

SYMPOSIUM XVI

การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2536

ปฏិวัติการคลังเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจ



คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- เศรษฐกิจดีขึ้นจริงหรือหลังการปฏิรูปการคลัง ?
- ภาวะการผลิตและส่งออกหลังการปฏิรูปภาษีเป็นอย่างไร ?
- การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะไปไหนทิศทางใด ?
- จะกระจายอำนาจการคลังให้สอดคล้องกับ
การกระจายอำนาจท้องถิ่นอย่างไร ?

วันที่ 17-18 มีนาคม 2536

ณ ห้องกรุงเทพ โรงแรมรอยัลซิดี
ถ. บรรณราชชนนี (ปิ่นเกล้า-นครชัยศรี)
กรุงเทพมหานคร

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

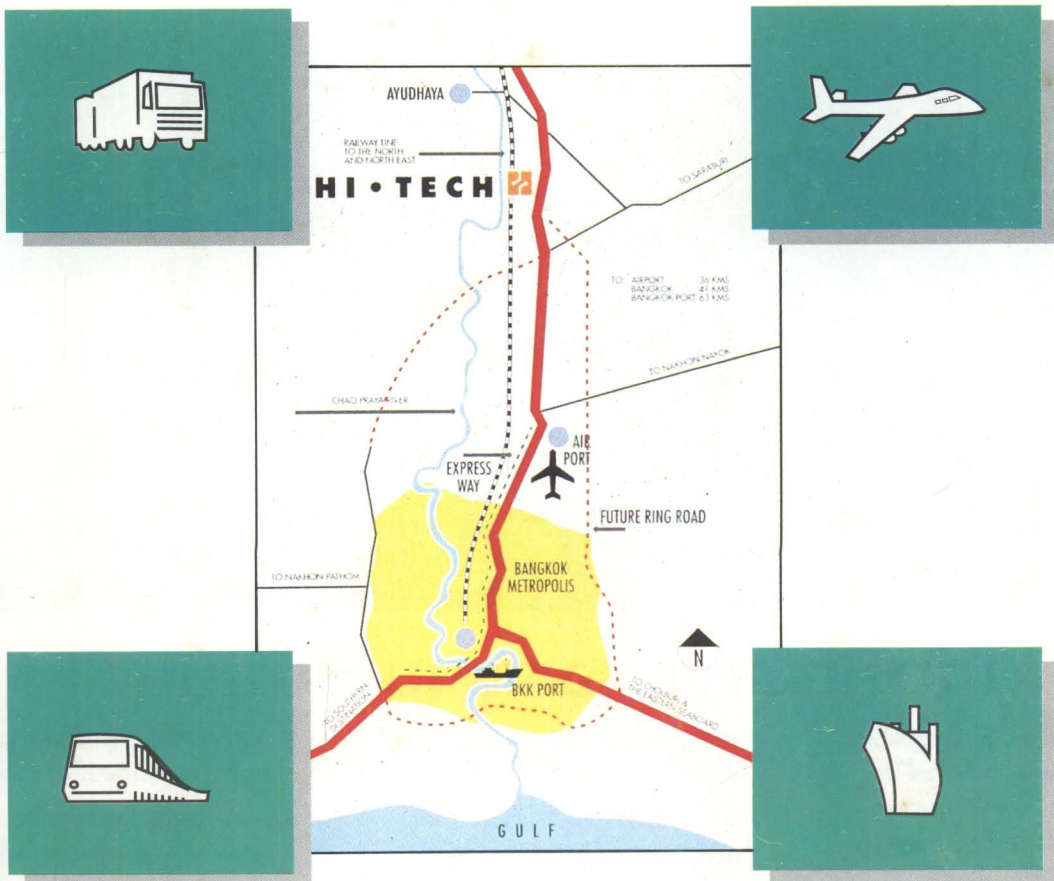


Sang Thip คุณภาพส่งออก

HI•TECH

PHASE 2 IS AVAILABLE

EXPORT PROCESSING ZONE IS IN OPERATION



AN IDEAL INDUSTRIAL ESTATE WITH 4 WAYS COMMUNICATION FULLY FACILITATED SERVICES WITH EXPORT PROCESSING ZONE

IDEAL LOCATION :

Just 36 kms. from BKK Int'l Airport
and 63 kms. from BKK port

4 WAYS COMMUNICATION CENTER :

Either by ROAD, RIVER, RAIL OR AIR

FULLY FACILITATED SERVICES :

2,040 direct telephone lines
Sufficient water with capacity 20,000 Cm³ /day
Electricity supply with capacity 80 MVA
Systematic designed waste water treatment plant
with capacity 16,800 Cm³ /day
Flood control system to cope with all situation

EXPORT PROCESSING ZONE (EPZ) : With customs office is in operation



HI•TECH
INDUSTRIAL ESTATE

DEVELOPER : NKK
LOGISTIC CENTER : NIPPON EXPRESS
TRAINING CENTER : JOINT WITH KING MONGKUT INSTITUTE OF TECHNOLOGY

THAI INDUSTRIAL ESTATE CORP., LTD.

Sintorn Bldg., 4th Flr. 132 Wireless Road, Bangkok 10330
Tel. 254-4130-7, Fax., 662-254-4139, Telex: 84055 Royal TH

**YES! I have plans to invest in Thailand.
Please send me a detailed brochure
of this New Industrial Estate.**

Name : _____

Title : _____

Address : _____

City : _____

Country : _____

Postcode : _____

Tel : _____

English version ☐ Thai ☐ Mandarin ☐

Japanese ☐ (Please tick one box)



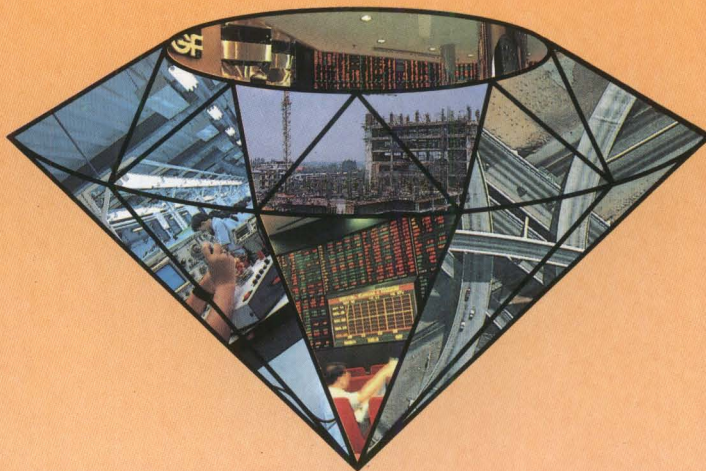
And send to :
THAI INDUSTRIAL ESTATE CORP.LTD.
Sintorn Bldg., 4th Flr. 132 Wireless Road, Bangkok 10330
Tel. 254-4130-7, Fax. 662-254-4139, Telex: 84055 Royal TH

PHASE 1 IS NOW OPERATING

ภาคใต้

- ๑. สุทธิชัยเดช ๖ ปัตตานี โทร. (073) 348729
- ๒. ไกรภพ แม่น้อยคั่น ๑ นครราชสีมา โทร. (082) 373333
- ๓. ศรีธรรมมา ๖ สงขลา โทร. (074) 210747
- ๔. พัทธกานดา ๖ พัทลุง โทร. (074) 611478
- ๕. ศรีบุรุษ คอปล่อเร็น ๖ ยะลา โทร. (073) 210733
- ๖. เจริญชัย ๖ พังงา โทร. (076) 421247
- ๗. มาศพิศกานาญ ๖ ระนอง โทร. (076) 237166
- ๘. นาค ๕ ๓. ๖ จันทบุรีรวมราษฎร โทร. (075) 343303
- ๙. หริเมย์ปิ่นน้อย ๖ สุราษฎร์ธานี โทร. (077) 500000
- ๑๐. หริเมย์ปิ่นน้อยโพธิ์ ๓. ๖ สมุทร โทร. (077) 500000
- ๑๑. อนุภาพธรรมและกานดา ๓. ๖ภูเก็ต โทร. (076) 210733
- ๑๒. มาศดา ๕ เร็นน้อย ๖ ระนอง โทร. (076) 237166

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ จี เอฟ จำกัด



ด้วยปณิธานมุ่งมั่น

รังสรรค์ผลประโยชน์ยิ่งใหญ่ให้สังคม

เราภูมิใจที่เป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งอยู่เบื้องหลังความสำเร็จ

ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กว่า 26 ปีที่เราให้บริการทางการเงิน

อย่างครอบคลุมครบวงจร รวมทั้งธุรกิจค้าหลักทรัพย์ และวานิชธนกิจ ด้วยการบริการ

ที่อบอุ่น ด้วยทีมผู้บริหารระดับแนวหน้าของประเทศ และด้วยระบบเทคโนโลยีทันสมัย

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ จี เอฟ จำกัด คือบทสรุปของความเป็นเพชรน้ำหนึ่งของสถาบันการเงินชั้นนำ



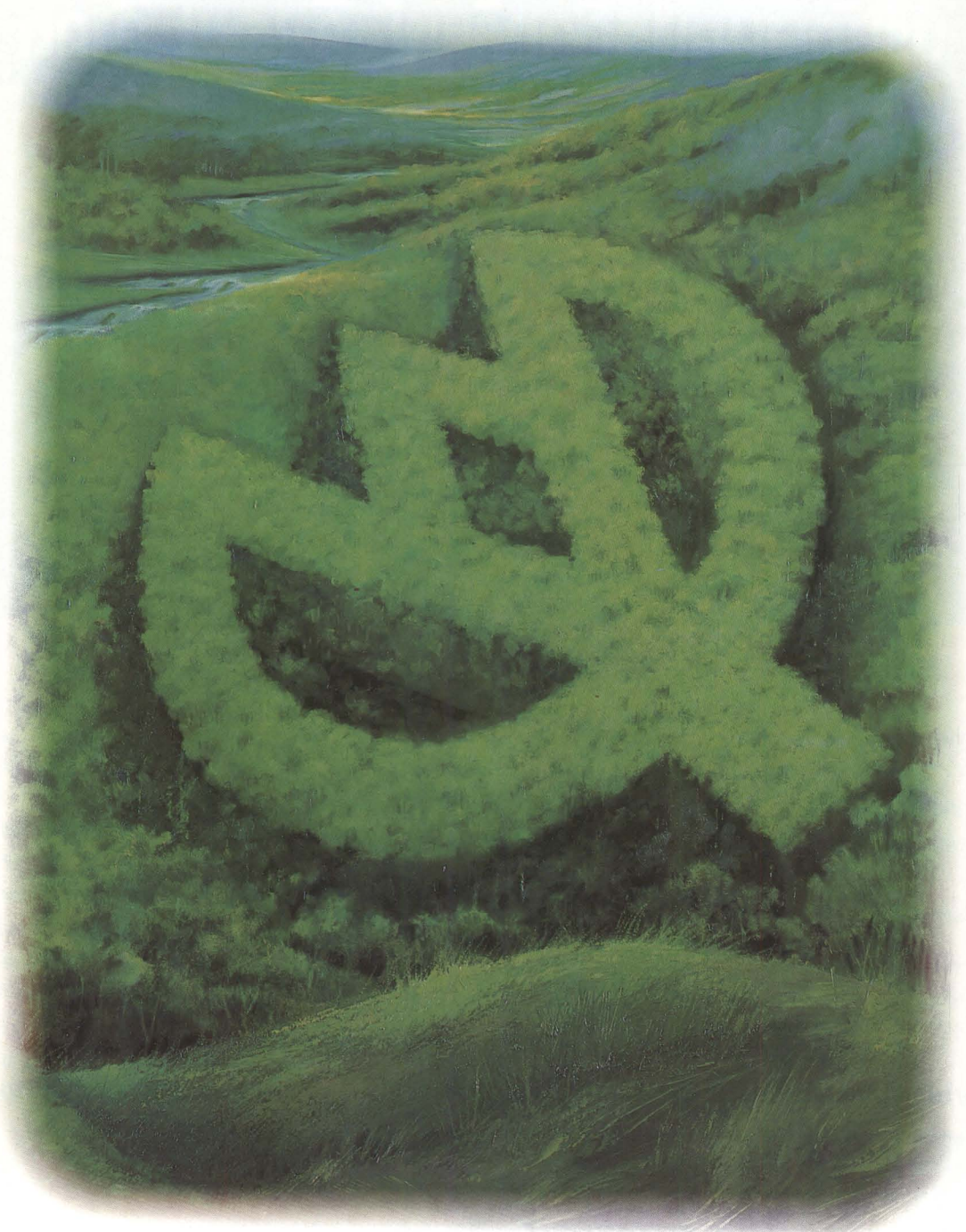
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ จี เอฟ จำกัด

GENERAL FINANCE & SECURITIES CO., LTD.

สำนักงานใหญ่ 62 ซอยหลังสวน ถนนเพลินจิต เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทร. 251-3141-50, 254-7420-30 โทรสาร 254-7434

บริการเหมือนมิตร ใกล้ชิดเหมือนญาติ

คือพี่แพ้น้ำร้อนอุ้ม

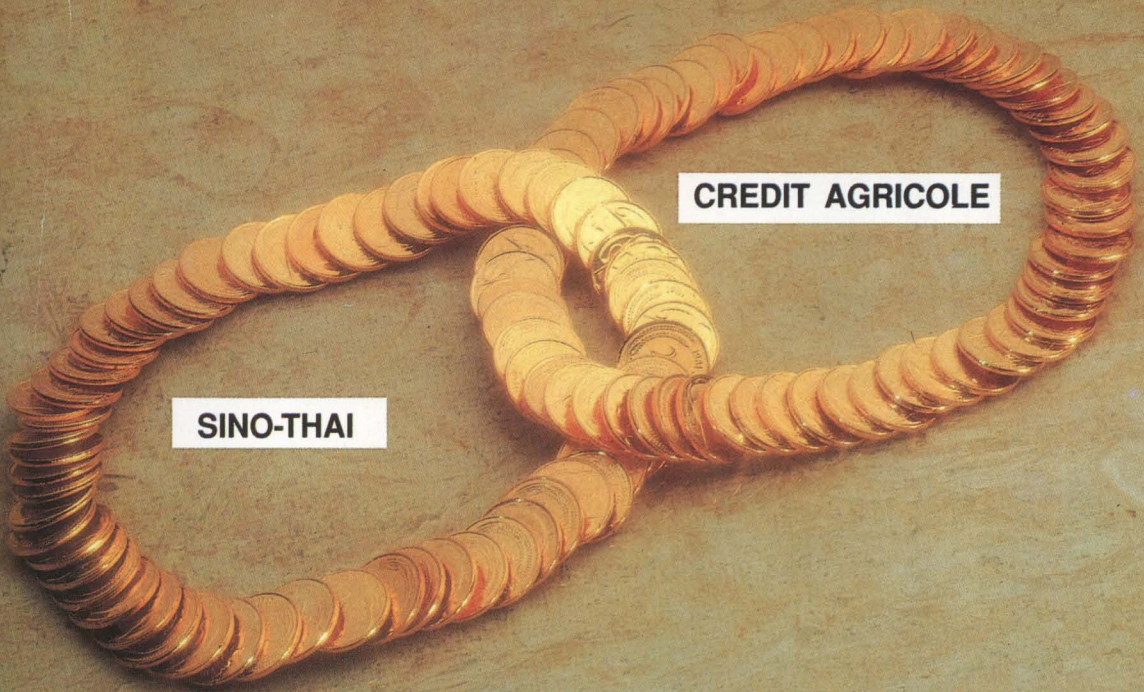


ตราบสีเขียวขจียังมีอยู่
ขอเคียงคู่กับเมืองไทยด้วยใจมั่น
เพราะเราคือเครือเจริญโภคภัณฑ์
เราไฝฝืนให้เมืองไทยใหญ่อุดม



เครือเจริญโภคภัณฑ์ มุ่งมั่นสร้างสรรค์สังคม

คิดรอบด้าน



SINO-THAI

CREDIT AGRICOLE

ในเกมของธุรกิจ ความคิดที่รอบด้านเท่านั้น
จะประดับประดาการตัดสินใจ ไปสู่ความ
สำเร็จตรงความคิดนี้แหละที่แยก บริษัทเงิน
ทุนหลักทรัพย์หนึ่งออกจากอีกบริษัทหนึ่ง
ได้อย่างชัดเจนตรงความคิดนี้แหละ ที่แสดง
ให้เห็นว่าบริษัทนั้นบริหารการเงิน “เป็น”
แค่ไหน

SITCA ประสานความคิดที่เฉียบแหลมใน
การบริหารการเงินจาก 2 โลกมาไว้ด้วยกัน
ด้วยความมั่นคงกว่า 20 ปี ของบริษัทเงิน
ทุนหลักทรัพย์ สิงคโปร์กับชื่อเสียงของ
CREDIT AGRICOLE ธนาคารที่ใหญ่ที่สุดใน

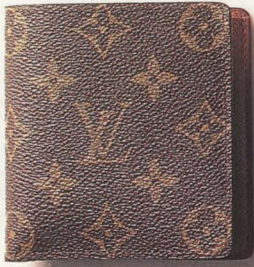
ยุโรปนำพลังความคิดและความเชี่ยวชาญ
ทางการบริหารมาเป็นหลักประกันอนาคต
ทางการเงินและโอกาสทางธุรกิจให้คุณทั้งใน
และนอกประเทศ

เราพร้อม ที่จะเสนอความคิดในการ
บริหารการเงินยุคใหม่ที่ไม่เคยหยุดนิ่ง

บนเส้นทางธุรกิจ การหยุดอยู่กับที่ก็คือการ
ถ่วงถอยหลัง คุณจะเดินไปข้างหน้าได้อย่างไร
มั่นคงเพียงเลือกผู้ร่วมทาง ที่คิดร่วมกับคุณ
อย่างมั่นใจ

SITCA

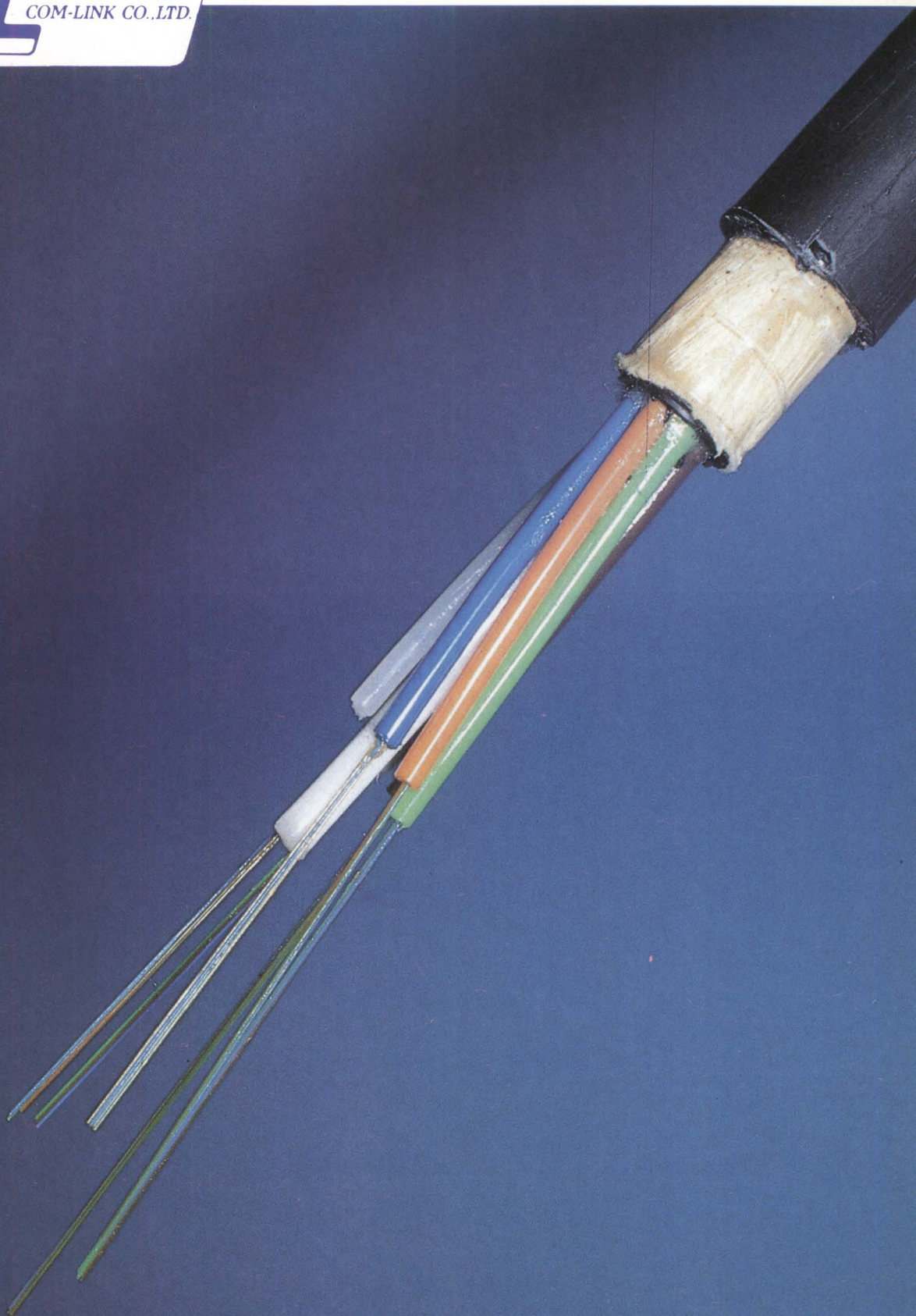
SITCA Investment & Securities Co., Ltd.



ไม่ว่าคุณจะเป็นเจ้าของกระเป๋าใบเล็กหรือใบใหญ่ ไม่สำคัญ
เพราะที่สหธนาคาร แค่ว่า "ลูกค้า" คุณก็มีความหมายเพียงพอแล้ว



ธนาคาร สหธนาคาร จำกัด
ที่สหธนาคาร...คุณสำคัญเสมอ





มรดกพระราชทานอันล้ำค่า

“การแบ่งก่อบ้านเมือง ไม่ต้องสงสัยว่าถ้าไทยมีอำนาจในการนี้ขึ้นได้เพียงใดก็เท่ากับ
แปดไทยแก่ตัวขึ้นเพียงนั้น พิณแห่งแปดเครื่องป้องกันผลประโยชน์ของบ้านเมืองฝ่ายการ
พลเรือนทหารแปดเครื่องรักษาผลประโยชน์ในการออกจากรั้ว กำลังทั้งสองฝ่ายนี้เมื่อพร้อม
จึงนับว่าแปดกำลัง ถ้าขาดฝ่ายหนึ่งก็ไม่เพียงพอ.....”

ด้วยพระมหากรุณาธิคุณแห่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

“บริษัทแบงก์สยามกัมมาจล ทุนจำกัฏ” ธนาคารแห่งแรกของคนไทยจึงได้ถือกำเนิดขึ้น

๓๐ มกราคม

วันแห่งการถือกำเนิดธนาคารไทยแห่งแรก



ธนาคารไทยพาณิชย์
SIAM COMMERCIAL BANK

ธนาคารพาณิชย์
มั่นคงด้วยรากฐาน บริการด้วยหัวใจ

ผู้ชนะสิบทิศ



บัตรเครดิตธนาคารกสิกรไทย บัตรไทยใบเก่ง





แม่แมกไม่ยั้งรู้ถอนอมรักพลังงาน

ธรรมชาติยิ่งใหญ่ แม่แมกไม่ยั้งรู้ผลดีใบ
สวงนรักษาพลังงานไว้ ให้ผ่านพ้นยามแล้ง
ทุกชีวิตอยู่ได้ด้วยพลังงาน ต้องรู้จักถอนอมใช้พลังงาน
ไว้เป็นที่พึ่งที่อาศัย ไปอีกนิต อีกนาน



บริษัท พิกมัส สิ่งแวดล้อม จำกัด ปี 2534

บริษัท เคเอ็นเค จำกัด ปี 2533

จากผู้จัดการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 16

ตลอดเวลา 15 ปีที่ผ่านมา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดงาน สัมมนาวิชาการต่อเนื่องมาทุกปี โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเสริมสร้างองค์ความรู้ตลอดจนกระตุ้น ความสนใจในด้านเศรษฐกิจอย่างสอดคล้องกับความสนใจและการเปลี่ยนแปลงที่ได้เกิดขึ้น ในระยะ 3-4 ปีที่ผ่านมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงด้านการคลังอย่างมากที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวตลอดจนผลกระทบยังมิได้มีการศึกษาวิจัยอย่างลึกซึ้ง เพื่อกำหนดปรับวางนโยบายการคลังที่เหมาะสมในเวลาต่อไป

ในปีนี้คณะเศรษฐศาสตร์ จึงเห็นว่าการสมควรอย่างยิ่งที่จะจัดงานสัมมนาทางวิชาการ ประจำปี (Annual Symposium) ครั้งที่ 16 ในหัวข้อเรื่อง "ปฏิวัติการคลังเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจ" ในวันที่ 17 และ 18 มีนาคม พ.ศ.2536 ณ ห้องกรุงเทพ โรงแรมรอยัลซิติ์โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนการศึกษานโยบายการคลังของรัฐบาลในระหว่าง พ.ศ.2523-2534 โดยมุ่งศึกษา แนวโน้มทิศทาง และผลกระทบที่เป็นผลพวงจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นอกจากนี้จะศึกษา การปรับวางนโยบายการคลังที่เหมาะสมต่อภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ของประเทศอีกด้วย

สำหรับวัตถุประสงค์ของการสัมมนาในปีนี้ คือ

1. เพื่อศึกษานโยบายการคลังของไทย โดยเน้นถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปี 2523-2534
2. เพื่อศึกษาแนวโน้มและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงด้านการคลังที่ได้เกิดขึ้น
3. เพื่อศึกษาการปรับวางนโยบายการคลังที่เหมาะสมต่อภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ของประเทศ
4. เพื่อศึกษาบทบาทของนโยบายการคลังต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต

ท้ายสุดนี้ ทางคณะผู้จัดใคร่ขอขอบพระคุณในความช่วยเหลือและร่วมมือที่ดีจากภาคเอกชน ภาครัฐบาล ผู้เขียนบทความ ผู้อภิปราย และที่สำคัญคือคณาจารย์เจ้าหน้าที่ธุรการคณะเศรษฐศาสตร์ ตลอดจนนักศึกษาและเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

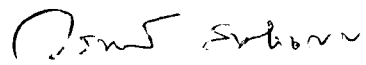
การจัดสัมมนาในลักษณะนี้คงจะสำเร็จได้ยากหากขาดการสนับสนุนทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาคเอกชน คณะผู้จัดขอขอบพระคุณผู้ให้การสนับสนุนดังรายชื่อต่อไปนี้

1. บริษัท สตาร์บลิ๊อค จำกัด
2. บริษัท สุราทิพย์ จำกัด
3. บริษัท สหวิริยาสตีล อินดัสตรี จำกัด
4. ธนาคารสหธนาคาร จำกัด
5. นิคมอุตสาหกรรมไฮเทค
6. บริษัท สุโกศลมาสด้า จำกัด
7. บริษัท ห้างสรรพสินค้าโรบินสัน จำกัด
8. บริษัท คอมลิ่งค์ จำกัด
9. ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด
10. ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด
11. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สินทัยเครดิตอะกริโกล จำกัด
12. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ จี เอฟ จำกัด
13. ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี
14. บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหารสัตว์ จำกัด
15. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด
16. บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด
17. ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอส โอ ที ดีไซน์
18. บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด
19. บริษัท คาลเท็กซ์ประเทศไทย จำกัด
20. บริษัท จงสถิตย์ จำกัด

21. บริษัท ค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด
22. บริษัท ธนาแลนด์ จำกัด
23. บริษัท พีเจทรานแพ็ค จำกัด
24. บริษัท อีซีลิสซิ่ง จำกัด
25. บริษัท ตรีเพชรอีซูซุเซลส์ จำกัด
26. ธนาคารกรุงไทย จำกัด
27. บริษัท เฉลิมนคร จำกัด
28. บริษัท รัตนสุรีย์ จำกัด
29. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นครหลวง จำกัด
30. บริษัท ไทยพาณิชย์ประกันชีวิต จำกัด
31. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สินเอเชีย จำกัด
32. ธนาคารทหารไทย จำกัด
33. บริษัท เกษตรรุ่งเรืองพืชผล จำกัด
34. คุณเมธี ตั้งสีบุกุล
35. บริษัทเงินทุน เอรಾವันทรัสต์ จำกัด
36. บริษัท บุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด
37. บริษัท สังกะสีฟาร์อีสต์ จำกัด
38. บริษัท พรีเมคประเทศไทย จำกัด
39. โรงเรียนพณิชยการราชดำเนิน-ธนบุรี
40. บริษัท นครหลวงค้าข้าว จำกัด
41. ห้องอาหารวิจิตร
42. ดร.อำพน กิตติอำพน
43. ธนาคารกรุงไทย จำกัด สาขาท่าเตียน
44. บริษัท เซลล์แห่งประเทศไทย
45. สำนักงาน อรรถรณธุรกิจและกฎหมาย
46. คุณทวี ชีพอุดมวิทย์
47. บริษัท กมลเทรดดิ้ง จำกัด
48. บริษัท เอส.เจ.เอ.ทรีดี จำกัด

49. บริษัท อีซูซุมอเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด

50. คุณไพโรจน์ หาญพงศ์ธรรม



(นายวรากรณ์ สามโกเศศ)

ในนามของคณะผู้จัดการสัมมนาประจำปี 2535

รายชื่อผู้จัดการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 16

คณะกรรมการฝ่ายดูแลการดำเนินงาน

1 นายวรากรณ์	สามโกเศศ	ประธานกรรมการ
2 นางวรรณศิริ	นัยวิทิต	กรรมการ
3 นางสาวรณิ	วิธนจิตต์	กรรมการ
4 นายรัฐ	เกตุสิงห์	กรรมการ
5 นายสกนธ์	วรัญญวัฒนา	กรรมการ
6 นางชินุทัย	พรภัทรกุล	กรรมการ
7 นายสมชัย	โชติมาโนช	กรรมการ
8 นางพยอม	ครุสาตะ	กรรมการ
9 นางดาราวรรณ	รักษสันติกุล	กรรมการและเลขานุการ
10 นางพรรณพิไล	ดิษฐ์คำเรือง	กรรมการและเลขานุการ
11 นางเยาวลักษณ์	ดวงเนตร	ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่ ชุด 2535-2536

1 นางสาวรณิ	วิธนจิตต์	ประธานกรรมการร่วม
2 นายรัฐ	เกตุสิงห์	ประธานกรรมการร่วม
3 นายสกนธ์	วรัญญวัฒนา	กรรมการ
4 นายศุภจิต	มโนพิโมกษ์	กรรมการ
5 นายพรายพล	คัมทรัพย์	กรรมการ
6 นางปัทมาวดี	ชูชุกิ	กรรมการ
7 นายนิพนธ์	พั้วพงศกร	กรรมการ
8 นางดาราวรรณ	รักษสันติกุล	กรรมการและเลขานุการ
9 นางพรรณพิไล	ดิษฐ์คำเรือง	ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการฝ่ายจัดหาทุน

1 นายสถาพร	กวิตานนท์	กรรมการที่ปรึกษาภิตติมศักดิ์
2 นายอรัญ	ธรรมโน	กรรมการที่ปรึกษาภิตติมศักดิ์
3 นายประกิต	อภิสารธนรักษ์	กรรมการที่ปรึกษาภิตติมศักดิ์
4 นายมนู	เลี้ยวไพโรจน์	กรรมการที่ปรึกษาภิตติมศักดิ์
5 นายไตรรงค์	สุวรรณคีรี	กรรมการที่ปรึกษาภิตติมศักดิ์
6 นายเสรี	เวชโซ	กรรมการที่ปรึกษาภิตติมศักดิ์
7 นายบำรุง	สุขพรรณ	กรรมการที่ปรึกษาภิตติมศักดิ์
8 นายสุรพันธ์	จันเจริญ	กรรมการที่ปรึกษาภิตติมศักดิ์
9 นางรัศมีดารา	ชันติกุล	กรรมการที่ปรึกษาภิตติมศักดิ์
10 นางพรทิพา	เจริญลีนาว่า	กรรมการที่ปรึกษาภิตติมศักดิ์
11 นางผกายวรรณ	ศิริกุลชยานนท์	กรรมการที่ปรึกษาภิตติมศักดิ์
12 นายวรากรณ์	สามโกเศศ	ประธานกรรมการ
13 นายมนตรี	บริสุทธิ์	กรรมการ
14 นายเกริกเกียรติ	พิพัฒน์เสรีธรรม	กรรมการ
15 นายสุพจน์	จุนอนันตธรรม	กรรมการ
16 นายเต็มใจ	สุวรรณทัต	กรรมการ
17 นางวรรณศิริ	นัยวิฑิต	กรรมการ
18 นายสมนึก	ทับพันธุ์	กรรมการ
19 นายจิระ	หงส์ลดาอมภ	กรรมการ
20 นายสุวินัย	ภรณ์วลัย	กรรมการ
21 นายนริศ	ชัยสูตร	กรรมการ
22 นายนิพนธ์	พัพงศกร	กรรมการ
23 นางประภัสสร	เลี้ยวไพโรจน์	กรรมการ
24 นายประเสริฐ	วัฒนาเศรษฐ์	กรรมการ
25 นายพรายพล	คุ้มทรัพย์	กรรมการ
26 นายพิชัย	จรรย์ศุภรินทร์	กรรมการ
27 นางสาวพาณี	กิตติคุณ	กรรมการ

28	นางมาตี	วีระกิจพานิช	กรรมการ
29	นางสาวลิสี	โกศัยยานนท์	กรรมการ
30	นายวเรศ	อุปปาติก	กรรมการ
31	นางสุกฤตา	สัจจมาร์ค	กรรมการ
32	นางสุพรรณ	นพสุวรรณชัย	กรรมการ
33	นางปัทมาวดี	ชูชุกิ	กรรมการ
34	นางสุวรรณี	วิธนจิตต์	กรรมการ
35	นายรัฐ	เกตุสิงห์	กรรมการและเลขานุการร่วม
36	นางเยาวลักษณ์	ดวงเนตร	กรรมการและเลขานุการร่วม
37	นางสำอางค์	นิลอนันต์	ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการฝ่ายจัดทำเอกสารและบทสรุป

1	นายสกนธ์	วรัญญวัฒนา	ประธานกรรมการ
2	นายรัฐ	เกตุสิงห์	กรรมการ
3	นายอารยะ	ปรีชาเมตตา	กรรมการ
4	นางปัทมาวดี	ชูชุกิ	กรรมการ
5	นางวันพร	จาดเจริญ	กรรมการ
6	นายสมชัย	โชติมาโนช	กรรมการ
7	นางจำลอง	ถาวรกิตติขจร	กรรมการและเลขานุการร่วม
8	นางพรรณพิไล	ดิษฐคำเรือง	กรรมการและเลขานุการร่วม

คณะกรรมการฝ่ายทะเบียน การเงิน บัญชีและแจกเอกสาร

1	นางชื่อนฤทัย	พรภัทรกุล	ประธานกรรมการ
2	นางสุวรรณี	วิธนจิตต์	กรรมการ
3	นายรัฐ	เกตุสิงห์	กรรมการ
4	นางอาภรณ์	ศาสตร์สุภาพ	กรรมการ
5	นายสมชัย	โชติมาโนช	กรรมการ
6	นายบุญสม	สร้อยสิงห์	กรรมการ
7	นางพยอม	ครสาตะ	กรรมการ

8	นางจำลอง	ถาวรเกียรติขจร	กรรมการ
9	นางวันพร	จาดเจริญ	กรรมการ
10	นางสาวรัชนี้	ทรัพย์สันทัด	กรรมการ
11	นางสาวสมร	เมืองเฟือก	กรรมการ
12	นางสาวสำอางค์	ทองภู่	กรรมการ
13	นางสุกัญญา	นทีรียไทวะ	กรรมการ
14	นางสาววรรณะ	เวชพรหมณ์	กรรมการ
15	นางเยาวลักษณ์	ดวงเนตร	กรรมการและเลขานุการร่วม
16	นางพรรณพิไล	ดิษฐคำเรือง	กรรมการและเลขานุการร่วม
17	นางดาราวรรณ	รักษ์สันติกุล	ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการฝ่ายสถานที่ และอาหาร

1	นางสุวรรณี	วัฒนจิตต์	ประธานกรรมการ
2	นางวรรณศิริ	นัยวิฑิต	กรรมการ
3	นางชื่อนฤทัย	พรภัทรกุล	กรรมการ
4	นางพยอม	ครุสาตะ	กรรมการ
5	นายมานะ	เทียนขาว	กรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์

1	นายบำรุง	สุขพรรณ	กรรมการที่ปรึกษาภคิตติมศักดิ์
2	นายรัฐ	เกตุสิงห์	ประธานกรรมการ
3	นายเจิมศักดิ์	ปิ่นทอง	กรรมการ
4	นายนริศ	ชัยสูตร	กรรมการ
5	นายเกษมสันต์	วีระกุล	กรรมการ
6	นายสกนธ์	วรัญญวัฒนา	กรรมการ
7	นางธัญพร	สุขใจดี	กรรมการ
8	นายสมณา	นทีรียไทวะ	กรรมการ
9	นายจิโรตม์	นามประทาน	กรรมการ
10	นางดาราวรรณ	รักษ์สันติกุล	กรรมการและเลขานุการ

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ 2536
เรื่อง “ปฏิบัติการคลังเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจ”

วันที่ 17-18 มีนาคม 2536

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ ห้องกรุงเทพ 1-2 โรงแรมรอยัลซิดี

วันพุธที่ 17 มีนาคม 2536

รายการสัมมนา

08.00 - 9.00 น.

ลงทะเบียน

09.00 - 9.30 น.

พิธีเปิดงาน โดย รองนายกรัฐมนตรี นายสุภชัย พานิชภักดิ์

ประธานการสัมมนาภาคเช้า

รศ.ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

09.30 - 10.00 น.

Overview

โดย รศ.ดร.เมธี ครองแก้ว

Australian National University

10.00 - 10.15 น.

พัก (กาแฟ-ของว่าง)

10.15 - 10.30 น.

นโยบายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพ

ของระบบเศรษฐกิจ

โดย ผศ.ดร.ภาณุพงศ์ นิธิประภา

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

10.30 - 10.45 น.

การปฏิรูปโครงสร้างภาษีอากร

โดย ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

- 10.45 – 11.00 น. การปฏิรูปการใช้จ่ายของรัฐบาล
โดย ศ.ดร.ไกรยวาท อีรตยาสินันท์
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 11.00 – 12.30 น. อภิปรายเรื่อง “การคลังกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ”
โดย 1. ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์
ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กระทรวงการคลัง
2. ดร.ปรีชา สุวรรณทัต
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์
3. คุณยุทธพล สิงห์อำไพ
หัวหน้าหน่วยการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย
- 12.30 – 14.00 น. พัก (อาหารกลางวัน)

ประธานการสัมมนาภาคบ่าย

- ผศ.ชูศรี มณีพิทักษ์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 14.00 – 14.15 น. นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
โดย ศ.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 14.15 – 14.30 น. การเปลี่ยนแปลงระบบการคลังท้องถิ่น
โดย ผศ.ดร.สกันธ์ วรรณวิวัฒนา
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 14.30 – 16.00 น. อภิปรายเรื่อง “การคลังท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ”
โดย 1. คุณประภาดา สารนุสิต
ผู้อำนวยการกองรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง
กระทรวงการคลัง
2. ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

3. อาจารย์สุพจน์ ชววิวรรณ
คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4. คุณจาตุรนต์ นายแสง
โฆษกประจำพรรคความหวังใหม่

16.00 - 16.30 น.

กาแฟ-ของว่าง

วันพฤหัสบดีที่ 18 มีนาคม 2536

รายการสัมมนา

ประธานภาคเช้า

ผศ.ดร.พิบูลย์ ลิมปประภัทร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

09.00 - 10.00 น.

รายการถาม - ตอบ

เรื่อง "ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีอื่น ๆ"

โดย คุณศุภรัตน์ ควิณกุล

ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน กรมสรรพากร

และช่วยราชการรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

10.00 - 10.20 น.

พัก (กาแฟ-ของว่าง)

10.20 - 10.30 น.

การปฏิรูประบบภาษีกับการคุ้มครองอุตสาหกรรม

ในประเทศ

โดย ดร.ปัทมาวดี ชูชุกิ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

10.30 - 12.00 น.

อภิปรายเรื่อง "การคลังกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ"

โดย 1. ผศ.ดร.วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2. คุณสถาพร กวิตานนท์

เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

3. คุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

4. คุณโสภณ วิจิตรกร

นายกสมาคมเส้นใยสังเคราะห์

และกรรมการผู้จัดการ

บริษัท นครหลวงเส้นใยสังเคราะห์ จำกัด

12.00 – 13.30 น.

พัก (อาหารกลางวัน)

ประธานการสัมมนาภาคบ่าย

รศ.ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ

คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

13.30 – 14.00 น.

สรุปผลการสัมมนา

โดย ผศ.ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

14.00 – 16.00 น.

อภิปรายเรื่อง “ปฏิวัติการคลังเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจ”

โดย 1. ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง

2. ดร.นิมิตร นนทพันธุ์วาทย์

ผู้จัดการอาวุโส ธนาคารกรุงเทพ จำกัด

3. ผศ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

4. ดร.ฉลองภพ สุตังกรกาญจน์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

16.00 – 16.30 น.

กาแฟ-ของว่าง

สารบัญ

เอกสาร หมายเลข	ชื่อเรื่อง	ผู้เขียน	หน้า
1	นโยบายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ	ผศ.ดร.ภาณุพงศ์ นิธิประภา	19
2	การปฏิรูปโครงสร้างภาษีอากร	ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	51
3	การปฏิรูปการใช้จ่ายของรัฐบาล	ศ.ดร.ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์	103
4	นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	ศ.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม	173
5	การเปลี่ยนแปลงระบบการคลังท้องถิ่น	ผศ.ดร.สกันธ์ วรรณญูวัฒนา	243
6	การปฏิรูประบบภาษีกับการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ	ดร.ปัทมาวดี ชูชูกิ	301

คำตอบรับของการตัดสินใจ

O.K.

ผู้ตอบรับของการตัดสินใจ

SCF

(SCF Finance and Securities CO., LTD)
Broker Number 35

จากประสบการณ์ยาวนานในวงการธุรกิจด้านเงินทุนหลักทรัพย์ สิ่งซึ่งกลายเป็นความเชี่ยวชาญและมั่นคง ทั้งยังเหนือชั้นด้วยทีมงานระดับมืออาชีพ
ฉะนั้น ไม่ว่าจะเป็น เงินออม สินเชื่อ หลักทรัพย์ วานิชธนกิจ ตัวเงิน และบัตรเครดิต ตลอดจนการเป็นที่ปรึกษาด้านการเงินและการลงทุน

SCF (บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอส ซี เอฟ จำกัด) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ในเครือธนาคารนครหลวงไทย จำกัด

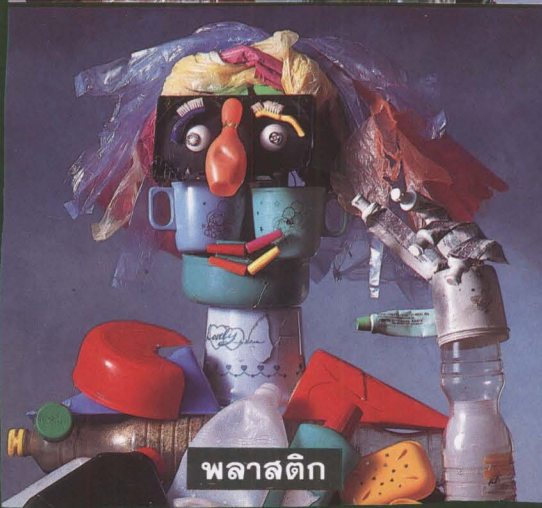
ที่รู้จักกันมานานในชื่อเดิมบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นครหลวง จำกัด SCF มั่นคง มั่นใจ

719 อาคารมั่นคงเคหะการชั้น 7-9 ถนนบรมพิตรทอง แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทร. 216-6666 (อัตโนมัติ 32 หมายเลข) ห้องค้าหลักทรัพย์ โทร. 216-6688 (อัตโนมัติ 12 หมายเลข) แฟกซ์ : 216-6654-5, 216-6663



ประกาศจับ 4 สหาย ไร้ถุงเขียว



โรบินสันกับตาวิเศษ ริเริ่มโครงการ "แยกขยะด้วยถุงเขียว" โดยแยก
แก้ว กระดาษ พลาสติก และโลหะ ออกจากขยะทั่วไป เพราะสิ่งของ
ทั้ง 4 ประเภทนี้มีค่า สามารถนำไปหมุนเวียนกลับมาใช้ประโยชน์
ได้ใหม่ หรือที่เรียกว่า "กระบวนการรีไซเคิล" ปริมาณขยะที่มีอยู่จึง
ลดลง และถูกกำจัดได้รวดเร็ว ช่วยให้สภาพแวดล้อมของสังคมดีขึ้น



เมืองสะอาดสดใส ด้วยรีไซเคิล

เงินฝากศุภมงคล

เพื่อความหวังของพ่อแม่



ความสำเร็จของลูก คือความหวังที่พ่อแม่ทุกคนรอคอย
แม้หนทางความสำเร็จในวันข้างหน้า
...ยังอีกยาวไกล แต่คุณก็ยังวางใจได้ว่า
พรุ่งนี้...ไม่ว่าจะมีอะไรเกิดขึ้น
ลูกของคุณจะได้รับความคุ้มครอง
จนถึงอายุ 22 ปี และได้รับการศึกษา
สมความมุ่งหมาย เพราะคุณได้มอบ
หลักประกันอนาคตให้ลูก
ไว้กับเงินฝาก “ศุภมงคล”
ของ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา



ฝากเงินเดือนละครั้ง
ธนาคารมีประกันเพื่อการศึกษา และอนาคตของลูก



ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด
สำนักงานกรุงเทพสาทร บริการเป็นกันเอง

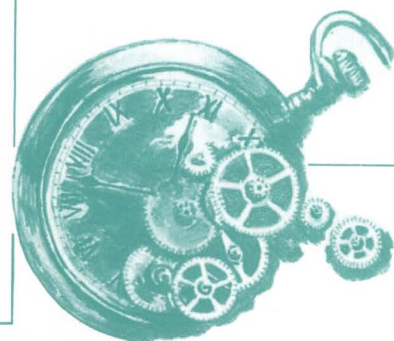
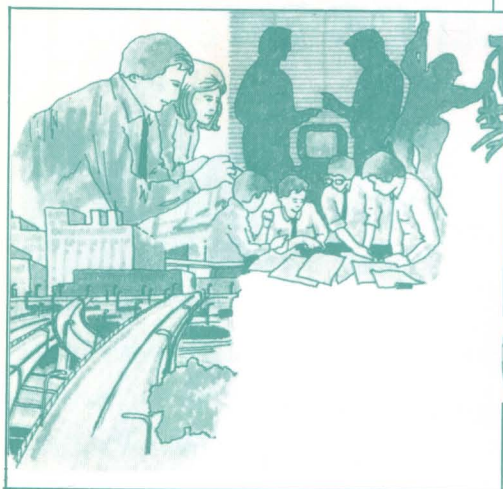
สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด สำนักงานใหญ่ และทุกสาขาที่ใกล้คุณ

**นโยบายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพ
ของระบบเศรษฐกิจ**

โดย
พต.ดร.กาญจนาพงศ์ นิธิประภา
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ 2536
เรื่อง
"ปฏิบัติการคลังเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจ"

จัดโดย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
17-18 มีนาคม 2536



ทุกเฟืองในนาฬิกามีความหมาย เช่นเดียวกับพนักงานทุกคนในองค์กร

การประกันกลุ่ม สวัสดิการพนักงาน

เพิ่มความผูกพันและความเข้าใจที่ดียิ่งขึ้น
ระหว่างนายจ้าง-ลูกจ้าง เพิ่มขวัญกำลังใจ
และประสิทธิภาพการทำงานของพนักงาน
ลดภาระปัญหาและค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของ
นายจ้าง ลดปัญหาการเข้าออกของพนักงาน
ความคุ้มครองและผลประโยชน์ที่จะได้รับ
ประกอบด้วย การประกันชีวิต การประกัน
อุบัติเหตุ การประกันทุพพลภาพและ
การประกันสุขภาพ

การประกันชีวิตข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ

จัดเป็นโครงการสร้างสวัสดิการเพิ่มเติม
สำหรับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจนอกเหนือ
จากที่ได้รับอยู่ในปัจจุบัน ด้วย กรมธรรม์ประกันชีวิต
ประเภทรายเดือนที่ให้ผลประโยชน์ทั้งด้านออมทรัพย์
และความคุ้มครองอย่างต่อเนื่องจนถึงเกษียณอายุ
ราชการ หรือตลอดชีพ และให้ความคุ้มครอง
เพิ่มเติมกรณีอุบัติเหตุ ฟรี เลือกชำระเบี้ย
ประกันภัยตามกำลังความสามารถตั้งแต่เดือนละ
100 บาท ขึ้นไป และเบี้ยประกันชีวิตสามารถ
นำไปหักลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้

สนใจติดต่อ

บริษัท ไทยพาณิชย์ประกันชีวิต จำกัด
SIAM COMMERCIAL LIFE ASSURANCE CO., LTD.

121 ถนนวิภาวดีรังสิต เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

โทร. 2480850-63 แฟกซ์ 2480864

121 Vipavadee-Rungsit Road, Phayatai, Bangkok 10400 Tel. 2480850-63 Fax: 2480864

นโยบายการคลังเพื่อการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ

ภาณุพงศ์ นิธิประภา

1. บทนำ

ในสายตาของนักเศรษฐศาสตร์บางคน นโยบายการคลังควรจะนำใช้เพื่อก่อให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจในระยะยาว หากนำเครื่องมือทางการคลังมาใช้ในการรักษาเสถียรภาพในระยะสั้นจะมีประสิทธิภาพน้อยกว่าการใช้เครื่องมือของนโยบายการเงิน ซึ่งมีความคล่องตัวสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ความด้อยประสิทธิภาพของนโยบายการคลังสืบเนื่องมาจากความล่าช้าที่เกิดขึ้นของการจัดหางบประมาณ ความจำเป็นที่จะต้องผ่านขบวนการรัฐสภา และการเปลี่ยนแปลงเครื่องมือของนโยบายการคลังกว่าจะเกิดผลกระทบต่อเป้าหมายต่าง ๆ ก็กินระยะเวลาพอสมควร

บทความนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายการคลังมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจภาวะตกต่ำหรือปัญหาภาวะเงินเฟ้อภายใต้ข้อแม้ที่ว่า การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของภาครัฐบาลจะต้องอยู่ในทิศทาง และขนาดที่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดปัญหา นโยบายการคลังในปัจจุบันจะเป็นเครื่องมือการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อรักษาเสถียรภาพที่สำคัญยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศอย่างเสรี และเมื่อธนาคารกลางได้เข้าแทรกแซงในตลาดเงินตราต่างประเทศจนทำให้อัตราแลกเปลี่ยนคงที่มากขึ้นกว่าในช่วงที่ยังไม่มีการปลดปล่อยเครื่องย้ายเงินทุนอย่างเสรี ในทางตรงกันข้าม ประสิทธิภาพของนโยบายการเงินจะลดน้อยลงกว่าเดิมมาก เพราะการไหลเข้าออกของเงินทุน และความจำเป็นที่ต้องการแทรกแซงในตลาดเงินตราต่างประเทศให้อัตราแลกเปลี่ยนอยู่ในระดับคงที่ จะทำให้ธนาคารกลางจะไม่สามารถควบคุมอัตราดอกเบี้ยในทิศทางและในระดับที่ต้องการ ดังที่เคยประสบผลสำเร็จในอดีต

การเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพย่อม หมายถึง เสถียรภาพทั้งภายในและภายนอก อัตราการขยายตัวของผลผลิตจะต้องอยู่ในอัตราสูง และอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ ขณะที่การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจะต้องไม่อยู่ในระดับที่สูงเกินขีดความสามารถ บทความนี้ยังชี้ให้เห็นว่า การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในอดีต นอกจากขึ้นกับดุลยพินิจของการใช้นโยบายรายจ่าย เพื่อรักษาเสถียรภาพในระยะสั้นแล้ว ยังขึ้นอยู่กับระบบการคลังซึ่งมีการปฏิรูป ทำให้รายรับภาษีมีลักษณะ

ของความยืดหยุ่นสูงเมื่อเทียบกับการขยายตัวของรายได้ ขณะเดียวกัน รายจ่ายของรัฐก็สามารถปรับระดับขึ้นลง มีความยืดหยุ่นมากขึ้นสอดคล้องกับสภาวะการณ์ การทำงานของตัวรักษาเสถียรภาพโดยอัตโนมัติของระบบการคลังจึงมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้เกิดการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ

2. สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจกับทางเลือกของนโยบายการคลัง

เราพบว่างบประมาณของรัฐบาลขาดดุลมาโดยตลอด จนถึงช่วงปี 1988 ที่เริ่มมีการเกินดุล (รูปที่ 1) ยกเว้นในปี 1974 ซึ่งเป็นปีที่รายรับของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นผิดปกติ และรายจ่ายก็ลดลงผิดปกติเช่นกัน จึงทำให้รัฐบาลมีงบประมาณที่เกิดขึ้นจริงเกินดุล ทั้ง ๆ ที่ตั้งยอดไว้ขาดดุล

ตั้งแต่ปี 1986 เป็นต้นมา การขาดดุลได้ลดลงอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งมีการเกินดุลอีกครั้งในปี 1988 และการเกินดุลก็เพิ่มมาตลอดจนถึงปัจจุบัน แม้ว่างบประมาณปี 2536 ที่ผ่านรัฐสภาจะมียอดขาดดุล และแม้ว่าในช่วง 4 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2536 (ตุลาคม 2535 - มกราคม 2536) รัฐบาลจะมียอดรายจ่ายที่สูงกว่ารายรับประมาณร้อยละ 12 ส่วนหนึ่งเกิดจากรายจ่ายจากเงินกันไว้เบิกเหลือในปี งบประมาณปี 2536 ที่ตั้งไว้ขาดดุลอาจจะกลายเป็นเกินดุลก็ได้ ถ้าเศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว ชื่อนำสังเกตคือ การจัดเก็บภาษีศุลกากรในช่วง 4 เดือนแรกสามารถเก็บได้สูงกว่าช่วงเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 34.4 และสูงกว่าการประมาณการร้อยละ 12.8 การเก็บภาษีอากรได้เพิ่มในอัตราสูง แสดงถึงการขยายตัวของการนำเข้า ซึ่งสะท้อนถึงการขยายตัวของเศรษฐกิจในอัตราสูงนั่นเอง

ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายของรัฐต่อการขยายตัวของรายได้ประชาชาติที่ปรากฏในตารางที่ 1 ชี้ให้เห็นว่า จากปี 1970 - 79 รายจ่ายขยายตัวเป็น 2.3 เท่าของการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ ทำให้สัดส่วนรายจ่ายต่อรายได้ประชาชาติเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ในทางตรงกันข้ามในระยะเวลาช่วงเดียวกัน รายรับภาษีรัฐบาลสามารถตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงของรายได้ประชาชาน้อยกว่ามาก ค่า tax buoyancy สูงเพียง 0.85 การปฏิรูปทางการคลังในช่วงตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นไป สามารถทำให้รัฐเก็บภาษีเพิ่มขึ้นได้ในอัตราสูง ค่า tax buoyancy เพิ่มสูงขึ้นเป็น 1.46 ขณะที่ความยืดหยุ่นของรายจ่ายลดลงเหลือ 1.41 ดังนั้น ฐานะทางการคลังของประเทศก็ได้ปรับปรุงดีขึ้น トラบโดที่ค่า tax buoyancy สูงกว่าความยืดหยุ่นทางรายจ่าย (ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจใน

การใช้จ่ายของรัฐ) แนวโน้มที่สัดส่วนการขาดดุลต่อรายได้ประชาชาติ ดังที่ปรากฏในรูปที่ 1) จะสูงขึ้นจึงจะไม่เกิดขึ้น

อนึ่ง มีผู้ตั้งข้อสงสัยว่า ในปัจจุบันรายจ่ายของรัฐบาลสูงเพียงร้อยละ 15 ของรายได้ประชาชาติ เป็นสัดส่วนที่ต่ำกว่าในประเทศอาเซียนอื่น ๆ ดังนั้น เราควรจะเพิ่มรายจ่ายของรัฐให้เพิ่มมากขึ้นอีก การเปรียบเทียบระดับการใช้จ่ายของรัฐกับประเทศอื่นดูจะไม่เป็นการสมควร เพราะแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไปในแง่ของการเข้ามามีส่วนร่วมของรัฐบาลในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และแม้ว่าสัดส่วนรายจ่ายของภาครัฐบาลสูงอาจจะเหมาะกับโครงสร้างและระบบเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้น แต่มิได้หมายความว่า รัฐบาลไทยมีบทบาทสูงมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจแล้วจะเป็นผลดีต่อประเทศไทยเสมอไป

เมื่อพิจารณาตารางที่ 1 อีกครั้งจะพบสาเหตุที่เกิดการเกินดุลงบประมาณในปี 1974 ในช่วงปี 1970-79 รายจ่ายจริงของรัฐแปรผกผันกับระดับราคา การเพิ่มขึ้นของภาวะเงินเฟ้อร้อยละ 2.4 ในปี 1974 ทำให้รายจ่ายจริงของรัฐบาลลดลงอย่างมีนัยสำคัญ แต่ในแง่ของรายรับ การเกิดภาวะเงินเฟ้อมิได้ทำให้เกิดสภาวะที่ทำให้รายรับที่แท้จริงของรัฐบาลลดลงแต่อย่างใด

เราพิจารณาความสำเร็จของนโยบายเศรษฐกิจ โดยอาศัยตัวเลขอัตราเงินเฟ้อและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ถ้าปีใดที่มีอัตราการเจริญเติบโตสูงกว่าอัตราเฉลี่ย และอัตราเงินเฟ้อในปีนั้นต่ำกว่าอัตราเฉลี่ย ปีนั้นก็นับได้ว่าเป็นปีเศรษฐกิจไทยสามารถเจริญเติบโตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าให้ GZ เท่ากับส่วนต่างระหว่างอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจกับอัตราเฉลี่ยตลอด 1970-1990 และหารด้วยค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน และให้ FZ เป็นค่าที่คำนวณด้วยวิธีเดียวกับ GZ แต่ใช้อัตราเงินเฟ้อแทนอัตราการเจริญเติบโต ค่า GZ และค่า FZ ก็คือตัวเลขสถิติชี้ถึงขนาดความแตกต่างจากค่าเฉลี่ย คิดเทียบส่วนกับค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐานนั่นเอง

รูปที่ 2 แสดงถึงค่า GZ และ FZ ในช่วง 1970-1990 ใน QUADRANT ที่ 1 (Q1) ซึ่งค่า GZ และ FZ มีค่าเป็นบวกทั้งคู่ แสดงให้เห็นว่า กำลังเกิดภาวะเงินเฟ้อโดยที่การเจริญเติบโตก็มีสูงด้วย ปี 1973 1977 และ 1978 ตกอยู่ในกรณีของ Q1 การที่ GZ และ FZ มีความสัมพันธ์กันเป็นบวกชี้ให้เห็นถึงภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากการขยายตัวของอุปสงค์มวลรวม ซึ่งอาจมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของสินค้าออก หรือการลงทุน

หากเศรษฐกิจเผชิญกับภาวะเงินเฟ้อสูงและอัตราการเจริญเติบโตต่ำ ภาวะการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในกรณีที่มีการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันจากภายนอก ถ้าพิจารณาในรูปที่ 2 ใน QUADRANT ที่ 2 (Q2) จะพบว่าในปี 1974 และในช่วงปี 1979-1981 เป็นปีที่เกิดภาวะเศรษฐกิจซบเซาเกิดจากสภาวะวิกฤตการณ์น้ำมันในครั้งที่ 1 (1974) และครั้งที่ 2 (1979-80) และวิกฤตการณ์ที่อัตราดอกเบี้ยทั่วโลกเพิ่มสูงขึ้นผิดปกติในปี 1981

เมื่อค่า FZ เป็นลบ แสดงว่า อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ ระดับราคามีเสถียรภาพ แต่ถ้าหากเศรษฐกิจซบเซาด้วย เราอาจเรียกภาวะเช่นนี้ว่าเศรษฐกิจถดถอย ดังที่ปรากฏใน QUADRANT ที่ 3 (Q3) ได้แก่ปี 1971 1972 1975 1982 1985 และ 1986 ในเมื่อระดับราคาเพิ่มน้อย ขณะที่อัตราว่างงานยังคงมีอยู่สูง ในภาวะเช่นนี้การกระตุ้นการลงทุนจากภาครัฐบาลจะเป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะไม่มีแรงกดดันทางด้านภาวะเงินเฟ้อ หากรัฐบาลมีได้เร่งฉวยโอกาสการลงทุนในช่วงนี้ ก็ทำให้เศรษฐกิจไทยพลาดโอกาสอันงามที่จะได้มาซึ่งการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งจะเป็นช่วงที่พึงปรารถนาอย่างยิ่ง เพราะเป็นช่วงที่อัตราเงินเฟ้อต่ำ แต่เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูง ดังที่ปรากฏใน QUADRANT ที่ 4 (Q4) ได้แก่เศรษฐกิจไทยในปี 1976 1983 1984 และในช่วง 1987-1990

3. การลงทุนภาครัฐบาลเพื่อการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ

การที่รัฐบาลเพิ่มรายจ่ายสูงขึ้นมาก อาจทำให้เกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมในแง่ที่ทำให้การลงทุนของภาคเอกชนต่ำลง เพราะมีการแย่งทรัพยากรระหว่างรัฐบาลกับภาคเอกชน ทำให้อัตราดอกเบี้ยสูง การลงทุนภาคเอกชนจะชะลอตัวลงได้ หรือในทางกลับกัน หากรัฐบาลชะลอการใช้จ่าย ทำให้ไม่เกิดแรงกดดันทางอัตราดอกเบี้ย การลงทุนภาคเอกชนก็สามารถเพิ่มขึ้นได้ ความสัมพันธ์ของการลงทุนในภาคเอกชนและภาครัฐจึงแปรผกผันในกรณีนี้

พิจารณารูปที่ 4 ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงการลงทุนของภาคเอกชนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม (DIPY) และสัดส่วนดังกล่าวสำหรับการลงทุนในภาครัฐ (DIGY) เราพบว่าความสัมพันธ์ในทางลบปรากฏอยู่ใน QUADRANT ที่ 2 (Q2) หรือในทิศตะวันตกเฉียงเหนือ นับจากจุด coordinate (0,0) และใน QUADRANT ที่ 4 (Q4) หรือ

ในทิศตะวันตก-ออกเฉียงใต้ ใน Q2 นั้น การลงทุนของรัฐลดลงในขณะที่การลงทุนภาคเอกชนเพิ่มสูงขึ้น เราไม่พบตัวอย่างใน Q3 ซึ่งบ่งถึงการลดลงของทั้งภาคเอกชนและภาครัฐในช่วงเวลาเดียวกัน ใน Q1 การเพิ่มการลงทุนของเอกชนและภาครัฐไปในทิศทางเดียวกัน การลงทุนของรัฐในช่วงปีที่ปรากฏใน Q1 จึงเป็นการส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ในการพิจารณาความเหมาะสมของการลงทุนของรัฐว่าเอื้ออำนวยต่อการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพหรือไม่ เราจำเป็นต้องพิจารณารูปที่ 4 ควบคู่กันไปกับรูปที่ 3

ถ้าให้ XZ เท่ากับ Z-SCORE ของ DIGY แล้ว XZ จะเป็นตัววัดการกระตุ้นการลงทุนโดยภาครัฐบาล ถ้า XZ เป็นบวก หมายความว่า มีการใช้จ่ายเงินลงทุนมากกว่าค่าเฉลี่ยกรณี XZ มีค่าเป็นลบ แสดงว่า รัฐบาลลดการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยลดการลงทุนของภาครัฐบาลให้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ถ้าค่า $XZ = 1$ แสดงว่า มีการกระตุ้นการลงทุนของภาครัฐสูงขึ้น 1 เท่าตัวของส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ถ้าค่า $XZ = -0.5$ แสดงว่า รัฐบาลพยายามลดการกระตุ้นทางด้านการลงทุนของรัฐลดลงถึง 50% ของส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของสัดส่วนระหว่างการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายการลงทุนของรัฐต่อระดับรายได้ประชาชาติ

จากตารางที่ 2 พิจารณากรณี Q1 ของรูปที่ 3 เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราสูงแต่ในปี 1973 ภาวะเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้นมากผิดปกติ $FZ = 1.38$ การตอบสนองของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องคือ $XZ = -0.79$ แต่ในปี 1977 และ 1978 ค่า XZ ในทั้งสองปีเป็นบวกแต่น้อยกว่าหนึ่ง ขณะเดียวกัน ค่า FZ ก็มีค่าต่ำกว่าหนึ่ง รัฐบาลมีการกระตุ้นการลงทุนในภาครัฐแต่อยู่ในระดับพอเหมาะไม่ทำให้เกิดแรงกดดันทางภาวะเงินเฟ้อมากเกินไป ลักษณะปัญหาสำคัญในเหตุการณ์เช่นนี้คือ รัฐจำเป็นต้องใช้ดุลยพินิจว่าจะเลือกระหว่างภาวะเงินเฟ้อสูงอัตราว่างงานต่ำหรือการเจริญเติบโตที่อยู่ในระดับต่ำและอัตราเงินเฟ้อก็ต่ำด้วย

ปัญหาทางเลือกของรัฐบาลระหว่างการเจริญเติบโตกับภาวะเงินเฟ้อเห็นเด่นชัดขึ้นมากในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจซบเซา และภาวะเงินเฟ้อสูง (Q2 ในตารางที่ 2) เพราะภาวะเงินเฟ้อเป็นผลจากการผันผวนของเศรษฐกิจนอกประเทศ การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันในปี 1974 และ 1980 ทำให้ค่า FZ มีค่าสูงกว่า 2 หากรัฐบาลตั้งต้นที่จะใช้นโยบายการคลัง เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจไทยโดยการขยายการลงทุน อัตราเงินเฟ้อ ย่อมจะสูงกว่าที่เป็นอยู่ แม้ว่า GZ จะมีค่าติดลบน้อยลง แต่

รัฐบาลไทยเลือกใช้นโยบายลดการลงทุน ทำให้ GZ ในปี 1974 ตีลบมากกว่าปีอื่น ๆ ที่อยู่ในกลุ่ม Q2 แต่ในช่วงน้ำมันแพงครั้งที่ 2 โดยเฉพาะในปี 1980 ค่า XZ เท่ากับ 1.76 นับเป็นการกระตุ้นการลงทุนที่สำคัญ ขณะที่การลงทุนของภาคเอกชนชะลอตัวลง ยังผลให้การเบี่ยงเบนจากแนวโน้มเฉลี่ยการเติบโตมีค่า -0.84 แต่ภาวะเงินเฟ้อก็มีระดับสูง ค่า FZ เท่ากับ 2.02 เราอาจกล่าวได้ว่า ช่วงปี 1979-1981 มีการกระตุ้นการลงทุนจากภาครัฐบาล ซึ่งให้เห็นว่ารัฐบาลเลือกเอาการเจริญเติบโตและการจ้างงาน หลีกเลี่ยงเศรษฐกิจตกต่ำ โดยยอมรับภาวะเงินเฟ้อ เมื่อพิจารณาในรูปที่ 4 การลงทุนของภาคเอกชนก็ไม่ได้มีต่ำกว่าแนวโน้มเฉลี่ย ทั้ง ๆ ที่เศรษฐกิจยังคงซบเซา เราอาจตั้งข้อสังเกตว่า การเพิ่มของการลงทุนของรัฐอาจเป็นการสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน (Q1 ในรูปที่ 4)

หากเศรษฐกิจซบเซาเกิดภาวะเงินฝืด นโยบายที่เหมาะสมคือการกระตุ้นการใช้จ่ายของเอกชนโดยเพิ่มการลงทุนของภาครัฐบาล เพื่อชดเชยการลดลงของการหดตัวของการลงทุนภาคเอกชน ค่า XZ ในตารางที่ 3 กรณี Q3 น่าจะมีค่าเป็นบวก แต่เราพบว่า XZ เป็นบวกเพียงในปี 1975 และ 1985 ซึ่งเป็นการกระทำที่ถูกต้อง เพราะเป็นช่วงชดเชยการลดลงของการลงทุนเอกชน ดังที่ปรากฏใน Q4 ของรูปที่ 4

เป็นที่น่าเสียดายว่า รัฐบาลมิได้ฉวยโอกาสเพิ่มการลงทุนในปี 1974 1972 1982 และ 1986 ทำให้อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจต่ำกว่าที่ควรจะเป็น หากค่า XZ ในปีดังกล่าวเป็นบวก เราคงจะไม่พบว่าเศรษฐกิจไทยจะมีช่วงเงินฝืดถึง 6 ปีในระหว่างปี 1970-1990 การใช้นโยบายการคลังอย่างเข้มงวดในช่วงเศรษฐกิจซบเซา จึงเป็นต้นทุนอย่างยิ่งยวดในรูปของการสูญเสียของผลผลิตและการสะสมทุนในอนาคต

ในภาวะการณ์ที่เศรษฐกิจสามารถขยายตัวไว้ในอัตราสูง และมีเสถียรภาพทางระดับราคา สถานการณ์เช่นนี้เป็นที่พึงปรารถนา การที่อัตราเงินเฟ้อต่ำทำให้การคาดการณ์เกี่ยวกับภาวะเงินเฟ้อในอนาคตมีระดับต่ำ พิจารณาจากตารางที่ 3 Q4 จะพบว่า ความสำเร็จดังกล่าวขึ้นอยู่กับ การดำเนินนโยบายรายจ่ายในการลงทุนของภาครัฐบาลด้วย ในจำนวนปีทั้งหมด 6 ปีที่อยู่ในกลุ่ม Q4 จะพบว่า ค่า XZ ในทุกปีเป็นบวก ยกเว้นในปี 1982 และ 1988 เมื่อพิจารณารูปที่ 4 Q2 จะพบว่า การลงทุนของภาคเอกชนขยายตัวสูงสุดในปี 1987 และ 1988 หากรัฐบาลไม่ลดระดับการลงทุน

อาจทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ นั่นคือ ทำให้ค่า FZ เป็นบวกในตารางที่ 3 Q4 และการเร่งระดมการสะสมทุนของภาครัฐบาลในปี 1989 และ 1990 ไปพร้อม ๆ กับการลงทุนที่เพิ่มขึ้นของภาคเอกชน ยังไม่ก่อให้เกิดปัญหาภาวะเงินเฟ้อ ส่วนการลงทุนของรัฐในปี 1976 และ 1983 (ดูรูปที่ 4 Q1) ก็เป็นการสนับสนุนและทดแทนการลงทุนของเอกชนที่อ่อนตัวลง ผลที่ได้รับของการดำเนินนโยบายการคลังโดยการใช้การลงทุนภาครัฐ เป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม ทำให้เศรษฐกิจไทยสามารถเจริญเติบโตในอัตราสูง และมีเสถียรภาพของระดับราคาควบคู่กันไปด้วย

4. นโยบายการคลังที่จำเป็นสำหรับการเจริญเติบโตในระยะยาว

การวิเคราะห์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นแล้วว่านโยบายการคลังสามารถใช้ได้ผลในการรักษาเสถียรภาพในระยะสั้น แต่นโยบายการคลังจำเป็นต้องส่งเสริมการขยายตัวของเศรษฐกิจให้ต่อเนื่องในระยะยาวด้วย การเก็บภาษีจะต้องไม่เป็นอัตราที่สูงจนบั่นทอนแรงจูงใจในการออมและการลงทุน การใช้จ่ายในโครงการลงทุนของรัฐจะต้องแน่ใจว่าคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ นั่นคือผลประโยชน์ส่วนเพิ่มจะต้องสูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม และท้ายที่สุด การใช้จ่ายประจำจะต้องได้มาจากภาษีที่เก็บในระยะยาวเดียวกัน ไม่ควรได้มาจากการขายพันธบัตรซึ่งจะเป็นภาระต่อคนรุ่นหลัง ยกเว้นเสียแต่จะเป็นการขายพันธบัตรเพื่อนำมาซึ่งรายจ่ายเพื่อการลงทุนซึ่งผลประโยชน์จะตกกับคนรุ่นหลัง

รูปที่ 5 แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงของสต็อกของทุนในภาครัฐบาลและภาคเอกชน ซึ่งก็คือปริมาณการลงทุนสุทธินั่นเอง ตั้งแต่ปี 1988 การลงทุนในภาครัฐบาลชะลอตัวลงมาก ขณะที่การลงทุนในภาคเอกชนพุ่งสูงขึ้นมาก ยังผลให้สต็อกของทุนในภาครัฐบาล (KG) ลดลงมากเมื่อเทียบกับสต็อกของทุนในภาคเอกชน (KP) ดังนั้นสัดส่วน KG/KP ในรูปที่ 6 จึงลดลงอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี 1987 เป็นที่น่าสงสัยว่าเพราะเหตุใดเมื่อรัฐบาลตัดรายจ่ายด้านการลงทุน ทำไมจึงไม่มีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ เราจะต้องตระหนักว่าการลงทุนภาคเอกชนได้เพิ่มสูงขึ้นมาก ชดเชยกับการตัดทอนค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐ แต่การที่รัฐลดบทบาทในการสะสมทุน อาจไม่มีผลกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโต ถ้าการลงทุนของรัฐบาลไม่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตของประเทศ Holtz - Eakin (1992) พบว่า การลงทุนขั้นพื้นฐานของรัฐบาลอเมริกันไม่สามารถยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของภาคเอกชนขึ้นมาได้ และ

มีผลน้อยมากต่อผลผลิต จากการศึกษาของ Khan and Reinhart (1990) ก็พบว่าการลงทุนของภาครัฐบาลไม่มีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของประเทศกำลังพัฒนา 24 ประเทศในช่วงเวลา 1970-79 การลงทุนของภาคเอกชนมีประสิทธิภาพสูงกว่าการลงทุนภาครัฐบาล และเป็นตัวสำคัญที่กำหนดอัตราการเจริญเติบโตในระยะยาว

ข้อสรุปดังกล่าวที่ว่า การลงทุนภาครัฐบาลทดแทนกับการลงทุนภาคเอกชนก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป Lynde and Richmond (1992) กลับพบว่า สินค้านำเข้าจากภาครัฐบาลเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของการผลิตของภาคเอกชน การลงทุนของภาครัฐบาลสนับสนุนการผลิตและการลงทุนของภาคเอกชนมิใช่ทดแทนกัน และการที่อัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจสหรัฐมีแนวโน้มต่ำลง อาจเป็นเพราะการลดบทบาทการสะสมทุนของรัฐบาล ในปี 1964 สัดส่วนของสต็อกของสินค้านำเข้าของรัฐบาลต่อเอกชนมีสูงถึง 1.1 และลดลงเหลือประมาณ 0.78 ตั้งแต่ปี 1986 เป็นต้นมาจนถึงปี 1989 เมื่อพิจารณาจากรูปที่ 6 สัดส่วน KG/KP ที่เคยมีแนวโน้มสูงขึ้นตั้งแต่ปี 1976 จนถึงปี 1986 เริ่มลดลงเหลือเพียง 0.3 ในปี 1990 การลดลงของสัดส่วนการลงทุนภาครัฐบาลต่อภาคเอกชนจะมีนัยสำคัญต่อการเจริญเติบโตในระยะยาวของประเทศเป็นอย่างยิ่ง ถ้าเราให้ค่าจำกัดความของการลงทุนขั้นพื้นฐานว่าเป็นการลงทุนของภาครัฐบาลในด้านการคมนาคมขนส่ง ไฟฟ้า และในภาคเกษตร เช่น การสร้างเขื่อนถ้าให้ KF คือ ปริมาณสต็อกของการลงทุนพื้นฐาน จากรูปที่ 6 เราพบว่า KF มีแนวโน้มต่ำลงเมื่อเทียบกับปริมาณสต็อกรวมของสินค้านำเข้าทั้งประเทศ (KF/KP) หรือเมื่อเทียบกับปริมาณสต็อกของภาคเอกชน (KF/KP) สัดส่วนของสต็อกของสินค้านำเข้าขั้นพื้นฐานที่มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 1987 เป็นเพราะความพยายามของรัฐบาลที่จะลดระดับการใช้จ่าย เพื่อควบคุมฐานะการขาดดุลการคลัง เนื่องจากการลดระดับรายจ่ายประจำทำได้ยากกว่าการลดรายจ่ายเพื่อการลงทุน แม้ว่าการลดรายจ่าย จะช่วยให้เกิดเสถียรภาพในระยะสั้น การตัดรายจ่ายควรจะกระทำที่การควบคุมรายจ่ายประจำ ซึ่งจะไม่ทำให้การเจริญเติบโตของประเทศในระยะยาวมีผลกระทบไปด้วย

5. ตักรักษาเสถียรภาพโดยอัตโนมัติของนโยบายการคลัง

การใช้นโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจแม้ว่าจะประสบผลสำเร็จ แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาในด้านการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และการเพิ่มขึ้นของระดับราคา การขยาย

ตัวเพิ่มขึ้นของรายได้กลับมีผลสะท้อนต่อฐานะทางการคลัง เพราะการขยายตัวของรายได้หมายถึงการเพิ่มของการนำเข้า นำมาซึ่งการเพิ่มของภาษีเงินได้ และภาษีศุลกากร การเพิ่มของราคาอาจทำให้รายจ่ายที่แท้จริงของรัฐบาลลดลงได้ อีกประการหนึ่ง รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงมักต่ำกว่ารายจ่ายที่ตั้งไว้ บางครั้งต่ำกว่าถึงร้อยละ 10 ด้วยเหตุผลนี้เองที่ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างการขาดดุลที่เกิดขึ้นจริงกับที่วางแผนไว้ตามงบประมาณที่ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภา ถ้าพิจารณาจากรูปที่ 7 จะพบว่า ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวสูง งบประมาณที่ขาดดุลจริงจะต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ และในบางกรณีงบประมาณที่ตั้งไว้อย่างขาดดุลกลับกลายเป็นการเกินดุล ดังเช่นในปี 1974 1988 และ 1990

ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ งบประมาณที่ขาดดุลจริงกลับจะขาดมากกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ เพราะการจัดเก็บภาษีไม่ได้ตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ แต่ก็จะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ การทำงานของตัวรักษาเสถียรภาพอัตโนมัติของระบบการคลังในการต่อต้านการผันผวนของรายได้ปรากฏชัดในรูปที่ 8 หลังจากปี 1976 ในปีใดที่มีอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจสูงกว่าแนวโน้มเฉลี่ย ยอดขาดดุลจริงจึงต่ำกว่ายอดขาดดุลที่ตั้งไว้ ยังผลให้เกิด unplanned deficit มีค่าติดลบ ในยามที่เศรษฐกิจผิวดเคือง ค่า unplanned deficit จะมีค่าเป็นบวก ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในยามซบเซา การทำงานของตัวรักษาเสถียรภาพทางการคลังเห็นผลเด่นชัดขึ้นเป็นผลจากการปฏิรูปทางภาษีที่ทำให้ค่า tax buoyancy ของภาษีเงินได้ ภาษีศุลกากร และภาษีการค้ามีค่าสูงขึ้น ในช่วงปี 1980-1990 (ภาณุพงศ์, 2535) และรายรับภาษีเงินได้นิติบุคคลก็ตอบสนองกับการเพิ่มขึ้นของระดับราคา ภาวะเงินเฟ้อมิได้ทำให้รายรับที่แท้จริงของรัฐบาลลดลง แต่กลับมีผลทำให้ภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มสูงขึ้นด้วย ลักษณะเช่นนี้ยิ่งเอื้ออำนวยให้นโยบายการคลังของไทย ช่วยรักษาเสถียรภาพทางระดับราคาด้วย (รูปที่ 9) การขาดดุลที่เกิดขึ้นจริงจะมีต่ำกว่างบประมาณขาดดุลที่ตั้งไว้ เราจึงพบว่าในช่วงที่ภาวะเงินเฟ้อต่ำลง งบประมาณขาดดุลที่เกิดขึ้นจริงจะสูงกว่าระดับที่วางแผนไว้ ลักษณะนี้เป็นลักษณะเฉพาะตัวของโครงสร้างการคลังของไทย ซึ่งแตกต่างจากในประเทศละตินอเมริกา Dornbusch (1992) ให้เหตุผลว่าประเทศในกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับภาวะเงินเฟ้อ เพราะภาวะเงินเฟ้อทำให้เกิดการขาดดุลงบประมาณมากขึ้น ทำให้รัฐบาลในประเทศเหล่านี้จึงต้องชดเชยการขาดดุลด้วยการกู้ยืมเงินจากธนาคารกลาง และจากภายนอกประเทศ เป็นการเพิ่มปริมาณเงินให้สูงขึ้นไปอีก ชักนำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อเพิ่มยิ่งขึ้นไปอีก

เมื่อพิจารณาการชดเชยงบประมาณขาดดุลของไทยในช่วงปี 1970-73 และในช่วงปี 1975-1981 (รูปที่ 10) จะพบว่าสัดส่วนของการกู้เงินที่จะก่อให้เกิดการเพิ่มปริมาณเงินและเกิดการหล่อแหลมต่อการเพิ่มขึ้นของระดับราคามีสูงมากในช่วง 1975-1981 การกู้จากธนาคารกลางโดยเฉลี่ยมีสัดส่วนถึงร้อยละ 47.3 ของยอดขาดดุล เมื่อรวมกับการใช้เงินคงคลัง และการเพิ่มหนี้สินอื่น ๆ ของกระทรวงการคลัง (MOF) พบว่า สัดส่วนการชดเชยงบประมาณขาดดุลที่ทำให้เกิดการเพิ่มปริมาณเงินมีสูงถึงร้อยละ 60 สูงมากกว่าตัวเลขรวมของ MOF และ BOT ในช่วง 1970-73 ซึ่งสูงเพียงร้อยละ 44.7 ขณะเดียวกัน การกู้จากธนาคารออมสิน (GSB) จากธนาคารพาณิชย์ (CB) กลับมีสัดส่วนต่ำลง แม้ว่าสัดส่วนการกู้ยืมจากภาคเอกชนที่ไม่ให้ธนาคารพาณิชย์ (OTHER) จะมีแนวโน้มสูงขึ้นก็ตาม

ลักษณะการกู้เงินเพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุลเปลี่ยนรูปแบบไปหลังจากเกิดภาวะวิกฤตการณ์น้ำมันแพงครั้งที่ 2 ในช่วงปี 1982-1987 ซึ่งงบประมาณของรัฐบาลยังคงขาดดุลอยู่ การกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน และภาคเอกชนได้สูงขึ้นกว่าเดิมมาก ขณะเดียวกัน รัฐบาลกลับลดภาระหนี้จากการกู้ยืมจากธนาคารกลาง และลดการใช้เงินคงคลัง ดังนั้นแม้ว่าการขาดดุลในช่วง 1982-87 มีอยู่ในระดับสูง แต่แรงกดดันทางภาวะเงินเฟ้อกลับมีน้อยลง เพราะเป็นการใช้จ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดการเพิ่มของปริมาณเงิน ในช่วงปี 1988-91 ซึ่งเป็นช่วงงบประมาณเกินดุล รัฐบาลพยายามไถ่ถอนหนี้และเก็บสะสมเงินคงคลัง (รูปที่ 11) จึงเป็นการดูดซับปริมาณเงินออกจากมือประชาชน ยังผลให้เกิดผลดีต่อเสถียรภาพของระดับราคา

ผลกระทบทางตรงของการใช้นโยบายขาดดุลที่มีต่อการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเกิดจากการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาล ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพิงสินค้านำเข้า หากการลงทุนของรัฐเสริมสร้างหรือช่วยยกระดับการลงทุนของภาคเอกชน การนำเข้าสินค้าทุนจากภาคเอกชน จะทำให้เกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมากขึ้น ผลจากการขยายตัวของรายได้เนื่องจากการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยงบประมาณจะทำให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีของประเทศไทยที่อุปสงค์ทางรายได้ของการนำเข้ามีค่าสูงกว่า 1 ในกรณีที่รัฐบาลใช้นโยบายรุก เราจะพบว่า สัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการลงทุนต่อรายจ่ายประจำเป็นไปในทิศทางกับยอดขาดดุลงบประมาณ ถ้าเราให้ XZ เป็นค่า Z-SCORE ของการเปลี่ยนแปลงของการลงทุนของรัฐต่อ GDP ให้ CZ เป็น

ค่า Z-SCORE ของการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP เราจะพบความสัมพันธ์ในทางบวก ระหว่างค่า CZ และ XZ (รูปที่ 12) ทำให้พบความสัมพันธ์ที่ว่าเมื่อการใช้จ่ายในการลงทุนของรัฐ เพิ่มขึ้นสูงกว่าปกติ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจะเพิ่มขึ้นมากด้วย ยามใดที่การลงทุนจากภาครัฐ ชะลอตัวลง ขนาดของการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดก็มีน้อยลงด้วย จุดต่าง ๆ ในรูปที่ 13 จะอยู่ใน Quadrant ที่ 1 และ 3 ยกเว้นในปี 1989 และ 1976 ซึ่งเป็นปีที่มีการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนระดับ สูง แต่การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดกับมีต่ำผิดปกติ สาเหตุสำคัญคือ การลงทุนของภาคเอกชนค่อนข้างซบเซาในปี 1976 ทำให้การนำเข้าสินค้าทุนจากภาคเอกชนชะลอตัวลงมาก ทำให้ขาดดุลบัญชีเดินสะพัดน้อยลงกว่าปกติ และการที่การนำเข้าชะลอตัวลงทำให้ภาษีศุลกากรได้รับลดลง การชะลอตัวของการรายได้ยังทำให้ภาษีเงินได้เก็บได้ต่ำกว่าเป้า ยังผลให้ unplanned deficit (รูปที่ 13) เพิ่มขึ้นในปี 1976 บางกรณีสัดส่วนของการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของ GDP หรือ (CAD/GDP) มีค่าต่ำลง ความสัมพันธ์ในทางลบระหว่าง CAD/GDP และ unplanned deficit เป็นเหตุและผลซึ่งกันและกัน ในปี 1982 ที่เศรษฐกิจตกต่ำ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดลดลง ทำให้ยอดขาดดุลงบประมาณสูงกว่าที่ตั้งไว้ ในยามที่เศรษฐกิจขยายตัวสูง การนำเข้าสูง รายรับภาษีจากการเพิ่มการนำเข้าและการเพิ่มรายรับภาษีเงินได้สูงกว่าที่ประมาณไว้ การขาดดุลการค้า และการเกินดุลงบประมาณของรัฐจึงเกิดขึ้นพร้อมกัน

6. บทสรุป

การลงทุนของภาครัฐบาลในสินค้าทุนที่เป็นปัจจัยพื้นฐานได้ชะลอตัวลงในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เพราะรัฐบาลกังวลมากเกินไปกับการใช้นโยบายสมดุล ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วงบประมาณที่เกิดขึ้นจริงกลับกลายเป็นเกินดุล การชะลอตัวของการสะสมทุนของภาครัฐบาลเมื่อเทียบกับภาคเอกชนจะมีผลกระทบในทางลบต่ออัตราการเจริญของเศรษฐกิจไทยในอนาคต การตั้งประมาณการรายรับของรัฐบาลต่ำไปจากความเป็นจริง ในกรณีที่เศรษฐกิจขยายตัวทำให้งบรายจ่ายที่ต้องผูกพันกับรายรับต่ำเกินกว่าที่จะทำให้รัฐบาลสามารถขยายสินค้าทุนขึ้นพื้นฐานให้พอเพียงกับการเจริญเติบโตในอนาคต หากมีการปรับปรุงการประมาณรายรับภาษีให้แม่นยำ และสะท้อนถึงผลกระทบจากการปฏิรูปทางการคลังที่เกิดขึ้น จะทำให้สามารถวางแผนขนาดของรายจ่ายอยู่ในระดับที่เหมาะสมกับการเจริญเติบโตในระยะยาว

สาเหตุประการสำคัญของความแตกต่างระหว่างงบประมาณที่เกิดขึ้นจริงกับที่ตั้งไว้ เกิดจากการละเลยผลจากการทำงานของตัวรักษาเสถียรภาพทางการคลัง ในช่วงเศรษฐกิจขยายตัวสูง รายรับภาษีจะเพิ่มเป็นร้อยละที่สูงกว่าการขยายตัวของผลผลิตมวลรวม ในกรณีที่ระดับราคาสูงขึ้น รายรับภาษีที่แท้จริงหลังจากหักภาวะการเปลี่ยนแปลงของราคาอาจกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ด้วย ขณะเดียวกัน รายจ่ายบางประเภทก็แปรผกผันกับระดับราคา ทำให้งบประมาณที่เกิดขึ้น กลับขาดดุลน้อยกว่าที่ยอดขาดดุลที่ตั้งไว้ หรือกลายเป็นเกินดุล ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูง และภาวะราคาเพิ่มขึ้น

ในขณะที่ประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายการเงินเสื่อมถอยลง เพราะธนาคารกลาง จะไม่สามารถควบคุมอัตราดอกเบี้ย เพราะการเปิดเสรีของการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ นโยบายการคลังจะมีบทบาทและประสิทธิภาพมากขึ้นโดยเฉพาะในกรณีที่ธนาคารกลางเพิ่มการแทรกแซงในตลาดเงินต่างประเทศ เพื่อรักษาอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทให้คงที่มากขึ้น การเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายรัฐบาลจะไม่ทำให้การลงทุนของเอกชนลดลง เพราะแรงกดดันทางด้านอัตราดอกเบี้ยมีน้อย หากอัตราดอกเบี้ยในประเทศเพิ่มสูงขึ้น ก็จะมีเงินทุนไหลเข้าเพิ่มมากขึ้น

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า มีความเป็นไปได้ที่จะใช้นโยบายการคลังเรื่องการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ หากรายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อพิจารณาว่ารัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มการสะสมทุนขั้นพื้นฐาน โอกาสที่ประเทศไทยจะมีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลยังคงมีความเป็นไปได้น้อย และในกรณีที่การลงทุนภาคเอกชนฟุ้งเฟ้อและเป็นไปในทิศทางเดียวกับการลงทุนภาครัฐบาล การนำเข้าของสินค้าทุนจึงเป็นสิ่งจำเป็นทำให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจะเป็นลักษณะปกติของเศรษฐกิจไทย

หากรัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นในการรักษาระดับเงินคงคลังให้อยู่ในระดับสูง การขยายพันธบัตรรัฐบาลแก่ประชาชน และธนาคารออมสิน เพื่อชดเชยงบลงทุนที่จะต้องเพิ่มขึ้น จะเป็นวิธีการที่เหมาะสมเพราะไม่เป็นการเพิ่มปริมาณเงิน เช่นในกรณี การขายพันธบัตรให้กับธนาคารกลาง หรือการใช้เงินคงคลัง ธนาคารออมสินจะได้ทำหน้าที่เดิมที่เคยปฏิบัติมาโดยไม่ต้องแข่งขันกับการปล่อยกู้ของภาคเอกชน การสร้างสินค้าทุนจะมีผลประโยชน์ตกกับคนรุ่นหลัง การขายพันธบัตรก็เป็นการให้ผู้ได้รับผลประโยชน์จากการลงทุนเป็นผู้รับภาระ ขณะเดียวกันการเพิ่มงบประมาณรายจ่าย

ประธานจะนำมาจากรายรับภาษีที่เก็บได้ในปัจจุบัน เพราะผลประโยชน์ตกกับกลุ่มคนที่รับภาระภาษีในปัจจุบัน

แม้ว่าขีดความสามารถที่จะเพิ่มงบประมาณรายจ่ายยังคงมีอีกมาก แต่มิได้หมายความว่า การใช้จ่ายเงินควรจะเป็นไปในรูปการกระจายเงินงบประมาณโดยนักการเมืองให้กับท้องถิ่นของตน เพื่อหวังผลประโยชน์ในอนาคต การเพิ่มรายจ่ายควรจะเป็นในรูปการลงทุนเพื่อยกระดับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในระยะยาว

ตารางที่ 1
การตอบสนองของรายรับภาษีและรายจ่ายรัฐบาล
(ราคาคงที่ปี 1980)

	ผลิตภัณฑ์มวลรวม (Real GDP)		ระดับราคา (GDP Deflator)	
	1970-79	1980-90	1970-79	1980-90
รายรับภาษี	0.85*	1.46*	0.25	-1.11
รายจ่าย	2.30*	1.41*	-1.11*	-2.08

*มีนัยสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ 2
การกระตุ้นการลงทุนจากภาครัฐบาล (XZ)
ในภาวะเงินเฟ้อ

Q1:

	เศรษฐกิจขยายตัวอัตราสูง ภาวะเงินเฟ้อสูง		
	GZ	FZ	XZ
1973	0.94	1.38	-0.79
1977	0.96	0.09	0.41
1978	1.14	0.15	0.53

Q2:

	เศรษฐกิจซบเซา ภาวะเงินเฟ้อสูง		
	GZ	FZ	XZ
1974	-1.0	2.69	-1.03
1979	-0.65	0.47	0.05
1980	-0.84	2.02	1.76
1981	-0.29	0.91	0.77

การกระตุ้นการลงทุนจากภาครัฐบาล (XZ)
ในภาวะเงินเฟ้อต่ำ

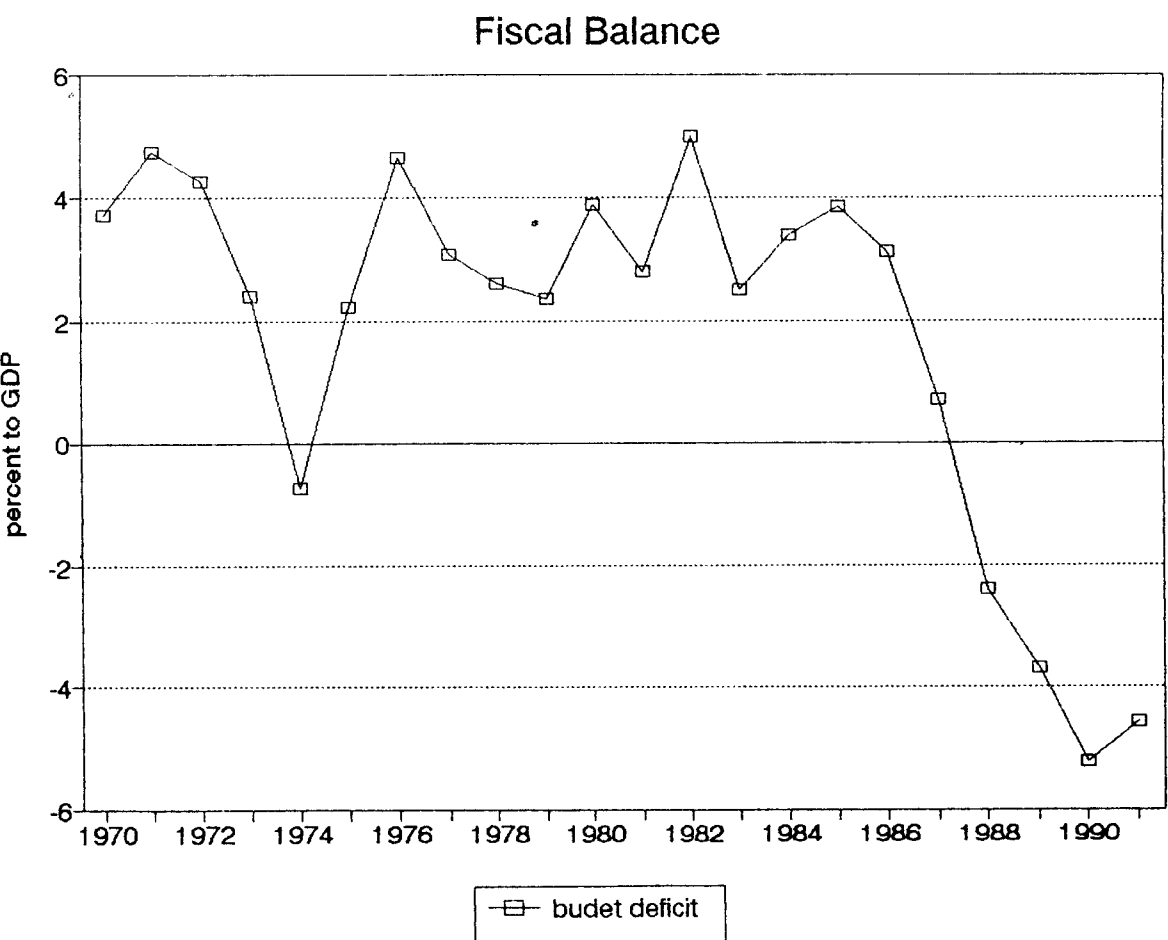
เศรษฐกิจขยายตัวต่ำ ภาวะเงินเฟ้อต่ำ

	GZ	FZ	XZ
1971	-0.78	-1.11	-0.83
1972	-1.10	-0.38	-0.48
1975	-0.82	-0.29	0.43
1982	-1.10	-0.29	-1.18
1985	-1.30	-0.79	0.39
1986	-0.79	-0.90	-1.74

เศรษฐกิจขยายตัวอัตราสูง ภาวะเงินเฟ้อต่ำ

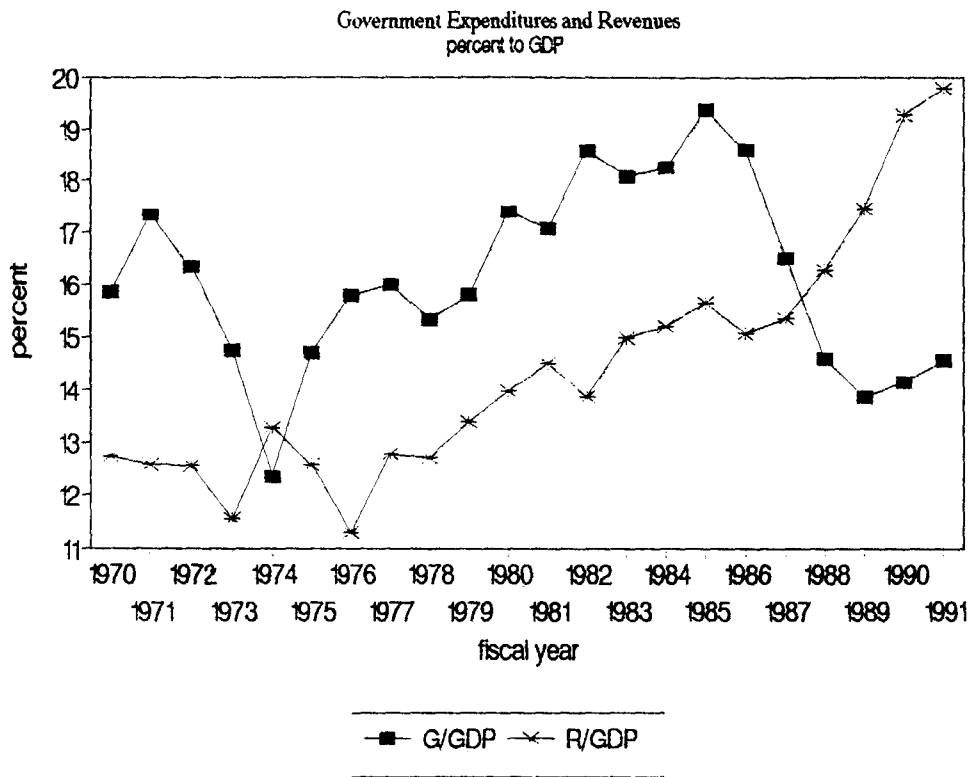
	GZ	FZ	XZ
1976	0.78	-0.51	0.86
1983	0.01	-0.56	0.17
1987	0.81	-0.77	-1.43
1988	2.10	-0.55	-0.77
1989	1.74	-0.29	0.42
1990	0.19	-0.18	2.20

