

19 120 21

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

TULIB



3 1379 00377111 1

การสัมมนาทางวิชาการ

เรื่อง

การวิเคราะห์สถานการณ์และนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน

ณ ห้องประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 13 - 14 กุมภาพันธ์ 2521

สารบัญ

นโยบายการคลัง

| <u>เลขสารบบเลข</u> | <u>นามผู้เขียน</u> | <u>เรื่อง</u> |
|--------------------|--------------------------------------|---|
| 16 | อาจารย์รังสรรค์ ชนเชพรพันธ์ | นโยบายการคลังระหว่างปี 2504-2519 |
| 17 | อาจารย์รังสรรค์ ชนเชพรพันธ์ | การเปลี่ยนแปลงกฎหมายการคลังระหว่างปี 2519-2520. |
| 18 | อาจารย์รังสรรค์ ชนเชพรพันธ์ | การถือดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร |
| 19 | ดร. มนูญ เทาภิระ | ภาวะภาษีอากรของไทย |
| 20 | อาจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เจริญธรรม | การกระจายอำนาจทาง การคลังในประเทศไทย |

นโยบายราคา

| | | |
|----|--|------------------------|
| 21 | อาจารย์ไพฑูริย์ สายสว่าง ดร. จุฑามาศ สุวรร อาจารย์ภิรมย์ จันทวาร | นโยบายราคาและค่าใช้สอย |
|----|--|------------------------|

////////////////////

"นโยบายการคลังระหว่างปี 2504-2519"

โดย

อาจารย์รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์

เอกสารประกอบการสัมมนาของ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เรื่อง การวิเคราะห์สถานการณ์และนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน

ณ หอประชุมเล็ก

วันที่ 13-14 กุมภาพันธ์ 2521

นโยบายการคลังของรัฐบาลในระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

๑. ความเบื้องต้น

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๕ ได้บัญญัติไว้ว่า "ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แสดงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดคือรัฐสภาช่วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่า ก็ให้แสดงวิธีที่จะจัดการแก้ส่วนเกินคุณนั้น ในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง"

โดยนัยของบทบัญญัติดังกล่าวนี้ รายรับของรัฐบาล (government receipt) ประกอบด้วย รายรับประเภทรายได้ (government revenue = R) และรายรับประเภทเงินกู้ (public debt = D) งบประมาณแผ่นดินจึงต้องสมดุลเสมอ กล่าวคือ รายจ่ายรวมของรัฐบาล (G_T) จะต้องเท่ากับรายรับของรัฐเสมอ อย่างไรก็ตาม ความสมดุลของงบประมาณแผ่นดินตามนัยของ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ดังกล่าวข้างต้น เป็นความสมดุลทางบัญชี หากให้ความสมดุลในความหมายของเศรษฐศาสตร์การคลังแต่ประการใดไม่ เพราะความสมดุลของงบประมาณในความหมายของเศรษฐศาสตร์การคลังนั้น พิจารณาจากรายจ่ายรวมของรัฐบาลกับรายรับประเภทรายได้ของรัฐบาลเท่านั้น หากรายได้มากกว่ารายจ่าย รัฐบาลจึงต้องมีวิธีการหาเงินมาชดเชยส่วนขาดของงบประมาณ และหากรายได้น้อยกว่ารายจ่าย รัฐบาลจึงต้องมีวิธีการจัดการกับส่วนเกินคุณนั้น การชดเชยส่วนขาดคุณก็ตี และการจัดการกับส่วนเกินคุณของงบประมาณก็ตี โดยทั่วไปรัฐบาลมักจะอาศัยหนี้สาธารณะ (D) และเงินคงคลัง (C) เป็นเครื่องมือ ดังนั้น เมื่องบประมาณแผ่นดินอยู่ในภาวะสมดุลทางบัญชี และรายได้ของรัฐบาล ประกอบด้วยรายได้จากการเก็บภาษีอากร (T) และรายได้ที่มีใช้ภาษีอากร (N)

$$\begin{aligned} G_T &= R \pm D \pm C \\ &= T + N \pm D \pm C \quad \dots\dots\dots (1) \end{aligned}$$

ด้วยเหตุนี้ ในการประเมินนโยบายการคลังในระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ เราจึงพิจารณา นโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ (debt management policy) ควบคู่กันไปด้วย

๒. โครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลกับเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕

4. (ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ผู้บริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องเลือกและกำหนดมูลค่าเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ (target variables) ตลอดจนจัดลำดับความ

จากตารางที่ ๑ เราจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของรายได้รัฐบาล รายได้จาก การเก็บภาษีอากรมีมากกว่าร้อยละ ๕๐ ของรายได้รวมของรัฐบาล แม้ว่าสัดส่วนดังกล่าวนี้ในช่วงของ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ จะลดลงจากช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่งและฉบับที่สองก็ตาม แต่รายได้ จากการเก็บภาษีอากรยังคงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล และเป็นที่น่าสังเกตว่า ความ พยายามในการจัดเก็บภาษีอากร (tax effort) ในระหว่างปี ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘ มีมากกว่าใน ช่วงปี ๒๕๐๔ - ๒๕๐๘ และ ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ ถึงแม้จะเห็นว่ารายได้จากการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น ถัดเฉลี่ยปีละ ๑๓.๖% ในระหว่างปี ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘ เทียบกับ ๑๑.๔% ในระหว่างปี ๒๕๐๔-๒๕๐๘ และ ๘.๑% ในระหว่างปี ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ (ดูตารางที่ ๒)

ตารางที่ ๑

สัดส่วนของรายได้ประเภทต่าง ๆ ของรัฐบาล

ปีปฏิทิน ๒๕๐๔ - ๒๕๑๘
(%)

| ปีปฏิทิน | รายได้จากการเก็บ ภาษีอากร | รายได้จากการขาย สิ่งของและบริการ | รายได้จากรัฐพาณิชย์ | รายได้อื่น ๆ | รวม |
|-------------|---------------------------|----------------------------------|---------------------|--------------|--------|
| ๒๕๐๔ - ๒๕๐๘ | ๕๒.๑๖ | ๒.๘๒ | ๒.๑๒ | ๒.๘๐ | ๑๐๐.๐๐ |
| ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ | ๕๑.๑๖ | ๒.๔๖ | ๓.๔๖ | ๒.๙๒ | ๑๐๐.๐๐ |
| ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘ | ๕๐.๓๒ | ๒.๖๒ | ๓.๘๑ | ๓.๑๕ | ๑๐๐.๐๐ |
| ๒๕๐๔ - ๒๕๑๘ | ๕๐.๘๐ | ๒.๖๑ | ๓.๔๗ | ๓.๐๒ | ๑๐๐.๐๐ |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๒

อัตราการเปลี่ยนแปลงตัวเฉลี่ยของรายได้ประเภทต่าง ๆ ของรัฐบาล

ปีปฏิทิน ๒๕๐๔ - ๒๕๑๘
(%)

| ปีปฏิทิน | รายได้จากการเก็บ ภาษีอากร | รายได้จากการขาย สิ่งของและบริการ | รายได้จากรัฐพาณิชย์ | รายได้อื่น ๆ | รวม |
|-------------|---------------------------|----------------------------------|---------------------|--------------|------|
| ๒๕๐๔ - ๒๕๐๘ | ๑๑.๔ | ๗.๖ | ๑๑.๒ | ๑๒.๐ | ๑๑.๓ |
| ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ | ๘.๑ | ๖.๑ | ๒๒.๕ | ๘.๑ | ๘.๔ |
| ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘ | ๑๓.๖ | ๑๓.๐ | ๒๐.๘ | ๑๔.๓ | ๑๓.๖ |
| ๒๕๐๔ - ๒๕๑๘ | ๑๒.๒ | ๑๐.๐ | ๑๓.๖ | ๑๑.๕ | ๑๒.๓ |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ขอ
การ
เขตที่กำหนดขึ้น
ต่าง ๆ จะได
และแม้จะมี
านของการ
ธุรกิจประเภท
เรื่องมือกับจำนวน
ขบขระธุรกิจไม่

เศรษฐกิจอื่น ๆ
เศรษฐกิจบรรค
ไว้ก็ตาม เมื่อ
กล่าวได้โดย
บรรลุเป้าหมาย
เศรษฐกิจและ
ความสำคัญแก
การคลังที่เสถียร

และเครื่องมือ
อื่น

n : North -
: North -

(๘) โดยทั่วไป ภาษีอากรอาจใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างน้อย ๒ แนวทาง แนวทางที่หนึ่งก็คือ การใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการระดมเงินของรัฐบาล เพื่อนำรายได้ไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนแนวทางที่สองก็คือ การใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ (economic incentives) เพื่อชักจูงให้เอกชนเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม การเลือกแนวนโยบายการภาษีอากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างแนวทางทั้งสองนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับพิจารณาของผู้บริหารราชการแผ่นดินในเรื่องบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐบาลและภาคเอกชน หากต้องการให้ภาครัฐบาลมีบทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้น ก็ควรที่จะเลือกแนวทางที่หนึ่ง แต่ถ้าหากต้องการให้ภาคเอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้น ก็ควรที่จะเลือกแนวทางที่สอง^{๒/} แม้ว่าแนวนโยบายภาษีอากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา จะมีลักษณะผสมระหว่างแนวทางทั้งสองนี้ แต่อาจจะกล่าวได้ว่า รัฐบาลไทยในอดีตและปัจจุบัน เน้นถึงการให้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการระดมเงินของรัฐบาล ผลประการหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือ อัตราส่วนระหว่างรายได้จากการเก็บภาษีอากรกับรายได้ประชาชาติซึ่งคำนวณตามราคาปัจจุบัน (Tax - GDP ratio) ค่อนข้างต่ำและค่อนข้างคงตัว ตลอดช่วงระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๕ สัดส่วนดังกล่าวอยู่ในระหว่างช่วง ๑๑.๒๕ - ๑๓.๔๔% (ดูตารางที่ ๓) ซึ่งนับว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศที่อยู่ในลำดับขั้นของการพัฒนาที่ใกล้เคียงกัน จริงอยู่การที่สัดส่วนดังกล่าวอยู่ในเกณฑ์ต่ำนั้น สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะระบบเศรษฐกิจมีศักยภาพในการเก็บภาษีอากร (taxation potential) ต่ำ และเป็นเพราะแนวนโยบายของรัฐที่เน้นการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ แต่สาเหตุอีกส่วนหนึ่งนั้นเป็นเพราะความพยายามในการเก็บภาษีอากร (tax effort) ยังมีน้อยกว่าที่ควร)

^{๒/} Nicholas Kaldor, "The Role of Taxation in Economic Development" in Essays on Economic Policy Vol. 1 (London : Duckworth, 1964), PP. 225 - 254.

ตารางที่ ๓

สัดส่วนของภาษีอากรประเภทต่างๆ เทียบกับภาษีอากรทั้งหมด

ปีปฏิทิน ๒๕๐๔ - ๒๕๑๔

(%)

| | ๒๕๐๔-๒๕๐๕ | ๒๕๑๐-๒๕๑๑ | ๒๕๑๕-๒๕๑๖ | ๒๕๐๔-๒๕๑๔ |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| ๑. ภาษีทางตรง | ๑๐.๒๒ | ๑๒.๓๕ | ๑๕.๔๘ | ๑๓.๖๒ |
| ๑.๑ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา | ๖.๐๒ | ๗.๑๗ | ๗.๒๖ | ๗.๐๐ |
| ๑.๒ ภาษีเงินได้นิติบุคคล | ๔.๒๐ | ๕.๑๘ | ๘.๒๒ | ๖.๖๒ |
| ๒. ภาษีทางอ้อม | ๘๙.๗๘ | ๘๗.๖๕ | ๘๔.๕๒ | ๘๖.๓๘ |
| ๒.๑ ภาษีศุลกากร | ๕๖.๒๑ | ๓๘.๖๕ | ๓๑.๒๖ | ๓๖.๑๑ |
| ๒.๑๑ อากรขาเข้า | (๓๑.๒๒) | (๓๑.๒๑) | (๒๕.๒๖) | (๒๘.๑๔) |
| ๒.๑๒ อากรขาออก | (๑๔.๙๙) | (๗.๐๔) | (๖.๐๐) | (๗.๙๗) |
| ๒.๒ ภาษีการค้า | ๑๘.๗๒ | ๒๑.๓๘ | ๒๐.๕๔ | ๑๘.๐๙ |
| ๒.๓ ภาษีการขายเฉพาะ | ๑๒.๙๖ | ๑๖.๘๓ | ๒๐.๕๔ | ๑๘.๐๙ |
| ๒.๔ ภาษีสถัษณะผูกขาด | ๔.๓๗ | ๓.๘๘ | ๔.๕๘ | ๔.๓๔ |
| ๒.๕ ภาษีสถัษณะหลวง | ๒.๖๕ | ๒.๓๖ | ๒.๒๔ | ๒.๓๕ |
| ๒.๖ ภาษีสถัษณะอนุญาต | ๒.๙๕ | ๒.๑๙ | ๑.๕๔ | ๑.๙๙ |
| ๒.๗ ภาษีสถัษณะอื่น | ๑.๙๑ | ๒.๓๖ | ๑.๗๘ | ๑.๙๗ |
| ๓. รวม | ๑๐๐.๐๐ | ๑๐๐.๐๐ | ๑๐๐.๐๐ | ๑๐๐.๐๐ |
| ๔. อัตราส่วนระหว่างรายได้จากภาษีอ้อมกับรายได้ประชาชาติตามราคาปัจจุบัน | ๑๒.๒๙ | ๑๒.๗๘ | ๑๒.๑๖ | ๑๒.๒๕ |

ซึ่งมียอดรวม
ของราย
ที่ ๒) ภา
จากการบ
การเปลี่ย

๕.๗ % ใน
(สัดส่วนที่

๒/ ราย
ถึง ๔๘.๓
ประเทศใ
เพื่อลดการ
ออก สำหรับ
การค้าจาก
วันที่ ๕ ก
เป็นภาษี
และ (ค)

(๕,๐๐๑
ฟรีเมียมช
กับการปร
จากการใ
๒๕๑๗ น
เมื่อวันที่
(๘,๕๒๗
๖๖,๘๓๕

๕/ ปัญ
Analysis
between
Finance,
PP. 44 -

รายได้จากการเก็บภาษีอากรของรัฐบาล มียอดรวมเพิ่มขึ้นเกือบทุกปี ยกเว้นปี ๒๕๑๔ ซึ่งมียอดรวมต่ำกว่าปี ๒๕๑๓ (๓๕,๐๑๔ ล้านบาท เทียบกับ ๓๖,๒๕๒ ล้านบาท)^{๒/} อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้จากการเก็บภาษีอากรระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๔ ตัวเฉลี่ยปีละ ๑๒.๒ % (ดูตารางที่ ๒) ภาษีอากรที่เก็บได้ส่วนใหญ่ยังคงเป็นภาษีทางอ้อม ^{๓/} โดยเฉพาอย่างยิ่งภาษีที่เรียกเก็บจากการบริโภค (consumption taxes) อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๔ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาษีอากรอย่างสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า

(ก) สัดส่วนของภาษีทางตรง เมื่อเทียบกับภาษีอากรทั้งหมด มีแนวโน้มสูงขึ้นจาก ๘.๓ % ในปี ๒๕๐๔ เป็น ๑๔.๑ % ในปี ๒๕๑๔ และกลับลดลงเหลือ ๑๓.๓ % ในปี ๒๕๑๕ (สัดส่วนตัวเฉลี่ยระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๔, ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๕ - ๒๕๑๕ ดูตารางที่ ๓)

^{๒/} รายได้จากการเก็บภาษีอากรในปี ๒๕๑๓ มียอดรวมสูงผิดปกติ กล่าวคือ เพิ่มจากปี ๒๕๑๒ ถึง ๔๔.๓ % ทั้งนี้เป็นผลจาก (ก) การเพิ่มอัตราค่าพรีเมียที่เก็บจากชาวที่ส่งออกไปยังต่างประเทศในครึ่งแรกของปี ๒๕๑๓ รวมสองครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม และ ๒๒ มีนาคม ทั้งนี้เพื่อลดการส่งออกและตรึงราคาข้าวภายในประเทศ (ข) การประกาศขึ้นราคาประเมินอากรขาออก สำหรับสินค้าส่งออกประเภทต่าง ๆ เมื่อ วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๑๓ และ (ค) การเก็บภาษีการค่าน้ำตาลทรายและน้ำตาลดิบที่ส่งออกนอกราชอาณาจักรในอัตรา ๘ % ของรายรับ ตั้งแต่ วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓ ขณะเดียวกันก็มีการเก็บพรีเมียบน้ำตาลจากน้ำตาลส่งออก ซึ่งมีลักษณะเป็นภาษีขาออกที่เรียกเก็บตามราคา ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการที่กล่าวไว้ในข้อ (ก) (ข) และ (ค) ทำให้รายได้จากการเก็บภาษีขาออก ในปี ๒๕๑๓ เพิ่มจากปี ๒๕๑๒ ถึง ๓๔๐.๔ % (๕,๐๐๑ ล้านบาท เทียบกับ ๑,๐๔๑ ล้านบาท) อย่างไรก็ตาม ในปี ๒๕๑๓ ได้มีการลดอัตราพรีเมียขารวม ๓ ครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕ ตุลาคม และ ๒๕ ธันวาคม ประกอบกับการประกาศลดราคาประเมินอากรขาออกสำหรับสินค้าส่งออกประเภทต่าง ๆ เป็นเหตุให้รายได้จากการเก็บภาษีขาออกในปี ๒๕๑๔ ลดลงเหลือ ๑,๔๓๕ ล้านบาท เทียบกับ ๕,๐๐๑ ล้านบาทในปี ๒๕๑๓ นอกจากนี้ การประกาศลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้าจำเป็นที่นำเข้ามา รวม ๓๐๖ รายการ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๑๓ มีผลให้รายได้จากการเก็บภาษีขาเข้า ในปี ๒๕๑๔ มีน้อยกว่าที่ควร (๔,๕๒๓ ล้านบาท เทียบกับ ๔,๓๖๕ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๓ มูลค่าสินค้าเข้าในปี ๒๕๑๔ เท่ากับ ๖๖,๔๓๕ ล้านบาท เทียบกับ ๖๔,๐๔๔ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๓)

^{๓/} ปัญหาการจำแนกประเภทภาษีอากรดู U.K. Hicks, "The Terminology of Tax Analysis" Economic Journal (March 1946); A.R. Prest, "On the Distinction between Direct and Indirect Taxation" in W.L. David (ed.), Public Finance, Planning, and Economic Development (London: Macmillan, 1973), pp. 44 - 56.

| |
|-----------|
| ๒๕๐๔-๒๕๑๔ |
| ๑๓.๖๒ |
| ๓.๐๐ |
| ๖.๖๒ |
| ๔๖.๓๔ |
| ๓๖.๑๑ |
| (๒๔.๑๕) |
| (๓.๘๓) |
| ๑๔.๐๘ |
| ๑๔.๐๘ |
| ๘.๓๘ |
| ๒.๓๘ |
| ๑.๘๘ |
| ๑.๘๓ |
| ๑๐๐.๐๐ |
| ๑๒.๒๕ |

เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2508 เป็นต้นมา ภาษีศุลกากรที่เก็บได้
มีมูลค่าน้อยกว่า 50% ของภาษีทางอ้อม

(ข) ภาษีศุลกากร (อากรขาเข้าและอากรขาออก) ซึ่งเคยเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญอันคัมสูงสุดในการหารายได้จากภาษีอากรทั้งหลาย มีความสำคัญลดน้อยถอยลง ในระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๐๗ รายได้จากภาษีศุลกากรมีมูลค่ามากกว่า ๕๐% ของภาษีทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่ ปี ๒๕๑๓ เป็นต้นมา ภาษีการค้าและภาษีการขายเฉพาะ มียอดรวมสูงกว่าภาษีศุลกากร สัดส่วนของภาษีทั้งสองประเภทนี้ เมื่อเทียบกับภาษีอากรทั้งหมด มีแนวโน้มสูงขึ้น (ดูตารางที่ ๓)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาษีอากรดังกล่าวนี้ แม้ว่าอาจมีส่วนที่เกิดจากการปรับปรุงฐานภาษีและอัตราภาษี ตลอดจนการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บภาษีก็ตาม แต่โดยพื้นฐานแล้ว เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ การใช้ภาษีอากร เป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ เพื่อชักจูงให้เอกชนเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในระหว่าง ปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๕ อาศัยมาตรการที่สำคัญดังต่อไปนี้

(ก) การให้หลักประกันและการอนุญาต เช่น การให้หลักประกันว่า รัฐจะไม่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมชนิดใหม่ เพื่อแข่งขันกับกิจการของเอกชนที่ได้รับการส่งเสริม รัฐจะไม่โอนกิจการมาเป็นของรัฐ การอนุญาตให้ผู้นำเข้ารายการและช่างฝีมือเข้ามาประกอบการ การอนุญาตให้ส่งเงินออกนอกประเทศ ฯลฯ

(ข) การจัดสรรสิ่งจูงใจทางภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนของเอกชน เช่น การกำหนดระยะเวลาปลอดภาษีเงินได้ในนิติบุคคล (corporate income tax holiday) การยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบนำเข้า การยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิตนำเข้า

(ค) การปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ เช่น การขึ้นค่าอากรขาเข้าหรือการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ สำหรับสินค้าเข้านิคมเดียวกันกับที่ผู้ได้รับการส่งเสริมผลิตหรือประกอบได้ การห้ามนำผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลชนิดเดียวกับที่ผู้ได้รับการส่งเสริมผลิตหรือประกอบได้ เข้ามาในราชอาณาจักร

(ง) การส่งเสริมสินค้าออก เช่น การยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาออกและภาษีการค้าสำหรับสินค้าที่ผู้ได้รับการส่งเสริมผลิตขึ้นเพื่อส่งออก การยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบนำเข้าเพื่อผลิตสินค้าส่งออก การลดหย่อนภาษีเงินได้ในนิติบุคคลสำหรับรายได้ที่ได้มาจากการขายสินค้าออก ฯลฯ

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

๕/ รัฐบาลเอธิโอเปียพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๓ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๐๕ พ.ศ. ๒๕๐๘ พ.ศ. ๒๕๑๑ และประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๗๗ (ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๑๕)

อากรขา
ภาษี ก
บางประ
เพื่อเสีย
แนวนโย
เป้าหมาย
sector
ในการส
เคนชัค
นโยบาย
แม้ว่าพร
ในการส
จนเกือบ
ยังมีลักษณะ
สำคัญแก่
และแม้จ
อันเป็นค
เติบโต
จำแนกค
พัฒนา
และบริก
การใช้จ
ฉบับที่สอ
อันคัมหน
เป็นที่นำ
ในช่วงข
ถึงปีละ

แหล่งรายได้ที่มีความ
 วนน้อยลงลง ใน
 ภาษีหรือยอม/โดย
 ว่าจะ มียอดรวมสูง
 ก มีแนวโน้มสูงขึ้น

มีส่วนที่... จาก
 การการจัดเก็บภาษี
 ๕/
 เพื่อชดเชยให้
 มาตรการที่สำคัญ

รัฐจะไม่ประกอบ
 มีโอนกิจการมาเป็น
 ญาติให้ส่งเงินออก

เอกชน เว้น การ
) การ
 อากาศเขาและ

เขาหรือการเก็บ
 ครอบครองได้ การ
 ข้ามในราชอาณาจักร

าออกและภาษีการ
 และภาษีการค้า
 หารับรายได้ที่ใด

of Tax
 ms (New
 ๕๐๓ แก้ไขเพิ่มเติม
 ตุลาคม ๒๕๑๕)

(๑) การส่งเสริมให้มีการลงทุนในเขตส่งเสริมการลงทุน เช่น การลดหย่อน
 อากาศเขาและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้ามาผลิตในเขตส่งเสริมการลงทุน การลดหย่อน-
 ภาษี การค้าสำหรับรายได้จากการขายผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ การอนุญาตให้คำนวณค่าใช้จ่าย
 บางประเภทในการประกอบการในเขตส่งเสริมการลงทุนสูงกว่ารายจ่ายจริงในการคำนวณกำไรสุทธิ
 เพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ฯลฯ

เมื่อพิจารณามาตรการทางนโยบายเหล่านี้ในรายละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่า
 แนวนโยบายการภาษีอากร เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่เลือกใช้มุ่งสู่เป้าหมายที่สำคัญอย่างน้อย ๒
 เป้าหมาย คือ (ก) การส่งเสริมการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมโรงงาน (manufacturing
 sector) และ (ข) การส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศ สำหรับมาตรการ
 ในการส่งเสริมการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมโรงงานที่เลือกใช้นั้น สะท้อนให้เห็นแนวนโยบายที่
 เกินชด คังนี้คือ.-

(๑) นโยบายการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๔ เป็น
 นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า (import substitution policy)
 แม้ว่าพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ จะมีมาตรการ
 ในการส่งเสริมการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกปรากฏอยู่ แต่สิ่งจูงใจทางด้านภาษีอากรมีอยู่น้อยมาก
 จนเกือบไม่มีประสิทธิภาพใด ๆ

(๒) นโยบายการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในระหว่างปี ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘ แม้จะ
 ยังมีลักษณะเป็นนโยบายการส่งเสริมการผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้าปรากฏอยู่ แต่ได้ให้ความสำคัญ
 สำคัญแก่การส่งเสริมการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก (export promotion policy) มากยิ่งขึ้น
 และแม้จะมีการใช้มาตรการทางภาษีสรรพสามิตในการส่งเสริมให้มีการลงทุนในเขตส่งเสริมการลงทุน
 อันเป็นความพยายามในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและลดความไม่สมดุลในด้านการเจริญ
 เติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างภาคภูมิศาสตร์ต่าง ๆ แต่สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจให้ยังมีน้อยเกินไป

เครื่องทางด้านการจ่ายของรัฐบาล เมื่อพิจารณาจากรายจ่ายจริงของรัฐบาล
 จำแนกตามลักษณะงาน (functional classification) ปรากฏว่า ในช่วงของแผน
 พัฒนา ฉบับที่หนึ่ง (๒๕๐๔ - ๒๕๐๘) การใช้จ่ายของรัฐบาลมุ่งไปในการจัดสรรบริการสังคม
 และบริการเศรษฐกิจตามลำดับ (๒๔.๐% และ ๒๖.๔% ของรายจ่ายรวมตลอดช่วงเวลาดังกล่าว)
 การใช้จ่ายในการจัดสรรบริการเศรษฐกิจรองความสำคัญเป็นอันดับหนึ่งในช่วงของแผนพัฒนา
 ฉบับที่สอง (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) และรายจ่ายในการจัดสรรบริการสังคมกลับมารองความสำคัญ
 อันดับหนึ่งในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่สาม (๒๕๑๕ - ๒๕๑๘) (ดูตารางที่ ๔) อย่างไรก็ตาม
 เป็นที่น่าสังเกตว่าสัดส่วนของรายจ่ายในการป้องกันประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 ในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่สอง รายจ่ายของรัฐบาลประเภทนี้ มีอัตราการเพิ่มขึ้นถึงสูง
 ถึงปีละ ๑๘.๔๘% (ดูตารางที่ ๕)

สถิติที่ปรากฏในตารางที่ ๔ และ ๕ เป็นสถิติรายจ่ายรวมที่มีการใช้จ่ายจริง ถ้าหากเราจำแนกงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลออกเป็นรายจ่ายตามงบประมาณกับรายจ่ายตามงบพัฒนา หมายถึง งบประมาณรายจ่ายของโครงการที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถิติการจัดสรรงบประมาณปรากฏในตารางที่ ๖ แม้ว่าสถิติดังกล่าวนี้จะเป็นเพียงงบประมาณรายจ่าย แต่เราก็จะเห็นได้ว่า รัฐบาลเน้นถึงการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาสังคมในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่งและฉบับที่สอง รายจ่ายส่วนใหญ่มุ่งไปในด้านการสร้างพื้นฐานของสังคม (infrastructure) เป็นสำคัญ เพื่อที่จะส่งเสริมและรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่ประชาชนในภาคเกษตรกรรมต้องรับภาระภาษีประมาณสองในสามของภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บได้ แต่การจัดสรรงบประมาณที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาภาคเกษตรกรรมโดยตรง มีไม่ถึง ๒๐% ของงบพัฒนา^{๖/}

ตารางที่ ๔

สัดส่วนของรายจ่ายรัฐบาลจำแนกตามลักษณะงาน
เมื่อเทียบกับรายจ่ายรวม
ปีปฏิทิน ๒๕๐๔ - ๒๕๑๕
(%)

| ลักษณะงาน | ๒๕๐๔-๒๕๐๕ | ๒๕๑๐-๒๕๑๔ | ๒๕๑๕-๒๕๑๘ | ๒๕๐๔-๒๕๑๕ |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| บริการเศรษฐกิจ | ๒๖.๔ | ๒๘.๓ | ๒๓.๖ | ๒๕.๕ |
| บริการสังคม | ๒๘.๐ | ๒๖.๐ | ๒๘.๕ | ๒๘.๒ |
| การป้องกันประเทศ | ๑๖.๕ | ๑๗.๔ | ๑๘.๘ | ๑๘.๑ |
| การบริหารและบริการทั่วไป | ๑๘.๗ | ๑๘.๗ | ๑๘.๑ | ๑๘.๒ |
| บริการอื่น ๆ. | ๘.๐ | ๑๓.๖ | ๑๘.๐ | ๑๓.๐ |
| รายจ่ายรวม | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ |

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

^{๖/} Dan Usher, The Economics of Rice Premium (mimeograph, 1967).

| |
|----------------|
| ลักษณะ |
| บริการเศรษฐกิจ |
| บริการสังคม |
| การป้องกัน |
| การบริหาร |
| บริการอื่น ๆ |
| รายจ่ายรวม |

| |
|-----------------------------------|
| งบพัฒนาเศรษฐกิจ |
| การเกษตรและเหมืองแร่และอุตสาหกรรม |
| คมนาคมและขนส่ง |
| การพลังงาน |
| พัฒนาสังคม (ก) |
| เมืองและท้องถิ่น |
| สาธารณสุข |
| การศึกษา |
| พัฒนาอื่น ๆ |
| รวมงบพัฒนา |

ตารางที่ ๕

อัตราการเพิ่มขึ้นถ่วงเฉลี่ยของรายจ่ายรัฐบาลประเภทต่าง ๆ

จำแนกตามลักษณะงาน

ปีปฏิทิน ๒๕๐๔ - ๒๕๑๔

(%)

| ลักษณะงาน | ๒๕๐๔ - ๒๕๐๘ | ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ | ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙ | ๒๕๐๔ - ๒๕๑๙ |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| บริการเศรษฐกิจ | ๑๖.๖๔ | ๑๑.๘๒ | ๑๖.๐๕ | ๑๔.๘๑ |
| บริการสังคม | ๑๒.๑๐ | ๑๔.๓๐ | ๑๙.๐๓ | ๑๕.๒๖ |
| การป้องกันประเทศ | ๘.๓๘ | ๑๙.๔๓ | ๑๔.๑๒ | ๑๔.๐๔ |
| การบริหารและบริการทั่วไป | ๑๑.๐๒ | ๓.๓๔ | ๑๕.๙๒ | ๑๐.๘๐ |
| บริการอื่น ๆ | ๑๒.๖๒ | ๒๓.๖๓ | ๑๕.๖๒ | ๑๓.๒๐ |
| รายจ่ายรวมของรัฐบาล | ๑๓.๙๓ | ๑๔.๓๐ | ๑๖.๒๔ | ๑๔.๘๒ |

ตารางที่ ๖

งบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ

(พันล้านบาท)

| | แผนที่หนึ่ง | | แผนที่สอง | | แผนที่สาม | | แผนสี่ | |
|-----------------------------------|-------------|-------|-----------|-------|-----------|-------|--------|-------|
| | จำนวน | % | จำนวน | % | จำนวน | % | จำนวน | % |
| งบพัฒนาเศรษฐกิจ | ๒๑.๓ | ๖๖.๓ | ๓๓.๘ | ๕๑.๒ | ๔๓.๔ | ๔๓.๓ | ๕๕.๘ | ๓๓.๙ |
| การเกษตรและชลประทาน | ๕.๖ | ๑๔.๑ | ๑๐.๕ | ๑๕.๙ | ๑๓.๓ | ๑๓.๖ | ๓๙.๑ | ๑๕.๕ |
| เหมืองแร่และอุตสาหกรรม | ๒.๖ | ๓.๙ | ๑.๑ | ๑.๓ | ๒.๔ | ๒.๔ | ๓.๖ | ๑.๔ |
| คมนาคมและขนส่ง | ๑๐.๒ | ๓๑.๔ | ๑๓.๑ | ๒๖.๐ | ๑๙.๕ | ๑๙.๔ | ๓๓.๒ | ๑๔.๓ |
| การพลังงาน | ๕.๓ | ๑๓.๓ | ๕.๐ | ๓.๖ | ๓.๙ | ๓.๙ | ๑๕.๙ | ๖.๓ |
| งบพัฒนาสังคม | ๙.๔ | ๒๘.๕ | ๒๘.๐ | ๔๒.๖ | ๕๖.๙ | ๕๖.๓ | ๑๕๖.๖ | ๖๒.๑ |
| พัฒนาสังคม (กิจการทางสังคม) | ๕.๕ | ๑๖.๓ | ๑.๙ | ๒.๙ | ๒.๓ | ๒.๓ | ๘.๖ | ๓.๔ |
| เมืองและท้องถิ่น | - | - | ๘.๕ | ๑๒.๘ | ๑๔.๙ | ๑๔.๙ | ๓๓.๓ | ๑๓.๒ |
| สาธารณสุข | ๑.๔ | ๔.๒ | ๓.๖ | ๕.๕ | ๖.๓ | ๖.๓ | ๑๙.๔ | ๓.๓ |
| การศึกษา | ๒.๕ | ๓.๖ | ๑๔.๑ | ๒๑.๔ | ๓๒.๙ | ๓๒.๘ | ๕๕.๓ | ๓๓.๘ |
| งบพัฒนาฯ อื่น ๆ | ๑.๕ | ๔.๘ | ๔.๑ | ๖.๒ | - | - | - | - |
| รวมงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม | ๓๐.๖ | ๑๐๐.๐ | ๖๑.๘ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๓ | ๑๐๐.๐ | ๒๑๒.๔ | ๑๐๐.๐ |

รายจ่ายจริง
รายจ่ายตาม
แผนพัฒนา-
ภาคีคึกคัก
พัฒนาเศรษฐกิจ
ส่วนใหญ่มุ่งไป
เพื่อที่จะส่งเสริม
รวมรองรับ
ประมาณที่เป็น

๕๐๔-๒๕๑๔

๒๕.๕

๒๘.๖

๑๘.๑

๑๕.๒

๑๓.๐

๑๐๐.๐

967).

ตารางที่ ๘

อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และที่เป็นจริง
(ราคาปี ๒๕๐๕ เท่ากับ ๑๐๐)

| ภาคเศรษฐกิจ | แผนที่หนึ่ง | | แผนที่สอง | | แผนที่สาม | | แผนที่สี่ | |
|-------------------------------|-------------|------|-----------|------|-----------|-------|-----------|------|
| | เป้าหมาย | จริง | เป้าหมาย | จริง | เป้าหมาย | จริง | เป้าหมาย | จริง |
| การเกษตร | ๓.๓ | ๖.๒ | ๔.๓ | ๕.๔ | ๕.๑ | ๓.๕ | ๕.๐ | |
| เหมืองแร่และขอยหิน | ๕.๓ | ๑๕.๑ | ๖.๖ | ๕.๖ | ๖.๐ | -๐.๐๑ | ๓.๒ | |
| อุตสาหกรรมโรงงาน | ๔.๓ | ๑๑.๑ | ๑๐.๕ | ๑๐.๑ | ๘.๐ | ๘.๖ | ๕.๖ | |
| การก่อสร้าง | ๓.๕ | ๑๒.๘ | ๑๑.๔ | ๕.๗ | ๖.๕ | ๒.๓ | ๓.๐ | |
| การไฟฟ้า-การประปา | ๑๖.๕ | ๒๒.๓ | ๑๘.๐ | ๒๒.๕ | ๑๕.๐ | ๑๕.๕ | - | |
| การคมนาคม-ขนส่ง | ๕.๓ | ๖.๑ | ๑๑.๐ | ๗.๒ | ๖.๐ | ๘.๑ | - | |
| การคาสงและคาวปลัก | - | ๘.๑ | ๘.๕ | ๕.๑ | ๗.๐ | ๕.๘ | - | |
| การธนาคาร-ประกันภัย- | - | ๑๕.๘ | ๑๗.๐ | ๑๕.๕ | ๑๕.๐ | ๑๐.๘ | - | |
| อสังหาริมทรัพย์ | | | | | | | | |
| ที่อยู่อาศัย | ๕.๕ | ๓.๑ | ๕.๐ | ๕.๒ | ๒.๕ | ๓.๖ | - | |
| การบริหารราชการ-ป้องกันประเทศ | - | ๕.๕ | ๑๒.๐ | ๕.๕ | ๖.๐ | ๖.๐ | - | |
| การบริการ | - | ๗.๕ | ๕.๕ | ๗.๘ | ๗.๐ | ๘.๒ | - | |
| อัตราการจำเริญเติบโตเฉลี่ย | ๕.๕ | ๘.๑ | ๘.๕ | ๗.๕ | ๗.๐ | ๖.๒ | ๗.๐ | |

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

เมื่อพิจารณามาตรการทางค่านายจ่ายของรัฐบาล ประกอบกับมาตรการทางค่านายจ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดสรรสิ่งจูงใจทางภาษีอากรเพื่อชักจูงให้เอกชนเข้าไปลงทุนในภาคอุตสาหกรรมโรงงาน (manufacturing sector) และการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งมีส่วนครึ่งค่าครองชีพในภาคอุตสาหกรรมให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น จึงไม่เป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจที่จะพบว่า อัตราการจำเรือืงเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรกรรม ตลอดระยะเวลาทุกช่วงของแผนพัฒนาทั้งสามฉบับ ต่ำกว่าอัตราการจำเรือืงเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคอุตสาหกรรม (ดู ตารางที่ ๘) แสดงให้เห็นว่า กลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศที่เลือกใช้ เป็นกลยุทธ์การจำเรือืงเติบโตอย่างไม่สมดุล (Unbalanced Growth) โดยมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรม และมีได้พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร มาตรการทางการคลังประกอบด้วยมาตรการอื่น ๆ ที่เลือกใช้ได้ออกให้เกิดผลกระทบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ -

| แผนทสี่ | เป้าหมาย จริง |
|---------|---------------|
| ๕.๐ | |
| ๓.๒ | |
| ๔.๖ | |
| ๓.๐ | |
| - | |
| - | |
| - | |
| - | |
| - | |
| - | |
| ๗.๐ | |

- (ก) ผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ
- (ข) ผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสินค้าเข้าและสินค้าออก
- (ค) ผลที่มีต่อการจ้างงานและการอพยพแรงงานระหว่างภาคเศรษฐกิจ
- (ง) ผลที่มีต่อการสะสมทุนของระบบเศรษฐกิจ
- (จ) ผลที่มีต่อการกระจายรายได้อะชาชาติ

(ก) ผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ

การเลือกไว้กลยุทธ์พัฒนาเศรษฐกิจอย่างไม่สมดุล ได้มีผลให้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ เปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญ ความสำคัญของอุตสาหกรรมขั้นปฐม (primary industry) ลดน้อยถอยลงตามลำดับ ดังจะเห็นไ้จากว่า ในปี ๒๕๐๓ ก่อนที่จะเริ่มพัฒนาประเทศอย่างมีการวางแผนนั้น ผลผลิตของอุตสาหกรรมขั้นปฐมมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๓๔.๒๖ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ลดลงเหลือ ๒๗.๓๔ % เมื่อสิ้นระยะเวลาของแผนพัฒนา ๓ ฉบับที่สาม ในปี ๒๕๑๔ (ดูตารางที่ ๘) ในขณะที่ความสำคัญของอุตสาหกรรมขั้นที่สอง (secondary industry) โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรมโรงงาน มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

ตารางที่ ๘

สัดส่วนของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
คิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)
ตามราคาคงที่ (ราคาปี ๒๕๐๕ = ๑๐๐)
(%)

| ประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ | ๒๕๐๓ | ๒๕๐๔ | ๒๕๑๔ | ๒๕๑๕ |
|--|--------|--------|--------|--------|
| ๑. <u>อุตสาหกรรมขั้นปฐม</u> | ๓๕.๒๖ | ๓๖.๑๑ | ๓๐.๗๐ | ๒๗.๓๘ |
| ๑.๑ การเกษตร | ๓๘.๑๗ | ๓๘.๕๒ | ๒๙.๒๔ | ๒๖.๓๗ |
| ๑.๒ เหมืองแร่และขุดหิน | ๑.๐๙ | ๐.๕๙ | ๑.๔๖ | ๑.๐๑ |
| ๒. <u>อุตสาหกรรมขั้นที่สอง</u> | ๑๗.๙๒ | ๒๑.๗๕ | ๒๓.๓๗ | ๒๔.๓๑ |
| ๒.๑ อุตสาหกรรมโรงงาน | ๑๓.๐๖ | ๑๕.๔๗ | ๑๘.๕๖ | ๒๐.๓๔ |
| ๒.๒ การก่อสร้าง | ๔.๘๖ | ๖.๒๘ | ๖.๖๘ | ๓.๙๗ |
| ๓. <u>อุตสาหกรรมขั้นที่สาม</u> | ๔๖.๘๒ | ๔๒.๑๔ | ๔๕.๙๔ | ๔๘.๓๑ |
| ๓.๑ การไฟฟ้า - ประปา | ๐.๔๓ | ๐.๙๑ | ๒.๒๘ | ๓.๒๘ |
| ๓.๒ การคมนาคม - ขนส่ง | ๗.๕๓ | ๖.๗๔ | ๖.๖๘ | ๖.๗๔ |
| ๓.๓ การค้าขายส่ง -ปลีก | ๑๕.๗๘ | ๑๕.๘๕ | ๑๖.๘๖ | ๑๖.๘๖ |
| ๓.๔ การธนาคาร - ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์ | ๑.๙๔ | ๒.๙๔ | ๔.๑๑ | ๕.๐๖ |
| ๓.๕ ที่อยู่อาศัย | ๒.๘๗ | ๒.๑๗ | ๑.๘๔ | ๑.๖๔ |
| ๓.๖ การบริหารราชการ - ป้องกัน ประเทศ | ๔.๖๑ | ๓.๙๗ | ๔.๓๘ | ๔.๓๑ |
| ๓.๗ การบริหาร | ๙.๖๖ | ๙.๕๖ | ๙.๘๙ | ๑๐.๘๒ |
| รวม | ๑๐๐.๐๐ | ๑๐๐.๐๐ | ๑๐๐.๐๐ | ๑๐๐.๐๐ |

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

หมายเหตุ ตัวเลขของปี ๒๕๑๕ เป็นตัวเลขประมาณการ

จำแนก
(๓) ร
เพาะป
ที่เกิดจ
แต่ละ
รวมภา
ในปี ๒
กล่าวค
มากถึง
เพาะป
อย่าง
ใหม่ ๆ
มันสำ
การเพ
พืชผล

ตลาด
ที่ม
ร้อยละ
ขณะใ
อย่าง
แปร
อุตสาหกรรม
ที่ผ่าน

ภายในภาคเกษตรกรรมเองก็มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอย่างสำคัญ หากเรา
 จำแนกกิจกรรมของอุตสาหกรรมขั้นปฐมออกเป็น ๔ ประเภท คือ (ก) การเพาะปลูกพืชผล
 (ข) การปศุสัตว์ (ค) การประมง และ (ง) การป่าไม้ ผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการ
 เพาะปลูกพืชผลในปี ๒๕๐๓ มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๓๔.๒ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
 ที่เกิดจากอุตสาหกรรมขั้นปฐม (คำนวณตามราคาคงที่) ลดลงเหลือ ๒๙.๙% ในปี ๒๕๑๕
 เฉพาะเกี่ยวกันนั้น การประมง ซึ่งก่อให้เกิดผลผลิตมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๓.๔ ของผลิตภัณฑ์มวล
 รวมภายในประเทศที่เกิดจากอุตสาหกรรมขั้นปฐม (คำนวณตามราคาคงที่) เพิ่มขึ้นเป็น ๑๐.๐%
 ในปี ๒๕๑๕ อุตสาหกรรมขั้นปฐมส่วนที่เป็นการเพาะปลูกพืชผลเองก็มีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัด
 กล่าวคือ มีการกระจายการผลิตทางเกษตรกรรม (agricultural diversification)
 มากยิ่งขึ้น ผลก็คืออัตราส่วนของที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูกข้าวเมื่อเทียบกับจำนวนที่ดินที่ใช้
 เพาะปลูกทั้งหมดลดน้อยลง สาเหตุที่ก่อให้เกิดการกระจายการผลิตภายในภาคเกษตรกรรมมีอยู่
 อย่างน้อย ๒ ประการ คือ ประการแรก ความต้องการของตลาดต่างประเทศที่มีพืชผลชนิด
 ใหม่ ๆ ได้มีส่วนกระตุ้นให้มีการขยายการผลิตพืชผลประเภทเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวโพค
 มันสำปะหลัง และปอ ประการที่สอง การเก็บพรีเอมข้าวทำให้อัตราผลตอบแทนที่ได้รับจาก
 การเพาะปลูกข้าวมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็นและเป็นเหตุให้เกษตรกรหันไปใช้ที่ดินในการเพาะปลูก
 พืชผลชนิดอื่น ซึ่งให้ผลตอบแทนสูงกว่า

(ข) ผลที่บีบคั้นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสินค้าออกและสินค้าเข้า

การกระจายการผลิตทางเกษตรกรรม ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการสนองตอบอุปสงค์ใน
 ตลาดโลก ได้มีผลให้ความสำคัญของสินค้าออกดั้งเดิม ๔ ประเภท (ได้แก่ ข้าว ยางพารา
 ทุเรียน และไม้สัก) ลดลง ดังจะเห็นได้ว่า ในปี ๒๕๐๓ สินค้าออกสี่รายการนี้มีมูลค่าคิดเป็น
 ร้อยละ ๗๐.๑๔ ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมดลดลงเหลือ ๒๘.๙๑% ในปี ๒๕๑๕ (ดูตารางที่ ๕)
 ขณะเดียวกัน ระบบเศรษฐกิจไทยก็สามารถส่งสินค้าออกชนิดใหม่ ๆ ได้มากขึ้น โดยเฉพาะ
 อย่างยิ่ง ข้าวโพค มันสำปะหลัง ปอ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างของสินค้าออกยังมิได้
 แปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ เพราะสินค้าส่วนใหญ่ยังคงเป็นสินค้าขั้นปฐม ความสำคัญของสินค้า
 อุตสาหกรรมในองค์ประกอบของสินค้าออกยังมีไม่มาก แต่เริ่มมีความสำคัญมากขึ้นในระยะห้าปี
 ที่ผ่านมา

๒๕๑๕

๒๗.๓๘

๒๖.๓๗

๑.๐๑

๒๔.๓๑

๒๐.๓๘

๓.๙๗

๔๘.๓๑

๓.๒๘

๖.๗๘

๑๖.๘๖

๕.๐๖

๑.๖๘

๔.๓๑

๑๐.๘๒

๑๐๐.๐๐

ตารางที่ ๙
มูลค่าของสินค้าออกดั้งเดิม
(ล้านบาท)

| รายการสินค้าออก | ๒๕๐๓ | ๒๕๐๔ | ๒๕๑๔ | ๒๕๑๕ |
|---------------------------|-------|--------|--------|--------|
| ๑. ข้าว | ๒,๕๗๐ | ๔,๐๐๑ | ๒,๕๐๘ | ๘,๖๐๓ |
| ๒. ยางพารา | ๒,๕๗๘ | ๑,๘๖๑ | ๑,๕๐๕ | ๕,๒๘๑ |
| ๓. ไม้สัก | ๕๓๗ | ๑,๓๑๖ | ๑,๕๖๘ | ๒,๕๗๒ |
| ๔. ไม้สัก | ๓๕๖ | ๒๔๓ | ๑๘๓ | ๗๕๐ |
| ๕. รวม | ๖,๐๘๒ | ๗,๔๒๑ | ๖,๕๖๖ | ๑๗,๒๑๖ |
| ๖. มูลค่าสินค้าออกทั้งหมด | ๘,๖๑๔ | ๑๔,๐๘๘ | ๑๗,๒๑๕ | ๖๐,๘๕๐ |
| ๗. $\frac{(๕)}{(๖)}$ (%) | ๗๐.๑๔ | ๕๒.๖๓ | ๓๘.๐๑ | ๒๘.๕๑ |

ที่มา กรมศุลกากร

ตารางที่ ๑๐
มูลค่าสินค้าเข้าประเภทต่าง ๆ เทียบกับมูลค่าสินค้าเข้ารวม
จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ
(%)

| ประเภทของสินค้าเข้า | ๒๕๐๓ | ๒๕๐๔ | ๒๕๑๔ | ๒๕๑๕ |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|
| สินค้าอุปโภคบริโภค | ๓๔.๕๗ | ๒๕.๕๗ | ๑๖.๓๘ | ๑๔.๓๗ |
| วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง | ๑๘.๑๕ | ๒๑.๓๐ | ๒๘.๕๘ | ๒๗.๘๑ |
| สินค้าประเภททุน | ๒๔.๖๐ | ๓๐.๘๑ | ๓๒.๒๐ | ๒๖.๕๔ |
| สินค้าประเภทอื่น ๆ | ๒๒.๒๘ | ๒๒.๔๒ | ๒๒.๘๔ | ๓๑.๒๘ |
| รวม | ๑๐๐.๐๐ | ๑๐๐.๐๐ | ๑๐๐.๐๐ | ๑๐๐.๐๐ |

ที่มา กรมศุลกากรและธนาคารแห่งประเทศไทย

ของสินค้า
หนึ่ง สิ
สินค้าเข้า
ขณะเดียว
สินค้าประ
การณคัง
substit
มากขึ้น
ทางเศร
เปลี่ยนร
ขึ้น ผลก
ยิ่งเพิ่ม
มากขึ้น
เศรษฐกิจ
คุณในบัญ
ช่วยเหลือ
การสง
มากยิ่งขึ้น

จากภาค
รัฐบาลย
ส่งเสริม
จัดสรร
อพยพแ
การจัด
ผลกค
๑/ ร
ซึ่งมูลค่า
๑๕.๖๓ ๑

ในขณะที่โครงสร้างของสินค้าออก มิได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ โครงสร้างของสินค้าเขากลับแปรเปลี่ยนไปอย่างมากมาย ในปี ๒๕๐๓ ก่อนที่จะมีการใช้แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่หนึ่ง สินค้าเขาสวนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภค บริโภค ซึ่งมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๓๔.๘๗ ของมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมด แต่สัดส่วนดังกล่าวนี้ลดน้อยถอยลงตามลำดับ จนเหลือ ๑๔.๓๗ % ในปี ๒๕๑๔

ขณะเดียวกัน ความสำคัญของวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง (intermediate goods) ตลอดจนสินค้าประเภททุน ในองค์ประกอบของสินค้าเข้า มีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (ดูตารางที่ ๑๐) ^{๒/}ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ เป็นผลจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม ผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า (import substitution policy) ซึ่งแทนที่จะทำให้อุปสงค์ในการซื้อสินค้าเขาลดน้อยลง กลับทำให้มากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงถอยหลังทางเศรษฐกิจ (backward linkage effect) อันเป็นเหตุให้อุปสงค์ในการซื้อสินค้าเข้าเปลี่ยนรูปจากการซื้อสินค้าอุปโภค บริโภค มาเป็นการซื้อวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิตในสัดส่วนที่สูงขึ้น ผลก็คือ ยิ่งภาคอุตสาหกรรมขยายตัวมากเพียงใด อุปสงค์ในการซื้อสินค้าเข้าประเภทเหล่านี้ก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นเพียงนั้น

ผลการค้าระหว่างประเทศที่เคยเกินดุล ก็เริ่มขาดดุล การขาดดุลนี้จะมีมากขึ้น ตราบเท่าที่นโยบายการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงถอยหลังทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้

เดิมส่วนขาดดุลของผลการค้าระหว่างประเทศสามารถชดเชยได้โดยส่วนเกินดุลในบัญชีทุน (capital account) ของผลการชำระเงินระหว่างประเทศ แต่หลังจากที่ความช่วยเหลือระหว่างประเทศมีแนวโน้มลดลง รัฐบาลจึงต้องหันมาส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (export expansion policy) และอุตสาหกรรมที่อาศัยวัตถุดิบภายในประเทศมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากมาตรการทางการคลังที่ปรากฏในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๒๗/๒๕๑๔

(ค) ผลที่มิต่อการจ้างงานและการอพยพแรงงานระหว่างภาคเศรษฐกิจ

การมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรม โดยมุ่งได้พัฒนาภาคเกษตรกรรม ^{เทหกิจ} ยังก่อให้เกิดแรงงานอพยพจากภาคเกษตรกรรม เพื่อหางานทำในภาคอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น ในระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๔ รัฐบาลยังไม่มีนโยบายภูมิภาค (regional policy) ที่เด่นชัด อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมให้รวมกระจุกอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องทุ่มเทการใช้เงินในการจัดสรรทุนพื้นฐานของสังคม (infrastructure) สำหรับตัวนครหลวงเป็นสำคัญ และเมื่อการอพยพแรงงานจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรมยังมีมากเพียงใด รัฐบาลก็ยิ่งทุ่มเทรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ สำหรับประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครมากขึ้นเพียงนั้น ผลก็คือ งบประมาณรายจ่ายที่มีเหลือไว้สำหรับการพัฒนาภาคภูมิศาสตร์อื่น ๆ มีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

^{๒/} รายงาน "สินค้าประเภทอื่น ๆ" ในตารางที่ ๑๐ รายงานสำคัญ ก็คือ น้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งมูลค่าการนำเข้าเทียบกับมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมดในระหว่างปี ๒๕๑๖ - ๒๕๑๘ เท่ากับ ๑๑.๐๘%, ๑๘.๖๓ %, ๒๑.๓๐ % และ ๒๒.๘๓ % ตามลำดับ

| |
|------|
| ๕๕๑๘ |
| ๖๐๓ |
| ๖๘๑ |
| ๘๗๒ |
| ๙๕๐ |
| ๖๐๖ |
| ๘๕๐ |
| ๘๘๑ |

| |
|------|
| ๕๕๑๘ |
| ๘.๓๗ |
| ๗.๘๑ |
| ๒.๘๘ |
| ๑.๒๘ |
| ๐.๐๐ |

และแม้ว่านับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา รัฐบาลจะได้ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาส่วนภูมิภาคมากขึ้น แต่มาตรการที่ใช้ก็อ่อนปวกเปียกจนไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลใด ๆ วัฏจักรแห่งความคอบพัฒนา ส่วนภูมิภาค จึงยังคงดำรงอยู่

แม้ว่าภาคอุตสาหกรรมจะขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีผลทำให้การจ้างงานเพิ่มขึ้น แต่การจ้างงานที่เพิ่มขึ้นนั้น ก็ยังมีไม่มากเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากว่า อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญอันค้ำสูงในระหว่างปี ๒๕๐๕ - ๒๕๐๙ เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรกลเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ (capital - intensive industry) ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพทางคานทรัพย์ากรของระบบเศรษฐกิจ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ในระหว่าง ๒๕๐๓ - ๒๕๐๙ ระบบเศรษฐกิจมีการใช้เทคนิคการผลิตที่อาศัยเครื่องจักรกล เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ (capital - intensive technology) มากกว่าในช่วงระหว่างปี ๒๕๔๗ - ๒๕๕๑ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ ๑๑ ว่า คชณการดูดซับแรงงาน (index of labour absorption) ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ มีค่าลดลง การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในกิจการเหมืองแร่ และยอหิน และภาคอุตสาหกรรมโรงงาน (manufacturing sector)

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ มีบทบัญญัติให้ยกหรือลดหย่อนอากรขาเข้า และภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้ามาเป็นเวลาห้าปี โดยอุตสาหกรรมจำพวก (ก) ได้รับยกเว้น ๑๐๐% (มาตรา ๒๐) อุตสาหกรรมจำพวก (ข) ได้รับลดหย่อน ๕๐% (มาตรา ๒๑) และอุตสาหกรรมจำพวก (ค) ได้รับลดหย่อน $\frac{๓๓}{๑๐๐}$ % (มาตรา ๒๒) อุตสาหกรรมจำพวก (ข) เป็นอุตสาหกรรมที่นำเงินส่วนจากต่างประเทศมาประกอบเป็นสินค้าสำเร็จรูปในประเทศ (assembly industry) อย่างไรก็ตาม โดยผลของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมในปี ๒๕๐๘ กิจการอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมซึ่งตั้งขึ้นใหม่ ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบ นำเข้าในอัตรา $\frac{๓๓}{๑๐๐}$ % เท่ากันตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๐ และโดยผลของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมในปี ๒๕๑๑ ไม่มีการยกเว้นและลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้ามาในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๑๒ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๒๐ มาตรการนี้หรือที่เพิ่มขึ้นมาใช้ใหม่โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐

๑/ P. Svetanot, Employment Problems in Thailand, Unpublished M.A. Thesis, U.P. (1969)

| |
|--------------|
| ภาค |
| การเกษตร |
| เหมืองแร่และ |
| อุตสาหกรรม |
| การก่อสร้าง |
| การไฟฟ้า-1 |
| การคมนาคม |
| การค้าขายส |
| การบริการ |

ที่มา P M

หมายเหตุ

ตารางที่ ๑๑

ดัชนีการดูดซับแรงงาน (L)
Q

| ภาคเศรษฐกิจ | ๒๔๙๗ - ๒๕๐๓ | ๒๕๐๓ - ๒๕๐๙ |
|-------------------|-------------|-------------|
| การเกษตร | ๐.๕๙๗ | ๐.๕๕๑ |
| เหมืองแร่และยอหิน | ๘.๙๑๑ | ๐.๘๐๘ |
| อุตสาหกรรมโรงงาน | ๔.๓๐๘ | ๐.๗๘๔ |
| การก่อสร้าง | ๑.๘๒๘ | ๐.๘๒๑ |
| การไฟฟ้า-ประปา | ๒.๓๔๒ | ๑.๐๐๖ |
| การคมนาคม-ขนส่ง | ๑.๒๖๖ | ๐.๘๐๕ |
| การค้าขายส่ง-ปลีก | ๒.๖๑๕ | ๐.๗๗๒ |
| การบริการ | ๒.๓๓๔ | ๐.๖๘๕ |

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

หมายเหตุ L = อัตราการเพิ่มขึ้นของการจ้างงานต่อปี
Q = อัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตของภาคเศรษฐกิจต่อปี

ส่วนภูมิภาคมากขึ้น
งความคืบหน้าของ

รายงานเพิ่มขึ้น
กรมที่ได้รับการส่ง
อุตสาหกรรมที่ใช้
(try) ซึ่งไม่
แล้ว ในระหว่างปี
งเป็นปัจจัยการผลิต
วางปี ๒๔๙๗ - ๒๕๐
our absorption)
งเกิดขึ้นในกิจการ
ector) ซึ่ง

มีบัญญัติไทยกเว้น
ปี โดยอุตสาหกรรม
ข) ใ้รับลดหย่อน
๗ (มาตรา ๒๒)
ประกอบเป็นสินค้าสำเร
กไขเพิ่มเติมพระราช
กรมที่ได้รับการส่งเสริม
ษาในอัตรา ๓๓ ๒/๓ %
ษาบัญญัติส่งเสริมการ
ษาและภาษีการค้า
๒๐ มาตราการนี้ถูก

lished

(ง) ผลที่มีต่อการสะสมทุนของระบบเศรษฐกิจ

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

ตารางที่ ๑๒

สัดส่วนระหว่างการบริโภคและการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
คำนวณตามราคาปัจจุบัน
(%)

| ปี | อัตราส่วนระหว่างการบริโภคกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ | | | สัดส่วนระหว่างการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ |
|------|--|--------------------|--------------|---|
| | การบริโภคของเอกชน | การบริโภคของรัฐบาล | การบริโภครวม | |
| ๒๕๐๓ | ๗๒.๘ | ๕.๕ | ๘๒.๓ | ๑๗.๓ |
| ๒๕๐๔ | ๖๕.๘ | ๕.๒ | ๗๕.๐ | ๒๕.๐ |
| ๒๕๑๔ | ๖๘.๕ | ๑๑.๓ | ๘๐.๒ | ๑๘.๘ |
| ๒๕๑๕ | ๖๖.๕ | ๑๐.๕ | ๗๗.๘ | ๒๒.๒ |
| ๒๕๑๖ | ๖๓.๗ | ๕.๘ | ๗๓.๕ | ๒๖.๕ |
| ๒๕๑๗ | ๖๕.๕ | ๕.๖ | ๗๕.๑ | ๒๔.๙ |
| ๒๕๑๘ | ๖๗.๓ | ๑๐.๗ | ๗๘.๐ | ๒๒.๐ |
| ๒๕๑๙ | ๖๗.๖ | ๑๑.๓ | ๗๘.๙ | ๒๑.๑ |

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดยผลของการทุ่มเทค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการจัดสรรทุนพื้นฐานของสังคม (infrastructure) การสะสมทุนถาวร (gross fixed capital formation) ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอัตราตัวเฉลี่ยปีละ ๑๖.๒% ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง (๒๕๐๔ - ๒๕๐๙) แต่อัตราการขยายตัวดังกล่าวนี้ลดน้อยลงลงในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สองและฉบับที่สาม ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของการสะสมทุนถาวร อัตราการเพิ่มขึ้นของทุนถาวรจากต่างประเทศสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวรภายในประเทศ ยกเว้นในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง และกล่าวโดยทั่วไปแล้ว การสะสมทุนถาวรของระบบเศรษฐกิจประมาณครึ่งหนึ่งเป็นทุนถาวรจากต่างประเทศ (ดูตารางที่ ๑๓)

๑. สัดส่วนของ

๒๕๐๔ - ๒

๒๕๑๐ - ๒

๒๕๑๕ - ๒

๒. อัตราการ

๒๕๐๔ - ๒

๒๕๑๐ - ๒

๒๕๑๕ - ๒

ที่มา สภา

กรูภัณฑ์ (๕

อัตราการ

(ดูตารางที่

ตารางที่ ๑๓

สัดส่วนและอัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร

จำแนกตามแหล่งที่มาของทุนถาวร คำนวณตามราคาคงที่ (๒๕๐๕ = ๑๐๐)

(%)

| รายการ | ทุนถาวร ภายในประเทศ | ทุนถาวร จากต่างประเทศ | การสะสม ทุนถาวรรวม |
|--|------------------------|--------------------------|-----------------------|
| ๑. <u>สัดส่วนของการสะสมทุนถาวร</u> | | | |
| ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ | ๕๑.๘๐ | ๔๘.๒๐ | ๑๐๐.๐๐ |
| ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ | ๕๐.๙๕ | ๔๙.๐๕ | ๑๐๐.๐๐ |
| ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙ | ๕๐.๘๐ | ๔๙.๒๐ | ๑๐๐.๐๐ |
| ๒. <u>อัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร</u> | | | |
| ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ | ๑๓.๙ | ๑๘.๘ | ๑๖.๒ |
| ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ | ๑๐.๘ | ๖.๙ | ๘.๘ |
| ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙ | ๕.๘ | ๖.๕ | ๖.๐ |

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมื่อจำแนกทุนถาวรออกเป็น ๒ประเภท คือ สิ่งก่อสร้าง (construction) และ
ครุภัณฑ์ (equipment) สัดส่วนของการสะสมทุนถาวรในรูปของครุภัณฑ์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้ง
อัตราการเพิ่มขึ้นของครุภัณฑ์ที่สูงกว่าสิ่งก่อสร้างทุกช่วงเวลาของแผนพัฒนาฯ ทั้งสามฉบับอีกด้วย
(ดูตารางที่ ๑๔)

เมว่าอัตราส่วน
ก่อนปี ๒๕๐๔
ที่ ๑๒)

อภิมภยลลลลลลลล
ทศ

๐.๓

๐.๐

๐.๘

๐.๒

๐.๕

๐.๘

๐.๐

๐.๑

ของสังคม

mation)

หนึ่ง(๒๕๐๔ -

องและฉบับที่สาม

ทุนถาวรจากต่าง-

งของแผนพัฒนาฯ

ณครั้งหนึ่งเป็นทุน

ตารางที่ ๑๔

สัดส่วนและอัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร
จำแนกตามประเภทของทุนถาวร คำนวณตามราคาคงที่ (๒๕๐๒ = ๑๐๐)
%

| รายการ | สิ่งก่อสร้าง (%) | ครุภัณฑ์ (%) | การสะสมทุนถาวรรวม (%) |
|---------------------------------------|------------------|--------------|-----------------------|
| ๑. สัดส่วนของการสะสมทุนถาวร | | | |
| ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ | ๕๕.๘ | ๔๔.๒ | ๑๐๐.๐ |
| ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ | ๔๘.๓ | ๕๐.๗ | ๑๐๐.๐ |
| ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘ | ๔๑.๑ | ๕๘.๙ | ๑๐๐.๐ |
| ๒. อัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร | | | |
| ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ | ๑๒.๓ | ๒๑.๔ | ๑๖.๒ |
| ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ | ๗.๘ | ๘.๘ | ๘.๘ |
| ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘ | ๒.๐ | ๘.๒ | ๖.๐ |

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาการสะสมทุนถาวร จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ สัดส่วนของการสะสมทุนถาวรของภาคเอกชนมีแนวโน้มสูงขึ้น อัตราการเพิ่มขึ้นตัวเฉลี่ยของการสะสมทุนถาวรในภาคเอกชนสูงกว่าภาครัฐบาลเกือบทุกช่วงเวลาของแผนพัฒนาทั้งสามฉบับ ยกเว้นแผนพัฒนาฉบับที่หนึ่ง ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การสะสมทุนถาวรในภาครัฐบาลเมื่อสิ้นปี ๒๕๑๘ ต่ำกว่าเมื่อสิ้นระยะเวลาของแผนพัฒนา ฉบับที่สอง (ดูตารางที่ ๑๕) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้มีสาเหตุสำคัญอย่างน้อย ๒ ประการ กล่าวคือ ในประการแรก รายจ่ายในการบริโภคของรัฐบาล (current expenditure) เพิ่มขึ้นในอัตราสูงถึงปีละ ๑๗.๕๘% ในระหว่างปี ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘ ในขณะที่รายจ่ายในการลงทุนของรัฐบาล (capital expenditure) เพิ่มขึ้นโดยตัวเฉลี่ยปีละ ๑๒.๘๖% ในระหว่างช่วงเวลาเดียวกัน (ดูตารางที่ ๑๖) และในประการที่สอง งบประมาณรายจ่ายในการลงทุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่หน่วยราชการต่าง ๆ ในระหว่างปี ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘ ปรากฏว่าใช้ไม่หมด เป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าหน่วยราชการต่าง ๆ มักจะของบประมาณมากเกินไปซึ่งความสามารถในการใช้จ่ายของตน และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าราคาวัสดุก่อสร้างแพงขึ้นเป็นอันมาก จนงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ไม่พอเพียงแก่การใช้จ่ายตามโครงการก่อสร้างต่าง ๆ โครงการเหล่านั้นจึงต้องหยุดชะงักจนกว่าจะได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมอย่างพอเพียง ด้วยเหตุนี้ อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการลงทุนกับรายจ่ายในการบริโภคของรัฐบาล (capital-current expenditure ratio) จึงมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี ๒๕๑๓ - ๒๕๑๗ แต่กลับเพิ่มขึ้นในปี ๒๕๑๘ - ๒๕๑๙ อันเป็นผลจากการใช้จ่ายตามโครงการ "ผันเงิน" ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

๑. สักคำว่า
๒๕๐๔
๒๕๑๐
๒๕๑๕
๒. อัตรา
๒๕๐๔
๒๕๑๐
๒๕๑๕
ปีปฏิทิน
๒๕๐๔ - ๒
๒๕๑๐ - ๒
๒๕๑๕ - ๒
๒๕๐๔ - ๒
ที่มา ธน
๑๒.๒%
รายจ่าย
savr
การใช้
๑๐/
มีข้อ
๒๖% (
สูงผิดปกติ

ตารางที่ ๑๕

สัดส่วนและอัตราการเพิ่มของการสะสมทุนถาวร
จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ จำนวนตามราคาคงที่ (๒๕๐๕ = ๑๐๐)
(%)

| รายการ | การสะสมทุนถาวร ของภาคเอกชน | การสะสมทุนถาวร ของภาครัฐบาล | การสะสมทุนถาวร รวม |
|---------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-----------------------|
| ๑. สัดส่วนของการสะสมทุนถาวร | | | |
| ๒๕๐๕ - ๒๕๐๙ | ๒๗.๕ | ๓๒.๕ | ๑๐๐.๐ |
| ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ | ๒๗.๙ | ๓๒.๑ | ๑๐๐.๐ |
| ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙ | ๓๗.๑ | ๒๒.๙ | ๑๐๐.๐ |
| ๒. อัตราการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนถาวร | | | |
| ๒๕๐๕ - ๒๕๐๙ | ๑๔.๘ | ๑๙.๒ | ๑๖.๒ |
| ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ | ๙.๑ | ๘.๑ | ๘.๘ |
| ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙ | ๘.๘ | -๑.๓ | ๖.๐ |

ตารางที่ ๑๖

อัตราการเพิ่มขึ้นตัวเฉลี่ยของรายจ่ายรัฐบาลประเภทต่าง ๆ
จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ
ปีปฏิทิน ๒๕๐๕ - ๒๕๑๙
%

| ปีปฏิทิน | รายจ่ายรวมของรัฐบาล | รายจ่ายในการบริโภค | รายจ่ายในการลงทุน |
|-------------|---------------------|--------------------|-------------------|
| ๒๕๐๕ - ๒๕๐๙ | ๑๓.๙๓ | ๙.๗๒ | ๒๑.๕๔ |
| ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ | ๑๔.๓๐ | ๑๔.๐๕ | ๑๔.๘๐ |
| ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙ | ๑๖.๒๔ | ๑๗.๕๙ | ๑๒.๙๖ |
| ๒๕๐๕ - ๒๕๑๙ | ๑๔.๘๒ | ๑๓.๗๔ | ๑๖.๓๘ |

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในระหว่างปี ๒๕๐๕ - ๒๕๑๙ รัฐบาลเก็บภาษีอากรได้เพิ่มขึ้นโดยตัวเฉลี่ยปีละ ๑๒.๒% แต่การใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยตัวเฉลี่ยปีละ ๑๔.๘% ในช่วงระยะเดียวกัน การที่รายจ่ายในการบริโภคเพิ่มขึ้นในอัตราสูงมากเช่นนี้ มีผลให้การออมของภาครัฐบาล (public saving) อยู่ในเกณฑ์ต่ำ^{๑๐/} (ดูตารางที่ ๑๗) ซึ่งหมายความว่ารายได้ส่วนที่เหลือไว้สำหรับการใช้จ่ายในการลงทุนหลยมีน้อยลงไปด้วย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงต้องหันไปหารายรับจากการ

^{๑๐/} มีข้อน่าสังเกตว่า การออมของภาครัฐบาลเมื่อเทียบกับรายได้ของภาครัฐบาลในปี ๒๕๑๗ สูงถึง ๒๖% (ดูตารางที่ ๑๗) เหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เนื่องจากรายได้จากการเก็บภาษีอากรในปีนั้นมียอดรวมสูงผิดปกติ ดูว่าอธิบายในเชิงอรรถที่ ๓

การสะสม
ไว้ในภาค
ภาคหนึ่งที่หนึ่ง
เวลาของ
ย ๒ ประการ
ure)
การลงทุน
หว่างช่วง
ที่รัฐบาล
เป็น
ว่าชี้ความ
เป็นอันมาก
โครงการ
เหตุนี้
-current
๒๕๑๗
นสมัย

ตารางที่ ๑๗

การออมของภาครัฐบาลระหว่างปี ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘
(ล้านบาท)

| ปีปฏิทิน | (๑) | (๒) | (๓) | (๔) | (๕) |
|----------|-------------------------|--------------------------|---------------------------------|---|--|
| | รายได้จริง ของรัฐบาล | รายจ่ายจริง ของรัฐบาล | รายจ่ายในการบริโภค ของรัฐบาล | การออมของ ภาครัฐบาล (๑) - (๓) | การออมเทียบกับ รายได้จริงของรัฐบาล (๕) (๑) |
| ๒๕๑๕ | ๒๑,๕๓๕ | ๒๘,๖๓๗ | ๒๐,๘๕๔ | ๖๘๑ | ๓.๑๖ |
| ๒๕๑๖ | ๒๖,๘๕๐ | ๓๒,๓๑๑ | ๒๔,๔๘๔ | ๒,๔๕๖ | ๘.๑๑ |
| ๒๕๑๗ | ๓๘,๘๕๘ | ๓๕,๒๓๕ | ๒๘,๘๘๕ | ๑๐,๐๖๓ | ๒๖.๐๘ |
| ๒๕๑๘ | ๓๙,๕๖๘ | ๕๕,๓๗๘ | ๓๘,๒๑๒ | ๕,๓๕๖ | ๑๑.๐๑ |
| ๒๕๑๙ | ๔๓,๕๒๘ | ๕๗,๗๗๗ | ๔๖,๓๖๗ | ๑,๑๖๑ | ๒.๖๗ |

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

ก่อนนี้สาธารณณะ แต่การถือหนี้สาธารณะก็มีขีดจำกัดตามกฎหมายวิธีการงบประมาณในปี ๒๕๑๕
รัฐบาลจึงประกาศผ่อนคลายนโยบายจำกัดในการถือหนี้สาธารณะ ดังที่ปรากฏในประกาศคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ ๒๐๓

(๑) ผลที่มีต่อการกระจายรายได้ประชาชาติ

กลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจที่เลือกใช้ โดยเน้นถึงการพัฒนากภาคอุตสาหกรรม
และมิได้พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร ไม่เพียงแต่จะทำให้ความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจ
ระหว่างประชาชนในภาคตัวเมืองกับประชาชนในภาคชนบทมีมากขึ้นเท่านั้น หากยังมีผลให้เกิดความ
ไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติระหว่างประชาชนในชั้นของเงินได้ต่าง ๆ และระหว่าง
ประชาชนในภาคภูมิศาสตร์ต่าง ๆ อีกด้วย

