะไม่ได้ช่วยออกค่าใช้จ่ายให้รัฐผ่านวิธีการทางภาษีอากรหรือวิธีการอื่น ๆ ก็ตาม แต่กระนั้น การจะรู้ถึงขนาดของผลประโยชน์ที่แต่ละครอบครัวได้รับนั้น โดยทางทฤษฎีแล้ว เป็นไปไม่ได้ เพราะผู้ได้รับประโยชน์มิได้เผยอุปสงค์หรือความพอใจที่แท้จริงออกมา แต่ทว่าในทางปฏิบัติ เราอาจจะเลือกพิจารณา ๒ วิธี คือ วิธีแรก สมมติให้ทุกคนในประเทศได้รับประโยชน์เท่าเทียมกันหมด เพราะฉะนั้น ถ้าประชากรมีอยู่ ๑๐๐ คน และงบประมาณป้องกันประเทศมีอยู่ ๑๐๐ บาท ผลประโยชน์โดยเฉลี่ยต่อคน ก็คือ คนละหนึ่งบาท หรือวิธีที่สอง สมมติว่า ประโยชน์ที่ราษฎรจะได้รับจากการใช้จ่ายในการป้องกันประเทศนั้น ขึ้นอยู่กับฐานะทางรายได้หรือความมั่งคั่งของราษฎรแต่ละคน กล่าวคือ ถ้าใครร่ำรวยหรือมั่งมีมาก ก็ย่อมจะเห็นคุณค่าของความคุ้มครองจากรัฐมาก ใครที่ยากจนก็ไม่มีสิ่งผูกพัน (stakes) ที่จะต้องพึ่งให้รัฐช่วยคุ้มครองให้มากเท่าใด วิธีการที่สองนี้ออกจะมีเหตุมีผลดีกว่า หรืออย่างน้อยก็มีได้เร็วไปกว่า การสมมติให้ทุกคนได้รับประโยชน์เท่ากันตามวิธีที่หนึ่ง เพราะฉะนั้น การวิจัยครั้งนี้ จึงได้กระจายงบประมาณการป้องกันประเทศไปยังครอบครัวตามแบบแผนการกระจายรายได้ที่เป็นตัวเงินของครอบครัว

## ๖. การใช้จ่ายในการบริหารทั่วไป

ถึงแม้ว่าการบริหารทั่วไปของรัฐบาลจะมีลักษณะทางสินค้าสาธารณะคล้ายคลึงกับการป้องกันประเทศ แต่เหตุผลที่ใช้กระจายผลประโยชน์ของการป้องกันประเทศไปยังครอบครัว คงใช้ไม่ได้กับการกระจายผลประโยชน์ของการบริหารราชการของรัฐโดยทั่วไป เพราะสำหรับเรื่องหลังนี้ เรื่องผลประโยชน์และความสูญเสียในทรัพย์สินเงินได้ของแต่ละคน คงไม่ขึ้นอยู่กับการบริหารราชการโดยทั่วไป เหมือนกับที่ขึ้นอยู่กับเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการกระจายผลประโยชน์ของการบริหารราชการโดยทั่วไปจึงสมมติให้กระจายตามแบบแผนการกระจายจำนวนครอบครัวตามชั้นรายได้ต่าง ๆ กัน หรืออีกนัยหนึ่ง ให้แต่ละ

ครอบครัวได้รับประโยชน์เท่าเทียมกันหมด

#### ๗. การชำระหนี้เงินกู้

ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวถึงแล้วในตอนก่อน ผลประโยชน์ของงบการชำระหนี้เงินกู้ จะตกอยู่กับผู้ที่เป็นเจ้าหนี้รัฐบาลหรือผู้ให้รัฐบาลกู้ยืมเงินนั่นเอง เนื่องจากเราไม่ทราบว่า เจ้าหนี้ดังกล่าวมีฐานะทางรายได้อย่างไรบ้าง จึงจำเป็นต้องสมมุติหลักเกณฑ์ที่จะใช้กระจาย ผลประโยชน์ขึ้นมา หลักเกณฑ์ที่ตกลงใช้ ก็คือ ให้ ๕๐% ของงบดังกล่าวกระจายไปยังกลุ่ม รายได้สองกลุ่มรายได้สูงสุดเท่านั้น และอีก ๕๐% ที่เหลือกระจายไปยังครอบครัวตามแบบแผน การกระจายรายได้ของครอบครัวทั่วประเทศ.

#### ผลการวิจัย

เช่นเดียวกับการวิเคราะห์ผลการวิจัยภาระภาษีในบทที่ ๓ การวิเคราะห์ผล การวิจัยในบทนี้ จะแบ่งออกเป็น ๔ ลักษณะ หรือ ๔ วิธีด้วยกัน กล่าวคือ วิธีที่หนึ่งจะวิเคราะห์ ลักษณะการได้ประโยชน์จากรัฐของครอบครัวแยกเป็นรายภาค วิธีที่สอง พิจารณา การกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะที่ตกอยู่กับครอบครัวทั่วประเทศ ตามชั้นรายได้ ต่าง ๆ กัน วิธีที่สาม จะดูถึงอัตราการได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายที่แท้จริง (Effective Expenditure Rate) จากการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐ ว่าประโยชน์ที่ได้รับหลังจากได้ ประเมินออกมาเป็นตัวเลขแล้ว เทียบกับฐานะทางรายได้ของครอบครัวนั้น ๆ เป็นเช่นไร และวิธีที่สี่ คือ การเปรียบเทียบสภาพการกระจายรายได้ก่อนได้รับบริการสาธารณะจากรัฐ และหลังได้รับบริการสาธารณะจากรัฐเพื่อดูว่า การกระจายรายได้เปลี่ยนไปเช่นใด

#### ๑. การกระจายผลประโยชน์เป็นรายภาค

งบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลถูกกำหนดขึ้นที่ส่วนกลางที่กรุงเทพฯ จากนั้น ก็กระจายการใช้จ่ายออกไปยังส่วนต่าง ๆ ของประเทศตามโครงการหรือแผนงานของกระทรวง

ทบวงกรมต่าง ๆ (หรือกระจายไปยังต่างประเทศ เช่น งานของกระทรวงการต่างประเทศ แต่แน่นอนผลประโยชน์นั้นจะสมมุติให้ตกอยู่กับครอบครัวในประเทศ) ภาคใดก็จะได้รับผลประโยชน์จากงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐเท่าใด ก็จะได้จากโครงการที่ทำอยู่ หรือเป็นของภาคนั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น ถ้ามีการสร้างถนนในภาคใด ภาคนั้นก็จะเป็นภาคที่ได้รับประโยชน์จริงอยู่ ครอบครัวในภาคอื่น ย่อมมีส่วนได้รับประโยชน์จากถนนที่สร้างใหม่นี้ด้วย แต่ทว่าในระยะสั้น เราจะนับแต่เฉพาะผู้ได้รับประโยชน์จริง ๆ รอบแรก (primary beneficiaries) เท่านั้น หรือในกรณีที่โครงการการใช้จ่ายนั้นให้ประโยชน์แก่ทุกภาคโดยทั่วไปเช่น การป้องกันประเทศ ประโยชน์นั้น ๆ ก็จะกระจายไปยังภาคต่าง ๆ ตามสัดส่วนของจำนวนครอบครัวในแต่ละภาคเป็นหลัก รายละเอียดสำหรับฐานหรือหลักเกณฑ์การกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางได้แสดงไว้แล้วในภาคผนวก ค, และผลลัพธ์ที่ได้จะดูได้จากตาราง ๔-๒ ข้างล่างนี้

ตารางที่ ๔-๒ แสดงถึงการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางไปยังภาคต่าง ๆ แบ่งตามประเภทของการใช้จ่ายหรือลักษณะงาน จะเห็นได้ว่า การใช้จ่ายด้านเศรษฐกิจส่งผลประโยชน์ให้แก่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด คือ ๓๘.๙% ของการใช้จ่ายประเภทนี้ทั้งหมดในขณะที่ภาคใต้ได้รับประโยชน์เพียง ๕.๒% เท่านั้นเอง ภาคใต้ ดูจะเป็นภาคที่ถูกละเลยจากรัฐบาลกลางมากที่สุดในปี ๒๕๑๕ นี้ เพราะแม้แต่ภาคกรุงเทพมหานครก็ยังได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายทางเศรษฐกิจถึง ๙.๕% ส่วนภาคกลางนั้น ได้รับประโยชน์การใช้จ่ายด้านชลประทานมากเป็นพิเศษ จึงทำให้ส่วนแบ่งผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจนี้สูงถึง ๓๕.๗% การใช้จ่ายในการศึกษาก็เช่นเดียวกัน ภาคใต้ได้รับประโยชน์เพียง ๑๓.๔% ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้สูงกว่าเล็กน้อย คือ ๑๘.๖% ผลประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านการศึกษาส่วนใหญ่ตกอยู่กับภาคกลางและกรุงเทพมหานคร ซึ่งสองภาคนี้รวมกันได้รับประโยชน์ประมาณครึ่งหนึ่งของการใช้จ่ายด้านนี้ทั้งหมดของประเทศ เฉพาะงบประมาณอุดมศึกษาอย่างเดียว ภาคกรุงเทพมหานคร ก็ได้รับประโยชน์ตั้งครึ่งหนึ่งแล้ว หรือกล่าวง่าย ๆ ก็คือว่า ประมาณครึ่งหนึ่งของนิสิตนักศึกษาในมหาวิทยาลัยมาจากครอบครัวในกรุงเทพมหานครนี้เอง

ตารางที่ ๔-๒: อัตราส่วนร้อยละของการกระจายผลประโยชน์ของงบประมาณรายจ่ายของ  
รัฐบาล ไปตามภาคต่าง ๆ ตามลักษณะงาน ปี ๒๕๑๔

รายจ่ายตามลักษณะงาน	ทั่วประเทศ	อีสาน	กทม.	เหนือ	กลาง	ใต้
๑. ด้านเศรษฐกิจ	๑๐๐.๐	๓๘.๕	๕.๕	๑๘.๘	๓๕.๗	๕.๒
๑.๑ การเกษตร	๑๐๐.๐	๑๖.๐	๐.๒	๑๕.๗	๖๐.๔	๗.๖
๑.๒ การพลังงานและเชื้อเพลิง	๑๐๐.๐	๕.๕	๖๗.๘	๕.๓	๑๗.๕	๘.๑
๑.๓ การอุตสาหกรรม	๑๐๐.๐	๖.๘	๓๕.๒	๕.๘	๔๒.๖	๕.๖
๑.๔ การขนส่งและคมนาคม	๑๐๐.๐	๘๘.๕	๑๓.๕	๒๑.๕	๑๗.๑	๒.๗
๑.๕ งานด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ	๑๐๐.๐	๒๕.๓	๑๕.๐	๒๐.๓	๒๓.๑	๑๒.๒
๒. ด้านการศึกษา	๑๐๐.๐	๑๘.๖	๒๘.๓	๑๘.๒	๒๑.๔	๑๓.๕
๒.๑ ประถมศึกษา	๑๐๐.๐	๒๐.๑	๒๖.๕	๑๘.๐	๒๑.๕	๑๓.๕
๒.๒ มัธยมและอาชีวศึกษา	๑๐๐.๐	๑๘.๖	๒๕.๘	๑๕.๕	๒๖.๗	๑๓.๐
๒.๓ อุดมศึกษา	๑๐๐.๐	๘.๐	๕๐.๐	๒๐.๐	๑๐.๐	๑๒.๐
๒.๔ ด้านการศึกษาอื่น ๆ	๑๐๐.๐	๒๕.๓	๑๒.๒	๒๑.๗	๒๔.๗	๑๖.๑
๓. ด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม	๑๐๐.๐	๒๕.๖	๒๒.๖	๑๕.๑	๒๑.๖	๑๑.๒
๔. ด้านบริหารทั่วไป	๑๐๐.๐	๑๘.๐	๒๗.๕	๑๗.๐	๒๖.๔	๑๑.๕
๔.๑ การป้องกันประเทศ	๑๐๐.๐	๑๖.๗	๒๒.๗	๑๕.๖	๒๘.๗	๑๒.๓
๔.๒ การรักษาความสงบภายใน	๑๐๐.๐	๒๑.๑	๒๓.๐	๑๖.๒	๒๗.๕	๑๒.๒
๔.๓ การบริหารราชการทั่วไป	๑๐๐.๐	๑๗.๑	๓๕.๑	๑๓.๑	๒๒.๖	๕.๑
๔.๔ อื่น ๆ	๑๐๐.๐	๓๓.๕	๘.๖	๒๓.๐	๒๑.๘	๑๓.๑
๕. ด้านชำระหนี้เงินกู้	๑๐๐.๐	๑๐.๐	๕๘.๒	๗.๕	๑๕.๕	๘.๘
<b>รายจ่ายทั้งหมด</b>	<b>๑๐๐.๐</b>	<b>๒๐.๓</b>	<b>๒๗.๓</b>	<b>๑๖.๗</b>	<b>๒๕.๔</b>	<b>๑๐.๓</b>

สิ่งที่น่าสนใจ เกี่ยวกับลักษณะผลประโยชน์ของกรใช้จ่ายด้านอุดมศึกษาอีกอย่างหนึ่ง คือ ภาคใต้ได้รับประโยชน์สูงกว่าภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี ๒๕๑๕ นี้ (๑๒.๐% เทียบกับ ๑๐.๐% และ ๘.๐% ตามลำดับ) แสดงว่า ภาคใต้ถึง เป็นภาคเล็ก แต่ก็มีจำนวน นักศึกษาในระดับอุดมศึกษาสูงกว่าอีกสองภาคดังกล่าว

การใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม เป็นประโยชน์แก่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณหนึ่งในสี่ของประโยชน์ทั้งหมด ซึ่งไม่ได้มากไปกว่าภาคกลางและกรุงเทพมหานครเท่าไรนัก ส่วนด้านบริการทั่วไปของรัฐบาลซึ่งรวมการป้องกันประเทศด้วยนั้น กรุงเทพมหานคร กับภาคกลางยังคง เป็นภาคที่ได้รับผลประโยชน์ในระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประโยชน์จากการบริหารราชการโดยทั่วไป กรุงเทพมหานครได้รับมากที่สุด ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่ แปลกอะไร เพราะกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของการบริหารและปกครองประเทศ ฐานะที่ดี ของครอบครัวในภาคกรุงเทพมหานคร เป็นเหตุผลอย่างหนึ่งที่ภาคนี้ได้รับประโยชน์จากการใช้ จ่ายด้านชำระหนี้เงินกู้มากกว่าภาคอื่น ๆ (ประมาณ ๕๘.๒%)

ตารางที่ ๔-๓ นำเอาข้อมูลที่ได้จากการคำนวณภาษีแคระห์ที่ละเอียดขึ้นไป อีกชั้นหนึ่ง คือโดยการคำนวณหาผลประโยชน์ต่อรายได้ของครอบครัวและผลประโยชน์ต่อ ครอบครัว จากตารางนี้จะเห็นว่า ประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมด นั้น ครอบครัวในกรุงเทพฯ ได้รับมากที่สุด คือ ๑๔,๓๗๘ บาท ถัดลงไปก็ ภาคกลาง ๕,๒๕๑ บาท ภาคใต้ ๓,๕๔๒ บาท ภาคเหนือ ๓,๓๐๑ บาท และภาคตะวันออกเฉียงเหนือเหนือที่น้อยที่สุด ๒,๗๖๗ บาท แต่เมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์นี้ต่อรายได้ของครอบครัวของแต่ละภาค สัดส่วนดังกล่าวสูงที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ๔๗.๑% และต่ำที่สุด ภาคใต้ คือ ๓๒.๑% การที่ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือได้รับสัดส่วนผลประโยชน์สูงนี้ เป็นเพราะฐานรายได้อยู่ในระดับต่ำมาก มากกว่า เพราะว่า ผลประโยชน์ที่ได้รับอยู่ในระดับสูงเป็นพิเศษ ถ้าจะมีข้อสรุปอะไรที่มีผล ทางนโยบายจากตารางที่ ๔-๓ นี้บ้าง ก็เห็นจะได้แก่ข้อ เสนอที่ว่าครอบครัวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยส่วนรวมในระดับที่ต่ำมาก นโยบาย ที่จะทำให้การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น ควรจะรวมถึงการ สร้างประโยชน์ให้

ตารางที่ ๔-๓ การเปรียบเทียบผลประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล  
แบ่งเป็นรายภาค ปี ๒๕๑๕

	ทั่วประเทศ	อีสาน	กรุงเทพฯ	เหนือ	กลาง	ใต้
๑. ผลประโยชน์ที่ได้รับทั้งหมด (ล้านบาท)	๒๘,๑๔๐.๗	๕๗๒๐.๕	๗๖๘๔.๓	๔๖๕๔.๕	๗๑๔๙.๕	๒๘๙๒.๐
๒. อัตราส่วนร้อยละ	๑๐๐.๐	๒๐.๓	๒๗.๓	๑๖.๗	๒๕.๔	๑๐.๓
๓. ผลประโยชน์ต่อครอบครัวในแต่ละภาค (บาท)	๔,๕๓๗	๒๑๖๗	๑๕๓๗๕	๓๓๐๑	๕๒๕๑	๓๕๔๒
๔. ผลประโยชน์ต่อรายได้ของแต่ละภาค (%)	๓๘.๔	๔๗.๑	๔๖.๒	๓๒.๖	๓๕.๐	๓๒.๑

แก่ครอบครัวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนี้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อยู่ในลำดับแรก ๆ ด้วย

๒. การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นของรายได้และตามกลุ่มครอบครัว

หลังจากที่เราทราบขนาดของการใช้จ่าย (หรือประโยชน์) ในแต่ละภาคแล้ว เราก็ใช้ฐานหรือหลักเกณฑ์ตามที่ได้กล่าวถึงแล้วในบทที่สอง และตอนต้นของบทนี้ กระจายผลประโยชน์ดังกล่าวไปยังกลุ่มครอบครัวตามชั้นรายได้ต่าง ๆ กัน แต่สำหรับการวิจัยครั้งนี้ เราสนใจแต่ผลกระทบต่อครอบครัวทั้งประเทศเท่านั้น เราจึงได้รวบรวมการกระจายผลประโยชน์เป็นรายภาคเสียใหม่ให้เป็นการกระจายผลประโยชน์ของครอบครัวทั้งประเทศ ซึ่งผลที่ได้ ได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๔-๔

ตารางที่ ๔-๔: การกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อครอบครัวไทย แบ่งตามชั้นของรายได้ที่เป็นตัวเงิน ปี ๒๕๑๕