รูปที่ 1
 ดุลงบประมาณของรัฐบาล

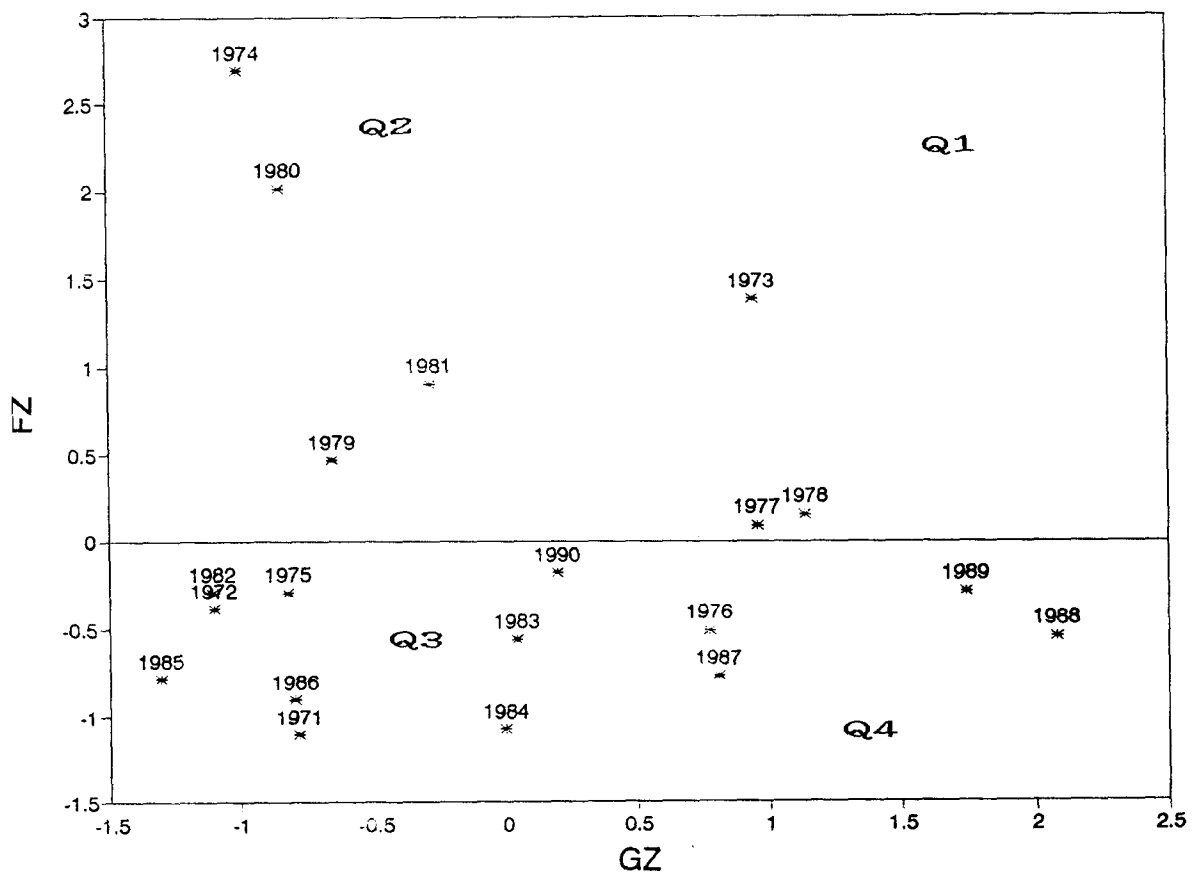


รูปที่ 2

รายรับและรายจ่ายของรัฐบาล



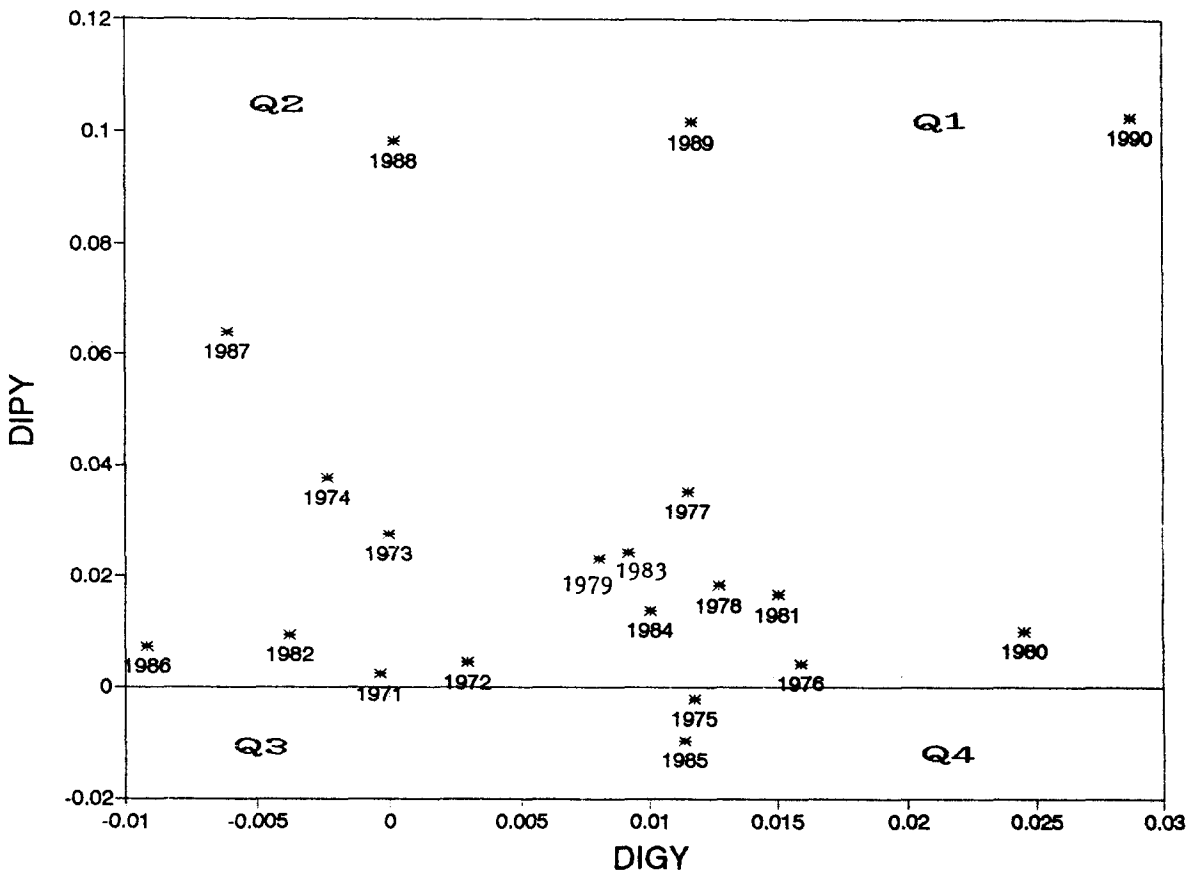
รูปที่ 3
การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ



รูปที่ 4

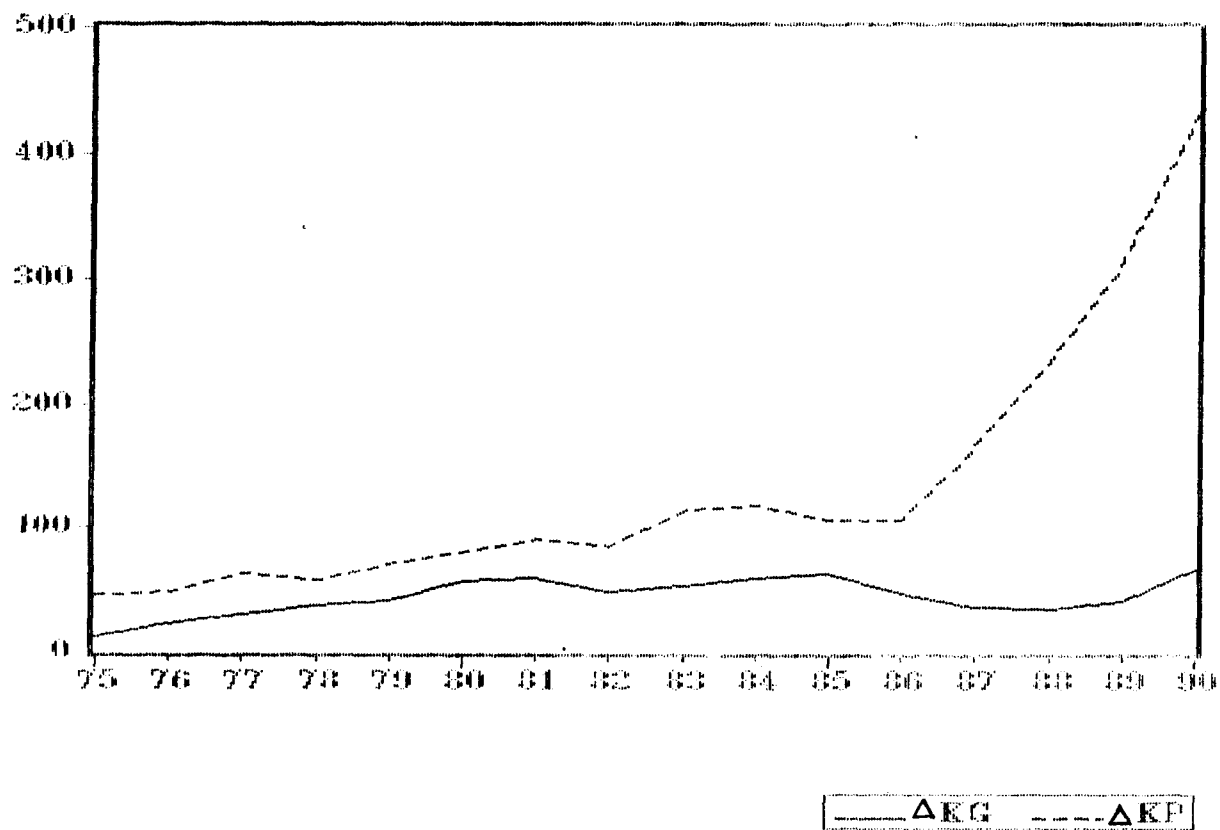
การส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนจากการลงทุนภาครัฐบาล

Ratio of CHANGE IN PRIVATE&PUBLIC INVESTMENT to RGDP
1970 - 1990



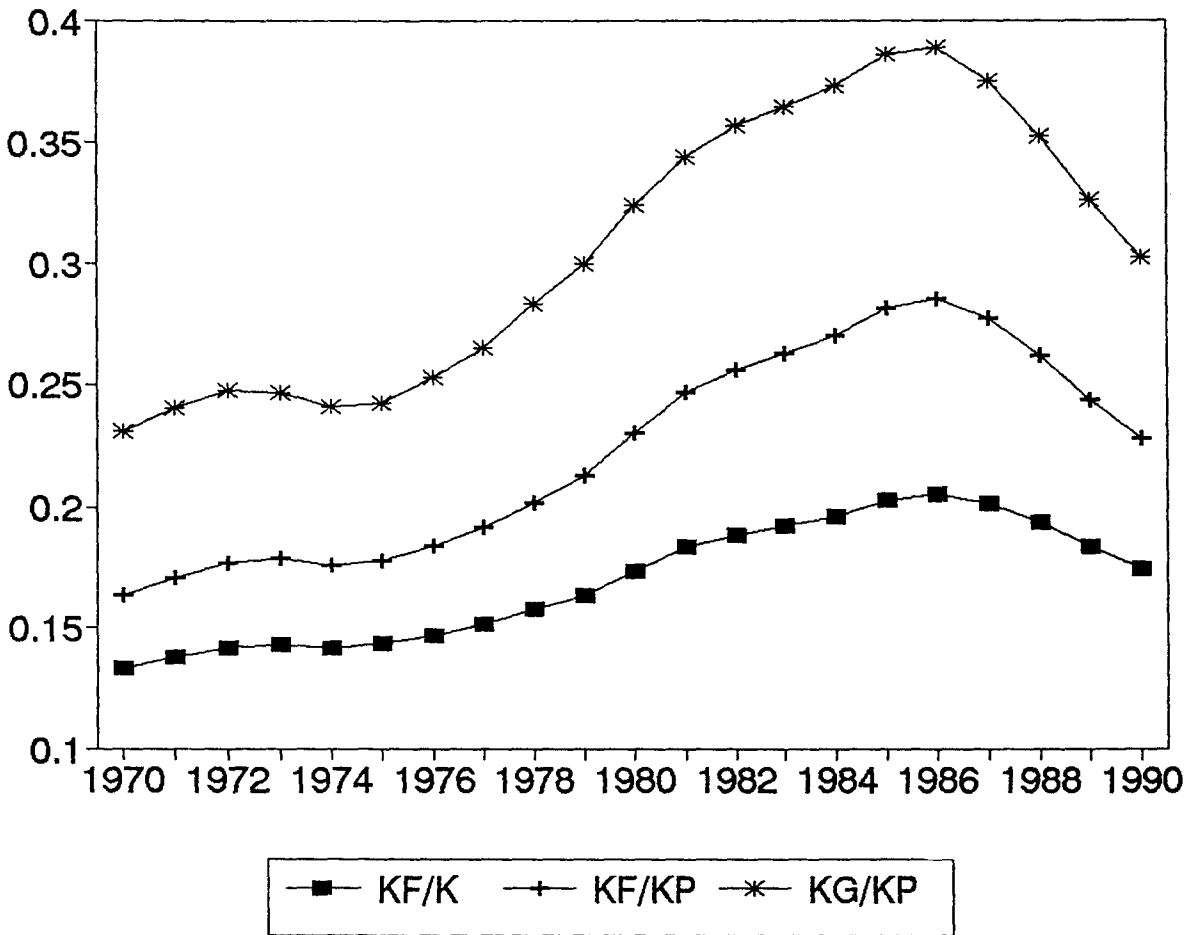
รูปที่ 5

การสะสมทุนภาครัฐบาลและภาคเอกชน



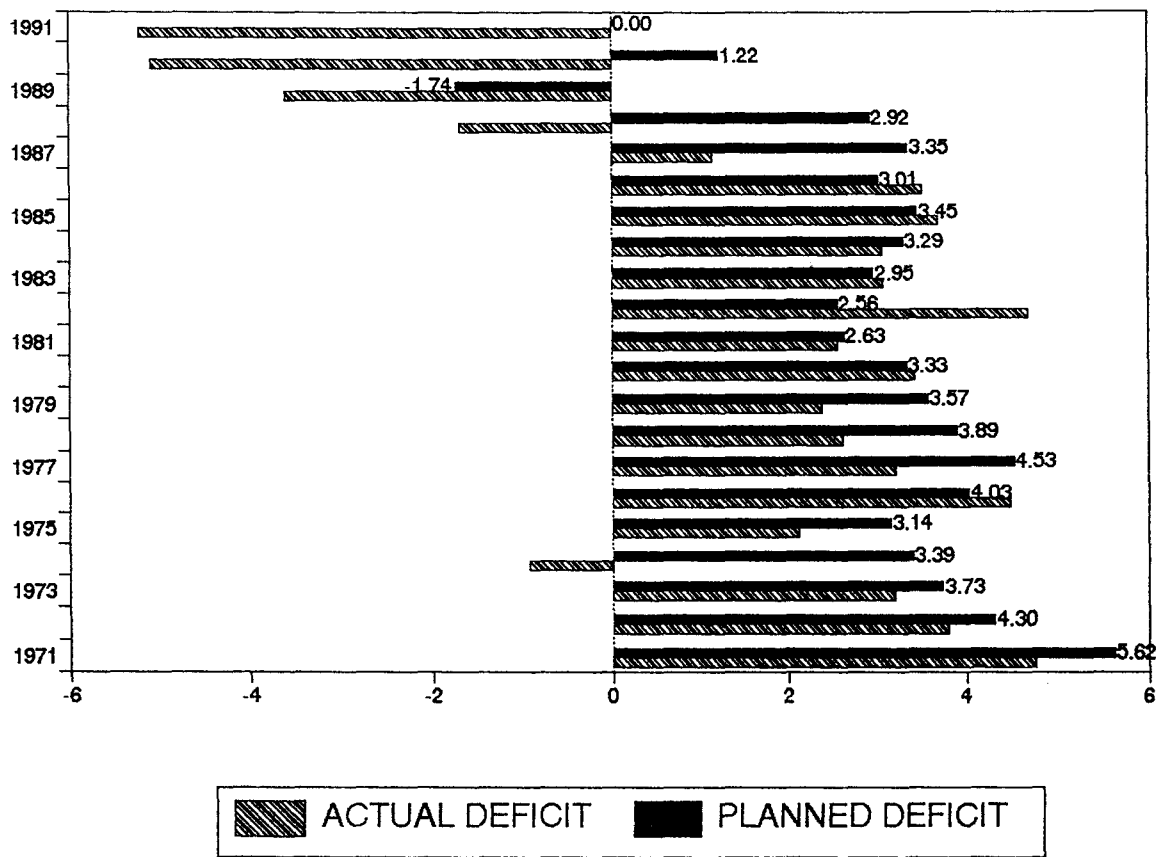
รูปที่ 6

ความพอเพียงของการลงทุนภาครัฐบาลเพื่อสาธารณูปโภค



รูปที่ 7

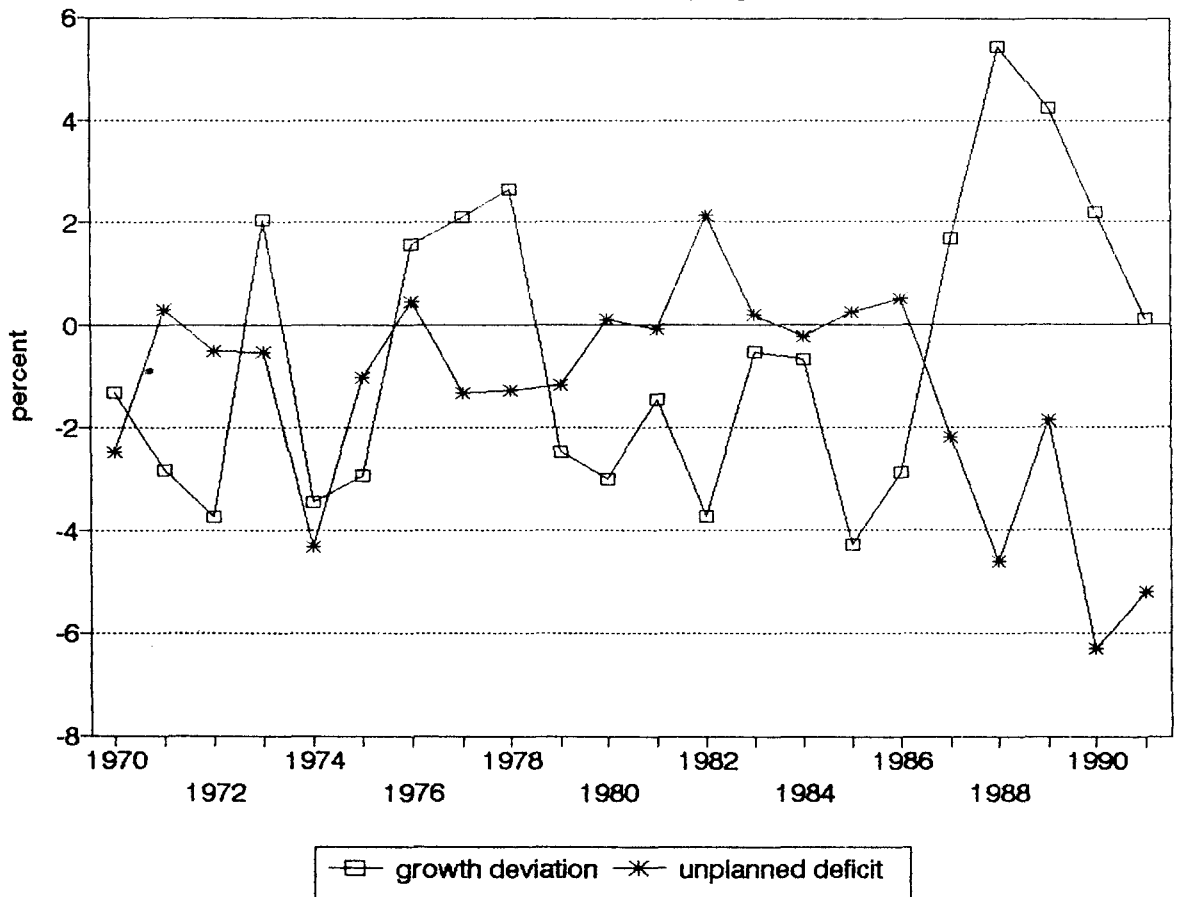
การขาดดุลที่เกิดขึ้นจริงกับการขาดดุลตามแผนงบประมาณ



รูปที่ 8

ตัวรักษาเสถียรภาพของการเจริญเติบโต

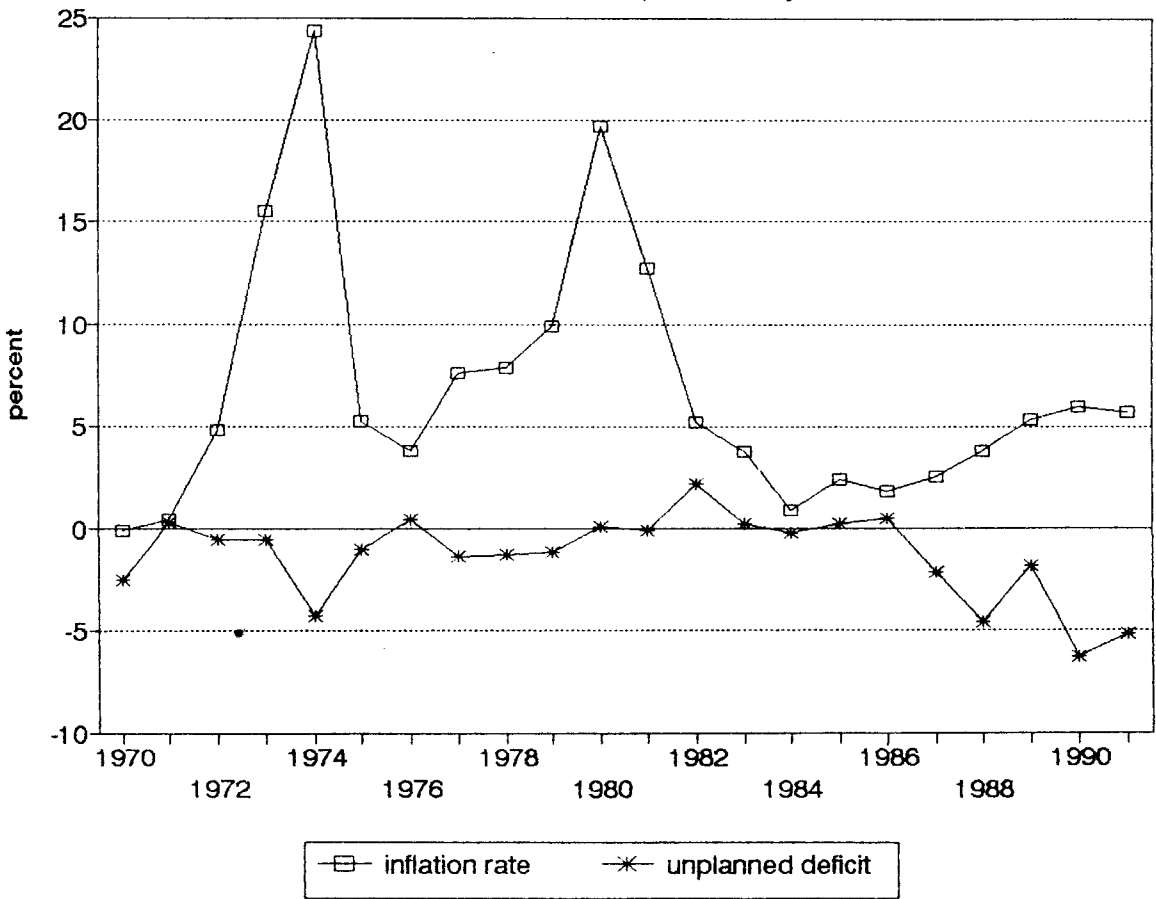
Automatic stabilizer: output growth



รูปที่ ๙

ตัวรักษาเสถียรภาพของระดับราคา

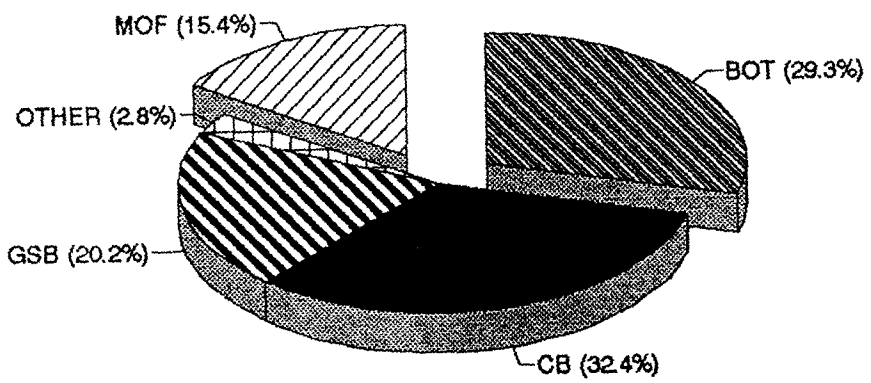
Automatic stabilizer: price stability



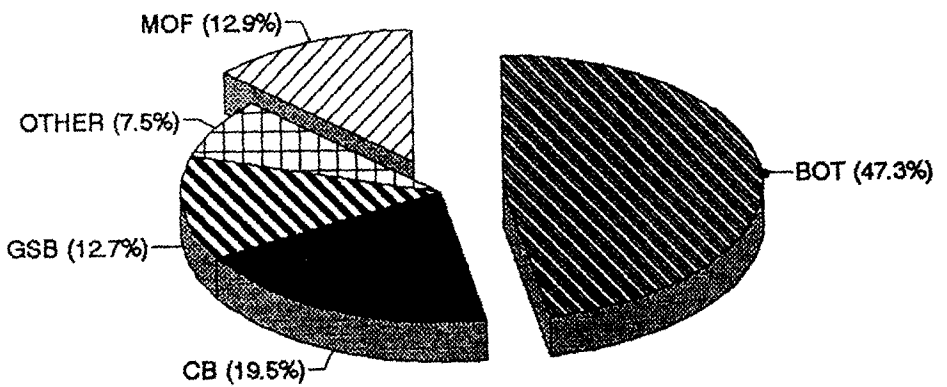
รูปที่ 10

โครงสร้างการชดเชยงบประมาณขาดดุล

STRUCTURE OF DEFICIT FINANCING 1970-1973

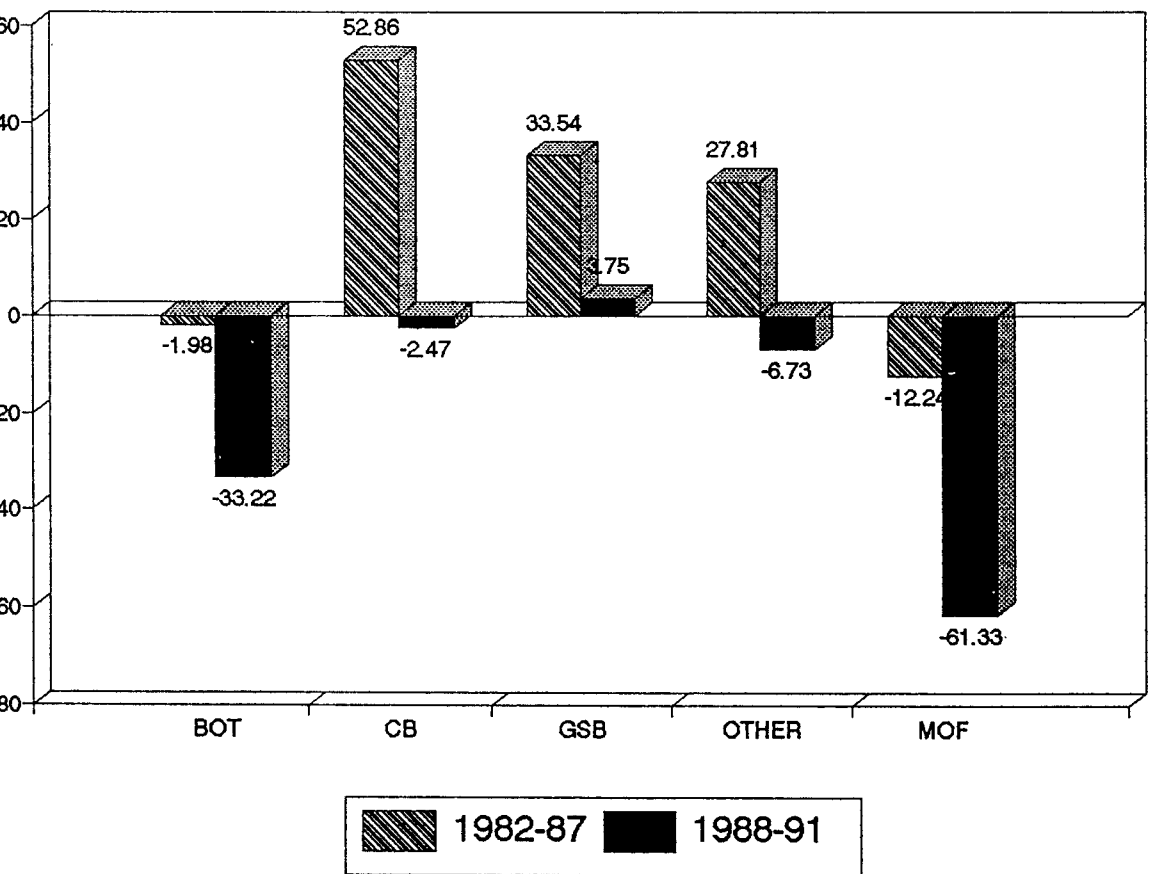


1975-1981



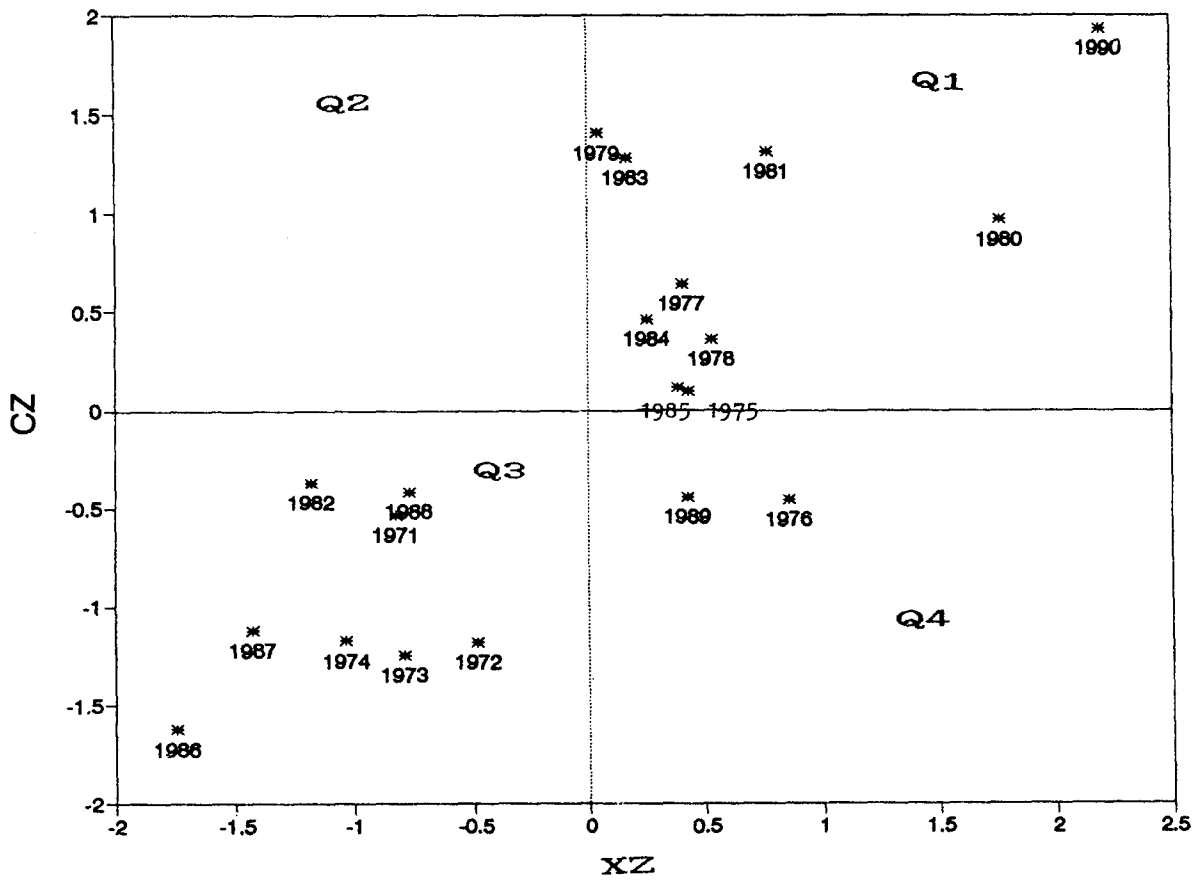
รูปที่ 11

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการชดเชยงบประมาณขาดดุล



รูปที่ 12

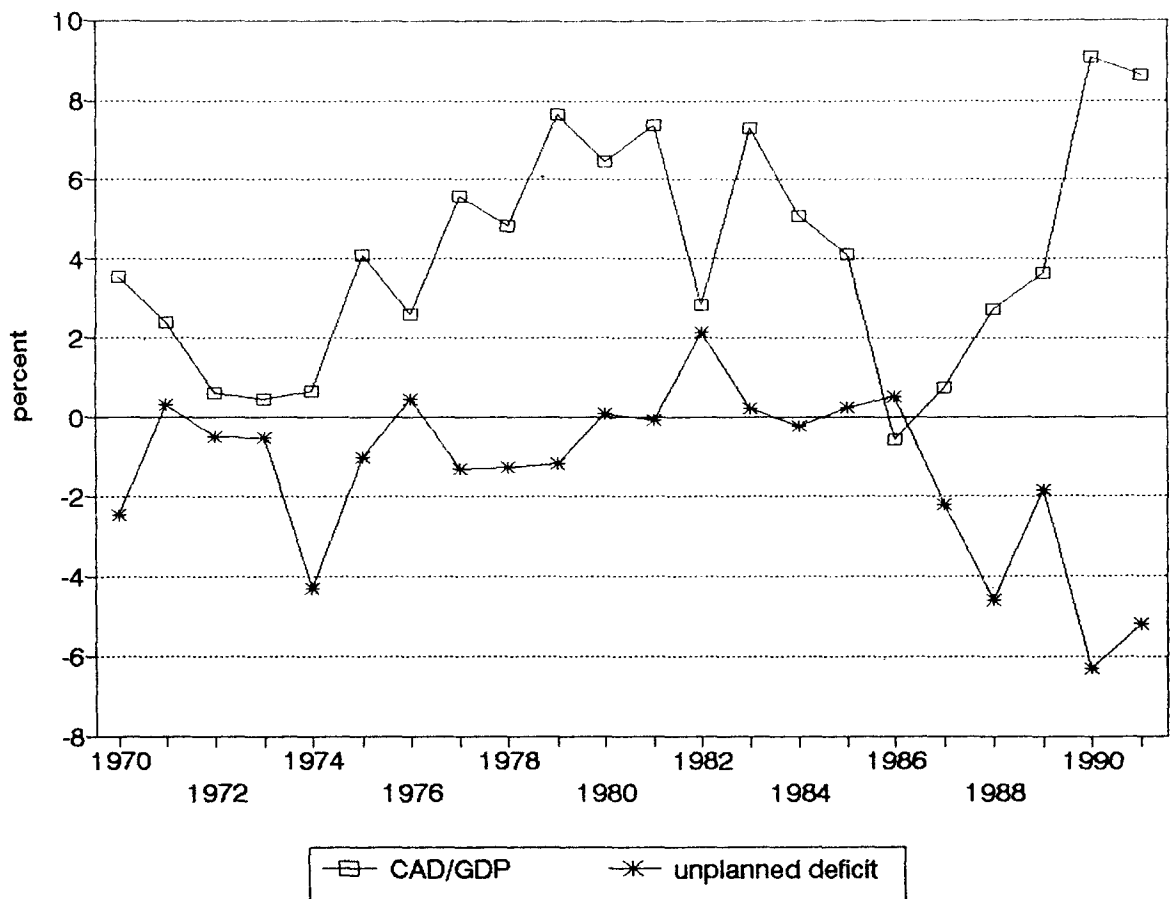
การลงทุนภาครัฐบาลกับการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด



รูปที่ 13

ตัวรักษาเสถียรภาพกับการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

Automatic stabilizer: CAD/GDP



บรรณานุกรม

- ภาณุพงศ์ นิธิประภา (2535) "นโยบายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทย"
วารสารเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 3 กันยายน, 37-54
- Dornbush, Rudiger (1992) "Lessons from experiences with High Inflation,"
World Bank Economic Review, Vol.6, no.1, 13-31.
- Holtz-Eakin, Douglas (1992) "Public-sector Capital and the Productivity
Puzzle," NBER Working Paper No.4122, July.
- Khan, Mohsin S. and Carmen M. Reinhart (1990) "Private Investment and
Economic Growth in Developing Countries," World Development, Vol.
18, No.1, 19-277.
- Lynde, Catherine and James Richmond (1992) "The Role of Public Capital
in Production," The Review of Economics and Statistics Vol.74, No.
1, February, 37-44.

การปฏิรูปโครงสร้างภาษีอากร

โดย

ดร.ทิเรก ปัทมสิริวัฒน์

คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ 2536

เรื่อง

"ปฏิวัติการคลังเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจ"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

17-18 มีนาคม 2536



Sang Thip คุณภาพส่งออก

การปฏิรูปโครงสร้างภาษีอากร *

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ **

I. คำนำ

ในทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านภาษีอากรอย่างใหญ่หลวงทั่วโลก ความเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เกิดขึ้นทั้งในโลกทฤษฎีและปฏิบัติ ในด้านทฤษฎีมีการค้นคว้าใหม่ๆ อย่างแข็งขัน มีการนำเสนอตัวบททฤษฎีใหม่ๆ ที่ท้าทายทัศนะและความคิดดั้งเดิมหลายประการ ตัวอย่างเช่น ทฤษฎีภาษีอรรถภาพ (Optimal taxation) ให้ข้อสรุปที่ขัดแย้งกับทัศนะดั้งเดิมที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษีในอัตราภาษีก้าวหน้า การใช้รายได้มวลรวมเป็นฐานภาษีเพียงอย่างเดียว (comprehensive income) ทฤษฎีใหม่เสนอความเห็นว่าการจัดเก็บภาษีรายได้ในอัตราก้าวหน้าสูงๆ อาจจะส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงานของบุคคล เกิดผลเสียต่อประสิทธิภาพการผลิตและสวัสดิการของสังคมในระยะยาว ส่วนในโลกปฏิบัติ--ก็มีการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูป ระบบภาษีเกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลก มีการอบรมสัมมนาให้ความรู้ใหม่แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง ไม่เพียงมีการสัมมนาว่าด้วยการปฏิรูปภาษีในระดับชาติเท่านั้น ยังมีการสัมมนาว่าด้วย "การปฏิรูปภาษีของโลก" (World Tax Reform) อีกด้วย ¹¹ ประเทศผู้นำเช่นสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายมีชื่อว่า Tax Reform

* บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 17-18 มีนาคม 2536

** รองศาสตราจารย์ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์ พิษณุโลก 65000 ผู้เขียนขอแสดงความขอบขอบคุณ ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ ดร.สกันธ์ วัฒนญ์วัฒนา และอาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ช่วยเหลือเพื่อรวบรวมเอกสารทางวิชาการอันเป็นประโยชน์สำหรับการเขียนบทความครั้งนี้

¹¹ สถาบันวิจัยกิงของสหรัฐฯ เคยจัดสัมมนาเรื่องนี้ และได้นำผลมาตีพิมพ์เป็นหนังสือชื่อ World Tax Reform นายโจเซฟ เพ็คแมน (Joseph Pechman 1988) เป็นบรรณาธิการ มีนักเศรษฐศาสตร์การคลังที่มีชื่อเสียงหลายคนเข้าร่วมการประชุม และไม่นานมานี้ธนาคารโลกตีพิมพ์หนังสือชื่อ "บทเรียนจากการปฏิรูประบบภาษี" (Lessons of Tax Reform, 1991) เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนและผู้บริหารมีความเข้าใจในหลักการทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการปฏิรูปภาษี

Act (ปี ค.ศ. 1986) ทำนองเดียวกันในญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร ไต้หวัน และอื่นๆ ได้ออกกฎหมายปฏิรูปภาษี กระแสของการเปลี่ยนแปลงมีลักษณะเด่นร่วมกัน คือ ก. การลดอัตราภาษี ข. การลดจำนวนอัตราภาษีให้น้อยลง (number of tax brackets) ค. การปรับให้อัตราภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าต่างๆ ใกล้เคียงกัน (uniform) และ ง. การทำให้วิธีการคำนวณภาษีอากรง่าย ไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนเช่นในอดีต

สำหรับในประเทศไทย อาจจะกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางด้านภาษี 3 ประการในสิบปีเศษที่ผ่านมา ประการแรก การปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การส่งออก และนโยบายลดการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรม ประการที่สอง การลดอัตราภาษีรายได้ ประการที่สาม การนำเอาภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้า สองประการหลังนี้เริ่มใช้ตั้งแต่เดือนมกราคม 2535 เป็นต้นมา

บทความมีจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ ประการแรก ฉายภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงของระบบโครงสร้างภาษีอากรในช่วงเวลาสิบปีเศษที่ผ่านมา ประการที่สอง ประเมินผลกระทบและปัญหาของการเปลี่ยนแปลงภาษีอากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีรายได้ ซึ่งมีอายุการใช้งานเพียงปีเศษซึ่งถือได้ว่าเป็น "การทดลองครั้งใหม่" ของคนไทยเรา จึงสมควรเอาใจใส่เป็นพิเศษ ประการที่สาม บทความต้องการจะย้ำว่า การปฏิรูปทางด้านภาษีอากรยังไม่จบสิ้นภาระของการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงในส่วนอื่นๆ ยังมี - โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับโครงสร้าง "การคลังท้องถิ่น" ^{2/} เพื่อให้สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตย หลักการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่นของตนมากขึ้น หมายความว่า ก. การปรับปรุงระบบภาษีอากรให้ท้องถิ่นมีศักยภาพด้านรายได้สูงขึ้น ข. การเปลี่ยนแปลงวิธีแบ่งสรรรายได้ใหม่ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (revenue sharing) - เพราะถ้าหากปราศจากการเปลี่ยนแปลงในหัวข้อทั้งสอง การกระจายอำนาจที่พูดถึงจะเป็นเพียงความคิดอัน "เลื่อนลอย" เท่านั้น

เนื้อหาในบทความแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ส่วนที่สอง กล่าวถึงหลักการ/แนวความคิดทางทฤษฎีว่าด้วยการเก็บภาษีอากรและปฏิรูปภาษี เพื่อเป็นการปูพื้นฐานความเข้าใจสำหรับผู้อ่านทั่วไป ส่วนที่สาม ฉายภาพการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีอากรของไทยในช่วงเวลาสิบปีเศษที่ผ่านมา ได้แก่ภาษีศุลกากร ภาษีรายได้ และเน้นผลกระทบของภาษีมูลค่าเพิ่ม ปัญหาของการใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มในทางปฏิบัติ ส่วนที่สี่ เสนอข้อคิดเห็นว่าด้วยภาระกิจของการปฏิรูประบบภาษีในอนาคต และ ตอนสุดท้าย สรุป

II หลักการและแนวคิดว่าด้วยการจัดเก็บภาษี

2.1 หลักการภาษีตามทัศนะดั้งเดิม

การจัดเก็บภาษีอากรมีมาทุกยุคทุกสมัยตั้งแต่โบราณจนปัจจุบัน ข้อคิดเห็นและหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีเป็นอย่างไรมีอยู่มากมายเกินกว่าที่จะมากล่าว ณ ที่นี้ ทั้งไม่ถือว่าเป็นเป้าหมายสำคัญของบทความ ดังนั้น จะขอเริ่มด้วยการพิจารณาหลักภาษีในทัศนะของอดัม สมิท (จากหนังสือ "ความมั่งคั่งของชาติ" ที่โด่งดัง) เนื่องจากทฤษฎีของอดัม สมิทยังคงได้รับการอ้างอิงถึงอย่างแพร่หลายแม้ในตำราปัจจุบัน สมิทเสนอความคิดเห็นว่า การจัดเก็บภาษีอากรที่ดีสมควรจะยึดหลักการดังนี้

1. หลัก equality
2. หลัก certainty,
3. หลัก convenience of payment,
4. หลัก economy in collection [ดูบทความของ Musgrave (1985) เป็นต้น]

หลักการของอดัม สมิทถูกถ่ายทอดในตำราเศรษฐศาสตร์มากมาย บ้างปรุงแต่งหรือเพิ่มเติมข้อคิดเห็นลงไปบ้างตามที่เห็นเหมาะสม ตัวอย่างเช่นตำรา "เศรษฐศาสตร์สาธารณะ" (จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ซึ่งเขียนโดยคณาจารย์หลายท่าน - ในส่วนทฤษฎีภาษีเขียนโดยศุภรัตน์ ควณิกกุล 2529) บรรยายถึงหลักการของการจัดเก็บภาษีเอาไว้ดังนี้

1. หลักความเป็นธรรม (Equity)
2. หลักความแน่นอน (Certainty)
3. หลักความเป็นกลาง (Neutrality)
4. หลักอำนวยความสะดวก (Productivity)
5. หลักความยืดหยุ่น (Flexibility)
6. หลักประสิทธิภาพในการบริหาร (Administrative efficiency)

ทำนองคล้ายคลึงกัน ตำราของศาสตราจารย์เกริกเกียรติ (เกริกเกียรติ 2535 หน้า 120) บรรยายว่าโครงสร้างของระบบภาษีที่ดีสมควรจะมีลักษณะสำคัญห้าประการ ได้แก่

ประการแรก ภาระของภาษีหรือค่าใช้จ่ายของรัฐ ต้องกระจายแก่ประชาชนผู้เสียภาษีทุกคนอย่างกว้างขวางและยุติธรรม

ประการที่สอง การเลือกเก็บภาษีแต่ละชนิดที่จัดเก็บ ต้องพยายามให้มีผลกระทบหรือผลเสียหายต่อการตัดสินใจในทางเศรษฐกิจหรือการทำงานของกลไกตลาดน้อยที่สุด นอกจากนี้ภาษีอากรต่าง ๆ ที่จัดเก็บนั้นควรจะใช้เป็นเครื่องมือเพื่อแก้ไขการใช้ทรัพยากรที่ไร้ประสิทธิภาพของภาคเอกชน

ประการที่สาม โครงสร้างของภาษีสมควรจะเอื้ออำนวยต่อการใช้นโยบายของ รัฐบาล เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และช่วยส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย

ประการที่สี่ ระบบของภาษีต่างๆที่ใช้จัดเก็บนั้น จะต้องเป็นที่แจ้งชัดต่อผู้เสียภาษี และการบริหารการจัดเก็บเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่ห้า ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและภาระของผู้เสียภาษี สมควรจะอยู่ในอัตราที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายต่างๆในการจัดเก็บภาษีนั้น กล่าวคือการใช้ภาษีเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุลัทธิประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีนั้น และภาระหรือความเดือดร้อนของผู้เสียภาษีด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับคำถามว่า จะจัดเก็บภาษีอย่างไร (เก็บจากฐานภาษีอะไร ? อัตราภาษีเท่าใด ?) มีหลักการกว้าง ๆ 2 ประการที่ถูกต้องยิ่งแพร่หลาย คือ

ก. หลักประโยชน์ (the benefit doctrine) หมายถึงรัฐบาลสมควรจัดเก็บภาษีกับกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการทำงานของรัฐบาลในรูปแบบใดแบบหนึ่ง หมายความว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากรัฐมากสมควรจะเสียภาษีในอัตราสูง ตัวอย่างเช่นเจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์จากการดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (ทั้งจากภายนอกและภายในประเทศ) จึงสมควรเสียภาษีที่ดินให้แก่รัฐ ผู้ใช้รถใช้ถนนสมควรจะจ่ายเงินค่าภาษีให้รัฐบาลเพื่อดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพที่ดีและมีเงินลงทุนพัฒนาต่อไป กลุ่มนักปรัชญาในอดีตที่ สนับสนุนหลักการนี้ ได้แก่ โทมัส ฮอบบส์ (Hobbes) และจอห์น ล็อก (Locke) เป็นต้น

ข. หลักความสามารถในการเสียภาษี (the ability to pay doctrine) หมายถึง การสนับสนุนให้จัดเก็บภาษีอากร โดยให้ภาระภาษีตกแก่กลุ่มบุคคลที่มีความสามารถทางด้านรายได้สูงมากกว่าจากกลุ่มบุคคลที่มีรายได้น้อย (จอห์น สจ๊วต มิล เคยสนับสนุนให้จัดเก็บภาษีจากรายได้ส่วนที่เกินจากระดับยังชีพ โดยใช้อัตราคงที่)

"หลักความยุติธรรมตามแนวนอน (horizontal equity)" ก็เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่ได้รับการอ้างอิงอย่างแพร่หลาย หมายถึงบุคคลที่มีสถานะรายได้เดียวกัน สมควรที่จะเสียภาษีอย่างเท่าเทียมกัน นั่นคือระบบภาษีอากรไม่เลือกที่รักมักที่ชัง มีผู้ตั้งว่านิยามเช่นนี้ไม่ชัดเจน เนื่องจากมีคำถามว่าถ้าบุคคลสองคนที่มีรายได้แตกต่างกัน ดีความตามหลักการนี้บุคคลทั้งสองจะเสียภาษีแตกต่างกันด้วย แตกต่างกันเท่าใดอย่างไร? จึงมีผู้กำหนดนิยามใหม่ว่า "If two individuals would be well off (have the same utility level) in the absence of taxation, they should also be equally well off if there is a tax...หรืออีกนัยหนึ่ง a tax should not alter the ordering of individuals by utility level..." (Feldstein, 1976)

2.2 ข้อเสนอให้จัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า

ทฤษฎีภาษีอากรได้วิวัฒนาการไปอีกขั้นหนึ่ง โดยกลุ่มนักคิดที่มีชื่อเรียกว่า "กลุ่มอรรถประโยชน์นิยม" (Utilitarian tax theory) แนวคิดนี้สนับสนุนให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ดังปรากฏในข้อเขียนและคำอธิบายของฟรานซิส เอ็ดเวิร์ด (F.Y. Edgeworth) ซึ่งอ้างอิงหลัก equal marginal sacrifice ตามวิธีคิดของกลุ่มนี้--นโยบายของรัฐควรจะคำนึงถึง "อรรถประโยชน์ของสังคม" สูงที่สุด หมายถึงผลรวมของอรรถประโยชน์ของพลเมืองเป็นสำคัญ กล่าวคือให้เก็บภาษีในอัตราสูงจากคนรวยและอัตราต่ำจากคนจน ทั้งนี้โดยยึดถือหลัก "การเสียสละหน่วยสุดท้าย" ของทุก ๆ คนเท่ากัน [ความคิดที่อยู่เบื้องหลังคือ เมื่อรายได้สูงขึ้นอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่ม (marginal utility) จากการบริโภค (หรือเงินหรือรายได้) มีแนวโน้มลดลง โดยที่รัฐบาลต้องการรายได้และต้องการจัดเก็บภาษีโดยใช้เงื่อนไข "การเสียสละส่วนเพิ่มเท่าๆกัน" จึงหมายความว่ารายได้ของคนรวยจะต้องลดมากกว่าคนจน] ภาษีที่จัดเก็บได้รัฐบาลนำไปใช้จ่ายในกิจการของรัฐ ช่วยเพิ่มรายได้แก่กลุ่มคนจน โดยสรุปแนวคิดของกลุ่มนี้จึงมีผลสนับสนุนให้รัฐบาลทบทวนหน้าที่การกระจายรายได้ในสังคม

ยังมีแนวคิดและทัศนะอื่นๆว่าด้วยความยุติธรรมในสังคมและบทบาทของรัฐ ได้แก่ กลุ่มที่สนับสนุนหลักการ Egalitarian principle และ Entitlement principle ดังปรากฏในข้อเขียนของ John Rawls และ R. Nozick เป็นต้น กลุ่มแรกเน้นความยุติธรรมของการกระจาย (distributional justice) โดยอาศัยหลักสัญญาประชาคมบวกกับทฤษฎีเกม -- ซึ่งสามารถชี้ว่า การกระจายรายได้ (ที่จะตกลงกัน-สมมติว่าข้อตกลงนี้จะกระทำกันก่อนจะเกิดมาในโลก)

จะต้องเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขว่าบุคคลไม่ทราบสถานะของตนเมื่อเกิดมาว่าจะ "คาบซ้อนเงินซ้อนทอง" หรือจะเกิดมาใน "ครอบครัวกระยาจก" ข้อตกลงนี้เป็น minimax-solution - ภายใต้เงื่อนไขว่าทุกคนกลัวความเสี่ยง ข้อตกลงนี้จะไม่เกิดถ้าบุคคลทราบล่วงหน้าว่าจะร่ำรวยหรือยากจน อย่างไรก็ตามจอห์น รอลส์อธิบายต่อไปว่าในโลกแห่งความเป็นจริงการกระจายรายได้ย่อมจะแตกต่างกัน (ความสามารถแตกต่างกัน ความอดสาหัสแตกต่างกัน ความพอใจก็ต่างกัน) ดังนั้นในโลกแห่งความเป็นจริงมี trade-off ระหว่าง utility และ equality เสมอ -- แต่นั่นมิได้หมายความว่ารัฐควรยอมรับโดยดุษณี ไม่ต้องทำอะไรอีกต่อไป! รอลส์เสนอแนะว่านโยบายของรัฐควรจะพยายามหามาตรการทุกวิถีทางที่จะ maximize the welfare of the worst-off group สำหรับแนวคิดของ Nizick (1974) นั้นแตกต่างออกไป การประเมินว่าการกระจายยุติธรรมหรือไม่นั้น--การวัดจากรายได้และทรัพย์สินที่ครอบครองไม่ถูกต้อง ตื้นเกินไป แต่น่าจะต้องดูกระบวนการหมายถึงโอกาสที่สังคมอำนวยความสะดวกให้แก่ พลเมือง ขออ้างอิงถ้อยคำบางตอนดังนี้ "... a just distribution of property is defined not by the pattern of holdings but by the process that generated the distribution of property..."

ทฤษฎีภาษีของกลุ่ม Utilitarian ถึงแม้ว่าเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง แต่มิใช่ปราศจากการท้วงติงเสียเลย มีผู้โต้แย้งว่าการจัดเก็บภาษีก้าวหน้าจะมีผลในทางลบต่อ "แรงจูงใจของการทำงาน" [นักเศรษฐศาสตร์ในอดีตท่านหนึ่ง Sidgwick 1883 แสดงความไม่เห็นด้วยกับแนวคิดข้างต้นอย่างรุนแรง โดยกล่าวว่า "if a 'dull equality' was imposed, liberty, variety, and diversity of opinions and tastes, the progress of knowledge, and culture would be threatened...(อ้างอิงตำราของ Atkinson and Stiglitz, 1980) ต่อมาอาร์เธอร์ พิกู (A.C.Pigou) ได้เสนอข้อคิดเห็นว่า การถ่ายโอนรายได้จากกลุ่มคนรวยยังกลุ่มคนจนเป็นผลดีต่อสังคม - มาตรการที่ไม่ทำให้ผลผลิตของประเทศชาติลดลง (any redistribution from rich to poor which does not decrease aggregate output is socially desirable)] เป็นการตักเตือนว่า การจัดเก็บภาษีอาจจะมีผลเสียหายต่อรายได้ประชาชาติถ้าหากจัดเก็บอย่างไม่เหมาะสม

2.3 ทศนะเกี่ยวกับฐานภาษี

ส่วนที่เกี่ยวกับฐานภาษี มีทฤษฎีและแนวความคิดสองกระแส กระแสหนึ่งเสนอให้ใช้ "รายได้มวลรวม" (Comprehensive income) เป็นฐานในการคำนวณภาระภาษี หมายถึงการ

คำนวณภาษีจากรายได้จากทุกแหล่งรวมกัน รายได้จากการทำงาน จากทรัพย์สิน จากกำไร ฯลฯ มีนักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำในอดีต หลายคนให้การสนับสนุน เช่น R.M. Haig (1921) และ H.C. Simons (1938) เป็นต้น แนวคิดเช่นนี้จะ “ไปกันได้” กับการจัดเก็บภาษีก้าวหน้า เนื่องจากรัฐบาลสามารถจะเจาะจงอัตราภาษีที่จะจัดเก็บตามช่วงรายได้ต่างๆ (สำหรับการเก็บภาษีจากสินค้า อาจจะใช้วิธี nonlinear pricing ได้แต่มีขีดจำกัดเฉพาะในบางสินค้าเท่านั้น เช่น ไฟฟ้า สาธารณูปโภค) อีกทัศนะหนึ่งเสนอความเห็นว่ารัฐควรจัดเก็บภาษีจากด้านรายจ่าย (Expenditure taxation) มากกว่า นักเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนแนวคิดเช่นนี้ได้แก่ นิโคลาส คาลดอร์ และจอห์น สจ๊วต มิล เป็นต้น ตามแนวคิดนี้แม้ว่าสองบุคคลที่มีรายได้เท่ากัน แต่ถ้าบุคคลแรกใช้จ่ายบริโภคสูงกว่าบุคคลที่สอง สังคมควรจะเก็บภาษีในอัตราสูงกว่าสำหรับบุคคลแรก ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนอดออม ซึ่งจะเป็ผลดีต่อการเจริญเติบโตในระยะยาว อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับว่าการจัดเก็บภาษีจากด้านรายจ่ายมีปัญหาในทางปฏิบัติ คือเก็บยากกว่าภาษีรายได้ ประเทศอินเดียเคยนำความเห็นของคาลดอร์ไปใช้ทดลองใช้ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ

แนวคิดของเฮกและไซมอนที่สนับสนุนการเก็บภาษีทางตรง จากรายได้มวลรวม มีอิทธิพลอย่างกว้างขวาง ความเชื่อตามแนวคิดทำให้หลายคนสรุปว่าภาษีทางตรงมีคุณสมบัติดีกว่าภาษีทางอ้อม (สามารถจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า สอดคล้องกับหลักความยุติธรรม) และในทางตรงกันข้าม มักจะมีความเห็นว่าภาษีทางอ้อมมีลักษณะ “ถอยหลัง” (regressive)

“... ภาษีทางอ้อม หมายถึง ภาษีที่ผู้เสียภาษีสามารถผลักภาระไปให้ผู้อื่นได้ง่าย ดังนั้นผลตกต้องทางภาระภาษี จึงไม่จำเป็นที่จะต้องตกอยู่กับผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายเสมอไป ขึ้นอยู่กับว่าผู้เสียภาษีจะสามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้อื่นได้มากน้อยเพียงใด ภาษีทางอ้อมโดยทั่วไปเป็นภาษีที่เก็บจากฐานการบริโภค เนื่องจากภาษีทางอ้อมเป็นภาษีที่ผลักภาระได้ง่าย ดังนั้นแม้จะจัดเก็บจากผู้ผลิตหรือผู้ขายก็ตาม ภาระภาษีอาจถูกผลักไปให้ผู้บริโภคได้ในท้ายที่สุดในรูปแบบของการขึ้นราคาสินค้าหรือบริการ ภาษีทางอ้อมจึงนับได้ว่าเป็นภาษีที่มีผลในทางเพิ่มราคาสินค้าหรือบริการ ในขณะเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบภาระภาษีกับรายได้ของผู้บริโภคซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้ต่ำแล้ว ก็ทำให้สรุปได้ว่าภาษีทางอ้อมเป็นภาษีที่มีลักษณะถอยหลัง (regressive tax) ดังนั้นภาษีทางอ้อมจึงมีผลทำให้การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรมมากขึ้น...”

แต่การสรุปเช่นนี้ได้รับการท้วงติงจาก Atkinson and Stiglitz ว่าคลาดเคลื่อน แท้จริงแล้วรัฐบาลอาจจะจัดเก็บภาษีที่จัดเก็บจากสินค้า (ภาษีทางอ้อม) ที่มีลักษณะก้าวหน้าก็ได้เหมือนกัน โดยเลือกจัดเก็บจากประเภทสินค้าที่คนรวยนิยมบริโภค (ภาษาดาราศาสตร์พูดว่า สินค้าที่ complementary to leisure -- นี่เป็นการคิด-วิเคราะห์ที่คำนึงถึงความเป็นจริงที่ว่า ชาวสารสนเทศไม่สมบูรณ์ มี hidden information ทำนองเดียวกับการคัดคนเข้าทำงาน หน่วยงานจะพิจารณาจากสถาบันที่เล่าเรียนมา และผลการเรียน สิ่งเหล่านี้มิได้ประกันว่าจะได้คนทำงานที่ถูกต้อง แต่เป็นการประกันว่า "ผ่านตระแกรงร้อน" มาแล้วระดับหนึ่ง เป็น screening device ในการตีสินสินค้าที่จะจัดเก็บภาษีก็เช่นเดียวกัน-ถ้าเลือกให้ดีภาษีทางอ้อมก็สามารถสนองเป้าหมายการกระจายรายได้ได้เหมือนกัน)

หลักการและข้อคิดเห็นของนักคิดในอดีต ถึงแม้ว่าน่ารับฟัง มีประโยชน์ ช่วยให้เห็นเกี่ยวกับลักษณะของภาษีที่เหมาะสมยุติธรรมเป็นอย่างไร? รัฐบาลการจัดเก็บภาษีควรจะมุ่งเก็บภาษีที่จุดใด? แต่มีจุดอ่อน-โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ขาดความชัดเจน บางครั้งก็คำนึงถึงความสะดวกของผู้จัดเก็บภาษีเป็นสำคัญ ไม่ได้ให้คำอธิบายว่าด้วยผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิต ผลการบิดเบือนต่อแรงจูงใจ และการกระจายรายได้ ฯลฯ การวิเคราะห์และการได้มาซึ่งตัวบทภาษี และเงื่อนไข ก็ไม่กระจ่างชัด ทั้งไม่ลงไปถึงถึงขั้นเสนอ "ตารางอัตราภาษี" (tax schedule)

ความตื่นตัวทางทฤษฎีภาษีในสองทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ความคิดและทัศนะแตกต่างจากเดิมเป็นอย่างมาก ตัวอย่างของทฤษฎีและแบบจำลองสมัยใหม่เช่น ภาษีอัตราก้าวหน้า ภาษีที่มีผลบิดเบือนน้อยที่สุด ภาระส่วนเกินของภาษี ผลเสียทางด้านสวัสดิการจากการเก็บภาษี และ marginal cost of public funds (MCF) การวิเคราะห์ภาษีจากมุมมองของสำนัก public choice ที่คำนึงถึงรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มคนส่วนใหญ่ที่ "ไม่มีปากมีเสียง" ฯลฯ อาจจะได้มีมีสองแนวทางการวิเคราะห์ คือ แนวทาง normative analysis และ positive analysis ข้อเด่นของวิธีการสมัยใหม่คือความชัดเจน (ชัดเจนว่าภาษีสนอง เป้าหมายอย่างไร ตัวอย่างเช่นในทฤษฎีภาษีอัตราก้าวหน้ามี maximize เป้าหมายอะไร มีข้อจำกัดอย่างไร คำนึงถึงการตอบสนองของแรงงานและผู้บริโภค มีการค้นคว้าว่าด้วยระบบอุปสงค์และ labor supply ประกอบ และแบบจำลองใหม่ ๆ มีความชัดเจนในแง่ที่ว่า กำลังวิเคราะห์ สถานการณ์แบบ partial equilibrium หรือแบบ general equilibrium มีแบบจำลองที่อธิบายพฤติกรรมการเลี่ยงภาษี รูรั่วและจุดอ่อนของหน่วยจัดเก็บ ตลอดจนอคติของรัฐบาลและหน่วยราชการ ฯลฯ ดูตัวอย่างบทความของ Somchai Richupan 1987 เป็นต้น)

มีผู้กล่าวสรุปข้อแตกต่างระหว่างทฤษฎีภาษีในอดีตกับปัจจุบันดังนี้ "Traditional analysis of tax systems elucidated several "principles" of tax design: taxes should have horizontal and vertical equity, be "neutral" with respect to economic incentives, be administratively easy, etc. In recent years, public finance economists have integrated these somewhat ad hoc guidelines with the principles of welfare economics. The optimal tax literature derives the criteria for a good tax using an underlying social welfare function. (ตำราของ Rosen 1985,p.328) และตำราอีกเล่มหนึ่งกล่าวว่า "... What types of goods should be taxed? How progressive should the income tax be? What should be the balance between the taxation of commodity and the taxation of income? These questions are obviously central to public finance and have occupied many of the leading economists of the last two centuries from Smith, Mill, Dupuit, Edgeworth, and Wicksell to Pigou, and Ramsey. The period since 1970s, however, have seen a tremendous growth in the formal analysis of these problems, and the main purpose of this chapter is to give the reader an introduction to this newer literature..." (Stern 1987,p.22)

2.4 ภาษีที่บิดเบือนน้อยที่สุด ผลเสียทางด้านสวัสดิการ และภาระส่วนเกินของภาษี (excess burden)

มีการค้นคว้าทางด้านทฤษฎีภาษีอีกลักษณะหนึ่ง คือการจัดเก็บภาษีอากรที่คำนึงถึงผลการบิดเบือนต่อพฤติกรรมของประชาชน คำถามคือ จะเลือกประเภทภาษีและอัตราภาษีอย่างไรที่จะทำให้การเบี่ยงเบนในพฤติกรรมของประชาชนเกิดขึ้นน้อยที่สุด - ทั้งนี้เปรียบเทียบกับสถานการณ์ที่ไม่เก็บภาษี ผู้เสนอแนะความคิดในแนวนี้ได้แก่ F.P. Ramsey (1927) และ M. Boiteux (1956) วิธีการวิเคราะห์ในกรณีเป็นเช่นเดียวกับการกำหนดราคาสินค้าของรัฐวิสาหกิจ (public sector pricing) เนื่องจากภาษีสมีผลทำให้ราคาสินค้าแพงขึ้น แนวคิดนี้จึงเสนอว่า สมควรที่จะเก็บภาษีในอัตราสูงจากสินค้าที่เส้นอุปสงค์มีความยืดหยุ่นน้อย เนื่องจากการบริโภคไม่มากนัก ถือว่ามีผลบิดเบือนต่ำ ในทางตรงกันข้ามเสนอให้จัดเก็บภาษีในอัตราต่ำสำหรับสินค้าที่เส้นอุปสงค์มีความ

ยืดหยุ่นมาก เนื่องจากปริมาณการบริโภคจะเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากถึงแม้ว่าราคา (ภาษี) เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ข้อเสนอเช่นนี้สรุปในกฎ "inverse elasticity rule" ตำราและเอกสารบางเล่มเรียกว่า Ramsey's tax หรือ Ramsey's pricing

โดยวิธีการจัดเก็บเช่นนี้ รัฐบาลจะยึดหลักการที่ว่าต้องการให้ปริมาณการบริโภคของสินค้าต่างๆ จะลดลงมาในสัดส่วนเท่าๆกัน บทความของมัสเกรฟกล่าวถึงทฤษฎีของแรมซีย์ว่า "the optimal system of proportionate tax yielding a given revenue will cut down the production of all commodities in equal proportions. Assuming labor supply to be fixed, this will be achieved by uniform proportional taxes; but with labor supply variable, differential ad valorem rates will be called for, depending on the elasticities of demand and supply" (Quoted from Musgrave, 1985, p.27)

การวิเคราะห์ผลเสียด้านสวัสดิการจากภาษี เป็นอีกหัวข้อหนึ่งที่มีความสนใจในปัจจุบัน เริ่มจากผลงานบุกเบิกของฮาร์เบอร์เกอร์ (1964) เนื่องจากภาษีอากรทำให้ความต้องการและผลผลิตลดลง ฮาร์เบอร์เกอร์ได้เสนอวิธีการวัดความสูญเสียทางด้านสวัสดิการจากการเก็บภาษี (welfare loss of taxation) แบบจำลองนี้สามารถวาดเป็นรูปกราฟ และเขียนเป็นสูตรที่จดจำได้ง่ายเช่นเดียวกัน คำว่า "Harberger's triangle" จึงติดปากในวงการหมายถึงขนาดของ deadweight loss โดยที่มีค่าอธิบายในตำราเศรษฐศาสตร์การคลังทั่วไป เขียนเป็นสูตรง่ายๆดังนี้ $deadweight\ loss = 1/2 dt dQ$; โดยที่ dt แทนภาษี และ dQ แทนปริมาณความต้องการสินค้าที่ลดลง ซึ่งขึ้นอยู่กับค่าความยืดหยุ่นของเส้นอุปสงค์

ในภาคผนวก ผู้เขียนได้ทดลองคำนวณ ก. deadweight loss ตามแบบฮาร์เบอร์เกอร์ และ ข. ภาษีแบบแรมซีย์ โดยอาศัยความเข้าใจด้านระบบอุปสงค์ ซึ่งได้จากการประมาณการในกรณีของไทย (การบริโภคของภาคเอกชน ระหว่างปี พ.ศ. 2513-2533 จากแบบจำลอง linear expenditure system - รายละเอียดในบทความที่จะตีพิมพ์เผยแพร่ต่อไป ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2536) โดยตั้งข้อสมมติว่ารัฐบาลต้องการจัดเก็บภาษีจากสินค้า และต้องการจะหารายรับเพิ่มขึ้นร้อยละ 7 ของมูลค่าการบริโภค ผลสรุปว่า ความสูญเสียทางด้านสวัสดิการจากการเก็บภาษีนี้ เท่ากับ 37,000 ล้านบาทเศษ (ร้อยละ 2.8 ของการบริโภคทั้งสิ้นมูลค่า 1307740 ล้านบาท) และอัตราภาษีของแต่ละหมวดสินค้าไม่เท่ากัน ตั้งแต่ร้อยละ 6-9

การวิเคราะห์ตามแนวทางของ Ramsey และ Harberger มิใช่ไม่มีข้อบกพร่อง กล่าวคือเป็น "การวิเคราะห์บางส่วน" (partial equilibrium หมายถึงการพิจารณา-วิเคราะห์เฉพาะตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่ง ไม่ครอบคลุมถึงผลกระทบต่อเนื่องในตลาดอื่น ๆ ซึ่งมีอยู่มากมาย อย่างลึ้มว่าสินค้ามีมากมายสินค้าบางอย่าง "ทดแทนกันได้" สินค้าบางอย่างจะ "ใช้ร่วมกัน" รวมทั้งผลกระทบต่อการตลาดปัจจัยการผลิต) อย่างไรก็ตามแนวการวิเคราะห์ของฮาร์เบอร์เกอร์นับว่าแพร่หลาย ถูกนำมาอ้างอิง-ประยุกต์มากที่สุดเป็นเวลากว่าสามทศวรรษแล้ว

การค้นคว้าใหม่ ๆ ทางด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณะ มีการนำเอาทฤษฎีอรรถประโยชน์มาใช้ (การใช้ indirect utility function แทนฟังก์ชันอรรถประโยชน์ จุดแข็งของวิธีนี้คือเราสามารถวัดความพอใจของบุคคลและสังคมในรูปตัวเงิน โดย expenditure function) บวกกับการใช้ concept จากวิชาเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (equivalent variation และ compensating variation) ผู้ที่สนใจหัวข้อนี้ต้องการจะค้นคว้าให้ลึกซึ้งต่อไปขอแนะนำให้อ่าน Cornes (1992) ทำให้เราสามารถจะเปรียบเทียบสถานการณ์หนึ่งกับสถานการณ์ที่สองได้ และค่อนข้างชัดเจนกว่าแนววิเคราะห์ดั้งเดิม

"ภาระส่วนเกิน" (excess burden) เป็นศัพท์เฉพาะที่ใช้ในทฤษฎีภาษี หมายถึงการเปรียบเทียบระดับสวัสดิการจากการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่ง โดยเปรียบเทียบกับภาษี lump-sum taxation [ตำราเศรษฐศาสตร์ถือว่าถ้ามีการจัดเก็บภาษีชนิดหนึ่งที่ไม่ทำให้แรงจูงใจเสียแม้แต่หน่อย ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าโดยเปรียบเทียบ ประชาชนยังคงบริโภคและทำมาค้าขายทำการผลิตเช่นเดียวกับก่อนที่จะจัดเก็บ ภาษีนี้ เรียกว่า lump-sum tax - แต่ภาษีนี้อยู่ในความนึกคิด หรือ "ภาษีในอุดมคติ" มากกว่า]

2.5 ภาษีระดับอุดมภาพ

ช่วงเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการค้นคิดใหม่ ๆ เกิดขึ้นอย่างมาก ในบรรดาผลงานค้นคว้าใหม่ ๆ หัวข้อ "ภาษีระดับอุดมภาพ" (optimal taxation) นับว่าโดดเด่นที่สุด สร้างความฮือฮาในวงการที่สุด และได้รับการอ้างอิงอย่างแพร่หลายที่สุดในวารสารวิชาการปัจจุบัน การวิเคราะห์ในท้องเรื่องยังสามารถจำแนกต่อไปเป็น 2 หัวข้อ คือ ภาษีรายได้ระดับอุดมภาพ (optimal income tax) และภาษีสินค้าระดับอุดมภาพ (optimal commodity tax) นักทฤษฎีบางท่านกล่าวถึง optimal taxation ในลักษณะชมเชยว่ามีความกระฉับกระเฉง ลึกซึ้ง ช่วย "บุกเบิก" แนวทางใหม่แก่วงการ

Economists examining optimal taxation where lump-sum taxes are impossible have concentrated on commodity taxation and income taxation. Analysis of the former problems begin with Ramsey (1927). Important papers by Boiteux (1956) and Samuelson (1951) were written shortly after the Second World War, but the subject expanded rapidly in the 1970s, following the Diamond-Mirrlees paper of 1971. The subject of optimal income taxation was created by Mirlees (1971) -discussed below. This has been by far the most influential paper in the area because it both specified the problem precisely and analyzed it in considerable depth.

Stern 1987, p.28

วิธีการวิเคราะห์ตามแบบภาษีอูตมภาพ มีเนื้อหาพอสรุปได้ดังนี้ รัฐบาลสมควรจะจัดภาษีอย่างไรจึงจะทำให้ระดับสวัสดิการสังคมสูงที่สุด? - ทั้งนี้โดยคำนึงถึงผลกระทบของภาษีที่มีต่อ

- (i) การตอบสนองของแรงงาน (ซึ่งขึ้นอยู่กับรายได้หลังหักภาษี)
- (ii) ระบบการผลิต (ฟังก์ชันการผลิตซึ่งขึ้นอยู่กับอุปทานของแรงงาน และ การสะสมทุน)
- (iii) ความสามารถของบุคคลซึ่งอาจจะแตกต่างกันมากในสังคม (หมายถึงการกระจายของความสามารถ distribution of abilities) และ
- (iv) ฟังก์ชันสวัสดิการสังคมและการยอมรับในความแตกต่างของการกระจายรายได้ (สวัสดิการสังคมขึ้นอยู่กับขนาดของผลผลิตในระบบ แต่ก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระจายรายได้ด้วย - กล่าวคือหากมีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้มาก ระดับสวัสดิการสังคมอาจจะลดลงทั้งที่รายได้ประชาชาติสูง หมายถึงมีข้อสมมติเกี่ยว degree of an aversion to inequality)

บทความนี้จะไม่อธิบายขยายความถึงทฤษฎีภาษีอูตมภาพโดยละเอียด ถือว่านอกขอบเขตของบทความนี้ (การวิเคราะห์แบบจำลองนี้อาศัย concept ทางด้านคณิตศาสตร์ขั้นสูง เป็นปัญหา optimization ซ้อน optimization โดยมีข้อจำกัด แม้กระทั่งสำหรับนักเศรษฐศาสตร์

ด้วยกันเองก็ยังไม่รู้ลึกว่ายาก) แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าทฤษฎีนี้ถูกต้องแม่นยำ ลักษณะที่โดดเด่นของภาษีอัตราก้าวหน้าคือมีความกระจ่างชัดในตัว "โจทย์" ว่าต้องการเก็บภาษีเพื่อสนองเป้าหมายอะไร มองจากแง่ของรัฐบาล จากแง่ของผู้เสียภาษี (แรงงานหรือผู้ประกอบการ) โดยคำนึงถึงผลกระทบ ด้านแรงจูงใจ การตอบสนองของแรงงาน การตอบสนองของการบริโภค และคำนึงการกระจาย รายได้ "ที่ยอมรับได้"

ผลสรุปจากทฤษฎี optimal income tax ที่สำคัญมีสามประการ ประการแรก marginal tax rate มีค่าตั้งแต่ 0 - 1 ประการที่สอง marginal tax rate ของคนที่รวยที่สุดและจนที่สุดในสังคมเท่ากับ 0 ประการที่สาม อัตราภาษีอัตราก้าวหน้าจากรายได้ระดับต่างๆ ไม่แตกต่างกันมากนัก - หมายถึงอัตรา ภาษีรายได้ระดับอัตราก้าวหน้า เกือบจะเป็น proportional (Mirlees 1986 เขียนอย่างเปิดกว้าง ตอนที่เขาค้นคิดแบบจำลองนี้ เขานึกว่าจะหาเหตุผลในเชิงทฤษฎีเพื่อสนับสนุนการจัดเก็บภาษีก้าวหน้าได้ -- แต่ผลลัพธ์กลับเป็นในทางตรงกันข้าม) โปรดสังเกตว่าข้อสรุปประการที่สองนั้นว่าทำหายและเข้าใจยาก การที่อัตราภาษีส่วนเพิ่มสูงสุดเท่ากับ 0 (the top marginal tax rate = 0) ไม่ได้หมายความว่าคนที่มียาได้สูงสุดไม่ต้องเสียภาษี)

"ภาษีระดับอัตราก้าวหน้า" จะโด่งดังไปนานเพียงไรและจะติดตลาดในทางวิชาการเพียงไร คงปล่อยให้กาลเวลาเป็นเครื่องพิสูจน์ แต่อย่างน้อยที่สุด-เราสามารถเรียนรู้วิธีคิดได้แบบจำลองนี้ ซึ่งมีความชัดเจน มีความลึกซึ้งยิ่ง การค้นคว้าตามแนวนี้สามารถบอก "ตารางอัตราภาษี" (tax schedule) ว่าสมควรเป็นอย่างไร-เพื่อสนองเป้าหมายที่กำหนด! อย่างไรก็ตาม ในวงการวิชาการเป็นเรื่องยากที่จะรอดพ้นจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์ มีข้อกังขาตั้งจากหลายฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสำนัก Public choice ซึ่งชี้ว่าทฤษฎีภาษีอัตราก้าวหน้ามีจุดอ่อนอย่างยิ่ง นั่นคือ ไม่สมจริงสมจัง ละเลยปัจจัยในเชิงสถาบัน ศาสตราจารย์เจมส์ บูคานันผู้บุกเบิกสำนักนี้และเคยได้รับรางวัลโนเบล กล่าวตำหนิอย่างไม่เกรงใจว่า "กลวง" (institutional vacuous)

2.6 ต้นทุนเพิ่มของเงินทุนรัฐ (Marginal cost of public fund)

โดยที่ภาษีอากรย่อมจะมีผลบิดเบือนพฤติกรรม และก่อให้เกิดผลเสียเชิงสวัสดิการ จึงมีผู้เสนอแนะให้คำนวณหา "ต้นทุนเพิ่มของเงินทุนรัฐ" (Marginal cost of public fund = MCF) กล่าวคือ การที่รัฐได้เงินทุนเพิ่มขึ้น 1 บาทนั้น - ต้นทุนไม่เท่ากับ 1 บาท จะมากกว่า 1 บาท การที่รัฐได้เงินมา 1 บาทภาคเอกชนเสียเงิน 1 บาท แต่ยังมีต้นทุนส่วนอื่น ๆ ได้แก่ต้นทุน

การจัดเก็บในแง่ของรัฐบาล ต้นทุนของเอกชนในการให้ความร่วมมือและ/หรือหลีกเลี่ยงภาษี (Browning 1976 เสนอวิธีการคำนวณและได้ทดลองกับกรณีของสหรัฐ ซึ่งว่า MCF อยู่ระหว่าง 1.09-1.16 บาท)

ประเด็นสำคัญที่แบบจำลอง MCF เสนอ คือการตั้งเตือนว่าเงินทุนหนึ่งบาทที่รัฐบาลได้มานั้น มีต้นทุนเพิ่มเกิดขึ้นในสังคมเกินกว่าหนึ่งบาท และดังนั้นรายจ่ายของภาครัฐบาลควรจะมีคุณค่าเกินกว่าหนึ่งบาทเช่นเดียวกัน (ซึ่งเป็นไปได้) จึงจะคุ้มค่า - ถ้าหากไม่เป็นตามเงื่อนไขนี้ รัฐบาลก็ไม่สมควรจะมีบทบาทและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และไม่ต้องเก็บภาษี ปลอ่ยให้เอกชนจัดการกันเองจะดีกว่า โปรดสังเกตว่าแนวคิดตามแบบจำลองนี้ช่วยโยนระหว่างสองข้าง ภาษีและการใช้จ่ายของภาครัฐบาลที่ชัดเจนยิ่งขึ้น มีผู้กล่าวชมเชยแนวคิดนี้ว่า "มีประโยชน์ในเชิงประยุกต์มากที่สุด" "It is concluded that the induced measure of the marginal cost of fun (MCF) should be regarded as the most useful concept in applied tax analysis" (Mayshar 1990 หน้า 263)

2.7 การออกแบบภาษีและการปฏิรูปภาษี

การปฏิรูปภาษีก็น่าทึ่ง! ทฤษฎีก็คือความคิดที่ผ่านการกลั่นกรองมาเป็นอย่างดี การจะกระทำโดยมีความคิดอยู่เบื้องหลังถึงอย่างไรก็ดีกว่าการกระทำโดยปราศจากความคิด เฟลด์สไตน์ เสนอบทความที่มีชื่อเก๋ไก๋ว่า "ทฤษฎีการปฏิรูปภาษี" ในบทความนี้ (Feldstein 1976) ได้แสดงความเห็นคัดค้านแนวความคิดของเฮกและไซมอน (ซึ่งมีอิทธิพลอย่างกว้างขวางในโลกของภาษีอากรในหลายสิบปีที่ผ่านมา) โดยชี้ประเด็นว่า ก. comprehensive income ไม่เพียงเข้าใจยากและปฏิบัติยากเท่านั้น ยังอาจจะมีผลยุติธรรมต่อการกระจายรายได้ เนื่องจากในโลกแห่งความเป็นจริงมีความหลากหลายเป็นอันมาก บางอาชีพมีรายได้สูงแต่เสี่ยงอย่างยิ่ง บางอาชีพรายได้สม่ำเสมอ ดังนั้น ถึงแม้รายได้เท่ากันถูกเก็บภาษีเท่ากัน - แต่ขาดความยุติธรรม ตัวอย่างเช่นอาชีพนักแสดง (ดารา) มีรายได้สูงก็จริง แต่เสี่ยง และมีวงจรชีวิตการทำงานที่อายุสั้น ดังนั้น ในช่วงชีวิตรุ่งเรืองดาราจะต้องถูกกรมสรรพากรเก็บภาษีอย่างสูงยิ่ง (เพราะการจัดเก็บภาษีรายได้ทั้งหลายในประเทศต่างๆ จัดเก็บแบบก้าวหน้า และเก็บเป็นรายปี) แต่ "อายุจริง" นั้นยาวกว่า "อายุการทำงาน" ในช่วงชีวิตตกต่ำดาราอาจจะมียาได้น้อยหรือถึงขั้นยากจน อาจจะต้องเสียภาษีก็จริง แต่เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับคนอาชีพอื่นที่มีรายได้แน่นอนกว่า เสียขน้อยกว่า ปรากฏว่าเสียภาษีให้รัฐน้อยกว่า - เช่นนี้จะเรียกว่าภาษียาได้ยุติธรรมในความหมาย "horizontal equity

*principle** อย่างไรได้? ข. เฟลสไตน์ชี้ว่า ถ้าไม่ตรึงตรองให้ถึงถ้วนคนมักจะนำเอาแนวคิดของ
เฮกและไซมอนไปใช้ในการปฏิรูปภาษี แต่แท้จริงแล้วแนวคิดของเฮกและไซมอนเป็น “การออกแบบ
ภาษี” (tax design) ไม่ใช่การปฏิรูปภาษี (tax reform) ขออ้างอิง ถ้อยคำบางตอนมา
ประกอบดังนี้

All of the recent economic studies of practical tax reform have taken the Haig-Simons standard of optimal taxation as their guide. Before examining the specific problems of tax reform, it is useful to consider the appropriateness of Haig-Simons principle as a standard for tax design. The Haig-Simons standard is concerned with the tax base rather than with tax rates. According to the Haig-Simons principle, every individual should pay tax on his total income from whatever source. For this purpose, income is to be defined as the value of consumption plus the increase in wealth... The basic justification for the Haig-Simons standard is its appeal to our sense of fairness that individuals with equal incomes are taxed equally, regardless of the source of income or its use.... Although these examples are striking, I believe that the general case for the Haig-Simons principle as a standard of tax design is not persuasive. In this section I will discuss (1) the conflict between the Haig-Simons standard and horizontal equity and (2) the inefficiency of the comprehensive tax base.

Feldstein 1976

เฟลสไตน์ให้คำนิยามการปฏิรูปภาษีว่า “Tax reform is a change from the existing tax structure. In practice, tax reform is piecemeal and dynamic in contrast to the once-and-for-always character of tax design.”

III. การปฏิรูปโครงสร้างภาษีที่ผ่านมา

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงและปรับเปลี่ยนด้านภาษีอากรมากมาย แต่ถ้าหากเราตัดรายการปลีกย่อยออกไป คงจะกล่าวสรุปได้ว่าการปฏิรูประบบภาษีอากรในประเทศไทยเกิดขึ้น 3 ลักษณะในทศวรรษที่ผ่านมา ประการแรก การปรับปรุงระบบภาษีศุลกากร (เพื่อสนองยุทธศาสตร์ของการส่งออก เพื่อลดอัตราการปกป้องคุ้มครองภาคอุตสาหกรรม และเพื่อให้สอดคล้องหลักการเมืองและการค้าระหว่างประเทศ) ประการที่สอง การนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้าซึ่งใช้มาเป็นเวลานานหลายสิบปี ประการที่สาม การปรับลดอัตราภาษีรายได้ รวมทั้งการลดจำนวน tax bracket (อันที่จริงมีการปรับมาแล้วหลายครั้งแต่สำคัญที่สุดการเปลี่ยนแปลงพร้อมกับภาษีมูลค่าเพิ่มในปี พ.ศ. 2535 อัตราภาษีรายได้ลดลงคือมีจำนวนเพียง 5 อัตรา และอัตราสูงสุดเท่ากับร้อยละ 37 - ดูบทความของพนัส ลิ้มเสถียรและสมชัย ฤชุพันธุ์ 2534)

3.1 การปรับปรุงระบบภาษีศุลกากร

การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยมาตรการปกป้องคุ้มกัน (Import-substituted industrialization) เป็นยุทธศาสตร์ที่ประเทศไทยใช้ (เช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ จำนวนมาก) โดยยกอัตราภาษีขาเข้าของสินค้าประเภทที่ต้องการส่งเสริมให้สูง ทำให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในประเทศมีกำลังใจที่จะลงทุนและพัฒนา (แต่ทำให้ผู้บริโภคซื้อของแพงขึ้น) ทั้งนี้โดยมีความหวังว่าจะเป็นมาตรการในระยะสั้นหรือปานกลาง ในระยะยาวอุตสาหกรรมดังกล่าวจะปรับปรุงประสิทธิภาพจะแข่งขันกับต่างชาติได้ และการปกป้องคุ้มกันก็หมดความจำเป็น ยุทธศาสตร์เช่นนี้สอดคล้องกับระบบภาษีในอดีต ซึ่งเน้นความสะดวกและต้นทุนของการจัดเก็บภาษี เพราะมีจุดจัดเก็บน้อย ต้นทุนของการจัดเก็บต่ำ ภาษีศุลกากรเคยเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล (ปัจจุบันนี้ก็ยังคงมีความสำคัญ ประมาณร้อยละ 20 ของรายรับรัฐบาลมาจากอากรขาเข้า) แต่เป็นที่คาดหมายว่ารายรับของภาษีศุลกากรจะค่อยๆ ลดลงตามลำดับ จากหลักฐานการวิจัยระหว่างประเทศพบว่า สัดส่วนของรายได้จากภาษีศุลกากรต่อรายรับของรัฐบาลมีแนวโน้มลดลงตามระดับของการพัฒนา ในทวีปแอฟริการายได้จากภาษีศุลกากรคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 50-60 ของรายรับของ

รัฐบาล แต่ในยุโรป สหรัฐและประเทศตะวันตกสัดส่วนเดียวกันนี้ต่ำกว่าร้อยละ 5 และบางประเทศ สัดส่วนต่ำกว่าร้อยละ 1 ดูผลงานของ Greenaway (1988) ^{2/}

นโยบายปกป้องคุ้มกันอุตสาหกรรมมีความเหมาะสมเฉพาะในช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น แต่เมื่อประเทศจะก้าวหน้าถึงขั้นส่งออกแข่งขันกับต่างประเทศได้ ยุทธศาสตร์เช่นนี้จะไม่เหมาะสมอีกต่อไปเนื่องจาก ก. ไม่ส่งเสริมไม่สร้างแรงจูงใจให้การผู้ประกอบการเร่งรัดการส่งออก เพราะว่าการจำหน่ายภายในประเทศ (หน่วยต่อหน่วย) ให้ผลกำไรแก่ผู้ประกอบการมากกว่า เหตุใดจึงต้องส่งออกให้เหนื่อยยากยุ่งยาก? ข. มาตรการเช่นนี้เป็นผลเสียทางด้านสวัสดิการต่อผู้บริโภค และไม่เป็นการยุติธรรม ค. กติกาและสถานการณ์การค้าของโลกปัจจุบันเปลี่ยนแปลงจากอดีตเป็นอย่างมาก มีข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ (ทวิภาคีและพหุภาคี) เพื่อให้ลดกำแพงภาษีและอุปสรรคทางการค้าลง (แต่อาจจะซ่อนในอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีที่แยบยลกว่าเดิมตามมา) เท่าที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้แสดงเจตนาที่จะดำเนินนโยบายตามแนวทางนี้ เช่น การเข้าร่วมกับกลุ่มอาเซียน การรวมกลุ่มเอเชียและแปซิฟิก ตลอดจนการปรับปรุงพิธีการศุลกากรให้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ระบบฮาร์โมนีส์ (Harmonize system ดุรงค์สุวรรค์ ณะพรพันธุ์ และ กัลยา อุดมวิทิต 2536 หน้า 591)

การปรับเปลี่ยนพิธีการศุลกากรในเมืองไทยที่เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ต่อเนื่องตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่สี่เป็นต้นมา กล่าวคือ ก. มีการลดและยกเลิกภาษีและอากรการส่งออก ข. มีการลดอัตราภาษีนำเข้า ค. การปรับปรุงภาษีอากรขาเข้าในหมวดสินค้าต่างๆ ให้แตกต่างกันน้อยลง (ซึ่งเป็นไปตามหลัก uniform tax rates) การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เป็นไปตาม "แผน" และส่วนที่ "นอกเหนือจากแผน" ที่กล่าวว่ามีการเปลี่ยนแปลงเป็นไปตาม "แผน" นั้น เนื่องจากการเตรียมการลด-ปรับอัตราภาษีตามแผนพัฒนา และมีข้อตกลงของรัฐบาลกับธนาคารโลก (ในระหว่างปี พ.ศ. 2525-2527 รัฐบาลได้กู้เงินจากธนาคารโลกที่เรียกว่า "เงินกู้ปรับเพื่อปรับโครงสร้าง") โดยได้มีการค้นคว้าว่าศักยภาพของอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ มีศักยภาพอัตราการปกป้องคุ้มครองที่แท้ มีการปรับอัตราภาษีพิกัดเพื่อให้สอดคล้องกับระดับที่เหมาะสมตามสภาพ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเชื่อว่าการเลือกปฏิบัติตาม "ความเหมาะสม" (ตามกระแสผลการค้าและการเมือง) ตัวอย่างเช่น ในบางปีที่ราคาส่งออกตกต่ำอยู่แล้ว หรือเกิดความผิดเคืองทางการค้า ระหว่างประเทศ รัฐบาลก็จะถือโอกาส

^{2/} ตาราง ผ-2 ในภาคผนวกได้จากเอกสารของธนาคารโลก ฉายลักษณะโครงสร้างภาษีของกลุ่มประเทศต่างๆ ทวีปแอฟริกา กลุ่มตะวันออกกลาง กลุ่มเอเชีย กลุ่มละตินอเมริกา และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม

ยกเลิกการจัดเก็บภาษีภาษีหรืออากรขาออกประเภทนั้น เป็นการช่วยผู้ส่งออกในระยะสั้น และ สอดคล้องกับแผนการในระยะยาวด้วย (ตัวอย่างเช่น ฟรีเมียมข้าว และภาษีส่งออกยางพารา) แต่ในทางตรงกันข้ามบางครั้งนโยบายอาจจะไม่ดำเนินการตามแผน เพราะสถานการณ์ไม่อำนวยให้ ตัวอย่างเช่นใน ช่วงที่ประเทศมีปัญหาขาดดุลการค้าในอัตราสูง หากจะลดภาษีขาเข้าตามแผนเกรงว่า จะยิ่งซ้ำเติมปัญหาการขาดดุลการค้าจึงต้อง ชะลอแผนการไปชั่วคราว

ตามความเห็นของผู้เขียนการปฏิรูปทางภาษีศุลกากรที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ (ไม่ เฉพาะของไทยเท่านั้น) ได้รับแรงกระตุ้นและการสนับสนุนจากความคิดใหม่ทางวิชาการ มีการค้นคิด ใหม่ๆ ในโลกทฤษฎีซึ่งชี้ให้เห็นว่า ก. "อัตรากาสิโนที่แท้" กับ "อัตราศุลกากรตามพิกัด" ไม่เหมือนกัน พุดเป็นภาษาง่ายๆคืออัตรากาสิโนตามพิกัด (nominal rate of protection) อาจจะหลอกลวง อย่างยิ่ง กล่าวคือบอกว่าเก็บภาษีไม่สูง--แต่แท้ที่จริงแล้วอัตรากาสิโนจริงสูงลิ่ว เนื่องจาก "มูลค่าเพิ่ม" ที่เกิดภายในในประเทศกับ "มูลค่ารวม" (gross output) ไม่เหมือนกัน ตัวอย่างกรณีสินค้า ที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำ--แต่ว่ามูลค่ารวมสูงลิ่ว เช่นอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ เป็นต้น จึงมีการค้นคว้า เพื่อวัด "อัตรากาสิโนที่แท้" (effective rate of protective = ERP) ของอุตสาหกรรมต่างๆ ดังปรากฏในผลงานวิจัยของสถาบันการศึกษาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียนเข้าใจว่าผลการศึกษานี้มีส่วนไม่มากก็น้อยในการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย อุตสาหกรรมของไทย พร้อมกันนั้นช่วยให้ความรู้แก่ประชาชนโดยทั่วไป ข. มีทฤษฎีที่อธิบายว่า การจัดเก็บภาษีศุลกากรในอัตราสูงและการกำหนดโควต้า เป็นการสร้างอำนาจผูกขาดให้แก่ผู้ ประกอบการเพียงไม่กี่ราย แต่เป็นผลเสียทางด้านสวัสดิการสังคมเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากผู้บริโภค จำนวนนับล้านๆคนต้องซื้อข้าวของในราคาแพงเกินเหตุและ/หรือคุณภาพสินค้าต่ำ รวมทั้งการ สูญโอกาสการเลือกซื้ออันควรจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทางเศรษฐกิจ ยิ่งไปกว่านั้นระบบยัง ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการ "วิ่งเต้น" เพื่อจะได้อำนาจผูกขาดและ "ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ" กับส่งเสริม ความฉ้อฉลและคอร์รัปชันในระบบราชการ รายจ่ายที่เกิดขึ้น "ใต้โต๊ะ" จะถูกผลักไปในราคาสินค้า ให้แก่ผู้บริโภคในท้ายที่สุด (ผู้ที่สนใจศึกษาการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ดูบทความของสมบูรณ์ ศิริประชัย 2534) ค. นโยบายและมาตรการปกป้องคุ้มครองดังกล่าวจะกระตุ้นให้เกิด "การ ลักลอบนำเข้า" ซึ่งเป็นผลเสียหายต่อรัฐบาล ในบางประเทศ หรือในบางยุคสมัยการลักลอบนำเข้า เป็นกิจกรรมขนาดใหญ่และเป็นระบบอย่างยิ่ง - ในแง่กฎหมายการลักลอบเป็นสิ่งผิดแน่นอน 100% แต่นักเศรษฐศาสตร์บางท่านชี้ให้เห็นว่า การลักลอบนำเข้าอาจจะก่อให้เกิด "ผลดีทางด้านสวัสดิการ"

ก็ได้ (Bhagwati) ง. ในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าขาออกมีการค้นคว้าทางวิชาการ ซึ่งชี้ให้เห็นผลเสียของการจำกัดปริมาณส่งออกหรือจัดเก็บภาษีอากรขาออกในอัตราสูงๆ เนื่องจากสินค้าที่จำหน่ายในตลาดโลกส่วนใหญ่มีการแข่งขันสูง ดังนั้น ภาระของภาษีอากรจะตกอยู่ภายในประเทศมากกว่า หมายถึงผู้ผลิตสินค้าจะได้ราคาต่ำ เป็นการลดทอนแรงจูงใจในการผลิตและการส่งออก และบั่นทอนประสิทธิภาพ-การเจริญเติบโตของประเทศ

ข้อมูลสถิติในตารางข้างล่างนี้ ชี้ให้เห็นลักษณะโครงสร้างภาษีศุลกากรในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งประจักษ์ชัดว่ารายได้จากภาษีศุลกากรมีบทบาทลดลงตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของภาษีและอากรขาออกซึ่งยกเลิกไปเกือบทั้งหมด รายได้จากภาษีศุลกากรจึงเกิดจากภาษีและอากรขาเข้าเป็นสำคัญ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20 ของรายรับรัฐบาลทั้งสิ้น การเปลี่ยนแปลงใน ส่วนนี้มีการปรับลดอัตราภาษีให้ใกล้เคียงกันมากขึ้น (uniform tariff)

ตารางที่ 1 สถิติรายรับจากภาษีศุลกากร การนำเข้าและส่งออก

=====				
	ภาษีอากรขาเข้า	ภาษีอากรขาออก	มูลค่าสินค้าเข้า	มูลค่าสินค้าออก
	----- ล้านบาท -----		----- พันล้านบาท -----	
2530	40,002	1,301	341.9	298.1
2531	58,664	870	509.4	399.2
2532	71,173	412	650.7	509.9
2533	93,218	69	837.9	583.2
2534	82,809	9	967.6	720.5
2535				

ที่มาของข้อมูล กรมศุลกากร อ้างอิงจากวารสารเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ พฤศจิกายน 2535

ในส่วนของความคาดหมายการปฏิรูปภาษีศุลกากรในอนาคต พันัส ลิ้มเสถียร และสมชัย ฤชุพันธุ์ (2534) เสนอแนะว่าสมควรที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างพิกัดอัตราภาษีศุลกากร จาก

ปัจจุบัน 39 อัตรา โดยให้ใช้อัตราต่อไปนี้แทน

1. สินค้าที่ต้องการปฏิบัติเป็นพิเศษ	0%
2. สินค้าทุนและวัตถุดิบ	5%
3. สินค้าสำเร็จรูป	10%
4. สินค้าสำเร็จรูป	20%
5. สินค้าที่ต้องการคุ้มครองเป็นพิเศษ	30%

การปฏิรูปทางด้านภาษีศุลกากรจะเกิดขึ้นจริงรวดเร็วหรือไม่? เป็นเรื่องของอนาคต ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจทางการเมืองและสถานการณ์เศรษฐกิจ มีอุปสรรคสองประการ ประการแรก ในแง่นโยบายมหภาคมีข้อกังวลว่าอาจจะซ้ำเติมปัญหาขาดดุลทางการค้า อุปสรรคประการที่สองคือการรักษาผลประโยชน์ของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่ต้องการเห็นการแข่งขันเกิดขึ้น ต้องการรักษา 'ค่าเช่า' ที่ได้รับมาในอดีต ผู้ประกอบการจะออกมาคัดค้านโดยอ้างว่าจะเกิดผลเสียด้านการผลิตภายในประเทศ นักการเมืองที่จะตัดสินใจจะต้องเข้าใจและชั่งผลได้ผลเสียของผู้ประกอบการและประชาชน-ผู้บริโภค

3.2 ภาษีรายได้

ในทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางด้านภาษีรายได้หลายครั้ง เช่น การเพิ่มค่าลดหย่อนเพื่อลดภาระภาษีของประชาชน และให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้น ก่อนปี พ.ศ. 2535 การจัดเก็บภาษีรายได้บุคคลธรรมดา มี 7 อัตรา โดยมีอัตราภาษีสูงสุดเท่ากับร้อยละ 55 หลังการปรับลดครั้งนี้อัตราภาษีเหลือเพียง 5 อัตรา โดยมีอัตราสูงสุดเท่ากับร้อยละ 37 (marginal tax rates ตามระเบียบเท่ากับร้อยละ 5 10 20 30 และ 37 ตามลำดับ หมายถึงรายได้พึงประเมินถูกจำแนกเป็น 5 ขั้น โดยที่ขั้นต่ำที่สุดเสียภาษีรายได้ร้อยละ 5 ส่วนที่เกินจะเสียภาษีตามขั้นที่สองร้อยละ 10 แต่ถ้ารายได้พึงประเมินเกินกว่านั้นก็จะเสียในอัตราร้อยละ 20, 30 และ 37 ต่อไป)

อาจจะกล่าวได้ว่าการปรับเปลี่ยนครั้งนี้เป็นการอนุวัตตามสภาพ เนื่องจากหลายประเทศได้ปรับเปลี่ยนไปก่อนแล้วล่วงหน้า เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ไต้หวัน เกาหลี ญี่ปุ่น

เพื่อให้เห็นภาพโครงสร้างภาษีรายได้ ขอนำตัวเลขสถิติภาษีรายได้บุคคลธรรมดา และนิติบุคคลมาประกอบพอเป็นสังเขป ดังนี้

ตารางที่ 2 รายรับของรัฐบาล

ภาษีรายได้					
	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล	ภาษีการค้า	ภาษีการขาย	รวม
	หน่วย ล้านบาท				
2530	19194	17623	34726	57154	202021
2531	24545	27351	51796	61054	258169
2532	28958	38755	67244	72822	324149
2533	41524	58658	90157	72210	411652
2534	49200	74934	101790	89412	462608
2535					

ที่มาของข้อมูล ธนาคารแห่งประเทศไทย อ้างอิงในวารสารเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ
พฤศจิกายน 2535 หน้า 43

3.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษียอดฮิตในศตวรรษนี้

นักเศรษฐศาสตร์การคลังหลายท่านลงความเห็นคล้ายๆกันว่า ในช่วงเวลาห้าสิบปีที่ผ่านมาในโลกภาษีอากรไม่มีอะไรโด่งดังและระบาดแพร่หลายเกินไปกว่าภาษีมูลค่าเพิ่ม (ศาสตราจารย์ ฮาร์เบอร์เกอร์ กล่าวว่า "No public finance development of the last half century can rival the emergence and spread of the value-added tax. It is difficult for contemporary economists to believe that, barely fifty years ago, there was no such thing as a value-added tax" (Harberger 1990,p.27) ท่านองคล้ายกัน ศาสตราจารย์ Cnossen ประเมินว่าการนำเอาภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ถือเป็น 1 ใน 4 ของการปฏิรูปภาษีครั้งใหญ่ในประเทศอุตสาหกรรมในศตวรรษนี้ทีเดียว

มูลเหตุจูงใจสำคัญของการนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ แทนภาษีการค้าและ turnover tax

รูปแบบอื่นๆ เนื่องจากเป็นที่ตระหนักว่าระบบภาษีดั้งเดิมก่อให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจหลายประการ ประเด็นที่สำคัญคือความซับซ้อนของภาระภาษี เนื่องจากสินค้าจะถูกเก็บภาษีทุกๆทอด กว่าจะถึงมือผู้ซื้อปรากฏว่ามีการเก็บภาษีหลายทอด มีศัพท์เฉพาะที่เรียกว่า cascading effect ซึ่งสื่อความหมายถึงน้ำตกอันเกิดรวมตัวของลำน้ำต่างๆ เมื่อถึงจุดน้ำตกก็กลายเป็นกระแสน้ำอันเชี่ยวกราก) ยิ่งไปกว่านั้นภาษีการค้ามักจะยุ่งยากเพราะมีความหลากหลายของอัตราภาษี ในกรณีของไทย อัตราภาษีการค้าที่จัดเก็บแต่เดิม มีตั้งแต่ 0.5 - 50% ดังนั้นภาระภาษีของสินค้าจึงแตกต่างกันมากจนกระทั่งเกิดคำถามว่าทำไม? ในบางกรณีเราพอจะหาคำอธิบายได้แต่อีกหลายกรณีไม่ชัดเจนว่ามีเหตุผลอันใด จำเป็นต้องศึกษาหาเหตุผลในเชิงสถาบัน บ่อยครั้งการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเกิดจากการวิ่งเต้นทางการเมืองโดยอาศัยมรดก ธรรมเนียม และสถานการณ์บางอย่างประกอบ ตัวอย่างเช่น

มติ 19 ธันวาคม 2532

พรมูลดภาษีการค้าช่วยอ้อย-น้ำตาล

คณะรัฐมนตรีรับหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราภาษีการค้า ... เหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวสรุปได้ว่า เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และเพื่อให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสถานการณ์ปัจจุบัน จึงลดอัตราภาษีการค้าสำหรับการขายน้ำตาลทราย น้ำตาลทรายดิบหรือน้ำตาลดิบ (ในราชอาณาจักรในฤดูการผลิต พ.ศ. 2531/2532 ถึงฤดูการผลิต พ.ศ. 2532/2533) จากอัตราร้อยละ 9.0 ของรายรับตามบัญชีอัตราภาษีการค้า ท้ายประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2526 โดยให้คงจัดเก็บในอัตราร้อยละ 1.5 ของรายรับดังนี้

จากรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และ กัลยา อุดมวิทิต 2536 หน้า 393

ตัวอย่างในลักษณะเช่นข้างต้นมีเป็นจำนวนมาก ที่ยกมาเพื่อชี้ว่ามีแรงจูงใจในการขอปรับเปลี่ยนอัตราภาษีการค้าเพื่อประโยชน์ของบางกิจการเสมอ หากรัฐบาลไม่มีความระมัดระวังไม่ยึดหลักการให้มั่นคงจะเกิดปัญหาตามมา เพราะเมื่อให้สิทธิประโยชน์ไปแล้วจะมีการวิ่งเต้นของกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆในทำนองเดียวกันตามมา เป็นการสร้างภาระให้แก่คณะรัฐมนตรีโดยไม่จำเป็น ภาษีมูลค่าเพิ่มมีข้อดีกว่าภาษีการค้า (จากมุมมองเชิงสถาบัน) เนื่องจากจัดเก็บในอัตราเดียว (บางประเทศอาจจะเก็บ 2-3 อัตรา) จึงแน่นอนและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย - ทั้งนี้และทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีด้วยว่าจะใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของบางกลุ่มหรือไม่ ภายใต้ระบบภาษีมูลค่า

เพิ่ม - รัฐบาลมีเหตุผลที่ดีในการอ้างไม่รับพิจารณาการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเฉพาะกิจกรรม/สินค้า
อย่างไรใด แต่รัฐบาลจะกระทำหรือไม่กระทำก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ผู้เขียนมีความเชื่อว่า กลุ่มผล
ประโยชน์มิได้เลิกราในการขอวังต้น. "ขอยกเว้น" หรือ "การใช้อัตราศูนย์" ในภาษีมูลค่าเพิ่มยัง
ได้เสมอ การวังต้น--อย่างเลวที่สุดไม่ได้อะไร แต่อย่างที่ได้ประโยชน์ที่นับเป็นเงินนับร้อยล้าน
พันล้าน จึงเป็นหัวข้อที่สังคมไทยน่าจะ "ตามไปดู" ต่อไป - ไม่เพียงจะต้อง "ตามดูผู้แทน" เท่านั้น
ยังสมควรจะต้อง "ตามไปดูมติ ครม." ด้วย

เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของภาษีมูลค่าเพิ่ม รู้สึกว่ายังมีความสับสน เอกสารบาง
ฉบับระบุว่าฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่ใช้ภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่บางตำราอ้างว่าศาสตราจารย์ Carl
Shoup นักการคลังผู้มีชื่อเสียงเป็นผู้คิดเสนอ

"For most of the period since the Second World War, the income tax has been synonymous with modern tax policy. Although the concept of a value-added tax was put forward by Professor Carl Shoup as part of the tax reform proposals for Japan in 1948, it was not implemented until some forty years later."