๒๐๑
การ
เข้า
ระ
ผล
ท
ก
๒๕๐
"ได้
เพิ่ม
ที่
ที่
ที่

ที่มา
๑๑/

๒.๒ เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

แม้ว่าเครื่องมือทางการคลังจะถูกใช้ไปเพื่อเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติได้มีการประสานนโยบายการคลังเข้ากับนโยบายการเงิน เพื่อมิให้ระบบเศรษฐกิจประสบปัญหาเสถียรภาพของราคา ด้วยการระมัดระวังมิให้ส่วนแตกต่างระหว่างอัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินกับอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิต เกินกว่า ๕ - ๗% หลักปฏิบัติ (rule of thumb) ดังกล่าวนี้นี้ ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีปริมาณเงิน (quantity theory of money) ^{๑๑/} และไม่ว่าหลักปฏิบัติดังกล่าวนี้นี้จะมีข้อสนับสนุนทางทฤษฎีมากน้อยเพียงใด แต่ข้อเท็จจริงก็มีอยู่ว่า ในระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๕ ระบบเศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพของราคามากพอสมควร หากเรานิยาม "เสถียรภาพของราคา" ให้หมายถึง สภาวะการณ์ที่ดัชนีราคาผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานคร เพิ่มขึ้นไม่เกินปีละ ๕% ในจำนวน ๑๒ ปี ระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๕ มีเพียง ๔ ปี เท่านั้นที่ระบบเศรษฐกิจไม่มีเสถียรภาพของราคา (ดูตารางที่ ๑๘) และในจำนวนนี้มีเพียง ๒ปีเท่านั้นที่อัตราเงินเฟ้อสูงกว่า ๑๐%

ตารางที่ ๑๘

การแจกแจงอัตราเงินเฟ้อระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๕
(จำนวนปี)

| อัตราเงินเฟ้อ (%) | จำนวนปี |
|-------------------|---------|
| ๐.๐ - ๒.๐ | ๘ |
| ๒.๑ - ๔.๐ | ๗ |
| ๔.๑ - ๖.๐ | ๒ |
| ๖.๑ - ๘.๐ | ๐ |
| ๘.๑ - ๑๐.๐ | ๐ |
| มากกว่าร้อยละ ๑๐ | ๒ |
| รวม | ๑๒ |

ที่มา คำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานคร ของกระทรวงพาณิชย์

^{๑๑/} จากทฤษฎีปริมาณเงิน $MV = PY$ หากเราเขียนใหม่เป็น
 $M = K P Y$
 $g_m = g_k + g_p + g_y$

ในที่นี้ g_m คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงิน
 g_k คือ อัตราการเปลี่ยนแปลงของส่วนกลับของอัตราการหมุนเวียนของเงิน
 g_p คือ อัตราเงินเฟ้อ
 g_y คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ
 หากสมมติว่า g_k เท่ากับศูนย์และ $g_p < ๕\%$
 $g_m - g_y < ๕\%$

บันทึก
ของรัฐบาล
(๑)

๑๕
วันที่
รวม
เศรษฐกิจ
เกิดความ
ลาระหว่าง

✓ ตารางที่ ๑๘

การแจกแจงอัตราเงินเฟ้อระหว่างปี ๒๕๐๘ - ๒๕๑๘
(จำนวนปี)

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

ที่มา จำนวนจากดัชนีราคาผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานคร ของกระทรวงพาณิชย์

(คือ ปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗) และโดยทั่วไป ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นมักจะมีสาเหตุจากปัจจัย
ภายนอกประเทศ

(imported inflation) และสภาพเงินเฟ้อ ซึ่งกระทบกระเทือนต่อการผลิตพืชผลประเภท
อาหาร

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การใช้มาตรการทางการคลังของรัฐบาลมุ่งไปในทางป้องกัน
ภาวะเงินเฟ้อ มากกว่าที่จะมุ่งไปในการแก้ไขปัญหาค่าเงินเฟ้อเสถียรภาพของราคา กล่าวอีกนัยหนึ่ง
ก็คือ นอกเหนือจากการประสานนโยบายการคลังเข้ากับนโยบายการเงิน เพื่อป้องกันมิให้ปริมาณ
เงินเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตมากจนเกินไปแล้ว แนวนโยบายการคลังที่
เลือกใช้นี้ลักษณะที่พึงพิจารณาการทำงานของตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (automatic
stabilizers) เป็นสำคัญ

๑๒/ คำอธิบายเรื่องนี้ดู อัมมาร์ สยามวาลา "เสถียรภาพ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และ
การกระจายรายได้ในประเทศไทย" ในวังสรรค ชนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) สังคมกับเศรษฐกิจ
(โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๑๘) หน้า ๗๖ - ๘๕

การ
ภา
ให้
"
ช
ปร
ของ
เฉ
ถ
มา
๒๕๐๑

๑๓/

๑๔/

๑๕/

การดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคา ควบคู่การปรับค่าของเครื่องมือด้าน
 ภาษีอากร และด้านการใช้จ่าย (Discretionary Fiscal Policy) ไม่ผู้ใดปรากฏ
 ให้เห็นมากนัก (ยกเว้นในปี ๒๕๑๓)^{๑๓/} ดังที่ นายอัมมาร์ สยามวาสา ได้กล่าวไว้ว่า
 ".....เราสามารถสรุปพฤติกรรมของรัฐบาลที่มีต่อความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจมหภาคใน
 ช่วงปี ๒๕๐๑ - ๒๕๑๕ ได้ด้วยคำเพียงคำเดียวคือ การเฉยเมย และในเมื่อความจริงได้
 ปรากฏแล้วว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมั่นคงดี และกลไก
 ของระบบเศรษฐกิจไทยก็มีตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติแฝงเร้นอยู่ในตัวการ
 เฉยเมยอาจเป็นกลยุทธ์ที่ดี และอาจเป็นกลยุทธ์ที่ดีที่สุดเสียด้วย..... แต่การเฉยเมยนี้
 ถ้านำไปใช้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปหมดสิ้น ดังในปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗ คงจะหาส่วนดี
 มากกล่าวได้ยากมาก....."^{๑๔/} และสรุปว่า ".....ความสงบเรียบร้อยในช่วง
 ๒๕๐๑ - ๒๕๑๕ เห็นจะไม่มีวันย้อนกลับมาอีกเป็นแน่....."^{๑๕/}

วงพาณิชย์
 จวิจัย
 งบประมาณ
 ว่างป้องกัน
 อีกนัยหนึ่ง
 ปริมาณ
 ารคลังที่
 omatic
 กิจ และ
 คุมกับเศรษฐกิจ

^{๑๓/} ในปี ๒๕๑๓ ได้มีการลดอัตราขาเข้าสำหรับสินค้าจำเป็นแก่การครองชีพที่นำเข้า เพื่อผ่อนคลายแรงกดดันของเงินเฟ้อ ในกรณีเช่นนี้ เราจะเห็นได้ว่า ในระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๕ อัตราอากรขาเข้าถูกใช้เป็นเครื่องมือสำหรับเป้าหมายของระบบ เศรษฐกิจอย่างน้อย ๓ เป้าหมาย คือ (ก) เป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ ควบคู่การ ยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิตที่นำเข้ามาใช้ในการ ผลิตในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม (ข) เป้าหมายดุลการค้าและดุลการ ชำระเงินระหว่างประเทศด้วยการขึ้นอากรขาเข้าสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยที่นำเข้ามาเพื่อลด การนำเข้า (ค) เป้าหมายเสถียรภาพของราคา ควบคู่การลดอากรขาเข้าสำหรับ สินค้าจำเป็นแก่การครองชีพที่นำเข้า

^{๑๔/} ว่างแล้ว หน้า ๔๓

^{๑๕/} เพิ่งอ้าง หน้า ๔๕

๒.๓ เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ

คงได้กล่าวแล้วว่า ผลของการมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติ ทั้งระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรม ระหว่างภาคภูมิศาสตร์ต่าง ๆ และระหว่างประชาชนในชั้นของเงินได้ชั้นต่าง ๆ มีความไม่เป็นธรรมมากขึ้น กล่าวโดยทั่วไปแล้วนโยบายการคลังในระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๕ มิได้ให้ความสนใจต่อเป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติมากนัก แม้วานับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๒๗ ได้มีความพยายามที่จะใช้มาตรการในการดำเนินการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกระจายความเจริญระหว่างภาคภูมิศาสตร์ และแม้ว่าในระหว่างปี ๒๕๑๘ - ๒๕๑๙ รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้พยายามพัฒนาชนบทโดยอาศัยโครงการผันเงิน แต่มาตรการที่ใช้ยังไม่ประสิทธิผลเท่าที่ควร

การจัดสรรบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ อาจเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติได้ หากประโยชน์ที่ได้จากบริการสาธารณะเหล่านั้นตกแก่ประชาชนผู้ยากจน และภาระรายจ่ายตกแก่ประชาชนที่มีฐานะเศรษฐกิจดี แต่เมื่อพิจารณาถึงการจัดสรรบริการสาธารณะที่สำคัญบางประเภทไม่ว่าจะเป็นบริการการศึกษา บริการสาธารณสุข และบริการการเคหะ ประโยชน์ที่ได้ส่วนใหญ่ตกแก่ประชาชนในภาคตัวเมือง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานคร) และประชาชนที่มีฐานะปานกลางและฐานะดี^{๑๖/} การจัดสรรบริการสาธารณะจึงมิได้มีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น

เมื่อเราจำแนกรายจ่ายของรัฐบาลตามลักษณะทางเศรษฐกิจ (economic classification) โดยแยกออกเป็นรายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการ (exhaustive expenditure) กับรายจ่ายเงินโอน (transfer expenditure) รายจ่ายเงินโอนเป็นรายจ่ายที่โอนอำนาจซื้อจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน จึงเป็นรายจ่ายที่ช่วยลดความแตกต่างในค่านฐานะเศรษฐกิจระหว่างประชาชนได้ หากผู้ที่ได้รับเงินโอนจากรัฐบาล เป็นผู้ที่มีฐานะเศรษฐกิจยากจน ในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รายจ่ายเงินโอนมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๑๔ - ๑๕ ของรายจ่ายรวมของรัฐบาล และในจำนวนนี้ประมาณมากกว่า ๕๐% เป็นรายจ่ายในรูปคอกเบี้ยเงินกู้ของรัฐบาล ซึ่งผู้ที่ได้รับเงินโอนประเภทนี้ได้แก่ สถาบันการเงิน และประชาชนที่มีฐานะเศรษฐกิจดีพอที่จะเป็นเจ้าหนี้รัฐบาล

^{๑๖/} ในกรณีของการศึกษา ดู รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา (สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ๒๕๑๕)

ช่วยใ
แตกค
ความเ
ในระ
(tax
regre
มีหน้า
ภาหือ
ตาราง

ความบ
ความบ
พัฒนา

ยังพบว
อัตรา
ต่ำสุด
ภายหลัง
กระจาย

๑๗/
๑๘/
ค
ร

ในค่านภาษีอากร โครงสร้างของระบบภาษีอากรที่เป็นอยู่ไม่เพียงแต่จะไม่ช่วยให้ความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติมีมากขึ้น หากทว่ายังมีส่วนทำให้ความแตกต่างในค่านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนมีมากขึ้น ดังที่นายเจย์ ซัลกิน พบว่าความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติของภาษีอากร (income elasticity of taxation) ในระหว่างปี ๒๕๐๖ - ๒๕๑๑ มีค่าน้อยกว่าหนึ่ง แสดงว่าโครงสร้างอัตราภาษีอากรทั้งหมด (tax rate structure) มีลักษณะเป็นโครงสร้างอัตราภาษีแบบถดถอย (tax regressivity) ซึ่งไม่ช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น มีหน้าซ้ำค่าความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติของภาษีอากร กลับลดน้อยถอยลง แสดงว่านโยบายภาษีอากรของรัฐบาลมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความไม่เป็นธรรมมากขึ้น (ดูตารางที่ ๑๕)^{๑๗/}

✓ ตารางที่ ๑๕

ความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติและต่อรายจ่าย
ของภาษีอากรในเมืองไทย

๒๕๐๖ - ๒๕๑๑

| ความยืดหยุ่นของภาษีอากร | ๒๕๐๖ | ๒๕๑๑ |
|--------------------------------|-------|-------|
| ความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติ | ๐.๘๗๒ | ๐.๘๐๒ |
| ความยืดหยุ่นต่อรายจ่าย | ๑.๐๘๔ | ๑.๐๕๔ |

ที่มา เชียงอรตที่ ๑๗

นอกจากนี้ นายเมธี ครอบแก้ว แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ยังพบว่า เมื่อคำนวณภาระภาษีเทียบกับเงินได้ของครอบครัว โดยอาศัยสถิติข้อมูลในปี ๒๕๑๒ อัตราส่วนระหว่างภาษีที่รับภาระกับเงินได้ มีค่าสูงสุดสำหรับครอบครัวที่มีเงินได้ต่ำสุด และมีค่าต่ำสุดสำหรับครอบครัวที่มีเงินได้สูงสุด นอกจากนี้ ค่าสัมประสิทธิ์จินี (Gini Coefficient) ภายหลังจากเก็บภาษียังสูงกว่าก่อนเก็บภาษีอีกด้วย แสดงว่านโยบายภาษีอากรมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติเลวร้ายลง (ดูตารางที่ ๑๕)^{๑๘/}

^{๑๗/} J.S. Selkin and D. Chalagontawatn, Changes in Tax Incidence in Thailand from 1963 - 1968 (mimeograph 1974).

^{๑๘/} เมธี ครอบแก้ว "ภาระของภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทย ปี ๒๕๑๒" ในหนังสือ อัครเศรษฐี และวังสรรค ชนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) รักเมืองไทย เล่มสอง (โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๑๕)

ยรายได้
รต่าง ๆ
าวโดย
บายความ
า โดยผล
งเสริมการ
- ๒๕๑๕
เงิน
กระจาย
ูกจากจน
บริการ
บริการ
ึ่ง
การ
omic
ustive
ายเงินโอน
วมแตกต่าง
มีฐานะ
รอยละ
ายจ่าย
และ
รศึกษา

ตารางที่ ๒๐

อัตราส่วนระหว่างภาระภาษีกับเงินได้ของครอบครัวไทยในปี ๒๕๑๒
จำแนกตามชั้นของเงินได้
(%)

| ชั้นของเงินได้ครอบครัว (บาท) | อัตราภาระภาษีที่แท้จริง |
|---------------------------------|-------------------------|
| ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ | ๕๒.๒๐ |
| ๓,๐๐๐ - ๕,๙๙๙ | ๓๕.๐๐ |
| ๖,๐๐๐ - ๘,๙๙๙ | ๓๑.๖๓ |
| ๙,๐๐๐ - ๑๑,๙๙๙ | ๓๐.๘๑ |
| ๑๒,๐๐๐ - ๑๔,๙๙๙ | ๒๘.๘๖ |
| ๑๕,๐๐๐ - ๑๗,๙๙๙ | ๒๘.๒๕ |
| ๑๘,๐๐๐ ขึ้นไป | ๒๘.๘๗ |
| สัมประสิทธิ์เงินก่อนหักภาษี | ๐.๕๒๖๘ |
| สัมประสิทธิ์เงินหลังหักภาษี | ๐.๕๖๑๓ |

ที่มา เมธี ครอบแก้ว "ภาระของภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาลต่อการกระจาย
รายได้ของครอบครัวไทยปี ๒๕๑๒" ใน นรงค์ชัย อัครเศรณี และวังฝรังค์
ชินะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) รักเมืองไทยเล่มสอง (โครงการตำราสังคม-
ศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๑๕) ตารางที่ ๒ หน้า ๑๘๑ และหน้า ๑๘๓

๓.
วิธี
ระ
เค
pu
การ
ของ
ของ
ประ
นอย
เพิ่ม
ถือ
ใจ
มาก
การ
(in
และ
หน้า
ไว้
รัฐ
ก็
เป็น
ใน
๑๕/

๓. นโยบายการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล ๒๕๐๔ - ๒๕๑๕

การก่อหนี้สาธารณะเป็นวิธีการหาเงินมาชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณวิธีหนึ่งในระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๕ อาจกล่าวได้ว่า หนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือในการระดมเงินของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายค่าพัฒนาเศรษฐกิจ มากกว่าที่จะใช้ เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคา ในกรณีของหนี้สาธารณะภายในประเทศ(internal public debt) นั้น มีข้อสังเกตที่สำคัญอย่างน้อย ๒ ประการคือ.-

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

(๒) เมื่อพิจารณาในแง่ของเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ การหาเงินมาใช้จ่ายของรัฐบาล ด้วยวิธีการก่อหนี้สาธารณะ (debt finance) เป็นวิธีการที่มีข้อเสียมากกว่าวิธีการหาเงินด้วยการเก็บภาษีอากร (tax finance) กล่าวคือ ในประการแรก การหาเงินด้วยการก่อหนี้สาธารณะนั้น ก่อให้เกิดผลกดดันในการลดการลงทุนของเอกชน (investment - depressing effect) มากกว่าวิธีการหาเงินด้วยการเก็บภาษีอากร^{๑๕/} และในประการที่สอง หนี้สาธารณะที่รัฐบาลก่อขึ้นนั้น ทำให้รัฐบาลมีภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ในอนาคต หากรายจ่ายดังกล่าวนี้ ยิ่งเพิ่มมากขึ้นเพียงใด รายได้ของรัฐบาลส่วนที่มีเหลือไว้สำหรับการใช้จ่ายเพื่อเป้าหมายต่าง ๆ จะยิ่งมีน้อยเพียงนั้น ในระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๕ รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะก่อหนี้ระยะยาว (พันธบัตร) มากกว่าการก่อหนี้ระยะสั้น (ตั๋วเงินคลัง) ผลก็คือ ภาระรายจ่ายในการชำระหนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ เป็นต้นมา (ดูตารางที่ ๒๑) ซึ่งเป็นเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่รัฐบาลต้องขออนุญาตจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะ (maximum borrowing margin) ในปี ๒๕๑๕

กระจาย
ระวังสมัคร
วารสังคม-
นา ๑๘๓

^{๑๕/} R.A. Musgrave and P.B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice (New York : McGraw - Hill, 1976), PP. 511 - 2.

ตารางที่ ๒๑
งบประมาณรายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้
 เทียบเป็นร้อยละของงบประมาณรายจ่ายรวมและของ GDP ตามราคาปัจจุบัน
 ๒๕๐๔ - ๒๕๑๕
 (ล้านบาท)

| ปี | ตามราคาปัจจุบัน | งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล (G) | รายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ (G _D) | $\frac{G_D}{G}$ (%) | $\frac{G_D}{GDP}$ (%) |
|------|-----------------|------------------------------|---|---------------------|-----------------------|
| ๒๕๐๔ | ๕๘,๕๗๐ | ๖,๖๖๐ | | | |
| ๒๕๐๕ | ๖๓,๗๕๓ | ๘,๑๖๕ | ๑,๒๑๕ | ๑๓.๓ | ๑.๕๑ |
| ๒๕๐๖ | ๖๘,๐๗๕ | ๑๐,๗๕๐ | ๑,๒๓๗ | ๑๑.๕ | ๑.๕๒ |
| ๒๕๐๗ | ๗๔,๖๖๗ | ๑๑,๔๓๐ | ๑,๐๓๕ | ๘.๑ | ๑.๓๕ |
| ๒๕๐๘ | ๘๔,๓๐๓ | ๑๒,๘๕๐ | ๖๘๘ | ๓.๓ | ๐.๘๒ |
| ๒๕๐๙ | ๑๐๑,๓๗๕ | ๑๕,๑๕๐ | ๗๗๕ | ๕.๒ | ๐.๗๗ |
| ๒๕๑๐ | ๑๐๘,๒๒๕ | ๑๘,๒๒๕ | ๑,๓๒๕ | ๖.๕ | ๑.๒๒ |
| ๒๕๑๑ | ๑๑๗,๓๐๗ | ๒๑,๒๖๒ | ๑,๕๐๐ | ๕.๖ | ๑.๐๒ |
| ๒๕๑๒ | ๑๒๘,๕๖๖ | ๒๓,๘๖๐ | ๑,๕๕๖ | ๘.๒ | ๑.๕๒ |
| ๒๕๑๓ | ๑๓๖,๐๖๐ | ๒๗,๓๐๐ | ๒,๓๕๐ | ๘.๖ | ๑.๗๒ |
| ๒๕๑๔ | ๑๔๕,๖๐๗ | ๒๘,๖๕๕ | ๒,๕๕๕ | ๘.๐ | ๑.๗๕ |
| ๒๕๑๕ | ๑๖๕,๖๒๖ | ๒๙,๐๐๐ | ๓,๕๑๘ | ๑๑.๘ | ๒.๐๘ |
| ๒๕๑๖ | ๒๑๖,๕๕๓ | ๓๒,๐๓๐ | ๓,๘๐๐ | ๑๑.๕ | ๑.๗๖ |
| ๒๕๑๗ | ๒๖๕,๕๗๓ | ๓๕,๐๒๕ | ๕,๑๕๒ | ๑๓.๓ | ๑.๕๓ |
| ๒๕๑๘ | ๒๙๐,๗๕๗ | ๔๕,๐๐๐ | ๖,๓๕๖ | ๑๒.๖ | ๒.๑๕ |
| ๒๕๑๙ | ๓๒๕,๐๑๒* | ๖๒,๖๕๐ | ๗,๖๓๕ | ๑๒.๒ | ๒.๓๕ |

ที่มา
หมายเหตุ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ
 สัทธิรายได้ประชาชาติในปี ๒๕๑๙ เป็นตัวเลขประมาณการ

ซึ่งจ

คั้งน
สาขา

และห

เมื่อแ

คั้งน
รายได้
กันยา
ในปี

คั้งน
ออกเป
ในการ

แต่เดิมตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้กำหนด
ขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะไว้ว่า (มาตรา ๘ ทวิ วรรค ๑)

"เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายเพิ่มเติมออกใช้แล้ว ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลัง
มีอำนาจกู้เงินมาจ่ายได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม
การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงิน
งบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม"

ดังนั้น เมื่องบประมาณขาดดุล และรัฐบาลหาเงินชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยการก่อหนี้
สาธารณะเพียงอย่างเดียว สมการที่ (๑) จะกลายเป็น

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

และหนี้สาธารณะที่ก่อขึ้น จะต้องไม่เกิน ๒๐% ของงบประมาณรายจ่าย

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

เมื่อแทนค่า ๒๐ สมการที่ (๓) ในสมการที่ (๒) เราจะได้

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

ดังนั้น ก่อนมีงบประมาณ ๒๕๑๖ งบประมาณรายจ่ายจะมีมากกว่า ๑.๒๕ เท่าของประมาณการ
รายได้ของรัฐบาลมิได้ อย่างไรก็ตาม โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๐๓ (ลงวันที่ ๒
กันยายน ๒๕๑๕) ได้มีการผ่อนคลายขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะ โดยกำหนดว่า การกู้เงิน
ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

- (๑) ร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณ
รายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณที่ล่วงมาแล้ว แล้วแต่กรณี กับอีก
- (๒) ร้อยละ ๘๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้

ดังนั้น ถ้าเรากำหนดให้ G_d แทนงบประมาณรายจ่ายในการชำระคืนเงินกู้ (ไม่รวม
ดอกเบี้ยและค่าบริหารหนี้สาธารณะ) และ G_n แทนงบประมาณรายจ่ายอื่น ๆ ที่มีใช้รายจ่าย
ในการชำระคืนเงินกู้

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

๒๑
๒๒
๒๓
๒๔
๒๕
๒๖
๒๗
๒๘
๒๙
๓๐
๓๑
๓๒
๓๓
๓๔
๓๕
๓๖
๓๗
๓๘
๓๙
๔๐
๔๑
๔๒
๔๓
๔๔
๔๕
๔๖
๔๗
๔๘
๔๙
๕๐

ถึงงบประมาณ

เมื่อแทนค่า สมการที่ (๕) ในสมการที่ (๖)

$$G_n \leq 1.25 (T + R) \dots\dots\dots(6)$$

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายที่มีใช้รายจ่ายในการชำระคืนเงินกู้ จะมีมากกว่า ๑.๒๕ เท่าของประมาณการรายได้ของรัฐบาลในบึงงบประมาณหนึ่ง ๆ มีได้ ส่วนงบประมาณรายจ่ายในการชำระคืนเงินกู้จะเป็นเท่าใดนั้น อยู่นอกเหนือการควบคุมตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ข้อพึงสังเกตที่สำคัญก็คือ (๘) เงินอุดหนุนพิเศษ
๑) ~~(๘)~~ แนวทางการกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะจะเป็นอุปสรรคในการหาเงินของรัฐบาล เพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ แต่มาตรการดังกล่าวนี้ ก็มีประโยชน์ในการป้องกันมิให้งบประมาณมีส่วนขาดดุลมากเกินไปจนเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจประการหนึ่ง และในประการที่สอง วิธีการหาเงินด้วยการก่อหนี้สาธารณะเป็นวิธีการที่มีผลเสียมากกว่าการหาเงินด้วยการเก็บภาษีอากร หากพิจารณาจากเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก

(๙) ~~(๙)~~ แนวทางการก่อหนี้สาธารณะจะมีขีดจำกัดตามกฎหมาย แต่ขีดจำกัดดังกล่าวนี้ ก็ยังมีประสิทธิภาพแก่ประการใด เพราะการกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะที่เป็นอยู่นี้ กำหนดโดยอาศัยงบประมาณรายจ่ายเป็นฐาน ซึ่งในที่สุดแล้ว ส่วนขาดดุลของงบประมาณจะมีมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับประมาณการรายได้เป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากสมการที่ (๖) ว่า หากประมาณการรายได้ยิ่งสูงมากเพียงใด ส่วนขาดดุลของงบประมาณก็จะมีโอกาสเพิ่มขึ้นได้มากเพียงนั้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดที่เป็นอยู่นี้ มิใช่มาตรการที่ดีในการป้องกันปัญหาเงินเฟ้อ และนอกจากนี้หากระบบเศรษฐกิจประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (depression) ข้อกำหนดดังกล่าวนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ^{๒๐/}

เรื่อง

๒๐/ จากสมการที่ (๖) จะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี หากไม่รวมรายจ่ายในการชำระคืนเงินกู้ จะขาดดุลได้ไม่เกิน ๒๕% ของประมาณการรายได้ ส่วนรายจ่ายในการชำระคืนเงินกู้จะมีมากขึ้นเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับภาระหนี้สาธารณะของรัฐบาลในอดีต หากเกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินที่มีส่วนขาดดุลมากแล้ว การกำหนดขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะจะเป็นอุปสรรคที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำได้อย่างเต็มที่

"การเปลี่ยนแปลงกฎหมายการคลังระหว่างปี 2519-2520"

โดย

อาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เอกสารประกอบการสัมมนาของ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เรื่อง การวิเคราะห์สถานการณ์และนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน

ณ หอประชุมเล็ก

วันที่ 13-14 กุมภาพันธ์ 2521

มากกว่า ๑.๒๕
รายชื่อใน
ข้อพิงตั้งเขต

คดีในการ
แต่มาตรา
เป็นอันกราย
เวยกการกอหนึ
แนจาก

กักคังกลาวนี้
ปีนี้อยู่
ะมาจะจะมี
(๖) ว่า
สเพิ่มอื่นได้
งกันมีฐหา
ssion)
๑/

จ่ายในการ
เขจ่ายในการ
ดในอค์ค
แล้ว การ
งบประมาณ

การเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาการทางอากาศระหว่างปี ๒๕๑๔ - ๒๕๒๐

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์

ในระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๑๔ ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๒๐ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย
การคลัง ซึ่งประกาศใช้รวม ๙ ฉบับ คือ

- (๑) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔^{๑/}
- (๒) ระเบียบการกวดหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๐ (ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๐)
- (๓) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔
- (๔) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔ / ๒๕๒๐ (ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐)^{๓/๖}
- (๕) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๘ / ๒๕๒๐ (ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐)^{๔/}
- (๖) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐ / ๒๕๒๐ (ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐)^{๕/}
- (๗) พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐

กฎหมายทั้งเจ็ดฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่เป็นมาตรการทางภาษีของนโยบายดังต่อไปนี้ คือ

- (๑) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร
- (๒) การปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากร
- (๓) การส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุน
- (๔) การกวดหนี้สาธารณะ
- (๕) การส่งเสริมการลงทุน

๑. การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร

มาตรการที่มีส่วนเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร มีอยู่อย่างน้อย ๒ มาตรการ
คือ การใช้อำนาจตรวจสอบการชำระภาษีอากร และการผ่อนผันและยกโทษแก่ผู้ปฏิบัติตามถูกต้องตาม
ประมวลรัษฎากร

๑.๑ อำนาจในการตรวจสอบการชำระภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร

แต่เดิมนั้น อำนาจในการตรวจสอบการชำระภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร ตกอยู่แก่ทั้ง
กรมการตรวจและกรมสรรพากร ทำให้เกิดมีการทำงานก้าวท้าวและซ้ำซ้อนกัน และในบางกรณีก็ให้มีการใช้
อำนาจในทางมิชอบ จนเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔/๒๕๒๐
ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ จึงได้กำหนดบทบัญญัติไว้ว่า

- (๑) นับตั้งแต่วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ เป็นต้นไป ห้ามมิให้เจ้าพนักงานตรวจคำนวณ

| | | | |
|----|-----------------|--|-------------------|
| ๑/ | ราชกิจจานุเบกษา | เล่มที่ ๘๓ ตอนที่ ๑๔๔ (วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๔) | ฉบับพิเศษ หน้า ๘๒ |
| ๒/ | ราชกิจจานุเบกษา | เล่มที่ ๘๓ ตอนที่ ๑๔๔ (วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๔) | ฉบับพิเศษ หน้า ๓๓ |
| ๓/ | ราชกิจจานุเบกษา | เล่มที่ ๘๔ ตอนที่ ๑๐๖ (วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐) | |
| ๔/ | แจ้งอ้าง | | |
| ๕/ | แจ้งอ้าง | | |

การเกี่ยวกับภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร เว้นแต่การดำเนินการคัดลอกคำขอของเจ้าพนักงานตาม
ประมวลรัษฎากร นอกจากนั้น ระยะเวลาที่แก้ไขแก้ไข ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร ให้เจ้าพนักงานทำเรื่อง
ทำการยื่นบัญชีหลักฐานและเอกสารไว้แล้วครบถ้วนที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ให้เจ้าพนักงานทำเรื่องทำการ
ตรวจสอบในส่วนโดยละเอียดเสร็จ และส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานตามประมวลรัษฎากรภายในหกเดือน นับตั้งแต่วันที่
วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ เป็นต้นไป

(๒) ในกรณีที่เจ้าพนักงานตามประมวลรัษฎากร ได้ออกหมายเรียกหรือหนังสือเชิญ
หน้าที่ชำระหรือนำส่งภาษีอากร มาทำการตรวจสอบในส่วนก่อนวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ให้เจ้าพนักงาน
ตามประมวลรัษฎากร ดำเนินการประเมินหรือออกคำสั่งให้ชำระหรือนำส่งภาษีอากรให้แล้วเสร็จภายใน
สองปี และให้อธิบดีกรมสรรพากร รายงานจำนวนบัญชีเรียกตรวจสอบในส่วนและผลการตรวจสอบต่อรัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงการคลังอย่างน้อยทุกหกเดือน เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสองปีดังกล่าว ถ้าเจ้าพนักงานตาม
ประมวลรัษฎากรยังประเมินหรือออกคำสั่งให้ชำระภาษีอากรไม่แล้วเสร็จสำหรับรายใด ให้ระงับการตรวจ
สอบในส่วนและการประเมินหรือการออกคำสั่งให้ชำระ หรือนำส่งภาษีอากรสำหรับรายนั้น เว้นแต่ในกรณีที่
มีเหตุจำเป็นไม่อาจประเมินหรือสั่งภายในกำหนดเวลาดังกล่าวได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะ
ขยายกำหนดเวลาออกไปตามควรแก่กรณีได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันสิ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

๑.๒ การขออนุญาตและยกโทษให้แก่ผู้มีผิดไม่ถูกต้องตามประมวลรัษฎากร ๒/

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๘/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ โยก่อนต้นใหญ่ปฏิบัติไม่
ถูกต้องตามประมวลรัษฎากร ให้ชำระภาษีอากรให้เป็นการถูกต้อง โดยได้รับลดหย่อนหรือยกเว้น เบี้ยปรับ
และเงินเพิ่ม ตลอดจนหนี้ความรับผิดทางอาญา ผู้ที่ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวนี้
ได้แก่

๑. ผู้มีหน้าที่เสียหรือนำส่งภาษีอากร ที่มีโดยนิตยแสดงการชำระหรือนำส่งภาษี หรือ
แบบแสดงรายการชำระหรือนำส่งภาษีแล้ว แต่ยังไม่ถูกต้องครบถ้วน

๑.๑ กรณีเป็นผู้ที่ยังไม่เคยได้รับแจ้งการประเมินหรือคำสั่งให้เสียหรือนำส่งภาษี
อากร ไม่ว่าจะถูกเรียกตรวจสอบในส่วนก่อนหรือในวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๑ หรือไม่เคยถูกเรียกตรวจ
สอบในส่วนมาก่อนก็ตาม ถ้าโดยนิตยแสดงรายการและชำระหรือนำส่งภาษีเพิ่มเติมตามจำนวนที่ถูกต้องภายใน
วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๑ ให้ได้รับประโยชน์ โดยไม่ต้องเสียเบี้ยปรับหรือเงินเพิ่มใด ๆ สำหรับภาษีอากร
ที่ชำระนั้น

๑.๒ กรณีเป็นผู้ถูกเรียกตรวจสอบในส่วนและได้รับแจ้งการประเมินหรือคำสั่งให้
ชำระหรือนำส่งภาษีในระหว่างระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๑ ถ้า
ได้ชำระภาษีอากรให้ครบถ้วนภายใน ๙๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมินหรือคำสั่ง แต่ไม่เกิน วันที่ ๓๑
มกราคม ๒๕๒๑ แล้ว ได้รับประโยชน์โดยให้ลดเงินเบี้ยปรับและหรือเงินเพิ่มตามการประเมินหรือคำสั่งนั้น
ลง คงต้องเสียเพียงร้อยละ ๕ ของเงินภาษีอากรเท่านั้น

๒/ คำว่า "การยื่นบัญชีหลักฐานและเอกสารไว้แล้วครบถ้วน" ในที่นี้ หมายถึง วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

อากร หรือช
ชำระหรือนำ
สิทธิประโยชน์
กำหนดเวลา
เฉพาะส่วนที่
จะทั้งหมดหรือ
สำหรับภาษีอา
เงินเพิ่ม
ที่ค้างอยู่ในคร
เก็บไปแล้วให้
รัษฎากร หาก
มกราคม ๒๕๒
ชำระหรือนำ
รายการขอยก
กรณีไว้ภายใน
เป็นเหตุให้ขอ
เพิ่มเติมภายใน
ตามมาตรา ๘
กว่าหนึ่งล้าน
ภายในเดือนก
ประมวลรัษฎ
ที่กล่าวไว้ในข
ข้อเสีย การใ
(tax eva
การเสียภาษี
ฉบับที่ ๘/๒๕๒

มีความทำงานตาม
งานสำนักงานตำรวจใ
สำนักงานตำรวจทำการ
ไม่ตกเดือน นับตั้งแต
วันที่ ๒๕๒๐ ให้เจ้าพนักงาน
ไม่แล้วเสร็จภายในเว
การตรวจสอบต่อรัฐมนตรี
ว่า ถ้าเจ้าพนักงานตาม
ได้ ให้ระงับการตรวจ
อายนั้น เว้นแต่ในกรณี
กระทรวงการคลังจะสั่ง
กวดค้างกล่าว

๒/
โดยผอนฉบับใหม่ปฏิบัติไม่
หรือยกเว้น เบี้ยปรับ
สละละปฏิวัติก็กล่าวนี้

หรือส่งภาษี หรือ
ให้เสียหรือ นำส่งภาษี
โดยเสียดกเรียกตรวจ
จำนวนหรือของภายใน
ๆ สำหรับภาษีอากร

ประเมินหรือคำสั่งให้
๑ มกราคม ๒๕๒๑ ถ้า
ถึง แต่ไม่เกิน วันที่ ๓๑
ประเมินหรือคำสั่งนั้น

๒๕๒๐

๒. ผู้ค้างชำระภาษีอากร ไม่ว่าจะเนื่องจากยื่นแบบแสดงรายการแล้ว แต่มิได้นำส่งภาษี
อากร หรือชำระหรือนำส่งไว้แล้ว แต่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือเนื่องจากได้รับแจ้งการประเมินหรือคำสั่งให้
ชำระหรือนำส่งภาษีอากรแล้ว แต่ยังมีค้างชำระภาษีอากรไว้ให้ครบถ้วน ก่อนวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ได้รับ
สิทธิประโยชน์ดังนี้

๒.๑ ผู้ค้างชำระภาษีอากรไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ หรือมีการอุทธรณ์แล้ว

๒.๑๑ กรณีการโต้กลับประกันการชำระภาษีอากรภายในไว้ โดยมีสัญญาหรือ

กำหนดเวลาการชำระภาษีอากร ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนภายหลัง เดือนมกราคม ๒๕๒๑ ถ้าได้นำภาษีอากร
เฉพาะส่วนที่ค้างชำระภายหลัง เดือนมกราคม ๒๕๒๑ นั้น มาชำระก่อนหรือในวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๑ ไม่ว่าจะ
ทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้ค้างชำระภาษีได้รับประโยชน์โดยลดเงินเบี้ยปรับและหรือเงินเพิ่มที่ถูกเรียกเก็บ
สำหรับภาษีอากรส่วนที่นำมาชำระนั้นให้ร้อยละ ๕๐ คงเหลือต้องเสียเพียงร้อยละ ๕๐ ของเบี้ยปรับและหรือ
เงินเพิ่ม

๒.๑๒ กรณีไม่มีหลักประกันการชำระภาษี เมื่อได้ชำระหรือนำส่งภาษีอากร

ที่ค้างอยู่ให้ครบถ้วนภายในเดือนมกราคม ๒๕๒๑ ได้รับประโยชน์โดยลดเงินเบี้ยปรับและหรือเงินเพิ่มที่เรียก
เก็บไปแล้วให้ร้อยละ ๖๐ คงเหลือต้องเสียเพียงร้อยละ ๔๐ ของเบี้ยปรับและหรือเงินเพิ่ม

๒.๒ ผู้ค้างชำระภาษีอากรใช้สิทธิและอยู่ในระหว่างการอุทธรณ์ ตามประมวล

รัษฎากร หากผู้ค้างชำระภาษีขอถอนอุทธรณ์และชำระภาษีอากรตามการประเมินหรือคำสั่งภายในเดือน
มกราคม ๒๕๒๑ ได้รับประโยชน์โดยลดเงินเบี้ยปรับและหรือเงินเพิ่มที่เรียกเก็บสำหรับภาษีอากรส่วนที่นำไป
ชำระหรือนำส่งนั้นให้ร้อยละ ๕๐ คงเหลือต้องเสียเพียงร้อยละ ๕๐ ของ เบี้ยปรับและเงินเพิ่ม

๓. ผู้มีเงินได้จากการขายทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิได้มุ่งในการค้าหรือหากำไรที่ไม่ได้แสดง

รายการขอยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไว้ในข้อ ๑๐ แห่งแบบ ภ.ง.ด. ๕ หรือ ภ.ง.ด. ๕ ก แล้วแต่
กรณีไว้ภายในกำหนดเวลาการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ ตามระเบียบที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด อัน
เป็นเหตุให้ต้องนำเงินได้นั้นมารวมคำนวณเสียภาษีเงินได้ ถ้าผู้นั้นได้ยื่นแบบแสดงรายการตามระเบียบดังกล่าว
เพิ่มเติมภายในเดือนมกราคม ๒๕๒๑ ให้ถือว่าเงินได้นั้นได้รับยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้
ตามมาตรา ๔๒ (๕) แห่งประมวลรัษฎากร แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงภาษีอากรที่ชำระไปแล้ว

๔. ในกรณีภาษีอากรที่ขอชำระหรือนำส่งตาม ข้อ ๑ และหรือ ข้อ ๒ มีจำนวนรวมกันเกิน

กว่าหนึ่งล้านบาท เฉพาะส่วนที่เกินกว่าหนึ่งล้านบาท ผู้ขอชำระหรือนำส่งภาษีอากรอาจขอผ่อนชำระให้เสร็จสิ้น
ภายในเดือนกันยายน ๒๕๒๑ ก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องมีหลักประกันตามที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด

มาตราการตามที่กล่าวใน ข้อ ๑.๑ เรื่องการใช้อำนาจตรวจสอบการชำระภาษีอากรตาม

ประมวลรัษฎากร นับเป็นมาตรการที่ดี เพราะช่วยขจัดการทำงานซ้ำซ้อนและก้าวร้าวกัน แต่มาตรการตามที่
กล่าวไว้ในข้อ ๑.๒ เรื่องการผ่อนผันและยกโทษให้แก่ผู้ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามประมวลรัษฎากรนั้น มีทั้งข้อดีและ
ข้อเสีย การใช้มาตรการดังกล่าวนี้ นับเป็นการยอมรับอย่างหนึ่งทางการว่า การหลบเลี่ยงการเสียภาษีอากร
(tax evasion) นั้นมีอยู่ และเจ้าพนักงานตามประมวลรัษฎากร ไม่สามารถดำเนินการลงโทษผู้หลบเลี่ยง
การเสียภาษีอากร เหล่านี้ตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากเจตนารมณ์ของประกาศคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ ๘/๒๕๒๐ ซึ่งระบับไว้อย่างชัดเจนว่า "ในปัจจุบัน ได้มีผู้ไม่ชำระภาษีอากรให้ถูกต้องตามประมวล

รัฐบาลเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลรายได้และขาดแคลนเงินที่จะใช้ในการพัฒนาประเทศ คณะปฏิวัติ
 ตระหนักดีว่า การชำระภาษีอากรไม่ถูกต้องดังกล่าวอาจเกิดจากความเข้าใจผิดหรือหลงลืมได้ เพื่อเป็นการ
 รวมมือกันในการพัฒนาประเทศ คณะปฏิวัติจึงเห็นสมควรยอนต้นใหม่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามประมวลรัษฎากร ได้
 ชำระภาษีอากรตามจำนวนที่พึงชำระเสียให้เสร็จสิ้นไป โดยได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้น เบี้ยปรับและเงินเพิ่ม
 และพ้นจากความรับผิดทางอาญา... ข้อดีของมาตรการดังกล่าวนี้ มีอยู่อย่างน้อย ๒ ประการ กล่าวคือ
 ในประการแรก การให้สิ่งจูงใจจูงใจการลดหย่อนหรือยกเว้น เบี้ยปรับและเงินเพิ่ม และได้ปฏิบัติไม่ถูกต้อง
 ตามประมวลรัษฎากรพ้นจากความรับผิดทางอาญา จะช่วยให้รัฐบาลเก็บภาษีอากรได้มากขึ้น และในประการ
 ที่สอง หากสิ่งจูงใจที่ปรากฏในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๘/๒๕๒๐ มีมากพอที่จะชักจูงใหญ่ที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตาม
 ประมวลรัษฎากร เสียภาษีอากรให้ครบถ้วนอย่างถูกต้อง เจ้าพนักงานตามประมวลรัษฎากร จะสามารถตรวจ
 สอบและประเมินการ เสียภาษีอากร ในอนาคตของบุคคลเหล่านี้ได้ ซึ่งจะช่วยให้การจัดเก็บภาษีอากรในปีต่อ ๆ
 ไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้จะมีเจตนาผ่อนผันการลงโทษผู้ปฏิบัติ
 ไม่ถูกต้องตามประมวลรัษฎากร อันเกิดจาก "ความเข้าใจผิดหรือหลงลืม" แต่ผู้ที่จิตใจเล็งเลียงการ เสียภาษี
 อากรก็พลอยได้รับประโยชน์ด้วย ดังนั้น มาตรการในเรื่องนี้จึงเป็นคาบสองคม เพราะถ้าหากผู้เสียภาษีอากร
 คาดว่า จะมีการผ่อนผันการลงโทษอีกในอนาคต การหลบลี้การ เสียภาษีอากรในปัจจุบันจะยิ่งมีมากขึ้น นอก
 จากนี้ ผู้ที่ยังคงหลบลี้การ เสียภาษีอากรทั้ง ๆ ที่ได้มีการผ่อนผันการลงโทษให้แล้ว ก็มิต้องรับโทษมากไป
 กว่ากรณีปกติ เพราะบทลงโทษตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๘/๒๕๒๐ นั้น หากมีประสิทธิผลแต่ประการใดไม่
 เนื่องจากระบุไว้แต่เพียงว่า " . . . เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แล้ว หากเจ้าพนักงาน
 พบว่า บุคคลใดไม่เสียหรือนำส่งภาษีอากร หรือเสียหรือนำส่งภาษีอากรไม่ครบถ้วนตามประมวลรัษฎากร
 เจ้าพนักงานจะไต่ดำเนินการโดยเด็ดขาดกับบุคคลนั้นต่อไป . . . "

๒. การปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากร

การปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรในระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๑๙ ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๒๐
 ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ
 ได้แก่

- (ก) วิธีการชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ของสามีภริยาที่มีเงินได้ทั้งประ เมิ่น
- (ข) การเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากเงินได้ประเภทค่าแห่งลิขสิทธิ์
- (ค) การเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

๓.๑ วิธีการชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของสามีภริยาที่มีเงินได้ทั้งประ เมิ่น

เดิมกฎหมายกำหนดให้เงินได้ของภริยาเป็นเงินได้ของสามี และให้สามีนำมารวมยื่นแบบ
 แสดงรายการ และเสียภาษีร่วมกันในทุกกรณี แต่ตามประมวลรัษฎากรแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไข
 เพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ระบุไว้ในมาตรา ๕๖ ตรี ว่า

" ถ้าสามีหรือภริยามี ความประสงค์จะยื่นรายการแยกกัน ก็ให้ทำได้โดยแจ้งให้
 เจ้าพนักงานประเมินทราบ ภายในเวลาที่กำหนดให้ยื่นรายการ แยกการแยก
 กันยื่น รายการนั้น ไม่ว่าให้ภามีต้องเสียเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด "

(ตัวเน้นโดยผู้เขียน)

กำหนด
 ประเมิน
 จะอนุโล
 รายการ
 ที่ต้องเส
 ๕๗ เบญ
 เงินได้
 จะเสีย
 เท่านั้น
 สามีอย่า
 ภาษีอากร
 (taxp
 สามีและ
 เงินได้
 จดทะเบียน
 แต่มบตั้ง
 unit) ;
 แปลงคัง
 ก็คือราย
 จากการ
 เงินได้
 เสียภาษี
 จึงอาจมี
 รัษฎากร
 "เงินได้
 ความไม่
 โดยไม่มี

โดยเหตุที่โครงสร้างอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า (Progressive taxation) การนำเงินได้ของภริยารวมกับเงินได้ของสามีในการประเมินภาษีเงินได้ที่ต้องเสีย ย่อมทำให้ภริยาต้องเสียมีจำนวนมากว่าการแยกกันเสียภาษี แมกกฎหมายจะอนุโลมให้สามีและภริยาแยกกันยื่นรายการเสียภาษีแต่ก็ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การแยกกันยื่นรายการนั้น จักต้องไม่ทำให้ภริยาต้องเสียเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จำนวนภาษีที่ต้องเสียนั้นคำนวณจากเงินได้รวมทั้งของสามีและภริยา

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ ไขแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร โดยเติมมาตรา ๕๘ เบญจ เข้าไปในประมวลรัษฎากรว่า

"ถ้าภริยามีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา ๕๐ (๑) ในปีภาษีที่ล่วงมาแล้ว ไม่ว่าจะมียังเงินได้พึงประเมินอื่นด้วยหรือไม่ ภริยาจะแยกยื่นรายการและเสียภาษีต่างหากจากสามี เฉพาะส่วนที่เป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา ๕๐ (๑) โดยมีให้ถือว่าเป็นเงินได้ของสามีตามมาตรา ๕๘ ตรี ก็ได้"

เงินได้พึงประเมินตามมาตรา ๕๐ (๑) ได้แก่ "เงินได้เนื่องจากการจ้างแรงงาน" ฉะนั้น ภริยาจะเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ต่างหากจากสามีได้ก็เฉพาะกรณีที่มิใช่ "เงินได้เนื่องจากการจ้างงาน" เท่านั้น ส่วนเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ ของภริยายังคงต้องนำไปรวมคำนวณภาษีกับเงินได้ของสามีอย่างเดิม

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานในการเก็บภาษีอากรของรัฐบาล เพราะในการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ก่อนปี ๒๕๒๐ หน่วยที่เสียภาษีอากร (taxpaying unit) คือ หน่วยครอบครัว (family unit) เพราะตามกฎหมายจะเปิดช่องให้สามีและภริยาแยกกันยื่นรายการได้ แต่จำนวนภาษีที่ต้องเสีย จักต้องไม่น้อยกว่าจำนวนที่คำนวณจากเงินได้รวมทั้งของสามีและภริยาเป็นฐาน บทบัญญัติดังกล่าวนี้ อาจมีส่วนให้ชายหญิงที่อยู่ด้วยกัน ไม่ยอมจดทะเบียนสมรส เพื่อให้ได้ประโยชน์จากการเสียภาษีน้อยลง (ผลดังกล่าวนี้ หากจะมี คงมีไม่มากนัก) แต่นับตั้งแต่ปี ๒๕๒๐ เป็นต้นมา หน่วยที่เสียภาษีอากร มีแนวโน้ม เป็นหน่วยปัจเจกบุคคล (individual unit) มากขึ้น เพราะอนุโลมให้สามีและภริยาแยกกันเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ย่อมมีข้อดีในการ เสริมสร้างความมั่นคงของระบบครอบครัวมากขึ้น แต่ผลเสียที่เกิดขึ้นก็คือรายได้จากการ เก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของรัฐบาลจะมันน้อยกว่าที่ควร และโดยที่ประโยชน์ที่ได้จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ตกแก่ครอบครัวชนชั้นกลางและครอบครัวผู้ที่มีฐานะดี ส่วนครอบครัวที่มีเงินได้น้อย (หลังจากหักค่าใช้จ่ายส่วนตัวและค่าลดหย่อนต่าง ๆ แล้ว) เท่ากับว่า ๑๐,๐๐๐ บาท (ซึ่งต้องเสียภาษีเงินได้ในอัตรา ๕%) จะมิได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวนี้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ จึงอาจมีผลเสียต่อเป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ

๒.๒ การเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากเงินได้ประเภทค่าแห่งลิขสิทธิ์

เงินได้ประเภทค่าแห่งลิขสิทธิ์ เป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา ๕๐ (๑) แห่งประมวลรัษฎากร ในการเสียเงินได้ประเภทนี้ แต่เดิมประมวลรัษฎากรมิบัญญัติให้หักค่าใช้จ่ายในขณะที่ยัง "เงินได้เนื่องจากการจ้างงาน" ตามมาตรา ๕๐ (๑) ให้หักค่าใช้จ่ายได้ ๒๐% แต่ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท ความไม่เป็นธรรมในการเก็บภาษีอากร จึงเกิดขึ้นแก่ผู้มีเงินได้ประเภทค่าแห่งลิขสิทธิ์เพียงประเภทเดียว โดยไม่มีเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น จุดมุ่งหมายของการอนุญาตให้หักค่าใช้จ่ายออกจากเงินได้พึงประเมิน

ประเมิน

ระเบียบวิธี
เลื่อนการ
รับภาษี
ปรับและเงินเพิ่ม
การ กล่าวคือ
ผู้มีสิทธิไม่ถูกต้อง
และ ในประการ
ผู้มีสิทธิไม่ถูกต้องตาม
จะสามารถตรวจ
เสียอากรในปีต่อ ๆ
ของโทษผู้ที่ปฏิบัติ
ด้วยการเสียภาษี
อากรเสียภาษีอากร
งมีมากขึ้น นอก
งรับโทษมากไป
แต่ประการใดไม่
ว หากเจ้าพนักงาน
บาลรับทราบ

ปี พ.ศ. ๒๕๒๐
เปลี่ยนแปลงที่สำคัญ

ประเมิน

สามีนำมารวมยื่นแบบ
พระราชบัญญัติแก้ไข

ก็โดยแจ้งให้
ร แต่การแยก
ก "

ในการคำนวณภาษีที่ต้องเสียนั้น ก็คือ การไถ่มาซึ่งเงินไถ่ซึ่งประเมินประเภทต่าง ๆ นั้น มีค่าใช้จ่ายที่ต้องเสีย ดังนั้น การเก็บภาษีจากเงินไถ่ซึ่งประเมิน โดยไม่มีการหักค่าใช้จ่ายนั้น อาจก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร สำหรับผู้มีเงินไถ่จากการเขียนหนังสือนั้น อาจไถ่มาซึ่งเงินไถ่ด้วยวิธีการต่าง ๆ อย่างน้อย ๓ วิธี คือ

ประมวลรัษฎ

(ก) การทำงานเป็นลูกจ้างหรือพนักงานของสำนักงานพิมพ์ ได้รับเงินไถ่ในรูปค่าจ้างหรือเงินเดือน โดยลิขสิทธิ์ในข้อเขียนตกเป็นของนายจ้าง ในกรณีนี้ เงินไถ่ที่ไถ่มานั้นถือเป็นเงินไถ่เนื่องจากการจ้างงาน ตามมาตรา ๔๐ (๑) แห่งประมวลรัษฎากร ให้หักค่าใช้จ่ายได้ ๒๐% แต่ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท

ในกรณีหักจ
จ่าย ถ้าให้สุ

(ข) การเขียนหนังสือ แล้วขายลิขสิทธิ์ให้แก่สำนักพิมพ์ เงินไถ่ที่ไถ่มานั้น ถือเป็นค่าแห่งลิขสิทธิ์ตามมาตรา ๔๐ (๓) แห่งประมวลรัษฎากร และในการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เงินได้ประเภทนี้จะหักค่าใช้จ่ายได้ ๆ มีได้

อันเป็นเหตุ
ประเภทค่า
หักค่าใช้จ่าย
เช่นในสอศค

(ค) การเขียนหนังสือ และลงทุนจัดพิมพ์ขอเขียนของตนเอง เงินไถ่ที่ไถ่มานั้น ถือเป็นเงินไถ่ซึ่งประเมินตามมาตรา ๔๐ (๔) คือ เงินไถ่จากการทำวรรณกรรม ซึ่งตามพระราชบัญญัติออกตามความในประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๑) ว่าด้วยการกำหนดค่าใช้จ่ายที่ยอมให้หักจากเงินไถ่ซึ่งประเมิน พ.ศ. ๒๕๐๒ ให้หักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาได้ ๔๐% ๑/

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ ยอมให้เงินได้ประเภทค่าแห่งลิขสิทธิ์หักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา ในอัตราร้อยละ ๒๐ ของเงินได้ซึ่งประเมิน แต่ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ช่วยให้ระบบภาษีอากรมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับผู้มีเงินได้ประเภทค่าแห่งลิขสิทธิ์เพียงประเภทเดียว และโดยข้อเท็จจริงแล้ว การไถ่มาซึ่ง " วัสดุพิมพ์ " สำหรับการเขียนหนังสือ นั้น ก็มีรายจ่ายที่ต้องเสีย ในเมื่อการไถ่มาซึ่งเงินได้ประเภทค่าแห่งลิขสิทธิ์ มีรายจ่ายที่ต้องเสีย การอนุญาตให้หักค่าใช้จ่ายออกจากเงินได้ซึ่งประเมินประเภทนี้ ในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จึงนับว่าช่วยให้ระบบภาษีอากรมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประมวลรัษฎากรอนุญาตให้หักค่าใช้จ่ายของการไถ่มาซึ่งเงินได้บางประการ (ดูตารางที่ ๑) และเงินได้ส่วนที่เหลือจากการหักค่าใช้จ่าย ยังอนุญาตให้หักค่าลดหย่อน " เวียดนามการะภาษี " อีกด้วย (ดูตารางที่ ๒)

ทั้งนี้กล่าวแล้วว่า การที่ประมวลรัษฎากรอนุญาตให้หักค่าใช้จ่ายออกจากเงินได้ซึ่งประเมิน ในการคำนวณ จำนวนภาษีที่ต้องเสียนั้น ก็ด้วยคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การไถ่มาซึ่งเงินได้บางประเภทนั้น มีค่าใช้จ่ายที่ต้องเสีย นอกจากนี้ การหักค่าใช้จ่ายดังกล่าวนี้ ยังสอดคล้องกับหลักการที่ไว้ในการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่า ฐานของภาษีเงินได้นิติบุคคล คือ กำไรสุทธิ ซึ่งได้แก่ส่วนแตกต่างระหว่างรายได้กับรายจ่าย ส่วนวิสาหกิจเอกชนที่มีเงินได้บุคคล และนิติบุคคลซึ่งมีผู้ถือหุ้นหนึ่งคนได้ถือหุ้นเกินกว่า ๕๐% ของจำนวนหุ้นทั้งหมด จะต้องเสียภาษีเงินได้เสมือนหนึ่งบุคคลธรรมดา หลักการหักค่าใช้จ่ายจากเงินได้ซึ่งประเมินประเภทต่าง ๆ จึงเป็นหลักการที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม การหักค่าใช้จ่ายตาม

๑/ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๙๖ ตอนที่ ๑๑๖ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๐๒

มีค่าใช้จ่ายที่ต้อง
รวมเค็ดรอนแก
คควยวิธีการต่าง ๆ

เงินได้ในรูปค่าจ้าง
อันเป็นเงินได้ใน
% นี้ไม่เก็บ

มานั้น ถือเป็นค่า
ธรรมคา เงินได้

ได้แก่เงินนั้น ถือเป็น
ราชกฤษฏีกาออกตาม
ได้พึงประเมิน พ.ศ.

ก็ค่าใช้จ่ายเป็นการ
นแปลงดังกล่าวนั้น
ได้ประเภทค่านแห่ง
กับการเขียนหนังสือ
ที่ต้องเสีย การอนุญา
มคา จึงนับว่าช่วยให้

ปกติให้หักค่าใช้จ่ายของ
จ่าย ยังอนุญาตให้หัก

เงินได้ซึ่งประเมิน ใน
คบางประเภทนั้น มีค่า
นการหักเก็บภาษีเงิน
คแกลส่วนแตกต่าง
คหนึ่งคนก็ได้ถือหุ้น เก็บ
หรือการหักค่าใช้จ่าย
ก็ค่าใช้จ่ายตาม

ประมวลรัษฎากรในปัจจุบัน มีอยู่ ๒ วิธี คือ

(๑) การหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา โดยกำหนดระยะที่จะให้หักออกจากเงินได้พึง
ประเมิน เป็นการตายตัว หรือ

(๒) การหักค่าใช้จ่ายตามค่าใช้จ่ายจริง

ในกรณีตามกฎหมายให้เลือกได้ทั้งสองวิธีนั้น การหักค่าใช้จ่ายตามค่าใช้จ่ายจริง ต้องแสดงหลักฐานพิสูจน์ ค่าใช้
จ่าย ถ้าพิสูจน์เงินน้อยกว่าที่จะหักเป็นการเหมา ก็หักค่าใช้จ่ายได้เพียงเท่าที่พิสูจน์ได้เท่านั้น

ถ้าหากเรายอมรับว่า ในขณะที่วิสาหกิจเอกชนส่วนใหญ่ยังเป็นการประกอบการที่มีใช้คนบุคคล
อันเป็นเหตุให้ต้องหันมาเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากวิสาหกิจประเภทนี้ ผลการหักค่าใช้จ่ายจากเงินได้
ประเภทต่าง ๆ เป็นหลักการที่เหมาะสมในสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ มีฐานะพื้นฐานก็มีอยู่ว่า การ
หักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา ซึ่งกำหนดเป็นร้อยละของเงินได้พึงประเมินในอัตราตายตัวนั้น อัตราที่กำหนด
ขึ้นนี้เมื่อสอดคล้องกับสภาพแห่งความเป็นจริงเพียงใด

ตารางที่ ๑

อัตราค่าหักภาษีเงินได้ประเภทต่าง ๆ
เพื่อเสียภาษีเงินได้ในครอบครัว

| ประเภทของเงินได้พึงประเมิน | อัตราหักภาษีเงินได้ เพื่อบริการครอบครัว | | ปรด. |
|---|--|---|------------------|
| ๑. เงินได้พึงประเมินประเภทที่ (๑) และ (๒) ตามมาตรา ๕๐(๑) และ ๕๐(๒) เงินได้จากการทำงานและการให้บริการ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่านายหน้า บำนาญจำนวน | (ก) กรณีทั่วไป | ๒๐ % แต่ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท | ๑. คาลคหยอนตา: |
| | (ข) เงินซึ่งนายจ้างจ่ายให้ครั้งเดียว เพราะเหตุออกจากงาน | $๒,๐๐๐ \text{ B.} + 0.5 (Y - 2000 \text{ B.})$ | ๒. คาลคหยอนเบี่ย |
| ๒. เงินได้พึงประเมินประเภทที่ (๓) และ (๔) ตามมาตรา ๕๐(๓) และ ๕๐(๔) เงินได้จากการลงทุน เช่น ดอกเบี้ย เงินปันผล รวมทั้งค่าแห่งลิขสิทธิ์ | หักค่าใช้จ่ายเฉพาะเงินได้ ประเภทค่าแห่งลิขสิทธิ์ | ๒๐ % แต่ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท | ๓. คาลคหยอนเงิน |
| ๓. เงินได้พึงประเมินประเภทที่ (๕) ตามมาตรา ๕๐(๕) เงินได้จาก ทรัพย์สิน | (ก) การให้เช่าทรัพย์สิน หักค่าใช้จ่ายตามที่จ่ายจริงได้ หรือจะเลือกหักเป็นการหนักก็ได้ | บ้านและสิ่งปลูกสร้าง ๓๐ % ที่ดินเพื่อการเกษตร ๒๐ % ที่ดินเพื่อการอื่น ๑๕ % ยานพาหนะ ๓๐ % ทรัพย์สินอื่น ๑๐ % | |
| | (ข) การมีค้ำสัญญาเช่าหรือทรัพย์สิน | ๒๐ % | |
| | (ค) การมีค้ำสัญญาซื้อขายเงินยอน | ๒๐ % | |
| ๔. เงินได้พึงประเมินประเภทที่ (๖) ตามมาตรา ๕๐(๖) เงินได้จาก วิชาชีพอิสระ | หักค่าใช้จ่ายตามที่จ่ายจริงได้ หรือจะเลือกหักเป็นการหนักก็ได้ | ๓๐ % | ๔. คาลคหยอนเงิน |
| ๕. เงินได้พึงประเมินประเภทที่ (๗) ตามมาตรา ๕๐(๗) เงินได้จากการ รับเหมา | หักค่าใช้จ่ายตามที่จ่ายจริงได้ หรือจะเลือกหักเป็นการหนักก็ได้ | ๔๐ % | |
| ๖. เงินได้พึงประเมินประเภทที่ (๘) ตามมาตรา ๕๐(๘) เงินได้จากการ ธุรกิจ อุตสาหกรรม ฯลฯ | (ก) กิจกรรมตามมาตรา ๘ แห่งพระราช กฤษฎีกา (ฉบับที่ ๑๑) พ.ร.ก. ๒๕๕๖ หักค่าใช้จ่ายตามที่จ่ายจริงได้หรือ จะเลือกหักเป็นการหนักก็ได้ | ๗๕ - ๕๐ % ตามประเภทของ กิจการ | |
| | (ข) กิจการอื่น ๆ | หักค่าใช้จ่ายตามที่จ่ายจริง | |

* หมายเหตุ Y = เงินได้พึงประเมิน H = จำนวนปีที่ทำงาน

ตารางที่ ๒
อัตราการลดหย่อนเงินบริจาคสำหรับผู้มีเงินได้
ก่อนเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

| เงิน | ประเภทของค่าลดหย่อน | อัตราค่าลดหย่อน |
|--|--|---|
| ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท ๐.๕ (๕ - ๒๐๐๐ %) | ๑. ค่าลดหย่อนตามสถานภาพของผู้มีเงินได้ | (ก) ผู้มีเงินได้ ๕,๐๐๐ บาท (ข) คู่สมรสหรือภรรยาของผู้มีเงินได้ ๕,๐๐๐ บาท (ค) บุตรหรือบุตรบุญธรรมอายุไม่เกิน ๒๕ ปีและยังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยหรือชั้นอุดมศึกษา ๒,๐๐๐ บาท ต่อคน |
| เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท | ๒. ค่าลดหย่อนเบี้ยประกันชีวิต | กรณีกรมประกันชีวิตมีกำหนดเวลาตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป เบี้ยประกันชีวิตที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท |
| | ๓. ค่าลดหย่อนเงินปันผลหรือส่วนแบ่งกำไร | (ก) จากบริษัทจดทะเบียนหรือกองทุนรวม ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ๑๐๐ % ๑๐,๐๐๑ - ๕๐๐,๐๐๐ บาท ๓๐ % ตั้งแต่ ๕๐๐,๐๐๑ บาท ขึ้นไป ๐ % (ข) จากบริษัทบุคคลอื่น ๆ ที่จดทะเบียนในประเทศไทย ไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท ๑๐๐ % ๕,๐๐๑ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท ๑๕ % ตั้งแต่ ๒๐๐,๐๐๑ บาท ขึ้นไป ๐ % |
| | ๔. ค่าลดหย่อนเงินบริจาค | (ก) เงินบริจาคแก่สถานพยาบาล สถานศึกษาและองค์การสาธารณกุศล จำนวนเงินที่บริจาค แต่ต้องไม่เกิน ๑๐ % ของเงินได้พึงประเมินหลังจากหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนอื่น ๆ และหักค่าลดหย่อนไม่ได้ (ข) ทรัพย์สินที่บริจาค |

๕๐ % ตามประเภทของ

ตามที่จ่ายจริง

ส่วนการหักค่าลดหย่อน ซึ่งตามมาตรา 47 แห่งประมวลรัษฎากร ระบุไว้ว่า "เพื่อบรรเทาภาระภาษี" นั้น โดยเหตุนี้แล้ว ค่าลดหย่อนตามประมวลรัษฎากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าลดหย่อนตามสภาพของผู้มีเงินได้ (ดูรายการที่ 1 ของตารางที่ 2) ก็คือ ระดับเงินได้อื่นต่อเพียงแก่การประทังชีวิตบุคคล (subsistence level of income) นั้นเอง เพราะโดยหลักการแล้ว ผู้ที่มีเงินได้ในระดับต่ำกว่าหรือเท่ากับระดับเงินได้อื่นต่อเพียงแก่การประทังชีวิตบุคคล ควรจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ หากการตีความข้างต้น ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของประมวลรัษฎากร ระดับเงินได้อื่นต่อเพียงแก่การประทังชีวิตบุคคล สำหรับครอบครัวที่มีสมาชิก 5 คน (สามี ภรรยา และบุตร 3 คน) ก็คือ 16,000 บาทต่อปี ปัญหาพื้นฐานก็มีอยู่ว่า ระดับเงินได้อื่นต่อเพียงแก่การประทังชีวิตบุคคลตามนัยแห่งประมวลรัษฎากร ถูกต้องตามสภาพแห่งความเป็นจริงเพียงใด ประเด็นนี้จึง เป็นเรื่อง ที่ควรมีการศึกษาหาข้อเท็จจริง เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้โครงสร้างของระบบภาษีอากรมีความเป็นธรรมมากขึ้นต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีข้อน่าสังเกตอีกว่า รัฐบาลได้ใช้ค่าลดหย่อนเป็นเครื่องมือส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภท เช่น การใช้ค่าลดหย่อนเงินบริจาคเป็นมาตรการในการส่งเสริมการบริจาคเงินเพื่อสาธารณกุศล การใช้ค่าลดหย่อนเบี้ยประกันชีวิตในการส่งเสริมการถือเงินออมในรูปแบบธรรมประกันชีวิตระยะยาว และการใช้ค่าลดหย่อนเงินปันผลเป็นมาตรการในการส่งเสริมการพัฒนาตลาดหุ้น (สำหรับประเด็นหลังนี้ ดูหัวข้อ 3) การใช้ค่าลดหย่อนเป็นเครื่องมือของนโยบายหลายต่อหลายนโยบายเช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดความขัดแย้งในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 2 ว่า สำหรับผู้มีเงินได้ประเภทเงินปันผลนั้น สามารถหักค่าลดหย่อนได้ถึงสองครั้งสองครา กล่าวคือ หลังจากหักค่าลดหย่อนตามสภาพของผู้มีเงินได้แล้ว ยังสามารถหักค่าลดหย่อนเงินปันผลอีกชั้นหนึ่งได้ ผลก็คือ บุคคลสองคนซึ่งมีสถานภาพเหมือนกัน แม้จะมีเงินได้ทั้งประเมินเท่ากัน แต่ต้องเสียภาษีเงินได้จำนวนต่างกันผู้มีเงินประเภทเงินปันผลมากกว่า จักเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสูงกว่า (ดูตัวอย่างในตารางที่ 3) อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่า เงินได้ประเภทเงินปันผลนั้น กฎหมายไม่ยินยอมให้หักค่าใช้จ่ายในขณะที่ยังมีเงินได้ประเภทอื่น ๆ นั้นหักค่าใช้จ่ายได้ นอกจากนี้เงินปันผลนั้นต้องเสียภาษีซ้ำสองครั้งสองครา (double taxation) กล่าวคือ เมื่อนิติบุคคลมีกำไรสุทธิ ก็ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลมาชั้นหนึ่งแล้ว และเมื่อผู้ถือหุ้นได้รับเงินปันผล ก็จะต้องเสียภาษีเงินได้อีกชั้นหนึ่ง

| |
|--------|
| นายแดง |
| ๑๕,๗๕๐ |
| - |
| ๑๕,๗๕๐ |
| ๓,๗๕๐ |
| ๕,๐๐๐ |
| - |
| ๐,๐๐๐ |
| ๗๐๐ |

ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอีกชั้นหนึ่งด้วย 8/ การที่ระบบภาษีเงินได้เป็นเช่นนี้ อาจเป็นเพราะว่า อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มีความก้าวหน้า (tax progressivity) มากกว่าภาษีเงินได้นิติบุคคล ดังนั้น ประมวลรัษฎากรจึงกำหนดให้จัดเก็บภาษีเงินได้บุคคล ธรรมดาจากเงินได้ประเภทเงินปันผล และโดยที่ตระหนักว่า การเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจาก เงินได้ประเภทเงินปันผลเป็นการเก็บภาษีซ้ำสองครั้งจากกำไรสุทธิของนิติบุคคล จึงให้หักค่า ลดหย่อนจากเงินได้ประเภทนี้ก่อนเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาด้วย

2.3 การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร 9/

แต่เดิมดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามาตั้งแต่ ปี 2504 การเก็บภาษีจากเงินได้ประเภทนี้ จึงทำให้ฐานของภาษีเงินได้กว้างขึ้น ความเป็น ธรรมของระบบภาษีมีมากขึ้นทั้งในด้านความเป็นธรรมในแนวดิ่ง (vertical equity) และ ความเป็นธรรมในแนวนอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นไป ทั้งยังอาจช่วยให้ การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น แม้จะไม่มากก็ตาม ในด้านผลกระทบที่มี ต่อการออมเงิน (ผลกระทบ เศรษฐกิจในการถือเงินออม (pattern of savings) มาก กวาระกำกับการออม การจัดเก็บภาษีจากเงินได้ประเภทนี้จึงนับเป็นความก้าวหน้าอีกชั้นหนึ่ง ใน การปรับปรุงโครงสร้างของระบบภาษีอากร

3. การส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุน

ความพยายามที่จะพัฒนาตลาดทุนได้มีมาตั้งแต่สักระยะที่แล้ว โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้กว้างขวางศาสตราจารย์ ชีตนีย์ รอมย์นีย์ แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย มาเป็นผู้ เชี่ยวชาญวางแผนการพัฒนาตลาดทุนในประเทศไทยระหว่างปี 2512 - 2513 รายงานของ ศาสตราจารย์รอมย์นีย์ได้ศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะทางนโยบายในการพัฒนา ตลาดทุนไว้อย่างรอบคอบ 10/ ข้อเสนอแนะเหล่านี้อาจประมวลสรุปเป็นมาตรการทาง

8/ ในแง่นี้เท่ากับว่า ประมวลรัษฎากรยึดถือหลักการที่ว่า ฐานะของบุคคลธรรมดาแยกต่างหากจากนิติบุคคล (Separate Entity Approach) เงินได้ประเภทเงินปันผลนั้นเป็นเงินได้ ที่มีได้เกิดจากการจ้างงาน (unearned income) การเก็บภาษีเงินได้ประเภทนี้จึงเป็นผลคือ เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ แต่ถ้าหากเรายึดถือหลักเงินได้รวม (integration approach) กล่าวคือการเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นการเก็บภาษีล่วงหน้า จากบุคคลธรรมดา การเก็บภาษีจากเงินปันผลนับเป็นการเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม ข้อสังเกตในเรื่องนี้ดูจาก วิจัย ต้นกมลกุล กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร (โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ 2519) หน้า 48-50

9/ ราชวโณทก รัฐสรรค์ และพรพิชญ์ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (เอกสารโรเนียว ม.ค. 252)

10/ Sidney H. Robbins, A Capital Market in Thailand (December 1970)

นโ
ฐน
ภา
สอ
หาก
ผู้
นจะ
คอก
สง
หาก
ประ
จาก
หลัก
มีการ
มาตร
กล่าว
พระ
11/
การค
12/
คัก
ฉบับนี้
13/
ราย
หน้า 5

นโยบายได้อย่างน้อย ๔ มาตราการ คือ 11/

(1) การก่อตั้งสถานปรัวรคหลักทรัพย์ (stock exchange) สำหรับเป็น
ศูนย์กลางการซื้อขาย แลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ประเภทต่าง ๆ เพื่อให้หลักทรัพย์มีสภาพคล่องและ
ทำให้ผู้ซื้อขายหลักทรัพย์มีความสะดวกและขายได้ในเวลาที่ผู้ซื้อพร้อมตามต้องการ