ประเภทของรายจ่าย	ชั้นของรายได้								ทุกชั้น
	ต่ำกว่า ๓๐๐๐	๓๐๐๐- ๕๙๙๙	๖๐๐๐- ๘๙๙๙	๙๐๐๐- ๑๑๙๙๙	๑๒๐๐๐- ๑๔๙๙๙	๑๕๐๐๐- ๑๗๙๙๙	๑๘๐๐๐- ๒๙๙๙๙	๓๐๐๐๐ ขึ้นไป	
๑) ด้านเศรษฐกิจ	๔๖๑.๑	๖๑๑.๗	๔๙๑.๐	๔๕๑.๓	๓๙๗.๑	๒๓๗.๘	๘๑๗.๔	๑๙๖๘.๐	๕๕๓๕.๔
๑.๑ การเกษตร	๑๓๕.๔	๒๓๕.๖	๒๑๖.๕	๒๐๕.๒	๑๗๙.๔	๑๑๔.๘	๔๐๗.๔	๗๔๙.๔	๒๒๔๒.๓
๑.๒ การพลังงานและเชื้อเพลิง	๐.๘	๒.๐	๒.๕	๓.๒	๓.๖	๓.๑	๑๓.๑	๓๕.๔	๖๓.๗
๑.๓ การอุตสาหกรรม	๗.๖	๑๐.๖	๙.๗	๑๐.๐	๙.๙	๖.๕	๒๒.๔	๓๗.๓	๑๑๓.๐
๑.๔ การขนส่ง	๒๙๗.๓	๓๓๖.๕	๒๓๙.๒	๒๑๓.๕	๑๘๙.๓	๑๐๓.๒	๓๓๘.๓	๑๐๘๓.๓	๒๗๙๙.๖
๑.๕ งานด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ	๒๐.๐	๒๘.๐	๒๓.๑	๑๙.๕	๑๖.๙	๑๐.๖	๓๖.๒	๖๒.๖	๒๑๖.๘
๒) ด้านการศึกษา	๔๗๙.๒	๕๗๖.๖	๕๘๘.๙	๕๑๖.๑	๓๖๕.๘	๒๕๕.๑	๙๑๔.๐	๑๘๒๕.๖	๕๓๑๗.๓
๒.๑ ประถมศึกษา	๓๕๙.๒	๔๐๑.๗	๓๐๘.๗	๒๕๘.๑	๒๑๙.๓	๑๕๖.๘	๔๘๒.๐	๗๙๘.๐	๒๙๗๓.๗
๒.๒ มัธยมและอาชีวศึกษา	๔๐.๓	๘๗.๔	๘๖.๙	๘๒.๘	๗๗.๕	๕๒.๙	๑๙๗.๒	๔๓๙.๙	๑๐๖๕.๙
๒.๓ อุดมศึกษา	๒.๓	๓.๘	๒๘.๓	๒๘.๓	๓๑.๓	๓๒.๑	๑๖๒.๑	๔๗๖.๕	๗๖๕.๙
๒.๔ อื่น ๆ	๗๗.๔	๘๓.๗	๖๑.๐	๕๖.๙	๓๗.๗	๒๓.๓	๗๒.๗	๑๑๑.๓	๕๑๘.๐
๓) ด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม	๕๗๔.๑	๑๖๘.๕	๒๒๗.๗	๒๘๖.๓	๒๔๙.๕	๒๗๙.๘	๓๓๖.๗	๓๘๗.๒	๒๕๐๙.๘
๔) ด้านบริหารทั่วไป	๑๐๓๔.๒	๑๓๑๓.๘	๑๐๙๕.๒	๙๗๘.๖	๘๖๒.๑	๕๘๘.๓	๒๐๑๙.๘	๓๖๖๘.๕	๑๑๕๖๐.๕
๔.๑ การป้องกันประเทศ	๒๐๙.๕	๔๕๙.๑	๔๖๐.๙	๔๓๗.๒	๔๐๒.๐	๒๗๖.๙	๑๐๒๔.๒	๒๒๒๗.๕	๕๕๔๕.๒
๔.๒ การรักษาความสงบภายใน	๒๖๕.๑	๒๘๘.๙	๒๑๕.๗	๑๗๘.๗	๑๕๙.๑	๙๗.๑	๓๑๒.๘	๔๗๘.๕	๑๙๙๕.๙
๔.๓ การบริหารราชการทั่วไป	๕๕๙.๖	๕๖๕.๘	๔๑๙.๖	๓๖๒.๗	๓๑๑.๐	๒๑๔.๓	๖๘๒.๘	๙๑๕.๖	๔๐๒๙.๕
๕) ด้านชำระหนี้เงินกู้	๓๔.๓	๗๗.๗	๘๖.๕	๙๕.๓	๑๐๐.๓	๘๑.๑	๓๓๐.๐	๒๕๑๒.๕	๓๓๑๗.๗
รายจ่ายทั้งหมด	๒๕๘๒.๙	๒๗๔๘.๓	๒๓๘๕.๒	๒๒๒๗.๖	๑๙๗๔.๘	๑๔๘๒.๑	๔๔๑๗.๙	๑๐๓๖๑.๘	๒๘๑๘๐.๗
อัตราส่วนร้อยละ	๙.๒	๙.๘	๘.๕	๗.๙	๗.๐	๕.๑	๑๕.๗	๓๖.๘	๑๐๐.๐

ตารางที่ ๔-๔ แสดงถึงงบประมาณรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ซึ่งเรา "ประเมิน" ให้กับครอบครัวตามชั้นรายได้ต่าง ๆ กันทั่วประเทศ ตั้งแต่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ บาท จนถึง ๓๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป หรือตามนัยแห่งความหมายที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผลประโยชน์จำนวนเต็ม (absolute expenditure benefits) ที่ครอบครัวในแต่ละชั้นรายได้ได้รับจากรัฐบาล ลำพังตารางที่ ๔-๔ นี้เอง เราไม่สามารถวิเคราะห์ถึงผลอะไรได้ลึกซึ้งนัก นอกจากจะชี้ให้เห็นว่า แต่ละชั้นรายได้ได้รับผลประโยชน์จากงบประมาณรายจ่ายของรัฐเป็นปริมาณเท่าใด และในสัดส่วนเท่าใด ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มครอบครัวในชั้นรายได้ต่ำสุดได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาลกลาง คิดเป็นเงินประมาณ ๒๕๘๒.๕ ล้านบาท หรือ ๕.๒% ของรายจ่ายทั้งหมดในขณะที่กลุ่มครอบครัวในชั้นรายได้สูงสุดได้รับประโยชน์จำนวนเต็ม คิดเป็นเงิน ๑๐๓๖๑.๘ ล้านบาท หรือ ๓๖.๘% ของประโยชน์ทั้งหมด การกระจายผลประโยชน์จะเห็นได้ชัดเจนขึ้น หากเราจะจัดครอบครัวทั้งหมดให้เป็นห้ากลุ่มเท่า ๆ กัน เรียงจากรายได้ต่ำที่สุด จนถึงรายได้สูงสุด เหมือนกับที่เคยทำมาแล้วในการวิเคราะห์ภาวะของภาษีอากรในบทก่อน การกระจายผลประโยชน์ตามกลุ่มครอบครัวห้ากลุ่มเท่า ๆ กันของปี ๒๕๑๕ และของปี ๒๕๐๖ และ ปี ๒๕๑๒ ด้วย เพื่อการเปรียบเทียบ กับได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๔-๕

ตารางที่ ๔-๕: การกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะต่อครอบครัวไทย แบ่งตามกลุ่มครอบครัวห้ากลุ่มเท่า ๆ กัน ปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕

กลุ่มห้ากลุ่ม (Quintiles)	๒๕๐๖	๒๕๑๒	๒๕๑๕
๒๐% ต่ำสุด	๕.๒	๗.๘	๖.๘
๒๐% ที่สอง	๘.๘	๘.๘	๗.๐
๒๐% ที่สาม	๑๑.๑	๑๒.๗	๑๐.๒
๒๐% ที่สี่	๑๗.๕	๒๐.๓	๑๗.๗
๒๐% สูงสุด	๕๗.๕	๕๐.๓	๕๘.๓
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
<u>ในกลุ่ม ๒๐% สูงสุด</u>			
๑๐% สูงสุด	๓๘.๒	๓๓.๘	๔๒.๖
๕% สูงสุด	๒๖.๒	๒๑.๖	๓๐.๐
๑% สูงสุด	๕.๕	๖.๖	๑๑.๘

ที่มา: คำนวณจากการใช้ค่าสัมประสิทธิ์ของ Lorenz Functions ของแบบแผนการกระจายผลประโยชน์แต่ละปี ดูภาคผนวก ง.



จากตารางที่ ๔-๕ เราจะเห็นว่า แม้ระบบการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐก็มีความเหลื่อมล้ำอยู่ไม่น้อย ในปี ๒๕๑๕ ครอบครัวที่ยากจนที่สุด หนึ่งในห้าได้รับประโยชน์จากรัฐเพียง ๖.๘% ของประโยชน์ทั้งหมดที่รัฐเสนอให้ ในขณะที่กลุ่มครอบครัวที่ฐานะดีที่สุด ๒๐% สุดท้ายได้รับประโยชน์จากระบบการคลังด้านรายจ่ายถึง ๕๘.๓% มากกว่ากลุ่มแรกถึงเกือบ ๘ เท่า เมื่อเทียบกับแบบแผนการกระจายผลประโยชน์ของปี ๒๕๑๕ กับปี ๒๕๑๒ และปี ๒๕๐๖ ก็จะเห็นว่า ประโยชน์ที่รัฐให้กับกลุ่มครอบครัวที่ยากจน ๒๐% แรก ลดน้อยถอยลงเป็นลำดับจาก ๘.๒% ในปี ๒๕๐๖ มาเป็น ๗.๘% ในปี ๒๕๑๒ และในที่สุดเหลือเพียง ๖.๘% ในปี ๒๕๑๕ ส่วน ๒๐% ของครอบครัวที่รวยที่สุดได้ประโยชน์จากรัฐคิดเป็นอัตราส่วนเท่ากับ ๕๓.๔% ในปี ๒๕๐๖ ลดลงเหลือ ๕๐.๓% ในปี ๒๕๑๒ แต่เพิ่มขึ้นเป็น ๕๘.๓% ในปี ๒๕๑๕ แสดงว่าประโยชน์ที่ให้แก่มูลุุ่มรายได้ศึกษานี้มีแนวโน้มจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้อยู่บ้างในปี ๒๕๑๒ แต่แล้วกลับทำให้สถานการณ์ยิ่งเลวลงอีกในปี ๒๕๑๕ เมื่อดูส่วนแบ่งผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นประกอบด้วย ก็จะเห็นว่า ในปี ๒๕๑๕ ผลประโยชน์โดยเปรียบเทียบของ ๘๐% ของครอบครัวทั่วประเทศลดลงจากเมื่อปี ๒๕๐๖ มีเฉพาะ ๒๐% แรกเท่านั้น ที่ได้รับผลประโยชน์โดยเปรียบเทียบสูงขึ้น ซึ่งเป็นการแสดงว่า ยิ่งนานวันเข้า ระบบการคลังด้านรายจ่ายของรัฐบาลก็มีทำที่ที่จะช่วยแก้ปัญหา เรื่องการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ได้น้อยลง<sup>๑/</sup>

### ๓. อัตราการได้รับประโยชน์ที่แท้จริง (Effective Expenditure Rate)

ผลประโยชน์ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น เป็นผลประโยชน์จำนวนเต็ม (absolute benefits) ที่เราประเมินให้กับครอบครัวตามขั้นรายได้ต่าง ๆ กัน แต่การดูผลประโยชน์จำนวนเต็มอย่างเดียวไม่ได้บอกเรา เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การได้รับประโยชน์ตามฐานะรายได้ของครอบครัว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกันกับการเสียภาษีตามความสามารถที่เสียได้เพียงแต่ประเด็นของมันจะตรงกันข้ามเท่านั้น กล่าวคือ ในการเก็บภาษีอากรเพื่อผลทางการกระจายรายได้ รัฐบาลควรเก็บจากผู้ที่สามารถเสียได้มาก (คือมีรายได้สูง) โดยเปรียบเทียบแล้วมากกว่าผู้สามารถเสียได้น้อย (คือมีรายได้น้อย) ในการใช้จ่ายสาธารณะนั้น รัฐบาลควรจะให้ประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อยมากกว่าผู้มีรายได้มาก ซึ่งเป็นสิ่งซึ่งตรงกันข้ามกัน ฉะนั้น วิธีที่

จะดูว่า รัฐบาลได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นี้เพียงใด ก็โดยการดูที่อัตราการได้รับประโยชน์ที่แท้จริง ซึ่งคำนวณมาจากการหารผลประโยชน์จำนวนเต็มของแต่ละชั้นของรายได้ด้วยรายได้ที่เป็นตัวเงินของกลุ่มครอบครัวในชั้นรายได้นั้น ๆ อัตราดังกล่าวได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๔-๖

ตามตารางที่ ๔-๖ จะเห็นว่า ถึงแม้ว่าครอบครัวรายได้ต่ำสุด จะได้รับประโยชน์จำนวนเต็มไม่มากนัก แต่เมื่อเทียบ เป็นสัดส่วนกับรายได้ที่เป็นตัวเงิน ซึ่งไม่มากนักแล้ว ผลก็คือ อัตราการได้รับประโยชน์จากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลนั้นสูงถึง ๔๓.๔% ซึ่งมากกว่าสอง เท่าของอัตราเดียวกันของชั้นรายได้ที่สูงถัดขึ้นไป (๔๕.๔%) แต่สูงจากสองชั้นรายได้ที่ต่ำสุดขึ้นมา อัตราการได้รับประโยชน์ที่แท้จริงจะมีลักษณะที่ค่อนข้างคงที่ คือจะขึ้น ๆ ลง ๆ อยู่ในระหว่างอัตรา ๓๒.๗% ถึง ๓๙.๓% เท่านั้น ซึ่งแสดงว่า ต่อครอบครัวส่วนใหญ่ของประเทศแล้ว ผลประโยชน์ที่รัฐบาลให้แก่ครอบครัวผ่านระบบการใช้จ่ายของรัฐ มีลักษณะที่เป็นสัดส่วนกับรายได้ของแต่ละชั้นรายได้ ลักษณะดังกล่าวนี้ มิได้แตกต่างไปจากแบบแผนของอัตราการได้รับประโยชน์ที่แท้จริงของระบบการคลังด้านการใช้จ่ายของปี ๒๕๐๖ และปี ๒๕๑๒ เท่าไรนัก ดังจะเห็นได้จากรูป ๔-๑ ซึ่งเขียนขึ้นมาโดยใช้ข้อมูลของการศึกษาทำนองเดียวกันกับการศึกษาในปัจจุบัน สำหรับปี ๒๕๑๕

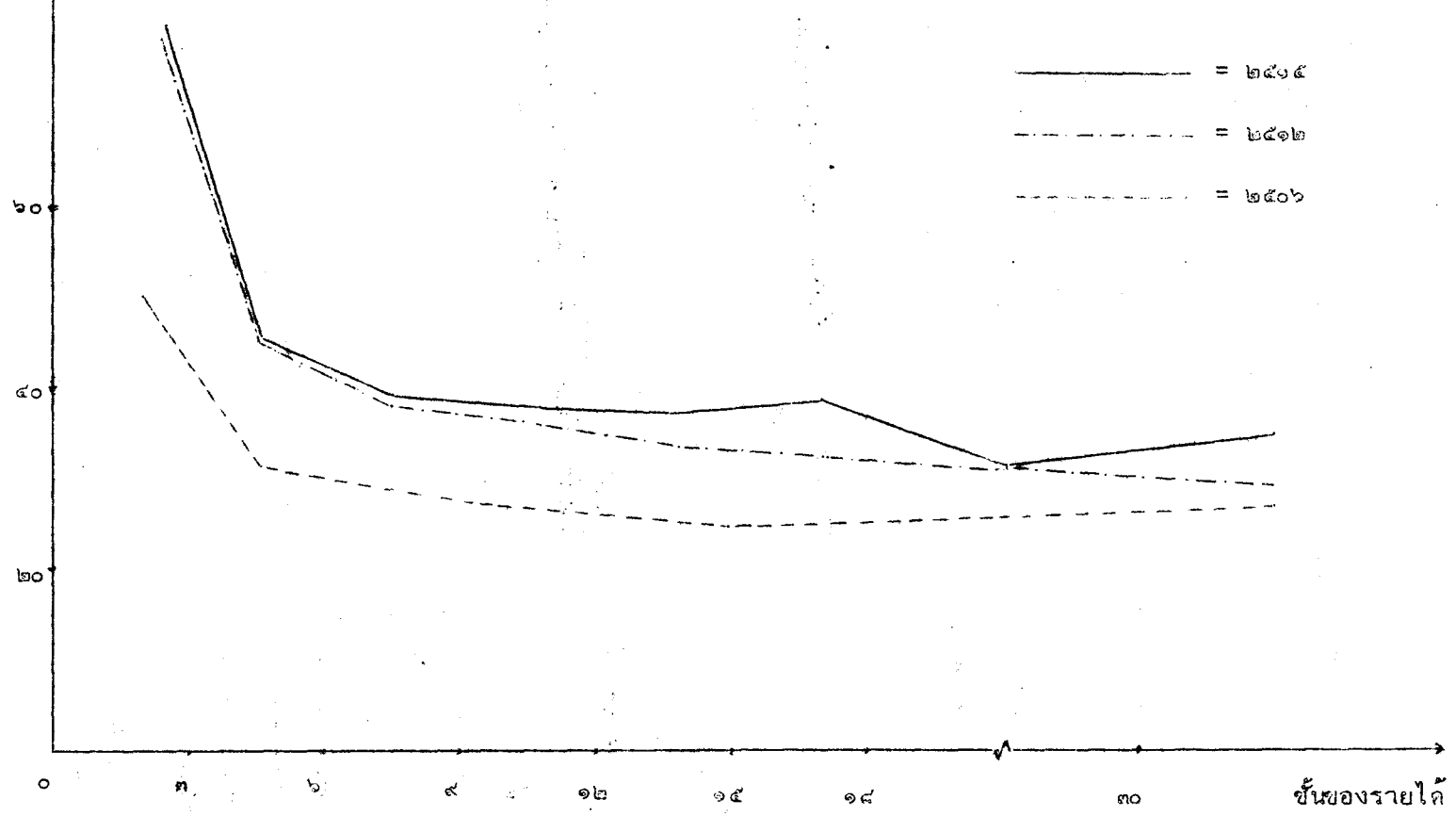
ถ้าจะดูด้วยสายตาธรรมดา ๆ โดยไม่ต้องมีการวัดอย่างแน่ชัด เราพอจะกล่าวได้ว่า เส้นที่แสดงถึงอัตราการได้รับประโยชน์ตลอดช่วงของชั้นรายได้ที่มีการลาดลงโดยตลอด จากชั้นรายได้ต่ำสุดไปยังชั้นรายได้สูงสุด (จากซ้ายไปขวาตามรูป ๔-๑) ย่อมหมายถึง ระบบการใช้จ่ายที่ถดถอย (regressive) หรือช่วยคนจน (pro-poor) แต่ถ้ามีการลาดขึ้น จากซ้ายไปขวา ก็หมายความว่า ยิ่งรายได้สูง ผลประโยชน์ที่ได้รับก็ยิ่งสูงขึ้นด้วย ซึ่งย่อมหมายถึง ระบบการใช้จ่ายสาธารณะที่ก้าวหน้า (progressive) หรือช่วยคนรวย (pro-rich) แต่ถ้า เส้นอัตราการได้รับประโยชน์ที่แท้จริงขนานไปกับแกนนอน ก็แสดงว่า การใช้จ่ายสาธารณะไม่ได้ช่วยฐานะ โดยเปรียบเทียบของทั้งคนจนหรือคนรวยให้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด จากการศึกษาจากรูป ๔-๑ เราพอสรุปได้ว่า โดยทั่วไป ระบบการคลังด้านรายจ่ายของรัฐ มีลักษณะถดถอยในสองชั้นรายได้ต่ำสุด แต่ค่อนข้างไปในทาง เป็นสัดส่วนกับรายได้ในชั้นรายได้ที่สูงขึ้น เฉพาะปี ๒๕๑๒ กับปี ๒๕๑๕ มีความคล้ายคลึงกันมากในอัตราการได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

ตารางที่ ๔-๖: อัตราการได้รับประโยชน์ที่แท้จริง (Effective Expenditure Rates) ของครอบครัวไทย ปี ๒๕๑๕