Jenkins 1991 p.297

เอกสารของธนาคารโลกระบุว่า บราซิลเป็นประเทศแรกที่ใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มอย่างเต็มรูปแบบ
ในระดับมลรัฐ เมื่อปี 2510 เดนมาร์กเป็นประเทศแรกที่ใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มทั่วประเทศในปีเดียวกัน
ส่วนฝรั่งเศสและเยอรมันเริ่มใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มในปี 2511 (ดูบทความของ Carl Shoup 1990
หน้า 4) ในทศวรรษที่ผ่านมาหลายประเทศหันมาใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มมาก ตัวอย่างประเทศในทวีปเอเชีย
ได้แก่ เกาหลีใต้ ใต้หวัน ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย เป็นต้น) เอกสารของธนาคารโลก (Lessons of
Tax Reform 1991) เสนอคำอธิบายและแสดงทัศนะเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้การ
สนับสนุนว่าเป็นภาษีที่ดี

การวางแผนและความคาดหวัง

การเตรียมมำนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ในประเทศไทยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529
ในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในรัฐบาลชาติชายได้มีมติ ครม. เห็นชอบการปรับปรุง

โครงสร้างระบบภาษีอากรระหว่างปี พ.ศ. 2533-2536 โดยจะใช้เงินทั้งสิ้นประมาณ 1696.1 ล้านบาท ในจำนวนนี้ 866.08 ล้านบาทจากงบประมาณแผ่นดิน กับอนุมัติให้กู้ยืมเงินจากธนาคารโลกเป็นเงิน 32 ล้านเหรียญสหรัฐ (805 ล้านบาทโดยประมาณ - ตูริงสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และ กัลยา อุดมวิทิต 2536 หน้า 495-96) และเริ่มมีผลบังคับใช้ในรัฐบาลอานันท์ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535 ในหนังสือ "งานของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน" ได้บันทึกว่ารัฐบาลมีเจตนาและนโยบายชัดเจนที่จะปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ปราศจากความซ้ำซ้อนและป้องกันการหลบเลี่ยงภาษี จึงได้ดำเนินการตามมาตรการต่างๆ หนึ่งในมาตรการนี้คือการนำภาษีมูลค่ามาใช้ แทนภาษีการค้า โดยอ้างถึงผลดีดังต่อไปนี้

(1) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มแทนภาษีการค้าครั้งนี้ จะทำให้กลไกของตลาดทำงานเต็มที่ ลดการบิดเบือนการจัดรูปองค์กรทางธุรกิจ ลดการจับเก็บซ้ำซ้อน ซึ่งจะมีผลดีต่อประสิทธิภาพของการผลิตของประเทศในระยะยาว

(2) ผลต่อการส่งออก ภาษีมูลค่าเพิ่มจะช่วยกระตุ้นการส่งออกของไทยให้ดีขึ้น ช่วยลดปัญหาการถูกกีดกันทางการค้าจากประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยได้ส่วนหนึ่ง

(3) ผลต่อการลงทุน ภาษีมูลค่าเพิ่มจะช่วยกระตุ้นการลงทุนในประเทศเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากจะช่วยจัดการภาษีซ้ำซ้อน และช่วยกระตุ้นการผลิตเพื่อส่งออกแล้ว ภาษีมูลค่าเพิ่มยังจะทำให้สินค้าประเภททุนได้รับการยกเว้นภาษีโดยไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการทุกราย

(4) ผลต่อระดับราคาสินค้า โดยที่ภาษีมูลค่าเพิ่มยอมให้หักต้นทุนภาษีในสินค้าหรือบริการต่างๆ ที่นำมาใช้ในการผลิต ดังนั้นต้นทุนของสินค้าลดลง ฉะนั้นภาษีมูลค่าเพิ่มจะไม่ทำให้ระดับราคาสินค้าโดยรวมสูงขึ้น

(5) ผลต่อการกระจายรายได้ ภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะหลายประการที่ช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้น อาทิ การยกเว้นสินค้าและบริการที่จำเป็นต่อการครองชีพ ทำให้ลดภาระต่อผู้มีรายได้น้อย ในขณะที่เดียวกันสินค้าที่เข้าลักษณะฟุ่มเฟือยจะมีการเก็บภาษีสรรพสามิตเสริม

(6) ผลต่อรายได้ของรัฐบาล โดยที่ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เสนอมีการยกเว้นสำหรับสินค้าที่จำเป็นหลายรายการ มีการตัดผู้ประกอบการรายย่อยจำนวนมากออกไปจากระบบ และมีการกำหนดอัตราภาษีไว้ร้อยละ ซึ่งค่อนข้างต่ำ รวมทั้งอัตราภาษีสรรพสามิตที่ปรับปรุงเสริมก็ยึดหลักมิให้ภาระภาษีเพิ่ม กระทรวงการคลังจึงคาดว่า การนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ในครั้งนี้ รัฐจะไม่ได้รายได้ภาษีอากรเพิ่มแต่อย่างใด (หน้า 80)

เงินกู้จากธนาคารโลกมูลค่ากว่า 800 ล้านบาท นี้กรมสรรพากรจะนำไปใช้ปรับปรุงระบบคอมพิวเตอร์เพื่อจัดระบบการตรวจสอบ ทั้งนี้โดยมีความคาดหวังว่ามาตรการตรวจสอบจะขยายฐานภาษีไปยังผู้ที่ไม่เคยยื่นภาษีเลย (non-filer) โดยคาดว่าจะเก็บภาษีได้มากขึ้น 30,000 ล้านบาท ใน 5 ปีแรก และจะช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายบุคลากร 354 ล้านบาท

ตัวเลขสถิติที่น่าเสนอข้างล่างนี้เป็นจำนวนผู้ประกอบการที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มเปรียบเทียบกับผู้จดทะเบียนภาษีการค้า ^{3/}

	ผู้ประกอบการที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม	
	กรุงเทพฯ	ต่างจังหวัด
บุคคลธรรมดา		
ผู้ประกอบการรายย่อย	11,500	33,000
ผู้ประกอบการเต็มรูปแบบ	9,900	19,800
คณะบุคคล		
ผู้ประกอบการรายย่อย	330	250
ผู้ประกอบการเต็มรูปแบบ	410	340
นิติบุคคล		
ผู้ประกอบการรายย่อย	4,600	2,200
ผู้ประกอบการเต็มรูปแบบ	57,900	29,600
ผู้จดทะเบียนภาษีการค้า		
กรุงเทพฯ	55,600	
ต่างจังหวัด	94,300	

หมายเหตุ ข้อมูลเมื่อกลางปี 2535 และเป็นตัวเลขประมาณการเท่านั้น

ผู้ประกอบการรายย่อย เสียอัตราภาษีร้อยละ 1.5 ของมูลค่าสินค้า-จำหน่าย

ผู้ประกอบการเต็มรูปแบบ เสียภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7.0

^{3/} ตาราง ผ-3 ในภาคผนวกได้จากเอกสารธนาคารโลก เปรียบเทียบสัดส่วนของจำนวนผู้เสียภาษีมูลค่าเพิ่มในจำนวนประชากร ระหว่างกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (ร้อยละ 3-6) และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีสัดส่วนเดียวกันระหว่างร้อยละ 1-3

ภาษีมูลค่าเพิ่มช่วยขยายฐานภาษีจริงหรือไม่? ทำให้รายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นหรือไม่? เป็นอีกคำถามที่ถูกยกมาอภิปรายบ่อยครั้ง จากประสบการณ์ในต่างประเทศสรุปได้ว่า การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มทำให้รายได้เพิ่มขึ้นค่อนข้างแน่นอน ^{4/} ผู้เขียนบทความนี้ก็มีความเชื่อมั่นเช่นนั้น

- บริการสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์

-

-

หลักการและวิธีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม

การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ทำได้หลายแบบขึ้นอยู่กับเป้าหมายนโยบายของแต่ละประเทศ ในกรณีของไทยการวางแผนนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ครั้งนี้มีหลัก/กรอบความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ ก. การจัดเก็บภาษีจากการบริโภค (consumption-type VAT หมายถึงการจัดเก็บภาษีจากการบริโภคเป็นสำคัญ ยอมให้มีการหักรายจ่ายส่วนการลงทุนทั้งหมด หมายถึงส่วนการลงทุนไม่ต้องเสียภาษี) ข. หลักการจัดเก็บเต็มรูปแบบ (comprehensive หมายถึงการจัดเก็บทุกขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นการผลิตขายส่งจนถึงขายปลีก ในบางประเทศอาจจะยกเว้นการจัดเก็บระดับขายปลีก) ค. หลัก "ปลายทาง" (destination principle ซึ่งจะขยายความต่อไป) และ ค. การใช้ใบเสร็จเป็นหลักฐานในการคำนวณมูลค่าเพิ่ม (invoice method)

ตำราเศรษฐศาสตร์การคลังอธิบายว่า มีการจัดเก็บ "มูลค่าเพิ่ม" 3 แบบ (Musgrave and Musgrave 1984) ได้แก่

- consumption type

- income type

- gross output

สำหรับรูปแบบที่นิยมแพร่หลายในประเทศต่างๆ คือ consumption-type VAT ฮาร์เบอร์เกอร์อธิบายว่าวิธีนี้มีเหตุผลที่ดีทั้งในเชิงทฤษฎีและการจัดเก็บ ขอล้างอิงถ้อยคำบางตอนดังนี้

4/ ตาราง ผ-4 และ ผ-5 ในภาคผนวก ได้จากเอกสารของธนาคารโลก ฉายให้เห็นภาพของรายได้รัฐบาลก่อนและหลังการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยสรุปรายได้ของรัฐบาลมีสัดส่วนสูงขึ้น

"...To my knowledge, every country imposing a value-added tax has opted for the consumption type. This choice has the virtue of being neutral with respect to the decision between consumption and saving-a virtue highly appreciated by the modern generation of public finance economists. But administrative considerations also tilted the choice toward the consumption type.

Harberger 1990, p.28

โดยที่ภาษีมูลค่าเพิ่มเกี่ยวข้องโยงกับการค้าระหว่างประเทศด้วย ในที่นี้ขออธิบายศัพท์ที่เกี่ยวข้อง "หลักต้นทาง" (origin principle) และ "หลักปลายทาง" (destination principle) หลักต้นทางหมายถึงการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นภายในประเทศทั้งหมด รวมการส่งออกด้วย เพราะถือว่าเป็นมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นภายในประเทศ แต่สินค้านำเข้าไม่ต้องถูกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม เพราะถือว่าได้เสียมาจากต้นทางอยู่แล้ว การเก็บภาษีแบบนี้จึงเรียกว่า "หลักต้นทาง" ส่วน "หลักปลายทาง" นั้นจะไม่เก็บจากผลิตภัณฑ์ที่เป็นสินค้าส่งออก เพราะเหตุว่าผู้ซื้อในต่างประเทศเป็นผู้แบกภาระ แต่สำหรับการบริโภคของสินค้านำเข้าจะต้องถูกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม

ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการคำนวณภาษี สามารถกระทำได้ 2 แบบ

- วิธีลบหรือวิธีการทางบัญชี (subtraction หรือ account method)
- วิธีเครดิตภาษี (tax credit หรือ invoice method)

วิธีแรกใช้หลักฐานทางบัญชี กล่าวคือมูลค่าเพิ่ม = มูลค่ารวมของผลผลิต - ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในส่วนของวัตถุดิบและปัจจัยการผลิตชั้นกลาง (ปัจจุบันประเทศไทยใช้วิธีทางบัญชีในการประเมินภาษีมูลค่าเพิ่ม) สำหรับวิธีเครดิตภาษีหมายถึงการใช้ใบเสร็จเป็นหลักฐาน ตามหลักการนี้การซื้อขายจะต้องมีใบกำกับภาษีทุกครั้ง โดยคุณอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มลงในตัวสินค้า จึงมี "ภาษีขาย" และ "ภาษีซื้อ" เมื่อนำส่วนหลังมาหักออกจากส่วนแรกจะได้ "ภาษีมูลค่าเพิ่ม" การใช้ใบเสร็จหรือวิธีเครดิตภาษีมีข้อดีในเชิงทฤษฎีกล่าวคือ ช่วยให้รัฐบาลสามารถ ตรวจสอบต้นตอของภาษี เพราะใบเสร็จบอกว่าแหล่งจำหน่ายมาจากที่ใด ทั้งนี้หมายถึงจะต้องสร้างระบบ cross-checking เช่น การใช้คอมพิวเตอร์ อย่างไรก็ตามการดำเนินการตรวจสอบในทางปฏิบัติมิใช่เรื่องง่ายตายเพราะใบ

กำกับภาษีมีเป็นจำนวนมาก ปริมาณงานและภาระในการลงข้อมูลในแต่ละวันละเดือนมีมากมาย คอมพิวเตอร์จะช่วยบ่งบอการใบเสร็จที่ mismatching หรือ error ^{5/} ตำราของมัสเกรฟ และมัสเกรฟอธิบายไว้ดังนี้

"Collection method. One, the so-called accounts method, is to ask each firm to pay its tax on the base thus determined. Another, the so-called invoice method, is to have the firm compute its gross tax by applying the tax rate to total sales, and then to credit against this tax an amount equal to the tax already paid by the suppliers from which the firm has purchased intermediate and capital goods. By making the tax credit for each firm contingent on presentation of the tax receipt made out the the preceding supplier, the invoice method includes a self-enforcing element as each buyer will demand copy of such receipts. The invoice method is used generally in European countries and constitutes an advantage of the value-added approach, especially where tax compliance is otherwise poor..."

Musgrave and Musgrave 1984 p.444

การยกเว้นและลดหย่อนในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม ทำได้ 2 แบบคือ

- การยกเว้น (exemption)
- การใช้อัตราศูนย์ (zero-rating)

ผู้เชี่ยวชาญด้านภาษีอธิบายว่า มีทางเลือกในการ design มีทางเลือกมากมาย (ดูบทความของ Carl Shoup 1990, p.5)

อัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม มีแนวคิดสองประเภท อย่างแรกคือการจัดเก็บอัตราเดียว ยึด

^{5/} ตาราง ผ-6 ในภาคผนวก ได้จากเอกสารธนาคารโลก เปรียบเทียบสัดส่วนของรายการใบเสร็จที่ mismatch และ error ในประเทศต่างๆ เพื่อประโยชน์ของการเปรียบเทียบในอนาคต

หลักความเท่าเทียมและเป็นกลาง อย่างที่สองคือการจัดเก็บหลายอัตรา โดยทั่วไป 2-3 อัตรา เพื่อสนองเป้าหมายรายได้และการกระจายรายได้ ภาษีมูลค่าอยู่ระหว่างร้อยละ 5-25 (จากบทความของ de Jantscher 1990 ซึ่งครอบคลุม 22 ประเทศกำลังพัฒนา) ในกรณีของประเทศไทย พบ. ภาษีมูลค่าเพิ่ม กำหนดให้จัดเก็บได้ไม่เกินร้อยละ 10 แต่ปัจจุบันเก็บในอัตราร้อยละ 7 ศาสตราจารย์ฮาร์เบอร์เกอร์แสดงความเห็นสนับสนุนการเก็บอัตราเดียว เพราะเหตุผลว่าหากมีหลายอัตรา มักจะเปิดโอกาสให้เกิดการตัดสินใจที่อาศัยแรงกดดันทางการเมืองเป็นสำคัญด้านการเมือง

In my view, the best argument for uniformity is based on the idea of a sort of long-term compact between the government on the one hand and economic agents on the other. Where many rates prevail, their differences typically reflect political judgements and pressures of many different types. Such pressures can and do change over time, so that uncertainty about the nature of future tax treatment will likely be greater with differentiated rates than with a uniform one.

Harberger 1991 p.30

ภาษีมูลค่าเพิ่ม ควรจะฝังอยู่ในราคาสินค้าหรือจะเพิ่มเข้าไป? มีวิธีการคิดสองแบบ แบบแรก tax-exclusive rate หมายถึงราคาสินค้า 100 บาท รัฐบาลต้องการเก็บภาษี 7 บาท ดังนั้นเมื่อบวกราคาและภาษีจะมีมูลค่า 107 บาท แบบที่สองเรียกว่า tax-inclusive rate หมายถึงต้องการให้ภาษี 7 บาทรวมอยู่ในราคาสินค้าแล้ว ราคาสินค้าเท่ากับ 93 บาท ถึงแม้ว่าสองวิธีการให้ผลลัพธ์เหมือนกันในแง่ของรายได้ภาษี แต่มีข้อแตกต่างกันในทางปฏิบัติ กล่าวคืออัตราภาษี tax-inclusive rate จะต่ำกว่า

$$\text{tax-exclusive rate : } te = ti / (1 - ti)$$

$$\text{tax-inclusive rate : } ti = te / (1 + te)$$

สัญลักษณ์มีความหมายดังนี้ ti = อัตราภาษีที่ฝังในราคาสินค้า
 te = อัตราภาษีที่จะบวกกับราคาสินค้า

3.4 ปัญหาของการใช้ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีมูลค่าเพิ่มถึงแม้ว่ามีข้อดีเด่นในเชิงหลักทฤษฎี แต่ใช้ว่าปราศจากจุดอ่อนเสียทีเดียว จุดอ่อนในทางทฤษฎีที่สำคัญ คือ ลักษณะ "ภาษีถอยหลัง" (regressive taxation) เมื่อเทียบกับภาษีรายได้หรือภาษีจากทรัพย์สิน เนื่องจากไม่สามารถจะเลือกปฏิบัติระหว่างผู้บริโภครวยและผู้บริโภคจน คือเก็บในอัตราสูงสำหรับคนรวยและอัตราต่ำสำหรับคนจน ทั้งนี้ได้หมายความว่า การใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มจะทำให้การกระจายรายได้เลวลง เพราะภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้าซึ่งมีลักษณะ regressive เช่นเดียวกัน โดยที่ตระหนักถึงข้อจำกัดประการนี้ ผู้วางนโยบายภาษีจะต้องค้นหามาตรการอื่น ๆ มาเสริม ซึ่งอาจจะทำได้สองทาง คือ การใช้ภาษีประเภทอื่น เช่น ภาษีสรรพสามิตหรือภาษีเฉพาะสำหรับสินค้าหรือกิจกรรมบางประเภท และการกำหนดรายจ่ายของภาครัฐบาล ให้ตอบสนองเป้าหมายการกระจายรายได้เพิ่มขึ้น

ปัญหาและจุดอ่อนที่สำคัญของภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่ที่การปฏิบัติ ในบทความนี้จะระดมข้อบกพร่องข้อสำคัญมาอภิปราย ได้แก่ ก. การใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มกับสาขาบริการ ข. การหลีกเลี่ยงภาษี ค. ต้นทุนการจัดเก็บและต้นทุนการปฏิบัติตาม ง. การใช้แรงกดดันทางการเมืองเพื่อการยกเว้นและลดหย่อนภาษี

การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในสาขาบริการ

การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในสาขาบริการ ยุ่งยากกว่าสาขาอุตสาหกรรม รายจ่ายสาขาบริการที่สำคัญได้แก่ บ้านและที่อยู่อาศัย (ค่าบริการ) การใช้บริการของสถาบันการเงิน การศึกษา สาธารณสุข การขนส่งและคมนาคม โรงแรม ร้านอาหาร นันทนาการ การค้าขาย (รวมทั้งการซื้อขาย "มือสอง") ฯลฯ โดยนิยาม มูลค่าเพิ่ม = มูลค่ารวมของผลผลิต - รายจ่ายในวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง (intermediate inputs) อีกประการหนึ่งกิจกรรมในสาขาบริการจำนวนมาก--เป็นการประกอบการรายย่อยและไม่เป็นทางการ จึงมีโอกาสนี้จะเล็ดลอดจากระบบภาษี ผู้ชำนาญการภาษีบางท่านจึงกล่าวแย้งว่า ที่กล่าวกันว่าภาษีมูลค่าเพิ่มเก็บได้ง่ายและตรงไปตรงมานั้น--เป็นการพูดเกินความจริง! (...It is often asserted that a value added tax provides a straightforward way of taxing services as well as goods. This claim is much exaggerated. Most service activities pose problems under a value added tax, and many of these problems have been dealt with in practice

through ad hoc procedures that could equally well have been used under other alternative tax regimes... King and Davis 1990, p.81]

ในการนี้ของไทยรัฐบาลหาทางออกโดยการใช้ภาษีเฉพาะ (เหมือนกับภาษีการค้าเดิม) โดยกำหนดอัตราการจัดเก็บดังนี้

- กิจการธนาคาร เงินทุนหลักทรัพย์และการประกอบการเยี่ยงธนาคารพาณิชย์
ร้อยละ 3.0 ของยอดรายรับ
- กิจการประกันภัย
 - การประกันชีวิต ร้อยละ 2.5 ของยอดรายรับ
 - การประกันภัยอย่างอื่น ร้อยละ 3.0 ของยอดรายรับ
- กิจการโรงรับจำนำ ร้อยละ 2.5 ของยอดรายรับ
- การค้าอสังหาริมทรัพย์ ร้อยละ 3.0 ของยอดรายรับ
- การขายหลักทรัพย์ ร้อยละ 0.1 ของยอดรายรับ

ภาษีมูลค่าเพิ่มจากที่อยู่อาศัย คนทั่วไปมักจะละเลยความจริงประการหนึ่งว่าในแต่ละเดือนละปีผู้อยู่อาศัยได้รับบรรทัดประโยชน์จากบริการของบ้าน (ของตนเองหรือบ้านเช่า) ในระบบบัญชีประชาชาติจะคำนวณมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้น โดยนับรวมเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ประชาชาติ โดยนับนี้บริการจากบ้านอยู่อาศัยก็สมควรจะถูกเก็บภาษีด้วย ถือว่าผู้อยู่อาศัยได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองของรัฐ และการมีบ้านแสดงถึงฐานะรายได้และความสามารถของเจ้าของ [และถ้าคิดตามแบบ Ramsey tax rule อาจจะต้องเก็บภาษีจากที่อยู่อาศัยในอัตราสูง - เพราะเหตุว่าความต้องการของบ้านและที่อยู่อาศัยมีค่าความยืดหยุ่นน้อย คนจะไม่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมากนัก] แต่ในทางปฏิบัติการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากบ้านมีปัญหา (สำหรับผู้ที่เช่าบ้านอยู่อาศัยอาจไม่เป็นปัญหา เพราะเจ้าหน้าที่ภาษีสามารถใช้ค่าเช่าบ้านเป็นหลักฐานในการประเมินมูลค่าเพิ่มได้) แต่สำหรับเจ้าของบ้านของตนเอง มีปัญหาในทางปฏิบัติในการประเมินภาษีมูลค่าเพิ่ม (กว่าร้อยละ 70 ของครัวเรือนไทยมีบ้านเป็นของตนเอง)

ใบเสร็จและการหักเลี้ยวภาษีมูลค่าเพิ่ม

โดยที่การจัดเก็บมูลค่าเพิ่มของไทยยึดหลักใบเสร็จ (invoice) เป็นหลักฐาน จึงมีข้อวิตกตามมาว่า ถ้าหากห้างร้านไม่ใช้ใบเสร็จ โดยที่ประชาชนให้การร่วมมือสนับสนุน (การยอมรับการซื้อโดยไม่รับใบเสร็จหรือรับหลักฐานอื่นแทน) อาจเกิดความรั่วไหลของภาษีเพราะฐานภาษีลดลง

Lin 1990 เขียนเล่าประสบการณ์ในไต้หวัน ว่าในระยะเริ่มแรกของการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ใช้วิธี tax-exclusive pricing กล่าวคือบวกภาษีลงในตัวสินค้า ต่อมาพบว่ามีการหักเลี้ยวภาษี เนื่องจากผู้ขายจะถามผู้ซื้อว่าต้องการจะเอาใบเสร็จหรือไม่? ถ้าไม่เอาไม่ต้องจ่ายภาษี ถ้าต้องการใบเสร็จต้องบวกภาษีลงในราคาสินค้า ถ้ามีหนทางเลือกเช่นนี้ประชาชนมีแนวโน้มที่ไม่เอาใบเสร็จ ในเวลาต่อมาไต้หวันจึงเปลี่ยนแปลงมาตรการโดยกำหนดให้ร้านค้าประกาศราคาสินค้าที่รวมภาษีแล้ว (tax-inclusive price) ผู้เขียนมีความเห็นคล้ายตามว่า การกำหนดให้ร้านค้าประกาศราคาจำหน่ายที่รวมภาษีแล้ว อาจจะมีผลดีกว่าในเชิงจิตวิทยา กล่าวคือสังคมจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคเลือกที่จะจ่ายภาษีหรือไม่จ่ายภาษี? ภาษียังมีทางเลือกหรือ?

ปั้มน้ำมันและภาษีมูลค่าเพิ่ม

ตัวอย่างของปัญหาการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่ปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ คือกรณีพิพาทระหว่างปั้มน้ำมันและกรมสรรพากร กรมสรรพากรต้องการให้ปั้มน้ำมันออกใบเสร็จ แต่ทางสมาคมผู้ค้าปลีกน้ำมันโต้แย้งว่ามีได้ให้ความร่วมมือการชำระภาษีมูลค่าเพิ่มอย่างดีอยู่แล้ว เพราะการค่าน้ำมันมีหลักฐานปริมาณน้ำมันเข้า-ออกอย่างสมบูรณ์ครบถ้วนอยู่แล้ว แต่การจะออกใบเสร็จสำหรับผู้ซื้อทั้งหมดย่อมจะเป็นไปไม่ได้ เพราะเหตุผลหลายประการ ก. ผู้เติมน้ำมันส่วนใหญ่ไม่ต้องการ อาจจะมีข้อยกเว้นผู้เติมน้ำมันเพียงส่วนน้อยที่สามารถจะใช้ใบเสร็จไปเบิกจ่าย หรือในการเครดิตภาษี ข. การบังคับให้ผู้เติมน้ำมันรับใบเสร็จกลับจะเป็นภาระของผู้ซื้อที่ต้องเสียเวลารอคอย และต้นทุนการบริหารจัดการสูงขึ้น ธุรกิจการขายปลีกน้ำมันมีกำไรน้อยอยู่แล้ว ค. ก่อนหน้าที่จะเกิดกรณีพิพาทเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพากรยอมรับว่า ปั้มน้ำมันไม่จำเป็นต้องออกใบเสร็จทุกครั้ง แต่อาจจะออกใบเสร็จเพียง 1 ใบโดยไม่ต้องใช้แบบเต็มรูปก็ได้ ขอให้ตรงตามจำนวนที่จำหน่ายจริง แต่ต่อมาได้เร่งรัดให้ออกใบเสร็จเต็มรูป ปัญหาในทางปฏิบัติคือใบเสร็จจะต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ซื้ออย่างชัดเจน (เพื่อเหตุผลการตรวจสอบ?) ซึ่งปฏิบัติไม่ได้เพราะไม่ทราบว่าจะระบุชื่อที่อยู่ใครซึ่งเป็นข้อมูลที่ตรวจสอบได้ ง. เป็นภาระและต้นทุนสำหรับผู้ขายปลีกอย่างมาก รวมความคือปฏิบัติไม่ได้

ต้นทุนของภาษีมูลค่าเพิ่ม

การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มก็เช่นเดียวกับภาษีชนิดอื่นๆ ต้นทุนสำคัญมีสองประเภท ได้แก่ ก. ต้นทุนการจัดเก็บ (administrative cost) ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องใช้ไปเพื่อในการบริหารการจัดเก็บ การติดตาม และการตรวจสอบเป็น และ ข. ต้นทุนการปฏิบัติตาม (compliance cost) ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่เกิดแก่ผู้เสียภาษี (นอกเหนือจากตัวภาษี) ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการจัดทำบัญชี การเก็บหลักฐานใบเสร็จ การพิมพ์-ออกใบเสร็จ

ส่วนที่ยากคือ "ต้นทุนในการปฏิบัติตาม" อ้างอิงผลงานวิจัยของ Sanford and Godwin ในต่างประเทศ (สหราชอาณาจักร) พบว่า ต้นทุนการปฏิบัติตาม สูงกว่าต้นทุนการจัดเก็บมาก (compliance cost สูงถึงร้อยละ 9 ของรายได้ภาษี ส่วน administrative cost เท่ากับร้อยละ 2)

ขณะที่เขียนบทความนี้ผู้เขียนต้องยอมรับว่า ไม่มีข้อมูลที่จะบอกได้ว่าต้นทุนของการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นเท่าใด และต้นทุนที่เกิดกับผู้เสียภาษีเป็นอย่างไร? เป็นหัวข้อที่น่าจะต้องติดตามค้นคว้ากันต่อไป เกี่ยวกับเรื่องนี้ เอกสารของธนาคารโลก 1991 กล่าวว่าธนาคารโลกซึ่งใจอยู่นาน ก่อนที่จะเสนอแนะให้ประเทศกำลังพัฒนาหันมาใช้ภาษีมูลค่าเพิ่ม - แม้จนบัดนี้ธนาคารโลกยังไม่แนะนำให้ประเทศเล็กๆ ใช้ภาษีมูลค่าเพิ่ม นอกเหนือจากนั้นยังเสนอแนะว่า อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่จะจัดเก็บน่าจะสูงกว่าร้อยละ 10 หากไม่แล้วอาจจะไม่คุ้มค่ากับต้นทุนและความยุ่งยากที่สูงขึ้น

การเมืองและภาษีมูลค่าเพิ่ม การยกเว้นและลดหย่อน

ประสบการณ์ในอดีตชี้ว่า ความยุ่งยากและปัญหาหนึ่งของภาษีการค้าเกิดจากความพยายามที่จะขอยกเว้นและลดหย่อนภาษี ของกลุ่มผลประโยชน์ โดยอาศัยแรงกดดันทางการเมืองตลอดเวลา เช่นการใช้มติ ครม. เพื่อยกเว้นหรือลดหย่อนภาษี ดังตัวอย่างที่อ้างถึงข้างต้น ผู้เขียนเชื่อว่าปัญหาเช่นนี้ยังคงดำรงอยู่ต่อไปในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม กล่าวคือกลุ่มผลประโยชน์จะขอร้องให้นักการเมืองและรัฐบาลยกเว้นหรือการใช้อัตราศูนย์กับกิจการหรือสินค้าที่เกี่ยวข้อง ขอยกตัวอย่างจากข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์มาประกอบดังนี้

มติชน 27 ธันวาคม 2535

"หม่อมเต่า" ยังไม่ลดภาษีประกัน

"... กระทรวงพาณิชย์ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาลดภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากบริษัทประกันในธุรกิจประกันภัย...ม.ร.ว.จตุรมงคลกล่าวว่าที่ผ่านมาการนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ก็ได้มีการปรับปรุงและลดหย่อนให้มากแล้ว โดยการแบ่งเป็นประเภทธุรกิจและกำหนดวงเงินที่จะต้องเข้าระบบภาษี และหากจะมีการยกเว้นในรายละเอียดปลีกย่อยอีก ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มก็จะไม่มีความหมายแต่อย่างใด เพราะจะกลับไปซับซ้อนเหมือนภาษีการค้าเดิม..."

IV. การปฏิรูประบบการคลังในอนาคต

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีอากรที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่เริ่มใช้มาเป็นเวลาปีเศษนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ แต่มิได้หมายความว่าภารกิจของการปรับเปลี่ยนภาษีอากรหมดสิ้นแล้ว ในความเห็นของผู้เขียนมีปัญหาความไม่สมดุลระหว่างการคลังของรัฐบาลส่วนกลาง และการคลังส่วนท้องถิ่น ใครๆก็ทราบดีว่า ระบบการปกครองของไทยเป็นระบบรวมศูนย์อย่างยิ่ง ในแง่การคลังก็เช่นกัน สัดส่วนของรายจ่ายของส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น เท่ากับ 95-5% มาโดยตลอด ไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงแต่ประการใดในหลายสิบปีที่ผ่านมา (ดูกรีกเกียรติ พิพัฒน์เสริมธรรม 2535 และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2536)

การสนับสนุนให้องค์กรท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น มีแนวความคิดทางทฤษฎีสันับสนุน มิใช่เป็นเรื่องลอยๆ ในทศวรรษที่ผ่านมา มีการค้นคิดแบบจำลอง local government จำนวนมาก (ผลงานบุกเบิกโดย Tiebout 1956) ผลงานเหล่านี้ชี้ให้เห็นให้ความจริงว่า ก. รัฐบาลท้องถิ่นจะทำบทบาทและหน้าที่ ผลิตบริการสาธารณะบางอย่างได้ดี (local public goods เช่น การเก็บขยะ ซ่อมถนนหนทาง ผลิตจำหน่ายน้ำประปา สร้างสวนสาธารณะ โรงเรียน ฯลฯ) เพราะทราบความต้องการของประชาชน หรือปรับเปลี่ยนการใช้ทรัพยากรให้สอดคล้องกับประชากรได้ดี ภาษาเศรษฐศาสตร์คือการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด สอดคล้องกับอุปสงค์ ข. รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องแข่งขันกันเอง ไม่ได้ผูกขาด และมีกลไกที่จะควบคุมการทำงานขององค์กรท้องถิ่น ประการแรก การเลือกตั้ง เนื่องจากพื้นที่ไม่ใหญ่เกินไปประชาชนรับรู้การทำงานและรู้จักตัวบุคคลดี - และถ้าระบบเป็นประชาธิปไตย (?) ประชาชนมีสิทธิและโอกาสที่จะโหวตไม่ยอมรับคณะผู้บริหารที่ด้อยประสิทธิภาพ รับเอาคณะใหม่เข้ามาทำงานแทน ประการที่สอง ไม่ว่าระบบจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ประชาธิปไตย - อย่างน้อยที่สุดประชาชนมีทางเลือกอีกประการหนึ่ง คือ การย้ายถิ่นไปอยู่ที่อื่นที่ดีกว่า นี่คือการโหวตด้วยเท้า (voting by feet) ถ้าหากกลไกการบริหารด้อยประสิทธิภาพหรือจัดเก็บภาษีที่สูงเกินไป

การจะเพิ่มบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นหมายความว่า ท้องถิ่นจะต้องมีทรัพยากรที่สูงขึ้น ปัจจุบันรายได้การคลังของท้องถิ่นมี 3 ส่วน ประกอบด้วย 1) จากภาษีอากรที่จัดเก็บเอง รายการสำคัญคือภาษีโรงเรือนและที่ดิน 2) จากภาษีแบ่ง รายการสำคัญคือภาษีล้อเลื่อน และ 3) จากเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง มีรายการเงินอุดหนุนทั่วไป (general subsidy) และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (specific subsidy)

การเพิ่มรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น มีสองแนวทาง ทางหนึ่งคือรัฐบาลท้องถิ่นต้องพยายามหารายได้เพิ่ม เช่นการยกอัตราภาษีให้สูงขึ้น การเพิ่มประเภทของภาษี การปรับปรุงวิธีการจัดเก็บ (การประเมินราคาของที่ดินและโรงเรือนให้สูงขึ้น) ฯลฯ อีกทางหนึ่งการปรับปรุงระบบ revenue-sharing ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ตามความเห็นของผู้เขียน การปรับปรุงแนวทางแรกเป็นไปได้ยาก และจะมีผลเปลี่ยนแปลงน้อย มีผลงานค้นคว้าวิจัยจำนวนมากไม่น้อยที่เสนอความคิด-วิธีการให้เทศบาล สุขาภิบาล ปรับปรุงวิธีจัดเก็บภาษีอากร เช่นเพิ่มอัตราภาษีป้าย ค่าเก็บขยะ เพิ่มมูลค่ารายปีของที่ดินและโรงเรือน - ส่วนนี้สามารถจะกระทำได้ภายใต้กรอบกฎหมายปัจจุบัน แต่ถ้าหากจะเพิ่มประเภทภาษีต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งทุกคนก็ทราบดีว่ากินเวลาหลายปี ตามความเห็นของผู้เขียนทางเลือกที่สองน่าจะเหมาะสมกว่า - ทางเลือกที่สองก็ยากเย็นเช่นเดียวกับแนวทางแรก แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นจะสูงกว่า คือการเสนอวิธีปรับระบบแบ่งสรรรายได้ (revenue sharing) ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น - แนวทางนี้จะต้องแก้พระราชบัญญัติและกฎระเบียบจำนวนมากเช่นเดียวกัน ผู้เขียนไม่เชื่อว่าใครคนใดให้คำอธิบายที่ดีว่า เหตุใดสัดส่วนจึงต้องเป็น 95-5? การตอบว่า "ประวัติศาสตร์เป็นมาเช่นนี้" ย่อมไม่ใช่คำตอบที่ยอมรับได้!

มีความคลาดเคลื่อนอีกประการหนึ่งซึ่งผู้เขียนพบจากข้อเขียนในหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่ง กล่าวว่า "รายได้ภาษีอากรมากกว่าครึ่งหนึ่งเกิดจากเขตกรุงเทพฯ" ข้อความนี้อาจจะถูกต้องอย่างผิวเผิน แต่เมื่อพิจารณาให้ถ่องแท้จะเห็นชัดว่าคลาดเคลื่อน ผู้เขียนเช่นนั้นพิจารณาจากตำแหน่งของการจัดเก็บรายได้ ภาษีอากรหลายอย่างที่จัดเก็บโดยส่วนกลาง เช่นภาษีศุลกากรจัดเก็บที่กรุงเทพฯ แต่แท้จริงแล้วผู้บริโภคทั่วประเทศเป็นผู้สร้างรายได้ส่วนนี้ ภาษีจึงควรจะกระจายอย่างทั่วถึง ทำนองเดียวกันภาษีที่เก็บจากรายได้ของนิติบุคคล อาจเกิดจากการผลิต-จำหน่ายทั่วประเทศ แต่สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร คำกล่าวข้างต้นจึงมีข้อผิดพลาด ไม่ควรจะนำมาอ้างอิงต่อไป การนำเอาภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ครั้งนี้ ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติและกฎระเบียบหลายฉบับ แต่น่าเสียดายที่ไม่ได้แก้หลักเกณฑ์การแบ่งสรรรายได้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล-เทศบาลมีอำนาจหน้าที่จัดเก็บภาษีการค้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 จากที่ส่วนกลางจัดเก็บ (ในทางปฏิบัติคือส่วนกลางดำเนินการแทนนี้มีความหมายว่าส่วนแบ่งของรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มคือ 90-10 หรือ ร้อยละ 6.3 และ 0.7 ถ้าคิดตามอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม - โดยนัยที่เห็นคือการแบ่งสรรตามสูตร 90-10 นั่นเอง) ผู้เขียนได้

เคยแสดงความเห็นในบทความวิจารณ์บทความของพนัส ลิ้มเสถียร และ สมชัย ฤชุพันธุ์ ว่าน่า
เสียดายที่การแก้ไข พรบ.ทั้งที่ ไม่ได้แก้ไขในส่วนของสัดส่วนรายได้ -- หรือนี้เป็นเพราะผู้วางแผน
ภาษีของไทยล้วนเป็น "คนของส่วนกลาง" ทั้งสิ้น? (ดู พนัส ลิ้มเสถียร และ สมชัย ฤชุพันธุ์
2534 และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2534)

V. สรุป

ในทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงในโลกของภาษีอากรเป็นอย่างมาก ทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ มีการปฏิรูปโครงสร้างภาษีอากรเกิดขึ้นทั่วโลก ในเมืองไทยก็เช่นเดียวกันมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีอากร 3 ลักษณะ ได้แก่ การปรับระบบภาษีศุลกากร ภาษีรายได้ และการใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีเฉพาะมาแทนภาษีการค้า เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535 ที่ผ่านมา ผู้เขียนประเมินว่า การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เป็นการอนุวัตตามสถานการณ์ ให้สอดคล้องกับหลักทฤษฎีและสภาพการณ์ในประเทศอื่นๆหาไม่แล้วจะทำให้โอกาสการแข่งขันของไทยลดลง ทั้งนี้โดยมีความหวังว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จะช่วย ก. ลดความซ้ำซ้อนของภาระภาษี ข. ทำให้ภาษีมีคุณสมบัติเป็นกลาง (อย่างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับระบบภาษีเดิม) ค. ส่งเสริมหรือไม่เป็นอุปสรรคสำหรับการส่งออก ง. ช่วยขยายฐานภาษีโดยไม่ต้องเพิ่มอัตราภาษี จ. สร้างหลักเกณฑ์ใหม่ที่โปร่งใสมากกว่าเดิม และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย - ทั้งนี้ภายใต้สมมติว่ารัฐบาลในอนาคตจะต้องปฏิบัติ "ดี" ไม่เลือกที่รักมักที่ชังสร้างความลักลั่น ไม่ใช้อำนาจมฉิ ครม. เพื่อให้ผลประโยชน์แก่บางกลุ่ม (ด้วยการเพิ่ม/ลด การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีให้แก่กลุ่มผลประโยชน์เช่นในอดีต) เนื่องจากภายใต้ระบบปัจจุบันรัฐบาลมีเหตุผลที่ดีในการยึดหลักการภาษี -- แต่ข้อสมมติก็คือข้อสมมติ ความเป็นจริงเล่า? ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติว่ารัฐบาลจะเดินตามหลักการนี้หรือเปลี่ยนกติกาให้สอดคล้องกับ "หลักการที่ไม่มี"

ถึงแม้ภาษีมูลค่าเพิ่มจะมีคุณสมบัติที่ดีหลายประการในเชิงทฤษฎี แต่ก็มีปัญหาในเชิงปฏิบัติ ก. การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับภาคบริการทำได้ยาก อาจจะต้องตั้งนี้รัฐบาลจึงต้องใช้ภาษีเฉพาะกับบางกิจการ ข. ต้นทุนของการจัดเก็บสูง ค. ต้นทุนของการปฏิบัติตามยังสูง

บทความนี้ต้องการย้ำว่า ภารกิจของการปรับปรุงระบบภาษีอากรยังไม่เสร็จสิ้น ระบบการคลังไทยยังมีความไม่สมดุลระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด ระบบการคลังไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมประชาธิปไตยและหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น บทความนี้ชี้ว่ามีทางเลือกอย่างน้อยสองทาง ทางแรกปรับปรุงภาษีท้องถิ่นให้เข้มแข็งซึ่งทำได้โดยการเพิ่มประเภทภาษี เพิ่มอัตราภาษี หรือปรับปรุงฐานภาษีให้ใหญ่ขึ้น (การประเมินมูลค่าที่ดินและโรงเรือนให้สอดคล้องกับราคาตลาด) - แต่ในความเห็นของผู้เขียนแนวทางนี้ทำได้ยาก และรายได้ของท้องถิ่นที่จะเพิ่มขึ้นไม่มาก ทางเลือกที่สองคือการปรับปรุงวิธีการแบ่งสรรรายรับ

(revenue sharing) ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจากระบบที่เป็นอยู่นี้ไม่มีความชอบธรรม เหตุใดส่วนแบ่งของภาษีมูลค่าเพิ่มจึงต้องเป็น 90-10? เหตุใดจึงไม่เป็น 50-50? หรือสูตรอื่นๆ รายได้จากภาษีศุลกากร จากภาษีรายได้ก็เช่นเดียวกัน ผู้เขียนมีความเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องตั้งคำถาม วิเคราะห์สัดส่วนของรายได้รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นอย่างเอาจริงเอาจัง หัวข้อนี้สมควรจะเปิดกว้างสำหรับทุกคน ให้โอกาสสำหรับทุกฝ่าย มิใช่กำหนดโดยหน่วยราชการที่กำหนดนโยบายการเงินการคลัง ซึ่งล้วนมีอคติที่คิดถึง "ส่วนกลาง" ทั้งสิ้น

ภาคผนวก

ตัวอย่างการคำนวณอัตราภาษีที่บิดเบือนน้อยและผลเสียด้านสวัสดิการ กรณีของไทย

ตัวอย่างที่จะนำเสนอต่อไปนี้ เป็นการประยุกต์แนวความคิดทางทฤษฎีเพื่อ

ก. คำนวณหาอัตราภาษีที่บิดเบือนน้อยที่สุดตามวิธีของแรมซีย์ และ ข. การคำนวณหา deadweight-loss ตามวิธีของ Harberger ทั้งสองอย่างจำเป็นจะต้องมีข้อมูลสหเทศเกี่ยวกับระบบอุปสงค์ (หมายถึงจะต้องทราบพฤติกรรมของผู้บริโภคว่าตอบสนองต่อการเพิ่มของราคาสินค้าอย่างไร) ในที่นี้ได้อาศัยผลการศึกษาของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2536 เป็นต้นแบบ (การประมาณการระบบอุปสงค์ของการบริโภคของภาคเอกชนไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2513-2533 โดยใช้แบบจำลอง Linear expenditure system สินค้าบริโภคถูกจำแนกออกเป็น 5 หมวด)

ทฤษฎีของแรมซีย์เสนอว่า อัตราภาษีที่เหมาะสม (ในความหมายที่ว่า มีผลบิดเบือนของพฤติกรรมการใช้จ่ายน้อยที่สุด) คือ การจัดเก็บภาษีในอัตราสูงสำหรับสินค้าที่มีความยืดหยุ่น (ต่อราคา) น้อย และในทางตรงกันข้ามอัตราภาษีต่ำสำหรับสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์มาก

ผลเสียทางด้านสวัสดิการ (deadweight-loss) ตามวิธีของฮาร์เบอร์เกอร์ จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ ก. อัตราภาษี และ ข. ปริมาณการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป (ลดลง)

การวิเคราะห์มีข้อสมมติบางประการดังนี้

- (1) ภาษีที่จะจัดเก็บเป็นการจัดเก็บจากการบริโภคสินค้า เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- (2) รัฐบาลต้องการเพิ่มรายได้ขั้นต่ำร้อยละ 7 ของมูลค่าการบริโภค
- (3) สินค้าบริโภคถูกจำแนกออกเป็น 5 หมวด ได้แก่

หมวดสินค้าที่ 1 ประกอบด้วยรายจ่ายบริโภคอาหาร และเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์

หมวดสินค้าที่ 2 ประกอบด้วยเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ยาสูบ เสื้อผ้า ค่าใช้จ่ายส่วนตัวและรายจ่าย

หมวดสินค้าที่ 3 ประกอบด้วยรายจ่ายค่าไฟฟ้าและน้ำมันเชื้อเพลิง

หมวดสินค้าที่ 4 ประกอบด้วยรายจ่ายด้านบริการ การขนส่ง และรายจ่ายเบ็ดเตล็ด

หมวดสินค้าที่ 5 ประกอบด้วยรายจ่ายเกี่ยวกับบ้าน เฟอร์นิเจอร์

ตาราง ผ-1 ผลการคำนวณหาอัตราภาษีที่เหมาะสม และผลเสียด้านสวัสดิการจากภาษี

Deadweight loss			อัตราภาษีตามวิธีของแรมซีย์			
มูลค่าการบริโภค ความยืดหยุ่น						
2533						
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)
	ล้านบาท		ล้านบาท			ร้อยละ
หมวดสินค้า 1	357787	-0.663	-8302.44	1.508295	0.079743	8.0
หมวดสินค้า 2	561774	-0.898	-17656.5	1.113585	0.058875	6.0
หมวดสินค้า 3	21941	-0.618	-474.583	1.618122	0.085550	9.0
หมวดสินค้า 4	174515	-0.899	-5491.11	1.112347	0.058809	6.0
หมวดสินค้า 5	191723	-0.789	-5294.43	1.267427	0.067008	7.0
รวม	1307740		-37219.1	1.323955	0.069997	
ผลเสียด้านสวัสดิการ ร้อยละ -2.84 ของมูลค่าการใช้จ่าย						

ที่มา

ก. การคำนวณค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ จากการประมาณการระบบอุปสงค์ตามแบบจำลอง Linear expenditure system (LES) 2515-2533 จากตีเรกปัทมสิริวัฒน์ (2536)

ข. สถิติการใช้จ่ายบริโภคของภาคเอกชน จำแนกตามหมวดสินค้าต่างๆ จากกองบัญชีประชาชาติ สำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ

- (i) ขนาดรายจ่ายบริโภคของภาคเอกชน ปี 2533 หน่วย ล้านบาท
- (ii) ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (own-price elasticity of demand)
- (iii) ผลเสียด้านสวัสดิการ (deadweight loss ตามวิธี Harberger) หน่วย ล้านบาท
- (iv) ราคาสินค้าหลังจากเพิ่มภาษีการบริโภค จากฐานเดิม = 1
- (v) อัตราภาษีตามวิธีของแรมซีย์
- (vi) อัตราภาษีที่ปรับให้เป็นตัวเลขไม่มีทศนิยม หน่วย ร้อยละ

**Variation in Level and Composition of Tax Revenue
by Region, 1985**
(percent)

Item	Developing countries				Industrial countries
	Sub-Saharan Africa	Middle East and North Africa	Asia	Latin America	
<i>Revenue level</i>					
Tax revenue-GDP ratio	17	23	15	18	32
<i>Revenue composition</i>					
Income and wealth (direct)	39	56	37	46	69
Company	20	19	19	10	7
Personal	12	13	8	5	27
Social security	2	8	0	20	31
Property	1	3	3	2	2
Other ^a	4	13	7	9	2
Goods and services (indirect)	61	46	63	54	31
Domestic					
Sales, VAT, turnover	15	10	14	13	17
Excises	9	7	19	17	10
International trade					
Import	26	22	21	14	2
Export	8	0	2	2	0
Other ^b	3	7	7	8	2

a. The most significant taxes in this category are manpower and payroll taxes. It also includes some schedular nonrecurrent taxes.

b. This residual category includes a series of miscellaneous taxes such as stamp duties, airport taxes, and vehicle taxes.

Source: *World Development Report 1988* (World Bank 1988), figures 4.2 and 4.4.

From World Bank 1991 LESSONS OF TAX REFORM, P.

Number of VAT Taxpayers as a Percentage of Population in Selected Industrial and Developing Countries

Country	Number of VAT taxpayers (thousands)				Taxpayers as a percentage of population
	Regular system	Simplified system	Forfait system	Total	
<i>Industrial</i>					
Belgium	381	111	64	556	5.63
France	686	963	786	2,435	4.45
Ireland	95	n.a.	n.a.	95	2.69
Italy	4,087	225	289	4,601	8.17
Netherlands	468	n.a.	n.a.	468	3.26
United Kingdom	1,355	n.a.	n.a.	1,355	2.42
<i>Developing</i>					
Argentina	514	n.a.	n.a.	514	1.79
Chile	395	4	n.a.	399	3.42
Colombia	46	53	n.a.	99	0.36
Ecuador	22	—	n.a.	22	0.27
Haiti	0.5	n.a.	n.a.	0.5	0.01
Korea, Rep. of	289	879	n.a.	1,168	2.92
Panama	7	n.a.	n.a.	7	0.36
Peru	13	—	n.a.	13	0.07
Uruguay	28	22	n.a.	50	1.68

n.a. Not applicable.

— Not available.

Note: Data for Chile, Ecuador, Panama, and Peru are for the year 1983. Data for Argentina, Belgium, and Uruguay are for 1984. Data for other countries are for 1985.

Source: Tax data from revenue departments of each country. Population data from World Bank (1985).

World Bank 1990 Value Added Taxation in Developing Countries, p.176

VAT as a Percentage of Total Tax Revenue, by Country, 1973-84

<i>Country</i>	<i>1973</i>	<i>1974</i>	<i>1975</i>	<i>1976</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>
Austria	20.85*	20.33	20.13	20.57	19.28	18.36	18.49	18.08	18.12	18.06	18.76	—
Belgium	18.79	19.24	16.65	18.25	17.82	17.96	16.69	17.70	18.64	17.82	17.89	—
Denmark	25.03	24.15	23.08	25.37	27.15	29.84	31.59	32.14	33.15	32.50	30.74	29.39
France	27.45	26.97	26.10	26.57	23.83	24.28	24.13	23.51	23.49	23.56	22.92	—
Germany, Fed. Rep. of	13.90	13.00	13.11	12.89	12.39	13.13	14.00	13.99	13.88	12.92	13.25	—
Ireland	17.96*	17.83	16.27	17.40	18.84	20.91	18.16	15.61	16.21	20.13	21.93	—
Italy	17.78*	18.28	15.24	15.82	16.47	14.95	14.50	16.18	15.95	15.41	14.64	14.75
Luxembourg	12.85	11.52	12.76	12.02	11.07	11.27	11.39	11.63	12.54	13.37	13.15	—
Netherlands	15.21	14.40	14.33	15.02	16.08	16.30	15.12	15.27	14.98	14.12	13.90	14.89
Norway	27.31	26.91	27.24	26.95	27.31	27.24	25.31	22.84	22.03	22.73	22.44	—
Sweden	21.41	20.26	17.96	16.84	17.17	19.77	20.30	19.86	20.22	20.01	19.89	18.46
United Kingdom	8.10	10.07*	10.07	9.94	9.64	10.35	11.97	16.38	14.32	15.25	15.81	—
Israel	14.48	14.16	15.29	20.12	23.95*	29.67	25.57	25.04	25.82	27.70	28.01	—
Korea, Rep. of	10.18	10.50	14.09	12.35	16.91	22.66*	22.51	24.95	24.51	24.55	25.07	24.41
Côte d'Ivoire	—	—	—	—	—	—	—	10.64	—	—	—	—
Madagascar	16.33	—	—	—	—	22.47	21.45	23.38	21.86	26.35	—	—
Morocco	23.80	24.31	21.11	27.12	25.82	25.01	24.08	24.30	24.17	27.83	29.20	—
Senegal	8.72	—	8.96	8.64	10.18	13.59	14.93	15.72	12.37	17.55	21.26	—
Costa Rica	10.91	9.86	10.85*	9.81	9.35	9.19	9.73	10.03	8.16	10.38	17.42	—
Guatemala	12.59	15.29	13.86	15.83	14.79	14.14	15.87	14.63	19.97	24.76	—	—
Honduras	7.12	6.73	6.64	7.52*	7.43	7.07	7.49	7.08	7.75	—	—	—
Mexico	20.32	20.36	19.25	19.45	17.72	17.13	18.16	17.26*	20.79	15.49	19.71	—
Nicaragua	8.59	10.56	13.05*	12.38	12.53	11.39	8.91	10.70	12.60	10.69	10.42	—
Panama	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6.68	9.37*	9.35	8.92	8.92	9.08	—	—
Argentina	n.a.	n.a.	7.69*	10.34	10.73	11.15	11.41	12.48	21.73	23.69	14.89	—
Bolivia	5.33	4.81*	4.53	4.70	5.66	6.65	6.99	5.61	4.94	6.02	6.83	—
Brazil	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	—	—	—	—	—	—	28.74	—
Chile	23.42	26.09	23.07	27.43*	33.70	37.22	39.51	39.80	43.97	46.19	37.43	38.34
Colombia	9.48	11.11	15.41*	15.73	16.48	17.80	18.92	18.76	20.64	—	—	—
Ecuador	9.81	9.86	12.35	11.15	12.30	15.00	15.21	11.87	14.36	13.78	12.35	—
Peru	26.00	28.47	29.67	32.06	30.67*	30.48	32.40	30.02	33.35	32.13	—	—
Uruguay	16.06	18.93	23.81	22.83	21.20	20.85	22.18	27.01	27.57	27.78	23.49	26.30

— Not available.

n.a. Not applicable.

Note: Where revenues are shown before the introduction of a vat, they represent general sales taxes.

a. First full year of vat revenue, if the vat was introduced after 1972.

Source: *Government Finance Statistics*, International Monetary Fund, 1985.

From World Bank 1990 Value Added Taxations in Developing Countries, p.18

VAT as a Percentage of GDP, by Country, 1973-84

Country	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1982	1984
Austria	5.95 ^a	5.91	5.93	6.04	5.80	5.93	5.94	5.84	6.01	5.78	5.97	—
Belgium	6.61	6.93	6.43	7.08	7.16	7.41	6.90	7.34	7.76	7.57	7.56	—
Denmark	7.70	7.48	6.50	7.35	8.02	9.15	9.85	10.09	10.37	9.95	9.79	9.76
France	8.65	9.04	8.70	9.31	8.36	8.53	8.86	8.93	8.96	9.18	9.06	—
Germany, Fed. Rep. of	3.51	3.27	3.33	3.34	3.26	3.44	3.64	3.85	3.87	3.63	3.66	—
Ireland	5.02	5.06	4.64	5.46	5.65	6.13	5.32	5.03	5.45	7.18	8.16	—
Italy	4.42	4.91	4.15	4.53	4.86	4.60	4.57	5.39	5.45	5.74	5.82	5.86
Luxembourg	3.94	3.61	4.60	4.30	4.28	4.41	4.27	4.45	4.88	5.02	—	—
Netherlands	6.63	6.34	6.58	6.80	7.08	7.18	6.75	6.90	6.68	6.35	6.47	6.69
Norway	9.41	9.12	9.19	9.33	9.66	9.52	8.86	8.53	8.54	8.62	8.48	—
Sweden	6.09	5.77	5.27	5.68	5.99	6.79	6.64	6.42	6.80	6.77	6.81	6.50
United Kingdom	2.23	3.09 ^a	3.11	3.03	2.91	3.01	3.41	5.09	4.52	5.22	5.24	5.62
Israel	3.98	5.08	5.55	8.17	9.25 ^a	10.76	9.34	8.71	9.03	10.48	7.57	—
Korea, Rep. of	1.10	1.28	1.94	1.88	2.52	3.49	3.49	3.89	3.86	3.96	4.29	4.03
Côte d'Ivoire	—	—	—	—	—	—	—	2.16	—	—	—	—
Madagascar	2.48	—	—	—	—	4.20	3.92	3.82	3.32	3.19	—	—
Morocco	4.11	4.01	4.43	4.97	5.45	5.17	5.13	5.22	5.26	6.04	6.35	—
Senegal	1.41	—	1.58	1.61	1.80	2.68	3.02	3.44	2.46	3.38	3.91	—
Costa Rica	1.58	1.64	1.77 ^a	1.57	1.42	1.57	1.68	1.68	1.38	1.73	3.69	—
Guatemala	0.95	1.24	1.16	1.36	1.52	1.46	1.45	1.48	1.82	2.13	1.56	—
Honduras	0.79	0.79	0.80	0.97 ^a	0.98	0.91	0.99	0.99	1.02	—	—	—
Mexico	1.85	2.01	2.18	2.22	2.19	2.25	2.47	2.58 ^a	2.97	2.30	3.18	—
Nicaragua	1.10	1.26	1.59 ^a	1.55	1.63	1.38	1.11	2.06	2.64	2.42	2.84	—
Panama	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1.46	1.93	1.94	1.87	1.90	1.86	—	—
Argentina	n.a.	n.a.	0.69 ^a	1.19	1.34	1.39	1.50	1.87	2.95	3.01	1.88	—
Bolivia	0.46	0.46 ^a	0.47	0.49	0.53	0.59	0.51	0.40	0.37	0.26	0.28	—
Brazil	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	—	—	—	—	—	—	6.49	—
Chile	5.48	5.14	5.75	6.22 ^a	7.84	8.61	9.54	10.19	11.14	10.66	8.12	8.76
Colombia	0.92	1.06	1.73 ^a	1.72	1.75	1.93	1.93	1.93	2.03	—	—	—
Ecuador	1.21	1.14	1.31	1.09	1.16	1.45	1.43	1.45	1.53	1.52	1.33	—
Peru	3.42	3.83	4.29	4.24	4.25	4.77	5.19	5.66	5.43	5.35	—	—
Uruguay	3.08	3.56	4.21	4.91	4.62	4.43	4.43	5.68	6.10	5.40	4.55	4.58

— Not available.

n.a. Not applicable.

Note: Where revenues are shown before the introduction of a VAT, they represent general sales taxes.

a. First full year of VAT revenue, if the VAT was introduced after 1972.

Source: Government Finance Statistics and International Finance Statistics, International Monetary Fund, 1985.

From World Bank 1990 The Value Added Taxes in Developing Countries p.19

Nonmatching and Error in VAT Invoices, 1977-83

(thousands)

Item	Nonmatching (1)	Error (2)	Total processed (3)	Ratio (percent)	
				(1)/(3)	(2)/(3)
1977 (second half)					
Sales	1,566	1,944	34,128	4.6	5.7
Purchases	2,195	1,164	18,117	12.1	6.4
Total	3,761	3,108	52,245	7.2	5.9
1978					
Sales	1,596	2,342	71,017	2.2	3.3
Purchases	2,741	1,144	41,122	6.7	2.8
Total	4,337	3,486	112,139	3.9	3.1
1979					
Sales	911	1,394	64,780	1.4	2.2
Purchases	2,006	491	37,286	5.3	1.3
Total	2,917	1,885	102,066	2.8	1.8
1980					
Sales	554	673	40,891	1.3	1.6
Purchases	1,929	268	25,654	7.5	1.0
Total	2,483	941	66,545	3.7	1.4
1981					
Sales	443	334	58,324	0.8	0.6
Purchases	1,205	194	34,702	3.5	0.6
Total	1,648	528	93,026	1.8	0.6
1982					
Sales	397	188	58,057	0.7	0.3
Purchases	973	155	40,879	2.4	0.4
Total	1,370	343	98,936	1.4	0.3
1983					
Sales	431	240	65,773	0.6	0.4
Purchases	1,065	214	42,343	2.5	0.5
Total	1,496	454	108,116	1.4	0.4

Source: Korea, Ministry of Finance (1984b).

World Bank 1990 Value Added Taxations in Developing Countries, p.132

เอกสารอ้างอิง

- ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์ 2534 "โฉมหน้าใหม่ของภาษีทรัพย์สินในประเทศไทย" **วารสารเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์** ปีที่ 3 (สิงหาคม) หน้า 177-205
- ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์ 2533 "ภาษีมูลค่าเพิ่ม" **วารสารเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์** ปีที่ 3 (สิงหาคม) หน้า 177-205
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2534 "ข้อเสนอแนะการปฏิรูประบบภาษีอากรของไทย วิจารณ" **วารสารเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์** 3 ธันวาคม 437-444.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2536 "วิเคราะห์รายจ่ายบริโภคของภาคเอกชน ระบบอุปสงค์ ดัชนีค่าครองชีพที่แท้ และการวิเคราะห์สวัสดิการ" **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์** ฉบับหน้า
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2536 "รายจ่ายบริโภคและลงทุนของภาครัฐบาล 2513-2533" บทความนำเสนอในการประชุมสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย โรงแรมอิมพีเรียล วันที่ 20 มกราคม 2536
- พนัส ลิ้มเสถียร และ สมชัย ฤชุพันธ์ 2534 "ข้อเสนอแนะการปฏิรูประบบภาษีอากรของไทย 2534 "วารสารเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์"
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์และ กัลยา อุดมวิทิต 2536 **มติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจ** ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ สิงหาคม 2531 - กุมภาพันธ์ 2534 โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันนโยบายศึกษา
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และ วิมลรัตน์ สุขเจริญ 2536 **การเปลี่ยนแปลงกฎหมายและมาตรการการคลังยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน มีนาคม 2534 - พฤษภาคม 2535** โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันนโยบายศึกษา
- สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี 2535 **งานของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (เล่มที่ 1) กรุงเทพฯ :** บริษัท เจพีเอ็มโปรเซส จำกัด
- ศิริพรรณ กิติประวัติ 2535 "ภาษีมูลค่าเพิ่มกับปัญหาที่เกิดขึ้น กรณีประเทศไทย" **วารสารเศรษฐกิจธนาคารกรุงเทพ** ปีที่ 24 มกราคม 2535, หน้า 9-14
- Atkinson, A.B. and Stiglitz, J.E. 1976 "The design of tax structure: direct versus indirect taxation," **Journal of Public Economics**, 6: 55-75.

- Atkinson, A.B. and Stiglitz, J.E. 1980 **Lectures on Public Economics**, New York: McGraw-Hill.
- Diamond, Peter A. and Mirlees, James A. 1971 "Optimal taxation and public production I: production efficiency," **American Economic Review**, 61:8-27.
- ESCAP, United Nation 1983 The Integration of Tax Planning into Development Planning in the ESCAP Region, Development Papers No.3.
- Feldstein, Martin 1976 "On the theory of tax reform," **Journal of Public Economics**, 6: 77-104.
- Gillis, Malcolm eds. **Lessons from Fundamental Tax Reform in Developing Countries**, Durham, N.C.: Duke University Press.
- Haig, R.M. 1921 **The Federal Income Tax**, New York: Columbia University Press.
- Harberger, Arnold C. 1990 "Principles of taxation applied to developing countries: what have we learned?" in **World Tax Reform: Case Studies of Developed and Developing Countries**, eds. by M.J. Boskin and C.E. McLure Jr. , San Francisco: International Center for Economic Growth.
- Jenkins, Glenn P. 1991 "Tax reform: lessons learned," in **Reforming Economic Systems in Developing Countries**, eds. by Dwight H. Perkins and Michael Roemer, Harvard Studies in International Development, Harvard University Press, pp.294-311.
- Kay, John A. and Davis, Evan H. 1990 "The VAT and services," in **VALUE ADDED TAXATION IN DEVELOPING COUNTRIES**, eds. by M. Gillis, et al.
- Latham, R.S., P.S. Griffith, Sol Dubrooff, and D.R. Monck 1983 **Problems of Tax Administration in Thailand**, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, mimeograph, 62pp.

- Lin, Chuan 1990 "Taiwan" The conference on **"The Political Economy of Tax Reform"** Seoul, Korea.
- Mayshar, Joram 1990 "On measures of excess burden and their application," **Journal of Public Economics**, 43: 263-89.
- Mirlees, J.A. 1971 "An exploration in the theory of optimal income taxation," **Review of Economic Studies**, 38: 175-208.
- Mirlees, J.A. 1986 "Theory of optimal taxation," in **Handbooks of Mathematical Economics**, Vol. III, eds. by K.J. Arrow and M.D. Intriligator, Amsterdam: North-Holland. 71
- Musgrave, Richard A. 1985 "A brief history of fiscal doctrine," in **Handbooks of Public Economics**, Vol.1, eds. by A.J. Auerbach and M. Feldstein, Amsterdam: North-Holland.
- Musgrave, R.A. and Musgrave, N. 1984 **Public Finance : Theory and Practice**, New York: McGraw-Hill.
- Pechman, Joseph E. ed. 1987 **World Tax Reform**, Washington D.C.: Brookings Institution.
- SGATAR 1983 The 13th Meeting of the Study Group on Asian Tax Administration and Research SGATAR : Report of the Proceedings, 14-20 November 1983, Bangkok, Thailand
- Simons, H.C. 1938 **Personal Income Taxation**, Chicago: University of Chicago Press.
- Stern, Nicholas H. 1987 " " in **Theory of Tax Reform in Developing Countries**, eds. by N.H. Stern and A.B. Atkinson, Oxford: Oxford University Press for the World Bank.
- Tiebout, Charles M. 1956 "A pure theory of local expenditures," **Journal of Political Economy**, 64 (October), 416-24.

World Bank 1991 **Lessons of Tax Reform**, Washington, D.C.

World Bank 1990 **Value Added Taxations in Developing Countries**

Wira Wimoniti 1961 Historical Patterns of Tax Administration in Thailand,
Thammasat University, Institute of Public Administration.

การปฏิรูปการใช้จ่ายของรัฐบาล

โดย

ศ.ดร.ไกรยุทธ ธีรยานันท์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ 2536

เรื่อง

"ปฏิวัติการคลังเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจ"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

17-18 มีนาคม 2536

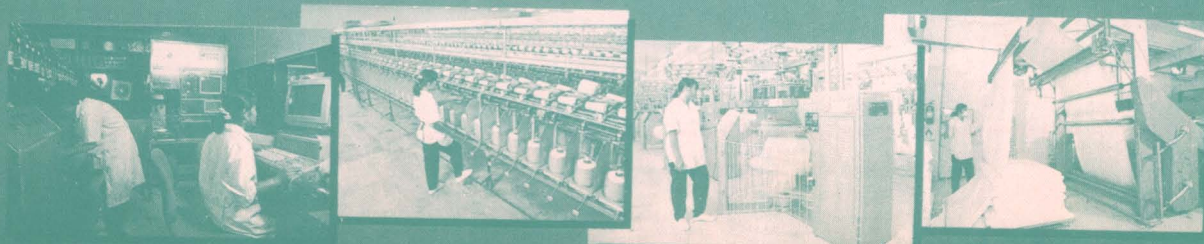
WE OFFER OUR BEST FOR YOUR BEST.

**QUALITY PILE FABRICS
WITH MODERN
AND COMPLETE PRODUCTION LINE**



JONG STIT CO.,LTD.

26 Mou 7, Suksawat Road, Prapradaeng, Samudprakarn 10130, THAILAND.
Tel. 4634001-4, 4634008-9 Fax : (662) 4634000 Tlx : 84374 JSTIT TH.



แนวการปฏิรูปการใช้จ่ายของรัฐ สำหรับทศวรรษ 2536–2546

1. กล่าวนำ
2. จุดมุ่งหมายของรายจ่ายรัฐ : กรอบคิดเพื่อการวิเคราะห์
 - 2.1 จุดมุ่งหมายของรายจ่ายรัฐ : ภาพสรุป
 - 2.2 นโยบายรัฐบาล กับจุดหมายและวัตถุประสงค์ของรัฐ
 - 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะของรายจ่ายรัฐ และการตอบสนองนโยบายรัฐบาล
 - 2.4 เกณฑ์รายจ่ายรัฐ : ระดับจุลภาค
 - 2.5 เกณฑ์รายจ่ายรัฐ : ระดับมหภาค
 - 2.6 ประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจ
3. การใช้จ่ายของรัฐในอดีตและปัจจุบัน : ลักษณะและประเด็นปัญหา
 - 3.1 การใช้จ่ายของรัฐในภาพรวม
 - 3.2 การใช้จ่ายของรัฐระดับด้านและเฉพาะกิจกรรม
 - 3.3 ประเด็นปัญหา
 - 3.4 รายจ่ายภาษี
 - 3.5 เงินคงคลัง
4. เรื่องหลัก ๆ ที่ควรปฏิรูปในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน
 - 4.1 การปรับปรุงวิธีการกำหนดนโยบายงบประมาณ
 - 4.2 การจัดสรรงบประมาณตามแผนงาน และการปรับปรุงการจัดทำ
“โครงสร้างแผนงาน”
 - 4.3 การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายโดยเน้นการวิเคราะห์ “ผล”
 - 4.4 การเพิ่มความสำคัญของ “การประเมินผล”
 - 4.5 การฉายภาพงบประมาณหลายปี
 - 4.6 การจัดระบบ “งบประมาณจังหวัด” ใหม่
 - 4.7 การกำหนดบทบาทด้านงบประมาณของผู้บริหารระดับสูงในส่วนราชการ

- 4.8 การเพิ่ม ‘ความพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ’
- 4.9 การพัฒนาหน่วยงานด้านนโยบายและงบประมาณของรัฐสภา
- 5. ความสำเร็จของการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และความจำเป็นของการปรับปรุง
 - ระบบราชการ
 - ตาราง
 - เชิงอรรถ
 - เอกสารอ้างอิง

แนวการปฏิรูปการใช้จ่ายของรัฐ สำหรับทศวรรษ 2536-2546

ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์
อาจารย์ประจำ
คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. กล่าวนำ

ภาครัฐบาลในประเทศต่างๆ ทั่วโลกขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ. ภาพสะท้อนของการขยายตัวของภาครัฐ ก็คือการใช้จ่ายของภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยภาครัฐบาลและภาครัฐวิสาหกิจ รวมตลอดจนภาคอื่นๆ ในกำกับของรัฐ ที่ไม่อาจจัดอยู่ในสองภาคแรก (เงินกองทุนต่างๆ เช่น กองทุนประกันสังคม เป็นต้น). การใช้จ่ายของรัฐเมื่อพิจารณาในรอบเวลาหนึ่งปี ก็เป็นเรื่อง ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีแต่จะขยายตัวยิ่งขึ้น และไม่มีท่าทีที่จะหยุดยั้งได้ โดยเฉพาะ ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย (Lindauer and Velenchik 1992) จนกระทั่งเกิด กระแสด้านการขยายตัวของภาครัฐในแนวความคิดของ “การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมรัฐ” (privatization) (ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์ 2533).

สภาพของประเทศไทยก็ไม่แตกต่างไปจากปรากฏการณ์เช่นที่กล่าวถึงข้างต้นมากนัก. แต่ความกังวลที่ว่า ภาครัฐของไทยอาจใหญ่เกินไปไม่ปรากฏเด่นชัด เนื่องจากการนำเสนอตัวเลข การใช้จ่ายของภาครัฐนั้น จะเป็นการเน้นการใช้จ่ายส่วนที่เป็นรายจ่ายของภาครัฐบาล (ซึ่งรวม เงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่ง) เท่านั้น โดยไม่มีการรวมรายจ่ายประจำปีของภาครัฐ วิสาหกิจ และกองทุนต่างๆ รวมทั้งการใช้จ่ายของรัฐบาลที่เจือจุนโดยเงินกู้จากต่างประเทศ ทำให้ภาครัฐของไทยไม่ใหญ่โตจนน่าวิตกกังวล. ถึงกระนั้นก็ตาม ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลไทย ก็เป็นประเด็นที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เสมอ. แนวคิดเกี่ยวกับ “การแปรรูปกิจกรรมรัฐให้เป็นเอกชน” หรือ “การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ” จึงได้รับความสนใจในบริบทเช่นนี้. ประเด็นเกี่ยวกับระดับการใช้จ่ายประจำปีของรัฐบาลก็ได้รับ ความสนใจเช่นเดียวกัน แต่ความกังวลไม่ได้อยู่ที่ตัวมูลค่ารายจ่ายเอง แต่มุ่งไปจุดที่ว่า ระดับ รายจ่ายนั้นๆ อยู่ใน

วิสัยที่จุนเจือโดยระดับรายได้ที่รัฐบาลสามารถจัดเก็บได้ในรอบปีเดียวกันได้หรือไม่.

ข้อเขียนนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอแนวทางการปรับปรุงกระบวนการที่ใช้กำหนดรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล เพื่อเป็นมาตรการหนึ่งที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้จ่ายในภาครัฐบาล และเพิ่มประโยชน์ที่ประชาชนเจ้าของประเทศจะพึงได้รับจากการใช้จ่ายรัฐ. ข้อเสนอแนะที่เสนอในที่นี้เน้นเฉพาะประเด็นหลักๆ ที่เชื่อว่ามีส่วนสำคัญในการเพิ่มคุณภาพรายจ่ายรัฐ (public expenditure).

และข้อเสนอแนะเหล่านี้ มีรายละเอียดในระดับหนึ่ง แต่อาจไม่สามารถนำไปดำเนินการได้ทันที เนื่องจากความตั้งใจของผู้เขียนอยู่ตรงที่ต้องการชี้ให้เห็นความสำคัญของจุดต่างๆ ที่มีต่อการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐ เพื่อให้เป็นที่ตระหนักและได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจและหน้าที่ในด้านนี้ เมื่อความสนใจได้บังเกิดขึ้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น ก็คงจะติดตามมา.

2. จุดมุ่งหมายของรายจ่ายรัฐ : กรอบคิดเพื่อการวิเคราะห์

เพื่อให้ข้อวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐ มีความเป็นระบบ และสอดคล้องกันและกัน จะได้กล่าวถึง "จุดมุ่งหมายของรายจ่ายรัฐ" ในเรื่องต่างๆ เสียก่อน. นอกจากนี้ จะได้กล่าวถึง "เกณฑ์รายจ่ายรัฐ" เพื่อแจกแจงประเด็นที่ควรพิจารณาเมื่อวิเคราะห์ คุณภาพของรายจ่ายรัฐ'.

2.1 จุดมุ่งหมายของรายจ่ายรัฐ : ภาพสรุป

การใช้จ่ายของรัฐบาล ก็เพื่อตอบสนองความต้องการอันหลากหลายของประชาชน ความต้องการเหล่านี้มีทั้งที่ประชาชนเป็นผู้เรียกร้องเอง หรือที่รัฐบาลสรุปแล้วว่าประชาชนสมควรมีความต้องการดังกล่าว. ความต้องการอันหลากหลายเหล่านี้ นิยมจำแนกในลักษณะกว้าง ผ่านการกำหนดบทบาทหรือหน้าที่ของภาครัฐ (รัฐบาล). บทบาทเหล่านี้ประกอบด้วย (1) การจัดสรรทรัพยากร (allocation) (2) การรักษาเสถียรภาพ (stabilization) (3) การกระจายรายได้ (distribution) และ (4) การพัฒนาและการสร้างความเจริญ (growth and development).

ภารกิจหลักเหล่านี้เป็นจุดหมาย (goal) และวัตถุประสงค์ (objective) รวมทั้งเป้าหมาย (target) ที่รัฐบาลสามารถกำหนดขึ้นมาเพื่อการดำเนินงานภายในกรอบเวลาหนึ่ง ซึ่งมักจะเป็นช่วงหนึ่งปี (ผ่านกระบวนการงบประมาณ) หรือช่วงห้าปี (ผ่านกระบวนการวางแผน). ในเชิงภาพรวม จุดหมายและวัตถุประสงค์มีสาระในลักษณะกว้าง

แต่ก็สามารถแจกแจงเป็นจุด หมายและวัตถุประสงค์ปลีกย่อยลงไปอีก โดยผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการในรอบของภารกิจหลักข้างต้น. ภารกิจหลักเหล่านี้พร้อมด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นส่วนประกอบก็คือ ภารกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลดำเนินการตลอดเวลาหนึ่งปีหรือเป็นประจำ จนประชาชนรู้สึกคุ้นเคยกับกิจกรรมเหล่านั้น.

2.2 นโยบายรัฐบาล กับจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของรัฐ

จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของรัฐเช่นที่กล่าวถึงข้างต้น ในแง่หนึ่งแล้ว ก็เป็นกรอบใหญ่สำหรับกำหนดบทบาทและหน้าที่ของรัฐบาล. แต่ภายในช่วงเวลาหนึ่ง (เช่น 1 ปี) หรือในช่วงเวลาที่รัฐบาลมีอำนาจปกครองประเทศ รัฐบาลจะมีการกำหนดรายละเอียดสิ่งที่จะต้อง การดำเนินการภายในรอบเวลาดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของบ้านเมืองทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในช่วงเวลานั้นๆ. การกำหนดแนวทางกำกับการเลือกกิจกรรม ต่าง ๆ ที่พึงดำเนินการโดยส่วนราชการในนามของรัฐบาล ก็คือการกำหนด “นโยบายรัฐบาล” หรือ “นโยบายสาธารณะ” (public policy).

หากจำกัดขอบเขตของนโยบายรัฐบาล จากทัศนะของเศรษฐศาสตร์ (เพื่อประโยชน์ของการวิเคราะห์ในข้อเขียนนี้) ก็กล่าวได้ว่า ไม่ว่า นโยบายรัฐบาล จะมีสาระอะไร นโยบายเหล่านี้จะสามารถเชื่อมโยงเข้าไปหาจุดมุ่งหมายหลักทั้งสี่ที่ได้นำเสนอไปแล้ว. ดังนั้นการ วิเคราะห์นโยบายรัฐบาล จึงไม่อยู่ที่การประเมินว่านโยบายรัฐบาลสอดคล้องกับภาระหน้าที่ของ รัฐบาลหรือไม่ แต่อยู่ที่การประเมินว่า นโยบายรัฐบาลนั้นๆ เหมาะสมหรือไม่ ภายในบริบทของ สถานการณ์บ้านเมืองในขณะที่น่านโยบายนั้นๆ ไปดำเนินการ.

แต่ปัญหาของการวิเคราะห์ความเหมาะสมของนโยบายรัฐบาล ก็คือ ความสับสนใน ความหมายของคำว่า “นโยบาย”. โดยอิทธิพลของรัฐศาสตร์และความเคยชินที่ใช้คำนี้กันอย่างไม่ รัดกุม นโยบายรัฐบาล ก็คือ สิ่งที่รัฐบาลทำ (หรือดำริจะทำ). ในกรณีนี้ การประเมินความเหมาะสม ก็แจกแจงลงไปกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการ (หรือจะดำเนินการ) ซึ่งมีกิจกรรมหลากหลาย ให้ประเมินกันเป็นสัดส่วนกับขนาดของภาครัฐในประเทศนั้นๆ. แต่ปัญหามักอยู่ตรงที่ว่า นโยบายของรัฐบาล มักสื่อความถึง กิจกรรมที่มีผลปลายทางที่ไม่มีใครค้านได้ เช่น “นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรไทย” “นโยบายเพิ่มรายได้ของคนยากจน” “นโยบายสร้างความมั่นคงให้แก่ ประเทศ” “นโยบายรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน” ฯลฯ. เป็นการยาก ที่จะประเมินว่า นโยบายเหล่านี้ไม่เหมาะสม ผู้ที่คัดค้านนโยบายเช่นนี้ คงเป็นคนที่ “สติเสีย” เป็นแน่. ในภาวะเช่นนี้ จึงไม่น่า

แปลกใจที่นักการเมืองและพรรคการเมืองในฤดูหาเสียงเพื่อได้รับ การเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาล จึงมีนโยบายที่คล้ายกัน และไม่มีผู้ใดสามารถกล่าวว่า นโยบาย เหล่านั้นเป็นนโยบายที่ไม่เข้าท่า.

ประเด็นที่ต้องการนำเสนอในที่นี้ คือ การวิเคราะห์ความเหมาะสมของนโยบายรัฐบาลควรยึดคำว่า “นโยบายรัฐบาล” ในความหมายเป็น “แนวทาง” หรือ “แนวปฏิบัติ” ที่รัฐบาล (จะ) นำมาใช้ในการปกครองประเทศในด้านต่างๆ หรือในการแก้ปัญหาหนึ่ง ๆ. เมื่อเป็นแนว ทางหรือแนวปฏิบัติแล้ว จะทำให้มีการพ่วงเรื่องของจุดหมายและวัตถุประสงค์ รวมทั้ง เป้าหมาย ที่แนวทางหรือแนวปฏิบัตินั้นๆ ต้องการบรรลุผล. ในขณะเดียวกัน เมื่อเป็นแนวทางหรือแนวปฏิบัติแล้ว ก็ทำให้ต้องคำนึงถึงกิจกรรมที่ต้องดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวทางหรือแนวปฏิบัตินั้นๆ. การใช้ ความหมายของ “นโยบาย” ในลักษณะนี้ช่วยทำให้การกำหนดประเด็น และการวิเคราะห์ความ เหมาะสมของนโยบายได้อย่างถูกต้อง อาทิ เช่น นโยบายรัฐบาลนโยบายนั้น สามารถทำให้รัฐบาล บรรลุผลที่ต้องการ (สื่อความโดยจุดหมาย/วัตถุประสงค์/เป้าหมาย) ได้หรือไม่ ได้มากน้อยเพียงใดกิจกรรมต่างๆ ที่ทำ/เสนอทำ (ที่มาในรูปของแผนงาน/งาน/โครงการ) สอดคล้องกับนโยบาย รัฐบาลสำหรับปัญหา นั้นๆ หรือความต้องการของประชาชนในเรื่องนั้นๆ².

ความเข้าใจเช่นนี้ สามารถสื่อความในระบบคิดตามแนวที่ 1 (ตารางที่ 1) หรือในแนวที่ 2. แนวที่ 1 เป็นแนวที่พบกันมากในข้อเขียนด้านการวางแผน ส่วนแนวที่ 2 เป็นแนวที่พบ กันในวิชาการด้านนโยบายศาสตร์ (policy science) แต่มักไม่มีการใช้กันอย่าง เป็นระบบ. การจะเลือกแนวคิดแนวใด คงขึ้นอยู่กับความเคยชินเป็นหลัก แต่ประเด็นที่ ต้องการย้ำ คือ เมื่อกล่าวถึงนโยบายรัฐบาล จะต้องคำนึงเสมอว่า นโยบายของรัฐบาล นั้น มีจุดหมาย/วัตถุประสงค์/เป้าหมาย อะไรและ แผนงาน/งาน/โครงการที่ทำ/จะทำนั้น สอดคล้องกับนโยบายนั้นๆ ของ รัฐบาลหรือไม่.

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะของรายจ่ายรัฐและการตอบสนองนโยบายรัฐบาล

กิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลนั้น จะเป็น กิจกรรมที่ต้องเกี่ยวพันกับการใช้จ่ายในระดับหนึ่ง โดยเกือบไม่มีข้อยกเว้น. แม้กิจกรรมนั้น จะเป็นเพียง การประกาศใช้กฎระเบียบชุดหนึ่งให้ประชาชนปฏิบัติตามกิจกรรมนั้นก็ต้องมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น ผ่านกระบวนการบังคับ (enforcement). ดังนั้น การตอบสนองนโยบายรัฐ

บาลในท้ายที่สุดจะ ปรากฏออกมาในรูปของ ทรัพยากร ที่ต้องทุ่มเทเพื่อให้ “ผล” ที่นโยบาย นโยบายนั้นต้องการ บังเกิดขึ้นตามที่คาดหวังเอาไว้. แม้ว่าลักษณะของกิจกรรมเอง มี ส่วนสำคัญในการกำหนดระดับค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องใช้ ทั้ง ๆ ที่กิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่ สนองนโยบายของรัฐบาลที่มีความสำคัญรอง ๆ ลงไป แต่ส่วนใหญ่แล้ว ระดับทรัพยากร หรือค่าใช้จ่ายเพื่อตอบสนองนโยบายหนึ่ง ๆ จะสื่อความสำคัญ (โดยเปรียบเทียบ) ที่ รัฐบาลให้กับความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายนั้น ๆ.

ดังนั้น ลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาลจึงสามารถใช้สื่อประเภทของนโยบายที่ รัฐบาลสนใจดำเนินการ และความสำคัญ (ความตั้งใจ) ของรัฐบาลที่จะดำเนินการตาม นโยบายนั้น ๆ. ลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาลเอง ก็สามารถชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลนิยมบริหาร ประเทศด้วย “ปาก” หรือด้วย “การกระทำ”.

แต่ระดับความสำคัญหรือความตั้งใจของรัฐบาลที่จะทำให้ผลที่นโยบายนั้น ๆ ต้องการซึ่งสื่อโดยจำนวนทรัพยากรที่รัฐบาลทุ่มเทให้ นั้น ก็ไม่ประกันความสัมฤทธิ์ผลของ นโยบายนั้น ๆ เสมอไป ทั้งนี้สุดแล้วแต่ความเหมาะสมของกิจกรรมที่เลือกทำเพื่อ ตอบสนองนโยบายนั้น ๆ และ ประสิทธิภาพของการดำเนินงานในกิจกรรมนั้น ๆ.

ดังนั้น การตอบสนองนโยบายรัฐบาล จึงไม่อาจพิจารณาจากระดับทรัพยากร ที่รัฐบาลทุ่มเทให้แก่โยบายนั้น ๆ เพียงประการเดียว. ประเด็นที่สมควรพิจารณาประกอบ ด้วยเสมอก็คือ ประเภทของกิจกรรมที่เลือกดำเนินการเพื่อตอบสนองนโยบายนั้น ๆ และ ประสิทธิภาพของการ ดำเนินงานของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ.

รูปแบบและลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาล เมื่อพิจารณาในรอบเวลาหนึ่งปี ในกรณีของประเทศไทยสามารถวิเคราะห์ได้จากระดับและลักษณะของงบประมาณ รายจ่ายประจำปี. ความจริงจังของรัฐบาลที่ดำเนินงานตามนโยบายที่สัญญาไว้กับประชาชน หรือความตั้งใจตอบสนองนโยบายรัฐบาล ก็สามารถพิจารณาจากระดับและลักษณะของ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้เช่นกัน.

เมื่อพิจารณาในรอบของการจัดทำ และจัดสรรงบประมาณประจำปี นโยบาย ที่รัฐบาลดำเนินการ ก็กระต่อนออกมาในรูปของ “นโยบายงบประมาณ” (budget policy). นโยบายงบประมาณที่ได้รับความสนใจและมีการวิเคราะห์อยู่เสมอ คือ นโยบายงบประมาณ ที่สะท้อนโดยภาวะดุลงบประมาณที่ปรากฏในรูปใดรูปหนึ่ง ดังนี้ : งบประมาณสมดุล งบประมาณเกินดุล และงบประ มาณขาดดุล³.

นโยบายงบประมาณในระดับนี้ เป็นนโยบายงบประมาณระดับมหภาค จัดเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลในการตอบสนองเจตนารมณ์ของประชาชน ที่ต้องการเห็นระบบเศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพทั้งในด้านการเงินและด้านวัฏจักรเศรษฐกิจ และที่ต้องการเห็นความจำเริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในอัตราสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้. การที่รัฐบาลตอบสนองความต้องการ การส่วนนี้ของประชาชนได้ดีมากน้อยเพียงใด สะท้อนถึงความสามารถของรัฐบาลในการจัดการกับระบบเศรษฐกิจ การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในภาพรวม และการประสานความสมดุลในการตอบสนองความต้องการทั้งสองประเภท ซึ่งมีลักษณะที่ขัดแย้งกันในตัว. เมื่อเชื่อมโยงกับหน้าที่หลักของ รัฐแล้ว นโยบายงบประมาณระดับมหภาคนี้ ก็คือ การทำหน้าที่ของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลด้านการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ และในด้านการพัฒนาประเทศและการสร้าง ความจำเริญเติบโตให้แก่ระบบเศรษฐกิจนั่นเอง.

นโยบายงบประมาณระดับจุลภาค หรือนโยบายงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับส่วนประกอบของงบประมาณ เป็นนโยบายรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพการดำรงชีวิต สภาพของการประกอบอาชีพ ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งที่เกี่ยวกับการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ ฯลฯ นโยบายส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บ (เพิ่ม/ลด) ภาษีประเภทต่างๆ และรายได้อื่นๆ รวมทั้งนโยบายส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดของการกู้หนี้ยืมสินเพื่อประโยชน์ของการใช้จ่ายของรัฐ.

ภายในกรอบของการจัดทำงบประมาณประจำปี นโยบายงบประมาณระดับจุลภาคนี้ กลับไม่ได้รับความสนใจจากผู้รู้และนักสังเกตการณ์ด้านงบประมาณ เหมือนเช่นกรณีของนโยบายงบประมาณระดับมหภาค. ความสนใจอาจมีอยู่บ้างในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหนี้สาธารณะ ซึ่งมักเป็นผลพวงของความสนใจที่มีต่อนโยบายงบประมาณระดับมหภาค โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลตกลงใช้งบประมาณแบบขาดดุล. ความสนใจในส่วนนี้มุ่งไปที่ความวิตกกังวลกับภาวะเงินเฟ้อที่จะบังเกิดขึ้น เมื่อมีการหาเงินมาชดเชยส่วนของงบประมาณรายจ่ายที่ขาดดุลในปีนั้น.

การขาดความสนใจในนโยบายงบประมาณระดับจุลภาคนี้ คงเนื่องมาจากรายละเอียดของรายจ่าย ซึ่งมีมากมายจนพันวิสัยที่จะเจาะลึกลงไปได้ เมื่อพิจารณาถึงทรัพยากรเวลาที่ต้องใช้ สำหรับการเชื่อมโยงรายละเอียดของรายจ่าย และการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลเอง ก็เป็นเรื่องที่กระทำได้ยากมากเมื่อข้อมูลเกี่ยวกับรายจ่ายรัฐที่มีอยู่ (เช่นในเอกสารงบประมาณ) ก็ไม่เอื้อประโยชน์ในการนี้แต่อย่างใด. ส่วนเรื่องของภาษีและ

รายได้อื่น ตลอดจนหนี้สาธารณะ ก็มีใช้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการงบประมาณประจำปี ในกรณีของประเทศไทย. ดังนั้นข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดของกิจกรรมที่ดำเนินการใน ด้านภาษี รายได้อื่น และหนี้สาธารณะ จึงไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณประจำปี.

โดยสรุป นโยบายงบประมาณระดับจุลภาคนี้ เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ บทบาทของรัฐในการจัดสรรทรัพยากร การพัฒนาและการสร้างความเติบโตทาง เศรษฐกิจของประเทศ และการกระจายรายได้ใหม่. พิจารณาในแนวนั้นแล้ว นโยบายงบ- งบประมาณระดับจุลภาค ก็มีความสำคัญ พอๆ กับนโยบายงบประมาณระดับมหภาค. นโยบายทั้งสองระดับรวมกัน ทำให้รัฐบาลสามารถทำหน้าที่ตามบทบาทหลักทั้งสี่ประการ ของรัฐได้สมบูรณ์.

ความสำคัญในการแยกแยะนโยบายงบประมาณออกเป็นสองส่วนหลักๆ ซึ่ง ประกอบด้วย นโยบายงบประมาณระดับมหภาค และระดับจุลภาค มีส่วนเพิ่มประสิทธิภาพ ของการวิเคราะห์ และการตรวจสอบความเหมาะสมของการจัดทำและจัดสรรงบประมาณ ประจำปีเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะเหตุผลที่ว่า แม้นโยบายงบประมาณระดับมหภาคจะถูก ต้องหรือเหมาะสม แต่การใช้จ่ายของ รัฐในระดับจุลภาค (นั่นคือลงไปในระดับแผนงาน/งาน/ โครงการ) อาจไม่สอดคล้องกับนโยบาย รัฐบาลที่แถลงไว้ หรือการใช้จ่ายขาดประสิทธิภาพ ในการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น ทำให้ประชาชน ไม่ได้รับประโยชน์ในระดับที่ควรได้ จากรายจ่ายรัฐ ซึ่งเป็นเงินจำนวนหลาย ๆ แสนล้านบาทในปีหนึ่ง ๆ (และจะเป็นเงินจำนวน มากขึ้นเป็นลำดับตามระดับพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทย). การแยกแยะนโยบาย งบประมาณในลักษณะนี้ จะช่วยเพิ่มพูนความสำคัญและความสนใจที่มีต่อความเหมาะสม ขององค์ประกอบในรายจ่ายรัฐ เมื่อพิจารณาในระดับกิจกรรม.

2.4 เกณฑ์รายจ่ายรัฐ : ระดับจุลภาค

การใช้จ่ายของ รัฐในส่วนขององค์ประกอบหรือในระดับกิจกรรม (แผนงาน/ งาน/โครงการ)⁴ จะเหมาะสมหรือไม่ สามารถวิเคราะห์หรือประเมินได้จากมิติต่างๆ. ใน ที่นี้ใคร่ขอเสนอมิติที่ใช้พิจารณา หรือ “เกณฑ์รายจ่ายรัฐ” ระดับจุลภาค ดังนี้

(1) การมี “ประสิทธิผล” (effectiveness) หมายถึง การทำสิ่งที่ควรต้องทำ กล่าวคือ ทำกิจกรรมที่บังเกิด “ผล” ตรงตามที่ต้องการ. กล่าวเฉพาะในกรณีที่วิเคราะห์อยู่นี้ คือ การใช้จ่ายทำกิจกรรมที่จะให้ “ผล” ตรงตามที่นโยบายได้กำหนดไว้.

(2) การมี “ประสิทธิภาพ” (efficiency) หมายถึง การทำกิจกรรมหนึ่งให้ เกิดผลสูงสุด โดยเสียค่าใช้จ่ายจำนวนหนึ่งทีจัดสรรให้ หรือ การทำกิจกรรมนั้นให้เกิดผล

ระดับหนึ่ง ที่กำหนดให้แล้วด้วยค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด.

(3) การมี “ความเป็นธรรม” (equity) หมายถึง การทำกิจกรรมหนึ่งโดยกระจาย “ผล” ที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการให้บริการนั้นอย่างทั่วหน้ากัน หรือเท่าเทียมกันตามกติกาที่กำหนดไว้.

ความจำเป็นที่จะต้องย้าเกณฑ์รายจ่ายรัฐ ทั้ง 3 พร้อม ๆ กันและตามลำดับนั้นก็ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐบาลอาจใช้จ่ายทำกิจกรรมที่ไม่ควรทำ. “ผล” ที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลที่ไม่ต้องการโดยปริยาย. แม้จะได้ผลมากมายเพราะการทำงานที่มี “ประสิทธิภาพ” ก็ไม่เป็นที่พอใจแต่อย่างใดนับเป็นการสูญเสียเปล่า (waste) ทรัพยากรทั้งก่อนที่ใช้ไปกับการทำกิจกรรมนั้น. การย้าการมี “ประสิทธิผล” ก่อนจึงจำเป็น. เมื่อทำกิจกรรมที่ควรทำแล้ว ก็ควรต้องทำกิจกรรมนั้นอย่างมี “ประสิทธิภาพ” คือได้ “ผล” สูงสุดเมื่อใช้จ่ายงบประมาณจำนวนที่จัดสรรให้. เมื่อทำกิจกรรมที่ควรทำแล้ว และได้ผลสูงสุด ผลที่ได้รับก็สมควรกระจายให้แก่ผู้สมควรได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงกัน เพื่อความเป็นธรรม ไม่ใช่กระจุกตัวอยู่กับคนจำนวนน้อยหรือในวงแคบเท่านั้น.

เกณฑ์รายจ่ายรัฐชุดนี้สามารถใช้กับการวิเคราะห์การใช้จ่ายของรัฐในรอบของงบประมาณประจำปี หรือจะวิเคราะห์การใช้จ่ายของรัฐในเชิงประวัติศาสตร์หรือในช่วงเวลาหนึ่งก็ได้. ประเด็นที่สนใจจากเกณฑ์รายจ่ายรัฐชุดนี้ ก็คือ เพื่อกำหนดบริบทของสภาพแวดล้อมทางด้าน เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในช่วงเวลาที่ใช้เป็นกรอบวิเคราะห์แล้ว การใช้จ่ายของรัฐในด้านต่าง ๆ และเรื่องต่าง ๆ นั้น มีประสิทธิผลหรือไม่อย่างไร เป็นการใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพจริง หรือหย่อนยาน และเป็นการใช้จ่ายที่ให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนโดยรวมและประชาชนในกลุ่มเป้าหมายมากน้อยเพียงใด.

2.5 เกณฑ์รายจ่ายรัฐ : ระดับมหภาค

การใช้จ่ายของรัฐ ในด้านและในเรื่องต่าง ๆ เมื่อรวมกันแล้ว ก็จะได้ยอดรายจ่ายรัฐในรอบเวลาที่วิเคราะห์. เมื่อเป็นเช่นนั้นมิติที่ใช้ประเมินรายจ่ายระดับจุลภาคควรใช้ได้เช่นกัน. อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณี ภาพรวมยอดของภาพย่อย ๆ ไม่จำเป็นต้องเป็นภาพรวมโดยการผนวกภาพย่อยเข้าด้วยกัน (The whole is not the sum of its parts) นั่นคือ ภาพรวมยอดเองมีอิทธิพลและมีผลกระทบต่อบรรยากาศเศรษฐกิจที่ไม่อาจวิเคราะห์จากการรวม ผลวิเคราะห์ที่ได้จากการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ.

ด้วยข้อสังเกตนี้ เกณฑ์รายจ่ายรัฐในระดับมหภาค ควรประกอบด้วย

(1) เกณฑ์ ‘ประสิทธิผล’ นั่นคือ งบประมาณระดับรวมในตัวเอง สอดคล้องกับ สภาพทางเศรษฐกิจ และฐานะการคลังของประเทศหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด. ความมีประสิทธิภาพเมื่อประเมินจากภาวะทางเศรษฐกิจ สามารถพิจารณาได้จากระดับแรงกระตุ้นที่ระบบเศรษฐกิจต้องการจากการใช้จ่ายรัฐ และอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจที่เป็นเป้าหมายของการใช้งบประมาณโดยไม่สร้างปัญหาทางด้านหนี้สาธารณะ และการระดมรายได้จากประชาชน. และ

(2) เกณฑ์ ‘ประสิทธิภาพ’ นั่นคือ การใช้จ่ายรวมของรัฐสามารถบรรลุเป้าหมายในทางด้านการขยายตัวโดยก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ เพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจในอัตราที่ต่ำที่สุด.