(2) การควบคุมสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ เพื่อให้มีการดำเนินงานที่คี่และ
สอดคล้องกับนโยบายการเงินของประเทศ รวมทั้งการใช้ความคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน
หากสถาบันการเงินต่าง ๆ ไม่มีฐานะที่มั่นคงจนเป็นที่เชื่อถือของประชาชน สถาบันการเงินเหล่านี้
นี้จะไม่สามารถมีบทบาทในการระดมเงินออมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะ เป็นอุปสรรค
ต่อการพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุนอีกทอดหนึ่ง

(3) การจัดสรรสิ่งจูงใจทางภาษีอากร (tax incentives) เพื่อ
ส่งเสริมให้อุปสงค์และอุปทานของหลักทรัพย์เพิ่มขึ้น ตลาดทุนจะไม่สามารถพัฒนาได้อย่างเต็มที่
หากอุปทานของหลักทรัพย์มีไม่เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน และ/หรืออุปสงค์ของ
ประชาชนที่มีต่อหลักทรัพย์ประเภทต่าง ๆ มีน้อยเกินกว่าที่วิสาหกิจเอกชนจะสามารถระดมเงินทุน
จากแหล่งภายนอกบริษัทไปใช้ในการลงทุนได้อย่างพอเพียง

(4) การส่งเสริมให้มีการจัดตั้งบริษัทมหาชน เพื่อให้เกิดอุปทานของ
หลักทรัพย์เพิ่มขึ้น และการออกกฎหมายบริษัทมหาชน (public company) เพื่อให้บริษัทมหาชน
มีการดำเนินงานในแนวทางการที่โปร่งใส

ในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวไว้ ได้มีการประกาศใช้
มาตรการต่าง ๆ มาเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการตามข้อ (1) (2) และ (3) ^{12/}
กล่าวคือ ในเดือนธันวาคม 2517 ได้มีการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ตาม
พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2517 ^{13/} จึงเป็นอันว่ามาตรการ

11/ สุทธิย์ แก้วเจริญ "ความหมายและความสำคัญของตลาดทุนและบทบาทของทางการใน
การดำเนินการพัฒนาตลาดทุน" จุดสารตลาดเงินและตลาดทุน (กันยายน 2514)

12/ ในปี 2520 ได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนเข้าสู่สภานิติบัญญัติ แต่ได้รับการ
คัดค้านจากกลุ่มนายทุนในสาระสำคัญบางเรื่องจนเป็นที่เข้าใจกันว่า หากร่างพระราชบัญญัติ
ฉบับนี้มีผลบังคับใช้ คงจะมีผลในการส่งเสริมให้บริษัทมหาชนไม่มากนัก

13/ ธนาคารแห่งประเทศไทย "สาระสำคัญของพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย"
รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (พฤษภาคม 2517) หน้า 24 - 30 ตัวพระราชบัญญัติที่พิมพ์ใน
หน้า 57 - 69 ของวารสารฉบับเดียวกันนี้

นเช่นนี้
gressivity)
เงินได้บุคคล
คคลดธรรมดาจาก
จึงให้หักค่า
รรคามาตั้งแต่
น ความเป็น
equity) และ
ังอาจช่วยให้
านผลกระทบที่มี
ngs) มาก
ักชั้นหนึ่งใน
ธนาคารแห่ง
มาลงบัญชี
านของ
รพัฒนา
ากการทาง
คาแยกต่าง
ผลนั้นเป็นเงินได้
จึง เป็นผลคือ
ักเงินได้รวม
ับภาษีล่วงหน้า
หรือหักเลี้ยงใน
ร 2519) หน้า 48-50
เรโร เนียว น.ค.252
er 1970)

ตามข้อ (1) โค้ดดำเนินการดูลงไปแล้ว ส่วนผลการการตามข้อ (2) นั้น ได้มีการประกาศใช้
 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือ
 มาสู่กแห่งสาธารณชน เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2515 กำหนดประเภทของกิจการที่ต้องขออนุญาต
 ในการประกอบการ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลสถานต่าง ๆ ในตลาดเงินและตลาดทุน
 กระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58/2515 ในการควบคุมธุรกิจ
 เงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ กิจการออกกระเป๋ยงดังต่อไปนี้.-

1. ธุรกิจเงินทุน

- 1.1 ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดกิจการที่ต้องขออนุญาต
 ตามข้อ 5(7) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 19
 กันยายน 2515
- 1.2 ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต
 ให้ประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาต ตามข้อ 5(7) แห่งประกาศ
 ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 19 กันยายน 2515
- 1.3 ประกาศกระทรวงการคลัง ว่าด้วยธุรกิจเงินทุน (ฉบับที่ 2)
 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2518

2. ธุรกิจหลักทรัพย์

- 2.1 ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดกิจการที่ต้องขออนุญาต
 ตามข้อ 5(8) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 19
 กันยายน 2515
- 2.2 ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต
 ให้ประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5(8) แห่งประกาศ
 ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 19 กันยายน 2515
- 2.3 ประกาศกระทรวงการคลัง ว่าด้วยธุรกิจหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 2)
 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2518

สำหรับการจัดสรรสิ่งจูงใจทางภาษีก่อนการ เพื่อกระตุ้นให้อุปสงค์ในการซื้อ
 หลักทรัพย์และอุปทานของหลักทรัพย์เพิ่มขึ้นนั้น ปรากฏอยู่ในกฎหมาย 2 ฉบับ คือ

- (ก) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2517
- (ข) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 (ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2520)

ใน
fi
รัฐ
ที่
ส
แล

ก
25
มา

ค

14/
ภา
ช
ช

3.1 การวิจัยสิ่งวิจัยทางด้านการเงินและการระดมเงินทุนเพื่อการซื้อหลักทรัพย์มากขึ้น

ดังได้กล่าวแล้วว่า หากอุปสงค์ในการซื้อหลักทรัพย์ไม่มากพอ ความพยายามในการหาเงินทุนเป็นค่าเป็นธุรกิจและขยายการลงทุนจากแหล่งภายนอกหน่วยธุรกิจ (external finance) ภายใต้วาระเศรษฐกิจไทยอาจเป็นตลาดทุน ที่มีไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องใช้มาตรการบางประการในภาคกระตุนให้อุปสงค์ดังกล่าวมีมากขึ้น มาตรการที่สำคัญได้แก่ การออกเงินภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินกู้ยืมเงินก้อนเนื่องมาแต่ตลาดหลักทรัพย์ และการหักค่าลดหย่อนจากเงินได้ประเภทเงินปันผลและส่วนแบ่งของกำไร

(ก) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินกู้ยืมเนื่องมาแต่ตลาดหลักทรัพย์

โดยขอร้องพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2517 ได้เพิ่มเติมประเภทเงินได้ซึ่งประเภทที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตามมาตรา 42 แห่งประมวลรัษฎากร ดังนี้.-

มาตรา 42(21) ประโยชน์ที่ได้รับจากการจำหน่ายตั๋วเงินหรือตราสารแสดงสิทธิในหนี้ตามมาตรา 40(4) (ก) ซึ่งบริษัทเงินทุนเป็นผู้ออกและผู้รับใช้เป็นผู้ทรงคนแรก

มาตรา 42(22) เงินได้จากการขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

มาตรา 42(23) เงินได้จากการขายหน่วยลงทุนในกองทุนรวม

มาตรา 42(24) เงินได้ของกองทุนรวม

ต่อมาประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 10/2520 ได้แก้ไขมาตรา 42(22) เป็นว่า

มาตรา 42(22) เงินได้จากการขายหรือโอน โดยมีค่าตอบแทนซึ่งหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เฉพาะที่ได้ขายหรือโอนภายหลังหกเดือนนับแต่วันที่ได้หลักทรัพย์นั้น 14/

14/ เงินได้จากขายหรือโอนหลักทรัพย์ ก่อนวันที่ 30 เมษายน 2521 ยังคงได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และนับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2521 เป็นต้นไป เงินได้จากการขายหรือโอนหลักทรัพย์ที่ได้มาเกินกว่า 6 เดือนแล้วเท่านั้น ที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ส่วนที่ได้มาไม่เกิน 6 เดือน มิได้รับยกเว้น

มีการประกาศใช้
มปลอกภัยหรือ
รที่ของขออนุญาต
นและตลาดทุน
ารควบคุมธุรกิจ

ที่ของขออนุญาต
58 ลงวันที่ 19

ในการอนุญาต
แห่งประกาศ
2515
ฉบับที่ 2)

ที่ของขออนุญาต
ลงวันที่ 19

ในการอนุญาต
แห่งประกาศ
2515
ย์ (ฉบับที่ 2)

ประสงค์ในการขอ
ื่อ
21) พ.ศ. 2517
กายน 2520)

ข้อพึงสังเกตุเกี่ยวกับการโอนมาตรการเหล่านี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ คือ

(1) มาตรการเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่ต้องการส่งเสริมให้ตลาดหลักทรัพย์รอง (secondary security market) หรือตลาดซื้อขายหลักทรัพย์ (trading market) ขยายตัวทั้งสิ้น แต่ตลาดหลักทรัพย์จะสามารถมีบทบาทสำคัญในการระดมเงินออมเพื่อการลงทุน ในด้านธุรกิจต่าง ๆ ได้ จักต้องมีมาตรการที่จะส่งเสริมให้ตลาดหลักทรัพย์เบื้องต้น (primary security market) ขยายตัว

(2) การยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้ประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ในด้านหนึ่งจะเป็นส่งเสริมให้อุปทานของหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์รองเพิ่มขึ้น และในอีก ด้านหนึ่ง จะทำให้อุปสงค์ในการซื้อหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์รองเพิ่มขึ้นด้วย

(3) การที่การจกเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จากเงินได้จากการขายหรือ โอนหลักทรัพย์ เฉพาะที่ขายหรือโอนภายในหกเดือนนับแต่วันที่โคหลักทรัพย์นั้น ตามประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 มีผลเสมือนหนึ่งการจกเก็บภาษีจากมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สินหรือ ส่วนเกินของทุน (capital gains tax) มาตรการดังกล่าวนี้มีประโยชน์อย่างน้อย 2 ประการคือ ในประการแรก ช่วยลดการเก็งกำไรในการซื้อขายหลักทรัพย์ และใน ประการที่สอง ช่วยให้โครงสร้างของระบบภาษีอากรมีความเป็นธรรมมากขึ้น แม้จะไม่มาก นักก็ตาม

(ข) การหักกาคลดหย่อนจากเงินได้ประเภทเงินปันผลและส่วนแบ่งของกำไร

ดังกล่าวดำเนินการแล้ว เงินได้ประเภทเงินปันผลหรือส่วนแบ่งของกำไร จักต้องเสีย ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยกฎหมายได้กำหนดอัตราลดหย่อนที่อนุญาตให้หักได้ ก่อนที่จะคำนวณ ภาษีที่ต้องเสีย ในเรื่องนี้กฎหมายได้กำหนดเงินปันผลขั้นค่าที่ไ้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ไว้แตกต่างกัน ทั้งโครงสร้างอัตราลดหย่อนก็แตกต่างกันด้วย สำหรับนิติบุคคลต่างประเทศนั้น คงจะเห็นได้จากตารางที่ 4 และ 5 ว่า

(1) เงินปันผลหรือส่วนแบ่งกำไรที่โคจากนิติบุคคลที่มีไซบริษัทจดทะเบียน หากไม่เกิน 5,000 บาท ไ้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่เงินปันผลขั้นค่า ที่โคจากบริษัทจดทะเบียนโดยไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สูงกว่ากรณีของนิติบุคคลที่มี ไซบริษัทจดทะเบียนถึงสอง เท่า ทั้งโครงสร้างอัตราลดหย่อนในกรณีที่เป็นเงินปันผลจากบริษัท จดทะเบียนก็มีสิ่งสูงใจมากกว่าด้วย มาตรการดังกล่าวนี้ จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะกระตุ้นให้อุปสงค์ ในการถือหุ้นของบริษัทจดทะเบียน

(2) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 โคพัฒนามาตรการดังกล่าวนี้มาอีก ชั้นหนึ่งโดยการกำหนดระดับเงินปันผลขั้นสูงที่อนุญาตให้หักกาคลดหย่อน กล่าวคือไม่เกิน 200,000 บาท สำหรับเงินปันผลจากนิติบุคคลที่มีไซบริษัทจดทะเบียน และไม่เกิน 400,000 บาท สำหรับเงิน ปันผลจากบริษัทจดทะเบียน

| |
|----------------|
| พ.ร.บ. แก |
| เงินปันผลหรือส |
| (บาท) |
| 0 - ๕,๐๐ |
| มากกว่า ๕,๐๐ |

| |
|-------------------|
| พ.ร.บ. แกไซ |
| เงินปันผลหรือส่วน |
| (บาท) |
| 0 - ๑๐,๐๐๐ |
| มากกว่า - ๑๐,๐๐๐ |

ตารางที่ ๔

อัตราคาลดหย่อนสำหรับเงินปันผลหรือส่วนแบ่งกำไร
จากนิติบุคคลที่มีบริษัทจดทะเบียน

| พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ๒๕๑๗ | | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ | |
|---|--|---|-------------|
| เงินปันผลหรือส่วนแบ่งกำไร (บาท) | คาลดหย่อน | เงินปันผลหรือส่วนแบ่งกำไร (บาท) | คาลดหย่อน |
| ๐ - ๕,๐๐๐ | ๑๐๐ % | ๐ - ๕,๐๐๐ | ๑๐๐ % |
| มากกว่า ๕,๐๐๐ | ๒๐% (ถึงสิ้นปี ๒๕๑๘) ๑๕% (ตั้งแต่ ๒๕๑๙) | ๕,๐๐๑ - ๒๐๐,๐๐๐ ส่วนที่มากกว่า ๒๐๐,๐๐๐ | ๑๕ % ๐ % |

ตารางที่ ๕

อัตราคาลดหย่อนสำหรับเงินปันผลหรือส่วนแบ่งกำไร
จากบริษัทจดทะเบียน

| พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ๒๕๑๗ | | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ | |
|---|-----------|--|-------------|
| เงินปันผลหรือส่วนแบ่งกำไร (บาท) | คาลดหย่อน | เงินปันผลหรือส่วนแบ่งกำไร (บาท) | คาลดหย่อน |
| ๐ - ๑๐,๐๐๐ | ๑๐๐ % | ๐ - ๑๐,๐๐๐ | ๑๐๐ % |
| มากกว่า ๑๐,๐๐๐ | ๓๐ % | ๑๐,๐๐๑ - ๕๐๐,๐๐๐ ส่วนที่มากกว่า ๕๐๐,๐๐๐ | ๓๐ % ๐ % |

3 ประการ ก่อ
ภาคหลักทรัพย์รอง
ading market)
อมเพื่อการลงทุน
ผู้
บ่งคน

ดังกล่าวข้างต้น
ขึ้น และในอีก

ย
จากการขายหรือ

ความประกาศ
หลักทรัพย์สิ้นหรือ

นอย
และใน

แม้จะไม่มาก

ส่วนแบ่งของกำไร

งกำไร จักต้องเสีย

ได้ ก่อนที่จะคำนวณ

เงินได้บุคคลธรรมดา

กลางประเภทกัน

บริษัทจดทะเบียน

แต่เงินปันผลขั้นค่า

ของนิติบุคคลที่มี

เงินปันผลจากบริษัท
กระชั้นให้เมื่อประสงค์
ารดังกล่าวนี้มาอีก
ไม่เกิน 200,๐๐๐
บาท สำหรับเงิน

๓.๒ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายทางภาษีอากร เพื่อกระตุ้นให้อุปทานของหลักทรัพย์เพิ่มขึ้น

มาตรการในเรื่องนี้ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งอาจจะจำแนกเป็นมาตรการย่อยได้ ๒ มาตรการคือ การกำหนดอัตราลดหย่อนเงินได้ประเภทเงินปันผล และการกำหนดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

(ก) การกำหนดอัตราลดหย่อนเงินได้ประเภทเงินปันผล

ภาษีเงินได้นิติบุคคลเก็บจากกำไรสุทธิเป็นฐาน และกำไรสุทธิก็คือ ส่วนผลต่างระหว่างรายได้นับกับรายจ่าย เงินปันผลที่นิติบุคคลได้รับมาถือเป็นรายได้ประเภทหนึ่ง ซึ่งต้องนำมาคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล และในการคำนวณรายได้นั้น กฎหมายอนุญาตให้หักลดหย่อนจากเงินได้ประเภทเงินปันผล ตามมาตรา ๖๕ ทวิ(๑๐) แห่งประมวลรัษฎากร แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕/๑๑/๖๕

(๑) บริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และไม่ใช่วิษัทที่มีบุคคลคนเดียวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของหุ้นทั้งหมด (ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น จะต้องเสียภาษีเงินได้ อย่างบุคคลธรรมดา ตามมาตรา ๗๕ แห่งประมวลรัษฎากร) ถ้ามีเงินได้ประเภทเงินปันผล ให้ลดหย่อนเงินปันผลลงกึ่งหนึ่ง ในการคำนวณรายได้ เพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล (ดูตารางที่ ๖)

(๒) บริษัทจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ หากมีเงินได้ประเภทเงินปันผล ไม่ต้องนำมาคำนวณเป็นรายได้เลย เงินปันผลดังกล่าวนี้ รวมทั้งที่ได้จากบริษัทจดทะเบียนอื่น และจากกองทุนรวม (mutual fund) ด้วย บริษัทจดทะเบียนในข้อนี้จะคงไม่เข้าลักษณะเป็นบริษัทที่มีบุคคลเดียวถือหุ้นเกินกว่า ๕๐% ของหุ้นทั้งหมดด้วย (ดูตารางที่ ๖)

(๓) ขอลดหย่อนตาม (๑) และขอยกเว้นตาม (๒) มิได้ให้กับบริษัทจำกัด หรือบริษัทจดทะเบียนที่มีเงินได้ประเภทเงินปันผลจำนวนมากกว่า ๑๕% ของเงินได้ก่อนหักรายจ่ายทั้งสิ้นในรอบระยะเวลาบัญชี ในกรณีนี้ เงินปันผลที่ได้มาทั้งหมด ต้องรวมเป็นเงินได้ และเสียภาษีทั้งจำนวนที่ได้รับ

(๔) บทบัญญัติตามมาตรา ๖๕ ทวิ (๑๐) มิได้บังคับใช้กับห้างหุ้นส่วนจำกัด และห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน

๑๕/ ไพจิตร โรจนวานิช "ประมวลรัษฎากรแก้ไขเพิ่มเติมอีกแล้ว"
สรรพากรศาสตร์ ปีที่ ๒๑ เล่ม ๖ (พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๑๗)

ประเว
บริษัท
บริษัท
ในประ
ทางคา
ของหลั
การที่ก
เงินได้
ระยะเว
การถือ
ภาษีแบบ
ปฏิวัติ
อัตราภา
จดทะเบียน

ตารางที่ ๒

อัตราค่าลดหย่อนเงินได้ประเภทเงินปันผล
ในการคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคล

| ประเภทของนิติบุคคล | อัตราค่าลดหย่อนเงินปันผล |
|-----------------------------------|--------------------------|
| บริษัทจำกัดที่จัดขึ้นตามกฎหมายไทย | ๕๐% |
| บริษัทจดทะเบียน | ๑๐๐% |

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดผลที่สำคัญอย่างน้อย ๒ ประการ คือ
 ในประการแรก ส่งเสริมให้นิติบุคคลแปรสภาพเป็นบริษัทจดทะเบียน เนื่องจากมีสิ่งจูงใจ
 ทางด้านภาษีอากรมากกว่า และเมื่อบริษัทจดทะเบียนมีมากขึ้น ก็จะมีผลผลักดันให้สถาบัน
 ของหลักทรัพย์ที่เสนอขายในตลาดหลักทรัพย์เพิ่มขึ้นอีกทอดหนึ่งด้วย และในประการที่สอง
 การที่กฎหมายไม่ยอมให้หักค่าลดหย่อนเงินปันผลสำหรับบริษัทจำกัดหรือบริษัทจดทะเบียนที่มี
 เงินได้ประเภทเงินปันผลจำนวนมากว่า ๑๕% ของเงินได้ก่อนหักรายจ่ายทั้งสิ้นในรอบ
 ระยะเวลาบัญชี มีผลเท่ากับว่า รัฐบาลไม่ส่งเสริมให้บริษัทจัดตั้งขึ้นเพื่อหารายได้จาก
 การถือหุ้น (holding company)

(๗) การกำหนดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

แต่เดิมโครงสร้างอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นโครงสร้างอัตรา
 ภาษีแบบก้าวหน้าโดยจัดเก็บในอัตราระหว่าง ๒๐ - ๓๐% ของกำไรสุทธิ ประกาศคณะ
 ปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างอัตราภาษีดังกล่าวมาเป็นโครงสร้าง
 อัตราภาษีตามสัดส่วน (proportional taxation) โดยจัดเก็บจากบริษัท
 จดทะเบียนในอัตราต่ำกว่านิติบุคคลที่มีบริษัทจดทะเบียน

ยื่น
 บุคคล
 เกษียณ
 และกำไรสุทธิ
 เป็นรายได้
 จำนวนรายได้
 ๖๕ ทวิ(๑๐)
 รัฐบาล
 ที่นิติบุคคลคน
 ภาษีเงินได้
 ประเภทเงิน
 ได้นิติบุคคล
 ประเทศไทย
 ปลาย เงิน
 mutual fund)
 แก่เกินกว่า
 กับบริษัท
 งบเงินได้
 ของรวม
 ่างหุ้นส่วน

ตารางที่ ๓

อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเทียบเป็นร้อยละของกำไรสุทธิ

| ก่อน ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ | | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ | |
|-----------------------|------------------|-----------------------------------|------------------|
| กำไรสุทธิ (บาท) | อัตราภาษี (%) | ประเภทของนิติบุคคล | อัตราภาษี (%) |
| ไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ | ๒๐ | บริษัทจดทะเบียน | ๓๐ |
| ๕๐๐,๐๐๑ - ๑,๐๐๐,๐๐๐ | ๒๕ | นิติบุคคลที่ไม่ใช่บริษัทจดทะเบียน | ๓๕ |
| ส่วนที่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ | ๓๐ | | |

ตารางที่ ๔

การเก็บภาษีเงินได้จากกำไรสุทธิ

| ประเภทของกำไรสุทธิ | ภาษีเงินได้นิติบุคคล | ภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา |
|---------------------------------|----------------------|----------------------------|
| กำไรสุทธิที่กันไว้ลงทุนต่อ | เสีย | ไม่เสีย |
| กำไรสุทธิที่จัดสรรเป็นเงินปันผล | เสีย | เสีย |

ข้อพึงสังเกตเกี่ยวกับการใช้มาตรการการดังกล่าวนี้ มีอยู่อย่างน้อย ๓

ประการ คือ

(๑) แมวาก่อนวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่จัดเก็บจะมีโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า แต่จุดที่เกิขึ้นคือ วิสาหกิจเอกชนที่เป็นนิติบุคคลมักจะหลบเลี่ยงการเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า ด้วยการก่องตั้งนิติบุคคลต่างหากจากนิติบุคคลเดิม เพื่อว่าจำนวนภาษีที่ต้องเสียจะได้น้อยลง การเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราตายตัวอัตราเดียวและเพิ่มอัตราภาษีที่จัดเก็บ เท่ากับเป็นการอุดหนุนให้ทางคานกฎหมายในเรื่องนี้ และช่วยให้การบริหารการจัดเก็บภาษีประเภทนี้มันง่ายขึ้น แม้จะไม่มากก็ตาม อย่างไรก็ตาม มีข้อสงสัยเกี่ยวกับอัตราภาษีที่กำหนดใหม่นี้ ยิ่งไปกว่านั้นในประเทศเพื่อนบ้าน

จาก
จุด
อีก
ควา
ขอ
เสีย
จดท
เปิด
ประ
ทำได
ภาษี
จะหล
มีใช้
ก็เท่า
ภาย
ของระ
หมายค
กำไรที่
กำไรที่
จะตอง
เสียภาษี
รับเงิน
เป็นนิติ
หักราย
จึงมีลักษณะ
ในรูปแบบ
หลีกเลี่ยงการ
ได้กา ใน
โดยให้วิ
คานหนึ่ง
(inter

๒๕๖๐

| | |
|-----------|----|
| อัตราภาษี | |
| (๘) | |
| | ๓๐ |
| อื่น | ๓๕ |

(๒) การเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลจากบริษัทจดทะเบียนในอัตราต่ำกว่าจากนิติบุคคลที่มีบริษัทจดทะเบียน ย่อมมีส่วนส่งเสริมให้นิติบุคคลแปรสภาพเป็นบริษัทจดทะเบียนซึ่งจะมีส่วนทำให้อุปทานของหลักทรัพย์ที่เสนอขายในตลาดหลักทรัพย์เพิ่มขึ้นอีกทอดหนึ่งได้ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบในข้อนี้ คงจะไม่มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างของอัตราภาษีที่เรียกเก็บจากนิติบุคคลสองประเภทนี้มันน้อยเกินไป โดยข้อเท็จจริง นิติบุคคลจำนวนมากมีการหลบหลีก (Tax avoidance) และหลีกเลี่ยงการเสียภาษี (Tax evasion) เป็นนิจอยู่แล้ว การแปรสภาพเป็นบริษัทจดทะเบียนนั้น นิติบุคคลที่จดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จะคงเปิดเผยบัญชีกำไร-ขาดทุน และผลการดำเนินงาน ซึ่งเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานตามประมวลรัษฎากร ติดตามและตรวจสอบการเสียภาษีได้ง่ายขึ้น การหลีกเลี่ยงภาษีจะทำได้ยากขึ้น แมว่าการเป็นบริษัทจดทะเบียนจะทำให้ได้ประโยชน์ในข้อที่ว่า อัตราภาษีที่เสียต่ำลง แต่สิ่งที่จะต้องสูญเสียไปก็คือ เงินได้ส่วนที่เคยหลีกเลี่ยงการเสียภาษีจะหลีกเลี่ยงได้ยากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ความแตกต่างของอัตราภาษีที่เสียเพียง ๕% ย่อมมีอิทธิพลสูงให้มากพอที่จะชักจูงให้นิติบุคคลแปรสภาพเป็นบริษัทจดทะเบียน

นิติบุคคลธรรมดา

| | |
|---------|--|
| ไม่เสีย | |
| เสีย | |

ข้อ ๓

ผลที่จก
จำเป็น
รูดจาก
นิติบุคคล
หวางคาน
แม้จะไม่มาก
ประเทศ

(๓) การที่รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาตลาดทุนนี้ โดยหลักการแล้วก็เท่ากับว่า รัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้วิสาหกิจเอกชนพึ่งพิงเงินทุนจากแหล่งภายนอกวิสาหกิจ (external finance) มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในโครงสร้างของระบบภาษีอากรที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีมาตรการบางประการที่กีดกันขัดแย้งกับเป้าหมายดังกล่าวนี้ กล่าวคือ เมื่อเราจำแนกกำไรของนิติบุคคลออกเป็น ๒ ประเภท คือ กำไรที่กั้นไว้ลงทุนต่อ (undistributed or retained profits) และกำไรที่จัดสรรเป็นเงินปันผล (distributed profits) กำไรที่กั้นไว้ลงทุนต่อนั้นจะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเพียงครั้งเดียว ส่วนกำไรที่จัดสรรเป็นเงินปันผลนั้นต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลครั้งหนึ่งแล้ว ยังต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ในกรณีที่ได้รับเงินปันผล เป็นบุคคลธรรมดา) และ/หรือภาษีเงินได้นิติบุคคล (ในกรณีที่ผู้รับเงินปันผลเป็นนิติบุคคลที่มีบริษัทจดทะเบียนและมีเงินได้ประเภทนี้ไม่เกิน ๑% ของเงินได้ก่อนหักรายจ่าย) อีกชั้นหนึ่งด้วย (ดูตารางที่ ๔) โครงสร้างภาษีเงินได้นิติบุคคลดังกล่าวนี้จึงมีลักษณะเป็นภาษีกำไรที่จำแนกประเภทของกำไร (differential profit tax) ในรูปแบบแฝง และมีผลในการส่งเสริมให้นิติบุคคลกั้นกำไรไว้ลงทุนต่อ และ/หรือยอมหลีกเลี่ยงการเสียภาษีด้วยการเป็นรายการรายจ่าย ทั้งที่มิได้มีการใช้จ่ายจริง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในด้านหนึ่งนั้น รัฐบาลพยายามจัดสรรสิ่งจูงใจทางด้านภาษีอากรเพื่อพัฒนาตลาดทุน โดยให้วิสาหกิจเอกชนพึ่งพิงแหล่งเงินทุนภายนอก (external finance) แต่ในอีกด้านหนึ่ง กลับมีมาตรการในการส่งเสริมให้วิสาหกิจเอกชนพึ่งพิงแหล่งเงินทุนภายใน (internal finance)

กล่าวโดยสรุปแล้ว รัฐบาลโคออดิเนชันอากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้บุคคล เป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจริงใจ
เพื่อกระตุ้นให้อุปสงค์และอุปทานของหลักทรัพย์มีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณา
มาตรการทั้งหมดกันแล้ว จะเห็นได้ว่า ผลสัมฤทธิ์ของอุปสงค์ในการเสนอซื้อหลักทรัพย์ มี
มากกว่าผลสัมฤทธิ์ของอุปทานในการเสนอขายหลักทรัพย์ และมาตรการทั้งหมดนี้จะเกื้อกูล
ต่อการขยายตัวของตลาดหลักทรัพย์รองมากกว่าตลาดหลักทรัพย์เบื้องต้น หากไม่มีมาตรการ
อื่นมาประกอบด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายบริษัทมหาชน ตลาดหลักทรัพย์เบื้องต้น
ยากที่จะพัฒนาได้ และตลาดหลักทรัพย์จะไม่มีบทบาทในการระดมเงินออมโตมากเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่รัฐบาลพึงคำนึงถึงก็คือ การหาเงินจากแหล่ง
ภายนอกบริษัท อวยการออกหลักทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ขายในตลาดหลักทรัพย์ จะทำ
ได้ก็เฉพาะแต่บริษัทที่มีกิจการมั่นคง มีกำไรดี และมีชื่อเสียงดีพอที่ประชาชนจะให้ความ
เชื่อถืออุตสาหกรรมขนาดย่อมยากที่จะระดมเงินทุนด้วยวิธีการเช่นนี้ได้ ingsการกู้ยืมเงิน
จากตลาดเงินก็ยากลำบากและเสียต้นทุนสูงกว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่อีกด้วย โดยที่
อุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นเส้นเลือดใหญ่ของภาคอุตสาหกรรมในปัจจุบัน หากรัฐบาล
ไม่หาทางจัดสรรเงินให้แก่การประกอบการขนาดเล็ก มากไปกว่าขอบเขตที่สำนักงาน
ชกกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน ในที่สุดแล้ว ตลาดหลักทรัพย์จะกลายเป็น
เป็นสาเหตุอุปสรรคหนึ่งของการขยายตัวของระบบผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย

๔. การก่อหนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะมีอยู่ ๒ ประเภทคือ หนี้สาธารณะภายในประเทศ
(internal public debt) และหนี้สาธารณะภายนอกประเทศ หรือเงินกู้จากต่างประเทศ
(external public debt) สำหรับหนี้สาธารณะภายนอกประเทศนี้
อาจจำแนกย่อยเป็น ๒ ประเภท คือ หนี้ที่รัฐบาลกู้เงินโดยตรง และหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน
(government guarantee obligation) การกู้เงินจากต่างประเทศ
ทั้งสองประเภทนี้ กฎหมายได้กำหนดขีดจำกัดขึ้นสูงไว้ ในปี ๒๕๑๕ - ๒๕๒๐ รัฐบาล
ได้เปลี่ยนแปลงขีดจำกัดในการกู้เงินจากต่างประเทศดังนี้คือ

๔.๑ หนี้ที่รัฐบาลกู้เงินโดยตรง

โดยมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๓ ได้กำหนดขีด
จำกัดในการกู้เงินจากต่างประเทศไว้ดังนี้

- (๑) จะไม่มีการกู้หนี้ทำให้การชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ยรายไป
มีจำนวนเกินกว่า ๑๓% ของรายได้ของรัฐบาล

$$\frac{\text{debt service payment}}{\text{total government revenue}} \leq 13\% \dots \dots \dots (1)$$

d
f
คณม
พ.ศ

G
แต่ใ
การ
โดย
"คณะ
เป็น

๑๖/

(๒) จะไม่มีการกัณฑ์ทำให้การชำระคืนเงิน และดอกเบี้ยและ
ค่าจัดการเงินตราปี มีจำนวนเกินกว่า ๕% ของเงินตราต่างประเทศ
ที่หาได้แต่ละปี (ตามปกติ คือ รายได้จากรายการส่ง
สินค้าออก) ต่อมาในปี ๒๕๐๗ ใกล้เคียงขึ้นเป็น ๗%

debt servic payment ≤ 7%(2)
foreign exchange earnings

ต่อมาในปี ๒๕๑๔ ได้มีพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ
พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งมีบทบัญญัติสำคัญในมาตรา ๓ ว่า

"ให้กระทรวงการคลัง โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนาม
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย จาก

- (๑) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
- (๒) รัฐบาลต่างประเทศ
- (๓) สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ
- (๔) แหล่งเงินทุนของเอกชนในต่างประเทศ

เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
การกู้เงินตามวรรคหนึ่งนี้ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็น
จำนวนไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่าย ตามกฎหมายว่า
ด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๑๖/"

Government's External Debt ≤ 10%(3)
Government Expenditure

แต่เดิมหน้าที่ในการพิจารณาการกู้เงินจากต่างประเทศเป็นของคณะกรรมการพิจารณา
การกัณฑ์กับต่างประเทศ (อ.พ.น.) แต่นับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๐ เป็นต้นมา
โดยผลของ "ระเบียบการกัณฑ์กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๐" หน้าที่ดังกล่าวนี้ตกแก่
"คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ" ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
เป็นประธานโดยตำแหน่ง

ะอย่างนี้
รสิ่งจูงใจ
พิจารณา
วิธี มี
จะออก
กไม่มีมาตรการ
ทรัพย์สินของ
ากเท่าที่ควร
จากแหล่ง
ย จะทำ
นจะให้ความ
ารกู้เงิน
โดยที่
ากรัฐบาล
สำนักงาน
พยจะกลายเป็น
จไทย
ะเทศ
กจากต่าง
ะเทศนี้
บาลค่าประกัน
ประเทศ
รัฐบาล
กำหนดชี้
ยรายไป
... (1)

๔.๒ หนี้รัฐบาลค่าประกัน ๑๑/

องค์กร/หน่วยงานที่อยู่ในข่ายที่กระทรวงการคลังจะค้ำประกันเงินกู้ ได้แก่

- (๑) ส่วนราชการ ซึ่งรวมถึงองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
- (๒) องค์กรของรัฐ หมายถึง องค์กรหรือวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น และมีทุนทั้งสิ้น เป็นของรัฐบาล
- (๓) บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่
 - (๓.๑) บริษัทจำกัดที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการ เมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือองค์กรของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วย ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๐^{๑๔/} หรือ
 - (๓.๒) บริษัทจำกัดที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการ เมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือองค์กรของรัฐ และหรือบริษัท จำกัดตาม (๓.๑) มีทุนรวมอยู่ด้วย ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๐^{๑๔/}
- (๔) สถาบันการเงิน หมายถึง สถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะ จัดตั้งขึ้นสำหรับให้กู้ยืมเงิน เพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม (เช่น บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร)

| |
|--------|
| ประ |
| บริษั |
| ธนา |
| เงินก |
| คิดเป็ |
| (%) |

มีอยู่

รายละเอียดมี

รัฐบาล
อย่าง

ขาดแ
ทุนมา
เท็จ
ศักยภาพ

๑๓/ กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ มีดังนี้ คือ (๑) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลัง ในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ (๒) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๑๐/๒๕๑๔

(๑) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔ และ (๔) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๙/๒๕๒๐

๑๔/ เดิมกำหนดไว้ในน้อยกว่าร้อยละ ๙๔ ตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลัง ในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ แต่ลดเป็น ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๐ ตามประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๑๐/๒๕๑๔ เพื่อขยายขอบเขตในการค้ำประกันเงินกู้จากต่างประเทศ

ตารางที่ ๕

จำนวนเงินกู้ต่างประเทศชั้นสูงที่รัฐบาลค้ำประกัน
คิดเป็นจำนวนเท่าของเงินกองทุนที่ชำระแล้ว

| ประเภทขององค์กร/หน่วยงาน | พ.ร.บ. ๒๕๑๑ | พ.ร.บ. ๒๕๑๘ | ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๗/๒๕๒๐ |
|---|----------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน | ไม่เกิน ๒ เท่า ไม่เกิน ๔ เท่า | ไม่เกิน ๔ เท่า ไม่เกิน ๔ เท่า | ไม่เกิน ๒ เท่า ไม่เกิน ๔ เท่า |
| เงินกู้ต่างประเทศที่รัฐบาลค้ำประกัน คิดเป็นร้อยละของงบประมาณรายจ่าย (%) | ไม่เกิน ๓ % | ไม่เกิน ๕ % | ไม่เกิน ๑๐ % |

ในการกำหนดขีดจำกัดในการค้ำประกันเงินกู้จากต่างประเทศ มาตรการที่ใช้
มีอยู่ ๒ มาตรการ คือ

- (๑) การกำหนดจำนวนเงินกู้ต่างประเทศชั้นสูงที่รัฐบาลค้ำประกัน เทียบเป็น
ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแต่ละปี
- (๒) การกำหนดจำนวนเงินกู้ต่างประเทศชั้นสูงที่รัฐบาลค้ำประกัน สำหรับ
องค์กรแต่ละประเภท คิดเป็นจำนวนเท่าของเงินกองทุนที่ชำระแล้ว

รายละเอียดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงมาตรการทั้งสองนี้ ปรากฏในตารางที่ ๕ ซึ่งจะเห็นได้ว่า
ได้มีการผ่อนคลายขีดจำกัดในการค้ำประกันเงินกู้จากต่างประเทศ

การเปลี่ยนแปลงระเบียบเกี่ยวกับการกู้เงินจากต่างประเทศ ทั้งที่เป็นหนี้
รัฐบาลก้อนขึ้นโดยตรง และหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน ดังกล่าวข้างต้นนี้ มีข้อพึงพิจารณาอยู่
อย่างน้อย ๔ ประการ คือ

ประการแรก เงินกู้จากต่างประเทศ แม้จะมีข้อดีในด้านการแก้ปัญหาการ
ขาดแคลนทุนภายในประเทศ แต่ปัญหาพื้นฐานก็มีอยู่ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยมีขีดความสามารถขาดแคลน
ทุนมากถึงขนาดที่จำเป็นต้องผ่อนคลายขีดจำกัดในการกู้เงินจากต่างประเทศหรือไม่ โดยข้อ
เท็จจริงแล้ว เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่งที่อยู่ในลำดับขั้นของการพัฒนาเดียวกัน
ศักยภาพในการเก็บภาษีอากร (taxation potential) ของระบบเศรษฐกิจไทย

ไอแก
าด
ตงสืบ
าร เมือง
ควย
าร เมือง
รือบริษัท
ยละ ๓๐๑๔/
เฉพาะ
นิชยกรรม
ระเทศไทย
ะทรวงการคลัง
ที่ ๒)
ทรวงการคลัง
ประกาศ
ทางประเทศ

ยังมีอยู่อีกเป็นจำนวนมาก การขยายฐานของภาษีอากร การเพิ่มอัตราภาษีบางประเภท และการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี จะช่วยให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งเงินกู้จากต่างประเทศมากนัก

ประการที่สอง การกู้เงินจากต่างประเทศนั้น ระบบเศรษฐกิจมีภาระที่ต้องชำระดอกเบี้ยและเงินต้นในอนาคต จึงมีต้นทุนที่ต้องเสีย นอกจากนี้ ภาระหนี้สาธารณะ (public debt burden) ประเภทนี้ ไม่ว่าจะวิเคราะห์โดยทฤษฎีใด ^{๑๘/} ทกแกชนรูลัง โครงการที่ใช้เงินกู้จากต่างประเทศ จึงควรเป็นโครงการระยะยาวที่ส่งผลประโยชน์ถึงชนรุ่นหลังเป็นสำคัญ

ประการที่สาม ระเบียบการกู้เงินจากต่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ ให้ความสำคัญแก่การกลั่นกรองโครงการและความสามารถในการชำระหนี้เป็นสำคัญ หลักการสำคัญที่ขาดไปก็คือ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ โดยที่การกู้เงินจากต่างประเทศ เป็นไปได้ในขอบเขตจำกัด จึงมีความจำเป็นที่จักต้องจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ตามประโยชน์สุทธิที่จะเกิดแก่สังคม เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ ดังได้กล่าวแล้วว่า การกู้เงินจากต่างประเทศนั้น ก่อภาระผูกพันถึงชนรุ่นหลัง ดังนั้น จึงควรให้รัฐสภามีบทบาทในการควบคุมการกู้เงินจากต่างประเทศ

๑๘/ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ หนี้สาธารณะ : ภาระของชนรุ่นหลัง ? (เอกสารโรเนียว ๒๕๑๘)

5

ด

ด

ป

ล

ม

ล

ก

ไ

จ

ช

ไ

(

๒

(

๖

๘

๙

๑

๑

๑

๑

๑

๑

๑

๑

๑

๑

๑

๑

ประเภท
คดีไม่

ฎีกาที่ต่อ

อาชญา
กษณรณหลัง ๑๙/
ยชนลงชน

งไปนี้

ัญ หลักการ
ทางประเทศ
รกรการ ตาม

นี้ กอการะ
กต่างประเทศ

(เอกสารโรเนียว

5. การส่งเสริมการลงทุน ๒๐/

เมื่อเปรียบเทียบมาตรการทางการคลังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ ๒๑/ กับประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๒๗/๒๕๑๕ มีข้อพึงสังเกตที่สำคัญ คือ

(๑) ในแง่ของแนวนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ ไม่มีแนวนโยบายที่เด่นชัดเท่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๒๗/๒๕๑๕ ในขณะที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๒๗/๒๕๑๕ พยายามที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า (import substitution policy) มาเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตสินค้าออก (export expansion policy) และการส่งเสริมการลงทุนในเขตส่งเสริมการลงทุนมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการปรับเปลี่ยนนโยบายอย่างชัดเจน แต่สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ นั้น แม้ว่ามาตรการประเภทต่าง ๆ จะคล้ายคลึงกันแต่กฎหมายฉบับนี้ ได้มีข้อกำหนดในมาตรา ๓๐ ว่า "ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการ (ส่งเสริมการลงทุน) จะให้ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าและอากรที่การก้าวไม่เกินร้อยละ ๙๐ ของอัตราปกติ สำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร.." มาตรการดังกล่าวนี้ได้เคยใช้มาก่อนแล้วในปี ๒๕๐๕ และยกเลิกไปในเดือนกันยายน ๒๕๑๒ ทั้งนี้เนื่องจากพบว่า (ก) กิจกรรมที่ได้รับการส่งเสริมอาศัยสิทธิประโยชน์อื่นในการนำเข้ามาซึ่งวัตถุดิบต่าง ๆ แล้วนำไปขายต่อ และ/หรือแยกส่วนผสมไปขายต่อ โดยมีให้นำไปใช้ในการผลิตแต่ประการใด และ (ข) มาตรการดังกล่าวส่งเสริมให้มีการนำเข้ามาซึ่งวัตถุดิบและสินค้าชั้นกลางมากจนเกินไป จนเกิดปัญหาดุลการระหว่างประเทศประการหนึ่ง และเป็นเหตุให้การพัฒนาอุตสาหกรรมไม่สามารถก่อผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจย้อนหลัง (backward linkage effect) ในการกระตุ้นให้ภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ เจริญเติบโตตามได้ก็ประการหนึ่ง การหันกลับมาใช้มาตรการดังกล่าวนี้อีกครั้งหนึ่ง จึงไม่เพียงแต่เป็นการหมุนเข็มนาฬิกากลับไปเผชิญปัญหาที่เคยประสบมาแล้วเท่านั้น หากยังมีผลให้แนวนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมมีแนวโน้มที่จะเป็นนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้ามากกว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๒๗/๒๕๑๕

๒๐/ โดยที่ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี จะกล่าวถึงเรื่องนี้โดยละเอียดในการสัมมนาครั้งนี้ ขอความ
นี้จึงจะกล่าวถึงประเด็นสำคัญ ๆ เท่านั้น

๒๑/ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๙๔ ตอนที่ ๓๘ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๒๐

(2) กฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่ได้ระบุคุณลักษณะของกิจการที่อยู่ในข่ายได้รับการส่งเสริมไว้เกินกว่ากฎหมายฉบับก่อนหน้านี้ ดังที่มาตรา 18 ได้มีบทบัญญัติไว้ว่า "โครงการลงทุนที่คณะกรรมการจะให้การส่งเสริมได้ ต้องเป็นโครงการลงทุนที่มีความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ทั้งนี้ให้พิจารณาถึง

- 2.1 จำนวนผู้ผลิตและกำลังการผลิตในกิจการที่มีอยู่แล้วในราชอาณาจักรเปรียบเทียบกับประมาณการความต้องการและขนาดกำลังผลิตที่จะส่งเสริมให้เกิดหรือเพิ่มขึ้น
- 2.2 โอกาสที่กิจการนี้จะขยายตลาดให้แก่ผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ผลิตหรือประกอบได้ในราชอาณาจักร และที่จะสนับสนุนให้มีการผลิตหรือประกอบในราชอาณาจักร
- 2.3 ปริมาณและอัตราการจ้างทรัพยากร รวมทั้งทุน วัสดุค้ำหรือวัสดุจำเป็น และแรงงานหรือบริการอย่างอื่นที่มีอยู่ในราชอาณาจักร
- 2.4 จำนวนเงินตราต่างประเทศที่จะประหยัดหรือสงวนไว้ได้ และที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักร
- 2.5 ความเหมาะสมของกรรมวิธีการผลิตหรือประกอบ
- 2.6 หลักเกณฑ์อื่นที่คณะกรรมการเห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม

และในมาตรา 19 ก็ยังมีบทบัญญัติว่า "โครงการลงทุนที่คณะกรรมการจะให้การส่งเสริมได้ ต้องเป็นโครงการลงทุนที่มีมาตรการอันสมควรที่จะป้องกันและควบคุมมิให้เกิดผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษย์และธรรมชาติ" ข้อกำหนดต่าง ๆ เหล่านี้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ BNIDO แต่โดยที่มิได้มีการกำหนดเกณฑ์ที่แน่นอนข้อกำหนดเหล่านี้จึงไม่มีประสิทธิภาพใด เพราะในที่สุดแล้ว การที่จะได้รับการส่งเสริมหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

(3) กฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่ให้สิ่งจูงใจทางภาษีอากรมากกว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 227/2515 แต่สิ่งจูงใจที่ใหม่มีความไม่แน่นอนมากกว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 227/2515 เพราะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมากกว่าเดิม

(4) กฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมากขึ้น ประกอบกับการจัดตั้งศูนย์บริการลงทุน ทำให้การบริหารนโยบายส่งเสริมการลงทุนสะดวกและรวดเร็วขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น จะทำให้ของโอกาสในการจรรยาบรรณยิ่งหลวมมากขึ้นด้วย

เรือ

ที่อยู่ในข่าย
ว่า

เหมาะสม

ราชอาณาจักร
ดังผลิตภัณฑ์จะ

ผลิตภัณฑ์

เป็นการผลิต

หรือวัสดุจำเป็น

หรือ
ไว้ และที่จะ

เหมาะสม

ส่งเสริมได้ ของ
ต่อคุณภาพสิ่ง

ไปของมนุษย์

ว แต่โดยที่

เพราะในที่สุด

มการลงทุน

ถ้ามีอากรมากกว่า

ประกาศคณะปฏิวัติ

มากกว่าเดิม

รรมการส่งเสริม

บายส่งเสริมการ

หรือราษฎรบ้างหลวง

"ภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร"

โดย

อาจารย์รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์

เอกสารประกอบการสัมมนาของ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เรื่อง การวิเคราะห์สถานการณ์และนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน

๗ หอประชุมเล็ก

วันที่ 13-14 กุมภาพันธ์ 2521

ภาษีออกเบี่ยเงินฝากธนาคาร

รังสรรค์ อนุทรพันธุ์

๑. ความเบื้องต้น

การเก็บภาษีเงินได้ (income tax) ในประเทศไทย เริ่มมี
ขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๙๔ - ๒๔๙๕
รัฐบาลในขณะนั้นได้ปรับปรุงกฎหมายภาษีอากรประเภทต่าง ๆ และได้ประกาศใช้พระราช
บัญญัติภาษีเงินได้^{๑/} ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔
มิถุนายน ๒๔๙๕ รัฐบาลคณะราษฎรได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ พ.ศ. ๒๔๙๕
และขณะเดียวกันได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีเงินได้เดิม ตามพระราชบัญญัติฉบับ
ใหม่^{๒/} มีการเก็บภาษีจากเงินได้เพียงบางประเภทเท่านั้น ไม่ได้เก็บทุกประเภท
"...คือ เงินได้จากเงินเดือน ค่าจ้าง หรือเงินอื่นใดที่จัดว่าเป็นค่าจ้างแรงงาน เงิน
ดอกเบี้ยต่าง ๆ เงินปันผลบริวาร เงินปีหรือบรรณางานต่าง ๆ เงินรายปีตามพันธบัตร
นิติกรรม หรือคำพิพากษาของศาล เงินได้จากอาชีพอิสระต่าง ๆ ค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์
รวมทั้งแพเท่านั้น อาชีพการพาณิชย์ หรือการอุตสาหกรรมหรือการอื่นนอกจากนี้ ยังไม่ได้
เรียกเก็บ..."^{๒/ ๓/}

* ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร.คาว มงคลสมัย และ ดร.อัมมาร์ สยามวาลา แห่งคณะ
เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำหรับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ
ที่มีต่อจุลสารเรื่องนี้ อย่างไรก็ดี ความรับผิดชอบเป็นของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

๑/ ว.ช. ประสงค์ ประวัติสรรพากรฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯพิมพ์ ๒๕๑๔) หน้า ๓๖๑

๒/ ธีรชัย สุตะบุตร "คำบรรยายภาษีอากร" อนุสรณ์ธีรชัย สุตะบุตร พิมพ์ในงาน
พระราชทานเพลิงศพนายธีรชัย สุตะบุตร ณ วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๒ (โรงพิมพ์
อักษรสาส์น ๒๕๑๒) หน้า ๑๔ - ๑๕

๓/ ก่อนหน้าที่มีการเก็บเงินรัชชูปการ ตามพระราชบัญญัติเงินรัชชูปการ พ.ศ. ๒๔๖๔
(เดิมเรียกว่า เงินการราชการ ตามพระราชบัญญัติเก็บเงินการราชการ พ.ศ. ๒๔๔๔)
โดยเรียกเก็บจากชายฉกรรจ์ (อายุ ๒๐ - ๖๐ ปี) ไม่เกินคนละ ๖ บาท กู
ธีรชัย สุตะบุตร เพ็ญใจ หน้า ๘ - ๙ เงินรัชชูปการมีลักษณะเงินได้ เพราะ
มีค่าใช้จ่ายเป็นฐานภาษี

เมื่อมีการปฏิรูประบบภาษีอากรกรมสรรพากรครั้งใหญ่ในปี ๒๔๔๑ ตามพระราชบัญญัติให้โอนทรัพย์สินแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช ๒๔๔๑ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ พ.ศ. ๒๔๓๕ และประกาศใช้ประมวลรัษฎากร ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๔๒ เป็นต้นไป ^{๔/} แต่เงินได้ที่ต้องเสียภาษียังคงมีเพียงบางประเภทเท่านั้น จนกระทั่งเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๔๔๖ แล้ว จึงเริ่มเก็บภาษีเงินได้จากเงินได้ทุกประเภท เช่นเดียวกับนานาประเทศ ^{๕/} แต่ถึงกระนั้นก็มีกรยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้บางประเภท (มาตรา ๔๒) ด้วยเหตุผลพิเศษต่าง ๆ

ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช ๒๔๔๒ มาตรา ๔๐ อนุมาตรา ๔ ได้ระบุเงินได้พึงประเมิน ที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไว้ว่า มาตรา ๔๐(๔) "ดอกเบี้ยจากพันธบัตร จากเงินกู้ยืม หรือจากเงินฝาก หรือจากเงินที่ได้รับตามประเภทที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๕" ^{๖/} ตามนี้ เงินได้ที่ได้มาในรูปดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลก็ดี และดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารก็ดี ถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ^{๗/} ต่อมาในการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ครั้งที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๔๔๖ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๒ (๔) แห่งประมวลรัษฎากร โดยระบุว่า ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลได้รับยกเว้นไม่ต้องนำมาคำนวณเป็นเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ^{๘/} ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ครั้งที่ ๑๔ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๒ (๔) และโดยผลของการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว "ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักร" ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำมาคำนวณเป็นเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ^{๙/}

๔/ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๔๖ ตอนที่ ๑ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๔๒

๕/ ทรัพย์สิน สุตะบุตร อ้างแล้ว หน้า ๒๗

๖/ มาตรา ๒๕ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๔๔๒ ระบุประเภทเงินได้ที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เงินได้ที่บุคคลธรรมดาได้รับจากนิติบุคคลในรูปดอกเบี้ย เงินปันผล และเงินผลประโยชน์อื่น จักต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาด้วย

๗/ ทรัพย์สิน สุตะบุตร กล่าวอธิบายประมวลรัษฎากร (โรงพิมพ์พิมพ์ศรี ๒๔๔๒) หน้า ๔๒-๔๓

๘/ กฎ "พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๔๔๖" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐ ตอนที่ ๑๒ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๖

๙/ กฎ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๔ ตอนที่ ๒๗ ฉบับพิเศษ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๐๔

๒๔๔๑
ชกเลิก
วันที่ ๑
พ.ศ. ๒๕๐๑
๑๐)
งานประเทศ
ควยเทศ
กร ๘
๑(๘)
มประเลม
บาลก
กมล
๔๖
กอกเบี้ย
ภานีเงิน
ฎากร ครัง
นคังกลาว
เงิน

ครั้นต่อมาในปี ๒๕๐๓ ได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๐๓ คราวนี้ ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลนับเป็น
เงินได้พึงประเมินที่จักต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา อย่างไรก็ตาม ดอกเบี้ย
พันธบัตรรัฐบาลที่ออกจำหน่ายก่อนวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๔ ยังคงได้รับยกเว้นไม่ต้อง
นำมูลค่ารวมเป็นเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา^{๑๑/} พระราช
บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๐๓ มีผลบังคับใช้ได้เพียง
๑๔ วัน กระทรวงการคลังโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ออกประกาศกฎกระทรวง
ฉบับที่ ๑๓๔/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๐๔ ให้ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลเป็นเงิน
ได้ที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา^{๑๒/}

สำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารนั้น ภายหลังจากปฏิวัติเมื่อวันที่
๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน
๒๕๒๐ ระบุให้ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารบางประเภทเป็นเงินได้พึงประเมินที่จักต้องเสีย
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา^{๑๓/}

การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จาก
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสิน และดอกเบี้ยพันธบัตร
รัฐบาลตั้งแต่ปี ๒๔๘๒ ถึงที่บรรดามานี้ อาจพิจารณาได้จากตารางที่ ๑, ๒ และ ๓
ตามลำดับ

- ๑๐/ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๑ ตอนที่ ๒๒๔ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๐๓
- ๑๑/ โฟกัส โรจนวานิช "ประมวลรัษฎากรแก้ไขเพิ่มเติมอีกแล้ว" สรรพากรสารสิน
ปีที่ ๒๑ เล่มที่ ๖ (พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๐๓) หน้า ๑๓๑
- ๑๒/ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๒ ตอนที่ ๕ วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๐๔
- ๑๓/ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๔ ตอนที่ ๑๐๖ วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

งเสีย
เงิน
๑ ๕๒-๕๓
๕๖"
๕๕๖
๕)

ตารางที่หนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงนโยบายการ เก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์
2482 - 2520

| ระยะเวลา | แนวนโยบาย | กฎหมายที่ใช้บังคับ |
|---------------------------------|---|---|
| 2482 - 2504 | ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา | ประมวลรัษฎากร 2482 |
| 2504 ถึงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2520 | ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารภายในราชอาณาจักรทุกประเภท ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา | พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2504 |
| 8 พฤศจิกายน 2520 ถึงปัจจุบัน | ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์บางประเภท ถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 |

ตารางที่สอง

การเปลี่ยนแปลงนโยบายการ เก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสิน
2482 - 2520

| ระยะเวลา | แนวนโยบาย | กฎหมายที่ใช้บังคับ |
|---------------------------------|--|---|
| 2482 - 2496 | ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสินถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา | ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2482 |
| 2496 ถึงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2520 | ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสิน ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา | พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2496 |
| 8 พฤศจิกายน 2520 ถึงปัจจุบัน | ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสินบางประเภท ถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 |

ตารางที่ ๓

การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเงินภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
จากคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร พ.ศ. ๒๔๘๒ - ๒๕๒๐

| ระยะเวลา | แนวนโยบาย | กฎหมายที่ใช้อยู่บังคับ |
|----------------------------------|--|---|
| ๒๔๘๒ - ๒๔๘๕ | คอกเบี้ยเงินฝากธนาคารถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา | ประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๔๘๒ |
| ๒๔๘๖ - ๒๕๑๓ | คอกเบี้ยเงินฝากธนาคารได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา | พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๔๘๖ |
| ๑ มกราคม ๒๕๑๔ ถึง ๑๓ มกราคม ๒๕๑๔ | คอกเบี้ยเงินฝากธนาคารถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา | พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๑๓ |
| ๑๔ มกราคม ๒๕๑๔ ถึงปัจจุบัน | คอกเบี้ยเงินฝากได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา | ประกาศกระทรวงการคลังที่ ๑๓๔/๒๕๑๔ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๑๔ |

ใช้บังคับ
ฎีกา 2482
แก้ไขเพิ่มเติม
ฎีกา (ฉบับที่ 18)
4
ประวัติฉบับที่
บังคับ
ศ.ร. 2482
ตีพิมพ์
2496
วันที่ 10/2520

๒. วิวัฒนาการของนโยบายการเงินภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์

จากลำดับเหตุการณ์การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร และกฎหมายต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารดังกล่าวข้างต้น เราจะเห็นได้ว่า แต่เดิมนั้นคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา นโยบายดังกล่าวนี้มีมาตั้งแต่เมื่อเริ่มบังคับใช้ประมวลรัษฎากรในปี ๒๔๘๒ จนกระทั่งถึงปี ๒๕๐๔ จึงได้เปลี่ยนนโยบายมาเป็นการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารทุกประเภท และมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ ทั้งนี้ เราอาจจำแนกการเปลี่ยนแปลงนโยบายออกเป็น ๓ ช่วงเวลา คือ

- (ก) นโยบายระหว่างปี ๒๔๘๒ - ๒๕๐๔
- (ข) นโยบายระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๒๐
- (ค) นโยบายปัจจุบัน

๒.๑ นโยบายระหว่างปี ๒๔๘๒ - ๒๕๐๔

ตามประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๔๘๒ เงินใดที่ไ้มาในรูปดอกเบี้ย
ทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ และ
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสิน ล้วนเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้
บุคคลธรรมดาทั้งสิ้น

แนวนโยบายดังกล่าวนี้ นับว่าสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์
(The Principle of Relative Equity) ในการเก็บภาษีอากร^{๑๔/} ในปัจจุบัน
นักเศรษฐศาสตร์ยอมรับกันเป็นส่วนใหญ่ว่า นโยบายการภาษีอากรที่มีประสิทธิภาพนั้น
จัดต้องเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดทั้ง ความเป็นธรรมในแนวนอน (horizontal equity)
และความเป็นธรรมในแนวตั้ง (vertical equity) หากรัฐบาลยึดถือหลักการ
เก็บภาษีอากรตามความสามารถในการเสียภาษีของประชาชน (The Ability-to-pay
Principle of Taxation) หลักความเป็นธรรมในแนวนอนมีอยู่ว่า ผู้ที่มีกำลังความ
สามารถในการเสียภาษีเท่ากัน จึงเสียภาษีอากรให้แก่รัฐเท่ากัน และหลักความเป็นธรรม
ในแนวตั้งก็บอกแก่เราว่า ผู้ที่มีกำลังความสามารถในการเสียภาษีมาก พึงเสียภาษีให้แก่
รัฐมากกว่าผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีน้อย โดยที่ดอกเบี้ยกับพันธบัตรรัฐบาลก็คื ดอก
เบี้ยเงินฝากธนาคารออมสินก็คื ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ก็คื และดอกเบี้ยอื่น ๆ
ก็คื เป็นเงินได้รูปหนึ่ง นโยบายการภาษีอากรที่กำหนดว่า เงินได้จากดอกเบี้ยประเภท
ต่าง ๆ เป็นเงินได้พึงประเมินนี้ จึงนับว่าเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับหลักความเป็น
ธรรมสัมพัทธ์ในการเก็บภาษีอากร

อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรครั้งที่ ๑๐
ในปี ๒๔๘๖ ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสิน และดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ได้รับ
ยกเว้นไม่ต้องนำจำนวนเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
ตามความในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๔๘๖
การเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดผลที่สำคัญอย่างน้อย ๒ ประการ คือ
ผลที่ส่งเสริมความเป็นธรรมในการเก็บภาษีอากร และผลที่มีต่อรูปแบบ ในการออมของ
ประชาชน

¹⁴ วัชรวิทย์ ธนะพรพันธุ์ ทฤษฎีการภาษีอากร (สำนักพิมพ์วิเวกวิทยา ๒๕/๖) หน้า 43-44.

สัม
คว
ส
น
ช
ของ
ค
มี
รัฐ
เป็น
ฎ
ช
บ
แล
น
เป
อ
พ
ย
จ
กา
ปร
พ
ช
อ
ส
อ

ประการแรก การเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษีอากรดังกล่าวนี้ ชัดกับหลักความเป็นธรรม สัมพันธ์ในการ เก็บภาษีอากร ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีทั้ง ในแง่ของความเป็นธรรมในแนวนอน และ ความเป็นธรรมในแนวตั้ง ในแง่ของความเป็นธรรมในแนวนอนนั้น เราจะเห็นได้ว่า ผู้ที่มีเงินได้ สูงดีเท่ากัน ซึ่งแต่เดิมต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเท่ากันนั้น โดยผลของการเปลี่ยนแปลง นโยบายดังกล่าวนี้ จะเสียภาษีจำนวนไม่เท่ากัน หากคนหนึ่งมีเงินได้ในรูปของดอกเบี้ยเงินฝาก ธนาคารออมสินและ/หรือดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล มากกว่าผู้เสียภาษีเงินได้อีกคนหนึ่ง ส่วนในแง่ ของความเป็นธรรมในแนวตั้งก็เช่นเดียวกัน เราจะเห็นได้ว่า ผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ดังกล่าวนี้อาจทำให้ผู้ที่มีเงินได้สูงดีต่างกัน เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจำนวนเท่ากันได้ หากผู้ที่มีเงินได้สูงดีสูงกวานั้น มีเงินได้ในรูปดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสินและ/หรือดอกเบี้ยพันธบัตร รัฐบาลจำนวนมากพอที่เมื่อหักเงินได้ในรูปดังกล่าวนี้ออกไปแล้ว ทำให้เงินได้ที่ใช้ เป็นฐานในการคำนวณภาษีที่ต้อง เสียเท่ากันพอดี

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษีอากรดังกล่าวนี้ มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อ รูปแบบในการออมของประชาชน (pattern of saving) เพราะในขณะที่ดอกเบี้ยเงินฝาก ธนาคารออมสินและดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลได้รับยกเว้นภาษี แต่ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ยังคง เป็นเงินได้พึงประเมินที่จกต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา นโยบายดังกล่าวนี้ ตามปกติ แล้วย่อมก่อให้เกิดผลต่อรูปแบบในการออมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(๑) การถือเงินออมในรูปของเงินฝากธนาคารออมสินและหลักทรัพย์รัฐบาล จะมี มากกว่าที่ควรจะเป็น แต่การถือเงินออมในรูปของ เงินฝากธนาคารพาณิชย์จะมีน้อยกว่า ที่ควรจะเป็น

(๒) องค์ประกอบของ เงินฝากในธนาคารพาณิชย์จะเปลี่ยนแปลงนอกเหนือไปจากการ เปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติ ในด้านหนึ่งนั้นจะมีแรงกดดันให้สัดส่วนของเงินฝากประจำและเงินฝาก ออมทรัพย์ เมื่อเทียบกับเงินฝากทั้งหมดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการถือเงินออมในรูปเงิน ฝากเมื่อเรียกในธนาคารพาณิชย์ ได้รับดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าเงินฝากประเภทอื่น ๆ การประกาศ ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสิน และดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล จึงมีผลให้สิ่งจูงใจในการถือเงินฝากเมื่อเรียกในธนาคารพาณิชย์ยังมีน้อยลงไปอีก ผู้มีเงินออมที่ต้อง การสภาพคล่องไม่มากนัก อาจโยกย้ายเงินออมจากธนาคารพาณิชย์ไปฝากธนาคารออมสินแทน ประการหนึ่ง และ/หรือเปลี่ยนแปลงการถือเงินฝากเมื่อเรียก ไปเป็นเงินฝากออมทรัพย์และเงิน ฝากประจำที่มีระยะเวลาเบิกถอนต่ำกว่าอีกประการหนึ่ง แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น จะมีแรงกดดันให้สัดส่วน ของเงินฝากประจำและเงินฝากออมทรัพย์ในธนาคารพาณิชย์มีแนวโน้มลดลง เพราะผู้มีเงินออม อาจโยกย้ายเงินออมไปถือเงินฝากธนาคารออมสินและพันธบัตรรัฐบาล ซึ่งให้อัตราดอกเบี้ยสุทธิ สูงกว่า แรงกดดันสองด้านดังกล่าวนี้ จะก่อผลสุทธิต่อสัดส่วนของเงินฝากประจำ และเงินฝาก ออมทรัพย์ในทิศทางใด ย่อมยากที่จะคาดคะเนได้

อกเบี้ย
และ
ค
รวมสัมพัทธ์
ปัจจุบัน
หนี้
equity)
การ
to-pay
ถึงความ
เป็นธรรม
โยกย้าย
คือ ดอก
เบี้ยอื่น ๆ
ประเภท
อื่น
๑๐
รับ
๑
๑๖
คือ
43-44

ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นตามข้อ (๑) นั้นเป็นเท็จเพียงบางส่วนเท่านั้น การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลได้มีผลให้การถือเงินออมในรูปหลักทรัพย์รัฐบาลเพิ่มขึ้นจริง ดังจะเห็นได้จากตารางที่ ๔ ว่า ในระหว่างปี ๒๔๙๐ - ๒๔๙๕ หลักรหัสรัฐบาลที่ถือโดยประชาชนที่มีโชสดำเนินการเงินได้ลดลงโดยทั่วไปเฉลี่ยปีละ ๑๐.๘% แต่ในปี ๒๔๙๖ ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล หลักรหัสรัฐบาลที่ถือโดยประชาชนได้เพิ่มขึ้น ๓๘.๒% แม้ว่าในปีเดียวกันนั้น หลักรหัสรัฐบาลที่ถือโดยธนาคารพาณิชย์จะเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่า คือ ๕๕.๕% แต่เมื่อได้วิเคราะห์หลักรหัสรัฐบาลจำแนกตามประเภทของเจ้าหนี้ ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี ๒๔๙๖ - ๒๕๐๔ แล้ว จะเห็นได้ว่า หลักรหัสรัฐบาลที่ถือโดยประชาชนที่มีโชสดำเนินการเงิน เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยสูงกว่าหลักรหัสรัฐบาลที่ถือโดยธนาคารพาณิชย์ (๕๐.๒% เทียบกับ ๑๘.๖%) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล จะมีผลให้การถือเงินออมในรูปหลักทรัพย์รัฐบาลเพิ่มขึ้นถึงที่สุด แต่การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสินกลับไม่ได้มีผลให้การถือเงินออมในรูปเงินฝากธนาคารออมสินเพิ่มขึ้นมากถึงที่สุด ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลดังจะกล่าวต่อไป

ตารางที่ 4

อัตราการเพิ่มขึ้นของหลักทรัพย์รัฐบาลและเงินฝากในธนาคารพาณิชย์
ระหว่างปี ๒๔๙๐ - ๒๔๙๕ และ ๒๔๙๖ - ๒๕๐๔ (๕)

| ประเภทของหลักทรัพย์ | ๒๔๙๐-๒๔๙๕ | ๒๔๙๕-๒๔๙๖ | ๒๔๙๖-๒๕๐๔ |
|---|-----------|-----------|-----------|
| ๑. หลักรหัสรัฐบาล | ๒๗.๘ | ๕๓.๖ | ๑๓.๘ |
| ๒. พันธบัตรรัฐบาล | ๒๖.๕ | ๑๓๓.๘ | ๓๐.๗ |
| ๓. ทั่วเงินคลัง | ๒๘.๒ | ๘๒.๕ | -๐.๖ |
| ๔. หลักรหัสรัฐบาลที่ถือโดย ธนาคารพาณิชย์ | -๕.๘ | ๕๕.๕ | ๑๘.๖ |
| ๕. หลักรหัสรัฐบาลที่ถือโดย ประชาชน | -๑๐.๗ | ๓๘.๒ | ๕๐.๒ |
| ๖. เงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ | ๑๑.๒ | ๑๐.๒ | ๓๕.๕ |
| ๗. เงินฝากเผื่อเรียกในธนาคารพาณิชย์ | ๑๑.๖ | ๑๘.๘ | ๑๘.๘ |

ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นตามข้อ (๒) ดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าเป็นจริง ดังจะเห็นได้จากตารางที่ ๘ ว่า ในระหว่างปี ๒๔๕๐ - ๒๔๕๕ เงินฝากประจำและเงินฝากเพื่อเรียกในธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นด้วยเฉลี่ยปีละ ๑๑.๒% และ ๑๑.๖ % ตามลำดับ แม้ว่าในปี ๒๔๕๖ อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากเพื่อเรียกในธนาคารพาณิชย์จะสูงกว่าเงินฝากประจำก็ตาม (๑๔.๕% เทียบกับ ๑๐.๒%) แต่เมื่อคำนวณอัตราการเพิ่มขึ้นด้วยเฉลี่ยของเงินฝากสองประเภทนี้ ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี ๒๔๕๖ - ๒๕๐๔ ผลปรากฏว่าเงินฝากประจำเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าเงินฝากเพื่อเรียกเป็นอันมาก (ปีละ ๑๔.๕% เทียบกับ ๑๔.๕%) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่ง เกิดจากพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๔๕๖ อีกส่วนหนึ่ง เกิดจากการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์เอง

ในระหว่างปี ๒๔๕๐ - ๒๔๕๕ หลักทรัพย์รัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ ๒๕.๕% (ดูตารางที่ ๔) โดยที่ตัวเงินคลังเพิ่มขึ้นในอัตราด้วยเฉลี่ยสูงกว่าพันธบัตรรัฐบาล (๒๕.๒% เทียบกับ ๒๖.๕%) แต่ในปี ๒๔๕๖ ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับพันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรรัฐบาลเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าตัวเงินคลัง (๑๓๑.๕% เทียบกับ ๘๖.๕) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ยังคงเป็นจริงในระหว่างปี ๒๔๕๖ - ๒๕๐๔ โดยที่พันธบัตรรัฐบาลเพิ่มขึ้นในอัตราด้วยเฉลี่ยปีละ ๓๐.๗% ส่วนตัวเงินคลังกลับลดลงในอัตราด้วยเฉลี่ยปีละ ๐.๖% และดังที่กล่าวมาแล้ว ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ หลักทรัพย์รัฐบาลที่ซื้อโดยประชาชนที่มีวัตถุประสงค์ทางการเงินเพิ่มขึ้นในอัตราด้วยเฉลี่ยสูงกว่าส่วนที่ซื้อโดยธนาคารพาณิชย์ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้นอกจากจะเกิดจากการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลแล้ว ยังมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงมาตรการของนโยบายการเงินและนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะในช่วงเวลาดังกล่าวอีกด้วย ^{๒๕/} กล่าวคือ

(ก) อัตราดอกเบี้ยสำหรับพันธบัตรรัฐบาลที่ออกจำหน่ายในปี ๒๔๕๖ เพิ่มขึ้นจาก ๕.๕% เป็น ๒% และเพิ่มเป็น ๔% ในปี ๒๔๕๘ (ดูตารางที่ ๕) การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลดังกล่าวนี้ มีผลไม่มากนักน้อยในการจูงใจให้ประชาชนถือเงินไว้ในรูปพันธบัตรรัฐบาลเพิ่มขึ้น เกี่ยวกับเรื่องนี้ นายพอล เทรสคอตต์ ได้คำนวณโดยอาศัยการวิเคราะห์สมการถดถอย (regression analysis) พบว่า ในระหว่างปี ๒๔๕๓ - ๒๕๑๒ อุปสงค์ในการถือหลักทรัพย์รัฐบาล (demand for government securities) สมองลอยในทิศทางเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรายได้ประชาชาติและการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย ^{๒๖/}

^{๑๕/} P.B. Trescott, Thailand's Monetary Experience : The Economics of Stability (New York : Praeger, 1971), pp. 80-84.
^{๑๖/} Ibid., p. 85.