ประเภทของรายจ่าย	ต่ำกว่า ๓๐๐๐	๓๐๐๐- ๕๙๙๙	๖๐๐๐- ๘๙๙๙	๙๐๐๐- ๑๑๙๙๙	๑๒๐๐๐- ๑๔๙๙๙	๑๕๐๐๐- ๑๗๙๙๙	๑๘๐๐๐- ๒๔๙๙๙	๓๐๐๐๐ ขึ้นไป	ทุกชั้น
๑) บ้านเศรษฐกิจ	๑๖.๗	๑๐.๑	๘.๑	๗.๘	๗.๕	๖.๕	๖.๐	๖.๖	๗.๕
๑.๑ การเกษตร	๔.๘	๓.๘	๓.๖	๓.๖	๓.๔	๓.๑	๓.๐	๒.๕	๓.๑
๑.๒ การพลังงานและเชื้อเพลิง	๐.๐	๐.๐	๐.๐	๐.๑	๐.๑	๐.๑	๐.๑	๐.๑	๐.๑
๑.๓ การอุตสาหกรรม	๐.๓	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๐.๑	๐.๒
๑.๔ การขนส่ง	๑๐.๘	๕.๖	๓.๘	๓.๗	๓.๖	๒.๘	๒.๕	๓.๖	๓.๘
๑.๕ งานด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ	๐.๗	๐.๕	๐.๕	๐.๓	๐.๓	๐.๓	๐.๓	๐.๒	๐.๓
๒) ด้านการศึกษา	๑๗.๓	๙.๕	๘.๐	๗.๒	๖.๙	๗.๐	๖.๘	๖.๑	๗.๓
๒.๑ ประถมศึกษา	๑๓.๐	๖.๖	๕.๑	๔.๘	๔.๑	๔.๐	๓.๖	๒.๗	๔.๑
๒.๒ มัธยมและอาชีวศึกษา	๑.๕	๑.๕	๑.๕	๑.๕	๑.๕	๑.๕	๑.๕	๑.๕	๑.๕
๒.๓ อุดมศึกษา	๐.๑	๐.๖	๐.๔	๐.๕	๐.๖	๐.๙	๑.๒	๑.๖	๑.๐
๒.๔ อื่น ๆ	๒.๖	๑.๕	๑.๐	๐.๖	๐.๗	๐.๖	๐.๕	๐.๕	๐.๗
๓) ด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม	๒๐.๘	๒.๖	๓.๖	๕.๐	๕.๗	๗.๖	๒.๕	๑.๓	๓.๕
๔) ด้านบริหารทั่วไป	๓๗.๕	๒๑.๗	๑๘.๐	๑๗.๐	๑๖.๓	๑๖.๑	๑๕.๐	๑๒.๒	๑๕.๘
๔.๑ การป้องกันประเทศ	๗.๖	๗.๖	๗.๖	๗.๖	๗.๖	๗.๖	๗.๖	๗.๖	๗.๖
๔.๒ การรักษาความสงบภายใน	๙.๖	๔.๘	๓.๖	๓.๑	๒.๘	๒.๗	๒.๓	๑.๖	๒.๗
๔.๓ การบริหารราชการทั่วไป	๒๐.๓	๙.๕	๖.๘	๖.๓	๕.๙	๕.๘	๕.๑	๓.๐	๕.๕
๕) ด้านชำระหนี้เงินกู้	๑.๒	๑.๓	๑.๕	๑.๗	๑.๙	๒.๒	๒.๕	๘.๕	๕.๕
รายจ่ายทั้งหมด	๕๓.๕	๔๕.๕	๓๙.๓	๓๘.๗	๓๗.๓	๓๙.๕	๓๒.๗	๓๕.๕	๓๘.๕

อัตราการรับ  
ประโยชน์ที่แท้จริง

(%)



รูปที่ ๔-๑: อัตราการได้รับประโยชน์ที่แท้จริง ปี ๒๕๑๔, ๒๕๑๒ และ ๒๕๐๖



ตารางที่ ๔-๘: การกระจายรายได้ที่เป็นตัวเงินภายหลังการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล  
แบ่งตามกลุ่มครอบครัวห้ากลุ่มเท่า ๆ กันทั่วประเทศ ปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕

(อัตราส่วนร้อยละ)

กลุ่มห้ากลุ่ม (Quintiles)	๒๕๐๖		๒๕๑๒		๒๕๑๕	
	ก่อน รายจ่าย	หลัง รายจ่าย	ก่อน รายจ่าย	หลัง รายจ่าย	ก่อน รายจ่าย	หลัง รายจ่าย
๒๐% ต่ำสุด	๒.๕	๔.๘	๓.๔	๔.๑	๒.๔	๓.๖
๒๐% ที่สอง	๖.๒	๖.๖	๖.๑	๖.๙	๕.๑	๕.๗
๒๐% ที่สาม	๑๐.๕	๑๐.๖	๑๐.๙	๑๑.๕	๙.๗	๙.๙
๒๐% ที่สี่	๒๐.๙	๑๘.๙	๑๙.๒	๒๐.๒	๑๘.๔	๑๘.๒
๒๐% สูงสุด	๕๙.๕	๕๙.๑	๖๐.๙	๕๗.๓	๖๔.๕	๖๒.๖
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
<u>ในกลุ่ม ๒๐% สูงสุด</u>						
๑๐% สูงสุด	๔๒.๒	๔๒.๖	๔๓.๙	๔๐.๐	๔๗.๕	๔๖.๑
๕% สูงสุด	๒๘.๔	๒๙.๔	๓๑.๑	๒๖.๕	๓๕.๕	๓๒.๖
๑% สูงสุด	๙.๖	๑๐.๙	๑๐.๕	๘.๙	๑๕.๐	๑๓.๐

เราทราบดีแล้วว่า การกระจายรายได้ใหม่ ที่เห็นส่วนแบ่งรายได้ของชั้นรายได้  
สูงสุดลดลง และส่วนแบ่งรายได้ของชั้นรายได้ต่ำสุดเพิ่มขึ้นในขณะที่ส่วนแบ่งของชั้นรายได้ตรง  
กลางไม่เปลี่ยนแปลงมาก ย่อมหมายถึงการกระจายรายได้ใหม่ที่จะมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น  
ข้อเท็จจริงนี้เห็นได้ชัดจากการกระจายรายได้ก่อนและหลังรายจ่ายของปี ๒๕๑๕ ตามที่แสดง  
ในตารางที่ ๔-๗ สองชั้นรายได้แรกมีส่วนแบ่งรายได้ที่สูงขึ้นภายหลังการใช้จ่ายสาธารณะจาก  
๓.๙% และ ๘.๓% มาเป็น ๕.๓% และ ๘.๗% ตามลำดับ ในขณะที่สองชั้นรายได้สูงสุดมีส่วน  
แบ่งรายได้ลดลงจาก ๑๘.๕% และ ๔๑.๐% มาเป็น ๑๗.๗% และ ๓๙.๙% ตามลำดับ ลักษณะ  
เช่นนี้น่าคล้ายคลึงกับความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ภายหลังการใช้จ่ายของปี ๒๕๐๖

และ ๒๕๑๒ ซึ่งคงจะสรุปได้เช่นเดียวกันว่า การกระจายรายได้ของครอบครัวภายหลังผล  
กระทบทางรายจ่ายของรัฐบาลมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น ตารางที่ ๔-๘ ยืนยันผลตาม  
ตารางที่ ๔-๗ อีกรูปแบบหนึ่ง จุดที่ควรพิจารณาคือ ความเปลี่ยนแปลงในฐานะทางรายได้  
โดยเปรียบเทียบของกลุ่มครอบครัว ๒๐% แรก และกลุ่มครอบครัว ๒๐% สูงสุด ซึ่งเป็นไปใน  
ทิศทางเดียวกันทั้ง ๓ ปี คือ ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่ม ๒๐% แรกเพิ่มขึ้น และส่วนแบ่งรายได้  
ของกลุ่ม ๒๐% สูงสุดลดลง การจะรู้ว่า การกระจายรายได้ที่มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น อัน  
เป็นผลมาจากการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น มีขนาดเท่าใด ก็โดยการกำหนดหาค่าสัมประสิทธิ์จีนีออก  
มาทั้ง ๓ ปี ซึ่งผลที่ได้ ได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๔-๙

ตารางที่ ๔-๙ : ค่าสัมประสิทธิ์จีนีของการกระจายรายได้ก่อนและหลังการใช้จ่ายสาธารณะ  
ของรัฐบาลของครอบครัวทั่วประเทศ ปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕

	ค่าสัมประสิทธิ์จีนี		
	๒๕๐๖	๒๕๑๒	๒๕๑๕
การกระจายรายได้ก่อนรายจ่าย	๐.๕๖๒๗	๐.๕๕๕๐	๐.๖๐๕๑
การกระจายรายได้หลังรายจ่าย	๐.๕๓๐๔	๐.๕๑๕๑	๐.๕๗๔๖

จะเห็นได้จากตารางที่ ๔-๙ ว่า การกระจายรายได้ภายหลังระบบการใช้จ่าย  
ของรัฐแล้ว มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น ทั้ง ๓ ปีที่ได้ทำการศึกษา กล่าวคือ ค่าสัมประสิทธิ์จีนี  
ลดลงจาก ๐.๕๖๒๗ มาเป็น ๐.๕๓๐๔ ในปี ๒๕๐๖ จาก ๐.๕๕๕๐ มาเป็น ๐.๕๑๕๑ ในปี  
๒๕๑๒ และจาก ๐.๖๐๕๑ มาเป็น ๐.๕๗๔๖ ในปี ๒๕๑๕ อัตราส่วนการเปลี่ยนแปลงมีความ  
แตกต่างกันบ้างในแต่ละปี ยกตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๐๖ ผลของการใช้จ่ายของรัฐ ทำให้การ  
กระจายรายได้ดีขึ้นกว่า หากไม่มีการใช้จ่ายดังกล่าวประมาณ ๕.๗% อัตราการเปลี่ยนแปลง  
ดังกล่าวสำหรับปี ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕ คือ ๗.๒% และ ๕.๐% ตามลำดับ แสดงว่า การใช้จ่าย

ของปี ๒๕๑๒ ช่วยการกระจายรายได้ให้ดีขึ้นมากที่สุด และการใช้จ่ายสาธารณะของปีล่าสุด ที่ทำการศึกษาคือ ๒๕๑๔ กลับช่วยลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ได้น้อยกว่าปีก่อน ถ้าหากลักษณะเช่นว่านี้ ยังคงอยู่ต่อไปแล้ว คงไม่มีทางที่จะต่อต้านกับความเสื่อมทรามลงของการกระจายรายได้ของครอบครัว ซึ่งนับวันจะทวีมากขึ้นเรื่อย ๆ

ผลการวิจัยของบทนี้พอสรุปได้ว่า ถ้าหากสมมุติว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลก่อให้เกิดประโยชน์แก่ครอบครัวหรือประชาชนทุก ๆ ครั้ง เป็นปริมาณเท่ากับจำนวนเงินที่ได้ใช้จ่ายออกไปแล้ว การใช้จ่ายดังกล่าวมีส่วนช่วยให้ระดับรายได้ของแต่ละครอบครัวเพิ่มขึ้นในลักษณะที่จะทำให้การกระจายรายได้ภายหลังได้คำนวณค่าของผลประโยชน์แล้ว มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น หากแต่ว่า ความเท่าเทียมที่เพิ่มขึ้นนี้ยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก เพราะลักษณะการใช้จ่ายสาธารณะเท่าที่เป็นอยู่นี้ยังไม่มีความถดถอย (regressive) หรือ ช่วยคนจน (pro-poor) พอที่จะทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้นมาก ๆ ได้ ที่น่าวิตกไปกว่านี้ ก็คือ งบประมาณรายจ่ายของปีล่าสุดที่ทำการศึกษาคือ ปี ๒๕๑๔ มีส่วนช่วยทำให้ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ลดลงได้น้อย กว่า งบประมาณของปีก่อน ๆ ที่ทำการศึกษา



เชิงอรรถ บทที่ ๔

1. เรามิได้ทำการแยกประเภทงบประมาณเป็นงบประจำและงบพัฒนามาวิเคราะห์ด้วย เพราะเห็นว่า การแยกการใช้จ่ายชนิดหนึ่ง เป็นการใช้จ่ายประจำและอีกประเภทหนึ่ง เป็นการใช้จ่ายลงทุนยังไม่รัดกุมพอ และอีกประการหนึ่ง การวิเคราะห์งบประมาณตามลักษณะงานจะคลุมถึงลักษณะของการใช้เงินอยู่บ้างแล้ว เช่น งบประมาณในการขนส่งคมนาคม จะถูกจัดอยู่ในงบลงทุน เช่นเดียวกับงบการเกษตร หรือชลประทาน ดังนี้ เป็นต้น
2. ดู Fred W. Riggs, Thailand: the Modernization of a Bureaucratic Polity, Honolulu: East-West Center Press, PP. 1966.
3. ดู Chai-anan Samudavanija, "The Politics and Administration of the Thai Budgetary Process," Unpublished Ph.D. dissertation, University of Wisconsin, 1971.
4. ผู้วิจัยคนปัจจุบัน เป็นผู้หนึ่งซึ่งได้พบลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าว ดู เมธี ครอบแก้ว, "งบประมาณกับอำนาจทางการเมือง" มติชนรายวัน, วันเสาร์ที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๑
5. มีบางคนที่ไม่เห็นด้วยกับข้อสมมุติ เช่นว่านี่ อาทิเช่น Charles E. McLure, Jr., "On the Theory and Methodology of Estimating Benefit and Expenditure Incidence," paper presented at the Workshop on Income Distribution and Its Role in Development, Rice University, April 26, 1974 (mimeographed); Jacob Meerman, "The Fiscal Activity of Thailand" a report attached to the Basic Economic Report on Thailand, 1978 (mimeographed). แต่ที่น่าจะถือได้ว่าเป็นความเห็นส่วนน้อย
6. ดูสรุปผลการศึกษาใน อัมมาร์ สยามวาลา, "ข้าว", วารสารธรรมศาสตร์, ๓ (พฤษภาคม, ๒๕๑๗), หน้า ๕-๘๑

7. ในการศึกษาข้อมูลของปี ๒๕๑๒ ผู้วิจัยมิได้ใช้ฐานการกระจายผลประโยชน์จากการใช้ถนนของรถบันทุกโดยดูจากแบบแผนการใช้จ่ายของครอบครัวทั้งหมด หากแต่ได้อ้างถึงผลงานการสำรวจปริมาณการขนส่งทางบกประจำปีของกรมการขนส่งทางบก จากการสำรวจครั้งนี้ทำให้ทราบว่า ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ รถบันทุกได้บันทุกอะไรบ้างตามจุดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งหลังจากได้รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันแล้ว พอจะรู้ว่าสินค้าอะไรบ้างที่ผ่านการขนส่งทางบกแล้ว จากนั้น จึงค่อยกระจายผลประโยชน์ ๖๐% หลังนี้ไปตามแบบแผนการบริโภคสินค้าต่าง ๆ ที่ผ่านการขนส่งทางบก ในปี ๒๕๑๕ เรามีได้หาหลักเกณฑ์การกระจายผลประโยชน์ด้วยวิธีนี้ แต่สมมุติเอาเลยว่า ประโยชน์นั้น กระจายตามแบบแผนการบริโภคทั้งหมดของครอบครัว **ทั้งนี้เพราะ ทั้งสองวิธีให้คำตอบ เกือบจะเหมือนกันโดยสิ้นเชิง** เพราะฉะนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำเอาผลการสำรวจของกรมการขนส่งทางบกประจำปีมา เป็นข้อมูลในการกระจายผลประโยชน์อีกต่อไป
8. โดยพิจารณาจากจำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาทั่วประเทศเทียบกับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาทั่วประเทศ
9. ได้มีผู้พยายามทำการศึกษาในทำนองนี้แล้ว แต่ในขอบเขตที่ค่อนข้างแคบก่อน ดู ประเด็นศุภจรรยาภักดิ์, "การศึกษาต้นทุนต่อหน่วยของบริการการรักษาพยาบาลและผลกระทบต่อ การกระจายรายได้: กรณีศึกษาโรงพยาบาลราชวิถี; วิทยานิพนธ์ปริญญา เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปี ๒๕๒๑
10. ตามวิธีทางคณิตศาสตร์ สัดส่วนของส่วนกลับของรายได้ คือ  $(1/y_i) / (\sum_i 1/y_i)$  โดย  $y_i$  คือรายได้ที่เป็นตัวเงินของครอบครัวในชั้นรายได้  $i$
11. ประโยชน์นี้ได้หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายของรัฐในแต่ละปี ทำให้การกระจายรายได้ของครอบครัวลดลง หากแต่ว่า เมื่อเทียบกับการใช้จ่ายของปี ๒๕๑๕ กับปี ๒๕๐๖ แล้ว ข้อสรุปในที่นี้ ก็คือว่า การใช้จ่ายของปี ๒๕๑๕ มีส่วนทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น ได้น้อยกว่า การใช้จ่ายของปี ๒๕๐๖

12. ผู้อ่านจะต้องระลึกไว้เสมอว่า ภายใต้ข้อสมมุติของการศึกษารั้งนี้ คำว่า ถดถอย (regressive) นั้น หมายถึง สิ่งไม่พึงปรารถนาเฉพาะในระบบภาษีอากรเท่านั้น แต่เป็นสิ่งพึงปรารถนาในระบบรายจ่ายสาธารณะ เพราะเป็นการช่วยฐานะของคนจนได้  
คืบ

## บทที่ ๕: ผลกระทบของการคลังทั้งระบบต่อการกระจายรายได้

เมื่อเราศึกษาถึงการกระจายภาระภาษีอากรและผลกระทบต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวทั้งประเทศในแต่ละปี (บทที่ ๓) เราสมมุติว่าไม่มีการใช้จ่ายของรัฐที่อาจทำให้ผลของภาษาระบ็ดเปลี่ยนไป และเมื่อเราศึกษาถึงการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะและผลกระทบต่อการกระจายรายได้ (บทที่ ๔) เราก็สมมุติในทำนองเดียวกันว่าการใช้จ่ายนี้มีได้ถูกกำหนด โดยหรือได้รับอิทธิพลจากเงินภาษีอากรที่เก็บได้ พูดย่าง ๆ ก็คือ การศึกษาถึงผลกระทบของแต่ละด้านของ "เหรียญการคลัง" (fiscal coin) นี้ แยกออกจากกันโดยสิ้นเชิง ภาษีก็อยู่ส่วนภาษี งบประมาณการใช้จ่ายก็อยู่ส่วนงบประมาณการใช้จ่าย บทที่ ๓ และบทที่ ๔ ยืนอยู่บนตัวของมันเองได้ สำหรับผู้ที่สนใจเรื่องภาษีอากร และการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐต่างหากจากกัน

แต่ดังได้กล่าวไว้ในบทที่สองและตอนท้ายของบทที่หนึ่งว่าการศึกษาถึงผลกระทบทางการกระจายรายได้ของระบบการคลังทั้งระบบได้เปรียบกว่า การศึกษาด้านใดด้านหนึ่ง แต่เพียงด้านเดียว เพราะผู้ศึกษาไม่ต้องคอยกังวลใจว่า จะรวมภาษีประเภทไหนดี? จะรวมศึกษาถึงค่าธรรมเนียมบริการซึ่งเก็บโดยรัฐหรือเปล่า? จะพิจารณาการใช้จ่ายประเภทสินค้าสาธารณะ (public goods) เช่น การป้องกันประเทศ หรือ การบริหารราชการทั่วไป หรือไม่? ดังนี้ เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว การศึกษาถึงผลของการคลังทั้งระบบยังทำให้มองเห็นภาพบทบาทและประสิทธิภาพของภาคสาธารณะ ในการกระจายรายได้ใหม่ได้ชัดเจนขึ้นอีกด้วยดีกว่าการพิจารณาเฉพาะด้านภาษี หรือด้านงบประมาณรายจ่ายแต่เพียงด้านเดียว