การมี ‘วินัยทางการคลัง’ เป็นหลักการที่ได้มีการกล่าวถึงเสมอเมื่อวิเคราะห์และวิจารณ์นโยบายงบประมาณระดับมหภาค. แต่การมีวินัยทางการคลัง เป็นสภาวะทางการคลังที่ไม่สามารถทำให้มีความหมายที่กระชับได้ หากไม่เชื่อมโยงกับเป้าหมายของการใช้งบประมาณ.

การมีวินัยทางการคลัง ไม่จำเป็นต้องสื่อความว่า งบประมาณรายจ่ายจะต้องเท่า กับประมาณการรายได้ หรือ การมีงบประมาณสมดุลเสมอไป ซึ่งดูจะเป็นความคิดของท่านผู้รู้กลุ่มหนึ่งที่มีแนวคิดแบบ ‘อนุรักษ์นิยม’ ด้านการคลัง (fiscal conservatism).

การมีวินัยทางการคลังในบางกรณี น่าจะสื่อความว่า งบประมาณรายจ่ายต่ำกว่าประมาณการรายได้ (คือมีงบประมาณแบบเกินดุล) ก็ได้ถ้าหากระบบเศรษฐกิจไม่ต้องการแรงกระตุ้นจากการใช้จ่ายของรัฐในระดับสูงกว่าเดิม (หรือเท่าเดิม) ไม่ใช่เมื่อเก็บภาษีได้มากเท่าใด ก็ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องใช้จ่ายภาษีที่เก็บได้ให้หมดไป. การวิเคราะห์ภาวะทางเศรษฐกิจอาจนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า รายได้จากภาษีที่เก็บได้มากนั้นสมควรเก็บไว้ในรูปของเงินคงคลังหรือนำไปใช้ปลดเปลื้องภาวะหนี้สินของประเทศ (โดยเฉพาะหนี้ต่างประเทศที่ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก) หรืออาจสมควรนำไปลดภาษีให้แก่ประชาชนในรูปต่าง ๆ ที่จะช่วยให้เกิดการออมในภาคเอกชนที่สูงขึ้นกว่าเดิม. แรงผลักดันการใช้จ่ายของรัฐแบบเพิ่มขึ้นเพียงเพื่อให้มีงบประมาณแบบสมดุล อาจนำไปสู่การใช้จ่ายรัฐที่ขาดประสิทธิผลและประสิทธิภาพพร้อม ๆ กันไปได้.

ในทำนองเดียวกันการใช้งบประมาณแบบขาดดุลก็ไม่ได้สื่อการขาดวินัยทางการคลังโดยอัตโนมัติ ดังที่นิยมสื่อความกัน. ระดับงบประมาณที่ขาดดุล จำนวนเงินที่ขาดดุล และวิธีการหาเงินมาชดเชยการขาดดุล เมื่อพิจารณาในกรอบของสภาพแวดล้อมทางด้าน

เศรษฐกิจ และฐานะ การคลังของประเทศ อาจเป็นลักษณะของการใช้นโยบายงบประมาณที่เหมาะสม และสื่อการมีวินัย ทางการคลังก็ได้. ดังนั้น การมีวินัยทางการคลัง สื่อความว่า รัฐบาลไม่ควรใช้จ่ายเกินความสามารถที่ฐานะการคลัง และระบบเศรษฐกิจจะแบกรับไว้ได้. การเกินหรือไม่เกินความสามารถนี้ วินิจฉัยได้จากดัชนีทางด้านเศรษฐกิจ นั่นคือ ข้อสรุปสุดท้าย คงต้องพิจารณาจากภาวะทางเศรษฐกิจ ด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้น. ดัชนีหนึ่งที่นิยมใช้กันก็คือ ภาวะเงินเฟ้อ นั่นเอง.

อย่างไรก็ตาม ข้ออภิปรายเช่นนี้ ไม่ได้สื่อข้อสรุปที่ว่า การขาดดุลงบประมาณหลาย ๆ ปีติดต่อกันเป็นสิ่งที่เหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพการมีวินัยทางการคลังเสมอไป. เป็นข้อยุติที่ยอมรับกันทั่วโลกแล้วว่า การใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล เป็นแนวโน้มของการขาดวินัยทางการคลังถ้าเป็นการขาดดุลที่ไม่สมเหตุสมผล และการขาดดุลหลาย ๆ ปี ติดต่อกันจะทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ การขาดเสถียรภาพทางการเงิน และการค้า และจะเกิดปัญหาการขาดเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้. สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นแม้กระทั่งในระบบเศรษฐกิจที่เจริญมากแล้วและมีฐานเศรษฐกิจที่มั่นคง. ข้อยุตินี้เป็นสิ่งที่พึงสังวรณในการประเมินนโยบายงบประมาณระดับมหภาค.

2.6 ปรัชญาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจ

การอภิปรายกรอบคิดในหน้าที่ผ่าน ๆ มา ยอมรับโดยนัยว่า รัฐบาลหรือภาครัฐเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับระบบเศรษฐกิจ เพราะมีการกิจบางประเภทที่ต้องเป็นหน้าที่ของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้. แต่แนวคิดกระแสใหม่ที่ครอบงำโลกเศรษฐกิจอยู่ในปัจจุบันนี้คือแนวคิด "การแปรรูปกิจ กรรมรัฐให้เป็นเอกชน" หรือ "การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ" (privatization) จัดเป็นแนวคิดที่มีคุณค่า และสมควรคำนึงถึงตลอดเวลาในการวิเคราะห์บทบาทของรัฐ. "การแปรรูป กิจกรรมรัฐให้เป็นเอกชน" ควรเป็นแนวคิดที่ผู้เป็นรัฐบาลและผู้ที่ยอมรับให้รัฐเป็นผู้แทรกแซงในกิจกรรมต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ พึงสังวรณอยู่เสมอ.

รัฐบาลควรยึดหลักปรัชญาในการแทรกแซงการทำงานของระบบตลาดที่ว่า ถ้าภาคเอกชน (รวมทั้งภาคประชาชนที่มาในรูป NGO และปัจเจกบุคคล) ทำได้ ควรปล่อยให้ทำหน้าที่ของภาคเอกชน. ถ้าการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่จำเป็น ก็ควรเป็น การกำหนดกติกา หรือกฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อการดำเนินงานของภาคเอกชนในลักษณะที่แข่งขันกันได้. และถ้ารัฐจำเป็นต้องจัดหาบริการบางอย่างให้แก่ภาคเอกชน รัฐไม่จำเป็นต้อง

ดำเนินการลงมือเอง ผลิตบริการเอง ถ้าสามารถจ้างวานให้เอกชนดำเนินการแทน. รัฐควรทำเองเฉพาะในสิ่งที่จำเป็นและภาคเอกชนดำเนินการเองไม่ได้. และเมื่อรัฐจะต้องดำเนินการเองแล้ว รัฐควรมีระบบที่ทำให้การดำเนินงานของภาครัฐบาล เป็นประโยชน์สูงสุดต่อระบบเศรษฐกิจและแก่ประชาชน นั่นคือ ระบบที่ประกัน ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมของการดำเนินงาน.

3. การใช้จ่ายของรัฐในอดีตและปัจจุบัน : ลักษณะและประเด็นปัญหา

เมื่อวิเคราะห์ภาพของรายจ่ายรัฐทั้งในระดับรวมและในระดับองค์ประกอบของรายจ่ายรัฐ โดยวิเคราะห์จากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปรากฏลักษณะของการใช้จ่ายในเชิงสรุปดังนี้

3.1 การใช้จ่ายของรัฐในภาพรวม

ระดับการใช้จ่ายของรัฐสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในจำนวนเต็ม แต่ละปีในช่วง 17 ปีที่ผ่านมา สัดส่วนรายจ่ายรัฐต่อผลิตภัณฑ์รวมของประเทศ จะขึ้น ๆ ลง ๆ ภายในกรอบ 1 - 2% ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะอัตราการขยายตัว/หดตัวของระบบเศรษฐกิจ. เมื่อพิจารณาเป็นปีต่อปี สัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นและลดลง แล้วขยับสูงขึ้น จากนั้นก็ลดลง สลับกันไป ปรากฏการณ์เป็นเช่นนี้ ทั้งเมื่อพิจารณาจากงบประมาณรายจ่าย และรายจ่ายจริงซึ่งเป็นตัวเลขหลังปีงบประมาณสิ้นสุดแล้ว (ตารางที่ 2 และตารางที่ 3). แม้ว่าสัดส่วนจะแตกต่างกันอันเป็นผลจากการใช้จ่ายจริงต่ำกว่าการใช้จ่ายที่จัดสรรให้ ในช่วง 5 ปีหลังสุดมีแนวโน้มในลักษณะที่ชัดเจนว่า งบประมาณรายจ่ายเป็นสัดส่วนที่เพิ่ม ขึ้นเรื่อย ๆ. ลักษณะขยายตัว (expansionary) เช่นนี้ เป็นลักษณะการจัดทำงานงบประมาณของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และเป็นลักษณะการจัดทำงานงบประมาณที่พึงกังวลหากการจัดทำงานงบประมาณ เช่นนี้หมายถึงการจัดทำงานงบประมาณแบบขาดดุลหลายปีติดต่อกัน (ดูประเด็น "วินัยทางการคลัง" ที่ได้ปรายไปแล้วในหน้าต้น ๆ).

ปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัดเจนอีกประการหนึ่ง คือ รายจ่ายรัฐในประเทศไทยเป็นสัดส่วนไม่สูงนักเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในโลก. ภาครัฐของไทยยังไม่ใหญ่โตจนเกินไป (โดยเปรียบเทียบ) ทั้งนี้เป็นผลมาจากความไม่พร้อมของรัฐบาลแต่ละยุคที่จะเพิ่มรายได้จากการเก็บภาษีเพื่อนำมาเจือจุนการใช้จ่ายของรัฐ (ดูตารางที่ 4). เมื่อรัฐบาลเร่งก็จะใช้วิธีการเพิ่มภาษีเพื่อเพิ่มระดับการใช้จ่าย รายจ่ายรัฐที่รัฐบาลพึงจะเพิ่มขึ้นจึง

ถูกจำกัดโดยความสามารถที่จะก่อหนี้สาธารณะทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งมีกฎหมายกำหนดเพดานการก่อหนี้ของรัฐบาล และรัฐบาลก็ไม่ได้ใช้อำนาจนี้อย่างเต็มที่ (ดูตารางที่ 5) เนื่องจากแรงกดดันของการมีวินัยทางการคลัง และประสบการณ์จากปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินและหนี้ทุกครั้งที่มีการใช้จ่าย “เกินตัว” (ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ 2534). พิจารณาในรอบนี้แล้ว การมีรายจ่ายรัฐเป็นสัดส่วนไม่ถึง (เช่น) 20% ของผลิตภัณฑ์รวมของประเทศ ก็ต้องจัดเป็นนิมิตหมายที่ดี โดยเฉพาะเมื่อไม่มั่นใจว่าการใช้จ่ายของรัฐในระดับแผนงาน/งาน/โครงการ เป็นการใช้จ่ายที่ให้ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม สัดส่วนการใช้จ่ายของรัฐหรือขนาดของภาครัฐที่เหมาะสมไม่มีสูตรตายตัว และไม่มีตัวเลขใดที่ควรยึดเป็นสรณะ. เกณฑ์วินิจฉัยระดับรายจ่ายรัฐที่เหมาะสม (และสัดส่วนของรายจ่ายรัฐต่อผลิตภัณฑ์รวมของประเทศโดยปริยาย) คงต้องพิจารณาจากสภาพทางเศรษฐกิจที่ดำรงอยู่ในประเทศเป็นสำคัญ (ดูการอภิปรายในหัวข้อ 2.4 ข้างต้น).

การใช้จ่ายรัฐเมื่อพิจารณาจากภาวะการขาดดุล สมดุล และเกินดุลของงบประมาณแผ่นดินในรอบปี ปรากฏว่า ในภาพรวมโดยเฉพาะในช่วงระยะหลังของทศวรรษ 2520 และระยะต้นของทศวรรษ 2530 การใช้จ่ายของรัฐเป็นการใช้จ่ายที่อยู่ในสภาพที่เหมาะสม. การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีสะท้อนถึงการมีวินัยทางการคลังของรัฐบาลไทย⁷. นักเศรษฐศาสตร์บางท่านได้สรุปว่าการมีวินัยทางการคลังที่สะท้อนออกมาในการจัดหางบประมาณประจำปีเป็นอิทธิพลของ “ขุนทางวิชาการ” หรือ “เทคโนแครต” ที่มีแนวคิดอนุรักษนิยมทางด้านการคลัง อันเป็นลักษณะที่ตรงข้ามกับ “นักการเมือง” ซึ่งนิยมการใช้จ่ายแบบเกินตัว⁸. และเมื่อไรก็ตามที่รัฐบาลไทยไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลเผด็จการหรือรัฐบาลประชาธิปไตย ตัดสินใจใช้จ่ายเกินตัว ปัญหาภาวะเงินเฟ้อ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด หนี้สาธารณะ ก็บังเกิดขึ้นทุกที. ยิ่งสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศไม่เอื้ออำนวย ปัญหาเหล่านี้ก็ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น (ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ 2534). ปรากฏการณ์เช่นนี้ช่วยย้ำเตือนความสำคัญของการมีวินัยทางการคลังในการกำหนดระดับงบประมาณรายจ่าย และสภาพของดุลงบประมาณ โดยเฉพาะในหมู่เทคโนแครตที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายงบประมาณระดับมหภาค และเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้การกำหนดนโยบายงบประมาณในภาพรวมในห้วงเวลาที่ผ่านมามีคุณภาพสูง. คุณภาพของการกำหนดนโยบายงบประมาณระดับมหภาคจะเป็นเช่นไรเมื่อประเทศไทยมีรัฐบาลเลือกตั้งติดต่อกันหลายปี เป็นสิ่งที่ต้องคอยจับตาต่อไป

มีข้อพึงสังเกตว่า แม้ในบริบทของรัฐบาลยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน การกำหนดนโยบายงบประมาณระดับมหภาคนี้ไม่น่าจะสร้างปัญหามากจนเกินไป แม้จะยอมรับว่าแนวคิดของนักการเมืองชอบการใช้จ่ายงบประมาณเป็นเครื่องมือหาเสียงและมักขาดวินัยทางการคลัง. ทั้งนี้เพราะกระบวนการกำหนดนโยบายงบประมาณระดับมหภาคนี้ เป็นกระบวนการที่อาศัยปฏิสัมพันธ์ระหว่าง 4 หน่วยงานหลัก (กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย) ซึ่งก็มีแนวโน้มที่จะคัดค้านกันและกัน และข้อคิดเห็นในประเด็นวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่เหมาะสมและภาวะดุลงบประมาณที่ต้องการกำหนด ก็สามารถทำให้โปร่งใสได้และปรากฏเป็นข่าวในสื่อมวลชนตลอดเวลา. ข้อคิดเห็นในประเด็นเหล่านี้ได้รับความสนใจจากภาคเอกชนและนักวิชาการ รวมทั้งผู้สนใจทั่วไป และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ข้อคิดเห็นในประเด็นเหล่านี้. ข้อขัดแย้งที่เกิดจากความคิดหลากหลายและข้อมูลพื้นฐานที่แตกต่างกัน และการตีความที่ไม่ตรงกัน เป็นหลักประกันให้ข้อสรุปในประเด็นนโยบายงบประมาณระดับมหภาคไม่ผิดเพี้ยนไปจากความต้องการหรือความคิดเห็นส่วนใหญ่ คุณภาพของนโยบายงบประมาณในระดับนี้จึงไม่น่าจะเลวร้ายไปกว่าที่เคยเป็นมา.

3.2 การใช้จ่ายของรัฐระดับด้านและเฉพาะกิจกรรม

ข้อสรุปในทำนองข้างต้นนี้อาจใช้ได้สำหรับคุณภาพของการใช้จ่ายเฉพาะด้าน และเฉพาะกิจรวม (แผนงาน/งาน/โครงการ) ได้ ตรงกันข้าม จุดด้อยคุณภาพของการใช้จ่ายของรัฐอยู่ที่รายจ่ายรัฐในระดับแผนงาน/งาน/โครงการ กล่าวคือ รายจ่ายรัฐจำนวนมากเป็นการใช้จ่ายในแผนงาน/งาน/โครงการที่บังเกิดผลที่ประชาชนไม่ต้องการหรือไม่บังเกิดผลอย่างเป็นเรื่องเป็นราวและถาวร. ทั้ง ๆ ที่เป็นการใช้จ่ายในกิจกรรมที่ไม่เหมาะสมแต่รายจ่ายรัฐประเภทนี้ ก็ไม่สามารถยกเลิกได้ ทำให้กิจกรรมใหม่ๆ ที่จะเป็ประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจและต่อประชาชน ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะรัฐบาลไม่มีเงินงบประมาณเพียงพอที่จะเจียดให้กับการใช้จ่ายประเภทนี้. กิจกรรมบางอย่างควรได้ทำในระดับที่สูงขึ้นจากที่กำลังทำอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็ไม่สามารถทำได้เนื่องจากกระบวนการวิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถเชื่อมโยงให้เห็นความสำคัญ และความจำเป็นที่ต้องทำกิจกรรมประเภทดังกล่าวในจำนวนที่สูงขึ้นประการหนึ่ง และไม่สามารถระงับหรือลดกิจกรรมอื่นๆ ที่ไม่จำเป็นอีกประการหนึ่ง⁹.

การด้อยคุณภาพของการใช้จ่ายของรัฐในระดับด้านและในระดับกิจกรรมนี้ สามารถตีความได้จากการวิเคราะห์ลักษณะการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่าย และสภาพปัญหาของประเทศทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม.

งบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้แก่กระทรวง (ตารางที่ 6) ที่จัดสรรให้แก่กิจกรรมตามโครงสร้างแผนงาน (ตารางที่ 7) และที่จัดสรรให้แก่กิจกรรมตามลักษณะงานและลักษณะเศรษฐกิจ (ตารางที่ 8)¹⁰ ให้ภาพทิศทางการเปลี่ยนแปลงตามที่พึงคาดหวังไว้เป็นส่วนใหญ่. อาทิเช่น ในช่วงเวลา 10 ปีหลังสุด งบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้แก่กระทรวงกลาโหม (หรือด้าน "การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ") ก็มีสัดส่วนที่ลดลงเรื่อยๆ แม้ว่าจำนวนเต็มยังเพิ่มให้อยู่ก็ตาม¹¹. สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษาเริ่มเพิ่มขึ้นค่อนข้างมากในระยะ 2-3 ปีหลัง เมื่อมีการตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาทางการศึกษา (แต่ดูเชิงอรรถที่ 11 ด้วย). งบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้แก่กระทรวงศึกษาธิการก็เป็นสัดส่วนที่ลดลง สะท้อนถึงระดับการศึกษาที่ได้รับการส่งเสริม ซึ่งอาจไม่ตรงกับจุดบกพร่องของระบบการศึกษาไทยในปัจจุบัน. เช่นเดียวกัน การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่แผนงานด้านการเกษตรเป็นสัดส่วนที่ลดลงในช่วงต้นๆ และเพิ่มขึ้นในช่วง 4 ปีหลังสุด โดยสัดส่วนที่จัดสรรให้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเพิ่มขึ้นน้อยในช่วงปีหลังๆ เนื่องจากกิจกรรมด้านการเกษตรหรือเกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรได้กระจายไปอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการอื่นๆ ด้วย. แม้ในกรณีที่สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจะลดลงสำหรับกิจกรรมด้านอื่นๆ หรือกระทรวงอื่นๆ แต่วงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรก็เป็น จำนวนที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา¹².

การที่สภาพการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นเช่นนี้ เนื่องจากลักษณะการจัดสรรงบประมาณคงยึดหลักคิดที่ว่า งบประมาณของกระทรวงหนึ่ง ๆ หรือกรมหนึ่ง ๆ ควรเพิ่มขึ้นจากเดิมในอัตราส่วนเท่าใด อันเป็นลักษณะของ "การงบประมาณแบบเพิ่มเสริม" (incremental budgeting) มากกว่าเป็นลักษณะของ "การงบประมาณแบบแผนงาน" (program budgeting) หรือระบบพีพีบี (planning-programming-budgeting system) แม้ว่าในเชิงประวัติศาสตร์ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนวิธีการจัดทำงบประมาณจากแบบรายการ (line-item) มาเป็นแบบแผนงานตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525.

เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายรัฐบาลและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่ปรากฏในหนังสือ **งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.....** ก็ปรากฏว่า มีรายละเอียดที่สำนักงานงบประมาณสามารถระบุได้ว่า ในการตอบสนองนโยบาย

หนึ่งๆ ของรัฐบาลงบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้มันเพิ่มขึ้นมาน้อยเพียงใด. แต่ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ไม่สามารถวิเคราะห์ลึกลงไปว่า เป็นความสัมพันธ์ในเชิงเหตุเชิงผลตามความหมายของ “นโยบายรัฐบาล” ในแนวคิดที่ได้นำเสนอไปแล้วในหัวข้อ 2.4. และเมื่อวิเคราะห์รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายในเอกสารงบประมาณประจำปีที่มีอยู่หลายฉบับ จำนวนเป็นพันๆ หน้า ความเกี่ยวเนื่องในเชิงเหตุเชิงผลระหว่างนโยบายรัฐบาลและกิจกรรมที่ส่วนราชการดำเนินการก็ไม่มีเช่นกัน อย่างดีก็เป็นการคาดเดาจากประโยค “วัตถุประสงค์” ของกิจกรรม (แผนงาน/งาน/โครงการ) ว่า “ผล” ของกิจกรรมเหล่านั้น น่าจะเกี่ยวพันกับ “ผล” ที่นโยบายหนึ่งๆ ของรัฐบาลต้องการให้บังเกิดขึ้น.

พิเคราะห์ลึกๆ แล้ว การใช้จ่ายของรัฐในระดับแผนงาน/งาน/โครงการ ไม่ได้เชื่อมโยงเข้ากับการตอบสนองนโยบายรัฐบาลอย่างแท้จริงเหมือนอย่างที่สรุปไว้ในเอกสารงบประมาณ. แม้ว่านโยบายรัฐบาลอาจมีข้อความที่แตกต่างกันไปบ้าง แต่สาระของนโยบายยังคงเหมือนเดิมทุกๆ ปี และการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรงบประมาณและนโยบายรัฐบาลก็มาในรูปเดิมเช่นกัน. ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในรูปของปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ที่ดำรงอยู่ในทุกปีงบประมาณ ซึ่งก็เหมือนกันทุกปีแม้จะแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยในแง่ของความรุนแรง ชวนให้สรุปว่า การใช้จ่ายของรัฐเพื่อตอบสนองนโยบายงบประมาณในระดับจุลภาค เป็นการใช้จ่ายที่อ่อนทั้งประสิทธิผล หย่อนทั้งประสิทธิภาพ และขาดความเป็นธรรม. ทุกวันนี้ประเทศเรายังคงมีปัญหาคความยากจน. การกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำกันระหว่างคนในเมืองและคนในชนบท ระหว่างคนกลุ่มอาชีพต่างๆ ก็ยังเป็นปัญหาที่รุนแรงยิ่งขึ้น. ปัญหาการขาดแคลนน้ำและแหล่งกักเก็บน้ำ. ปัญหาการศึกษาที่นับวัน จะรุนแรงมากขึ้น ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน. ปัญหาการจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานคร. ปัญหาการขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน. ฯลฯ แม้ว่ารัฐบาลก็ได้ใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนหลายร้อยล้านบาท (ช่วงเวลาหลายๆ ปี). นโยบายของรัฐบาลที่ปรากฏในรูปของนโยบายงบประมาณในระดับจุลภาคมีเนื้อหาคล้ายๆ กันตลอดมา สื่อข้อสรุปที่ว่า นโยบายเหล่านี้ไม่ได้รับการตอบสนองอย่างจริงจัง และได้ผลการประเมินผลการใช้จ่ายของรัฐที่มีอยู่บ้าง ก็ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร และไม่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณแต่อย่างใด.

เมื่อพิจารณาประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณตามที่จัดสรรให้ ก็ปรากฏว่า การใช้จ่ายรัฐที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละปีก็แตกต่างจากค่าใช้จ่ายที่ได้รับการจัดสรร (ตารางที่ 9) สะท้อนให้เห็นคุณภาพของการขอตั้งงบประมาณ การวางแผนการใช้จ่าย และ

การใช้จ่ายจริงของ ระบบราชการทั้งระบบ.

3.3 ประเด็นปัญหา

ลักษณะของนโยบายงบประมาณในระดับมหภาคและในระดับจุลภาค และการตอบสนองนโยบายทั้งสองระดับ ตามที่ได้อภิปรายในหัวข้อที่ 3.1 และ 3.2 ช่วยให้ได้ข้อยุติว่า นโยบายงบประมาณระดับมหภาคนั้นเป็นนโยบายงบประมาณที่มีคุณภาพโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงหลังของทศวรรษ 2520 และช่วงต้นทศวรรษ 2530.. นโยบายระดับนี้ได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดีเมื่อพิจารณาจากสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงเวลาที่กล่าวถึง. การกำหนดนโยบายงบประมาณในระดับนี้และการตอบสนองนโยบายงบประมาณระดับนี้ ไม่ใช่สิ่งที่น่าวิตกกังวล แม้จะยอมรับว่ารัฐบาลจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะขาดวินัยทางการคลัง.

ส่วนนโยบายงบประมาณระดับจุลภาคนั้น มีปัญหาที่น่าวิตก. แม้จะยอมรับว่านโยบายงบประมาณระดับนี้มีความถูกต้อง แต่ความสมหวังในการตอบสนองนโยบายเหล่านี้ เมื่อพิจารณาจาก “ผล” ที่บังเกิดขึ้น ยังไม่ปรากฏให้เห็น (ในรูปปัญหาที่หมดไปหรือน้อยลงไปมาก). ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะรัฐบาลไม่จริงจังกับนโยบายเหล่านี้ โดยเน้นการพูด (lip service) เท่านั้น. แต่ส่วนใหญ่แล้ว เป็นเพราะกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการตอบสนองนโยบายรัฐบาลได้อย่างจริงจัง และอย่างได้ผล. นั่นคือ ปัญหาการใช้จ่ายของรัฐ เป็นปัญหาของวิธีการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นสำคัญ.

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายทั้งในแง่การพิจารณาและการอนุมัติเป็นภารกิจของสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวที่ให้ข้อสรุปในขั้นสุดท้ายว่า กิจกรรม (แผนงาน/งาน/โครงการ) อะไร จะได้รับการอนุมัติงบประมาณ และได้รับการจัดสรรเป็นเงินจำนวนเท่าใด. กระบวนการงบประมาณก็เป็นเรื่องที่ดีติดตามได้ยาก และไม่เป็นข่าวในสื่อมวลชน จนกระทั่งเมื่อได้พิจารณาและจัดสรรเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และคณะรัฐมนตรีมีมติให้นำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ผลของการจัดสรรจึงปรากฏเป็นข่าวในสื่อมวลชน. ถึงช่วงนั้น รายละเอียดของการจัดสรรงบประมาณ และความเหมาะสมของการจัดสรร แม้จะวิพากษ์วิจารณ์กันได้ แต่ก็ไม่มีผลมากนักเนื่องจากกระบวนการในระดับฝ่ายบริหารได้ยุติลง.

แม้กรณีที่คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร จะหาทางเพิ่ม/ลดงบประมาณรายจ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็เล็กน้อย เมื่อพิจารณาจากจำนวนเงินและกิจกรรมที่ได้รับการจัดสรร. กระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณเช่นนี้ จึงมีโอกาสด้อยคุณภาพได้ง่ายกว่ากระบวนการกำหนดวงเงินงบประมาณและภาวะดุลงบประมาณ. การตอบสนองนโยบายงบประมาณส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ จ่ายในแผนงาน/งาน/โครงการจึงด้อยคุณภาพไปด้วย ทั้งในแง่ที่ไม่ได้ตอบสนองนโยบายตามแนวที่คิดไว้หรือตอบสนองนโยบายอย่างขาดประสิทธิภาพ.

3.4 รายจ่ายภาษี

ก่อนที่จะลงรายละเอียด จุดที่ควรมีการแก้ไขในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินใครจะกล่าวถึง รายจ่ายรัฐประเภทหนึ่งที่มีกไม่มีการตระหนักกันว่า เป็นเรื่องของรายจ่ายรัฐ เนื่องจากรายจ่ายประเภทนั้นมาในรูปของภาษี แต่ก็ไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเสียภาษี ทำให้ปรากฏการณ์นั้นไม่ได้รับการวิเคราะห์ในรอบของรายจ่ายรัฐ. และแม้กระทั่งในรอบของการเสียภาษี ก็ไม่ได้รับการวิเคราะห์มากนัก เพราะไม่ได้เกี่ยวพันกับการเสียภาษีของประชาชน. ปรากฏการณ์นั้นคือ การงดไม่เก็บภาษีหรือการลดหย่อนภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุน และพฤติกรรมอื่นๆ ที่รัฐบาลต้องการส่งเสริม. ปรากฏการณ์เหล่านี้จัดอยู่ในกลุ่ม “ภาษีจูงใจ”.

แท้ที่จริง การงดไม่เก็บภาษีก็ดี การลดหย่อนภาษีไม่เก็บเต็มที่ดี เป็นรายจ่ายรัฐ ประเภทหนึ่ง หรือเป็นเสมือนรายจ่ายที่รัฐใช้จ่ายไปในรูปแบบของภาษีที่พึงจะเก็บได้ (แต่คงไม่เก็บ หรือเก็บไม่สูงตามที่ระบุในกฎหมาย) กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลเก็บภาษีจำนวนหนึ่งที่พึงจะเก็บได้ แล้วยอนคืนภาษีจำนวนนั้นในรูปการให้เงินโอน (transfer payment) แก่หน่วยเศรษฐกิจที่ได้รับการลดภาษีหรือการลดหย่อนภาษี. ดังนั้น นโยบายภาษีจูงใจ ก็คือ นโยบายรายจ่ายภาษี (tax expenditure policy) หรือในรอบของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน นโยบายภาษีจูงใจ ในช่วงเวลาหนึ่ง เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายงบประมาณในระดับจุลภาค. เมื่อเป็นเช่นนี้ นโยบายรายจ่ายภาษียังควรได้รับการวิเคราะห์วิจารณ์จากเกณฑ์รายจ่ายที่ได้นำเสนอไปแล้ว ในแง่ของประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมเช่นกัน.

แต่โดยที่ลักษณะของภาษีจูงใจที่ให้แก่อหน่วยเศรษฐกิจ (ไม่ว่าจะเป็นบริษัท เป็นกลุ่มผู้ผลิตในด้านต่างๆ หรือประชาชนกลุ่มผลประโยชน์) มักไม่มีการคำนวณว่าเป็นจำนวนเงินเท่าใด ทำให้ไม่เห็นเม็ดเงินได้ชัดเจนแจ่มแจ้งเช่นในกรณีการใช้จ่ายของรัฐในกิจกรรม. ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐบาลก็ไม่ได้เสียอะไรในการอนุมัติรายจ่ายภาษี และก็ไม่ได้

แย่งชิงเงินงบประมาณจากกิจกรรมอื่นๆ จึงเกิดความไม่เอียงที่จะยอมรับและเห็นชอบด้วยโดยง่าย อันเป็นจุดด้อยของรายจ่ายรัฐประเภทนี้. การประเมินความสัมฤทธิ์ผลของรายจ่ายภาษีก็มักไม่เกิดขึ้นในช่วงของการตัดสินใจเนื่องจากไม่อยู่ในกระบวนการงบประมาณประมาณแผ่นดิน ทำให้นโยบายรายจ่ายภาษีเป็นนโยบายที่ปลอดจากการวิเคราะห์ในแง่ประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรม.

ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณประมาณแผ่นดินที่จะได้เสนอข้างล่างนี้ จึงขอเสนอว่า รัฐบาลไม่ควรใช้นโยบายรายจ่ายภาษีเป็นแนวทางสนับสนุน กิจกรรมเอกชน. ถ้าหากรัฐบาลตัดสินใจที่จะจงใจให้หน่วยเศรษฐกิจ (เช่น บริษัท/นักลงทุนเอกชน) ไปลงทุนในพื้นที่ที่รัฐบาลต้องการส่งเสริมนโยบายที่เหมาะสมกว่า (ในแง่ประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรม) คือ นโยบายรายจ่ายตรงในรูปของการจัดหาสิ่งที่เป็นปัจจัยในการ กำหนดความน่าสนใจในการลงทุน. การประเมินผลนโยบายรายจ่ายที่กำกับการใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ ก็กระทำได้ง่ายกว่า. และถ้ากระบวนการงบประมาณแผ่นดินได้ถูกปรับปรุงให้ดีขึ้น การใช้นโยบายรายจ่ายตรง (แทนการใช้นโยบายรายจ่ายภาษี) ในการจงใจพฤติกรรมบางชนิด ก็จะถูกวิเคราะห์และประเมินความเหมาะสมได้เสมอ ภายในกระบวนการที่บังคับให้มีการพิจารณา นโยบายรายจ่ายกำกับกิจกรรมอื่นๆ ควบคู่กันไป ทำให้ผลของการวินิจฉัยรายจ่ายรัฐ (เพื่อการจงใจ) มีคุณภาพสูงขึ้นด้วย.

3.5 เงินคงคลัง

การใช้จ่ายรัฐบาลจาก 'เงินคงคลัง' โดยเฉพาะในแง่การใช้เงินคงคลังเพื่อ จุน เจือการใช้จ่ายเกินตัว (- ขาดดุล) เป็นประเด็นที่มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง. และข้อสรุปที่ ได้จะเน้นไปในทิศทางที่ "ไม่เห็นด้วย" กับการใช้เงินคงคลังเพื่อจุนเจือการใช้จ่ายของรัฐ.

การใช้จ่ายของรัฐบาลโดยใช้เงินคงคลัง คงไม่ได้รับความสนใจมากหากไม่ใช่ เพราะในช่วงปีหลัง ๆ นี้เงินคงคลังของประเทศมีจำนวนมากเป็นแสน ๆ ล้านบาท อันเป็นผลจากระบบเศรษฐกิจขยายตัวในอัตราที่สูงกว่าที่พยากรณ์มากในช่วงกำหนดระดับงบประมาณรายจ่าย ทำให้สภาพดุลงบประมาณเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณแล้ว เป็นสภาพงบประมาณเกินดุล ทำให้เงินส่วน เกิน (surplus) เกิดขึ้น โดยไปเพิ่มที่จำนวนเงินคงคลัง (ตารางที่ 10).

เงินคงคลัง เมื่ออยู่ในบัญชีเงินฝากของรัฐที่ธนาคารแห่งประเทศไทย มีสภาพเป็น "เงินตาย" (inactive money) ที่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ. หากพิจารณาในแง่ของปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจแล้ว การเพิ่มจำนวนเงินคงคลังเปรียบเสมือนการดึงอุปทานเงิน (money supply) จำนวนหนึ่งออกจากระบบเศรษฐกิจ. การกระทำเช่นนี้อาจเป็นสิ่งที่เหมาะสม เมื่อระบบเศรษฐกิจไม่อยู่ในสภาพที่รองรับอุปทานเงินจำนวนมากเกินไป อันเกิดจากการใช้จ่าย (ของรัฐบาล). ในทิศทางที่สลับกัน การลดปริมาณเงินคงคลังจากระดับเดิมก็จะมีผลตรงกันข้าม ซึ่งอาจเป็นการเหมาะสมถ้าระบบเศรษฐกิจต้องการแรงกระตุ้นจากการใช้จ่ายของรัฐ. การใช้เงินคงคลังที่มีอยู่ในลักษณะเช่นนี้ โดยเนื้อแท้แล้วจัดเป็นวิธีการหาเงินมาจุนเจือ (finance) การใช้จ่ายของรัฐบาลนั่นเอง. วิธีการเช่นนี้จะเหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพกว่าการหาเงินจุนเจือการใช้จ่ายของรัฐบาลด้วยวิธีการอื่นๆ (เช่น การกู้จากระบบธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ การเก็บภาษีบางประเภทสูงขึ้น เป็นต้น) ขึ้นอยู่กับปริมาณเงินคงคลังที่มีอยู่ผลกระทบต่อในรูปภาวะเงินเฟ้อที่อยากควบคุมให้เกิดขึ้น ภาวะความตึงตัวของตลาดการเงิน และสภาพของระบบเศรษฐกิจ. ไม่มีคำตอบสูตรเดียวเสมอไป.

แต่การใช้เงินคงคลังในประเทศไทยกลายเป็นประเด็นที่ได้เถียงกันมากสืบเนื่องจากข้อเท็จจริงสองประการ. ในประการแรก ครั้งหนึ่งที่รัฐบาลมีเงินคงคลังจำนวนไม่มากนัก และได้มีการตัดสินใจนำเงินคงคลังจำนวนหนึ่งไปใช้จุนเจือโครงการสำคัญของรัฐบาลในสมัยนั้น ทำให้เกิดวิกฤติการณ์ทางการคลังที่สำคัญที่นักวิชาการทางการคลังไม่อยากจะเกิดขึ้นอีก (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2529). ภาวะการเสี่ยงโดยวิธีการใช้เงินคงคลังจึงเป็นภาพที่ติดอยู่ในความทรงจำเสมอ. ในประการที่สอง เงินคงคลังนี้ไม่ใช่เงินสดของรัฐทั้งหมดแม้จะอยู่ในบัญชีเงินฝากของรัฐก็ตาม ส่วนหนึ่งเป็นเงินของภาคเอกชนซึ่งพร้อมเสมอที่จะถอนไปใช้เพื่อกิจกรรมของภาคเอกชน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2529). ดังนั้น การนำเงินคงคลังไปใช้จ่ายในกิจการของรัฐจึงเป็นการนำเงินของคนอื่นไปใช้ด้วย.

เงินคงคลัง แท้ที่จริงมีหน้าที่หลักในการจัดการการใช้เงินสดของภาครัฐ (cash management). ในขณะที่ขณะหนึ่งในภาครัฐจะมีการเบิกจ่ายและการจัดเก็บรายได้ที่ไม่สอดคล้องกัน (non-synchronized) ในแง่จำนวนและช่วงเวลารับ-จ่าย (บางช่วงรายได้รัฐไม่มีหรือเริ่มทยอยเก็บได้ แต่รายจ่ายรัฐเกิดขึ้นในจำนวนเงินที่สูงอยู่เสมอ). การมีเงินสดจำนวนที่เพียงพอเพื่อการเบิกจ่ายจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น. พิจารณาจากการทำหน้าที่นี้แล้ว การมี "เงินคงคลัง" จำนวนมากเกินความจำเป็น ก็ไม่ถูกต้อง เพราะไม่เกิด

ดอกผลตามสมควร แต่ที่สำคัญกว่า ก็คือ ทำให้ปริมาณเงินที่ควรหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจลดลงไป. พิจารณาจากแนวคิดเช่นนี้ เงินคงคลังไม่ควรมียาจำนวนมาก (ดังที่ปรากฏในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา)¹³ และควรนำส่วนที่เกินความจำเป็นไปใช้ในการปลดหนี้สาธารณะ เพื่อลดภาระดอกเบี้ยที่รัฐจะต้องจ่าย (ซึ่งก็มีการดำเนินการอยู่แล้วในกรณีของไทย)

การมีเงินคงคลังที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และเกินระดับความจำเป็นสำหรับการเป็น “เงินสด” สำรองสำหรับการเบิกจ่ายประจำวันของภาครัฐ สะท้อนถึงการดำเนินนโยบายด้านการคลังที่ไม่เหมาะสม. กล่าวคือ การประมาณการรายได้ที่ผิดพลาด คลาดเคลื่อนไปจากจำนวนที่เก็บได้จริงมาก ทำให้เป็นข้อจำกัดในการใช้จ่ายของรัฐบาล ทั้ง ๆ ที่รายจ่ายรัฐควรเพิ่มขึ้นเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรงในประเทศอยู่ในขณะนั้น ๆ ทำให้ประเทศเสียโอกาสที่จะได้รับประโยชน์ที่ควรได้รับจากรายจ่ายรัฐ (ที่ไม่เกิดขึ้น) หรือถ้าหากประเทศในขณะนั้นไม่มีความจำเป็นที่ภาครัฐบาลจะต้องใช้จ่ายในวงเงินที่สูงกว่าจำนวนเงินที่ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายไว้รัฐบาลก็สามารถเลือกใช้นโยบายภาษีที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและที่ก่อให้เกิด “ผล” ตามความต้องการของระบบเศรษฐกิจ (เช่น ระดับเงินออมของภาคเอกชนที่สูงขึ้น) เช่น มาตรการลดภาษีเงินได้ หรือมาตรการลดภาษีรูปอื่นๆ ที่ออกแบบมาเพื่อผลบางประเภทเป็นการเฉพาะ. แต่การประมาณการรายได้ผิดพลาดจากที่เกิดขึ้นจริง ทำให้ประเทศเสียโอกาสที่จะได้รับประโยชน์ในรูปที่พึงได้. ประโยชน์ทั้ง 2 ลักษณะจากทั้ง 2 ด้าน มีคุณค่าที่สูงกว่าการมีเงินคงคลังที่สูงขึ้น แต่นอนนิ่งอยู่ในบัญชีเงินฝากของรัฐ!

การอภิปรายในเรื่อง “เงินคงคลัง” น่าจะเพิ่งเล็งจุดที่น่าเสนอในย่อหน้าที่แล้ว อันเป็นประเด็นที่สำคัญแต่ถูกมองข้ามไป.

4. เรื่องหลัก ๆ ที่ควรปฏิรูปในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เป็นกระบวนการที่กำหนดระดับและรูปแบบการใช้จ่ายของรัฐบาลภายในกรอบเวลาหนึ่งปี (ในกรณีของประเทศไทย). รายจ่ายรัฐจะเป็นรายจ่ายที่มีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรม ได้ก็ต่อเมื่อกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเองเป็นกระบวนการที่มีคุณภาพ นั่นคือ กระบวนการที่ทำให้สามารถนำเสนอรายจ่ายรัฐที่ควรแก่การพิจารณาอนุมัติ และมีการวิเคราะห์ในประเด็นประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมของรายจ่ายรัฐที่เสนอขออนุมัติเงินงบประมาณ

อย่างเต็มที่และมีขั้นตอนการวิเคราะห์ที่สามารถประเมินผลได้. กระบวนการที่มีคุณภาพนี้ ยังหมายความว่ากระบวนการที่ทำให้สามารถระงับการจัดสรรงบประมาณ และการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่ไม่ได้ผล หรือลดขนาดของกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่แล้วเมื่อจำเป็น หรือเมื่อพิสูจน์ได้แล้วว่ามีความเหมาะสมกว่า ทั้งในแง่ประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรม.

เพื่อให้กระบวนการงบประมาณแผ่นดินมีคุณภาพในแนวที่ได้กล่าวถึงในย่อหน้าข้างต้น เรื่องสำคัญๆ ที่ควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในกระบวนการมีดังต่อไปนี้¹⁴

4.1 การปรับปรุงวิธีการกำหนดนโยบายงบประมาณ

ไม่ว่าจะกำหนดงบประมาณรายจ่ายในระดับมหภาคในลักษณะใด ประเด็นที่ต้องมีข้อ ยุติก็คือ รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนนั้นในกิจกรรมอะไรบ้าง. การวินิจฉัยในส่วนนี้เกี่ยวพันกับ “นโยบายงบประมาณในระดับจุลภาค” นโยบายงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของงบประมาณ เป็นส่วนที่ควรปรับปรุงเป็นอย่างมาก เพราะเป็นส่วนที่จัดเป็นจุดปัญหาในปัจจุบัน

โดยปกติ รัฐบาลหนึ่งๆ จะมีนโยบายเกี่ยวกับการใช้จ่ายที่เป็นนโยบายใหม่ๆ ไม่มากนัก ส่วนใหญ่ก็เป็นนโยบายที่ได้ยึดปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านาน อันเป็นนัยของสภาพที่ส่วนราชการมีภารกิจที่ต้องทำกันเป็นประจำไม่ว่าจะเปลี่ยนรัฐบาลไปที่ชุดแล้วก็ตาม. เพื่อให้เห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้น การอภิปรายจะมุ่งเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายใหม่ของรัฐบาล หรือนโยบายที่รัฐบาลต้องการดึงออกมาดำเนินการเป็นพิเศษ.

เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบาย (เช่น) “การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและพื้นที่ ชนบท” สิ่งที่รัฐบาลพึงวิเคราะห์ (โดยการช่วยเหลือของข้าราชการประจำ และหรือ สτάฟฟ์ที่มาจากแวดวงการเมืองและวงอื่นๆ) ก็คือ นโยบายเช่นว่านี้ ต้องการ “ผล” ในรูปใดบ้าง (ทั้ง “ผลลัพท์” และ “ผลผลิต”) ซึ่งเกี่ยวพันกับการกำหนดจุดหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy goal and policy objective)¹⁵ ช่วงเวลาที่คาดว่า “ผล” เหล่านี้จะบังเกิดขึ้นได้หรือต้องการให้บังเกิดขึ้น. รัฐบาลก็จะต้องวิเคราะห์ด้วยว่า เพื่อบรรลุ “ผล” ประเภทต่างๆ มีแผนงานอะไรบ้างที่ควรดำเนินการ และมีงาน/โครงการอะไรบ้างในแผนงานนั้นๆ ผลผลิตและผลลัพท์ของแผนงาน/งาน/โครงการจะมีอะไรบ้าง เชื่อมโยงกันอย่างไร และจะบรรลุผลในระดับใด และในห้วงเวลาหนึ่งปีและหลายๆ ปีติดต่อกัน ประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อทำงาน/โครงการที่คัดเลือกแล้ว จะเป็นจำนวนเงินเท่าใด.

ภาพที่ได้จากการวิเคราะห์เชิงระบบเช่นนี้คือ กิจกรรมในระดับแผนงาน และ ส่วนประกอบของแผนงาน (นั่นคือ งาน/โครงการ) ที่ตอบสนองนโยบายนั้นๆ ของรัฐบาล พร้อมด้วยประมาณการรายจ่ายที่ต้องจัดสรร. เป็นภาพรวมของกิจกรรมที่ตอบสนอง นโยบายหนึ่งหรือแผนงานหนึ่งนั่นเอง. การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อ ตอบสนองนโยบายรัฐบาล ก็คือ การจัดสรรเงินงบประมาณที่ได้วิเคราะห์แล้วว่าเหมาะสม สำหรับปีนั้นๆ (และปีต่อๆ ไป หากมีกำหนดไว้สำหรับการจัดทำงบประมาณประจำปีในปี ถัดไป).

การจัดทำแผนงานในลักษณะนี้ ทำให้รัฐบาลมีบทบาทมากขึ้นในการกำหนด นโยบายงบประมาณระดับจุลภาค. การได้มาซึ่งนโยบายของรัฐบาล แทนที่จะเป็นเรื่อง ของข้าราชการแต่ เพียงฝ่ายเดียวก็จะเป็นผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เสนอแนะ ขึ้นมาผ่านผู้แทนราษฎรที่เป็น สมาชิกในพรรครัฐบาล ผ่านกลไกทางการเมืองหรือกลุ่ม ผลประโยชน์นอกเหนือจากข้อเสนอแนะ ของส่วนราชการที่ทำหน้าที่เป็นแขนขาของรัฐบาล. เช่นเดียวกันประชาชน นักธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ NGO และผู้แทนราษฎร ทั้งที่สังกัด พรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน ก็สามารถชี้แนะ “แผนงาน/งาน/โครงการ” ต่าง ๆ ที่ตน คิดแล้วว่าสามารถตอบสนองนโยบายหนึ่งของรัฐบาลได้. โดยที่รัฐบาลเองก็เป็นผู้แทนราษฎร (รัฐบาลจากการเลือกตั้ง) การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายงบประมาณในระดับจุลภาคนี้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการเสนอแผนงาน/งาน/โครงการที่ควรดำเนินการ เป็นจุดสำคัญ ในการพัฒนากระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ให้เป็นกระบวนการที่การเมืองมีส่วนร่วม มีเสียง ในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายอย่างเป็นระบบและผ่านกระบวนการวิเคราะห์เชิงระบบ แบบเข้ม (มิใช่การเสนอในแบบฉบับโครงการ “ยุงลาย” ที่นักการเมืองนิยมกระทำกันดังที่ เป็นข่าวในสื่อมวลชนไม่นานมานี้) ข้าราชการเองก็มีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณ รายจ่าย ทั้งในระดับนโยบายและในระดับกิจกรรมในฐานะเป็นประชาชนผู้ทำงานในส่วน ราชการ และในฐานะเป็นสต๊าฟของรัฐบาล.

รัฐบาลสามารถใช้วิธีนี้กับนโยบายหลักๆ ของรัฐบาล. ยิ่งนโยบายรัฐบาลมี มากประการเท่าใด และมีการใช้วิธีคิดแบบระบบเพื่อตอบสนองนโยบายลักษณะนี้ งบ- งบประมาณรายจ่ายส่วนใหญ่ก็ จะถูกจัดสรรให้แก่งาน/โครงการที่มีส่วนตอบสนองนโยบาย รัฐบาล. กิจกรรมใดที่ไม่อยู่ในกรอบรองรับโดยนโยบายของรัฐบาล ก็ต้องเป็นกิจกรรมที่ถูก คัดออก/ยกเลิกไปโดยปริยาย. การจัด “แผนงาน” (program) เพื่อตอบสนองนโยบาย รัฐบาลในลักษณะนี้ สามารถกระทำได้ทั้งในกรณีที่นโยบายใหม่ของรัฐบาล และ

นโยบายเก่า (ซึ่งอาจเป็นนโยบายที่ดี ซึ่งสานต่อจากรัฐบาลชุดก่อน ๆ)).

โดยที่เงินงบประมาณมีอยู่จำกัด การตอบสนองนโยบายรัฐบาลทุกนโยบาย ผ่านการทำกิจกรรมต่าง ๆ ทุกกิจกรรมพร้อม ๆ กันย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้. ดังนั้น รัฐบาลจะต้องกำหนดความสำคัญก่อนหลัง (priority) ทั้งในระดับนโยบายที่รัฐบาลต้องการให้มีการตอบสนอง และในระดับแผนงาน/งาน/โครงการที่ต้องการทำสำหรับนโยบาย นั้น ๆ. การกระจายช่วงเวลาเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาล ก็เป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้รัฐบาล สามารถตอบสนองนโยบายรัฐบาลได้อย่างเต็มที่.

กิจกรรมที่ตอบสนองนโยบายหนึ่ง ๆ ของรัฐบาล ไม่จำเป็นต้องเป็นกิจกรรมที่เป็นภารกิจของส่วนราชการเพียงหน่วยเดียวเท่านั้น. อาจมีส่วนราชการหลาย ๆ แห่งต่างก็มีส่วนดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ กันที่ต่างก็ตอบสนองนโยบายรัฐบาลอันเดียวกัน และอาจมีส่วนราชการหน่วยหนึ่งที่มีกิจกรรมต่าง ๆ ในความรับผิดชอบที่ตอบสนองนโยบายรัฐบาล หลาย ๆ นโยบายพร้อม ๆ กัน. เงินงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับการจัดสรรจึงเป็นผลของการมีกิจกรรมที่ต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล.

ถึงกระนั้น แม้จะใช้วิธีการลักษณะนี้ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรสำหรับ ส่วนราชการหนึ่ง ๆ ก็คงไม่ผันผวนอย่างน่าตกใจ เนื่องจากโดยธรรมชาติของภารกิจรัฐบาล นโยบายงบประมาณระดับจุลภาคนี้อาจจะเกี่ยวพันกับการจัดสรรทรัพยากร การกระจายรายได้ และการพัฒนาประเทศ และการสร้างความเจริญให้แก่ระบบเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้. ถึงแม้งบประมาณรายจ่ายจะไม่เปลี่ยนแปลงมาก แต่วิธีการลักษณะนี้ก็มีประสิทธิภาพกว่า การใช้วิธีการแบบเพิ่มงบประมาณให้แก่ส่วนราชการในอัตราหนึ่ง (incremental budgeting) แล้วไปเกลี้ยใช้กับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นภารกิจเดิม ๆ ของส่วนราชการ. วิธีการที่ เสนอนี้มีส่วนสำคัญในการตอบสนองนโยบายรัฐบาล อย่างได้ผล และเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นและไม่ตอบสนองนโยบาย รัฐบาลได้.

วิธีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายบนพื้นฐานของแผนงาน (program based budgeting) ที่ตอบสนองนโยบายของรัฐบาล ก็สามารถเชื่อมเข้ากับนโยบายงบประมาณด้าน รายได้และหนี้สาธารณะด้วย. นั่นคือ ถ้ารัฐบาลมีนโยบายที่จะเพิ่มรายได้ประเภทต่าง ๆ ให้ สูงขึ้น ภารกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อให้นโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จ ก็สามารถจัด เป็นกิจกรรมใน ระบบแผนงานได้. และส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ หรือการทำหน้าที่กู้หนี้ ก็จะได้รับ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในระดับที่เหมาะสม สอดคล้องกับกิจกรรมที่ต้องทำ (ตามนโยบาย) ด้วย. หรือในทิศทางที่สลับกันเมื่อรัฐบาล

มีนโยบายเล็กเกินกว่าบางประเภท รายได้ บางชนิด เป็นต้น.

ด้วยเหตุผลข้างต้น การปรับปรุงกระบวนการงบประมาณในส่วนของการกำหนดนโยบายงบประมาณ จึงควรครอบคลุมไปถึงการระบุนโยบายงบประมาณด้านรายได้ และด้านหนี้สาธารณะอย่างละเอียดถี่ถ้วนเช่นที่รัฐบาลกระทำกับนโยบายงบประมาณด้านรายจ่าย. การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะทำให้งบประมาณแผ่นดินประจำปี เป็นทั้งงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายรับ (รายได้ และหนี้สาธารณะ) พร้อมๆ กัน ไม่ใช่ด้านรายจ่ายแต่เพียงด้านเดียว ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน.

4.2 การจัดสรรงบประมาณตามแผนงาน และการปรับปรุงการจัดทำ “โครงสร้าง แผนงาน”

ข้ออภิปรายในหัวข้อที่ 4.1 สื่อข้อเสนอว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายนั้นควรเป็นการจัดสรรงบประมาณในลักษณะที่ตอบสนองนโยบายงบประมาณ. โดยที่ว่าการตอบสนองนโยบายงบประมาณกระทำกันผ่านการดำเนินกิจกรรมในระดับแผนงาน (และงาน/โครงการที่เป็นส่วนประกอบของแผนงาน) ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจึงควรตั้งอยู่บนฐาน “แผนงาน” ด้วย (program based budgeting). การทำแผนงานต่างๆ ที่ใช้ตอบสนองนโยบายงบประมาณที่มีอยู่หลายนโยบาย จะทำให้เกิดกลุ่มแผนงานและนโยบายงบประมาณต่างๆ โดยปริยาย. การจัดกลุ่มแผนงานในลักษณะนี้จะเป็นทาง การทำให้ได้สิ่งที่เรียกว่า “โครงสร้างแผนงาน” (program structure).

โครงสร้างแผนงานในแนวคิดข้างต้น มีประโยชน์ใช้สอยในแง่ของการให้ข้อเสนอแนะหรือข้อมูลแก่ประชาชนผู้สนใจ เพื่อรับรู้ ว่า รัฐบาลและส่วนราชการที่เป็นแขนงของรัฐบาลมีกิจกรรมต่างๆ ที่ประกอบกันเป็นแผนงานที่ต้องดำเนินการในรอบปีอะไรบ้าง และได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเท่าใด. และเนื่องจากแผนงานดังกล่าวมีฐานที่สัมพันธ์กับนโยบายรัฐบาลที่แผนงานหนึ่งๆ ตอบสนอง ทำให้โครงสร้างแผนงานสื่อระบบนโยบายงบประมาณในระดับจุลภาคด้วย. ถ้ามีการเสนอโครงสร้างแผนงานที่มีรายละเอียดที่ระบุถึงจุดหมายและวัตถุประสงค์ (รวมทั้งเป้าหมาย) สำหรับแผนงาน (นั่นคือ ผลผลิตและผลลัพธ์ที่จะบังเกิดขึ้น) ลงไปถึงระดับงาน/โครงการแล้ว ก็ยังทำให้ประชาชนได้รับรู้ด้วยว่า ‘ผล’ อะไรบ้างที่รัฐบาลหวังไว้สำหรับนโยบายงบประมาณเหล่านั้น และประชาชนพึงคาดหวังจากการทำงานของระบบราชการในด้านอะไรและหวังผลอะไรได้บ้าง. รัฐบาลประชาธิปไตยควรย้าให้มีการจัดทำ “โครงสร้างแผนงาน” ในลักษณะ เช่นนี้. “โครงสร้างแผนงาน” ในแนวคิดเช่นนี้ จะเปลี่ยนแปลงง่ายสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของ

นโยบายงบประมาณของรัฐบาล.

อย่างไรก็ตาม ในหลักการ และโดยการปฏิบัติที่นิยมใช้กันในปัจจุบัน “โครงสร้างแผนงาน” ก็อาจสร้างขึ้นมากำหนด “แผนงาน” ด้วยการอิงภารกิจหลักๆ ของรัฐบาล ซึ่งจัดกลุ่มออกเป็น “แผนงาน” ต่างๆ และเมื่อรวมกันแล้วก็เกิดโครงสร้างแผนงานหนึ่งโครงสร้าง. โครงสร้างแผนงานลักษณะนี้ก็คล้ายกับโครงสร้างแผนงานในย่อหน้าที่แล้ว และเป็นการจัดระบบข้อสนเทศเช่นกัน. นั่นคือ สื่อว่า รัฐบาลมีภารกิจในรูป “แผนงาน” อะไรบ้าง และจะทำกิจกรรมในระดับงาน/โครงการอะไรด้วยงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในจำนวนเท่าใด. โครงสร้างแผนงานลักษณะนี้จะเป็นโครงสร้างแผนงานที่มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก หรือไม่มีเลย (ในช่วงเวลาหนึ่ง) เนื่องจากการอิงภารกิจหลักๆ ของรัฐบาล ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก. การจัดทำโครงสร้างแผนงานในแนวนี้นี้ จะต้องมีการทบทวนกันเป็นระยะๆ เพื่อปรับปรุงให้ทันสมัย สอดคล้องกับภารกิจของรัฐที่เปลี่ยนไป หรือสอดคล้องกับแผนงานที่ไม่เหมือนเดิม.

โดยที่โครงสร้างแผนงานเป็นระบบข้อสนเทศ ที่เป็นการสรุประดับหนึ่งของกิจกรรมของรัฐบาล ลักษณะการนำเสนอโครงสร้างแผนงาน จึงขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อสนเทศที่ต้องการให้ประชาชนผู้สนใจได้รับรู้ด้วย. ในแง่นี้ โครงสร้างแผนงานอาจมีหลายๆ โครงสร้าง ไม่ใช่มีเพียง โครงสร้างเดียวเท่านั้น. แท้ที่จริงแล้ว รัฐบาลควรนำเสนอกิจกรรมของรัฐบาลโดยผ่านโครงสร้าง แผนงานหลายๆ โครงสร้างที่ให้ข้อสนเทศแตกต่างกันไป แต่เป็นข้อสนเทศที่เสริมกันและกัน ทำให้ประชาชนผู้สนใจและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และนักธุรกิจ ได้รับรู้รายละเอียด ของกิจกรรมของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง และในแง่มุมต่าง ๆ เช่น การจัดทำโครงสร้างแผนงานที่แสดงถึงภาพกิจกรรมที่กระจายทั่วประเทศ และงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร การจัดทำโครงสร้างแผนงานที่แสดงถึงภาพของกิจกรรมที่มุ่งเน้นการพัฒนาและที่ให้บริการปกติ เป็นต้น.

ข้อสนเทศที่สร้างขึ้นโดยโครงสร้างแผนงานเหล่านี้ควรเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบกันอย่างกว้างขวาง ไม่ใช่ถือเป็นการลปิดบังของทางราชการที่จะต้องปกปิด. ข้อสนเทศเหล่านี้ นอกจากจะเป็นการแสดงผลการใช้เงินงบประมาณที่สะท้อนนโยบายของรัฐบาลแล้ว ยังเป็นเครื่องมือที่ประชาชนผู้สนใจจะใช้เพื่อติดตามผลงานอันเกิดจากการใช้จ่ายดังกล่าวด้วย. จุดเน้นของการมีโครงสร้างแผนงาน ก็คือ การให้ข้อสนเทศที่เป็นประโยชน์ที่สุดแก่ประชาชน.

4.3 การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายโดยเน้นการวิเคราะห์ “ผล”

การจัดสรรงบประมาณตามแนวคิดที่เสนอข้างต้น สื่อหลักการที่ว่า แผนงาน/งาน/โครงการที่ตอบสนองนโยบายรัฐบาล ควรได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายก็ต่อเมื่อกิจกรรม เหล่านี้ “ส่งผล” (contribute to) ที่นโยบายนั้นๆ ต้องการ. การย้ำความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมกับนโยบาย โดยผ่าน “ผล” ที่เกิดขึ้นนี้ สื่อข้อสรุปด้วยว่า การวิเคราะห์แผนงาน/งาน/โครงการ เพื่อพิจารณาอนุมัติให้เป็นกิจกรรมที่ตอบสนองนโยบาย และเพื่ออนุมัติวงเงินงบประมาณให้จำนวนหนึ่ง จึงต้องเน้นการวิเคราะห์ “ผล” ที่เกิดขึ้นเสมอ. แนวการวิเคราะห์เช่นนี้ ทำให้ผู้วิเคราะห์สามารถประเมินความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรม ที่เป็นเกณฑ์รายจ่ายรัฐได้.

การเสนอแนวคิดนี้สำหรับการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายไม่ได้ต้องการย้ำว่าวิธีที่ใช้ อยู่ในปัจจุบันไม่ได้เน้นการวิเคราะห์ “ผล” เลย หากแต่ต้องการย้ำความสำคัญของการวิเคราะห์เช่นนี้. เมื่อใช้การวิเคราะห์เช่นนี้เป็นล่ำเป็นสันอย่างกว้างขวางแล้ว นักวิเคราะห์ทุกคนจะต้องทำความเข้าใจตรงกันว่า “ผล” ที่ต้องวิเคราะห์นี้คืออะไรกันแน่ จะดึงออกจากแผนงาน/งาน/โครงการที่กำลังพิจารณาอนุมัติงบประมาณอย่างไร จะวัดหรือประเมินว่า “ผล” จะเกิดขึ้นด้วยวิธีการอะไร. ความเข้าใจที่ตรงกันทั่วทั้งระบบ อันหมายรวมเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ผู้อนุมัติงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบขอตั้งงบประมาณ.

การที่ต้องย้ำความเข้าใจตรงกันนี้ เนื่องจากความหมายและขอบเขตของคำว่า “ผล” นั้นหลากหลายสุดแล้วแต่มุมมองวิธีคิดและประสบการณ์จากตำราที่ร่ำเรียนมา. ความหลากหลายในเรื่องความหมายเกี่ยวกับ “ผล” ของกิจกรรม แม้นมิใช่เรื่องความไม่รู้ หรือความคิดผิด แต่เป็นเรื่องที่ไม่ควรเกิดขึ้นในกรณีของการวิเคราะห์. เพื่อให้เกิดความคงเส้นคงวาของเหตุผลที่ใช้ในทุกกรณีและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่แผนงาน/งาน/โครงการ ความหมายของ “ผล” ที่ผู้เขียนเสนอให้ยอมรับและใช้กันสำหรับการวิเคราะห์ แผนงาน/งาน/โครงการ เพื่ออนุมัติงบประมาณ คือ ผลผลิต (output) และ ผลลัพธ์ (outcome)¹⁶.

4.4 การเพิ่มสำคัญของ “การประเมินผล”

เมื่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายอาศัยการวิเคราะห์ “ผล” ที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามแผนงาน/งาน/โครงการที่เสนอ และความเกี่ยวพันระหว่าง “ผล” ดังกล่าว กับ “ผล” ที่นโยบายงบประมาณต้องการ การติดตามผลที่อยากให้เกิดขึ้น (monitoring) และการประเมินผลที่ได้เกิดขึ้นแล้ว (evaluation) ก็เป็นภารกิจ

ภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการงบประมาณ. ทั้งนี้เพราะว่าการอนุมัติจัดสรร เกิดขึ้นก่อนการทำงานจริง และเป็นการคาดเดา โดยอาศัยเหตุผลเชิงตรรกะ และประสบการณ์ของทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง. ความผิดพลาดย่อมเกิดขึ้นได้เนื่องจากสภาพแวดล้อม และเงื่อนไขการดำเนินงานที่เป็นข้อสมมติในช่วงวิเคราะห์อาจไม่ตรงตามที่ได้คาดหวังไว้ “ผล” ที่ต้องการอาจไม่เกิดขึ้นเลย หรือเกิดขึ้นในรูปลักษณะที่แตกต่างไปจาก “ผล” ที่ต้องการ. ความล้มเหลวที่จะเกิดขึ้นนั้น นอกจากจะเป็นการสูญเสียทรัพยากรแล้ว ยังเป็นการสูญเสียโอกาสที่จะได้รับ “ผล” ที่ปรารถนา และอาจไม่มีโอกาสได้มาเลยในอนาคต หรือได้มาช้าจนไม่เป็นประโยชน์เท่าที่ควร ความล้มเหลวเช่นนี้เป็นเหตุการณ์ที่ควรหลีกเลี่ยง.

การหลีกเลี่ยงความล้มเหลวในการคัดเลือกแผนงาน/งาน/โครงการ กระทำได้ โดยการเน้นการวิเคราะห์ “ผล” อย่างจริงจัง. การหลีกเลี่ยงความล้มเหลวในการใช้เงิน งบประมาณที่อนุมัติไปแล้ว กระทำได้โดยการติดตามการดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลที่ต้องการ. การติดตามผล เป็นภารกิจที่คอยกระตุ้นให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต้องตั้งใจทำงานให้ได้ผล และคอยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้ทันกาลเพื่อทำให้ผลที่ต้องการได้มีโอกาสเกิดขึ้น.

การหลีกเลี่ยงความล้มเหลวที่ซ้ำซาก ทั้งในการคัดเลือกแผนงาน/งาน/โครงการที่ ผิดพลาดและในการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพ กระทำได้โดยการประเมินผล และการใช้ผลของการประเมินผลให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจัง. การประเมินผลช่วยให้เกิดความรู้ว่า ผลที่ได้รับจริงจากการดำเนินงานตามแผนงาน/งาน/โครงการที่ได้อนุมัติไปแล้ว มีอะไรบ้าง ในจำนวนเท่าใด และเป็นผลที่ต้องการจริงหรือไม่ ในกรณีที่ไม่ได้ผลตามที่วิเคราะห์ไว้ สาเหตุเกิดจากอะไร และในกรณีที่ยังเกิดผลตามที่คาดหวังไว้ องค์ประกอบ ของความสำเร็จในการดำเนินงานมีอะไรบ้าง.

ข้อสังเกตเหล่านี้เป็นประโยชน์ในการพิจารณาเลือกกิจกรรมที่ตอบสนอง นโยบายรัฐบาลและพิจารณาอนุมัติงบประมาณ กล่าวคือ ใช้สนับสนุนแผนงาน/งาน/โครงการที่ได้ผล ใช้ปรับปรุงแผนงาน/งาน/โครงการที่ไม่ได้ผลในระดับที่ต้องการให้ดีขึ้น ทั้งในแง่สาระของกิจกรรม และวิธีการดำเนินงาน และใช้ระงับแผนงาน/งาน/โครงการที่ไม่ได้ส่งผลที่ต้องการหรือประสบความล้มเหลว. เพื่อประโยชน์ใช้สอยในลักษณะนี้ ข้อสังเกต ที่เกิดจากการประเมินผล จะต้องเผยแพร่อย่างกว้างขวางทั้งในหมู่เจ้าหน้าที่ที่วิเคราะห์ งบประมาณ ในหมู่เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำกิจกรรมดังกล่าว ในหมู่สมาชิก ผู้แทนราษฎรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และในหมู่ประชาชนผู้เป็น เจ้าของเงินงบประมาณ เพื่อช่วยกันสร้างภาวะกดดัน (pressure) ซึ่งกันและกัน ไม่ให้คัด

เลือกแผนงาน/งาน/โครงการที่ล้มเหลวเพื่อจัดสรรงบประมาณให้อีก แต่หันไปสนับสนุนแผนงาน/งาน/โครงการที่ทำอยู่แล้วและได้ผลให้ทำต่อไปในระดับเดิมหรือในระดับที่มากขึ้นสุดแล้วแต่กรณี และหันไปค้นหาและสนับสนุนแผนงาน/งาน/โครงการใหม่ๆ เพื่อดำเนินการต่อไป.

4.5 การฉายภาพงบประมาณหลายปี

การตอบสนองนโยบายหลักๆ ของรัฐบาลอย่างจริงจัง เกี่ยวพันกับการดำเนินกิจกรรมหลายชนิด และหลายปีติดต่อกัน การจัดทำแผนงานเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลเป็นนโยบายๆ ไป ซึ่งปรากฏภาพของกิจกรรมชุด (package) ซึ่งกระจายดำเนินงานพร้อม ๆ กัน ต่างปีกัน เวลาที่สิ้นสุดแตกต่างกัน งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ทั้งหมด และในช่วงปีต่างๆ. ถ้ารัฐบาลมีนโยบายหลักๆ หลายๆ นโยบาย และแต่ละนโยบายก็มีกิจกรรมชุด (มีแผนงาน/งาน/โครงการที่ต้องดำเนินการ) ในลักษณะที่กล่าวแล้ว ภาพรวมที่เกิดขึ้นก็คือ งบประมาณที่พึงใช้จ่ายที่กระจายไปหลายปี พร้อมด้วยแผนงาน/งาน/โครงการที่ต้องดำเนินการในช่วงปีงบประมาณปีต่างๆ. ภาพรวมเช่นนี้ คือ ภาพของงบประมาณรายจ่ายหลายปี (multi – year budget).

และหากขยายแนวคิดเช่นนี้ให้ครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ของรัฐที่ทำอยู่เป็นประจำ ซึ่งก็สามารถจัดเป็นกิจกรรมชุดที่ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลได้ (อันเป็นนโยบายเด่นๆ ที่รัฐบาลทุกชุดต่างก็กำหนดไว้เป็นภารกิจของตน) ภาพของงบประมาณรายจ่ายหลายปีก็จะครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมด พร้อมด้วยงบประมาณรายจ่ายที่ประมาณการเอาไว้หลายๆ ปีเช่นกัน. เมื่อพิจารณากิจกรรม (แผนงาน/งาน/โครงการ) ต่างๆ ที่ต้องดำเนินการอันเป็นผลของการตอบสนองแผนพัฒนาประเทศ (ซึ่งสามารถจัดเป็นนโยบายชุดต่างๆ ได้เช่นกัน) ทำให้ภาพของการใช้จ่ายของภาครัฐในช่วงระยะหลายปีข้างหน้าจะมีอะไรบ้าง จะเป็นเงินจำนวนเท่าใด.

การฉายภาพงบประมาณรายจ่ายหลายปีเช่นนี้ มีประโยชน์ในการแสดงว่า รัฐบาลได้ตั้งใจดำเนินการตอบสนองนโยบายหลักๆ อย่างต่อเนื่องอย่างไร และจะใช้จ่ายเงินงบประมาณมากน้อยเพียงใดในช่วงหลายปีที่เลือกนำเสนอ (นิยมใช้ระยะเวลา 5 ปี แต่การใช้ระยะเพียง 3 ปีก็ไม่ผิดแต่ประการใด). และเมื่อรวมกิจกรรมที่ได้ตอบสนองนโยบายเดิมของรัฐบาล ก็เท่ากับให้ประชาชนได้รับรู้ว่า ในระยะ 5 ปี (หรือ 3 ปี) ข้างหน้า รัฐบาลจะใช้จ่ายเท่าใดในแต่ละปี และจะทำกิจกรรมอะไรบ้าง. นอกจากนี้แล้ว การฉายภาพงบประมาณรายจ่ายยังช่วยกำหนดนโยบายด้านรายได้ และการก่อหนี้สาธารณะใน

อนาคตอีกด้วย. เมื่อรู้งบประมาณรายจ่ายที่จะต้องมีการใช้จ่ายหลายปีติดต่อกันไปข้างหน้า และการฉายภาพด้านรายได้ของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาเดียวกัน จะทำให้ได้ภาพอีกภาพ หนึ่งว่า งบประมาณข้างหน้านั้น ถ้ารัฐบาลไม่ได้ทำอะไรเพิ่มเติมเลย ภาวะดุล งบประมาณจะเป็นเช่นใด และภาวะดุลงบประมาณเช่นว่านั้น จะเหมาะสมกับสภาพ แวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมหรือไม่ จะต้องมีการใช้นโยบายรายได้และหนี้ สาธารณะอะไรบ้างเพื่อทำให้การจัดทำงบประมาณประจำปีในปีถัด ๆ มามีประสิทธิภาพที่สุด. ด้วยประโยชน์ใช้สอยในลักษณะนี้เองที่ทำให้มีการนิยมเรียกร้องให้มีการจัดทำงบประมาณ หลายปี (multi-year budgeting)¹⁷.

การแสดงงบประมาณรายจ่ายหลายปีเช่นที่อภิปรายข้างต้นไม่ได้หมายความว่า รัฐบาลผูกพันที่จะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามที่แสดงไว้อย่างแน่นอน หรือส่วน ราชการได้รับคำมั่นสัญญาว่า จะได้รับงบประมาณตามที่ได้นายภาพเอาไว้. การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายในปีข้างหน้าตามภาพที่ฉายเอาไว้ (วงเงิน งบประมาณรวม และส่วนประกอบของงบประมาณ) เกิดขึ้นได้เสมอ เพราะสภาพ แวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป. การฉายภาพงบประมาณ หลายปีมีเจตนาชี้ให้เห็นภาวะการใช้จ่ายที่ภาครัฐบาลคาดว่าจะเกิดขึ้นในปีถัด ๆ ไป และ การแสวงหาแนวทางในการกำหนดกลยุทธ์ด้านรายได้และหนี้สาธารณะ. แต่การฉาย ภาพประมาณหลายปีที่ตั้งอยู่บนฐานของการตอบสนองนโยบายรัฐบาลเอื้ออำนวยให้เห็น ระดับค่าใช้จ่ายที่ต้องเกิดขึ้นในการนำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติ. ความตั้งใจจริงของ รัฐบาลที่จะทำให้ผลของนโยบายรัฐบาลเกิดขึ้นในปีต่อ ๆ ไป ก็จะได้รับทดสอบโดยอ้อม จากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในอนาคต และการจัดหารายได้เพื่อการใช้จ่ายดังกล่าว

4.6 การจัดระบบ “งบพัฒนาจังหวัด” ใหม่

การอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณางบประมาณในวาระที่ 2 ในช่วงวันที่ 24 - 26 กุมภาพันธ์ 2536 ชี้ให้เห็นจุดบกพร่องของการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการพัฒนาจังหวัด ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับ ‘งบพัฒนาจังหวัด’ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ทุกคนจะได้รับ (เคยได้ 5 ล้านบาทต่อ ส.ส.) และในส่วนที่ ส.ส. ทั้งที่เป็นกรรมาธิ การงบประมาณและที่ไม่ได้เป็นได้ใช้สิทธิพลโดยตรงและโดยอ้อมขอแปรญัตติเพิ่ม งบประมาณรายจ่ายหลังจากการปรับลดขั้นกรรมาธิการแล้วเพื่อให้มีโครงการใช้เงินลงใน พื้นที่ของตน.

ในกรณีแรก ความต้องการได้รับ “งบประมาณจังหวัด” ทำให้ ส.ส.ที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณจะต้องมองหาช่องทางตัดเล็กตัดน้อยเพื่อให้เหลืองบประมาณสำหรับจัดสรรให้บกลางสำหรับนำไปจัดสรรต่อให้แก่ ส.ส. ยิ่ง ส.ส.ต้องการงบประมาณจังหวัดจำนวนสูงขึ้น ความจำเป็นที่ต้องตัดลงงบประมาณรายจ่ายที่ได้พิจารณาจัดสรรแล้วในระดับฝ่ายบริหารก็มีมากขึ้น. การตัดทอนที่เกิดขึ้นมีส่วนทำให้การจัดสรรเดิมนับเป็นไป. ถ้าการจัดสรรเดิมมีประสิทธิภาพและมีความถูกต้องสูง การกระทำของ ส.ส.เพียงเพื่อต้องการได้งบประมาณจังหวัดในจำนวนที่ต้องการ ก็เป็นการลดประสิทธิภาพของการจัดสรร. แม้ในกรณีที่ว่ารูปแบบการจัดสรรที่ฝ่ายบริหารเสนอจะไม่ถูกต้องและขาดประสิทธิภาพอยู่แล้ว การตัดทอนงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารโดยกรรมาธิการงบประมาณ ก็ไม่ได้ช่วยเพิ่มความถูกต้องให้มีมากขึ้น. แท้ที่จริง อาจเป็นการเสริมความไม่ถูกต้องให้มีเพิ่มขึ้นกว่าเดิม.

ในกรณีที่สอง การจัดสรรงบประมาณลงสู่จังหวัดเป็นผลของการใช้อิทธิพลทางการเมืองในส่วนที่ไม่เหมาะสม ไม่ใช่ผลของการวิเคราะห์คุณค่าของแผนงาน/งาน/โครงการ. ทำให้เกิดพฤติกรรมแบบ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” ยังผลให้เกิดการพัฒนาจังหวัดที่เหลื่อมล้ำกันจนน่าเกลียด ไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดโดยรวมที่พึงจะเกิดขึ้น. ยิ่งคุณภาพของ ส.ส.มีระดับต่ำเท่าใด คุณภาพของการจัดสรรงบประมาณที่ลงไปในจังหวัดก็หย่อนคุณภาพมากเท่านั้น เมื่อพิจารณาจากภาพของทุกจังหวัดรวมกัน.

ปรากฏการณ์ทั้ง 2 กรณีสามารถหลีกเลี่ยงได้ โดยการจัดระบบ “งบประมาณจังหวัด” ใหม่. การจัดสรรงบประมาณจังหวัดใหม่นี้ เกี่ยวพันกับการใช้ “แผนพัฒนาจังหวัด” เป็นแกนหลักในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ. แผนพัฒนาจังหวัดในแนวคิดนี้ไม่ใช่แผนพัฒนาเฉพาะพื้นที่ชนบทเท่านั้น ดังเช่นที่กระทำกันในอดีต แต่เป็นแผนพัฒนาจังหวัดที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด โดยรวมพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลและสุขาภิบาลด้วย. แผนพัฒนาจังหวัดตามแนวคิดนี้เป็นสิ่งที่ยอมรับแล้วเมื่อไม่นานมานี้ และคงจะได้รับการพัฒนาจัดทำอย่างมีคุณภาพยิ่งขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากแผนพัฒนาจังหวัดสามารถใช้เป็นกลไกที่สำคัญที่สุดกลไกหนึ่งในการตอบสนองนโยบาย “การกระจายโอกาส การกระจายรายได้ และการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและพื้นที่ชนบท”.

แผนพัฒนาจังหวัดจะเป็นผลิตผล (product) ของคนทุกฝ่ายในจังหวัด ภาครัฐบาล ภาคเอกชน ภาคประชาชน รวมทั้งนักการเมืองระดับชาติ ทั้งที่เป็น ส.ส.แล้ว และที่อยากจะเป็น ส.ส.ในอนาคต และนักการเมืองระดับท้องถิ่น. เป็นเวทีที่จะร่วมกัน

ประสานความคิดเพื่อให้เกิดแนวทางและกิจกรรม (แผนงาน/งาน/โครงการ) ที่จะสร้างความเจริญในจังหวัดที่สอดคล้องกับนโยบายระดับประเทศ และการเพิ่มรายได้ของประชาชนในจังหวัด. งาน/โครงการที่เป็นความรับผิดชอบของเทศบาล เทศบาลก็จะเป็นผู้นำไปดำเนินการ. ในกรณีที่ต้องการเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง รัฐบาล (โดยผ่านสำนักงบประมาณ) ก็สามารถจัดสรรงบประมาณให้ได้อย่างถูกต้อง โดยมีแผนพัฒนาจังหวัดเป็นกรอบวิเคราะห์ มิใช่แยกพิจารณาเป็นรายกิจกรรมและรายการดังที่กระทำกันในปัจจุบัน ซึ่งทำให้เกิดสภาพที่กิจกรรมบางกิจกรรมของส่วนราชการหนึ่งในจังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณแต่กิจกรรมอีกกิจกรรมหนึ่งของส่วนราชการอีกหน่วยหนึ่งในจังหวัดเดียวกันไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ หรือได้รับการจัดสรรงบประมาณในระดับที่ต่ำไป ทั้งๆ ที่เป็นกิจกรรมซึ่งจำเป็นต้องทำควบคู่กับกิจกรรมแรก ทำให้เกิดการสูญเสียเงินงบประมาณโดยใช่เหตุ เพราะกิจกรรมแรกไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่.

การเห็นภาพรวมของจังหวัดโดยวิเคราะห์จากแผนพัฒนาจังหวัดที่ทำขึ้นมาด้วยความสมจริง และสอดคล้องกับแนวการพัฒนาประเทศและภูมิภาคที่กำหนดในแผนพัฒนาระดับประเทศ จะทำให้เห็นความสำคัญของแผนงานต่างๆ ในจังหวัดหนึ่ง ซึ่งไม่ตรงกับลักษณะความสำคัญของแผนงานในจังหวัดอื่นๆ ในเรื่องเดียวกัน ทั้งนี้เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้ว แต่ละจังหวัดมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดและแนวการแก้ไขและพัฒนาย่อมแตกต่างกันไปด้วย. การจัดสรรงบประมาณลงไปสู่จังหวัดโดยปราศจากการอบคอบของแต่ละจังหวัดเป็นหลักแล้ว (เช่น แล้วแต่ความคิดของแต่ละหน่วยราชการจากส่วนกลางแล้วแต่ส.ส.จะผลักดันสิ่งที่ตนชอบให้ได้งบประมาณ ฯลฯ) จะทำให้เงินงบประมาณที่ใช้จ่ายในจังหวัดไม่ส่งผลในระดับที่สูงแต่ ประการใด.

แนวคิดที่นำเสนอเกี่ยวกับการจัดระบบ “งบพัฒนาจังหวัด” นี้มีข้อสมมติว่า รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินยังคงเหมือนเดิม. ภายในบริบทเช่นนี้แล้วจุดเน้นอยู่ที่การพัฒนาโลกที่เอื้อให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัดบังเกิดผลสูงสุด. แนวคิดเช่นนี้ก็ยังคงใช้ได้อยู่ แม้จะมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในระดับที่กว้างขวางกว่าเดิม. รายละเอียดในการดำเนินการด้านงบประมาณอาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้าง เนื่องจากการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น หมายรวมถึงการกระจายอำนาจด้านการคลัง (ท้องถิ่น) ด้วยทำให้การพึ่งพิงรัฐบาลกลางของ รัฐบาลท้องถิ่นลดน้อยลง. ในขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นยังหมายรวมถึงการมีอำนาจตัดสินใจที่เบ็ดเสร็จยิ่งขึ้น ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ทำให้แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณเปลี่ยน

แปลงไปด้วย. ประเด็นเหล่านี้ต้องศึกษากันในรายละเอียดในบริบทของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการแบ่งอำนาจและการคืนอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

แต่ประเด็นที่ต้องการย้ำในที่นี้คือ ส.ส. และนักการเมืองในระดับท้องถิ่นสามารถมีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินด้วยกลไกที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น. ส.ส.ไม่ควรมี “งบประมาณจังหวัด” ของตนเองดังลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน.

ประเด็นไม่ได้อยู่ที่ว่า ส.ส.จะคอร์รัปชันจากการใช้งบประมาณจังหวัด. ไม่ได้อยู่ที่ว่า ส.ส.จะนำไปใช้กับโครงการที่ตนสนับสนุนเพื่อเป็นการหาเสียง. ไม่ได้อยู่ที่ว่า ส.ส.จะนำไปใช้กับโครงการที่ด้อยคุณภาพ. ประเด็นอยู่ที่ว่า งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้แก่จังหวัดทั้งจังหวัดซึ่งมีอยู่ในจำนวนไม่สูงนัก จะใช้อย่างไรจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุดในจังหวัด. การใช้ในแผนงาน/งาน/โครงการที่สนับสนุนกันและกัน โดยมีกรอบคิดที่ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์กันและกันของ “ผล” ที่ต้องการ จากแผนงาน/งาน/โครงการต่าง ๆ จัดเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุด และเป็นสิ่งที่เสนอข้างต้น.

การผลักดันให้มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดในรูปแบบของกิจกรรมชุด (program based allocation) โดยมีแผนพัฒนาจังหวัดเป็นกรอบวิเคราะห์ จะทำให้ ส.ส.ได้สร้างประโยชน์ อันใหญ่หลวงให้แก่จังหวัดของตน และแก่จังหวัดอื่น ๆ ในประเทศ.

4.7 การกำหนดบทบาททางด้านงบประมาณของผู้บริหารระดับสูงในส่วนราชการ

ผู้บริหารส่วนราชการส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นในระดับกระทรวงหรือในระดับกรม. สภาพเช่นนี้จะเห็นได้จากการชี้แจงงบประมาณที่ส่วนราชการขอตั้งจ่าย ต่อคณะกรรมการมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร. ความไม่สนใจกับภารกิจการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นภาพสะท้อนจากการบริหารงานที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับแผนงาน/งาน/โครงการที่ส่วนราชการนั้น ๆ รับผิดชอบ. ถ้าผู้บริหารส่วนราชการให้ความสำคัญแก่แผนงาน/งาน/โครงการเป็นอย่างสูง ย่อมต้องตระหนักถึงระดับงบประมาณที่ควรขอตั้งจ่าย และที่ได้รับการจัดสรรให้. และความไม่สนใจเช่นนี้ยังสื่อการขาดความเข้าใจในระดับที่ลึกซึ้งถึงความสัมพันธ์ระหว่าง “ผล” ของแผนงาน/งาน/โครงการ และ “ผล” ที่นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลต้องการให้บังเกิดขึ้น และการที่ส่วนราชการของตนมีส่วนช่วย (contribution to) ทำให้นโยบายรัฐบาลบังเกิดผล.

สภาพเช่นนี้มีสาเหตุมาจากการจัดระบบการบริหารในส่วนราชการเป็นสำคัญ และกระบวนการงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน. ถ้าการขอตั้งงบประมาณเน้นประเด็นที่ว่า จะของงบประมาณรายจ่ายในหมวดต่าง ๆ เพิ่มขึ้นกี่เปอร์เซ็นต์ หมวดยอดเงินเดือนและค่าจ้างประจำเพิ่มขึ้นเท่าใด จะซื้อครุภัณฑ์อะไรเพิ่มขึ้น ฯลฯ การวิเคราะห์หาข้อสรุปเพื่อขอตั้งงบประมาณรายจ่ายคงไม่ต้องการทักษะที่สูงส่ง และคงไม่ต้องเสียเวลาอันมีค่าของผู้บริหารสูงสุดในส่วนราชการนั้น ๆ. ในขณะเดียวกัน ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการทำงบประมาณของส่วนราชการก็ไม่ได้มอบหมายให้ตำแหน่งใดอย่างแน่นอน (นอกเหนือจากผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการนั้น ๆ ในหลักการ) แต่อยู่ที่การมอบหมายโดยอิงตัวบุคคล ถ้าปลัดกระทรวงหรืออธิบดีกรมไม่สนใจที่จะดูแลเรื่องนี้ด้วยตนเอง. ในกรณีที่ผู้ได้รับมอบหมายมีภารกิจอื่น ๆ ที่สำคัญ และยุ่งยากต้องทำแล้ว ภารกิจการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายก็ตกเป็นภารกิจของเจ้าหน้าที่ระดับกอง ซึ่งอาจไม่สนใจหรือไม่เข้าใจสาระสำคัญของการจัดทำงบประมาณนอกเหนือจากความรู้รู้ว่าเป็นการขอเงินมาจ่ายเงินเดือนและซื้อหาวัสดุสำนักงานและครุภัณฑ์ต่าง ๆ เท่านั้น¹⁸.

การกำหนดภารกิจในเรื่องการจัดทำแผนงานและการกำหนดงบประมาณให้กับตำแหน่งบริหารระดับสูงตำแหน่งหนึ่งอย่างถาวร โดยผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบแล้ว จะทำให้ผู้ที่ครองตำแหน่งดังกล่าวให้ความสนใจกับหน้าที่ในความรับผิดชอบดังกล่าวอย่างเต็มที่. การที่จะพัฒนาให้ข้าราชการในบังคับบัญชาช่วยกันทำงานในด้านนี้อย่างมีประสิทธิภาพก็เกิดกำลังใจกระทำได้มากขึ้น เนื่องจากมีความรับผิดชอบโดยตรง และมีเวลาให้แก่ภารกิจนี้ที่เป็นงานหลักของตำแหน่ง. ความสนใจและความตั้งใจเช่นนี้ย่อมทำให้ผู้อยู่ในตำแหน่งเข้าใจระบบงาน (ทั้งส่วนที่ดีและ จุดบกพร่อง) และกิจกรรมที่ควร (ไม่ควร) ดำเนินการได้ง่ายยิ่งขึ้น เป็นประโยชน์ต่อการทำงานของส่วนราชการนั้น ๆ ในท้ายที่สุด.

ตำแหน่งที่ควรดูแลรับผิดชอบภารกิจนี้คือรองปลัดฝ่ายแผนงานและงบประมาณ (ระดับกระทรวง) และรองอธิบดีที่ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ (ระดับกรม)¹⁹. ถ้าหากการเป็นหัวหน้าส่วนราชการในสมัยใหม่เน้นการ**เป็นผู้จัดการ** การใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดผลงานสูงสุดในการตอบสนองนโยบายรัฐบาล (และเป็นการสร้างประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและส่วนราชการพร้อม ๆ กันไปด้วย) มากกว่าการ**เป็นผู้บริหาร**ที่ดูแลให้ทุกคนปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับนั้นคือ การกำกับให้เกิดการประสานการทำงานในระดับกิจกรรม (แผนงาน/งาน/โครงการ) และในเรื่องของงบประมาณแล้ว ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีฝ่ายแผนงานและงบประมาณที่มีผลงานดี ก็คือผู้ที่ควรดำรงตำแหน่ง

อธิบดีของส่วนราชการนั้นคนต่อไปอย่างแน่นอน. เช่นเดียวกัน รองปลัดกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบฝ่ายแผนงานและงบประมาณได้อย่างดี ทำให้เกิดผลงานที่ตอบ สนองนโยบายรัฐบาลและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อกระทรวง ก็คือผู้ที่จะต้องได้เป็นปลัดกระทรวงคนต่อไป^{๒๐}.

เมื่อพิจารณาความสำคัญในปัจจุบันของการย้าให้ส่วนราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงในแนวทางที่เสนอนี้ จะมีส่วนทำให้ความต้องการนี้เกิดขึ้นในส่วนราชการได้.

4.8 การเพิ่ม “ความพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ”

การวิเคราะห์ที่เน้น “ผล” ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในแนวที่อภิปรายไปแล้วนั้น จัดเป็นเพียงด้านแรกเท่านั้นของการกำกับว่า การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจะเป็นการใช้จ่ายที่มีประสิทธิผล มีประสิทธิภาพ และมีความเป็นธรรม. การวิเคราะห์แบบเข้มในด้านแรกนี้ จะเป็นหลักประกันในแง่ของควมมีประสิทธิภาพเป็นสำคัญ เนื่องจากการเลือกแผนงาน/งาน/โครงการที่ดำเนินการนั้น มีความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล. แต่หลักประกันควมมีประสิทธิภาพ และการมีความเป็นธรรมนั้น จะต้องประกอบด้วย การติดตามการปฏิบัติงานและการประเมินผลในแนวที่เสนอในหัวข้อ 4.3 จึงจะทำให้เกิดความมั่นใจเพิ่มขึ้นว่า การวิเคราะห์แบบเข้มนั้นจะประสบความสำเร็จตามที่คาดหวัง. หลักประกันอีกด้านหนึ่งที่ควรย้าให้มีเพื่อเป็นหลักประกันความสำเร็จ ก็คือการจัดระบบให้มีการยันควมรับผิดชอบ (accountability) ในผลงานที่บังเกิดขึ้น.

การยันควมรับผิดชอบหรือความพร้อมที่จะรับการตรวจสอบนี้ สื่อทั้งควมโปร่งใสในการดำเนินงาน และควมพร้อมรับผิดชอบในผลงานที่เกิดขึ้น ตลอดจนการถูกโยกย้ายจากตำแหน่งเดิม นั่นคือ ควมรับผิดชอบของการปฏิบัติงานอยู่ที่การทำให้ “ผล” ที่ต้องการบังเกิดขึ้นเป็นสำคัญ. แม้ว่าควมถูกต้องในการปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการก็มีความสำคัญอยู่ แต่ไม่ใช่จุดเน้นในที่นี้. โดยข้อเท็จจริงของการปฏิบัติงานที่เน้นผลงานกฎระเบียบที่ตั้งขึ้นมาจะต้องมีให้น้อยที่สุด โดยมีเฉพาะที่จะเอื้อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปด้วยควมเรียบร้อยและบังเกิดผลงาน ไม่ใช่การมีกฎข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคในการทำให้เกิดผลงาน. ในสภาพใหม่เช่นนี้ เมื่อผลงานไม่บังเกิดขึ้นตามที่คาดหวัง สาเหตุเกิดจากการหย่อนควมสามารถในการเป็น “ผู้จัดการ” ของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นสำคัญ.

การใช้ระบบการยันควมรับผิดชอบอย่างจริงจังและมีผลบังคับ (โดยส่งผลกระทบ ต่อควมก้าวหน้าของผู้มีตำแหน่งรับผิดชอบดูแลการปฏิบัติงานนั้นๆ) ที่

ปรากฏให้เห็นชัดเจน จะเป็นหลักประกันว่า ข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานจะต้องตั้งใจทำงานให้บังเกิดผล มากกว่าการทำงานแบบเฉื่อยชา และไม่หวังจากกิจกรรมที่ตนรับผิดชอบให้สร้างสรรคผลสูงสุด. ระบบการยั่นความรับผิดชอบที่จริงจังนี้จะเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการโดยรวม. การทำงานผิดพลาดหรือการทำงานที่ไม่ส่งผลตามที่ได้กำหนดรายละเอียดไว้แล้ว โดยไม่มีผลต่อตำแหน่งหน้าที่ และความก้าวหน้าในชีวิตราชการของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบแล้ว คงไม่มีผู้ใดสนใจที่จะทำงานได้ให้ผล. ยิ่งความก้าวหน้าในตำแหน่งการงานขึ้นอยู่กับความสามารถในการวิงต้นและการมีผู้ใหญ่สนับสนุนแล้ว เวลาส่วนใหญ่ของผู้ทำงานจะทุ่มเทให้กับภารกิจการผูกความสัมพันธ์และการเอาใจ “ผู้ที่ควรผูกสัมพันธ์” “ผู้ที่ควรเอาใจ” แทน.

การสร้างระบบ “การยั่นความรับผิดชอบ” (accountability) ที่มีประสิทธิผลมีความจำเป็นยิ่งขึ้นมากเมื่อมีการเพิ่มเงินเดือนและการให้เงินประจำตำแหน่งผู้บริหารในระบบราชการ ซึ่งอ้างหลักการว่าตำแหน่งเหล่านี้มี “ความรับผิดชอบ” (responsibility) สูง ทำให้เงินงบประมาณในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ และหมวดค่าตอบแทนที่สูงอยู่แล้วยิ่งสูงขึ้นไปอีก. ดังนั้น ความรับผิดชอบในลักษณะนี้ก็ต้องตามด้วยการยั่นความรับผิดชอบและพร้อมที่จะถูกตรวจสอบอย่างเป็นสัดส่วนกัน มิใช่ได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนสูงขึ้น โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อการขาดประสิทธิภาพในการทำงาน อันเป็นลักษณะที่เอารัดเอาเปรียบประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินงบประมาณ.

ในที่นี้ย้ำ “การยั่นความรับผิดชอบ” ต่อผลของงาน. ดังนั้น การพัฒนาวิธีตรวจสอบเพื่อจุดมุ่งหมายเช่นนี้ไม่ใช่การพัฒนาวิธีตรวจสอบแบบที่นิยมทำกันอยู่ในปัจจุบัน เช่น การตรวจสอบใบฎีกาเบิกจ่าย การอนุมัติเงินงวด การตรวจสอบการปฏิบัติงานตามกฎหมายข้อบังคับที่มีอยู่ การตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนเงินที่ใช้จ่าย เป็นต้น แต่เป็นการตรวจสอบ “ผลงาน” ที่เกิดขึ้นในกิจกรรมที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เปรียบเทียบกับ “ผลงาน” ที่ได้ตั้งความคาดหวังไว้เมื่อมีการอนุมัติงบประมาณ. การพัฒนาระบบตรวจสอบที่เน้นผลงานนี้จะมีส่วนช่วยให้การพัฒนา วิธีวัด “ผลิตภาพ” (productivity) ของข้าราชการได้อีกด้วย.

4.9 การพัฒนาหน่วยงานด้านนโยบายและงบประมาณของรัฐสภา

มีการวิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่า การจัดทำงบประมาณประจำปีของประเทศไทยนั้นเป็นการจัดทำงบประมาณโดยข้าราชการและเพื่อข้าราชการ. ส.ส.ผู้ทรงเกียรติทั้งหลายไม่มีบทบาทสำคัญในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายงบประมาณและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หรือมีส่วนร่วมเพียงเล็กน้อยตอนปลายทางในช่วงการพิจารณา

ของคณะกรรมการมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร (และวุฒิสภา). การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการงบประมาณเพื่อเพิ่มบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสิ่งที่สมควรอย่างยิ่ง. ประเด็นอยู่ตรงที่ว่า การเพิ่มบทบาทที่ว่านี้ควรจะมาในรูปแบบใดจึงจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและป้องกันการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ โดย ส.ส.ที่ขาดคุณภาพ อันเป็นข่าวครึกโครมเมื่อไม่กี่วันมานี้.

ในหลักการ นักการเมืองมีส่วนกำหนดวงเงินงบประมาณและรูปแบบการใช้จ่ายงบประมาณโดยตรง โดยผ่านการกำหนดนโยบายงบประมาณทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค กล่าวคือ กลุ่มนักการเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลนั่นเอง. การมีส่วนร่วมของนักการเมืองในการกำหนดนโยบายงบประมาณจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสนใจและความตั้งใจของนักการเมืองในคณะรัฐบาลที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานของส่วนราชการต่าง ๆ. นักการเมืองสามารถมีส่วนร่วมในระดับนี้มากถ้าตนเองมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศบริการสาธารณะที่สมควรเพิ่มปริมาณหรือที่กำลังขาดแคลนแนวทางที่รัฐบาลควรใช้ กิจกรรมที่รัฐบาลควรดำเนินการ. ข้อเสนอเหล่านี้สามารถระดมได้จากประชาชน นักธุรกิจ นักวิชาการ และจากนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน.

การระดมข้อเสนอแนะทำนองนี้สามารถกระทำได้โดยการสร้างกลไกที่มีช่องทาง (channel) ส่งสารไปถึงรัฐบาลในยามที่ต้องการ. การจัดประชุมสัมมนาในลักษณะต่าง ๆ เพื่อระดมความคิดเห็นจากนักการเมือง นักธุรกิจ และประชาชนผู้สนใจ เป็นวิธีที่พึงกระทำอย่างยิ่งตอนต้นกระบวนการงบประมาณประจำปี. รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่ต้องการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยอย่างจริงจัง จะต้องจัดให้มีช่องทางส่งสารในส่วนของการจัดทำและจัดสรรงบประมาณประจำปี (ในรูปของนโยบายที่รัฐบาลควรเลือกใช้ปัญหาที่ควรแก้ไข แผนงาน/งาน/โครงการที่ควรดำเนินการ) โดยไม่จำกัดเรื่องของเวลา มีความจริงจังและจริงจังในการใช้ประโยชน์จากสารสนเทศเหล่านี้. โดยการจัดให้มีการประชุมสัมมนาในลักษณะที่กล่าวถึงแล้ว รัฐบาลก็ไม่ต้องพึ่งพาข้าราชการแต่ฝ่ายเดียวในการจัดทำงบประมาณ

รัฐสภาเองก็ควรมีบทบาทในช่วงของการกำหนดนโยบายงบประมาณทั้งในระดับมหภาค และในระดับจุลภาค ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างข้อเสนออีกชุดหนึ่งให้แก่รัฐบาลเพื่อการพิจารณาใช้ประโยชน์. ข้อเสนอเหล่านี้จะมีคุณค่าและใช้ประโยชน์ได้จริง ก็ต่อเมื่อเกิดขึ้นในช่วงต้นของกระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปี และเป็นข้อเสนอที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาวะของเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เกี่ยวกับปัญหา

ที่ดำรงอยู่ในประเทศด้านต่าง ๆ และเกี่ยวกับผลการใช้จ่ายของส่วนราชการต่าง ๆ. ข้อเท็จจริงเหล่านี้ต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากรวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์ทั้งด้านกำลังคน เงิน และเวลา รัฐสภาจึงสมควรมีสำนักงานเพื่อกิจการนี้เป็นการเฉพาะ²¹.