างส่วน
 ลใหม่ผล
 างที่ ๘ ว่า
 ำกับการเงิน
 วนภาษีเงินได้
 ะชาชนได้เพิ่ม
 ้มขยจะเพิ่มขึ้นใน
 ษประเภทของ
 ลักทรัพย์รัฐบาล
 ลักทรัพย์รัฐบาล
 วมการยกเว้น
 ือเงินออมใน
 าศสำหรับ
 ากธนาคาร

พาณิชย์

| | |
|-----------|--|
| ๒๔๕๖-๒๕๐๔ | |
| ๑๓.๔ | |
| ๓๐.๗ | |
| -๐.๖ | |
| ๑๔.๖ | |
| ๕๐.๖ | |
| ๓๔.๕ | |
| ๑๔.๔ | |

ตารางที่ ๕

อัตรากอเบย์หลักทรัพ์รัฐบาลที่ออก
จำหน่ายในปี ๒๔๘๓ - ๒๕๐๔
(๑/๑)

| ปี | พัชฌ์บัตร | ตัวเงินคลัง |
|------|-----------|-------------|
| ๒๔๘๓ | ไม่มี | ๒.๐๐ |
| ๒๔๘๔ | ๔.๕ | ๒.๑๑ |
| ๒๔๘๕ | ไม่มี | ๒.๑๗ |
| ๒๔๘๖ | ๖.๐ | ๒.๒๖ |
| ๒๔๘๗ | ๖.๐ | ๒.๒๗ |
| ๒๔๘๘ | ๖.๐ | ๒.๒๗ |
| ๒๔๘๙ | ๘.๐ | ๒.๒๖ |
| ๒๕๐๐ | ๘.๐ | ๒.๒๘ |
| ๒๕๐๑ | ๘.๐ | ๒.๔๒ |
| ๒๕๐๒ | ๘.๐ | ๒.๔๔ |
| ๒๕๐๓ | ๘.๐ | ๓.๐๘ |
| ๒๕๐๔ | ๘.๐ | ๔.๖๕ |

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๓) ในการออกพันธบัตรเงินระยะยาวครั้งที่สองในปี ๒๔๘๖ ธนาคาร
แห่งประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขในการกู้ให้เป็นที่พอใจผู้ลงทุนขอพันธบัตรมากขึ้น โดย
เฉพาะอย่างบ่งเงื่อนไขในการรับซื้อพันธบัตรคืน ดังปรากฏในข้อ ๑๑ แห่งกฎกระทรวง
การคลัง ฉบับที่ ๒ (๒๔๘๖) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและ
วิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๖ ความว่า

พัชฌ์บัตร
เมื่อจะ
เกิดขึ้น
คลังจะ
พัชฌ์บัตร
กระทรวง
กักตุนเมือ
คลังทรา
เกิน ๑๐๐
อบางแห่ง
ปรากฏ
รัฐบาลคว
ความใน
ยกเว้นรับ
นิติบุคคล
๓๐.๕๕ ๖
อัตรากอเบ
ออมสินมิได้
๑๓/ ราช
ประ
ตีพร
๑๔/ ราช
เงิน
ออก
๒๕๑๒
มกรา
ที่ออก
ตาม
๑๕/ งาม
ปาก
๒๕๑๕

ภายในเวลา ๑ ปี นับแต่วันซึ่งออกพันธบัตรในคราวแรก

พันธบัตรหรือใบสำคัญชั่วคราวแทนพันธบัตร (ถ้ายังมีใบออกพันธบัตรแลกเปลี่ยนใหม่) นี้
ผู้ออกจะนำมาขึ้นเงินได้ในกรณีพิเศษ เช่นอัตราดอกเบี้ยตราไว้ พร้อมทั้งดอกเบี้ยที่ได้
เกิดขึ้นและค้างชำระตามบัตรดอกเบี้ยงวดสุดท้ายก่อนวันชำระเงิน และกระทรวงการ
คลังจะรับขึ้นเงินในรายหนึ่งไม่เกินห้าพันบาท เมื่อได้รับหลักฐานเป็นที่พอใจว่า ผู้ออก
พันธบัตรหรือใบสำคัญชั่วคราวแทนพันธบัตรอันนี้ มีความจำเป็นโดยแท้จริง แต่ทั้งนี้
กระทรวงการคลังสงวนสิทธิ์ที่จะไม่รับขึ้นเงินในรายใดก็ได้" ๑๓/

แต่เดิมนั้น พันธบัตร เงินคงจ่ายหมายในปี ๒๔๔๑ ผู้ขอจะขายคืน
ก็ต่อเมื่อไปขอไปแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี และในการขายคืนนั้นจำกัดวงแห่งกระทรวงการ
คลังทราบล่วงหน้าอย่างน้อย ๒ เดือน โดยกระทรวงการคลังจะรับขึ้นเงินในรายหนึ่งไม่
เกิน ๑๐๐๐ บาท เมื่อมีหลักฐานเป็นที่พอใจว่า ผู้ออกพันธบัตรมีความจำเป็นในการใช้เงิน
อย่างแท้จริง การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการรับซื้อพันธบัตรคืนในปี ๒๔๔๖ ตามความที่
ปรากฏข้างต้น จึงนับเป็นการแก้ไขข้อข้องใจในการถือพันธบัตรรัฐบาลมากยิ่งขึ้น

(ค) การที่รัฐบาลสั่งตั้งกระทรวงเศรษฐกิจแก่นิตยบุคคลในการถือพันธบัตร
รัฐบาลด้วยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับรายได้จากดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ความ
ความในมาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติการลดหย่อนภาษีเงินได้ในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการ
ยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๔๐๐" ๑๔/ ไม่อยู่ในการมุ่งใจไม่มากนักน้อย ให้
นิตยบุคคลถือพันธบัตรรัฐบาลมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เห็นว่าพันธบัตรรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นในอัตราสูงถึงปีละ
๑๐.๕% ระหว่างปี ๒๔๔๖ - ๒๕๐๔ แต่คงมีปากประจำในธนาคารพาณิชย์กลับเพิ่มขึ้นใน
อัตราสูงกว่าในช่วงระยะเวลาเดียวกัน (การวางที่ ๑) จะเห็นว่า เงินฝากธนาคาร
ออมสินมิได้เพิ่มขึ้นมากเท่าที่ควรจะเป็น ปรากฏการตั้งกลาวันเป็นบดจากสาเหตุ

๑๓/ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๐ ตอนที่ ๕๔ วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๔๔๖; ธนาคารแห่งประเทศไทย
พระราชบัญญัติการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลฉบับที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๐๐ (ทางหนังสือจาก
คิวพร ๒๕๐๕) หน้า ๒๔

๑๔/ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๕ ตอนที่ ๑๕ วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๐๐ การยกเว้นภาษี
เงินได้นิติบุคคลดังกล่าวนี้ โดยยกเลิกไปในปี ๒๕๑๒ โดยผลของ "พระราชบัญญัติกา
ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.
๒๕๑๒" ตามกฎหมายฉบับนี้ ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลที่ออกจำหน่ายหลังวันที่ ๒๕
มกราคม ๒๕๑๒ มิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ส่วนดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล
ที่ออกจำหน่ายก่อนวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๑๒ ยังคงได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล
ตามเดิม ดู ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๔๖ ตอนที่ ๗ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๑๒

๑๕/ ความสถิติแห่งชาติ เงินฝากของประชาชนในธนาคารออมสิน (ซึ่งไม่รวมเงิน
ฝากของรัฐวิสาหกิจ ธนาคารพาณิชย์ ฯลฯ) เพิ่มขึ้นถึงเฉลี่ยปีละ ๑๑.๕% ระหว่างปี
๒๔๔๕ - ๒๕๐๔

๑๓/ ๑๔/ ๑๕/ ธนาคาร กงกัน โดย กระทรวง บุรณะและ

สำคัญ ๒ ประการ คือ (ก) ตลอดช่วงเวลาดังกล่าว อัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสินค่อนข้าง ^{๒๐/} ไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ และ (ข) ธนาคารพาณิชย์ได้พยายามจัดสรรสิ่งจูงใจที่จะดึงดูดเงินฝากประจำด้วยวิธีการนานับประการ แม้ว่าในขณะนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๘๘ ในการควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ด้วยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับเงินฝากประเภทต่าง ๆ แต่กฎหมายฉบับนี้มิได้ให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ผลก็คือ แม้ว่าก่อนปี ๒๕๐๕ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภทหนึ่งปีและหนึ่งปีขึ้นไป ไม่ให้เกินร้อยละ ๘ ต่อปี แต่ในทางข้อเท็จจริง ธนาคารพาณิชย์จ่ายดอกเบี้ยให้แก่ลูกค้าในอัตราที่สูงกว่าอัตราควบคุมตามกฎหมาย ^{๒๑/} ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง ทั้ง ๆ ที่มีการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลและดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสิน แต่เงินฝากธนาคารออมสินกลับเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกัน เงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์กลับเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าพันธบัตรรัฐบาลเสียอีก (ดูตารางที่ ๖)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลและดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสิน โดยมีผลอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการออมของประชาชน ตามมาตรการดังกล่าวนี้ จะมีส่วนทำให้เงินออมของประเทศ (aggregate savings) เพิ่มขึ้นหรือไม่นั้น เป็นประเด็นที่ยังหาข้อยุติมิได้ทั้งทางานทฤษฎีและทางานข้อเท็จจริง

^{๒๐/} Trescott, op. cit., pp. 87 - 89.

^{๒๑/} เริงชัย มะระกานัน การเงินและการธนาคาร (เอกสารโรเนียว ไม่ปรากฏปี) หน้า ๑๘๖

^{๒๒/} Trescott, op. cit., p. 86 ; T.H. Silcock, "Money and Banking" in Silcock (ed), Thailand : Social and Economic Studies in Development (Canberra : The Australian National University Press, 1967), p. 192.

| สิ้นปี | เงิน |
|----------|-----------|
| ๒๔๘๗ | ๑, |
| ๒๔๘๘ | ๑, |
| ๒๔๘๙ | ๒, |
| ๒๕๐๐ | ๒, |
| ๒๕๐๑ | ๒, |
| ๒๕๐๒ | ๓, |
| ๒๕๐๓ | ๓, |
| ๒๕๐๔ | ๔, |
| ๒๕๐๕ | ๔, |
| ๒๕๐๖ | ๓, |
| ๒๕๐๗ | ๓, |
| ๒๕๐๘ | ๕, |
| ๒๕๐๙ | ๕, |
| ๒๕๑๐ | ๖, |
| ๒๕๑๑ | ๖, |
| ๒๕๑๒ | ๗, |
| ๒๕๑๓ | ๗, |
| ๒๕๑๔ | ๘, |
| ๒๕๑๕ | ๘, |
| ๒๕๑๖ | ๑๑, |
| ๒๕๑๗ | ๑๓, |
| ๒๕๑๘ | ๑๔, |
| ๒๕๑๙ | ๑๖, |
| หน้า | ธนาคารแห่ |
| หมายเหตุ | (๑) |
| | (๒) |
| | (๓) |

ตารางที่ ๖

ปริมาณเงินฝากธนาคารพาณิชย์จำแนกตามประเภท

๒๕๕๓ - ๒๕๕๔

(ล้านบาท)

กณาคาร
พาณิชย์
ในขณะ
พ.ศ. ๒๕๕๔
ดอกเบี้ยสูงสุด
แห่งประเทศไทย
จากอนปี ๒๕๐๕
ปีและหนึ่งปี
ยกดอกเบี้ย
รวมเอง
และดอกเบี้ย
ว่าที่ควรจะ
กว่าพันฉบับ
คาสำหรับ
ักยุดการ
คมีสวนทำใ
ระเกินที่ยังหา
ไม่ปรากฏปี)
and Banking"
udies in
University

| ปี | เงินฝากออมทรัพย์ | เงินฝากประจำ | เงินฝากอื่น | รวม |
|------|------------------|--------------|-------------|----------|
| ๒๕๕๓ | ๑,๖๓๘.๐ | - | ๑๕๑.๒ | ๑,๘๓๐.๒ |
| ๒๕๕๔ | ๑,๕๖๓.๓ | - | ๒๕๓.๖ | ๑,๘๑๖.๙ |
| ๒๕๕๕ | ๒,๑๕๐.๓ | - | ๓๓๑.๐ | ๒,๔๘๑.๓ |
| ๒๕๕๖ | ๒,๕๕๑.๕ | - | ๕๕๖.๒ | ๓,๑๐๗.๗ |
| ๒๕๕๗ | ๒,๕๕๖.๓ | - | ๖๕๕.๑ | ๓,๒๑๑.๔ |
| ๒๕๕๘ | ๓,๑๕๓.๓ | - | ๕๕๐.๕ | ๓,๗๐๓.๘ |
| ๒๕๕๙ | ๓,๕๕๐.๕ | - | ๖๕๖.๖ | ๔,๒๐๗.๑ |
| ๒๕๖๐ | ๔,๕๓๓.๕ | - | ๗๕๐.๑ | ๕,๒๘๓.๖ |
| ๒๕๖๑ | ๓,๖๕๒.๕ | ๑,๕๓๑.๕ | ๕,๕๖๖.๓ | ๑๐,๗๕๐.๓ |
| ๒๕๖๒ | ๓,๕๐๓.๕ | ๑,๕๖๐.๖ | ๕,๖๖๖.๓ | ๑๐,๖๓๐.๔ |
| ๒๕๖๓ | ๕,๑๕๓.๐ | ๑,๓๓๓.๑ | ๖,๕๖๖.๕ | ๑๒,๐๕๒.๖ |
| ๒๕๖๔ | ๕,๕๖๒.๕ | ๒,๐๑๐.๑ | ๕,๕๕๕.๓ | ๑๓,๑๒๘.๙ |
| ๒๕๖๕ | ๖,๑๕๕.๓ | ๒,๑๕๕.๓ | ๖,๕๖๖.๖ | ๑๔,๘๗๖.๒ |
| ๒๕๖๖ | ๖,๕๕๖.๑ | ๒,๕๕๖.๑ | ๖,๕๖๖.๓ | ๑๕,๖๖๘.๕ |
| ๒๕๖๗ | ๗,๑๐๓.๕ | ๒,๕๕๖.๑ | ๖,๕๖๖.๓ | ๑๖,๒๒๖.๐ |
| ๒๕๖๘ | ๗,๕๕๕.๕ | ๒,๕๕๖.๐ | ๖,๕๖๖.๓ | ๑๖,๖๖๗.๘ |
| ๒๕๖๙ | ๘,๕๕๕.๐ | ๓,๕๕๖.๐ | ๖,๕๖๖.๓ | ๑๘,๖๖๗.๖ |
| ๒๕๗๐ | ๙,๕๕๕.๕ | ๔,๕๕๖.๕ | ๖,๕๖๖.๓ | ๑๙,๖๖๗.๓ |
| ๒๕๗๑ | ๑๑,๕๕๕.๕ | ๕,๕๕๖.๕ | ๖,๕๖๖.๓ | ๒๓,๖๖๗.๓ |
| ๒๕๗๒ | ๑๓,๕๕๕.๕ | ๖,๕๕๖.๕ | ๖,๕๖๖.๓ | ๒๖,๖๖๗.๓ |
| ๒๕๗๓ | ๑๕,๕๕๕.๕ | ๗,๕๕๖.๕ | ๖,๕๖๖.๓ | ๒๙,๖๖๗.๓ |
| ๒๕๗๔ | ๑๗,๕๕๕.๕ | ๘,๕๕๖.๕ | ๖,๕๖๖.๓ | ๓๒,๖๖๗.๓ |
| ๒๕๗๕ | ๑๙,๕๕๕.๕ | ๙,๕๕๖.๕ | ๖,๕๖๖.๓ | ๓๕,๖๖๗.๓ |
| ๒๕๗๖ | ๒๑,๕๕๕.๕ | ๑๐,๕๕๖.๕ | ๖,๕๖๖.๓ | ๓๘,๖๖๗.๓ |
| ๒๕๗๗ | ๒๓,๕๕๕.๕ | ๑๑,๕๕๖.๕ | ๖,๕๖๖.๓ | ๔๑,๖๖๗.๓ |
| ๒๕๗๘ | ๒๕,๕๕๕.๕ | ๑๒,๕๕๖.๕ | ๖,๕๖๖.๓ | ๔๔,๖๖๗.๓ |
| ๒๕๗๙ | ๒๗,๕๕๕.๕ | ๑๓,๕๕๖.๕ | ๖,๕๖๖.๓ | ๔๗,๖๖๗.๓ |
| ๒๕๘๐ | ๒๙,๕๕๕.๕ | ๑๔,๕๕๖.๕ | ๖,๕๖๖.๓ | ๕๐,๖๖๗.๓ |

ธนาคารแห่งประเทศไทย
หมายเหตุ (๑) สถิติในตารางนี้ ไม่รวมธุรกรรมระหว่างธนาคารพาณิชย์
(๒) "เงินฝากอื่นๆ" ประกอบด้วยเช็คที่ธนาคารรับฝาก และเงินฝากเป็นบัญชีจ่าย เงิน
ฝากใช้ในการเปิดเช็คและเช็คออกฝากคิด เป็นตน
(๓) ปี ๒๕๖๕ มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจำแนกประเภทของเงินฝาก บัญชีเงินฝาก
บางรายการ เปลี่ยนเป็นเงินฝากประจำ

๒.๒ นโยบายระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๒๐

ในปี ๒๕๐๔ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรครั้งที่ ๑๔ ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ รายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักรได้รับยกเว้นไม่คิดส่งเข้ามาคำนวณเป็นเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เหตุผลของนโยบายทั้งกล่าวนี้นี้ เท่าที่ประมวลได้ มีดังนี้คือ

(๑) เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์ให้เจริญก้าวหน้า สามารถทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการระดมเงินออม และจัดสรรเงินให้กู้เพื่อการลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ จะช่วยให้ธนาคารพาณิชย์สามารถระดมเงินออมได้มากขึ้น

(๒) โดยที่ขณะนั้นได้มีการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสินและดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล หากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์มิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ธนาคารพาณิชย์ย่อมยากที่จะเจริญเติบโตในอัตราอันรวดเร็วได้

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า เหตุผลที่สนับสนุนการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ในครั้งนั้น เป็นเหตุผลในเรื่องของการส่งเสริมและการปกป้องอุตสาหกรรมทารกภายในประเทศ (infant industry argument) โดยถือว่าอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์ยังเป็น "อุตสาหกรรมทารก" คู่เดียวกับอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่มีเหตุผลนโยบายส่งเสริมให้เอกชนเขาไปลงทุนตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๐๓ ดังนั้น จึงมีการใช้วิธีการยกเว้นและลดหย่อนภาษีอากรเพื่อจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจในตัวเองเดียวกัน อย่างไรก็ตาม มาตราการดังกล่าวนี้เป็นที่เข้าใจร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับนายธนาคารพาณิชย์ในเวลานี้ว่า เป็นเพียงมาตรการชั่วคราว ซึ่งจะคงยกเลิกไปในอนาคต

๒๓/ ทวงดาว สุวรรณรังษี "ภาษีดอกเบี้ยเงินฝาก : ขวางงูไม่พันคอคนรับกลาง" วารสารนักธนาคาร ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒ (กันยายน - ตุลาคม ๒๕๒๐) หน้า ๕ - ๑๐ , สุภูมิ นวัตพันธ์ ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ (เอกสารโรเนียว ๑๕๒๐)

การอย
เศรษฐ
ภาษีอา
สร้างภ
และโค
ปานกล
ไม่เป็น
ดอกเบี้ย
ส่วนหนึ่ง
๒๕๐๔ -
ภาษีเงิน
ปรากฏว
(ศตวรรษ
เมื่อเทียบ
ทั้งหมดขอ
นับว่านอย
ต้นทุนของ
ที่ว่าการจ
ที่จะตกแก่
return
นำเงินฝาก
ขาดในอุตสาหกรรม
ตอบแทนแก่
สรรเงินให้
บุคคลธรรมดา
เป็นต้นทุนขอ

๒๕/ การป
มีเพียง
(๒)

๒๖/ รั้งสร
สังคมศ

๒๔ R. A. M
(New Yo

ครั้งที่ ๑๔
รายได้จาก
เงินได้ทั้ง
เท่าที่

วิธีกำหนด
ลงใน
สำหรับ
อม โคม่าขึ้น

ธรรมดา
บับเงินฝาก
ที่จะเจริญ

การยกเว้น
เป็นเหตุผลใน
ant industry
กรก" กุ
กกฎหมาย
ภาษีอากร
กรดังกล่าวนี้
ที่ยอมรับการ

การยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้บางประเภท เป็นการปฏิบัติ
การอย่างลำเอียงในการเก็บภาษีอากร (tax preference) ซึ่งโดยลักษณะทาง
เศรษฐกิจแล้ว มีสภาพเสมือนหนึ่งว่า รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุน (subsidy) แก่ผู้เสีย
ภาษีอากรที่ได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากรนั้น ดังนั้น จึงมีผลกระทบกระเทือนต่อโครงสร้าง
สร้างภาษีอากร ทั้งในแง่ของความเป็นธรรมในแนวนอนและความเป็นธรรมในแนวตั้ง^{๒๔/}
และโดยที่ผู้ที่มีเงินออมจนมีเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ได้ ส่วนใหญ่เป็นผู้มีฐานะ
ปานกลางและฐานะดี มาตราการดังกล่าวนี้ จึงมีผลให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความ
ไม่เป็นธรรมมากขึ้น ไม่มากก็น้อย ขณะเดียวกัน การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับ
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้จากการเก็บภาษีอากรไป
ส่วนหนึ่ง ตารางที่ ๗ แสดงประมาณการดอกเบี้ยจากเงินฝากธนาคารพาณิชย์ระหว่างปี
๒๕๐๕ - ๒๕๒๐ และประมาณการรายได้ของรัฐบาลที่สูญเสียไปอันเป็นผลจากการยกเว้น
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ จากประมาณดังกล่าวนี้^{๒๕/}
ปรากฏว่า ระหว่างปี ๒๕๐๕ - ๒๕๒๐ รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ประมาณ ๒,๖๐๐ ล้านบาท
(ตารางที่ ๗) อย่างไรก็ตาม รายได้ที่สูญเสียไปของรัฐบาลในระหว่างปี ๒๕๐๕ - ๒๕๑๘
เมื่อเทียบกับรายได้จากการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และกับรายได้จากการเก็บภาษีอากร
ทั้งหมดของรัฐบาลในช่วงเวลาเดียวกัน มีเพียง ๑๐.๔๕% และ ๐.๘๒% ตามลำดับเท่านั้น ซึ่ง
นับว่าน้อยมาก แต่ถึงกระนั้นก็ตาม รายได้ของรัฐบาลที่สูญเสียไม่ดังกล่าวนี้นับเป็น
ต้นทุนของสังคม (social cost) ชนิดหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริง
ที่ว่า การจัดสรรเงินให้กู้และเงินเป็นเงินต้นของผู้ซึ่งธนาคารพาณิชย์ มีได้ค่านึงถึงประโยชน์
ที่จะตกแก่สังคม หากแต่ค่านึงถึงอัตราผลตอบแทนที่เอกชนได้รับ (private rate of
return) เป็นสำคัญ ประกอบกับนายธนาคารพาณิชย์ได้อาศัยอำนาจการควบคุมจัดการในการ
นำเงินฝากของประชาชนไปใช้แสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสร้างสายใยของการผูก
ขาดในอุตสาหกรรมต่าง ๆ^{๒๖/} ดังนั้น ถ้าหากการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยทั่วไปให้อัตราผลตอบแทน
แก่สังคม (social rate of return) สูงกว่าโครงการที่ได้รับจัด
สรรเงินให้กู้จากธนาคารพาณิชย์ รายได้ของรัฐบาลที่สูญเสียไป อันเป็นการยกเว้นภาษีเงินได้
บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ถึงแม้จะมีจำนวนไม่มากนัก ก็ย่อม
เป็นต้นทุนของสังคมชนิดหนึ่ง

๒๕/ การประมาณการนี้มีต่อสมมติสำคัญ ๒ ประการคือ (๑) ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์
มีเพียง ๖% เท่านั้นที่ถือเป็นเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และ
(๒) อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเท่ากับ ๑๐%

๒๖/ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "ธนาคารพาณิชย์ : ปลิงดูดเลือดสังคมไทย?"
สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๑๒ เล่มที่ ๒ (มิถุนายน ๒๕๑๗)

๒๔ R.A. Musgrave and P.B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice
(New York: McGraw-Hill, 1967), pp. 246-251

ตารางที่ ๗

ประมาณการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา อันพึงได้
จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ๒๕๐๕ - ๒๕๒๐
(ล้านบาท)

| สิ้นปี | (๑) ดอกเบี้ยเงิน ฝากเพื่อเรียก | (๒) ดอกเบี้ยเงิน ฝากออมทรัพย์ | (๓) ดอกเบี้ยเงิน ฝากประจำ | (๔) ดอกเบี้ยเงิน ฝากในธนาคาร พาณิชย์ (๑)+(๒)+(๓) | (๕) ดอกเบี้ยเงิน ฝากที่ต้อง เสียภาษี ๐.๖๓ x (๔) | (๖) ภาษีเงินได้บุคคล ธรรมดาจากดอกเบี้ย เงินฝากธนาคาร พาณิชย์ ๐.๑ x (๕) |
|--------|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|--|---|---|
| ๒๕๐๕ | ๑๘.๘๐ | - | ๒๖๕.๔๓ | ๒๘๔.๒๓ | ๑๘๑.๒๐ | ๑๘.๑๒ |
| ๒๕๐๖ | ๒๓.๑๔ | - | ๒๖๘.๔๓ | ๒๙๑.๖๑ | ๑๘๕.๓๘ | ๑๘.๕๔ |
| ๒๕๐๗ | ๒๕.๖๔ | - | ๓๔๐.๑๒ | ๓๖๕.๗๖ | ๒๓๕.๐๖ | ๒๔.๕๑ |
| ๒๕๐๘ | ๒๑.๘๓ | ๖๐.๔๕ | ๔๔๕.๘๘ | ๕๒๘.๒๖ | ๓๓๐.๗๓ | ๓๓.๐๗ |
| ๒๕๐๙ | ๐.๔๘ | ๖๖.๓๖ | ๖๕๖.๓๖ | ๗๒๓.๒๑ | ๔๕๔.๕๕ | ๔๕.๔๖ |
| ๒๕๑๐ | ๐.๕๓ | ๗๑.๕๘ | ๘๒๖.๘๗ | ๙๐๘.๙๘ | ๖๐๒.๓๘ | ๖๐.๒๔ |
| ๒๕๑๑ | ๐.๖๐ | ๘๐.๕๔ | ๙๘๘.๗๕ | ๑,๐๗๐.๘๙ | ๗๒๓.๕๓ | ๗๒.๓๕ |
| ๒๕๑๒ | ๐.๖๒ | ๘๑.๒๑ | ๑,๒๐๖.๒๗ | ๑,๒๘๘.๑๐ | ๘๒๘.๗๓ | ๘๒.๘๗ |
| ๒๕๑๓ | ๐.๖๖ | ๘๕.๓๓ | ๑,๔๖๑.๓๘ | ๑,๕๕๗.๓๘ | ๑,๐๙๓.๕๔ | ๑๐๙.๓๘ |
| ๒๕๑๔ | ๐.๗๓ | ๑๐๓.๔๗ | ๑,๘๐๐.๐๑ | ๑,๙๐๔.๒๑ | ๑,๒๑๖.๘๒ | ๑๒๑.๕๘ |
| ๒๕๑๕ | ๐.๘๕ | ๑๓๔.๓๕ | ๒,๒๒๓.๓๘ | ๒,๔๕๘.๕๘ | ๑,๖๕๗.๒๕ | ๑๖๕.๗๒ |
| ๒๕๑๖ | ๑.๐๒ | ๑๗๐.๖๓ | ๒,๘๕๔.๖๘ | ๓,๐๒๖.๓๓ | ๒,๐๒๗.๖๕ | ๒๐๒.๗๗ |
| ๒๕๑๗ | ๑.๑๒ | ๒๒๑.๕๑ | ๔,๑๕๘.๖๕ | ๔,๓๘๐.๒๘ | ๒,๘๓๖.๑๓ | ๒๘๓.๖๑ |
| ๒๕๑๘ | ๑.๑๗ | ๒๕๒.๐๑ | ๕,๑๑๐.๒๖ | ๕,๓๖๓.๔๔ | ๓,๔๘๓.๕๐ | ๓๔๘.๓๕ |
| ๒๕๑๙ | ๑.๓๖ | ๓๑๐.๘๘ | ๖,๓๐๔.๖๘ | ๖,๖๑๕.๐๒ | ๔,๒๓๓.๕๐ | ๔๒๓.๓๕ |
| ๒๕๒๐ | ๑.๓๘ | ๓๕๘.๘๐ | ๗,๖๖๕.๘๘ | ๘,๐๒๔.๐๖ | ๕,๑๕๖.๕๘ | ๕๑๕.๖๕ |
| รวม | ๑๐๑.๐๑ | ๑,๘๘๗.๓๓ | ๓๖,๗๓๗.๒๘ | ๓๘,๘๑๕.๖๗ | ๒๖,๐๐๖.๔๗ | ๒,๖๐๐.๗๒ |

ที่มา ภาคผนวก (ก)

หมายเหตุ (๑) ตัวเลขดอกเบี้ยเงินฝากเพื่อเรียกและเงินฝากออมทรัพย์ในปี ๒๕๒๐ เป็นของ
เดือนกรกฎาคม

(๒) ตัวเลขดอกเบี้ยเงินฝากประจำในปี ๒๕๒๐ เป็นของเดือนกันยายน

เงินฝาก
ชอกลาว

เฉพาะอ
ธนาคาร
อัคราการ
๒๕๐๕
สิ้นของเงิน

ในปี ๒๕๐

เว้นภาษีเ

ธนาคารพ

อาจปฏิเสธ

จากมาตร

อีกด้วย

จำแนกประ

(special d

จึงเป็นเหตุ

เรียกเพิ่ม

แปลงอัครา

อาศัยอำนาจ

ประเภทระ

เปลี่ยนแปล

ถือเงินออม

เพิ่มขึ้นโดย

๒๓/

๒๔/

๒๕/

ธนาคาร
หน้า

เพิ่ม

ผลที่เกิดขึ้นจากการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ในปี ๒๕๐๔ ซึ่งมีจะกล่าวอ้างกัน มีอยู่อย่างน้อย ๒ ประการ คือ

(๑) ทำให้การออมรวมของประเทศ (aggregate savings) เพิ่มขึ้น ข้อกล่าวอ้างนี้ ยังไม่มีข้อยุติทั้งทางค่านทฤษฎีและค่านข้อเท็จจริง ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

(๒) ทำให้ปริมาณเงินฝากธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินฝากประจำ สถิติที่มักจะหยิบยกขึ้นมากล่าวอ้างก็คือ ปริมาณเงินฝากธนาคารพาณิชย์ในปี ๒๕๐๕ เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๐๔ ถึง ๒๔.๔๕% และสำหรับเงินฝากประจำนั้น อัตราการเพิ่มขึ้นระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ สูงถึง ๑๐๓.๔๘% (๓,๔๕๐.๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๕ เทียบกับ ๑,๒๕๐.๖ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๔ ดูตารางที่ ๖) ในขณะที่อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากเมื่อเรียกในชวงเวลาเดียวกันมีเพียง ๒.๗๘% เท่านั้น (๔,๕๓๓.๕ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๕ เทียบกับ ๔,๓๕๓.๕ ล้านบาทในปี ๒๕๐๔) แนวข้อกล่าวอ้างที่ว่า การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์มีผลให้ปริมาณเงินฝากธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปและเงินฝากประจำโดยเฉพาะเพิ่มขึ้นนั้น จะเป็นข้อกล่าวอ้างที่มีอาจปฏิเสธได้ แต่การที่เงินฝากรวมและเงินฝากประจำเพิ่มขึ้นในอัตราสูงเช่นนี้ มิได้เกิดจากมาตรการทางค่านทฤษฎีอ้างดังกล่าวเพียงอย่างเดียว หากยังเกิดจากสาเหตุอื่น ๆ อีกด้วย กล่าวคือ ประการแรก ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๐๕ มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจำแนกประเภทเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ผลก็คือ มีการย้ายรายการเงินฝากประเภทออมสิน (special deposit account) จากเงินฝากเมื่อเรียก ไปรวมไว้ในเงินฝากประจำ จึงเป็นเหตุให้เงินฝากประจำในปี ๒๕๐๕ เพิ่มขึ้นมากกว่าที่ควรจะเป็น และเงินฝากเมื่อเรียกเพิ่มขึ้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ประการที่สอง ในปี ๒๕๐๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุมโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภทระยะเวลาเกินกว่า ๒ เดือน เพิ่มขึ้นจาก ๕.๕% เป็น ๘% (ดูตารางที่ ๖) การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากดังกล่าวนี้ ย่อมมีผลไม่มากนักน้อยในการชักจูงให้ประชาชนถือเงินออมในรูปเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์มากขึ้น เงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นโดยตัวเฉลี่ยปีละ ๔๐.๒% ระหว่างปี ๒๕๐๕ - ๒๕๐๘ ๒๒.๒% ระหว่างปี ๒๕๑๐-๒๕๑๔

(๖)
ภาษีเงินได้บุคคล
ธรรมดาจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์
๐.๑ x (๕)

| |
|--------|
| ๑๘.๑๒ |
| ๑๘.๕๘ |
| ๒๔.๕๑ |
| ๓๔.๐๓ |
| ๔๕.๕๖ |
| ๖๐.๒๔ |
| ๗๒.๓๕ |
| ๘๖.๕๓ |
| ๑๐๔.๓๔ |
| ๑๒๗.๕๔ |
| ๑๖๔.๗๒ |
| ๒๐๒.๗๗ |
| ๒๔๓.๖๑ |
| ๓๕๘.๓๕ |
| ๔๕๓.๓๕ |
| ๕๓๕.๖๕ |

๒,๖๐๐.๗๒

ในของ

๒๓/ ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (พฤศจิกายน ๒๕๐๕)
หน้า ๓
๒๔/ เฟิ่งฮวง

ตารางที่ ๕

อัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ อัตราสูงสุด
สำหรับเงินฝากประเภทต่าง ๆ ๒๕๕๕ - ๒๕๖๐
(%)

| ประเภทของเงินฝาก | ๒๕๕๕ | ๒๕๕๕ | ๒๕๕๖ | ๒๕๕๗-๕๘ | ๒๕๕๘-๕๙ | ๒๕๕๙-๖๐ | ๒๕๖๑ ถึงปัจจุบัน |
|---|------|------|------|---------|---------|---------|---------------------|
| ๑. เงินฝากเพื่อเรียก | | | | | | | |
| ๑.๑ เงินฝากเพื่อเรียก ทั่วไป | ๔.๕ | ๐.๕ | ๐.๕ | ๐.๕ | ๐.๐๑ | ๐.๐๑ | ๐.๐๑ |
| ๑.๒ เงินฝากเพื่อเรียก ชนิดที่เงินโอนไว้ใน การเบิกจ่าย | - | ๔.๕ | ๔.๕ | ๓.๐ | - | - | - |
| ๒. เงินฝากประจำ | | | | | | | |
| ๒.๑ ต่ำกว่า ๓ เดือน | ๕.๐ | ๕.๐ | ๐.๕ | ๐.๕ | ๐.๐๑ | ๐.๐๑ | ๐.๐๑ |
| ๒.๒ ๓-๖ เดือน | ๕.๐ | ๖.๐ | ๕.๐ | ๕.๐ | ๕.๐ | ๕.๐ | ๖.๐ |
| ๒.๓ ๖-๑๒ เดือน | ๕.๕ | ๘.๐ | ๖.๐ | ๖.๐ | ๖.๐ | ๖.๐ | ๗.๐ |
| ๒.๔ ๑๒ เดือนขึ้นไป | ๕.๕ | ๗.๐ | ๗.๐ | ๗.๐ | ๗.๐ | ๗.๐ | ๘.๐ |
| ๓. เงินฝากออมทรัพย์ | - | ๔.๕ | ๔.๕ | ๔.๕ | ๓.๕ | ๓.๕ | ๔.๕ |
| ๔. เงินฝากเงินสกุล ต่างประเทศ | - | - | - | - | - | ๑๖.๐ | ๑๖.๐ |

ที่มา (๑) สถิติปี ๒๕๕๕ จากเรียงชัย มะระกานนท์ ตารางเงินและการธนาคาร (เอกสารโรเนียว)
(๒) ธนาคารแห่งประเทศไทย

และ ๒๕.๑๗ ระหว่างปี ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘ การที่เงินฝากประจำเพิ่มขึ้นในอัตราสูงเช่นนี้ นอกเหนือจากเป็นผลจากการใช้มาตรการภาษีอากรในการจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากแล้ว ยังเป็นผลตามธรรมชาติของกฤษฎายัตถ์ และการจำไว้ดอกเบี้ยโททางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การที่ระบบเศรษฐกิจสามารถชำระรักษา ไว้ซึ่งเสถียรภาพของราคา โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘ ประกอบกับ การที่ประชาชนมีความมั่นใจในลาของเงินบาท บ่อมเป็นสิ่งจูงใจอีกชั้นหนึ่งที่ทำให้ประชาชน เก็บเงินออมไว้ในรูปเงินฝากธนาคารพาณิชย์

๒.๓ การเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๑๓-๒๕๒๐

ทั้งที่กล่าวมาแล้วว่า การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์นั้น ตามเจตนารมณ์ดั้งเดิม เป็นเพียงมาตรการชั่วคราวที่ใช้ส่งเสริมอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์เท่านั้น และหลังจากที่ได้มาตราการนี้มาเป็นเวลากว่าสิบปีอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์ก็ได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว จนถ้าหากจะมีผู้หนึ่งผู้ใดกล่าวอ้างว่าอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์ยังคงเป็น "อุตสาหกรรมทารก" ที่ควรได้รับการส่งเสริมและปกป้องจากรัฐบาลต่อไป ผู้ที่อ้างเหตุผลทำนองนี้ หากมิใช่ "เข่าทารก" ก็คงเป็น "ทารกเข่า" เป็นแน่แท้

| | |
|-----|---------------------|
| -๑๖ | ๒๕๑๓ ถึงปัจจุบัน |
| | ๐.๐๑ |
| | - |
| | ๐.๐๑ |
| | ๖.๐ |
| | ๗.๐ |
| | ๔.๐ |
| | ๘.๕ |
| | ๑๒.๐ |

(เอกสารโรเนียว)

ความค้ำประกันที่จัดเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ได้เริ่มมีขึ้น
 อย่างจริงจังในปี ๒๕๑๓ เมื่อผู้แทนกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งเข้า
 มาศึกษาโครงสร้างภาษีอากรของประเทศไทย ได้เสนอแนะว่า การยกเว้นภาษีเงินได้แก่
 คอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ แม้ว่าจะทำให้เงินฝากประจำและเงินฝากออมทรัพย์เพิ่มขึ้น
 เป็นอันมาก แต่มาตรการดังกล่าวนี้ ไม่แน่ว่าจะทำให้การออมรวมของประเทศเพิ่มขึ้น เมื่อ
 เป็นเช่นนี้ ควรที่รัฐบาลจะชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีที่เกิดแก่ธนาคารพาณิชย์ กับผลเสียในรูป
 ของความไม่เป็นธรรมในระบบภาษีอากร และในรูปของการสูญเสียรายได้ของรัฐบาล เพื่อ
 จะได้พิจารณาหาหนทางแก้ไขความสมควรที่จะเก็บภาษีเงินได้จากคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์
 หรือไม่ ^{๒๕/} ข้อเสนอแนะนี้ปรากฏอีกครั้งหนึ่งในรายงานการศึกษาเรื่องอัตราคอกเบี้ยในประเทศไทย
 ซึ่งผู้แทนกองทุนการเงินระหว่างประเทศจัดทำขึ้นตามคำร้องขอของธนาคารแห่งประเทศไทยใน
 ปี ๒๕๑๖ ^{๓๐/} และเมื่อธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและฟื้นฟูได้จัดทำรายงานภาวการณ์
 ทางเศรษฐกิจปัจจุบันของประเทศไทยในปี ๒๕๑๗ ก็ได้เสนอแนะให้จัดเก็บภาษีเงินได้จากคอกเบี้ย
 พันธบัตรรัฐบาลด้วย ^{๓๑/} ขณะเดียวกัน รายงานการศึกษาเรื่องการคลังของรัฐบาลไทย ซึ่ง
 ธนาคารโลกจัดทำขึ้นในปีเดียวกันนั้น ได้เสนอให้จัดเก็บภาษีเงินได้จากคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร
 และคอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ทั้งนี้ยกเว้นคอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ เพื่อส่งเสริมการออมของ
 คนยากจนและคนชั้นกลาง รายได้ในรูปคอกเบี้ย หากต่ำกว่า ๕๐๐ บาท ให้ได้รับยกเว้นไม่
 ต้องเสียภาษี ส่วนที่มากกว่า ๕๐๐ บาท อนุญาตให้หักค่าลดหย่อนได้ ๒๐% ส่วนที่เหลือจึงนำ
 ไปประเมินภาษีที่ต้องเสีย โดยรวมกับเงินได้ประเภทอื่น ๆ ^{๓๒/}

ข้อเสนอแนะเหล่านี้ ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังจากรัฐบาลนายสัญญา
 ชจรนศักดิ์ ในการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรในปี ๒๕๑๗ นายบุญมา วงษ์สวรรค์ รัฐมนตรี
 ว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น ได้เสนอหลักการว่า การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรดัง
 กล่าว มีจุดประสงค์ที่จะส่งเสริมและพัฒนาตลาดหลักทรัพย์ในประเทศไทย จึงได้มีการลงนามที่

^{๒๕/} G.E. Lent and Teruo Hirao, A Survey of Thailand's Tax Structure
 (Fiscal Affairs Department, IMF, 1970), p.3.

^{๓๐/} A.G. Chandavarker and L.G. Manison, Interest Rates in Thailand
 (Asian Department, IMF, 1972), pp. 42 - 54.

^{๓๑/} IBRD, Current Economic Position and Prospects of Thailand,
 Report No. 542 - TH (October, 1974), p. 70.

^{๓๒/} IBRA, A Study of Public Finances in Thailand, Report No.574-TH
 (October, 1974), p. 106.

จัด
 ภาษี
 พันธ
 และ
 บัญชี
 เมื่อ
 กอง
 กอง
 รั้ง
 การค
 ประก
 ชรรถ
 ณ์
 ประก
 ฝาก
 สมค
 กองอ

คอก
 ภาษี
 เป็นรัฐ
 รัฐบาล
 ฝั
 ฝั

^{๓๓/}

^{๓๔/}

^{๓๕/}

คดีเริ่มขึ้น
ซึ่งเขา
ได้แก่
เพิ่มเติม
ขึ้น เมื่อ
สืบในรูป
เพื่อ
การพาณิชย์
ในประเศ
ประเทศไทยใน
งานภาว การณ
จากดอกเบี้ย
ไทย ซึ่ง
ฝากธนาคาร
การออมของ
ยกเว้นไม่
เหลือจึงนำ

นายสัญญา
รัฐมนตรี
สัญญากรตั้ง
การลงภาษี

Structure

ailand

d,

o.574-TH

จัดเก็บจากเงินปันผลที่ได้จากการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ ขณะเดียวกันจะมีการจัดเก็บ
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลังจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์และจากดอกเบี้ย
พันธบัตรรัฐบาล โดยจะเก็บภาษีดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๐ ในช่วงปี ๒๕๑๗ - ๒๕๒๑
และเพิ่มเป็นร้อยละ ๒๐ ในช่วงปี ๒๕๒๒ - ๒๕๒๖^{๓๓/} อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราช
บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่พิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา
เมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๗ ปรากฏว่า โดยผลของกฎหมายฉบับนี้ ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล
ของเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ส่วนดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ยังคงได้รับยกเว้นไม่
ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเหมือนเดิม อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์
รับหน้าบริหารประเทศเป็นสมัยที่สอง นายสมหมาย สุนทรกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
การคลัง ได้ออกกฎกระทรวงการคลังฉบับที่ ๑๓๘/๒๕๑๘ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๑๘
ประกาศให้ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลเป็นเงินได้ที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคล
ธรรมดา ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๔๒ (๑๗)^{๓๔/} กฎกระทรวง
ฉบับนี้ที่พิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๘ โดยมีหมายเหตุท้าย
ประกาศว่า "เหตุผลในการใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่ผู้มีเงินได้จากดอกเบี้ยเงิน
ฝากจากธนาคารในราชอาณาจักร ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรม
สมควรยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ผู้มีเงินได้จากดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลด้วย จึงจำเป็นต้อง
ออกกฎกระทรวงฉบับนี้"^{๓๕/}

ความพยายามในการจัดเก็บภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลและ
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ในปี ๒๕๑๗ จึงเป็นอันล้มเหลวลงโดยสิ้นเชิง และรัฐบาล
ต่อมา ซึ่งมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี และนายบุญชู โรจนเสถียร
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ก็ได้สนใจหรือหันเรื่องเข้เข้ามาใหม่ จนกระทั่งถึง
รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์กลายเป็นเรื่อง
ที่การวิพากษ์วิจารณ์กันมากอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๐

๓๓/ คู ควางคาว สุวรรณรังษี อ้างแล้ว

๓๔/ เนื้อความของมาตรา ๔๒ แห่งประมวลรัษฎากรนั้น เป็นการระบุประเภทของเงินได้
พึงประเมินที่ได้รับยกเว้น ไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ ซึ่งมีอยู่ ๑๗ ประเภท
และประเภทที่ ๑๗ ได้แก่ "เงินได้ตามที่ใดกำหนดยกเว้นโดยกฎกระทรวง"

๓๕/ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๔๒ ตอนที่ ๔ วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๘

โคจรไปว่า จะมีการจัดเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ โดยประมาณการ รายได้ไว้ ๔๙๐ ล้านบาท^{๓๖/} แต่ยังไม่ทันที่จะดำเนินการจัดเก็บ ก็เกิดการรัฐประหาร ในเดือนตุลาคม ๒๕๑๔ เสียก่อน อย่างไรก็ตาม ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๒๐ ได้ กำหนดนโยบายการระดมเงินเพื่อการพัฒนาความค่อนหนึ่งว่า "นโยบายภาษีอากรจะเน้น การปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีอากรให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การกระจายรายได้ พร้อม ๆ กับการจัดหารายได้เพิ่มเติม เพื่อการนี้ จะพิจารณาปรับปรุงโครงสร้าง จากภาษีทางอ้อมมาเป็นภาษีทางตรงมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยภาษีประเภทใหม่ ๆ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นต้น..."^{๓๗/} ด้วยเหตุนี้เอง ในงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๑ จึงปรากฏรายการ รายได้จากปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและภาษีใหม่ จำนวน ๔,๔๕๐ ล้านบาท^{๓๘/} และในจำนวนนี้มีประมาณการรายได้จากการเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ อยู่ด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ยังมีมติดำเนินการจัดเก็บ ภาษีประเภทนี้ ก็เกิดการรัฐประหารในเดือนตุลาคม ๒๕๒๐ เสียก่อน จนกระทั่งวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ จึงมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ และโดยผลของประกาศ ฉบับนี้ การจัดเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์จึงเริ่มค่นขึ้น นับตั้งแต่วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ เป็นต้นมา

๓. ข้อสนับสนุนและข้อคัดค้าน

ในช่วงที่มีความเคลื่อนไหว เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ระหว่างปี ๒๕๑๓ - ๒๕๒๐ ได้มีผู้แสดงความเห็นทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านการ จัดเก็บภาษีประเภทนี้ ซึ่งพอประมวลได้โดยสรุป (รายละเอียดจะกล่าวถึงในข้อ ๔) ดังนี้

- ๓๖/ สำนักงานงบประมาณ เอกสารงบประมาณประจำปี ๒๕๒๐ ฉบับที่ ๑ (โรงพิมพ์สำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ๒๕๑๔) หน้า ๑๑
- ๓๗/ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ (บริษัทตะวันออก จำกัด ๒๕๒๐) หน้า ๔๒
- ๓๘/ สำนักงานงบประมาณ เอกสารงบประมาณประจำปี ๒๕๒๑ ฉบับที่ ๑ (โรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ๒๕๒๐) หน้า ๔

๓.๑
 ธนาคาร
 สังกะสี
 ธนาคาร
 "อุตสาหกรรม
 เรื่อง
 ระยะ
 โดย
 พิจารณา
 คอกเบี้ย
 มาฉบับ
 อกรรม
 ธรรม
 รายได้
 รายได้
 ส่วน
 ๓.๒ ข้อ
 รวมของ
 สนับสนุน
 อกรรม
 ผู้ฝาก
 ๓๘/ ไท
 ปีที่ ๑
 กันใน
 นำหน

๓.๑ ข้อสนับสนุนในการจัดเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์

(๑) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเริ่มมีมาตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ นั้น เป็นเพียงมาตรการชั่วคราวในการส่งเสริมให้ประชาชนถือเงินออมในรูปเงินฝากธนาคารพาณิชย์ และส่งเสริมให้อุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์เจริญเติบโต ทั้งนี้โดยถือว่าอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์ในขณะนั้น ยังเป็น "อุตสาหกรรมทารก" แต่การส่งเสริมและปกป้องอุตสาหกรรมทารก ย่อมมีข้อจำกัดในเรื่องเงื่อนเวลา มิใช่ว่ารัฐบาลจักต้องส่งเสริมและปกป้องอย่างไม่รู้จักจบสิ้น ตลอดระยะเวลา ๑๖ ปี ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๒๐ ปริมาณเงินฝากธนาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินฝากประจำ ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์ก็เติบโตกล้าแข็ง จนมีฐานะมั่นคงอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนการจัดเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ จึงไม่สัมฤทธิ์ผลกระทั่งเมื่อต่อกิจการธนาคารพาณิชย์ มาฉับ

(๒) การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ จะช่วยให้ระบบภาษีอากรมีความเป็นธรรมมากขึ้น ทั้งในแง่ของความเป็นธรรมในแนวนอนและความเป็นธรรมในแนวตั้ง

(๓) การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ จะช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น ไม่มากก็น้อย

(๔) การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ จะช่วยให้รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บภาษีอากรมากขึ้น

ข้อสนับสนุนที่หนักแน่นในเรื่องนี้ ได้แก่ ข้อ (๑), (๒) และ (๓) ส่วนข้อ (๔) นั้น มีความสำคัญไม่มากนัก ดังจะกล่าวถึงต่อไป

๓.๒ ข้อคัดค้านการจัดเก็บคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์

(๑) การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ จะทำให้การออมรวมของประเทศ (aggregate savings) ลดน้อยลง ข้อคัดค้านข้อนี้ ไม่มีเหตุผลสนับสนุนทั้งทางทฤษฎีและทางข้อเท็จจริง ดังจะกล่าวถึงต่อไป

(๒) การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ จะไม่ช่วยให้ระบบภาษีอากรมีความเป็นธรรมมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากผู้ที่มีเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่เป็นผู้ฝากรายย่อย การเก็บภาษีประเภทนี้ จึงกระทบกระเทือนผู้ฝากรายย่อย ซึ่งส่วนใหญ่เป็น

๓๕/ ไกรยุทธ ธีรศุภาลักษณ์ "การเก็บภาษีจากกิจกรรมธนาคารพาณิชย์" วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม ๒๕๒๐) หน้า ๗๐ กล่าววา ข้อคัดค้านในประเด็นนี้มักอ้างกันในหมู่ผู้เกี่ยวข้องกับธนาคารพาณิชย์ และกล่าวต่อไปว่า "...ข้อตกเถียงไม่นำหนักแอกอย่างใด...."

ราชการ
รูปราชการ
ละสังค
๐๐ ใด
กรจะเน
รายได
สร้าง
เชน
๓๕/
๓๕/
การ
๓๕/
พาณิชย์
จัดเก็บ
ะทั้งวัน
องประกาศ
วันที่ ๕
นฝากธนาคาร
ะคัดค้านการ
ข้อ ๕) ดังนี้
พิมพ์สำนัก
นาการ
กะวันนา
โรงพิมพ์

คนชั้นกลางเป็นสำคัญ^{๕๐/} นอกจากนี้ การเก็บภาษีในอัตราเท่ากัน ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ฝากที่มีฐานะดีกับผู้ฝากที่มีฐานะด้อย แม้ผู้ฝากรายย่อยจะสามารถขอเงินภาษีที่ถูกต้อง ๗ ที่จ่ายคืนจากกรมสรรพากรได้ แต่ในทางปฏิบัติย่อมมีต้นทุนที่ต้องเสียทั้งในเรื่องของเวลาและค่าเดินทาง^{๕๑/}

(๓) แม้ว่าการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ จะช่วยให้รายได้ของรัฐบาลมีมากขึ้น แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้น มีไม่มาก จนอาจไม่คุ้มกับต้นทุนในการบริหารการจกเก็บ (administrative Cost) และไม่คุ้มกับผลเสียต่างๆ ที่เกิดขึ้น^{๕๒/}

(๔) การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ จะมีผลให้เงินออมของประชาชนเคลื่อนย้ายจากตลาดทุนที่มีการจัดองค์การ (organized capital market) ไปสู่ตลาดทุนที่ยังไม่มีการจัดองค์การ (unorganized capital market) ซึ่งจะ
เป็นผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ^{๕๓/}

(๕) การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ จะมีผลกระทบกระเทือนต่อธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากการเก็บภาษีกดังกล่าวนี้จะมีผลทำให้รูปแบบในการออมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป เงินฝากในธนาคารพาณิชย์จะลดน้อยลง หรือเพิ่มขึ้นไม่มากเท่าที่ควรจะเป็น ประชาชนส่วนหนึ่งจะหันไปฝากเงินกับบริษัทเงินทุนแทน ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในบริษัทเงินทุน แต่มีการควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ ผลก็คือ ธนาคารพาณิชย์จะไม่สามารถระดมเงินออมได้มากเท่าที่ควรจะเป็น^{๕๔/}

(๖) การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อตลาดรองซีพี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากจาก ๔% เป็น ๕%^{๕๕/} และในกรณีที่การเก็บภาษีกดังกล่าวทำให้การระดมเงินออมของธนาคารพาณิชย์ไม่เพียงพอแก่ความต้องการกู้เงินเพื่อการลงทุน จนเป็นเหตุให้นักลงทุนต้องหันไปกู้จากบริษัทเงินทุน และ/หรือ จากตลาดมืด ทั้งสองกรณีล้วนแล้วแต่ทำให้ต้นทุนในการกู้เงินสูงขึ้น ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการผลิตและค่าครองชีพสูงขึ้นตามไปด้วย

^{๕๐/} ท้าวท้าว สุวรรณรังษี อ้างแล้ว, สุชุม นวพันธ์ อ้างแล้ว, ธนาคารกรุงเทพ วารสารเศรษฐกิจ (มิถุนายน ๒๕๑๕)

^{๕๑/} สุชุม นวพันธ์ อ้างแล้ว, ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์ อ้างแล้ว หน้า ๒๓ - ๒๔

^{๕๒/} ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์ อ้างแล้ว, สาขิต อุทัยศรี "นโยบายการเก็บภาษีเงินฝากประจำ : ความสองคม" ประชาชาติรายวัน ฉบับวันจันทร์ที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๑๕

^{๕๓/} เพ็งอ้าง

^{๕๔/} เพ็งอ้าง

^{๕๕/} สุชุม นวพันธ์ อ้างแล้ว

จัดสรร
ธนาคาร
ในกรณี
เงินใจ
พาณิชย์
ที่ควรจ
...
ที่กล่าว
ถึงคือใ
โตแย้ง
ดังนี้ เ
การจัด
ของระ
คือ ความ
แต่ฝ่ายที่
ทางเศร
เงินออม
เศรษฐกิจ
คุณที่ใจแ
กับเป่าพ
๕. การ
ประกาศค

๕๖/ สา

๕๗/ ภา

๕๘/

ให้เกิดความ
สามารถขอ
เงิน
ต้องเสีย

ช่วยให้รายได้
การบริหารการ
๕๒/
เงินออม

ital market)
) ซึ่งจะ

กระทบกระเทือน

ของ
ขึ้นไม่มาก
งเนื่องจาก
มีการควบคุม
การระดมเงิน

กระทบกระเทือน

๘% เป็น ๕%
เพียงพอแก่

เงินทุน และ/
จะทำให้คนทุน

กรุงเทพ

๖ - ๒๘

ภาษีเงินฝาก
ายน ๒๕๑๘

(๗) การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ อาจมีผลเสียต่อการ
จักรวรรและการใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่การเก็บภาษีดังกล่าวนี้ ทำให้
ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถระดมเงินออมให้เพียงพอแก่ความต้องการกู้เงินเพื่อการลงทุน
ในกรณีเช่นนี้ ความจำกัดของทรัพยากร อาจทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยมิได้รับจักรวรร
เงินให้จากธนาคารพาณิชย์มากเท่าที่ควร ๕๒/ ทั้งนี้ยังอาจกระทบกระเทือนต่อธนาคาร
พาณิชย์ในฐานะแหล่งเงินกู้ของรัฐบาล หากปริมาณเงินฝากของธนาคารพาณิชย์มีน้อยกว่า
ที่ควรจะเป็น ธนาคารพาณิชย์ย่อมไม่สามารถให้รัฐบาลกู้ได้มากเท่าที่ควรจะเป็น ๕๓/

เหตุผลที่ใช้คัดค้านการจัดเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ตาม
ที่กล่าวไว้ในข้อ (๑) (๒) (๖) และ (๗) เป็นเหตุผลที่ค่อนข้างไร้น้ำหนัก (ซึ่งจะกล่าว
ถึงต่อไปในหัวข้อ ๕) ส่วนเหตุผลข้อ (๓) นั้น แม้จะเป็นจริงบางส่วน แต่หาใช่ข้อ
โต้แย้งต่อข้อสนับสนุนหลักในการจัดเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์แต่ประการใดไม่
ดังนี้ เราจะเห็นได้ว่า ความแตกต่างพื้นฐานระหว่างความเห็นสนับสนุนกับความเห็นคัดค้าน
การจัดเก็บภาษีประเภทนี้ เป็นความแตกต่างในเรื่องการจำกัดความสำคัญของเป้าหมาย
ของระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่ฝ่ายที่สนับสนุนเห็นว่า เป้าหมายสำคัญของระบบเศรษฐกิจ
คือ ความเป็นธรรมในสังคม และการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชน
แต่ฝ่ายที่คัดค้านกลับเห็นว่า เป้าหมายสำคัญของระบบเศรษฐกิจ คือ การเจริญเติบโต
ทางเศรษฐกิจ โดยเห็นว่ากรเก็บภาษีประเภทนี้ จะมีผลบั่นทอนบทบาทในการระดม
เงินออมของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งจะมีผลเสียต่อการลงทุนและการขยายตัวของระบบ
เศรษฐกิจ ข้อโต้แย้งของทั้งสองฝ่ายย่อมมีอาจหาข้อยุติได้ เนื่องจากเป็นเรื่องของ
ดุลพินิจและค่านิยมส่วนบุคคล (value judgment) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้อง
กับเป้าหมายที่ควรจะเป็นของระบบเศรษฐกิจ

๔. การจัดเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

มาตรการในการจัดเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ตามที่ปรากฏใน
ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ อาจจะถูกพิจารณาเป็นประเด็นสำคัญต่าง ๆ ได้ดังนี้

- (๑) ฐานของภาษี
- (๒) อัตราภาษี
- (๓) ผู้เสียภาษีและวิธีการชำระภาษี

๕๒/ สาริต อุดมย์ศรี อ้างแล้ว

๕๓/ "ภาษีคอกเบี้ยกระหน่ำรัฐบาล" พิมพ์เศรษฐกิจ (ฉบับวันที่ ๑๒ - ๑๕ พฤศจิกายน
๒๕๒๐) หน้า ๕

๔.๑ ฐานของภาษี

ฐานของภาษีคือดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร อาจพิจารณาได้จากความ
ในข้อ ๔ ข้อ ๕ และข้อ ๑๐ แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ ตามนัยของความ
ในข้อ ๑๐ ฐานของภาษีจะแตกต่างกันตามวิธีการชำระภาษี โดยผู้เสียภาษีสัตถิที่
เลือกรูปวิธีการชำระภาษีใด กล่าวคือ

(๑) ผู้เสียภาษีอาจจะเลือกชำระภาษีได้ ด้วยการนำเงินได้จาก
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ไปคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ ตามความ
ในมาตรา ๔๐ แห่งประมวลรัษฎากร และเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งหมดตามอัตรา
ภาษีที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร ทั้งนี้หลังจากที่ได้หักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนตาม
ความในมาตรา ๔๒ ทวิ ถึงมาตรา ๔๗ แห่งประมวลรัษฎากรแล้ว การเสียภาษีตามวิธี
การนี้ มีความหมายเท่ากับว่า ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเป็นเงินได้พึงประเมิน ซึ่งต้อง
นำมาคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมินอื่น ๆ ในการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยมี
ได้มีการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารต่างหากจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดอกเบี้ย
เงินฝากธนาคารเป็นเพียงส่วนหนึ่งของฐานภาษีที่ใช่ประเมินภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเท่านั้น

(๒) ผู้เสียภาษีอาจจะเลือกชำระภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ต่าง
หากจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในกรณีนี้ ฐานของภาษีคือดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ก็คือ
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารส่วนที่กฎหมายระบุให้เป็นเงินได้พึงประเมิน

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเลือกชำระภาษีตาม (๑) หรือ (๒) ก็ตาม
ความในข้อ ๔ แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ กล่าวไว้ว่า

"ข้อ ๔ โหยงเล็กความใน (ก) ของ (๔) ของมาตรา ๔๐ แห่ง
ประมวลรัษฎากร

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร
(ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๑๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

(ก) ดอกเบี้ยต้นฉบับตร ดอกเบี้ยเงินฝาก ดอกเบี้ยหุ้นกู้ ดอกเบี้ย
ตัวเงิน ดอกเบี้ยเงินกู้ยืม ไม่ว่าจะมีส่วนประกันหรือไม่ก็ตาม หรือผลทางระหว่างราคา
ไถ่ถอนกับราคาจำหน่ายตัวเงินหรือตราสารแสดงสิทธิในหุ้น ซึ่งบริษัทเงินทุนเป็นผู้ออกและ
จำหน่ายครั้งแรกในราคาต่ำกว่าราคาไถ่ถอน"

มาตรา ๔๐ แห่งประมวลรัษฎากร ระบุเงินได้พึงประเมินรวม ๔
ประเภท ที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การแก้ไขมาตรา ๔๐(๔)(ก) ตามความ
ข้างต้นนี้ มีผลให้ "ดอกเบี้ยเงินฝาก" เป็นเงินได้พึงประเมินที่จะต้องเสียภาษีเงินได้
บุคคล^{ธรรมดา} ขณะเดียวกัน ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ ข้อ ๕ ได้แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา
เพิ่มเติม
"ดอกเบี้ย
เงินได้
ซึ่งแต่

ดอกเบี้ย
ธรรมดา
บางประ
บางประ

ข้อ (ก)
ไม่เฉพาะ
ธนาคาร
ด้วย *
เป็นสถาบัน
เงินฝาก

* ในข
การ
ฝาก

มาตรา ๔๒(๔) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๓๑) พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๔๒(๔) เดิมระบุว่า "ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักร ดอกเบี้ยเงินสะสมที่รัฐบาลจ่าย" เป็นเงินได้พึงประเมินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่มาตรา ๔๒(๔) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ ไขข้อความต่อไปนี้แทน

"(๔) ดอกเบี้ยเงินสะสมที่รัฐบาลจ่าย ดอกเบี้ยสลากออมสิน ดอกเบี้ยเงินฝากออมสินของรัฐบาล เฉพาะประเภทเพื่อเรียกและประเภทประจำ ซึ่งมีระยะเวลาไม่เกินหกเดือน หรือดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักรเฉพาะที่จ่ายคืนเมื่อทวงถามประเภทออมทรัพย์ ซึ่งใช้สมมุติฐานในการฝากถอนและไม่ใช้เช็คในการถอนรวมตลอดถึงเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลาไม่ถึงสามเดือน"

ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักร ซึ่งได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มาตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ โดยผลของการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวนี้ ดอกเบี้ยเงินฝากบางประเภทจึงต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา อย่างไรก็ตาม ดอกเบี้ยเงินฝากบางประเภทยังคงได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามเดิม ซึ่งได้แก่

- (ก) ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสิน เฉพาะประเภทฝากเพื่อเรียกและฝากประจำ ซึ่งมีระยะเวลาไม่เกินหกเดือน
- (ข) ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักร เฉพาะที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามประเภทออมทรัพย์ ซึ่งใช้สมมุติฐานในการฝากถอน และไม่ใช้เช็คในการถอน
- (ค) ดอกเบี้ยเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามเมื่อสิ้นระยะเวลาไม่ถึงสามเดือน

ดังนั้น ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารประเภทอื่น ที่มีได้อยู่ในข่ายของข้อ (ก) (ข) และ (ค) ข้างต้น จึงต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งสิ้น ทั้งนี้ไม่เฉพาะแต่เงินฝากธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสินเท่านั้น หากรวมถึงเงินฝากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตลอดจนเงินฝากธนาคารอาคารสงเคราะห์ด้วย * อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นสถาบันการเงินที่มีความสำคัญมาก (ดูตารางที่ ๑๖) ดังนั้นฐานของภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารที่สำคัญ จึงมีระบอบยกเว้น

* ในขณะที่ผู้เขียนกำลังแก้ไขต้นฉบับจุลสารเรื่องนี้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ออกข้อบัญญัติรัฐบาลยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยเงินฝาก ธกส. ทุกประเภท ดู ไทยรัฐ ฉบับวันเสาร์ที่ ๗ มกราคม ๒๕๒๑ หน้า ๓

กความ
องความ
รที่จะ
ไต่จาก
มความ
ามอัตรา
นตาม
ตามวิธี
ซึ่งต้อง
โดยมี
ดอกเบี้ย
มคาเท่านั้น
การต่าง
การก็คือ
(๒) ก็ตาม
๕๐ แห่ง
ัญญากร
ดอกเบี้ย
หวางราคา
มออกและ
รวม ๔
ตามความ
เงินได้
พิมพ์

- (๑) ดอกเบี้ยเงินฝากประเภทประจำในธนาคารออมสิน ซึ่งมีระยะเวลาเกินกว่าหกเดือน
- (๒) ดอกเบี้ยเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีระยะเวลาเกินกว่าสามเดือน

๔.๒ อัตรากำไร

ความในข้อ ๑๐ แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ ในยกเลิกความใน (ก) ของ (๓) ของมาตรา ๔๔ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๑๗ และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

"(ก) ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ดอกเบี้ยพันธบัตรหรือหุ้นกู้ขององค์การของรัฐบาล ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักร ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่ได้จากบริษัทเงินทุน หรือดอกเบี้ยที่ได้จากสถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้นสำหรับให้กู้ยืมเงินเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม ทั้งนี้เฉพาะที่ได้รับก่อนหรือใน พ.ศ. ๒๕๒๖"

สาระสำคัญของการแก้ไขนี้ ก็คือ การเติม "ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักร" เข้าไปในมาตรา ๔๔ (๓) (ก) แห่งประมวลรัษฎากร ขณะเดียวกัน ความตอนต้นของมาตรา ๔๔ (๓) กล่าวไว้ว่า "ผู้มีเงินได้จะเลือกเสียภาษีในอัตราร้อยละ ๑๐ ของเงินได้โดยไม่ต้องนำไปรวมคำนวณภาษีตาม (๑) และ (๒) ก็ได้ สำหรับเงินได้ตามมาตรา ๔๐ (๔) (ก) " ๔๔/ ซึ่งมีความหมายว่า

(๑) ถ้าผู้มีเงินได้เลือกที่จะชำระภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารต่างหากจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตามความในมาตรา ๔๔ (๓) (ก) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ อัตรากำไรที่เสียคือร้อยละ ๑๐

(๒) ถ้าผู้มีเงินได้เลือกที่จะชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ด้วยการรวมเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ เขากับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่นๆ เพื่อคำนวณภาษีที่ต้องเสีย ไซ้กรณีนี้ อัตรากำไรที่เสียจะขึ้นอยู่กับเงินได้สุทธิทั้งหมดของผู้มีเงินได้ โดยเสียภาษีในอัตราตามปรากฏในบัญชีอัตราภาษีเงินได้แห่งประมวลรัษฎากร (ดูตารางที่ ๔)

๔๔/ ความในมาตรา ๔๔(๔) (ก) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ ข้อ ๔ ซึ่งได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว

เงิน
ไม่
๑๐,๐
๕๐,๐
๑๐๐,๐
๑๕๐,๐
๒๐๐,๐
๒๕๐,๐
๓๐๐,๐
๓๕๐,๐
๔๐๐,๐
๔๐๐,๐
ส่วนที่
ที่มา

เพิ่มเติม
ธนาคาร
อนุโลมใ
เงินฝาก
ประเภท

ตารางที่ ๔

บัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ชั้น

เวลา

หยกเล็ก
กิมโดย
โชชอความ

รององค
คอกเบีย
การเงิน
มิ
ที่ไครบ

ภารกิจ "
นของ
องเงินไค
ตรา ๕๐

าร
มวต
สี่ คือ
วयर
เอน ๆ
องดู
การ

| เงินได้สุทธิที่ต้องเสียภาษี (บาท) | อัตราภาษี (%) |
|--------------------------------------|------------------|
| ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ | ๗ |
| ๑๐,๐๐๐ - ๕๐,๐๐๐ | ๑๐ |
| ๕๐,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ | ๑๕ |
| ๑๐๐,๐๐๐ - ๑๕๐,๐๐๐ | ๒๐ |
| ๑๕๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ | ๒๕ |
| ๒๐๐,๐๐๐ - ๒๕๐,๐๐๐ | ๓๐ |
| ๒๕๐,๐๐๐ - ๓๐๐,๐๐๐ | ๓๕ |
| ๓๐๐,๐๐๐ - ๓๕๐,๐๐๐ | ๔๐ |
| ๓๕๐,๐๐๐ - ๔๐๐,๐๐๐ | ๔๕ |
| ๔๐๐,๐๐๐ - ๕๐๐,๐๐๐ | ๕๐ |
| ๕๐๐,๐๐๐ - ๑,๐๐๐,๐๐๐ | ๕๕ |
| ส่วนที่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ | ๖๐ |

ที่มา ประมวลรัษฎากร แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๖
มาตรา ๑๐

อย่างไรก็ตาม ความตอนท้ายของมาตรา ๔๔(๓)(ก) ซึ่งแก้ไข
เพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ วิธีการชำระภาษีคอกเบียเงินฝาก
ธนาคารเป็นการต่างหากจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยเสียภายในอัตรา ๑๐% นั้น
อนุโลมให้ใช้จนถึงปี ๒๕๒๖ เป็นปีสุดท้าย และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป คอกเบีย
เงินฝากธนาคารจะเป็นเงินได้พึงประเมินที่จะต้องนำมาคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมิน
ประเภทอื่น เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตามที่กล่าวไว้ในข้อ (๒) ข้างต้น

๔.๓ ผู้เสียภาษีและวิธีการชำระภาษี

ผู้มีเงินได้ในรูปดอกเบี้ยเงินฝากในธนาคารออมสินประเภทประจำ ซึ่งมีระยะเวลาเกินกว่าหกเดือน และ/หรือ ดอกเบี้ยเงินฝากในธนาคารประเภทประจำ ซึ่งมีระยะเวลาดังแต่สามเดือนขึ้นไปจะเป็นผู้ชำระภาษี โดยให้ธนาคารมีหน้าที่หักภาษี ณ ที่จ่าย และนำส่งเงินภาษีแก่กรมสรรพากร ภายในวันที่ ๗ ของเดือนถัดมาจากรายได้ที่ต้องหักภาษี การหักภาษี ณ ที่จ่ายให้หักเมื่อครบกำหนดระยะเวลาฝาก แต่ก่อนเงินก่อนครบกำหนดระยะเวลาฝาก ให้หักเมื่อถอนเงิน อย่างไรก็ตาม สำหรับดอกเบี้ยเงินฝากที่ครบกำหนดเวลาฝากก่อนวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ แม้จะมารับดอกเบี้ยในหรือหลังวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ คงได้รับยกเว้นภาษีเงินได้เหมือนเดิม แต่ดอกเบี้ยเงินฝากที่ครบกำหนดเวลาฝากในหรือหลังวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ดอกเบี้ยที่ได้รับให้นำมาเสียเป็นรายวัน เฉพาะส่วนที่เป็นดอกเบี้ยของระยะเวลาในหรือหลังวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ จะตองนำมาเสียภาษี

ผู้ได้รับดอกเบี้ย ซึ่งถูกธนาคารหักภาษีไว้ ณ ที่จ่ายตามอัตราร้อยละ ๑๐ แล้ว จะเลือกเสียภาษีในอัตรานั้นก็ได้ โดยไม่ต้องนำไปรวมคำนวณกับเงินได้รายอื่น หรือจะนำดอกเบี้ยไปรวมคำนวณกับเงินได้รายอื่นของตน เพื่อเสียภาษีต่อไปก็ได้ โดยนำภาษีที่หักไว้ ณ ที่จ่ายในอัตราร้อยละ ๑๐ นั้น มาเป็นเครดิตหักออกจากภาษีที่จะต้องเสีย ภาษีของผู้ได้รับดอกเบี้ยดังกล่าวนี้จะสิ้นสุดลงเมื่อสิ้นปี ๒๕๒๒ สำหรับดอกเบี้ยที่ได้รับตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ เป็นต้นไป เสียภาษีในอัตราตามอัตราก้าวหน้าเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งบังคับเก็บตามประมวลรัษฎากร

๕.
๖.
๗.
๘.
๙.
๑๐.
๑๑.
๑๒.
๑๓.
๑๔.
๑๕.
๑๖.
๑๗.
๑๘.
๑๙.
๒๐.
๒๑.
๒๒.
๒๓.
๒๔.
๒๕.
๒๖.
๒๗.
๒๘.
๒๙.
๓๐.
๓๑.
๓๒.
๓๓.
๓๔.
๓๕.
๓๖.
๓๗.
๓๘.
๓๙.
๔๐.
๔๑.
๔๒.
๔๓.
๔๔.
๔๕.
๔๖.
๔๗.
๔๘.
๔๙.
๕๐.