ด้วยเหตุนี้ ผลกระทบทางการกระจายรายได้ของการคลังทั้งระบบ ก็คือ ผลสุทธิ (net effect) หรือความแตกต่างระหว่าง ผลประโยชน์ที่ครอบครัวได้รับจากการใช้จ่ายของรัฐ และภาระทางภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ที่ครอบครัวต้องเสียให้รัฐ ในการพิจารณาถึงผลกระทบดังกล่าวในภาคต่อไป นี้ เราจะได้จำแนกการวิเคราะห์ออกเป็น ๔ ลักษณะด้วยกัน เหมือนกับที่ได้ปฏิบัติมาในสองบทก่อน คือ ในลักษณะที่หนึ่ง จะพิจารณาดูก่อนว่า แต่ละภาคทาง

ภูมิศาสตร์ของไทยได้รับประโยชน์สุทธิจากนโยบายการคลังของรัฐบาลอย่างไร ในลักษณะที่สองจะดูถึงประโยชน์สุทธิที่ครอบครัวในชั้นรายได้ต่าง ๆ กันได้รับ ลักษณะที่สาม คือ การคำนวณหาอัตราการได้รับประโยชน์สุทธิจากระบบการคลัง (effective fiscal rates) ของครอบครัวตามชั้นรายได้ต่าง ๆ ทั่วประเทศ และ ลักษณะสุดท้าย คือ การวิเคราะห์ถึงความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ที่เป็นตัวเงินของครอบครัวทั่วประเทศ อันเป็นผลมาจากนโยบายทางการคลังของรัฐบาลทั้งด้านรายได้และรายจ่ายประกอบกัน

#### การกระจายผลประโยชน์สุทธิของระบบการคลังเป็นรายภาค

จากข้อมูลในตารางที่ ๓-๑, ๓-๒, ๔-๑ และ ๔-๒ เราสามารถคำนวณหาความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ทั้งแต่ละภาคได้รับจากการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล กับภาระภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ที่ครอบครัวเสียให้รัฐบาลได้ ผลที่ได้ คือ ผลประโยชน์สุทธิของระบบการคลังเป็นรายภาค ซึ่งได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๔-๑

ตารางที่ ๔-๑: การเปรียบเทียบการกระจายผลประโยชน์สุทธิของระบบการคลังเป็นรายภาค

ปี ๒๕๑๕

	ทั่วประเทศ	อีสาน	กรุงเทพฯ	เหนือ	กลาง	ใต้
๑. ผลประโยชน์สุทธิทั้งหมด (ล้านบาท)	๖๘๔๔.๐	๒๒๑๕.๓	๖๗๕.๔	๑๔๖๘.๗	๒๑๘๔.๗	๒๔๕๐.๔
๒. อัตราส่วนได้เปรียบ (+) และเสียเปรียบ (-) ระหว่างภาค	๐	+๓.๙	-๕.๖	+๑.๔	+๒.๑	-๐.๔
๓. ผลประโยชน์สุทธิต่อครอบครัวทั่วประเทศ (บาท)	๑๑๐๔	๑๐๗๒	๑๒๖๔	๑๐๓๓	๑๖๐๕	๓๖๗
๔. ผลประโยชน์สุทธิต่อรายได้ตัวเงิน (%)	๙.๔	๑๘.๓	๔.๑	๑๐.๒	๑๐.๔	๓.๓

ในปี ๒๕๑๕ ผลการคำนวณแสดงให้เห็นว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลสูงกว่ารายได้ของรัฐบาลเป็นจำนวน ๖๔๔๔.๐ ล้านบาท ในทางปฏิบัติจริง ๆ เงินจำนวนนี้ คือ เงินที่รัฐบาลต้องกู้ยืมมาจากสาธารณะในรูปของการขายพันธบัตรรัฐบาล ตัวเงินคลัง การกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์, ธนาคารออมสิน, หรือธนาคารแห่งประเทศไทย หรือการนำเอาเงินคงคลังมาใช้ แต่ในขั้นนี้ เราจะไม่สนใจในผลของการกู้ยืมต่อภาวะภาษีและประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะ หรือการกระจายรายได้แต่อย่างใด เราจะสมมุติว่า ส่วนเกินของงบประมาณรายจ่ายจริงของรัฐบาลต้องบประมาณรายรับจริงของรัฐบาล ในปี ๒๕๑๕ นี้ มีผลในทางเพิ่มรายรับ หรือ ผลประโยชน์ให้แก่ครอบครัวแต่เพียงด้านเดียว เติบโตตามจำนวนของงบประมาณส่วนเกินนั้น ๆ โดยไม่ก่อให้เกิดผลในทางระดับราคาเปรียบเทียบ (relative prices) อันจะทำให้การกระจายรายได้ภายหลังการใช้จ่ายเงินส่วนเกินนี้เปลี่ยนแปลงมากขึ้นไปอีก หรือไม่ก็สมมุติว่า ถ้าจะมีผลในทางการเปลี่ยนแปลงในระดับราคาเปรียบเทียบก็ให้ความเปลี่ยนแปลงนั้น มีผลเป็นกลางต่อการกระจายรายได้ (distributionally neutral) เราจะเรียกข้อสมมุติที่ว่า "ข้อสมมุติ ก" เพื่อความกระชับรัดในการอ้างถึงในโอกาสต่อไป

ตามข้อสมมุติ ก ภาคตะวันออกเฉิียงเหนือได้รับประโยชน์สุทธิของระบบการคลังสูงสุด คือ ๒๒๑๕.๓ ล้านบาท ถัดลงมา คือ ภาคกลาง ๒๑๔๔.๗ ล้านบาท และต่ำสุด คือ ภาคใต้ ๒๔๘.๘ ล้านบาท กรุงเทพมหานครเองได้รับประโยชน์สุทธิทั้งสิ้นเป็นเงิน ๖๗๕.๔ ล้านบาท ถ้าจะดูว่า ภาคไหนได้เปรียบหรือเสียเปรียบอย่างไรจากนโยบายการคลังของรัฐบาล เราก็เพียงแต่หาความแตกต่างระหว่าง ส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะ เป็นรายภาค กับส่วนแบ่งภาวะภาษีอากรเป็นรายภาคเช่นเดียวกัน ซึ่งในบรรทัดที่สอง จะเห็นว่า มีภาคเสียเปรียบอยู่ ๒ ภาค คือ ภาคกรุงเทพมหานครและภาคใต้ ส่วนภาคที่เหลือ คือ ตะวันออกเฉียงเหนือ, เหนือ และกลางเป็นภาคที่ได้เปรียบ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มีการกระจายรายได้ใหม่ระหว่างภาคจากภาคกรุงเทพมหานครและภาคใต้ไปยังภาคตะวันออกเฉิียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลาง แต่เมื่อดูผลประโยชน์สุทธิต่อครอบครัวในแต่ละภาค ผลของกรุงเทพฯ (๑๒๖๔ บาท) ยังสูงกว่าผลโดยเฉลี่ยทั่วประเทศ (๑๑๐๔ บาท) แต่ผลของภาคใต้เสียเปรียบ

มากที่สุด กล่าวคือ แต่ละครอบครัวในภาคใต้ได้รับประโยชน์สุทธิจากนโยบายการคลังของรัฐบาลเพียงครอบครัวละ ๓๖๗ บาท อาจเป็นไปได้ว่า รัฐบาลเห็นว่า ภาคใต้เป็นภาคที่ราษฎรมีฐานะความเป็นอยู่ดีกว่าภาคอื่นอยู่มากแล้ว จึงมิได้ชวนช่วยพัฒนาเท่ากับที่ทำกับภาคอื่น เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อเปรียบเทียบผลประโยชน์สุทธิต่อรายได้ของครอบครัวระหว่างภาคต่าง ๆ (บรรทัดที่ ๔ ของตารางที่ ๕-๑) ก็จะมีเห็นภาพได้ชัดเจน

การกระจายผลประโยชน์สุทธิตามชั้นรายได้และกลุ่มครอบครัวเท่า ๆ กัน

ตารางที่ ๕-๒ สรุปผลความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะกับการภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ แบ่งตามชั้นรายได้ต่าง ๆ กันของครอบครัวทั่วประเทศ เราจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ครอบครัวรายได้สูงสุด (ตั้งแต่ ๓๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป) ได้รับผลประโยชน์สุทธิจากระบบการคลังสูงถึง ๖๑๒๓ บาทต่อครอบครัวในขณะที่

ตารางที่ ๕-๒: การกระจายผลประโยชน์สุทธิของระบบการคลังต่อครอบครัวทั่วประเทศ แบ่งตามชั้นรายได้ ปี ๒๕๑๕

ชั้นรายได้ (บาท)	ผลประโยชน์สุทธิ			อัตราส่วนได้เปรียบ (+) หรือเสียเปรียบ (-) ระหว่างชั้นรายได้
	ทั้งหมด (ล้านบาท)	%	ต่อครอบครัว (บาท)	
ต่ำกว่า - ๓๐๐๐	๘๑๒.๗	๑๑.๘	๔๗๘	+๐.๘๗
๓๐๐๐- ๕๙๙๙	๔๘๗.๕	๗.๓	๓๔๗	-๐.๘๐
๖๐๐๐- ๘๙๙๙	๕๕๖.๕	๘.๑	๖๕๖	-๐.๑๑
๙๐๐๐- ๑๑๙๙๙	๕๙๐.๒	๘.๖	๑๐๕๖	+๐.๒๒
๑๒๐๐๐- ๑๔๙๙๙	๔๘๖.๖	๗.๑	๑๒๐๗	+๐.๐๓
๑๕๐๐๐- ๑๗๙๙๙	๓๙๐.๑	๕.๗	๑๗๓๐	+๐.๑๘
๑๘๐๐๐- ๒๙๙๙๙	๘๘๖.๘	๑๓.๐	๑๔๗๗	-๐.๘๘
๓๐๐๐๐ ขึ้นไป	๒๖๒๓.๕	๓๘.๓	๖๑๒๓	+๐.๔๙
ทุกชั้น	๖๘๔๔.๐	๑๐๐.๐	๑๑๐๔	๐

ครอบครัวรายได้ต่ำสุดได้รับเพียง ๔๗๘ บาท ซึ่งน้อยกว่าถึงเกือบ ๑๓ เท่า ถ้าจะสังเกต รูปแบบแผนการกระจายผลประโยชน์สุทธิตามชั้นรายได้ (ช่องที่ ๓ ตารางที่ ๕-๒) ตั้งแต่ ชั้นรายได้ต่ำที่สุด จนสูงที่สุด จะเห็นว่า ผลประโยชน์สุทธิ โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นตามรายได้ของ ครอบครัวที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากจะดูลักษณะการเปลี่ยนแปลงการกระจายรายได้ใหม่ ระหว่างชั้นรายได้ต่าง ๆ กันแล้ว จะเห็นว่า ทั้งชั้นรายได้ต่ำสุด และรายได้สูงสุดอยู่ในฐานะ ได้เปรียบทั้งคู่ และดูเหมือนว่าชั้นรายได้ที่กระจายรายได้ไปให้ชั้นอื่น คือ ชั้นรายได้ ระหว่าง ๓๐๐๐ บาท ถึง ๑๒๐๐๐ บาท และ ๑๕๐๐๐ บาท ถึง ๓๐๐๐๐ บาท ลักษณะทั้งหมดที่เห็น จากตาราง ๕-๒ น่าจะสรุปได้ว่า ไม่ได้ช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้นมากนัก เพราะ ครอบครัวที่ยากจนได้รับประโยชน์สุทธิในระดับที่ต่ำกว่าประโยชน์สุทธิของครอบครัวที่ร่ำรวยมาก

#### อัตราการได้รับประโยชน์สุทธิจากระบบการคลัง (Effective Fiscal Rates)

คำว่า อัตราการได้รับประโยชน์สุทธิจากระบบการคลังนี้ หมายถึงสัดส่วนระหว่าง ผลประโยชน์สุทธิที่ครอบครัวในแต่ละชั้นรายได้ ได้รับกับรายได้เป็นตัวเงินของครอบครัวใน ชั้นรายได้นั้น ๆ อัตรานี้จะบอกให้เราทราบได้ว่าระบบการคลังที่กำลังใช้อยู่มี ลักษณะก้าวหน้า (progressive) หรือช่วยคนรวย หรือว่า ถดถอย (regressive) หรือช่วยคนจน (pro-poor) หรือมีลักษณะเป็นกลาง (income proportional) ไม่ทำให้ฐานะไทย เปรียบเทียบของใครเปลี่ยนไปจากเดิม สำหรับปี ๒๕๑๕ อัตราการได้รับประโยชน์สุทธิจาก ระบบการคลังได้สรุปไว้แล้วในตารางที่ ๕-๓

ยกเว้นแต่ชั้นรายได้ต่ำสุดเพียงชั้นเดียว ซึ่งมีอัตราประโยชน์สุทธิสูงถึง ๒๕.๔% ครอบครัวในชั้นรายได้อื่น ๆ ได้รับประโยชน์สุทธิเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างจะคงที่กับรายได้ที่เป็น ตัวเงิน ความสูงต่ำของอัตราประโยชน์สุทธิดังกล่าวสูงกว่ากันเพียง ๕% (จาก ๖.๖% ต่ำสุดถึง ๑๐.๖% สูงสุด) อัตราผลประโยชน์ที่สูงมากของครอบครัวในชั้นรายได้ต่ำสุดนี้ จะ ต้องวิเคราะห์ด้วยความระมัดระวัง ในประการแรก รายได้ที่เป็นตัวเงินของครอบครัวใน ชั้นรายได้นี้อยู่ในระดับที่ต่ำมาก อาจมีส่วนทำให้อัตราสัดส่วนผลประโยชน์สุทธิ สูงมากได้ ใน ประการที่สอง การใช้จ่ายสาธารณะของรัฐที่มีขนาดใหญ่บางประเภทได้รับการสมมติให้เป็น



ตารางที่ ๕-๓ : อัตราการได้รับประโยชน์สุทธิจากระบบการคลังต่อครอบครัวทั่วประเทศ  
แบ่งตามชั้นของรายได้

ชั้นของรายได้ (บาท)	อัตราการได้รับประโยชน์สุทธิจากระบบการคลัง
ต่ำกว่า ๓๐๐๐	๒๙.๔
๓๐๐๐ - ๕๙๙๙	๘.๒
๖๐๐๐ - ๘๙๙๙	๕.๒
๙๐๐๐ - ๑๑๙๙๙	๑๐.๒
๑๒๐๐๐ - ๑๔๙๙๙	๙.๒
๑๕๐๐๐ - ๑๗๙๙๙	๑๐.๖
๑๘๐๐๐ - ๒๔๙๙๙	๖.๖
๓๐๐๐๐ ขึ้นไป	๘.๗
ทุกชั้น	๙.๔

ประโยชน์แก่ทุกครอบครัวในปริมาณที่เท่าเทียมกัน เช่น การใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารราชการทั่วไป หรือไม่ก็ให้เป็นประโยชน์ที่เป็นสัดส่วนผกผันกับรายได้ เช่น การใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณสุข ซึ่งทำให้ครอบครัวในกลุ่มรายได้ต่ำสุดนี้ ซึ่งมีจำนวนมาก แต่มีส่วนแบ่งรายได้น้อย ได้รับการประเมินผลประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะที่อาจจะเกินความจริงไปบ้าง นอกจากนี้แล้ว ปัญหาอีกข้อหนึ่งที่เราไม่เคยกล่าวถึงเลย แต่อาจจะมีความสำคัญมากสำหรับครอบครัวในกลุ่มรายได้น้อยนี้ คือ ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถหรือช่องทาง (access) ที่ครอบครัวเหล่านี้จะเข้าถึงบริการที่รัฐได้จัดไว้ให้ ยกตัวอย่างเช่น การให้บริการการศึกษาที่ครอบครัวที่ยากจนนี้ไม่อาจรับได้ เพราะต้องอาศัยแรงงานของลูกมาช่วยงานบ้าน หรือบริการรักษาพยาบาลที่อยู่ห่างไกลเกินไปหรือต้องเสียเวลามากสำหรับการมารับการรักษาแต่ละครั้ง ทั้งหมดนี้ มีส่วน

ทำให้ค่า ๒๙.๔% นี้ ต้องลดน้ำหนักลงไปบ้าง

เมื่อเปรียบเทียบกับแบบแผนอัตราการรับประโยชน์สุทธิของระบบการคลังในปีก่อน ๆ ก็จะได้เห็นว่า ไม่รู้จะมีอะไรเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก ระบบการคลังยังคงมีลักษณะที่สร้างความเป็นกลางให้กับชั้นรายได้ส่วนใหญ่ของแต่ละปีที่ทำการศึกษา ดังจะเห็นได้จากลักษณะของเส้นอัตราการรับผลประโยชน์สุทธิที่ค่อนข้างขนานไปกับแกนนอนตามรูป ๕-๑ นี้

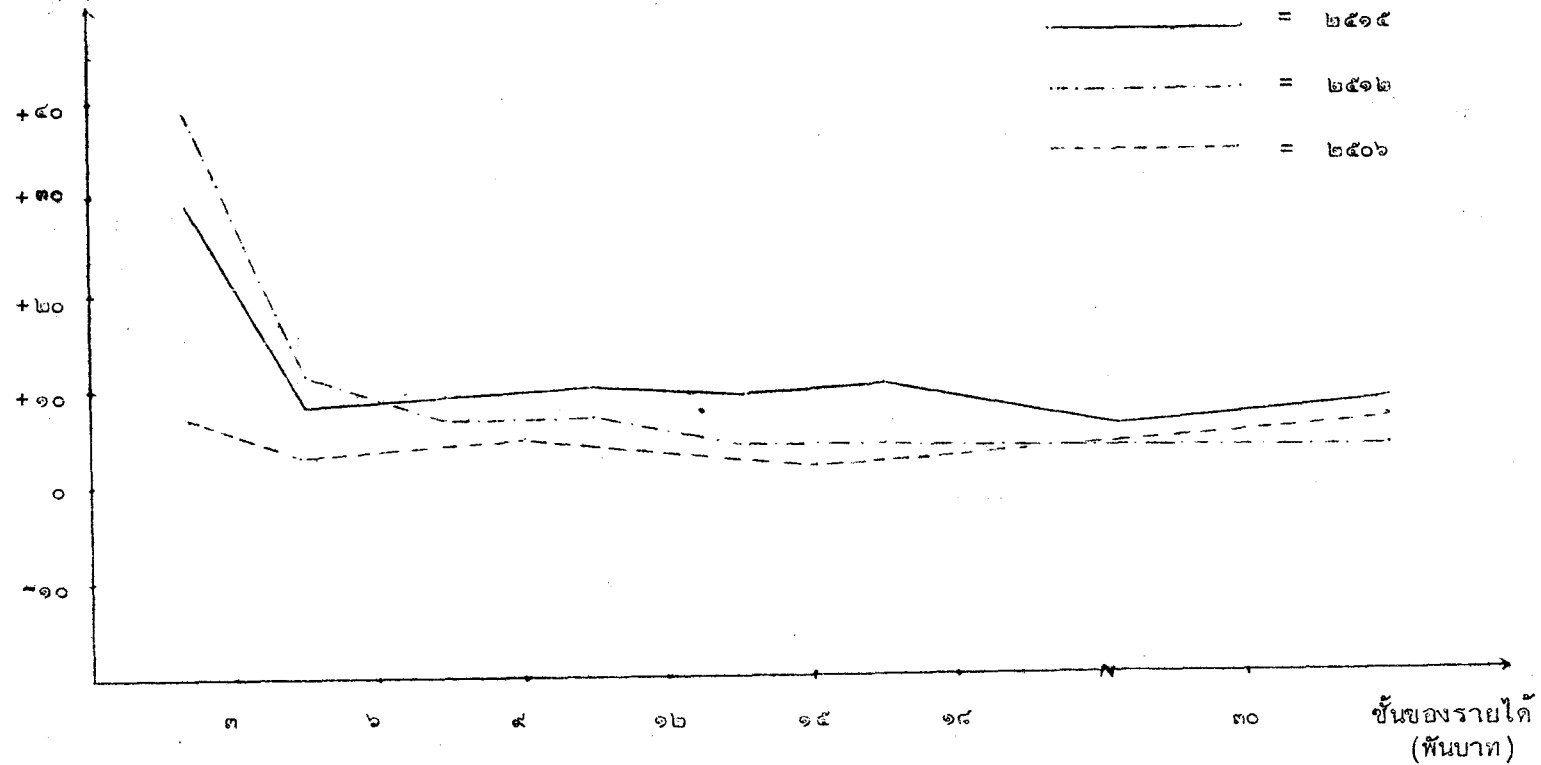
ในรูปที่ ๕-๑ นี้ ก็เกือบไม่ต้องมีคำอธิบายอะไรเพิ่มเติมอีกถึงลักษณะของระบบการคลัง มีผลที่ค่อนข้างเป็นกลางต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวตลอดช่วงเวลา ๑๐ ปี ตั้งแต่ ๒๕๐๖ ถึง ๒๕๑๕ ที่ทำการศึกษา