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งควรจัดสรรงบประมาณเพื่อให้มีการจัดตั้งสำนักงานนี้อย่างถาวร เพื่อจะได้เป็นหน่วยงานสถาพทางด้านนโยบายงบประมาณของรัฐสภา (นั่นคือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ต่างก็สามารถใช้ประโยชน์จากสำนักงานนี้เท่า ๆ กัน). อาทิเช่น ถ้ารัฐสภา (โดยคณะกรรมการธิการงบประมาณ) ได้สรุปแล้วว่า ปัญหาภัยแล้งเป็นปัญหาใหญ่ของชาติในห้วง เวลานี้ และต้องมีการแก้ไข มิฉะนั้นจะสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวง คณะกรรมการธิการฯ ก็สามารถพัฒนาชุดกิจกรรมอันประกอบด้วย แผนงาน/งาน/โครงการชุดเดียวหรือหลายชุดก็ได้ พร้อมด้วยงบประมาณที่จะต้องใช้ช่วงเวลากำหนดงานสำหรับกิจกรรมเหล่านั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวได้. เมื่อสามารถ “ขาย” เหตุผลให้เป็นที่ยอมรับกัน (ทั้งในหมู่ประชาชน ต่อรัฐบาล และในหมู่ข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง) ว่า วิธีการ (โดยนัยของแผนงาน/งาน/โครงการ) ที่ คณะกรรมการธิการฯ เสนอ จะได้ผลตามที่ “นโยบายแก้ภัยแล้ง” ต้องการแล้ว การจัดสรรงบประมาณประจำปี ก็สามารถรองรับข้อเสนอของรัฐสภา (ผ่านคณะกรรมการธิการฯ) ได้. ปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาการขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ปัญหาราคาพืชผลเกษตรตกต่ำ ก็สามารถใช้นวปฏิบัติข้างต้นได้เช่นกัน²².

เมื่อรัฐสภามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายงบประมาณแล้ว บทบาทของรัฐบาลใน ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณก็ควรจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อได้การสนับสนุนด้านวิชาการจาก “สำนักงานนโยบายและงบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ” (หรือจะคงชื่อ “สำนักงานวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณ” ตามชื่อโครงการก็ได้) สภาผู้แทนราษฎรควรมีคณะกรรมการสามัญ เพื่อพิจารณาและวิเคราะห์งบประมาณ ไม่ใช่ในลักษณะปัจจุบัน. คณะกรรมการธิการงบประมาณคณะนี้จะมีหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบผลการดำเนินงานของรัฐบาลและส่วนราชการ โดยผ่านแผนงานต่าง ๆ และการใช้งบประมาณเพื่อทำแผนงานเหล่านี้²³. มีหน้าที่ศึกษาและระดมความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบายงบประมาณที่เหมาะสมในนามของรัฐสภา พร้อมด้วยลำดับความสำคัญก่อนหลัง สำหรับเป็นข้อเสนอกำหนดให้แก่วรัฐบาล. มีหน้าที่จัดทำกิจกรรมชุด เพื่อการตอบสนองนโยบายแต่ละนโยบายที่รัฐสภาเห็นว่าสำคัญ และมีหน้าที่ในการพิจารณารายละเอียดการจัดสรรงบประมาณซึ่งดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน²⁴. โดยมีข้อมูลการทำ

งานของรัฐบาล คณะ กรรมการการดังกล่าว ก็สามารถ “ขาย” ความคิดให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ในช่วงต้นของการจัด ท่างงบประมาณ ไม่จำเป็นรอให้ถึงช่วงการพิจารณาร่าง-พระราชบัญญัติงบประมาณ.

เนื่องจากได้มีการเสนอให้ยกเลิก “งบพัฒนาจังหวัด” ของ ส.ส. แล้ว การพิจารณารายละเอียดงบประมาณหลังจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 1 แล้ว จะมีรายละเอียดที่แตกต่างไปจากปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อคณะกรรมการฯ ได้รับการสนับสนุนทางวิชาการจากสำนักงานนโยบายและงบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ. การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการจะเป็นการทบทวนผลการวิเคราะห์ความเหมาะสมของแผนงาน/งาน/โครงการต่อการตอบสนองนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล ความเป็นไปได้ที่การดำเนินงานของส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ทั้งนี้โดยมีข้อสนเทศที่สำนักงานฯ ได้สะสมไว้จากการติดตามและตรวจสอบผลของการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ. คุณภาพของการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ ก็จะสูงขึ้น แทนที่จะเป็นการมองหาช่องทางตัดทอนงบประมาณรายจ่ายเพื่อประโยชน์ใน การเจียดไปใช้เป็นงบพัฒนาจังหวัด หรือเพื่อใช้วาระนั้นแปรญัตติเพิ่มงบประมาณในโครงการที่ลงในจังหวัดของตนเอง โดยขาดการกลั่นกรองในกรอบของ “แผนพัฒนาจังหวัด” ในแนวทางที่เสนอในหัวข้อ 4.6.

โดยที่รัฐสภาไทยยังประกอบด้วยวุฒิสภา และมีคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ทำหน้าที่คล้าย ๆ กับคณะกรรมการฯ ชื่อเดียวกันนี้ของสภาผู้แทนราษฎร แต่บทบาทของคณะกรรมการฯ ของวุฒิสภามีน้อยกว่ามาก และค่อนข้างจะไม่ใช่ประโยชน์เท่าที่ควร. ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอว่าไม่ควรมีคณะกรรมการคณะนี้ในวุฒิสภาแต่อย่างใดถ้าบทบาททางด้านงบประมาณนี้ของวุฒิสภาถูกจำกัดโดยโครงสร้างอำนาจที่กำหนดไว้วุฒิสภา. ตรงกันข้าม คณะกรรมการการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอในย่อหน้าต้น ๆ ควรมีลักษณะเป็นคณะกรรมการของรัฐสภา กล่าวคือ มีวุฒิสมาชิกจำนวนหนึ่ง (เช่น หนึ่งในสาม) ในคณะกรรมการฯ คณะนี้ ทำให้วุฒิสภามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่มีความหมาย (meaningful). ผลประโยชน์ต่อรัฐสภาและต่อประชาชนจะสูงขึ้นกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ความคิดเห็นของคณะกรรมการด้านงบประมาณของรัฐสภา จะได้มีพลังสนับสนุนของสภาทั้งสองสมารวมกัน²⁵.

ประเด็นที่ควรอภิปรายเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาอีกประเด็นหนึ่งคือ ส.ส.ควรมีส่วนกำหนดระดับงบประมาณรายจ่ายด้วยหรือไม่. ในประเด็นนี้ ผู้เขียนขอเสนอความคิดว่า ถ้ารัฐสภาได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายงบประมาณทั้งในระดับมหภาคและในระดับจุลภาคแล้ว ในขั้นตอนต้นของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน รัฐสภาไม่สมควรมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงวงเงินงบประมาณ (และดุลงบประมาณโดยปริยาย) ในขั้นกรรมาธิการอีก เพราะการเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้ และในขั้นนี้ มีนัยสำคัญต่อนโยบายด้านรายได้และหนี้สาธารณะ และเป็นส่วนที่ฝ่ายบริหารอาจนำไปปฏิบัติไม่ได้.

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้เป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องพิจารณาในกรอบที่กว้าง ขึ้นในเรื่องของการแบ่งอำนาจในการปกครองประเทศที่เหมาะสมระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นประเด็นที่ใหญ่ขึ้นและไม่เหมาะที่จะอภิปรายในบทความนี้. ข้อสังเกตที่พึงเสนอ ณ ที่นี้เพิ่มเติม ก็คือ การกำหนดวงเงินงบประมาณและดุลงบประมาณได้อย่างมีคุณภาพ ต้องอาศัยฐานข้อมูลคุณภาพสูง และความเข้าใจในกลไกระบบเศรษฐกิจที่แหลมคม. ส.ส.อาจขาดความเข้าใจแม้กรณีที่มีข้อมูลพร้อมสำหรับช่วยพิจารณา. แต่ถ้าสำนักงานของรัฐสภาที่เสนอให้ตั้งขึ้นมาอย่างถาวร เพื่อทำการวิจัยและวิเคราะห์เรื่องงบประมาณเป็นหน่วยงานใหญ่ มีอัตรากำลังและเจ้าหน้าที่คุณภาพสูง ข้อจำกัดนี้จะคลាយความสำคัญลง. เมื่อสำนักงานนี้ได้พัฒนาถึงระดับหนึ่งและสามารถเป็นหน่วยเสนานิการที่เข้มแข็งแล้ว การเปลี่ยนแปลงก้าวต่อไปนี้ ก็คือ รัฐสภาโดยคณะกรรมาธิการด้านงบประมาณของรัฐสภา ควรเป็น 1 ใน 5 หน่วยงานหลักที่ร่วมกันกำหนดวงเงินและดุลงบประมาณ แทนที่จะเป็น 4 หน่วยงานหลักของฝ่ายบริหาร ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน.

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งคือ รัฐสภาควรมีอำนาจในการปรับเปลี่ยนแผนงาน/งาน/โครงการหรือไม่ และควรมีอำนาจปรับเปลี่ยนในลักษณะใด ภายในกรอบคิดที่ว่าวงเงินงบประมาณเปลี่ยนแปลงไม่ได้. การปรับเปลี่ยนแผนงาน/งาน/โครงการโดยรัฐสภาควรเป็นสิ่งที่กระทำได้เมื่อรัฐสภามีฐานข้อมูลและเหตุผลที่ชัดเจนและพิสูจน์ได้ว่าแผนงาน/งาน/โครงการที่ฝ่ายบริหารเสนอดำเนินการเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ/ประสิทธิภาพ/ความเป็นธรรม สู้แผนงาน/งาน/โครงการที่คณะกรรมาธิการด้านงบประมาณเสนอใช้แทนไม่ได้.

การปรับเปลี่ยนเช่นนี้ควรเป็นข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะชนด้วย (นั่นคือ การพิจารณาปรับเปลี่ยน เปิดโอกาสให้ประชาชนสนใจเข้ารับฟังได้ และขออภิปรายในการประชุมต้องเปิดเผยในสื่อมวลชน) จะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมวินิจฉัยว่า

คณะกรรมการธิการ ด้านงบประมาณ มีคุณภาพและเหตุผลสมควรยอมรับ หรือขาดคุณภาพ และเหตุผลอ่อนสนับสนุนข้อเสนอของคณะกรรมการธิการ. วิธีการเปิดเผยเช่นนี้จะมี ส่วนสัดกันพฤติกรรมที่เลวร้ายในทำนองที่ ส.ส.กล่าวหากันและกันอยู่ในปัจจุบัน.

การปรับเปลี่ยนในระดับนี้ไม่มีนัยต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายงบประมาณของ ฝ่ายบริหารแต่อย่างใด เนื่องจากแผนงาน/งาน/โครงการที่ปรับเปลี่ยนนั้น ถ้าสามารถทำให้ ผลที่นโยบายรัฐบาลต้องการให้เกิด บังเกิดขึ้นได้จริงและดีกว่า แผนงาน/งาน/โครงการที่ รัฐบาลเสนอทำ. กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ด้วยเงินงบประมาณจำนวนเดียวกันเพื่อบรรลุผลที่ นโยบายต้องการ คณะกรรมการธิการฯ มีวิธีการ (ผ่านแผนงาน/งาน/โครงการที่เสนอทำแทน) ที่ดีกว่านั่นเอง²⁶.

บทบาทสำคัญของคณะกรรมการธิการด้านงบประมาณของรัฐบาลอีกประการ หนึ่งคือ การตรวจสอบและประเมินผลการทำงานของฝ่ายรัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งได้อภิปรายไปแล้วข้างต้น. บทบาทนี้ของคณะกรรมการธิการหากดำเนินการได้อย่างจริงจัง และมีคุณภาพ (โดยการช่วยเหลือทางวิชาการจากสำนักงานที่ช่วยวิจัยและวิเคราะห์ งบประมาณ) จะทำให้การมีส่วนร่วมของรัฐบาล ทั้งในขั้นของการกำหนดนโยบายงบ- ประมาณและการวิเคราะห์รายละเอียดก่อนเข้าสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณประจำปีในวาระที่ 2 มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพที่สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบัน เพราะการตรวจสอบและประเมินผลจะเป็นการสะสมข้อมูลที่มีคุณค่าในการ พัฒนานโยบายงบประมาณ และการกำหนดแผนงาน/งาน/โครงการที่ใช้ตอบสนอง นโยบายที่รัฐบาลต้องการให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติ.

และโดยอาศัยแนวคิดเช่นนี้ การเสนอให้ "สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน" เป็น หน่วยงานขึ้นตรงต่อรัฐบาล ก็เป็นข้อเสนอสอดคล้องสมควรพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง. เพราะนอกจาก หน่วยงานนี้จะเป็นหน่วยงานที่ไม่ต้องตกอยู่ภายในอิทธิพลของฝ่ายบริหารในการตรวจ สอบส่วนราชการ ยังทำหน้าที่เป็นสตาฟของรัฐบาลตรวจสอบผลการทำงานของส่วนราชการ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำหนดความสำคัญก่อนหลัง (priority) ของส่วนราชการ หรือแผนงาน/ งาน/โครงการที่ควรได้รับการตรวจสอบ ในกรณีที่มีอัตรากำลังไม่เพียงพอที่จะทำการตรวจ สอบทุกส่วนราชการพร้อม ๆ กัน. เป็นการช่วยพัฒนาข้อสนเทศที่สำคัญสำหรับการเพิ่ม คุณภาพของรัฐบาลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ และการรักษาผล ประโยชน์ของประชาชน และจะเป็นการเสริมการทำงานของ "สำนักงานนโยบายและ งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ" ที่เสนอให้รัฐบาลจัดตั้งเป็นการถาวรอีกด้วย²⁷.

5. ความสำเร็จของการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และความจำเป็นของการปรับปรุงระบบราชการ

แนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่อภิปรายข้างต้นจัดเป็น มาตรการสำคัญหลาย ๆ มาตรการที่จะช่วยเพิ่มคุณภาพการใช้จ่ายรัฐในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม. แนวคิดเหล่านี้เป็นแนวคิดที่ต้องการย้ำประเด็นที่สมควรพิจารณากัน และมีรายละเอียดเพื่อเป็นฐานที่จะศึกษาวิจัยและอภิปรายเพิ่มเติม. มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ไม่จำเป็นจะต้องลงมือดำเนินการทันทีพร้อม ๆ กัน คงต้องทยอยนำไปปฏิบัติโดยพิจารณาความยากง่าย และความพร้อมของระบบราชการ.

สิ่งที่นำเสนอในที่นี้ไม่ได้ครอบคลุมทุกประเด็นทุกจุดที่ควรมีการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการงบประมาณประจำปี. ผู้เขียนเลือกนำเสนอเฉพาะที่สำคัญและน่าจะเป็นจุดแรก ๆ ที่ต้องมีการปฏิรูปกันหากต้องการให้กระบวนการงบประมาณประจำปีมีคุณภาพที่สูงขึ้นจากเดิม.

ระบบดี กลไกมีประสิทธิภาพ แนวคิดถูกต้อง แต่คนเป็นผู้ใช้. ดังนั้น ไม่ว่าจะการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณจะลงเอยในเรื่องอะไร และในลักษณะใด คุณภาพของการจัดสรรงบประมาณจะดีขึ้นไม่มากนักถ้าข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีหน้าที่คิดค้นและกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล หรือผู้ที่มีหน้าที่วิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณรายจ่ายที่ข้าราชการกลุ่มแรกเป็นผู้ขอตั้ง เป็นข้าราชการที่ขาดคุณภาพโดยขาดจิตสำนึกที่จะทำงานเพื่อสร้างสรรค์ผลงาน แต่กลับมีจิตวิญญาณที่จะแสวงหาตำแหน่งที่สูงขึ้น และพร้อมที่จะทำทุกอย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งที่มันหมาย.

ข้าราชการที่ขาดคุณภาพในกลุ่มแรก ซึ่งสังกัดส่วนราชการทุกส่วน ย่อมไม่พยายามที่จะคิดค้นแผนงาน/งาน/โครงการที่ดีที่สุดในการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล หรือไม่พยายามทำงานให้เต็มกำลังความสามารถเพื่อทำให้แผนงาน/งาน/โครงการสัมฤทธิ์ผลในระดับที่คาดหวัง จนส่งผลให้สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายของนโยบาย หรือพยายามบิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนแผนงาน/งาน/โครงการที่รัฐมนตรี/นักการเมืองต้องการผลักดันให้ดำเนินการ (เพราะมีประโยชน์ได้ เสียในทางมิชอบ) หรือขาดความพยายามที่จะให้ความร่วมมือในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานในกิจกรรมที่ตนได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ.

ข้าราชการในกลุ่มที่สอง เป็นข้าราชการที่สังกัดสำนักงานประมาณ. การขาดคุณภาพของข้าราชการกลุ่มนี้จะทำให้กระบวนการวิเคราะห์และพิจารณาอนุมัติงบประมาณไม่เป็นอย่างที่คาดหวังกันไว้ เพราะการขาดความรู้หรือการขาดคุณภาพ ย่อมมองข้ามหลักการที่ถูกต้องเพื่อจุดประสงค์ที่ไม่สมควร ทำให้พิจารณาอนุมัติงบประมาณให้แก่แผนงาน/งาน/โครงการ ทั้งๆ ที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์รายจ่ายรัฐที่ได้กำหนดไว้. การใช้จ่ายรัฐก็จะไม่ส่งผลที่เป็นประโยชน์สูงสุดตามที่คาดหวังจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนการงบประมาณในแนวที่เสนอไปแล้วข้างต้น (หรือแนวอื่นๆ) ที่จะมีการเสนออีกในโอกาสต่าง ๆ โดยผู้รู้ท่านอื่นๆ).

ดังนั้น การพัฒนาคุณภาพของข้าราชการและระบบข้าราชการ จึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญยิ่งในการทำให้รายจ่ายรัฐมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมมากขึ้นกว่าเดิม. ความสำคัญของคุณภาพข้าราชการในการมีส่วนเพิ่มคุณค่า (ตามเกณฑ์รายจ่ายรัฐ) ของการใช้จ่ายของรัฐ มีความชัดเจนมากถ้าพิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้แก่ข้าราชการ (หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และหมวดค่าตอบแทน) ในปีหนึ่งๆ เมื่อการใช้จ่ายสำหรับ "คนทำงาน" เป็นสัดส่วนที่สูงถึงประมาณว่า 30% ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด (ตารางที่ 11) และมีแนวโน้มจะสูงถึง 40% ในอนาคต. ความหย่อนยานด้านคุณภาพข้าราชการ จึงมีผลสำคัญมากต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน.

โดยธรรมชาติของงานบริการสาธารณะบางชนิดที่ต้องพึ่งพาการทำงานของคนมากกว่าการใช้จักรกลช่วยทำงาน นั่นคือ เป็นกิจกรรมที่เน้นการใช้แรงงานเข้มข้น (labor intensive) กว่าที่ใช้ทุน (capital intensive). รายจ่ายรัฐส่วนที่ใช้เป็นเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราวก็จะสูง. ภาพเช่นนี้ชัดเจนมากเมื่อเจาะลึกตามลักษณะงาน เช่น การศึกษามีสัดส่วนเฉลี่ยสูงขึ้นเกือบ 70 เปอร์เซ็นต์ หรือการรักษาความสงบภายในก็ประมาณ 55 เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น (ตารางที่ 12). และเมื่อพิจารณาจากรายจ่ายประจำซึ่งรวมหมวดรายจ่ายอื่นที่ไม่ใช่ หมวดครุภัณฑ์และที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง สัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับคน แต่ไม่เกี่ยวกับ "เครื่องจักรกล" (ทุน) ก็เด่นขึ้นอีก (ตารางที่ 13). ดังนั้น ความล้มเหลวของการให้บริการที่ดี การด้อยคุณภาพของผลบริการที่ให้ก็ดี มีสาเหตุโดยตรงจากคนงานรัฐ (ไม่ว่าจะเรียกว่าข้าราชการ ลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว) ไม่ใช่การขาดเครื่องมือหรือการขาดแคลนเครื่องจักรกลตามที่นิยมอ้างกันเป็นประจำ. หากจะเป็นสาเหตุประการหลังจริง สาเหตุนี้ก็มิมีผลสืบเนื่องมาจากการมีคนงานรัฐ

มากไป โดยส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ทำงานอย่างเต็มที่ ทำให้ต้องใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเป็นเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าตอบแทนเป็นจำนวนมาก แทนที่จะเอาเงินงบประมาณจำนวนหนึ่งไปใช้ในการจัดสรรซื้อเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นอย่างเพียงพอ.

นอกจากการปรับปรุงวิธีการทำงานของตัวข้าราชการ (ใช้ในความหมายที่รวมคน งานรัฐทุกประเภท) และระบบข้าราชการที่เอื้อให้ข้าราชการทำงานเพื่อผลงานแล้ว ตัวระบบราชการทั้งในแง่ของโครงสร้าง การจัดองค์กร และกระบวนการทำงาน ก็ต้องปรับเปลี่ยนด้วยเช่นกัน. ระบบราชการจะต้องมีความยืดหยุ่นในด้านโครงสร้าง การจัดองค์กร และกระบวนการทำงานที่สามารถรองรับลักษณะของการจัดสรรงบประมาณอันเป็นผลของการใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือระบบพีพีบี. จุดของการเปลี่ยนแปลงที่ควรเกิดขึ้นสำหรับระบบราชการได้เสนอไว้ในหัวข้อ 4 ข้างต้น. จุดอื่น ๆ ที่ต้องมีการปฏิรูปในระบบราชการ เป็นเรื่องที่กำลังมีการศึกษากันอย่างกว้างขวางโดยคณะกรรมการชุดต่าง ๆ.

โดยสรุป การปรับปรุงกระบวนการงบประมาณแผ่นดินคือ การปรับปรุงการใช้จ่ายของรัฐให้มีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมยิ่งขึ้นในแนวที่ประชาชนเจ้าของประเทศต้องการ. และการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณก็เป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ. ความจริงจังและความจริงใจของรัฐบาลที่จะปฏิรูประบบราชการและข้าราชการโดยได้มีการตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อพิจารณาในเรื่องนี้ จะสะท้อนออกมาผ่านการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจะต้องติดตามผลงานของรัฐบาลต่อไป. และถ้าคนไทยโชคดีสภาผู้แทนราษฎรมี ส.ส.คุณภาพสูงเต็มสภาหรือในจำนวนมาก สนใจและตั้งใจที่จะเห็นการใช้จ่ายของรัฐเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ (ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของตนเอง และของจังหวัดตน) ร่วมแรงกันผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นแล้ว การปฏิรูปกระบวนการงบประมาณให้มีคุณภาพสูงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็จะเป็นจริงได้รวดเร็วยิ่งขึ้น.

เชิงอรรถ

- ¹ ความแตกต่างระหว่าง “จุดมุ่งหมาย” และ “เกณฑ์” ในบริบทนี้ และความสำคัญในการใช้ในลักษณะที่เสนอ มีอธิบายใน ไกรยุทธ อรรถยา คีรินทร์ 2533 ค.
- ² การใช้ “นโยบาย” ในความหมายนี้ ทำให้เข้าใจได้ง่ายขึ้นในเรื่องนโยบายการคลัง นโยบายภาษี นโยบายการเงิน ฯลฯ. ดู ไกรยุทธ อรรถยา คีรินทร์ 2531
- ³ “ภาวะดุลงบประมาณ” ที่กำลังวิเคราะห์อยู่นี้ เน้นสภาพที่เกิดขึ้นจากการเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่าย กับประมาณการรายได้ เป็นภาวะดุลงบประมาณที่คาดการณ์ก่อนใช้จ่ายเงินงบประมาณ (ex ante) ซึ่งอาจไม่ตรงกับภาวะดุลงบประมาณที่เกิดขึ้นจริง (ex post). ภาวะดุลงบประมาณนี้ไม่ตรงกับ “ดุลงบประมาณ” ที่เป็นการเปรียบเทียบระหว่างงบประมาณรายจ่าย และงบประมาณรายรับ (ประมาณการรายได้ บวกหนี้สาธารณะ). ดุลงบประมาณในลักษณะหลังนี้ เป็นดุลงบประมาณที่สมดุลเสมอ.
- ⁴ คำ “กิจกรรม” (activity) ในที่นี้ใช้ในนัยกว้างซึ่งหมายถึงสิ่งที่ทำโดยทั่วไปและครอบคลุมขอบข่ายงานที่กว้างขวาง ทำให้กิจกรรมที่กล่าวถึงนี้ ครอบคลุม แผนงาน/งาน/โครงการดังที่วงเล็บไว้. การใช้ในความหมายนี้ ไม่ตรงกับที่ใช้ในตารางที่ 1. ณ ที่นั้นคำว่า “กิจกรรม” เป็นกิจต่างๆ ที่ต้องดำเนินการภายใน งาน/โครงการ อันเป็นการใช้ในนัยที่แคบ.
- ⁵ แนวความคิดนี้ ได้เสนอเป็นครั้งแรกในข้อเขียน ไกรยุทธ อรรถยา คีรินทร์ 2533 ค ซึ่งอภิปรายเหตุผลของการเสนอใช้แนวความคิดนี้ด้วย.
- ⁶ ความหมายของแนวความคิดนี้ในแง่มุมต่างๆ และรูปแบบ ตลอดจนที่มาของความคิด กระแสนี้มีเสนอรายละเอียดใน ไกรยุทธ อรรถยา คีรินทร์ 2533 ข.
- ⁷ ข้อสังเกตเกี่ยวกับ “ความเหมาะสม/ไม่เหมาะสม” ของการจัดทำงบประมาณการขาดดุลประจำปีงบประมาณ 2536 มีเสนอใน ไกรยุทธ อรรถยา คีรินทร์ 2536.
- ⁸ การอภิปรายของอาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ที่รัฐสภา เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2536 จัดโดยโครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎร แห่งประเทศไทย.
- ⁹ การวิเคราะห์ที่ได้ข้อสรุปเช่นนี้มีเสนอใน ไกรยุทธ อรรถยา คีรินทร์ 2536.
- ¹⁰ การใช้โครงสร้างแผนงานและลักษณะงานเป็นฐานในการวิเคราะห์ภารกิจของรัฐและการจัดสรรงบประมาณ ได้ภาพที่ใกล้เคียงความเป็นจริงกว่า การใช้โครงสร้างกระทรวง.

- ¹¹ แต่ทิศทางที่ถูกต้องนี้อาจไม่ดีพอก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง กล่าวคือเมื่อวิเคราะห์สภาพการเมืองโลกและการเมืองในภูมิภาคอินโดจีนในช่วงเวลาเดียวกัน สัดส่วนที่ลดลงนั้นควรเป็นการลดลงในอัตราที่มากกว่านี้ เพื่อเปิดโอกาสให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้นไปอย่างรวดเร็ว เมื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาทางด้านการศึกษาของประเทศไทย.
- ¹² สำหรับการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณในแง่ “การใช้จ่ายประจำ/ลงทุน” และในแง่ “การใช้จ่ายปกติ/พัฒนา” โปรดอ่าน ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์ 2536.
- ¹³ ประเด็นที่ว่า จะมีอยู่ในจำนวนเงินเท่าใดนั้น เป็นเรื่องที่ต้องศึกษากันเป็นกรณีเฉพาะซึ่งไม่ขออภิปรายในที่นี้ นอกจากให้ข้อสังเกตประการหนึ่งว่า เงินคงคลังจะเป็นจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับรูปแบบของกระแสรายได้ที่เก็บได้จริง และกระแสการเบิกจ่ายในรอบเวลาหนึ่งปีและขนาดความแตกต่างระหว่างสองกระแสนี้.
- ¹⁴ ในที่นี้ เน้นเฉพาะเรื่องใหญ่ ๆ ที่น่าสนใจในขณะนี้ แต่ยังมีเรื่องอื่นในกระบวนการที่น่าสนใจ และสมควรมีการปรับปรุงอีก ซึ่งไม่มีเวลาอภิปรายในที่นี้ เป็นเรื่องที่ต้องสนับสนุนให้มีการศึกษาและวิจัยอย่างจริงจังทั้งระบบ.
- ¹⁵ ความสัมพันธ์ระหว่าง ผลผลิต ผลลัพธ์ จุดหมาย วัตถุประสงค์ นโยบาย มีอธิบายใน ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์ 2534.
- ¹⁶ รายละเอียดทั้งในแง่ความหมาย ตัวอย่างและเหตุผลที่ย้าผลทั้ง 2 ประเภทนี้ เพื่อการวิเคราะห์และอนุมัตงบประมาณ มีเสนอใน ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์ 2533 ก.
- ¹⁷ แนวคิดเกี่ยวกับการฉายภาพงบประมาณหลายปีเพิ่มเติม มีเสนอใน ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์ 2529.
- ¹⁸ ความเข้าใจในสาระและความสำคัญของกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการปรับปรุงให้มีการใช้ระบบงบประมาณใหม่ๆ หรือความเข้าใจในวิธีวิเคราะห์งบประมาณไม่ใช่เรื่องที่ง่ายหรือเกิดขึ้นได้เองโดยอัตโนมัติ. ดูการอภิปรายในประเด็นนี้ใน ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์ 2533 ง.
- ¹⁹ ชื่อของตำแหน่งเป็นเพียงการยกตัวอย่าง อาจเรียกเป็น รองปลัด (อธิบดี) ฝ่ายนโยบายและงบประมาณ หรือรองปลัด (อธิบดี) ฝ่ายนโยบายและวางแผนก็ได้ สิ้นสุดแล้วแต่ขอบข่ายของภารกิจและจุดเน้นที่ต้องการชูขึ้นมา. สิ่งที่น่าสนใจการให้ความสำคัญของการจัดทำงบประมาณที่เป็นระบบงานระบบหนึ่ง ซึ่งต้องมีการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพตลอดเวลา.

การจัดระบบตำแหน่งในลักษณะนี้และการจัดกระบวนการงาน (work process) ด้านงบประมาณในระดับกระทรวงใหม่ มีเหตุผลในรายละเอียดเสนอใน ไกรยุทธ อีรตยา คีรินทร์ 2532.

- ²¹ สำนักงานเช่นว่านี้ได้รับการผลักดันให้เกิดขึ้นตั้งหลายปีแล้ว และเป็นรูปเป็นร่างในลักษณะเป็น “โครงการทดลอง” ในชื่อ “โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ” แต่โดยการช่วยเหลือทางการเงินจากมูลนิธิเอเชีย ซึ่งอาจไม่สนใจสนับสนุนอีกต่อไป เมื่อรัฐบาลระบอบประชาธิปไตยเอง ก็ไม่ได้ให้ความสนใจ.
- ²² โดยนัยของข้อเสนอนี้ รัฐสภา ก็ต้องมีส่วนในการเสนอแนวคิดต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการยกร่างแผนพัฒนาประเทศด้วย เช่นกัน.
- ²³ สภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการธิการสามัญติดตามการปฏิบัติงานของส่วนราชการอยู่แล้ว ซึ่งในทัศนะของผู้เขียน ควรยุบเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการธิการสามัญเพื่อพิจารณาและวิเคราะห์งบประมาณ (หรือชื่อคณะกรรมการธิการสามัญเพื่อกำหนดนโยบายและวิเคราะห์งบประมาณ). การติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการจะได้ผลยิ่งขึ้นเมื่อพิจารณาควบคู่กันและเข้าใจ ในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ.
- ²⁴ ภารกิจเหล่านี้ควรมีรายละเอียดอะไรบ้างและปฏิบัติกันอย่างไร เป็นสิ่งที่สำนักงานนโยบายและงบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ จะเป็นผู้ศึกษาและเสนอแนะให้รัฐสภาพิจารณาดำเนินการ.
- ²⁵ การพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบ พรบ.งบประมาณประจำปี โดย วุฒิสภา ยังคงแยกกันเหมือนเช่นปัจจุบัน ซึ่งกระทำภายหลังจากที่ร่าง พรบ.ดังกล่าว ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 2 และที่ 3 ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว.
- ²⁶ ข้อเสนอนี้มีข้อสมมติพื้นฐานว่า สส. และผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นกรรมาธิการร่างงบประมาณนี้ เป็นบุคคลที่มีคุณภาพ ไม่มีความเห็นแก่ตัวเหมือนเช่นลักษณะของกรรมาธิการชุดที่พิจารณางบประมาณประจำปี 2536 บางท่านที่ถูก สส. ด้วยกันอภิปรายโจมตีกลางสภา. ถ้าหากรัฐสภาไทย มีผู้แทนที่ด้อยคุณภาพจำนวนมาก การมีอำนาจปรับเปลี่ยนงบประมาณในระดับ แผนงาน/งาน/โครงการ คงเป็นต้นเหตุของปัญหาในระดับปฏิบัติเหมือนเช่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน.
- ²⁷ ประเด็นการตรวจสอบและประเมินผล เป็นเรื่องใหญ่ในตัวเองที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ การประเมินผลอาจทำได้ในระดับต่าง ๆ และหลาย ๆ หน่วยงานภายในฝ่ายบริหาร โดยอาจเน้นการประเมินผลที่อาศัยการตรวจสอบด้านการเงิน (financial

auditing) หรืออาศัยการตรวจสอบด้านผลงาน (performance auditing) หรือทั้งสองวิธีการพร้อมๆ กัน. ในกรณีที่ฝ่ายบริหารไม่ยอมให้ “สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน” (สตง.) โอนมาขึ้นต่อรัฐสภา ทางเลือกใหม่ก็คือ ให้ สตง. เน้นเฉพาะด้านการตรวจสอบทางการเงิน และรัฐสภาจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบผลการทำงานแทน. ปัญหาในระบบราชการไทย ไม่ได้อยู่ที่การมีหน่วยงานมากหน่วยงาน แต่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ที่ไม่ควรทำ และหรือแย่งงานของหน่วยงานอื่นมาทำ และทำไม่ได้ดี ทั้งๆ ที่มีอัตรากำลังมาก. สิ่งที่ควรย้ำ ก็คือ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในส่วนที่ต้องทำ และทำได้ดีด้วย อัตรากำลังที่พอดีกับงาน ! ดูการอภิปรายในหัวข้อ 5 ถัดไป เพิ่มเติม.

ตารางที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับความหมายของ "นโยบาย"

แนวที่ 1	แนวที่ 2
จุดหมาย (เป้าหมาย) วัตถุประสงค์ (เป้าหมาย) <u>นโยบาย</u> (กลวิธี/กลยุทธ์) แผนงาน แผนงาน จุดหมาย (เป้าหมาย) วัตถุประสงค์ (เป้าหมาย) งาน/โครงการ งาน/โครงการ จุดหมาย (เป้าหมาย) วัตถุประสงค์ (เป้าหมาย) กิจกรรม	<u>นโยบาย</u> จุดหมาย (เป้าหมาย) ของนโยบาย วัตถุประสงค์ (เป้าหมาย) ของนโยบาย แนวทางดำเนินงาน/มาตรการ (กลวิธี/กลยุทธ์) แผนงาน แผนงาน จุดหมาย (เป้าหมาย) วัตถุประสงค์ (เป้าหมาย) งาน/โครงการ งาน/โครงการ จุดหมาย (เป้าหมาย) วัตถุประสงค์ (เป้าหมาย) กิจกรรม

ตารางที่ 2 สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายต่อผลิตภัณฑ์ในประเทศ

ปี	งบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)	งบประมาณรายจ่ายคิดเป็นร้อยละ ของผลิตภัณฑ์ในประเทศ
2520	68,789	17.5
2521	81,000	17.2
2522	92,000	16.5
2523	114,556.5	16.7
2524	140,000	17.8
2525	161,000	19.0
2526	177,000	21.5
2527	192,000	19.4
2528	213,000	21.0
	(209,000)	(20.6)
2529	218,000	19.9
	(211,650)	(19.3)
2530	227,500	18.2
2531	243,500	16.2
2532	285,500	16.1
2533	335,000	16.3
	(336,507.5)	(16.4)
2534	387,500	16.5

หมายเหตุ : เลขในวงเล็บ หลังจากปรับลด/เพิ่มแล้ว

แหล่งที่มา : สำนักงานประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2532, 2536

ตารางที่ 3 ลัดส่วนของรายจ่ายจริงต่อผลิตภัณฑ์ในประเทศ

ปี	รายจ่ายจริง (ล้านบาท)	รายจ่ายจริงคิดเป็นร้อยละ ของผลิตภัณฑ์ในประเทศ
2520	65,528.3	16.7
2521	78,481.1	16.7
2522	91,841.3	16.5
2523	113,977.5	16.6
2524	139,548.0	17.7
2525	156,242.4	18.5
2526	171,141.3	18.5
2527	177,206.2	17.9
2528	208,780.8	20.6
2529	210,636.0	19.2
2530	227,365.9	18.1
2531	241,548.5	16.0
2532	309,601.5	17.4
2533	337,841.1	16.5
2534	379,693.9	16.2

แหล่งที่มา : สำนักงานประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ

ฉบับต่าง ๆ

ตารางที่ 4 สัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บได้ต่อผลิตภัณฑ์ในประเทศ

ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้ที่จัดเก็บได้ (1)	ผลิตภัณฑ์ในประเทศ (GDP Current Prices) (2)	(1) เป็นร้อยละของ (2)
2526	137,450.9	910,054.0	15.1
2527	148,821.1	973,412.0	15.3
2528	162,210.2	1,014,399.0	16.0
2529	165,627.9	1,099,541.0	15.1
2530	197,502.0	1,253,000.0	15.8
2531	249,972.8	1,507,000.0	16.6
2532	316,370.2	1,776,000.0	17.8
2533	404,887.5	2,051,000.0	19.7
2534	476,508.1	2,350,000.0	20.3

แหล่งที่มา : สำนักงานประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2536

ตารางที่ 5 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย	วงเงินสูงสุดที่กู้ได้ ตาม พ.ร.บ. วิธี การงบประมาณ *	เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล งบประมาณ
2527	192,000.0	45,130.2	30,000
2528	213,000.0	53,173.3	35,000
	(209,000.0)	(52,373.3)	
2529	218,000.0	54,666.6	33,000
	(211,650.0)	(50,301.4)	
2530	227,500.0	57,900.0	42,000
2531	243,500.0	62,586.1	44,000
2532	285,500.0	74,168.6	23,000
2533	335,000.0	87,332.5	25,000
	(336,507.5)	(87,634.0)	
2534	387,500.0	93,436.2	-
2535	460,400.0	114,430.2	-
2536	560,000.0	141,866.0	25,600

หมายเหตุ * การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปี ต้องไม่เกิน

- ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี กับอีก
- ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้
- ตัวเลขในวงเล็บปี 2528, 2529 เป็นตัวเลขงบประมาณรายจ่ายหลังการปรับลด
และปี 2533 เป็นตัวเลขรวมงบประมาณเพิ่มเติมแล้ว

แหล่งที่มา : สำนักงานงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2536

ปีงบประมาณ กระทรวง	2527		2528		2529		2530		2531	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. งบกลาง	19,912.7	10.37	20,845.5	9.79	21,015.2	9.64	23,219.2	10.21	24,252.4	9.96
2. สำนักนายกรัฐมนตรี	1,599.5	0.83	1,690.8	0.79	1,610.9	0.74	168.8	0.71	1,899.0	0.78
3. กระทรวงกลาโหม	35,926.7	18.71	39,331.9	18.47	39,266.2	18.01	39,155.5	17.21	41,170.7	16.91
4. กระทรวงการคลัง	35,113.5	18.29	46,478.5	21.82	52,627.7	24.14	57,547.3	25.30	60,895.7	25.01
5. กระทรวงการต่างประเทศ	913.9	0.48	927.8	0.44	1,037.4	0.48	1,066.0	0.47	1,165.2	0.48
6. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	15,695.8	8.17	16,933.1	7.95	16,163.9	7.41	15,762.5	6.93	16,612.5	6.82
7. กระทรวงคมนาคม	10,425.9	5.43	10,582.8	4.97	10,054.0	4.61	9,696.2	4.26	11,404.0	4.68
8. กระทรวงพาณิชย์	447.1	0.23	477.5	0.22	553.8	0.25	605.1	0.27	697.3	0.29
9. กระทรวงมหาดไทย	21,314.6	11.10	22,806.3	10.71	22,058.2	10.12	22,310.1	9.81	24,079.2	9.89
10. กระทรวงยุติธรรม	692.4	0.36	700.0	0.33	676.0	0.31	663.8	0.29	745.6	0.31
11. กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม	1,445.1	0.75	1,289.5	0.61	1,333.8	0.61	1,233.3	0.54	1,538.7	0.63
12. กระทรวงศึกษาธิการ	32,783.8	17.07	34,236.3	16.07	34,423.3	15.79	35,629.6	15.66	37,637.3	15.46
13. กระทรวงสาธารณสุข	8,617.6	4.49	9,452.4	4.44	9,426.9	4.32	9,525.1	4.19	10,372.5	4.26
14. กระทรวงอุตสาหกรรม	865.8	0.45	847.9	0.40	863.5	0.40	858.0	0.38	1,038.1	0.43
15. ทบวงมหาวิทยาลัย	5,215.2	2.72	5,333.3	2.50	5,373.7	2.47	5,426.4	2.39	5,953.4	2.44
16. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง	623.0	0.32	613.4	0.29	675.1	0.31	745.3	0.33	802.5	0.33
17. รัฐวิสาหกิจ	387.7	0.20	428.5	0.20	742.5	0.34	2,297.6	1.01	3,147.8	1.29
18. เงินหมุนเวียน	19.7	0.01	22.5	0.01	97.9	0.04	150.2	0.07	88.1	0.04
รวม	192,000.0	100	213,000.0	100	218,000.0	100	227,500.0	100	243,500.0	100

แหล่งที่มา สำนักงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณต่าง ๆ

ตารางที่ 6 งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามกระทรวง ปี 2527 - 2536 (ต่อ)

ปีงบประมาณ กระทรวง	2532		2533		2534		2535		2536	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. งบกลาง	37,264.4	13.05	28,547.4	8.52	39,510.2	10.2	54,443.6	11.83	52,487.2	9.37
2. สำนักนายกรัฐมนตรี	66.7	0.72	3,242.6	0.97	3,789.4	0.98	4,471.9	0.97	6,407.9	1.14
3. กระทรวงกลาโหม	44,427.2	15.56	52,632.5	15.71	60,575.2	15.63	69,273.0	15.09	78,941.8	14.10
4. กระทรวงการคลัง	68,886.6	24.13	72,529.2	21.64	61,005.1	15.74	62,199.2	13.49	66,869.0	11.94
5. กระทรวงการต่างประเทศ	1,251.7	0.44	1,505.5	0.45	2,131.6	0.55	2,745.5	0.60	3,061.8	0.55
6. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	19,866.5	6.96	26,586.8	7.94	31,420.6	8.11	35,449.5	7.70	45,680.1	8.16
7. กระทรวงคมนาคม	14,348.3	5.03	18,304.0	5.46	20,729.4	5.35	26,140.3	5.68	36,220.2	6.47
8. กระทรวงพาณิชย์	764.0	0.27	983.2	0.29	1,238.9	0.32	2,952.0	0.64	3,364.9	0.60
9. กระทรวงมหาดไทย	27,179.7	9.52	39,949.4	11.93	5,238.1	13.52	61,096.5	13.27	82,409.5	14.72
10. กระทรวงยุติธรรม	864.9	0.30	1,098.2	0.33	1,230.2	0.32	1,353.5	0.29	1,791.5	0.32
11. กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม	2,015.2	0.79	2,921.9	0.87	5,703.9	1.47	6,699.7	1.46	8,118.0	1.45
12. กระทรวงศึกษาธิการ	40,379.9	14.14	50,619.4	15.11	62,158.5	16.04	69,738.3	15.15	88,041.4	15.72
13. กระทรวงสาธารณสุข	11,562.1	4.05	16,225.1	4.84	20,568.6	5.31	24,640.4	5.35	31,786.3	5.68
14. กระทรวงอุตสาหกรรม	1,363.9	0.48	1,536.8	0.46	1,970.7	0.51	2,398.8	0.52	3,397.9	0.61
15. ทบวงมหาวิทยาลัย	6,759.5	2.37	8,786.7	2.62	12,220.6	3.15	15,481.2	3.36	19,943.8	3.56
16. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง	816.3	0.29	1,471.3	0.44	1,533.8	0.4	2,224.0	0.48	3,201.6	0.57
17. รัฐวิสาหกิจ	5,434.1	1.90	7,583.2	2.26	8,803.8	2.27	10,610.9	2.30	19,615.4	3.50
18. เงินทุนหมุนเวียน	249.0	0.09	496.8	0.15	528.4	0.14	8,481.7	1.84	8,661.7	1.55
รวม	285,500.0	100	335,000.0	100	387,500.0	100	460,400.0	100	560,000.0	100

แหล่งที่มา สำนักงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณต่าง ๆ

ตารางที่ 7 งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามโครงสร้าง ปี 2527 - 2536

ปีงบประมาณ แผนงาน	2527		2528		2529		2530		2531	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ด้านการเกษตร	16,997.7	8.85	17,628.4	8.28	17,029.3	7.81	16,504.0	7.25	17,495.9	7.19
2. ด้านการอุตสาหกรรม	605.1	0.32	528.4	0.25	773.6	0.35	686.9	0.30	703.3	0.29
3. ด้านการคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร	11,600.6	6.04	11,130.6	5.23	10,769.7	4.94	10,373.7	4.56	12,064.7	4.95
4. ด้านการพาณิชย์และการท่องเที่ยว	647.4	0.34	696.6	0.33	787.1	0.36	989.5	0.43	1,201.0	0.49
5. ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม	1,108.8	0.58	944.1	0.44	983.5	0.45	810.6	0.36	957.5	0.39
6. ด้านการศึกษา	40,076.5	20.87	41,149.9	19.32	41,424.9	19.00	42,771.9	18.80	45,388.8	18.64
7. ด้านการสาธารณสุข	2,878.1	4.62	9,964.3	4.68	9,926.3	4.55	10,051.1	4.42	10,959.5	4.50
8. ด้านการบริการสังคม	6,074.4	3.16	7,155.6	3.36	7,148.8	3.28	8,478.1	3.73	9,621.9	3.95
9. ด้านการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	42,053.1	21.90	45,411.8	21.32	45,135.6	20.70	44,878.3	19.73	47,063.0	19.33
10. ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ภายใน	8,630.4	4.50	9,117.8	4.28	8,963.2	4.11	9,086.1	3.99	9,789.4	4.02
11. ด้านการบริหารงานทั่วไปของรัฐ	21,883.2	11.40	24,572.5	11.54	24,123.0	11.07	25,272.6	11.11	28,508.3	11.71
12. ด้านการชำระหนี้เงินกู้	33,444.7	17.42	44,700.0	20.99	50,935.0	23.36	56,097.2	24.66	59,746.7	24.54
รวม	192,000.0	100	213,000.0	100	218,000.0	100	227,500.0	100	243,500.0	100

แหล่งที่มา สำนักงานงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณปีต่าง ๆ

ตารางที่ 7 งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามโครงสร้าง ปี 2527 - 2536 (ต่อ)

ปีงบประมาณ แผนงาน	2532		2533		2534		2535		2536	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ด้านการเกษตร	21,597.8	7.6	29,312.9	8.75	36,231.3	9.35	45,512.6	9.8	57,849.8	10.3
2. ด้านการอุตสาหกรรม	977.4	0.3	1,225.4	3.50	1,498.7	0.39	1,631.6	0.4	2,032.2	0.4
3. ด้านการคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร	15,663.6	5.5	20,344.4	6.07	24,276.1	6.26	31,043.5	6.8	48,430.4	8.6
4. ด้านการพาณิชย์และการท่องเที่ยว	1,941.9	0.7	2,673.4	0.80	3,001.1	0.77	5,670.8	1.2	7,058.4	1.3
5. ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม	1,602.2	0.6	3,079.3	0.92	3,086.2	0.80	6,655.0	1.5	8,815.6	1.6
6. ด้านการศึกษา	49,045.4	17.2	60,729.8	18.13	75,967.9	19.60	86,576.9	18.8	109,869.7	19.6
7. ด้านการสาธารณสุข	12,280.0	4.3	18,046.8	0.01	22,705.9	5.86	27,238.2	5.9	36,407.4	6.5
8. ด้านการบริการสังคม	10,933.1	3.8	23,063.8	6.88	31,263.5	8.07	37,928.6	8.2	48,201.6	8.6
9. ด้านการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	50,501.7	17.7	59,515.2	17.77	68,883.9	17.78	78,675.3	17.1	89,066.4	15.9
10. ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ภายใน	10,707.3	3.7	12,811.6	3.82	17,310.4	4.47	19,686.9	4.3	25,334.0	4.5
11. ด้านการบริหารงานทั่วไปของรัฐ	43,685.9	15.3	34,623.2	10.34	47,951.5	12.37	61,428.3	13.3	64,354.7	11.5
12. ด้านการชำระหนี้เงินกู้	66,563.7	23.3	69,574.2	20.77	55,323.5	14.28	58,352.3	12.7	62,549.8	11.2
รวม	285,500.0	100	335,000.0	100	387,500.0	100	460,400.0	100	560,000.0	100

แหล่งที่มา สำนักงานงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณปีต่าง ๆ

ลักษณะงาน	2527		2528 *		2529		2530		2531	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ด้านการศึกษา	38,670.6	20.1	39,593.4 (38,565.6)	18.6 (18.5)	39,822.5	18.2	41,111.0	18.1	43,860.7	18.0
2. ด้านการป้องกันประเทศ	37,987.1	19.8	41,334.3 (40,793.5)	19.4 (19.5)	41,257.3	18.9	41,357.7	18.0	42,985.1	17.7
3. ด้านเศรษฐกิจ	33,966.0	17.7	34,808.2 (33,897.0)	16.3 (16.2)	34,197.6	15.7	35,902.0	15.8	38,088.5	15.6
4. ด้านสาธารณสุขและสาธารณูปการ	21,085.0	11.0	23,734.5 (23,096.7)	11.2 (11.0)	23,666.8	10.8	24,405.0	10.7	27,334.5	11.2
5. ด้านการรักษาความสงบภายใน	10,376.4	5.4	10,962.8 (10,570.5)	5.1 (5.1)	10,820.9	5.0	10,922.2	4.8	11,634.9	4.8
6. ด้านการบริหารทั่วไป	5,303.7	2.8	5,943.5 (5,794.4)	2.8 (2.8)	5,789.4	2.7	6,208.3	2.7	6,693.2	2.8
7. ด้านการชำระหนี้เงินกู้	33,444.7	17.4	44,700.0 (44,700.0)	21.0 (21.4)	50,935.0	23.4	36,097.2	24.7	59,746.7	24.5
8. อื่น	11,166.5	5.8	11,923.3 (11,582.3)	5.6 (5.5)	11,510.5	5.3	11,796.6	5.2	27,129.7	9.5
รวม	192,000.0	100	213,000.0 (209,000.0)	100	218,000.0	100	227,500.0	100	243,500.0	100

* ตัวเลขในวงเล็บ เป็นตัวเลขงบประมาณรายจ่ายหลังการปรับลดแล้ว

แหล่งที่มา สำนักงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณปีต่าง ๆ

ตารางที่ 8 งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามลักษณะงาน ปี 2527 - 2536 (ต่อ)

ปีงบประมาณ ลักษณะงาน	2532		2533		2534		2535**		2536**	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ด้านการศึกษา	47,358.1	16.6	59,962.1	17.9	73,979.9	19.1	85,664.5	18.61	108,518.6	19.38
2. ด้านการป้องกันประเทศ	46,427.4	16.3	54,758.9	16.3	63,077.6	16.3	71,037.7	15.43	80,366.2	14.35
3. ด้านเศรษฐกิจ	46,292.6	16.2	68,966.0	20.6	85,686.4	22.1	112,056.0	24.34	143,509.5	25.63
4. ด้านสาธารณสุขและสาธารณสุขการ	31,238.3	10.9	42,506.9	12.7	52,109.4	13.4	26,249.8	5.70	34,702.3	6.20
5. ด้านการรักษาความสงบภายใน	12,500.0	4.4	14,888.9	4.4	19,338.4	5.0	24,272.8	5.27	30,646.0	5.47
6. ด้านการบริหารทั่วไป	8,053.1	2.8	11,038.8	4.3	14,737.2	3.8	21,217.3	4.61	27,030.1	4.83
7. ด้านการชำระหนี้เงินกู้	66,500.8	23.3	69,574.2	20.8	58,592.5	15.1	58,352.3	12.67	62,549.7	11.17
8. ด้านอื่น	13,304.2	4.0	13,304.2	4.0	19,978.6	5.2	30,878.0	6.71	26,242.8	4.69
รวม	285,500.0	100	335,000.0	100	387,500.0	100	460,400.0	100	560,000.0	100

** ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2535 เป็นต้นไป สำนักงานงบประมาณปรับปรุงระบบการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงาน จากที่เคยใช้หลัก

ของสำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาเป็น หลักของสำนักสถิติแห่งชาติแทน

ตัวเลขงบประมาณรายจ่าย ปี 2535-2536 อาจคลาดเคลื่อนไปบ้าง เพื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนที่ได้จากการวิเคราะห์โครงสร้างแผนงาน

แหล่งที่มา : สำนักงานงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณปีต่าง ๆ

ตารางที่ 9 การใช้จ่ายเงินงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ 2525-2534

ปี งบประมาณ	งบประมาณ รายจ่าย	การใช้จ่ายเงินงบประมาณ				งบประมาณคงเหลือ	
		เบิกจ่ายใน ปีงบประมาณ*	เงินกันไว้เบิก เหลือในปี	รวม	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
2525	161,000.0	133,683.5	22,703.9	156,387.4	97.1	4,612.6	2.9
2526	177,000.0	147,283.1	25,654.9	172,938.0	97.7	4,062.0	2.3
2527	192,000.0	160,969.1	27,131.7	188,100.8	98.0	3,899.2	2.0
2528	213,000.0	182,554.9	24,361.5	206,916.4	98.0	6,083.6	2.9
	(209,000.0)				(99.9)	(2,083.6)	(1.0)
2529	218,000.0	188,259.7	21,122.6	209,382.3	96.6	8,617.7	4.0
	(211,650.0)				(99.5)	(2,267.7)	(1.1)
2530	227,500.0	204,544.1	22,821.9	227,366.0	99.9	134.0	0.1
2531	243,500.0	217,401.0	24,111.5	241,512.5	99.2	1,987.5	0.8
2532	285,500.0	247,425.3	35,399.0	282,824.3	99.1	2,675.7	0.9
2533	335,000.0	281,304.8	52,483.0	333,787.8	99.6	1,212.2	0.4
	(336,507.5)						
2534	387,500.0	316,567.1	63,301.7	379,868.8	98.0	7,631.2	2.0

หมายเหตุ * ปีงบประมาณ 2530-2533 เป็นตัวเลขเบื้องต้น
ร้อยละ หมายถึง ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ตัวเลขในวงเล็บ ปี 2528-2529 เป็นตัวเลขงบประมาณรายจ่ายหลังการปรับลด
และปี 2533 รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว

แหล่งที่มา สำนักงานงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2536

ตารางที่ 10 ฐานะการคลังของรัฐบาล

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535
รายการ													
รายได้	92,482.3	110,374.5	113,800.5	136,617.4	147,846.5	159,112.0	165,394.3	192,504.9	245,577.0	308,910.9	395,074.3	465,169.3	497,933.9
รายจ่าย	110,305.0	137,780.8	155,810.7	170,550.9	186,416.9	211,043.4	213,899.5	224,273.5	240,195.1	267,307.3	315,677.0	360,997.3	445,594.7
ดุลเงินงบประมาณ	-17,822.7	-27,406.3	-42,010.2	-33,933.5	-38,570.4	-51,931.4	-48,505.2	-31,768.6	+5,381.9	+41,603.6	+79,397.3	+104,172.0	+52,339.2
ดุลเงินนอกงบประมาณ	-5,675.6	13,711.0	15,454.6	-510.2	+8,752.9	+9,425.7	+1,561.4	-10,076.5	-37,826.3	-14,889.0	-5,333.7	-53,552.2	-8,743.5
ดุลเงินสด	-23,498.3	-13,695.3	-26,555.6	-34,443.7	-29,817.5	-42,505.7	-46,943.8	-41,845.1	-32,444.4	+26,714.6	+74,063.6	+50,619.8	+43,595.7
ขาดหายขาดดุล													
- เงินกู้	17,499.9	14,682.2	26,421.9	34,068.9	30,000.1	47,000.2	46,000.0	42,000.0	42,660.0	12,980.8	25,000.0	-	-
- เงินคงคลัง	+5,998.4	-986.9	+133.7	+374.8	-182.6	-4,494.5	+943.8	-154.9	-10,215.6	-39,695.4	-99,063.6	-50,619.8	-43,595.7
ฐานะเงินคงคลังสิ้นปี													
งบประมาณ	6,737.5	7,724.4	7,590.7	7,215.9	7,398.5	11,893.0	10,949.2	11,104.1	21,319.7	61,015.1	132,679.4	183,299.2	226,894.9

ที่มา กรมบัญชีกลาง

สำนักงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2528, 2532 และ 2536.

ตารางที่ 11 งบประมาณรายจ่ายประจำปีกับเงินเดือนและค่าจ้าง

ประจำปีงบประมาณ 2527-2536

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย	เงินเดือนและค่าจ้าง	
		จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละของงบประมาณ รายจ่าย
2527	192,000.0	61,212.9	31.9
2528	213,000.0	63,564.0	29.8
	(209,000.0)	(61,719.6)	(29.5)
2529	218,000.0	66,279.9	30.4
	(211,650.0)	(66,092.4)	(31.2)
2530	227,500.0	70,141.8	30.8
2531	243,500.0	74,852.8	30.7
2532	285,500.0	89,284.1	31.3
2533	335,000.0	96,312.0	28.7
	(336,507.5)	(7,027.0)	(28.6)
2534	387,500.0	116,827.5	30.1
2535	460,400.0	124,479.9	27.0
2536	560,000.0	163,855.4	29.2

- หมายเหตุ 1. ตัวเลขในวงเล็บ ปี 2528, 2529 เป็นตัวเลขงบประมาณรายจ่ายหลังการ
ปรับลด และปี 2533 รวมงบประมาณเพิ่มเติมแล้ว
2. เงินเดือนและค่าจ้าง หมายถึง เงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการพลเรือน
ทหาร ตำรวจ ตุลาการ อัยการ ข้าราชการครู ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว
3. ปี 2526 - ปี 2528 รวมเงินเพิ่มช่วยค่าครองชีพข้าราชการและลูกจ้าง
4. ปีงบประมาณ 2532 และ 2533 รวมเงินปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้าง
5. ตัวเลขในวงเล็บเป็นเงินปรับเงินเดือน ตั้งแต่ 1 เมษายน 2533

แหล่งที่มา : สำนักงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2536

ตารางที่ 12 สัดส่วนรายจ่ายหมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ต่อรายจ่ายทั้งหมด
จำแนกตามลักษณะงาน

ปีงบประมาณ	ร้อยละ					
	ด้าน					
	เศรษฐกิจ	การศึกษา	สาธารณสุขและ สาธารณูปการ	การป้องกัน ประเทศ	การรักษาความสงบ ภายในประเทศ	การบริหาร ทั่วไป
2531	23.76	71.59	37.16	30.79	56.21	13.81
2532	20.27	70.51	33.53	30.78	54.08	9.51
2533	18.26	70.91	27.26	32.87	58.12	15.01
2534	13.59	69.70	28.16	33.06	53.58	38.87
2535	13.77	64.48	23.63	30.74	47.65	33.95
2536	14.20	66.68	22.49	34.46	51.59	34.76

แหล่งที่มา : สำนักงานประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ ฉบับต่าง ๆ

ตารางที่ 13 ลีตส่วนรายจ่ายประจำต่อรายจ่ายรวม จำแนกตามลักษณะงาน

ปีงบประมาณ	เศรษฐกิจ	การศึกษา	สาธารณสุขและ สาธารณูปการ	การป้องกัน ประเทศ	การศึกษาความ สงบภายใน ฯ	การบริหาร ทั่วไป	การชำระ หนี้	อื่น ๆ
2529	31.8	85.1	83.6	100.0	89.5	91.7	78.7	99.6
2530	33.4	86.1	85.0	96.9	90.2	89.3	72.4	99.9
2531	33.4	86.9	84.4	94.0	89.1	89.9	70.9	97.0
2532	31.6	86.1	81.1	91.9	86.9	83.7	72.3	96.0
2533	26.0	85.3	74.0	89.4	87.7	75.8	63.5	94.1
2534	28.9	84.2	72.5	89.0	84.6	68.5	*	100.0
2535	28.7	80.6	67.6	91.7	82.6	78.0	*	98.3
2536	25.9	82.9	63.7	95.8	84.7	67.7	*	93.1

หมายเหตุ งบรายจ่ายประจำคือ งบรายจ่ายที่ไม่ใช่งบลงทุน (หมวดครุภัณฑ์และหมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง)

* ไม่มีตัวเลข

แหล่งที่มา สำนักงานงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ ฉบับต่าง ๆ

เอกสารอ้างอิง

- David L. Lindauer and Ann D. Velenchik 1992. "Government Spending in Developing Countries : Trends, Causes, and Consequences" **The World Bank Research Observer** January.
- ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์ 2529. **การวางแผนและการงบประมาณ : ระบบการจัดการทรัพยากรใหม่ในภาครัฐ** รายงานวิจัย โครงการการศึกษาเพื่อจัดระบบโครงการที่ใช้ทรัพยากรภายในประเทศ ฉบับที่ 5 เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กันยายน.
- ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์ 2531. "สำนักงบประมาณกับการกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี" ใน **เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม** รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร บรรณาธิการ เล่มที่ 2 หนังสือที่ระลึก ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อายุครบ 72 ปี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์/
- ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์ 2532 **กระทรวงอุตสาหกรรม** รายงานวิจัย ในโครงการการบริหารเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ฉบับร่าง) มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยตุลาคม.
- ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์ 2533 ก. "ผลผลิต ผลลัพธ์ และการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน" ใน **เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ : รวมบทความ** ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์ บรรณาธิการโครงการตำรา ลำดับ 2 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์ 2533 ค. "แนวทางการปฏิรูปการคลังของรัฐในทศวรรษหน้า" ใน **ทิศทางการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า** เอกสารสัมมนาทางวิชาการคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 23-24 มกราคม.
- ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์ 2533 ง. "ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการที่มีประสิทธิภาพ ต่อการจัดสรรงบประมาณ : สาระและแนวการพัฒนา" **พัฒนาบริหารศาสตร์** ตุลาคม-ธันวาคม.

ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์ 2534. "การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนา : การมี
เอกภาพของแนวคิดและมโนทัศน์ที่ใช้ในการวางแผน" **พัฒนบริหารศาสตร์**
เมษายน-มิถุนายน.

ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์ 2536. "ลักษณะการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2536 :
บทวิจารณ์" เอกสารวิชาการจัดทำให้ โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์
งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ 2534. "นโยบายการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2529-2535" บทความ
เสนอต่อที่ประชุมทางวิชาการ เรื่อง วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน 2535
โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2528. "วิกฤตการณ์เงินคลัง 2523-2525 และบทเรียนทาง
การคลัง" ใน **วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน 2529** เอกสารการสัมมนาทาง
วิชาการ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ 2 กรกฎาคม
2528.

อภินันทนาการ
จาก



บริษัท นครหลวงค้าข้าว จำกัด
และบริษัทในเครือ เอส ที ซี

มันคง ปลอดภัย ให้ดอกเบี๋ยคุ้มค่า
เพียง 10,000 บาท ก็ออมทรัพย์กับเราได้

บริษัทเงินทุน เอราวัณทรัสต์ จำกัด
บริษัทในเครือธนาคารกรุงไทย จำกัด

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

โดย

ศ.เกริกเกียรติ พิชิตนัสนิรันดร์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ 2536

เรื่อง

"ปฏิบัติการคลังเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจ"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

17-18 มีนาคม 2536

ด้วยถินันทนาการ

จาก

บริษัท คำผลผลิตน้ำตาล จำกัด

78 ตรอกกัปตันบุช ถนนเจริญกรุง

บางรัก กรุงเทพฯ 10500 โทร. 233-1882-9

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

(ศาสตราจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม)

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานในเชิงธุรกิจในด้านต่าง ๆ นั้น ในอดีตได้เคยเป็นหน่วยงานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกในปี 2504 กล่าวคือในช่วงระหว่างปี 2482 ถึง 2503 นั้น ถือได้ว่าเป็นยุคเฟื่องฟูของรัฐวิสาหกิจไทย ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาล ได้ตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นจำนวนมาก เพื่อสนองตอบนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยมในการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาอาชีพในด้านต่าง ๆ ในปี 2504 มีรัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ รวมกัน 100 กว่าแห่ง¹

เมื่อเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่งในปี 2504 แนวนโยบายทางเศรษฐกิจของชาติได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญโดยรัฐบาลได้หันมาเน้นการลดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาล และหันมาส่งเสริมการลงทุนและการประกอบการทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนมากขึ้น จากแนวนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวปรากฏว่า ในช่วงของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หนึ่งถึงฉบับที่สาม รัฐบาลได้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมอาชีพและบริษัท จังหวัดเป็นจำนวนมาก แต่ยังคงรักษาทบหารัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และกิจการที่เป็นเครื่องมือทางนโยบายของรัฐบาลไว้

ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 กล่าวคือระหว่างปี 2520-2529 รัฐบาลได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ และปัญหาทางด้านการศึกษาและปัญหาทางด้านการคลังมากขึ้น จึงเริ่มดำเนินการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่ขาดประสิทธิภาพและประสบการขาดทุน ในขณะเดียวกันก็พยายามปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของรัฐวิสาหกิจต่างๆ มากขึ้น และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในรัฐวิสาหกิจบางแห่ง รัฐบาลได้ให้ความสนใจต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐมิได้ดำเนินการอย่างจริงจัง เพราะมีปัญหาอุปสรรคในด้านต่าง ๆ มากมาย ในขณะเดียวกัน เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองผันแปรโดยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็มีความไม่

แน่นหนามากขึ้น และนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็ต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจมากขึ้น จากปัญหาดังกล่าวทำให้แนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย มีปัญหาสลับซับซ้อนมากขึ้น สำหรับการพิจารณาในเรื่องนี้จะแบ่งหัวข้อการพิจารณาโดยสังเขปดังนี้

1. ลักษณะและความสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย
2. ปัญหาและความจำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
3. นโยบายและรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
4. ปัญหา และอุปสรรคในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1. ลักษณะและความสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย

ในการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปลักษณะและความสำคัญของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทว่า มีลักษณะอย่างไร ในด้านของกฎหมายที่ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ ความสำคัญทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และส่วนรวมทั้งระบบมีความสำคัญมากน้อยแค่ไหน การเปลี่ยนแปลงหรือการแปรรูปมีทางเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหน และควรที่จะเลือกแนวทางหรือรูปแบบการเปลี่ยนแปลงอย่างไร สำหรับการพิจารณาลักษณะและความสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทยนั้น พิจารณาได้ดังนี้

- (1) ลักษณะและรูปแบบของรัฐวิสาหกิจไทย
- (2) ความสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย

1.1 ลักษณะและรูปแบบของรัฐวิสาหกิจไทย

1.1.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

กิจการที่มีลักษณะเป็น "รัฐวิสาหกิจ" ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 หมายถึงองค์การหรือกิจการที่มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ หรือรัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ในเรื่องเดียวกันนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ให้ความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" ดังนี้

รัฐวิสาหกิจ หมายถึง องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รวมทั้งบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ หน่วยธุรกิจของรัฐบาล หรือหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจอื่นเข้าไปถือหุ้นร่วมทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมด

1.1.2 รูปแบบของรัฐวิสาหกิจ

การพิจารณารูปแบบของรัฐวิสาหกิจนั้นอาจจะพิจารณาจากลักษณะของกฎหมายที่ก่อตั้ง ลักษณะของงานและนโยบายหรือวัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่ตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง สำหรับการจำแนกรูปแบบของรัฐวิสาหกิจไทยในปัจจุบันจะพิจารณาได้ดังนี้

ก. การจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายและวิธีการก่อตั้งของรัฐวิสาหกิจ

การจำแนกรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายและวิธีการก่อตั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันประมาณ พ.ศ. 2535 มีจำนวนทั้งสิ้น 65 แห่งดังนี้

1. จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ มีจำนวน 23 แห่ง
2. จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496 มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ มีจำนวน 19 แห่ง
3. จัดตั้งโดยประกาศคณะปฏิวัติ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ มีจำนวน 3 แห่ง
4. จัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งกระทรวง มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ แต่มีฐานะไม่เป็นนิติบุคคล มีจำนวนทั้งสิ้น 6 แห่ง
5. จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีฐานะตามกฎหมายเป็นบริษัทจำกัด มีจำนวน 14 แห่ง ซึ่งแยกเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบของจำนวน 10 แห่ง และที่รัฐถือหุ้นร้อยละต่ำกว่า 4 แห่ง

การจำแนกรูปแบบของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายและวิธีการก่อตั้งนั้น จะทำให้เห็นความยากง่าย และขั้นตอนในการเปลี่ยนแปลงหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือประกาศคณะปฏิวัติการเปลี่ยนรูปแบบนั้นต้องทำเป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและมีความยุ่งยากมาก รัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งโดยกฎหมายนั้นส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค

การทำเรือแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย และการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นต้น ส่วนการก่อตั้งของรัฐวิสาหกิจอื่นจะดูรายละเอียดได้จากข้อมูลในหัวข้อต่อไป

ข. การจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจตามลักษณะงาน วิธีการจัดตั้งและนโยบายการบริหาร

สำนักงานประมาณได้จำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจ โดยพิจารณาจากลักษณะของงานและการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล โดยได้แบ่งออกเป็น 8 กลุ่มดังนี้

1. ด้านการเกษตร ส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล (มี 8 แห่ง)
2. ด้านการอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ (มี 14 แห่ง)
3. ด้านการคมนาคมขนส่ง และการสื่อสาร (มี 15 แห่ง)
4. ด้านการพาณิชย์และการท่องเที่ยว (มี 9 แห่ง)
5. ด้านการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และพลังงาน (มี 7 แห่ง)
6. ด้านการศึกษา (มี 1 แห่ง)
7. ด้านบริการสังคม (มี 6 แห่ง)
8. ด้านการธนาคาร (มี 5 แห่ง)

สำหรับรายละเอียดของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทที่จำแนกตามลักษณะงาน และการก่อตั้งนั้นจะพิจารณาได้จากตารางที่ 1

ค. การจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 จัดแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายการบริหารงานแต่ละประเภท โดยได้แบ่งเป็น 5 ประเภทดังนี้

1. ประเภทที่หารายได้ให้รัฐ (มี 2 แห่ง)
2. ประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

- 2.1 สาธารณูปโภค (มี 5 แห่ง)
- 2.2 สาธารณูปการ (มี 11 แห่ง)
3. ประเภทที่สร้างขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ
 - 3.1 สถาบันการเงิน (มี 5 แห่ง)
 - 3.2 อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ (มี 3 แห่ง)
 - 3.3 เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม (มี 17 แห่ง)
 - 3.4 ส่งเสริม (มี 6 แห่ง)
4. ประเภทที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิม เพื่อความมั่นคงของประเทศ (มี 4 แห่ง)
5. ประเภทที่สร้างขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น (มี 2 แห่ง)

สำหรับข้อมูลโดยละเอียดของรัฐวิสาหกิจทั้ง 5 ประเภทนั้น จะพิจารณาได้จากข้อมูลของกรมบัญชีกลาง ได้แสดงไว้ในตารางที่ 7 ซึ่งได้แสดงผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งในปี 2535

นอกจากการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 ที่กล่าวมาแล้ว ปรากฏว่าในเดือนมิถุนายน 2530 คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติได้ปรับปรุงการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจใหม่ โดยแบ่งออกเป็น 6 ประเภท โดยที่สาระสำคัญไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูล ต่อมาในปี 2536 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงประเภทอีก (ดูตารางที่ 2)

1.2 ความสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย

ความสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทยทั้งระบบนั้น อาจจะพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ 3 และตารางที่ 4 โดยสังเขปดังนี้

ประการแรก ขนาดการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจเมื่อเทียบกับมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ในปี 2534 และ 2536 จะตกประมาณร้อยละ 18 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ซึ่งแสดงว่าการใช้จ่ายและการหารายได้ของรัฐวิสาหกิจนั้นมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศมาก

ในขณะเดียวกัน ถ้าพิจารณาถึงลักษณะการประกอบการเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจแล้วจะพบว่ากิจการรัฐวิสาหกิจมีบทบาทสำคัญต่อการประกอบการทางเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมมาก ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ผูกขาดการประกอบกิจการทางด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการเกือบทั้งหมดของประเทศ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศมาก

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบขนาดของการหารายได้ และการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาลแล้ว จะพบว่าในปัจจุบันขนาดของภาครัฐวิสาหกิจนั้นมีขนาดใหญ่กว่าขนาดของรัฐบาล เช่น ในด้านรายได้นั้น ภาครัฐวิสาหกิจคิดเป็นร้อยละ 111.4 ของภาครัฐบาล ในปี 2536 ในด้านของการใช้จ่ายลงทุนนั้นปรากฏว่า งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจคิดเป็นร้อยละ 99.2 ของงบลงทุนของรัฐบาลในปี 2534 และคิดเป็นประมาณร้อยละ 127.8 ของรายจ่ายลงทุนของรัฐบาลในปี 2536

ประการที่สาม เมื่อพิจารณาถึงพลังทางเศรษฐกิจโดยพิจารณาจากขนาดของสินทรัพย์รวม และจำนวนพนักงาน จะพบว่ารัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่ใหญ่มาก กล่าวคือในปี 2536 จากข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 57 แห่ง ในเอกสารงบประมาณแผ่นดินได้พบว่า รัฐวิสาหกิจมีสินทรัพย์รวมกันประมาณ 1,535,653 ล้านบาท และมีพนักงานและลูกจ้างรวมกันประมาณ 324,882 คน จากข้อมูลดังกล่าวจะพบว่าภาครัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวมนั้นเป็นพลังที่สำคัญมากทั้งทางเศรษฐกิจและทางการเมืองของประเทศไทย

จากลักษณะความสำคัญทางเศรษฐกิจและการเมืองของภาครัฐวิสาหกิจดังกล่าว ทำให้การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงองค์กรของรัฐวิสาหกิจนั้นจะทำได้ยากลำบาก ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงต้องพิจารณาดำเนินการด้วยความรอบคอบ เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบในทางลบที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศ และเสถียรภาพของรัฐบาล

ตารางที่ 1

แสดงการจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจตามลักษณะงาน วิธีการจัดตั้ง

และนโยบายการบริหาร

ตามลักษณะงาน	วิธีการจัดตั้ง	นโยบายการบริหาร
1. ด้านการเกษตร		
1. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	พระราชบัญญัติ	ส่งเสริม
2. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	พระราชกฤษฎีกา	นโยบายพิเศษของรัฐ
3. องค์การสวนยาง	พระราชกฤษฎีกา	นโยบายพิเศษของรัฐ
4. องค์การสวนพฤกษศาสตร์	พระราชกฤษฎีกา	นโยบายพิเศษของรัฐ
5. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	พระราชกฤษฎีกา	อุตสาหกรรม
6. องค์การสะพานปลา	พระราชบัญญัติ	พาณิชย์กรรม
7. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	พระราชกฤษฎีกา	อุตสาหกรรม
8. องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	พระราชกฤษฎีกา	อุตสาหกรรม
2. ด้านการอุตสาหกรรมและเหมืองแร่		
9. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	ประกาศคณะปฏิวัติ	สาธารณูปโภค
10. โรงงานยาสูบ	มติ ครม.	หารายได้ให้รัฐ
11. โรงงานไฟ	มติ ครม.	หารายได้ให้รัฐ
12. โรงงานน้ำตาล กรมโรงงานอุตสาหกรรม	มติ ครม.	เหตุผลอื่น
13. โรงพิมพ์ตำรวจ	พระราชกฤษฎีกา	พาณิชย์กรรม
14. องค์การพอกหนัง	พระราชกฤษฎีกา	อุตสาหกรรม
15. องค์การทอผ้า	พระราชกฤษฎีกา	อุตสาหกรรม
16. องค์การเบตเตอร์	พระราชกฤษฎีกา	อุตสาหกรรม
17. องค์การแก้ว	พระราชกฤษฎีกา	อุตสาหกรรม
18. องค์การเภสัชกรรม	พระราชบัญญัติ	พาณิชย์กรรม

ตารางที่ 1

แสดงการจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจตามลักษณะงาน วิธีการจัดตั้ง และนโยบายการบริหาร (ต่อ)

ตามลักษณะงาน	วิธีการจัดตั้ง	นโยบายการบริหาร
19. องค์การเหมืองแร่ในทะเล	พระราชกฤษฎีกา	อุตสาหกรรม
20. องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป	พระราชกฤษฎีกา	อุตสาหกรรม
21. องค์การสุรา	มติ ครม.	หารายได้ให้รัฐ
22. บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด	ก.ม.แพ่งและพาณิชย์	พาณิชย์กรรม
3. ด้านการคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร		
23. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	ประกาศคณะปฏิวัติ	สาธารณูปการ
24. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติ	สาธารณูปการ
25. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติ	สาธารณูปการ
26. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติ	สาธารณูปการ
27. การรถไฟแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติ	สาธารณูปการ
28. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	พระราชกฤษฎีกา	สาธารณูปการ
29. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติ	สาธารณูปการ
30. องค์การสื่อสารมวลชน แห่งประเทศไทย	พระราชกฤษฎีกา	สาธารณูปการ
31. องค์การรถไฟฟ้ามหานคร	พระราชกฤษฎีกา	สาธารณูปการ
32. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	พระราชกฤษฎีกา	พาณิชย์กรรม
33. บริษัท ขนส่ง จำกัด	ก.ม.แพ่งและพาณิชย์	สาธารณูปการ
34. บริษัท การบินไทย จำกัด	ก.ม.แพ่งและพาณิชย์	สาธารณูปการ
35. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด	ก.ม.แพ่งและพาณิชย์	สาธารณูปการ
36. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	ก.ม.แพ่งและพาณิชย์	พาณิชย์กรรม
37. บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด	ก.ม.แพ่งและพาณิชย์	สาธารณูปการ
4. ด้านการพาณิชย์และท่องเที่ยว		
38. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติ	ส่งเสริม

ตารางที่ 1

แสดงการจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจตามลักษณะงาน วิธีการจัดตั้ง

และนโยบายการบริหาร (ต่อ)

ตามลักษณะงาน	วิธีการจัดตั้ง	นโยบายการบริหาร
39. องค์การคลังสินค้า	พระราชกฤษฎีกา	นโยบายพิเศษของรัฐ
40. องค์การตลาด	พระราชกฤษฎีกา	พาณิชย์กรรม
41. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	พระราชบัญญัติ	หารายได้ให้รัฐ
42. บริษัทสหโรงแรมและการท่องเที่ยว จำกัด	ก.ม.แพ่งและพาณิชย์	เหตุผลอื่น
43. บริษัท ปราจินบุรีจังหวัดพาณิชย์ จำกัด	ก.ม.แพ่งและพาณิชย์	พาณิชย์กรรม
44. บริษัท ลำพูนจังหวัดพาณิชย์ จำกัด	ก.ม.แพ่งและพาณิชย์	พาณิชย์กรรม
45. บริษัท จังหวัดสุรินทร์ จำกัด	ก.ม.แพ่งและพาณิชย์	พาณิชย์กรรม
46. บริษัท ทิพย์ประกันภัย จำกัด	ก.ม.แพ่งและพาณิชย์	พาณิชย์กรรม
5. ด้านการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี		
และพลังงาน		
47. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติ	สาธารณูปโภค
48. การไฟฟ้านครหลวง	พระราชบัญญัติ	สาธารณูปโภค
49. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	พระราชบัญญัติ	สาธารณูปโภค
50. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติ	นโยบายพิเศษของรัฐ
51. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติ	ส่งเสริม
52. บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด	ก.ม.แพ่งและพาณิชย์	นโยบายพิเศษของรัฐ
53. บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด	ก.ม.แพ่งและพาณิชย์	นโยบายพิเศษของรัฐ
6. ด้านการศึกษา		
54. สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	พระราชบัญญัติ	ส่งเสริม

ตารางที่ 1

แสดงการจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจตามลักษณะงาน วิธีการจัดตั้ง

และนโยบายการบริหาร (ต่อ)

ตามลักษณะงาน	วิธีการจัดตั้ง	นโยบายการบริหาร
7. ด้านการบริการสังคม		
55. การกีฬาแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติ	ส่งเสริม
56. การเคหะแห่งชาติ	ประกาศคณะปฏิวัติ	สาธารณูปการ
57. การประปานครหลวง	พระราชบัญญัติ	สาธารณูปโภค
58. การประปาสวนภูมิภาค	พระราชบัญญัติ	สาธารณูปโภค
59. องค์การสวนสัตว์	พระราชกฤษฎีกา	ส่งเสริม
60. สำนักงานธนาคารกรุงเทพ	คำสั่งกระทรวงมหาดไทย	นโยบายพิเศษของรัฐ
8. ด้านการธนาคาร		
61. ธนาคารกรุงไทย จำกัด	ก.ม.แพ่งและพาณิชย์	นโยบายพิเศษของรัฐ
62. ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติ	นโยบายพิเศษของรัฐ
63. ธนาคารอาคารสงเคราะห์	พระราชบัญญัติ	นโยบายพิเศษของรัฐ
64. ธนาคารออมสิน	พระราชบัญญัติ	นโยบายพิเศษของรัฐ
65. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	พระราชบัญญัติ	นโยบายพิเศษของรัฐ

ที่มา : สำนักงานประมาณแผ่นดิน

ตารางที่ 2

การจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2527 และปี 2536

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 12 มิถุนายน 2527	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 5 มกราคม 2536
1. ประเภทหารายได้ให้รัฐ 2. ประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ 2.1 สาธารณูปโภค 2.2 สาธารณูปการ 3. ประเภทที่จัดตั้งเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ 3.1 สถาบันการเงิน 3.2 อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ 3.3 เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม 3.4 ส่งเสริม 4. ประเภทที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ 5. ประเภทที่สร้างขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น หมายเหตุ สำหรับการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทนั้นจะพิจารณารายละเอียดได้จากข้อมูลในตารางที่ 7	1. ประเภทจัดหารายได้ 2. ประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ 3. ประเภทเกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การเงิน และการบริการ 3.1 รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด 3.2 รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นบริษัทจำกัด 3.3 ประเภทส่งเสริม หมายเหตุ การแบ่งประเภทในปี 2536 ได้พิจารณาการจัดหมวดหมู่ในเรื่องการส่งรายได้ให้รัฐเป็นหลัก ซึ่งจะดูรายละเอียดได้จากข้อมูลในตารางที่ 12

ที่มา : กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 3
ข้อมูลรวมของรัฐวิสาหกิจ

รายการ	หน่วย	ปี 2533	ปี 2534	ปี 2535*	ปี 2536*
1. จำนวนรัฐวิสาหกิจ	แห่ง	57	57	57	57
2. จำนวนพนักงานและลูกจ้าง	คน	283,350	296,298	312,520	324,882
3. ผลการดำเนินงาน					
รายได้รวม	ล้านบาท	408,156.1	486,316.0	531,126.9	595,179.9
ค่าใช้จ่ายรวม	ล้านบาท	355,481.4	421,612.7	461,563.8	524,498.5
กำไรสุทธิ	ล้านบาท	52,674.7	64,703.3	69,563.1	70,681.4
4. จำนวนรัฐวิสาหกิจที่มี	แห่ง	47	47	52	50
กำไร	ล้านบาท	55,385.7	66,418.3	70,768.1	72,420.4
5. จำนวนรัฐวิสาหกิจที่	แห่ง	10	10	5	7
ขาดทุน	ล้านบาท	(2,711.0)	(1,715.0)	(1,205.0)	(1,739.0)
6. เงินรายได้นำส่งรัฐ	ล้านบาท	15,304.7	19,080.3	26,284.2	28,305.0
7. รายจ่ายลงทุน	ล้านบาท	83,687.4	104,796.1	167,595.2	220,090.4
8. เงินงบประมาณอุดหนุน	ล้านบาท	7,583.2	8,803.8	10,610.9	19,380.2
9. ฐานะการเงิน					
สินทรัพย์รวม	ล้านบาท	1,058,373.8	1,252,576.9	1,443,217.6	1,535,653.4
หนี้สินรวม	ล้านบาท	832,654.0	968,777.7	1,089,388.8	1,109,893.6
10. เงินกู้ระยะยาว	ล้านบาท	260,931.8	296,507.1	370,270.9	445,607.8
11. อัตราส่วนทางการเงิน					
หนี้สินรวมต่อส่วนของทุน	เท่า	3.7	3.4	3.1	2.6
กำไรสุทธิต่อสินทรัพย์รวม	เปอร์เซ็นต์	5.0	5.2	4.8	4.6
กำไรสุทธิต่อส่วนของทุน	เปอร์เซ็นต์	23.3	22.8	19.7	16.6

* ประมาณการ

ที่มา : สำนักงานประมาณ

ตารางที่ 4

เปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ

กับของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2534 และ 2536

	ปี 2534			ปี 2536		
	รัฐบาล (1)	รัฐวิสาหกิจ (2)	(2)/(1) ร้อยละ	รัฐบาล (1)	รัฐวิสาหกิจ (2)	(2)/(1) ร้อยละ
1.รายได้รวม(ล้านบาท)	476,508.1	486,316.0	102.1	534,400.0	595,179.9	111.4
2.รายจ่ายรวม(ล้านบาท)	387,500.0	421,612.7	108.8	560,000.0	524,498.5	93.7
3.รายจ่ายลงทุน(ล้านบาท)	105,647.6	104,796.1	99.2	172,164.5	220,090.4	127.8
4.รายได้ที่รัฐวิสาหกิจ นำส่งรัฐ (ล้านบาท)		19,080.3			28,305.0	
5.รายได้ที่รัฐวิสาหกิจ นำส่ง คิดเป็นร้อยละ ของรายได้รัฐบาล			3.9			4.8
6.งบประมาณอุดหนุน รัฐวิสาหกิจ	8,803.8			19,380.2		
7.เงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละของงบ ประมาณรายจ่าย			2.3			3.5
8.รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ เทียบกับมูลค่า ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (ร้อยละ)			17.9			17.8

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสารงบประมาณปี 2536

2. ปัญหาและความจำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ความจำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น มีมากมาย อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญที่ทำให้ต้องมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นพอจะสรุปได้โดยสังเขป ดังนี้

2.1 ปัญหาประสิทธิภาพและการปรับตัวของรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาที่สำคัญที่สุดที่ทำให้มีการพิจารณาแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานและความสามารถในการปรับตัวของรัฐวิสาหกิจ ทำให้การปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจ และกลายเป็นภาระของประชาชนและรัฐบาล และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพนั้นมีมากมาย ซึ่งพอจะสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

ประการแรก ปัญหาโครงสร้างขององค์กรการรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากการก่อตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นในรูปของพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาและมติคณะรัฐมนตรีนั้น ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัวในการปรับองค์กรการทำงานให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ประการที่สอง ปัญหาด้านการบริหารและการจัดการในการบริหารงานและการจัดการของรัฐวิสาหกิจนั้น จะต้องผ่านขั้นตอนการตัดสินใจและทำการกำหนดนโยบายมากมาย ทำให้การทำงานของรัฐบาลล่าช้าไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เช่น ในด้านกำหนด นโยบาย นั้น จากผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจะต้องผ่านขึ้นไปที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจและในบางเรื่องต้องผ่านขึ้นไปถึงรัฐมนตรีหรือกระทรวงเจ้าสังกัด และคณะรัฐมนตรีในแต่ละขั้นตอนที่ต้องผ่านนั้น นอกจากจะทำให้เกิดความล่าช้าแล้ว ยังทำให้ทิศทางของนโยบายหรือการทำงานของรัฐบาลต้องเปลี่ยนไปด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการตัดสินใจในแต่ละขั้นตอนนั้น ในบางครั้งจะคำนึงถึงเหตุผลทางการเมือง หรือเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ

ในขณะเดียวกัน การกำหนดนโยบายหรือการทำงานในบางเรื่องจะต้องผ่านหน่วยงานที่มีหน้าที่กลั่นกรองหรือการกำกับของรัฐบาลอีกด้วย เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และทบวงประมาณ เป็นต้น

ประการที่สาม ปัญหาสำคัญที่สุดที่ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพในการทำงานได้แก่

‘ปัญหาความไม่มีผู้เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ’ กล่าวคือ โดยหลักการแล้วประชาชนเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ แต่ในทางปฏิบัติประชาชนไม่สามารถตรวจสอบหรือกำกับการทำงานของรัฐวิสาหกิจได้ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงเปรียบเสมือนกิจการที่ไม่มีเจ้าของที่แท้จริง

ในด้านการดำเนินงานของบุคคลในระดับต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ ก็มีได้รักษาผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง ส่วนใหญ่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ขององค์กร เช่น คณะกรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ ส่วนใหญ่จะเข้ามาโดยวิธีทางการเมือง ขาดประสบการณ์บริหารธุรกิจขาดความจริงจังในการบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ขององค์กร ดังนั้น การบริหารงานจึงคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ขององค์กร

ในด้านของพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจก็มักจะทำงานในลักษณะเดียวกับข้าราชการ ต่างกับการทำงานของภาคเอกชน กล่าวคือขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน ทั้งนี้ เพราะขาดระบบการลงโทษและการให้รางวัลตอบแทนการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ก้าวรื้อหรือโบนัสของรัฐวิสาหกิจมิได้สะท้อนถึงประสิทธิภาพการทำงานที่แท้จริง แต่มักจะเกิดจากลักษณะการผูกขาดในการประกอบธุรกิจของรัฐวิสาหกิจ ในขณะเดียวกัน การรวมกลุ่มของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เพื่อเรียกร้องสิทธิผลประโยชน์ต่างๆ ก็เป็นปัญหาต่อการบริหารและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

2.2 การเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ความล่าช้าและการขาดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจได้เป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทางสังคมของประเทศ ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

ประการแรก รัฐวิสาหกิจของไทยได้รับสิทธิการผูกขาดในการผลิตบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น การขนส่ง การพลังงาน การสื่อสารและโทรคมนาคม เป็นต้น ตามกฎหมายการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ มักจะกีดกันการเข้ามาประกอบการแข่งขันของธุรกิจเอกชน

การผูกขาดการผลิตบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของรัฐวิสาหกิจในระยะเริ่มแรก หรือในระยะเมื่อ 30 ปีก่อน อาจจะมีเหมาะสม เนื่องจากเป็นการลงทุนขนาดใหญ่ และมีผลตอบแทนในการลงทุนต่ำ ภาคเอกชนไม่สนใจที่จะลงทุน ดังนั้นรัฐบาลซึ่งต้องลงทุนเพื่อเป็นบริการพื้นฐานที่ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่บริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจขยายตัวไม่ทัน ไม่สามารถ

สนองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ ดังนั้นจึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ประการที่สอง การลงทุนบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก และจะต้องปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโครงสร้างการบริหารงานและการตัดสินใจของรัฐวิสาหกิจแล้ว ทำให้รัฐวิสาหกิจทำงานได้ช้า และไม่สามารถระดมทุนเพื่อขยายการผลิต บริการให้เพียงพอกับความต้องการของประเทศ เช่น การขยายกำลังการผลิตไฟฟ้านั้นจะต้องใช้เวลาอย่างน้อย 4 ถึง 5 ปี และต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อเพิ่มกำลังการผลิตรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้น ซึ่งในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวเร็ว ความต้องการก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วย

ในด้านของการขนส่งนั้น ปัญหาบริการท่าเรือเดินทะเลก็เป็นปัญหาสำคัญ ในขณะที่มูลค่าสินค้าขาออกของไทยเพิ่มขึ้นประมาณหนึ่งเท่าตัวทุก 4-5 ปี แต่บริการท่าเรือกรุงเทพฯ และท่าเรือน้ำลึกขยายตัวไม่ทัน จึงทำให้เป็นปัญหาต่อการส่งออกมาก และทำให้ต้นทุนการขนส่งสินค้าของประเทศไทยสูงกว่าประเทศอื่น ทำให้เสียเปรียบในการแข่งขันกับประเทศอื่น

ประการที่สาม ปัญหาการรวมตัวของพนักงานของรัฐวิสาหกิจ นอกจากจะเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ต่างๆ ในการทำงานแล้ว ในบางครั้งกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจก็ยังเป็นเครื่องมือทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ปรากฏว่ากลุ่มอิทธิพลทางการเมืองมักจะใช้การเคลื่อนไหวของพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือเพื่อการต่อรองทางการเมืองของตน

การที่อิทธิพลทางการเมืองเข้าไปแทรกอยู่ในการรวมตัวของพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ทำให้การทำงานเชิงธุรกิจขาดคุณภาพ เป็นปัญหาต่อการบริหารงานในระดับต่างๆ และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วย เช่น การบริหารท่าเรือที่แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี เมื่อท่าเรือสร้างเสร็จรัฐบาลต้องการให้เอกชนรับเช่าช่วงไปบริหารเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน แต่สหภาพพนักงานการทำเรือคัดค้านและเคลื่อนไหวนัดหยุดงานประท้วง จนเป็นเหตุให้ท่าเรือไม่สามารถเปิดดำเนินการได้ ซึ่งในเวลาต่อมาก็ต้องแก้ไขโดยให้มีการแบ่งการบริหารบางส่วนให้แก่เอกชน กล่าวคือ การท่าเรือแห่งประเทศไทยบริหาร 2 ท่า และเอกชนบริหาร 2 ท่า จากการแบ่งการบริหารดังกล่าว ปรากฏว่าในปัจจุบันเรือสินค้าส่วนใหญ่นิยมมาใช้ท่าเรือที่เอกชนเป็นผู้บริหารมากกว่าท่าเรือที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้บริหาร

2.3 ปัญหาภาระทางการเงินและการคลังของรัฐบาล

ความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจนอกจากจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

และสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนแล้วก็ยังเป็นภาระทางด้านการเงินและการคลังของรัฐบาลมากขึ้น จนทำให้เกิดผลกระทบที่เป็นอัตราต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม การสร้างภาระทางด้านการเงินและการคลังแก่รัฐบาลของรัฐวิสาหกิจนั้น รากฐานของปัญหาที่แท้จริงก็เกิดจากตัวรัฐบาลเอง กล่าวคือ รัฐบาลขาดนโยบายที่ชัดเจน และการทำงานอย่างจริงจัง ที่จะแก้ปัญหาของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีปัญหาทางการเงินหรือการเปลี่ยนแปลง รัฐบาล นโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจจะมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

สำหรับปัญหาทางการเงินและการคลังที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจนั้น อาจจะพิจารณาได้จากข้อสังเกตบางประการ ดังนี้

ประการแรก ถ้าพิจารณาจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้งระบบแล้ว จะพบว่า ผลการดำเนินงานและผลตอบแทนในเชิงธุรกิจของรัฐวิสาหกิจก่อนนั้นต่ำมาก จากข้อมูลใน ตารางที่ 5 ที่แสดงภาพรวมของผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในปี 2535 จะพบว่า อัตราผลตอบแทนต่อยอดขายมีเพียงร้อยละ 3.22 ต่อทรัพย์สินร้อยละ 4.50 และต่อทุนร้อยละ 14.33 อัตราผลตอบแทนดังกล่าวนับว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับการประกอบธุรกิจของเอกชน

ในขณะเดียวกัน ถ้าเทียบรายได้ของรัฐวิสาหกิจนำส่งรัฐบาลสุทธิกับยอดกำไรของรัฐวิสาหกิจจะมีเพียงประมาณร้อยละ 21.6 เท่านั้น ในเรื่องนี้ถ้าเทียบกับการประกอบการของเอกชนที่เป็นนิติบุคคลแล้วจะต้องเสียภาษีถึงร้อยละ 30 ของกำไรสุทธิ สำหรับรายละเอียดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะดูได้จากข้อมูลในตารางที่ 7 และ 8

เมื่อพิจารณารายละเอียดของผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทจะพบว่ารัฐวิสาหกิจที่มีกำไรมากจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจการผูกขาด ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันกับเอกชนจะมีอัตรากำไรที่ต่ำมาก หรือบางแห่งก็ขาดทุน

จากผลของการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทดังกล่าวทำให้มีความจำเป็นจะต้องทบทวนนโยบายการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญทำให้มีการพิจารณาปัญหาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องลงทุนเพื่อขยายงานหรือปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานก็พบว่า รัฐวิสาหกิจไม่มีรายได้หรือกำไรเพียงพอที่จะลงทุน ต้องพึ่งเงินลงทุนหรือความช่วยเหลือจากรัฐบาล ในรูปของเงินอุดหนุนหรือการค้ำประกันเงินกู้ ปรากฏว่ารัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนและค้ำประกันเงินกู้แก่รัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นเกือบทุกปี จนกลายเป็นปัญหาทางการเงิน

ของรัฐบาล ซึ่งจะพิจารณาได้จากภาระหนี้ของรัฐบาลที่แสดงได้ในตารางที่ 8 ตารางที่ 9 และ ตารางที่ 10

ในด้านของการกู้ยืมภายในประเทศนั้น การสรุปภาระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลกิจ ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2535 รัฐบาลกิจมีหนี้ทั้งสิ้นประมาณ 138,211.5 ล้านบาท ซึ่งเป็นหนี้ที่ รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันประมาณ 92,193.9 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 66.7 ของเงินกู้

ในด้านของการกู้ยืมต่างประเทศนั้นเป็นหนี้ที่รัฐบาลต้องเป็นผู้ค้ำประกัน ปรากฏว่า ในปีงบประมาณ 2536 รัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศ ประมาณ 2,031.59 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในจำนวนดังกล่าว ร้อยละ 72.81 เป็นเงินกู้ของรัฐบาลกิจ

ประการที่สาม เมื่อพิจารณาถึงอำนาจการตรวจสอบของประชาชน หรือของรัฐบาลที่มีต่อการกู้เงิน หรือการดำเนินงานของรัฐบาลกิจนั้น นับว่ามีน้อยมาก หรือเกือบไม่มีเลย กล่าวคือ รัฐบาลกิจที่ไม่ต้องพึ่งเงินงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาล ก็ไม่ผ่านการตรวจสอบของรัฐบาลเช่นเดียวกัน

ในด้านของการดำเนินงานของรัฐบาลกิจนั้นก็อยู่ในอำนาจการดูแลโดยตรงของรัฐบาล ประชาชนหรือรัฐบาลไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบโดยตรง อย่างไรก็ตามขนาดของการประกอบกิจการของรัฐบาลกิจในปัจจุบันมีขนาดใหญ่กว่าขนาดของรัฐบาลทั้งในด้านการหารายได้และการใช้จ่าย ดังนั้นจึงจะกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันรัฐบาลหรือประชาชนมีอำนาจตรวจสอบการทำงานของภาครัฐบาล เพียงครั้งเดียว ของการดำเนินกิจการของภาครัฐบาล

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลมิได้มีอำนาจตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลกิจโดยตรงนั้น ก็อาจจะเป็นผลดีต่อรัฐบาลกิจและประเทศโดยรวม เนื่องจากสามารถลดผลเสียหายจากการแทรกแซงทางการเมืองได้มาก แต่ประเด็นสำคัญของการพิจารณาเรื่องนี้อยู่ที่ว่าอย่างไรรัฐบาลจะสามารถดูแล หรือกำกับการทำงานของรัฐบาลกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยรวมมากที่สุด ในกรณีที่รัฐบาลขาดประสิทธิภาพ หรือขาดความรับผิดชอบ ในการดูแลหรือกำกับการทำงานของรัฐบาลกิจแล้ว รัฐบาลกิจที่บริหารกิจการล้มเหลวหรือมีการทุจริตประพฤติชอบมากก็อาจจะทำให้ประชาชนเดือดร้อนและประเทศล้มจนได้ ดังนั้น การพิจารณาปัญหาการทำงานหรือการกำกับดูแลรัฐบาลกิจจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก ซึ่งเป็นเรื่องที่จะกล่าวถึงนโยบายการแปรรูปรัฐบาลกิจในหัวข้อต่อไป

ตารางที่ 5
ผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภท
ประจำปี 2535

(หน่วย : ล้านบาท)

ประเภทรัฐวิสาหกิจ	กำไร (ขาดทุน) ก่อนภาษี	รายได้ นำส่งรัฐ	เงินอุดหนุน จากรัฐ	อัตราผลตอบแทน		
				ต่อสินทรัพย์	ต่อทุน	ต่อยอดขาย
1.ประเภทหารายได้ให้รัฐ	3,851	6,965	-	25.91	34.95	9.57
2.ประเภทสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ						
3.1 สาธารณูปโภค	23,837	3,466	-	7.20	17.16	15.81
3.2 สาธารณูปการ	24,024	10,800	-	10.13	26.05	34.00
รวมประเภท 2	47,861	14,266	-	8.43	20.71	21.66
3.ประเภทที่สร้างขึ้นเพื่อดำเนิน การตามนโยบายพิเศษ						
3.1 สถาบันการเงิน	4,788	362	-	0.65	9.24	8.03
3.2 อนุรักษ์ทรัพยากร	6,716	2,225	-	12.33	25.42	8.84
3.3 เกษตรกรรมและ พาณิชยกรรม	5,110	1,518	1,423	3.97	15.72	7.04
3.4 ส่งเสริม	(245)	-	2,381	-4.25	-4.72	-6.55
รวมประเภท 3	16,369	4,105	3,804	1.76	14.12	7.72
4.ประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยมี วัตถุประสงค์เดิมเพื่อความ มั่นคงของประเทศ	11.8	5.5	-	0.74	2.05	0.81
5.ประเภทที่จัดตั้งหรือ ได้มาด้วยเหตุผลอื่น	218	49	-	11.28	27.59	11.26
รวมทั้งสิ้น	68,312	25,392	10,610	4.50	14.33	3.22

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 6

ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงิน ในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจ

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2531	2532	2533	2534	2535
สินทรัพย์	788,922.60	902,102.41	1,054,853.92	1,256,468.26	1,516,473.34
หนี้สิน	650,555.91	722,506.73	1,054,853.92	982,312.74	1,156,976.93
ทุน	138,366.69	179,595.68	218,561.52	274,155.52	359,496.39
รายได้	279,419.74	321,350.84	377,221.29	458,653.44	476,550.65
ค่าใช้จ่าย	246,176.40	275,195.62	322,436.08	392,717.70	408,238.69
กำไร (ขาดทุน) ก่อนหักภาษี	33,243.34	46,155.22	54,785.21	65,935.74	68,311.95
เงินอุดหนุน	3,147.80	4,917.00	7,583.20	8,803.83	10,610.90
จำนวนพนักงาน	255,701	283,926	297,477	291,807	306,710
รายได้ นำส่งคลัง	9,384.06	13,897.76	15,541.68	18,844.19	25,391.75
งบลงทุน	42,447.23	68,021.78	86,314.01	146,561.66	226,117.23
ผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (%)	4.21	5.12	5.19	5.25	4.50
ผลตอบแทนต่อส่วนของทุน(%)	24.03	25.70	25.07	24.05	19.00
ผลตอบแทนต่อรายได้ (%)	11.90	14.36	14.52	14.38	14.33
หนี้สินต่อทุน (เท่า)	4.70	4.02	3.83	3.58	3.22
รายได้ นำส่งคลังต่อกำไร (%)	28.22	30.10	28.36	28.58	37.16