๕. ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

มาตรการที่ปรากฏในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ ประกอบกับ มาตรการอื่น ๆ ที่อยู่ในระบบภาษีอากรปัจจุบัน คาดว่าจะก่อให้เกิดผลประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (๑) ผลที่มิต่อโครงสร้างของระบบภาษีอากร
- (๒) ผลที่มิต่อการกระจายรายได้ประชาชาติ
- (๓) ผลที่มิต่อระดับการออม
- (๔) ผลที่มิต่อรูปแบบในการออมของประชาชน
- (๕) ผลที่มิต่อการจัดสรรทรัพยากร
- (๖) ผลที่มิต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- (๗) ผลที่มิต่อรายได้ของรัฐบาล

๕.๑ ผลที่มิต่อโครงสร้างของระบบภาษีอากร

การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร มีผลทำให้ฐานของภาษีในระบบ ภาษีอากรกว้างขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานของภาษีเงินได้ ขณะเดียวกัน ก็ทำให้โครงสร้าง ของระบบภาษีอากรมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านความเป็นธรรมในแนวนอนและ ความเป็นธรรมในแนวตั้ง กล่าวคือ

(ก) ความเป็นธรรมในแนวนอน หลักความเป็นธรรมในแนวนอนมีอยู่ว่า ผู้ที่มีเงินได้เท่ากัน ควรจะเสียภาษีจำนวนเท่ากัน ถ้ากำหนดให้ปัจจุบันนี้ กงที ก่อน วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ผู้ที่มีเงินได้เท่ากันอาจเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่เท่ากัน ขอให้พิจารณาตัวอย่างตามตารางที่ ๑๐ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๐

ตัวอย่างความเป็นธรรมในแนวนอน
จากภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

| รายการ | ก่อน ๔ พ.ย. ๒๕๒๐ | | ตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ | |
|-------------------------------|------------------|--------|----------------|--------|
| | นายคำ | นายแดง | นายคำ | นายแดง |
| เงินได้ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร | ๑,๐๐๐ | - | ๑,๐๐๐ | - |
| เงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ | ๑๗,๗๕๐ | ๑๘,๗๕๐ | ๑๗,๗๕๐ | ๑๘,๗๕๐ |
| เงินได้พึงประเมิน | ๑๗,๗๕๐ | ๑๘,๗๕๐ | ๑๘,๗๕๐ | ๑๘,๗๕๐ |
| หัก ค่าใช้จ่ายส่วนตัว ๒๐% | ๓,๕๕๐ | ๓,๗๕๐ | ๓,๗๕๐ | ๓,๗๕๐ |
| หัก ค่าลดหย่อน | ๕,๐๐๐ | ๕,๐๐๐ | ๕,๐๐๐ | ๕,๐๐๐ |
| เงินได้สุทธิ | ๙,๒๐๐ | ๑๐,๐๐๐ | ๑๐,๐๐๐ | ๑๐,๐๐๐ |
| ภาษีเงินได้ (๗.๕) | ๖๘๘ | ๗๕๐ | ๗๕๐ | ๗๕๐ |

ประเภทประจำ
ประเภท
การมีหน้าที่
ที่อันดีมาจาก
ก. แดง
สำหรับ
มารับ
เหมือนเดิม
๒๐ ดอกเบี้ย
ในหรือหลัง
อัตราร้อยละ
เงินได้
ภาษีออกไป
หักออกจากภาษี
สำหรับ
นี้บุคคล

จากตารางที่ ๑๐ เราจะเห็นได้ว่า หากคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษี นายคำและนายแดงจะมีเงินได้พึงประเมินเท่ากัน ซึ่งตามหลักความเป็นธรรมในแนวนอนทั้งสองคนควรจะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นจำนวนเท่ากัน แต่เนื่องจากก่อนวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ คอกเบี้ยเงินฝากธนาคารได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ ผลก็คือ นายคำมีเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเพียง ๑๙,๙๕๐ บาท เนื่องจากเงินได้คอกเบี้ยเงินฝากธนาคารอีก ๑,๐๐๐ บาท ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำมาคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ เพื่อเสียภาษี ส่วนนายแดงมีเงินได้พึงประเมิน ๑๙,๙๕๐ บาท ซึ่งหลังจากหักค่าใช้จ่ายส่วนตัวและค่าลดหย่อนแล้ว เงินได้บุคคลธรรมดาเท่ากับ ๙๙ นายคำจึงเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพียง ๖๔๔ บาท ในขณะที่นายแดงต้องเสียถึง ๙๐๐ บาท แสดงว่า การเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่เป็นที่ไปตามหลักความเป็นธรรมในแนวนอน

แต่ถ้านายคำคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยนำมาคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ ซึ่งตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๕๒๙ เป็นต้นไป ทั้งนายคำและนายแดงจะเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นจำนวนเท่ากัน (คือ ๙๐๐ บาท) ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นธรรมในแนวนอน

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๒๕ โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ คอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจะถูกหักภาษี ณ ที่จ่ายในอัตรา ๑๐% ผลก็คือ นายคำจะต้องเสียภาษีเงินได้ ๙๔๔ บาท (๖๔๔ บาท รวมกับอีก ๑,๐๐๐ บาท) ในขณะที่นายแดงเสียภาษีเงินได้ ๙๐๐ บาท ตามเดิม นายคำอาจนำคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารไปคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาก็ได้ ในกรณีนี้ ความเป็นธรรมในแนวนอนจะมีมากขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับวิธีการบริหารการจัดเก็บภาษีเงินได้ กล่าวคือ

(๑) ถ้ากรมสรรพากรเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตามวิธีการก่อนวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ และให้ธนาคารหักภาษีคอกเบี้ยเงินฝาก ณ ที่จ่ายในอัตรา ๑๐% โดยผู้เสียภาษีอาจขอเงินภาษีคืน หากจำนวนภาษีที่เสียตามวิธีนี้มีมากกว่าวิธีการนำคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารไปคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ ตามตัวอย่างในตารางที่ ๑๐ นายคำชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแก่กรมสรรพากร ๖๔๔ บาท และถูกหักภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ณ ที่จ่ายอีก ๑๐๐ บาท รวม ๗๔๔ บาท นายคำอาจขอเงินภาษีจำนวน ๔๔ บาท คืนจากกรมสรรพากรได้ ภายใน ๓ ปี นับแต่วันสุดท้ายแห่งปี ซึ่งได้ถูกหักภาษีเงินได้ (ตามมาตรา ๖๓ แห่งประมวลรัษฎากร) แม้ว่าโดยวิธีนี้นายคำจะเสียภาษีเท่ากับนายแดงก็ตาม แต่ความเป็นธรรมในแนวนอนก็มีได้เท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจาก

นายคำ
คอก
เงิน
การ
กับเงิน
ในอัตรา
หัก
ช
นายคำ
คอก
บุคคล
แต่
ในแนว
และ
คอก
วิเคราะห์
เพราะ
รัฐบาล
ขอ
น
คอก
เงิน
เรื่องนี้
อีก
ภาษี
กำหนด
คอก

ธนาคารถือ
มเท่ากัน ซึ่ง
กาเป็น
กธนาคาร
เสียภาษี
บาท ได้
ภาษี ส่วน
ละศาลยกยอน
เพียง
เงินใบบุคคล
ที่ต้องเสียภาษี
ๆ ซึ่งตาม
ทั้งนายคำ
ท) ซึ่ง
งวันที่ ๓๑
นฝากธนาคาร
๗๔๔ บาท
๐ บาท
ประเมิน
รวมในแนวนอน
วิธีการถอน
เยในอัตรา ๑๐%
การนำดอกเบี้ย
วางในตาราง
และถูกหักภาษี
อาจขอเงิน
ยแห่งปี ซึ่ง
นี้ นายคำจะเสีย
พจน์เนื่องจาก

นายคำมีต้นทุนที่ต้องเสียในการขอเงินภาษีคืน ไม่ว่าจะ เป็นค่าเดินทางและค่าเสียเวลา
ตลอดจนดอกเบี้ยอันพึงได้จากเงินจำนวนนี้ (interest foregone) หากจำนวน
เงินภาษีที่ขอคืนนี้มีน้อยเกินไป นายคำอาจไม่นำพาที่จะยื่นคำร้องขอเงินภาษีคืน หาก
การณเป็นเช่นนี้ ความเป็นธรรมในแนวนอนก็จะไม่เกิดขึ้น 49/

(2) ถ้ากรมสรรพากรยอมให้ผู้ได้รับดอกเบี้ย นำดอกเบี้ยไปรวมคำนวณ
กับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น โดยนำภาษีที่เสียเงินฝากธนาคารที่ถูกหักไว้ ณ ที่จ่าย
ในอัตราร้อยละ 10 นั้น มาเป็นเครดิตหักออกจากภาษีที่จะต้องเสียได้ วิธีการดังกล่าวนี้
จักช่วยให้การจัดเก็บภาษีเงินได้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ตามตัวอย่างในตารางที่ 10
ถ้านายคำนำเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารไปคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมิน
นายคำจะเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพียง 700 บาท เท่านั้น เมื่อถูกธนาคารหักภาษี
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ณ ที่จ่ายจำนวน 100 บาทแล้ว นายคำก็เพียงแต่ชำระภาษีเงินได้
บุคคลธรรมดาส่วนที่เหลืออีก 600 บาทเท่านั้น โดยมีต้นทุนในการชำระภาษีที่ต้องเสีย
แต่ประการใด และการจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารก็เป็นไปตามหลักความเป็นธรรม
ในแนวนอน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า วิธีการจัดเก็บ (2) เป็นวิธีที่เป็นธรรมมากกว่าวิธี (1)
และเป็นเรื่องน่ายินดีที่ว่า กรมสรรพากรได้ประกาศเลือกวิธีที่ (2) นี้ 50/

49/ ประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่มีผู้ใช้คดีค้านการเก็บภาษี
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร กู โกรยบุตร สิริทยา คัมภีร์ อ้างแล้ว หน้า 67 ซึ่งกล่าวว่า "การ
วิเคราะห์ลักษณะของภาษีดอกเบี้ยจากธนาคารพาณิชย์นำไปสู่ข้อยุติที่ว่าไม่ควรจะเก็บภาษีชนิดนี้
เพราะ เป็นภาษีที่ไม่ช่วยให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งใจ กล่าวคือ ในแง่ของรายรับจากภาษี
รัฐบาลก็จะไม่ได้รับมากเท่าไรนัก เมื่อมีการยกเว้นเงินดอกเบี้ยที่ต่ำกว่า 5,000 บาท และ
ขณะเดียวกัน ก็ไม่ใช้ภาษีที่รุนแรงอะไรมากนัก หากพิจารณาจากแง่ที่ว่า คนมีเงินฝากจำนวน
น้อยต้องเสียภาษีนี้ เพราะไม่มีโอกาสได้เงินที่ถูกเก็บ ณ ที่จ่ายคืน และในแง่ที่ว่า การแยกเก็บ
ดอกเบี้ยลักษณะนี้ ทำให้คนร่ำรวยเสียภาษีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ถ้าหากเก็บภาษีดอกเบี้ยในฐานะ
เงินได้พึงประเมินประเภทหนึ่งในภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา..." (ความเห็นเพิ่มเติม) บทความ
เรื่องนี้เขียนก่อนที่จะมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 อรรถสิทธิ์ตาม ผู้เขียนได้กล่าวไว้
อีกตอนหนึ่งว่า "...หากต้องการเก็บภาษีในประเทศไทยที่เป็นธรรมยิ่งขึ้นแล้วไม่ควรมีการเก็บ
ภาษีใหม่จากดอกเบี้ยตามที่เสนอเลย เพียงแค่เปลี่ยนข้อมัญญัติในประมวลรัษฎากร... โดย
กำหนดให้ดอกเบี้ยเป็นเงินได้พึงประเมินเมื่อเสียภาษี..." (หน้า 68)

50/ ประกาศคำชี้แจงกรมสรรพากร เรื่องการ เสียภาษีเงินได้สำหรับ
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2520

(ข) ความเป็นธรรมในแนวตั้ง หลักความเป็นธรรมในแนวตั้งมีอยู่ว่า ผู้ที่มีเงินได้ต่างกัน ควรจะเสียภาษีเงินได้จำนวนไม่เท่ากัน ก่อนวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 ผู้ที่มีเงินได้ไม่เท่ากัน อาจเสียภาษีเงินได้จำนวนเท่ากันได้ ขอให้ดูตัวอย่างตามตารางที่ 11 นายขาวแม้จะมีเงินได้มากกว่านายเขียว แต่เนื่องจากเงินได้ส่วนที่มากกว่า 1,000 บาท นั้น เป็นคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารซึ่งได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ เป็นเหตุให้ก่อนวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 นายขาวเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นจำนวน 644 บาท เท่ากับนายเขียว แสดงว่าระบบภาษีอากรไม่มีความเป็นธรรมในแนวตั้ง แต่หากคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องนำไปคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ นายขาวจะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสูงกว่านายเขียว (700 บาท เทียบกับ 644 บาท) ซึ่งตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 จะเริ่มใช้วิธีนับตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นไป ในระหว่างวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2526 หากเงินได้คอกเบี้ยของนายเขียว และนายขาวยังคงเป็นไปตามตัวอย่างในตารางที่ 11 นายขาวจะถูกหักภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ณ ที่จ่ายเป็นจำนวน 100 บาท (10 % ของ 1,000 บาท) และชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอีก 600 บาท

ตารางที่ 11

ตัวอย่างความเป็นธรรมในแนวตั้ง
จากภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

| รายการ | ก่อน 8 พ.ย. 2520 | | ตั้งแต่ปี 2527 | |
|-------------------------------|------------------|----------|----------------|----------|
| | นายขาว | นายเขียว | นายขาว | นายเขียว |
| เงินได้คอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร | 1,000 | - | 1,000 | - |
| เงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ | 17,750 | 17,750 | 17,750 | 17,750 |
| เงินได้พึงประเมิน | 17,750 | 17,750 | 18,750 | 17,750 |
| หัก ค่าใช้จ่ายส่วนตัว 20% | 3,550 | 3,550 | 3,750 | 3,550 |
| หัก ค่าลดหย่อน | 5,000 | 5,000 | 5,000 | 5,000 |
| เงินได้สุทธิ | 9,200 | 9,200 | 10,000 | 9,200 |
| ภาษีเงินได้ที่ต้องเสีย (7%) | 644 | 644 | 700 | 644 |

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ก่อให้เกิดทั้งความเป็นธรรมในแนวนอน และความเป็นธรรมในแนวตั้งมากขึ้น ข้อสรุปนี้ได้จากการเปรียบเทียบโครงสร้างระบบภาษีอากรก่อนที่มีการจัดเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร กับโครงสร้างระบบ

แต่กระนั้นก็ตาม
สิทธิที่คงเสีย
ส่วนใหญ่ใช้วิธี
จึงยังคงมีอยู่

ต่างกัน ควร
อาจเสียภาษีเงิ
กว่านายเขียว
ซึ่งได้รับยกเว
ภาษีเงินได้บุคคล
เป็นธรรมในแน
กับเงินได้พึงปร
(๓๐๐ บาท เพ
ปี ๒๕๒๗ เป็นค
คอกเบี้ยของนายเข
เงินฝากธนาคาร
บุคคลธรรมดาอีก
๒๕๕ บาท รวม
นายขาวจะสาม
นายขาวจะเสีย
กรมสรรพากร

ตัว

ราย

เงินได้คอกเบี้ย
เงินได้พึงประเมิน

เงินได้พึง

หัก ค่าใช้จ่ายส
หัก ค่าลดหย่อน

เงินได้สุ

ภาษีเงิน

ค
ในแนวนอนและค
ข้อสรุปนี้ได้จาก

แต่กระนั้นก็ตาม ความไม่เป็นธรรมในแนวนอนก็ยังมีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างผู้มีเงินได้
 สตรีที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตรา ๑๐% หรือต่ำกว่า ทั้งนี้เนื่องจากเงินได้พึงประเมิน
 ส่วนใหญ่ใช้วิธีการหักภาษี ณ ที่จ่าย โอกาสที่จำนวนภาษีที่ถูกหัก ณ ที่จ่ายจะสูงกว่าจำนวนภาษีที่ต้องเสีย
 จึงยังคงมีอยู่ และด้วยเหตุดังนั้น ความไม่เป็นธรรมในแนวนอนจึงยังคงมีอยู่

(ข) ความเป็นธรรมในแนวดิ่ง หลักความเป็นธรรมในแนวดิ่งมีอยู่ว่า ผู้ที่มีเงินได้
 ต่างกัน ควรจะเสียภาษีเงินได้จำนวนไม่เท่ากัน ก่อนวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ผู้มีเงินได้ไม่เท่ากัน
 อาจเสียภาษีเงินได้จำนวนเท่ากันได้ ขอให้ดูตัวอย่างตามตารางที่ ๑๑ นายขาวแม่จะมีเงินได้มาก
 กว่านายเขียว แต่เนื่องจากเงินได้ส่วนที่มากกว่า ๑,๐๐๐ บาทนั้น เป็นดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร
 ซึ่งได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ เป็นเหตุให้ก่อนวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ นายขาวเสีย
 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นจำนวน ๖๔๔ บาท เท่ากับนายเขียว แสดงว่าระบบภาษีอากรไม่มีความ
 เป็นธรรมในแนวดิ่ง แต่ถ้าหากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องนำไปคำนวณรวม
 กับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ นายขาวจะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มากกว่านายเขียว
 (๓๐๐ บาท เทียบกับ ๖๔๔ บาท) ซึ่งตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ จะเริ่มใช้วิธีนับตั้งแต
 ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นไป ในระหว่างวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๒๐ หากเงินได้
 คือของนายเขียวและนายขาวยังคงเป็นไปตามตัวอย่างในตารางที่ ๑๑ นายขาวจะถูกหักภาษีดอกเบี้ย
 เงินฝากธนาคาร ณ ที่จ่ายเป็นจำนวน ๑๐๐ บาท (๑๐% ของ ๑,๐๐๐ บาท) และชำระภาษีเงินได้
 บุคคลธรรมดาอีก ๖๐๐ บาท แต่ถ้าหากนายขาวถูกหักภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ณ ที่จ่ายไปแล้ว
 ๖๔๔ บาท รวมกับภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารซึ่งถูกหัก ณ ที่จ่าย ๑๐๐ บาท เป็น ๗๔๔ บาท แม้
 นายขาวจะสามารถขอเงินภาษีที่ชำระเกินไป ๔๔ บาท คืนจากกรมสรรพากรได้ แต่โดยสุทธิแล้ว
 นายขาวจะเสียภาษีมากกว่า ๓๐๐ บาท เพราะนายขาวต้องมีต้นทุนที่ต้องเสียในการขอเงินคืนจาก
 กรมสรรพากร

ตารางที่ ๑๑

ตัวอย่างความเป็นธรรมในแนวดิ่ง จากภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

| รายการ | ก่อน ๘ พ.ย. ๒๕๒๐ | | ตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ | |
|-------------------------------|------------------|----------|----------------|----------|
| | นายขาว | นายเขียว | นายขาว | นายเขียว |
| เงินได้ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร | ๑,๐๐๐ | - | ๑,๐๐๐ | - |
| เงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ | ๑๗,๗๕๐ | ๑๗,๗๕๐ | ๑๗,๗๕๐ | ๑๗,๗๕๐ |
| เงินได้พึงประเมิน | ๑๗,๗๕๐ | ๑๗,๗๕๐ | ๑๘,๗๕๐ | ๑๗,๗๕๐ |
| หัก ค่าใช้จ่ายส่วนตัว ๒๐% | ๓,๕๕๐ | ๓,๕๕๐ | ๓,๗๕๐ | ๓,๕๕๐ |
| หัก ค่าลดหย่อน | ๕,๐๐๐ | ๕,๐๐๐ | ๕,๐๐๐ | ๕,๐๐๐ |
| เงินได้สุทธิ | ๙,๒๐๐ | ๙,๒๐๐ | ๑๐,๐๐๐ | ๙,๒๐๐ |
| ภาษีเงินได้ที่ต้องเสีย (๓%) | ๖๔๔ | ๖๔๔ | ๓๐๐ | ๖๔๔ |

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ก่อให้เกิดทั้งความเป็นธรรม
 ในแนวนอนและความเป็นธรรมในแนวดิ่งมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นไป
 ขอสรุปนี้ได้จากตารางเปรียบเทียบโครงสร้างระบบภาษีอากรก่อนที่มีการจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝาก

มีอยู่ว่า
 ยน 2520
 รางที่ 11
 ๐๐ บาท
 ใทก่อนวัน
 บาท
 กคอกเบี้ย
 นประเภทอื่น ๆ
 บกับ 644 บาท)
 นไป ใน
 ของนายเขียว
 บียเงินฝาก
 ภาษีเงินได้

| |
|----------|
| 2527 |
| นายเขียว |
| - |
| 17,750 |
| 17,750 |
| 3,550 |
| 5,000 |
| 9,200 |
| 644 |

ังความ
 ใเทียบ
 ใรางระบบ

ธนาคาร กับโครงสร้างระบบภาษีอากรหลังจากที่มีการเก็บภาษีดังกล่าว โดยพิจารณาในแง่ของความ เป็นธรรมสัมพัทธ์ (relative equity) อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างที่แสดงไว้ในตารางที่ ๑๐ และ ๑๑ มีข้อสมมติซึ่งไม่ตรงกับบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรอยู่ข้อหนึ่ง กล่าวคือ เงินได้ประเภทดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารนั้น หักค่าใช้จ่ายได้ แต่ตามข้อเท็จจริง เงินได้ประเภทนี้หักค่าใช้จ่ายไม่ได้ หลักการในเรื่องนี้มีอยู่ว่า การได้มาซึ่งเงินได้บางประเภทมีค่าใช้จ่ายที่ต้องเสีย การเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จึงจัดเก็บจากเงินได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายแล้ว การที่กฎหมายไม่ยินยอมให้หักค่าใช้จ่ายจากเงินได้ ประเภทดอกเบี้ยก็อาจเป็นเพราะถือว่า การได้มาซึ่งเงินได้ประเภทนี้ไม่มีค่าใช้จ่ายที่ต้องเสีย แม้ กระนั้นก็ตาม ข้อสรุปที่ว่า การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารช่วยให้ความเป็นธรรมในแนวนอนและ ความเป็นธรรมในแนวตั้งมีมากขึ้น ก็ยังเป็นข้อสรุปที่ใช้ได้ แต่ประเด็นของปัญหาในเรื่องนี้ จะอยู่ที่ว่า การกำหนดอัตราการหักค่าใช้จ่ายจากเงินได้ประเภทต่าง ๆ ในประมวลรัษฎากร สอดคล้องกับสภาพ แห่งความเป็นจริงเพียงใด

อย่างไรก็ตาม ความไม่เป็นธรรมในระบบภาษีอากรยังคงมีอยู่ กล่าวคือ

(ก) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ ได้ยกเว้นดอกเบี้ยเงินฝากบางประเภทให้ ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินฝากประเภทออมทรัพย์ การปฏิบัติอย่างลำเอียงใน การจัดเก็บภาษีอากรเช่นนี้ ย่อมทำให้โครงสร้างภาษีอากรไม่มีความเป็นธรรมเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม การยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารสำหรับเงินฝากประเภทออมทรัพย์โดยทั่วไปและเงินฝากประจำ ในธนาคารออมสินประเภทไม่เกิน ๖ เดือนนั้น รัฐบาลคงมีเจตนารมณ์ที่จะใช้มาตรการดังกล่าวนี้ใน การจูงใจให้มีเงินฝากสองประเภทนี้มากยิ่งขึ้น ตลอดจนสร้างสมอุปนิสัยในการออมของประชาชน นอกจากนี้ประโยชน์ที่เกิดจากการใช้มาตรการนี้ ส่วนใหญ่แล้วจะตกแก่ผู้มีเงินออมรายย่อย ซึ่งต้องการ สภาพคล่องมากกว่าการถือเงินฝากประจำที่มีระยะเวลายาวนาน ดังนั้น ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ จึงมี ข้อสนับสนุนอยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่ของการคลังรัฐบาลแล้ว การที่จะจัดเก็บภาษี ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสินหรือไม่นั้น มิใช่ประเด็นสำคัญนัก ทั้งนี้เนื่องจากว่า โดยข้อเท็จจริง แล้ว ลูกหนี้รายใหญ่ของธนาคารออมสินก็คือ รัฐบาลนั่นเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เงินออมของประชาชน ที่ฝากไว้กับธนาคารออมสินส่วนใหญ่จะถูกจัดสรรไปใช้จ่ายในภาครัฐบาล การที่รัฐบาลเป็นหนี้ธนาคาร ออมสินนั้น มีสภาพเสมือนหนึ่งมีข้อขาย เป็นหนี้มีอชวาซึ่งไม่มีผลต่อรายได้ของรัฐบาล เพราะเท่ากับเป็น การควักเงินจากกระเป๋าข้างซ้ายไปใส่กระเป๋าข้างขวาของคนคนเดียวกัน หากรัฐบาลไม่จัดเก็บภาษี ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสิน แม้จะทำให้ต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้ไป แต่รัฐบาลก็อาจจ่ายดอกเบี้ย เงินกู้แก่ธนาคารออมสินในอัตราที่ต่ำลงได้ ซึ่งจะทำให้รายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลน้อยกว่า ที่ควรจะเป็น ในกรณีของภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารนี้ เนื่องจากมีการจัดเก็บในอัตรา ๑๐% หาก รัฐบาลลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่จ่ายให้แก่ธนาคารออมสินลง ๑๐% การยกเว้นไม่เก็บภาษีดอกเบี้ยเงิน ฝากธนาคารออมสิน จะไม่มีผลกระทบต่อวงเงินงบประมาณแผ่นดินแต่ประการใด กระนั้นก็ตาม ปัญหาความไม่เป็นธรรมของระบบภาษีอากรยังคงมีอยู่ แต่รัฐบาลอาจหาทางออกได้ ด้วยการให้ธนาคาร ออมสินลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประเภทที่มีได้อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีเงินได้ตามนัยแห่งประกาศคณะ- ปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ ลง ๑๐% ในกรณีเช่นนี้ การลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก จะมีผลไม่แตกต่างไป จากการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสิน อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้ ควรใช้ เฉพาะระหว่างปี ๒๕๒๑-๒๕๒๖ และนับตั้งแต่วันที่ ๒๕๒๗ เป็นต้นไป เงินฝากประเภทที่มีการลดอัตรา- ดอกเบี้ย ควรขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากให้อยู่ในระดับเต็ม และกำหนดให้นำดอกเบี้ยเงินฝากเหล่านี้ ไปคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมินอื่น ๆ เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราตามที่กำหนดไว้ ในประมวลรัษฎากร ความเป็นธรรมของระบบภาษีอากรจะได้มีมากขึ้น

พ.ศ
บุคคล
แต่ใ
พันอ
แมจะ
ไม่มีค
โดยช
ส่วนที่
จะเห
เพิ่มข
แมจะ
ที่มีใช้
ถือพัน
รัฐบาล
ออกตา
กึ่งนั้น
ระบบภ
อาจมีพ
หรือ (;
ความเ

เป็นชร
กับผู้ถือ
ฝากธนา
ความแต
ภาษีดอก
แก่นับตั้ง
ไปคำนวณ
เงินในบุ
tax)
ประเภท
นั้น มีสา

(ข) แม้ว่าพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 21)

พ.ศ. 2517 มีบทบัญญัติให้ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งนี้เฉพาะแต่พันธบัตรที่ออกจำหน่ายตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2518 เป็นต้นไป แต่โดยผลของกฎกระทรวงการคลังฉบับที่ 138/2518 ลงวันที่ 14 มกราคม 2518 ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ขอยกเว้นนี้ ซึ่งยังคงมีอยู่ แม้จะได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 แล้วก็ตาม จึงมีผลให้โครงสร้างระบบภาษีอากรไม่มีความเป็นธรรมเท่าที่ควร ตามสถิติเมื่อสิ้นปี 2519 พันธบัตรรัฐบาลร้อยละ 70.๕ ถือโดยธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสิน อีกร้อยละ 21.2 ถือโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนที่เหลือโดยเอกชนที่มีใช้สถาบันการเงินมีสัดส่วนต่ำมาก จนไม่นับสำคัญแต่ประการใด ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นโยบายการกอบกู้ฐานะของรัฐบาลมิได้มีส่วนช่วยให้การออมรวมของประเทศเพิ่มขึ้น หากทว่ามีผลกระทบต่อระบบในการออมของประชาชนเท่านั้น จากประสบการณ์ที่ผ่านมา แม้จะมีการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล แต่ก็มิได้มีผลให้เอกชนที่มีใช้สถาบันการเงินคือหลักทรัพย์รัฐบาลเพิ่มขึ้นมากนัก โดยเหตุที่เอกชนที่มีใช้สถาบันการเงินคือพันธบัตรรัฐบาลในสัดส่วนน้อยมากประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลที่นับบุคคลได้รับ ต้องเสียภาษีเงินได้นับบุคคลอยู่แล้ว ทั้งนี้โดยผลของ "พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2512" ดังนั้น การที่จะเก็บภาษีดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลหรือไม่นั้น จึงไม่สัมฤทธิ์ผลต่อความเป็นธรรมของระบบภาษีอากรมากนัก อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ระบบภาษีอากรมีความเป็นธรรมมากขึ้น รัฐบาลอาจมีทางเลือก 2 ทาง คือ (1) ประกาศยกเลิกกฎกระทรวงการคลังฉบับที่ 138/2518 หรือ (2) ลดอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลลง 10% ในแง่ของความเป็นธรรมในแนวนอนและความเป็นธรรมในแนวตั้ง วิธีที่ (1) มีข้อดีมากกว่าวิธีที่ (2)

(ค) แม้ว่าการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร จะมีผลทำให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ไม่มีเงินออกกับผู้ที่เงินออม และระหว่างผู้ถือเงินออมในรูปเงินฝากธนาคารกับผู้ถือเงินออมในรูปของหลักทรัพย์ประเภทอื่นก็ตาม แต่ความไม่เป็นธรรมในระหว่างผู้ถือเงินฝากธนาคารด้วยกันยังมีอยู่ เพราะเรียกเก็บภาษีในอัตรา 10% เท่ากัน โดยมีค่าหนึ่งถึงความแตกต่างทางด้านเงินได้ของผู้ถือเงินฝากธนาคาร ผลก็คือ ในระหว่างปี 2521-2526 ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจะมีโครงสร้างอัตราภาษีแบบถดถอย (regressive tax) แต่นับตั้งแต่ปี 2527- เป็นต้นไปดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจะเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องนำไปคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ และเสียภาษีในอัตราตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งมีโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า (progressive tax) การที่จะได้กำหนดให้ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารไปคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตั้งแต่เมื่อมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 นั้น มีสาเหตุอันพอเข้าใจได้ว่า เป็นเพราะพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร

องความ
๑๐ และ ๑๑
กเบี้ยเงิน
หลักการใน
คชธรรมดา
เงินได้
ย เมื
วอนและ
จะอยู่ที่ว่า
กับสภาพ

เภทให้
ยียงใน
างไรก็ตาม
ฝากประจำ
แล้วนี้ใน
าชน
งต้องการ
่าวนี้ จึงมี
กับภาษี
เท็จจริง
องประชาชน
ธนาคาร
ักกับเป็น
กับภาษี
่ายดอกเบี้ย
าลน้อยกว่า
๐% หาก
กเบี้ยเงิน
ก็ตาม
ให้อาคาร
ทศคณะ-
กต่างไป
วไรซ์
อัตรา
เหล่านี้
หนักไว้

(ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2517 มีบทบัญญัติใหม่เกี่ยวกับดอกเบี้ยจากบริษัทเงินทุนเลือกว่าจะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตรา 10% หรือนำดอกเบี้ยที่ได้รับไปคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ เพื่อเสียภาษีในอัตราตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แห่งประมวลรัษฎากร โดยกำหนดว่าสิทธิของผู้ได้รับดอกเบี้ยดังกล่าวนี้จะสิ้นสุดลงในปี 2526 และนับตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นไป จะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามวิธีหลัง ดังนั้น เพื่อให้กิจการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ถือเงินออมในรูปแบบเงินฝากธนาคาร กับผู้ถือเงินออมในรูปแบบตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุน จึงได้กำหนดมาตรการภาษีที่ไขว้เขวเหมือนกัน 51/

แม้ว่ามาตรการในการจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารที่ประเทศไต้หวัน จะยังมีได้ช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในระบบภาษีอากร เท่าที่ควร ดังที่กล่าวไว้ในข้อ (ก) (ข) และ (ค) ข้างต้นนี้ แต่เราคิดว่าที่จะหยิบยกประเด็นเหล่านี้มาเปื้อนข้อคัดค้านในการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ประเด็นดังกล่าวถึงข้างต้นนี้มีเหตุผลสำหรับการคัดค้าน หากแต่เป็นเรื่องที่จะต้องมีการแก้ไขต่อไป เพราะถ้าหากเราปฏิรูประบบการภาษีอากร โดยยึดถือความเป็นธรรมในโครงสร้างภาษีอากรเป็นหลักแล้ว สิ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือ การเปรียบเทียบความเป็นธรรมของระบบภาษีอากร ก่อนที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 มีผลบังคับใช้ กับหลังจากที่ประกาศดังกล่าวมีผลบังคับใช้ ซึ่งเราได้เห็นแล้วว่า ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารช่วยให้ระบบภาษีอากรมีความเป็นธรรมมากขึ้น แต่ยังคงมี ไม่เท่าที่ควร ความข้อนี้หาใช่เหตุผลที่จะนำมาหักล้างข้อดีในเรื่องนี้ของภาษีกดังกล่าวแต่ประการใดไม่ เพราะการใช้เหตุผลข้างต้นนี้หากจะอุปมาอุปนัยกันแล้ว ก็คล้ายกับว่า ในเวลานี้มีความไม่เป็นธรรมในสังคมอยู่ร้อยแปดพันเก้า การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร แม้จะช่วยให้เกิดความ เป็นธรรมได้ส่วนหนึ่ง แต่ก็น้อยเหลือเกินเพราะฉะนั้นอย่าไปจัดเก็บเลย หากการใช้เหตุผลเช่นนี้ ยังคงเป็นที่ยอมรับกันต่อไป การแก้ไขปัญหาค่าความไม่เป็นธรรมในสังคมคงยากที่จะสำเร็จ จุลวง ไล้ เว้นเสียแต่ว่า ความไม่เป็นธรรมในสังคมมีเป้าหมายสำคัญของประเทศ

แม้ว่าจากการวิเคราะห์ข้างต้นนี้ จะได้ข้อสรุปว่า ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารช่วยก่อให้เกิดทั้งความเป็นธรรมในแนวนอนและความเป็นธรรมในแนวตั้ง แต่การ โจมตีว่า ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นภาษีที่ไม่เป็นธรรม ยังคงมีอยู่ ข้อโจมตีเหล่านี้มักจะไขว้เขว ไม่ให้นำหนัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้อโจมตีดังกล่าวมิได้พิจารณามาตรการต่าง ๆ ที่ปรากฏ ในประมวลรัษฎากรและประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 อย่างละเอียด อีกส่วนหนึ่งเป็น เพราะมิได้ยกหลักการ เปรียบเทียบโครงสร้างภาษีอากร ก่อนที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 มีผลบังคับใช้ กับหลังจากที่ประกาศดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้ว อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อโจมตีในประเด็นนี้ ซึ่งควรในการพิจารณาข้างนี้

51/ ผู้เขียนขอขอบคุณ นายไพจิตร โจรจนวานิช รองอธิบดีกรมสรรพากร สำหรับคำอธิบายในประเด็นนี้

ชอนสอ
ปกติรัฐ
การบริ
เทากัม
ก็ตาม
นั้น นับว
จากเงิน
ดอกเบี้ย
ซึ่งเป็น
ผู้มีเงินใ
ภาษีจาก
ดอกเบี้ย
ภาษีเงินใ
มิได้เป็น
ดอกเบี้ย
เพราะอัตร
ของอุปสงค์
ดอกเบี้ย
มีผลให้อัต
ผู้จ่ายเงิน
หากรัฐบาล
ได้รับผล
มากยิ่งขึ้น
เป็นเหตุ
ภาษีอากร
เป็นสำคัญ
และภาษีใ
เงินฝาก
21 เล่มที่

ภาษีเงินได้
ประเมิน
ประมวล
และนับ
เพื่อ
เงินออม
51/

ระเทศจีน
ไว้ในข้อ (ก)
งานในการ
การหักค่าน
ผู้อกร โดย
คือ การ
ว/2520

ภาษีคอกเบี้ย
มากเท่าที่ควร
ไรโดยไม่ เพราะ
ไม่เป็นธรรม
เกิดความ
ไรเหตุผลเช่นนี้
สำเร็จลุล่วง

เงินฝาก
ง แต่การ
มคี่เหล่านี้มักจะไม่มี
ที่ปรากฏ
วนหนึ่งเป็น
ฉบับที่
รก็ตาม

สรรพากร

(ก) การ เก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นการ เก็บภาษีจากเงินออม
ซ้อนสองครั้ง (double taxation of savings) ข้อถกเถียงทางทฤษฎีมีอยู่ว่า ตาม
ปกติรัฐบาลเรียกเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากผู้มีเงินได้โดยผู้ให้เงินได้ส่วนหนึ่งใช้ไปใ
การบริโภค และส่วนที่เหลือเก็บไว้ในรูปเงินออม หากรัฐบาลเก็บภาษีจากเงินออมอีก ก็
เท่ากับเป็นการ เก็บภาษีเงินได้ซ้ำสองครั้ง ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้มีเงินได้อย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม
ก็ตาม ผู้ที่อ้างว่า การ เก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นการ เก็บภาษีจากเงินออมซ้ำสองครั้ง
นั้น นับว่าไม่เข้าใจแนวความคิดเรื่องนี้โดยแท้ เพราะภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารมิได้เก็บ
จากเงินออมที่ฝากอยู่ในธนาคาร หากแต่จัดเก็บจากคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเป็นเงินสด และ
คอกเบี้ยเงินฝากธนาคารนั้น เป็นคอกผลที่เกิดจากเงินออมที่สะสมไว้ในธนาคารมาแต่อดีต
ซึ่งเป็นเงินได้ประเภทหนึ่งที่ควรประเมินเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ยกตัวอย่างเช่น
ผู้มีเงินได้นำเงินออมฝากไว้กับธนาคารจำนวน 20,000 บาทในปี 2520 รัฐบาลมิได้จัดเก็บ
ภาษีจากเงินฝากธนาคารจำนวนนี้ แต่เงินฝากธนาคารจำนวน 20,000 บาทนี้ หากก่อให้เกิด
คอกเบี้ยจำนวน 1,600 บาท คอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจำนวน 1,600 บาทนี้ จัดต้องเสีย
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การ เก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร นั้น
มิได้เป็นการ เก็บภาษีจากเงินออมซ้ำสองครั้งแต่ประการใดไม่ เพราะฐานของภาษี คือ
คอกเบี้ยเงินฝากธนาคารมิใช่เงินออมในรูปเงินฝากธนาคาร 52/

(ข) การ เก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นการ เก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม
เพราะอัตราคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในขณะนี้ มีอัตราคอกของเงินออมที่เกิดจากการกำหนด
ของอุปสงค์และอุปทานในตลาดที่หากแต่ถูกควบคุมโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งทำให้อัตรา
คอกเบี้ยเงินฝากธนาคารต่ำกว่าอัตราตลาดที่ควรให้อัตราคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารต่ำกว่าที่ควร
มีผลให้อัตราคอกเบี้ยเงินต่ำกว่าที่ควร จึงเท่ากับว่าผู้ถือเงินออมในรูปเงินฝากธนาคาร เป็น
ผู้จ่ายเงินอุดหนุนในรูปแอบแฝง (implicit subsidy) แก่ผู้กู้ยืมเงินจากธนาคาร
หากรัฐบาลจัดเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารอีก ผู้ถือเงินออมในรูปเงินฝากธนาคาร ซึ่ง
ได้รับผลตอบแทนจากการออมเงินต่ำกว่าที่ควรอยู่แล้ว ก็จะได้รับผลตอบแทนต่ำกว่าที่ควร
มากยิ่งขึ้น จึงนับว่าไม่เป็นธรรมต่อผู้ถือเงินออมในรูปเงินฝากธนาคาร 53/ เหตุผลดังกล่าวนี้
เป็นเหตุผลที่ไม่มีน้ำหนักแต่ประการใด เพราะในการพิจารณาความเป็นธรรมของโครงสร้าง
ภาษีอากรนั้น เราพิจารณาจากแง่ของความเป็นธรรมในแนวนอนและความเป็นธรรมในแนวตั้ง
เป็นสำคัญ การที่ผู้ถือเงินออมในรูปเงินฝากธนาคารได้รับคอกเบี้ยตอบแทนในอัตราที่ต่ำกว่า

52/ คำอธิบายเรื่องนี้ ดู อาทิเช่น ไกรบุษย์ ธัญญาคินันท์ ทฤษฎีภาษีเงินได้
และภาษีเงินได้ของไทย (เอกสารปริเนียว 2517) หน้า 15 - 16

53/ นกุล ประจวบเทมา "ความคิดเห็นบางประการในการเก็บภาษี
เงินฝากประจำของธนาคารพาณิชย์ เพื่อส่งเสริมกิจกรรมของตลาดหุ้น" สรรพากรสาร ปีที่
21 เล่มที่ 3 (กันยายน-ตุลาคม 2517) หน้า 95 - 99

ที่ควรจะเป็นนั้น เป็นประเด็นที่แตกต่างไปจากประเด็นปัญหาที่ว่า ผู้ได้รับดอกเบี้ยควรเสียภาษีเงินได้หรือไม่ หากยึดถือความเป็นธรรมสัมพัทธ์เป็นหลักแล้วผู้มีเงินได้ ไม่ว่าจะมิเงินได้ในรูปแบบใด พึงนำเงินได้ทุกประเภทมาประเมินเพื่อเสียภาษีเงินได้ทั้งสิ้น ถ้าหากเรายึดถือหลักการที่ว่า เจ้าของปัจจัยการผลิตที่ได้รับผลตอบแทนในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ไม่ควรถูกเรียกเก็บภาษีเงินได้จากการขายปัจจัยการผลิตแล้ว ก็คงต้องมีข้อยกเว้นมากมายจนมีอาจจัดเก็บภาษีเงินได้ได้ ทั้งนี้เนื่องจากตลาดปัจจัยการผลิตทั้งหลายในเมืองไทยล้วนแล้วแต่เป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างไม่สมบูรณ์ (imperfect competition) ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง การกลตวจึง ราคายุติธรรม ไม่ว่าจะ เป็นอัตราดอกเบี้ยยุติธรรม อัตราค่าจ้างที่ยุติธรรม หรืออัตราค่าเช่าที่ยุติธรรม ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องของ สิ่งที่ควรจะเป็น ซึ่งขึ้นอยู่กับวิจารณญาณและค่านิยมส่วนบุคคลทั้งสิ้น ถ้าหากอาจหาไมควรเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เพราะผู้ถือเงินฝากธนาคารได้รับดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ก็ควรจะต้องออกไปได้ว่า ไม่ควรที่จะเก็บภาษีใด ๆ ที่ก่อภาระแก่ธนาคารและกรรมกร เพราะคนเหล่านี้ได้รับผลตอบแทนจากหยาดเหงื่อแรงงานในอัตราต่ำกว่าที่ควรจะเป็น การที่เจ้าของปัจจัยการผลิตได้รับผลตอบแทนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เป็นเรื่องที่ควรมีมาตรการแก้ไขต่อไป แต่การแก้ไขปัญหานั้น เป็นประเด็นต่างหากจากการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ไม่ควรที่จะหยิบยกมาเป็นเหตุผลคัดค้านการปรับปรุงระบบภาษีอากร เพราะถ้าหากระบบภาษีอากร เป็นระบบที่เป็นธรรม เจ้าของปัจจัยการผลิตที่ได้รับผลตอบแทนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น หากมีเงินได้เพียงพอสำหรับการมีฐานะการครองชีพขั้นต่ำเท่านั้น ก็ย่อมได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้เอง หากเราเชื่อว่าผู้ถือเงินฝากธนาคารได้รับดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น แนวทางแก้ไขของมิได้อยู่ที่การยกเว้น ภาษีเงินได้สำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร แต่อยู่ที่การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากโดยตรง

(ค) ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นภาษีที่ไม่เป็นธรรมเนื่องจากอัตรา

เงินเพื่อที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ทำให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (real rate of interest) ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในรูปตัวเงิน (nominal rate of interest)

เป็นอันมาก และในปีที่เกิดเงินเฟ้อในอัตราสูง อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงมีค่าติดลบ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในปี 2516 และ 2517 (ดูตารางที่ 12) ผู้ถือเงินฝากธนาคารถูกกดโทษโดยภาวะเงินเฟ้ออยู่แล้ว จึงไม่ควรเก็บภาษีดอกเบี้ยซ้ำอีก ทานองเดียวกันที่กล่าวไว้ในข้อ (ข) ข้างต้น เหตุผลดังกล่าวนี้มีไรเหตุผลที่มีน้ำหนักในแง่ของความเป็นธรรมของระบบภาษีอากร เพราะถ้าหากเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ทั้งผู้ผลิตและเจ้าของปัจจัยการผลิตต่างก็ได้รับผลกระทบกระเทือนเหมือนกัน จะต่างกันก็แต่ขนาดของผลกระทบนั้น ถัดมา รាយอมรับเหตุผลที่ว่า ไม่ควรเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เพราะอัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น ทำให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงต่ำกว่าที่ควร เราก็น่าจะยกเว้นภาษีเงินได้ สำหรับเงินได้ประเภทอื่น ๆ ด้วย เพราะภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น ทำให้อำนาจซื้อของเงินได้ประเภทอื่น ๆ น้อยกว่าที่ควรด้วยเช่นกัน

25
25
25
25
25
25
25

ที่มา
หมายเ

5.2
และโค
ผู้ถือเงิ
ผู้เสีย
ตรงกัน
ที่อัตรา

ตารางที่ 12

อัตราดอกเบี้ยในรูปตัวเงินและอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง
ของเงินฝากประจำประเภท 12 เดือน และมากกว่า

2512-2519

(%)

| ปี | (1) อัตราเงินเฟ้อ (%) | (2) อัตราดอกเบี้ยในรูปตัวเงิน (%) | (3)=(2)-(1) อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (%) |
|------|-----------------------------|---|---|
| 2512 | 2.43 | 7.00 | 4.57 |
| 2513 | -0.09 | 7.00 | 7.09 |
| 2514 | 0.44 | 7.00 | 6.56 |
| 2515 | 4.91 | 7.00 | 2.09 |
| 2516 | 15.47 | 7.00 | -8.47 |
| 2517 | 24.33 | 8.00 | -16.33 |
| 2518 | 5.30 | 8.00 | 2.70 |
| 2519 | 4.20 | 8.00 | 3.80 |

ที่มา กระทรวงพาณิชย์ และธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ อัตราเงินเฟ้อคำนวณจากอัตราการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภคในภาคตัวเมือง
ที่ราชอาณาจักกรโดยเทียบราคากระหว่างเดือนตุลาคม 2507 ถึงเดือนกันยายน
2508 เท่ากับ 100

5.2 ผลที่มีต่อการกระจายรายได้ประชาชาติ

ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจัดเก็บจากผู้มีเงินได้ในรูปดอกเบี้ยเงินฝาก
และโดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ควบคุม ผลก็คือ
ผู้ถือเงินฝากธนาคารเฉพาะประเภทที่ต้องเสียภาษี ได้รับผลตอบแทนน้อยลงเต็มตามจำนวนภาษี
ที่เสีย ในกรณีเช่นนี้การเสียภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร จึงตกแก่ผู้ถือเงินฝากเหล่านั้น ในกรณี
ตรงกันข้าม หากธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ควบคุม โดย
ที่อัตราการเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยอย่างน้อยที่สุดเท่ากับ $(\frac{t}{1-t})\%$ ในที่นี้ t คือ

เสีย
เงินได้
ภาษีคือหลัก
เรลดเรียก
ักเก็บ
ผลจาก
ประการ
งที่
ขึ้นอยู่
ฝาก
ว่าจะ
นเหล่านี้
ปัจจัย
ป แดกการ
เววม
เพราะ
นต่ำกว่า
กยอมไว้รับ
เบี้ยใน
ดอกเบี้ย
ากอัตรา
of
est)
งเช่นที่เกิด
ภาวะเงินเฟ้อ
งคน เหตุผล
ระถ้าหากเกิด
ผลกระทบ
ผลที่ว่า ไม่
ดอกเบี้ยที่
ๆ ควบ เพราะ
ควบเช่นกัน

อัตราภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร) 54/ ภาระภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารทั้งหมดจะถูก
ผลักไปให้แก่ธนาคาร

การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีได้ประกาศขึ้นอัตราคอกเบี้ยเงินฝากที่
ควบคุม ซึ่งทำให้ภาระภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ตกแก่ผู้ถือเงินฝากนั้น ทำให้มีการ
กล่าวอ้างว่าการ เก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารมีผลเสียต่อการกระจายรายได้ประชาชาติ
ทั้งนี้เนื่องจากว่า ผู้ถือเงินฝากธนาคารส่วนใหญ่เป็นผู้ถือเงินฝาก รายย่อยจากสถิติเมื่อ
สิ้นเดือนมิถุนายน 2520 จำนวนบัญชีเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ทั้งสิ้น 2,374,157
บัญชี ในจำนวนนี้ร้อยละ 92.94 เป็นบัญชีเงินฝากประจำที่มีจำนวนเงินฝากบัญชีละต่ำกว่า
100,000 บาท (ดูตารางที่ 13) อย่างไรก็ตาม การใช้เหตุผลและข้อมูลดังกล่าวนี้ มีข้อ
บกพร่องอยู่หลายประการ กล่าวคือ

(1) สถิติจำนวนบัญชีเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ ตามที่ปรากฏใน
ตารางที่ 13 นั้น เป็นเพียงสถิติจำนวนบัญชี โดยมีได้จำแนกยอดเงินฝากจริงของแต่ละกลุ่ม
เพราะฉะนั้นอาจจะเป็นไปได้ว่าถึงแม้จำนวนบัญชีที่มียอดเงินฝากต่ำกว่าบัญชีละ 100,000
บาท จะมีถึง 92.94 % ของจำนวนเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด แต่อาจมียอด
เงินฝากไม่ถึง 25% ของเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด

(2) เราไม่ทราบความสัมพันธ์ระหว่างยอดเงินฝากประจำกับเงินได้ของ
เจ้าของบัญชี ดังนั้น จึงอาจเป็นไปได้ว่า เจ้าของของบัญชีเงินฝากประจำที่มียอดเงินฝากต่ำ
กว่า 100,000 บาท โดยข้อเท็จจริง อาจมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าเจ้าของบัญชีเงินฝาก
ประจำที่มียอดเงินฝากสูงกว่า 1,000,000 บาท ก็ได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีการ เปิดบัญชี
เงินฝากประจำหลายบัญชี หรืออาจถือเงินออมในรูปของหลักทรัพย์ประเภทอื่น

(3) ผู้ที่สามารถถือเงินฝากธนาคารประเภทประจำ ซึ่งมีระยะเวลาตั้งแต่
6 เดือนขึ้นไป โดยทั่วไปแล้ว ต้องนับว่ามีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีเป็นอย่างน้อย เพราะ
มีเดิมนั้นคงไม่อาจถือหลักทรัพย์ที่มีสภาพคล่องน้อยเช่นนี้ได้ หากขอสम्मตินั้นเป็นจริง การเก็บ
ภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร จะช่วยให้ความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติมี
มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างคนที่ฐานะยากจน กับคนที่ฐานะปานกลางและฐานะดี

54/ กำหนดให้

- r_0 แทนอัตราคอกเบี้ยเงินฝากก่อนหักภาษี
- x แทนอัตราการ เพิ่มขึ้นของอัตราคอกเบี้ย
- t แทนอัตราภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

หากต้องการให้อัตราคอกเบี้ยสุทธิเท่ากับอัตราคอกเบี้ยเงินฝากก่อนหักภาษี คือ r_0

$$r_0 = (1+x) r_0 - t(1+x) r_0$$

$$= (1-t) (1+x) r_0$$

$$x = \frac{t}{1-t}$$

สำหรับ
ทางเค
ใช้ภาษี
เข้าม
ความย
ในประ
อากรทั้ง
(Tax
มากขึ้น
ว่านโยบาย
เป็นธรรม
มหาวิทยาลัย
อาศัยสถิติ
ครอบคลุม
สัมพันธ์
อีกด้วย และ
(ดูตารางที่

J.S. ...
Pro. ...

Incidence

ต่อการกระจาย
ระชนพันธุ์
ศาสตร์ 251

มคจะถูก
 ฝากที่
 มีการ
 ประชาชาติ
 คีเมื่อ
 374,157
 ะต่ำกว่า
 วนนี้ มีข้อ
 ปรากฏใน
 มแต่ละกลุ่ม
 100,000
 ทอาจมียอด
 ไปได้ของ
 นฝากค่า
 ฐซีเงินฝาก
 รเบิกบัญชี
 ะเวลาตั้งแต่
 งนอน เพราะ
 ีการเก็บ
 ะชาชาติมี
 และฐานะดี
 ภาษี
 าเบีย
 หาร
 r.

ในอดีตที่เป็นมา รัฐบาลอาศัยภาษีอากร เป็นเครื่องมือในการระดมเงิน
 สำหรับนำไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาต่าง ๆ และเป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจ
 ทางเศรษฐกิจ เพื่อดึงดูดให้เอกชนเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นสำคัญ โดยมีได้
 ใช้ภาษีอากร เป็นเครื่องมือให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ กังหันนายเจย์ ชัลกิน พบว่า
 ความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติของภาษีอากร (Income - elasticity of taxation)
 ในประเทศไทยระหว่างปี 2506-2511 มีค่าน้อยกว่าหนึ่ง แสดงว่าโครงสร้างอัตราภาษี
 อากรทั้งหมด (Tax rate structure) มีลักษณะเป็นโครงสร้างอัตราภาษีแบบ ^{55/} โดย
 (Tax regressivity) ซึ่งไม่ช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรม
 มากขึ้น มีหน้าซ้ำค่าความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติของภาษีอากร กลับลดน้อยถอยลง แสดง
 ว่านโยบายภาษีอากรของรัฐบาลไทยมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความไม่
 เป็นธรรมมากขึ้น (ดูตารางที่ 14) ^{55/} นอกจากนี้ นายเมธี ครองแก้ว แห่งคณะเศรษฐศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ยังพบว่า เมื่อคำนวณภาระภาษีเทียบกับเงินได้ของครอบครัว โดย
 อาศัยสถิติข้อมูลในปี 2512 อัตราส่วนระหว่างภาษีที่รับภาระกับเงินได้มีค่าสูงสุดสำหรับ
 ครอบครัวที่มีเงินได้ต่ำสุด และมีค่าต่ำสุดสำหรับครอบครัวที่มีเงินได้สูงสุด นอกจากนี้ค่า
 สัมประสิทธิ์จินี (Gini Coefficient) ภายหลังจากเก็บภาษียังมีค่าสูงกว่าก่อนเก็บภาษี
 อีกด้วย แสดงว่า นโยบายการภาษีอากรมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติเลวร้ายลง ^{56/}
 (ดูตารางที่ 15)

J.S. Salkin and D. Chalayontwatn, Changes in Tax Incidence in Thailand from 1983 - 1968 (mimeograph, 1974).

^{55/} J.S. Salkin and D. Chalayontwatn, Changes in Tax Incidence in Thailand from 1983 - 1968 (mimeograph, 1974).

^{56/} เมธี ครองแก้ว "ภาระของภาษีอากร และรายได้ของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทย ปี 2512" ใน ณรงค์ชัย อัครเศรณี และวังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) รักเมืองไทย เล่มสอง (โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2519) หน้า 165 - 186

ตารางที่ 13

จำนวนบัญชีเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์

จำแนกตามยอดเงินฝาก

มิถุนายน 2520

| จำนวนเงินฝากประจำ (บาท) | จำนวนบัญชี | % |
|----------------------------|------------|--------|
| ต่ำกว่า 100,000 | 2,206,519 | 92.94 |
| 100,000 - 249,999 | 114,415 | 4.82 |
| 250,000 - 499,999 | 26,944 | 1.13 |
| 500,000 - 999,999 | 15,164 | 0.64 |
| ตั้งแต่ 1,000,000 ขึ้นไป | 11,115 | 0.47 |
| รวม | 2,374,157 | 100.00 |

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 14

ความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติและต่อรายจ่ายของภาษีอากรในเมืองไทย

2506-2511

| ความยืดหยุ่นของภาษีอากร | 2506 | 2511 |
|---|-------|-------|
| ความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติของภาษีอากร | 0.872 | 0.802 |
| ความยืดหยุ่นต่อรายจ่ายของภาษีอากร | 1.094 | 1.059 |

ที่มา J.S. Salkin and D. Chalayontwatn, Changes in Tax Incidence in Thailand from 1963 to 1968 (mimeograph, 1974).

ตารางที่ 15

อัตราส่วนระหว่างภาระภาษีกับเงินได้ของครอบครัวชาวไทยในปี 2512
จำแนกตามชั้นของเงินได้
(%)

| ชั้นของเงินได้ครอบครัว (บาท) | อัตราภาระภาษีที่แท้จริง |
|---------------------------------|-------------------------|
| ต่ำกว่า 3,000 | 52.20 |
| 3,000 - 5,999 | 35.00 |
| 6,000 - 8,999 | 31.63 |
| 9,000 - 11,999 | 30.81 |
| 12,000 - 14,999 | 28.87 |
| 15,000 - 17,999 | 28.25 |
| 18,000 ขึ้นไป | 24.87 |
| สัมประสิทธิ์จีก่อนหักภาษี | 0.5269 |
| สัมประสิทธิ์จีกิน หลังหักภาษี | 0.5613 |

ที่มา เมธี ครอบแก้ว ฆภาวะของภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้
ของครอบครัวไทย ปี 2512" ใน นครคีชัย อัครเศรณี และรังสรรค์ หนองพินธุ์
(บรรณาธิการ) รักเมืองไทยเล่มสอง (โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
2519) ตารางที่ 6 หน้า 181 และหน้า 183

ภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารมีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเป็นฐานของภาษี
การเก็บภาษีประเภทนี้จึงทำให้ฐานของภาษีเงินได้กว้างขึ้น และเป็นกาเก็บตามหลักความ
สามารถในการเสียภาษีอากร (The Ability-to-pay Principle of Taxation)
ประกอบกับการหลบเลี่ยงภาษีทำได้ยาก จึงมีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติ
มีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายรายได้ระหว่างผู้มีเงินออม กับผู้
ไม่มีเงินออม และระหว่างผู้ถือเงินออมในรูปของหลักทรัพย์ประเภทอื่น กับผู้ถือเงินออมในรูป
เงินฝากธนาคาร อย่างไรก็ตาม โดยที่เงินได้ในรูปคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารโดยทั่วไปมีสัดส่วน
ค่อนข้างต่ำ ในองค์ประกอบเงินได้ของบุคคลธรรมดา ดังนั้น การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝาก
ธนาคาร จึงช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติได้ไม่มากนัก โดย
เฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2521 - 2526 แต่จะมีผลมากขึ้นนับตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นไป เมื่อ
คอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องนำไปคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมิน
ประเภทอื่น ๆ ในการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

511
802
059
idence in

5.3 ผลที่มคอระคัการออม

การเก็บภาษีคอกเบ้เงินฝากธนาคารในอัตรา 10% ย่อมมีผลให้อัตราคอกเบ้สุทธิ (net rate of interest) ที่ผู้ถือเงินฝากธนาคารได้รับ ลดลง 10% ยกตัวอย่าง เช่น อัตราคอกเบ้เงินฝากประจำ ประเภทกำหนดเบ้ถอนเกินกว่า 12 เดือน ในปัจจุบันเท่ากับ 8% การเก็บภาษีคอกเบ้เงินฝากในอัตรา 10% จึงให้อัตราคอกเบ้สุทธิลดลงเหลือ 7.2% เหตุผลข้อหนึ่งที่มีกจะห้ยับยั้งขึ้นมาคักคานการเก็บภาษีคอกเบ้เงินฝากธนาคาร ก็คือ เมื่ออัตราคอกเบ้สุทธิของเงินฝากธนาคารลดลง อันเป็นผลจากการเก็บภาษีคอกเบ้ดังกล่าว จะมีผลให้การออมรวมของประเทศ (aggregate savings) ลดลง ปัญหาพื้นฐานที่เราจำเป็นที่จะต้องห้ยับยั้งขึ้นมาพิจารณา สำหรับข้อคักคานที่มีกจะกล่าวอ้างกันลอย ๆ ข้อนี้ ก็คือ อัตราคอกเบ้เป็นปัจจัยที่สำคัญเพียงใดในการกำหนดการคักคินใจออมเงินของประชาชน

ในการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์จุลภาค เราได้ขอสรุปว่า การเปลี่ยนแปลงอัตราคอกเบ้สุทธิ อาจมีผลทำให้การออมคักคินที่ ลดลง หรือเพิ่มขึ้นก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฟังก์ชันอรรถประโยชน์ (utility function) รวมทั้งความพึงใจคานเวลา (time preference) ในการเลือกระหว่างการบริโภคในปัจจุบันกับการบริโภคในอนาคตของแต่ละบุคคล การเปลี่ยนแปลงอัตราคอกเบ้ ก็มีผลคักคินกับการเปลี่ยนแปลงของราคา การเปลี่ยนแปลงคักคินดังกล่าวนี้นี้ ย่อมก่อให้เกิดทั้ง ผลทางคานการทดแทน (substitution effect) และ ผลทางเงินคัก (income effect) จริงอยู่ ผลทางคานการทดแทนที่เกิดจากการลดลงของอัตราคอกเบ้ ย่อมทำให้ผู้บริโภคทดแทนการบริโภคในอนาคตด้วยการบริโภคในปัจจุบัน นั่นก็คือ การออมในปัจจุบันจะลดลง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผลทางคานการทดแทน ย่อมทำให้การออมเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของอัตราคอกเบ้ ความข้อนี้เป็นที่ยุติโดยปรกศจากข้อสงสัยใด ๆ ตรงกันข้าม ผลทางคานเงินคักที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงอัตราคอกเบ้ อาจมีผลทำให้การออมเพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ได้

(1) ถ้าหากผลทางเงินคักมีค่าเป็นบวก กล่าวคือ ทำให้การออมเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของอัตราคอกเบ้ เราสามารถสรุปได้ว่า การที่อัตราคอกเบ้ลดลง อันเป็นผลจากการเก็บภาษีคอกเบ้เงินฝากธนาคาร โดยผลสุทธิ (total effect) แล้ว ย่อมทำให้การออมของประชาชนลดลง

(2) ถ้าหากผลทางเงินคักมีค่าเป็นลบ กล่าวคือ ทำให้การออมเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตรงกันข้ามกับการเปลี่ยนแปลงของอัตราคอกเบ้ ในกรณีเช่นนี้ เราจำต้องพิจารณาว่า ผลทางเงินคัก (ซึ่งมีค่าเป็นลบ) มีค่าน้อยกว่า เท่ากับ หรือมากกว่าผลทางคานการทดแทน (ซึ่งมีค่าเป็นบวก)

อัตราคอกเบ้
แคลงใจใน
คอกเบ้ ได้
ไม่ว่าจะเป็น
แฟรงก์ไนท์
เร่องนาประ
ที่เกี่ยวกับ ช
"...เป็นห้ย
อิทธิพลของอ
การเปลี่ยนแปลง

ถึงปัจจัยที่ก่า
ของเคนส์ ค
ประชาชาติ

โดยที่การเป
จะมีผลทำให้
อัตราคอกเบ้
สรุปทางทฤษฎี
ไม่แน่นอน ก
ก็ตาม ผลจา

Welfare Th
assumption i
1961), foc
Savings in

and Role o
Macmillan,
คู่อการบริโภ
ขอมูลสถิติปร
อย่างสำคัญ
L.R. Klein
1968), p.6

ด้วยเหตุนี้เอง เราจึงไม่สามารถหาข้อสรุปทั่วไปได้ว่า การลดลงของ อัตราดอกเบี้ย จะทำให้การออมลดลง เท่าเดิม หรือมากขึ้น อย่างหนึ่งอย่างใด^{57/} ความคลุมเคลวใจในเรื่องทิศทางการเปลี่ยนแปลงของการออม อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ย ได้ปรากฏมาเป็นเวลาช้านาน ในข้อเขียนต่าง ๆ ของนักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญ ไม่ว่าจะเป็น นายจอห์น สจ๊วต มิลล์ นายอัลเฟรด มาร์แชลล์ นายคณุต วิกเซลล์ นายแฟรงก์ ไนต์ นายจอห์น เมย์นาร์ค เคนส์ และนางโจน โรบินสัน^{58/} ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีใช้เรื่องน่าประหลาดใจที่จะอ่านพบว่า เมื่อนายแซ็ก เกิลค้ำเนินการสำรวจทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับ ธรรมชาติและบทบาทของดอกเบี้ยเมื่อทศวรรษที่แล้ว นายแซ็ก เกิลค้ำให้ข้อสรุปว่า "...เป็นที่ยอมรับกันมาช้านาน ทั้งแต่ยุคสมัยของนายอัลเฟรด มาร์แชลล์อย่างน้อยที่สุดว่า อิทธิพลของอัตราดอกเบี้ยที่มีต่อการออมนั้น เป็นเรื่องที่น่ากังขา แม้แต่ในเรื่องทิศทางการเปลี่ยนแปลง..."^{59/}

อย่างไรก็ตาม ในการวิเคราะห์ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาค เมื่อกล่าวถึงปัจจัยที่กำหนดการออม (saving function) ทั้งนักเศรษฐศาสตร์ในสำนักคลาสสิก และสาวกของเคนส์ ต่างก็สมมติว่า การออมรวมของประเทศ (S) ถูกกำหนดโดยระดับรายได้ประชาชาติ (Y) และอัตราดอกเบี้ย (i) กล่าวคือ

$$S = f(Y, i) \quad \text{-----(1)}$$

โดยที่การเปลี่ยนแปลงรายได้ประชาชาติก็เกิด และ/หรือ การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยก็จะมีผลทำให้การออมเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน^{60/} ข้อสมมุติเกี่ยวกับอิทธิพลของอัตราดอกเบี้ยที่มีต่อการออมดังกล่าวนี้ มิได้มีข้อสนับสนุนทางทฤษฎีโดยกระจ่างชัด เพราะข้อสรุปทางทฤษฎีมีอยู่ว่า ผลของการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยที่มีต่อการออม เป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน การถกเถียงกันในประเด็นนี้ จึงเป็นการถกเถียงกันในเรื่องของข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตาม ผลจากการศึกษาข้อเท็จจริง (empirical studies) ในเรื่องนี้ส่วนใหญ่พบว่า

57/ ตัวอย่างของการวิเคราะห์เรื่องนี้ ดู J.E. Hibdon, Price and Welfare Theory (New York: McGraw-Hill, 1969), pp. 400-410.

58/ อ้างถึงใน Richard Goode, "Taxation of Savings, and Consumption in Underdeveloped Countries", National Tax Journal, (December, 1961), footnote 2; U Tun Wai, Financial Intermediaries and National Savings in Developing Countries (New York: Praeger, 1972), chapter 4.

59/ G.L.S. Shackle, "Recent Theories Concerning the Nature and Role of Interest" in Surveys of Economic Theory, vol. 1 (London: Macmillan, 1968), p. 151.

60/ ถ้าวาดอัตราดอกเบี้ยมีอิทธิพลต่อการออม อัตราดอกเบี้ยก็น่าจะมีอิทธิพลต่อการบริโภคด้วย ในประเด็นนี้ นายลอร์ด เรนซ์ โคลน โคสรูปไว้ในปี 2509 ว่า "...เท่าที่มีข้อมูลสถิติปรากฏ ยังไม่มีนักเศรษฐศาสตร์คนใดเลยที่โต้แย้งว่า การบริโภคกับอัตราดอกเบี้ย มีสหสัมพันธ์อย่างสำคัญ เมื่อนำเอาสหสัมพันธ์ระหว่างรายได้กับการบริโภคมาพิจารณาประกอบด้วย..." ดู L.R. Klein, The Keynesian Revolution, second edition (London: Macmillan, 1968), p.60.

อัตรา
10%
12 เดือน
ดอกเบี้ย
ดอกเบี้ย
ผลจาก
ges)
ที่มักจะกล่าว
การตัดสินใจ
การเปลี่ยนแปลง
เกี่ยวกับฟังก์ชัน
preference)
การ
เปลี่ยนแปลงดังกล่าว
ผลทางเงินได้
อัตราดอกเบี้ย
อ การออม
เปลี่ยนแปลงไป
ราคาจาก
ดอกเบี้ยอาจ
ออมเปลี่ยนแปลง
ได้ว่า การที่
เหตุผลสุทธิ
ออมเปลี่ยนแปลง
ราคาต้อง
ทความลทาง

ระดับรายได้ประชาชาติมีส่วนสำคัญในการกำหนดระดับการออมจริง ปัญหาที่ถกเถียงกันในประเด็นนี้มีอยู่อย่างน้อย 2 ข้อ คือ (ก) ควรจะใช้ดัชนีรายได้หัวคนในบัญชีรายได้ประชาชาติ และ (ข) เมื่อรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น การออมเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติหรือไม่ แต่เมื่อนำตัวแปรคนนอกเหนือจากรายได้ประชาชาติมาประกอบการวิเคราะห์ เช่น อัตราดอกเบี้ย อัตราเงินเฟ้อ ปริมาณเงินต่อหัว ฯลฯ ยังไม่ปรากฏว่ามีผลสรุปที่น่าพอใจว่า ปัจจัยเหล่านี้มีส่วนในการกำหนดระดับการออมอย่างสำคัญ^{61/}

ในเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างการออมกับอัตราดอกเบี้ยในประเทศที่พัฒนาแล้ว ยังเป็นเรื่องที่ค่อนข้างคลุมเครือถึงเพียงนี้ กรณีของประเทศที่พัฒนายังเป็นเรื่องที่มีคนยิ่งกว่าในค่านทฤษฎีเกี่ยวกับการออมนั้น นาย อู๋ คุนไว เสนอความเห็นที่ ^{62/} การออมจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความสามารถในการออม (A) ความตั้งใจในการออม (W) และโอกาสในการออม (O)

$$S = f(A, W, O) \text{ -----(2)}$$

ความสามารถในการออม จะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับรายได้ (Y) อัตราการพึ่งพาอาศัยของประชากร (dependency ratio=N) ทรัพย์สิน(K) และอื่น ๆ

$$A = f(Y, N, K, \dots) \text{ -----(3)}$$

ความตั้งใจในการออม จะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ย (i) ช่วงอายุของผู้ออมในวัฏจักรชีวิต (L) ปัจจัยทางวัฒนธรรม(C) เช่น ชนชั้นในสังคม ฯลฯ

$$W = f(i, L, C, \dots) \text{ -----(4)}$$

ส่วนโอกาสในการลงทุนจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพส่วนเพิ่มของทุน(marginal efficiency of capital = Ir) ปริมาณของสถาบันการเงิน (F) และอื่น ๆ

$$O = f(F, Ir, \dots) \text{ -----(5)}$$

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า อัตราดอกเบี้ยถูกกำหนดให้มีอิทธิพลต่อระดับการออม อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ไค้ประเมิณบทบาทของปัจจัยต่าง ๆ ที่คาดว่ามีส่วนกำหนดระดับการออม โดยอาศัยข้อมูลทั้งจากประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศก่อยพัฒนา นักเศรษฐศาสตร์ชาวพม่าผู้นี้ได้กล่าวสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงระดับการออม ได้แก่ ระดับรายได้ประชาชาติ และสถาบันทางการเงิน (financial intermediation) ส่วนอิทธิพลของอัตราดอกเบี้ยที่มีต่อระดับการออมนั้น มีทั้งในทางบวกและทางลบ และไม่ปรากฏเด่นชัดจนสามารถให้ข้อสรุปได้ ^{63/}

^{61/} H.S. Houthakker, "On Some Determinants of Saving in Developed and Underdeveloped Countries" in E.A.G. Robinson (ed.), Problems of Economic Development (London: macmillan, 1965), p.216.

^{62/} U Tun Wai, op. cit., chapter 5.

^{63/} Ibid., p. 127.

ปร
วิจิ
6 1
ผก
Sav
นาย
เป็น
ของ
ทัศน
กันแ
ยอม
ไม่
ค้อยพ
เพิ่ม
ยุติ
ในภา
เก็บ
of the
Theore
(Mark
An Inte
pp. 194
Further
Reality

ใน
ประชาชาติ
เพิ่มขึ้น
ประกอบ
ากกว่า
चनाแล้ว
คนยิ่งกว่า
จะมีมากขึ้น
และ
(2)
รพียง
(3)
อายุของ
ลา
(4)
น(marginal
อื่น ๆ
(5)
ก็ตาม
โดยอาศัย
บัญชีโลกแล้ว
มีรายได
อิทธิพลของ
คนชั้นจนสามารถ
Saving in
(ed.),
p.216.

เมื่อพิจารณาผลการศึกษาข้อเท็จจริง (empirical studies) ใน ประเทศด้อยพัฒนาเกี่ยวกับอิทธิพลของอัตราดอกเบี้ยที่มีต่อการออม ข้อสรุปจากงานวิจัยที่นักเศรษฐศาสตร์ทวนต่าง ๆ ได้ทำไว้ คอนวรงค์สัมพันธ์ และยังหาข้อยุติมิได้ อาทิเช่น^{63/}

(1) นายเจฟฟรีย์ วิลเลียมสัน ^{64/} อาศัยสถิติของประเทศในเอเชีย 6 ประเทศ และพบว่า ในจำนวน 5 ประเทศจาก 6 ประเทศนี้ การออมมีความสัมพันธ์ผกผันกับอัตราดอกเบี้ย กล่าวคือ เมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น การออมที่แท้จริง (Real savings) จะลดลง ผลสรุปที่ใกล้เคียงกันซ้ำกับการคาดคะเนทางทฤษฎีโดยสิ้นเชิง นายวิลเลียมสัน ได้บรรยายโดยย่อถึงผลดังกล่าวนี้ว่า การออมส่วนใหญ่ในประเทศด้อยพัฒนาเป็นการออมของครัวเรือน (household saving) การออมของธุรกิจและการออมของภาครัฐบาลมีความสำคัญน้อยมาก และสำหรับภาคครัวเรือนในประเทศในเอเชีย การตัดสินใจในการออมเงินมักพิจารณาตัดสินใจในการลงทุน การตัดสินใจในสองเรื่องนี้ขึ้นต่อกันและกัน และไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น สิ่งจูงใจในการลงทุนย่อมมีน้อยลง ผลก็คือ การออมลดลงตาม อย่างไรก็ตาม มีผู้พบว่า ข้อสรุปของนายวิลเลียมสันไม่อาจใช้ได้ในกรณีของอินเดีย ^{65/}

(2) ในกรณีที่พิจารณาผลของการเก็บภาษีอากรที่มีต่อการออมในประเทศด้อยพัฒนา งานวิจัยส่วนใหญ่มีข้อสรุปว่า การเก็บภาษีอากรมีผลทำให้การออมในภาครัฐบาลเพิ่มขึ้น แต่ข้อสรุปเกี่ยวกับผลของการเก็บภาษีอากรที่มีต่อการออมในภาคเอกชน ยังหาข้อยุติมิได้ พลันจึงพบว่า ผลวิจัยดังกล่าวทำให้การออมในภาคเอกชนลดลง และการออมในภาคเอกชนส่วนที่เหลือนี้ มีมาจากรายการออมส่วนที่เพิ่มขึ้นในภาครัฐบาล ผลสรุปก็คือการเก็บภาษีอากรทำให้การออมของภาคเอกชนลดลง เราเรียกผลสรุปนี้ว่า Please Effect ^{66/}

^{63/} อ้างถึงใน R.F. Mikesell and J.E. Zinser, "The nature of the Savings Function in Developing Countries: A Survey of the Theoretical and Empirical Literature" Journal of Economic Literature (March 1973), pp. 1-16.