#### การกระจายรายได้ภายหลังระบบการคลัง

ภาวการณ์ทำให้รายได้ที่แท้จริงลดน้อยลง ในขณะที่การใช้จ่ายของรัฐทำให้รายได้ของครอบครัวเพิ่มขึ้นตามข้อสมมุติหรือความเข้าใจของเรา ในการวิจัยครั้งนี้ ผลกระทบทางการกระจายรายได้ที่เกิดจากภาวะภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ถ้าหากมิได้ถูกเสนอตอบโดยการใช้จ่ายของรัฐที่มีปริมาณเท่ากันพอดีแล้ว ย่อมกล่าวได้ว่า ได้มีการกระจายรายได้ใหม่เกิดขึ้นแล้วไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ด้วยวิธีการที่กล่าวถึงแล้วในบทที่สอง การกระจายรายได้ภายหลังระบบการคลังได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๕-๔

ในตารางที่ ๕-๔ ขอให้เราลองพิจารณาดูความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ก่อนและหลังระบบการคลังในปี ๒๕๑๕ เป็นอันดับแรก จะเห็นได้ว่า เกือบจะไม่มีแตกต่างอะไรเลย ระหว่างการกระจายรายได้ก่อนและหลังระบบการคลัง ชั้นรายได้ที่เปลี่ยนแปลงฐานมากที่สุด คือ ชั้นรายได้ต่ำสุด ซึ่งก็เพียงเปลี่ยนจาก ๓.๘% เป็น ๔.๕% เท่านั้นเอง นอกจากนี้ ก็มีสองชั้นรายได้สูงสุด ซึ่งฐานะโดยเปรียบเทียบลดลงเล็กน้อย แม้แต่สังเกตดูด้วยสายตาธรรมดา ก็พอจะมองเห็นว่า การกระจายรายได้ภายหลังระบบของปี ๒๕๑๕ คงจะดีขึ้นเล็กน้อย เพราะครอบครัวยากจนฐานะเปรียบเทียบดีขึ้นเล็กน้อยในขณะที่ครอบครัวร่ำรวยฐานะเปรียบเทียบเลวลงเล็กน้อย ในปีอื่น ๆ ก็พอมองเห็นว่า ครอบครัวกลุ่มแรกมีฐานะโดยเปรียบเทียบ

อัตราการได้รับ  
ประโยชน์สุทธิ  
(%)



รูปที่ ๕-๑ อัตราการได้รับประโยชน์จากระบบการคลัง ปี ๒๕๑๕, ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗

ตารางที่ ๕-๔: การเปรียบเทียบการกระจายรายได้ก่อนและหลังระบบการคลังของครอบครัว  
ทั่วประเทศตาม "ข้อสมมุติ ก" \* ปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕

ขั้นรายได้ (บาท)	๒๕๐๖		๒๕๑๒		๒๕๑๕	
	ก่อนระบบ	หลังระบบ	ก่อนระบบ	หลังระบบ	ก่อนระบบ	หลังระบบ
ต่ำกว่า ๓๐๐๐	๑๓.๐	๑๓.๓	๓.๗	๔.๕	๓.๘	๔.๕
๓๐๐๐ - ๕๙๙๙	๑๕.๐	๑๓.๘	๙.๓	๙.๙	๙.๓	๙.๒
๖๐๐๐ - ๘๙๙๙	๒๖.๕	๒๖.๓	๑๐.๖	๑๐.๗	๙.๓	๙.๓
๙๐๐๐ - ๑๑๙๙๙			๙.๒	๙.๓	๗.๙	๗.๙
๑๒๐๐๐ - ๑๔๙๙๙	๑๓.๑	๑๒.๗	๙.๑	๗.๙	๗.๒	๗.๒
๑๕๐๐๐ - ๑๗๙๙๙			๖.๙	๖.๖	๕.๐	๕.๑
๑๘๐๐๐ - ๒๙๙๙๙					๑๘.๕	๑๘.๐
๓๐๐๐๐ ขึ้นไป	๓๓.๕	๓๔.๐	๕๒.๓	๕๐.๘	๔๑.๐	๔๐.๘
ทุกชั้น	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

\*หมายเหตุ : ข้อสมมุติ ก. คือ ข้อสมมุติที่ว่า งบประมาณรายจ่ายที่เกินรายรับอยู่ ให้บวก  
เข้าไปในรายได้ของครอบครัวโดยตรง เสมือนเป็นส่วนหนึ่งของผลประโยชน์  
ที่ครอบครัวได้รับ

ตั้งขึ้นทั้งนั้น และครอบครัวรายก็มีส่วนแบ่งรายได้ลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๒๕๑๒ จะ  
เห็นได้ชัดเจนมากถึงลักษณะการกระจายรายได้ใหม่ กล่าวคือ ครึ่งหลังของครอบครัวรายได้  
มาก ช่วยครึ่งแรกของครอบครัวที่รายได้น้อย เพื่อที่จะให้การเปรียบเทียบระหว่างปี กระทำ  
ได้สะดวกยิ่งขึ้นไปอีก ตารางที่ ๕-๔ เปรียบเทียบการกระจายรายได้ก่อนและหลังระบบการคลัง  
ของครอบครัวทั่วประเทศแบ่งตามกลุ่มครอบครัวห้ากลุ่มเท่า ๆ กันของปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ  
๒๕๑๕

ตารางที่ ๕-๕: การเปรียบเทียบการกระจายรายได้ก่อนและหลังระบบการคลังของครอบครัว  
ทั้งประเทศ แบ่งตามห้ากลุ่มครอบครัวเท่า ๆ กัน ปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕

(อัตราส่วนร้อยละ)

กลุ่มห้ากลุ่ม (Quintiles)	๒๕๐๖		๒๕๑๒		๒๕๑๕	
	ก่อนระบบ	หลังระบบ	ก่อนระบบ	หลังระบบ	ก่อนระบบ	หลังระบบ
๒๐% ต่ำสุด	๒.๙	๓.๗	๓.๔	๓.๙	๒.๔	๒.๙
๒๐% ที่สอง	๖.๒	๖.๑	๖.๑	๖.๗	๕.๑	๕.๓
๒๐% ที่สาม	๑๐.๕	๑๐.๔	๑๐.๔	๑๑.๓	๙.๗	๙.๗
๒๐% ที่สี่	๒๐.๙	๑๘.๙	๑๙.๒	๒๐.๐	๑๘.๔	๑๘.๒
๒๐% สูงสุด	๕๙.๕	๖๐.๙	๖๐.๙	๕๘.๑	๖๔.๔	๖๓.๙
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
<u>ในกลุ่ม ๒๐% สูงสุด</u>						
๑๐% สูงสุด	๔๒.๒	๔๔.๑	๔๓.๙	๔๐.๗	๔๗.๕	๔๗.๒
๕% สูงสุด	๒๘.๔	๓๐.๖	๓๑.๑	๒๗.๒	๓๕.๕	๓๓.๗
๑% สูงสุด	๙.๖	๑๑.๕	๑๐.๕	๙.๒	๑๕.๐	๑๓.๗

จนถึงบัดนี้ การพิจารณาคุณลักษณะข้อมูลตามที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ ๕-๕ คงเป็นที่คุ้นเคยแก่ผู้อ่านแล้ว โดยที่เราไม่จำเป็นต้องอธิบายอะไรเพิ่มเติมอีก นอกจากจะผ่านไปยังอีกหัวข้อหนึ่ง คือ การคำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์จีไนของการกระจายรายได้ ภายหลังจากผลกระทบของระบบการคลังแล้ว ซึ่งผลการคำนวณ แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๕-๖

ตามตารางที่ ๕-๖ เราจะเห็นว่า ภายใต้อิทธิพลของระบบการคลังของไทย ในปี ๒๕๑๕ ช่วยทำให้ค่าสัมประสิทธิ์จีไน ลดลงจาก ๐.๖๐๕๑ เหลือ ๐.๕๙๕๐ หรือ อัตราการลดลงของความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ คิดเป็นเปอร์เซ็นต์เท่ากับ ๑.๘% ซึ่งไม่มาก

ตารางที่ ๕-๖: ค่าสัมประสิทธิ์จีพีของการกระจายรายได้ก่อนและหลังระบบการคลังของ  
ครอบครัวทั่วประเทศ ตามข้อสมมุติ ก. ปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕

	ค่าสัมประสิทธิ์จีพี		
	๒๕๐๖	๒๕๑๒	๒๕๑๕
การกระจายรายได้ก่อนระบบ	๐.๕๖๒๗	๐.๕๕๕๐	๐.๖๐๕๑
การกระจายรายได้หลังระบบ	๐.๕๕๘๑	๐.๕๒๘๙	๐.๕๙๕๐

อะไรเลย ในปี ๒๕๑๒ อัตราการช่วยลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ คือจาก ๐.๕๕๕๐ เหลือ ๐.๕๒๘๙ หรือประมาณ ๔.๗% ในขณะที่ ปี ๒๕๐๖ การกระจายรายได้ ภายหลังระบบการคลัง เปลี่ยนจาก ๐.๕๖๒๗ มาเป็น ๐.๕๕๘๑ หรือ อัตราทำให้การกระจาย รายได้ดีขึ้นประมาณ ๐.๘% จะเห็นได้ว่า ขนาด (magnitude) ของการกระจายรายได้ ที่ดีขึ้นนี้ ไม่ได้มากมายอะไรเลย ผู้วิจัยเคยทดลองทำการเปลี่ยนแปลงการกระจายรายได้ เสียใหม่ระหว่างปี ๒๕๐๖-๒๕๑๒ โดยสมมุติสมมุติให้เก็บภาษีจากครอบครัวรายได้สูงสุดเพียง กลุ่มเดียว เพิ่มขึ้นจากเดิมเพียง ๒.๕% แล้วนำเงินภาษีที่ได้รับทั่วประเทศนี้ไปให้โดยตรง แก่ครอบครัวที่รายได้ต่ำสุด ผลก็คือว่า การกระจายรายได้จะดีขึ้นทันที คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ ได้ประมาณ ๓.๕-๔.๐% นี่เป็นข้อพิสูจน์ข้อหนึ่งที่ว่า รัฐบาลสามารถก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ในทางที่ดีได้ โดยไม่ต้องใช้นโยบายใหญ่โตอะไรเลย แม้แต่ เพียงนโยบายเล็ก ๆ แต่ถ้าตรงเป้า (คือ ทำในสิ่งที่จะช่วยฐานะของครอบครัวที่ยากจนให้ มากที่สุด) ก็สามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ที่มีอยู่มากในขณะนี้ได้

ถ้าจะเปรียบเทียบบทบาทของรัฐบาลในรอบ ๑๐ ปี ระหว่าง ๒๕๐๖ และ ๒๕๑๕ ว่าได้ช่วยการกระจายรายได้เป็นเช่นใดผ่านนโยบายทางการคลังของตน จากตารางที่ ๕-๖ ก็พอจะคำนวณได้ว่า ระหว่างปี ๒๕๐๖ ถึงปี ๒๕๑๒ และปี ๒๕๑๕ การกระจายรายได้ก่อน ระบบการคลัง (หรือจะเรียกว่า การกระจายรายได้โดยปราศจากรัฐบาลก็ได้) ดีขึ้นเล็กน้อย

ระหว่าง ๒๕๐๖ ถึง ๒๕๑๒ และเลวลงจาก ๒๕๑๒ ถึง ๒๕๑๕ คิดแล้วความไม่เท่าเทียมกันเพิ่มขึ้นประมาณ ๗.๕% ในรอบ ๑๐ ปีที่ทำการศึกษา เมื่อพิจารณาถึงการกระจายรายได้หลังระบบการคลัง (หรือการกระจายรายได้โดยมีรัฐบาลแล้ว), ค่าสัมประสิทธิ์จีนี้ ลดลงจาก ๐.๕๕๔๑ ในปี ๒๕๐๖ เหลือ ๐.๕๒๘๙ ในปี ๒๕๑๒ แต่เพิ่มขึ้น เป็น ๐.๕๙๔๐ ในปี ๒๕๑๕ ถ้าจะพิจารณาตลอดทั้งช่วง ๑๐ ปี ก็จะทำให้เห็นว่า ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ แม้เมื่อได้มีรัฐบาลแล้วก็ตาม สูงขึ้นประมาณ ๖.๕% เมื่อเทียบอัตราการเพิ่มขึ้นของค่าสัมประสิทธิ์จีนี้ก่อนและหลังระบบการคลังแล้ว จะเห็นได้แตกต่างกันประมาณ ๑.๑% ซึ่งน่าจะถือได้ว่าเป็นดัชนีที่ชี้ถึงขนาดของความสำเร็จของนโยบายการคลังของรัฐบาลไทยในด้านการกระจายรายได้ในช่วง ๑๐ ปี ระหว่าง ปี ๒๕๐๖ ถึงปี ๒๕๑๕ พุดง่าย ๆ ก็คือว่าในช่วง ๑๐ ปีนี้ รัฐบาลโดยผ่านนโยบายการคลังช่วยให้การกระจายรายได้ของครอบครัวดีขึ้นหรือมีความเท่าเทียมกันมากขึ้นประมาณ ๑.๑%<sup>๑</sup>/

#### ความสำคัญของหนี้สาธารณะต่อการกระจายรายได้

การวิเคราะห์ถึงผลของระบบการคลังข้างต้นนี้ กระทำโดยใช้ข้อสมมุติข้อหนึ่งว่า ส่วนเกินของงบประมาณรายจ่ายต้องงบประมาณรายรับ ให้ถือเป็นผลประโยชน์แก่ครอบครัวทั้งสิ้นจริงอยู่ส่วนเกินของรายจ่ายต่อรายรับรัฐบาลคงต้องหาทางทำให้ที่ขาดดุลย์ไปนั้น สมดุลย์กันให้ได้ ซึ่งวิธีที่ง่ายที่สุดก็คือ โดยการเพิ่มปริมาณเงินขึ้นมา (deficit financing) จะโดยการใช้เงินคงคลังก็ได้ หรือกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ การแก้งบประมาณขาดดุลย์ดังกล่าว อาจจะทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้ ซึ่งเราก็ได้สมมุติไปแล้วว่า ภาวะเงินเฟ้อเช่นว่านี้ไม่เกิด หรือถึงจะเกิดก็ให้เกิดในลักษณะที่ว่า ผลกระทบทางระดับราคาเปรียบเทียบ (relative prices) ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระดับรายได้ โดยเปรียบเทียบที่คงสัดส่วนเดิมอยู่ ซึ่งก็หมายความว่า การกระจายรายได้ภายหลังภาวะเงินเฟ้อแล้ว มิได้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ข้อสมมุตินี้ เราให้ชื่อว่า ข้อสมมุติ ก. ซึ่งผลการวิเคราะห์ภายใต้ข้อสมมุติข้อนี้ ก็ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นของบทนี้

แต่ผลของการทำให้งบประมาณสมดุลโดยวิธีก่อกั้นสาธารณะนี้อาจไม่เป็นไปอย่างที่สมมุติในข้อสมมุติ ก. การเพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ โดยปกติแล้วจะทำให้ระดับราคาสูงขึ้น นอกเสียจากว่า เศรษฐกิจนั้นมีระดับการว่างงานสูง หรืออัตราการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่ำ ระดับราคาจะสูงขึ้นเท่าไร เมื่องบประมาณขาดดุลย์เท่าไรนั้น เป็นเรื่องที่ยังไม่มีใครตอบได้ สิ่งที่เราน่าจะสนใจศึกษาให้รู้ได้ก็คือ ใครหรือครอบครัวจะระดับรายได้ใด ควรเป็นผู้ถูกกระทบกระเทือนจากการก่อกั้นสาธารณะของรัฐบาล ในประเด็นนี้ นักวิชาการหลายคนเชื่อว่า หากระดับราคาเพิ่มสูงขึ้นอันเป็นผลเนื่องมาจากการเพิ่มของระดับราคาแล้ว ครอบครัวรายได้น้อยจะเป็นผู้แบกรับภาระการเพิ่มขึ้นของระดับราคานี้เป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะว่า รายได้ส่วนใหญ่ของครอบครัวยากจนเหล่านี้มักต้องถูกใช้ไปในการซื้อสินค้าที่จำเป็นเพื่อการบริโภค ยกตัวอย่างเช่น อาหารและเสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ซึ่งโดยปกติจะเป็นสินค้าที่ราคาสูงขึ้นได้ง่าย ๆ อยู่แล้ว หรือไม่ก็เพราะว่า โดยปกติ รายได้ของผู้ที่ยากจนมักจะเพิ่มขึ้นช้ากว่าการเพิ่มขึ้นของระดับราคา<sup>๒/</sup> และนอกจากนี้แล้ว ถ้าหากความเชื่อโดยทั่วไปที่ว่าภาวะเงินเฟ้อสร้างความกระทบกระเทือนให้กับผู้มีรายได้ประจำหรือพวกลูกจ้างมากกว่าผู้ที่เป็นเจ้าของสินทรัพย์ หรือ บริษัทการค้าเป็นความจริงแล้ว ย่อมต้องหมายความว่า ครอบครัวในกลุ่มรายได้ต่ำจะต้องรับภาระมากกว่ากลุ่มครอบครัวรายได้สูง ทั้งนี้เพราะว่า ลูกจ้างหรือผู้มีรายได้ประจำนั้น มักจะเกาะกลุ่มกันอยู่แถว ๆ ชั้นรายได้ชั้นต่ำจนถึงรายได้ปานกลาง ในขณะที่เจ้าของทรัพย์สินและบริษัทร้านค้า มักจะอยู่ในกลุ่มรายได้ชั้นสูง ในกรณีประเทศไทยเอง ดร. เอื้อย มีสุข แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็เคยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของระดับราคาต่อชั้นรายได้ต่าง ๆ กัน และในที่สุดก็สรุปว่า กลุ่มรายได้ต่ำจะได้รับผลกระทบกระเทือนจากการเพิ่มขึ้นของระดับราคามากกว่ากลุ่มรายได้มาก<sup>๓/</sup>