ที่มา: กองรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง

ผลการดำเนินงานและฐานะการเงินประจำปี 2535

รัฐวิสาหกิจ	สินทรัพย์	หนี้สิน	ทุน	รายได้	ค่าใช้จ่าย ก่อนภาษี	กำไร ขาดทุน	รายได้นำส่ง	เงินอุดหนุน	ผลตอบแทน ต่อสินทรัพย์	ผลตอบแทน ต่อทุน	ผลตอบแทน ต่อยอดขาย	หนี้ต่อทุน (เท่า)
1. ประเภทที่หารายได้ได้รับ												
1. โรงงานยาสูบ	12,610.19	2,292.84	10,308.35	26,679.63	23,093.12	3,586.51	3,302.00	0.00	28.46	34.79	13.44	0.22
2. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	2,262.17	1,553.51	708.66	13,555.95	13,291.47	264.48	3,763.20	0.00	11.69	37.32	1.95	2.19
รวมประเภทที่ 1	14,863.36	3,846.35	11,017.01	40,235.58	36,384.59	3,850.99	6,965.20	0.00	25.91	34.95	9.57	0.35
2. ประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ												
2.1 สาธารณูปโภค												
1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ	93,116.86	124,404.32	68,712.54	62,610.40	50,197.85	12,412.55	1,861.88	490.50	6.43	18.06	19.83	1.81
2. การไฟฟ้านครหลวง	36,351.06	17,210.94	19,140.12	39,284.06	37,242.85	2,041.21	306.18	0.00	5.62	10.66	5.20	0.90
3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	65,470.62	33,420.58	32,050.04	40,053.93	32,752.06	7,301.87	871.10	215.70	11.15	22.78	18.23	1.04
4. การประปานครหลวง	23,748.44	13,235.87	10,512.57	6,108.96	4,439.22	1,669.74	237.60	97.70	7.03	15.88	27.33	1.26
5. การประปาส่วนภูมิภาค	12,172.82	3,661.59	8,511.23	2,676.70	2,264.56	412.14	189.10	858.00	3.39	4.84	15.40	0.43
รวม	330,859.80	191,933.30	138,926.50	150,734.05	126,896.54	23,837.51	3,465.86	1,661.90	7.20	17.16	15.81	1.38
2.2 สาธารณูปการ												
1. การทางพิเศษแห่ง ประเทศไทย	32,681.42	26,497.56	6,183.83	2,387.17	959.86	1,427.31	270.51	1,349.00	4.37	23.08	59.79	4.28
2. การท่าอากาศยาน แห่งประเทศไทย	14,872.29	5,867.69	9,004.60	4,823.04	2,425.75	2,397.29	1,198.65	0.00	16.12	26.62	49.70	0.65
3. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	13,343.84	3,471.84	9,872.00	5,110.66	2,394.88	2,715.78	1,817.03	206.70	20.35	27.51	53.14	0.35
4. การรถไฟแห่งประเทศไทย	26,460.47	17,364.82	9,095.85	6,220.22	6,898.04	(677.82)	0.00	2,689.30	-2.56	-7.45	(10.90)	1.91

รัฐวิสาหกิจ	สินทรัพย์	หนี้สิน	ทุน	รายได้	ค่าใช้จ่าย ก่อนภาษี	กำไร ขาดทุน	รายได้นำส่ง	เงินอุดหนุน	ผลตอบแทน ต่อสินทรัพย์	ผลตอบแทน ต่อทุน	ผลตอบแทน ต่อยอดขาย	หนี้สินต่อทุน (เท่า)
5. องค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพ	9,409.69	13,128.47	(3,718.78)	6,399.72	6,335.86	63.86	0.00	100.00	0.68	-1.72	1.00	(3.53)
6. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	85,288.60	50,222.30	35,066.30	23,311.10	12,056.60	11,254.50	4,181.25	0.00	13.20	32.09	48.28	1.43
7. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	21,840.15	2,752.06	19,088.09	18,417.40	12,426.45	5,990.95	3,030.00	0.00	27.43	31.39	32.53	0.14
8. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	2,373.25	77.80	2,295.42	783.25	468.11	315.14	137.40	0.00	13.28	13.73	40.23	0.03
9. บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย	2,358.23	2,752.06	660.37	811.93	811.93	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.57
10. การเคหะแห่งชาติ	21,112.95	18,536.26	2,576.69	1,410.60	1,158.29	252.31	71.15	656.00	1.20	9.79	17.89	7.19
11. การนิคมอุตสาหกรรมฯ	7,833.22	5,382.71	2,100.51	578.64	293.83	284.81	94.10	143.40	3.81	13.56	49.22	2.56
รวม	237,224.11	144,999.23	92,224.88	70,253.73	46,229.60	24,024.13	10,800.09	5,144.40	10.13	26.05	34.20	1.57
รวมประเภทที่ 2	568,083.91	336,932.53	231,151.38	220,987.78	173,126.14	47,861.64	14,265.95	6,806.30	8.43	20.71	21.66	1.46
3. ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษฯ												
3.1 สถาบันการเงิน												
1. ธนาคารกรุงไทย จำกัด	382,900.00	363,280.00	19,619.20	43,519.10	40,157.40	3,361.70	228.92	0.00	0.88	17.13	7.72	18.52
2. ธนาคารออมสิน	222,951.12	204,142.48	18,808.64	1,885.23	1,528.17	357.06	0.00	0.00	0.16	1.90	18.94	10.85
3. ธนาคารอาคารสงเคราะห์	55,056.62	51,976.88	3,079.74	5,493.90	4,814.91	678.99	131.00	0.00	1.23	22.05	12.36	16.88
4. ธนาคารเพื่อการเกษตร	79,485.08	89,540.74	9,944.34	8,627.72	8,270.45	357.27	0.00	0.00	0.45	3.59	4.14	6.99
5. สำนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย	622.69	232.60	390.09	98.42	64.95	33.47	2.48	0.00	5.38	8.58	34.01	0.60
รวม	741,015.51	689,173.05	51,842.01	59,624.37	54,835.88	4,788.49	362.40	0.00	0.65	9.24	8.03	13.29

รัฐวิสาหกิจ	สินทรัพย์	หนี้สิน	ทุน	รายได้	ค่าใช้จ่าย ก่อนภาษี	กำไร ขาดทุน	รายได้นำส่ง	เงินอุดหนุน	ผลตอบแทน ต่อสินทรัพย์	ผลตอบแทน ต่อทุน	ผลตอบแทน ต่อยอดขาย	หนี้สินต่อทุน (เท่า)
3.2 อนุรักษ์												
1. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	51,647.78	27,523.19	24,124.59	75,295.07	68,470.40	6,824.67	2,135.00	0.00	13.21	28.29	9.06	1.14
2. องค์การเหมืองแร่ในทะเล	219.03	67.01	152.02	62.99	94.29	(31.30)	0.00	0.00	-14.29	-20.59	(49.69)	0.44
3. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	2,602.50	463.60	2,138.90	626.71	703.99	(77.28)	90.00	0.00	-2.97	-3.61	(12.33)	0.22
รวม	54,469.31	28,053.80	26,415.51	75,984.77	69,268.68	6,716.09	2,225.00	0.00	12.33	25.42	8.84	1.06
3.3 เกษตรกรรมและพาณิชย์กรรม												
1. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมฯ	569.15	499.31	69.84	1,280.63	1,279.29	1.34	0.00	0.00	0.23	1.91	0.10	7.15
2. องค์การสวนยาง	412.22	204.23	207.99	326.57	307.78	18.79	0.00	0.00	4.56	9.03	5.75	0.98
3. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	4,049.89	6,455.17	(2,405.28)	2,118.89	2,376.17	(257.28)	0.00	2.10	-6.35	10.70	(12.14)	(2.68)
4. องค์การสะพานปลา	775.30	94.71	680.59	119.20	111.01	8.19	0.00	0.00	1.06	1.20	6.87	0.14
5. องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	376.85	973.03	(596.18)	86.75	155.80	(69.05)	0.00	0.00	-18.32	11.58	(79.60)	(1.63)
6. องค์การตลาด	82.43	1.03	81.40	168.69	161.30	7.39	4.71	0.00	8.97	9.08	4.38	0.01
7. องค์การคลังสินค้า	986.37	120.34	866.03	1,026.05	999.50	26.55	0.00	1,421.50	2.69	3.07	2.59	0.14
8. บริษัทไม้อัดไทย จำกัด	1,003.39	97.41	905.98	980.80	823.40	157.40	0.00	0.00	15.69	17.37	16.05	0.11
9. โรงพิมพ์ตำรวจ	113.30	5.10	108.20	62.19	52.81	9.38	4.80	0.00	8.28	8.67	15.08	0.05
10. โรงงานไน กรมสรรพสามิต	86.55	5.82	80.73	42.24	30.04	11.20	5.60	0.00	12.94	13.87	27.16	0.07

รัฐวิสาหกิจ	สินทรัพย์	หนี้สิน	ทุน	รายได้	ค่าใช้จ่าย ก่อนภาษี	กำไร ขาดทุน	รายได้นำส่ง	เงินอุดหนุน	ผลตอบแทน ต่อสินทรัพย์	ผลตอบแทน ต่อทุน	ผลตอบแทน ต่อยอดขาย	หนี้สินต่อทุน (เท่า)
11. องค์การสุรา												
กรมสรรพสามิต	777.99	32.30	745.69	592.80	332.94	259.86	223.00	0.00	33.40	34.85	43.84	0.04
12. องค์การเภสัชกรรม	2,293.81	369.36	1,924.45	2,289.23	1,989.11	300.12	104.40	0.00	13.08	15.60	13.11	0.19
13. องค์การรับส่งสินค้าและ พัสดุภัณฑ์	557.93	1,012.12	(454.19)	1,530.88	1,646.12	(115.24)	1.00	0.00	-20.65	25.37	(7.53)	(2.23)
14. บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด	182.02	225.91	(43.89)	356.78	293.62	63.16	0.00	0.00	34.70	143.91	17.70	(5.15)
15. บริษัทการบินไทย จำกัด	114,888.05	85,804.08	29,083.97	59,756.22	55,375.14	4,381.08	1,115.00	0.00	3.81	15.06	7.33	2.95
16. บริษัทขนส่ง จำกัด	1,358.29	294.92	1,063.37	1,697.31	1,407.05	290.26	54.24	0.00	21.37	27.30	17.10	0.28
17. บริษัทกรุงเทพ จำกัด	226.41	39.80	186.61	150.19	133.27	16.92	5.50	0.00	7.47	9.07	11.27	0.21
รวม	128,739.95	96,234.64	32,505.31	72,584.41	67,474.35	5,110.07	1,518.25	1,423.60	3.97	15.72	7.04	2.96
3.4 ส่งเสริม												
1. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	778.77	34.99	743.78	1,319.42	1,303.25	16.16	0.00	1,250.00	2.08	2.17	1.22	0.05
2. การกีฬาแห่งประเทศไทย	802.89	14.23	788.66	157.80	184.84	(27.04)	0.00	337.00	-3.37	-3.43	(17.14)	0.02
3. องค์การสวนสัตว์	261.44	2.67	258.77	62.26	62.81	(0.55)	0.00	31.30	-0.21	-0.21	(0.88)	0.01
4. สสวท.	70.20	28.50	41.70	104.24	95.69	8.55	0.00	100.00	12.18	20.50	8.20	0.68
5. สถาบันวิจัยฯ	673.31	181.78	491.53	209.04	179.92	29.12	0.00	219.80	4.32	5.92	13.93	0.37
6. กองทุนส่งเสริมการค้า ทำสวนยาง	3,187.34	312.47	2,874.87	1,892.16	2,163.65	(271.49)	0.00	42.90	-8.52	-9.44	(14.35)	0.11
รวม	5,773.96	574.64	5,199.31	3,744.92	3,990.17	(245.25)	0.00	2,381.00	-4.25	-4.72	(6.55)	0.11
รวมประเภทที่ 3	929,998.71	814,036.58	115,962.14	211,938.48	195,569.08	16,369.40	4,105.65	3,804.60	1.76	14.12	7.72	7.02

รัฐวิสาหกิจ	สินทรัพย์	หนี้สิน	ทุน	รายได้	ค่าใช้จ่าย ก่อนภาษี	กำไร ขาดทุน	รายได้นำส่ง	เงินอุดหนุน	ผลตอบแทน ต่อสินทรัพย์	ผลตอบแทน ต่อทุน	ผลตอบแทน ต่อยอดขาย	หนี้สินต่อทุน (เท่า)
4. ประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ												
1. องค์การแก้ว	374.29	281.28	93.01	503.34	503.55	(0.21)	4.50	0.00	-0.06	-0.23	(0.04)	3.02
2. องค์การทอผ้า	594.22	391.01	203.21	440.50	423.98	16.52	0.50	0.00	2.78	8.13	3.75	1.92
3. องค์การเบตเตอร์	209.45	57.00	152.45	144.46	143.90	0.56	0.00	0.00	0.27	0.37	0.39	0.37
4. องค์การฟอกหนัง	415.26	288.68	126.58	363.35	368.41	(5.06)	0.50	0.00	-1.22	-4.00	(1.39)	2.28
รวมประเภทที่ 4	1,593.22	1,017.97	575.25	1,451.65	1,439.84	11.81	5.50	0.00	0.74	2.05	0.81	1.77
5. ประเภทที่จัดตั้งขึ้นหรือได้มา ด้วยเหตุผลอื่น												
1. บริษัทกษิณประกันภัย จำกัด	1,177.30	1,057.24	120.06	1,054.56	1,011.12	43.44	4.45	0.00	3.69	26.18	4.12	8.8
2. โรงงานน้ำตาล กรมโรงงานฯ	756.84	86.29	670.55	882.60	707.93	174.67	45.00	0.00	23.08	26.05	19.79	0.1
รวมประเภทที่ 5	1,934.14	1,143.53	790.61	1,937.16	1,719.05	218.11	49.45	0.00	11.28	27.59	11.26	1.4
รวมทั้งหมด	1,516,473.34	1,156,976.96	359,496.39	476,550.65	408,238.69	68,311.95	25,391.75	10,610.90	4.50	19.00	14.33	3.2

หมายเหตุ : 1. จำนวนรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น 62 แห่ง

2. ข้อมูลการดำเนินงานดังกล่าวไม่รวม - บริษัทบางจากปิโตรเลียมฯ - บริษัท ปตท.สศ. จำกัด
 - บริษัทจังหวัด 3 แห่ง - บริษัทสหโรงแรมไทยฯ
 - องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป - ธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่มา: กองรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง

ตารางที่ 8
สรุปภาระหนี้เงินกู้ภายในประเทศของรัฐวิสาหกิจ
ณ 30 พฤศจิกายน 2535

หน่วย : ล้านบาท

	พันธบัตร	เงินกู้ระยะยาว	เงินกู้เบิกเกินบัญชี	รวม
ค้ำประกัน	66,790.3	24,635.1	759.4	92,193.8
ไม่ค้ำประกัน	13,244.5	32,568.4	204.8	46,017.7
รวม	80,043.8	57,203.5	964.2	138,211.5

หมายเหตุ : ดูรายละเอียดในตารางที่ 9

ที่มา: กองรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง

ตารางที่ 9

ภาระหนี้ภายในประเทศของรัฐวิสาหกิจ

หน่วย : ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	กู้กระทรวง การคลัง	กู้ในประเทศ		คลั่งค้าประกัน
		ระยะสั้น	ระยะยาว	
1. องค์การส่งเสริมกิจกรรมโคนมฯ	144.3	2.8	29.1	
2. สวนยาง	19	21.1	22.0	12.0
3. โรงน้ำตาล กรมโรงงานอุตสาหกรรม		150	7.1	-
4. โรงงานยาสูบ		-	186.1	-
5. บริษัทไม้อัดไทย จำกัด	10	118.1	-	
6. องค์การคูปอง		0	30.0	-
7. องค์การพาณิชย์กรรม		-	88.2	-
8. องค์การแก้ว		4.1	2.3	4.1
9. บ.ปตท. สำรองและผลิต ปิโตรเลียม จำกัด		0	0	-
10. บ.บางจากปิโตรเลียม จำกัด	5,438.5	0	736.7	500.0
11. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย		20.9	8,276.7	3,384
12. องค์การคลังสินค้า		0	5,221.2	4,931.0
13. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร		-	706.6	-
14. บ.ขนส่งจำกัด			2.8	-
15. การบินไทย จำกัด	6,272.6	0	3,661.1	8,644.4
16. การท่าอากาศยาน		-	11.7	-
17. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	22.2	199.5	218.2	
18. บ.ไทยเดินเรือทะเล จำกัด	48.2	-	62.1	-
19. การทางพิเศษฯ	317.5	-	15,849.7	13,018.8
20. การไฟฟ้านครหลวง	1,522.9	0	938.7	-
21. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	3,249.3	-	351.1	207.2

หน่วย : ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	กรุงเทพมหานคร	อยู่ในประเทศ		คลังต่างประเทศ
		ระยะสั้น	ระยะยาว	
22. การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	10,673.9	0	34,008.3	17,663.3
23. องค์การโทรศัพท์	5,091.9	-	5,419.2	2,563
24. องค์การขนส่งมวลชน	7.3	-	13,218.4	6,925.3
25. องค์การสื่อสารมวลชน		-	.2	-
26. การเคหะแห่งชาติ	3,424.6	-	9,119.8	3,266
27. บ.อุรุกรุงเทพ จำกัด		0	56.9	-
28. บ.วิสาหการบิน		0	22.1	-
29. องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	402.2	0	4.6	-
30. ธนาคารอาคารสงเคราะห์	1,737.4	-	7,500	7,500
31. ธนาคารเพื่อการเกษตร	984.0	-	11,385.9	7,385.9
32. การนิคมอุตสาหกรรมฯ	772.2	-	1,051.3	542.3
33. การประปานครหลวง	1,164.9	-	4,643.8	4,643.8
34. การรถไฟฯ	47.2	486.8	4,279.3	4,766.1
35. บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม	179.1	-	5,308.1	5,308.1
36. การประปาส่วนภูมิภาค	60.6	-	306.3	306.3
37. องค์การเหมืองแร่ในทะเล	40.7	-	40.7	
38. การผลิตอาหารสำเร็จรูป			115.8	115.8
39. องค์การทอผ้า		2.8	-	2.8
40. สถานชานูเคเวอรี่		202.8	-	202.8
41. การท่าเรือฯ	310.3	-	-	-
42. องค์การสะพานปลา	26.0	-	-	-
43. ธนาคารกรุงไทย	16.4	-	-	-
รวม	41,910.30	964.2	137,941.2	92,151.9

ตารางที่ 10

สรุปโครงการหลักในแผนการก่อกำเนิด ประจําปีงบประมาณ 2536

(จําแนกตามหน่วยงาน)

หน่วยงาน	จำนวนโครงการ	วงเงิน (ล้านบาท ทรอ.)	ร้อยละ
1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ	4	488.71	24.05
2. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	3	119.26	5.87
3. การไฟฟ้านครหลวง	1	134.63	6.63
4. การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้านครหลวง และ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	1	25.00	1.23
5. การปิโตรเลียมฯ	2	241.84	11.90
6. กรมเจ้าท่า	1	75.99	3.74
7. การรถไฟฯ	2	100.76	4.96
8. กรมทางหลวง	2	318.48	15.68
9. องค์การโทรศัพท์	1	118.57	5.84
10. การประปานครหลวง	2	164.50	8.10
11. การประปาส่วนภูมิภาค	2	46.76	2.30
12. ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ	1	39.17	1.93
13. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่ง แวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์	1	100.00	4.92
14. การท่องเที่ยวฯ	1	57.92	2.85
รวม 13 หน่วยงาน	24	2,031.59	100.00

หมายเหตุ : เป็นโครงการที่รัฐวิสาหกิจ 19 โครงการ วงเงิน 1,479.20 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 72.81

เป็นโครงการที่ส่วนราชการ 5 โครงการ วงเงิน 552.39 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 27.19

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

3. นโยบายและรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

รัฐบาลได้เริ่มให้ความสำคัญต่อการลดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจ หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปี 2504 เมื่อเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่งเป็นต้นมา อย่างไรก็ตามปรากฏว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นกระทบต่อผลประโยชน์ของนักการเมือง กลุ่มอิทธิพลทหาร ข้าราชการประจำ และพนักงานรัฐวิสาหกิจมากมาย ดังนั้นจึงได้รับการต่อต้านและห่วงใยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพ การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต้องหยุดชะงักลง ในบางครั้งรัฐบาลพยายามหลีกเลี่ยงการพูดถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในบางรัฐบาลกลับดำเนินการในทางตรงกันข้าม กล่าวคือรัฐบาลต้องการตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้น หรือการตั้งพรรคพวกของตนเองเข้าไปมีผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้น

สำหรับการพิจารณาปัญหาและนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในที่นี้จะขอแบ่งหัวข้อการพิจารณาโดยสังเขปดังนี้

- (1) หลักการและนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
- (2) นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระยะเริ่มแรก ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1-3 ปี 2504 ถึง 2519
- (3) นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 4-6 ปี 2520-2534
- (4) นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน

3.1 หลักการและนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

สำหรับการพิจารณาถึงหลักการและนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในที่นี้จะกล่าวถึงความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นโยบายทางเศรษฐกิจและรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

3.1.1 ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ⁽³⁾

ความหมายของคำว่า "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ" หรือภาษาอังกฤษใช้คำว่า "Privatization" โดยทั่วไปหมายถึง การลดบทบาทของรัฐบาลลงและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนมากขึ้น

ไม่ว่าจะเป็นบทบาททางด้านการบริหารการดำเนินงาน หรือการเป็นเจ้าของ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน และปรับปรุงฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพูดถึงคำว่าแปรรูปรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มักจะเข้าใจว่าเป็นการขายกิจการรัฐวิสาหกิจในเอกชน ซึ่งทำให้เกิดการต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล ในทางที่เป็นจริงแล้ว การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นอาจจะทำในรูปของ แปรรูปการบริหาร หรือการแปรรูปการเป็นเจ้าของเพื่อให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยส่วนรวม

3.1.2 นโยบายทางเศรษฐกิจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในปัจจุบันการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้เป็นนโยบายหลักในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศสังคมนิยมได้ทำกันอย่างมากมายและรุนแรงเพื่อปฏิรูประบบเศรษฐกิจของตน อย่างไรก็ตาม นโยบายเศรษฐกิจเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นอาจจะสรุปได้ดังนี้

ประการแรก เพื่อให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศดำเนินไปได้อย่างเสรี โดยใช้กลไกตลาดหรือกลไกราคาเป็นเครื่องชี้ทางเศรษฐกิจ

ประการที่สอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานในระบบเศรษฐกิจ

ประการที่สาม เพื่อลดภาระหนี้สินของรัฐบาลโดยให้กิจการรัฐวิสาหกิจพึ่งตนเองให้ได้มากที่สุด

ประการที่สี่ เพื่อลดปัญหาด้านงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

3.1.3 รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การเปลี่ยนแปลงหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจจะทำในรูปแบบต่างๆ ทั้งในด้านการจัดการ (Management) และด้านการเป็นเจ้าของ (Ownership) เพื่อให้การทำงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามรูปแบบที่นิยมใช้กันโดยทั่วไปอาจแบ่งได้ดังนี้

ก. การใช้การบริหารแบบธุรกิจ (Business Management)

ในรูปแบบนี้จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ รัฐบาลยังคงเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ของรัฐวิสาหกิจนั้น แต่จะปรับปรุงทางด้านการบริหารให้มีความเป็นเอกชนมากขึ้น เช่น การนำมืออาชีพทางด้านธุรกิจเข้ามาเป็นผู้บริหาร

จัดระบบการให้รางวัลผลตอบแทนและการลงโทษ เกี่ยวกับการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามวิธีที่หนึ่งนี้ไม่ค่อยได้ผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานของพนักงานหรือผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจได้มากนัก นอกจากจะจัดหน่วยงานขึ้นมาใหม่ เช่น ในรูปของบริษัทลูกแล้วให้ทำการบริหารงานแบบบริษัท เอกชน เป็นต้น

ข. การทำสัญญาเหมาช่วง (Contracting Out)

ในรูปแบบนี้จะพิจารณาแยกงานบางส่วนให้เอกชนรับเหมาไปทำ ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นในรูปของการจ้างธุรกิจเอกชนให้ดำเนินการงานบางส่วนของรัฐวิสาหกิจ เช่น การจ้างเหมา ทำความสะอาด หรือการวางขายสายขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น หรืออาจทำในรูปของการให้เช่าช่วงกิจการบางส่วนไปทำ เพื่อลดภาระและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลหรืออาจทำในรูปของให้สัมปทานแก่เอกชนโดยเอกชนเป็นผู้ลงทุนและได้สัมปทานดำเนินกิจการตามช่วงเวลาที่กำหนด แต่รัฐเป็นเจ้าของกิจการนั้น

ค. การปรับโครงสร้างกรรมสิทธิ์การเป็นเจ้าของ (Ownership Restructuring)

ในรูปแบบนี้จะเป็นการที่กระทบต่อลักษณะการเป็นเจ้าของกิจการของรัฐบาล โดยอาจจะทำในรูปของการขายกิจการของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เอกชนรับไปทำทั้งหมด หรืออาจจะทำในรูปของการโอนกรรมสิทธิ์บางส่วนหรือทั้งหมดให้เอกชน หรืออาจจะทำในรูปของการร่วมค้า (Joint Venture)

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะทำในรูปแบบใดก็ตาม ประเด็นสำคัญจะต้องให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล กล่าวคือลดภาระของการคลังของรัฐบาล เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐวิสาหกิจ และลดความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งในหัวข้อต่อไปจะได้กล่าวถึงความพยายามในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลในอดีตถึงปัจจุบัน

3.2 นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระยะเริ่มแรกในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1-3 ปี 2504 - 2519

เมื่อรัฐบาลได้ใช้แผนการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในปี 2502 และการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติในปี 2504 นั้นนับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์ กล่าวคือ รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะลดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาล และ

เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนและการลงทุนจากต่างประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ในช่วงปี 2504-2519 เป็นช่วงที่รัฐบาลมีเสถียรภาพทางการเมืองค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปี 2504-2515 ดังนั้นถ้ารัฐบาลต้องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังคงทำอะไรได้มากเพราะสถานการณ์ทางการเมืองเอื้ออำนวยให้ อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวปัญหาความจำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังมีไม่มาก ทั้งนี้เพราะว่ารัฐบาลและผู้มีอิทธิพลทางการเมืองยังให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ของตนมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ ในขณะเดียวกันภาระทางด้านการคลังที่เกิดจากปัญหาของรัฐวิสาหกิจยังมีไม่มากนัก

สำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะทำในรูปของการยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนหรือเป็นภาระแก่รัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่ยุบเลิกได้แก่ รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมอาชีพ และบริษัทจังหวัดเป็นต้น

ในขณะเดียวกันรัฐบาลได้ตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อตอบสนองนโยบายและการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การทางพิเศษ การเคหะแห่งชาติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร และองค์การเหมืองแร่ทางทะเล เป็นต้น

3.3 นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 4-6 ปี

2520-2534

ในช่วงปี 2520 ถึง 2534 นั้นเป็นช่วงที่รัฐบาลได้เผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจ เนื่องจากความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจโลก รัฐบาลมีปัญหาทางด้านการคลังมากขึ้น ดังนั้นความจำเป็นที่จะต้องมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงมีมากขึ้น

ในด้านการเมืองระหว่างปี 2520 ถึง 2531 เป็นช่วงที่รัฐบาลค่อนข้างมีเสถียรภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีปี 2523-2531 ได้มีการกำหนดนโยบายและวางรากฐานการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจน ซึ่งจะแบ่งหัวข้อการพิจารณาดังนี้

- (1) นโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ
- (2) นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
- (3) การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

3.3.1 นโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ซึ่งเป็นช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจอย่างหนัก ดังนั้นจึงได้มีนโยบายที่จะแก้ปัญหารัฐวิสาหกิจกันอย่างจริงจัง โดยได้กำหนดนโยบายให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ สรุปได้ดังนี้

ก. นโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจได้กำหนดนโยบายสำคัญไว้ 4 ประการดังนี้

ประการแรก ลดภาระการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจจากงบประมาณแผ่นดิน และดูแลให้รัฐวิสาหกิจสามารถเลี้ยงตนเองได้

ประการที่สอง ให้มีการปรับราคาสินค้าและบริการ เพื่อให้มีผลตอบแทนไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล

ประการที่สาม ให้รัฐวิสาหกิจทำแผนวิสาหกิจเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงาน

ประการที่สี่ พิจารณาดำเนินการแปรรูปการบริหารไปในเชิงธุรกิจ ยุบเลิกหรือจำหน่ายรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการไม่ได้ผล หรือขาดทุนติดต่อกันมาหลายปีโดยไม่มีเหตุผล

ข. นโยบายการบริหารงานและการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจและมาตรการเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมาย

จากแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการดำเนินการปรับปรุงการทำงานของรัฐวิสาหกิจ และการจัดแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 ให้ความเห็นชอบกับนโยบายการบริหารงานและการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจและมาตรการเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้⁽⁴⁾

1. นโยบายของรัฐต่อรัฐวิสาหกิจ

(1) รัฐจะสนับสนุนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือรัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นเพื่อความมั่นคงของประเทศ

(2) รัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาใหม่สำหรับกิจการที่เอกชนสามารถดำเนินการอยู่แล้วและจะไม่ขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้วไปแข่งขันกับเอกชน ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องสาธารณประโยชน์และความปลอดภัยของชาติ

(3) รัฐจะควบคุมการลงทุนและขยายของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในขอบเขตตามนโยบายของรัฐบาล

(4) รัฐจะพิจารณาทบทวนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่ตั้งได้โดยเคร่งครัด

(5) รัฐจะพิจารณาดำเนินการยุบเลิก แปรสภาพหรือจำหน่ายรัฐวิสาหกิจที่ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ หรือรัฐวิสาหกิจใดที่ไม่สมควรคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไป

2. นโยบายการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

(1) ให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องจัดให้มีแผนวิสาหกิจ (Corporate Plan) ที่ดีเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยที่แผนวิสาหกิจต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของทางราชการ และจัดให้มีแผนปฏิบัติงาน (Action Plan) ประจำปี ที่สามารถตรวจสอบควบคุม ติดตามประเมินผลงานได้

(2) การแต่งตั้งคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจจะต้องคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และให้พิจารณาทั้งผู้ทรงคุณวุฒิหรือเอกชน ที่มีความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

(3) การแต่งตั้งหรือถอนถอนผู้บริหารระดับสูงและระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจจะต้องผ่านการกลั่นกรองของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจก่อนเสนอผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนสำหรับผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจใด ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจพิจารณาถอดถอนและให้พิจารณาหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาแทน

(4) คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจจะต้องรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ควบคุม และติดตามการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจให้บรรลุเป้าหมายตามแผนวิสาหกิจ

3. นโยบายการบริหารงานเฉพาะประเภทของรัฐวิสาหกิจ

ได้มีการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจออกเป็น 5 กลุ่ม ซึ่งจะพิจารณารายละเอียดได้ในหัวข้อที่ 1 ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลแต่ละประเภท ได้กำหนดแนวทางได้ดังนี้

(1) **รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ให้รัฐ** จะต้องหารายได้ให้ได้ตามที่กระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณกำหนด โดยจะต้องดูแลควบคุมให้มีการขายสินค้าหรือบริการที่เอาเปรียบผู้บริโภค

(2) **รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ** จะต้องจัดให้มีบริการอย่างเพียงพอกับความต้องการของประชาชนและอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดอัตราค่าบริการจะต้องอยู่ในขอบข่ายที่เหมาะสม

(3) **รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินตามนโยบายพิเศษของรัฐ** จะต้องสนองนโยบายพิเศษตามวัตถุประสงค์ในการตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และจะต้องดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

(4) **รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ** จะต้องกำหนดมาตรการให้มีรายได้ให้เพียงพอให้ได้ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไปหมดความจำเป็นที่จะคงสภาพรัฐวิสาหกิจต่อไป รัฐจะพิจารณายุบเลิกหรือให้เอกชนเข้าดำเนินการ

(5) **รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น** รัฐจะไม่ลงทุนขยายรัฐวิสาหกิจประเภทนี้และจะพิจารณาจำหน่ายหรือให้เช่าแก่เอกชน

4. มาตรการเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายนโยบาย

(1) ในเรื่องนโยบายการบริหารให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจกำหนดเป้าหมายและนโยบายการบริหารทั้งระยะยาวและระยะปานกลาง ให้ดูแลควบคุมให้ฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามแผนวิสาหกิจ และให้กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณากำหนดมาตรการวัดอัตราผลตอบแทนต่อการลงทุนหรือสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจใช้เป็นเป้าหมายในการบริหารงาน

(2) ในด้านนโยบายการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ ให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจตั้งคณะทำงานด้านต่างๆ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในด้านต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน แล้วให้ดำเนินการแก้ไขการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ

(3) ในด้านนโยบายการจ้างเหมาเอกชนหรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือให้เอกชนดำเนินงานบางประเภทของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ ให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจพิจารณาว่างานใดของรัฐวิสาหกิจจะต้องจัดบริการอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอและทันเวลาความต้องการของประชาชน แต่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถดำเนินการได้ทัน ให้พิจารณา

จ้างเหมาเอกชนหรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือให้เอกชนดำเนินการแทนโดยจะต้องจัดให้มีบริการอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ และทันต่อความต้องการของประชาชน

(4) ในด้านการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ ให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามนโยบายและแผนวิสาหกิจ และให้กระทรวงเจ้าสังกัดควบคุมดูแลให้เป็นไปตามนโยบายของทางราชการ

5. การยุบเลิกหรือการจำหน่ายรัฐวิสาหกิจ

(1) รัฐจะพิจารณายุบเลิกหรือแปรสภาพรัฐวิสาหกิจที่ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์ หรือเป็นกิจการที่ไม่สมควรคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป โดยการขายหุ้นบางส่วนให้เอกชนหรือให้เอกชนมีส่วนร่วมดำเนินงาน หรือจำหน่ายรัฐวิสาหกิจนั้นต่อไป

(2) ให้กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาว่ารัฐวิสาหกิจใดควรจะยุบเลิกหรือแปรสภาพหรือจำหน่าย และให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นรายกรณี ภายในปีงบประมาณ 2528

3.3.2 นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

จากแนวนโยบายการปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 ได้ทำให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง และได้ทำให้ฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งดีขึ้น แต่ก็ยังมีรัฐวิสาหกิจอีกหลายแห่งที่เป็นปัญหาและได้มีการแปรรูปกิจการในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม แนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2526 โดยได้วางนโยบายเกี่ยวกับการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจไว้ 5 ประการดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร
2. การเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหาร
3. การปรับปรุงด้านการตลาด
4. ให้เอกชนร่วมหุ้นและให้เอกชนบริหาร
5. ขายกิจการ

สำหรับการดำเนินการนั้นจะเลือกวิธีเดียวหรือหลายวิธีก็ได้ อย่างไรก็ตามแนวนโยบายเกี่ยวกับแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปอาจจะสรุปได้ 3 รูปแบบดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง แปลงการบริหารงานภายในของรัฐวิสาหกิจให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น

รูปแบบที่สอง ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่นการให้เช่า จ้างเหมา และให้สัมปทาน เป็นต้น

รูปแบบที่สาม แปลงสภาพการเป็นเจ้าของบางส่วนหรือทั้งหมด

ตารางที่ 11

**ผลการดำเนินการปรับปรุงหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-6**

ปี พ.ศ. 2520 - 2534

ชื่อรัฐวิสาหกิจ	ลักษณะการปรับปรุงหรือการแปรรูป
1. บริษัทส่งเสียงตามสาย จำกัด	ยุบเลิกกิจการ
2. บริษัทไทยแอร์เวย์แอร์ตราฟท์ เมนเทนแนนซ์ จำกัด	ยุบเลิกกิจการ
3. โรงงานกระสอบกระหวดการคลัง	ยุบเลิกกิจการ
4. โรงงานกระดาษกาญจนบุรี	ยุบเลิกกิจการ
5. บริษัทกระสอบอีสาน จำกัด	ขาย
6. บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด	ขาย
7. องค์การสารส้ม	ให้เอกชนเช่า
8. องค์การสำเร็จรูป	ให้เอกชนเช่า
9. องค์การเหมืองแร่	ให้เอกชนรับสัมปทาน
10. ร้านไทยอุตสาหกรรม	ให้เอกชนร่วมทุน
11. บริษัทหินอ่อน จำกัด	ให้เอกชนร่วมทุน
12. โรงงานกระดาษกรมโรงงานอุตสาหกรรม	ให้เอกชนร่วมทุน
13. บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด	ให้เอกชนร่วมทุน
14. สนามกอล์ฟบางพระ (ของการท่องเที่ยว)	ให้เอกชนเข้าดำเนินการ
15. โรงงานบางแสน (ของการท่องเที่ยว)	ให้เอกชนเข้าดำเนินการ
16. โรงแรมหัวหิน (ของการรถไฟ)	ให้เอกชนเข้าดำเนินการ
17. โรงแรมเชียงใหม่ (ของการรถไฟ)	ให้เอกชนเข้าดำเนินการ

ที่มา : สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.3.3 การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินงานแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการไปในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 4-6 ในระหว่างปี 2520-2534 ส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประสบการขาดทุน หมดความจำเป็นที่จะคงรูปเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไป ลักษณะการแปรรูปหรือการแปรสภาพของรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการไปแล้วพอสรุปได้ดังนี้

1. การยุบเลิกกิจการและการขายกิจการ มีจำนวน 6 แห่ง
2. การให้เอกชนเช่าหรือรับสัมปทาน มีจำนวน 3 แห่ง
3. การให้เอกชนเข้าร่วมทุน มีจำนวน 4 แห่ง
4. การให้เอกชนเข้าดำเนินการ มีจำนวน 4 แห่ง

นอกจากนี้ก็มีการให้สัมปทานการบินบางเส้นทางภายในประเทศของบริษัทเดินอากาศไทย จำกัด การให้สัมปทานบางเส้นทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การจ้างเหมาเอกชนติดตั้งโทรศัพท์ตามบ้านผู้เช่าขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการจ้างเหมาเอกชนดำเนินการบางอย่างเช่น การทำความสะอาด และการรักษาความปลอดภัย เป็นต้น สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่จัดมีการแปรรูปจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ 11

อย่างไรก็ตาม จำนวนรัฐวิสาหกิจที่ได้แปรสภาพนั้น ถ้าพิจารณาในด้านของกิจกรรมและสินทรัพย์ เทียบกับรัฐวิสาหกิจทั้งระบบแล้วนับว่าน้อยมาก ความจำเป็นที่จะต้องแปรรูปหรือปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ยังมีอีกมาก ซึ่งจะได้นำกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

3.4 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) ยังคงกำหนดแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 6 อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานหรือการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจจะสามารถดำเนินการได้มากนักน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความตั้งใจจริงของรัฐบาล และสภาวะการณ์ทางการเมืองจะเอื้ออำนวยแก่รัฐบาลได้มากนักน้อยแค่ไหน สำหรับการพิจารณาในที่นี้จะแบ่งหัวข้อการพิจารณาดังนี้

- (1) แนวนโยบายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 7 (2535-2539)
- (2) นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในปี 2536

3.4.1 แนวนโยบายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

ฉบับที่ 7 (2535-2539)

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 รัฐวิสาหกิจยังคงเป็นกิจการสำคัญที่ผลิตบริการพื้นฐานรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ประมาณว่ากิจการรัฐวิสาหกิจจะต้องลงทุนเพิ่มขึ้นกว่า 7.6 แสนล้านบาท ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเร่งการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มขึ้น ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ 5 ด้านดังนี้⁽⁵⁾

1. ปรับปรุงกลไกการกำกับดูแล โดย

(1) ลดบทบาทการกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐโดยกำกับเฉพาะงานที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐ เช่น การก่อหนี้ การนำรายได้ส่งรัฐ การตรวจสอบงบการเงิน ขนาดและลักษณะการลงทุน การติดตามประเมินผล และการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ส่วนการบริหารรัฐวิสาหกิจภายในให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรรมการและฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจ

(2) ให้ความสำคัญกับแผนรัฐวิสาหกิจเพื่อให้กระทรวงเจ้าสังกัดใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาส่วนรวมของประเทศ

(3) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่ใช้ในการกำกับดูแลให้เกิดความคล่องตัวแก่รัฐวิสาหกิจ

2. ปรับปรุงระบบการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดย

(1) ปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ระบบการบริหารและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้คล่องตัวและเป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น โดยให้ความสำคัญระบบข้อมูล การจัดทำแผนวิสาหกิจและการจัดทำแผนระยะยาว

(2) ปรับปรุงกฎระเบียบภายในของรัฐวิสาหกิจให้อำนวยความสะดวกต่อการดำเนินงานและการเพิ่มบทบาทการดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชน

(3) ให้มีการประเมินผลภายในรัฐวิสาหกิจ

(4) วางแผนพัฒนาบุคลากรและค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับสภาพตลาดแรงงานและการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

3. ใช้นโยบายราคา เพื่อให้รัฐวิสาหกิจกำหนดราคาสินค้าและบริการที่คุ้มกับต้นทุนที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพดี โดยเปรียบเทียบราคาสินค้าหรือค่าบริการกับราคาสากลเป็นเกณฑ์

4. เพิ่มบทบาทการดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชน

รูปแบบในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจมีดังนี้ คือ

(1) เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการ ซึ่งเดิมรัฐทำในลักษณะผูกขาดแต่ผู้เดียว

(2) การร่วมทุนกับเอกชน

(3) การทำสัญญาว่าจ้างเอกชนเพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างของรัฐวิสาหกิจหรือทำสัญญาจ้างเอกชนมาบริหารของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการเปิดโอกาสให้เอกชนมาลงทุนและบริหารงานในโครงการใหม่ๆ ของรัฐวิสาหกิจ โดยมีเงื่อนไขให้ทำการโอนสิทธิ์ให้กับรัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญา

(4) การกระจายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดออกขายให้สาธารณชนในตลาดหลักทรัพย์ หรือการตกลงขายหุ้นให้กับพนักงาน/เอกชนโดยตรงโดยไม่ผ่านตลาดหลักทรัพย์

การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่ง สามารถนำเอาวิธีการทั้ง 4 ดังกล่าวข้างต้นมาใช้ร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านต่าง ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม การที่จะเลือกใช้วิธีใดจำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างรอบคอบและกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนให้ชัดเจนโปร่งใส โดยองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง

5. ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้โครงการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนประสบผลสำเร็จ

การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนจะต้องดำเนินการตามมาตรการดังนี้

(1) สร้างความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยการเผยแพร่ความรู้

ประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนทราบถึงผลดีผลเสีย เพื่อสร้างเสียงสนับสนุนจากประชาชนทุกฝ่ายได้แก่ นักธุรกิจ นักวิชาการ นักการเมือง ข้าราชการ สื่อมวลชน และประชาชน

(2) ปรับปรุงให้แผนงานมีความกระชับชัด โดยจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงวิธีการและขั้นตอนที่ชัดเจน ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

(3) กำหนดสิ่งจูงใจสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดวิธีการให้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบต่างๆ เช่น ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ มีกองทุนชดเชยการออกจากงานโดยพิจารณาความเหมาะสมเป็นกรณีไป รวมถึงการจัดฝึกอบรมเพื่อหางานใหม่ให้ เป็นต้น

(4) ส่งเสริมการประกอบการเชิงธุรกิจ โดยแก้ไขกฎหมายบางฉบับที่เป็นอุปสรรคต่อการให้เอกชนดำเนินการบางประเภท ลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในรูปบริษัทจำกัด

(5) การเสริมสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชนและรัฐวิสาหกิจ การเสริมสร้าง

ความเข้าใจและเผยแพร่บทบาทของรัฐวิสาหกิจต่อสาธารณชนและรัฐวิสาหกิจ จะช่วยให้การพัฒนา
รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการเผยแพร่ที่เกี่ยวกับนโยบาย กลยุทธ์ และแผนปฏิบัติงานในด้านต่างๆ ของ
รัฐเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่องต่อสาธารณชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจะ
ต้องประชาสัมพันธ์ภาพรวมผลการพัฒนารัฐวิสาหกิจ ผลดี-ผลเสีย ประเด็นปัญหาอุปสรรคและ
แนวทางแก้ไขแก่ผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง

3.4.2 นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในปี 2536

ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี
ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายไว้ดังนี้

“เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้มีความการเงินที่มั่นคง และ
ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการสาธารณะมากขึ้น
เพื่อลดภาระทางการเงินของรัฐ⁽⁶⁾

จากแนวนโยบายดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2535 มอบ
ให้รองนายกรัฐมนตรี (นายอานวย วีรรณ) เป็นผู้ไปพิจารณาปรับแก้ไขดำเนินการในเรื่องต่างๆ
ของรัฐวิสาหกิจ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ แนวทางการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจที่นายอานวย
วีรรณ เสนอต่อคณะมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2536⁽⁷⁾ ซึ่งแนวนโยบายการ
ปรับปรุงรัฐวิสาหกิจพอจะพิจารณาได้ดังนี้

- (1) หลักการและกลไกในการปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ
- (2) แนวนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

3.4.2.1 หลักการและกลไกในการปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ

หลักการสำคัญการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลอยู่ที่มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ
การทำงานของวิสาหกิจ โดยใช้ข้อกำหนดในเรื่องการสงเคราะห์ได้แก่รัฐ และการกำหนดราคาสินค้า
หรือบริการของรัฐวิสาหกิจ เป็นเครื่องบังคับหรือชักนำให้รัฐวิสาหกิจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง
คณะกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจะต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจ
ถึงหลักการและกลไกการทำงาน การปรับปรุงการทำงานของวิสาหกิจ อาจพิจารณาได้จากกรอบใน
แผนภาพที่ 1 ซึ่งพอจะสรุปกลไกการทำงานได้ดังนี้

ก. เครื่องมือในการกำกับการทำงานของรัฐวิสาหกิจ

รัฐบาลจะใช้เครื่องมือกำกับให้คณะกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกำกับในเรื่องการส่งรายได้เข้ารัฐ และการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการของรัฐวิสาหกิจดังนี้

(1) รัฐวิสาหกิจจะต้องส่งรายได้เข้ารัฐ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและเพิ่มรายได้แก่รัฐ โดยได้กำหนดการส่งรายได้แก่รัฐตามประเภทของรัฐวิสาหกิจ เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ ต้องส่งรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของกำไรสุทธิ รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการต้องส่งรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 กำไรสุทธิ เป็นต้น สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับ รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นจะดูได้จากข้อมูลในตารางที่ 12

(2) ในขณะที่รัฐบาลกำหนดให้รัฐวิสาหกิจส่งรายได้เข้ารัฐนั้น เพื่อบีบบังคับให้ รัฐวิสาหกิจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ผลักรະแก่ประชาชน รัฐบาลจึงได้กำหนดหลักการ กำหนดราคาสินค้าบริการรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดว่าการตั้งราคาสินค้าบริการต้องไม่ทำให้ประชาชนเดือดร้อน เช่น ให้ยกเลิกหรือลดค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ถือเป็นค่าบริการ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ต่างประเทศถือปฏิบัติ

ข. ผู้บริหารที่ต้องรับผิดชอบประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ

เมื่อรัฐวิสาหกิจถูกกำกับทั้งราคาสินค้าหรือบริการของตน และจะต้องส่งรายได้แก่รัฐตามที่รัฐบาลกำหนดแล้ว การที่จะทำให้ได้ตามเป้าหมายได้นั้น รัฐวิสาหกิจจะต้องปรับปรุงการดำเนินงานของตนให้มีประสิทธิภาพ เช่นพยายามตัดทอนค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นลง และหาทางเพิ่มรายได้ในกรอบที่รัฐบาลกำหนด ในการดำเนินการดังกล่าวคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด

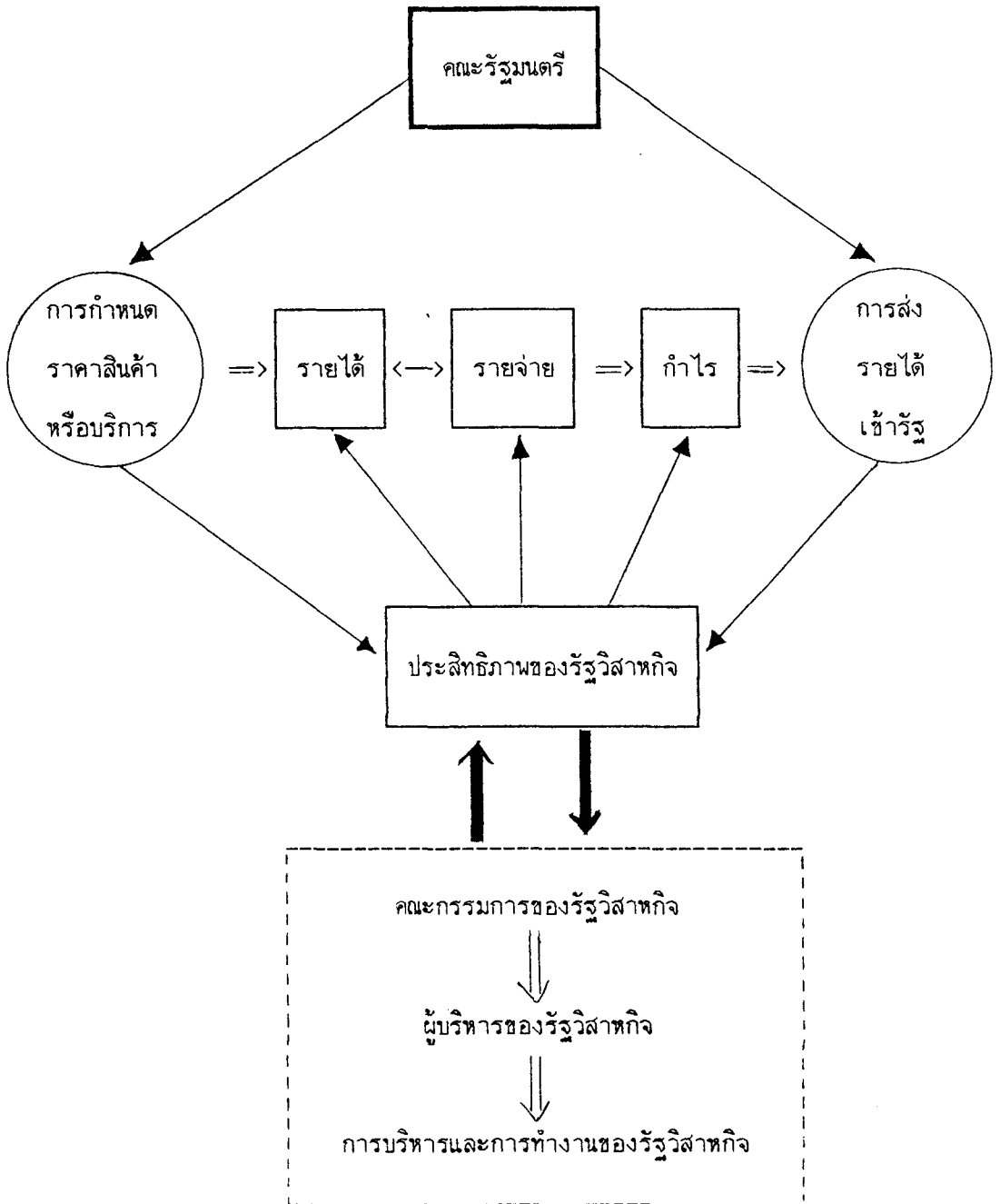
ค. องค์กรที่จะควบคุมกำกับการทำงานของรัฐบาล

องค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการควบคุมกำกับการทำงานของรัฐบาล เพื่อให้รัฐวิสาหกิจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ได้แก่รัฐมนตรีเจ้าสังกัด และคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม ในการทำงานนั้นคณะรัฐมนตรีจะต้องสามารถกำหนด การส่งรายได้
เข้ารัฐ และการกำหนดราคาสินค้าบริการของรัฐวิสาหกิจอย่างมีเหตุผลและสามารถวัดหรือตรวจสอบ
ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจได้ และจะต้องมีระบบการลงโทษหรือการให้รางวัลแก่ผู้บริหารระดับสูง
ที่บริหารงานประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว หรือประสบความสำเร็จของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอย่างจริงจัง
และเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติด้วย ดังนั้น ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการปรับปรุงประสิทธิภาพของ
รัฐวิสาหกิจตามกลไกนี้ จึงขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีเป็นสำคัญ

รูปที่ 1

หลักการและกลไกในการปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ



3.4.2.2 แนวนโยบายการบริหารรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

เพื่อให้การปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจสามารถบรรลุเป้าหมายตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด คณะรัฐมนตรีจึงวางแนวทางในการปฏิบัติในด้านต่าง ๆ 6 ด้านดังนี้

1. ระบบบริหารงานและรายงาน
2. การพิจารณางบลงทุน
3. การกำหนดราคาหรือค่าบริการ
4. การส่งรายได้เข้ารัฐ
5. บทบาทของรัฐ
6. ข้อเสนอในการดำเนินงานตามนโยบาย

1. ระบบบริหารและรายงาน

ระบบการบริหารเป็นกลไกสำคัญในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลวิสาหกิจนั้น ได้กำหนดไว้ 4 ด้านดังนี้

1.1 คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ตามปกติคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะมีจำนวนไม่เกิน 11 คน ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่เพิ่มกรรมการได้ไม่เกิน 15 คน แต่จำนวนที่เพิ่มนั้นอย่างน้อย 3 คน จะต้องไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการ และ/หรือนักวิชาการจากสถาบันการศึกษา

1.2 ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่า

(1) ให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจพิจารณาประเมินผลงานของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุก ๆ 2 ปี หากเห็นสมควรปรับปรุงแก้ไขประการใด ให้แสดงเหตุผลประกอบการพิจารณา

(2) ให้คณะรัฐมนตรี หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ พิจารณาประเมินผลงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นประจำทุกสองปีด้วย

1.3 การปรับปรุงระบบการบริหารงาน

(1) ให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ พิจารณาเลือกหน่วยงานที่ปรึกษาภายนอก เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขระบบบริหารงานของรัฐวิสาหกิจทุกประเภทเป็นประจำ หรือเป็นครั้งคราวอย่างน้อย 2 ปีครั้ง

(2) ให้รัฐวิสาหกิจทุกประเภทมีแผนงานพัฒนาบุคลากร โดยจัดสรรเงินไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของกำไรสุทธิเป็นงบประมาณด้านการศึกษา และการฝึกอบรมให้ผู้บริหารและพนักงานทุกระดับ และอีกไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของกำไรสุทธิเป็นงบประมาณลงทุนด้านเทคโนโลยีเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ แต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่มีกำไรสุทธิ ก็ให้พิจารณาพัฒนาบุคลากรและแผนพัฒนาเทคโนโลยีในงบทำการหรืองบลงทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ด้วย

1.4 การจัดทำบัญชีและรายงาน

(1) ให้รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการและรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการธุรกิจ จัดทำบัญชีต้นทุนเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของคณะกรรมการ

(2) ให้รัฐวิสาหกิจทุกประเภท จัดทำงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนเป็นรายไตรมาสด้วย โดยให้ผู้ตรวจสอบบัญชีสอบทานเป็นรายไตรมาสเช่นเดียวกับบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

(3) ให้รัฐวิสาหกิจทุกประเภท จัดให้มีผู้ตรวจสอบผลงานประจำปี(Performance Audit) โดยให้ สตง. หรือผู้อื่นที่กระทรวงเจ้าสังกัดเห็นชอบเป็นผู้ดำเนินการ

2. การพิจารณางบลงทุน

(1) การอนุมัติงบลงทุน เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ

(2) คณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติในวาระพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการทุกราย และรัฐวิสาหกิจประเภทอื่นที่เสนอโครงการลงทุนเป็นเงินเกินกว่า 500 ล้านบาท

(3) ให้รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพิจารณาจัดทำโครงการลงทุนระยะยาวไม่น้อยกว่า 5 ปีด้วย

(4) ในการเสนองบลงทุนประจำปีและงบลงทุนระยะยาวให้ปรับปรุงแผนงานและข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ

(5) การเสนองบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ให้คำนึงถึงขีดความสามารถในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เพราะจะมีการประเมินผลงานในด้านการลงทุน และประเมินขีดความสามารถในการบริหารงานลงทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ด้วย

(6) งบประมาณที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น อย่างน้อยให้มีข้อมูลดังต่อไปนี้เพื่อประกอบการพิจารณา

ก) เป้าหมายรวมในการดำเนินงานในการขยายงาน และในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ (เพิ่มผลผลิตหรือลดต้นทุน)

ข) เงินลงทุนที่จะต้องใช้ในปีที่ลงทุน และในแต่ละปี

ค) แหล่งเงินที่จะนำมาให้ลงทุน

ง) แผนการดำเนินงานลงทุน มีการร่วมมือจากภาคเอกชนในลักษณะใดหรือไม่

จ) มีการจัดระบบบริหาร การจัดหาและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่พนักงาน เพื่อรองรับแผนการลงทุนอย่างไร

3. การกำหนดราคาหรือค่าบริการ

สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการได้กำหนดแนวทางไว้ดังนี้

(1) ในกรณีที่กิจการมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประชาชน มีรายได้สุทธิหรือกำไรสุทธิเกินควร เมื่อเทียบกับเงินกองทุนหรือสินทรัพย์ หรือเกินกว่าหลักเกณฑ์อื่นที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนด ให้พิจารณาลดอัตราค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมลงเพื่อให้กำไรอยู่ในระดับที่เหมาะสม

(2) ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจได้มีการเรียกเก็บเงินมัดจำเพื่อการใดก็ตาม ให้รัฐวิสาหกิจนั้นรับพันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารแทนการมัดจำเป็นเงินสดได้ และให้พิจารณาทบทวนเรียกเก็บเงินมัดจำในอัตราที่ต่ำที่สุด

4. การส่งรายได้เข้ารัฐ

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทจัดหารายได้

ให้ส่งรายได้ในอัตราส่วนที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งตามปกติไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของรายได้สุทธิ

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

ให้ส่งรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของรายได้สุทธิหรือกำไรสุทธิตามที่สำนักงานประมาณหรือกระทรวงการคลังกำหนด

เว้นแต่จะได้รับการพิจารณาผ่อนผันเป็นราย ๆ ไป โดยคำนึงถึงความจำเป็นในด้านการใช้เงินขยายงาน แต่ในการผ่อนผันดังกล่าวพึงกำหนดเงื่อนไขเวลาที่จะปฏิบัติได้ด้วย

(3) ประเภทเกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การเงินและบริการ

- รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดพึงจ่ายเงินปันผลไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของกำไรสุทธิหลังหักภาษีเงินได้นิติบุคคล

- รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นบริษัทจำกัดพึงนำรายได้ส่งรัฐในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของกำไรสุทธิ

ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับการพิจารณาผ่อนผันเป็นราย ๆ ไป โดยคำนึงถึงความจำเป็น

(4) รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม

ไม่ต้องส่งรายได้ให้รัฐ

5. บทบาทของรัฐ

(1) รัฐบาลจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรี โดยใช้กลไกตลาดและจัดระบบผูกขาดและการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

(2) รัฐบาลย่อมมีบทบาทดำเนินกิจการบางประเภทในรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อผลประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศชาติและเพื่อเป็นบริการสังคม

(3) สำหรับกิจการประเภทเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเงิน และบริการนั้น มีกิจการบางอย่างที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมีนโยบายพิเศษและดำเนินการได้ผลดี ซึ่งรัฐควรดำเนินการต่อไป แต่ก็มีกิจการอีกหลายอย่างทั้งหมดความจำเป็น ทั้งในด้านนโยบายและในด้านผลงาน รัฐจึงควรถอนตัวจากกิจการประเภทเหล่านี้

(4) รัฐพึงจำหน่ายหุ้น กิจการหรือทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจประเภททั้งหมดความจำเป็นในด้านนโยบายและในด้านผลงาน และไม่สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจเสรีออกไป โดยเฉพาะกิจการที่มีการดำเนินงานโดยฝ่ายเอกชน และมีการแข่งขันมากเพียงพอแล้ว

(5) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้น กิจการ หรือสินทรัพย์พึงนำมาใช้ลงทุนเพื่อเพิ่มแหล่งงานและเพิ่มรายได้ในท้องที่ชนบทตามกฎหมายหรือตามวิธีการงบประมาณ

6. ข้อเสนอในการดำเนินงานตามนโยบาย

(1) เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรอนุมัติ ให้ถือเป็นหลักการและนโยบาย ในการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจในขั้นต่อไปแล้วเห็นสมควรมอบหมายให้กระทรวงเจ้าสังกัดรับไปสั่งการ ให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

(2) ควรจัดให้มีการประชุม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้ชี้แจงและมอบนโยบาย ให้ผู้รับผิดชอบสูงสุดของรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่คือ รัฐมนตรีปลัดกระทรวงเจ้าสังกัด ประธานกรรมการ และกรรมการผู้อำนวยการ (หรือเทียบเท่า) รับไปดำเนินการ

(3) ควรแต่งตั้งคณะกรรมการ จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ และปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐวิสาหกิจดังกล่าวขึ้นมา และเพื่อเสนอแนะการปฏิบัติตามนโยบายรัฐวิสาหกิจดังกล่าวขึ้นมา และเพื่อเสนอแนะการปฏิบัติตามนโยบายข้อ 5 ที่เกี่ยวกับการถอนตัวจากรัฐวิสาหกิจต่อไป คณะกรรมการดังกล่าวนี้ควรมีกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และสำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมเป็นฝ่ายเลขานุการด้วย

จากหลักการและกลไกในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน และแนวนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจที่กล่าวมาทั้งหมด จะพบว่าเป็นกลยุทธ์การปรับปรุงหรือแปรสภาพการทำงานของรัฐบาลวิสาหกิจที่ดี สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการทำงานนั้น จะขึ้นอยู่กับประเด็นสำคัญคือ ในทางปฏิบัติรัฐบาลสามารถบริหารงานให้เป็นไปตามแนวนโยบาย ในเรื่องการค้าเงินงานตามนโยบาย การปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจได้มากน้อยแค่ไหน รัฐบาลจะสามารถแก้ไขปัญหอุปสรรคและการต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในระบบของรัฐวิสาหกิจได้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

ตารางที่ 12

การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามข้อกำหนด
การส่งรายได้ให้แก่รัฐบาล ตามมติคณะรัฐมนตรี

5 มกราคม 2536

ประเภทและรายได้ของรัฐวิสาหกิจ	ข้อกำหนดการส่งรายได้แก่รัฐ
1. ประเภทหารายได้ 1. โรงงานยาสูบ 2. สำนักงานสลากกินแบ่ง	- ให้ส่งรายได้ในอัตราส่วนที่กระทรวงการคลังกำหนด - ซึ่งตามปกติไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของรายได้สุทธิ
2. ประเภทสาธารณูปโภคสาธารณูปการ 1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 2. การไฟฟ้านครหลวง 3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 4. การประปานครหลวง 5. การประปาส่วนภูมิภาค 6. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย 7. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย 8. การท่าเรือแห่งประเทศไทย 9. การรถไฟแห่งประเทศไทย 10. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ 11. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย 12. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	- ให้ส่งรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของรายได้สุทธิหรือกำไรสุทธิตามที่สำนักงานประมาณหรือกระทรวงการคลังกำหนด - เว้นแต่จะได้รับการผ่อนผันเป็นรายๆ ไป โดยคำนึงถึงความจำเป็นในด้าน การขยายงาน - แต่การผ่อนผันดังกล่าวพึงกำหนด ระยะเวลาที่จะปฏิบัติไว้ด้วย

ตารางที่ 12 (ต่อ)

ประเภทและรายชื่อรัฐวิสาหกิจ	ข้อกำหนดการสงเคราะห์ได้แก่รัฐ
13. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย 14. บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย 15. การเคหะแห่งชาติ 16. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 17. องค์การรถไฟฟ้ามหานคร	
3. ประเภทเกษตรกรรม พณิชยกรรม อุตสาหกรรม การเงินและบริการ 3.1 รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด 1. ธนาคาร ไทย จำกัด 2. บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด 3. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด 4. บริษัท การบินไทย จำกัด 5. บริษัท ขนส่ง จำกัด 6. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด 7. บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด 8. บริษัท สหโรงแรมและการท่องเที่ยว จำกัด 9. บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด 10. บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด	- พึ่งจ่ายเงินปันผลไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของกำไรสุทธิหลังหักภาษีเงินได้นิติบุคคล

ตารางที่ 12 (ต่อ)

ประเภทและรายชื่อรัฐวิสาหกิจ	ข้อกำหนดการส่งรายได้แก่รัฐ
3.2 รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นบริษัทจำกัด 1. ธนาคารออมสิน 2. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ 3. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 4. สำนักงานธนารักษ์ 5. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย 6. องค์การเหมืองแร่ในทะเล 7. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ 8. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย 9. องค์การสวนยาง 10. องค์การตลาดเพื่อการเกษตร 11. องค์การสะพานปลา 12. องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น 13. องค์การตลาด 14. องค์การคลังสินค้า 15. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต 16. องค์การนาฬิกากรรม 17. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ 18. องค์การแก้ว 19. องค์การทอผ้า 20. องค์การเบตเตอร์	- ฟังนารายได้ส่งรัฐไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของกำไรสุทธิ

ตารางที่ 12 (ต่อ)

ประเภทและรายชื่อรัฐวิสาหกิจ	ข้อกำหนดการส่งรายได้แก่รัฐ
21. องค์การพอกหนัง 22. โรงงานน้ำตาล กรมโรงงานอุตสาหกรรม 23. โรงพิมพ์ตำรวจ 24. โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต 3.3 ประเภทส่งเสริม 1. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย 2. การกีฬาแห่งประเทศไทย 3. สถาบันส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 4. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย 5. สำนักงานกองทุนส่งเสริมการสร้างสรรค์ผลงาน 6. องค์การสวนสัตว์ 7. สถาบันการบินพลเรือน 8. องค์การสวนพฤกษศาสตร์	- ไม่ต้องส่งรายได้ให้รัฐ

ที่มา : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

4. ปัญหาและอุปสรรคในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

เมื่อวิเคราะห์แนวนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลในปี 2536 จะพบว่า เป็นแนวนโยบายที่ดี และสามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กล่าวคือรัฐบาลได้พยายามนำเอากลไก ตลาดเข้ามาปรับใช้กับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ในขณะเดียวกัน ก็มีความยืดหยุ่นในการปรับตัว มากพอสมควรโดยไม่ทำให้พนักงานส่วนใหญ่เดือดร้อน อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบส่วนใหญ่ก็จะ ตกแก่ คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ ที่จะต้องบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ ให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างจริงจังของผู้บริหารนั้นเป็นการเปลี่ยนแนว ความคิดการบริหารกิจการรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ กล่าวคือจะทำให้รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่มีเจ้าของและ มีผู้รับผิดชอบทำนองเดียวกับกิจการธุรกิจของภาคเอกชน ในอดีต การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่ได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างจริงจัง และไม่มีมาตรการลงโทษผู้บริหารหรือ รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น กิจการรัฐวิสาหกิจ จึงเปรียบเหมือนกิจการที่ไม่มีผู้เป็นเจ้าของ ไม่มีผู้รับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานขาดประสิทธิภาพหรือขาดทุน ในขณะเดียวกัน ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคน พยายามแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจ ปัญหาและความเสียหายดังกล่าวได้ตเป็นภาระของ รัฐบาลและของประชาชนโดยส่วนรวม

อย่างไรก็ตาม แนวนโยบายการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้รัฐวิสาหกิจทำงานอย่างมี ประสิทธิภาพ จะมีความเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยในด้านต่างๆ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ สำหรับการพิจารณาในที่นี้จะแบ่งหัวข้อการพิจารณาโดยสังเขปดังนี้

- (1) ผลกระทบต่อประชาชน
- (2) การต่อต้านและการคัดค้านจากพนักงานรัฐวิสาหกิจ
- (3) การห่วงเหินเกี่ยวกับการแปรรูปจากผู้บริหารระดับสูง
- (4) ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอยู่ที่ยุที่รัฐบาลเป็นสำคัญ

4.1 ผลกระทบต่อประชาชน

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนในฐานะผู้บริโภคสินค้าบริการของรัฐวิสาหกิจ และเป็นผู้ที่เสียภาษีเพื่อให้เงิน

อุดหนุนแก้รัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การปรับปรุงให้รัฐวิสาหกิจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพย่อมจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

ประการแรก ความคิดในลักษณะชาตินิยมที่สนับสนุนการประกอบการในรัฐวิสาหกิจนั้นได้หมดไป ตามยุคสมัยและความเสื่อมศรัทธาที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ ในอดีตผู้นำประเทศได้ใช้แนวความคิดชาตินิยมในทางเศรษฐกิจ ปลุกเร้าประชาชนเพื่อสนับสนุนการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ อย่างไม่ไ้ตาม ความไม่มีประสิทธิภาพและการแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจของนักการเมืองได้ทำให้ประชาชนเดือดร้อน ดังนั้นความเชื่อถือในรัฐวิสาหกิจจึงหมดไป

ประการที่สอง ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศไทยได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วเป็นเวลาติดต่อกันหลายสิบปี ทำให้ความต้องการใช้บริการและสินค้าต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดการผลิตสินค้าและบริการหลายชนิดไม่สามารถสนองตอบความต้องการที่เพิ่มขึ้น ทำให้ประชาชนและธุรกิจได้รับความเดือดร้อนมาก เช่น การผูกขาดการผลิตบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมและธุรกิจของเอกชน การผูกขาดทำให้บริการขาดคุณภาพ และไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนทำให้ประชาชนเดือดร้อน เป็นต้น

จากสภาพสังคมเศรษฐกิจที่ได้เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากรัฐวิสาหกิจมากขึ้น ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ย่อมได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปอย่างแน่นอน

4.2 การต่อต้านและการคัดค้านจากพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ในอดีตกลุ่มพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ในรูปของสหภาพรัฐวิสาหกิจต่างๆ จะเป็นกลุ่มพลังที่คัดค้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น มีทั้งเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านการเมือง ซึ่งพอจะพิจารณาได้โดยสังเขปดังนี้

ประการแรก ในระบบรัฐวิสาหกิจของไทยมีลูกจ้างพนักงานรวมกันกว่าสามแสนคน โดยทั่วไปแล้วการทำงานจะคล้ายกับข้าราชการ แต่ในด้านผลตอบแทนจะคล้ายกับภาคเอกชน กล่าวคือจะมีรายได้สูงกว่าข้าราชการประมาณ 20-30 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้นรัฐวิสาหกิจจึงเป็นกิจการที่มีผู้ต้องการทำงานมาก

อย่างไรก็ตาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในความเข้าใจของพนักงานส่วนใหญ่มักจะเข้าใจว่าเป็นการยุบเลิกหรือขายกิจการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะทำให้พวกตนเดือดร้อน ดังนั้นจึงได้รับการต่อต้านและคัดค้านอย่างรุนแรง ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้อยู่ที่รัฐบาลจะสามารถทำความเข้าใจและให้หลักประกันแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ อย่างไรว่า เขาจะไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล ถ้าสามารถทำได้การต่อต้านคัดค้านจะน้อยลง

ประการที่สอง กลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นกลุ่มหลังของผู้ใช้แรงงานที่มีอำนาจการต่อรองมากที่สุด ก่อนการใช้พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในปี 2534 ในรัฐวิสาหกิจต่างๆ มีการรวมกลุ่มในรูปสหภาพรัฐวิสาหกิจถึง 116 สหภาพมีสมาชิกสหภาพประมาณ 166,600 คน ประมาณครึ่งหนึ่งของพนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ในขณะเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบกับสหภาพแรงงานในภาคเอกชน ซึ่งมีการรวมกลุ่มอยู่ 398 สหภาพแต่มีสมาชิกรวมกันเพียง 106,000 คนเท่านั้น

จากลักษณะการรวมกลุ่มของสหภาพรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ทำให้มีอำนาจการต่อรองในด้านต่างๆ มากทั้ง ในเรื่องผลประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจและการเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ปรากฏว่ากลุ่มอิทธิพลทางการเมืองและผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ มักจะใช้สหภาพรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการเรียกร้องหรือต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของตนอยู่เสมอ

ในรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ผู้บริหารและผู้นำสหภาพต่างก็มีผลประโยชน์ร่วมกัน และพยายามคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่จะกระทบผลประโยชน์ของตน

ในปัจจุบันกลุ่มสหภาพรัฐวิสาหกิจได้เปลี่ยนรูปมาเป็นสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ แต่ลักษณะการรวมกลุ่มก็ยังมีอำนาจการต่อรองสูง และอาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้

ประการที่สาม ในด้านของความรู้สึกนึกคิดของพนักงานรัฐวิสาหกิจทั่วไป ในปัจจุบันได้ให้ความยอมรับในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากขึ้น ถ้าหากว่าการแปรรูปดังกล่าวนั้นจะไม่กระทบสิทธิและผลประโยชน์ในการทำงานของตน ทั้งนี้เพราะเหตุว่า สังคมเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ รวดเร็วมาก กล่าวคือเป็นสังคมเศรษฐกิจที่มีการเปิดกว้างมากขึ้น และมีความเป็นสากลมากขึ้น ดังนั้นการยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่มีเหตุผลจึงมีมากขึ้น

จากข้อสังเกตทั้งสามประการดังกล่าว การแปรรูปวิสาหกิจที่จะดำเนินการอย่างมีเหตุผลและเป็นนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาล โดยไม่กระทบสิทธิผลประโยชน์ในการทำงานของพนักงานส่วนใหญ่แล้ว เชื่อว่าการต่อต้านคัดค้านจากพนักงานรัฐวิสาหกิจจะมีน้อยมาก

ความสัมพันธ์ของโครงสร้างการบริหารและผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลให้ระบบรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย



4.3 การท้วงเทียวยการแปรรูปจากผู้บริหารระดับสูง

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการบริหารและการกำกับการทำงานของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย จะพบว่าผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังของรัฐบาล ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อสังเกตบางประการดังนี้

ประการแรก ผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจในที่นี้หมายถึงคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และผู้บริหารระดับสูงในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะมีผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ เพราะเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบต่อการปรับปรุงแก้ไขการทำงานของรรัฐวิสาหกิจ โดยจะมีการตรวจสอบและการประเมินผลการทำงานจากรัฐบาล สมมติว่ารัฐบาลมีความจริงจังต่อเป้าหมายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และมีการลงโทษผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่ประสบความล้มเหลวในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของรรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารชั้นสูงก็จะได้รับความกระทบกระเทือน ดังนั้น ผู้บริหารระดับสูงจึงมักจะท้วงเทียวยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในลักษณะต่าง ๆ กัน

ประการที่สอง ตำแหน่งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งผลประโยชน์สำคัญ ของกลุ่มข้าราชการระดับสูง กลุ่มอิทธิพลการเมืองและของพรรคการเมือง นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจย่อมจะกระทบผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลดังกล่าว

จากการศึกษาองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในปี 2531 ซึ่งมีจำนวนรวมกันประมาณ 600 คน ปรากฏว่าร้อยละ 3 เป็นนักการเมือง ร้อยละ 9 เป็นนักธุรกิจเอกชน ร้อยละ 17 เป็นทหารและตำรวจ ร้อยละ 22 เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการบำนาญ และนักวิชาการ และอีกร้อยละ 49 เป็นข้าราชการพลเรือน องค์ประกอบของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะเปลี่ยนไปตามกระแสทางการเมือง และการเปลี่ยนรัฐบาล เช่นในขณะที่มีการปฏิบัติรัฐประหาร กรรมการรัฐวิสาหกิจที่มาจากฝ่ายทหารก็จะมีมากขึ้น ในทำนองเดียวกัน เมื่อฝ่ายการเมืองมีความเข้มแข็ง กรรมการรัฐวิสาหกิจที่มาจากพรรคการเมืองก็จะมีมากขึ้น ทั้งในรูปของข้าราชการประจำ หรือนักธุรกิจนักวิชาการที่สังกัดพรรคการเมือง^(๑)

สำหรับกลุ่มข้าราชการประจำที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการจากหน่วยงานที่เป็นเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจนั้น และหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ สำนักอัยการสูงสุด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น สิทธิ และผลประโยชน์ที่ได้จากการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นนอกจากจะเป็นรายได้เสริมแล้ว ยังเป็นการ เพิ่มบารมีของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของไทยด้วย

ประการที่สาม โดยหลักการแล้ว คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องเป็นผู้กำกับดูแลการบริหารงานของ ผู้บริหารและของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม ในทำนองเดียวกับคณะกรรมการของบริษัท ในธุรกิจเอกชน อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลไม่มีมาตรการตรวจสอบหรือวัดประสิทธิภาพ การทำงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง กล่าวคือในทางปฏิบัติการรัฐวิสาหกิจจะรับ แต่สิทธิและผลประโยชน์ แต่ไม่ต้องรับผิดชอบในการทำงานของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นจึงมีผู้พยายาม วังแต่นเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมาก

ในทางตรงกันข้ามคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ มักจะเป็นผู้ที่ปกป้องการทำงานที่ไม่มี ประสิทธิภาพของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเครื่องมือทางการเมืองของนักการเมือง เช่นพรรค การเมืองที่เป็นรัฐมนตรีในกระทรวงที่มีรัฐวิสาหกิจ ก็มักจะแต่งตั้งคนของตนเข้าไปเป็นกรรมการ และ เป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ เพื่อที่จะให้รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นเครื่องมือทางการเมืองของตน อย่างไรก็ตาม ในรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือที่กลุ่มทหารดูแลอยู่ การแทรกแซงจากนักการเมืองจะมี ไม่มากนัก ในขณะที่เดียวกันตำแหน่งกรรมการหรือผู้บริหาร หรือการเข้าทำงานในรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ก็ถือว่าเป็นแหล่งผลประโยชน์และสวัสดิการของกลุ่มข้าราชการทหารด้วย เช่น องค์การอาหาร สำเร็จรูป ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงกลาโหม เป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปให้เอกชน เข้าไปดำเนินการแล้ว แต่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นก็ยังคงอยู่ในปัจจุบัน

ประการที่สี่ ในอดีตที่ผ่านมา รัฐวิสาหกิจจะเป็นเครื่องมือหรือแหล่งผลประโยชน์ที่ สำคัญของกลุ่มอิทธิพลการเมืองกลุ่มต่าง ๆ โดยใช้คณะกรรมการ หรือผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ เป็นเครื่องมือ ดังนั้น ความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ หรือการสูญเสียผลประโยชน์ของ ประเทศ จึงเป็นภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงดังกล่าวโดยตรง ที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ และรัฐบาลก็ไม่มีมาตรการที่จะตรวจสอบหรือลงโทษ การทำงานที่ไม่รับผิดชอบดังกล่าวด้วย เช่นในกรณีของบริษัทการบินไทย ได้มีการจัดซื้อเครื่องบิน โดยไม่มีแผนการประกอบธุรกิจที่ดี ปรากฏว่าในปัจจุบันฝูงบินของบริษัทการบินไทยมีเครื่องบินถึง

17 ชนิด⁹ บางชนิดก็ใช้เครื่องยนต์หลายแบบ ปรากฏการดังกล่าวทำให้การบริหารงานและการซ่อมบำรุงมีปัญหา ทำให้ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลปัจจุบันได้กำหนดแนวนโยบายการปรับปรุงคุณภาพของ รัฐวิสาหกิจโดยเน้นเป้าหมายหลักอยู่ที่คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ ให้มีหน้าที่รับผิดชอบในทำนองเดียวกับธุรกิจของเอกชนจึงเป็นการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง ถ้ารัฐบาลสามารถดำเนินการได้อย่างจริงจัง กลุ่มที่จะได้รับความกระทบกระเทือนมากที่สุดก็จะเป็นกลุ่มคณะกรรมการผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ และกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ดังนั้น การต่อต้านหรือการหน่วงเหนี่ยวการปรับปรุงประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจที่สำคัญก็จะมาจากกลุ่มบุคคลดังกล่าว

ตารางที่ 13

โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในปี พ.ศ. 2531 จำแนกตามสาขาอาชีพ

สาขาอาชีพ	ร้อยละ
1. นักการเมือง	3.0
2. ทหารและตำรวจ	17.0
3. ข้าราชการพลเรือน	49.0
4. นักธุรกิจเอกชน	9.0
5. พนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการบำนาญ และนักวิชาการ	22.0
รวม	100.0

ที่มา : สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 14

การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูงในรัฐวิสาหกิจบางแห่ง
ในความดูแลของรัฐมนตรีที่สังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ
ระหว่างตุลาคม 2535 ถึง กุมภาพันธ์ 2536

รัฐวิสาหกิจ	ผู้บริหารระดับสูงที่เปลี่ยนแปลง		รัฐมนตรีที่ดูแล รัฐวิสาหกิจ สังกัดพรรค การเมือง
	ประธานกรรมการ	ผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการ	
1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย	สาวิตต์ โพธิวิหค	สมบูรณ์ มณีนาวา	ประชาธิปัตย์
2. การท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย	สาวิตต์ โพธิวิหค	(คงเดิม)	ประชาธิปัตย์
3. การกีฬาแห่งประเทศไทย	เทอดพงษ์ ไชยนันท์	(คงเดิม)	ประชาธิปัตย์
4. องค์การตลาดเพื่อ การเกษตร	(คงเดิม)	กำลังพิจารณา	ประชาธิปัตย์
5. องค์การสื่อสารมวลชน แห่งประเทศไทย	(คงเดิม)	กำลังพิจารณา	ประชาธิปัตย์
6. การไฟฟ้านครหลวง	(เปลี่ยนกรรมการ หลายคน)		ประชาธิปัตย์
7. สำนักงานสลากกินแบ่ง	ทวีเกียรติ ฤทธนามาระ	เกษม ธรรมบุษดี	ความหวังใหม่
8. องค์การขนส่งสินค้าและ พัสดุภัณฑ์	(คงเดิม)	อมฤทธิ ปันศิริ	พลังธรรม
9. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	สมิท ธรรมสโรช	(คงเดิม)	กิจสังคม
10. องค์การคลังสินค้า	สดายุ เดชะอุบล	ชัยวัฒน์ ไตรสุนันต์	เอกภาพ
11. การประปานครหลวง	ไชยวัฒน์ หุตะเจริญ	(คงเดิม)	ความหวังใหม่
12. การประปาส่วนภูมิภาค	ประมวล รุจนเสรี	เลิศ ไชยณรงค์	ความหวังใหม่

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากหนังสือพิมพ์ฉบับต่าง ๆ

จากข้อสังเกตที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่าตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจต่างๆ นั้นเป็นแหล่งผลประโยชน์ที่สำคัญของกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง ย่อมจะได้รับการต่อต้านหรือหน่วงเหนี่ยวได้ นอกจากนี้ว่ารัฐบาลจะมีความเข้มแข็งและนโยบายการแปรรูปที่ชัดเจนก็จะสามารถดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้สำเร็จ

4.4 ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอยู่ที่รัฐบาลเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างการบริหารของรัฐวิสาหกิจทั้งระบบแล้ว อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นจะขึ้นอยู่กับรัฐบาลเป็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลมีความเข้มแข็งและมีระยะเวลาการบริหารงานที่ต่อเนื่องยาวพอสมควร การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็จะทำได้มาก ในทางตรงกันข้าม ถ้ารัฐบาลขาดเสถียรภาพหรือมีระยะเวลาการบริหารงานที่ไม่ต่อเนื่องแล้ว การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็จะทำได้ยาก สำหรับสถานการณ์ของรัฐบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะสามารถทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้มากนักน้อยเพียงใดนั้น จะพิจารณาได้จากข้อสังเกตบางประการดังนี้

ประการแรก ในด้านของเหตุผลและความจำเป็นในการแปรรูปเพื่อให้รัฐวิสาหกิจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ในปัจจุบันมีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยมาก ในขณะเดียวกันแนวทางการปรับปรุงหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2536 ก็เป็นแนวทางที่เหมาะสมและเป็นไปได้มากในทางปฏิบัติ ดังนั้น ถ้ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงที่แก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจก็ย่อมจะทำได้มาก โดยจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และแรงต่อต้านคัดค้านจากพนักงานรัฐวิสาหกิจจะมีไม่มากนัก ถ้าได้ให้ความสนใจในเรื่องสิทธิและผลประโยชน์ในการทำงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ประการที่สอง ปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะอยู่ที่เสถียรภาพทางการเมือง และความต่อเนื่องของรัฐบาล ปรากฏว่าตั้งแต่การเข้าบริหารงานของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อเดือนสิงหาคม 2531 เป็นต้นมาถึงเดือนมีนาคม 2536 รัฐบาลไทยได้มีการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีถึง 4 คน และเปลี่ยนรัฐบาลถึง 6 ชุด ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองดังกล่าว ย่อมทำให้การเปลี่ยนแปลงหรือการดำเนินนโยบายที่สำคัญทำได้ยากลำบาก และอาจจะทำให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจปั่นป่วนได้ เช่น ภายในเวลา 2 ปี ระหว่าง 2534-2536 ได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการในการสื่อสารแห่งประเทศไทยถึง 3 ชุด ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงตามกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

สำหรับรัฐบาลชุดปัจจุบัน ถึงแม้จะมีแนวทางการปรับปรุงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ดีก็ตาม แต่การปฏิบัติที่เป็นจริงคงจะทำได้ไม่มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลยังไม่เข้มแข็งพอ ความจำเป็นจะต้องประนีประนอมทางการเมืองจะทำให้รัฐบาลขาดความเด็ดขาดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

จากติดตามการเปลี่ยนแปลงในคณะกรรมการ และผู้บริหารระดับสูงในรัฐวิสาหกิจหลายแห่งในช่วง 5 เดือนที่ผ่านมาปรากฏว่าการเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่มักจะเกิดจากเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลในทางเศรษฐกิจหรือการปรับปรุงการบริหารเพื่อให้มีประสิทธิภาพ^๑ เช่นการเปลี่ยนกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือผู้บริหารระดับสูงในองค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อการเกษตร องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นต้น ในขณะที่รัฐบาลหรือองค์กรสูงสุดทางการเมืองขาดเสถียรภาพ หรือต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจ แรงต่อต้านหรือหน่วงเหนี่ยวการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในรูปแบบต่าง ๆ ก็จะมีมากขึ้น และจะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจประสบกับความล้มเหลวในที่สุด

ประการที่สาม ในด้านการประสานผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาล ทำให้แต่ละพรรคย่อยที่อ้อยอ้ายซึ่งกันและกัน กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในสังกัดกระทรวงใดหรือสังกัดรัฐมนตรีคนใดเป็นผู้ดูแล รัฐมนตรีผู้นั้นก็มักจะมีสิทธิในการดูแลหรือเปลี่ยนแปลงการบริหารในรัฐวิสาหกิจนั้นอย่างเต็มที่ โดยที่รัฐมนตรีที่สังกัดพรรคการเมืองอื่นหรือคณะรัฐมนตรีมักจะไม่คัดค้านการเปลี่ยนแปลงนั้น

จากการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูงเฉพาะในส่วนของประธานคณะกรรมการหรือผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในช่วงระยะเวลา 5 เดือนตั้งแต่รัฐบาลเข้าบริหารประเทศ ปรากฏว่าพรรคการเมืองทุกพรรคที่ร่วมรัฐบาลได้ทำการเปลี่ยนตัวผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจที่สังกัดรัฐมนตรีของพรรคที่มีหน้าที่ดูแล ซึ่งปรากฏว่าประมาณครึ่งหนึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่สังกัดการดูแลของรัฐมนตรีพรรคประชาธิปัตย์ ดังจะพิจารณารายละเอียดได้จากข้อมูลในตารางที่ 14

จากการพิจารณาโครงสร้างการบริหารของรัฐวิสาหกิจที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า ปัจจัยทางการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีและอิทธิพลจากข้าราชการประจำจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการปรับปรุงหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ปัญหาวิสาหกิจของไทยก็ยังคงเป็นปัญหาและเป็นแหล่งผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ไปเป็นเวลามากมายจนกว่าประชาชนส่วนใหญ่จะมีความตื่นตัวทางการเมือง สามารถดูแลตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและนักการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่มีเจ้าของทำนองเดียวกับธุรกิจเอกชน

เชิงอรรถ

- (1) อาณาพ สุนอนันท์ **ปัญหารัฐวิสาหกิจของไทย** (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2531) หน้า 1
- (2) สำนักงานประมาณ **เอกสารงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2536**
- (3) ดูรายละเอียดใน Kraiyudht Dhiratayakinant, **Privatization : An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand**
- (4) ข้อมูลรายละเอียด จากกองรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (30 พฤศจิกายน 2526)
- (5) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539**
- (6) สำนักนายกรัฐมนตรี **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย** (21 ตุลาคม 2535)
- (7) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี **เรื่องการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานในเรื่องต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ** (7 มกราคม 2536)
- (8) ดู มติชน ฉบับที่ 5429 วันที่ 19 มกราคม 2536 (สส.รัฐบาลเตรียมแก้กฎหมายเพิ่มอำนาจรัฐมนตรีในบอร์ตรัฐวิสาหกิจ)
- (9) จากการให้สัมภาษณ์ของ นายฉัตรชัย บุญอนันต์ กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัทการบินไทย จำกัด ในรายการ "National New's Talk" สถานีโทรทัศน์ ช่อง 9 วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2536.
- (10) ดู เนชั่นสุดสัปดาห์ "สามัคคีนักการเมืองยึดคัมภีร์รัฐวิสาหกิจ" (ฉบับที่ 36(57) วันที่ 12-18 กุมภาพันธ์ 2536) หน้า 5-10



น้ำมันหมดเติมได้ แต่ต้นไม้...ใครจะเติม

ต้นไม้เมืองไทย... ถ้าวัดปริมาณแบบนี้ได้
ก็จะเห็นว่า อีกไม่นานก็จะมีต้นไม้ให้เห็น
เป็นหน้าตาของเราทุกคนที่จะช่วยกันคนละไม้ละมือ
“เติม” ธรรมชาติปลูกต้นไม้ของเราให้เขียวชอุ่มงอกงาม
แผ่กิ่งก้านสาขา ให้ร่มเงาให้คุณค่าตลอดไป
ด้วยความปรารถนาดีจาก

บริษัท เชลล์ในประเทศไทย

บริษัท เชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด
บริษัท ไทยเชลล์เอ็กซ์พลอเรชั่น แอนด์โปรดักชั่น จำกัด
บริษัท ไทยแลนด์ สเมลต์ติ้ง แอนด์รีไฟนิง จำกัด

ธรรมชาติสร้างไว้



อภินันทนาการ

จาก

บริษัท สังกะสีฟาร์อีสต์ จำกัด



การเปลี่ยนแปลงระบบการคลังท้องถิ่น

โดย

พ.ต.ดร.สกันร์ วรัญญวัฒนา
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ 2536

เรื่อง

"ปฏิวัติการคลังเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจ"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
17-18 มีนาคม 2536



จะปฏิรูปการคลังท้องถิ่นได้อย่างไร ?

โดย ดร.สกันธ์ วรรณวัฒนา

บทนำ

กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายเท่าที่ผ่านมา มักจะมีแนวทางการพัฒนาที่เน้นการลงทุนขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการแทรกแซงของรัฐบาลในการวางแผน ตัดสินใจและดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางเอาไว้ ทั้งนี้การที่มีรัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาลักษณะนี้ มีความจำเป็นเพื่อให้เกิดความสอดคล้องของการดำเนินงาน และทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตามจากแนวทางของการพัฒนาประเทศดังกล่าวในหลายๆ ประเทศได้เริ่มมีคำถามถึงทิศทางของการพัฒนาและวิธีการดำเนินงานว่าจะก่อให้เกิดผลประโยชน์กับประชาชนในประเทศได้อย่างแท้จริง เหตุผลของการตั้งคำถามนี้ขึ้นเนื่องจากการพัฒนาประเทศในแนวทางที่กล่าวมานั้นความสำคัญของการเพิ่มขึ้นของรายได้ในประเทศ โดยขาดการให้ความสำคัญกับปัญหาการกระจายรายได้และการยอมรับการมีส่วนร่วมของการพัฒนาประเทศจากประชาชนของแต่ละท้องถิ่น¹

ปัญหาของการพัฒนาประเทศในแนวดังกล่าวได้เพิ่มความรุนแรงมากขึ้น ในขณะที่ประเทศเหล่านี้ก็มีความต้องการเพิ่มการสะสมทุนจากภายในประเทศ ตลอดจนการกระจายบริการของรัฐในทั่วถึงแก่ประชาชนทั้งประเทศ สิ่งต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาทำให้นักวางแผนเพื่อการพัฒนาทั้งหลายเริ่มหันความสนใจไปสู่การกระจายความรับผิดชอบต่าง ๆ ออกจากรัฐบาลกลาง (Central Government) ไปสู่ผู้มีอำนาจในการบริหารงานราชการในท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งด้านการเป็นแหล่งระดมเงินทุนและเป็นผู้ให้บริการสาธารณะสู่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวทางของการพัฒนาที่กล่าวมานั้นก็ได้เกิดขึ้นกับกรณีของประเทศไทยเช่นเดียวกัน ที่มีความสนใจในการกระจายอำนาจบริหารและการปกครองไปสู่ท้องถิ่นโดยคาดหวังว่าจะช่วยทำให้การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาประเทศได้ตกถึงประชาชนมากขึ้นและเป็นแหล่งของเงินทุนที่สำคัญ แต่เท่าที่ผ่านมาในทางปฏิบัติแล้วบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ไม่ว่าในกรณีของประเทศไทยหรือ

¹ Rondinelli, Dennis, and Shabbir Cheeman, "Implementing Decentralization Policy," in Shabbir Cheeman and Dennis Rondinelli (eds), **Decentralization and Development**, (Beverly Hill : Sage, 1983), PP. 9-34 .

ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ มักจะถูกกละเลยถึงความสำคัญทั้งในด้านการเป็นแหล่งระดมเงินทุนของประเทศและในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ถึงแม้จะได้มีความพยายามอาศัยบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นมาในอดีต เพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ด้านใดๆ ในการพัฒนาก็ตาม แต่มักจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรในสายตาของคนทั่วไป ปัญหานี้ได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุคสมัยของรัฐบาลปัจจุบันที่มีแนวทางการพัฒนาประเทศโดยเน้นหลักการกระจายอำนาจ กระจายโอกาสและกระจายรายได้ไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

ดังนั้น ในบทความนี้จะเป็นการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการที่จะพัฒนาเพิ่มบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทย เพื่อที่จะให้มีส่วนร่วมมากขึ้น ในการที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการปกครองดูแลให้บริการของรัฐแก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น แต่ในการศึกษาของการพัฒนานั้นจะเน้นถึงความสำคัญในการเพิ่มบทบาทด้านการคลังมากกว่าการปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลนอกเหนือจากความถนัดของผู้เขียนเองแล้ว ยังเนื่องจากการชี้ให้เห็นถึงโอกาสของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาประเทศนั้นไม่ได้จำเป็นที่จะต้องนำโดยการกระจายการบริหารงานปกครองเพียงอย่างเดียว ยังมีช่องทางอื่น ๆ ที่จะอาศัยเป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจได้ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่วิสาหกิจท้องถิ่น

ในการพิจารณาถึงการเพิ่มบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในด้านการคลังที่ว่านี้ทำให้จำเป็นต้องศึกษาให้เห็นถึงสองสิ่งสำคัญก่อนที่จะมีการเสนอแนะถึงสิ่งที่จะต้องทำเพื่อเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นนั่นคือ ต้องรู้ถึงสภาพปัญหาปัจจุบันของระบบการคลังและการปกครองของรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากทั้งงานด้านการคลังและการปกครองในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องของบทบาทหน้าที่ที่รับผิดชอบจะเป็นกิจกรรมที่จะต้องทำควบคู่กันไปและจะต้องมีความเหมาะสมทั้งสองด้าน และเมื่อมีความเข้าใจถึงสภาพปัจจุบันของปกครองและระบบการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นแล้ว สิ่งที่จะพิจารณาต่อไปคือแนวโน้มความเป็นไปได้ในการพัฒนาวิสาหกิจท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะพึ่งพาตนเองในการปกครองและทางการคลังเพื่อบริหารงานราชการท้องถิ่น

แนวทางการศึกษาทั้ง 2 ด้านดังกล่าวนี้พอที่จะแตกย่อยออกมาเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาในครั้งนี้ได้ ดังต่อไปนี้คือ

1. ศึกษาถึงสถานะภาพของระบบการคลังของไทยในปัจจุบัน
2. ศึกษาถึงขีดจำกัดด้านการคลังทั้งด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

3. ศึกษาถึงแนวทางการปรับปรุงระบบการคลังท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน

ดังที่กล่าวมาแล้วการทำความเข้าใจถึงระบบการคลังท้องถิ่นของไทย จำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงอำนาจในการปกครองที่จะครอบคลุมถึงบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นของไทย ซึ่งจะมีความสลับซับซ้อนในการเกี่ยวพันกันอยู่ระหว่างรัฐบาลในแต่ละระดับในประเทศ เพราะฉะนั้นในลำดับแรกจึงเป็นการวิเคราะห์ถึงโครงสร้างการปกครองในปัจจุบัน และเน้นให้เห็นสภาพของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นสำคัญ

โครงการปกครองของไทย

โครงสร้างของรัฐบาลท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันสามารถที่จะสืบสาวกลับไปได้มาจากรูปแบบที่มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีความพยายามที่จะให้การปกครองประเทศมีการรวมศูนย์ทำกันไว้ให้มากที่สุด เนื่องจากการคุกคามและข่มขู่ของประเทศตะวันตกที่พยายามไล่ล่าอาณานิคมในสมัยนั้น โดยรูปแบบการปกครองที่มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่นี้ได้ลอกเลียนแบบจากประเทศตะวันตกที่จัดตั้งให้มีระบบกระทรวงและทบวงกรมต่างๆ ขึ้นมาทำหน้าที่ดูแลการปกครองบริหารประเทศ แทนระบบการปกครองแบบดั้งเดิมที่มีรูปแบบมาจากสมัยกรุงศรีอยุธยา² รัฐบาลท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้นมาใหม่ (ได้แก่สุขาภิบาลและเทศบาล) ต่างทำหน้าที่เป็นเพียงส่วนหนึ่งในการบริหารงานทั้งด้านปกครองและการคลังให้แก่รัฐบาลเท่านั้น เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการที่ทำหน้าที่บริหารงานราชการท้องถิ่นจะเป็นเพียงผู้ที่รับสนองนโยบายจากส่วนกลางเท่านั้น ไม่ได้ทำหน้าที่ของการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในความหมายของปัจจุบัน ที่ผู้บริหารงานท้องถิ่นจะเป็นคนของท้องถิ่นที่มุ่งบริหารงานเพื่อพัฒนางานท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้นจึงจะเป็นได้ว่าการแก้ไขโครงสร้างการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5

² Frederick J.Horrigom, "Provincial Government Administration," in **Problem of Politics and Administration in Thailand**, ed by Joseph L.Sutlon, (Bloomington : Institute of Training for Public Service, Indiana University Press, 1962) pp. 42-45

นั้นเป็นเพียงการแผ่อำนาจ (Devolution of Power) ของรัฐบาล ให้มีการครอบคลุมถึงทุกๆ พื้นที่ของประเทศเท่านั้นรัฐบาลกลางยังคงมีบทบาทอยู่อย่างมากในการตัดสินใจทั้งด้านการปกครอง และการคลังของท้องถิ่น

นับตั้งแต่หลังรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา จนกระทั่งก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประเทศในปี พ.ศ. 2475 แทบจะไม่มี การแก้ไขโครงสร้างการปกครองที่เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง และภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขขึ้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้เปิดช่องให้มีการขยายหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น สิ่งที่ได้รับประการหนึ่ง ถึงการยกฐานะของสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล ที่แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นเพียงการสร้าง สัญลักษณ์ (Symbolic) ของการกระจายอำนาจให้ปรากฏเท่านั้น ไม่ค่อยจะมีความหมายในทาง ปฏิบัติเท่าใดนัก แต่ก็ได้เป็นรากฐานที่สำคัญต่อมาที่ทำให้มีการแก้ไขบทวนเพิ่มบทบาทของประชาชน ในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายใต้กรอบที่ถูกวางไว้โดยรัฐบาลกลางมากขึ้น

โครงสร้างการปกครองของรัฐบาลท้องถิ่นปัจจุบัน

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงการเล่าถึงประวัติความเป็นมาของรัฐบาลท้องถิ่นของไทยในอดีต สำหรับโครงสร้างของรัฐบาลท้องถิ่นไทยในปัจจุบันอาจจะมีรูปร่างที่แตกต่างไปมากในเรื่องของการได้มาของผู้บริหารงานส่วนราชการในแต่ละรูปแบบของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ในด้านหน้าที่ความรับผิดชอบนั้นโดยหลักใหญ่แล้วยังไม่มีความแตกต่างจากงานราชการในอดีตมากนัก ซึ่งในเรื่องนี้จะ ได้กล่าววิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป ที่สำคัญในการที่จะเข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ที่แท้จริงของ รัฐบาลท้องถิ่นนั้นจำเป็นที่จะต้องมีความเข้าใจถึงโครงสร้างงานบริหารส่วนราชการโดยรวมเสียก่อน เพื่อให้รู้ถึงความมีอิสระและอำนาจ (Autonomy) ของรัฐบาลท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ แก่ประชาชน

หากจะกล่าวโครงสร้างการบริหารงานของระบบราชการไทย พอที่จะจำแนกออกได้เป็น สองระดับด้วยกันคือ

1. งานบริการส่วนราชการส่วนกลาง (Central Government Administration)
2. งานบริหารส่วนราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government Administration)

ซึ่งสามารถแบ่งย่อยออกได้เป็นสองส่วนแยกจากกันแต่จะมีความเกี่ยวข้องในการทำงานอย่าง ใกล้ชิดคือ

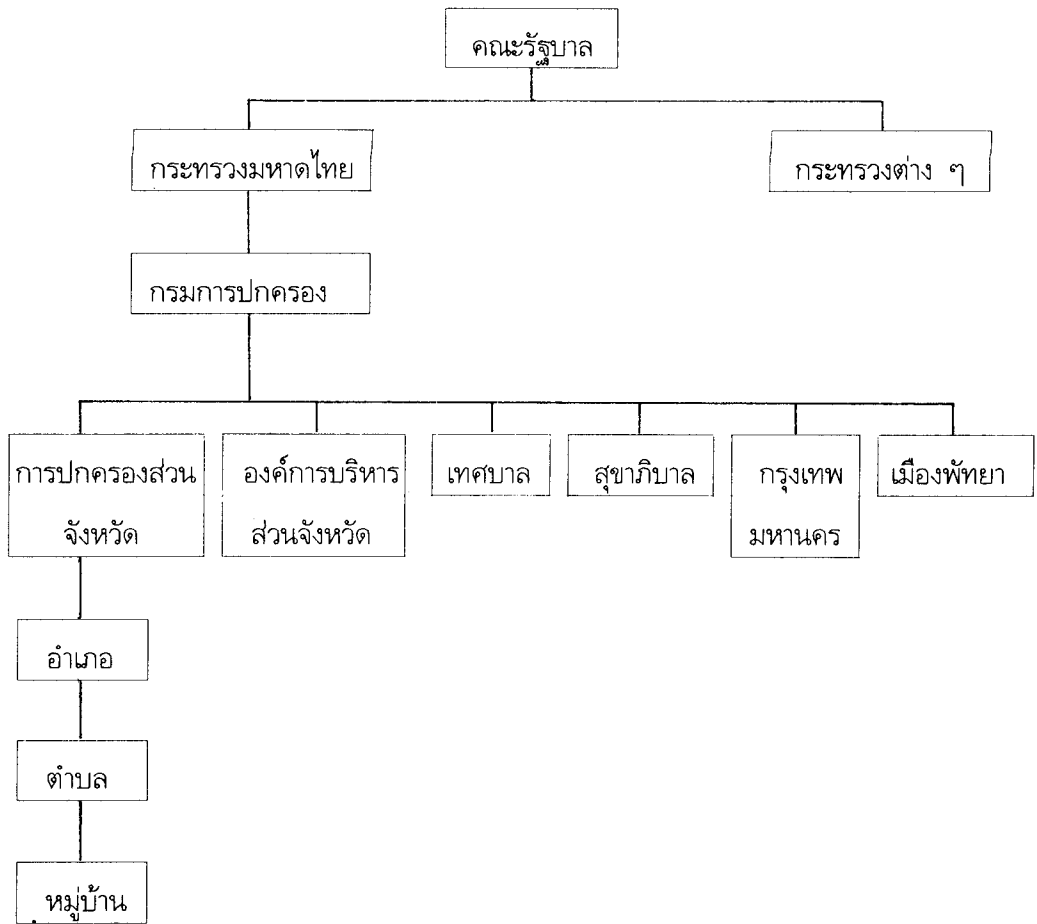
2.1 การบริหารระดับจังหวัด (Provincial Administration) และ

2.2 การบริหารระดับรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Administration)

I. งานบริหารส่วนราชการส่วนกลาง (Central Government Administration)

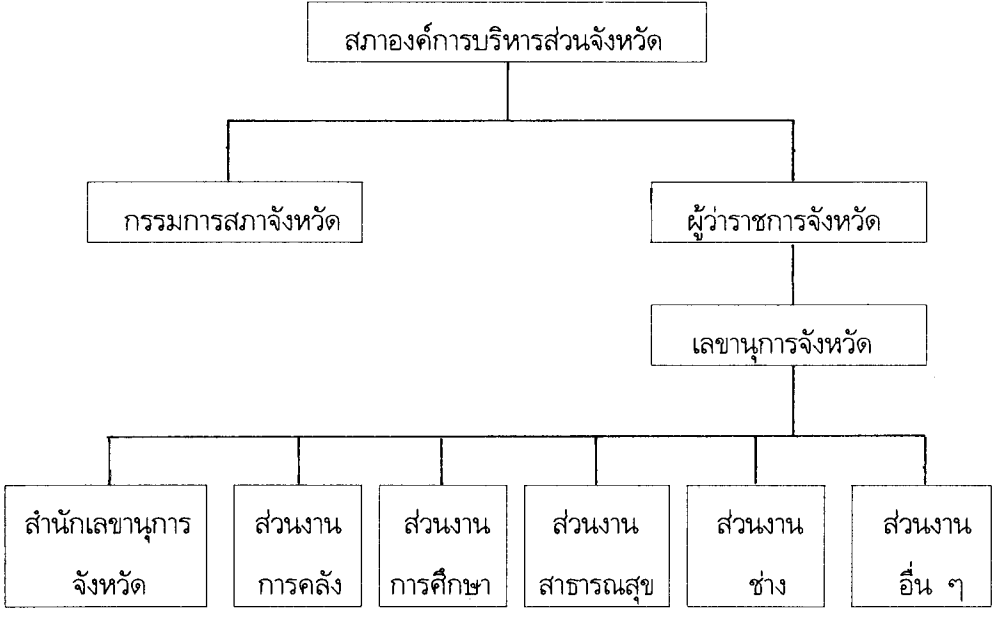
เป็นงานบริหารราชการที่ใหญ่ที่สุดของประเทศและมีบทบาทมากที่สุดในการกำหนดทิศทางและขนาดของการกระจายอำนาจในด้านต่างๆ ลักษณะของการบริหารงานของส่วนราชการส่วนกลางนี้ ประกอบทั้งอำนาจของส่วนกลาง (Centralized Authority) และส่วนภูมิภาค (Regional Authority) ที่เป็นลักษณะของการแผ่อำนาจ (Devolution of Authority) และตลอดจนส่วนท้องถิ่น (Decentralized Authority) โครงสร้างของงานบริหารนี้แสดงได้จากแผนภูมิที่ 1 จากแผนภูมิ ดังกล่าวเห็นได้ว่าราชการส่วนกลางมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมการทำงานและการให้บริการสาธารณะของงานราชการในทุกระดับชั้น สภาพเช่นนี้จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นในการวิเคราะห์ถึงโครงการคลังในส่วนราชการท้องถิ่น

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการปกครองของรัฐบาลไทย



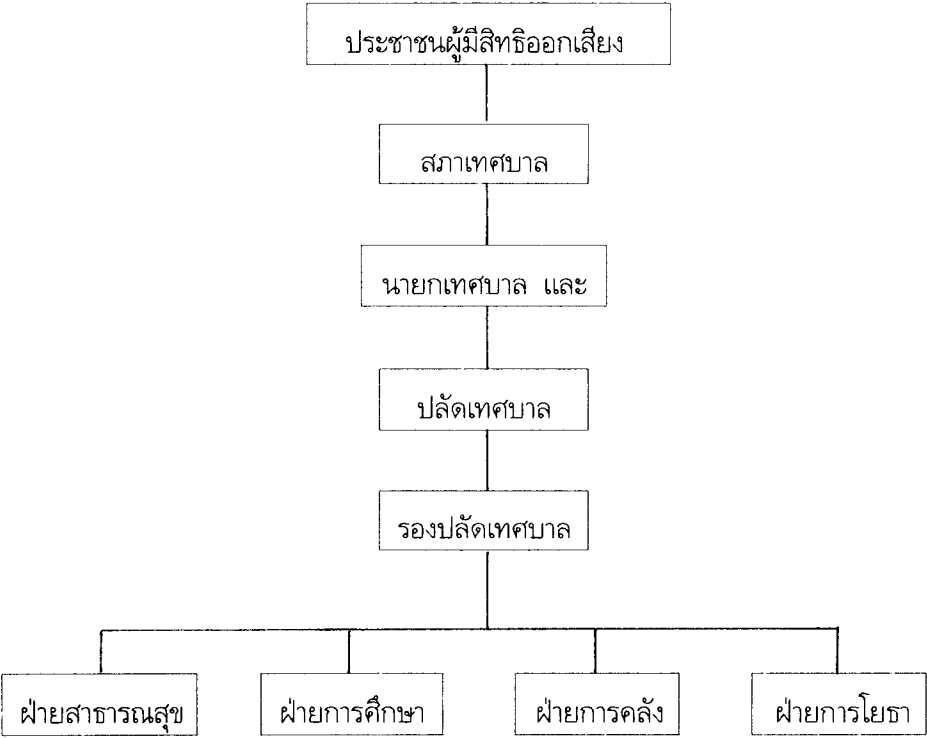
ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



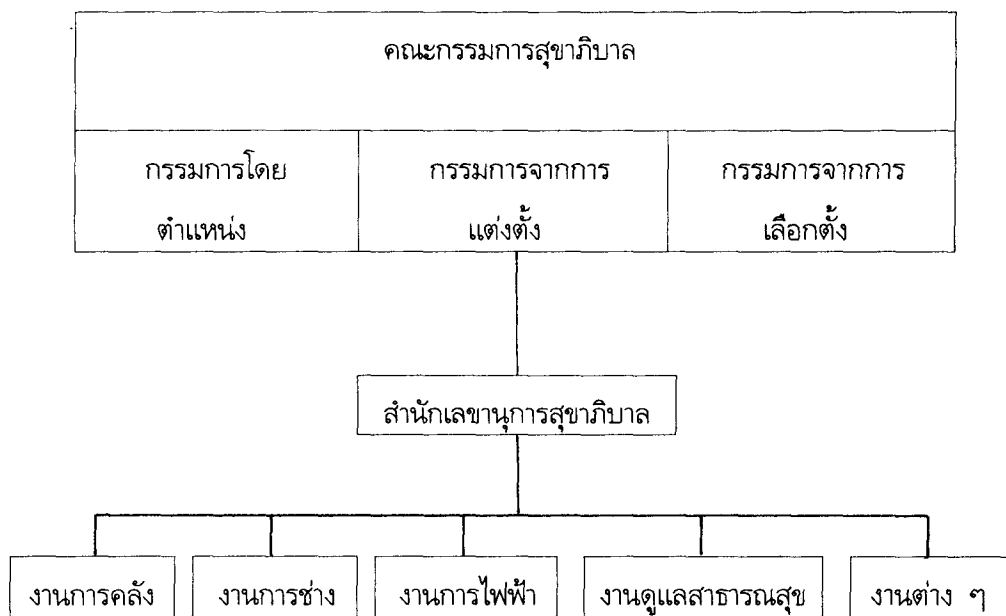
ที่มา : พระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

แผนภูมิที่ 3
โครงสร้างการบริหารของเทศบาล



แหล่งข้อมูล : ดัดแปลงจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างการบริหารของสุขาภิบาล



ที่มา : พระราชบัญญัติ สุขาภิบาล พ.ศ. 2495

II. งานบริหารส่วนราชการท้องถิ่น (Local Government Administration)

ในการบริหารงานราชการระดับนี้มีความยุ่งยากซับซ้อนมากเพราะจะมีความเกี่ยวพันกันระหว่างการบริหารของราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวแล้วในการบริหารงานส่วนท้องถิ่นนี้ได้แยกออกเป็นสองระดับคือ การบริหารงานระดับจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของราชการส่วนกลาง ทำหน้าที่บริหารงานต่างๆ ภายในจังหวัดตามคำสั่งและสายงานต่างๆ ที่มาจากส่วนกลาง ในขณะที่เดียวกันยังมีงานราชการส่วนท้องถิ่นอันประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล ที่สามารถมีอำนาจและหน้าที่บริหารงานได้อย่างอิสระจากคำสั่งและนโยบายของส่วนกลาง³ แต่อำนาจที่ส่วนราชการท้องถิ่นต่างๆ จะมีอำนาจบริหารได้นั้นจะอยู่ภายใต้กรอบที่ถูกวางไว้โดยรัฐบาลกลาง ภายใต้กรอบการควบคุมการบริหารจากส่วนกลางที่มีต่อรัฐบาลท้องถิ่นต่างๆ นั้น จะเห็นได้ว่าเทศบาลมีโครงสร้างการบริหารที่เป็นอิสระมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ คือผู้บริหารของเทศบาลนั้นประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และคณะเทศมนตรีที่ต่างก็มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น และสามารถที่จะทำหน้าที่ตัดสินใจบริหารงานต่างๆ ตามที่กฎหมายได้ระบุเอาไว้ ไม่เหมือนองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้างานในการบริหาร การทำงานมักจะเป็นไปตามคำสั่งจากส่วนกลางมากกว่าส่วนจังหวัด ขณะเดียวกันสุขาภิบาลผู้บริหารนั้น แม้ว่ามาจากสามฝ่ายแต่ฝ่ายที่มาจากการเลือกตั้งจะมีเพียง 4 คน จึงมักจะทำงานตามแนวทางของอีกสองฝ่าย ที่เป็นข้าราชการของส่วนกลาง หรือได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง

โครงสร้างการคลังท้องถิ่นไทยปัจจุบัน

ปรัชญาที่แท้จริงของการมีระบบการคลังของรัฐบาลหลายระดับ คือการกระจายหน้าที่ต่างๆ ทั้งการหารายได้และใช้จ่ายให้บริการสาธารณะตามความเหมาะสมแก่รัฐบาลต่างๆ โดยคำนึงถึง

³ความจริงแล้วส่วนราชการท้องถิ่นไทย ยังรวมถึง กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา แต่งานศึกษานี้จะให้ความสนใจเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและสุขาภิบาล เพราะกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยามีลักษณะการปกครองที่แตกต่างไป และสภาพปัญหาการปกครองที่ไม่เหมือนกับสามหน่วยบริหารแรก แต่ยังมีโครงสร้างการคลังที่เหมือนกันกับหน่วยงานทั้ง 3 อยู่

การมีประสิทธิภาพและเสมอภาคที่จะเกิดขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์ง่าย ๆ ที่ใช้ตัดสินว่ารายได้ใดหรือรายจ่ายประเภทไหนจะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลใด คือ การบริหารงานนั้นทั้งการจัดเก็บรายได้หรือใช้จ่ายจะต้องก่อให้เกิดการบิดเบือนของการจัดสรรทรัพยากรน้อยที่สุดและมีต้นทุนต่ำที่สุด จึงทำให้เห็นความแตกต่างในแหล่งรายได้และหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกันของรัฐบาลต่าง ๆ

สำหรับลักษณะโครงสร้างระบบการคลังท้องถิ่นของไทยมีความแตกต่างที่ไม่เหมือนกับระบบการคลังท้องถิ่นของประเทศอื่น ๆ ลักษณะที่เด่นชัดที่สุดของระบบการคลังท้องถิ่นของไทย คือ การผูกบังคับให้ขึ้นอยู่กับรายได้การกำกับดูแลและควบคุมจากรัฐบาลกลางค่อนข้างมาก โดยการควบคุมดูแลของรัฐบาลจะมีนับตั้งแต่การควบคุมประเภทของรายได้ที่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทสามารถจัดเก็บได้ ตลอดจนจนประเภทของการใช้จ่ายให้บริการสาธารณะของแต่ละรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเท่าที่ผ่านมามีปรากฏว่ารัฐบาลกลางได้กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นทุกประเภทมีแหล่งรายได้ และหน้าที่การใช้จ่ายประเภทต่างๆ เกือบจะเหมือนกันทั้งหมด โดยไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างทางกายภาพฐานภาษีและความต้องการของแต่ละรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งทำให้ในรัฐบาลท้องถิ่นมีแหล่งรายได้บางประเภทที่ไม่เหมาะสมจึงประสบกับปัญหาในการหารายได้ และการขาดความเหมาะสมของการใช้จ่าย สาเหตุสำคัญของการกำหนดแหล่งรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางนี้ยังไม่สามารถหาเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์มาอธิบายได้ชัดเจนนัก นอกจากเรื่องของความสะดวกที่เจ้าหน้าที่ส่วนกลางจะได้รับในการควบคุมการบริหารและการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น นอกเหนือจากการควบคุมประเภทของแหล่งรายได้ต่าง ๆ แล้ว รัฐบาลกลางยังเข้ามามีบทบาทในการควบคุมกำหนดอัตราของการจัดเก็บรายได้ประเภทของรัฐบาลท้องถิ่นอีก ยิ่งทำให้การบริหารการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถทำการแก้ไขปรับปรุงอะไรก็ตามเพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลางเสียก่อน

โครงสร้างรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น

โครงสร้างรายได้ประเภทต่าง ๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดเก็บหาเป็นรายได้นั้นประกอบไปด้วยแหล่งรายได้ต่อไปนี้คือ

1. รายได้ที่มาจากภาษีอากร แหล่งรายได้จากภาษีนี้ยังสามารถจำแนกออกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

1.1 ภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง (Locally Levied Taxes) ประกอบไปด้วยภาษีต่อไปนี้

1.1.1 ภาษีบำรุงท้องที่ (Local Development Tax) เป็นภาษีที่จกมูลค่าของที่ดิน โดยไม่รวมเอามูลค่าของสิ่งก่อสร้างและพืชผลที่อยู่บนพื้นดินเอาไว้ในการคำนวณภาษี การคำนวณจำนวนภาษีที่จะเสียจะทำได้โดยการพัฒนาจากราคาเฉลี่ยของการซื้อขายที่ดินอย่างน้อย สามครั้งในแต่ละพื้นที่ และราคาเฉลี่ยนี้จะมีการพัฒนาใหม่ทุกๆ 4 ปี แต่ปัญหาสำคัญของภาษี ชนิดนี้คือถึงแม้ว่าอัตราภาษีที่จัดเก็บจะเป็นแบบก้าวหน้า (Progressive Rate) ตามมูลค่าของที่ดิน แต่อัตราดังกล่าวก็ยังอยู่ในระดับที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับราคาเฉลี่ยที่ดินที่ใช้เป็นฐานของภาษี ก็ตาม ได้มีอนุญาติให้มีการยกเว้นการเสียภาษีไม่ว่าจะเป็นแบบบางส่วนหรือทั้งหมดให้แก่เจ้าของที่ดิน บางประเภทเช่น ที่ดินที่เจ้าของอาศัยอยู่เอง ที่ดินของรัฐบาล องค์การศาสนา ฯลฯ

1.1.2 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (Building and Land Tax) เป็นภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าการเช่าโรงเรือนและที่ดิน เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการพาณิชย์ต่างๆ อัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันคือร้อยละ 12.5 ของมูลค่าการเช่าต่อปี เช่นเดียวกับภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินประสบปัญหาด้านการยกเว้นภาษีที่จะจัดเก็บกับเจ้าของโรงเรือนและที่ดินหลาย ประเภท เช่น ที่อยู่อาศัยของเจ้าของอาคารเอง อาคารของรัฐบาล โรงเรียน โรงพยาบาล วัด และ แม้แต่อาคารที่ไม่มีผู้อยู่อาศัยเป็นเวลาหนึ่งปีหรือนานกว่าก็ไม่จำเป็นต้องเสียภาษีนี้

1.1.3 ภาษีป้าย (Signs and Boards) เป็นภาษีเก็บจากป้ายโฆษณาหรือ สัญลักษณ์ที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ อัตราของภาษีนี้อคือ หนึ่งบาทต่อพื้นที่ 500 ตารางเซนติเมตร สำหรับป้ายหรือสัญลักษณ์ภาษาไทยและ 20 บาทสำหรับภาษาต่างประเทศ

1.1.4 อากรฆ่าสัตว์ (Slaughter Duty) เก็บจากการฆ่าวัว ควาย แกะ แพะ และหมู ในที่เป็นโรงฆ่าสัตว์ของสาธารณะ โดยอัตราที่คิดจะแตกต่างกันไปตามประเภทของสัตว์ซึ่งมีช่วง อัตราตั้งแต่ 10 บาท ถึง 30 บาทต่อหัว

1.2 ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้ (Surcharge Taxes) เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บในอัตราที่เพิ่มกว่าปกติ เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ภาษีที่สำคัญของภาษีประเภทนี้ได้แก่

1.2.1 ภาษีการค้า (Business Tax)⁴ เป็นภาษีจัดเก็บจากการค้าขายแลกเปลี่ยนต่างๆ โดยจัดเก็บอัตราเพิ่ม (Surcharge Rate) ร้อยละ 10 จากอัตราภาษีการค้าเดิม แล้วโอนภาษีที่จัดเก็บได้นี้ให้แก่กรรมการปกครองนำไปจัดสรรแก่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งตามสัดส่วนของรายได้จากภาษีการค้าที่จัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2503 ซึ่งสูตรการจัดสรรดังกล่าวนี้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดทั้งสิ้น จนกระทั่งได้มีการนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนที่ภาษีการค้าในปีที่แล้ว

1.2.2 ภาษีเครื่องดื่ม (Liquor and Beverage Tax) รัฐบาลกลางจัดเก็บภาษีนี้ในอัตราเพิ่มร้อยละ 10 จากอัตราที่เก็บอยู่ร้อยละ 20 เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นตามขนาดของจำนวนประชากรที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น

1.2.3 อากรมหรสพ (Entertainment Tax) ภาษีที่เก็บจากสถานบันเทิงต่างๆ แล้วจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นตามสัดส่วนของภาษีที่เก็บได้จากแต่ละท้องถิ่น

1.2.4 ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์จากน้ำมัน (Petroleum และ Petroleum Products Taxes) จัดเก็บโดยกรมสรรพสามิต และมอบให้กรมการปกครองจัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นตามจำนวนประชากรของแต่ละท้องถิ่น

1.2.5 ภาษีส่งออกข้าว (Rice Export Tax) จัดเก็บโดยกรมศุลกากรในอัตราเพิ่มที่แตกต่างกันตามคุณภาพของข้าวที่ส่งออกไปยังต่างประเทศ และส่งมอบให้กรมการปกครองทำการจัดสรรตามจำนวนประชากร โดยครึ่งหนึ่งของรายได้จากภาษีนี้อาจให้แก่สุขาภิบาลอีกครั้งหนึ่งจัดสรรระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นที่เหลือ

⁴ปัจจุบันภาษีการค้านี้ได้ยกเลิกไปแล้วโดยนำเอาภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทน แต่ยังคงมีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มในอัตราร้อยละ 10 และนำภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บให้รัฐบาลท้องถิ่นนี้มาจัดสรรให้ และมีหลักเกณฑ์คือ ร้อยละ 60 จัดสรรให้กรุงเทพมหานครส่วนอีกร้อยละ 40 จัดสรรให้กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล โดยแต่ละแห่งได้รับจัดสรรตามสัดส่วนของรายได้ประเภทภาษีการค้าและภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ นอกจากภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ที่เก็บจากน้ำมันเบนซิน ซึ่งเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาลแต่ละแห่งได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2503

1.2.6 ภาษีซีเมนต์ (Cement Tax) จัดเก็บอัตราเพิ่มร้อยละ 2 แล้วนำรายได้ที่ได้ทั้งหมดมาจัดสรรตามจำนวนประชากรของแต่ละรัฐบาลท้องถิ่น โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับครึ่งหนึ่งของทั้งหมด และเทศบาลกับสุขาภิบาลจะแบ่งสรรอีกครั้งหนึ่ง

1.3 ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดแบ่งให้ (Shared Tax) ตามคำนิยามของภาษีที่จัดเก็บให้นี้หมายถึงภาษีที่จัดเก็บโดยรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพที่สุด และนำมาแบ่งสรรกันกับรัฐบาลในระดับอื่นๆ ในกรณีของรัฐบาลท้องถิ่นของไทย มีภาษีเพียงชนิดเดียวที่เข้าลักษณะดังกล่าวคือ ภาษียานพาหนะและล้อเลื่อน ที่จัดเก็บโดยกรมการขนส่งที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลาง แล้วทำการจัดสรรแบ่งให้กับรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่ง ตามหลักเกณฑ์คือร้อยละ 50 เป็นของเทศบาล อีกร้อยละ 25 เป็นของสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีที่จังหวัดใดมีเทศบาลและสุขาภิบาลมากกว่าหนึ่งแห่ง ให้ทำการจัดสรรระหว่างเทศบาลและสุขาภิบาลอย่างเท่า ๆ กัน

2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร (Non-Tax Revenue)

นอกเหนือจากรายได้ที่เป็นภาษีอากรแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นของไทยยังสามารถหารายได้จากแหล่งที่ไม่ใช่ภาษีได้อีก ซึ่งประกอบไปด้วย

2.1 รายได้จากทรัพย์สินและเงินฝากธนาคารของรัฐบาลท้องถิ่น

2.2 ค่าปรับค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

2.3 รายได้จากค่าบริการค่าเช่าต่างๆ ของรัฐบาลท้องถิ่นที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ

2.4 เงินบริจาคของเอกชน

โดยทั่วไปรายได้ประเภทนี้มักจะเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ประเภทอื่น ๆ

3. รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง (Grants-in-Aid)

รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทนอกจากจะมีแหล่งรายได้ตามที่รัฐบาลกลางระบุไว้แล้วยังสามารถมีสิทธิรับเงินอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางได้อีกด้วย โดยมีรายละเอียดของประเภทของเงินอุดหนุน วิธีการจัดสรรที่แตกต่างตามประเภทและความจำเป็นในการใช้ของแต่ละรัฐบาลท้องถิ่น แต่โดยทั่วไปแล้วเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้นพอที่จะแบ่งแยกออกได้เป็นสามประเภทใหญ่คือ

3.1 เงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่เทศบาลเพื่อในการบริหารงานทั่วไป โดยไม่มีการจำกัดลักษณะของประเภทการใช้จ่าย หลักเกณฑ์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้คือ จัดสรรตามจำนวนประชากรในอัตราคนละ 100 บาท ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าจำนวนประชากรเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดการให้บริการต่างๆ ของเทศบาล จึงทำให้ค่าใช้จ่ายในการบริหารจะต้องมีเพิ่มมากขึ้นด้วย และจะสามารถพิจารณาได้ว่าการให้เงินอุดหนุนแบบทั่วไปนี้เปรียบเสมือนเป็นการโอนอำนาจซื้อ (Purchasing Power) จากรัฐบาลกลางไปสู่เทศบาล ซึ่งจะไม่เหมือนกับกรณีของเงินอุดหนุนประเภทอื่น

3.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนอีกประเภทหนึ่งที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้กับรัฐบาลท้องถิ่นทุกประเภท แต่วิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุนชนิดนี้จะแตกต่างกันตามประเภทของรัฐบาลท้องถิ่น จุดมุ่งหมายของการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ เพื่อใช้เป็นเงินสนับสนุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ แหล่งน้ำ ไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น ในกรณีของเทศบาลการจัดสรรจะคำนึงถึงรายได้ พื้นที่และประชากรของเทศบาล โดยมีหลักการว่า "เทศบาลที่มีรายได้ของตนเองมาก รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้น้อย พื้นที่และประชากรของเทศบาลมาก รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้มาก" โดยได้มีการแบ่งกลุ่มเทศบาลออกเป็น 4 กลุ่มดังนี้

- กลุ่มที่ 1 เทศบาลที่มีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือมากที่สุด
จัดสรรให้เทศบาลละ 1,300,000 บาท
- กลุ่มที่ 2 เทศบาลที่จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือมาก
จัดสรรให้เทศบาลละ 1,100,000 บาท
- กลุ่มที่ 3 เทศบาลที่จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือ
จัดสรรให้เทศบาลละ 700,000 บาท
- กลุ่มที่ 4 เทศบาลที่ช่วยเหลือตนเองให้พอสมควร
จัดสรรให้เทศบาลละ 600,000 บาท

แต่หลักการจัดสรรดังกล่าวนี้จะไม่ใช้กับการจัดสรรสำหรับสุขาภิบาล ซึ่งจะจัดสรรตามจำนวนประชากรในเขตสุขาภิบาลในอัตราคนละ 60 บาท และหากสุขาภิบาลใด เมื่อทำการจัดสรรแล้วได้รับเงินอุดหนุนนี้ต่ำกว่า 200,000 บาท จะจัดสรรให้เป็นเงิน 200,000 บาท

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งกรณีของเทศบาลและ
สุขาภิบาลแล้ว เป็นความพยายามที่สร้างความเสมอภาคทางการคลังให้แก่เทศบาลและสุขาภิบาล
แต่ในทางปฏิบัติจริงๆ มักจะประสบเสมอว่าในกรณีของเทศบาลที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้
พอสมควรมักได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนนี้เป็นจำนวนที่มากกว่าเทศบาลในกลุ่มที่ 1 ที่มีความต้อง
การช่วยเหลือมากที่สุด ซึ่งรายละเอียดเรื่องนี้จะได้กล่าวต่อไปในตอนท้ายของบทความ และสำหรับ
สุขาภิบาลที่การจัดสรรให้หลักเกณฑ์ตามจำนวนประชากร พบว่าสุขาภิบาลที่มีจำนวนประชากรมาก
มักจะมีรายได้ของตนเองสูงอยู่แล้ว ดังนั้นการจัดสรรตามจำนวนประชากรจึงยิ่งทำให้เกิดความ
เหลื่อมล้ำของรายได้กันมากยิ่งขึ้น

3.3 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจพิเศษ เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นโดยมี
จุดมุ่งหมายในการใช้เงินอย่างชัดเจน เช่น เพื่อการศึกษา เพื่อพัฒนาระบบบริการสาธารณสุข หรือเพื่อ
แก้ไขปัญหาเร่งด่วนและใช้งบประมาณสูงเกินความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะทำเองได้
หลักเกณฑ์ของการจัดสรรก็จะแตกต่างกันไปตามประเภทของเงินอุดหนุน เช่น กรณีเงินอุดหนุนเพื่อ
การศึกษา จัดสรรตามจำนวนนักเรียนของแต่ละท้องถิ่น

หน้าที่การใช้จ่ายและให้บริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่น

โดยทั่วไป รัฐบาลกลางได้กำหนดหน้าที่ต่างๆ ที่หน่วยปกครองแต่ละหน่วยสามารถ
ให้บริการแก่ประชาชนได้ ถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในลักษณะประจำของแต่ละท้องถิ่น แต่
หน้าที่ที่รัฐบาลกลางกำหนดให้แต่ละหน่วยปกครองในระดับท้องถิ่นนั้นเกือบจะเหมือนกัน ซึ่งสามารถ
อธิบายได้ว่า เนื่องมาจากประวัติอันยาวนานของการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ทุกๆ
อย่างต้องออกมาจากส่วนกลาง สำหรับรัฐบาลท้องถิ่นนั้น หน้าที่ส่วนใหญ่เน้นหนักเกี่ยวกับการ
สาธารณสุข และการบริการสังคมหน้าที่ต่างๆ ของแต่ละหน่วยปกครองท้องถิ่นสามารถเห็นได้จาก
ตารางที่ 1

ตารางที่ 1 หน้าที่การให้บริการของรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ของไทย

	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	สุขาภิบาล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	กม.	พญา
1. การรักษาความสงบเรียบร้อย	-	-	-	-	/	/	/
2. การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และส่งเสริมวัฒนธรรม	/	/	/	/	/	/	-
3. การสาธารณสุข	/	/	-	/	/	/	-
4. การป้องกันโรค การบำบัดโรค และจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล	/	/	/	/	/	/	-
5. การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก	/	/	/	/	/	/	/
6. การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	/	/	/	/	/	/	/
7. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ	/	/	-	/	/	/	/
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	/	/	-	/	/	/	/
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	/	/	/	/	/	/	/
10. การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์	/	/	/	-	/	/	-
11. การจัดให้มีตลาดทำเทียมเรือและท่าข้าม	/	/	-	/	/	/	/

ตารางที่ 1 หน้าที่การให้บริการของรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ของไทย (ต่อ)

	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	สุขาภิบาล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	กทม.	พญา
12. การจัดให้มีและบำรุง การไฟฟ้าหรือแสงสว่าง	/	/	/	/	/	/	-
13. การจัดให้มีฌาปนสถาน	/	/	/	/	/	/	-
14. การให้มีสนามกีฬา ส่วนสาธารณะ	/	/	-	/	/	/	-
15. การบำรุงและส่งเสริม การทำมาหากินของ ราษฎร	-	-	/	/	/	/	-
16. การแบ่งสรรเงินแก่ ราชการท้องถิ่น	-	-	-	-	/	/	-
17. การป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย	-	-	-	/	/	/	-
18. การพาณิชย์	/	/	/	/	/	/	-
19. การจัดการคุ้มครองดูแล ผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ของจังหวัด	-	-	-	-	/	/	-
20. การโรงรับจำนำหรือ สถานสินเชื่อท้องถิ่น	/	/	-			/	-
21. การปรับปรุงแหล่ง ชุมชนแออัด	/	-	-			/	/
22. การรักษาสิ่งแวดล้อม	/					/	/

- หมายความว่าไม่มีหน้าที่ดังกล่าว / หมายความว่า มีหน้าที่ดังกล่าว

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

จะเห็นได้ว่าการกำหนดประเภทของหน้าที่ในการให้บริการของรัฐบาลท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลางเน้นในหน้าที่ด้านการรักษาความสะอาดและสาธารณสุข ที่สำคัญที่ระบุไว้ตรงนี้คือในบางกรณีหน้าที่ที่ถูกระบุว่าอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น อาจถูกแทรกแซงเข้ามาให้บริการโดยรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานของรัฐบาลกลางเอง จึงทำให้หน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นที่ดูเหมือนมีความรับผิดชอบมากกลับกลายเป็นผู้ที่คอยทำหน้าที่เสริมให้การให้บริการของรัฐบาลกลางเท่านั้น

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการกำหนดหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่ระบุให้รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่อะไรบางอย่างนั้น ไม่ได้คำนึงถึงความเป็นไปได้ของการบริหารและการจัดการ ตลอดจนขีดความสามารถดำเนินการจัดการทำให้รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นจำนวนมากซึ่งมีผลทำให้ขาดความเป็นอิสระ และการบริหารไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ปัญหาการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นมิได้ถูกจำกัดเฉพาะการกำหนดขอบเขตประเภทของการใช้จ่ายเท่านั้น หากยังถูกจำกัดในวิธีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเช่นกัน ข้อสังเกตที่สำคัญของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นทุกประเภทคือ ถูกบังคับจากส่วนกลางให้ตั้งบรายจ่ายน้อยกว่างบประมาณรายรับเสมอ จุดประสงค์ของข้อกำหนดนี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันการใช้จ่ายเกินตัวและผิดประเภทของเทศบาล ทั้งยังป้องกันในกรณีที่ไม่สามารถจัดเก็บเงินได้ตรงตามงบประมาณอีกด้วย

ฐานการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นไทย

ถึงแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยจะมีรากฐานมายาวนานหลายสิบปีแล้วก็ตาม แต่การพัฒนาสร้างความเข้มแข็งทั้งด้านการบริหารและการคลังยังคงมีอยู่ไม่มากนัก คำกล่าวดังกล่าวนี้สามารถพิสูจน์ได้ การพิจารณาจากดัชนีการรวมศูนย์ (Centralization Index) ซึ่งดูได้ สูตรต่อไปนี้

$$\text{ดัชนีการรวมศูนย์} \quad (C) = \frac{L}{L + C} \times 100$$

เมื่อ L = รายได้ (รายจ่าย) ของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมด

C = รายได้ (รายจ่าย) ของรัฐบาลกลางทั้งหมด

จากการคำนวณค่าดัชนีดังกล่าวที่แสดงในตารางที่ 2 พบว่าความสำคัญทางด้านรายจ่ายของรัฐบาลที่มักใช้เป็นค่าวัดขนาดของรัฐบาลนั้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการให้บริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นไทยมีฐานที่เล็กลงมาร้อยละ 15.4 ในปี 2523 เหลือเพียงร้อยละ 6.7 ในปี 2533 และเมื่อพิจารณาทางด้านรายได้นั้น จากตารางที่ 3 และ 4 ได้แสดงให้เห็นว่าขนาดของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นไทยก็มีการลดลงอย่างมากเช่นเดียวกัน ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นไทยลดลง จากเกือบร้อยละ 20 ในปี 2523 เหลือเพียงร้อยละ 6.7 ในปี 2533 แต่การพิจารณารายได้รวมดังกล่าวอาจจะให้ข้อมูลที่ไม่ชัดเจน เนื่องจากรายได้ส่วนหนึ่งของรัฐบาลท้องถิ่นได้มาจากเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ ของรัฐบาลกลาง ซึ่งเมื่อหักเอารายได้จากเงินอุดหนุนนี้ออกไปความสำคัญของรายได้รัฐบาลท้องถิ่นจะยิ่งลดน้อยลงไปอีกดังแสดงในตารางที่ 4

เป็นที่น่าสังเกตประการหนึ่งว่าความสำคัญของการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นไทยมีอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ หรือแม้แต่กับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซีย และอินโดนีเซียก็ตาม ความสำคัญของการคลังท้องถิ่นของประเทศ

ตารางที่ 2 สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลท้องถิ่นต่อรายจ่ายรัฐบาลทั้งหมด

		รายได้ท้องถิ่น		รายได้ส่วนกลาง		(รายได้ท้องถิ่น/รายได้ท้องถิ่น+รายได้ส่วนกลาง)×100	
ประเทศ	หน่วย	2523	2533	2523	2533	2523	2533
ไทย	(ล้านบาท)	23,291.00	23,300.00	127,951.00	322,226.00	15.40%	6.74%
มาเลเซีย	(ล้านริงกิต)	3,392.00	6,046.00	18,579.00	40,466.00	15.44%	13.00%
อินโดนีเซีย	(ล้านรูเปีย)	1,363.00	3,649.00	10,991.00	33,664.00	11.03%	9.78%
อินเดีย	(ล้านรูปี)	187.70	475.10	315.80	857.50	37.28%	35.75%
อเมริกา	(ล้านดอลลาร์)	214.71	501.51	887.49	1,194.60	19.48%	29.57%
อังกฤษ	(ล้านปอนด์)	31,081.00	61,812.00	104,356.00	207,142.00	22.95%	22.98%

ที่มา : IMF, Government Finance Statistics Year book, 1991

*ข้อมูลประเทศอินโดนีเซีย & อเมริกา & อังกฤษ เป็นข้อมูลปี 2532

**ข้อมูลประเทศอินเดีย เป็นข้อมูลปี 2530

ตารางที่ 3 สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นกับรายได้ทั้งหมด

		รายได้ท้องถิ่น		รายได้ส่วนกลาง		(รายได้ท้องถิ่น/รายได้ท้องถิ่น+รายได้ส่วนกลาง)×100	
ประเทศ	หน่วย	2523	2533	2523	2533	2523	2533
ไทย	(ล้านบาท)	23,967.00	26,000.00	99,883.00	426,661.00	19.35%	5.74%
มาเลเซีย	(ล้านริงกิต)	3,093.00	5,423.00	17,049.00	36,992.00	15.36%	12.81%
อินโดนีเซีย	(ล้านรูเปีย)	1,451.00	3,302.00	10,658.00	29,864.00	11.98%	9.96%
อินเดีย	(ล้านรูปี)	170.50	414.50	685.50	685.50	19.92%	37.68%
อเมริกา	(ล้านดอลลาร์)	288.23	536.75	862.15	1,046.70	20.93%	33.90%
อังกฤษ	(ล้านปอนด์)	28,940.00	60,576.00	95,788.00	211,051.00	23.20%	22.30%

หมายเหตุ : รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

ที่มา : IMF, Government Finance Statistics Year book, 2532

ตารางที่ 4 สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นที่ไม่รวมเงินอุดหนุนต่อรายได้รัฐบาลทั้งหมด

		รายได้ท้องถิ่น		รายได้ส่วนกลาง		(รายได้ท้องถิ่น/รายได้ท้องถิ่น+รายได้ส่วนกลาง)×100	
ประเทศ	หน่วย	2523	2533	2523	2533	2523	2533
ไทย	(ล้านบาท)	5,475.00	17,500.00	97,934.00	422,056.00	5.29%	3.98%
มาเลเซีย	(ล้านริงกิต)	2,542.00	4,058.00	16,494.00	36,918.00	13.35%	9.90%
อินโดนีเซีย	(ล้านรูเปีย)	252.00	711.00	10,658.00	298,964.00	2.31%	0.26%
อินเดีย	(ล้านรูปี)	99.30	231.30	286.00	680.60	25.77%	25.36%
อเมริกา	(ล้านดอลลาร์)	127.45	431.09	862.15	1,046.70	12.88%	19.17%
อังกฤษ	(ล้านปอนด์)	15,412.00	34,148.00	95,788.00	211,051.00	13.86%	13.93%

ที่มา : IMF, Government Finance Statistics Year book, 1991

เหล่านี้แม้จะมีในระดับลดลงแต่ก็ยังมีสูงกว่าระบบการคลังท้องถิ่นของไทยไม่ว่าจะพิจารณาจากด้านรายได้หรือรายจ่ายก็ตาม ซึ่งอาจอธิบายลักษณะดังกล่าวได้ว่าเป็นเพราะประเทศเพื่อนบ้านทั้งสองต่างได้รับอิทธิพลในการปกครองประเทศจากประเทศตะวันตกที่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง และตลอดสภาพภูมิศาสตร์ประเทศที่เป็นเกาะกระจายอยู่ทั่วไป จึงบีบบังคับให้ต้องมีการกระจายการปกครองและบริหารตนเองในแต่ละภูมิภาคของประเทศมากกว่ากรณีของประเทศไทย

เหตุผลที่ความสำคัญของรัฐบาลท้องถิ่นไม่ว่าจะพิจารณาทั้งทางด้านรายได้และรายจ่ายจะมีอยู่ในระดับที่ต่ำนี้ สามารถอธิบายได้จากแนวนโยบายการคลังของประเทศนั้นเองที่เน้นความสำคัญในบทบาทของรัฐบาลกลางมาก และการพัฒนาประเทศที่มีแนวทางเพิ่มระดับรายได้ประชาชาติเป็นสำคัญ โดยหลักฐานของคำกล่าวนี้คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับต่าง ๆ จะมีการระบุถึงแผนที่จะเป็นบทบาทของรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ ถึงแม้ว่าจะมีการให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นบ้างในบางฉบับของแผน แต่ในทางปฏิบัติจริงก็ยังไม่เคยบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้ได้ อย่างไรก็ตามแม้ว่าบทบาทและความสำคัญของรัฐบาลท้องถิ่นไทยจะอยู่ในวงจำกัด และเพียงจะได้รับความสนใจจากรัฐบาลกลางในการปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพด้านการคลังให้เข้มแข็งมากขึ้น การศึกษาครั้งนี้จึงจะพยายามให้ภาพของโครงสร้างการคลังท้องถิ่นไทยปัจจุบันและแนวทางการพัฒนาที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

แบบแผนการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นไทย (Pattern of Local Finance)

ในการวิเคราะห์ถึงโครงสร้างของระบบการคลังนั้นโดยทั่วไปขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายของการศึกษา และหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการวัด เพราะหากขาดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมแล้วอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดและสับสนในการวิเคราะห์ได้ ยกตัวอย่างเช่นการศึกษาด้านรายจ่ายนั้น เนื่องจากไม่สามารถทำการศึกษาถึงอุปสงค์ของสินค้าสาธารณะหรือการใช้จ่ายของรัฐบาลได้ ทำให้ไม่สามารถทำการจัดถึงการมีประสิทธิภาพของการใช้จ่ายของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือแม้แต่คุณภาพของการให้บริการของรัฐบาลได้ เพราะความหมายความเข้าใจของสิ่งเหล่านี้จะแตกต่างกันตามความรู้สึกและจุดมุ่งหมายของแต่ละคน หรือด้านรายได้มักจะถูกจำกัดให้ศึกษาเฉพาะด้านความสามารถในการหารายได้ (Revenue Effort) หรือประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ (Collection Efficiency) มากกว่าจะเป็นการศึกษาจากด้านศักยภาพของการเก็บภาษีหรือหารายได้

ดังนั้นในการศึกษาโครงสร้างการคลังทั่วไปจึงมักหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว โดยหันมาให้ความสนใจกับการศึกษาลักษณะวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงจากภาวะปกติของแบบแผนของรายได้ รายจ่าย เช่น การขาดดุลหรือเกินดุลงบประมาณ⁵

ในภาพรวมของความสำคัญของการใช้จ่ายและหารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นของไทยสามารถแสดงได้จากตารางที่ 5 และ 6 และจะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการใช้จ่ายเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่น่าแปลกใจเพราะกรุงเทพมหานคร สามารถหารายได้สำหรับใช้จ่ายได้มากกว่ารัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ แต่ในระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ ด้วยกันแล้วเทศบาลนับได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการใช้จ่ายเพื่อเป็นการดูแลและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ในขณะที่สุขาภิบาลจะมีความในการใช้จ่ายนี้น้อยที่สุด ซึ่งระดับของความสำคัญในการใช้จ่ายดังกล่าวเมื่อพิจารณาควบคู่กับการหารายได้แล้ว จะเห็นได้ชัดถึงระดับการใช้จ่ายที่จะต้องขึ้นอยู่กับระดับรายได้ที่หามาได้ ทั้งนี้อาจจะอธิบายได้จากเหตุผลที่ว่าความสามารถในการหารายได้หรือฐานรายได้ของกรุงเทพมหานครหรือของเทศบาลเองมีมากกว่ารัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ จึงทำให้ทั้งกรุงเทพมหานครและเทศบาลมีการใช้จ่ายที่สูงกว่าสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งการที่มีฐานรายได้มากนั้นย่อมทำให้ประชาชนมีความต้องการใช้บริการสาธารณะมากกว่า และการให้บริการสาธารณะเองมีราคาที่สูงกว่าท้องถิ่นที่มีฐานรายได้ต่ำ จึงอาจได้การช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางมากขึ้นกว่าเดิม นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งว่า เมื่อเปรียบเทียบงบประมาณรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นแล้ว พบว่าจะไม่มีการขาดดุลงบประมาณเกิดขึ้นเลย เพราะเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเนื่องมาจากระเบียบในการท่างบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่นที่ถูกบังคับจากกรมการปกครองให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายได้เพียงร้อยละ 98 ของรายรับที่หาได้ทั้งหมด ดังนั้นจึงพบแต่งบประมาณรายจ่ายที่มีแต่ลักษณะของการเกินดุลเสมอ และถึงแม้ว่าในพระราชบัญญัติรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นต่างๆ มีความสามารถที่จะกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายได้ แต่การจะทำการกู้ได้

⁵Roy Bahl, and Schroeder, "Local Government Structure, Financial Management, and Fiscal Condition, in Roy Bahl and Barbara D. Miller ed, **Local Government Finance in the Third World** (New York, Praeger 1983), PP. 1-45.

ตารางที่ 5 รายได้รวมของรัฐบาลท้องถิ่นไทยปี 2531-2534

หน่วย : ล้านบาท

	2531	2532	2533	2534
เทศบาล	4,697.0 (28.2)	5,101.4 (26.3)	5,661.4 (46.5)	8,430.4 (49.5)
สุขาภิบาล	1,604.2 (9.7)	1,851.9 (9.6)	2,268.9 (18.6)	2,858.8 (16.8)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	3,077.5 (18.6)	3,508.3 (18.1)	4,078.6 (33.5)	5,568.0 (32.7)
กรุงเทพมหานคร	7,050.7 (42.5)	8,775.8 (45.2)	N.A. (-)	N.A. (-)
พัทยา	159.4 (1.0)	155.1 (0.8)	165.9 (1.4)	168.4 (1.0)
รวม	16,588.8 (100)	19,392.5 (100)	12,174.8 (100)	17,025.6 (100)

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บคือสัดส่วนต่อรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด

ที่มา : กองการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 6 รายจ่ายรวมของรัฐบาลท้องถิ่นไทยปี 2531-2534

หน่วย : ล้านบาท

	2531	2532	2533	2534
เทศบาล	4,228.4 (29.3)	4,961.8 (30.5)	5,511.0 (45.3)	7,432.8 (47.6)
สุขาภิบาล	1,421.6 (9.8)	1,610.1 (9.9)	1,904.2 (15.6)	2,469.1 (15.8)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	3,111.4 (21.7)	3,807.6 (23.4)	4,612.5 (37.9)	5,563.0 (35.6)
กรุงเทพมหานคร	5,516.4 (38.2)	5,749.4 (35.3)	N.A. (-)	N.A. (-)
พัทยา	144.6 (1.0)	139.6 (0.9)	150.3 (1.2)	151.5 (1.0)
รวม	14,422.4 (100)	16,268.5 (100)	12,187 (100)	15,616.3 (100)

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บคือสัดส่วนต่อรายจ่ายท้องถิ่นทั้งหมด

ที่มา : กองการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

จะต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน เพราะฉะนั้นในการจะใช้จ่ายเพื่อท้องถิ่นนั้นจะถูกควบคุมจากส่วนกลางนับแต่การทำงานประมาณจนกระทั่งถึงประเภทของการใช้จ่ายและหารายได้ของท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบส่วนประกอบของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นต่างๆ แล้ว จะเห็นได้จากตารางที่ 7 และ 8 ถึงความสำคัญของแหล่งรายได้ต่างๆ ของเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในแง่ของจำนวนเงินรายได้รวมทั้งหมดที่จัดเก็บได้นั้นเทศบาลสามารถทำการหารายได้จากแหล่งต่างๆ มากที่สุด ในขณะที่สุขาภิบาลสามารถหารายได้เพื่อการใช้จ่ายของตนได้น้อยที่สุด ในแง่ความสำคัญของแหล่งรายได้ต่าง ๆ นั้นกลับพบว่าเทศบาลที่มีความสามารถหารายได้มากที่สุด มีการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลางมากที่สุดด้วย ความสำคัญของแหล่งรายได้ต่างๆ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างกันของฐานรายได้แต่ละประเภทของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภท เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งเนื่องจากโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลที่กำหนดให้ทุกๆ ประเภทของรัฐบาลท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ที่เหมือนกันทั้งหมดนั่นเอง โดยไม่ได้มีการคำนึงถึงความเหมาะสมของฐานรายได้ในแต่ละรัฐบาลท้องถิ่น ตัวอย่างในเรื่องนี้ที่เห็นได้ชัดเจนในกรณีของภาษีโรงเรือนและที่ดินที่เป็นภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีข้อโหว่ในการยกเว้นและลดภาษีแก่ผู้ต้องเสียภาษี ทำให้รายได้จากแหล่งนี้มีระดับต่ำแล้วนั้นก็ตาม ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นคือ เทศบาลและสุขาภิบาลจะมีความสามารถที่จัดเก็บภาษีประเภทนี้ได้มากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในประเด็นนี้เป็นสาเหตุจากฐานของภาษีโรงเรือนและที่ดินเองที่จัดเก็บจากรายได้ค่าเช่าของโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งจะมีการให้เช่ามากและเป็นมูลค่าที่มากในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลที่เป็นเขตเมืองมากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่พื้นที่ในการดูแลบริหารจะเป็นสภาพชนบทและเป็นพื้นที่ทำการเกษตร

สำหรับแหล่งรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ ก็ยังคงเห็นแบบแผนของความสำคัญของแหล่งรายได้จากภาษีที่แตกต่าง โดยเฉพาะกรณีของภาษีการค้า ซึ่งฐานรายได้ภาษีนี้นี้จะมีมากในเขตเมืองอันได้แก่เทศบาลและสุขาภิบาล ดังนั้นสัดส่วนของรายได้จากภาษีการค้านี้จะมีมากขึ้น ในเขตท้องถิ่นที่มีสภาพความเป็นเมืองมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสัดส่วนของการภาษีจากสุราและเครื่องดื่มมากที่สุดถึงร้อยละ 22 ของรายได้ทั้งหมด และความสำคัญของรายได้ภาษีนี้นักกลับลดลงเมื่อมีความเป็นเมืองมากขึ้น อย่างในกรณีของเทศบาล

ตารางที่ 7 รายได้ประเภทต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น ปี 2534

หน่วย : ล้านบาท

	เทศบาล	สุขาภิบาล	องค์การบริหารส่วน จังหวัด
	(N=133)	(N=835)	(N=72)
I: รายได้สุทธิ	4,712.0	1,814.0	3,784.7
1.1 ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	677.3	342.0	568.0
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	536.5	269.8	149.1
- ภาษีบำรุงท้องที่	59.5	40.7	399.9
- ภาษีป้าย	59.0	15.9	14.3
- อากรฆ่าสัตว์	22.3	15.6	4.8
1.2 ภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้	2,719.9	819.6	2,524.8
- ภาษีการค้า	2,513.5	485.4	642.5
- ภาษีสุราและเครื่องดื่ม	134.4	218.9	1,226.9
- ภาษีสรรพสามิต	72.0	155.3	655.4
1.3 ภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ทั้งหมด	1,314.8	652.4	655.8
II รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	3,718.4	1,044.8	1,819.3
2.1 ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ	276.8	131.1	177.6
2.2 รายได้จากทรัพย์สิน	554.2	175.9	315.2
2.3 รายได้จากสาธารณูปโภค	68.5	7.8	0.8
2.4 อื่น ๆ	99.8	35.5	-
2.5 เงินอุดหนุน	2,154.6	457.8	948.4
- เงินอุดหนุนทั่วไป	303.7	-	-
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	1,850.9	457.8	948.4
2.6 เงินสะสม	528.9	189.6	355.9
2.7 เงินกู้	35.6	36.6	36.0
2.8 อื่น ๆ	-	10.5	45.4
รวมรายได้ทั้งหมด	8,430.4	2,858.8	5,568.0

ที่มา : กองการคลังส่วนท้องถิ่น, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 8 สัดส่วนรายได้ประเภทต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น ปี 2534

หน่วย : เปอร์เซนต์

	เทศบาล (N=133)	สุขาภิบาล (N=835)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (N=72)
I. รายได้สุทธิ	55.9	63.5	67.3
1.1 ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	8.0	12.0	10.2
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	6.3	9.4	2.7
- ภาษีบำรุงท้องที่	0.7	1.4	7.1
- ภาษีป้าย	0.7	0.6	0.3
- อากรฆ่าสัตว์	0.3	0.6	0.1
1.2 ภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้	32.3	28.7	45.3
- ภาษีการค้า	29.8	16.9	11.5
- ภาษีสุราและเครื่องดื่ม	1.6	7.7	22.0
- ภาษีสรรพสามิต	0.9	4.1	11.8
1.3 ภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ทั้งหมด	15.6	22.8	11.8
II รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	44.1	36.5	32.7
2.1 ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ	3.3	4.6	2.1
2.2 รายได้จากทรัพย์สิน	6.6	6.2	5.7
2.3 รายได้จากสาธารณูปโภค	0.8	0.3	0.01
2.4 อื่น ๆ	1.2	1.2	-
2.5 เงินอุดหนุน	25.6	16.0	17.0
- เงินอุดหนุนทั่วไป	3.6	-	-
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	21.9	16.0	17.0
2.6 เงินสะสม	6.3	6.6	6.4
2.7 เงินกู้	0.3	1.3	0.7
2.8 อื่น ๆ	-	0.3	0.8
รวมรายได้ทั้งหมด	100	100	100

ที่มา : กองการคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

แหล่งรายได้จากภาษีที่สำคัญอีกประเภทหนึ่งคือ ภาษีที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ทั้งหมดที่ประกอบด้วยภาษียานยนต์และล้อเลื่อนเป็นสำคัญ แหล่งรายได้ภาษีนี้ไม่น่าแปลกใจที่พบว่ามีสัดส่วนสูงในท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองมากขึ้น นอกจากรายได้ที่เป็นภาษีแล้วนั้นรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีก็มีบทบาทสำคัญกับรัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางที่ให้แก่วัฒนธนากรรมท้องถิ่น ซึ่งจะพบว่าเทศบาลเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากประเภทของเงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับมีมากกว่าสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ยังเป็นสาเหตุจากข้อบังคับวิธีการขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเองที่ทำให้เทศบาลสามารถได้เงินอุดหนุนประเภทต่างๆ เป็นจำนวนที่มากกว่าสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือในขณะที่เทศบาลเป็นรัฐบาลท้องถิ่นประเภทเดียวจากสามประเภทที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป ที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ตามจำนวนประชากรของแต่ละท้องถิ่น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการช่วยเหลือเทศบาลในการบริหารงานทั่วไปเพราะเชื่อว่าเมื่อประชากรมีมากขึ้นย่อมมีความจำเป็นต้องมีการใช้พนักงาน เจ้าหน้าที่ของเทศบาลในการให้บริการด้านต่างๆ มากขึ้น จึงจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือเรื่องนี้แก่เทศบาล แต่ในขณะเดียวกันเทศบาลเองนั้นยังมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มีการจัดสรรที่แตกต่างกันไปตามประเภทของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากกว่าสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ด้อยโอกาสในเขตเมือง เงินอุดหนุนปรับปรุงกิจการประปา เป็นต้น ทำให้เทศบาลมีช่องทางที่จะหารายได้จากเงินอุดหนุนมากกว่ารัฐบาลท้องถิ่นอื่น ทั้งด้านประเภทและจำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับ

โครงสร้างของรายได้ดังกล่าวทำให้เป็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งว่าโครงสร้างรายได้ที่มีเหมือนกัน ที่ทำให้มีความแตกต่างกันในค่าสำคัญของรายได้แต่ละประเภทในรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ในระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นประเภทเดียวกัน จะมีความแตกต่างกันในค่าสำคัญของรายได้ประเภทนั้นด้วยหรือไม่ เป็นไปได้ที่ระดับรายได้ที่สูงกว่าในเทศบาลนั้น ทุกๆ เทศบาลจะมีระดับรายได้ที่สูงกว่าสุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เหมือนกันทุกเทศบาลหรือไม่ เพราะอาจจะมีเพียงบางเทศบาลเท่านั้นที่มีรายได้สูง จึงทำให้ผลรวมของรายได้ต่างๆ โดยรวมแล้วมีค่ามากกว่าสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ค่าตอบของคำถามนี้จะพิจารณาได้จาก Coefficient of Variation ของรายได้แต่ละประเภทในแต่ละระดับของรัฐบาลท้องถิ่น ผลที่ได้จากการศึกษาพบว่าจะมีความแตกต่างของความสามารถในการหารายได้จากแหล่งรายได้ต่างๆ ของ

รัฐบาลท้องถิ่นระดับเดียวกันมาก ทั้งนี้จะเห็นได้จากค่าเฉลี่ย (Mean) ของรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีค่าสูงกว่าเทศบาลและสุขาภิบาล โดยเฉพาะในรายได้ประเภทภาษีนั้น แต่เมื่อพิจารณาจากภาพรวมแล้ว เทศบาลจะมีความแตกต่างของความสามารถในการหารายได้จากแหล่งรายได้ต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่นระดับเดียวกันมาก โดยในรายได้ประเภทภาษีนั้น เทศบาลจะมีความแตกต่างมากที่สุดซึ่งพิจารณาได้จากค่า Coefficient of Variation ตารางที่ 9 และเทศบาลแต่ละภาคของประเทศภาคเหนือและภาคใต้มีความสามารถในการเก็บภาษีที่แตกต่างกันมากที่สุด ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวนี้สามารถอธิบายได้จากฐานรายได้ที่ต่างกันเป็นสาเหตุสำคัญของความแตกต่างดังกล่าว ขณะเดียวกันตารางที่ 10 แสดงให้เห็นว่าสำหรับสุขาภิบาลค่า Coefficient of Variation ที่น้อยที่สุดในทุกๆ ภาคเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งแสดงให้เห็นถึงความใกล้เคียงกันของฐานรายได้ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่แสดงในตารางที่ 11 แต่สำหรับรายได้จากเงินอุดหนุนนั้นก็ยังคงพบแบบแผนของความแตกต่างที่คล้ายคลึงกับรายได้จากภาษี คือเทศบาลในแต่ละภาคนั้นจะมีค่า Coefficient of Variation ของเงินอุดหนุน ที่สูงกว่าไม่ว่าจะเป็นสุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโดยเฉพาะกรณีของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ทั้งเทศบาลสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้รับเงินอุดหนุนนี้จากรัฐบาลกลาง แต่ความแตกต่างจะมีมากกว่าสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเทศบาลที่อยู่ในภาคเดียวกัน

เมื่อวิเคราะห์ถึงรายละเอียดของภาษีที่จะมีผลทำให้ Coefficient of Variation มีค่ามากในแต่ละรัฐบาลท้องถิ่นที่จะพบจากตารางที่ 12 และ 13 นั่นคือภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บและจัดสรรให้ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างในการหารายได้จากภาษี โดยเฉพาะในกรณีของเทศบาล

โครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

เมื่อหันกลับมาพิจารณาถึงแบบแผนของโครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นดังที่กล่าวแล้วว่าเทศบาลจะมีความสามารถใช้จ่ายได้มากเพราะสามารถหารายได้จากแหล่งต่างๆ มากที่สุด ลักษณะเช่นนี้จะพบได้ทั้งในสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ความสำคัญของการใช้จ่าย

ตารางที่ 9 ค่าเฉลี่ยและ Coefficient of Variation ของรายได้จากภาษีและเงิน
อุดหนุนของเทศบาลรายภาคของประเทศ

หน่วย : ล้านบาท

	รายได้จากภาษี	เงินอุดหนุนทั่วไป	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
ภาคกลาง (Mean)	25.6	1.9	13.7
(C.V.) (%)	75.4	121.2	74.5
ภาคตะวันออก (Mean)	25.2	1.4	9.7
(C.V.) (%)	70.6	64.2	48.9
ภาคเหนือ (Mean)	37.9	2.3	13.2
(C.V.) (%)	112.9	90.2	62.9
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Mean)	24.7	2.98	15.3
(C.V.) (%)	76.1	98.8	105.2
ภาคใต้ (Mean)	47.8	2.7	15.8
(C.V.) (%)	98.7	74.1	71.5

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของ กองการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง

ตารางที่ 10 ค่าเฉลี่ยและ Coefficient of Variation ของรายได้จากภาษีและ
เงินอุดหนุนของสมาชิกสภา 835 แห่ง

หน่วย : ล้านบาท

	รายได้จากภาษี	เงินอุดหนุน
ภาคกลาง (Mean)	36.5	6.6
(C.V.) (%)	79.2	54.5
ภาคตะวันออก (Mean)	28.5	5.7
(C.V.) (%)	104.9	82.5
ภาคเหนือ (Mean)	20.2	6.4
(C.V.) (%)	60.4	65.6
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Mean)	23.1	9.0
(C.V.) (%)	81.4	68.9
ภาคใต้ (Mean)	16.6	2.8
(C.V.) (%)	73.5	101.3

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของ กองการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง

ตารางที่ 11 ค่าเฉลี่ยและ Coefficient of Variation ของรายได้จากภาษีและ
เงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

หน่วย : ล้านบาท

	รายได้จากภาษี	เงินอุดหนุน
ภาคกลาง (Mean)	50.5	12.4
(C.V.) (%)	50.0	44.4
ภาคตะวันออก (Mean)	49.4	13.5
(C.V.) (%)	61.1	25.9
ภาคเหนือ (Mean)	44.6	12.9
(C.V.) (%)	50.0	41.9
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Mean)	68.5	11.9
(C.V.) (%)	44.9	62.2
ภาคใต้ (Mean)	45.7	15.5
(C.V.) (%)	60.8	53.5

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของ กองการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง

ตารางที่ 12 ค่าเฉลี่ยและ Coefficient of Variation ของภาษีประเภทต่าง ของเทศบาล

หน่วย : ล้านบาท

	ภาษีที่ท้องถิ่น จัดเก็บเอง	ภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บ และจัดสรรให้	ภาษีที่ส่วนกลาง จัดเก็บให้ทั้งหมด
ภาคกลาง (Mean)	3.5	10.5	10.1
(C.V.) (%)	130.3	94.2	74.6
ภาคตะวันออก (Mean)	4.0	12.8	10.9
(C.V.) (%)	87.3	112.9	25.8
ภาคเหนือ (Mean)	6.7	17.5	12.3
(C.V.) (%)	158.5	140.5	100.7
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Mean)	4.3	15.9	10.2
(C.V.) (%)	115.0	108.2	41.5
ภาคใต้ (Mean)	6.4	46.4	6.8
(C.V.) (%)	135.7	127.8	54.8

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของ กองการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง

ตารางที่ 13 ค่าเฉลี่ยและ Coefficient of Variation ของภาษีต่าง ๆ ขององค์กร
การบริหารส่วนจังหวัด

หน่วย : ล้านบาท

	ภาษีที่ท้องถิ่น จัดเก็บเอง	ภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บ และจัดสรรให้	ภาษีที่ส่วนกลาง จัดเก็บให้ทั้งหมด
ภาคกลาง (Mean)	10.6	27.3	11.4
(C.V.) (%)	97.2	51.3	49.1
ภาคตะวันออก (Mean)	10.8	28.5	12.6
(C.V.) (%)	62.0	59.6	82.5
ภาคเหนือ (Mean)	5.9	29.2	9.0
(C.V.) (%)	61.0	47.3	74.4
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Mean)	7.8	50.8	7.7
(C.V.) (%)	60.3	43.7	72.7
ภาคใต้ (Mean)	5.8	34.8	6.6
(C.V.) (%)	65.5	61.5	69.7

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของ กองการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง

ประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดแสดงในตารางที่ 14 และ 15 จะพบว่ารัฐบาลท้องถิ่นทั้งสามประเภทให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายของหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนท้องถิ่นในสัดส่วนที่มากที่สุด โดยเฉพาะในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่นอกจากจะมีสัดส่วนของการใช้จ่ายของหน่วยงานต่างๆ มากที่สุดแล้วยังมีการใช้จ่ายเพื่อเป็นการลงทุนมากที่สุดด้วยเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้รัฐบาลท้องถิ่นจะมีการใช้จ่ายที่แม้ว่าจะดูเหมือนมีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเองอย่างมาก แต่ในความเป็นจริงแล้วบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นก็ได้ถูกกำหนดและควบคุมอย่างเคร่งครัดจนในบางกรณีประชาชนในท้องถิ่นเองมีความเข้าใจผิดว่าหน้าที่บางอย่างควรจะเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น เพราะมีความใกล้ชิดกับตนมากกว่ารัฐบาลกลาง แต่รัฐบาลท้องถิ่นกลับไม่สามารถให้บริการได้ เพราะกฎหมายไม่ได้ระบุไว้ให้สามารถทำได้ เช่น การรักษาสุขภาพแวดล้อม เป็นต้น

จากที่กล่าวมาจึงจะเห็นได้ว่าเมื่อรายได้จะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดขนาดของรายจ่ายต่างๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น ดังนั้น จึงสามารถพบว่าโดยรวมแล้วค่า Coefficient of Variation ของระดับรายจ่ายในแต่ละรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละภาคจะสอดคล้องกับค่า Coefficient of Variation ของระดับรายจ่ายได้ที่ได้จากตารางที่ 16 ถึง 18 และเมื่อพิจารณาในรายละเอียดของประเภทการใช้จ่ายนั้น เทศบาลในแต่ละภาคจะมีค่า Coefficient of Variation ของการใช้จ่ายเพื่อเป็นการลงทุนสูงกว่ารัฐบาลท้องถิ่นระดับอื่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งค่า Coefficient of Variation ที่สูงนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นของการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละภาคที่มีความต้องการสินค้าหรือบริการสาธารณะที่มีความแตกต่างกัน ในกรณีของเทศบาลที่มีค่า Coefficient of Variation สูงมากนี้ยังสามารถอธิบายได้ว่าเป็นผลส่วนหนึ่งจากโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลเอง ซึ่งจะกล่าวไปแล้วมีความเป็นอิสระเสรี (Local Autonomy) มากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นการตัดสินใจใช้จ่ายของแต่ละเทศบาลเองก็จะพยายามที่จะทำให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นของตนมากที่สุดภายใต้กรอบข้อบังคับของรัฐบาลกลางที่ได้วางไว้ ที่ทำให้มีความแตกต่างกันในระดับของรายจ่ายมากที่สุดด้วยเช่นกัน

จากการวิเคราะห์ถึงโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนี้ จะสามารถสรุปได้ถึงปัญหาที่รัฐบาลประเภทต่างๆ จะประสบในการให้บริการสาธารณะ ปัญหาที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้จะสามารถที่จะส่งย้อนถึงสาเหตุได้จากลักษณะความแตกต่างในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ

ตารางที่ 14 รายจ่ายประเภทต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น ปี 2534

หน่วย : ล้านบาท

	เทศบาล (N=133)	สุขาภิบาล (N=835)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (N=72)
งบกลาง	299.0	103.2	171.6
รายจ่ายหน่วยงาน	4,796.8	1,682.1	3,666.7
- ประจำ	3,079.6	964.7	2,026.1
-ลงทุน	1,717.3	717.4	1,640.6
รายจ่ายพิเศษ	2,337.0	683.3	1,206.5
รายจ่ายเฉพาะการ	-	-	13.4
รวมรายจ่ายทั้งหมด	7,432.8	2,469.0	5,058.2

งบกลาง รวมรายจ่าย ชำระหนี้เงินกู้ รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย
และเงินช่วยเหลือเฉพาะการ

รายจ่ายหน่วยงาน รวมรายจ่ายที่ถัวจ่ายจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น

รายจ่ายพิเศษ รวมจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินสะสม และเงินกู้

ที่มา : กองการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 15 สัดส่วนรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น ปี 2534

หน่วย : ล้านบาท

	เทศบาล (N=133)	สุขาภิบาล (N=835)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (N=72)
งบกลาง	4.1	4.2	3.4
รายจ่ายหน่วยงาน	64.5	68.1	72.5
- ประจำ	41.4	39.1	40.1
- ลงทุน	23.1	29.0	32.4
รายจ่ายพิเศษ	31.4	27.7	23.9
รายจ่ายเฉพาะการ	-	-	0.2
รวมรายจ่ายทั้งหมด	100	100	100

งบกลาง รวมรายจ่าย ชำระหนี้เงินกู้ รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย
และเงินช่วยเหลือเฉพาะการ

รายจ่ายหน่วยงาน รวมรายจ่ายที่ถัวจ่ายจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น

รายจ่ายพิเศษ รวมจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินสะสม และเงินกู้

ที่มา : กองการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 16 ค่าเฉลี่ยและ Coefficient of Variation ของรายจ่ายต่าง ๆ ของเทศบาล

หน่วย : ล้านบาท

	ประจำ	ลงทุน	งบกลาง	พิเศษ	ทั้งหมด
ภาคกลาง (Mean)	18.8	9.0	1.7	18.6	48.2
(C.V.)	60.1	101.1	64.7	68.3	59.1
ภาคตะวันออก (Mean)	18.2	8.5	1.7	13.9	42.3
(C.V.)	75.3	109.4	135.3	87.1	80.4
ภาคเหนือ (Mean)	24.4	8.1	2.5	19.3	54.3
(C.V.)	81.2	108.6	92	91.7	81.0
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Mean)	20.3	14.3	2.6	16.7	53.8
(C.V.)	69.5	149.7	153.8	62.3	75.1
ภาคใต้ (Mean)	32.1	26.4	3.4	22.9	84.9
(C.V.)	91.9	141.3	129.5	62.4	94.6

งบกลาง รวมรายจ่าย ชำระหนี้เงินกู้ รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย
และเงินช่วยเหลือเฉพาะการ

รายจ่ายหน่วยงาน รวมรายจ่ายที่ถัวจ่ายจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น

รายจ่ายพิเศษ รวมจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินสะสม และเงินกู้

ที่มา : กองการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 17 ค่าเฉลี่ยและ Coefficient of Variation ของรายจ่ายจริงของ
 สภาภิบาล ประจำปี 2534

หน่วย : ล้านบาท

	ประจำ	ลงทุน	งบกลาง	พิเศษ	ทั้งหมด
ภาคกลาง (Mean)	15.8	15.4	2.2	11.1	44.5
(C.V.)	65.2	122.9	131.8	82.7	88.0
ภาคตะวันออก (Mean)	16.5	12.9	1.7	9.1	40.2
(C.V.)	81.8	113.2	121.6	90.1	95.3
ภาคเหนือ (Mean)	13.6	8.9	1.1	9.6	33.2
(C.V.)	70.4	77.5	81.8	70.8	70.5
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Mean)	12.7	6.1	1.2	9.8	29.8
(C.V.)	69.8	98.9	75.0	78.6	76.5
ภาคใต้ (Mean)	9.7	7.8	0.9	7.1	25.5
(C.V.)	57.3	84.6	66.7	64.8	61.8

งบกลาง รวมรายจ่าย ชำระหนี้เงินกู้ รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย
 และเงินช่วยเหลือเฉพาะการ

รายจ่ายหน่วยงาน รวมรายจ่ายที่ถัวจ่ายจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น

รายจ่ายพิเศษ รวมจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินสะสม และเงินกู้

ที่มา : กองการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 18 ค่าเฉลี่ยและ Coefficient of Variation ของรายจ่ายต่าง ๆ
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

หน่วย : ล้านบาท

	ประจำ	ลงทุน	งบกลาง	พิเศษ	ทั้งหมด
ภาคกลาง (Mean)	25.7	20.9	2.2	19.0	87.2
(C.V.) (%)	37.7	66.0	63.6	34.2	39.1
ภาคตะวันออก (Mean)	29.9	21.3	1.6	17.9	94.8
(C.V.) (%)	39.8	89.7	81.2	24.6	46.1
ภาคเหนือ (Mean)	23.8	20.2	1.6	17.2	77.9
(C.V.) (%)	38.7	37.6	56.3	58.7	42.4
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Mean)	38.2	27.7	2.9	11.3	30.5
(C.V.) (%)	48.2	61.4	58.6	68.1	158.9
ภาคใต้ (Mean)	23.3	22.8	1.5	19.5	84.9
(C.V.) (%)	51.2	98.2	66.7	50.8	53.7

งบกลาง รวมรายจ่าย ชำระหนี้เงินกู้ รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย
และเงินช่วยเหลือเฉพาะการ

รายจ่ายหน่วยงาน รวมรายจ่ายที่ถัวจ่ายจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น

รายจ่ายพิเศษ รวมจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินสะสม และเงินกู้

ที่มา : กองการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ของรัฐบาลท้องถิ่นเองที่ทำให้เห็นถึงความบิดเบือนของโครงสร้างทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น และในขณะเดียวกันยังเกิดจากความสัมพันธ์หรืออภันท์หนึ่งความพยายามควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่มีต่อรัฐบาลท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างมาทุกๆ ขั้นตอนของระบบการคลังท้องถิ่น จนกระทั่งทำให้การทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นเกิดปัญหาขึ้นมาได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากสาเหตุต่างๆ โดยส่วนใหญ่ที่เห็นได้ชัดเจนนที่สุดจะอยู่ที่ความสามารถของการหารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเอง ซึ่งปัญหาที่สำคัญเหล่านี้จะมีความคล้ายคลึงกันในระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นทุกประเภท และพอที่จะสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาจากข้อจำกัดของฐานภาษีและอัตราภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บ รัฐบาลกลางได้ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงแหล่งรายได้จากภาษีแต่ละชนิดที่ถูกระบุให้เป็นแหล่งรายได้นั้นไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงมาเลยตลอดกว่า 40 ปีนับแต่มีการจัดตั้งการปกครองในระดับท้องถิ่นของไทย และยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลกลางยังได้ระบุถึงอัตราของการจัดเก็บภาษีแต่ละชนิดอย่างชัดเจนด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น นอกจากในบางกรณีที่มีบางประเภทจะไม่ได้มีความเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ดังเห็นได้จากรายได้จากภาษีอยู่ในระดับต่ำแล้ว ยังอาจทำให้มีต้นทุนในการจัดเก็บมากกว่าที่ควรจะเป็น และทำให้ไม่มีความยืดหยุ่นในการบริหารงานการจัดเก็บภาษี และในบางครั้งแม้ว่าภาษีบางประเภทจะมีความเหมาะสมกว่าทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติที่จะถูกควบคุมดูแลโดยรัฐบาลท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาลกลางเพราะมีความใกล้ชิดและรู้สภาพปัญหาของการจัดเก็บดีกว่า แต่การควบคุมอย่างรัดกุมและเข้มงวดทำให้รัฐบาลไม่สามารถหาประโยชน์จากภาษีนั้นได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ที่มีศักยภาพของการเป็นแหล่งรายได้ที่ดีของรัฐบาลท้องถิ่น จึงทำให้รายได้ภาษีนี้อยู่ในระดับต่ำในทุก ๆ ประเภทของรัฐบาลท้องถิ่นจากการที่รัฐบาลกลางมีการควบคุมแหล่งรายได้จากภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นเช่นนี้สามารถอธิบายได้ด้วยเหตุผลเดียวคือ เพื่อความสะดวกของรัฐบาลกลางเองในการควบคุมดูแลการจัดทำงบประมาณและตรวจสอบการหารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น และในบางครั้งถึงแม้จะมีการแก้ไขกฎหมายหรือพระราชบัญญัติรายได้ของท้องถิ่นเพื่อให้มีความสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น กรณีของภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งแม้ว่าจะทำให้ฐานของภาษีในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นเองจะมีเพิ่มมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงก็ตาม แต่เนื่องจากภาษีมูลค่าเพิ่มนำมาใช้แทนภาษีการค้าเดิม จะต้องได้รับจากจัดสรรจากส่วนกลางก่อน และวิธีการจัดสรรยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ไปจากเดิม ยังคงอาศัยสัดส่วน

ของภาษีการค้าที่จัดเก็บได้ในปี พ.ศ. 2503 เป็นเกณฑ์ในการจัดสรร จึงทำให้การจัดสรรยังคงไม่สอดคล้องกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงของแต่ละท้องถิ่น

2. มีการรั่วไหลของการจัดเก็บภาษีอยู่มาก โดยเฉพาะภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะของโครงสร้างภาษีทั้งสองชนิดนี้เองที่ยินยอมให้มีการยกเว้นของภาษีเป็นอันมาก ที่เป็นปัญหามากที่สุดคือการยกเว้นสำหรับเจ้าของโรงเรือนและที่ดินที่อยู่อาศัยบนที่ดินสำหรับโรงเรือนนั่นเอง ตลอดจนการยกเว้นภาษีให้กับอาคารและที่ดินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจเอง จึงทำให้ท้องถิ่นต้องสูญเสียรายได้ไปเป็นอันมากจากการยกเว้นดังกล่าว

3. การจัดสรรเงินอุดหนุนจากส่วนกลางก่อให้เกิดการบิดเบือนและความไม่เสมอภาคระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนในปัจจุบันที่พอแยกออกได้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น ทำให้ท้องถิ่นที่มีรายได้สูงอยู่แล้วยังมีความได้เปรียบที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนมากขึ้น กรณีของเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรตามจำนวนประชากรและการจัดสรรจะเป็นแบบเหมาจ่ายและไม่มีเงื่อนไขใดๆ ดังนั้นจะเห็นได้จากข้อมูลตัวเลขที่ได้แสดงให้เห็นแล้วว่าเทศบาลซึ่งจัดว่าเป็นรัฐบาลท้องถิ่นเดียวที่ได้รับเงินอุดหนุนนี้จะมีฐานะรายได้สูงขึ้นกว่ารัฐบาลท้องถิ่นอื่นและภายในระหว่างเทศบาลด้วยกัน ก็ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำของการให้เงินอุดหนุนชนิดนี้ของรัฐบาลกลางแก่เทศบาลในแต่ละภาคแล้วว่าเป็นอย่างไร และสำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นถึงแม้ว่าจะมีการจัดสรรแบบมีเงื่อนไขของการใช้เงินอุดหนุนแต่ในการจัดสรรให้แก่อำเภอท้องถิ่นยังคงเป็นแบบเหมาจ่ายซึ่งไม่บังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องออกเงินอุดหนุนทำให้ไม่มีการสร้างแรงจูงใจแก่อำเภอท้องถิ่นที่จะสร้างความสามารถในการหารายได้ของตนให้เพิ่มมากขึ้น เพราะเมื่อไรก็ตามที่มีความจำเป็นต้องการใช้เงินก็จะทำเรื่องเพื่อขอเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาลกลางแทนที่จะพยายามจัดเก็บรายได้ของตนมากขึ้นเพื่อนำมาใช้จ่าย ซึ่งการทำเช่นนี้ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องสูญเสียอำนาจในการตัดสินใจของตนเอง และขาดอำนาจของการพัฒนาท้องถิ่นด้วยความสามารถของตนเอง และที่น่าเป็นห่วงคือจะทำให้ขาดความรู้สึกของการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นเองที่จะตัดสินใจถึงความต้องการและการพัฒนาท้องถิ่นด้วยตัวเอง

4. พระราชบัญญัติรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทถึงแม้ว่าจะถูกระบุว่าสามารถทำการกู้เงินเพื่อนำมาใช้ในกิจการของตนได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติพบว่าถูกจำกัดเอาไว้จากรัฐบาลกลางไว้อย่างมาก โดยจากข้อมูลจะเห็นได้ว่าจำนวนการกู้เงินของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นเทศบาล

สุขภาพ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอยู่ระดับที่ต่ำมาก เนื่องจากในการขอกู้เงินแต่ละครั้งนั้น รัฐบาลท้องถิ่นที่จะทำการกู้จะต้องได้รับการอนุมัติยินยอมจากกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน เท่าที่ผ่านมารการขอกู้เงินของรัฐบาลท้องถิ่นก็จะถูกจำกัดให้ทำได้จากเฉพาะกองทุนพัฒนา ซึ่งก็ดำเนินงานโดยกรมการปกครองและจะไม่มีมการยินยอมให้มีการกู้จากสถาบันการเงินอื่น ๆ ได้

การที่มีข้อจำกัดดังกล่าวนี้จึงทำให้การวางแผนใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นต้องพลอยจำกัดไปด้วย บางโครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ ทว่า รัฐบาลท้องถิ่นหลายๆ แห่งมีศักยภาพสูงพอที่จะทำการกู้เงินเพื่อใช้ในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของท้องถิ่นตนเองได้

5. รัฐบาลท้องถิ่นเองไม่มีการพัฒนารัฐพาณิชย์ของท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะอย่างเป็นรูปเป็นร่าง และมีประสิทธิภาพจึงทำให้การหารายได้จากค่าธรรมเนียม และค่าบริการสาธารณะูปโภคที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นเองไม่สามารถพัฒนาให้ดีขึ้นได้ให้สอดคล้องตามหลักการของ user charges ที่ผู้ได้ประโยชน์จากบริการนั้นๆ จะต้องเป็นรับภาระในการเสียค่าใช้จ่ายของการให้บริการนั้นๆ ด้วย เพราะจากระบบการเก็บค่าธรรมเนียมของรัฐบาลท้องถิ่น ปัจจุบันยังไม่มากพอที่จะมาใช้สนับสนุนการให้บริการสาธารณะูปโภคของตนเองได้ ยังต้องอาศัยเงินรายได้จากแหล่งอื่น ๆ ของตนเองหรือจากการอุดหนุนของรัฐบาลด้วย ที่สำคัญหากไม่มีการพัฒนารัฐพาณิชย์มารองรับการให้บริการสาธารณะเช่น น้ำประปา การเก็บขยะ ไฟฟ้า ฯลฯ ให้ดีแล้ว เมื่อการพัฒนาของท้องถิ่นมีมากขึ้น จะทำให้เกิดปัญหาของการให้บริการได้หากยังคงปล่อยให้การบริการเหล่านี้เป็นของหน่วยงานของรัฐบาลกลางหรือรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถนำไปมีบทบาทในการตัดสินใจร่วมในการให้บริการได้

การปรับปรุงโครงสร้างการคลังท้องถิ่น

จากข้อสรุปของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างการคลังท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่ได้มีการกล่าวขานกันมานานแล้ว ทั้งจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและจากนักวิชาการ และได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ดีขึ้น ดังจะเห็นจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหลายฉบับได้ระบุเอาไว้ถึงแนวทางในการแก้ไข แต่การปฏิบัติจริงในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ว่าแทบจะไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการคลังท้องถิ่นแต่อย่างใด ข้อเสนอเหล่านี้พอที่จะสรุปได้คือ

1. การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี และอำนาจในการจัดเก็บภาษีแก่รัฐบาลท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐบาลกลางได้ควบคุมประเภทของภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ควรจะมีการปรับปรุงยกเว้นข้อยกเว้นหรือการลดภาษีที่มีอยู่ให้ลดน้อยลง เฉพาะอย่างยิ่งการยกเว้น ให้แก่เจ้าของโรงเรือนหรือที่ดินที่อยู่อาศัยบนทรัพย์สินนั่นเอง และโรงเรือนหรือที่ดินที่เป็นของรัฐ วิสาหกิจต่าง ๆ ควรเลิกการยกเว้นด้วยเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ควรจะมีการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บและประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน และ ภาษีบำรุงท้องที่นี้ให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป กรณีของภาษี โรงเรือนและที่ดินที่ฐานของภาษีคือค่าเช่าที่เกิดจากการให้เช่าของทรัพย์สินทั้งเพื่อการอยู่อาศัยและ ประกอบธุรกิจต่างๆ ในบางกรณีการเช่าที่เกิดขึ้นไม่สามารถที่จะคิดเป็นค่าเช่าได้ง่ายๆ เช่นกรณี การเช่าใช้สนามกอล์ฟเป็นหรือไม่สามารถหาค่าเช่าได้ เพราะเจ้าของทรัพย์สินประกอบกิจการเอง ควร จะมีการปรับปรุงเพื่อให้ฐานภาษีครอบคลุมถึงแหล่งรายได้เหล่านี้ ซึ่งในประเด็นนี้เป็นเรื่องน่ายินดีที่ กระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศของกระทรวง ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ทำให้สามารถเทียบ เคียงค่าเช่าที่ควรจะเป็นของทรัพย์สินอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน และประโยชน์สาธารณะที่ได้รับ จากรัฐบาลท้องถิ่น จึงนับได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการพัฒนาปรับปรุงการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและ ที่ดิน เพราะเป็นการเริ่มให้มีการรวมมูลค่าผลประโยชน์สาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นๆ ได้รับเป็น ส่วนหนึ่งของการคิดภาษี และยังเป็นการรวมเอาค่าเช่าที่เกิดจากการดำเนินการของเจ้าของที่ดินหรือ ทรัพย์สินเองมาเป็นส่วนหนึ่งของฐานภาษีด้วย

สำหรับภาษีประเภทอื่นที่น่าจะกล่าวถึงคือการปรับปรุงภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ ที่สำคัญที่สุดได้แก่ภาษีการค้าที่ปัจจุบันถูกแทนที่ด้วยภาษีมูลค่าเพิ่ม แม้ว่าจากการทดแทนภาษีการค้า เดิมโดยภาษีมูลค่าเพิ่มทำให้ฐานของภาษีโดยรวมของประเทศจะเพิ่มสูงขึ้น เพราะแทนที่จะอยู่ที่การซื้อขายสินค้าในขั้นตอนของการผลิตและขายส่งเท่านั้น แต่จะขยายฐานถึงผู้บริโภคด้วยเช่นกัน แต่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลท้องถิ่นเองที่รัฐบาลกลางจะจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มให้ในอัตราร้อยละ 10 เพื่อนำมาจัดสรรแก่รัฐบาลท้องถิ่นและกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ภายหลังจากการหักค่าใช้จ่ายในการ จัดเก็บของรัฐบาลกลางแล้ว สัดส่วนของการจัดสรรจะให้แก่กรุงเทพมหานครร้อยละ 60 ของรายได้ ที่จะจัดสรรทั้งหมด และอีกร้อยละ 40 จึงนำมาจัดสรรระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ จัดสรรรายได้ภาษีการค้าปี 2505 ซึ่งในการจัดสรรนั้นยังคงอาศัยหลักเกณฑ์สัดส่วนของภาษีการค้า

ที่เก็บได้ในปี พ.ศ. 2503 เป็นเกณฑ์ในการจัดสรร จะเห็นได้ว่าน่าจะมีการแก้ไขหลักเกณฑ์จัดสรรดังกล่าวได้แล้ว เพราะโครงสร้างการผลิตและธุรกิจต่างๆ ของแต่ละท้องถิ่นได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก แต่เกณฑ์การจัดสรรแม้ว่าจะเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงจากอัตราเท่าไรนัก ก็จะทำให้เกิดความบิดเบือนของรายได้ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับกรุงเทพมหานคร และระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นด้วยกันเอง ดังจะเห็นได้จากตารางที่แสดงข้อมูลภาษีการค้าที่จัดเก็บได้ในปี 2534 กับการจัดสรรที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับจริง

นอกเหนือการแก้ไขในภาษีที่มีความสำคัญ ๆ ที่กล่าวแล้วในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา ยังได้มีการแก้ไขที่เกิดขึ้นโดยสาระแล้ว ส่วนใหญ่เป็นการทำเพื่อให้สอดคล้องกับการนำเอาภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้าเท่านั้น มาตรการที่แก้ไขคือ เทศบาลและสุขาภิบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ดังต่อไปนี้ ได้ทุกประเภทหรือเพียงบางประเภทคือ 1. ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรที่สถานประกอบการอยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล 2. ค่าธรรมเนียมขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา 3. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ยังไม่เคยมีการแก้ไขภาษีที่จะมีผลต่อโครงสร้างภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. ข้อเสนอของการปรับปรุงรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือการจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่งวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนในปัจจุบันโดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ไม่ได้ช่วยสร้างให้เกิดแรงจูงใจในการเร่งรัดหารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่อย่างใด ในปีงบประมาณ 2536 นี้ กระทรวงมหาดไทยได้เสนอความคิดที่จะปรับปรุงการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สำหรับเทศบาลที่หลักเกณฑ์การจัดสรรขึ้นอยู่กับจำนวนรายได้ของเทศบาลเองก่อนรวมเงินอุดหนุน ทั้งนี้จะได้จัดให้มีเงินอุดหนุนเพิ่มเติมแก่เทศบาลหลักเกณฑ์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจะขึ้นอยู่กับระดับรายได้ของเทศบาลเอง รวมกับจำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเดิมที่จัดสรรตามส่วนกลับของรายได้ที่หาได้ของเทศบาลว่ามีสัดส่วนเพิ่มขึ้นในอัตราเท่าไรก็จะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้⁶

⁶Methi Krongkaew, "Local Public Finance in Thailand," Paper presented at the Conference on Intergovernmental Fiscal Relations and Economic Development, at the National University of Singapore, 11-12 May 1992.