^{64/} J.G. Williamson, "Personal Saving in Developing Nations: An Intertemporal Cross-section from Asia" Economic Record (June 1968), pp. 194 - 210.

^{65/} J.L. Gupta, "Personal Saving in developing Nations: Further Evidence" Economic Record (June 1970), pp. 243-9.

^{66/} William H. Gale, "Savings Through Taxation: Mirage or Reality" Zinnes and Employment (March 1967), pp. 1 - 10.

อย่างไรก็ตาม ข้อโต้แย้งในเรื่องนี้ของผู้ที่พบว่า *Please Effect* นี้ ได้เกิดขึ้นในหลาย
 ๑๐
 ๑๑
 ๑๒
 ๑๓
 ๑๔
 ๑๕
 ๑๖
 ๑๗
 ๑๘
 ๑๙
 ๒๐
 ๒๑
 ๒๒
 ๒๓
 ๒๔
 ๒๕
 ๒๖
 ๒๗
 ๒๘
 ๒๙
 ๓๐
 ๓๑
 ๓๒
 ๓๓
 ๓๔
 ๓๕
 ๓๖
 ๓๗
 ๓๘
 ๓๙
 ๔๐
 ๔๑
 ๔๒
 ๔๓
 ๔๔
 ๔๕
 ๔๖
 ๔๗
 ๔๘
 ๔๙
 ๕๐
 ๕๑
 ๕๒
 ๕๓
 ๕๔
 ๕๕
 ๕๖
 ๕๗
 ๕๘
 ๕๙
 ๖๐
 ๖๑
 ๖๒
 ๖๓
 ๖๔
 ๖๕
 ๖๖
 ๖๗
 ๖๘
 ๖๙
 ๗๐
 ๗๑
 ๗๒
 ๗๓
 ๗๔
 ๗๕
 ๗๖
 ๗๗
 ๗๘
 ๗๙
 ๘๐
 ๘๑
 ๘๒
 ๘๓
 ๘๔
 ๘๕
 ๘๖
 ๘๗
 ๘๘
 ๘๙
 ๙๐
 ๙๑
 ๙๒
 ๙๓
 ๙๔
 ๙๕
 ๙๖
 ๙๗
 ๙๘
 ๙๙
 ๑๐๐

ก่อนหลายประเทศ ก็คืออัตราภาษีส่วนเพิ่ม (marginal tax rate) มีได้มีส่วนทำให้แนวโน้ม
 ส่วนเพิ่มในการออม (marginal propensity to save) เปลี่ยนแปลงไปแค่ประการใด
 การเพิ่มอัตราภาษีส่วนเพิ่มทำให้แนวโน้มส่วนเพิ่มในการบริโภค (marginal propensity
 to consume) ลดลงเท่านั้น 67/ ข้อสรุปของทั้งสองฝ่ายต่างก็มีผล (๑) การวิจัยทางด้าน
 ข้อเท็จจริงสนับสนุน อย่างไรก็ตาม การโต้แย้งกันในประเด็นนี้ เป็นการโต้แย้งในเรื่อง
 อัตราการออม (saving ratio) มีใช้ในเรื่องเกี่ยวกับ การออม

๑๐๑
 ๑๐๒
 ๑๐๓
 ๑๐๔
 ๑๐๕
 ๑๐๖
 ๑๐๗
 ๑๐๘
 ๑๐๙
 ๑๑๐
 ๑๑๑
 ๑๑๒
 ๑๑๓
 ๑๑๔
 ๑๑๕
 ๑๑๖
 ๑๑๗
 ๑๑๘
 ๑๑๙
 ๑๒๐
 ๑๒๑
 ๑๒๒
 ๑๒๓
 ๑๒๔
 ๑๒๕
 ๑๒๖
 ๑๒๗
 ๑๒๘
 ๑๒๙
 ๑๓๐
 ๑๓๑
 ๑๓๒
 ๑๓๓
 ๑๓๔
 ๑๓๕
 ๑๓๖
 ๑๓๗
 ๑๓๘
 ๑๓๙
 ๑๔๐
 ๑๔๑
 ๑๔๒
 ๑๔๓
 ๑๔๔
 ๑๔๕
 ๑๔๖
 ๑๔๗
 ๑๔๘
 ๑๔๙
 ๑๕๐
 ๑๕๑
 ๑๕๒
 ๑๕๓
 ๑๕๔
 ๑๕๕
 ๑๕๖
 ๑๕๗
 ๑๕๘
 ๑๕๙
 ๑๖๐
 ๑๖๑
 ๑๖๒
 ๑๖๓
 ๑๖๔
 ๑๖๕
 ๑๖๖
 ๑๖๗
 ๑๖๘
 ๑๖๙
 ๑๗๐
 ๑๗๑
 ๑๗๒
 ๑๗๓
 ๑๗๔
 ๑๗๕
 ๑๗๖
 ๑๗๗
 ๑๗๘
 ๑๗๙
 ๑๘๐
 ๑๘๑
 ๑๘๒
 ๑๘๓
 ๑๘๔
 ๑๘๕
 ๑๘๖
 ๑๘๗
 ๑๘๘
 ๑๘๙
 ๑๙๐
 ๑๙๑
 ๑๙๒
 ๑๙๓
 ๑๙๔
 ๑๙๕
 ๑๙๖
 ๑๙๗
 ๑๙๘
 ๑๙๙
 ๒๐๐

ควยเหตุนี้ข้อโต้แย้งทั้งทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอิทธิพลของอัตรา
 คอกเบี้ยที่มีต่อระดับการออม และอิทธิพลของการเก็บภาษีอากรที่มีต่ออัตราการออมใน
 ประเทศที่ยังพัฒนาอย่างไม่ค่อยมีข้อยกเว้นนี้ เมื่อนายไมค์เชลล์ และนายชินเซอร์ สืบหาความ
 กวขวางทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องนี้ในปี 2516 นักเศรษฐศาสตร์ทั้งสองได้ให้ข้อสรุปว่า
 ๑...ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราคอกเบี้ยกับการออมรวม เป็นเรื่องที่มีปัญหาคำถามทั้ง
 ทางด้านทฤษฎีและด้านเศรษฐมิติ ปัญหาที่สำคัญที่สุดก็คือ การแยกแยะผลทางเงินได้และผล
 การทดแทนที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงอัตราคอกเบี้ย การประเมินบทบาทของการคาดการณ์
 (expectation) (๒) และแนวการวางแผนในการตัดสินใจออมเงินออกเป็นตัวเลข และ
 การแก้ปัญหาทางเศรษฐมิติอันยากซึ่งเกี่ยวกับการระบุสาเหตุและผล (identification
 problem)..” 68/

๒๐๑
 ๒๐๒
 ๒๐๓
 ๒๐๔
 ๒๐๕
 ๒๐๖
 ๒๐๗
 ๒๐๘
 ๒๐๙
 ๒๑๐
 ๒๑๑
 ๒๑๒
 ๒๑๓
 ๒๑๔
 ๒๑๕
 ๒๑๖
 ๒๑๗
 ๒๑๘
 ๒๑๙
 ๒๒๐
 ๒๒๑
 ๒๒๒
 ๒๒๓
 ๒๒๔
 ๒๒๕
 ๒๒๖
 ๒๒๗
 ๒๒๘
 ๒๒๙
 ๒๓๐
 ๒๓๑
 ๒๓๒
 ๒๓๓
 ๒๓๔
 ๒๓๕
 ๒๓๖
 ๒๓๗
 ๒๓๘
 ๒๓๙
 ๒๔๐
 ๒๔๑
 ๒๔๒
 ๒๔๓
 ๒๔๔
 ๒๔๕
 ๒๔๖
 ๒๔๗
 ๒๔๘
 ๒๔๙
 ๒๕๐
 ๒๕๑
 ๒๕๒
 ๒๕๓
 ๒๕๔
 ๒๕๕
 ๒๕๖
 ๒๕๗
 ๒๕๘
 ๒๕๙
 ๒๖๐
 ๒๖๑
 ๒๖๒
 ๒๖๓
 ๒๖๔
 ๒๖๕
 ๒๖๖
 ๒๖๗
 ๒๖๘
 ๒๖๙
 ๒๗๐
 ๒๗๑
 ๒๗๒
 ๒๗๓
 ๒๗๔
 ๒๗๕
 ๒๗๖
 ๒๗๗
 ๒๗๘
 ๒๗๙
 ๒๘๐
 ๒๘๑
 ๒๘๒
 ๒๘๓
 ๒๘๔
 ๒๘๕
 ๒๘๖
 ๒๘๗
 ๒๘๘
 ๒๘๙
 ๒๙๐
 ๒๙๑
 ๒๙๒
 ๒๙๓
 ๒๙๔
 ๒๙๕
 ๒๙๖
 ๒๙๗
 ๒๙๘
 ๒๙๙
 ๓๐๐

ผลการศึกษาข้อเท็จจริงของไทยเกี่ยวกับปัจจัยที่กำหนดระดับการออมมีอยู่
 น้อยมากจนยังไม่อาจให้ข้อสรุปทั่วไปได้ อย่างไรก็ตาม ในรายงานเรื่องอัตราคอกเบี้ยใน
 ประเทศไทย ซึ่งนายจันทรวงศ์ และนายเมนิสันเสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2516
 นักเศรษฐศาสตร์แห่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศทั้งสองนายนี้ได้ใช้วิธีการวิเคราะห์สมการ
 ถดถอย (regression analysis) ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงอนุกรมเวลาระหว่างปี
 2503 - 2513 และพบว่า 69/

๓๐๑
 ๓๐๒
 ๓๐๓
 ๓๐๔
 ๓๐๕
 ๓๐๖
 ๓๐๗
 ๓๐๘
 ๓๐๙
 ๓๑๐
 ๓๑๑
 ๓๑๒
 ๓๑๓
 ๓๑๔
 ๓๑๕
 ๓๑๖
 ๓๑๗
 ๓๑๘
 ๓๑๙
 ๓๒๐
 ๓๒๑
 ๓๒๒
 ๓๒๓
 ๓๒๔
 ๓๒๕
 ๓๒๖
 ๓๒๗
 ๓๒๘
 ๓๒๙
 ๓๓๐
 ๓๓๑
 ๓๓๒
 ๓๓๓
 ๓๓๔
 ๓๓๕
 ๓๓๖
 ๓๓๗
 ๓๓๘
 ๓๓๙
 ๓๔๐
 ๓๔๑
 ๓๔๒
 ๓๔๓
 ๓๔๔
 ๓๔๕
 ๓๔๖
 ๓๔๗
 ๓๔๘
 ๓๔๙
 ๓๕๐
 ๓๕๑
 ๓๕๒
 ๓๕๓
 ๓๕๔
 ๓๕๕
 ๓๕๖
 ๓๕๗
 ๓๕๘
 ๓๕๙
 ๓๖๐
 ๓๖๑
 ๓๖๒
 ๓๖๓
 ๓๖๔
 ๓๖๕
 ๓๖๖
 ๓๖๗
 ๓๖๘
 ๓๖๙
 ๓๗๐
 ๓๗๑
 ๓๗๒
 ๓๗๓
 ๓๗๔
 ๓๗๕
 ๓๗๖
 ๓๗๗
 ๓๗๘
 ๓๗๙
 ๓๘๐
 ๓๘๑
 ๓๘๒
 ๓๘๓
 ๓๘๔
 ๓๘๕
 ๓๘๖
 ๓๘๗
 ๓๘๘
 ๓๘๙
 ๓๙๐
 ๓๙๑
 ๓๙๒
 ๓๙๓
 ๓๙๔
 ๓๙๕
 ๓๙๖
 ๓๙๗
 ๓๙๘
 ๓๙๙
 ๔๐๐

67/ K. Krishnamurty, International Comparisons of Domestic Savings Rates: A Review (IBRD, 1968).

๔๐๑
 ๔๐๒
 ๔๐๓
 ๔๐๔
 ๔๐๕
 ๔๐๖
 ๔๐๗
 ๔๐๘
 ๔๐๙
 ๔๑๐
 ๔๑๑
 ๔๑๒
 ๔๑๓
 ๔๑๔
 ๔๑๕
 ๔๑๖
 ๔๑๗
 ๔๑๘
 ๔๑๙
 ๔๒๐
 ๔๒๑
 ๔๒๒
 ๔๒๓
 ๔๒๔
 ๔๒๕
 ๔๒๖
 ๔๒๗
 ๔๒๘
 ๔๒๙
 ๔๓๐
 ๔๓๑
 ๔๓๒
 ๔๓๓
 ๔๓๔
 ๔๓๕
 ๔๓๖
 ๔๓๗
 ๔๓๘
 ๔๓๙
 ๔๔๐
 ๔๔๑
 ๔๔๒
 ๔๔๓
 ๔๔๔
 ๔๔๕
 ๔๔๖
 ๔๔๗
 ๔๔๘
 ๔๔๙
 ๔๕๐
 ๔๕๑
 ๔๕๒
 ๔๕๓
 ๔๕๔
 ๔๕๕
 ๔๕๖
 ๔๕๗
 ๔๕๘
 ๔๕๙
 ๔๖๐
 ๔๖๑
 ๔๖๒
 ๔๖๓
 ๔๖๔
 ๔๖๕
 ๔๖๖
 ๔๖๗
 ๔๖๘
 ๔๖๙
 ๔๗๐
 ๔๗๑
 ๔๗๒
 ๔๗๓
 ๔๗๔
 ๔๗๕
 ๔๗๖
 ๔๗๗
 ๔๗๘
 ๔๗๙
 ๔๘๐
 ๔๘๑
 ๔๘๒
 ๔๘๓
 ๔๘๔
 ๔๘๕
 ๔๘๖
 ๔๘๗
 ๔๘๘
 ๔๘๙
 ๔๙๐
 ๔๙๑
 ๔๙๒
 ๔๙๓
 ๔๙๔
 ๔๙๕
 ๔๙๖
 ๔๙๗
 ๔๙๘
 ๔๙๙
 ๕๐๐

68/ Mikesell and Zinser, op. cit., p. 17.

๕๐๑
 ๕๐๒
 ๕๐๓
 ๕๐๔
 ๕๐๕
 ๕๐๖
 ๕๐๗
 ๕๐๘
 ๕๐๙
 ๕๑๐
 ๕๑๑
 ๕๑๒
 ๕๑๓
 ๕๑๔
 ๕๑๕
 ๕๑๖
 ๕๑๗
 ๕๑๘
 ๕๑๙
 ๕๒๐
 ๕๒๑
 ๕๒๒
 ๕๒๓
 ๕๒๔
 ๕๒๕
 ๕๒๖
 ๕๒๗
 ๕๒๘
 ๕๒๙
 ๕๓๐
 ๕๓๑
 ๕๓๒
 ๕๓๓
 ๕๓๔
 ๕๓๕
 ๕๓๖
 ๕๓๗
 ๕๓๘
 ๕๓๙
 ๕๔๐
 ๕๔๑
 ๕๔๒
 ๕๔๓
 ๕๔๔
 ๕๔๕
 ๕๔๖
 ๕๔๗
 ๕๔๘
 ๕๔๙
 ๕๕๐
 ๕๕๑
 ๕๕๒
 ๕๕๓
 ๕๕๔
 ๕๕๕
 ๕๕๖
 ๕๕๗
 ๕๕๘
 ๕๕๙
 ๕๖๐
 ๕๖๑
 ๕๖๒
 ๕๖๓
 ๕๖๔
 ๕๖๕
 ๕๖๖
 ๕๖๗
 ๕๖๘
 ๕๖๙
 ๕๗๐
 ๕๗๑
 ๕๗๒
 ๕๗๓
 ๕๗๔
 ๕๗๕
 ๕๗๖
 ๕๗๗
 ๕๗๘
 ๕๗๙
 ๕๘๐
 ๕๘๑
 ๕๘๒
 ๕๘๓
 ๕๘๔
 ๕๘๕
 ๕๘๖
 ๕๘๗
 ๕๘๘
 ๕๘๙
 ๕๙๐
 ๕๙๑
 ๕๙๒
 ๕๙๓
 ๕๙๔
 ๕๙๕
 ๕๙๖
 ๕๙๗
 ๕๙๘
 ๕๙๙
 ๖๐๐

69/ Chandavarkar and Manison, op. cit., pp. 64 and 69 -70.

ขึ้นในหลาย
ทำให้แนวโน้ม
ประการใด
 propensity
 างงาน
 ในเรื่อง
 ของอัตรา
 วมใน
 วจความ
 ปรูปว่า
 การ ทั้ง
 ุคและผล
 าคการณ
 ษ และ
 igation
 วมมอ
 ึกเบียใน
 ษาในปี 2516
 ภาวะสัมภา
 ะหว่างปี

(1) ระดับรายได้ประชาชาติ (NI) เป็นตัวกำหนดระดับการออม
สุทธิแห่งชาติ (net national saving = NNS) อย่างสำคัญ

$$NNS = -224.9 + 0.272 (NI)$$
$$(4.097) \quad (11.147)$$
$$\overline{R^2} = 0.918$$

(2) การออมสุทธิแห่งชาติ (NNS) มีแนวโน้มที่จะผันแปรผกผันกับ
อัตราดอกเบี้ย ซึ่งเป็นอัตราที่เฉลี่ยวถ่วงน้ำหนักระหว่างอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลกับอัตรา
ดอกเบี้ยตัวเงินคลัง (rg)

$$NNS = 327.7 + 0.270 (NI) - 350.9 (rg)$$
$$(0.461) \quad (17.886) \quad (4.127)$$
$$\overline{R^2} = 0.969$$

(3) การออมในภาคครัวเรือน (household saving = SH) มีความ
สัมพันธ์เชิงบวกกับเงินได้ที่มีโชคจ้าง (nonwage income = NWI) พอสมควร แต่มีความ
สัมพันธ์ผกผันกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ (rd)

$$SH = -143.4 + 0.656 (NWI) - 136.9 (rd)$$
$$(1.225) \quad (3.932) \quad (2.321)$$
$$\overline{R^2} = 0.678$$

อย่างไรก็ตาม อิทธิพลของอัตราดอกเบี้ยที่มีต่อระดับการออมของประเทศไม่สู้เด่นชัดนัก
นักเศรษฐศาสตร์ทั้งสองจึงกล่าวสรุปว่า การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยในเมืองไทยแต่เพียง
เล็กน้อยระหว่างปี 2503-2513 ดูเหมือนจะไม่มีผลกระทบที่สำคัญแต่อย่างใดต่อระดับการออม
ของประเทศอย่างไรก็ตาม เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยในเมืองไทยค่อนข้างคงตัว จึงไม่อาจ
กล่าวสรุปได้ว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยในขนาดที่มากกว่าที่เคยเป็นมา จะมี
ผลกระทบต่อการออมมากน้อยเพียงใด^{70/}

กล่าวโดยสรุปแล้ว การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ซึ่งมีผลทำให้
อัตราดอกเบี้ยสุทธิต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในกรณีที่มีได้มีการเก็บภาษีดังกล่าว จะมีผล
กระทบต่อ ระดับ การออมหรือไม่ และถ้าหากมีผลทำให้ระดับการออมเปลี่ยนแปลงไป ทิศทาง
ของการเปลี่ยนแปลงจะเป็นอย่างไร ขึ้นอยู่กับประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

^{70/} Ibid., p.66. นักเศรษฐศาสตร์ทั้งสองท่านนี้มิได้ให้คำอธิบาย

ที่ชัดเจนว่า ทำไมการออมสุทธิแห่งชาติและการออมของภาคครัวเรือน จึงมีความสัมพันธ์
ผกผันกับอัตราดอกเบี้ย แต่โดยอ้างคำอธิบายของนายเจฟฟรีย์ วิลเลียมสัน คูเชิงอรรดที่ 64

ie Savings

0.

(1) ปัจจัยที่กำหนดระดับการออมในระบบเศรษฐกิจไทย (savings function) งานของนายอตนว พบว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติต่อหัว อัตราการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภคและอัตราส่วนระหว่างส่วนแตกต่างของการลงทุน และการออม กับรายได้ประชาชาติ ($\frac{I-S}{Y}$) เป็นปัจจัยที่มีส่วนกำหนดระดับการออมในประเทศไทย^{71/} ส่วนงานของนายจันทวรรณ และนายเมนิสัน พบว่า ระดับรายได้ประชาชาติเป็นตัวกำหนดระดับการออมอย่างสำคัญ และแม้จะพบว่า มีสหสัมพันธ์ระหว่างระดับการออมกับอัตราดอกเบี้ย แต่อิทธิพลของอัตราดอกเบี้ยที่มีต่อระดับการออมไม่เด่นชัดนัก

(2) สหสัมพันธ์ระหว่างระดับการออมกับอัตราดอกเบี้ย แม้จะสมมติว่า อัตราดอกเบี้ยมีความสำคัญในการกำหนดระดับการออม แต่ปัญหาต่อไปก็มีอยู่ว่า สหสัมพันธ์ระหว่างระดับการออมกับอัตราดอกเบี้ย มีค่าเป็นบวกหรือเป็นลบ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยมีผลทำให้ระดับการออมเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน หรือเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตรงกันข้าม ในทางทฤษฎี ขอสรุปลงในเรื่องนี้ ขึ้นอยู่กับค่าและน้ำหนักของผลการทดแทน (substitution effect) และผลทางเงินได้ (income effect) ที่มีต่อการออม อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย ในด้านข้อเท็จจริง นายจันทวรรณ และเมนิสันพบว่า สหสัมพันธ์ระหว่างระดับการออมกับอัตราดอกเบี้ย มีค่าเป็นลบ ซึ่งหมายความว่าเมื่ออัตราดอกเบี้ยลดลง แทนที่การออมจะลดลง กลับเพิ่มขึ้น

(3) ความยืดหยุ่นต่ออัตราดอกเบี้ยของการออม (interest-elasticity of saving) ไม่ว่าสหสัมพันธ์ระหว่างระดับการออมกับอัตราดอกเบี้ยจะมีค่าเป็นบวกหรือเป็นลบ ปัญหาต่อไปก็มีอยู่ว่า การออมมีความยืดหยุ่นต่ออัตราดอกเบี้ยมากน้อยเพียงใด การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ซึ่งทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารลดลง 10% จะมีผลให้ระดับการออมรวมของชาติเพิ่มขึ้นหรือลดลงมากน้อยแค่ไหน

จากประเด็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับอิทธิพลของอัตราดอกเบี้ยที่มีต่อระดับการออมรวมของประเทศ ดังที่ได้อธิบายมาอย่างยืดยาวข้างต้นนี้ เราอาจสรุปผลของการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ที่มีต่อระดับการออมได้ดังนี้

ประการแรก ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการออมของประเทศกับอัตราดอกเบี้ยตลอดจนอิทธิพลของอัตราดอกเบี้ยที่มีต่อระดับการออมของประเทศ ทั้งในเรื่องทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและขนาดของผลกระทบ ยังเป็นเรื่องที่มีข้อกังขาทั้งทางด้านทฤษฎีและด้านข้อเท็จจริง ทั้งนี้ เพราะถึงไม่อาจสรุปโดยปราศจากข้อตะขิดตะขวงใจได้ว่า การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร จะทำให้การออมรวมของประเทศลดลง

^{71/}U Tun Wai, *op. cit.*, p.2๗ เนื่องจากขาดข้อมูล จึงมิได้วิเคราะห์ดูว่า อัตราดอกเบี้ยมีบทบาทในการกำหนดระดับการออมรวมของประเทศหรือไม่

ประการที่สอง แม้จะยอมรับสมมติฐานที่ว่า ระเบียบการออมรวมของประเทศ

เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ย แต่ปัญหายังมีอยู่
 คือไปว่าอัตราดอกเบี้ยที่ปรากฏอยู่ในฟังก์ชันการออม (savings function) นั้น เป็นอัตรา
 ดอกเบี้ยของหลักทรัพย์ประเภทใด (เป็นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร หรืออัตราดอกเบี้ย
 เงินกู้จากธนาคารหรืออัตราดอกเบี้ยของรัฐบาล หรืออัตราดอกเบี้ยหลักทรัพย์ของบริษัท เงินทุน
 หรืออัตราดอกเบี้ยในตลาดมืด หรืออัตราผลตอบแทนจากการลงทุนในรูปอื่น) การเก็บภาษี
 ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ตามมาตรการที่ปรากฏในประเทศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520
 นั้น มีผลกระทบกระเทือนต่ออัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำเท่านั้น ดังนั้น ปัญหาจึงมีอยู่ว่า
 การที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำลดลงนั้นจะมีผลชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย
 หลักทรัพย์ประเภทอื่น ในตลาดเงินทุนที่มีการจัดองค์การ (organized market) อย่างไม่
 หรือไม่ และส่งผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดมืดมากน้อยเพียงใด โดยข้อเท็จจริงแล้ว
 อัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารมีอิทธิพลในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยหลักทรัพย์ของบริษัท
 เงินทุน อีกทั้งกลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ก็มีผลประโยชน์ในบริษัทเงินทุน ดังนั้น ผลกระทบใน
 เรื่องนี้จึงมีอยู่ไม่มากนัก แต่อิทธิพลของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารที่มีต่ออัตราดอกเบี้ย
 ในตลาดมืดเป็นเรื่องที่คาดคะเนได้ยาก ประกอบกับการศึกษาข้อเท็จจริงในเรื่องซึ่งมีอยู่
 น้อยมาก ดังนั้น เราจึงอาจกล่าวสรุปในขั้นต้นนี้ได้ว่า โดยที่เงินออมของประเทศจำนวน
 ไม่น้อยอยู่ในตลาดเงินทุนที่ไม่ได้มีองค์การ (unorganized market) หากการ
 เปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร อันเกิดจากการเก็บภาษีดอกเบี้ย มิได้มีผลให้
 อัตราดอกเบี้ยในตลาดมืดเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน แม้เราจะสมมติว่า ระเบียบการ
 ออมรวมของประเทศผันแปรไปตามการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ย ระเบียบการออมก็จะเปลี่ยน
 แปลงไม่มากนัก

ประการที่สาม ในระบบเศรษฐกิจไทย ประมาณ 80% ของการออมแห่งชาติ

เป็นการออมในภาคครัวเรือน อีก 20% ที่เหลือเป็นการออมในภาคธุรกิจและในภาครัฐบาล
 (ประมาณร้อยละ 10%) ^{72/} สำหรับการออมในภาครัฐบาลนั้น ผลการศึกษาข้อเท็จจริงใน
 ประเทศค่อนข้างพัฒนาส่วนใหญ่ พบว่า การเก็บภาษีอากรทำให้การออมในภาครัฐบาลเพิ่มขึ้น
 ส่วนผลกระทบของการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารที่มีต่อการออมในภาคครัวเรือน หาก
 จะมีคงไม่มากนัก ทั้งนี้ควยเหตุผลอย่างน้อยสองประการคือ (ก) สำหรับภาคครัวเรือนใน
 ชนบท ซึ่งตลจกเงินทุนส่วนใหญ่ยังมิได้มีภาคจัดองค์การเงินออมส่วนใหญ่มีได้ถือไว้ในรูปเงิน
 ฝากธนาคาร การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารอันเป็นผลจากการเก็บภาษีดังกล่าว

^{72/} Ibid., p. 159.

rings
คอหัว
ลงทุน
ออมใน
คประชาชนชาติ
การออม

มมติว่า
สัมพันธ์
การ
กัน หรือ
และนำหนัก

ffeet)
ยจันทวรรณ
ซึ่งหมายความว่า

elasticity
ในวงหรือ
เงใด การ
10% จะ

ระดับการออม
การเก็บภาษี

กับอัตรา
นเรื่องทิศทาง
นทฤษฎีและ
การเก็บ

จึงมิได้
ทศหรือไม่

คงไม่สู้มีผลกระทบต่อการออมในภาคครัวเรือนส่วนนี้มากนัก แต่ภาคครัวเรือนในหัวเมือง ผลกระทบในเรื่องนี้คงมีมากกว่า เนื่องจากเป็นที่เข้าใจกันว่ามีการถือเงินออมในรูปเงินฝากธนาคารในสัดส่วนสูงกว่า อย่างไรก็ตาม โดยที่ยังไม่มีข้อมูลที่แน่นอนว่า เงินออมในภาคครัวเรือนมาจากภาคชนบทและภาคตัวเมืองในสัดส่วนเท่าใด เราจึงยังไม่อาจให้ข้อสรุปที่แน่ชัดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ และ (ข) เป็นที่คาดกันว่า การออมในภาคครัวเรือนมักจะมีควมยืดหยุ่นต่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ นอกจากนี้ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของการออมในภาคครัวเรือน อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย ก็ยังเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน ส่วนการออมในภาคธุรกิจนั้น อาจมีความยืดหยุ่นต่ออัตราดอกเบี้ยสูงกว่าการออมในภาคครัวเรือน (แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ความยืดหยุ่นดังกล่าวนี้จะมีค่าสัมบูรณ์สูง) อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่เชื่อกันว่า ผลของการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารที่มีต่อรูปแบบในการถือเงินออม ทั้งในภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ น่าจะมีมากกว่าผลที่มีต่อการออม^{73/} ประชาชนอาจหันไปถือหลักทรัพย์ประเภทอื่นที่ให้อัตราผลตอบแทนสูงกว่า แทนการถือเงินฝากธนาคาร ซึ่งทำให้เงินฝากธนาคารมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น แต่การที่เงินฝากธนาคารมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็นนั้นมิได้หมายความว่า การออมจึงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

อนึ่ง ในการพิจารณาผลกระทบของการเก็บภาษีอากรโดยทั่วไป ที่มีต่อการออมในระบบเศรษฐกิจ เราอาจอาศัยวิธีการพิจารณาอีกวิธีหนึ่งได้ กล่าวคือ หากรัฐบาลต้องการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการเพิ่มการสะสมทุน (capital accumulation) ของระบบเศรษฐกิจ ภาษีอากรที่จัดเก็บจกต้องมีผล ในการลดการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยของประชาชน^{74/} ในกรณีนี้ ประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณาก็คือ การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารมีผลกระทบต่อการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยอย่างไร กล่าวคือ

(ก) หากการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยแต่ประการใด การเก็บภาษีดังกล่าวย่อมไม่มีผลกระทบต่อภาคแห่งชาติ เพราะในกรณีนี้เป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบในการออม จากการออมโดยสมัครใจ (voluntary saving) ไปเป็นการออมที่ไม่สมัครใจ (involuntary saving) เท่านั้น

^{73/} Richard Goode, "Personal Income Tax in Latin America" in Joint Tax Program, Fiscal Policy for Economic Growth in Latin America (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1965), p. 170.

^{74/} ข้อพิจารณาในประเด็นนี้ดู Nicholas Kaldor, "The Role of Taxation in Economic Development" in Essays on Economic Policy, vol. 1 (London: Duckworth, 1964), pp. 225 - 254.

ส
บ
ไ
ช
เค
อ
เ
อ
ก
อ
ไม
"หาก
ว่า
โดยมี
ทฤษฎี

มี
เงินฝาก
ภาค
สรุปที่
ะมีความ
วเรือน
นภาค
ังนี้คือ
เศรษฐกิจ
ในการ
73/
เงินฝาก
มีน้อยกว่า
การออม
ของการ
ของระบบ
ชน 74/
กระทบ
ะเทือน
การออม
สมัครใจ
aving)

(ข) หากการเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ทำให้การบริโภคที่เพิ่มเพียง
ลดลงในกรณีนี้ การออมรวมย่อมเพิ่มขึ้น

(ค) หากการเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ทำให้ประชาชนเพิ่มการ
บริโภคที่เพิ่มเพียง การออมรวมของประเทศย่อมลดลง

การเก็บภาษีอากรจะมีผลทำให้การบริโภคที่เพิ่มเพียงของประชาชนเปลี่ยนแปลง
ไปอย่างไรยังไม่มีข้อยุติในทางทฤษฎีในทางหนึ่งทางใด ประเด็นของการถกเถียงจึงเป็นเรื่อง
ของข้อเท็จจริง

ประการที่สี่ ถึงแม้เราจะสมมติว่า การออมรวมเปลี่ยนแปลงไปในทิศทาง
เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ย แต่การออมรวมอาจไม่ลดลงก็ได้ หากตัวแปรค่า
อื่น ๆ ซึ่งมีส่วนกำหนดการออม เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ทำให้การออมเพิ่มขึ้น 75/ อย่างที่สุด
ที่เราจะกล่าวได้ก็คือการเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ทำให้การออมมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น
อย่างไรก็ตาม ถึงแม้เราจะยึดถือข้อสมมติข้างต้นนี้ (นั่นก็คือ ความยืดหยุ่นต่ออัตราดอกเบี้ยของ
การออม มีค่าเป็นบวก) แต่การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในอัตราเพียง 10% คงจะ
ไม่มีผลทำให้ระดับการออมลดลงมากมายนัก

a" in
1 America

Taxation
1 (London:

75/ ไกรยุทธ ชีรยาคินันท์ อังแล้ว หน้า 70 - 71 อาศัยข้อสมมติที่ว่า
"หากสิ่งอื่น ๆ ที่ถูกกำหนดให้คงที่มีค่าคงที่" เป็นเหตุผลหลักในการศึกษานชอกล่าวอ้าง
ที่ว่า "การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร จะทำให้ระดับการออมรวมของประเทศลดลง"
โดยมิได้พิจารณาความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างระดับการออมกับอัตราดอกเบี้ย ทั้งทาง
ทฤษฎีและข้อเท็จจริง

5.4 ผลสัมฤทธิ์รูปแบบในการออม (Pattern of Savings)

การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เมื่อมีผลทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่เจ้าของบัญชีได้รับลดลง ย่อมทำให้อัตราผลตอบแทนสัมพัทธ์ (relative rate of return) จาก การถือหลักทรัพย์ประเภทต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งย่อมมีผลให้รูปแบบในการออมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปด้วย ผลกระทบดังกล่าวนี้มีอยู่ 2 ด้าน ด้านหนึ่งคือ การเคลื่อนย้ายเงินออมจากตลาดเงินทุนที่ถูกต้องตามกฎหมายไปสู่ตลาดมืด ส่วนอีกด้านหนึ่งก็คือ การเคลื่อนย้ายเงินออมภายในตลาดเงินทุนที่มีการจัดองค์การนั่นเอง

5.4.1 การเคลื่อนย้ายเงินออมนอกจากตลาดเงินทุนที่มีการจัดองค์การ (organized market)
ไปสู่ตลาดเงินทุนที่ไม่มีการจัดองค์การ (unorganized market)

คงเป็นที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่า อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินทุนที่ไม่มีการจัดองค์การหรือ "ตลาดมืด" นั้น สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินทุนที่ถูกต้องตามกฎหมาย เงินออมจำนวนไม่น้อยจึงอยู่ในตลาดเงินทุนที่ไม่มีการจัดองค์การ การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ซึ่งมีผลทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารบางประเภทลดลงนั้น อาจมีผลทำให้เงินออมเคลื่อนย้ายไปสู่ "ตลาดมืด" มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลที่น่าเชื่อว่า ผลกระทบดังกล่าวนี้คงมีไม่มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากว่า การกักเงินใน "ตลาดมืด" นั้น มักมีภาระการเก็บสูง สำหรับผู้มีเงินออมจะโยกย้ายเงินออมจากตลาดเงินทุนที่ถูกต้องตามกฎหมาย ไปสู่ "ตลาดมืด" นั้น ย่อมมีทางเลือกอยู่ 2 ทาง ทางหนึ่งก็คือ การนำเงินออมไปฝากกับนายทุนปล่อยเงินกู้ ซึ่งสำหรับคนธรรมดาแล้ว วิธีการปฏิบัติวิธีนี้ไม่มีสุภาพหลาย อีกทางหนึ่งก็โดยการทำหน้าที่เป็นนายทุนปล่อยเงินกู้เสียเอง แต่ทั้งสองวิธีนี้ล้วนมีภาระการเสียค่อนข้างสูงอยู่มาก นอกจากนี้ อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ซึ่งเรียกเก็บในอัตราร้อยละ 10 นั้น ก็ค่อนข้างต่ำ จนน่าเชื่อว่าคงไม่มีผลทำให้มีการโยกย้ายเงินออมไปสู่ "ตลาดมืด" มากนัก

5.4.2 การเคลื่อนย้ายเงินออมภายในตลาดเงินทุนที่มีการจัดองค์การ

คงได้กล่าวแล้วว่า การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร มีผลให้อัตราผลตอบแทนสัมพัทธ์จากหลักทรัพย์ประเภทต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น จึงย่อมมีผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินออมภายในตลาดเงินทุนที่มีการจัดองค์การด้วย ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอาจมีอยู่ 3 ระดับ ดังต่อไปนี้

- (1) การเคลื่อนย้ายเงินออมจากภาคการธนาคาร ไปสู่วินัยเงินทุน
- (2) การเปลี่ยนแปลงประเภทของเงินฝากภายในภาคการธนาคาร
- (3) การเคลื่อนย้ายเงินออมจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล

ใน
ก
เจ
แ
ใน
(2
หล

ภาพที่ 16

เงินออมของประชาชนในสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ
เทียบเป็นส่วนร้อยของยอดรวม

| สถาบันการเงิน | เฉลี่ย 2506-2516 % | สิ้นปี 2518 | |
|-------------------------------|--------------------------|------------------------|-------|
| | | จำนวนเงิน (ล้านบาท) | % |
| 1. ธนาคารพาณิชย์ | 72.2 | 86,558.5 | 71.5 |
| 2. ธนาคารออมสิน | 20.2 | 12,021.5 | 9.9 |
| 3. บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ | 5.5 | 17,519.7 | 14.5 |
| 4. บริษัทประกันชีวิต | 3.0 | 1,885.1 | 1.5 |
| 5. สหกรณ์ออมทรัพย์ | 1.9 | 73.1 | 0.1 |
| 6. สหกรณ์การเกษตร | 1.3 | 6.7 | — |
| 7. ธนาคารเพื่อการเกษตร ฯ | 0.2 | 2,845.4 | 2.3 |
| 8. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ | — | 218.9 | 0.2 |
| รวม | 100.0 | 121,128.9 | 100.0 |

ที่มา เริงชัย มหระภาเนต "สถาบันการเงินในประเทศไทย" วารสารนักธนาคาร
(กันยายน-ตุลาคม 2520)

หมายเหตุ (1) ตัวเลขของบริษัทประกันชีวิตในปี 2518 เป็นตัวเลขประมาณการ
(2) ตัวเลขของบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ก่อนปี 2518 เป็นตัวเลขเฉลี่ย
ระหว่างปี 2502-2516

(ก) การเคลื่อนย้ายเงินออมจากภาคการธนาคาร ไปสู่วินัยการเงินทุน

สถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ในตลาดเงินทุนที่มีการจัดองค์การ มีบทบาท
ในการระดมเงินออมแตกต่างกันอย่างชัดเจน ในสภาพการณ์ปัจจุบัน ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบัน
การเงินที่สามารถระดมเงินออมได้มากที่สุด (ประมาณร้อยละ 70 ของเงินออมในตลาด
เงินทุนที่มีการจัดองค์การ) แต่สัดส่วนของเงินออมที่ธนาคารพาณิชย์สามารถระดมได้นั้น มี
แนวโน้มลดลง จากอัตราเฉลี่ย 72.2 % ระหว่างปี 2506 - 2516 ลดลงเหลือ 71.5%
ในปี 2518 ธนาคารออมสินซึ่งรองลงมาสำคัญเป็นอันดับสองระหว่างปี 2506-2516
(20.2 %) ลดลงไปเป็นอันดับสามเมื่อสิ้นปี 2518 (9.9%) ขณะเดียวกัน บริษัทเงินทุนและ
หลักทรัพย์ ซึ่งเคยมีบทบาทในการระดมเงินอมน้อยมาก ขึ้นจากอันดับสี่มาเป็นอันดับสอง

เมื่อยเงินฝาก
se of
ลให้รูปแบบ
คามหนึ่ง
ส่วนอีกคาม

zed market)

มีค่าจัด
กฎหมาย
เกษียณเงิน
จรมีมล
าเชื่อว่า
" นั้น มักมี
กตองตาม
เงินออมไป
าย อีกทาง
ารเสี่ยง
ระ 10 นั้
มากนั้

อัตรา
ยอมมีมล
ว่าจะเกิด

จาก 2.5% ระหว่างปี 2512-2516 มาเป็น 14.5% เมื่อสิ้นปี 2518 (คูตารางที่ 16)^{76/} ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากนโยบายส่งเสริมการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการต่าง ๆ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ.2517

การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ทำให้เป็นที่คาดกันว่า อาจมีผล ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินออมภายในตลาดเงินทุนที่มีการจัดองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากธนาคารพาณิชย์ไปสู่วิษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ เพราะอัตราดอกเบี้ยที่บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จ่ายให้แก่ผู้มีเงินออม ตามปกติสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารอยู่แล้ว (10-12% เทียบกับ 6-8%) แต่ดอกเบี้ยที่ได้จากบริษัทเงินทุน จัดต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราร้อยละ 10 โดยผู้ได้รับดอกเบี้ยอาจจะเลือกเสียในอัตราดังกล่าวนี้นี้ โดยไม่ต้องนำไปรวมคำนวณกับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น หรือนำดอกเบี้ยไปรวมคำนวณกับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น เพื่อเสียภาษีคือไป ก็ได้ สิทธิของผู้รับดอกเบี้ยดังกล่าวนี้จะสิ้นสุดลงในปี 2526 และนับตั้งแต่ปี 2527- เป็นต้นไป จะต้องเสียภาษีในอัตรากฎหมายเงินได้บุคคลธรรมดา ทั้งนี้ตามความในมาตรา 48 (3) (ก) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ.2517 ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ก่อนที่มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 ผู้ถือเงินออมในรูปหลักทรัพย์บริษัทเงินทุนได้รับดอกเบี้ยสุทธิในอัตรากว้าง 9-10.8 % เทียบกับ 8% ของเงินฝากประจำประเภทตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไปในธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสิน การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร จึงทำให้ส่วนแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยสุทธิของสถาบันการเงินสองประเภทนี้มีมากขึ้น (9.0-10.8 % เทียบกับ 7.2%) ความแตกต่างของอัตราดอกเบี้ยที่มีมากขึ้นนี้ อาจมีผลให้เงินออมเคลื่อนย้ายจากธนาคารพาณิชย์ และธนาคารออมสินไปสู่วิษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลที่จะสนับสนุนว่าปีระหว่างปี 2521-2526 ผลกระทบดังกล่าวนี้จะมีไม่มากนัก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก ความแตกต่างของอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวแม้จะเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังมีน้อย ประการที่สอง ในปัจจุบัน การขอกู้เงินจากผู้มีเงินออมด้วยการออกตั๋วสัญญาใช้เงินโดยบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์นั้น มีการกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำในเขตกรุงเทพมหานคร 50,000 บาท และต่างจังหวัด 10,000 บาท ^{77/} ผู้มีเงินออมที่สามารถเปลี่ยนแปลงประเภทหลักทรัพย์ที่ถือ

^{76/} เรียงชัย มะระกานนท์ "สถาบันการเงินในประเทศ" วารสารนักธนาคาร ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (กันยายน-ตุลาคม 2520) สถาบันการเงินที่มีโดยรวมไว้ในตารางที่ 16 ได้แก่ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานธนกิจ อุตสาหกรรมขนาดย่อม เครดิตฟองซิเอร์ และโรงรับจำนำ ทั้งนี้เนื่องจากมีโฉมหน้าที่ดิน และ/หรือมีประสังค์จะระดมเงินออมจากประชาชน

ประ
ของอ
ยังมี
มีการ
ผู้มี
ใจเจ
ประก
สาขา
พาณิชย์
ฝาก
จังหวัด
ธนาคาร
๒๕๒๑-
จึงจะมี
ธนาคาร
ประเภท
แห่งปร
เลือกวิ
ในระห
เปลี่ยน
และคว
ภาคการ
เอกชน
Secur
หลักทรัพย์
ออมจาก
ทวายยังมี
๓๗/

3) 76/
โดย
ฎากร
ล
ย่างยิ่ง
นและ
ค
วานี
ม
ย
นอัครา
(ฉบับที่ 21)
ม
งเงิน
เก็บ
บัน
งอัครา
อมสิน
คือ
ฎากร
เงินทุน
และ
คือ
ธนาคาร
6
ายอม
ะคม

ประการที่จะสนับสนุนว่า ผลกระทบดังกล่าวนี้จะมีไม่มากนัก กล่าวคือ ประการแรก ความแตกต่าง
ของอัตราดอกเบี้ยสุทธิที่ได้จากสถาบันการเงินสองประเภทนี้แม้จะมีมากขึ้น แต่ขนาดของความแตกต่าง
ยังมีน้อยมาก ประการที่สอง ในปัจจุบันการระดมเงินออมของบริษัทเงินทุนด้วยการขายตั๋วสัญญาใช้เงิน
มีการกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำ ในเขตกรุงเทพมหานคร ๕๐,๐๐๐ บาท และต่างจังหวัด ๑๐,๐๐๐ บาท ^{๑๓๖/}
ผู้มีเงินออมที่สามารถเปลี่ยนแปลงประเภทหลักทรัพย์ที่ดี จากการถือเงินฝากธนาคารมาถือตั๋วสัญญา
ใช้เงินของบริษัทเงินทุนนั้น จึงต้องมีฐานะค่อนข้างดี ส่วนผู้ออมรายย่อยจะไม่สามารถทำเช่นนี้ได้
ประการที่สาม ในปัจจุบัน บริษัทเงินทุนยังมีค่าขายงานน้อยมาก ส่วนใหญ่มีสำนักงานในกรุงเทพมหานคร
สาขาในต่างจังหวัดมีน้อยมาก การระดมเงินออมจากต่างจังหวัดจึงทำได้ไม่มาก ซึ่งต่างกับธนาคาร
พาณิชย์และธนาคารออมสิน ซึ่งมีสาขาเกือบทั่วประเทศ ในกรณีของธนาคารพาณิชย์นั้น ปริมาณเงิน
ฝาก ๓๖.๕๘% ของเงินฝากรวม และ ๓๘.๕๓% ของเงินฝากประจำเมื่อสิ้นปี ๒๕๑๕ ได้มาจากต่าง
จังหวัด ประการที่สี่ ฐานะความมั่นคงของบริษัทเงินทุน โดยทั่วไปมีน้อยกว่าธนาคารพาณิชย์และ
ธนาคารออมสินมาก ความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อบริษัทเงินทุนจึงมีน้อยกว่าด้วย

หากแม้ว่าการ เคลื่อนย้ายเงินออมจากภาคการธนาคารไปสู่บริษัทเงินทุนระหว่างปี
๒๕๑๑-๒๕๑๖ มีไม่มาก การเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการถือเงินออมดังกล่าวนี้ นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๓ เป็นต้นไป
ยิ่งจะมีน้อยกว่า ทั้งนี้เนื่องจากว่า ก่อนปี ๒๕๑๖ ผู้มีเงินได้ในรูปคอกเบี้ยจากบริษัทเงินทุนก็ดี และจาก
ธนาคารก็ดี อาจเลือกเสียภาษีเงินได้ในอัตรา ๑๐% โดยไม่ต้องนำไปคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมิน
ประเภทอื่น ๆ หรืออาจเลือกเสียภาษีด้วยการนำเงินได้ประเภทคอกเบี้ยไปคำนวณรวมกับภาษีเงินได้
พึงประเมินประเภทอื่น ๆ แล้วเสียภาษีเงินได้ นอัตราก้าวหน้าตามบัญชีที่เราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
แห่งประมวลรัษฎากรก็ได้ แต่นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๓ เป็นต้นไปจึงต้องเสียภาษีตามวิธีหลัง สิทธิในการ
เลือกวิธีการชำระภาษีนี้เอง ทำให้คาดว่า การโยกย้ายเงินออมจากภาคการธนาคารไปสู่บริษัทเงินทุน
ในระหว่างปี ๒๕๑๑-๒๕๑๖ จะมีมากกว่าระยะเวลาตั้งแต่ปี ๒๕๑๓ เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม การ
เปลี่ยนแปลงรูปแบบในการถือเงินออมดังกล่าวนี้จะมีมากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับขึ้นของเงินได้สุทธิ
และความต้องการสภาพคล่องของผู้มีเงินออมเป็นสำคัญ

การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ไม่เพียงแต่จะทำให้เงินออมเคลื่อนย้ายจาก
ภาคการธนาคารไปสู่บริษัทเงินทุนเท่านั้น แต่ยังอาจมีผลให้ผู้มีเงินออมหันไปถือหลักทรัพย์ของวิสาหกิจ
เอกชนต่าง ๆ มากขึ้นอีกด้วย อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่ตลาดหลักทรัพย์เบื้องต้น (Primary
Security Market) ยังมีได้พัฒนาเท่าที่ควร ประกอบกับอุปทานของหลักทรัพย์ที่เสนอขายในตลาด
หลักทรัพย์ยังมีน้อย ผลกระทบในเรื่องนี้จึงมีไม่มากนักในอนาคตอันใกล้

(๒) การเปลี่ยนแปลงประเภทของเงินฝากภายในภาคการธนาคาร

การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงิน
ออมจากธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสิน ไปสู่บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์มากขึ้นเท่านั้น หาก
ทว่ายังมีผลให้มีการ เปลี่ยนแปลงประเภทของเงินฝากภายในภาคการธนาคารอีกด้วย

ที่อาศัย

ตั้งไกลแล้วว่า คอกเบี้ยเงินฝากธนาคารที่ถูกเรียกเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารได้แก่ เงินฝากประจำประเภทเกินกว่า 6 เดือนในธนาคารออมสิน และเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ประเภทตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไป ส่วนเงินฝากเพื่อเรียกนั้นถึงแม้ว่าจะไม่ต้องเสียภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร แต่โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 มีการเพิ่มอัตราอากรแสตมป์สำหรับเช็คธนาคารจากฉบับละ 0.25 บาท เป็นฉบับละ 1.00 บาท จึงได้รับผลกระทบกระเทือนด้วย มาตราการต่าง ๆ เหล่านี้ อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงประเภทของเงินฝากภายในภาคการธนาคาร ดังนี้

(1) ระหว่าง 2521-2526 การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนเงินฝากประเภทต่าง ๆ ในธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสิน นอกเหนือไปจากแนวโน้มตามธรรมชาติ คงมีไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะเหตุว่าเมื่อพิจารณาในโครงสร้างอัตราคอกเบี้ยเงินฝากประเภทต่าง ๆ ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 17 เราจะเห็นได้ว่าเงินฝากประจำประเภท 12 เดือน ยังคงให้อัตราคอกเบี้ยสุทธิสูงกว่าเงินฝากประเภทอื่น ๆ ผู้ถือเงินฝากประเภทนี้ส่วนหนึ่งอาจเปลี่ยนไปถือตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุน ซึ่งให้อัตราคอกเบี้ยสุทธิสูงกว่า แต่ขณะเดียวกันผู้ถือเงินฝากประจำประเภท 6 เดือนซึ่งให้อัตราคอกเบี้ยลดลงนั้น อาจหันไปถือเงินฝากประจำ ประเภท 12 เดือน ซึ่งให้อัตราสุทธิสูงกว่า กล่าวโดยสรุปแล้ว การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจะมีผลให้มีการเปลี่ยนแปลงประเภทเงินฝากที่ถือ จากเงินฝากประเภทที่ให้อัตราคอกเบี้ยสุทธิต่ำ ไปสู่เงินฝากประเภทที่ให้อัตราคอกเบี้ยสุทธิสูง เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เรียกเก็บในอัตรา 10% เท่ากันโดยมิได้พิจารณาความแตกต่างฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ได้รับคอกเบี้ย ท่านองเดียวกัน การเพิ่มอัตราอากรแสตมป์สำหรับเช็คธนาคารที่มีการเบิกจ่าย อาจจะมีผลให้เงินฝากเพื่อเรียกมีน้อยกว่าที่ควร โดยหันไปถือเงินฝากออมทรัพย์มากขึ้น ผลกระทบในชั้นนี้จะมีต่อการออมในภาคครัวเรือนมากกว่าในภาคธุรกิจ แนวโน้มในการถือเงินฝากประเภทออมทรัพย์และเงินฝากประจำประเภท 12 เดือน ที่มีมากขึ้นในระหว่างปี 2521-2526 ดังที่วิเคราะห์มานี้ คาดว่าจะมีไม่มากนัก เพราะปัญหาเรื่องสภาพคล่องจะเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงประเภทของเงินฝากและหลักทรัพย์ที่ถือ

1.

3.

ที่มา

ตารางที่ 17

อัตราดอกเบี้ยก่อนหักภาษีและอัตราดอกเบี้ยสุทธิ
ของเงินฝากธนาคารประเภทต่าง ๆ

ธันวาคม 2520

(%)

| | อัตราดอกเบี้ยก่อนเสียภาษี (%) | อัตราดอกเบี้ยสุทธิ (%) |
|-------------------------|-------------------------------|------------------------|
| 1. ธนาคารพาณิชย์ | | |
| 1.1 เงินฝากเผื่อเรียก | 0.01 | 0.01 |
| 1.2 เงินฝากออมทรัพย์ | 4.5 | 4.5 |
| 1.3 เงินฝากประจำ | | |
| ต่ำกว่า 3 เดือน | 0.01 | 0.01 |
| 3-6 เดือน | 6.0 | 5.4 |
| 6-12 เดือน | 7.0 | 6.3 |
| 12 เดือนและมากกว่า | 8.0 | 7.2 |
| ธนาคารออมสิน | | |
| 2.1 ฝ่ายการธนาคาร | | |
| 2.1.1 เงินฝากเผื่อเรียก | 0.5 | 0.5 |
| 2.1.2 เงินฝากประจำ | | |
| 6 เดือน | 6.0 | 6.0 |
| 12 เดือน | 8.0 | 7.2 |
| 2.2 ฝ่ายการออมสิน | | |
| 2.2.1 เงินฝากเผื่อเรียก | 4.5 | 4.5 |
| 2.2.2 เงินฝากประจำ | | |
| 6 เดือน | 6.0 | 6.0 |
| 12 เดือน | 8.0 | 7.2 |
| 3. บริษัทการเงิน | | |
| ตัวสัญญาใช้เงิน | 10.0 - 12.0 | 9.0 - 10.8 |

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย ยกเว้น (3) เป็นตัวเลขประมาณการ

ก. เบี้ย
 น. และ
 รียกนั้น
 วัตถุประสงค์
 เป็น
 อาจ
 ประเภทต่าง ๆ
 งมีไม่
 ฎกต่าง ๆ
 น. ยังก
 ึ่งอาจ
 ณะเกี่ยว
 เงินฝาก
 ้ว การเก็บ
 จากเงินฝาก
 ง เหตุที่เป็น
 มีใ้พิจารณา
 ้เพิ่มอัตรา
 กมีน้อยกว่า
 ภาครั่วเร็ว
 ประจำประเภท
 ้ไม่มากนัก
 ประเภทของ

(2) นับตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นไป ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารต้องนำไปคำนวณรวมกับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ และเสียภาษีตามอัตราในบัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแห่งประมวลรัษฎากร เหตุที่กล่าวนี้เอง จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนเงินฝากประเภทต่าง ๆ ทั้งในธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสิน สำหรับผู้มีเงินได้สุทธิเกินกว่า 1,000,000 บาท นั้น โดยที่เงินได้ส่วนที่เกินกว่า 1,000,000 ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในอัตรา 60% ซึ่งเป็นอัตราสูงสุดอยู่แล้ว (ดูตารางที่ 6) ย่อมเป็นที่คาดได้ว่า คงหันไปถือหลัก ทรัพย์สินให้อัตราดอกเบี้ยสูงสุด ซึ่งได้แก่ ตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุน และเงินฝากประจำประเภท 12 เดือน แต่สำหรับผู้มีเงินได้สุทธิต่ำกว่า 1,000,000 บาทนั้น ยากที่จะคาดคะเนพฤติกรรมในการถือเงินฝากได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชั้นของเงินได้สุทธิ อัตราภาษีที่ต้องเสียตลอดจนเงินได้ประเภทดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารที่ได้รับ อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้อย่างกว้าง ๆ ว่าการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจัดทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากเปลี่ยนแปลงประเภทเงินฝากไปในการที่ทำให้เงินได้สุทธิหลังจากหักภาษีแล้วมีค่าสูงสุด ผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจทำให้เงินฝากประจำทั้งในธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสินมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น (ทั้งนี้ยกเว้นเงินฝากประจำประเภท 6 เดือนในธนาคารออมสิน ซึ่งได้รับยกเว้นภาษี) และขณะเดียวกัน ก็ทำให้เงินฝากประเภทออมทรัพย์มีมากกว่าที่ควรจะเป็น

(ค) การเคลื่อนย้ายเงินออมจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล

แม้ว่าพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2517 จะมีบทบัญญัติให้ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่คำนวณโดยผลของกฎกระทรวงการคลังฉบับที่ 138/2518 ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลยังคงได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ต่อไป การที่มีการจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ในขณะที่ยังไม่มีการยกเลิกกฎกระทรวงการคลังฉบับที่ 138/2518 เช่นนี้ ย่อมมีผลให้อัตราผลตอบแทนสัมพัทธ์ระหว่างการถือเงินฝากธนาคาร กับการถือพันธบัตรรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบัน อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลอยู่ในช่วง 8.5-9% เทียบกับอัตราดอกเบี้ยสุทธิของเงินฝากประจำประเภท 12 เดือน ซึ่งเท่ากับ 7.2% สิ่งจูงใจในการถือพันธบัตรรัฐบาลจึงมีมากขึ้น ดังนั้น การจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร อาจก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินออมจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล อย่างไรก็ตาม ผลกระทบในข้อนี้คงมีน้อยมาก ทั้งนี้ควยเหตุผล 2 ประการคือ ประการแรก ความแตกต่างของอัตราดอกเบี้ยระหว่างหลักทรัพย์รัฐบาลกับหลักทรัพย์เอกชนมีไม่มากพอที่จะจูงใจให้ผู้มีเงินออมหันมาถือหลักทรัพย์รัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างสำคัญ และประการที่สอง หลักทรัพย์รัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธบัตร มีสภาพคล่องน้อย ส่วนตัวเงินคลัง ซึ่งเป็นหลักทรัพย์ระยะสั้น แม้จะมีสภาพคล่องมากกว่า แต่อัตราผลตอบแทนที่ได้ก็มีได้แตกต่างไปจากหลักทรัพย์เอกชน

อย่าง
เก็บภ
ผลที่เ
ประช

ไม่คง
แทนที่
ออกจ
อัตรา
รัฐบาล
พันธบัตร
อัตรา
เช่นว่า
ภาครัฐ

รูปแบบ

แปลงรูป
เงินทุน

ดังกล่าว
จะเกิด
ผู้มีเงิน
ดังกล่าว

9,000,0
เบิกถอย
อาจมีแนว
โดยส่วน

อย่างสำคัญ เหตุเหล่านี้เองที่ทำให้ประชาชนที่มีโชสถาบันการเงิน ไม่นิยมถือหลักทรัพย์รัฐบาล หากการ
เก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจะมีผลทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินออมจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล
ผลที่เกิดขึ้นย่อมมาจากประชาชนผู้มีเงินได้สุทธิที่ค่อนข้างเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราสูงมากกว่า
ประชาชนผู้มีเงินได้สุทธิต่ำ

สำหรับพันธบัตรรัฐบาลที่ออกจำหน่ายก่อนวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ หากคอกเบี้ยที่ได้รับ
ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ราคาพันธบัตรในตลาดย่อมสูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งทำให้อัตราผลตอบแทน
แทนที่ได้รับลดลง จนในที่สุดเท่ากับอัตราคอกเบี้ยสุทธิของเงินฝากธนาคาร ส่วนพันธบัตรรัฐบาลที่นำ
ออกจำหน่ายตั้งแต่วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถเปลี่ยนแปลง
อัตราคอกเบี้ยที่ได้ได้ หากอัตราคอกเบี้ยที่ในยังคงเท่าเดิม กลไกตลาดจะทำให้อัตราผลตอบแทนที่เจ้าหน้าที่
รัฐบาลได้รับ ใกล้เคียงกับหลักทรัพย์ประเภทอื่น ๆ แต่หากธนาคารแห่งประเทศไทยลดอัตราคอกเบี้ย
พันธบัตรรัฐบาลลง ย่อมมีผลไม่แตกต่างกับการเรียกเก็บภาษีจากคอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลในอัตราเท่ากับ
อัตราส่วนร้อยละของอัตราคอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลที่ลดลง หากธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกดำเนินนโยบาย
เช่นว่านี้ ผลของการเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารที่มีต่อการเคลื่อนย้ายเงินออมจากภาคเอกชนไปสู่
ภาครัฐบาล จะมีไม่มาก หรือไม่มีเลย

กล่าวโดยสรุปแล้ว การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
รูปแบบในการถือเงินออมของประชาชนได้ดังนี้

(ก) เงินออมอาจเคลื่อนย้ายจากตลาดเงินทุนที่มีการจัดองค์การไปสู่ตลาดมือ แต่การเปลี่ยนแปลง
รูปแบบในการถือเงินออมในแง่หนึ่ง จะมีไม่มากนัก เนื่องจากภาวะความเสี่ยงในตลาดมือมีมากกว่าตลาด
เงินทุนที่มีการจัดองค์การอยู่มาก

(ข) เงินออมอาจเคลื่อนย้ายจากภาคการธนาคาร ไปสู่วิษัทเงินทุน การเปลี่ยนแปลง
ดังกล่าวในระหว่างปี ๒๕๒๑-๒๕๒๒ คาดว่าจะมีมากกว่าระยะเวลาตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ เป็นต้นไป ส่วนใหญ่
จะเกิดจากผู้ถือเงินออมรายใหญ่ มีทั้งที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราสูงอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ผู้มีเงินได้สุทธิมากกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป แต่โดยส่วนรวมแล้ว มีเหตุผลน่าเชื่อว่า การเปลี่ยนแปลง
ดังกล่าวนี้จะมีไม่มากนัก

(ค) การถือเงินฝากธนาคารอาจแปรเปลี่ยนรูปแบบไป สำหรับผู้ที่มีเงินได้สุทธิมากกว่า
๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป และไม่ต้องการสภาพคล่องมากนัก อาจหันไปถือเงินฝากประจำที่มีระยะเวลา
เบิกถอนยาวนานขึ้น เนื่องจากได้รับอัตราคอกเบี้ยสูงกว่า แต่สำหรับผู้ที่มีเงินได้สุทธิต่ำกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท
อาจมีแนวโน้มไปถือเงินฝากออมทรัพย์และเงินฝากประจำประเภท ๒ เดือนของธนาคารออมสินมากขึ้น แต่
โดยส่วนรวมแล้ว รูปแบบในการถือเงินฝากธนาคารคาดว่าจะมิได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญ

(ง) เงินออมอาจเคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล เนื่องจากหลักทรัพย์สินรัฐบาลให้อัตราผลตอบแทนสูงกว่า แต่มีมหาสภาพคล่องจำกัดให้การเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ไม่มาก ส่วนใหญ่แล้วจะเกิดจากผู้มีเงินได้สุทธิมากกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ซึ่งไม่ต้องการสภาพคล่องมากนัก อย่างไรก็ตาม หากธนาคารแห่งประเทศไทยลดอัตราดอกเบี้ยที่มอบให้รัฐบาลลง ผลในเรื่องนี้จะมีไม่มากหรือไม่เลย

๕.๕ ผลของการจัดสรรทรัพยากร

การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ก็คือทั้งการเก็บภาษีประเภทอื่น ๆ ที่มีผลในการโอนอำนาจซื้อจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล และเมื่อรัฐบาลนำรายได้จากการเก็บภาษีอากรไปใช้จ่ายในการซื้อสินค้าและบริการประเภทต่าง ๆ ทรัพยากรส่วนหนึ่งจะเคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจึงมีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรของชาติ แต่จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคเศรษฐกิจทั้งสอง (inter-sector allocation of resources) เป็นไปในทางที่ขึ้น หรือลดลง ย่อมขึ้นอยู่กับความเห็นของแต่ละบุคคล อย่างไรก็ตาม โดยที่รายได้จากการเก็บภาษีประเภทนี้ไม่มากนัก จึงพลอยทำให้ผลกระทบในข้อนี้หายไปด้วย

ดังที่กล่าวแล้ว การเก็บภาษีเงินฝากธนาคารจะมีผลทำให้เงินฝากธนาคารมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกัน เงินออมจะเคลื่อนย้ายไปสู่ตลาดมีด บริษัทเงินทุน และภาครัฐบาลมากกว่าปกติ ประเด็นที่พิจารณาคือ การจัดสรรทรัพยากรภายในภาคเอกชน ซึ่งอาศัยการทำงานของกลไกราคายกถืออัตราผลตอบแทนที่เอกชนได้รับ (private rate of return) เป็นสำคัญ โดยมีอัตราผลตอบแทนที่สังคมได้รับ (social rate of return) จะสูงค่าเพียงใด ทั้งนี้ ความล้มเหลวของกลไกตลาดจึงทำให้การจัดสรรทรัพยากรมิได้เป็นประโยชน์ต่อสังคมเท่าที่ควร การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจะช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็ต่อเมื่อรัฐบาลนำรายได้จากการเก็บภาษีดังกล่าวไปใช้จ่ายในโครงการที่ประโยชน์สุทธิแก่สังคม (social net benefit) สูงกว่าโครงการของเอกชน

อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวไว้ในข้อ ๕.๒ (ก) ว่า การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจะมีผลให้เงินออมเคลื่อนย้ายจากภาคธนาคารไปสู่บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์มากขึ้น ผลข้อนี้เองที่มักจะมีผู้กล่าวอ้างว่า การเก็บภาษีประเภทนี้ จะมีผลให้การจัดสรรและการใช้ทรัพยากรมิได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้โดยอ้างว่า ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าสถาบันการเงินประเภทอื่น ข้อกล่าวอ้างนี้ไม่มีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงที่ใช้สนับสนุน แท้จริงแล้ว การจัดสรรเงินในรูปของธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนโดยที่รวมแล้ว มิได้แตกต่างกัน เพราะทางพิจารณาจากอัตราผลตอบแทนที่เอกชนได้รับเป็นสำคัญ

จากการวิเคราะห์เท่าที่กล่าวมาข้างต้น เราจะเห็นได้ว่า การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ก็คือจะไม่ผลกระทบกระเทือนต่อฐานะและกิจการของธนาคารพาณิชย์แก่ประการใด หากแม้ว่า

การเก็บ
ขึ้น แก่
ทรัพย์สิน
เงินฝาก
ธนาคาร
ก็คือ ก
ทางประเ

๕.๖ ผล

เสถียรภา
รายได้จา
เรื่อง
ประเภทนี้
รักษาเสถี
คำถาม

ประมวลวิ
แล้ว เมื่อ
ให้นิติบุคคล
เงินฝากธ
อัตราคอก
อีกด้วย

พันธบัตรรัฐ
ดอกเบี้ย
การเก็บ
ลงทุน จน
แต่ทำให้คน

๗๘/ การวิ
ธนาคาร
รักเมือ
๗๙/ ในระ
สยาม
ในรัฐจ
หน้า ค
ทางเค
Fisca
๘๐/ ธนาคาร

การเก็บภาษีดังกล่าวนี้ มีผลให้เงินออมเคลื่อนย้ายจากธนาคารพาณิชย์ไปสู่บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์มากขึ้น แต่ข้อเท็จจริงก็มีอยู่ว่า ธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายล้วนแล้วแต่มีผลประโยชน์ในบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ต่าง ๆ เป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม หากการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ทำให้สัดส่วนของเงินฝากประเภทออมทรัพย์เพิ่มขึ้นอย่างสำคัญ (ซึ่งค่าความเป็นเจตนารมณ์ส่วนหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้) ธนาคารพาณิชย์จะมีการกระจายในรูปแบบดอกเบี้ยเงินฝากน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ผลพลอยได้ที่อาจจะเกิดขึ้นก็คือ การกักเงินของธนาคารพาณิชย์ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จดทะเบียนในประเทศไทย) จากธนาคารในต่างประเทศ จะมีสัดส่วนลดลง ๔๕/

๕.๖ ผลของการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ซึ่งมีดอกเบี้ยเงินฝากเป็นฐานของภาษี มีลักษณะเป็นตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (automatic stabilizer) เช่นเดียวกับภาษีเงินได้โดยทั่วไป รายได้จากภาษีประเภทนี้ จะผันแปรไปตามภาวะทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในยามที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง รายได้จากภาษีประเภทนี้จะมีมาก แต่ในยามที่เศรษฐกิจหดตัว รายได้จากภาษีประเภทนี้จะน้อย การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจึงทำให้ระบบเศรษฐกิจทั้งกิจการทางงานของตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติมากขึ้น และเสริมกลไกในด้านนี้ให้แข็งแกร่งขึ้น แม้จะไม่มากก็ตาม ๔๕/ นอกจากนี้ ยังช่วยให้การวิเคราะห์โครงสร้างอัตราดอกเบี้ยกระทำได้สะดวกขึ้น เพราะตามประมวลรัษฎากร ก่อนวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ เงินได้ประเภทดอกเบี้ยต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลอยู่แล้ว เมื่อมีการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักร ย่อมมีผลให้นิติบุคคลหลีกเลี่ยงภาษีด้วยการฝากในนามบุคคลธรรมดาได้ การเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร จึงไม่เพียงแต่ช่วยให้ระบบภาษีอากรมีความเป็นธรรมมากขึ้นเท่านั้น หากยังช่วยให้การใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือของนโยบายการเงินและนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกด้วย ๔๐/ แต่ทว่ารัฐบาลจะต้องกำเนินการยกเลิกการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลด้วย ประโยชน์ในเรื่องนี้จึงจะมีมากขึ้น

ในอีกด้านหนึ่ง มีผู้กล่าวว่า การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร อาจมีผลกระทบต่อเงินฝากออมทรัพย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่มีการเก็บอัตราดอกเบี้ยเงินฝากจาก ๕% เป็น ๘% และในกรณีที่การเก็บภาษีดังกล่าวทำให้การระดมเงินออมของธนาคารพาณิชย์ไม่เพียงพอแก่ความต้องการกู้เงินเพื่อการลงทุน จนเป็นเหตุให้ต้นทุนต้องหันไปกู้เงินจากบริษัทเงินทุนและ/หรือจากตลาดมืด ทั้งสองกรณีนี้ล้วนแล้วแต่ทำให้ต้นทุนในการกู้เงินสูงขึ้น ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการผลิตและค่าครองชีพสูงขึ้นตามไปด้วย

๔๕/ การวิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องนี้ ดู นิมิตร นนุพันธ์วาทย์ "พฤติกรรมการณ์จากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย" ใน ธรรมคดี ชัย เศรษฐี และรังสรรค์ อนุพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) รักเมืองไทย เล่มสอง (โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๑๔) หน้า ๑๒๓-๑๖๔.