เพราะฉะนั้น ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า ในกรณีที่การก่อกั้นสาธารณะเพื่อแก้ดุลยงบประมาณมีส่วนทำให้ระดับราคาสูงขึ้น เราควรจะพิจารณาด้วยว่า ภาระของระดับราคาที่สูงขึ้นนั้น จะกระทบกระเทือนใคร อย่างไร ในที่นี้ เราจะกำหนดข้อสมมุติขึ้นอีกสองข้อเกี่ยวกับส่วนเกินของงบรายจ่ายต้องบรายรับที่นอกเหนือไปจากข้อสมมุติ ก. ข้างต้น ซึ่งเราจะให้ชื่อว่า ข้อสมมุติ ข. และ ค. ข้อสมมุติ ข. คือ ข้อสมมุติที่ว่า เงินที่รัฐบาลกู้ยืมมาเพื่อทำให้



งบประมาณเข้าดุลย์นั้น คือเงินที่ได้มาจากการออมของชั้นรายได้ต่าง ๆ และถ้าการออมนั้น ถูกกำหนดโดยระดับรายได้ที่เป็นตัวเงินในลักษณะที่ว่า ใครรายได้มาก ก็ออมมาก และในเวลาเดียวกัน ก็มีความสามารถให้รัฐบาลกู้ได้ด้วย ด้วยเหตุผลนี้ เราจึงสมมติว่า ภาระของเงินกู้สาธารณะ เพื่อทำให้งบประมาณสมดุลย์ จะตกอยู่กับครอบครัวต่าง ๆ ตามฐานะการกระจายรายได้ของครอบครัวทั่วประเทศ ส่วนข้อสมมติ ค นั้น คือ ข้อสมมติว่า เงินที่กู้มาแก้ดุลย์ที่ขาดนั้น เป็นเงินที่จะถูกนำมาใช้ให้บริการของรัฐโดยทั่วไป ฉะนั้น ถ้าจะดูผลว่า บริการของรัฐโดยทั่วไปนั้น เป็นบริการสาธารณะที่ทุกคนได้รับประโยชน์เท่าเทียมกัน, ทรัพยากรที่นำมาใช้ในการจัดสรรบริการสาธารณะดังกล่าวก็น่าจะแบ่งเฉลี่ยมาจากราษฎรทุกคนโดยเท่าเทียมกันด้วย ถ้าจะมองอีกแง่หนึ่งแล้ว หนี้สาธารณะดังกล่าวจะมีผลเหมือนกับการเก็บภาษีต่อหัวหรือต่อครอบครัวในอัตราที่เท่ากันโดยตลอดนั่นเอง สรุปแล้ว ข้อสมมติ ข จะกระจายภาระของหนี้เงินกู้ไปยังครอบครัวต่าง ๆ ตามการกระจายรายได้ของครอบครัวทั่วประเทศ และข้อสมมติ ค จะกระจายภาระของหนี้เงินกู้ไปยังครอบครัวต่าง ๆ แต่ละครอบครัวจำนวนเท่า ๆ กัน ซึ่งก็คือ การกระจายตามการกระจายจำนวนครอบครัวตามชั้นรายได้ต่าง ๆ กัน นั่นเอง

ตารางที่ ๕-๗ ถึง ๕-๑๐ สรุปผลการคำนวณถึงผลกระทบต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวทั่วประเทศของระบบการคลัง ของปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕ ขอให้เราลองมาพิจารณาดูว่าแต่ละตารางบอกอะไรเราบ้าง

ตารางที่ ๕-๗ แสดงถึง การกระจายรายได้ของครอบครัวไทยก่อนและหลังระบบการคลังตามข้อสมมติต่าง ๆ กัน เกี่ยวกับภาระของหนี้สาธารณะแบ่งตามชั้นของรายได้ทั้งสามปีที่ทำการศึกษาคือ ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕ จากการดูด้วยสายตา ก็พอจะมองเห็นว่า การกระจายรายได้ภายหลังระบบการคลังตามข้อสมมติ ข นั้น ดีขึ้นกว่าการกระจายรายได้ก่อนระบบการคลัง ยกตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๐๖ ส่วนแบ่งของรายได้ที่เป็นตัวเงินของชั้นรายได้ต่ำสุด เพิ่มขึ้นจาก ๑๓.๐% เป็น ๑๓.๓% ในปี ๒๕๑๒, จาก ๓.๗% เป็น ๕.๐% และในปี ๒๕๑๕ จาก ๓.๔% เป็น ๔.๕% ในขณะที่ส่วนแบ่งของชั้นรายได้สูงสุด ลดลง

ตารางที่ ๔-๗: การกระจายรายได้ก่อนและหลังระบบการคลังตามข้อสมมุติต่าง ๆ กัน  
 เกี่ยวกับภาระของหนี้สาธารณะ แบ่งตามชั้นของรายได้ของครอบครัว  
 ทั่วประเทศ ปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕

ชั้นรายได้ (บาท)	ปี ๒๕๐๖			ปี ๒๕๑๒			ปี ๒๕๑๕		
	ก่อน ระบบ	หลังระบบ		ก่อน ระบบ	หลังระบบ		ก่อน ระบบ	หลังระบบ	
		ข้อสม- มุติ ข*	ข้อสม- มุติ ค*		ข้อสม- มุติ ข*	ข้อสม- มุติ ค*		ข้อสม- มุติ ข*	ข้อสม- มุติ ค*
ต่ำกว่า ๓๐๐๐	๑๓.๐	๑๓.๓	๑๑.๘	๓.๗	๕.๐	๓.๘	๓.๘	๕.๕	๒.๓
๓๐๐๐- ๕๙๙๙	๑๕.๐	๑๓.๘	๑๓.๕	๙.๓	๙.๘	๘.๙	๘.๓	๘.๒	๖.๘
๖๐๐๐- ๘๙๙๙	๒๖.๕	๒๖.๓	๒๖.๖	๑๐.๖	๑๐.๗	๑๐.๕	๘.๓	๘.๓	๗.๘
๙๐๐๐-๑๑๙๙๙				๙.๒	๙.๓	๙.๒	๗.๕	๗.๕	๗.๘
๑๒๐๐๐-๑๔๙๙๙				๘.๑	๗.๕	๘.๐	๗.๒	๗.๒	๗.๓
๑๕๐๐๐-๑๗๙๙๙	๑๓.๑	๑๒.๖	๑๓.๐	๖.๘	๖.๖	๖.๘	๕.๐	๕.๑	๕.๒
๑๘๐๐๐-๒๙๙๙๙							๑๘.๕	๑๘.๐	๑๘.๘
๓๐๐๐๐ ขึ้นไป	๓๓.๕	๓๔.๐	๓๕.๒	๕๒.๓	๕๐.๗	๕๒.๕	๔๑.๐	๔๐.๘	๔๔.๐
ทุกชั้น	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

\* หมายเหตุ: ข้อสมมุติ ข สมมุติให้เงินกู้เพื่อให้งบประมาณเข้าดุลย์เป็นภาระแก่ครอบครัวตาม การกระจายรายได้ของครอบครัวทั้งประเทศ และข้อสมมุติ ค สมมุติให้ภาระดังกล่าวตกอยู่กับแต่ละครอบครัวเท่าเทียมกันหมด การกระจายรายได้หลังระบบการ คลังตามข้อสมมุติ ก มีความคล้ายคลึงกับผลตามข้อสมมุติ ข มาก จนไม่มีความ จำเป็นจะต้องนำมาแสดง เปรียบเทียบอีกครั้งหนึ่ง

(ยกเว้นของปี ๒๕๐๖) แต่ถ้าเป็นข้อสมมุติ ค สถานการณ์จะกลับเป็นตรงกันข้าม กล่าวคือ การ กระจายรายได้ภายหลังระบบการคลังมีที่ท่าที่จะเลวลงไปจากการกระจายรายได้ก่อนระบบการคลัง

การพิจารณาเปรียบเทียบความแตกต่างของการกระจายรายได้ก่อนและหลังระบบการคลังจะทำได้ง่ายขึ้น ถ้าถือจำนวนครอบครัวเท่า ๆ กันเป็นฐานดังได้แสดงในตารางที่ ๕-๘ พอสรุปจากตารางที่ ๕-๘ มิได้แตกต่างไปจากตารางที่ ๕-๗ แต่อย่างใด

ตารางที่ ๕-๘: การกระจายรายได้ก่อนและหลังแบบการคลังตามข้อสมมุติต่าง ๆ กันของภาระของหนี้สาธารณะ แบ่งตามกลุ่มครอบครัวหัวกลุ่มเท่า ๆ กัน ปี ๒๕๐๖ ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕

กลุ่มห้ากลุ่ม (Quintiles)	ปี ๒๕๐๖			ปี ๒๕๑๒			ปี ๒๕๑๕		
	ก่อนระบบ	ข้อสมมุติ ข*	ข้อสมมุติ ค*	ก่อนระบบ	ข้อสมมุติ ข*	ข้อสมมุติ ค*	ก่อนระบบ	ข้อสมมุติ ข*	ข้อสมมุติ ค*
๒๐% ต่ำสุด	๒.๙	๓.๘	๒.๘	๓.๔	๔.๐	๒.๙	๒.๔	๓.๐	๑.๑
๒๐% ที่สอง	๖.๒	๖.๐	๕.๖	๖.๑	๖.๘	๖.๑	๕.๑	๕.๓	๔.๓
๒๐% ที่สาม	๑๐.๕	๑๐.๓	๑๐.๑	๑๐.๔	๑๑.๓	๑๐.๘	๙.๗	๙.๗	๘.๙
๒๐% ที่สี่	๒๐.๙	๑๘.๘	๑๘.๙	๑๙.๒	๒๐.๐	๑๙.๘	๑๘.๔	๑๘.๒	๑๗.๘
๒๐% สูงสุด	๕๙.๕	๖๑.๑	๖๒.๕	๖๐.๙	๕๗.๙	๖๐.๔	๖๔.๕	๖๓.๖	๖๗.๙
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
<b>ในกลุ่ม ๒๐% สูงสุด</b>									
๑๐% สูงสุด	๔๒.๒	๔๔.๓	๔๕.๖	๔๓.๙	๔๐.๖	๔๒.๙	๔๗.๕	๔๗.๒	๔๑.๒
๕% สูงสุด	๒๘.๔	๓๐.๗	๓๑.๙	๓๑.๑	๒๗.๑	๒๙.๑	๓๕.๕	๓๓.๗	๓๗.๔
๑% สูงสุด	๙.๖	๑๑.๕	๑๒.๒	๑๐.๕	๙.๑	๑๐.๓	๑๕.๐	๑๓.๗	๑๖.๔

หมายเหตุ: \* ดูหมายเหตุท้ายตารางที่ ๕-๗

กล่าวคือ ข้อสมมุติ ข คงทำให้ฐานะโดยเปรียบเทียบของกลุ่ม ๒๐% ต่ำสุด ดีขึ้นกว่าแต่ก่อนจะมีระบบการคลัง และข้อสมมุติ ค จะทำตรงกันข้าม คือ ทำให้ฐานะเลวลง แสดงว่าระบบการคลัง

ของรัฐบาลอาจจะทำให้การกระจายรายได้ของครอบครัวภายหลังระบบการคลัง เท่าเทียมกันมากขึ้น หรือเหลื่อมล้ำกันมากขึ้นก็ได้ ทั้งนี้แล้วแต่ ข้อสมมุติที่ใช้ ว่าสมมุติให้ภาระของหนี้สาธารณะกระจายไปยังครอบครัวในลักษณะอย่างไร เมื่อเทียบความดีเด่นของระบบการคลังแต่ละปี ในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ จะเห็นได้ว่า ระบบการคลังของปี ๒๕๑๒ ช่วยการกระจายรายได้มากที่สุด เทียบกับปี ๒๕๐๖ และ ปี ๒๕๑๕ สำหรับปี ๒๕๑๕ นี้ จะเห็นว่า การกระจายรายได้ภายหลังระบบตามข้อสมมุติ ค ทำให้ฐานะของครอบครัวยิ่งยากจนลงเป็นอันมาก ดังจะสังเกตได้จากรายได้ของกลุ่ม ๒๐% แรก ที่ส่วนแบ่งรายได้ลดลงจาก ๒.๔% เหลือเพียง ๑.๑% และส่วนแบ่งของรายได้ ๒๐% สูงสุด เพิ่มขึ้นจาก ๖๔.๕% เป็น ๖๗.๕%

เมื่อสรุปผลตามที่กล่าวข้างต้นด้วยการใช้ค่าของสัมประสิทธิ์จีนี้ ตามตารางที่ ๕-๔ ก็จะทำให้เห็นว่า ถ้าใช้ข้อสมมุติ ข. การกระจายรายได้ภายหลังระบบการคลัง ก็จะมีผลเท่าเทียม

ตารางที่ ๕-๔: ค่าสัมประสิทธิ์จีนี้ของการกระจายรายได้ก่อนและหลังระบบการคลัง ตามข้อสมมุติต่าง ๆ เกี่ยวกับภาระของหนี้สาธารณะของครอบครัวทั่วประเทศ ปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕

การกระจายรายได้	ค่าสัมประสิทธิ์จีนี้		
	๒๕๐๖	๒๕๑๒	๒๕๑๕
ก่อนระบบการคลัง	๐.๕๖๒๗	๐.๕๕๕๐	๐.๖๐๕๑
หลังระบบการคลัง			
ข้อสมมุติ ข	๐.๕๕๗๘	๐.๕๒๗๑	๐.๕๔๓๑
ข้อสมมุติ ค	๐.๕๘๓๘	๐.๕๖๑๔	๐.๖๕๑๖

มากขึ้น แต่ถ้าใช้ข้อสมมุติ ค สภาพการกระจายรายได้ก็จะเลวลง ทั้งนี้จะดูได้จากว่าค่าสัมประสิทธิ์จีนี้ เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากสภาพก่อนที่จะมีระบบการคลัง แต่ถ้าจะเปรียบเทียบประสิทธิภาพทางการกระจายรายได้ของระบบการคลังในช่วง ๑๐ ปี ระหว่าง ปี ๒๕๐๖ ถึง

ปี ๒๕๑๕ ก็จะทำให้เห็นว่า บทบาทของนโยบายการคลังในปี ๒๕๑๕ ยังมีได้ช่วยทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้นมากเท่าใด ถ้าสมมุติตามข้อสมมุติ ข และทำให้การกระจายรายได้เลวลงมากด้วย ซึ่งตามข้อสมมุติ ค ตารางที่ ๕-๑๐ สรุปผลความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ โดยดูจากค่าของสัมประสิทธิ์จีนี้ที่เปลี่ยนแปลงไป

ตารางที่ ๕-๑๐: ความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ของครอบครัวทั่วประเทศ ก่อนและหลังระบบการคลัง ตามข้อสมมุติเกี่ยวกับภาระของหนี้สาธารณะต่าง ๆ กัน ปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕

(๑) การกระจายรายได้	(๒)			(๓)	
	อัตราร้อยละของการเพิ่มขึ้น (+) หรือลดลง (-) ของค่าสัมประสิทธิ์จีนี้ของการกระจายรายได้ก่อนและหลังระบบการคลังของแต่ละปี			อัตราร้อยละของการเพิ่มขึ้น (+) หรือลดลง (-) ของค่าสัมประสิทธิ์จีนี้ของการกระจายรายได้ก่อนและหลังระบบการคลังระหว่างปี ๒๕๐๖ และ ๒๕๑๕	
	ปี ๒๕๐๖	ปี ๒๕๑๒	ปี ๒๕๑๕	ก่อนระบบ	หลังระบบ
ก่อนระบบการคลัง	๐	๐	๐	+๗.๕	
หลังระบบการคลัง					
-ข้อสมมุติ ข	-๐.๔	-๕.๐	-๒.๐		+๖.๓
-ข้อสมมุติ ค	+๓.๗	+๑.๒	+๗.๗		+๑๑.๖

ตารางที่ ๕-๑๐ อาจจะถูกยากสักหน่อย แต่เป็นตารางที่มีความสำคัญมาก เพราะว่า ได้สรุปผลความมีประสิทธิภาพของนโยบายการคลังของรัฐไว้ในช่องที่ (๒) และช่องที่ (๓) ถ้าพิจารณาช่องที่ (๒) ก่อน จะเห็นว่า ภาระหนี้สาธารณะตามข้อสมมุติ ข จะทำให้การกระจายรายได้หลังระบบการคลังดีขึ้น ๐.๔% , ๕.๐% และ ๒.๐% ในปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕ ตามลำดับ แต่ถ้าตั้งข้อสมมุติเกี่ยวกับภาระหนี้สาธารณะตามข้อสมมุติ ค แล้ว การกระจายรายได้จะยิ่งเลวลง ๓.๗% , ๑.๒% และ ๗.๗% สำหรับปี ๒๕๐๖, ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๕ ตามลำดับ

ถ้าเราจะยึดว่า ข้อสมมุติ ข และ ค นี้ เป็นข้อสมมุติที่ก่อให้เกิดผลประเภทสุดขั้ว (extreme) ทั้งในทางทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น และเลวลงแล้ว ผลที่แท้จริงของระบบการคลังหลังจากที่ได้พิจารณาถึงภาระของหนี้สาธารณะเพื่อแก้การขาดดุลในงบประมาณแล้ว จะอยู่ในระหว่าง  $-๐.๕\%$  ถึง  $+๓.๗\%$  ในปี ๒๕๐๖  $-๕.๐\%$  ถึง  $+๑.๒\%$  ในปี ๒๕๑๒ และ  $-๒.๐\%$  และ  $+๗.๗\%$  ในปี ๒๕๑๔ ในเมื่อทั้งสามปีที่ทำการศึกษานี้ ได้ผลออกมามีลักษณะเดียวกันทั้งสิ้นแบบนี้ เราน่าจะสรุปได้ว่า เป็นไปได้มากที่รัฐบาลจะมีได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ อันเนื่องมาจากการขึ้นนโยบายการคลังของตนเลย (ผลของระบบการคลังมีค่าเท่ากับ ๐) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นโยบายการคลังของรัฐบาลอาจไม่ได้ทำให้การกระจายรายได้ของครอบครัวไทยเลวลง แต่ก็ไม่ได้ทำให้ดีขึ้น หรือถ้าจะพูดอย่างคนชอบเสียดสี (cynic) เสียหน่อย ก็คงพูดได้ว่า มีรัฐบาลหรือไม่มีรัฐบาลก็มีค่าเท่ากัน เพราะรัฐบาลไม่ได้ทำให้การกระจายรายได้เปลี่ยนแปลงเลย

ในช่องที่ (๓) ของตารางที่ ๔-๑๐ สรุปผลเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบการคลังของปี ๒๕๑๔ เทียบกับเมื่อ ๑๐ ปีที่แล้ว ในปี ๒๕๐๖ จะเห็นว่าก่อนระบบการคลัง, การกระจายรายได้เลวลง  $๗.๕\%$  ในปี ๒๕๑๔ เมื่อเทียบกับปี ๒๕๐๖ เมื่อคำนึงถึงผลของระบบการคลังแล้ว การกระจายรายได้ในช่วงเวลาทั้งสองเลวลงระหว่าง  $๖.๓\%$  (ข้อสมมุติ ข) และ  $๑๑.๖\%$  (ข้อสมมุติ ค) ซึ่งได้คาบเกี่ยว  $๗.๕\%$  เข้าไว้ด้วย แสดงว่า นโยบายการคลังที่ใช้อาจมีผลระหว่าง ทำให้ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ลดลง  $๑.๒\%$  (คือ  $๗.๕\% - ๖.๓\%$ ) กับทำให้ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวเพิ่มขึ้น  $๔.๑\%$  (คือ  $๗.๕\% - ๑๑.๖\%$ ) ซึ่งเมื่อคำนึงถึงความผิดพลาดในทางสถิติหรือทางคำนวณแล้ว อาจสรุปได้ว่า ผลของระบบการคลังดังกล่าวต่อการกระจายรายได้มีค่าเป็น ๐