สัดส่วนของรายได้ที่เพิ่มขึ้น	จำนวนเงินอุดหนุนเพิ่มเติม
10-15 เปอร์เซ็นต์	250,000 บาท
15-20 เปอร์เซ็นต์	300,000 บาท
20-25 เปอร์เซ็นต์	400,000 บาท
25-30 เปอร์เซ็นต์	550,000 บาท
มากกว่า 30 เปอร์เซ็นต์	750,000 บาท

จุดมุ่งหมายของการจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมดังกล่าวนี้ เพื่อเป็นการสร้างจูงใจแก่เทศบาลในการจัดเก็บรายได้ประเภทต่างๆ ของตนให้เพิ่มมากขึ้น และในขณะเดียวกันเป็นการช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่เทศบาลที่ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในระดับที่ต่ำ แต่เมื่อพิจารณาถึงการให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปัจจุบันที่แสดงไว้ในตารางที่ 19 นั้นเป็นการจัดสรรที่ยังทำให้มีความเหลื่อมล้ำในรายได้ระหว่างเทศบาลที่มีรายได้สูงอยู่แล้วให้มีรายได้มากยิ่งขึ้น ขณะที่เทศบาลที่มีระดับรายได้ต่ำก็จะได้รับการจัดสรรที่ต่ำไปด้วย และหากมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมนี้จริงตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ก็ยิ่งจะทำให้ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างเทศบาลยิ่งจะมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น

นอกจากข้อเสนอที่ได้รับการแก้ไขไปบ้างแล้วที่ได้กล่าวข้างต้น ยังได้มีข้อเสนอปรับปรุงโครงสร้างการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นอีกหลายประการแต่ยังคงไม่ได้รับการสนองตอบจากรัฐบาลกลางที่มีหน้าที่ดูแลกับการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นอย่างจริงจัง เช่น การปรับปรุงการคิดค่าบริการจากการใช้สาธารณูปโภคของรัฐบาลท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ การอนุญาตให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกู้เงินหรือขายพันธบัตรของตนเองแก่สถาบันการเงินและประชาชนทั่วไป หรือแม้การแก้ไขที่สำคัญด้านรายจ่ายคือการเพิ่มบทบาทในการให้บริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้นและสอดคล้องสภาพท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้เป็นหน้าที่หลักที่ควรเปิดโอกาสให้รัฐบาลท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบเพื่อเป็นการสร้างสำนึกและความเข้าใจของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

ตารางที่ 19 เปรียบเทียบการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่เทศบาล
ตามระดับรายได้ของเทศบาล ปี 2534

หน่วย : ล้านบาท

ชั้นรายได้ของเทศบาล (ไม่รวมเงินอุดหนุน)	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	ค่าเฉลี่ยเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ที่เทศบาลได้รับจัดสรร
น้อยกว่า 10 ล้านบาท	6	6.9 ล้านบาท
11 - 20 ล้านบาท	35	8.2 ล้านบาท
21 - 30 ล้านบาท	33	10.6 ล้านบาท
31 - 40 ล้านบาท	14	18.1 ล้านบาท
มากกว่า 40 ล้านบาท	17	21.4 ล้านบาท

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของ กองการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นแนวทางปรับปรุงโครงสร้างการคลังที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลท้องถิ่นโดยตรง ในขณะเดียวกันยังมีการแก้ไขกฎระเบียบวิธีการคลังของรัฐบาลกลางที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลโดยอ้อมเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่นนโยบายการกระจายอุดสาหกรรมสู่ชนบท โดยใช้เครื่องมือทางภาษีและการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการหันมาให้ความสนใจในการตั้งดำเนินกิจการในพื้นที่ของรัฐบาลท้องถิ่น แต่นโยบายของรัฐบาลกลางที่ปรากฏในระยะ 2 ปีที่ผ่านมาและมีผลต่อการพัฒนาบทบาทด้านการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นมากกว่านโยบายอื่น คืองบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนาชนบท ซึ่งได้บรรจุเอาไว้ในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) โดยจุดมุ่งหมายของการจัดสร้างงบประมาณนี้คือเพื่อเป็นการจัดความยากจน สนับสนุนการกระจายรายได้และให้ผลของการพัฒนาได้ตกสู่กลุ่มเป้าหมายที่ด้อยโอกาสให้ทั่วถึงยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน สร้างความสามารถคนในชนบทและขยายโอกาสการผลิตและการจ้างงาน⁷ และส่วนหนึ่งของงบประมาณที่จัดตั้งไว้คืองบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด โดยปีงบประมาณ 2535 ตั้งไว้ 6,000 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2536 ตั้งไว้ 7,000 ล้านบาท แต่การตัดสินใจใช้เงินดังกล่าว ถึงแม้ว่าให้ท้องถิ่นสามารถทำโครงการเสนอของบประมาณขึ้นมาตามลำดับขั้นการปกครอง แต่การตัดสินใจแบ่งสรรเงินนั้นยังคงถูกรวมศูนย์ไว้กับเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางที่จะตัดสินใจว่าจะจัดสรรเงินนี้ให้กับท้องถิ่นใด⁸

⁷ สำนักงบประมาณ, "งบประมาณโดยสังเขป ปี 2535" หน้า 81

⁸ การจัดสรรเงินงบประมาณพัฒนาจังหวัดนี้ หลักเกณฑ์โดยกว้างๆ คือ จัดสรรให้สำหรับทุกจังหวัด โดยผู้ราชการจังหวัดเป็นผู้ตัดสินใจใช้จ่ายตามการเสนอขอของแต่ละท้องถิ่น แต่การใช้จ่ายนั้นจะจำกัดในเรื่องของการพัฒนาแหล่งน้ำ การรักษาสุขภาพแวดล้อมและพัฒนาอาชีพของประชาชน

สรุป

จากบทวิเคราะห์ที่ผ่านมาทั้งหมด ประเด็นสำคัญของงานศึกษาขึ้นอยู่กับความพยายามที่จะศึกษาถึงวิธีสร้างความเข้มแข็งทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น ให้มีอิสระและพึ่งพาตัวเองได้ จะพบว่าแม้ว่ารัฐบาลกลางจะมีนโยบายเช่นนั้น ไม่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลกลางเองก็ตาม ที่จะพยายามกระจายอำนาจการคลังออกไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น แต่จะความเป็นจริงยังไม่เห็นการปฏิบัติที่สามารถจะระบุออกมาว่าเป็นความพยายามที่เสริมสร้างหรือสนองตอบนโยบายดังกล่าว หรือแม้แต่แผนนโยบายการคลังของรัฐบาลกลางเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ที่พยายามเข้าไปช่วยเหลือให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ จากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางแทนที่จะเป็นการกระตุ้นหรือส่งเสริมความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นให้รู้สึกสำนึกถึงความรับผิดชอบของตนในการดูแลให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง กลับกลายเป็นนโยบายการใช้จ่ายที่ลดบทบาทและการตัดสินใจความต้องการของท้องถิ่นเอง

ในประเด็นของหนทางการแก้ไขปรับปรุงระบบการคลังท้องถิ่นของไทยให้มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการให้บริการสาธารณะและในด้านการเป็นแหล่งรายได้ในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ยังไม่เคยมีการปรับปรุงที่เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว การปรับปรุงที่ทำอยู่มักจะเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติในการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น ปัญหาใหญ่ของเรื่องนี้หากสืบสาวไปแล้วจะพบว่าอยู่ที่โครงสร้างของการบริหารการปกครองและการคลังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ทุกๆ อย่างจะถูกรวมศูนย์ไว้ในส่วนกลางโดยการบริหารงานต่างๆ จะผ่านสายการบริหารตามลำดับชั้นลงมาสู่ระดับท้องถิ่น ถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจออกมาสู่รัฐบาลท้องถิ่นเช่น เทศบาล แต่ก็ยังคงมีการกำหนดขอบเขตที่แน่นอนทั้งด้านรายได้และรายจ่ายให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลกลาง ซึ่งในที่สุดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต่อรัฐบาลท้องถิ่นคือการขาดความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของตนเอง และต้องหันมาพึ่งการช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ ของรัฐบาลกลาง ถ้าหากว่ารัฐบาลกลางยังมีความต้องการที่จะให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถพึ่งตัวเองและมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง ทางออกที่เป็นไปได้คือการแก้ไขทั้งโครงสร้างการคลังและ/หรือการปกครอง แต่ถ้าหากต้องการคงไว้ซึ่งแบบการบริหารควบคุมงานของรัฐบาลท้องถิ่น ให้เป็นอยู่เหมือนในปัจจุบันแต่ปล่อยให้มีความอิสระทางการคลังนั้นก็ยิ่งอาจทำได้ แต่ทั้งนี้รัฐบาลกลางอาจต้อง

หันกลับมาพิจารณาถึงวิธีการควบคุมดูแลรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นอยู่ว่าจะมีความพร้อมเพียงพอที่จะกำกับดูแลรัฐบาลท้องถิ่นมากน้อยเพียงไรเพราะจะมีความซับซ้อนมากขึ้น และแบบแผนของการควบคุมก็จะเปลี่ยนไป

ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้รัฐบาลกลางมีการริเริ่มที่จะให้มีการกระจายอำนาจการคลังแก่รัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจากไม่ทราบแน่ชัดถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่อาจจะเกิดขึ้น หากมีการกระจายอำนาจการคลังตามข้อเสนอที่มีอยู่มากมายทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐและจากนักวิชาการทั้งหลาย ต้นทุนและผลประโยชน์ที่พอจะสรุปให้เห็นได้อย่างคร่าวๆ ในที่นี้คือด้านต้นทุนสิ่งแรกที่รัฐบาลกลางต้องประสบคือการสูญเสียอำนาจในการควบคุมการคลังท้องถิ่นไม่ว่าการกระจายอำนาจการคลังจะมีอยู่ในระดับมากหรือน้อยเพียงไร การสูญเสียอำนาจย่อมเกิดขึ้นเสมอ แต่ด้านผลประโยชน์โดยรวมแล้วจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้มากขึ้น และมีประสิทธิภาพกว่าเดิมในการดำเนินงานด้านการคลังทั้งการลงทุนและใช้จ่ายสำหรับท้องถิ่น ขณะเดียวกันลดการพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง ซึ่งในที่สุดแล้วทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากขึ้น ในแง่ของรัฐบาลกลางที่จะเป็นผู้ตัดสินใจว่าต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นอันไหนจะมีค่ามากกว่ากัน คำตอบนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจและความจริงใจของรัฐบาลกลางที่มีอยู่กับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น แต่เท่าที่ผ่านมานี้ได้เห็นแล้วถึงความคิดเห็นของรัฐบาลกลางเองว่าต้นทุนหรือผลประโยชน์ที่มีอยู่นั้นด้านใดจะมีมากกว่ากัน

เอกสารอ้างอิง

เอกสารราชการ

1. พระราชบัญญัติ รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497
2. พระราชบัญญัติ รายได้สุขาภิบาล พ.ศ. 2498
3. พระราชกฤษฎีกา รายได้จังหวัด พ.ศ. 2499
4. พระราชบัญญัติ จัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2505
5. พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496
6. พระราชบัญญัติ สุขาภิบาล พ.ศ. 2495
7. พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498
8. พระราชบัญญัติ จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534
9. กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2534) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2505

บทความ

1. Biehl, Dieter, "Determinants of Regional Disparities and the Role of Public Finance," **Public Finance**, Vol.35, No.1, 1980, PP.44-71
2. Bolton, Patrick, and Farrell, Joseph, "Decentralization, Duplication, and Delay," **Journal of Political Economy**, Vol.98, No.4, 1990, PP.803-826
- Gramlich, Edward, M., "State and Local Governments and their Budget Constraint," **International Economic Review**, Vol.10, No.2, 1969, PP.163-182
3. Gibson, J.G., "The Effect of Matching Grantson Local Authority User Charges", **Public Finance**, Vol.35, No.3, 1980, PP.372-379
4. Giertz, J.F., "State-Local Centralization and Income : A Theoretical Framework and Further Empirical Results," **Public Finance**, Vol.38, No.3, 1983, PP.398-408
5. Mullen, John, K., "The Role of Income in Explaining State-Local Fiscal Decentralization," **Public Finance**, Vol.35, No.2, 1980, PP.300-308

อภินันทนาการ

จาก

**ชมรมเสริมศึกษาเหลือง-แดง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**

1004/229 ซอยประตู 1 ถนนเลียบแม่น้ำเจ้าพระยา

แขวงบางโพงพาง เขตยานนาวา กรุงเทพฯ 10120

โทร. 294-4001-3, 295-2981-2

โทรสาร. 295-2983

อภินันทนาการ

จาก

ดร.อำพน กิตติอำพน

บริษัท บางกอกสปริง จำกัด

112 หมู่ 2 ต.บางโหลง อ.บางพลี จ.สมุทรปราการ 10540

**การปฏิรูประบบภาษีกับการคุ้มครอง
อุตสาหกรรมในประเทศ**

โดย

ดร.ปัทมาวดี ชูชุกิ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ 2536

เรื่อง

"ปฏิวัติการคลังเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจ"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

17-18 มีนาคม 2536

ด้วยความปรารถนาดี

จาก

โสภณ ธรรมปาโล

การปฏิรูประบบภาษีกับการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ *

ปัทมาวดี ชูชุกิ

คณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์

การจัดเก็บภาษีศุลกากรขาเข้าเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดที่รัฐบาลไทยใช้เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศจากการแข่งขันจากต่างประเทศ^{1/} นอกจากนี้ภาษีศุลกากรยังถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นอีกหลายประการเช่นเพื่อหารายได้เข้ารัฐและเป็นมาตรการฉุกเฉินเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าของประเทศด้วยเหตุนี้ในอดีตรัฐจึงมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีบ่อยครั้งอย่างขาดระเบียบและเป็นไปเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าเพื่อปรับโครงสร้างการผลิตในประเทศให้มีประสิทธิภาพในระยะยาว

อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา กระทรวงการคลังได้ปรับปรุงระบบภาษีครั้งสำคัญด้วยวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ เพื่อปรับโครงสร้างการผลิตของประเทศให้มีประสิทธิภาพเพื่อลดต้นทุนการผลิตของธุรกิจและเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศวัตถุประสงค์ดังกล่าวนำไปสู่เป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงระบบภาษีศุลกากรคือมีความเป็นกลางอัตราภาษีต่ำมีน้อยอัตรา และต้องทำให้สินค้าขาออกปลอดภาษี (พนัส ลิ้มเสถียร 2535)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะ (1) อธิบายการเปลี่ยนแปลงระบบภาษีที่เกิดขึ้น โดยเน้นนโยบายภาษีศุลกากรซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองอุตสาหกรรม (2) เพื่อตอบคำถามว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มีความเหมาะสมเพียงใดในแง่ของจังหวะเวลาและลำดับของการดำเนินนโยบายโดยพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศและเป้าหมายของการปรับปรุงระบบภาษี (3) เพื่อวิเคราะห์ผลจากการเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างภาษีศุลกากร การลดต้นทุนการผลิต และการผ่อนคลายการคุ้มครองอุตสาหกรรม

กรอบของการวิเคราะห์

บทความนี้จะพิจารณาการผ่อนคลายการคุ้มครองอุตสาหกรรมในความหมายกว้างคือการกระทำใดๆที่ทำให้ระบบการผลิตเข้าสู่สภาวะที่ใกล้เคียงสภาวะที่มีระบบตลาดเสรีเมื่อไม่มีการ

* ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร สำหรับข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการเขียนบทความนี้

^{1/} ประเทศไทยมีอัตราภาษีนำเข้าเฉลี่ยสูงกว่าอินโดนีเซียเกาหลี มาเลเซีย และฟิลิปปินส์แต่มีการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศดังกล่าว (Bhattacharya and Lin 1988)

แทรกแซงของรัฐนั้นคือทำให้เป็นกลางลดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างอุตสาหกรรมต่างๆอันเกิดจากการแทรกแซงของรัฐ (Michael et al. 1991) ความหมายดังกล่าวสอดคล้องกับเป้าหมายการปรับปรุงภาษีของกระทรวงการคลังในครั้งนี้

การผ่อนคลายการคุ้มครองอุตสาหกรรมตามความหมายข้างต้นสามารถดำเนินการได้ 3 รูปแบบคือ (1) ใช้มาตรการเพื่อลดการบิดเบือนราคาเปรียบเทียบในประเทศ (2) ผ่อนคลายระบบโควตาและการกีดกันการนำเข้า (non-tariff barriers) และ (3) เปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

นโยบายภาษีที่ถือว่ามิได้มีผลในการผ่อนคลายการคุ้มครองอุตสาหกรรมได้แก่ (1) นโยบายภาษีที่ลดระดับเฉลี่ยของอัตรากำไรการคุ้มครองที่แท้จริง (effectiveness of protection: ERP) เช่น การลดอัตราภาษีสินค้าสำเร็จรูปและภาษีสินค้าส่งออก การเพิ่มภาษีนำเข้าสินค้าทุนและวัตถุดิบในกรณีที่ระบบภาษีเดิมเป็นระบบที่เก็บภาษีเพิ่มขึ้นตามขั้นตอนการผลิต^{2/} (2) การลดจำนวนอัตราภาษีจากที่เคยมีอยู่หลายอัตราให้เหลือน้อยอัตรา (3) การจัดระบบภาษีที่ให้สิทธิพิเศษแก่สินค้าส่งออกในกรณีที่ระบบภาษีเดิมทำให้เกิด anti-export bias (4) การเปลี่ยนมาใช้วิธีการเก็บภาษีนำเข้า แทนการจำกัดโควตานำเข้าของสินค้าโดยเก็บภาษีในอัตราที่เท่ากับหรือน้อยกว่าอัตราภาษีนำเข้าเทียบเท่า

นโยบายภาษีประเภทที่ (1)-(3) เป็นนโยบายที่ลดการบิดเบือนราคาเปรียบเทียบระหว่างสินค้าทดแทนการนำเข้าซึ่งโดยปกติมักจะได้รับความคุ้มครองในอัตราสูงกับสินค้าส่งออกและสินค้าที่ไม่มีการค้า (non-tradable goods) นโยบายที่ (4) เป็นการผ่อนคลายระบบการกีดกันการนำเข้า จะช่วยลดความแปรปรวน (variance) ในการคุ้มครอง ทำให้ระบบโปร่งใส คาดคะเนได้ หน่วยธุรกิจตัดสินใจได้ง่ายขึ้นลดกระบวนการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (rent-seeking)

บทความนี้ประกอบด้วย 4 ส่วนส่วนแรกกล่าวถึงนโยบายภาษีในอดีต เพื่อชี้ให้เห็นโครงสร้างภาษีก่อนการเปลี่ยนแปลงและเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อความพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างภาษีในอดีต การทราบข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ต่อไปว่าเงื่อนไขดังกล่าวยังคงดำรงอยู่หรือไม่ และจะเป็นอุปสรรคในการปรับปรุงระบบภาษีในทศวรรษ 2530 หรือไม่ อย่างไร ส่วนที่สองจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูประบบภาษีในทศวรรษ 2530 ส่วนที่สามจะเป็นบทวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามต่างๆ สุดท้ายเป็นบทสรุป

^{2/} tariff escalation คือเก็บภาษีนำเข้าจากสินค้าสำเร็จรูปในอัตราสูงและเก็บจากสินค้าทุนสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบในอัตราต่ำ ซึ่งทำให้ผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูปทดแทนการนำเข้าได้รับการคุ้มครองในอัตราสูง

นโยบายและระบบภาษีในอดีตกับการคุ้มครองอุตสาหกรรม

ประเทศไทยมีอัตราภาษีอากรเพื่อกีดกันการนำเข้าอยู่ในระดับสูงนับตั้งแต่กลางทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม ในกลางทศวรรษ 2520 มีความพยายามที่จะปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรเพื่อลดการคุ้มครองอุตสาหกรรมแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ บทความในส่วนนี้จะกล่าวถึงนโยบายในอดีตและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการปรับปรุงระบบภาษี

ก. การคุ้มครองอุตสาหกรรมในช่วงปี 2504-24

ประเทศไทยเริ่มใช้ภาษีศุลกากรเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองอุตสาหกรรมมาตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่หนึ่งซึ่งเริ่มต้นในปี 2504 นอกจากนี้ การจัดเก็บภาษีศุลกากรยังเป็นเครื่องมือในการหารายได้เข้ารัฐ เช่นในปี 2504 รายได้จากภาษีศุลกากรนำเข้าและส่งออกคิดเป็น 48.8% ของรายได้รวมของรัฐ ภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าวรัฐจัดเก็บภาษีนำเข้าจากสินค้าอุปโภคบริโภคสำเร็จรูปและสินค้าขั้นกลางในอัตรา 25-30% และเก็บจากสินค้าประเภทเครื่องจักรอุปกรณ์ในอัตรา 15-20% (ข้อมูลปี 2507 จากการศึกษาของ Suwankiri (1970)) อัตราภาษีดังกล่าวถือว่าเป็นอัตราต่ำเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในขณะนั้น (Robinson et al, 1991: 27)

ปี 2512 ประเทศไทยขาดดุลการชำระเงินเป็นครั้งแรกถึง 913.8 ล้านบาท รัฐบาลจึงใช้การเก็บภาษีศุลกากรเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงินด้วยการปรับอัตราภาษีนำเข้าและส่งออกในเดือนกรกฎาคม 2513 กล่าวคือ เพิ่มภาษีนำเข้าในสินค้า 216 ประเภทใหญ่ 271 ประเภทย่อยยกเลิกอากรขาออกผลิตภัณฑ์ไม้และยางเพื่อส่งเสริมการส่งออก ผลของการปรับอัตราภาษีในครั้งนี้ ทำให้ช่วงของอัตราภาษีสำหรับสินค้าบริโภคในปี 2514 เพิ่มขึ้นเป็น 30-55% ในขณะที่อัตราภาษีนำเข้าสินค้าขั้นกลางและสินค้าทุนยังคงเดิม (World Bank 1983) การเพิ่มภาษีนำเข้าเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินในครั้งนี้ก็นับว่าสอดคล้องกับนโยบายที่ต้องการส่งเสริมการผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้าโดยเฉพาะสินค้าอุปโภคบริโภคและช่วยให้มูลค่าการนำเข้าได้ขยายตัวในอัตราต่ำลง การส่งออกเพิ่มขึ้น เป็นผลให้ขาดดุลการค้าลดลงดุลการชำระเงินที่เคยขาดดุล 2,652 ล้านบาทในปี 2513 ลดลงเหลือ 335 ล้านบาทในปี 2514 และเกินดุล 391 ล้านบาทในปี 2515

วิกฤตการณ์น้ำมันทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อในปี 2517 รัฐบาลจึงประกาศลดภาษีนำเข้าวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลางและสินค้าทุนเพื่อลดต้นทุนในการผลิตเป็นผลทำให้โครงสร้างภาษีมีอัตราเพิ่มตามขั้นตอนการผลิตอย่างชัดเจนสินค้าสำเร็จรูปได้รับการคุ้มครองที่แท้จริงตามมูลค่าเพิ่ม (Effective Rate of Protection: ERP) ในอัตราที่สูงกว่าอัตราการคุ้มครองตามราคา (Nominal Rate of Protection: NRP) มาก ดังตารางที่ 1

ผลของวิกฤตการณ์น้ำมันทำให้ไทยประสบปัญหาขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินอย่างรุนแรงอีกครั้งในปี 2518 ดังนั้นในช่วงปี 2518-23 กระทรวงการคลังได้เปลี่ยนแปลงอัตราภาษีศุลกากรอีกหลายครั้งส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มอัตราภาษีนำเข้ามีการเก็บอากรพิเศษการให้สิทธิพิเศษยกเว้นภาษีแก่สินค้าบางประเภทการจำกัดปริมาณการนำเข้าการกำหนด domestic contents ทำให้อัตราการคุ้มครองที่แท้จริงเฉลี่ยทุกอุตสาหกรรม (ยกเว้น อาหาร เครื่องดื่ม และ บุหรี่) เพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว จาก 44.2% ในปี 2514 เป็น 90.3% ในปี 2521 และอัตราการคุ้มครองจะแตกต่างกันมากขึ้นในแต่ละอุตสาหกรรม (ตารางที่ 1)

กล่าวได้ว่า ในช่วงปี 2504 ถึง 2524 ประเทศไทยมีการจัดเก็บและปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีศุลกากรด้วยเหตุผลทางรายได้ การแก้ปัญหาดุลการชำระเงินและเงินเพื่อเป็นสำคัญโครงสร้างภาษีถูกเปลี่ยนไปในทิศทางที่เพิ่มความเข้มข้นของการคุ้มครองอุตสาหกรรมและลดความเท่าเทียมกันของการเก็บภาษีในสินค้าแต่ละประเภทสินค้าส่งออกในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตรมีอัตราการคุ้มครองเป็นลบ เนื่องจากถูกเก็บภาษีส่งออกและต้องเสียภาษีนำเข้าให้กับปัจจัยการผลิตเช่นปุ๋ย เครื่องจักรเครื่องมือ (Akrasanee 1973, Wongwuttivat 1975, Ajanant et al. 1986) อุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อใช้ในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสินค้าทดแทนการนำเข้าหรือสินค้าที่ไม่ได้ทดแทนการนำเข้า เป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองนอกจากนี้โครงสร้างภาษีที่มีอัตราเพิ่มตามขั้นตอนการผลิต ยังสนับสนุนการนำเข้าสินค้าชิ้นกลางและสินค้าทุนมากกว่าสนับสนุนให้มีการผลิตในประเทศ สินค้าที่ได้รับความคุ้มครองที่แท้จริงในอัตราสูงในช่วงสองทศวรรษนี้ คือ สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์หนังสัตว์น้ำมันพืช ขนมันปิ้งและแป้งสาลี เครื่องสำอาง ผลิตภัณฑ์จากยาง กระเบื้องและเครื่องปั้นดินเผาเครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้าภายในบ้าน ยานยนต์ เครื่องประดับและอัญมณี บุหรี่ (ณรงค์ชัย ไม่ปรากฏปี: ตารางที่ 12: World Bank 1980)

จากการคำนวณ Domestic Resource Costs (DRC) ของอุตสาหกรรมต่างๆ เปรียบเทียบกับ Shadow Exchange Rate สำหรับปี 1975 Ajanant et al (1986) พบว่ามีอุตสาหกรรม 39 ประเภทที่ขาดประสิทธิภาพในการผลิตและทั้งหมดนี้เป็นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า กล่าวคือ ต้นทุนที่เกิดแก่สังคมจากการผลิตเพื่อประหยัดเงินตราต่างประเทศนั้นสูงกว่า shadow exchange rate อุตสาหกรรมดังกล่าวได้แก่ เบเกอรี่ น้ำอัดลม สิ่งทอ (weaving & made-up textiles) กระดาษ ยา สบู่ เครื่องสำอาง ผลิตภัณฑ์พลาสติก ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ผลิตภัณฑ์ยาง เครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้าภายในบ้าน ยานยนต์ อุตสาหกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับความคุ้มครองในระดับสูง

ข. ความพยายามที่จะผ่อนคลายการคุ้มครองอุตสาหกรรมในทศวรรษ 2520

ในทศวรรษ 2520 รัฐบาลโดยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตระหนักถึงผลเสียของโครงสร้างภาษีที่เป็นอยู่ เพราะนอกจากจะทำให้อุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตแล้ว ยังทำให้เกิดการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคการผลิตต่างๆ เช่น มีการดึงทรัพยากรจากอุตสาหกรรมส่งออกที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าไปใช้ในการผลิตในอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าหลายประเภทที่ขาดประสิทธิภาพ ประกอบกับการเติบโตของการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามีขีดจำกัดเมื่อตลาดในประเทศถึงจุดอิ่มตัว รัฐจึงต้องใช้ความพยายามมากขึ้นเพื่อส่งเสริมการผลิตเพื่อส่งออกตามนโยบายที่กำหนดมาตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 3 (2515-19) แนวความคิดที่จะปรับปรุงระบบการสร้างสิ่งจูงใจในการพัฒนาอุตสาหกรรมรวมทั้งระบบภาษีศุลกากรจึงถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (2525-29) (World Bank 1986)

ตารางที่ 2 แสดงการปรับเปลี่ยนนโยบายทางการค้าที่สำคัญของไทยตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 จะเห็นได้ว่าตั้งแต่กลางปี 2524 ถึง 15 ตุลาคม 2525 มีความพยายามที่จะปรับนโยบายไปในทางที่จะผ่อนคลายการคุ้มครองอุตสาหกรรมและลดการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากร กล่าวคือในเดือนกรกฎาคม มีการลดค่าเงินบาทซึ่งรัฐควบคุมให้สูงกว่าความเป็นจริงลง 8.7% การลดค่าเงินบาทจะทำให้สินค้านำเข้ามีราคาสูงขึ้นในขณะที่สินค้าส่งออกมีราคาลดลง เป็นการลดการบิดเบือนที่ระบบภาษีให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าเพื่อใช้ในประเทศสูงกว่า และทำให้อุตสาหกรรมส่งออกซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตรเสียเปรียบ (anti-export bias)

ในส่วนของการปรับปรุงระบบภาษีศุลกากร ได้มีความพยายามที่จะลดอัตราการคุ้มครองที่แท้จริงโดยเฉลี่ยและปรับอัตราภาษีนำเข้าให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น วันที่ 15 ตุลาคม 2525 รัฐได้ออกพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรฉบับพิเศษ ลดอัตราภาษีนำเข้าสินค้าอาหารแปรรูปลงจาก 80% เป็น 60% เพิ่มภาษีนำเข้าสินค้าเคมีภัณฑ์ซึ่งเป็นสินค้าขั้นกลางและสินค้าเครื่องจักรกลเป็น 30% และเพิ่มภาษีนำเข้าแร่โลหะเป็น 10% การเปลี่ยนแปลงภาษีดังกล่าวนี้จะทำให้ความแตกต่างของระดับการคุ้มครองระหว่างสินค้าต่างๆ ลดลง กล่าวคือ ลดความคุ้มครองสินค้าบริโภคสำเร็จรูปลง และเพิ่มความคุ้มครองให้แก่สินค้าขั้นกลางสินค้าทุนและวัตถุดิบ ทำให้ระบบภาษีมีความเป็นกลางมากขึ้น เป็นการสนับสนุนการผลิตสินค้าทุนและสินค้าขั้นกลางในประเทศ ทำให้พึ่งตนเองได้ในทุกขั้นตอนการผลิต ซึ่งจะช่วยลดการนำเข้าสินค้านี้ดังกล่าว เป็นการแก้ไขปัญหาดุลการค้าอีกทางหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2525-27 มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีนำเข้าและอัตราอากรพิเศษกลับไปกลับมาหลายครั้ง จนกระทั่งในที่สุด มีการเพิ่มอัตราอากรขาเข้าครั้งใหญ่ในเดือนเมษายน 2528 แสดงให้เห็นว่าความพยายามที่จะปรับโครงสร้างภาษีที่ถือว่าช่วยผ่อนคลายการคุ้มครองอุตสาหกรรมและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในประเทศในครั้งนั้นไม่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือ หลังจากประกาศพระราชกำหนดในวันที่ 15 ตุลาคม 2525 ได้เพียง 2 วัน รัฐบาลได้ออกประกาศกระทรวงการคลังแก้ไขพระราชกำหนดดังกล่าวอากรนำเข้าสินค้าชั้นกลางและเครื่องจักรที่เคยเพิ่มจาก 10% เป็น 30% ถูกลดกลับไปเป็น 15% แร่โลหะที่เคยถูกเก็บภาษีเพิ่มจาก 0% เป็น 10% ถูกลดกลับเป็น 5% อย่างไรก็ตามมีการลดภาษีนำเข้าสินค้าสิ่งทอหลายประเภทเป็น 60% รัฐอ้างเหตุผลว่าเป็นเพราะการเพิ่มอัตราอากรตามประกาศเดิมนั้นทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มสูงขึ้นมากเกินไป (World Bank 1986) นอกจากนี้ ในวันที่ 17 ตุลาคม กระทรวงการคลังยังออกประกาศเรียกเก็บค่าอากรพิเศษ 10% จากสินค้านำเข้าเกือบทุกชนิดและในเดือนตุลาคม 2527 อัตราค่าอากรพิเศษนี้ถูกเพิ่มเป็น 20% ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลประสบปัญหาขาดดุลงบประมาณนั่นเอง กล่าวคือ งบประมาณขาดดุล -21,360 ล้านบาทในปี 2524 แล้วขาดดุลเพิ่มเกือบเท่าตัวเป็น -41,120 ล้านบาท ในปี 2525, เป็น -22,824 และ -33,183 ในปี 2526 และ 2527 ตามลำดับ

เนื่องจากในปี 2526 ไทยขาดดุลการค้าอย่างรุนแรงถึง 89,200 ล้านบาท เพิ่มจาก 36,100 ล้านบาทในปีก่อนหน้ามากกว่าหนึ่งเท่าตัว ในเดือนพฤศจิกายน 2527 รัฐจึงประกาศลดค่าเงินบาทลง 14.8% และยกเลิกอากรพิเศษที่เก็บจากสินค้านำเข้าทุกชนิดยกเว้นยานยนต์ เป็นผลให้อัตราการคุ้มครองที่แท้จริงโดยเฉลี่ยลดลงจาก 28.5% เป็น 25.5% (ตารางที่ 3)

เนื่องจากปัญหาการขาดดุลงบประมาณต่อเนื่องกันหลายปีดังกล่าวข้างต้น ในวันที่ 5 เมษายน 2528 กระทรวงการคลังได้ประกาศเพิ่มอัตราอากรขาเข้าสินค้ากว่า 500 รายการ เป็นแบบ across the board คือเพิ่มอีก 5% สำหรับวัตถุดิบและสินค้าชั้นกลาง 10% สำหรับสินค้าสำเร็จรูป และมากกว่า 10% สำหรับเสื้อผ้าเครื่องแต่งกายและส่วนประกอบรถยนต์ ผลคือทำให้อัตราการคุ้มครองที่แท้จริงโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 25.5% ในเดือนพฤศจิกายน 2527 เป็น 30% ในปี 2528 โดยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่แสดงถึงความแตกต่างของอัตราการคุ้มครองระหว่างอุตสาหกรรมต่างๆยังคงเดิม (ตารางที่ 3)

กล่าวได้ว่า ในทศวรรษ 2520 มีความพยายามที่จะลดการคุ้มครองอุตสาหกรรมแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ นั่นคือ ต้องมีการเพิ่มอากรขาเข้าหลายรายการในที่สุด (ปี 2528) สาเหตุ

สำคัญที่ทำให้ความพยายามในการผ่อนคลายการคุ้มครองอุตสาหกรรมไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรก็คือ ปัญหาเรื่องความมั่นคงในฐานะทางการคลังของรัฐ ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงิน นอกจากนี้ ประสพการณ์ในเดือนตุลาคม 2525 ยังชี้ให้เห็นว่า การปรับอัตราภาษีในลักษณะที่เร่งด่วน โดยเฉพาะการเพิ่มภาษีสินค้าขั้นกลาง สินค้าทุนและวัตถุดิบอย่างשובชวบเพื่อส่งเสริมให้มีการผลิต สินค้าดังกล่าวและเพื่อสร้างความเป็นกลางในการคุ้มครอง ลดการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่เดิม จะทำให้ต้นทุนในการผลิตสินค้าขั้นสุดท้ายสูงขึ้น มีปัญหาในการยอมรับของผู้ผลิตที่เคยได้รับการคุ้มครอง

จากตารางที่ 4 อาจสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีกลับไปมาหลายครั้งในทศวรรษที่ 2520 มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ ในปี 2528 ภาษียังมีอัตราเพิ่มขึ้นตามขั้นตอนการผลิต แต่ความแตกต่างของอัตราภาษีไม่รุนแรงเท่าในตอนต้นทศวรรษ สินค้าบริโภค (รวมยานยนต์) และสิ่งทอยังคงเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองที่แท้จริงในอัตราสูงโดยเปรียบเทียบ (ตารางที่ 3)

การปฏิรูประบบภาษีและนโยบายที่เกี่ยวข้องในทศวรรษ 2530

ในทศวรรษ 2530 มีการปฏิรูประบบภาษีศุลกากรและนโยบายที่เกี่ยวข้องครั้งสำคัญ ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อปรับเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของสินค้าส่งออก (พนัส สิมะเสถียร 2535) การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อ การคุ้มครองอุตสาหกรรมคือ การลดอัตราและจำนวนอัตราภาษีศุลกากรขาเข้า และข้อตกลงว่าด้วยอัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)

ก. การลดอัตราและจำนวนอัตราภาษีศุลกากรนำเข้า

ตารางที่ 3 และ 5 สรุปการปรับลดภาษีศุลกากรนำเข้าตลอดจนนโยบายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญในปี 2533-35 นโยบายที่สำคัญในปี 2533 คือรัฐบาลชาติชายได้ยกเลิกการห้ามนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปนั่งต่ำกว่า 2300 ซีซี ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี 2521 (สมบุรณ์ ศิริประชัย 2534) และในเดือนสิงหาคม ปีเดียวกันรัฐได้ยกเลิกการจำกัดจำนวนรุ่นและแบบในการประกอบรถยนต์นั่ง ถือว่าเป็นการเริ่มต้นนโยบายการเปิดการค้าเสรีอุตสาหกรรมรถยนต์ ในเดือนตุลาคม มีการลดอากรขาเข้าสินค้าทุนในหมวด 84-85 (เครื่องจักรกลเครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้าและส่วนประกอบ) จาก 20% เหลือ 5% ยกเลิกการให้สิทธิพิเศษที่จะยกเว้นหรือลดภาษีสินค้าดังกล่าวจากคณะกรรมการส่งเสริมการ

ลงทุน (บีไอไอ) การพิจารณาให้สิทธิพิเศษนี้คงไว้เฉพาะอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ในครัวเรือนและธุรกิจเครื่องยนต์รถ และเครื่องใช้ไฟฟ้าที่ผลิตได้ในประเทศ เช่น เครื่องปรับอากาศ มาตรการดังกล่าวมีผลดีต่อผู้ประกอบการเพื่อส่งออกรายเล็กซึ่งเดิมไม่ได้ประโยชน์จากการส่งเสริมของบีไอไอ (Robinson et al.1991)

ในปี 2534 มีนโยบายยกเลิกการห้ามนำเข้าและส่งออกทองคำและทองคำขาว มีการลดอัตราอากรขาเข้าหลายรายการดังตารางที่ 5 ที่สำคัญคือ การลดอากรขาเข้าและยกเลิกอากรพิเศษรถยนต์และส่วนประกอบหลายประเภท จาก 30-300% เหลือเพียง 20-100% การลดอากรขาเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์ ส่วนประกอบและอุปกรณ์ จาก 10-40% เหลือเพียง 1-5% และการลดอากรขาเข้าเครื่องจักร วัสดุอุปกรณ์ สารเคมีเพื่อการประหยัดพลังงานและสิ่งแวดล้อมจาก 10-40% เป็น 0-5%

ตั้งแต่ปี 2535 รัฐบาลเน้นนโยบายปรับลดอัตราภาษีศุลกากรขาเข้าจากเดิมที่มีอยู่ประมาณ 60 อัตรา ให้เหลือเพียง 5 อัตรา กล่าวคือ อัตราภาษี 0% สำหรับวัตถุดิบที่ขาดแคลน 5% สำหรับวัตถุดิบทั่วไป 10% สำหรับสินค้ากึ่งสำเร็จรูป 20% สำหรับสินค้าสำเร็จรูป และมากกว่า 20% สำหรับสินค้าที่จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองบางประเภท ตลอดปี 2535 กระทรวงการคลังประกาศลดอัตราอากรขาเข้า รวมกว่า 1000 รายการย่อย ใน 24 รายการใหญ่ ดังแสดงในตารางที่ 5 ส่วนใหญ่การปรับลดจะดำเนินการ 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกในปี 2536 หรือ 2538 (ขึ้นอยู่กับประเภทสินค้า) จะเป็นการลดภาษีลงในระดับหนึ่ง ครั้งที่สองในปี 2538 หรือ 2540 อัตราอากรจะถูกลดจนถึงเป้าหมาย นั่นคือจะใช้เวลาไม่เกิน 4 ปี เพื่อปรับลดอากรขาเข้าสู่เป้าหมาย

จากการประกาศลดอากรขาเข้าในปี 2535 สินค้าที่มีอัตราภาษี 0-1% ได้แก่ พอร์ทแลนด์ซีเมนต์ ทองคำ สินแร่ เหล็กและเหล็กกล้าบางชนิด สินค้าที่มีอัตราภาษี 5-8% ได้แก่ เรือ สารแอลูมิเนียมอัล กาว เคมีภัณฑ์เบ็ดเตล็ด สารปรุงแต่งที่ใช้ชักล้าง ขัดเงา ของที่ใช้ในการถ่ายรูป ถ่ายภาพยนตร์ สินค้าที่มีอัตราภาษีลดเหลือ 10% มีหลายประเภท ได้แก่ พรรณไม้ทำเครื่องหอมหรือยา ตาข่ายต่างๆที่ทำด้วยวัตถุทอ ปูย แวนดา กรอบแว่น เลนส์ เคมีภัณฑ์อินทรีย์ อนินทรีย์ ผลิตภัณฑ์ทางเภสัชกรรม สิ่งสกัดที่ใช้พอกหนังหรือย้อมสี เอสเซนเชียลออยล์ และเครื่องหอม และกลุ่มสินค้าที่มีอัตราภาษี 20% ได้แก่ วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิงส่วนประกอบยานยนต์

สรุปได้ว่า ในปี 2534-35 มีการลดอากรขาเข้าสินค้าหลายประเภท ที่สำคัญคือ วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางอัตราการลดอยู่ในช่วง 33.3-100% ส่วนใหญ่มีการลดในอัตราสูงถึง

80-100% จากตารางที่ 5 สินค้าที่มีอัตราการเปลี่ยนแปลงภาชนะนำเข้าในระดับสูงตั้งแต่ 80-100% ได้แก่ ทองคำ พอร์ทแลนด์ซีเมนต์ ไม้แปรรูป เหล็กและเหล็กกล้า คอมพิวเตอร์และส่วนประกอบ สินแร่ เรือ เคมีภัณฑ์อินทรีย์และเบ็ดเตล็ด สารแอลบูมินอยล์ กาว สิ่งปรุงแต่งที่ใช้ชก้างขัดเงา และ เอสเซนเชียลออยล์ อุตสาหกรรมที่แข่งขันกับสินค้านำเข้าเหล่านี้และอุตสาหกรรมที่ใช้สินค้าเหล่านี้ในการผลิตจะเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบมากกว่าอุตสาหกรรมอื่นๆ (ดูการวิเคราะห์ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมในตอนต่อไป)

ข. ข้อตกลงพิเศษว่าด้วยอัตราภาษีที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 27-28 มกราคม 2535 ณ ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำประเทศอาเซียนได้ลงนามในข้อตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนและข้อตกลงว่าด้วยอัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA)) ทั้งนี้ ตามการริเริ่มของนายกรัฐมนตรี อานันท์ ปันยารชุน

วัตถุประสงค์ของอาฟตาเพื่อให้การค้าภายในอาเซียนเป็นไปโดยเสรี มีอัตราภาษีต่ำที่สุดและปราศจากข้อจำกัดที่มีใช้ภาษี เพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติสู่ภูมิภาค และเพื่อรับสถานการณ์เศรษฐกิจการค้าโลกที่จะเสริมขึ้นจากผลการเจรจารอบอุรุกวัยโดยมีเป้าหมายการลดอัตราภาษีให้เหลือ 0-15% ภายใน 15 ปี นับตั้งแต่ 1 มกราคม 2536 ถึง 1 มกราคม 2551 กำหนดการลดภาษีจะแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 สินค้าที่มีอัตราภาษีสูงกว่า 20% ณ วันที่ 1 มกราคม 2536 จะต้องลดให้เหลือ 20% ภายใน 5-8 ปี และเหลือ 0-5% ในปี 2551 กลุ่มที่ 2 สินค้าที่มีอัตราภาษี 20% หรือต่ำกว่า จะต้องลดทันทีและให้เหลือไม่เกิน 0-5% ในปี 2551

การลดอัตราภาษีจะครอบคลุมสินค้าทุกกลุ่มยกเว้นสินค้าเกษตร หรือสินค้าในกรณีจำเป็น หรือในกรณีฉุกเฉินที่ประเทศสมาชิกอาจขอยกเว้นการลดภาษีหรือยกเลิกมาตรการที่มีใช้ภาษีได้เป็นการชั่วคราว ทั้งนี้สินค้าที่จะเข้าสู่แผนการอาฟตาต้องเป็นสินค้าที่มีแหล่งผลิตในประเทศอาเซียนหรือใช้ชิ้นส่วนในประเทศอาเซียนไม่ต่ำกว่า 40% สำหรับกลุ่มสินค้าเป้าหมายที่จะลดภาษีเร่งด่วน (Fast Track) มี 15 กลุ่ม คือ ซีเมนต์ ปูน ผลิตภัณฑ์หนัง เยื่อกระดาษ สิ่งทอ อัญมณีและเครื่องประดับ เครื่องใช้ไฟฟ้า (และเครื่องอิเล็กทรอนิกส์) เพอร์นิเจอร์ไม้ (และหวาย) น้ำมันพืช เคมีภัณฑ์ ภาชนะภัณฑ์ พลาสติก ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์เซรามิกและแก้ว แคโทดที่

ทำจากทองแดง สีนํ้า 8 ประเภทแรกยกเว้นในวงเล็บเป็นสินค้านํ้าที่ไทยเสนอ และอีก 7 ประเภทหลังรวมทั้งที่อยู่ในวงเล็บเป็นกลุ่มสินค้านํ้าที่เสนอโดยประเทศอื่น (กระทรวงพาณิชย์ กุมภาพันธ์ 2535)

เป้าหมายการดำเนินการลดภาษีของไทยจะเป็นดังนี้ คือ จำนวนรายการสินค้านํ้าของไทยที่จะเข้าสู่แผนการมีทั้งสิ้น 4,700 รายการ การย่อยเป็นรายการที่ต้องลดภาษีตามแผนการปกติ 2,764 รายการ (58.8%) และเป็นรายการภายใต้แผนการเร่งลดภาษี 1,936 รายการ (41.2%) ในจำนวน 4,700 รายการนี้ มีสินค้านํ้าที่สงวนไว้เป็นการชั่วคราว 118 รายการ (ผู้จัดการรายวัน 23 ธันวาคม 2535) สำหรับสินค้านํ้าตามแผนการปกติจะลดภาษีสินค้านํ้าภายในกรอบอาฟตาให้เหลือ 30% ภายใน 1 มกราคม 2536 และลดให้เหลือ 20% ภายใน 1 มกราคม 2537 สำหรับสินค้านํ้าที่อยู่ในกลุ่มเร่งลดภาษี 15 กลุ่ม มีเป้าหมายการดำเนินการดังแสดงใน ตารางที่ 6

ในจำนวนสินค้านํ้า 4,700 รายการที่จะเข้าโปรแกรมอาฟตา มีสินค้านํ้าที่ต้องลดภาษีให้เหลือ 30% ในปี 2536 ประมาณ 1,400 รายการ เป็นสินค้านํ้าทั้งในแผนการลดภาษีเร่งด่วนและแผนการลดภาษีปกติ เช่น สินค้านํ้าในกลุ่มอุตสาหกรรมกระจก แก้ว และผลิตภัณฑ์แก้ว และอุตสาหกรรมสิ่งทอ (ผู้จัดการรายวัน 28 ธันวาคม 2535)

บทวิเคราะห์

ก. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจกับแรงจูงใจการเปลี่ยนแปลงระบบภาษี

แม้รัฐบาลไทยจะตระหนักถึงความสำคัญที่จะต้องปรับปรุงระบบภาษีมานับแต่ทศวรรษ 2520 แต่ความก้าวหน้าในการปรับปรุงและการดำเนินการอย่างจริงจังเพิ่งปรากฏในต้นทศวรรษ 2530 มีปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองที่เป็นแรงจูงใจและแรงสนับสนุนส่วนสำคัญดังนี้ คือ

(1) สถานการณ์เศรษฐกิจโลก

ในทศวรรษ 2530 สถานการณ์เศรษฐกิจการค้าโลกนับว่ามีส่วนอย่างมากในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงระบบภาษีของไทย การยุติสงครามเย็นทำให้ประเทศต่างๆ มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจการค้าของตน การแข่งขันในตลาดโลกจึงเพิ่มความรุนแรงขึ้น การเจรจาอนุสัญญามุ่งที่จะทำให้การค้าโลกเป็นแบบเสรีมากขึ้น การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจตามลักษณะภูมิภาคมีมากขึ้น เช่น กลุ่มยุโรปตลาดเดียว กลุ่มนาฟตา อาฟตา ทำให้แต่ละประเทศที่รวมกลุ่มต้องปรับเศรษฐกิจ

ของตนให้เป็นสากลมากขึ้น และมีประสิทธิภาพในการแข่งขันสูงขึ้น

ข้อตกลงสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียนเป็นข้อผูกมัดที่มีผลทำให้ไทยต้องดำเนินการปรับปรุงระบบภาษีอย่างจริงจัง ถึงแม้ว่าการลดภาษีจะมีเป้าหมายเพียงเฉพาะกลุ่มประเทศ แต่เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีปัจจัยการผลิตพื้นฐาน (Factor endowment) ที่คล้ายคลึงกัน เช่น แรงงาน วัตถุดิบ และยังผลิตสินค้าคล้ายคลึงกัน ทำให้เกิดการแข่งขันทับอุตสาหกรรมในประเทศต้นทุนและประสิทธิภาพการผลิตจึงเป็นหัวใจสำคัญเพื่อการอยู่รอดของอุตสาหกรรม

(2) สภาพเศรษฐกิจในประเทศเอื้ออำนวย

ในทางทฤษฎี การดำเนินนโยบายผ่อนคลายการคุ้มครองอุตสาหกรรม ควรพิจารณา สภาพเศรษฐกิจอย่างน้อย 3 ประการ คือ ภาวะการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและการจ้างงาน เงินเฟ้อ และดุลการชำระเงิน การผ่อนคลายการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศจะมีผลให้อุตสาหกรรมที่เคยได้รับการคุ้มครองหดตัว ทำให้การจ้างงานลดลง ดังนั้นเพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ การผ่อนคลายการคุ้มครองอุตสาหกรรมควรจะทำเมื่อสาขาการผลิตอื่นๆกำลังขยายตัว เพื่อที่จะสามารถรองรับการเคลื่อนย้ายทรัพยากร เช่น แรงงาน จากสาขาที่มีการผลิตหดตัวได้

ในกรณีดุลการชำระเงิน การผ่อนคลายการคุ้มครองอุตสาหกรรมด้วยการลดภาษีนำเข้าสินค้าบริโภคจะทำให้มูลค่าการนำเข้าสูงขึ้น ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการในระยะที่ประเทศไม่มีปัญหาเรื่องดุลการชำระเงินจึงน่าจะทำให้แผนการประสบความสำเร็จได้ง่ายกว่า

หากระบบภาษีนำเข้าเดิมมีอัตราเพิ่มขึ้นตามขั้นตอนการผลิต การเพิ่มภาษีนำเข้าสินค้าทุน สินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบ จะลดการคุ้มครองการผลิตสินค้าบริโภคและลดการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรแต่การกระทำดังกล่าวจะทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น ดังนั้นมีโอกาสที่จะก่อให้เกิดปัญหาหรือซ้ำเติมปัญหาเงินเฟ้อได้ ด้วยเหตุนี้ การผ่อนคลายการคุ้มครองอุตสาหกรรมในลักษณะดังกล่าวจึงควรดำเนินการเมื่อเศรษฐกิจไม่มีปัญหาเงินเฟ้อ

สำหรับประเทศไทย ควรเพิ่มเงื่อนไขภาวะทางการคลังของรัฐบาลเข้าไปในการพิจารณาด้วย เนื่องจากการเก็บอากรขาเข้าเป็นเครื่องมือในการหารายได้ของรัฐทางหนึ่ง

ในสามทศวรรษที่ผ่านมา สภาพเศรษฐกิจในประเทศเช่น เงินเฟ้อ ดุลการค้าและดุลการชำระเงิน ตลอดจนฐานะทางการคลังของรัฐเป็นทั้งปัจจัยที่ทำให้การปรับปรุงระบบภาษีเพื่อผ่อนคลายการคุ้มครองอุตสาหกรรมไม่ประสบความสำเร็จดังกล่าวก่อนแล้วข้างต้น แม้จะมีปัจจัยต่างๆ เหล่านี้เปลี่ยนไปในทิศทางที่เอื้ออำนวยให้การปฏิรูประบบภาษีศุลกากรเป็นจริงได้

จากรูปที่ 1 และ 2 ในทศวรรษที่ 2530 ประเทศไทยมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและบริการ เนื่องจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออก อัตราเพิ่มการส่งออกของไทยสูงถึง 33.9% ในปี 2531 แม้จะลดลงในปีต่อมาแต่ก็ยังอยู่ในอัตราไม่ต่ำกว่า 14% อัตราการว่างงานทั่วประเทศก็ลดลงจากมากกว่า 3% ในทศวรรษ 2520 เหลือต่ำกว่า 3% ในปัจจุบัน โดยมีภาคก่อสร้างภาคขนส่งและภาคอุตสาหกรรม เป็นสาขาเศรษฐกิจที่มีการดูดซับแรงงานในอัตราเฉลี่ยสูงถึง 6-16% ต่อปี ในช่วงปี 2530-34 (นิพนธ์ พัวพงศกร และ บัณฑิต ชูชุก 2535) ดุลการชำระเงินของไทยเกินดุลมาตลอดตั้งแต่ปี 2528 และมีแนวโน้มการเกินดุลเพิ่มสูงขึ้น การขาดดุลการค้ามีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2530 เนื่องจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการส่งออกและการชะลอตัวของการนำเข้า ส่วนอัตราเงินเฟ้อจะค่อนข้างคงตัวอยู่ในระดับประมาณ 5% แม้ว่าจะสูงกว่าในทศวรรษ 2520 แต่ก็อยู่ในระดับที่ยอมรับได้และไม่มีการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเฟ้อขึ้นลงอย่างรุนแรงอย่างเช่นในทศวรรษก่อนที่เกิดเนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมัน

ฐานะทางการคลังของรัฐบาลมีความเข้มแข็งกว่าในทศวรรษ 2520 มาก รัฐบาลมีดุลงบประมาณเป็นบวกมาตั้งแต่ปี 2531 แม้ว่าจะมีการขาดดุลในปีงบประมาณ 2535 แต่ก็ไม่ใช่ปัญหารุนแรง ประการสำคัญคือ ความจำเป็นในการพึ่งพารายได้จากภาษีอากรขาเข้าลดลงเป็นลำดับจาก 27.6% ในปี 2520 เหลือเพียง 19.8% ในปี 2530 และ 17.9% ในปี 2534

ข. ลักษณะโครงสร้างภาษีใหม่

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์คือเพิ่มประสิทธิภาพลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ เป้าหมายของการปรับปรุงระบบภาษีของกระทรวงการคลังคือ ทำให้ภาษีมียุทธศาสตร์เป็นกลาง มีอัตราต่ำและมีน้อยอัตรา

จากการดำเนินการปรับปรุงอัตราภาษีศุลกากรและนโยบายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่า ลักษณะเด่นของการปฏิรูปในครั้งนี้คือ

- (1) การลดความหลากหลายของอัตราภาษี ทำให้ภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าต่างๆ มีอัตราใกล้เคียงกัน (uniformity) มากยิ่งขึ้น ในประเด็นนี้สามารถแสดงได้ชัดเจนด้วยตารางที่ 5
- (2) การเปลี่ยนแปลงทำให้อัตราภาษีนำเข้าเฉลี่ยลดลงแต่ทำให้โครงสร้างภาษีมียุทธศาสตร์ตามขั้นตอนการผลิต (tariff escalation) มากยิ่งขึ้น

จากตารางที่ 4 การเปลี่ยนแปลงอากรขาเข้าในปี 2533 มีผลให้อัตราอากรขาเข้าเฉลี่ยสำหรับสินค้าทุกประเภทลดลงจากปี 2528 กล่าวสินค้าบริโภคลดลงจาก 25.4% เหลือเพียง

18% สินค้าชั้นกลางและวัตถุดิบลดจาก 12.1% เหลือ 8.5% สินค้าทุน จาก 12.7% เป็น 9.9% ยานยนต์และส่วนประกอบจาก 44.8% เป็น 42.5% และ อัตราอากรขาเข้าเฉลี่ยสำหรับสินค้าทุกประเภท ลดจาก 14% เหลือ 11.8% แม้ว่าในบทความนี้จะมีได้คำนวณอัตราการคุ้มครองหรืออัตราเฉลี่ยของภาษีนำเข้า แต่เราพอจะระบุได้ว่า การลดอากรขาเข้าในปี 2534-35 ทำให้อัตราอากรขาเข้าเฉลี่ยสำหรับสินค้าทุกประเภทปรับลดลง เมื่อพิจารณาในกลุ่มสินค้าตามขั้นตอนการผลิตสำหรับกรณีทั่วไปที่มีใช้ตามข้อตกลงอาฟตา พบว่า การลดภาษีส่วนใหญ่เป็นการลดสำหรับสินค้าทุน สินค้าชั้นกลาง และวัตถุดิบ ในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงภาษีสินค้าบริโภคเพียงไม่กี่ชนิดอันจะเป็นผลให้โครงสร้างภาษีมีความลดหลั่นตามขั้นตอนการผลิตมากยิ่งขึ้น

ในทางทฤษฎีการลดอัตราภาษีศุลกากรควรที่จะใช้วิธี *concertina method* กล่าวคือ การลดอัตราภาษีควรเริ่มจากสินค้าที่มีอัตราภาษีสูงที่สุดลงไปเรื่อยๆ (Corden 1971, Michaely et al.1991) หากพิจารณาจากโครงสร้างภาษีของไทย พบว่า การลดภาษีควรเริ่มจากกลุ่มสินค้ายานยนต์และส่วนประกอบ กลุ่มสินค้าบริโภค สินค้าทุน สินค้าชั้นกลางและวัตถุดิบ ตามลำดับ

การที่รัฐบาลไทยเริ่มจากการลดอากรขาเข้ารถยนต์จึงนับว่าเป็นการเหมาะสม แต่การที่รัฐเลือกที่จะปรับลดสินค้าทุน สินค้าชั้นกลางและวัตถุดิบต่อมา แสดงให้เห็นชัดเจนว่ารัฐยังคงเลือกที่จะเพิ่มการคุ้มครองอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าบริโภคโดยการช่วยลดต้นทุนการผลิตอันเกิดจากอัตราภาษีเดิม แม้การลดภาษีดังกล่าวจะดูคล้ายกับการเปิดการค้าเสรีมากขึ้นแต่ในความเป็นจริง การเลือกลดอากรขาเข้าเฉพาะสินค้าเหล่านี้โดยไม่ลดภาษีสินค้าบริโภคจะเพิ่มการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรการผลิตระหว่างกลุ่มสินค้าขั้นสุดท้ายกับกลุ่มสินค้าทุนสินค้าชั้นกลางและวัตถุดิบมากยิ่งขึ้น

นั่นคือ ผลการดำเนินการปรับปรุงภาษีศุลกากรจนถึงปี 2535 ทำให้อัตราภาษีเฉลี่ยลดลง จำนวนอัตราน้อยลงแต่ในประเด็นเรื่องความเป็นกลาง (ในความหมายที่ว่าภาษีจะช่วยลดการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคการผลิตต่างๆ) ยังไม่มีความชัดเจน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการลดภาษีนำเข้าสินค้าบริโภคตามข้อตกลงอาฟตา การลดอากรขาเข้าสินค้า ทุนสินค้าชั้นกลาง และวัตถุดิบเพื่อลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้แก่ผู้ผลิตสินค้าบริโภคจะยอมรับได้ถ้าอุตสาหกรรมที่ได้รับประโยชน์จากการลดอากรขาเข้าสินค้าทุน สินค้าชั้นกลาง และวัตถุดิบ คือ อุตสาหกรรมผลิตสินค้าบริโภคที่ถูกลดการคุ้มครองโดยการลดภาษีนำเข้าตามนโยบายการค้าเสรีอาเซียน (การวิเคราะห์นี้จะกล่าวในหัวข้อต่อไป) หรือ

กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ การลดภาษีนำเข้าสินค้าบริโภคตามกรอบอาฟตาทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องลดภาษีสินค้าชั้นกลาง สินค้าทุน และวัตถุดิบให้สอดคล้องกัน

ค. ผลต่อต้นทุนการผลิต ใครได้รับประโยชน์

เนื่องจากการลดต้นทุนการผลิตเป็นวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของการลดภาษีนำเข้าในปี 2534-35 ในส่วนนี้จะประมาณการต้นทุนการผลิตที่ลดลงของอุตสาหกรรมต่างๆที่จะได้รับประโยชน์ หนึ่งการลดภาษีรถยนต์ เรือ คอมพิวเตอร์ แวนตา ของที่ใช้ในการถ่ายรูปรูปภาพยนต์ และของที่มีลักษณะเป็นวัตถุระเบิด ไม่ได้ถูกนำมาคิดคำนวณในครั้งนี้

ผลจากการเกิด uniformity คือ ทำให้เกิดความง่ายในการจัดเก็บภาษีและดูเหมือนจะทำให้เกิดความเป็นธรรมเพราะไม่เลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม แม้เป้าหมายของอัตราภาษีจะเท่าเทียมกัน แต่อัตราการลดภาษีเพื่อไปสู่เป้าหมายนั้นไม่เท่าเทียมกันสำหรับแต่ละรายการทำให้ผลกระทบและการปรับตัวที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงไม่เท่าเทียมกันในอุตสาหกรรมต่างๆ ตารางที่ 7 แสดงผลการประมาณการต้นทุนการผลิตที่ลดลงสำหรับแต่ละอุตสาหกรรมเนื่องจากการลดอากรขาเข้าสินค้าชั้นกลางและวัตถุดิบประเภทต่างๆ ในปี 2534-35 ผลการคำนวณที่ได้จะให้ค่าที่สูงกว่าความเป็นจริงเนื่องจากการแบ่งกลุ่มสินค้าเป็นแบบหยาบๆ 58 รายการตามตารางปัจจัย-ผลผลิตปี 2528 เช่น พอร์ตแลนด์ซีเมนต์ถูกจัดอยู่ในกลุ่ม Cement and Concrete Products การคำนวณค่าต้นทุนที่ลดลงจากการลดภาษีพอร์ตแลนด์ซีเมนต์โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์ปัจจัยของกลุ่ม Cement and Concrete Products จึงเป็นการประมาณค่าภายใต้ข้อสมมุติที่ว่าสินค้าอื่นๆ ในกลุ่มนี้มีการลดภาษีในอัตราเดียวกับพอร์ตแลนด์ซีเมนต์ อย่างไรก็ตาม ผลการคำนวณทำให้เราพอจะทราบได้ว่าอุตสาหกรรมใดบ้างที่จะได้รับผลจากการลดภาษีดังกล่าว

สินค้าในกลุ่มปุ๋ยและยาฆ่าแมลง (รหัส28) ข้าว (1) อ้อย (6) และผักผลไม้ (5) จะได้รับประโยชน์ คือต้นทุนการผลิตลดลงเนื่องจากการลดอากรขาเข้าปุ๋ยและเคมีภัณฑ์ที่ใช้ในการผลิตปุ๋ยและยา การลดอากรขาเข้าถ่านหินซึ่งอยู่ในกลุ่ม Crude oil and coal ทำให้อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมัน (30) และการผลิตไฟฟ้า (45) มีต้นทุนลดลง การก่อสร้างทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ (47,48) ได้รับประโยชน์ เนื่องจากการลดอากรขาเข้าเหล็กแท่งและซีเมนต์อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก (32) และเคมีภัณฑ์ (29,27) ได้รับประโยชน์จากการลดอากรขาเข้าของเคมีภัณฑ์หลายชนิด การลดอากรขาเข้าไม้แปรรูปทำให้ต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากไม้ (43) ลดลง

เมื่อพิจารณาสินค้าที่ได้รับประโยชน์จากต้นทุนการผลิตที่ลดลงเนื่องจากการลดภาษีสินค้าชั้นกลางและวัตถุดิบ เปรียบเทียบกับสินค้าที่ต้องลดภาษีนำเข้าในกรอบของอาฟตาโดยเฉพาะ

สินค้าในกลุ่มลดภาษีเร่งด่วน จะเห็นได้ว่า สินค้าเกษตรเช่น ข้าว อ้อย ผักผลไม้ ภาคการผลิตไฟฟ้า และภาคก่อสร้างซึ่งไม่อยู่ในกรอบของอาฟตาจะได้รับประโยชน์สุทธิจากการลดภาษีปัจจัยการผลิตในครั้งนี้ อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก เคมีภัณฑ์อุตสาหกรรมเคมี ผลิตภัณฑ์หนัง เครื่องใช้ไฟฟ้าเฟอร์นิเจอร์ ได้รับประโยชน์จากการลดต้นทุนส่วนที่เป็นภาษีนำเข้าปัจจัยการผลิต แต่ก็ต้องเผชิญกับการแข่งขันกับสินค้าจากกลุ่มอาเซียนเนื่องจากภาษีนำเข้าจะลดลง จากการประมาณการคร่าวๆนี้ ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ น้ำมันพืช ผลิตภัณฑ์เซรามิกซึ่งเป็นสินค้าลดภาษีเร่งด่วนของอาฟตาได้รับประโยชน์จากการลดภาษีปัจจัยการผลิตน้อยเนื่องจากต้นทุนการผลิตลดลงในอัตราน้อย (ต่ำกว่า 1%)

อุตสาหกรรมรถยนต์เป็นอุตสาหกรรมหนึ่งในไม่กี่ประเภทที่รัฐลดการคุ้มครองในการศึกษาเรื่องภาษีอากรเพื่อการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมของบริษัทจัดการอุตสาหกรรมจำกัด (2528) พบว่า หากมีการปรับโครงสร้างอากรขาเข้าให้มีอัตราภาษีสำหรับสินค้าขั้นสุดท้ายสินค้าชิ้นกลาง เครื่องจักร และวัตถุดิบ เป็น 50%, 40%, 20%, และ 10% ตามลำดับ จะทำให้อัตราการคุ้มครองที่แท้จริง (ERP) ตามวิธีของ Corden ที่อุตสาหกรรมยานยนต์ได้รับลดลงจาก 433% เป็น 272% ซึ่งถือว่าเป็นอัตราการลดที่ยังต่ำและไม่นำมามีผลกระทบที่มีนัยสำคัญต่ออุตสาหกรรมนี้ (TheIndustrial Management Co.Ltd.1985) อย่างไรก็ตาม การศึกษาคงต้องทำอย่างละเอียด คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่ารถยนต์ที่ประกอบในประเทศทดแทนกันไม่ได้อย่างสมบูรณ์กับรถยนต์นำเข้า การคำนวณอัตราการคุ้มครองที่แท้จริง โดยวิธีเดิมภายใต้ข้อสมมุติที่ว่าสินค้าทดแทนกันได้สมบูรณ์จะให้ผลลัพธ์ที่สูงกว่าที่ควร (Devarajaand Sussangkarn 1987) นอกจากนี้ในการคำนวณผลกระทบต่อราคาการขยายตัวหรือหดตัวของอุตสาหกรรมและการจ้างงาน ควรต้องนำข้อเท็จจริงที่สำคัญอย่างน้อยสองประเด็นเข้าร่วมพิจารณาด้วย นั่นคือความสามารถในการทดแทนกันของสินค้านำเข้าและสินค้าประกอบในประเทศตลอดจนการที่นโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์เสรีถูกนำมาใช้ขณะที่ตลาดรถยนต์ไม่ได้อยู่ในดุลยภาพ คืออุปสงค์ขยายตัวเร็วกว่าอุปทานทำให้มีอุปสงค์ส่วนเกิน

สรุป

ในทศวรรษ 2530 รัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะปฏิรูประบบภาษีศุลกากรเพื่อมุ่งสู่การค้าเสรีมากขึ้น แรงจูงใจมาจากการเปลี่ยนแปลงของระบบการค้าโลกและความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพของภาคอุตสาหกรรมไทยเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกเงื่อนไขของสภาวะเศรษฐกิจของประเทศไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและการจ้างงานดุลการชำระเงิน ภาวะเงินเฟ้อ และฐานะทางการคลังของรัฐ จัดได้ว่าเอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่จะผ่อนคลายการคุ้มครองอุตสาหกรรมได้

การเปลี่ยนแปลงภาษีศุลกากรจนถึงปี 2535 ทำให้โครงสร้างภาษีใหม่มีอัตราภาษีเฉลี่ยต่ำลง จำนวนภาษีน้อยลงส่วนในเรื่องความเป็นกลางของโครงสร้างภาษีใหม่ในความหมายที่ว่าการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรระหว่างอุตสาหกรรมต่างๆนั้นยังไม่มี ความชัดเจน โดยเฉพาะระหว่างอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าบริโภคกับสินค้าชั้นกลางต่างๆ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างภาษีใหม่นี้ น่าจะมีผลช่วยลดการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรระหว่างสินค้าอุตสาหกรรมกับสินค้าเกษตร เช่น ข้าว ผัก ผลไม้ เพราะการลดภาษีนำเข้าปุ๋ยเป็นการลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มอัตรากำไรที่แท้จริง

การมีอาฟตาจะทำให้การประมาณการระดับการคุ้มครองอุตสาหกรรมมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากเฉพาะสินค้าในกรอบอาฟตาเท่านั้นที่การเพิ่มการคุ้มครองด้วยการลดอากรขาเข้าสินค้าชั้นกลางและวัตถุดิบ ถูกลดทอนด้วยการลดภาษีนำเข้าสินค้าบริโภคขั้นสุดท้าย บทความนี้ยังไม่สามารถตอบคำถามในประเด็นนี้ได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม พอจะสรุปได้ว่าสินค้าเกษตรได้แก่ ข้าว ผัก ผลไม้ อุตสาหกรรมก่อสร้าง และการผลิตไฟฟ้า จะมีต้นทุนการผลิตต่ำลงและได้รับการคุ้มครองเพิ่มสูงขึ้นจากการปรับภาษีนำเข้าในครั้งนี้

- Ajanant, Juanjai et al. (1986). **Trade and Industrialization of Thailand**. Bangkok: Social Science Association of Thailand.
- Akrasanee, Narongchai. (1973). "The Manufacturing Sector in Thailand: A Case Study of Growth, Import Substitution and Effective Protection, 1960-1969." Ph.D. Dissertation, The Johns Hopkins University, 1973.
- Bhattacharya, Amarendra, and Johannes Lin. (1988). "Trade and Industrial Policies in the Developing Countries of East Asia." World Bank Discussion Paper No.27. Washington D.C.
- Devaraja, Shanta and Chalongphob Sussangkarn. (1987). "Effective Rates of Protection When Domestic and Foreign Goods Are Imperfect Substitutes: the Case of Thailand". Thailand Development Research Institute. Bangkok.
- Industrial Management Co. Ltd. (1985). "Tax System for Industrial Restructuring." Final Report Volume 1 on **Industrial Restructuring** Study for the National Economic and Social Development Board. Bangkok.
- Michael, Michael et al. (1991). **Liberalizing Foreign Trade (Volume 7: Lessons of Experience in the Developing World)**. Oxford: Basil Blackwell.
- Robinson, David et al. (1991). **Thailand: Adjusting to Success Current Policy Issues**. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Sibunruang, Atchaka (1986). "Industrial Development Policies in Thailand." A Report Prepared for the World Bank. Bangkok.
- Suwankiri, Trairong. (1970). "The Structure of Protection and Import Substitution in Thailand." Master's Thesis. University of the Philippines.

Wongwuttawat, Pirote (1975). "The Structure of Differential Incentives in the Manufacturing Sector: A Study of Thailand's Experience during 1945-1974". M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok.

World Bank. (1983). **Thailand: Managing Public Resources for Structural Adjustment**. Volume 1. Washington D.C.

World Bank. (1986). **Thailand: Growth with Stability, A Change for the Sixth Plan Period**. Washington D.C.

ณรงค์ชัย อัครเศรณี. (ไม่ปรากฏปี). การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย. ส่วนวิจัยและวางแผน บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย.

นิพนธ์ พัวพงศกร และปัทมาวดี ชูชุกิ. (2535). "การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานสู่ภาวะขาดแคลนแรงงาน. "เอกสารการสัมมนาประจำปีเรื่อง **โครงสร้างเศรษฐกิจ: เส้นทางสู่ความสมดุล**. โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี จอมเทียน ชลบุรี, 12-13 ธันวาคม.

บริษัทจัดการอุตสาหกรรม จำกัด. (2528). "ภาวะอากปรเพื่อการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม" รายงานการศึกษาการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร. 29 มกราคม.

พนัส สิมะเสถียร. (2535). "กระทรวงการคลังกับการพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ". **สรรพากรสาส์น**. ฉบับที่ 3 ปีที่ 39 เดือนกันยายน หน้า 3-21.

พาณิชย์, กระทรวง, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. (2535). **เขตการค้าเสรีอาเซียน**. กรุงเทพมหานคร

สมบูรณ์ ศิริประชุมชัย. (2534). "ประสบการณ์ 30 ปีของอุตสาหกรรมรถยนต์: ฝันที่ไม่เป็นจริง" **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์** ปีที่ 9 ฉบับที่ 4 เดือนธันวาคม หน้า 23-64.

สิริลักษณ์ ชูติกุล. (2528). "การเปลี่ยนแปลงมาตรการทางภาษีศุลกากรในปี 2528" **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์** ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 เดือนกันยายน หน้า 149-165.

ตารางที่ 1

Nominal และ Effective Rate of Protection ของอุตสาหกรรม

แบ่งตามขั้นตอนการผลิต

(หน่วย: %)

กลุ่มอุตสาหกรรม	2507	2512	2514	2517	2521
NRP					
1 อาหารแปรรูป	17.76	-18.7	50.91	29.9	0-30
2 เครื่องดื่มและบุหรื	220.68	82.8	116.48	52.5	60-100
3 วัสดุก่อสร้าง	26	24.1	21.83	3.75	n.a.
4 สินค้าขึ้นกลาง I	5.17	-3.7	11.37	4.95	5-100
5 สินค้าขึ้นกลาง II	26.02	32.7	36.09	33.8	30-44
6 สินค้าอุปโภคบริโภค	32.86	30.5	44.92	41.63	30-100
7 สินค้าคงทน	27	29.8	44.95	59.12	60-80
8 เครื่องจักร	21.6	18.7	10.21	5.55	2-30
9 อุปกรณ์ขนส่ง	41.92	29.7	58.79	62.88	30-150
ERP (Corden)					
1 อาหารแปรรูป	37.33	-32.6	205.92	-71.19	(-2)-466
2 เครื่องดื่มและบุหรื	65.47	241.3	439.21	409.83	(-25)-40
3 วัสดุก่อสร้าง	21.26	47.4	23.41	-15.93	n.a.
4 สินค้าขึ้นกลาง I	6.54	2.8	15.28	10.37	(-15)-(-4)
5 สินค้าขึ้นกลาง II	54.55	79.1	50.32	55.74	22-115
6 สินค้าอุปโภคบริโภค	42.44	32.5	57.44	61.84	72-669
7 สินค้าคงทน	21.96	69.1	93.2	144.75	102.6
8 เครื่องจักร	17.74	30.6	7.58	12.89	5-83
9 อุปกรณ์ขนส่ง	121.69	34.9	146.45	181.1	55-392
เฉลี่ยทุกรายการ			87.2	18.6	70.2
เฉลี่ยยกเว้น 1 และ 2			44.2	45.9	90.3

ที่มา: 2507-17 จาก Pirote Wongwuttivat (1975)

2521 และค่า ERP เฉลี่ย จาก World Bank (1980)

ตารางที่ 2

การปรับเปลี่ยนนโยบายทางการค้าที่สำคัญ : 2524-2533

วัน เดือน ปี	รายการ
15 กค. 2524	ลดค่าเงินบาท 8.7%
15 ตค. 2525	เพิ่มและลดอัตราอากรขาเข้า -สินค้าอาหารแปรรูปหลายประเภท ลดจาก 80% เหลือ 60% -เคมีภัณฑ์และเครื่องจักรหลายประเภท เพิ่มจาก 10% เป็น 30% -แร่โลหะ เพิ่มจาก 0% เป็น 10%
17 ตค. 2525	เพิ่มและลดอัตราอากรขาเข้า -ผลิตภัณฑ์สิ่งทอหลายประเภท ลดเหลือ 60% -เคมีภัณฑ์และเครื่องจักรประเภทที่ประกาศในวันที่ 15 ตค.ลดเหลือ 15% -แร่โลหะ ลดเหลือ 5% คิดอัตราอากรพิเศษ 10% สำหรับสินค้านำเข้ายกเว้น เชื้อเพลิงจากแร่
8 ตค. 2527	เพิ่มอัตราอากรพิเศษเป็น 20% สำหรับสินค้านำเข้ายกเว้น เชื้อเพลิง จากแร่และสินค้าที่ได้รับการยกเว้นบางประเภท
5 พย. 2527	ลดค่าเงินบาท 14.8%
7 พย. 2527	ยกเลิกอัตราอากรพิเศษสำหรับสินค้านำเข้าทุกชนิดยกเว้นยานยนต์
5 เมย. 2528	เพิ่มอัตราอากรขาเข้าสินค้า 583 รายการ +5% สำหรับวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง +10% สำหรับสินค้าสำเร็จรูป +มากกว่า 10% สำหรับเสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย ส่วนประกอบรถยนต์ ลดอากรขาออกสำหรับข้าว เศษไม้&ไม้แปรรูปบางชนิด ผลิตภัณฑ์ยาง&น้ำยาง ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารภาษีศุลกากร
16 มิย. 2531	ยกเลิกการควบคุมการนำเข้าสารบอแรกซ์และกรดบอริก ลดอัตราอากรขาเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนรวม 5 รายการ จาก 5%-65% เหลือ 0%-30%

(ยังมีต่อ)

ตารางที่ 2 ต่อ

วัน เดือน ปี	รายการ
25 เม.ย. 2532	เพิ่มและลดอัตราอากรขาเข้า - เหล็กแท่งบางชนิด ลดจาก 25% เหลือ 10% - วัตถุดิบบางชนิดที่ใช้ในการผลิตยา เพิ่มจาก 20% เป็น 30% - ห้างคืบและหนังฟอกทุกชนิด ลดจาก 10%-40% เหลือ 0%-10%
31 กค. 2533	ยกเลิกการห้ามนำเข้ารถยนต์นั่งขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี
20 สค. 2533	ยกเลิกการจำกัดจำนวนรุ่นและแบบในการประกอบรถยนต์นั่ง
27 พย. 2533	ยกเลิกการควบคุมการนำเข้าอาหารแปรรูปหลายชนิดที่ทำจากน้ำตาล ช็อกโกแลตและแป้งสาลี กำหนดให้ผลิตภัณฑ์น้ำมันเชื้อเพลิงบางชนิดเป็นสินค้าควบคุมการนำเข้า

ที่มา: World Bank (1986), Table 7.2

สิริลักษณ์ ชุตินกุล (2528)

ปี 2531-33 รวบรวมจากธนาคารแห่งประเทศไทย, "สรุปภาวะธุรกิจและอุตสาหกรรม", ฉบับต่างๆ

สมบูรณ์ ศิริประชัย (2534)

ตารางที่ 3

อัตราการคุ้มครองที่แท้จริง (ERP) : 2524-31

(หน่วย: %)

รายการ	กษ. 2524	มค. 2526	ตค. 2527	พษ. 2527	เมษ. 2528	มค. 2531
weighted ERP 1/						
สินค้าเกษตร	10.9	11.3	12.2	11.0	13.2	13.1
สินค้าขั้นปฐมอื่น	5.7	7.9	8.4	7.6	10.7	11.3
สินค้าเกษตรแปรรูป	24.7	30.3	32.3	28.7	32.8	32.9
สินค้าอุตสาหกรรม	53.6	50.2	49.8	44.5	51.8	51.2
สิ่งทอ	110.4	61.1	61.8	55.5	59.9	59.9
เคมีภัณฑ์	49.3	54.0	52.5	46.7	9.2	9.5
เครื่องจักรกล	18.9	29.1	29.1	25.9	34.9	35.2
สินค้าบริโภค	51.5	54.6	53.6	48.3	70.0	68.7
เฉลี่ย	27.9	27.9	28.5	25.5	30.0	29.7
unweighted ERP						
เฉลี่ย	66.7	66.4	65.3	59.0	65.9	n.a.
ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	140.2	140.4	136.7	131.3	132.0	n.a.

หมายเหตุ: ERP คำนวณตามวิธีของ Corden โดยใช้ตารางบัญชี-ผลผลิตปี 1980
weighted ERP คำนวณโดยดัดแปลงน้ำหนักด้วยมูลค่าเพิ่ม ณ.ราคาคาดโลกปี 1980
n.a. ไม่มีข้อมูล

ที่มา: 2524-28 จาก Atchaka Sibunruang (1986)
2531 จาก Robinson et al. (1981)

ตารางที่ 4

โครงสร้างภาษีตามขั้นตอนการผลิต : 2524-2533

(หน่วย: %)

รายการ	อัตราการคุ้มครองตามราคา (NRP) 1/					อัตราเฉลี่ย 2/	
	กย. 2524	มีค. 2526	ตค. 2527	พย. 2527	เมย. 2528	ของภาชีน้ำเข้า 2528	2533
สินค้าบริโภค	25.0	22.6	27.8	20.7	24.8	25.4	18.0
สินค้าขึ้นกลาง	13.2	15.7	16.0	14.5	14.1	12.1	8.5
วัตถุดิบ	2.3	3.2	3.1	2.9	5.1	*	*
สินค้าทุน	14.1	18.0	19.1	17.4	22.3	12.7	9.9
ยานยนต์	36.5	40.4	40.4	41.3	63.0	44.8	42.5
เฉลี่ยทุกรายการ	14.3	16.2	16.6	15.3	18.5	14.0	11.8

หมายเหตุ: * รวมกับสินค้าขึ้นกลาง

1/ ถ่วงน้ำหนักด้วยมูลค่านำเข้าปี 2527

2/ คิดเป็นร้อยละของมูลค่านำเข้า

ที่มา: 1/ Atchaka Sibunruang (1986)

2/ Robinson et al. (1991)

ตารางที่ 5

การเปลี่ยนแปลงอากรขาเข้าของสินค้าประเภทต่างๆ ในปี 2534-35

ปีที่ย่อ ประกาศ	รายการ	อากรขาเข้า (%)		อัตราการ เปลี่ยนแปลง ลดลง (%)
		เดิม	ใหม่	
2534	ทองคำ	35	5	86
	ไม้แปรรูป	40	5	88
	เหล็กแท่งบางชนิด	25	5	80
	เครื่องจักร วัสดุ อุปกรณ์ สารเคมี			
	เพื่อการประหยัดพลังงานและรักษาสิ่งแวดล้อม	10-40	0-5	88-100
	คอมพิวเตอร์, ส่วนประกอบและอุปกรณ์	10-40	1-5	88-90
	ถ่านหิน	25	10	60
	ฟิล์มที่ใช้ทางการแพทย์	25	10	60
	รถยนต์นั่ง 1/			
	-CBU ไม่เกิน 2,300 ซีซี	180	60	67
	-CBU เกิน 2,300 ซีซี	300	100	67
	-CKD	30-112	20	33-82
	รถบรรทุก แวน			
	-CBU	120-150	60	50-60
	-CKD	72-93.6	20	72-79
2535	พอร์ทแลนด์ซีเมนต์	30	0	100
	ทองคำ	5	0	100
	สินแร่	10	1	90
	โพลีเมอร์ของโพรพิลีน	40	5	88
	ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้าหลายชนิด	6-60	1	33-83
	สับ สิ่งปรุงแต่งที่ใช้ชักล้าง ขัดเงา	40-80	5	88-94
	เคมีภัณฑ์ เบ็ด เติล็ด	20-35	5	75-86
	สารแอลูมิเนียมออกไซด์ กาว	30-35	5	83-86

(ยังมีต่อ)

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ปีออก ประกาศ	รายการ	อากรขาเข้า (%)		อัตราการ เปลี่ยนแปลง ลดลง (%)
		เดิม	ใหม่	
2535	เรือและสิ่งก่อสร้างลอยน้ำ (เว้นเรือเพื่อความปลอดภัย)	35	5	86
	ของที่ใช้ในการถ่ายรูป ถ่ายภาพยนตร์	37-40	8-25	
	ผลิตภัณฑ์ทางเภสัชกรรม	25-30	10	60-67
	สิ่งสักระบายน้ำหรือหม้อต้ม	15-30	10	33-67
	พรมไม้ทำเครื่องหอมหรือยา	40	10	75
	ดาบยาวต่าง ๆ ที่ทำด้วยวัตถุทอง	60	10	83
	ปิ๊	30	10	67
	แว่นตา กรอบแว่น เลนส์	35-60	10	83-71
	เคมีภัณฑ์อินทรีย์	30-50	10	80-77
	เคมีภัณฑ์อินทรีย์บางประเภท	30	10	67
	เอสเซนเชียลออยล์ เครื่องหอม	35-100	10	71-90
	ส่วนประกอบยานยนต์หลายชนิด	> 20	20	
	วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง	40-80	20	50-75

หมายเหตุ: ในกรณีของยานยนต์และชิ้นส่วนจะรวมการเปลี่ยนแปลงอัตราพิเศษด้วย
อัตราอากรขาเข้าใหม่ที่ออกประกาศในปี 2535 เป็นอัตราเป้าหมายสำหรับปี 2538
หรือ 2540

ที่มา: วารสารศุลกากร ปีที่ 5 ฉบับที่ 28, มค.-กพ. 2535, หน้า 13-21
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 16, 34, 84, 95, 116 ปี 2535

ตารางที่ 6

กำหนดการลดภาษีของไทยสำหรับกลุ่มสินค้าแรงลดภาษี 15 กลุ่มตามข้อตกลงอาฟตา

		อัตราภาษีตามราคาคิด เป็นร้อยละ			
		2536	2541	2546	2551
กลุ่มสินค้าที่ไทย เสนอ					
ซี เมนต์	0-5				
ปุย	0				
เยื่อกระดาษ	0-5				
อัญมณีและ เครื่องประดับ					
สำ เร็จรูป	30 ----->	0			
วัตถุดิบ	20 ----->	0			
หนังและผลิตภัณฑ์หนัง					
สำ เร็จรูป	30 ----->	20			
กึ่งสำ เร็จรูป	----->	5 ----->	0		
เฟอร์นิเจอร์ไม้และหวาย	30 ----->	5			
สิ่งทอ					
สำ เร็จรูป	30 ----->	5			
ชั้นกลาง	20 ----->	0			
วัตถุดิบ	10 ----->	0			
เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิ เลคโทรนิคส์					
สำ เร็จรูป	30 ----->	5			
วัตถุดิบ	1 ----->	0			

(ยังมีต่อ)

ตารางที่ ๕ (ต่อ)

อัตราภาษีตามราคาคิด เป็นร้อยละ				
	2536	2541	2546	2551
กลุ่มสินค้าที่ประเทศอื่น เสนอ				
ผลิตภัณฑ์แก้ว				
สำเร็จรูป	15-30			
วัตถุดิบ	10-20			
ผลิตภัณฑ์ เซรามิค	20-30	----->	5	
เคมีภัณฑ์				
ผลิตได้		----->	5	
ยังไม่ผลิต	5			
ทองแดงแคโทด	5	----->	0	
น้ำมันพืช	30	----->		5
ยาง.	20-30	----->		5
เภสัชภัณฑ์		----->		0-5
ผลิตภัณฑ์พลาสติก	40	----->		5

ที่มา: ข้อมูลเบื้องต้นรวบรวมจาก "ประมวลข่าวภาษี," เอกสารภาษีอากร เล่มที่ 128 ปีที่ 11, พฤษภาคม 2535.

ตารางที่ 7

การลดต้นทุนการผลิตของกลุ่มสินค้า 58 หมวด เนื่องจากการลดอากรขาเข้าปี 2534-35

รหัส I-O	รายการ	ต้นทุนที่ลดลง (%)
28	Fertilizer, Pesticides	8.02
30	Petroleum Refineries	7.66
1	Paddy	7.09
47	Building Construction	6.08
34	Other Non-metallic Products	5.85
32	Plastic Ware	5.80
48	Public Works and Other Construction	5.77
33	Cement and Concrete Products	5.34
29	Other Chemical Products	5.13
27	Basic Chemical Products	4.48
43	Saw Mills and Wood Products	3.55
45	Electricity	3.37
35	Iron and Steel	2.83
41	Other Transportation Equipment	2.49
6	Sugar Cane	2.21
46	Water Works and Supply	2.06
37	Fabricated Metal Products	2.00
23	Spinning Weaving and Bleaching	1.66
31	Rubber Products	1.58
5	Vegetable and Fruits	1.56
42	Leather Products	1.49
40	Motor Vehicles and Repair	1.44
26	Printing and Publishing	1.35
39	Electrical Machinery and Apparatus	1.32
7	Rubber (latex)	1.26
20	Animal Feed	1.09
25	Paper and Paper Products	1.04
58	Unclassified	1.03
38	Industrial Machinery	0.99
55	Business Services	0.91

(ยังมีต่อ)

ตารางที่ 7 (ต่อ)

รหัส I-O	รายการ	ต้นทุนที่ลดลง (%)
44	Other Manufacturing Products	0.73
19	Other Foods	0.71
2	Maize	0.70
8	Other Crops	0.70
4	Beans and Nuts	0.62
9	Livestock	0.51
21	Beverages	0.50
56	Public Services	0.46
50	Restaurants and Hotels	0.43
57	Other Services	0.42
24	Textile Products	0.38
10	Forestry	0.36
14	Non-metal Ore	0.23
16	Processing and Preserving of Foods	0.20
22	Tobacco Processing and Products	0.17
49	Trade	0.16
12	Crude Oil and Coal	0.15
11	Fishery	0.15
13	Metal Ore	0.14
54	Real Estate	0.14
36	Non-Ferrous Metal	0.14
18	Sugar Refineries	0.12
53	Banking, Insurance	0.11
51	Transportation	0.11
3	Cassava	0.06
15	Slaughtering	0.05
17	Rice and Other Grain Milling	0.02
52	Communication	0.00

ที่มา: ค่าพจนจากตารางปัจจัย-ผลผลิต ปี 2528 และข้อมูลจากตารางที่ 5

%ต้นทุนที่ลดลงของอุตสาหกรรม j =

ผลรวมของ $\{ [T_{2i} - T_{1i}] / (100 + T_{1i}) \} \times [X_{ij}] \times 100$ สำหรับ i ทุกตัว

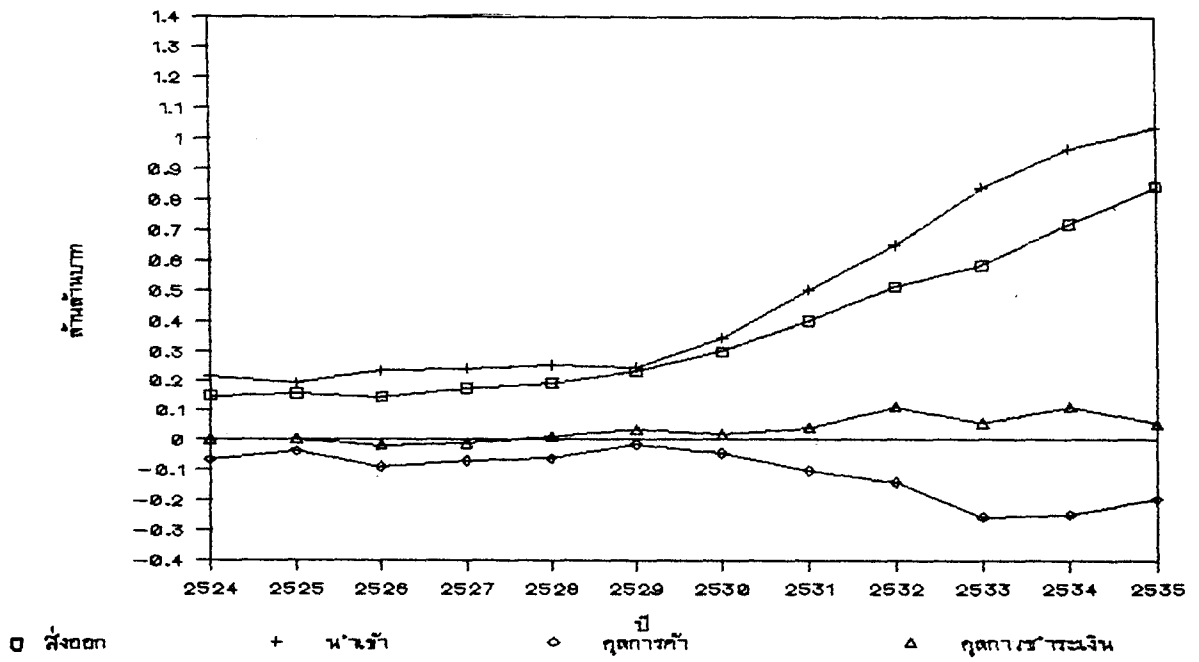
T_{2i} = อัตราอากรขาเข้าเดิมของปัจจัย i

T_{1i} = อัตราอากรขาเข้าใหม่ของปัจจัย i

X_{ij} = สัมประสิทธิ์ปัจจัย i ที่เข้าสู่อุตสาหกรรม j

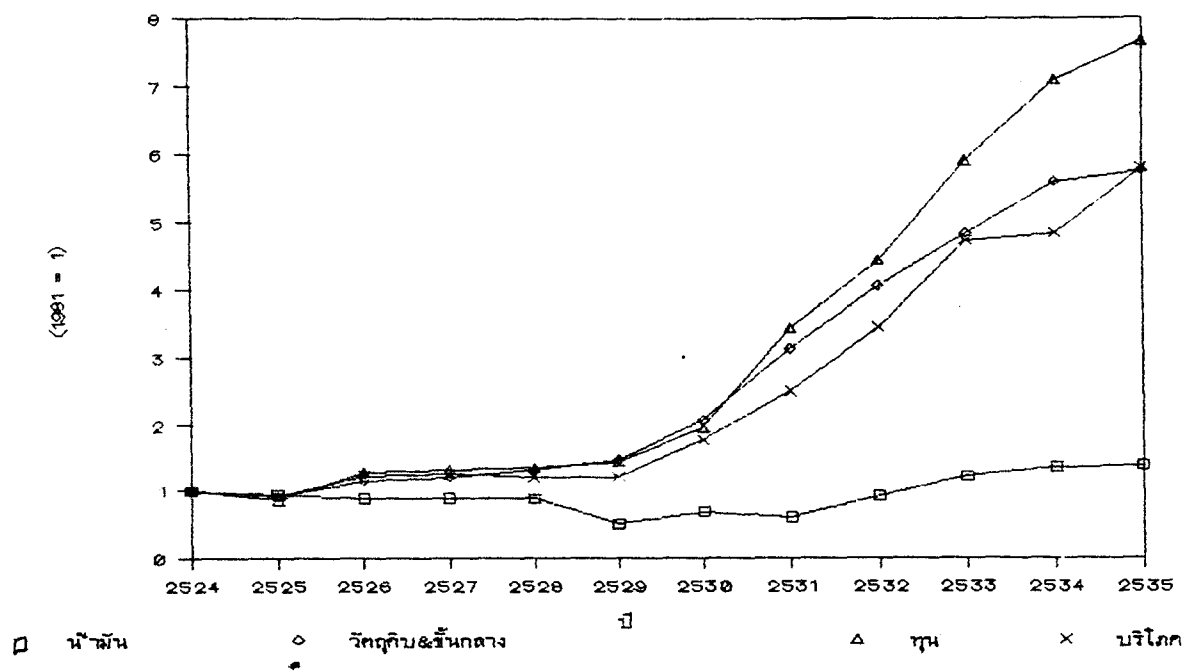
รูปที่ 1

ดุลการค้าและดุลการชำระเงิน : 2524-35



รูปที่ 2

ดัชนีมูลค่าการนำเข้ากลุ่มสินค้า : 2524-35



อภินันทนาการ

จาก

โรงเรียนพณิชยการราชดำเนิน และโรงเรียนชาตศึกษา

โรงเรียนพณิชยการราชดำเนิน เปิดทำการสอนสาขาวิชาพาณิชยกรรม
ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ - การบัญชี การตลาด การเลขานุการ
ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง - การบัญชี การตลาด การเลขานุการ
คอมพิวเตอร์ธุรกิจ

โทร. 466-6152-3

โรงเรียนชาตศึกษา ได้รับคัดเลือกเป็นโรงเรียนประถมศึกษาดีเด่น จากสำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในวันประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อ 25 พฤศจิกายน
2531 เปิดทำการสอนระดับอนุบาล-ชั้นประถมปีที่ 6

เลขที่ 73 วัดใหม่พิเรนทร์ ถ.อิสระภาพ บางกอกใหญ่ กรุงเทพฯ โทร. 466-2029
การเรียนดี กีฬาเด่น เน้นคุณธรรม กิจกรรมเป็นเลิศ

รับเหมางานวิศวกรรมโรงงาน อาคารสำนักงาน โรงแรม โรงพยาบาล

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

คุณเมธี ตั้งสีบกกุล

บริษัท เอ็ม.เอ็ม. คอนสตรัคชั่น จำกัด

1048/1 ซอยพูนสิน ถ.สุขุมวิท 64

แขวงบางจาก เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร 10260

โทร. 3982243, 3217530

ทุกยุคทุกสมัย ธนาคารกรุงเทพ คู่เศรษฐกิจไทย คู่ใจประชา

อดีตถึงปัจจุบัน กาลเวลาอันยาวนาน
คือประสบการณ์ที่สั่งสมความชำนาญในด้านธุรกิจบริการ
เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจการลงทุนทั้งในและต่างประเทศ
ธนาคารกรุงเทพ
สถาบันการเงินของคนไทย ที่ได้รับความไว้วางใจตลอดมา



ธนาคารกรุงเทพ

คู่เศรษฐกิจไทย คู่ใจประชา

บริษัท ตรีเพชรรีชีชูเซลล์ จำกัด



ด้วยอภินันทนาการ
จาก

บริษัท ทรัพยากรสถาพร จำกัด
บริษัท ทรัพยากรสถาพรคลังสินค้า จำกัด
บริษัท ชัยสถาพร จำกัด
บริษัท ทรัพยากรนครพัฒนา จำกัด
บริษัท ทรัพยากรหิรัญ จำกัด
บริษัท เฉลิมนคร จำกัด

68 ถนนทรัพย์สิน บางรัก กทม. 10500
โทร. 2338163, 2338204 แฟกซ์. 2366752

อภินันทนาการ

จาก

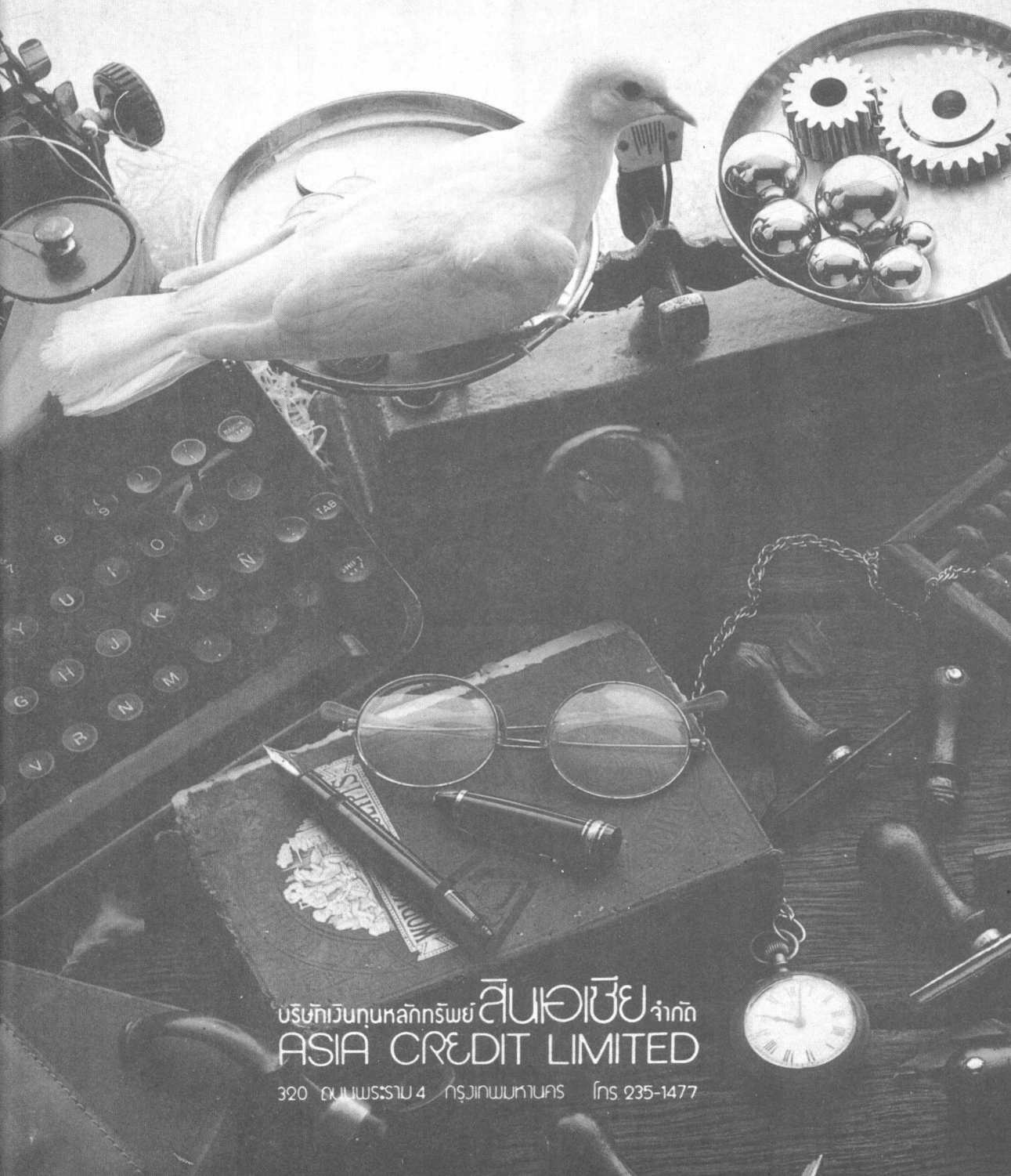
บริษัท ชิปปิ้ง ผู้ชำนาญงาน
ด้านนำเข้า ส่งออก มานานกว่า 20 ปี

คุณพรชัย เลาศรชฎกุล

กรรมการผู้จัดการ

P.J. TRANSPACK (THAILAND) CO., LTD.
2689/28-31 CHAROEN KRUNG ROAD,
BANGKORLAEM, BANGKOK 10120 THAILAND
TEL. 2918692-3, 2918663-5, 2916204-6
FAX : 662-2918669

เวลา... เวลาบอกระสับการณ
ประสพการณสรรค์สร้างประสิทธิภาพ
และประสิทธิภาพนำเราสู่ความสำเร็จ
เรา...จะก้าวไปอย่างไมหยุดยั้งสู่นาคต



บริษัทวินทุนหลักทรัพย์ **สินเอเชีย** จำกัด
ASIA CREDIT LIMITED

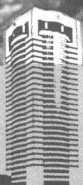
320 ถนนพระราม 4 กรุงเทพมหานคร โทร 235-1477

ธรรมชาติ คุณค่าที่ควรหวงแหน

สำหรับหัวใจของพวกเราทุกคน
คงไม่มีใครไม่รู้สักใด ๆ ที่จะบ่งบอกถึงความสดชื่นได้ดี
เท่ากับการที่ได้เห็นสภาพธรรมชาติที่สวยงามต่างอยู่
ไปรุดช่วยกันรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอาไว้
ก่อนที่จะลุกลามของเราก็ต้องเรียนรู้ความสดชื่นของธรรมชาติ
จากหนังสือหรือได้เห็นเพียงบนกระดาน

จากใจ  ธนาคารทหารไทย จำกัด

สำนักงานใหญ่ แห่งใหม่ ธนาคารทหารไทย จำกัด
ตรงข้ามสวนาดุจากร เปิดดำเนินการ 19 เมษายน ๒๕๓๖





หยุด ความสะอาด สดชื่น จากธรรมชาติ

น้ำดื่มสะอาด น้ำดื่มตราสิงห์

อภินันทนาการ

จาก

บริษัท ห้างอาหารวิจิตร จำกัด VIJIT RESTAURANT COMPANY, LIMITED.

ห้างอาหารวิจิตร วงเวียนอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย บริการท่านด้วยอาหาร
ไทย จีน ฝรั่ง ญี่ปุ่น และอาหาร เวียดนาม พบกับดนตรีสากลเย็นๆ
ยามลิ้มรสอาหารค่ำ และเวลา 20.00 น. พบกับ เงิน เงิน
ร้องเพลงสนุกสนาน เพื่อคลายเครียด 21.00-23.00 น. พบกับดนตรี
แนวสุนทรีวัยรุ่น และนักร้องหญิงมากมาย

มีบริการจัดเลี้ยงนอกสถานที่ ในราคาพิเศษ
สำรองที่นั่งได้ โทร. 281-6433, 282-0958, 281-6472

บริษัท พรีเมคประเทศไทย จำกัด PREPAC THAILAND CO.,LTD.



ถุงฟิล์ม LLDPE.

เป่าโดยสูตรพิเศษของพรีเมค จำหน่ายในรูปถุงสำเร็จ
หรือฟิล์มม้วนเรียบสำหรับเครื่องบรรจุ เหมาะสำหรับ
บรรจุข้าว อาหารแช่แข็ง นม น้ำมัน ไม้ น้ำตาล

ถุงพลาสติก 3 ชั้น NYLON/LLDPE.

มีคุณสมบัติในการป้องกันอากาศและความชื้น รวมทั้ง
ช่วยเก็บรักษากลิ่นและรสของอาหาร เหมาะสำหรับ
การบรรจุถุงระบบสุญญากาศ น้ำมันพืช ไข่กรอก เบคอน ฯลฯ

ผู้ผลิตและจำหน่าย

838 ถนนเจริญนคร บางลำภูล่าง คลองสาน กรุงเทพฯ

☎ 438-0566-7, 439-3886-7, 437-0240-9

FAX : 439-3887

โบ...ยังฟังกึ่ง

กึ่ง...ยังฟังก้าน

ก้าน...ยังฟังลำต้น

ลำต้นมั่นคง คงเพราะมีราก

หลายสิ่งในต้นเดียวยังฟังพา

หลายคนในสังคมเดียวกัน

มีน้ำใจบ้างไหม...ให้ฟังพา

ถ้าหัวใจแผ่กว้างใหญ่
ดังไม้ต้นนี้
คงจะมีสังคมที่ดี
ร่มเย็นให้น่าอยู่
ด้วยความปรารถนาดีจาก



กลุ่มบริษัทเกษตรรุ่งเรืองพืชผล
SOON HUA SENG GROUP

บริษัท เกษตรรุ่งเรืองพืชผล จำกัด 122 ถนนสาทรเหนือ บางรัก กรุงเทพฯ 10500
โทร. 2367568-87 โทรสาร. 2369445, 2369455

ด้วยความปรารถนาดี
จาก

คุณทวี ชีพอุดมวิทย์
บริษัท กมลเทรตติ้ง จำกัด
บริษัท เอส.เจ.เอ. ทรีดี จำกัด
บริษัท อีซูซุมอเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด
คุณไพโรจน์ หาญพงศ์ธรรม

อภินันทนาการ

จาก

ดร. ไตรรงค์ สุวรรณคีรี

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง

ด้วยอิทธิพนธ์นาการ
จาก



265 ซอยธนาคารอาคารสงเคราะห์ ถนนงามวงศ์วาน ตำบลบางเขน
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000 โทร. 5801637, 5880469

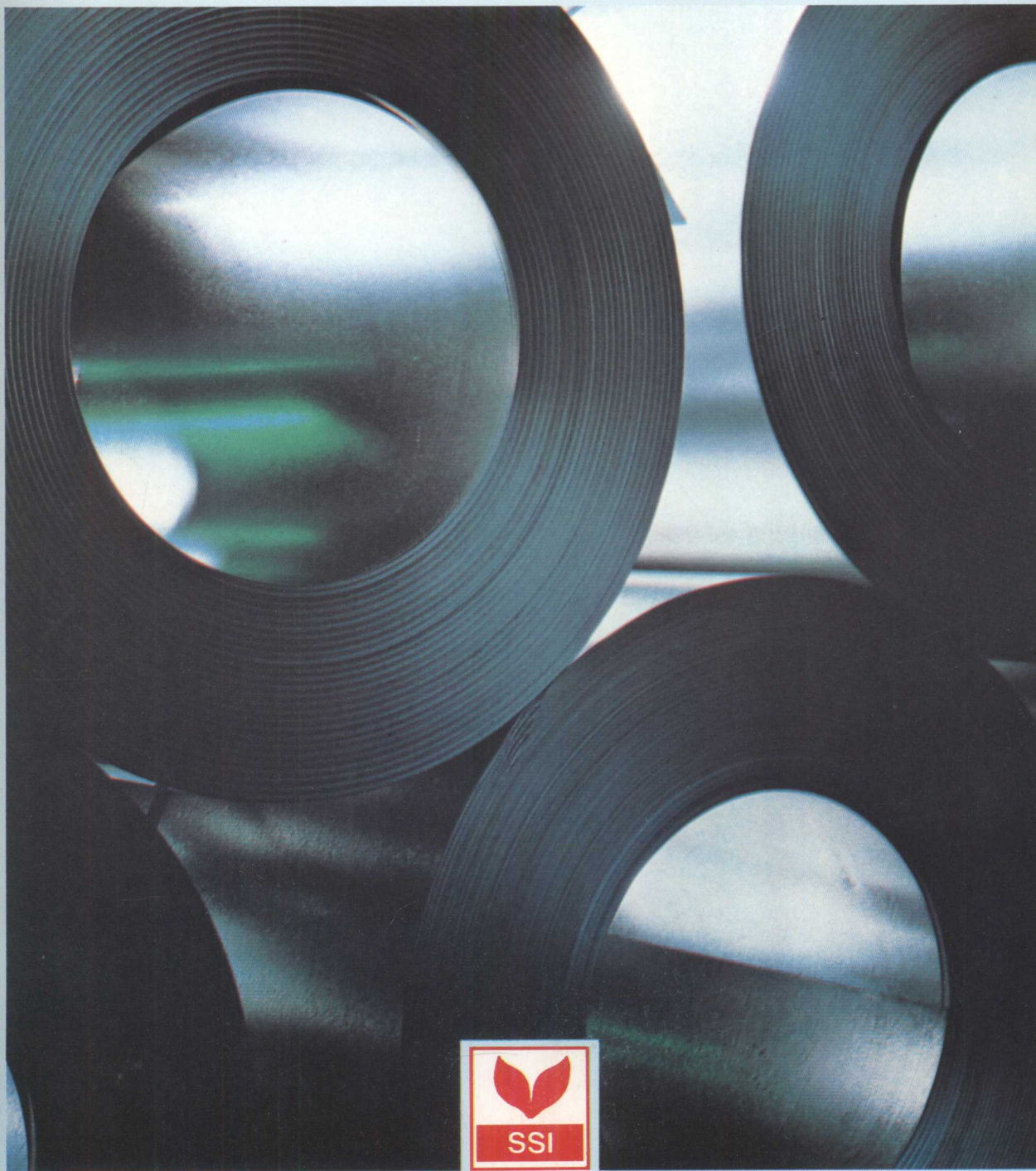
**รับออกแบบเฟอร์นิเจอร์ ตกแต่งภายใน
ต่อเติมอาคาร ฯลฯ**

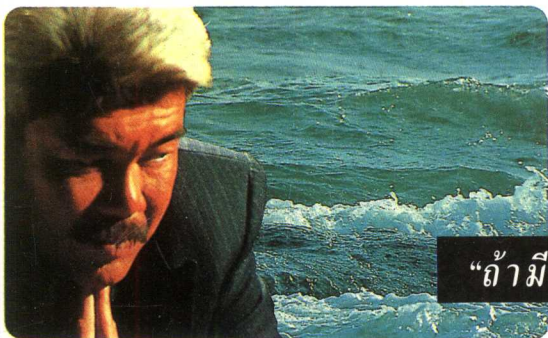
SAHAVIRIYA STEEL INDUSTRIES CO., LTD.

139 Sethiwan Tower, Panroad, Bangrak, Bangkok 10500

Tel: 2356630-1, 2357373 Fax: 2357722

"Steel for Thailand"





“ถ้ามีบ้านริมทะเลสักหลังไว้นอนฟังเสียงคลื่น”



“ถ้ามีปลาว่ายตามผนังรอบๆ บ้าน คงแปลกดีนะ”



“อยากมีบ้านที่เต็มไปด้วยบันได เดินจากบันไดขึ้นไปสู่บนฟ้า”

ต่างคน ก็ต่างฝัน... สตาร์บิล็อค สร้างทุกฝันได้อย่างใจ

เพราะสตาร์บิล็อคมีทีมงานที่เชี่ยวชาญในแต่ละส่วนของบ้านตั้งแต่ ทุมตีฝัง ทุมโครงสร้างทุมขึ้นโครงหลังคาทุมให้แนว ทุมก่ออิฐ และทุมอื่นๆ จนครบขั้นตอน การสร้าง ทุกทีมงานของสตาร์บิล็อคสูง ด้วยประสบการณ์เฉพาะด้าน สามารถดูแลการสร้างฝันของคุณอย่างใกล้ชิด

คุณจึงมั่นใจได้ว่าบ้านในฝันของคุณจะเสร็จสมบูรณ์อย่างมีคุณภาพในทุกๆ ส่วน

- แกะไขแบบบ้านได้ทุุกขั้นตอนการก่อสร้าง
- ดำเนินงานและควบคุมการก่อสร้างโดยทีมสถาปนิก และวิศวกรผู้ชำนาญ พร้อมรายงานผลให้ทราบทุกระยะ
- คัดเลือกวัสดุที่ได้มาตรฐาน

ขอแนะนำแบบบ้านรุ่นใหม่

STAR-M1



- ควบคุมงบประมาณและระยะเวลา ก่อสร้างเสร็จตามกำหนด

STAR-M2



- ให้ความสะดวกจากสำนักงานบริการถึง 15 แห่ง ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด



บริษัท ว.บ. จำกัด

สำนักงานใหญ่ 3941 อ.พระราม 4 แขวงพระโขนง เขตพระโขนง กทม. 10110 โทร. 392-1288, 392-5144, 392-7975, 390-2702-3, 381-2802 (Fax)
 สาขาพระราม 4 โทร. 249-1506, 249-0306, 249-7295, สาขารามคำแหง โทร. 314-7086, 318-7259
 249-6571, 249-1462, 249-6496, 249-7296 (Fax) สาขาลาดพร้าว โทร. 513-1166
 สาขานนทบุรี โทร. 424-6537, 434-1783, 434-1813 สาขาลาดหญ้า โทร. 437-7973, 437-3415
 สาขามะรุศพร โทร. 217-9300, 217-9524 สาขาเอราวัณ โทร. 225-8551

สตาร์บิล็อค ปลุกบ้านที่คุณพอใจ

สาขาจันทบุรี โทร. (039) 311-479 (Fax)
 สาขาชลบุรี โทร. (038) 286-057, 276-311-2, 287-595 (Fax)
 สาขาระยอง โทร. (038) 614-584 (Fax)
 สาขานครปฐม โทร. (034) 256-985 (Fax)
 สาขาแจ้งวัฒนะ โทร. 574-4390, 574-5470
 สาขาเชียงใหม่ โทร. (053) 712-871
 สาขาเชียงใหม่ โทร. (053) 275-942, 272-409, 272-696 (Fax)
 สาขาโคราช โทร. (044) 255-271, 246-744 (Fax)