๔๖/ ในระบบเศรษฐกิจไทย มีกลไกในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติอยู่แล้ว ดู อัมมาร์ สยามวาลา "เสถียรภาพ การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ในประเทศไทย" ในรังสรรค์ อนุพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) สังคมกับเศรษฐกิจ (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๑๔) หน้า ๗๒-๑๑๓ อย่างไรก็ตาม หากตีความความว่า นโยบายการคลังที่พึงพึงกักไกของตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ จะเป็นนโยบายที่ดีเสมอไป ข้อโต้แย้งในเรื่องนี้ ดู อาทิเช่น G.K. Shaw, Fiscal Policy (London: Macmillan, 1972), pp.39-46

๔๐/ ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (พฤศจิกายน ๒๕๒๐) หน้า ๔๖/๔ - ๔๖/๕

กาล
เหตุ
อย่างไร
ใจไม่มี

รโอน
ในการ
การ
พิจารณา
ทางที่
ภาษี

ว่าควร
ปกติ
การ
เวลา
ผล
ดอกเบี้ย
จากการ
สูงกว่า

ธนาคาร
นี้เองที่
โดยมี
พิจารณา
ที่จริงที่
แล้ว มี

ยเงินฝาก
หากแล้ว

สถานการณ์ที่ควรระวัง คือ ความเสี่ยงที่จะไม่สามารถระดมเงินออม
ได้เพียงพอต่อความต้องการ

ขอ ขอลาวางข้างต้นนี้ แม้ว่าจะเป็นไปได้ แต่ผลกระทบคงมีอยู่น้อยมาก
ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ ในประการแรก ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น
ในเมืองไทยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา เกิดจากปัจจัยภายนอก
ประเทศเป็นสำคัญ ส่วนที่เกิดจากปัจจัยภายในประเทศนั้น มักเป็นผลจากสภาพภูมิอากาศ
ที่ทำให้การผลิตพืชผลประเภทอาหารไม่เพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศ ภาวะ
เงินเฟ้ออันเกิดจากแรงกดดันของต้นทุนการผลิต (cost-push inflation) โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งต้นทุนในรูปดอกเบี้ย (interest cost) ไม่สู้ได้ปรากฏให้เห็นมากนัก ประการ
ที่สอง ไม่ว่าต้นทุนการผลิตส่วนที่เป็นดอกเบี้ยเงินกู้จะมีสัดส่วนสูงเท่าใดก็ตาม แต่การเก็บ
ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในอัตราเพียง 10% เท่านั้น คงไม่เป็นเหตุให้อัตราดอกเบี้ย
เงินกู้เพิ่มขึ้นอย่างשובชาบ เงินเสียแต่อากรธนาคารพาณิชย์จะใช้อำนาจผูกขาดที่มีอยู่ในการ
สร้างความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น ประการที่สาม เมื่อระบบเศรษฐกิจขยายตัว การ
ขยายตัวของระบบเศรษฐกิจนั่นเองจะช่วยก่อให้เกิดเงินออมเพิ่มขึ้น ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ 80/
และโดยข้อเท็จจริงแล้ว เมื่ออัตรากอเบี้ยภายในประเทศสูงกว่าอัตรากอเบี้ยในต่าง
ประเทศ ธนาคารพาณิชย์ก็มักจะหันไปกู้ยืมเงินจากธนาคารในต่างประเทศอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม หากการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร มีผลให้เงินออม
เคลื่อนย้ายไปสู่ตลาดมืดมากขึ้น ผลกระทบที่สำคัญจะเกิดแก่การบริหารนโยบายการเงิน
โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ (ซึ่งโดยข้อเท็จจริง
ก็ยังไม่ค่อยช้อยู่ที่ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะสามารถควบคุมได้) การบริหารนโยบาย
การเงินจะประสบปัญหาที่ยากมากขึ้น แต่ถ้าหากการเคลื่อนย้ายเงินออมจากตลาดที่มีการจัด
องค์การไปสู่ตลาดมืด มีไม่มากแล้ว ผลกระทบในเรื่องนี้ก็จะไม่มีความสำคัญแต่ประการใด

80/ ในทางทฤษฎี อาจจำแนกความเห็นในเรื่องนี้ออกเป็นสองฝ่าย
ฝ่ายหนึ่งได้แก่ นักเศรษฐศาสตร์ในสำนักกลศาสตร์ ซึ่งเชื่อว่า การออมเป็นเงื่อนไขที่
จำเป็นของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ ระดับการออมรวมของประเทศจะเป็นตัวกำหนด
ระดับการลงทุนในระบบเศรษฐกิจ แต่อีกฝ่ายหนึ่งได้แก่ นักเศรษฐศาสตร์ที่เป็นสาวกของ
นายจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ เชื่อว่า การจัดหาได้เป็นตัวกำหนดการลงทุนไม่ การลงทุน
ต่างหากที่เป็นตัวกำหนดระดับการออม ข้อถกเถียงในเรื่องนี้ ดูอาทิเช่น A.P. Thirlwall,
Financing Economic Development (London : Macmillan, 1976), pp.17-43.

5.
ชาว
5.7
ฉบับ
ที่สำ
-25
เพิ่ม
ชั้น
พาณิชย์
ออก
ที่คว
เงิน
ไม่ม
ประ
สมม
ปีละ

5.7 ผลที่มคอรายไ้ของรัฐบาล

มาตรการต่าง ๆ ตามที่ปรากฏในประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 จะช่วยให้รัฐบาลมีรายไ้จากการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น จากแหล่งที่สำคัญ 3 แหล่ง คือ

- (1) ภาษีคอกเบ้เงินฝากธนาคารพาณิชย์
- (2) ภาษีคอกเบ้เงินฝากธนาคารออมสิน
- (3) อากรแสตมป์จากการใช้เช็ค

5.7.1 ประมาณการรายไ้จากภาษีคอกเบ้เงินฝากธนาคารพาณิชย์ 2521-2526

เงินฝากธนาคารพาณิชย์ที่คอกเบ้ภาษีคอกเบ้ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 ไ้แก่

- (ก) เงินฝากประจำที่มีระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือน แต่ไม่เกิน 6 เดือน
- (ข) เงินฝากประจำที่มีระยะเวลาตั้งแต่ 6 เดือน แต่ไม่เกิน 12 เดือน
- (ค) เงินฝากประจำที่มีระยะเวลาตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป

การประมาณการรายไ้จากภาษีคอกเบ้เงินฝากธนาคารพาณิชย์ มีขั้นตอนที่สำคัญ กิ่งนี้ คือ

(1) ประมาณการยอดเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ระหว่างปี 2521-2526 โดยพิจารณาจากแนวโน้มในอดีต จากตารางที่ 18 เราจะเห็นไ้ว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากประจำตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2505 - 2514) สูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากรวมในธนาคารพาณิชย์ ในระหว่างปี 2515-2519 เงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 25.1% อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลน่าเชื่อว่า การเก็บภาษีคอกเบ้เงินฝากธนาคาร จะทำให้เงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นในอัตราช้ากว่าที่ควรจะเป็น เงินออมส่วนหนึ่งอาจเคลื่อนย้ายไปสู่ตลาดมืค ส่วนหนึ่งเคลื่อนย้ายไปสู่บริษัทเงินทุน และส่วนหนึ่งเปลี่ยนไปถือหลักทรัพย์รัฐบาล แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ คงมีไม่มากนักในช่วงระหว่างปี 2521-2526 ดังที่ไ้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 5.4 กิ่งนั้น

ประมาณการยอดเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ระหว่างปี 2521-2526 จึงอาศัยข้อสมมติว่าเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ตลอดระยะเวลาดังกล่าว เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยปีละ 20% ประมาณการดังกล่าวนี้ ปรากฏใน คอลัมน์ที่ (1) ของตารางที่ 21

ตารางที่ 18

อัตราการเพิ่มเฉลี่ยของเงินฝากธนาคารพาณิชย์

2505-2519

(%)

| ระยะเวลา | เงินฝากรวม | เงินฝากประจำ |
|-------------|------------|--------------|
| 2505 - 2509 | 21.9 | 40.2 |
| 2510 - 2514 | 16.6 | 22.2 |
| 2515 - 2519 | 23.0 | 25.1 |

ที่มา จำนวนจากสถิติของธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่รวมธุรกรรมระหว่างธนาคารพาณิชย์

ตารางที่ ๑๕

เงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ จำแนกตามกำหนดการเบิกถอน

๒๕๑๙-๒๕๒๐

(ล้านบาท)

| ปี | ต่ำกว่า ๓ เดือน | | ๓ - ๖ เดือน | | ๖ - ๑๒ เดือน | | ตั้งแต่ ๑๒ เดือนขึ้นไป | |
|------|-----------------|-----|-------------|-----|--------------|-----|------------------------|------|
| | จำนวน | % | จำนวน | % | จำนวน | % | จำนวน | % |
| ๒๕๑๙ | ๒๙.๓ | ๐.๐ | ๒๕๙.๓ | ๐.๓ | ๒๗๓.๙ | ๐.๔ | ๗๔,๓๕๗.๙ | ๘๙.๒ |
| ๒๕๒๐ | ๒๗.๖ | ๐.๐ | ๓๐๓.๑ | ๐.๓ | ๓๓๔.๑ | ๐.๓ | ๘๕,๓๐๓.๒ | ๘๙.๓ |

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ เป็นตัวเลขของเดือนกันยายนทั้งสองปี

(๒) เนื่องจากดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภทที่มีระยะเวลาต่ำกว่า ๓ เดือน ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ ดังนั้น จึงจำต้องประมาณการสัดส่วนของเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ประเภทที่อยู่ในข่ายต้องนำดอกเบี้ยไปเสียภาษี จากสถิติระหว่างปี ๒๕๑๙ - ๒๕๒๐ (ดูตารางที่ ๑๕) เงินฝากประจำประเภทที่มีระยะเวลาตั้งแต่ ๓ เดือนขึ้นไป มีประมาณมากกว่าร้อยละ ๘๙.๘ ของเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด และเมื่อพิจารณาสถิติระหว่างปี ๒๕๐๕ - ๒๕๒๐ (ดูภาคผนวก) ส่วนใหญ่แล้ว อัตราส่วนของเงินฝากประจำประเภทที่มีระยะเวลาตั้งแต่ ๓ เดือนขึ้นไป ตกประมาณ ๘๙.๘% ยกเว้นในระหว่างปี ๒๕๐๕ - ๒๕๐๗ ซึ่งเท่ากับ ๘๘.๘, ๘๗.๒% และ ๘๘.๖% ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร มีแนวโน้มที่ทำให้มีการถือเงินฝากประเภทที่มีระยะเวลาตั้งแต่ ๓ เดือนขึ้นไปมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี ๒๕๒๑ - ๒๕๒๒ เพราะแม้ว่าเงินฝากประจำประเภทต่ำกว่า ๓ เดือนจะได้รับยกเว้นภาษีดอกเบี้ย แต่เงินฝากประจำประเภทนี้ก็ให้ดอกเบี้ยในอัตราเท่ากับเงินฝากเมื่อเรียก คือ ๐.๐๑% (ดูตารางที่ ๑๗) ดังนั้น เราจึงยึดถือข้อสมมติว่า เงินฝากประจำประเภทที่มีระยะเวลาตั้งแต่ ๓ เดือนขึ้นไปมีจำนวนคิดเป็นร้อยละ ๘๙ ของเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด ประมาณการยอดเงินฝากประจำประเภทนี้ ปรากฏในคอลัมน์ที่ (๒) ของตารางที่ ๒๑

(๓) เนื่องจากผู้ถือเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ มีทั้งเอกชน สถาบันการเงิน นิติบุคคล องค์การสาธารณกุศล รัฐวิสาหกิจ และหน่วยราชการ ดังนั้น ดอกเบี้ยเงินฝากประจำส่วนหนึ่งจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี และส่วนหนึ่งต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ดังนั้น จึงต้องประมาณการยอดเงินฝากประจำส่วนที่ถือโดยบุคคลธรรมดา จากสถิติปี ๒๕๑๙ - ๒๕๒๐ (ดูตารางที่ ๒๐) ปรากฏว่า เงินฝากประจำส่วนที่ถือโดยบุคคลธรรมดา มีประมาณ ๘๒% ของเงินฝากประจำทั้งหมด (สำหรับเงินฝากประจำที่ถือโดยชาวต่างประเทศตามรายการที่ ๕ ในตารางที่ ๒๐ นั้น ส่วนหนึ่งมีข้อมูลพันต้องยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้ เนื่องจากทำงานในองค์การระหว่างประเทศและสถานทูต) อัตราส่วนนี้คงจะมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนักในระหว่างปี ๒๕๒๑ - ๒๕๒๒ ดังนั้น เราจึงสมมติว่า เงินฝากประจำประเภทที่มีระยะเวลาตั้งแต่ ๓ เดือนขึ้นไป ส่วนที่ถือโดยเอกชน มีประมาณ ๘๐% ของเงินฝากประจำประเภทดังกล่าวทั้งหมด ประมาณการเงินฝากประจำประเภทที่มีระยะเวลาตั้งแต่ ๓ เดือนขึ้นไป ส่วนที่ถือโดยเอกชนระหว่างปี ๒๕๒๑ - ๒๕๒๒ ปรากฏในคอลัมน์ที่ (๓) ของตารางที่ ๒๑

- ๑. ธนาคาร
- ๒. ธนาคาร
- ๓. ธนาคาร
- ๔. ธนาคาร
- ๕. ผู้ที่มี
- ๖. รัฐบาล
- ๗. บริษัท
- ๘. สถาบัน
- ๙. ธุรกิจ
- ๑๐. บุคคล
- ๑๑. องค์กร
- ๑๒. รัฐวิสาหกิจ
- ๑๓. เทศบาล

ที่มา ธนาคาร
 ขึ้นไป
 ดอก
 ประจำ
 วรร
 ๖ - ๘
 เงิน
 ๒๕๒๐
 ๘%
 เสีย

ตารางที่ ๒๐

เงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ จำแนกตามประเภทเจ้าหน้าที่

๒๕๑๙-๒๕๒๐

(ล้านบาท)

| | |
|---------------|------|
| ๖ เดือนขึ้นไป | |
| | % |
| ๑.๕ | ๕๕.๒ |
| ๑.๒ | ๕๕.๓ |

| ประเภทของเจ้าหน้าที่ | กันยายน ๒๕๑๙ | | กันยายน ๒๕๑๙ | |
|---------------------------------|--------------|--------|--------------|--------|
| | จำนวน | % | จำนวน | % |
| ๑. ธนาคารพาณิชย์ในประเทศ | ๑๐๐.๐๐๐ | ๐.๑๓ | - | - |
| ๒. ธนาคารอื่น ๆ ในประเทศ | ๒๐.๓๕๖ | ๐.๐๓ | - | - |
| ๓. ธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศ | - | - | - | - |
| ๔. ธนาคารอื่น ๆ ในต่างประเทศ | ๔๕๕.๖๒๑ | ๐.๖๑ | ๑,๓๘๓.๐๓๓ | ๑.๕๔ |
| ๕. ผู้ที่มีได้มีถิ่นจำเนาในไทย | ๖๐๙.๖๘๒ | ๐.๘๑ | ๘๒๓.๕๓๐ | ๐.๘๖ |
| ๖. รัฐบาลและหน่วยราชการ | ๒,๑๐๕.๘๕๖ | ๒.๘๑ | ๓,๖๐๑.๕๓๘ | ๓.๗๕ |
| ๗. บริษัทประกันชีวิต | ๒๘๙.๘๘๑ | ๐.๓๘ | ๒๓๘.๓๓๙ | ๐.๒๕ |
| ๘. สถาบันการเงินอื่น ๆ ในประเทศ | ๘๘.๕๕๒ | ๐.๑๒ | ๒๔๑.๕๓๙ | ๐.๒๕ |
| ๙. ธุรกิจ | ๕,๓๐๙.๕๑๔ | ๕.๗๕ | ๕,๔๓๐.๐๘๐ | ๕.๗๐ |
| ๑๐. บุคคลธรรมดา | ๖๑,๙๑๙.๐๖๒ | ๘๒.๖๕ | ๓๘,๓๐๖.๕๑๒ | ๔๒.๐๑ |
| ๑๑. องค์การสาธารณกุศล | ๙๐๓.๘๘๘ | ๑.๒๑ | ๑,๑๕๔.๐๕๓ | ๑.๑๙ |
| ๑๒. รัฐวิสาหกิจ | ๓,๕๙๑.๕๕๙ | ๔.๖๓ | ๓,๕๑๓.๑๐๓ | ๓.๖๖ |
| ๑๓. เทศบาลและสุขาภิบาล | ๖๑๖.๘๘๑ | ๐.๘๒ | ๓๙๓.๘๘๑ | ๐.๔๓ |
| รวม | ๓๕,๙๒๐.๘๘๘ | ๑๐๐.๐๐ | ๕๕,๙๖๘.๑๕๖ | ๑๐๐.๐๐ |

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๔) เมื่อเราได้ตัวเลขประมาณการเงินฝากประจำประเภทที่มีระยะเวลาตั้งแต่ ๓ เดือนขึ้นไป เฉพาะส่วนที่ถือโดยเอกชนที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีดอกเบี้ยแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ การประมาณการดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ที่ต้องเสียภาษีตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ เนื่องจากเงินฝากประจำประเภทต่าง ๆ ได้ดอกเบี้ยในอัตราต่างกัน การประมาณการดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์จึงควรอาศัยวิธีการถ่วงน้ำหนัก ในที่นี้ เราสมมติว่า เงินฝากประจำประเภท ๓ - ๖ เดือน ประเภท ๖ - ๑๒ เดือน และประเภทตั้งแต่ ๑๒ เดือนขึ้นไป มีจำนวน ๐.๕%, ๐.๕%, และ ๙๙% ของเงินฝากประจำตั้งแต่ ๓ เดือนขึ้นไปส่วนที่ถือโดยเอกชน ตามลำดับ ซึ่งใกล้เคียงกับข้อมูลในปี ๒๕๑๙ - ๒๕๒๐ (ดูตารางที่ ๑๙) โดยที่เงินฝากประจำทั้งสามประเภทนี้ได้ดอกเบี้ยในอัตรา ๖%, ๗%, และ ๘% ตามลำดับ (ดูตารางที่ ๑๗) ดังนั้น เราจึงประมาณการดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ส่วนที่ต้องเสียภาษีเงินได้ โดยอาศัยสูตรต่อไปนี้

น ใ้รับยกเว้น
นิชย์ประเภทที่อยู่
ฝากประจำประเภท
ธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด
นฝากประจำประเภท
๗ ซึ่งเท่ากับ ๕๕.๐
โน้มน้ำทำให้มีการถือ
๑ - ๒๕๒๖ เพราะ
ประเภทนี้ให้ดอกเบี้ย
ว่า เงินฝากประจำ
ธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด
รเงิน นิติบุคคล
จะใ้รับยกเว้นไม่
กประจำส่วนที่ถือโดย
ถือโดยบุคคลธรรมดา
ามรายการที่ ๕ ใน
องค์การระหว่าง
๕๒๖ ดังนั้น เราจึง
ประมาณ ๔๐% ของเงิน
๓ เดือนขึ้นไป ส่วน

กำหนดให้ $I =$ ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ที่ต้องเสียภาษีเงินได้

$D =$ เงินฝากประจำประเภทตั้งแต่วันที่ ๓ เดือนขึ้นไป ส่วนที่ถือโดยเอกชน
(ตัวเลขในคอลัมน์ที่ ๓ ของตารางที่ ๒๑)

$$I = 0.06 (0.005 D) + 0.07 (0.005 D) + 0.08 (0.005 D)$$

ประมาณการดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ส่วนที่ต้องเสียดอกเบี้ยระหว่างปี ๒๕๒๑ - ๒๕๒๖ ปรากฏในคอลัมน์ที่ ๔ ของตารางที่ ๒๑

(๕) เนื่องจากอัตราภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเท่ากับ ๑๐% เราจึงสามารถประมาณการรายได้จากการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ระหว่างปี ๒๕๒๑ - ๒๕๒๖ ได้ด้วยการนำ ๐.๑ คูณกับประมาณการดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ส่วนที่ต้องเสียภาษี อย่างไรก็ตามเนื่องจากเงินฝากประจำเกือบทั้งหมดเป็นเงินฝากประจำที่มีระยะเวลาเบิกจ่ายตั้งแต่ ๑๒ เดือนขึ้นไป ดังนั้น เงินฝากในปี ๒๕๒๐ จึงได้รับดอกเบี้ยในปี ๒๕๒๑ ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ที่เก็บได้ในปีที่ n จึงเป็นภาษีที่เก็บจากดอกเบี้ยของเงินฝากในปีที่ $n-1$ ประมาณการดังกล่าวปรากฏในคอลัมน์ที่ (๕) ของตารางที่ ๒๑

ตารางที่ ๒๑

ประมาณการรายได้จากการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์
ปีปฏิทิน ๒๕๒๑ - ๒๕๒๖
(ล้านบาท)

| ปี | (๑) เงินฝากประจำ ธนาคารพาณิชย์ | (๒) เงินฝากประจำ ตั้งแต่ ๓ เดือน ขึ้นไป (๑) x ๐.๙๙ | (๓) เงินฝากประจำ ตั้งแต่ ๓ เดือน ขึ้นไป ส่วนที่ถือ โดยเอกชน (๒) x ๐.๘๐ | (๔) ดอกเบี้ย เงินฝากประจำ ที่ต้องเสียภาษี | (๕) ภาษีดอกเบี้ย เงินฝากธนาคาร พาณิชย์ |
|------|--------------------------------------|--|---|--|---|
| ๒๕๒๐ | ๙๔,๓๓๒.๓ | ๙๓,๓๘๕.๔ | ๗๕,๐๒๘.๓ | ๕,๙๙๑.๐๑ | - |
| ๒๕๒๑ | ๑๑๓,๖๓๙.๒ | ๑๑๒,๕๘๒.๔ | ๙๐,๐๓๓.๙ | ๗,๑๘๙.๒๑ | ๕๙๙.๑๐๑ |
| ๒๕๒๒ | ๑๓๒,๔๑๕.๐ | ๑๓๑,๐๕๐.๙ | ๑๐๘,๐๖๐.๓ | ๘,๒๒๗.๐๕ | ๓๑๘.๙๒๑ |
| ๒๕๒๓ | ๑๖๓,๖๙๘.๑ | ๑๖๒,๐๖๑.๑ | ๑๒๙,๖๘๘.๙ | ๑๐,๓๕๒.๖๖ | ๘๖๒.๓๐๕ |
| ๒๕๒๔ | ๑๙๖,๔๓๗.๓ | ๑๙๕,๔๓๓.๓ | ๑๕๕,๕๗๘.๖ | ๑๒,๔๒๒.๙๕ | ๑,๐๓๕.๒๖๖ |
| ๒๕๒๕ | ๒๓๕,๗๒๕.๒ | ๒๓๓,๓๖๗.๙ | ๑๘๖,๖๙๘.๓ | ๑๔,๙๐๗.๕๔ | ๑,๒๖๒.๒๙๕ |
| ๒๕๒๖ | ๒๘๒,๘๓๐.๒ | ๒๘๐,๐๔๑.๕ | ๒๒๘,๐๓๓.๒ | ๑๗,๘๘๙.๐๕ | ๑,๕๙๐.๗๕๔ |

๕.๓๒ ประมาณการรายได้จากภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสิน ๒๕๒๑ - ๒๕๒๖

ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ คอกเบี้ยเงินฝากประจำในธนาคารออมสินประเภทที่มีระยะเวลาเกินหกเดือน จักต้องเสียภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ดังนั้นรัฐบาลจึงมีรายได้จากภาษีคอกเบี้ยเงินฝากประเภทนี้ในธนาคารออมสิน การประมาณการรายได้ดังกล่าวนี้ มีขั้นตอนที่สำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ประมาณการเงินฝากในธนาคารออมสินส่วนที่ถือโดยเอกชน โดยพิจารณาจากแนวโน้มในอดีต สถิติเงินฝากในธนาคารออมสินส่วนที่ถือโดยเอกชน มีตีพิมพ์ไว้ในรายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย ในระหว่างปี ๒๕๐๕-๒๕๑๘ เงินฝากในธนาคารออมสินส่วนที่ถือโดยเอกชนเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยปีละประมาณ ๑๕ % การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร อาจทำให้ผู้ถือเงินฝากธนาคารออมสินส่วนหนึ่งเคลื่อนย้ายเงินออมไปสู่บริษัทเงินทุน และ/หรือหันไปถือหลักทรัพย์รัฐบาลแทน แต่ขณะเดียวกัน ผู้ถือเงินฝากธนาคารพาณิชย์ส่วนหนึ่งอาจหันมาฝากเงินกับธนาคารออมสินมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินฝากประจำประเภท ๖ เดือน ซึ่งได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ ดังนั้นเราจึงอาจสมมุติได้ว่า เงินฝากในธนาคารออมสิน ส่วนที่ถือโดยเอกชน เพิ่มขึ้นในอัตราตัวเฉลี่ยปีละ ๑๒ % ประมาณการเงินฝากประจำและเงินฝากออมทรัพย์ที่ถือโดยเอกชนระหว่างปี ๒๕๒๑ - ๒๕๒๖ ปรากฏในคอลัมน์ที่ (๑) ของตารางที่ ๒๕

(๒) ประมาณการเงินฝากในธนาคารออมสินส่วนที่ถือโดยเอกชนที่มีเงินต้นบุคคล เพราะนิติบุคคลจักก่องนำคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ไปรวมกับเงินได้พึงประเมินอื่น ๆ เพื่อเสียภาษีเงินได้ในต้นบุคคลอยู่แล้ว จากสถิติเท่าที่หาได้ ระหว่างปี ๒๕๑๒ - ๒๕๑๓ เงินฝากของนิติบุคคลในธนาคารออมสินมีประมาณ ๘ - ๙ % (ดูตารางที่ ๒๒) ดังนั้น เราจึงสมมุติว่าระหว่างปี ๒๕๒๑ - ๒๕๒๖ เงินฝากในธนาคารออมสินส่วนที่ถือโดยเอกชน ที่มีเงินต้นบุคคลมีประมาณ ๙ % ประมาณการดังกล่าวนี้ ปรากฏในคอลัมน์ที่ (๒) ของตารางที่ ๒๕

(๓) ประมาณการเงินฝากประจำประเภท ๑๒ เดือน ที่ถือโดยเอกชนที่มีเงินต้นบุคคล ตารางที่ ๒๓ แสดงสถิติเงินฝากประจำประเภท ๑๒ เดือนในธนาคารออมสินระหว่างปี ๒๕๑๓ - ๒๕๑๘ ซึ่งเมื่อเทียบกับเงินฝากรวมแล้ว เท่ากับ ๒๐.๙๕ %, ๒๔.๘๓ % และ ๓๑.๕๑ % การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารคงมิได้มีผลกระทบกระเทือนต่อสัดส่วนนี้มากนัก ดังนั้น เราจึงสมมุติว่า เงินฝากประจำประเภท ๑๒ เดือน เมื่อเทียบเป็นร้อยละของเงินฝากรวมเท่ากับ ๓๐ % ข้อควรระวังของข้อสมมุติข้อนี้คือว่า ตัวเลขที่ปรากฏในตารางที่ ๒๓ เป็นตัวเลขตัวเฉลี่ย เราไม่สามารถหาสถิติเงินฝากประจำประเภท ๑๒ เดือน ที่ถือโดยเอกชนที่มีเงินต้นบุคคล ซึ่งอาจทำให้ตัวเลขประมาณการที่ได้ ผิดจากความเป็นจริงอย่างมากได้ ประมาณการเงินฝากประจำประเภท ๑๒ เดือนที่ถือโดยเอกชนที่มีเงินต้นบุคคล ระหว่างปี ๒๕๒๑ - ๒๕๒๖ ปรากฏในคอลัมน์ที่ (๓) ของตารางที่ ๒๕

เงินได้
ส่วนที่ถือโดยเอกชน
+ ๐.๐๘ (๐.๘๘ D
- ๒๕๒๖ ปรากฏใน
จริงสามารถ
- ๒๕๒๖ ได้
อย่างไรก็ตาม
๑๒ เดือนขึ้นไป
พาณิชย์ที่เก็บได้
แล้วปรากฏใน

| |
|---------------|
| (๕) |
| ภาษีคอกเบี้ย |
| เงินฝากธนาคาร |
| พาณิชย์ |
| - |
| ๕๕๕.๑๐๑ |
| ๓๑๘.๘๒๑ |
| ๘๖๒.๓๐๕ |
| ๑,๐๓๕.๒๔๖ |
| ๑,๒๕๒.๒๕๕ |
| ๑,๔๕๐.๓๕๕ |

ตารางที่ ๒๒

สัดส่วนของจำนวนเงินฝากในธนาคารออมสิน
จำแนกตามอาชีพของผู้ฝาก

๒๕๑๒-๒๕๑๓

(%)

| | ปี ๒๕๑๒ | ปี ๒๕๑๓ |
|--------------------------------------|---------|---------|
| ๑. ค้าขาย | ๒๔.๘๕ | ๒๔.๖๓ |
| ๒. ข้าราชการ และพนักงานองค์การของรัฐ | ๑๓.๑๘ | ๑๕.๘๘ |
| ๓. เกษตรกร | ๑๙.๓๘ | ๒๐.๓๑ |
| ๔. รับจ้างลูกจ้าง | ๓.๒๓ | ๓.๕๓ |
| ๕. นักเรียนนักศึกษา | ๘.๓๙ | ๘.๕๑ |
| ๖. คหบดี | ๓.๖๖ | ๓.๕๒ |
| ๗. นิติบุคคล | ๓.๙๒ | ๘.๖๔ |
| ๘. ครูอาจารย์ | ๐.๘๘ | ๐.๘๕ |
| ๙. ข้าราชการบำนาญ | ๑.๓๐ | ๑.๓๐ |
| ๑๐. อาชีพอิสระ | ๐.๕๙ | ๐.๕๔ |
| ๑๑. ช่างฝีมือ | ๐.๑๓ | ๐.๑๕ |
| ๑๒. อื่น ๆ | ๕.๑๑ | ๓.๙๓ |
| รวม | ๑๐๐.๐๐ | ๑๐๐.๐๐ |

| | |
|------|--|
| ปี | |
| ๒๕๑๓ | |
| ๒๕๑๔ | |
| ๒๕๑๕ | |

ที่มา ฝ่าย

เงิน
ที่
ที่

คุณ
คัง

ที่มา : ธนาคารออมสิน รายงานประจำปี ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๓

ตารางที่ ๒๓

เงินฝากในธนาคารออมสิน
ส่วนที่ถือโดยเอกชนที่มีขึ้นติดบุคคล

๒๕๑๓ - ๒๕๑๘

(%)

| ปี | (๑) เงินฝากรวม (ล้านบาท) | (๒) เงินฝากประจำ รวม (ล้านบาท) | (๓) เงินฝากประจำ ประเภท ๖ เดือน (ล้านบาท) | (๔) เงินฝากประจำ ประเภท ๑๒ เดือน (ล้านบาท) | (๕) เงินฝากประจำ ประเภท ๑๒ เดือน เทียบเป็นร้อยละ ของเงินฝากรวม (๕) / (๑) |
|------|--------------------------------|---|--|---|---|
| ๒๕๑๓ | ๑๑,๘๖๒.๘ | ๖,๑๕๑.๒ | ๓,๗๗๓.๑ | ๒,๓๗๘.๑ | ๒๐.๖๕ |
| ๒๕๑๔ | ๑๒,๑๑๘.๘ | ๖,๓๐๒.๘ | ๓,๖๗๗.๒ | ๓,๐๒๕.๖ | ๒๔.๙๗ |
| ๒๕๑๕ | ๑๓,๓๖๐.๕ | ๗,๗๗๘.๘ | ๓,๕๗๐.๒ | ๔,๒๐๘.๖ | ๓๑.๕๑ |

ที่มา ฝ่ายการบัญชี ธนาคารออมสิน

(๔) ประมาณการดอกเบี้ยเงินฝากประจำที่ต้องเสียภาษี โดยที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำในธนาคารออมสินเท่ากับ ๔% เราก็นำ ๐.๐๘ คูณกับคอลัมน์ที่ (๓) ของตารางที่ ๒๔ ผลที่ได้ก็คือ ดอกเบี้ยเงินฝากประจำในธนาคารออมสินที่ต้องเสียภาษี ซึ่งปรากฏในคอลัมน์ที่ (๕) ของตารางที่ ๒๔

(๕) ประมาณการภาษีที่ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสินจากตัวอักษรที่ ๑๐% คูณกับฐานภาษีในคอลัมน์ที่ (๔) ของตารางที่ ๒๔ แต่เนื่องจากเป็นเงินฝากประจำประเภท ๑๒ เดือน ดังนั้น ภาษีที่ดอกเบี้ยเงินฝากที่เก็บได้ในปีที่ n จึงเป็นภาษีที่เก็บจากดอกเบี้ยเงินฝากในปีที่ (n-1)

ตารางที่ ๒๔

ประมาณการรายได้จากการเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสิน

ปีปฏิทิน ๒๕๒๑ - ๒๕๒๖

(ล้านบาท)

| ปี | (๑) เงินฝากรวม ถือโดยเอกชน | (๒) เงินฝากรวม ถือโดยเอกชน ที่มีโชติบุคคล (๑) x ๐.๗๕ | (๓) เงินฝากประจำ ประเภท ๑๒ เดือน ถือโดยเอกชน ที่มีโชติบุคคล (๒) x ๐.๓๐ | (๔) คอกเบี้ย เงินฝากประจำ ที่ต้องเสียภาษี (๓) x ๐.๐๘ | (๕) ภาษีคอกเบี้ย เงินฝากธนาคาร ออมสิน |
|------|----------------------------------|--|---|--|--|
| ๒๕๒๐ | ๑๒,๔๔๖.๑ | ๙,๓๐๙.๖ | ๒,๘๑๒.๙ | ๒๒๓.๐๓ | |
| ๒๕๒๑ | ๑๔,๔๙๙.๖ | ๑๐,๘๗๔.๗ | ๓,๒๖๒.๔ | ๒๖๐.๙๙ | ๒๓.๓๐๓ |
| ๒๕๒๒ | ๑๖,๒๓๙.๖ | ๑๒,๑๗๙.๗ | ๓,๖๕๓.๙ | ๒๙๒.๓๑ | ๒๖.๐๙๙ |
| ๒๕๒๓ | ๑๘,๑๘๘.๓ | ๑๓,๖๔๑.๒ | ๔,๐๙๒.๔ | ๓๒๗.๓๙ | ๒๙.๒๓๑ |
| ๒๕๒๔ | ๒๐,๓๗๐.๙ | ๑๕,๒๗๘.๒ | ๔,๕๘๓.๕ | ๓๖๖.๖๘ | ๓๒.๗๓๙ |
| ๒๕๒๕ | ๒๒,๘๑๕.๔ | ๑๗,๑๑๑.๕ | ๕,๑๓๓.๔ | ๔๑๐.๖๗ | ๓๖.๖๖๘ |
| ๒๕๒๖ | ๒๕,๕๕๓.๓ | ๑๙,๑๖๕.๐ | ๕,๗๔๙.๕ | ๔๕๙.๙๖ | ๔๑.๐๖๗ |

๕.๓๓ ประมาณการรายได้จากอัตรแสดงบัญชีการใช้เช็ค ๒๕๒๑ - ๒๕๒๖

ตามสถิติระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๙ จำนวนเช็คที่มีการเบิกจ่ายเพิ่มขึ้นด้วยเฉลี่ยปีละ ๑๑% รัฐบาลมีรายได้จากอัตรแสดงบัญชีการใช้เช็คเพียงปีละ ๑ - ๕ ล้านบาทเท่านั้น (ดูตารางที่ ๒๕) ในการประมาณการรายได้จากอัตรแสดงบัญชีการใช้เช็คระหว่างปี ๒๕๒๑ - ๒๕๒๖ (ดูตารางที่ ๒๖) เราเพียงแต่ประมาณการจำนวนเช็คที่มีการเบิกจ่าย ซึ่งสมมติว่าเพิ่มขึ้นโดยด้วยเฉลี่ยปีละ ๑๑% แล้วคูณกับอัตรแสดงบัญชีการใช้เช็คอัตราใหม่ คือ ๑ บาทต่อเช็คหนึ่งใบ ประมาณการรายได้ที่ปรากฏในตารางที่ ๒๖ อาจต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะเมื่อธุรกิจขยายตัว การใช้เช็คย่อมเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงขึ้น

ตารางที่ ๒๕

รายได้จากอกร แสทมป์การใช้เช็ก

๒๕๐๔-๒๕๑๘

(ล้านบาท)

(๕)
ภาษีออกเบีย
เงินฝากธนาคาร
รวมสิน

๒๓.๓๐๓
๒๖.๐๘๘
๒๘.๒๓๑
๓๒.๘๓๘
๓๖.๖๖๘
๔๑.๐๖๗

| ปี | รายได้จากอกร แสทมป์ (ล้านบาท) (๑) | จำนวนเช็กที่มี การเบิกจ่าย (ฉบับ) (๒) | อกรแสทมป์การ ใช้เช็ก (ล้านบาท) (๓) = (๒) x ๐.๒๕ | $\frac{(๓)}{(๑)}$ (%) |
|------|--|--|--|-----------------------|
| ๒๕๐๔ | ๑๓๕.๘๕๑ | ๔,๐๖๕,๘๐๗ | ๑.๐๑๖ | ๐.๕๗ |
| ๒๕๐๕ | | ๔,๓๗๕,๔๘๘ | ๑.๐๘๕ | |
| ๒๕๐๖ | ๕๑.๗๘๑ | ๔,๖๖๕,๗๘๘ | ๑.๑๖๖ | ๒.๒๕ |
| ๒๕๐๗ | ๕๕.๖๐๒ | ๕,๒๗๕,๘๓๓ | ๑.๓๒๐ | ๒.๒๕ |
| ๒๕๐๘ | ๖๓.๘๘๘ | ๕,๘๖๖,๗๕๕ | ๑.๔๖๗ | ๒.๓๐ |
| ๒๕๐๙ | ๗๒.๘๓๔ | ๖,๗๑๗,๖๓๕ | ๑.๖๗๘ | ๒.๒๗ |
| ๒๕๑๐ | ๘๐.๕๐๓ | ๗,๖๕๕,๒๘๑ | ๑.๘๖๑ | ๒.๑๒ |
| ๒๕๑๑ | ๑๐๕.๗๖๖ | ๘,๕๕๐,๒๘๘ | ๒.๑๓๖ | ๒.๐๒ |
| ๒๕๑๒ | ๑๒๓.๐๐๐ | ๙,๕๕๐,๒๕๖ | ๒.๓๗๐ | ๑.๙๓ |
| ๒๕๑๓ | ๑๒๒.๘๖๘ | ๑๐,๓๒๗,๓๖๕ | ๒.๕๕๒ | ๒.๑๐ |
| ๒๕๑๔ | ๑๑๙.๘๘๖ | ๑๑,๐๕๕,๑๘๐ | ๒.๗๖๒ | ๒.๓๐ |
| ๒๕๑๕ | ๑๓๔.๖๘๘ | ๑๒,๐๐๓,๓๖๕ | ๓.๐๐๑ | ๒.๒๓ |
| ๒๕๑๖ | ๑๔๙.๙๖๖ | ๑๓,๖๕๖,๕๐๘ | ๓.๔๑๔ | ๒.๒๕ |
| ๒๕๑๗ | ๑๖๖.๐๓๔ | ๑๕,๓๕๗,๘๘๕ | ๓.๘๓๘ | ๒.๓๑ |
| ๒๕๑๘ | ๑๘๓.๘๘๑ | ๑๗,๗๓๖,๕๗๓ | ๔.๕๓๕ | ๒.๕๒ |
| ๒๕๑๙ | ๒๑๐.๖๓๐ | ๒๐,๑๑๑,๐๓๔ | ๕.๐๕๕ | ๒.๓๙ |

ไว้เฉลี่ย
ใน (กุตารางที่ ๒๕)
างที่ ๒๖)
๑๑% แล้วคูณ
ยได้ที่ปรากฏใน
เพิ่มขึ้นในอัตรา

ที่มา (๑) สถิติรายได้จากอกรแสทมป์ ได้จากสำนักงบประมาณ
(๒) สถิติการใช้เช็กได้จาก รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๒๖

ประมาณการรายได้จากอกรแสตมป์การใช้เชื้อ

๒๕๒๑-๒๕๒๖

(ล้านบาท)

| ปี | (๑) ประมาณการการใช้เชื้อ (ตัน) | (๒) ประมาณการอกรแสตมป์จากการใช้เชื้อ (ล้านบาท) (๑) × ๑ |
|------|--------------------------------------|---|
| ๒๕๒๑ | ๒๔,๓๓๕,๘๐๔ | ๒๔.๓๓๕ |
| ๒๕๒๒ | ๒๓,๕๐๔,๔๓๓ | ๒๓.๕๐๔ |
| ๒๕๒๓ | ๓๐,๕๒๙,๙๖๔ | ๓๐.๕๓๐ |
| ๒๕๒๔ | ๓๓,๘๘๘,๒๖๑ | ๓๓.๘๘๘ |
| ๒๕๒๕ | ๓๓,๖๑๕,๙๓๐ | ๓๓.๖๑๕ |
| ๒๕๒๖ | ๔๑,๓๓๓,๕๖๓ | ๔๑.๓๓๓ |

๑
๒
๓
๔
๕
๖
๗
๘
๙
๑๐
๑๑
๑๒
๑๓
๑๔
๑๕
๑๖
๑๗
๑๘
๑๙
๒๐
๒๑
๒๒
๒๓
๒๔
๒๕
๒๖
๒๗
๒๘
๒๙
๓๐
๓๑
๓๒
๓๓
๓๔
๓๕
๓๖
๓๗
๓๘
๓๙
๔๐
๔๑
๔๒
๔๓
๔๔
๔๕
๔๖
๔๗
๔๘
๔๙
๕๐

ความเห็นที่คัดค้านการจกเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร มีทั้งที่คัดค้าน และที่สนับสนุน ความแตกต่างระหว่างความเห็นในเรื่องนี้ โดยพื้นฐานแล้วเป็นความแตกต่าง ในด้านเหตุผลพิพจน์ เกี่ยวกับการจกเก็บภาษีความสำคัญของเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ สำหรับผู้ที่ ถือว่าความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติและความเป็นธรรมในสังคมเป็นเป้าหมาย หลักที่มีลำดับความสำคัญสูงสุด โดยทั่วไปแล้ว จะเห็นด้วยกับหลักการของการจกเก็บภาษี ประเภทนี้ แต่สำหรับผู้ถือเอา การจำไว้เป็นพิเศษโดยทางเศรษฐกิจ เป็นเป้าหมายหลักที่มีลำดับความ สำคัญสูงสุด และรวมทั้งผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวพันกับธนาคารพาณิชย์ โดยทั่วไปแล้วจะไม่เห็น ด้วยกับการจกเก็บภาษีประเภทนี้

การเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร มีผลให้โครงสร้างของระบบภาษี อากาศมีความเป็นธรรมมากขึ้น ทั้งในด้านความเป็นธรรมในแนวนอนและความเป็นธรรมใน แนวตั้ง แต่การที่ยังคงยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับคอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลและ คอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ ทำให้โครงสร้างของระบบภาษีอากาศยังมีได้มีความเป็นธรรม เทาที่ควร นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เสียภาษีใน อัตรา ๑๐% เท่ากันได้ในระหว่างปี ๒๕๖๐ - ๒๕๖๒ ทำให้โครงสร้างอัตราภาษีประเภท นี้ก่อนปี ๒๕๕๗ มีลักษณะเป็นโครงสร้างอัตราภาษีแบบถดถอย อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ เป็นต้นไป คอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องนำไปคำนวณรวม กับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามอัตราขั้นสูงสุด อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งมีโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า อันจะช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น ผลของการเก็บภาษี คอกเบี้ยเงินฝากธนาคารที่มีต่อระดับการออม คาดว่าคงมีไม่มากนัก แต่จะมีผลต่อรูปแบบ ในการออมของประชาชนมากกว่า ส่วนผลที่มีต่อรายได้ของรัฐบาลนั้น คาดว่ารัฐบาลจะ มีรายได้จากการเก็บภาษีประเภทนี้ในปี ๒๕๖๑ ประมาณ ๘๗๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น ๑,๔๘๖ ล้านบาทในปี ๒๕๖๒ คิดเป็นร้อยละ ๑๕ - ๑๗ ของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และประมาณร้อยละ ๑.๔ - ๑.๕ ของรายได้จากการเก็บภาษีอากรทั้งหมด ซึ่งเห็นว่ามีความสำคัญอย่างมาก

ไซเซ็ค

ภาคผนวก

ประมาณการรายได้ของรัฐบาล

อันพึงได้จากการเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์

๒๕๐๕ - ๒๕๒๐

๑. ในการประมาณการรายได้ของรัฐบาล อันพึงได้จากการเก็บภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ระหว่างปี ๒๕๐๕ - ๒๕๒๐ เราจำเป็นต้องทราบสถิติคอกเบี้ยเงินฝากประเภทต่าง ๆ โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตีพิมพ์สถิติเงินฝากธนาคารพาณิชย์ และอัตราคอกเบี้ยเงินฝากประเภทต่าง ๆ ไว้ในรายงานเศรษฐกิจรายเดือน เราจึงนำพาใจประโยชน์ได้ แต่กระนั้นก็ตาม รายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทย ตีพิมพ์เฉพาะยอดเงินฝากเมื่อเรียก เงินฝากออมทรัพย์ และเงินฝากประจำเท่านั้น โดยมีได้มีการจำแนกประเภทของเงินฝากประจำตามกำหนดการเบิกจ่าย แต่โดยที่เงินฝากประจำที่มีระยะเวลาเบิกจ่ายแตกต่างกันได้รับคอกเบี้ยในอัตราต่างกัน ปัญหาในการประมาณการคอกเบี้ยเงินฝากประจำจึงเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสถิติเงินฝากประจำจำแนกตามกำหนดการเบิกจ่ายมิได้มีการตีพิมพ์อย่างเป็นทางการ แต่เราก็ยังพอจะหาจากแหล่งอื่น ๆ ได้ กล่าวคือ

๑.๑ ในรายงานของ A.G. Chandavarkar and L.G. Manison, Interest Rates in Thailand (Asian Department, IMF, 1972)

ปรากฏว่ามีสถิติเงินฝากประจำจำแนกตามกำหนดการเบิกจ่ายระหว่างปี ๒๕๐๕ - ๒๕๑๕ ซึ่งได้จากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่เนื่องจากสถิติในปี ๒๕๑๕ เป็นของเดือนมิถุนายน เราจึงปรับตัวเลขให้เป็นของเดือนธันวาคม โดยนำสัดส่วนของเงินฝากประจำประเภทต่าง ๆ ในเดือนมิถุนายน คูณกับยอดเงินฝากประจำในเดือนธันวาคม ซึ่งปรากฏในรายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทย

๑.๒ เราไม่สามารถหาสถิติเงินฝากประจำจำแนกตามกำหนดการเบิกจ่ายระหว่างปี ๒๕๑๖ - ๒๕๑๘ ได้ จึงจำเป็นต้องประมาณการตัวเลขขึ้น โดยมีข้อสมมุติเกี่ยวกับสัดส่วนของเงินฝากประจำประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

| | | |
|-----|--|---------|
| (ก) | เงินฝากประจำประเภทต่ำกว่า ๓ เดือน | ๐.๐๕ % |
| (ข) | เงินฝากประจำประเภท ๓ - ๖ เดือน | ๐.๓๐ % |
| (ค) | เงินฝากประจำประเภท ๖ - ๑๒ เดือน | ๐.๕๐ % |
| (ง) | เงินฝากประจำประเภทตั้งแต่ ๑๒ เดือนขึ้นไป | ๙๙.๑๕ % |

เรานำสัดส่วนที่สมมตินี้ คูณกับยอดเงินฝากประจำรวมเมื่อสิ้นปี ก็จะได้อัตราเงินฝากประจำประเภทต่าง ๆ ระหว่างปี ๒๕๑๖ - ๒๕๑๘

๑.๓ สติติเงินฝากประจำประเภทต่าง ๆ ระหว่างปี ๒๕๑๘ - ๒๕๒๐ ได้จากธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรง (ดูตารางที่ ๑๘) แต่เนื่องจากสถิติในปี ๒๕๑๘ เป็นของเดือนกันยายน เราจึงปรับตัวเลขให้เป็นของเดือนธันวาคม โดยนำสัดส่วนของเงินฝากประจำประเภทต่าง ๆ ในเดือนกันยายน คูณกับยอดเงินฝากประจำในเดือนธันวาคม ซึ่งปรากฏในรายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทย สถิติเงินฝากประจำประเภทต่าง ๆ ระหว่างปี ๒๕๑๘ - ๒๕๒๐ ปรากฏในตารางที่ ก - ๑

๒. เมื่อเราทราบยอดเงินฝากประเภทต่าง ๆ แล้ว ซึ่งต่อไปเราก็สามารถคำนวณดอกเบี้ยเงินฝากเหล่านี้ได้ เรานำอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภทต่าง ๆ ระหว่างปี ๒๕๑๘ - ๒๕๒๐ จากตารางที่ ๘ คูณกับยอดเงินฝากประจำประเภทต่าง ๆ ในตารางที่ ก - ๑ เราจะได้สถิติดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภทต่าง ๆ ระหว่างปี ๒๕๑๘ - ๒๕๒๐ ดังแสดงไว้ในตารางที่ ก - ๒ ส่วนสถิติดอกเบี้ยเงินฝากเนื้อเรียกและเงินฝากออมทรัพย์ ก็ใช้วิธีการคำนวณเหมือนกัน ดังแสดงไว้ในตารางที่ ก - ๓ สถิติจากตารางที่ ก - ๒ และ ก - ๓ ปรากฏในคอลัมน์ที่ (๑) (๒) และ (๓) ของตารางที่ ๗

๓. ในการประมาณการรายได้ของรัฐบาล อันพึงได้จากการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ระหว่างปี ๒๕๑๘ - ๒๕๒๐ เราจำเป็นต้องทราบสัดส่วนของเงินฝากประเภทต่าง ๆ ที่ถือโดยเอกชนทั้งในนิติบุคคล เพราะดอกเบี้ยเงินฝากที่ถือโดยนิติบุคคลต้องเสียภาษีเงินได้ในนิติบุคคลอยู่แล้ว ส่วนดอกเบี้ยเงินฝากที่ถือโดยองค์การสาธารณกุศลได้รัยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้และสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากที่ถือโดยหน่วยราชการ และองค์การของรัฐ หากแน่นอนว่าต้องเสียภาษีดอกเบี้ย ก็หาได้มีผลต่อรายได้ของรัฐบาลแต่ประการใดไม่ เพราะเป็นการย้ายเงินจากกระเป๋าชายสุกรกระเป๋าชวา อย่างไรก็ตาม รายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทยได้พิมพ์สถิติเงินฝากธนาคารพาณิชย์ประเภทต่าง ๆ ส่วนที่ถือโดยเอกชนทั้งในธนาคารพาณิชย์ ซึ่งปรากฏว่า ประมาณร้อยละ ๘๐ - ๘๕ ของเงินฝากเนื้อเรียก และประมาณร้อยละ ๙๐ - ๙๕ ของเงินฝากประจำและเงินฝากออมทรัพย์ ถือโดยเอกชนทั้งในธนาคารพาณิชย์ สถิติดังกล่าวนี้ยังคงรวมเงินฝากที่ถือโดยนิติบุคคลและสถาบันการเงินที่มีไว้ธนาคารพาณิชย์และองค์การสาธารณกุศลต่าง ๆ สำหรับเงินฝากประจำนั้น เราทราบสถิติแน่นอนว่า ในระหว่างปี ๒๕๑๘ - ๒๕๒๐ เงินฝากประจำส่วนที่ถือโดยเอกชนทั้งในนิติบุคคล มีประมาณร้อยละ ๘๒ (ดูตารางที่ ๒๐) ส่วนเงินฝากเนื้อเรียกและเงินฝากออมทรัพย์ ไม่สามารถหาสถิติจำแนก

มา
ยัง
น,
ยน
าง ๆ
ธุรกิจ
่าเกี่ยว
๕ %
๐ %
๐ %
๕ %

ชยเวกชน
าก

ตารางที่ ก - ๑

เงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์จำแนกตามกำหนดการ เบิกถอน

๒๕๐๕-๒๕๒๐

(ล้านบาท)

% เภ
วางปี
คอกเบี้ย
คอกเบี้ย
กต่างกัน
ใ้รับยก
ความ
กถอนหลัง
ามาประ เบน
น ประมาณ

| ปี | ประเภทของเงินฝากประจำ | | | | |
|----------------|-----------------------|-----------|------------------|------------|----------------------|
| | ต่ำกว่า ๓ เดือน | ๓-๖ เดือน | เกินกว่า ๖ เดือน | ๖-๑๒ เดือน | ตั้งแต่๑๒เดือนขึ้นไป |
| ๒๕๐๕ | ๑๙๙.๒ | ๓๑๖.๕ | ๒,๙๕๖.๕ | | |
| ๒๕๐๖ | ๑๓๒.๕ | ๓๖๖.๑ | ๔,๑๕๘.๔ | | |
| ๒๕๐๗ | ๘๒.๒ | ๓๔๐.๙ | ๕,๓๗๗.๗ | | |
| ๒๕๐๘ | ๐.๒ | ๑๙๘.๕ | | ๕๘๕.๗ | ๖,๒๙๘.๗ |
| ๒๕๐๙ | ๙.๒ | ๑๕๗.๙ | | ๗๐๓.๒ | ๘,๖๖๑.๐ |
| ๒๕๑๐ | ๒๘.๐ | ๑๒๕.๒ | | ๔๙๗.๗ | ๑๑,๒๙๗.๘ |
| ๒๕๑๑ | ๒๖.๓ | ๑๒๒.๗ | | ๔๖๙.๗ | ๑๓,๗๗๗.๕ |
| ๒๕๑๒ | ๐.๕ | ๗๗.๗ | | ๔๖๙.๙ | ๑๖,๘๔๑.๒ |
| ๒๕๑๓ | ๗๙.๔ | ๙๕.๙ | | ๕๒๙.๑ | ๒๐,๓๕๔.๙ |
| ๒๕๑๔ | ๐.๒ | ๕๘.๖ | | ๕๓๗.๕ | ๒๕,๒๑๑.๘ |
| ๒๕๑๕ | ๑.๕ | ๘๘.๙ | | ๖๒๑.๑ | ๓๒,๖๐๑.๓ |
| ๒๕๑๖ | ๒๐.๔ | ๑๒๒.๖ | | ๒๐๔.๓ | ๔๐,๕๑๘.๕ |
| ๒๕๑๗ | ๒๖.๐ | ๑๕๖.๓ | | ๒๖๐.๕ | ๕๑,๖๕๐.๔ |
| ๒๕๑๘ | ๓๒.๐ | ๑๙๒.๐ | | ๓๒๐.๐ | ๖๓,๔๕๔.๓ |
| ๒๕๑๙ | ๓๐.๘ | ๒๓๗.๙ | | ๒๘๘.๑ | ๗๕,๓๕๑.๑ |
| ๒๕๒๐ (ก.ย.) | ๒๗.๖ | ๓๐๓.๑ | | ๓๓๔.๑ | ๙๕,๓๐๓.๒ |

ที่มา (๑) สถิติปี ๒๕๐๕ - ๒๕๑๘ ของธนาคารแห่งประเทศไทย อ้างถึงใน

Chandavarkar and Manison, *op. cit.*

(๒) สถิติปี ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙ เป็นตัวเลขประมาณการ (ดูคำอธิบาย)

(๓) สถิติปี ๒๕๒๐ ได้จากธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ก - ๒

ดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภทต่าง ๆ

๒๕๐๕-๒๕๒๐
(ล้านบาท)

| ปี | ประเภทของเงินฝากประจำ | | | | | รวม |
|----------------|-----------------------|-----------|---------------------|------------|----------------------------|----------|
| | ต่ำกว่า ๓ เดือน | ๓-๖ เดือน | เกินกว่า ๖ เดือน | ๖-๑๒ เดือน | เกิน ๑๒ เดือน ขึ้นไป | |
| ๒๕๐๕ | ๙.๙๖ | ๑๘.๙๙ | ๒๓๖.๕๒ | | | ๒๖๕.๔๗ |
| ๒๕๐๖ | ๐.๖๖ | ๑๘.๓๑ | ๒๔๙.๕๐ | | | ๒๖๘.๔๗ |
| ๒๕๐๗ | - | ๑๗.๐๕ | ๓๒๒.๖๖ | | | ๓๓๙.๗๑ |
| ๒๕๐๘ | - | ๙.๙๓ | | ๓๘.๑๔ | ๔๕๐.๙๖ | ๕๙๙.๐๓ |
| ๒๕๐๙ | - | ๗.๙๐ | | ๕๒.๙๙ | ๖๐๖.๒๗ | ๖๖๖.๑๖ |
| ๒๕๑๐ | - | ๖.๒๖ | | ๒๙.๘๖ | ๗๙๐.๘๕ | ๘๒๖.๙๗ |
| ๒๕๑๑ | - | ๖.๑๔ | | ๒๘.๑๘ | ๙๖๔.๕๓ | ๙๙๘.๘๕ |
| ๒๕๑๒ | - | ๓.๘๙ | | ๒๓.๕๐ | ๑,๑๗๕.๘๘ | ๑,๒๐๓.๒๗ |
| ๒๕๑๓ | - | ๔.๘๐ | | ๓๑.๗๕ | ๑,๔๒๔.๘๔ | ๑,๔๖๗.๓๙ |
| ๒๕๑๔ | - | ๒.๙๓ | | ๓๒.๒๕ | ๑,๗๖๔.๘๓ | ๑,๘๐๐.๐๑ |
| ๒๕๑๕ | - | ๔.๔๔ | | ๓๗.๒๗ | ๒,๒๕๒.๐๙ | ๒,๓๒๓.๘๐ |
| ๒๕๑๖ | - | ๖.๑๓ | | ๑๒.๒๖ | ๒,๘๓๖.๓๐ | ๒,๘๖๔.๖๙ |
| ๒๕๑๗ | - | ๙.๓๘ | | ๑๘.๒๙ | ๔,๑๓๒.๐๓ | ๔,๑๕๙.๖๖ |
| ๒๕๑๘ | - | ๑๑.๕๒ | | ๒๒.๔๐ | ๕,๐๗๖.๓๔ | ๕,๑๑๐.๒๖ |
| ๒๕๑๙ | - | ๑๖.๔๓ | | ๒๐.๑๗ | ๖,๒๖๘.๑๘ | ๖,๓๐๔.๖๖ |
| ๒๕๒๐ (ก.ย.) | - | ๑๘.๑๙ | | ๒๓.๓๙ | ๗,๖๒๙.๒๖ | ๗,๖๕๒.๖๖ |

ที่มา ตารางที่ ๘ และตารางที่ ก - ๑

สิ้นปี
๒๕๐๕
๒๕๐๖
๒๕๐๗
๒๕๐๘
๒๕๐๙
๒๕๑๐
๒๕๑๑
๒๕๑๒
๒๕๑๓
๒๕๑๔
๒๕๑๕
๒๕๑๖
๒๕๑๗
๒๕๑๘
๒๕๑๙
๒๕๒๐
ที่มา
หมายเหตุ

ตารางที่ ก - ๓

ดอกเบี้ยเงินฝากเนื้อเรียกและเงินฝากออมทรัพย์
ในธนาคารพาณิชย์
๒๕๐๕ - ๒๕๒๐
(ล้านบาท)

| รวม | (๑) เงินฝากเนื้อ เรียกของ Private Residents (ล้านบาท) | (๒) อัตราดอกเบี้ย เงินฝากเนื้อ เรียก (%) | (๓) เงินฝากออม ทรัพย์ของ Private Residents (ล้านบาท) | (๔) อัตราดอกเบี้ย เงินฝากออม- ทรัพย์ (%) | (๕) ดอกเบี้ยเงิน- ฝากเนื้อเรียก (๑) x (๒) (ล้านบาท) | (๖) ดอกเบี้ยเงิน ฝากออมทรัพย์ (๓) x (๔) (ล้านบาท) | |
|----------|--|--|---|--|---|---|--------|
| ๒๖๕.๐๐ | ๒๕๐๕ | ๓,๘๖๐.๐ | ๐.๕ | - | ๕.๕ | ๑๘.๘๐ | - |
| ๒๖๕.๐๐ | ๒๕๐๖ | ๔,๖๒๗.๐ | ๐.๕ | - | ๕.๕ | ๒๓.๑๔ | - |
| ๓๖๐.๕๖ | ๒๕๐๗ | ๕,๑๒๗.๖ | ๐.๕ | - | ๕.๕ | ๒๕.๖๔ | - |
| ๔๔๘.๐๐ | ๒๕๐๘ | ๕,๓๖๕.๘ | ๐.๕ | ๑,๓๘๓.๓ | ๕.๕ | ๒๑.๔๓ | ๖๐.๘๕ |
| ๑,๒๔๖.๖๖ | ๒๕๐๙ | ๕,๔๗๕.๒ | ๐.๐๑ | ๑,๘๕๕.๘ | ๓.๕ | ๐.๔๘ | ๖๖.๐๖ |
| ๑,๘๖๑.๖๖ | ๒๕๑๐ | ๕,๓๒๖.๕ | ๐.๐๑ | ๒,๐๕๕.๕ | ๓.๕ | ๐.๕๓ | ๗๑.๖๕ |
| ๑,๘๖๐.๖๕ | ๒๕๑๑ | ๕,๘๕๗.๕ | ๐.๐๑ | ๒,๓๐๑.๒ | ๓.๕ | ๐.๖๐ | ๘๐.๕๕ |
| ๒,๓๓๓.๐๖ | ๒๕๑๒ | ๖,๒๕๙.๕ | ๐.๐๑ | ๒,๖๒๖.๐ | ๓.๕ | ๐.๖๒ | ๘๑.๖๓ |
| ๒,๘๕๕.๖๖ | ๒๕๑๓ | ๖,๖๑๙.๐ | ๐.๐๑ | ๒,๗๒๓.๗ | ๓.๕ | ๐.๖๖ | ๘๕.๖๓ |
| ๔,๑๕๕.๖๕ | ๒๕๑๔ | ๗,๓๓๕.๕ | ๐.๐๑ | ๒,๘๖๖.๓ | ๓.๕ | ๐.๗๓ | ๙๐.๕๕ |
| ๕,๑๑๖.๕๖ | ๒๕๑๕ | ๘,๔๗๗.๕ | ๐.๐๑ | ๓,๘๘๕.๖ | ๓.๕ | ๐.๘๕ | ๑๓๕.๖๕ |
| ๖,๓๐๖.๖๖ | ๒๕๑๖ | ๙,๑๒๗.๕ | ๐.๐๑ | ๔,๘๕๕.๐ | ๓.๕ | ๑.๐๒ | ๑๗๐.๖๖ |
| ๗,๖๕๖.๖๖ | ๒๕๑๗ | ๑๑,๒๕๖.๕ | ๐.๐๑ | ๖,๖๒๕.๕ | ๕.๕ | ๑.๑๒ | ๒๒๐.๕๖ |
| | ๒๕๑๘ | ๑๑,๗๘๖.๕ | ๐.๐๑ | ๗,๒๖๑.๖ | ๕.๕ | ๑.๑๗ | ๒๕๖.๐๖ |
| | ๒๕๑๙ | ๑๓,๕๗๙.๗ | ๐.๐๑ | ๘,๘๕๕.๑ | ๕.๕ | ๑.๓๖ | ๓๖๐.๕๕ |
| | ๒๕๒๐ | ๑๓,๕๑๒.๑ | ๐.๐๑ | ๙,๓๘๗.๐ | ๕.๕ | ๑.๓๘ | ๓๗๖.๕๐ |

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ ตัวเลขของปี ๒๕๒๐ เป็นตัวเลขในเดือนกรกฎาคม

"ภาวะภาวะอากาศของไทย"

โดย

ดร. มนูญ พาหิระ

เอกสารประกอบการสัมมนาของ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เรื่อง การวิเคราะห์สถานการณ์และนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน

ณ หอประชุมเล็ก

วันที่ 13-14 กุมภาพันธ์ 2521

ภาษีอากรนับว่าเป็นภาระโดยตรงของพลเมืองที่ทั้งหลายที่จะช่วยกันเสียสละส่วนรายได้ของคนที่รัฐบาลนำไปใช้จ่ายบริหารประเทศ ว่ากันโดยทางทฤษฎีแล้ว หลักเกณฑ์ของการกำหนดแนวทางของการเสียสละรายได้ส่วนคนที่แก่รัฐบาลอาจจะพิจารณาได้เป็น ๒ ทางด้วยกันคือ พิจารณาจากขีดความสามารถของแต่ละบุคคลในอันที่จะแบ่งรายได้ให้แก่รัฐ หรืออาจจะพิจารณาจากประโยชน์ที่บุคคลได้รับจากบริการต่าง ๆ ของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์ของทฤษฎีใด ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากประชาชนในชาติเพื่อให้การบริหารประเทศสามารถที่จะดำเนินการไปได้ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การเป็นพลเมืองของประเทศที่มีรัฐบาลเป็นแกนกลางในการบริหารนั้น พลเมืองทุกคนควรจะต้องยอมแบกภาระภาษีควบคู่ไปทั่วไม่ว่าจะสมัครใจหรือไม่สมัครใจก็ตาม

เนื่องจากภาษีอากรเป็นภาระที่อยู่กับพลเมืองทุกคน ความรู้และความเข้าใจถึงลักษณะของการกระจายภาระภาษีอากรนับว่าเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดนโยบายการคลังของประเทศ การศึกษาในเรื่องนี้มักจะกระทำในรูปแบบของการวิเคราะห์การกระจายภาระภาษีอากรของครอบครัวที่มีรายได้ระดับต่าง ๆ ทั่วประเทศ แต่ถ้าข้อมูลเกืออ่านวยให้เราก็คงอาจจะขยายการศึกษาออกไป โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบการกระจายภาระภาษีอากรของครอบครัวในชนบทเปรียบเทียบกับครอบครัวในเมือง เป็นต้น โดยเหตุที่ความรู้ในเรื่องของการกระจายภาระภาษีอากรเป็นสิ่งที่จำเป็นจะต้องรู้เพื่อการกำหนดนโยบายภาษีอากร ต่างประเทศได้ให้ความสนใจและทำการศึกษาในเรื่องดังกล่าวนี้มาเป็นเวลาเกือบ ๕๐ ปีแล้ว สำหรับประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าความสนใจและการศึกษาวิเคราะห์การกระจายภาระภาษีอากร เพิ่งจะเริ่มค้นในราวปี ๒๕๑๖ นี้เอง ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยได้นำเอาระบบภาษีอากรแบบตะวันตกมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๒ เราอาจจะสังเกตได้ว่าในอดีตที่นานมานั้นนโยบายการคลังด้านภาษีอากรของไทยมักจะเน้นหนักในเรื่องของการเพิ่มรายได้ของรัฐ โดยการเพิ่มอัตราภาษีเฉพาะอย่างยิ่งภาษีสินค้าเข้าโดยที่อาจจะยังไม่รู้ว่าภาระภาษีอากรประเภทต่าง ๆ นั้นมีการกระจายไปในลักษณะใด หรือผลของการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีนั้นจะกระทบกระเทือนกลุ่มบุคคลใด มากน้อยเพียงใด ดังนั้นผลกระทบกระเทือนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมักจะถูกมองอยู่ในรูปของการคาดคะเนแบบหึ่งสิ้น ในด้านการจัดเก็บภาษีอากรนั้น ก็คงเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าประเทศไทยได้นำความรู้และวิชาการสมัยใหม่มาใช้ในการจัดเก็บภาษี แต่ผลของการจัดเก็บภาษีอากรนั้นยังไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจ สาเหตุที่สำคัญน่าจะเกิดจากตัวบุคคลผู้บริหารการจกเก็บเป็นสำคัญ การบริหารการจกเก็บภาษีอากรในลักษณะที่มุ่งจะแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนนั้น ทำให้การบังคับจก

รายงานในบทความฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของผู้เขียนในหัวข้อเรื่อง "Tax Incidence: A Case Study of Thailand" มหาวิทยาลัยฮาวาย สหรัฐอเมริกา โดยเหตุที่ผู้เขียนมีเวลาน้อยมากในการเขียนบทความฉบับนี้ การใช้ถ้อยคำภาษาและความกระตือรือร้นของเนื้อเรื่องจึงอาจจะบกพร่องไปบ้าง ผู้ที่สนใจในรายละเอียดของเรื่องนี้อาจจะค้นคว้าได้จากวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ซึ่งสามารถหาได้จากมหาวิทยาลัยฮาวาย สหรัฐอเมริกา

เก็บภาษีอากรมีลักษณะเฉื่อยชาและไม่ประสิทธิภาพ นอกจากได้ลักษณะดังกล่าวจะเป็นตัวช่วยส่งเสริมให้
การหลบเลี่ยงและการหลบหลีกภาษีอากร เป็นที่นิยมแพร่หลาย ผลลัพธ์ที่เห็นอย่างชัดแจ้งก็คือการขาดรายได้
ที่รัฐควรจะได้เป็นจำนวนมหาศาลและจะเป็นผลให้ภาระภาษีอากรต้องตกหนักอยู่กับกลุ่มชนส่วนใหญ่ซึ่งมีฐานะ
ยากจนหรือปานกลางมากยิ่งขึ้น

โครงสร้างภาษีอากรของไทย

ถ้าจะพิจารณาถึงอย่างผิวเผินแล้วจะเห็นได้ว่า บุคคลเพียงกลุ่มน้อยเท่านั้นที่ต้องเสียภาษี
เงินได้บุคคลธรรมดา บุคคลกลุ่มใหญ่ชาวไร่ชาวนาหรือบุคคลที่มีระดับรายได้ต่ำ ๆ ไม่อยู่ในข่ายของการ
เสียภาษีกังกล่าว แต่โดยเหตุที่ระบบภาษีอากรของไทยประกอบด้วยภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม จะเห็น
ได้ว่าบุคคลทุกคนนั้นต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมหรือทั้งสองอย่าง สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ
ชาวไร่ชาวนาของไทยมีความสำคัญในความเป็นเจ้าของภาษีน้อยมาก ทั้งนี้อาจจะเพราะเหตุที่ว่าความ
รู้สึกที่คนไม่ได้เสียภาษีทางตรงทำให้ลืมนึกถึงข้อเท็จจริงที่ว่ารายจ่ายของคนในการซื้อสินค้าต่าง ๆ นั้น ได้
รวมถึงการเสียภาษีทางอ้อมอยู่แล้ว การขาดสำคัญในความเป็นเจ้าของภาษีนั้นจะมีผลต่อความสำคัญในคำ
สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือการศึกษาภาระภาษีอากร

ส่วนประกอบของโครงสร้างภาษีอากรของประเทศไทยในระหว่างปี ๒๕๑๒ - ๒๕๑๔ อาจ
จะพิจารณาได้จากตารางที่ ๑ จะเห็นได้ว่ารายรับของรัฐบาลในแต่ละปี ส่วนใหญ่จะเป็นรายรับในรูปของ
ภาษีทางอ้อมซึ่งคิดเฉลี่ยอัตราเฉลี่ยแล้วจะเป็นประมาณ ๗๖% จากรายรับภาษีอากรทั้งหมดในช่วงเวลาดังกล่าว
เฉพาะภาษีสินค้าเข้าและภาษีกิจการรวมกันแล้วให้รายรับแก่รัฐบาลเป็นจำนวนมากกว่าครึ่งของรายรับทั้งหมด
สำหรับภาษีทางตรงนั้น ถึงแม้ว่าจะมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี แต่ก็ให้รายรับแก่รัฐบาลประมาณ ๑๓% เท่านั้น โดย
เหตุที่รายรับส่วนใหญ่ของรัฐบาลเป็นภาษีทางอ้อมซึ่งมีลักษณะของภาษีเพื่อการบริโภคและโดยข้อสมมุติที่ว่า
ภาษีเพื่อการบริโภคมีลักษณะที่เพิ่มขึ้นแบบถดถอย (regressive) ดังนั้นโครงสร้างของภาษีอากรลักษณะ
นี้อาจจะไม่ช่วยให้การกระจายรายได้เป็นไปในลักษณะที่ดีขึ้นได้

การกระจายรายได้ของไทย

การกระจายรายได้นี้ ถ้าจะพูดกันอย่างง่ายแล้วหมายถึงลักษณะของเปอร์เซ็นต์ของ
รายได้ที่กระจายอยู่ในมือของกลุ่มชนผู้มีรายได้ระดับต่าง ๆ กัน ถ้าการกระจายรายได้มีลักษณะที่เท่าเทียม
กันมากขึ้นเท่าใดเปอร์เซ็นต์ของรายได้และเปอร์เซ็นต์ของครอบครัวจะมีความแตกต่างกันน้อยลงเท่านั้น
การวัดการกระจายรายได้มีวิธีวัดในหลายรูปแบบด้วยกัน แต่วิธีการวัดการกระจายรายได้ที่นิยมแพร่หลาย
กันมากที่สุดคือการหาค่า Gini coefficient ซึ่งจะให้ความกระจ่าง (การกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกัน
อย่างสมบูรณ์) และหนึ่ง (รายได้ที่ไม่มีกระจายเลย) โดยปกติแล้วค่าของการกระจายรายได้
ที่อาจถือว่ามีอยู่ในระดับที่น่าพอใจคือ .๓ หรือต่ำกว่านั้นเพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วไม่มีรายได้ของประเทศ
ไหนในโลกที่จะตกอยู่กับกลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว สำหรับประเทศไทย ตารางที่ ๒ ข้างล่างนี้แสดงค่าของ
Gini coefficient สำหรับปี ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๔ ค่าดังกล่าวหาจากค่านิยามของรายได้ ๓
แบบด้วยกัน สำหรับรายได้ที่เป็นตัวเงินนั้น หมายถึงรายได้ในรูปของค่าจ้าง ค่าเช่า ดอกเบี้ยและกำไร

ที่มาของข้อมูล รายงานเศรษฐกิจรายเดือนธนาคารแห่งประเทศไทย (ตุลาคม, ๒๕๑๕) ตาราง II.1

ตารางที่ 1

โครงสร้างภาษีอากรของประเทศไทย 2512 - 2514

| รายได้ของรัฐบาล | 2512 | 2513 | 2514 | เฉลี่ย |
|-------------------------|-------|-------|-------|--------|
| ภาษีรายได้บุคคลธรรมดา | 7.0 | 7.6 | 8.3 | 7.6 |
| ภาษีรายได้บริษัท | 5.0 | 5.3 | 5.6 | 5.3 |
| ภาษีสินค้าเข้า | 32.4 | 31.6 | 30.2 | 31.4 |
| ภาษีสินค้าออก | 9.0 | 5.0 | 2.4 | 5.5 |
| ภาษีการค้ำ | 20.3 | 21.7 | 22.9 | 21.6 |
| ภาษีเฉพาะอย่าง | 16.0 | 17.9 | 19.4 | 17.8 |
| ภาษีอื่น ๆ | 3.4 | 2.6 | 2.3 | 2.4 |
| ภาษีผูกขาด | 3.7 | 3.8 | 4.6 | 4.0 |
| ค่าภาคหลวง | 2.2 | 2.3 | 2.3 | 2.3 |
| ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาต | 2.0 | 2.2 | 2.0 | 2.1 |
| | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

ที่มาของข้อมูล รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย (ตุลาคม, 2515) ตาราง II.1

งเสริมให้
ราชการรายได้
ใหญ่ซึ่งมีฐานะ

ต้องเสียภาษี
รายของการ
ยอม จะเห็น
ดังเกิดขึ้นคือ
เหตุที่ความ
ง ๆ นั้น ได้
มีส่วนในค่า

- ๒๕๑๔ อาก
ยรับในรูปของ
วงเวลาดังกล่าว
องรายรับทั้งหมด
% เท่านั้น โดย
ขอลืมคิดว่า
ภาษีอากรลักษณะ

รับเงินของ
ะที่เท่าเทียม
ยลง เท่านั้น
นิยมแพร่หลาย
เท่าเทียมกัน
ยรายได้
คของประเทศ
แสดงค่าของ
ได้ ๓
มีและกำไร