### สรุป

โดยสรุปแล้ว ถ้าหากเราสมมุติว่า การก่อกวนนี้สาธารณะ เพื่อให้จับประมาณ สมดุลย์ นอกจากจะไม่ก่อให้เกิดภาวะแก่ครอบครัวในประเทศแล้ว การใช้จ่ายของรัฐในส่วน ที่กู้ยืมมาจากสาธารณะนี้ ยัง เป็นการสร้างผลประโยชน์โดยตรงให้กับครอบครัวต่าง ๆ อีกด้วย แล้ว ผลกระทบของการคลังทั้งระบบรายได้และรายจ่ายประกอบกัน ต่อการกระจายรายได้ ของครอบครัวไทย จะเป็นไปในลักษณะที่จะทำให้การกระจายรายได้นั้น ๆ มีความเท่าเทียม กันดีขึ้นเล็กน้อย แต่ผลกระทบดังกล่าวมีกำลังอ่อนเกินกว่าที่จะต่อต้านความเหลื่อมล้ำในการ กระจายรายได้ของสังคม ซึ่งเกิดขึ้นจากปัจจัยต่าง ๆ ประกอบกัน เพราะฉะนั้น ถึงจะมีรัฐบาล หรือมีนโยบายการคลังก็ไม่ได้ช่วยการกระจายรายได้เท่าไรนัก และที่น่าเป็นห่วงไปยิ่งกว่านี้ ก็คือ บทบาทในการกระจายรายได้ของระบบการคลังของปี ๒๕๑๕ เริ่มยิ่ง เสื่อมสมรรถภาพและ ความสำคัญลง เมื่อเทียบระบบการคลังของปี ๒๕๑๒

เมื่อได้เปลี่ยนข้อสมมุติ เกี่ยวกับภาวะของหนี้สาธารณะ ซึ่งก่อกวนมาเพื่อแก้ดุลย์ งบประมาณ โดยที่ในด้านหนึ่งสมมุติให้หนี้สาธารณะนั้น เป็นภาวะแก่ราษฎรทุกคนตามฐานะทาง รายได้โดยเปรียบเทียบของแต่ละคน และในอีกด้านหนึ่ง สมมุติให้ภาวะดังกล่าวตกอยู่กับทุก ครอบครัวเท่าเทียมกันหมด ครอบครัวละเท่า ๆ กัน ผลลัพธ์ที่ได้จะเปลี่ยนแปลงไปมาก กล่าวคือ ระบบการคลังจะมีผลกระทบตั้งแต่ ทำให้การกระจายรายได้เลวลง ๗.๗% จนถึงทำ ให้ดีขึ้น ๕.๐% (ดูตารางที่ ๕-๑๐) แสดงว่า ผลที่แท้จริงนั้นอาจจะอยู่ตรงกึ่งกลางของความ เปลี่ยนแปลงครั้งนี้ก็ได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริง ก็เท่ากับว่า รัฐบาลโดยผ่านระบบการคลังของ รัฐมิได้ทำให้การกระจายรายได้ของครอบครัวทั้งในปี ๒๕๑๕ และตลอดช่วงเวลา ๒๕๐๖-๒๕๑๕ ดีขึ้น แต่อย่างใด ข้อสรุปที่รุนแรงกว่านี้ โดยใช้ขนาดของความเปลี่ยนแปลงในค่าสัมประสิทธิ์จีนี้ เป็นเครื่องช่วย คงจะกล่าวได้ด้วยภาษาง่าย ๆ ว่า อย่างดีรัฐบาลก็ทำให้ครอบครัวในประเทศ เสมอตัว แต่อย่างเลวแล้ว รัฐบาลมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ของราษฎร ประชาชนและ ครอบครัวมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น

เชิงอรรถ บทที่ ๔

1. เพื่อให้ผู้อ่านได้มองเห็นภาพว่า การกระจายรายได้ที่มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น ๑.๑% นี้คืออย่างไร ขอให้ลองนึกถึงการกระจายรายได้ง่าย ๆ ระหว่างคนสองคน ซึ่งมีรายได้รวมกัน ๑๐๐ บาท โดยคนแรกมี ๔๐ บาท คนที่สอง ๖๐ บาท การกระจายรายได้ที่ว่านี้จะมีสัมประสิทธิ์จีดีเท่ากับ ๐.๑๐ ถ้าต้องการให้การกระจายรายได้ดีขึ้น ๑% จะทำได้โดยเพียงแต่หักเงินเพียง ๑๐ สตางค์จากคนที่มีเงิน ๖๐ บาท แล้วเอาไปให้คนที่มีเงิน ๔๐ บาท ด้วยวิธีการนี้ ถ้ารายได้ของครอบครัวไทยทั้งหมดในปี ๒๕๑๕ มีประมาณ ๗๓,๐๐๐ ล้านบาท การที่การกระจายรายได้จะดีขึ้น ๑.๑% คงหมายความว่า การเก็บเงินจากครอบครัวที่รวยที่สุดประมาณ ๔๐ ล้านบาทไปให้ครอบครัวที่จนที่สุด ซึ่งสมมติว่า ถ้าเก็บจากครอบครัวที่มีรายได้ ๓๐,๐๐๐ บาทขึ้นไปโดยใช้ภาษีเป็นก้อน (lump-sum tax) ผลก็จะปรากฏว่า แต่ละครอบครัวจะต้องเสียภาษีคิดเป็นเงินประมาณ ปีละ ๑๘๗ บาทต่อครอบครัว
2. จู Oswald H. Brownlee and Alfred Conrad, "Effects upon the Distribution of Income of a Tight Money Policy," American Economic Review, 51 (May, 1961), PP. 74-85; Hugh Dalton, Principle of Public Finance, London, 1955, P. 192.
3. จู เอื้อย มีศุข, "ผลกระทบของการเพิ่มขึ้นของระดับราคาที่มีต่อกลุ่มผู้มีรายได้ระดับต่าง ๆ ," วารสารเศรษฐศาสตร์, (กันยายน-ธันวาคม, ๒๕๒๐), หน้า ๕๗.



## บทที่ ๖ : สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

การวิจัยครั้งนี้ พยายามจะตอบคำถามที่ว่า ระบบการคลัง หรือ นโยบายการคลังของไทยมีผลต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทย ในปี ๒๕๑๕ อย่างไร? และผลต่อการกระจายรายได้ดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เมื่อเทียบกับสถานการณ์ในปี ๒๕๐๖ และปี ๒๕๑๒? ในการตอบคำถามดังกล่าว การวิจัยนี้ได้แบ่งออกเป็น ๓ ส่วนด้วยกัน คือ ส่วนที่หนึ่ง พิจารณาเฉพาะผลกระทบของระบบรายได้สาธารณะต่อการกระจายรายได้ ส่วนที่สอง พิจารณาเฉพาะผลกระทบของรายจ่ายสาธารณะต่อการกระจายรายได้ และส่วนที่สาม พิจารณาถึงความแตกต่างของทั้งสองส่วนข้างต้น ซึ่งก็คือ การคำนวณหาผลสุทธิของการคลังทั้งระบบนั่นเองต่อการกระจายรายได้

### ผลกระทบของระบบรายได้สาธารณะต่อการกระจายรายได้

จากข้อสมมุติโดยทั่วไปว่า ภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐก่อให้เกิดภาระแก่ราษฎรในประเทศในรูปของรายได้ที่แท้จริง ที่ต้องลดลงหรือสูญเสียไปเป็นรายได้ให้กับรัฐบาล การกระจายภาระไปยังครอบครัวตามภาคต่าง ๆ และตามชั้นรายได้ต่าง ๆ มีลักษณะดังนี้ :-

๑) เมื่อเทียบภาระของระบบรายได้ต่อครอบครัวตามภาคต่าง ๆ กัน จะเห็นได้ว่า ในปี ๒๕๑๕ ครอบครัวในภาคกรุงเทพมหานคร โดยเฉลี่ยแล้วแบกภาระไว้มากที่สุด ทั้งในรูปจำนวนเต็ม (absolute burden) และสัดส่วนโดยเปรียบเทียบ (relative burden) แต่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถึงแม้ภาระภาษีจำนวนเต็มเฉลี่ยต่อครอบครัวจะน้อยที่สุด เมื่อเทียบกับภาคอื่น ๆ แต่สัดส่วนของภาระภาษีต่อรายได้ของครอบครัวโดยเฉลี่ยสูงเป็นที่สองรองจากกรุงเทพมหานครเท่านั้น

๒) สำหรับภาระของระบบภาษีและรายได้ทั้งระบบต่อครอบครัวทั่วประเทศ ถ้าจะดูเฉพาะภาระจำนวนเต็มเท่านั้นจะเห็นได้ว่า กลุ่มครอบครัวรายได้สูงแบกภาระดังกล่าวไว้มากกว่าครอบครัวรายได้ต่ำ ยกตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๑๕ กลุ่มครอบครัวรายได้สูงสุด ๑๔% แรกแบกภาระของระบบภาษีและรายได้ประมาณครึ่งหนึ่งของภาระทั้งหมด ส่วนกลุ่มครอบครัวครั้งแรก

นับจากที่ยากจนที่สุดขึ้นมา แยกภาระไว้ทั้งสิ้นประมาณ ๑๔% เท่านั้นเอง ลักษณะเช่นว่านี้ไม่แตกต่างไปจากสภาพของปี ๒๕๐๖ และ ๒๕๑๒ เท่าใด แต่ทว่าเมื่อพิจารณาสัดส่วนของภาระดังกล่าวต่อรายได้ของครอบครัวแล้วจะเห็นได้ว่า ระบบภาษีและรายได้ของรัฐทั้งระบบมีลักษณะที่ถดถอยในสองขั้นรายได้แรก และเป็นสัดส่วนคงที่กับรายได้ในขั้นรายได้ที่สูงขึ้นไป หรือจะกล่าวโดยสรุปก็คือว่า อัตราการเสียภาษีที่แท้จริง (effective tax rate) ของครอบครัวไทยในปี ๒๕๑๕ อยู่ในช่วงระหว่างลักษณะถดถอย (regressive) กับลักษณะเป็นสัดส่วนคงที่กับรายได้ (income proportional)

๓) ประเภทของภาษีที่มีลักษณะถดถอยอย่างเห็นได้ชัด คือ ภาษีที่เก็บจากรฐานการบริโภค เช่น ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต อากรสินค้าขาเข้า รวมทั้งรายได้จากการผูกขาดของรัฐ เช่น การผลิตและจำหน่ายยาสูบ สุรา และกิจการรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ เช่น การจำหน่ายสลากกินแบ่ง ภาษีที่มีลักษณะก้าวหน้าจริง ๆ นั้น นอกจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแล้ว ไม่มีภาษีอะไรอีก

๔) ความที่ระบบภาษีและรายได้มีลักษณะถดถอยอยู่บ้างนี้เอง เป็นเหตุให้การกระจายรายได้ของครอบครัวภายหลังระบบภาษีและรายได้ของรัฐเลวลงในทุก ๆ ปีที่ทำการศึกษา ยกตัวอย่างเช่น สัมประสิทธิ์จีไนของการกระจายรายได้ภายหลังภาษีของปี ๒๕๑๕, ๒๕๑๒ และ ๒๕๐๖ มีค่าเท่ากับ .๖๔๗๖, .๕๔๔๗ และ .๖๑๐๒ ตามลำดับ ซึ่งสูงกว่าสัมประสิทธิ์จีไนของการกระจายรายได้ก่อนภาษี ซึ่งมีค่าเท่ากับ .๖๐๕๑, .๕๔๕๐ และ .๕๖๒๗ ตามลำดับในช่วงเวลาเดียวกัน

๕) จริงอยู่ระบบภาษีและรายได้ของรัฐทำให้การกระจายรายได้ของครอบครัวเลวลง แต่ขนาดของความเลวลงนั้นไม่เท่ากันในผลของระบบรายได้สาธารณะของแต่ละปี ดังจะเห็นได้จากว่า ระบบรายได้ของปี ๒๕๑๕ ทำให้การกระจายรายได้เลวลงประมาณ ๗.๐% เทียบกับ ๕.๔% และ ๔.๔% ซึ่งเป็นผลของระบบรายได้ปี ๒๕๑๒ และ ๒๕๐๖ ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า ในปี ๒๕๑๕ นโยบายการคลังด้านรายได้ของรัฐบาลกลางมีแนวโน้มทำให้การกระจายรายได้เลวลงไปอีกเล็กน้อยหลังจากที่ขึ้นเล็กน้อย ในปี ๒๕๑๒

### ผลกระทบของระบบรายจ่ายสาธารณะต่อการกระจายรายได้

การใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาลให้ผลที่ตรงกันข้ามกับรายได้สาธารณะของรัฐบาล กล่าวคือ ทำให้รายได้ที่แท้จริงของครอบครัวเพิ่มขึ้นแทนที่จะลดลง การเพิ่มขึ้นของรายได้ที่แท้จริงนี้อาจเป็นไปได้ทั้งในรูปของเงินจริง ๆ ที่ครอบครัวได้รับ เช่น จากการช่วยเหลือแบบให้เปล่าโดยตรง (direct transfer) ของรัฐบาล หรือไม่ก็ในรูปของเงิน (ผลประโยชน์) ที่ประเมินให้ เช่น เงินหรือผลประโยชน์ที่ได้รับในรูปของการป้องกันประเทศ และการบริหารประเทศโดยทั่วไป จากการวิจัยถึงผลกระทบของรายจ่ายทั้งระบบของรัฐบาลกลางต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวทั่วประเทศ ผลที่ได้มีดังนี้ :-

๑) เมื่อเทียบผลประโยชน์ของรายจ่ายทั้งระบบต่อครอบครัวเป็นรายภาคในปี ๒๕๑๕ จะเห็นว่า ครอบครัวในภาคกรุงเทพมหานคร โดยเฉลี่ยแล้วโดยรับประโยชน์สูงสุด (กว่า ๑๕,๖๐๐ บาท ต่อครอบครัว) ในขณะที่ครอบครัวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับประโยชน์โดยเฉลี่ยน้อยที่สุด (เพียง ๒,๗๐๐ บาท เกษเท่ากันเอง) แต่เนื่องจากฐานรายได้ของครอบครัวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือน้อยกว่าภาคอื่น ๆ จึงทำให้สัดส่วนผลประโยชน์ต่อรายได้ของครอบครัวสูงสุดในภาคนี้ อย่างไรก็ตาม จุดที่สำคัญที่สุด น่าจะได้แก่ข้อเท็จจริงที่ว่า ครอบครัวในกรุงเทพมหานครได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางโดยเฉลี่ยต่อครอบครัวสูงกว่าครอบครัวในภาคอื่น ๆ ถึง ๔-๕ เท่า ซึ่งนับว่าสูงพอสมควร

๒) อัตราการได้รับประโยชน์ที่แท้จริง หรือสัดส่วนของผลประโยชน์ต่อรายได้ของครอบครัวมีลักษณะที่ถดถอย (regressive) หรือเป็นผลดีแก่ครอบครัวยากจน (pro-poor) ในสองขั้นรายได้แรก จากนั้น อัตราการได้รับประโยชน์ก็มีลักษณะเป็นสัดส่วนค่อนข้างคงที่กับรายได้ในขั้นรายได้ที่สูงขึ้นไป กล่าวโดยทั่วไปแล้วระบบรายจ่ายของรัฐมีลักษณะการกระจายผลประโยชน์อยู่ในระหว่างลักษณะถดถอยกับลักษณะที่เป็นสัดส่วนค่อนข้างคงที่กับรายได้ ลักษณะดังกล่าวนี้ มีความคล้ายคลึงกับลักษณะของอัตราการเสียภาษีที่แท้จริงมาก ทำให้พอคาดคะเนได้เสียแต่ตอนนี้ได้เลยว่า ผลของรายได้และผลของรายจ่ายคงหักล้างกันไปเอง ทำให้การกระจายรายได้ภายหลังการคลังทั้งระบบมีสภาพไม่แตกต่างจากก่อนระบบการคลังเท่าไรนัก

๓) การใช้จ่ายสาธารณะส่วนใหญ่มีลักษณะการให้ประโยชน์ที่ได้เปรียบสำหรับสองชั้นรายได้แรก และเสมอตัวสำหรับชั้นรายได้ที่เหลือ การใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและบริการสังคม อาจจะให้ผลประโยชน์แก่ครอบครัวรายได้ต่ำสุดมากเป็นพิเศษเล็กน้อย ทั้งนี้คงเป็นเพราะฐานหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้กระจายผลประโยชน์ คือ แบบแผนส่วนกลับของรายได้ ซึ่งหมายความว่า ยิ่งรายได้ยิ่งน้อย สัดส่วนผลประโยชน์ที่ได้รับการจัดสรรให้กลับยิ่งสูงยิ่งขึ้นไปอีก ผลประโยชน์จากการใช้จ่ายประเภทบริหารทั่วไป (general services) ซึ่งโดยส่วนรวมแล้ว มีลักษณะถดถอยหรือช่วยคนจน ก็ไม่ควรได้รับการเน้นมากนัก เพราะจะกลายเป็นว่า ถ้าเพิ่มขนาดของหน่วยงานรัฐบาลหรือข้าราชการประจำ จะช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้น ผลอาจเป็นเช่นนั้นจริง แต่เมื่อเทียบกับการใช้จ่ายประเภทการศึกษา หรือ การเศรษฐกิจแล้ว ประเภทหลังนี้ ควรจะให้ผลประโยชน์ที่ตรงกว่าและถูกต้องกว่า

๔) การกระจายรายได้ภายหลังระบบการใช้จ่ายของรัฐมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น ดังจะสังเกตได้จากว่า ค่าสัมประสิทธิ์จีดีของการกระจายรายได้เปลี่ยนจาก ๖๐.๕๑ ก่อนระบบรายจ่ายมาเป็น ๕๗.๙๖ หลังระบบรายจ่ายในปี ๒๕๑๕ ในปีที่อื่น ๆ ก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ การกระจายรายได้หลังการใช้จ่ายของรัฐมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น

๕) อย่างไรก็ตาม ระบบการใช้จ่ายของปี ๒๕๑๕ ทำให้การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นน้อยกว่าระบบการใช้จ่ายของปี ๒๕๑๒ ในปี ๒๕๑๕ อัตราการลดลงของค่าสัมประสิทธิ์จีดีก่อนและหลังระบบการใช้จ่าย คือ ๕.๗% เทียบกับ ๗.๒% ของปี ๒๕๑๒ แต่ก็ยังดีกว่า ปี ๒๕๐๖ ซึ่งอัตราการลดลงของสัมประสิทธิ์จีดีก่อนและหลังระบบการใช้จ่ายมีเพียง ๕.๐%

#### ผลกระทบของการคลังทั้งระบบต่อการกระจายรายได้

เมื่อหักการระออกจากผลประโยชน์ซึ่งแต่ละครอบครัวได้รับแล้ว ผลประโยชน์สุทธิที่เหลือก็คือ ผลกระทบที่แท้จริงของระบบการคลังของรัฐ ผลประโยชน์สุทธิดังกล่าวเมื่อรวมเข้าไปในรายได้ของแต่ละครอบครัวแล้ว อาจทำให้ฐานะรายได้โดยเปรียบเทียบของครอบครัว

ทั่วประเทศเปลี่ยนแปลงไปจากการกระจายรายได้ก่อนที่จะคำนึงถึงผลของการคลังทั้งระบบ  
ได้ ในการวิจัยครั้งนี้เราได้พบว่า .-

๑) ถ้าสมมติว่า หนี้สาธารณะที่รัฐบาลก่อขึ้นมาเพื่อผลในการทำให้งบประมาณ  
สมดุลมิได้เป็นภาระแก่ราษฎรในประเทศแต่อย่างใด (ข้อสมมุตินี้มีชื่อเรียกว่า ข้อสมมุติ ก)  
และในทางตรงกันข้ามเงินที่รัฐบาลได้มาจากการกู้สาธารณะ เมื่อได้ใช้จ่ายออกไปก็ให้ถือว่าเป็น  
เป็นประโยชน์แก่ราษฎรโดยตรงในรูปของรายได้แท้จริงที่เพิ่มขึ้น (ทั้งที่เพิ่มขึ้นจริง ๆ อย่าง  
เช่น ในกรณีเงินให้เปล่าโดยตรงและที่ประเมินให้) แล้ว ระบบการคลังของไทยในปี ๒๕๑๕  
มีผลทำให้การกระจายรายได้ของครอบครัวไทยมีความเท่าเทียมกันมากขึ้นเล็กน้อย เมื่อเทียบกับ  
สภาพการกระจายรายได้ก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากระบบการคลัง ดังจะเห็นได้จากค่า  
สัมประสิทธิ์จีพีที่ลดลงจาก ๖๐๕๑ เหลือ ๕๔๔๐ หรือคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ประมาณ ๑.๘% ซึ่ง  
ดีกว่าปี ๒๕๐๖ เล็กน้อย แต่เลวกว่าปี ๒๕๑๒

๒) แต่ถ้าสมมติว่า เงินที่รัฐบาลกู้จากภายในประเทศเพื่อชดเชยงบประมาณ  
ที่ขาดดุลนั้น เป็นภาระแก่ครอบครัวในประเทศในลักษณะของการทำให้รายได้ที่แท้จริงลดลง  
ปัญหาที่มีอยู่ว่า ภาระของหนี้สาธารณะดังกล่าวนี้มีรูปแบบของการกระจายภาระอย่างไร? ใน  
ลักษณะหนึ่ง เราจะสมมติว่า ภาระของหนี้สาธารณะตกอยู่กับครอบครัวตามแบบแผนการกระจาย  
รายได้ของครอบครัวทั่วประเทศ (ข้อสมมุติ ข) และในอีกลักษณะหนึ่ง เราจะสมมติว่า ภาระ  
ของหนี้สาธารณะตกอยู่กับทุกครอบครัวโดยเท่าเทียมกัน (ข้อสมมุติ ค) ถ้าใช้ข้อสมมุติ ข  
การกระจายรายได้ภายหลังระบบการคลังก็จะดีขึ้นใกล้เคียงกับการกระจายรายได้ภายใต้ข้อ  
สมมุติ ก มาก (ประมาณ ๑.๘%) แต่ถ้าใช้ข้อสมมุติ ค การกระจายรายได้หลังระบบการคลัง  
จะเลวลงประมาณ ๗.๑% เพราะฉะนั้น ผลกระทบที่แท้จริงของระบบการคลังต่อการกระจาย  
รายได้ น่าจะอยู่ในช่วงระหว่างการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น ๑.๘% และที่เลวลง ๗.๑% ซึ่งเมื่อ  
คำนึงถึงความผิดพลาดในทางสถิติ และการคำนวณแล้ว น่าจะสรุปได้ว่า ระบบการคลังมิได้  
ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ของครอบครัวของประเทศ แต่อย่างไร  
(ผลเป็นศูนย์) หรือถ้าจะให้สรุปให้แน่ชัดลงไปอีก โดยดูขนาดของความเปลี่ยนแปลงในค่าของ  
จีพีด้วย แล้วก็สรุปได้ว่า อย่างดีที่สุด นโยบายการคลังของรัฐ ก็ทำให้การกระจายรายได้

ของครอบครัวเหมือนอย่างเดิมไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง แต่อย่างเลว รัฐบาลมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ของครัวเรือนมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น

๓) ลักษณะดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นเหมือนกันหมดทั้งปี ๒๕๑๕, ๒๕๑๖ และ ๒๕๐๖ ถ้าจะเปรียบเทียบดูว่า ผลกระทบสุทธิมีแนวโน้มที่จะ เป็นประโยชน์ หรือเป็นโทษแก่การกระจายรายได้ของครอบครัวแล้ว ผลการวิจัยพอบอกให้ทราบได้ว่า รัฐบาลยังมิได้สนใจที่จะใช้ระบบการคลังเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงการกระจายรายได้ใหม่เท่าไรนัก ดังจะเห็นได้จากว่า จากปี ๒๕๐๖ ถึงปี ๒๕๑๖ ตามข้อสมมุติ ก. การกระจายรายได้ก่อนระบบดีขึ้นประมาณ ๑.๕% และการกระจายรายได้หลังระบบดีขึ้นประมาณ ๕.๒% แสดงว่าในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลส่งผลในทางบวกแก่การกระจายรายได้คิดเป็นปริมาณสุทธิประมาณ  $๕.๒ - ๑.๕ = ๓.๗\%$  แต่ระหว่าง ๒๕๑๖ กับ ๒๕๑๕ การกระจายรายได้ก่อนระบบการคลังเลวลงประมาณ ๔% แต่การกระจายรายได้หลังระบบการคลังเลวลงประมาณ ๑๒.๓% แสดงว่าในช่วง ๓ ปีหลังนี้ รัฐบาลมีส่วนทำให้การกระจายรายได้เลวลงประมาณ ๓.๓% ถ้าพิจารณาตลอดทั้งช่วง ๑๐ ปี ความแตกต่างระหว่างความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ก่อนและหลังระบบการคลัง คือ เลวลง ๗.๕% และ ๖.๕% ตามลำดับ (ข้อสมมุติ ก) หรือผลสุทธิในทางการกระจายรายได้ดีขึ้นเพียง ๑.๑% ซึ่งน้อยเกินกว่าที่จะสรุปอย่างมั่นใจได้ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้พิจารณาถึงข้อสมมุติเกี่ยวกับหนี้สาธารณะอื่น ๆ ที่จะทำให้ผลสุทธิข้ามเวลาเป็นลบด้วยซ้ำ

#### ข้อเสนอแนะในทางนโยบาย

ผู้วิจัยเชื่อว่า การวิจัยครั้งนี้คงแสดงให้เห็นได้ชัดพอสมควรแล้วว่า ปัญหาการกระจายรายได้นับวันแต่จะทวีความสำคัญขึ้นเรื่อย ๆ และถ้าหากว่า ภายใต้สถานการณ์ที่การกระจายรายได้ของครัวเรือนทั่วประเทศมีแนวโน้มที่จะมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้นเรื่อย ๆ นี้ รัฐบาลยังปล่อยปละละเลยมิได้ทำการศึกษาสิ่งใดที่จะช่วยแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวแล้วสักวันหนึ่งก็คงจะต้องเผชิญกับปัญหาการก่อจลาจลจากชนกลุ่มใหญ่ของประเทศผู้ ซึ่งเป็นฝ่ายเสียเปรียบจากผลการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศดังเช่นที่นายแมคคานามาราได้เตือนไว้ จากการวิจัยครั้งนี้ เราเห็นว่า นโยบายการคลังของรัฐบาลมิได้ช่วยการกระจายรายได้ให้ดีขึ้นเท่าไรนัก

ซ้ำร้ายยิ่งจะทำให้เลวลงด้วยซ้ำ เพราะฉะนั้น ถ้าจะมีข้อเสนอแนะทางนโยบายอันใดที่จะ ทำให้การกระจายรายได้ของครัวเรือนดีขึ้น ก็เห็นจะได้แก่การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลง นโยบายการคลังนี้เอง ซึ่งมีประเด็นใหญ่ ๆ พอที่จะพิจารณาได้ดังนี้ :-

๑) ระบบภาษีอากรของไทยส่วนใหญ่เป็นระบบภาษีทางอ้อม ซึ่งเก็บจากฐาน การบริโภคเป็นสำคัญ อาทิเช่น ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิตและภาษีศุลกากร ภาษีเหล่านี้ มีลักษณะการกระจายภาระที่ถดถอย กล่าวคือ ครอบครัวยรายได้สูงแบกรับโดยเปรียบเทียบ ต่ำกว่าครอบครัวยรายได้ต่ำ การพึ่งพาภาษีเหล่านี้เป็นแหล่งรายได้ของรัฐย่อมทำให้การกระจาย รายได้เลวลงเป็นธรรมดา นโยบายที่ควรแก้ไขก็คือ การเน้นความสำคัญของภาษีประเภทนี้ ให้น้อยลง หรือในกรณีที่ยังไม่อาจยกเลิกได้ก็ให้พยายามลดการเพิ่มพูนภาระภาษีอันเกิดจาก การเก็บภาษีทับกันหลาย ๆ ต่อ เช่น ภาษีการค้า หรือ ภาษีสรรพสามิต โดยหันมาพิจารณา เก็บจากมูลค่าเพิ่ม (Value-added) เป็นต้น

๒) ในขณะที่ลดความสำคัญของภาษีที่ตั้งอยู่ฐานการบริโภคลง รัฐบาลก็ควร เพิ่มความสำคัญของภาษีเงินได้มากขึ้น ปัญหาที่จะต้องแก้คือ การจัดเก็บภาษี ซึ่งจะต้องมี ประสิทธิภาพมากขึ้น เปิดช่องให้มีการหลีกเลี่ยงภาษีน้อยลง และการพยายามขยายขอบเขต ของคำว่า รายได้ให้กว้างขึ้น พยายามให้มีข้อยกเว้นลดน้อยลง ส่วนอัตราภาษีนั้น สำหรับ รายได้ชั้นสูงขณะนี้สมควรดีแล้ว แต่รายได้ชั้นต่ำและปานกลาง อัตราภาษีเริ่มต้นอาจจะสูง ไปหน่อย ซึ่งน่าจะแก้ไขได้โดยการขอย้ออัตราภาษีอัตราต้น ๆ ให้ถี่ขึ้น หรือไม่ ก็ให้ค่าลดหย่อน ชั้นพื้นฐานสูงขึ้น

๓) รัฐบาลควรพิจารณาเก็บภาษีจากฐานความมั่งคั่ง หรือ ทรัพย์สินได้แล้ว ความมั่งคั่งหรือทรัพย์สิน (Wealth) นี้เอง ที่เป็นรากฐานอันหนึ่งของความไม่เท่าเทียมกัน ของการกระจายรายได้ ถ้าหากยังปล่อยให้มีการสะสมทรัพย์สินหรือความมั่งคั่งและการสืบทอด ทรัพย์สินดังกล่าว โดยไม่มีการเก็บภาษีแล้ว ไม่มีทางเลยที่รัฐบาลจะทุเลาปัญหาการกระจาย รายได้ไม่เป็นธรรมได้ ภาษีชนิดนี้ได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน (property tax) ภาษีมรดก (inheritance tax) และภาษีซึ่งเก็บการเพิ่มของมูลค่าของทรัพย์สินต่าง ๆ (Capital-gain tax)

๔) การหารายได้อื่น ๆ หลายประเภทของรัฐบาลมีส่วนทำให้เกิดภาระแก่ครอบครัวที่มีรายได้น้อย เช่น รายได้จากลากินแบ่ง สุรา และยาสูบ แทนที่รัฐบาลจะตั้งหน้าตั้งตาหารายได้จากกิจกรรมประเภทนี้ ซึ่งเป็นภาระแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยโดยเปรียบเทียบแล้วมากกว่าผู้มีรายได้มาก รัฐบาลน่าจะหาทางชักชวนให้ราษฎรบริโภคสิ่งเหล่านี้ให้น้อยลงมากกว่า

๕) ภาษีชนิดหนึ่ง ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อชาวนาซึ่งอยู่ในกลุ่มรายได้น้อยเป็นอย่างมาก คือ ค่าพรี่เมี่ยมข้าว และภาษีอื่น ๆ ซึ่งเก็บจากการส่งข้าวออก การยกเลิกภาษีชนิดนี้จะทำให้ชาวนามีรายได้สูงขึ้น การกระจายรายได้ก็ย่อมจะต้องดีขึ้น ส่วนผู้มีรายได้น้อยในเมืองนั้น อาจจะต้องประสบกับปัญหาข้าวแพง แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาจมีมาตรการอุดหนุนให้ข้าวในเมืองราคาถูกลงก็ได้

๖) ในคํานงบประมาณรายจ่ายนั้น ปัญหาที่ถกเถียงกันมากก็คือ การให้เงินหนักของการใช้จ่ายเกี่ยวกับการป้องกันประเทศมากหรือน้อยกว่าการใช้จ่ายด้านเศรษฐกิจ ภายใต้สถานการณ์ปกติที่ประเทศมิได้ตกอยู่ในภาวะสงครามหรือภัยแห่งสงคราม การใช้จ่ายในการป้องกันประเทศจะช่วยให้การกระจายรายได้ได้น้อยกว่าการใช้จ่ายในด้านเศรษฐกิจ แต่ถ้าประเทศอยู่ในภาวะที่ว่าการดำเนินชีวิตทางเศรษฐกิจจะเป็นไปไม่ได้โดยปราศจากกองทัพที่เข้มแข็งแล้ว ทรัพยากรจะต้องถูกแบ่งจากด้านเศรษฐกิจไปยังด้านการป้องกันประเทศมากขึ้นแน่นอน ทว่าโดยทั่วไปแล้ว หลักเกณฑ์ดังกล่าวมักจะไม่ค่อยได้ใช้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการทหารมักจะรวมอยู่ที่จุดเดียวกัน ทำให้การใช้จ่ายด้านการทหารมีแนวโน้มที่จะสูงมากกว่าปกติ การใช้จ่ายทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งต้องถูกกระทบกระเทือนไปโดยปริยาย เพราะฉะนั้น เพื่อผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาวจริง ๆ ปัญหาจึงควรถูกนำมาพิจารณาอยู่เสมอ ๆ

๗) การใช้จ่ายในทางเศรษฐกิจนั้น ก็ใช้ว่าจะช่วยให้การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นเสมอไป การลงทุนด้านชลประทานที่ให้ประโยชน์แก่ครอบครัวภาคใดภาคหนึ่งแต่เพียงภาคเดียว อาจทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ระหว่างภาคสูงมากขึ้น เช่นเดียวกับการสร้างถนนหนทาง หรือโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (infrastructures) อื่น ๆ โครงการเหล่านี้มักจะขยายไปยังเขตที่มีความต้องการมากที่สุดก่อน



๘) ในการใช้จ่ายด้านการศึกษา นั้น รัฐบาลน่าจะเน้นเรื่องประถมศึกษามากกว่าที่กระทำอยู่ในปัจจุบันมาก การศึกษาขั้นพื้นฐานนี้มีผลโดยตรงต่อการเพิ่มประสิทธิภาพและการหารายได้ของครอบครัวที่มีรายได้น้อย การส่งเสริมการศึกษาในระดับอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอุดมศึกษานั้น ถ้ามีทรัพยากรเพียงพอก็น่าสนับสนุน แต่ถ้าต้องมีการแย่งทรัพยากรกันระหว่างการศึกษาขั้นประถมหรือมัธยม-อาชีวศึกษากับอุดมศึกษาแล้ว การศึกษาขั้นประถมน่าจะได้รับการพิจารณาก่อน

๙) การใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและการบริการสังคมของประเทศไทย ยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในแถบเอเชีย เนื่องจากการให้การรักษาพยาบาลและสวัสดิการสงเคราะห์แก่ครอบครัวที่ยากจนหรือรายได้น้อย มีลักษณะของการเพิ่มรายได้ให้แก่ครอบครัวเหล่านี้ ในส่วนที่ไม่ต้องเสียเวลาทำมาหากิน เพราะมีโรคภัยไข้เจ็บ หรือการรับความช่วยเหลือโดยตรงในรูปของเงินอุดหนุน หรือเงินช่วยเหลือ เมื่อยามมีความจำเป็นอื่น ๆ การใช้จ่ายประเภทนี้ จึงมีส่วนทำให้การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น จึงน่าได้รับความสนใจจากรัฐบาลมากขึ้น การที่รัฐบาลดำริจะจัดตั้งโครงการประกันสังคมขึ้นในเร็ว ๆ นี้ เป็นความพยายามอย่างหนึ่งในทิศทางนี้

๑๐) การก่อกวนนี้ สาธารณะของรัฐบาลนั้น รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงผลที่จะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อให้มากที่สุด ทั้งนี้เพราะว่า การเพิ่มขึ้นของระดับราคานั้นมักจะกระทบกระเทือนผู้มีรายได้น้อยมากกว่าผู้มีรายได้มาก เสมอ

๑๑) ข้อเสนอแนะที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นข้อเสนอแนะทางการคลังเท่านั้น เรามิได้รวมถึงนโยบายนอกเหนือการคลังด้วย ซึ่งอาจจะมึนโยบายบางอย่างที่มีผลกระทบต่อ การกระจายรายได้ที่รวดเร็วกว่าและมีประสิทธิภาพ อาทิเช่น อาจจะเป็นนโยบายปฏิรูปที่ดิน นโยบายสินเชื่อ การเกษตร หรือ นโยบายประกันพืชผลหรือประกันราคาพืชผลก็ได้ แต่เนื่องจากนโยบายเหล่านี้อยู่นอกเหนือขอบเขตของการวิจัยนี้ เราจึงเพียงแต่เน้นให้เห็นถึงความสำคัญของมัน เท่านั้น

.....

RESEARCH REPORT SERIES

FACULTY OF ECONOMICS

THAMMASAT UNIVERSITY

.....

- No. 1 Estimating Time Cost of Travelling in the Bangkok Metropolitan Area. (in Thai)..... Savitri Garnjana-Goonchorn  
March, 1977. Temchai Suvannadat
- No. 2 The Distribution of Income in Thailand in 1971-1973 and the Related Measure of Income Inequality : A Tentative Proposal. Medhi Krongkaew  
June 1977.
- No. 3 Estimation of the Elasticity of Substitution in Thai Economy..... Chumpot Suvaphorn  
June 1977.
- No. 4 An Economic Analysis of the Coconut..... Kundhol Srisermbhok  
March 1978.
- No. 5 Financial Capital Flows and Portfolio Behavior of Thai Commercial Bank..... Nimit Nontapanthawat  
August 1978.
- No. 6 Monetary Measures for Employment Generation. (in Thai)..... Sathit Uthaisri  
August 1978.
- No. 7 A Study of Disparities in Income and Social Services Across Provinces in Thailand..... Oey Astra Meesook  
September 1978.
- No. 8 An Economic History of the Chao Phya Delta 1850-1890..... Paitoon Sayswang  
September 1978.
- No. 9 Employment Effects of Small-and Medium-Scale Industries in Thailand..... Somsak Tambunlertchai  
November 1978.
- No. 10 Income Distribution in Thailand..... Oey Astra Meesook  
December 1978.

- No. 11 The Evaluation of Entrance Examination for the Faculty of Economics (in Thai).....  
March 1979. Varakorn Samkoses
- No. 12 Economic Growth and Employment Expansion in the Thai Economy...  
(in Thai).....  
May 1979. Boonchuai Sreecomporn  
Boonkong Hunchangsith
- No. 13 Patterns and Consequences of Non-farm Employment. (in Thai).....  
July 1979. Worawan Supachanya  
Prayong Nettayaruks
- No. 14 Regional Growth : Theory and Its Application. (in Thai).....  
July 1979. Karnjane Polacharn
- No. 15 The Impact of the Fiscal System on the Distribution of Income in Thailand.  
(in Thai) .....  
August 1979 Medhi Krongkaew