ซึ่งเป็นคำจำกัดความที่ใช้ในการสำรวจการใช้จ่ายของประเทศไทยโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ รายได้แบบที่สองคือรายได้ของครอบครัว (household income) เป็นรายได้ที่เป็นตัวเงินบวกกับรายได้เป็นสิ่งของ (income in kind) รายได้แบบที่ ๓ คือรายได้แบบที่ ๒ เพิ่มด้วยรายได้ในรูปอื่น อาทิเช่น รายได้ส่วนที่แจ้งไว้ต่ำกว่าความเป็นจริง รายได้ที่อยู่ในรูปของภาษีบริษัท รายได้ที่หักเก็บในบริษัท และรายได้ที่อยู่ในรูปของภาษีทางอ้อมทั้งหมด สำหรับรายได้ประเภทที่ ๓ นี้เป็นรายได้ในความหมายที่กว้างซึ่งนักเศรษฐศาสตร์การคลังส่วนมากเห็นว่าควรจะนับว่าเป็นรายได้ที่มีความสมบูรณ์ที่

ตารางที่ ๒

การกระจายรายได้ของไทย ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๔

| รายได้ | Gini coefficient | |
|---|------------------|--------|
| | ๒๕๑๒ | ๒๕๑๔ |
| ๑. รายได้ที่เป็นตัวเงิน (money income) | ๐.๕๒๘๓ | ๐.๕๔๘๘ |
| ๒. รายได้ของครอบครัว (household income) | ๐.๕๒๘๖ | ๐.๕๐๖๓ |
| ๓. รายได้ของครอบครัวที่ปรับแล้ว (adjusted household income) | ๐.๔๘๖๑ | ๐.๕๓๖๓ |

จากตารางที่ ๒ กังกล่าว เราอาจกล่าวได้ว่า การกระจายรายได้ของประเทศไทยมีลักษณะของความไม่เท่าเทียมกันอยู่มากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ อาทิเช่น เกาหลีใต้ (๐.๓๖ ในปี ๒๕๑๓) ปากีสถาน (๐.๓๓ ในปี ๒๕๑๓ - ๑๔) ศรีลังกา (๐.๓๔ ในปี ๒๕๑๓) หรือฟิลิปปินส์ (๐.๔๙ ในปี ๒๕๑๔) นอกจากนี้เราจะเห็นได้ว่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้จะเพิ่มมากยิ่งขึ้นถ้าใช้นิยามของรายได้ที่เป็นตัวเงิน (money income) รายได้ของครอบครัวที่ปรับแล้ว (adjusted household income) และรายได้ของครอบครัว (household income) ตามลำดับ เหตุที่เช่นนี้ก็เพราะว่ารายได้ที่เป็นสิ่งของเป็นรายได้ที่กระจายอยู่ในกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำเสียเป็นส่วนใหญ่ ค่าของการกระจายรายไบนับฐานของรายได้ที่เป็นตัวเงินจึงน่าจะให้ภาพพจน์ของการกระจายรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริง จะเห็นได้ว่าเมื่อเปลี่ยนฐานรายได้จากรายได้ที่เป็นตัวเงินมาเป็นรายได้ของครอบครัว ค่าของ Gini coefficient ลดลงทั้งในปี ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๔ แต่ถ้าเราเปลี่ยนฐานรายได้จากรายได้ของครอบครัวมาใช้รายได้ของครอบครัวที่ปรับแล้ว ค่าของ Gini coefficient จะสูงขึ้น ทั้งนี้อาจอธิบายได้ว่า ส่วนของรายได้ต่าง ๆ ที่บวกเพิ่มเข้าไปในรายได้ของครอบครัวเพื่อหารายได้ของครอบครัวที่ปรับแล้วนั้นมีลักษณะที่จะกระจายไปอยู่ในมือของกลุ่มชนที่มีรายได้ระดับสูง ๆ ปัญหาที่ควรจะต้องพิจารณาคือ ค่า Gini coefficient ตัวไหนจะเป็นค่าที่แสดงถึงการกระจายรายได้ของไทย ก็คือที่ยอมรับกันว่า Gini coefficient บนฐานของรายได้ที่ปรับแล้วน่าจะเป็นเครื่องชี้ถึงการกระจายรายได้ของไทย เพราะเหตุว่า รายได้ในความหมายนี้เป็นรายได้ที่กว้าง และครอบคลุมไปถึงรายได้

ประเร
ของรา
กึ่งกล
ของไทย
ถ้านโย
ในอนา

ภาวะภ

การศึก
ว่าสำคัญ
รายรับ
เราก็จะ
สำคัญที่
อย่างไร
ของราย
กับจุดปร
เท่านั้น

การชรม
บางอย
ภาวะแต่
ของราย
นั้นเป็นร

ในค่านก

๑/๓ เท่า

๑/๒ แล

ประเภทซึ่งน่าจะเป็นนิยามของรายได้ที่สมบูรณ์มากกว่าเพื่อน สิ่งที่น่าสังเกตต่อไปก็คือความไม่เท่าเทียมกันของรายได้นั้นได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในระหว่างปี ๒๕๑๒ ถึง ๒๕๑๔ ถึงแม้ว่ารายได้ประชาชาติในช่วงเวลาดังกล่าวนี้จะเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย ๖% ต่อปีก็ตาม เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็คงจะอธิบายได้ว่านโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของไทยมุ่งประเด็นในเรื่องการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงผลในด้านการกระจายรายได้นั้นเอง ด้านนโยบายดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขแล้ว ช่องว่างของความยากจนและความร่ำรวยจะยิ่งมีมากยิ่งขึ้นในอนาคต

ภาวะภาษีของประเทศไทย

บทความฉบับนี้เป็นรายงานการศึกษาภาวะภาษีอากรของประชากรไทยในปี ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๔ การศึกษาภาวะภาษีอากรนั้นอาจกล่าวได้ว่าจำเป็นต้องมีข้อมูลในรายละเอียดมากมายตามสมควร สิ่งที่น่าจะสำคัญในขั้นแรกก็คือ จะต้องตัดสินใจเสียก่อนว่าเราจะศึกษาเฉพาะภาวะที่เกิดจากภาษีเท่านั้น หรือจะศึกษารายรับทุกประเภทของรัฐบาล หรือจะศึกษาไปพร้อม ๆ กันในด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล ต่อจากนั้นเราก็จะต้องพิจารณาด้วยว่ารายได้นั้นควรจะมีนิยามหรือคำจำกัดความกว้างแคบเพียงใด สิ่งสุดท้ายที่ถือว่าสำคัญที่สุดและจะมีผลสะท้อนต่อผลของการวิเคราะห์ก็คือ ภาษีแต่ละประเภทนั้นจะมีข้ออ้างอิงหรือข้อสมมุติอย่างไรในเรื่องการผลัดภาระภาษี จะเห็นได้ว่า การที่เราจะตัดสินใจศึกษาเรื่องภาระของภาษี ภาระของรายรับของรัฐบาลทั้งหมด หรือจะรวมการศึกษาในเรื่องการใช้จ่ายของรัฐบาลด้วยนั้น เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับจุดประสงค์ของผู้ศึกษาเป็นสำคัญ สำหรับการศึกษของผู้เขียนนั้นมุ่งเฉพาะการศึกษาภาวะที่เกิดจากภาษีเท่านั้น โดยยึดหลักที่ว่าภาษีเป็นเรื่องของการบังคับเรียกเก็บ ส่วนรายได้ของรัฐบาลอื่น ๆ อาทิเช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตนั้นเป็นเรื่องของความสมัครใจของบุคคลที่จะแลกเปลี่ยนรายได้ของตนกับสิทธิบางอย่างจากรัฐบาล (quid pro quo payments) ดังนั้น รายได้ของรัฐบาลส่วนนี้ไม่ถือว่าเป็นภาระแต่ประการใด สำหรับนิยามและคำจำกัดความของรายได้นั้น ผู้เขียนได้เลือกรายได้ ๒ แบบในรูปของรายได้ของครอบครัวและรายได้ของครอบครัวที่ปรับแล้ว มาใช้ในการศึกษา สำหรับรายได้ในแบบแรกนั้นเป็นรายได้ซึ่งคนทั่ว ๆ ไปถือว่าเป็นรายได้ของตน ส่วนรายได้ในแบบที่สองนั้นเป็นรายได้ที่นักเศรษฐศาสตร์การคลังทั่วไปถือว่าเป็นรายได้ที่มีคำจำกัดความที่กว้างขวางและค่อนข้างจะสมบูรณ์ที่สุดในบรรดาคำจำกัดความของรายได้ทั้งหลาย ในด้านข้อสมมุติของการผลัดภาระภาษีนั้น หลังจากที่ได้พิจารณาข้อมูล ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยแล้ว ภาษีชนิดต่าง ๆ จะมีข้อสมมุติในการผลัดภาระภาษีกังนี้

๑. ภาษีบุคคลธรรมดา ไม่มีภาระผลัดภาระ
๒. ภาษีทรัพย์สินที่ดินและที่อยู่อาศัย ภาระภาษีจะถูกผลัดกลับไปให้ผู้เช่า ภาษีทรัพย์สินในด้านการปรับปรุงที่ดิน ภาระภาษีจะตกอยู่กับเจ้าของที่ดิน
๓. ภาษีบริษัท ภาระภาษีตกอยู่กับเจ้าของทุน แรงงาน และผู้บริหารในอัตราส่วน ๑/๓ เท่า ๆ กัน
๔. ภาษีการจำ ภาระภาษีตกกับเจ้าของทุน แรงงาน และผู้บริหารในอัตราส่วน ๑/๒ ๑/๒ และ ๒/๓ ตามลำดับ
๕. ภาษีจากรถยนต์ ภาระภาษีตกอยู่กับผู้เป็นเจ้าของซึ่งจะต้องติดแสตมป์

แห่งชาติ ราย
เงินบวกกับราย
รายได้ในรูปแบบ
รายได้ที่หักเก็บ
นี้เป็นรายได้ใ
ที่มีความสมบูรณ์

| | |
|---------------|-------|
| i coefficient | |
| | ๒๕๑๒ |
| ๕๓ | ๐.๕๘๖ |
| ๕๔ | ๐.๕๐๖ |
| ๕๕ | ๐.๕๐๖ |

กของประเทศไทย
เกาหลีใต้ (๐.๑
๑๓) หรือฟิลิปปิน
ะเพิ่มมากยิ่งขึ้นถ
แล้ว (adjusted
ตามลำดับ เหตุที่
เสียเป็นส่วนใหญ่
การกระจายรายได้สูง
เป็นรายได้ของครอบ
โยนฐานรายได้จาก
จะสูงขึ้น ทั้งนี้อา
คือหารรายได้ของครอบ
าที่ควรจะต้องคิดคือ
รายได้ของไทย ก็คง
ป็นเครื่องชี้ถึงการ
บคลุมไปถึงรายได้

ตารางที่ 3

อัตราภาษีฐานรายได้ของครอบครัว 2512

(เปอร์เซ็นต์)

| ระดับชั้นของรายได้ (บาท) | ภาษีรายได้ บุคคลธรรมดา | ภาษีทรัพย์สิน | ภาษีบริษัท | ภาษีการค้าและ อากรแสตมป์ | ภาษีเฉพาะอย่าง | ภาษีสินค้าเข้า | ค่าพรีเมียมและ ภาษีสินค้าออก | ภาษีทั้งหมด |
|-----------------------------|---------------------------|---------------|------------|-----------------------------|----------------|----------------|---------------------------------|-------------|
| ต่ำกว่า 3,000 | - | 0.1 | 0.6 | 2.8 | 2.3 | 4.7 | 1.6 | 12.1 |
| 3,000 - 3,000 | - | 0.2 | 0.9 | 4.0 | 3.1 | 6.5 | 2.6 | 17.3 |
| 6,000 - 6,999 | - | 0.2 | 1.0 | 4.5 | 3.7 | 7.6 | 3.0 | 20.0 |
| 9,000 - 11,999 | 0.9 | 0.2 | 1.1 | 4.9 | 3.9 | 8.2 | 3.0 | 22.3 |
| 12,000 - 14,999 | 1.1 | 0.2 | 1.2 | 5.1 | 4.1 | 8.5 | 2.8 | 23.0 |
| 15,000 - 17,999 | - | 0.2 | 1.1 | 4.9 | 4.0 | 7.8 | 2.6 | 20.7 |
| 18,000 - 23,999 | 1.6 | 0.2 | 1.2 | 4.9 | 3.8 | 8.0 | 1.8 | 21.6 |
| 24,000 - 29,999 | - | 0.5 | 1.4 | 5.7 | 3.8 | 8.1 | 2.1 | 21.7 |
| 30,000 - 35,999 | 1.1 | 0.5 | 1.4 | 5.2 | 3.3 | 7.1 | 2.8 | 21.4 |
| 36,000 - 47,999 | 1.3 | 0.5 | 1.4 | 4.9 | 3.0 | 6.5 | 1.8 | 19.4 |
| 48,000 - 59,999 | 1.2 | 0.5 | 1.3 | 4.8 | 2.9 | 6.4 | 1.9 | 19.1 |
| 60,000 - ขึ้นไป | 9.2 | 0.5 | 1.3 | 4.6 | 2.7 | 5.9 | 0.3 | 24.6 |
| รายได้ทุกระดับชั้น | 1.5 | 0.3 | 1.1 | 4.7 | 3.4 | 7.1 | 2.2 | 20.3 |

1. หักเงิน
 และชาวไร่ชา
 เกษแล้ว และ
 ก็ทำการคำนวณ
 ๐
 ที่ ๓ ถึง ๖
 ทรัพย์สินรายได้
 มีรายได้
 ๑๐,๐๐๐ บาทต่อปี
 เสียภาษี ทั้งหมด
 ไปเท่าสูง ใน
 มาจากระดับ
 ๑,๐๐๐ บาทต่อปี
 ะลดวอย่าง
 หักในระหว่าง
 รายได้ต่าง ๆ
 อัตราภาษีฐาน
 .๖ เปอร์เซ็นต์
 ทั้งหมดที่มีบุคคล
 เป็นสัดส่วน
 ะภาษีมีการ
 ด้ของรายได้ของ
 จะแสดงโดย
 me base)
 ๐,๐๐๐ ต่อปี
 ราชอาณาจักร
 ้นทางจะคำนวณ

ตารางที่ ๔

อัตราภาษีฐานรายได้ของครอบครัวที่ปรับแล้ว ๒๕๒๑

(เปอร์เซ็นต์)

| ระดับชั้นของรายได้ (บาท) | ภาษียาได บุคคลธรรมดา | ภาษีทรัพย์สิน | ภาษีสภษัษ | ภาษีกรรคาคะ อากรแฉศษ | ภาษีสเลพาะอยาง | ภาษีสศนคาคะ | คาศรไม้มยและ ภาษีสศนคาคะ | ภาษีสงศษ |
|-----------------------------|-------------------------|---------------|-----------|-------------------------|----------------|-------------|-----------------------------|----------|
| ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ | - | ๐.๑ | ๐.๕ | ๒.๓ | ๑.๕ | ๓.๗ | ๑.๒ | ๙.๖ |
| ๓,๐๐๐ - ๕,๙๙๙ | - | ๐.๑ | ๐.๖ | ๓.๙ | ๒.๒ | ๔.๗ | ๑.๙ | ๑๒.๕ |
| ๖,๐๐๐ - ๘,๙๙๙ | - | ๐.๑ | ๐.๗ | ๕.๑ | ๒.๖ | ๕.๓ | ๒.๑ | ๑๓.๙ |
| ๙,๐๐๐ - ๑๑,๙๙๙ | ๐.๒ | ๐.๑ | ๐.๘ | ๖.๓ | ๒.๖ | ๕.๕ | ๒.๐ | ๑๕.๐ |
| ๑๒,๐๐๐ - ๑๔,๙๙๙ | ๐.๗ | ๐.๑ | ๐.๙ | ๗.๔ | ๒.๗ | ๕.๗ | ๑.๙ | ๑๕.๗ |
| ๑๕,๐๐๐ - ๑๗,๙๙๙ | - | ๐.๑ | ๐.๙ | - | ๒.๗ | ๕.๒ | ๑.๘ | ๑๓.๙ |
| ๑๘,๐๐๐ - ๒๓,๙๙๙ | ๑.๑ | ๐.๒ | ๐.๘ | ๗.๓ | ๒.๖ | ๕.๗ | ๑.๒ | ๑๕.๙ |
| ๒๔,๐๐๐ - ๒๙,๙๙๙ | - | ๐.๓ | ๐.๘ | ๗.๑ | ๒.๑ | ๕.๙ | ๑.๑ | ๑๖.๙ |
| ๓๐,๐๐๐ - ๓๕,๙๙๙ | ๐.๖ | ๐.๓ | ๐.๘ | ๖.๙ | ๑.๘ | ๓.๙ | ๑.๕ | ๑๖.๙ |
| ๓๖,๐๐๐ - ๔๗,๙๙๙ | ๐.๗ | ๐.๓ | ๐.๗ | ๒.๘ | ๐.๖ | ๓.๖ | ๑.๐ | ๑๐.๘ |
| ๔๘,๐๐๐ - ๕๙,๙๙๙ | ๐.๗ | ๐.๓ | ๐.๗ | ๒.๗ | ๑.๖ | ๓.๖ | ๑.๑ | ๑๐.๗ |
| ๖๐,๐๐๐ ขึ้นไป | ๕.๒ | ๐.๓ | ๐.๗ | ๒.๖ | ๑.๕ | ๓.๓ | ๐.๒ | ๑๓.๘ |
| รายได้ทุกกระดัษ | ๑.๐ | ๐.๒ | ๐.๗ | ๓.๐ | ๒.๑ | ๕.๕ | ๑.๔ | ๑๒.๙ |

| | | | | | | | | |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| ๑'๑๕ | ๑'๐ | ๑'๑ | ๑'๓ | ๓'๑ | ๐'๕ | ๑'๐ | ๑'๕ | ๑'๕ |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|

ตารางที่ ๕

อัตราภาษีฐานรายได้ของครอบครัว ๒๕๑๔

(เปอร์เซ็นต์)

| ระดับของรายได้ (บาท) | ภาษีรายได้ บุคคลธรรมดา | ภาษีทรัพย์สิน | ภาษีสรรพสามิต | ภาษีการกีดกัน อัตราร้อย | ภาษีเฉพาะอย่าง | ภาษีสินค้าเขา | ค่าพรีเมียมและ ภาษีสินค้าออก | ภาษีเงินได้ |
|-------------------------|---------------------------|---------------|---------------|----------------------------|----------------|---------------|---------------------------------|-------------|
| ต่ำกว่า ๖,๐๐๐ | - | ๐.๒ | ๐.๕ | ๓.๓ | ๓.๒ | ๕.๐ | ๐.๔ | ๑๖.๗ |
| ๓,๐๐๐ - ๕,๙๙๙ | - | ๐.๒ | ๐.๕ | ๔.๔ | ๓.๔ | ๖.๑ | ๐.๖ | ๑๖.๖ |
| ๖,๐๐๐ - ๘,๙๙๙ | - | ๐.๒ | ๑.๐ | ๕.๖ | ๔.๓ | ๖.๖ | ๐.๗ | ๑๗.๕ |
| ๙,๐๐๐ - ๑๑,๙๙๙ | - | ๐.๒ | ๑.๑ | ๕.๒ | ๕.๗ | ๗.๕ | ๐.๗ | ๑๘.๕ |
| ๑๒,๐๐๐ - ๑๔,๙๙๙ | - | ๐.๒ | ๑.๑ | ๕.๗ | ๕.๐ | ๖.๔ | ๐.๖ | ๑๙.๐ |
| ๑๕,๐๐๐ - ๑๗,๙๙๙ | - | ๐.๒ | ๑.๑ | ๕.๗ | ๕.๒ | ๖.๒ | ๐.๕ | ๑๙.๖ |
| ๑๘,๐๐๐ - ๒๓,๙๙๙ | ๐.๘ | ๐.๒ | ๑.๑ | ๕.๗ | ๓.๕ | ๖.๑ | ๐.๔ | ๑๗.๓ |
| ๒๔,๐๐๐ - ๒๙,๙๙๙ | ๐.๐ | ๐.๕ | ๑.๑ | ๕.๕ | ๓.๓ | ๕.๓ | ๐.๔ | ๑๖.๐ |
| ๓๐,๐๐๐ - ๓๕,๙๙๙ | - | ๐.๕ | ๑.๐ | ๓.๘ | ๒.๕ | ๔.๑ | ๐.๔ | ๑๖.๔ |
| ๓๖,๐๐๐ - ๔๑,๙๙๙ | ๑.๘ | ๐.๕ | ๑.๐ | ๕.๐ | ๒.๗ | ๔.๔ | ๐.๓ | ๑๕.๕ |
| ๔๒,๐๐๐ - ๔๗,๙๙๙ | ๑.๘ | ๐.๕ | ๑.๐ | ๓.๗ | ๒.๔ | ๔.๐ | ๐.๓ | ๑๓.๓ |
| ๔๘,๐๐๐ ขึ้นไป | ๑๑.๑ | ๐.๕ | ๑.๐ | ๕.๐ | ๒.๘ | ๔.๖ | ๐.๑ | ๒๔.๑ |
| รายได้ทุกระดับชั้น | ๑.๕ | ๐.๔ | ๑.๐ | ๕.๓ | ๓.๕ | ๕.๕ | ๐.๕ | ๑๖.๖ |

| | | | | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------------|
| ๑.๕ | ๑.๕ | ๑.๑ | ๕.๓ | ๐.๗ | ๕.๐ | ๓.๐ | ๐.๕ | นิตยสารรายปี |
| | | | ๑.๕ | ๑.๗ | ๕.๐ | ๓.๐ | ๓.๑ | ๑๐๐,๐๐๐ |

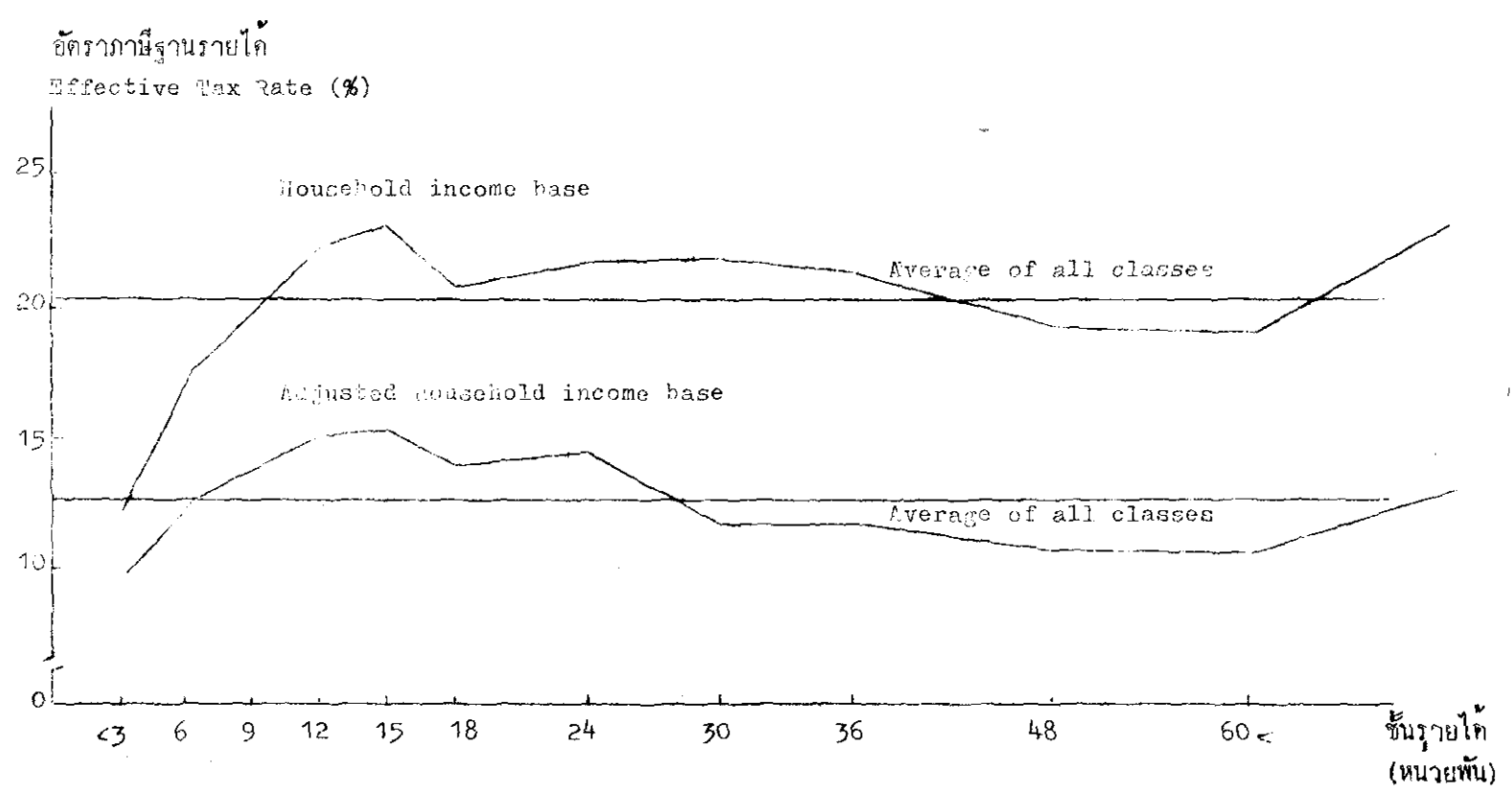
ตารางที่ ๖
อัตราภาษีฐานรายได้ของครอบครัวที่ปรับแล้ว ๒๕๑๔

(เปอร์เซ็นต์)

| ระดับของรายได้ (บาท) | ภาษารายได้ บุคคลธรรมดา | ภาษีทรัพย์สิน | ภาษีบริษัท | ภาษีการกักและ อากรแสตมป์ | ภาษีเฉพาะอย่าง | ภาษีสินค้าขา เข้า | ค่าพรีเมียมและ ภาษีสินค้าออก | ภาษีทางอื่น |
|-------------------------|---------------------------|---------------|------------|-----------------------------|----------------|----------------------|---------------------------------|-------------|
| ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ | - | ๐.๑ | ๐.๕ | ๒.๗ | ๒.๖ | ๔.๑ | ๐.๔ | ๑๐.๕ |
| ๓,๐๐๐ - ๕,๕๕๕ | - | ๐.๑ | ๐.๗ | ๓.๔ | ๒.๙ | ๔.๗ | ๐.๕ | ๑๒.๕ |
| ๖,๐๐๐ - ๘,๕๕๕ | - | ๐.๒ | ๐.๘ | ๓.๕ | ๓.๒ | ๕.๐ | ๐.๕ | ๑๓.๖ |
| ๙,๐๐๐ - ๑๑,๕๕๕ | - | ๐.๒ | ๐.๙ | ๓.๖ | ๓.๕ | ๕.๓ | ๐.๕ | ๑๔.๖ |
| ๑๒,๐๐๐ - ๑๔,๕๕๕ | - | ๐.๒ | ๐.๙ | ๓.๕ | ๓.๐ | ๕.๗ | ๐.๕ | ๑๕.๖ |
| ๑๕,๐๐๐ - ๑๗,๕๕๕ | - | ๐.๒ | ๐.๘ | ๓.๕ | ๓.๑ | ๕.๖ | ๐.๕ | ๑๖.๖ |
| ๑๘,๐๐๐ - ๒๐,๕๕๕ | ๐.๖ | ๐.๒ | ๐.๘ | ๓.๕ | ๒.๙ | ๕.๖ | ๐.๓ | ๑๗.๕ |
| ๒๑,๐๐๐ - ๒๓,๕๕๕ | ๐.๗ | ๐.๓ | ๐.๗ | ๒.๙ | ๒.๒ | ๕.๕ | ๐.๒ | ๑๘.๖ |
| ๒๔,๐๐๐ - ๒๖,๕๕๕ | - | ๐.๓ | ๐.๗ | ๒.๖ | ๑.๗ | ๕.๗ | ๐.๓ | ๑๙.๖ |
| ๒๗,๐๐๐ - ๒๙,๕๕๕ | ๑.๒ | ๐.๓ | ๐.๗ | ๒.๗ | ๑.๕ | ๕.๐ | ๐.๒ | ๒๐.๐ |
| ๓๐,๐๐๐ - ๓๒,๕๕๕ | ๐.๙ | ๐.๓ | ๐.๗ | ๒.๕ | ๑.๖ | ๕.๓ | ๐.๒ | ๒๐.๕ |
| ๓๓,๐๐๐ - ๓๕,๕๕๕ | ๑.๔ | ๐.๓ | ๐.๗ | ๒.๖ | ๑.๕ | ๕.๐ | ๐.๑ | ๒๑.๑ |
| ๓๖,๐๐๐ ขึ้นไป | ๑.๕ | ๐.๓ | ๐.๗ | ๒.๖ | ๑.๕ | ๕.๐ | ๐.๑ | ๒๑.๑ |
| รายได้ทุกระดับขึ้น | ๑.๑ | ๐.๓ | ๐.๗ | ๓.๑ | ๒.๕ | ๕.๕ | ๐.๓ | ๒๑.๕ |

| | | | | | | | | |
|--------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| ๒๐,๐๐๐ ขึ้นไป | ๗.๕ | ๐.๕ | ๐.๗ | ๒.๖ | ๑.๕ | ๓.๐ | ๐.๓ | ๑๑.๕ |
| รายได้ทุกระดับชั้น | ๗.๑ | ๐.๓ | ๐.๗ | ๓.๑ | ๒.๕ | ๓.๕ | ๐.๓ | |

รูปที่ ๑
อัตราภาษีฐานรายได้ ๒๕๑๒



(Adj) เราก็ค เรือง

ความก

ที่เป็นอยู่

ผลทำให้

มีลักษณะ

แลว่า

นิยามขอ

โทษ หัก

Profes

ของกรรว

ส่ววิธีกา

เพราะอะไร

ถึงภษที่มี

อย่างไรก็

วิธการนี้ก็

ระดับรายได้

ถ้าเราพิจารณา

ทั้งในปี ๒๕๐

จะเห็นได้ว่า

ถ้าเราเปรียบเทียบ

สร้างภษขอ

ในปี ๒๕๐๔

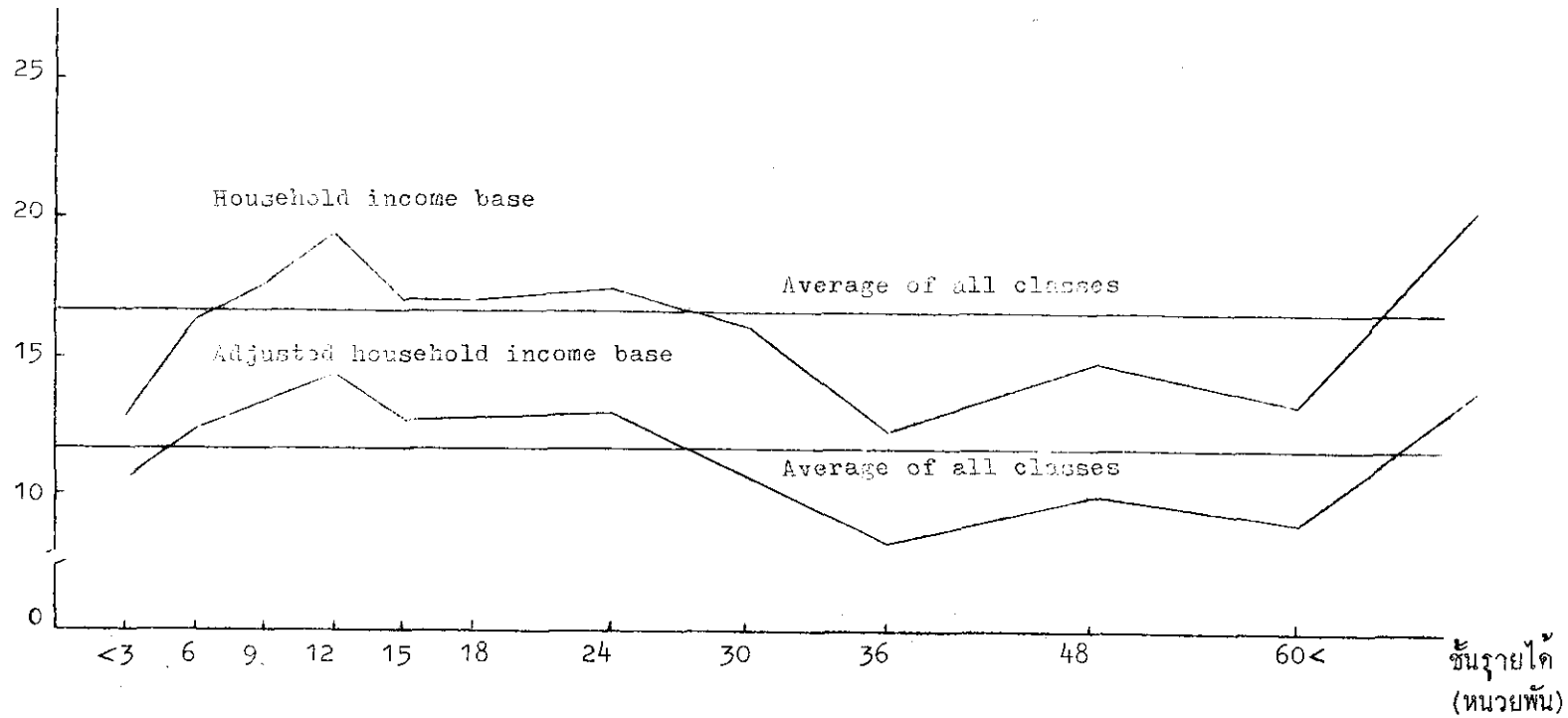
กำหนด ส

รูปที่ ๒

อัตราภาษีฐานรายได้ ๒๕๐๔

อัตราภาษีฐานรายได้

Effective Tax Rate (%)



เมื่อเราเปลี่ยนจากการใช้รายได้ของครอบครัวมาเป็นรายได้ของครอบครัวที่ปรับแล้ว (Adjusted household income) ข้อสรุปข้างบนก็ยังเป็นจริงอยู่แน่นอน สำหรับปี ๒๕๑๒ นั้น เราคิดว่าอาจจะใช้ข้อสรุปของภาวะภาษีว่าคล้าย ๆ กับปี ๒๕๑๔ เพียงแต่อาจมีความแตกต่างกันไปบ้างในเรื่องของช่วงรายได้ที่จะพิจารณาว่าระดับรายได้ใหม่มีภาวะภาษีมากหรือน้อยกว่าภาวะภาษีเฉลี่ย

ความก้าวหน้าหรือถอยหลัง (gressivity) ของโครงสร้างภาษีอากรของไทย

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การกระจายรายได้ของประเทศย่อมสัมพันธ์กับโครงสร้างของภาษีอากรที่เป็นอยู่ ถ้าเราสมมุติให้การใช้จ่ายของรัฐบาลอยู่ที่ ประเทศที่มีโครงสร้างภาษีก้าวหน้าสูง ย่อมจะมีผลทำให้การกระจายรายได้มีลักษณะที่เท่าเทียมกันยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้าม ถ้าโครงสร้างของภาษีอากรมีลักษณะถอยหลัง การกระจายรายได้จะมีความไม่เท่าเทียมกันยิ่งขึ้น สำหรับประเทศไทยนั้นเราทราบมาแล้วว่า อัตราภาษีฐานรายได้ (Effective tax rate) มีลักษณะผันผวนขึ้น ๆ ลง ๆ ไม่ว่าจะใช้นิยามของคำว่ารายได้ในแบบใดก็ตาม ดังนั้น จึงเป็นการยากลำบากที่จะกล่าวสรุปว่า ภาษีอากรประเภทไหน หรือโครงสร้างภาษีอากรของไทยมีลักษณะก้าวหน้าหรือถอยหลังอย่างไร ในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ Professor Danial B. Suits ซึ่งเคยเป็นอาจารย์ผู้บรรยาย ณ มหาวิทยาลัยฮาวายได้ค้นพบเทคนิคของทฤษฎีความก้าวหน้าของภาษีอากรโดยใช้วิธีการที่คล้ายคลึงกับการหา Gini coefficient ซึ่งอาจสรุปวิธีการหาได้ดังนี้

- สมมุติให้ s = ดัชนีความก้าวหน้าของภาษี
- X = เปอร์เซนต์สะสมของรายได้
- Y = เปอร์เซนต์สะสมของอัตราภาษีฐานรายได้

เพราะฉะนั้น
$$s = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n (X_i - X_{i-1})(Y_i + Y_{i-1})}{2}$$

$$-1 \leq s \leq +1$$

ถ้า s ที่เป็น + แสดงถึงความก้าวหน้าของภาษี ส่วนค่า s ที่เป็น - แสดงถึงความถอยหลัง ถ้าค่า s เท่ากับศูนย์ ภาษีนั้นจะเป็นภาษีที่เป็นสัดส่วน (proportional) อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าวิธีการนี้จะสามารถแก้ปัญหาในการสรุปว่าภาษีใดจะมีลักษณะก้าวหน้าหรือถอยหลังก็ตาม วิธีการนี้ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก ค่า s จะเป็นค่าที่แสดงความก้าวหน้าหรือถอยหลังของภาษีประเภทนั้นในทุกระดับรายได้ แต่ไม่อาจบอกเราได้ว่าช่วงไหนของรายได้ ภาษีมียุทธศาสตร์ก้าวหน้าหรือถอยหลัง เป็นต้น ถ้าเราพิจารณาจากตารางที่ ๗ เราจะพบว่าโครงสร้างภาษีของประเทศไทยมีลักษณะที่ก้าวหน้าเล็กน้อยทั้งในปี ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๔ ถ้าหากว่าเราพิจารณาโดยใช้รายได้ของครอบครัวเป็นฐานในการคำนวณ จะเห็นได้ว่าความก้าวหน้าของภาษีได้ลดลงจาก ๐.๑๑๓ ในปี ๒๕๑๒ มาเป็น ๐.๐๐๗ ในปี ๒๕๑๔ ถ้าเราเปลี่ยนฐานรายได้มาเป็นรายได้ของครอบครัวที่ปรับแล้ว ลักษณะตรงข้ามจะเกิดขึ้น นั่นคือ โครงสร้างภาษีของประเทศจะมีลักษณะถอยหลังโดยค่า s จะเพิ่มจาก -๐.๐๑๐ ในปี ๒๕๑๒ มาเป็น -๐.๐๖๓ ในปี ๒๕๑๔ ถ้าเราหันมาพิจารณาภาษีแต่ละประเภทจะสังเกตเห็นว่า ภาษีทางตรงของประเทศมีลักษณะก้าวหน้า ส่วนภาษีทางอ้อมนั้นมีลักษณะถอยหลัง จากการศึกษาเรื่องโครงสร้างภาษีเช่นนี้ เราคิดว่าอาจจะสรุป

รูปที่ ๓

ตารางที่ ๗

S - Coefficient แสดงถึงลักษณะความก้าวหน้าของภาษี

ประเภทต่าง ๆ ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๔

| ภาษี | S-Coefficient | | | |
|---------------------------|----------------------|--------|---------------------------------|--------|
| | ฐานรายได้ของครอบครัว | | ฐานรายได้ของครอบครัวที่ปรับแล้ว | |
| | ๒๕๑๒ | ๒๕๑๔ | ๒๕๑๒ | ๒๕๑๔ |
| ภาษีรายได้บุคคลธรรมดา | ๐.๖๓๒ | ๐.๗๖๖ | ๐.๕๑๗ | ๐.๗๔๓ |
| ภาษีสรรพสามิต | ๐.๓๐๓ | ๐.๒๑๙ | ๐.๒๒๕ | ๐.๑๕๐ |
| ภาษีสรรพสามิต | ๐.๑๖๐ | ๐.๐๒๑ | ๐.๐๒๕ | -๐.๐๕๐ |
| ภาษีการคานและอากรแสตมป์ | ๐.๑๑๐ | -๐.๐๒๘ | -๐.๐๑๑ | -๐.๐๕๘ |
| ภาษีเงินได้ | ๐.๐๕๖ | -๐.๐๗๖ | -๐.๐๗๐ | -๐.๑๕๘ |
| ภาษีสินค้า | ๐.๐๖๖ | -๐.๐๘๗ | -๐.๐๖๑ | -๐.๑๕๘ |
| ภาษีเงินได้และภาษีเงินได้ | -๐.๐๓๐ | -๐.๑๘๐ | -๐.๑๕๕ | -๐.๒๕๐ |
| ภาษีทั้งหมด | ๐.๑๑๓ | ๐.๐๐๗ | -๐.๐๑๐ | -๐.๐๖๓ |

หมายเหตุ เครื่องหมายบวกแสดงถึงว่าภาษีสั้นคั่งกลาวเป็นภาษีก้าวหน้า ส่วน S-Coefficient เป็นค่าที่ผู้เขียนบัญชีตนเอง เครื่องหมายลบแสดงถึงภาษีสถอยหลัง

ตารางที่ ๕

การเปรียบเทียบระหว่างการกระจายรายได้ก่อนหักภาษี และ
การกระจายรายได้ภายหลังหักภาษีแล้ว

| | Gini Coefficient | | เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ |
|---------------------------------|------------------|-------------------|---|
| | ก่อนหักภาษี | ภายหลังการหักภาษี | |
| <u>๒๕๒๑</u> | | | |
| ฐานรายได้ของครอบครัว | ๐.๕๒๘๖ | ๐.๕๐๕๖ | -๕.๕ |
| ฐานรายได้ของครอบครัวที่ปรับแล้ว | ๐.๕๘๗๓ | ๐.๕๘๗๕ | +๐.๑ |
| <u>๒๕๑๕</u> | | | |
| ฐานรายได้ของครอบครัว | ๐.๕๐๒๑ | ๐.๕๕๕๖ | +๐.๖ |
| ฐานรายได้ของครอบครัวที่ปรับแล้ว | ๐.๕๓๑๖ | ๐.๕๓๕๓ | +๐.๕ |

หมายเหตุ เครื่องหมายลบแสดงถึงการลดลงในความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ ส่วนเครื่องหมายบวกแสดงถึงการเพิ่มขึ้นในความไม่เท่าเทียมกันของรายได้

ตารางที่ ๖

S - Coefficient แสดงถึงลักษณะความก้าวหน้าของภาษี

ได้ว่า โครงสร้างภาษีของประเทศไทยจะช่วยให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ลดลงถ้าเราใช้รายได้ของครอบครัวเป็นฐาน ในทางตรงกันข้ามถ้าเราใช้รายได้ของครอบครัวที่ปรับแล้วเป็นฐาน เราก็อาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างภาษีของประเทศไทยเช่นนี้จะทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ทวีเพิ่มสูงขึ้น ข้อสรุปดังกล่าวแล้วน่าจะเป็นจริง เพราะจากตารางที่ ๕ นั้น Gini coefficient ซึ่งหาได้จาก รายได้ก่อนหักภาษีและภายหลังการหักภาษีแสดงให้เห็นว่า ฐานของรายได้ของครอบครัว การกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันได้ลดลงประมาณ ๔.๘% และ ๐.๖% ในปี ๒๕๑๒ และปี ๒๕๑๔ ตามลำดับ แต่เมื่อเปลี่ยนมาใช้ฐานรายได้ของครอบครัวที่ปรับแล้ว ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ ๐.๑% และ ๐.๘% ในปี ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๔ ตามลำดับ

โดยสรุปแล้ว เนื่องจากนิยามของรายได้ของครอบครัวที่ปรับแล้วเป็นนิยามของรายได้ที่กว้างขวางและสมบูรณ์ เราอาจกล่าวได้ว่า ภาษีของประเทศไทยก่อให้เกิดภาวะภาษีแก่คนจนมากกว่าคนที่ร่ำรวย ลักษณะของการกระจายภาวะ เช่นนี้ดูออกจะขัดความเป็นธรรมต่อสังคมไทยยิ่งนัก เพราะชนส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในฐานะที่ยากจนอยู่แล้ว และโดยเหตุที่โครงสร้างภาษีอากรของประเทศไทยมีลักษณะถอยหลัง ปัญหาของการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันซึ่งนับว่าอยู่ในระดับที่สูงมากของไทยจึงไม่อาจจะแก้ไขได้ด้วยเครื่องมือภาษี ที่อยู่ในปัจจุบัน หากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีอากรไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควร ช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยก็คงนับวันจะขยายตัวออกไปมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะข้างล่างนี้มีจุดประสงค์ที่จะลดความถอยหลังของภาษีของประเทศและเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นสำคัญ

(๑) โดยเหตุที่ภาษีรายได้บุคคลธรรมดาและภาษีทรัพย์สินมีลักษณะที่ก้าวหน้า การเพิ่มความก้าวหน้าของภาษีเหล่านี้จะช่วยให้เกิดการลดลงในความถอยหลังของภาษีทั้งหมดของประเทศ ในด้านที่เกี่ยวกับภาษีรายได้บุคคลธรรมดานั้น อัตราภาษีดูเหมือนจะก้าวหน้าในระดับที่น่าพอใจแล้ว แต่จะทำให้การกระจายภาวะภาษีตกอยู่กับกลุ่มชนที่มีฐานะร่ำรวยมากยิ่งขึ้น เราควรที่จะริเริ่มใช้ภาษี capital gains โดยให้รวมรายได้จาก capital gains เข้าไปอยู่ในฐานภาษีรายได้บุคคลธรรมดาด้วย การดำเนินการเช่นนี้นอกจากจะทำให้การกระจายภาวะภาษีไปตกอยู่กับกลุ่มชนที่มีรายได้สูงเพิ่มขึ้นแล้ว การเก็บ capital gains จะช่วยให้การเก็บกำไรที่ดิน หรือสินทรัพย์อื่น ๆ ซึ่งไม่คำนวณประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ประเทศลดลงไปด้วย สำหรับภาษีทรัพย์สินนั้น อัตราภาษีปรับปรุงที่ดินควรที่จะเพิ่มขึ้นและจัดให้เป็นอัตราก้าวหน้า เพราะในปัจจุบันนี้ อัตราภาษีปรับปรุงที่ดินมีลักษณะถอยหลัง เมื่อที่ดินมีราคาสูงขึ้นในระดับเกินกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท

(๒) เนื่องจากประเทศไทยไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงการพึ่งอยู่กับรายได้จากภาษีทางอ้อม ซึ่งมีลักษณะถอยหลัง เราควรจะลดการถอยหลังของภาษีนี้นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีสินค้าเข้าและภาษีการค้า ในส่วนของภาษีการค้านี้ อัตราภาษีในธุรกิจที่สนองให้แก่กลุ่มชนที่ร่ำรวยควรที่จะเพิ่มสูงขึ้นได้มาก อาทิเช่น ธุรกิจสถานเริงรมย์ สถานอบอบนวด หรือภัตตาคาร เป็นต้น สำหรับสินค้าเข้านั้น อัตราภาษีควรที่จะเพิ่มสำหรับสินค้าที่ไม่จำเป็นต่อการครองชีพ อาทิเช่น รถยนต์นั่งส่วนบุคคลที่มีค่าสูงกว่า ๓๐๐,๐๐๐ บาท หรือสิ่งบำรุงความ

ผู้ช
สินค้า
อาจ
การ
และ
ประ
ในอา
และ
ที่
เก็บ
อัตรา

ใช้รายได้
เราก็อาจ
เพิ่มสูงขึ้น
ได้จาก
การกระจาย
ตามลำดับ
รายได้เพิ่ม
ของรายได้ที่
มากกว่า
อีก เพราะ
ประเทศมี
เองไทยจึง
การไม่ได้
ขึ้น

และเพิ่ม

การเพิ่ม

เทศ ในค่าน
แต่ถ้าจะให้

capital gains

การดำเนินการ

เก็บ capital

กิจแก่ประเทศ

าก้าวหน้า

ว่า ๕๐,๐๐๐ บาท

มีทางอ้อม

าและภาษีการค้า

าก อาทิเช่น

มีควรจะเพิ่ม

องบำรุงความ

สุขต่าง ๆ เช่น สเตอริโอ เครื่องสำอางค์ หรือ เครื่องแต่งกาย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเพิ่มภาษี
สินค้าเข้านั้นควรที่จะศึกษาให้แจ้งชัดเสียก่อนว่า สินค้าใดบริโภคด้วยบุคคลที่มีระดับรายได้ใด มิฉะนั้นแล้ว
อาจจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่คนยากจนไปด้วย

(๓) ในด้านการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาล นอกจากข้อเสนอแนะ ๒ ข้อดังกล่าวข้างบนแล้ว
การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากรนับว่าเป็นสิ่งที่ควรเร่งกระทำอย่างยิ่ง โดยเหตุที่การหลบเลี่ยง
และการหลบหลีกภาษีอากรนั้นได้เป็นที่แพร่หลายทั่วไป ความสนใจควรจะมุ่งไปในด้านการควบคุมติดตาม
ประเมินภาษีบริษัทและห้างร้านค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสนใจควรมุ่งไปสู่การประเมินภาษีของบุคคล
ในอาชีพต่าง ๆ ซึ่งรายได้ที่ได้รับนั้นมักจะเป็นรายได้ในรูปแบบเงินสด อาทิเช่น แพทย์ ทนายความ นักบัญชี
และสถาปนิก การแก้ไขในเรื่องประสิทธิภาพการจัดเก็บนั้นควรจะไปควบคู่กับการซจกพนักงานภาษีอากร
ที่ให้ความร่วมมือกับบรรดาผู้หลบเลี่ยงภาษีอากรต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่า การปรับปรุงประสิทธิภาพการจัด
เก็บภาษีอากรจะนำรายได้มาสู่รัฐเป็นจำนวนมหาศาล ซึ่งอาจจะเพิ่มรายได้ถึงเท่าตัวโดยที่ไม่ต้องมีการขึ้น
อัตราภาษีเลยก็ได้

.....

7

"การกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทย"

โดย

อาจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

เอกสารประกอบการสัมมนาของ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เรื่อง การวิเคราะห์สถานการณ์และนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน

ณ หอประชุมเล็ก

วันที่ 13-14 กุมภาพันธ์ 2521

การกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทย

ในที่สุดประเทศไทยก็กำลังจะหันกลับมาให้มีการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่งในเร็ววันนี้ ทั้งนั้นก็มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของเราก็ไคร่มอูกถูกละเลยตลอดมา สาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้เป็นเช่นนั้นก็คือ เราขาดการวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จริงจัง ซึ่งปัจจัยหนึ่งที่เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็คือ การส่งเสริมการกระจายการปกครองสู่ท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนรวมกันรับผิดชอบในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง และลงมือปฏิบัติการปกครองตามกรอบในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าเราจะได้มีการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เรามิได้มีการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะว่ารัฐบาลยังคงรวบอำนาจทางการคลังส่วนใหญ่ไว้ที่ส่วนกลาง รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับไม่สามารถพึ่งตนเองได้ทางการคลัง และไม่สามารถบริหารงานเพื่อพัฒนาสูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ การบริหารงานเพื่อผลิตรบริการสาธารณะของท้องถิ่นส่วนนี้ แลจะตั้งสิ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงมีฐานะคล้ายกับหน่วยงานหน่วยหนึ่งของรัฐบาลกลางเท่านั้น และส่วนใหญ่ของสิ่งที่เขาไปเกี่ยวข้องกับกับการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นก็มักจะมาจากระบบของการแต่งตั้ง มากกว่าที่จะมาจากระบบของการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น

เพื่อที่จะกระตุ้นให้เรากลับมาสนใจส่งเสริมการปกครองในระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง ในข้อเขียนนี้จะกล่าวถึงลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครองและการคลังโดยทั่วไป โดยจะมุ่งเน้นถึงลักษณะของการกระจายอำนาจทางการคลังที่เป็นอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน และขอคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโดยจะแบ่งแยกหัวข้อการพิจารณาออกเป็นดังนี้ ๑. การรวมและการกระจายอำนาจทางการคลัง ๒. ควรจะกระจายอำนาจกันอย่างไร ๓. รูปแบบของการกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทย ๔. การกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทย และ ๕. แนวทางเกี่ยวกับการปรับปรุงการกระจายอำนาจทางการคลัง

ในการพิจารณาเกี่ยวกับคุณลักษณะของบริการสาธารณะในประการแรกนั้น เราจำเป็นต้องรู้ว่าลักษณะของสินค้าหรือบริการสาธารณะที่จะผลิตขึ้นใช้ในสังคมนั้น เป็นเช่นไร ในเรื่องนี้ ถ้าเราพิจารณาตามทฤษฎีสันคาสาธารณะ (Theory of Public goods) แล้ว ก็พอจะแยกการพิจารณาได้ดังนี้

(ก) สินค้าสาธารณะ (Public goods)

เป็นสินค้าหรือบริการที่ผลิตขึ้นมาแล้วทุกคนต่างก็ได้ใช้ร่วมกัน ไม่สามารถแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ (Nonexclusion) นอกจากนี้ การใช้บริการนั้นโดยคนหนึ่งคนใดแล้วก็ไม่เป็นเหตุทำให้คนอื่นต้องงดเว้นการใช้บริการนั้น หรือได้รับความพอใจจากการใช้บริการนั้นลดลง (Non rival consumption) กล่าวคือ สินค้าที่เราเรียกว่า "สินค้าสาธารณะ" นั้น เมื่อผลิตขึ้นมาแล้วทุกคนจะได้ใช้ ไม่ว่าเขาจะจ่ายเงินเป็นค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม หรือเขาจะพอใจที่จะใช้มันหรือไม่ก็ตาม ผู้ผลิตบริการนั้นมีทางที่จะไม่ให้คนอื่นใช้โดยหนึ่งก็ได้ใช้บริการนั้น และการใช้ บริการโดยคนหนึ่งคนใดก็ไม่ทำให้ใครได้รับความเสียหาย ตัวอย่างเช่น บริการเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ หรือการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น สินค้าหรือ บริการที่มีลักษณะดังกล่าวนี้ ทั่วโลกอาจหรือภาคจะไม่สามารถเข้าไปทำหน้าที่จัดสรรบริการนั้นได้ และเอกชนก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้จัดสรรสินค้าหรือบริการเหล่านั้นได้ ดังนั้น รัฐบาลจำต้องเป็นผู้เข้ามาทำหน้าที่จัดสรรบริการดังกล่าว

(ข) สินค้าเอกชน (Private goods)

สินค้าเอกชนมีคุณลักษณะที่ตรงกันข้ามกับสินค้าสาธารณะ กล่าวคือเป็นสินค้าที่สามารถแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ (Exclusion) ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการมีสิทธิที่จะไม่ให้ผู้อื่นใดได้ใช้บริการของตน ถ้าหากผู้ใช้ไม่ยอมจ่ายเงินเป็นค่าตอบแทน นอกจากนี้ การบริโภคหรือการบริโภคสินค้าเหล่านั้นโดยคนหนึ่งคนใดแล้วจะเป็นเหตุ ทำให้ผู้อื่นต้องงดการใช้สินค้าหรือบริการนั้น หรือได้รับความพอใจจากการใช้สินค้านั้นน้อยลง

สินค้าหรือบริการต่าง ๆ ที่เราใช้อยู่ในชีวิตประจำวันนั้นส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะเป็นสินค้าเอกชน เช่น ข้าวที่เรากิน หรือรถโดยสารประจำทางที่เรานั่ง เป็นต้น การจัดสรรสินค้าหรือบริการเหล่านั้น ทั่วโลกอาจหรือภาคสามารถเข้าทำหน้าที่จัดสรรได้ ดังนั้น เอกชนจึงสามารถเข้าทำหน้าที่ผลิต และจำหน่ายสินค้าหรือบริการเหล่านั้นได้ รัฐบาลอาจจะไม่มีความจำเป็นที่จะเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าวแข่งกับเอกชน.

(ค) สินค้าที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม (Merit goods)

สินค้าหรือบริการบางอย่างที่มีลักษณะผสมระหว่างสินค้าสาธารณะ กับสินค้าเอกชน หรือมีลักษณะเป็นสินค้าเอกชน แต่การใช้สินค้าหรือบริการเหล่านั้นเป็นสิ่งจำเป็นของประชาชน หรือมีคุณประโยชน์ต่อสังคม เช่น การศึกษา

หรือ
เป็นสร
งสร้าง
กันเอง
กเพียง
องนี้
ทาง

การ
แยก
พิจารณา

อำนาจ
กัน

บาลก็จำเป็น
อย่างแก
ยากหรือ
การของ
ขารณะ
ทวยกัถือ
คตินันมี
ผู้ได้ใช้
นั้น การจะ
คยัคคาใช้ขาย
ประชาชนได้

บริการสาธารณะสุข และบริการสาธารณสุขโลกอื่น ๆ ในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลอาจจะไม่สามารถปล่อยให้เอกชนทำการผลิตและขายบริการเหล่านั้นโดยเสรี ทั้งนี้เพราะว่าประชาชนอาจจะได้รับความเดือดร้อนจากการเอาตัวเขาเปรียบของผู้ผลิตหรือผู้ขาย หรืออาจจะเกิดจากการขาดแคลนของสินค้านั้นได้ ดังนั้น รัฐบาลจำต้องเข้าทำหน้าที่คอยควบคุมหรือสอดส่องการจัดสรรสินค้าหรือบริการเหล่านั้น และในบางครั้งรัฐบาลอาจจะต้องเข้าไปทำหน้าที่ผลิตและจำหน่ายบริการเหล่านั้นเสียเอง เช่นบริการเกี่ยวกับการศึกษา และบริการสาธารณสุข เป็นต้น

จากคุณลักษณะของสินค้าและบริการทั้งสามประเภทที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นจะสังเกตเห็นคุณลักษณะของสินค้าบริการบางอย่างนั้น ไคมิ่งบอกว่าใครควรจะเป็นผู้ผลิตบริการเหล่านั้น ตัวอย่างเช่น บริการที่เป็น "สินค้าสาธารณะ" นั้น รัฐบาลจะต้องเป็นผู้จัดสรร และรัฐบาลที่ทำหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเป็นรัฐบาลกลาง เพราะจะสามารถทำหน้าที่การจัดสรรสินค้าหรือบริการนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรบริการนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ บริการสาธารณะบางอย่างที่คุณลักษณะของบริการแผ่ขยายออกเป็นวงกว้างครอบคลุมพื้นที่เป็นจำนวนมาก หรือที่เรียกว่า "spillovers" นั้น รัฐบาลกลางก็อาจจะต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้จัดสรรหรือเป็นผู้ประสานงานการจัดสรรระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น ระบบสื่อสารคมนาคม โครงการพัฒนาภูมิภาค หรือระบบการศึกษาในระดับที่สูง เป็นต้น ทั้งนี้เพราะว่า ถ้าทั้งรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นจะไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรบริการเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม สำหรับบริการสาธารณะบางอย่างมีลักษณะการแผ่ขยายของบริการที่มีขอบเขตจำกัดอยู่ในวง เขต หรืออยู่ในอาณาเขตของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งแล้ว ควรจะปล่อยให้รัฐบาลแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่จัดสรรบริการเหล่านั้นเอง เพราะรัฐบาลท้องถิ่นย่อมรู้จักว่ารัฐบาลกลางว่า ประชาชนในท้องถิ่นของตนต้องการอะไร? และควรจัดสรรบริการเหล่านั้นในลักษณะอย่างไร? ตัวอย่างเช่น การจัดตลาดสด การจัดสวนสาธารณะ การเก็บขยะมูลฝอย และการศึกษาท้องถิ่น เป็นต้น

(๒) หน้าที่เกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

ในการที่จะทำการรักษาหรือควบคุมให้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศดำเนินไปอย่างมีเสถียรภาพ หรือ ทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศดำเนินไปในลักษณะที่ประชาชนทุกคนมีงานทำและระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปอยู่ในระดับที่เหมาะสมนั้น รัฐบาลจำต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจ โดยพยายามรักษาหรือควบคุมให้การประกอบพฤติกรรมในทางเศรษฐกิจของเอกชนได้เป็นไปในแนวทางที่รัฐบาลต้องการ หรือรัฐบาลอาจจะดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่นการควบคุมปริมาณการผลิต การควบคุมราคาหรือควบคุมต้นทุน เป็นต้น

ประการแรก ถ้าเราปล่อยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอิสระทั้งในอำนาจการปกครองและการพึ่งตนเองไต่ทางการคลังแล้ว อิทธิพลของรัฐบาลกลางที่จะพึงมีเหนือรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านั้นก็จะน้อยมาก รัฐบาลกลางจะไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวโน้มที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะพยายามแยกตัวเป็นอิสระก็จะมีมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นที่มีภาษา ศาสนา หรือขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกัน หรือท้องถิ่นที่มีความรู้สึกของ "ภูมิภาคนิยม" ที่รุนแรง ทั้งนี้ เพื่อให้จะให้การปกครองประเทศเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลกลางจะต้องมีและรักษาอิทธิพลของตนให้ได้อยู่เหนือรัฐบาลท้องถิ่น โดยการรวมอำนาจการปกครองบางอย่างไว้ที่รัฐบาลกลาง หรือรวมอำนาจทางการคลังส่วนใหญ่ไว้ที่รัฐบาลกลาง

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงสมัยรัชกาลที่ห้าขึ้น การปกครองของเราเรียกว่ามีการกระจายอำนาจการปกครองและการคลังที่ค่อนข้างจะสมบูรณ์มาก กล่าวคือหัวเมืองแต่ละแห่งจะมีอำนาจบริหารการปกครองในเขตของตน มีอำนาจที่จะจัดเก็บภาษีอากรส่วนใหญ่ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ห้าเมื่อตรึงสมเด็จพระนารายณ์มหาราชเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น รัฐบาลได้พยายามเพื่อรวมอำนาจการปกครองและอำนาจทางการคลังมาไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อให้รัฐบาลสามารถปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเผชิญกับการล่าอาณานิคมของประเทศจักรวรรดินิยมในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม อำนาจการปกครองและการคลังได้ถูกรวบไว้ที่ส่วนกลางตั้งแต่นั้นมาอย่างเด็ดขาด จนในปัจจุบันอำนาจการปกครองและอำนาจทางการคลังของท้องถิ่นนั้นได้ถูกรวบไว้ที่กระทรวงมหาดไทย หรือที่ส่วนกลางมากจนเกินไป จนเกิดเป็นขบวนการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ประการที่สอง การที่รัฐบาลกลางมีอำนาจทางการคลังเป็นส่วนใหญ่ นั้น ทำให้รัฐบาลกลางสามารถใช้อำนาจทางการคลังดังกล่าวนี้เป็นพลังหรือมาตรการในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ กล่าวคือ รัฐบาลกลางอาจจะใช้คลังทางการคลังเพื่อให้ความช่วยเหลือและสร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนในแต่ละภูมิภาค และเข้าร่วมระบบการปกครองที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้อย่างขึ้น

ประการที่สาม การที่อำนาจการปกครองสูงสุดถูกรวบไว้ที่ส่วนกลางและเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดได้นั้น เป็นวิธีการอันหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นหันมาให้ความร่วมมือกันและพยายามถึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก มากกว่าที่จะคิดแต่เฉพาะผลประโยชน์ในท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากว่า ทุกคนจะมีความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ และมีสิทธิและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญของเรื่องนี้จะขึ้นอยู่กับรูปแบบของการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองของส่วนกลางมากน้อยแค่ไหนเป็นสำคัญ

๑
๒
๓
๔
๕
๖
๗
๘
๙
๑๐
๑๑
๑๒
๑๓
๑๔
๑๕
๑๖
๑๗
๑๘
๑๙
๒๐
๒๑
๒๒
๒๓
๒๔
๒๕
๒๖
๒๗
๒๘
๒๙
๓๐
๓๑
๓๒
๓๓
๓๔
๓๕
๓๖
๓๗
๓๘
๓๙
๔๐
๔๑
๔๒
๔๓
๔๔
๔๕
๔๖
๔๗
๔๘
๔๙
๕๐
๕๑
๕๒
๕๓
๕๔
๕๕
๕๖
๕๗
๕๘
๕๙
๖๐
๖๑
๖๒
๖๓
๖๔
๖๕
๖๖
๖๗
๖๘
๖๙
๗๐
๗๑
๗๒
๗๓
๗๔
๗๕
๗๖
๗๗
๗๘
๗๙
๘๐
๘๑
๘๒
๘๓
๘๔
๘๕
๘๖
๘๗
๘๘
๘๙
๙๐
๙๑
๙๒
๙๓
๙๔
๙๕
๙๖
๙๗
๙๘
๙๙
๑๐๐

จากการ
เพื่อ
โดย
กัน
ครอง
า
่าง
งที่
อง
กของ
กรม
วอำ
กครอง
รรค
กลาง
กค
งน
ส่วน
าการ
เพื่อ
ภาค
ส่วน
น
าย
ก
ศ
ะ
นการ

๑.๑.๓ ข้อบกพร่องของการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป

ในกรณีที่รัฐบาลกลางรวบอำนาจทางการคลังและอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไปนั้น แทนที่จะก่อให้เกิดผลดีตามที่กล่าวมาแล้ว กลับจะก่อให้เกิดผลเสียในด้านต่าง ๆ ได้มากมาย สำหรับผลเสียที่สำคัญนั้นพอจะสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ก่อให้เกิดข้อผิดพลาดในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรได้ ง่ายและเป็นผลเสียต่อสังคมส่วนรวม ตัวอย่างเช่นถ้ารัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากร และจัดสรรการใช้จ่ายต่าง ๆ ของประเทศแก่เพียงผู้เดียวเท่านั้น ย่อมจะก่อให้เกิดข้อเสียหลายประการแก่การจัดสรรดังกล่าวไปง่าย เนื่องจากว่ารัฐบาลกลาง อาจจะไม่ทราบข้อเท็จจริง หรือความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นว่าต้องการอะไร อันนั้น สิ่งที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่แต่ละท้องถิ่นนั้น จึงอาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ นอกจากนี้ การบริหารการจัดสรรโดยส่วนกลางนั้น มักจะเกิดข้อบกพร่องในเรื่องของความล่าช้าในด้านต่าง ๆ หรือก่อให้เกิดการชอรัยบุร้งหลวงไปง่าย

ประการที่สอง การรวบอำนาจทางการคลังไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ไม่ค่อยมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบ และบริหารงานในท้องถิ่นของตน ในกรณีเช่นนี้ย่อมจะทำให้ประชาชนไม่พอใจการบริหารงานของรัฐบาลกลางไปง่าย และมักจะไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความยินยอมที่จะเสียภาษีให้แก่รัฐบาลกลางโดยสมัครใจ ทั้งนี้เพราะว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมักจะไม่ค่อยเห็นถึงประโยชน์โดยชัดแจ้งว่า เงินภาษีอากรที่ตนเสียให้แก่รัฐบาลกลางไปนั้นมันได้กลับมาพัฒนาบำรุงท้องถิ่นของตนได้อย่างไร

ประการที่สาม การรวบอำนาจทางการคลังไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป อาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างท้องถิ่นโดยการใช้อิทธิพลทางการเมือง กล่าวคือนักการเมืองที่ทรงอิทธิพลแต่ละคน จะพยายามวิ่งเต้นเพื่อให้รัฐบาลกลางจัดสรรเงินงบประมาณไปใช้จ่ายพัฒนาบำรุงในท้องถิ่นของตนเป็นจำนวนมาก โดยมีได้คำนึงถึงว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เสียภาษีให้แก่รัฐบาลมากน้อยแค่ไหน การใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงหรือการวิ่งเต้นเพื่อการจัดสรรงบประมาณการใช้จ่ายดังกล่าว นอกจากจะก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นแล้ว ยังอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการแตกแยกหรือการขัดแย้งระหว่างประชาชนในแต่ละภูมิภาคอีกด้วย และในกรณีที่ร้ายแรงจริง ๆ นั้น อาจจะทำให้บางภูมิภาคพยายามที่จะแยกตนเองออกเป็นอิสระไม่ยอมรับกับรัฐบาลกลาง

๑.๒ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของรัฐบาล

เพื่อที่จะแก้ไขข้อบกพร่องและความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจาก รัฐบาลกลางรวมอำนาจทางการคลังไว้มากเกินไป จึงจำเป็นต้องมีการจัดระบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจทางการคลัง และอำนาจการปกครองแก่รัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงานบางอย่างที่จะมีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง ข้อเสนอแนะในการกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นนั้น อาจจะพิจารณาได้จากในแง่ของเศรษฐกิจ และในแง่ของการเมืองซึ่งพอจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

๑.๒.๑ เหตุผลและข้อเสนอแนะในทางเศรษฐกิจ

การกระจายอำนาจทางการคลังโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการกำหนดชดเชยการรวมหรือสวัสดิการของตนเอง นั้นเป็นข้อเสนอแนะทางเศรษฐกิจที่สำคัญบางประการดังนี้

(๑) ประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่าง

สินค้าหรือบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นใช้ในแต่ละท้องถิ่นที่มีขอบเขตของการแผ่ขยาย (Spillovers) อันจำกัด เช่น ถนนหนทางที่ใช้เพื่อการคมนาคมภายในท้องถิ่น บริการการดับเพลิง สวนสาธารณะ การจัดมูลฝอย และบริการอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันนั้น รัฐบาลกลางจะไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรบริการเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เท่ากับการปล่อยให้ รัฐบาลท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ทำหน้าที่จัดสรรเอง ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสำคัญดังนี้

ประการแรก รัฐบาลท้องถิ่นย่อมทราบถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง ดังนั้น เมื่อปล่อยให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้เช่ามีหน้าที่จัดสรรบริการสำหรับท้องถิ่นแล้ว ย่อมจะทำให้บริการที่ผลิตขึ้นนั้นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุด

ประการที่สอง รัฐบาลท้องถิ่นสามารถปรับการใช้จ่ายของตนให้เข้ากับฐานะทางการเงินและความเสียสละของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม ในกรณีของการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น โดยหลักการแล้ว ใช้จ่ายในการผลิตบริการต่าง ๆ เพื่อใช้ในท้องถิ่นนั้น จะต้องมาจากเงินภาษีอากรของประชาชนในท้องถิ่นนั้นด้วย หลักการดังกล่าวจะช่วยให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นพิจารณาว่า ท้องถิ่นของตนควรจะมีบริการสาธารณะอะไรบ้าง และประชาชนในท้องถิ่นจะแบกรับภาระของค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้อย่างไร? ลักษณะการดังกล่าว นอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระในการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาลกลางแล้ว ยังช่วยให้การจัดสรรการใช้จ่ายของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

ประการที่สาม การผลิตสินค้าหรือบริการ แต่ละชนิดนั้นย่อมจะต้องคำนึงถึงขนาดหรือกำลังการผลิตที่มีประสิทธิภาพการผลิตที่ดีที่สุด ที่จะทำให้นต้นทุนโดยเฉลี่ยของการผลิตบริการต่อหน่วยมีต้นทุนค่าที่ต่ำสุด ในกรณีที่ขนาดของครัวเรือนหรือท้องถิ่นเล็กเกินไป หรือมีขนาดใหญ่เกินไปย่อมจะทำให้ต้นทุนโดยเฉลี่ยของการผลิตบริการแต่ละหน่วยสูงเกินไป ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร จะเสียค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง ทั้งนี้เพราะปัญหาความแออัดของประชาชนที่มีอยู่มากเกินไป ทำให้กรุงเทพมหานครต้องเสียค่าใช้จ่ายในการผลิตบริการแต่ละหน่วยสูง และให้บริการแก่ประชาชนได้ไม่ทั่วถึงกัน อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวอาจจะแก้ไขได้ด้วยการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น โดยพยายามส่งเสริมให้มีเมืองขนาดกลางที่มีประชากรในจำนวนที่เหมาะสม และพยายามจำกัดการขยายตัวของเมืองที่มีประชากรมากเกินไป

(๒) ช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจมากขึ้น

การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือรับรู้ต่อการกำหนดชดเชยการรวมของตนเอง นอกจากจะช่วยให้การจัดสรรการใช้จ่ายของสังคมได้เป็นไปด้วยดีแล้ว ยังเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่จะช่วยให้จิตสำนึกในการเสียภาษี (Tax consciousness) ของประชาชนสูงขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้เพราะว่าประชาชนผู้เสียภาษีส่วนใหญ่จะรู้ว่าเงินภาษีอากรต่าง ๆ ที่ตนเสียไปนั้นได้ถูกนำไปใช้ทำอะไร? และส่งผลประโยชน์กลับมาสู่ตนเองและเมืองอย่างไร? ในกรณีเช่นนี้ ย่อมจะช่วยให้ความสมัครใจที่จะเสียภาษีแก่ท้องถิ่นมีมากขึ้น และประชาชนทุกคนจะให้ความสนใจต่อผู้หลบเลี่ยง

เองจาก
มการ
งถิ่นมาก
รบริหาร
ในการ
ละในแง่

นแต่
นเอง

คละ

ระนะ
ให้
ก

ภาษีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะว่า การหลบเลี่ยงภาษีของผู้นั้น ย่อมจะส่งผลกระทบต่อสวัสดิการ
 ของแต่ละคน ในรูปที่จะต้องเสียภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อชดเชยเงินที่ขาดไป หรือทำให้
 คนได้รับบริการสาธารณะจากท้องถิ่นน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เพราะว่ารายได้ของท้องถิ่นมี
 น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น จึงทำให้ประชาชนในท้องถิ่นจะให้ความสนใจแก่เจตนา
 หลบเลี่ยงภาษีมามากขึ้น ทั้งนี้เพราะว่า การหนีภาษีของผู้นั้นคือการละเมิดของคุณที่ทุกคน
 ในท้องถิ่นนั้นต่างก็มีผลประโยชน์ได้เสีย

ในกรณีตรงกันข้าม ถ้ารัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บภาษีจากประชาชนใน
 ท้องถิ่นและแบ่งสรรงบประมาณมาให้แก่ท้องถิ่นเพื่อผลิตบริการสาธารณะต่าง ๆ หรือรัฐบาล
 กลางเป็นผู้จัดสรรบริการสาธารณะให้ท้องถิ่นเองแล้ว ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นก็มักจะ
 คอยมองเห็นประโยชน์ที่ตนได้รับจากเงินภาษีอากรที่ตนเสียให้แกรัฐบาลกลาง ในกรณีเช่น
 นี้จะทำความสมควรใจในการเสียภาษีแกรัฐบาลกลางต่ำ และรัฐบาลจะเก็บภาษีได้น้อยกว่า
 ที่ควร

อย่างไรก็ตาม การกระตุ้นให้ประชาชนคำนึงถึงหน้าที่การรับผิดชอบ
 ในการเสียภาษีของตนนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นจะต้องกระทำอยู่เสมอทั้งในระดับท้องถิ่นและ
 ระดับประเทศ โดยวิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำตัวเป็นแบบอย่างของ
 บุคคลที่เป็นผู้บริหารประเทศ หรือผู้นำของสังคม ซึ่งในเรื่องนี้มีข้อน่าสังเกตว่า ประเทศไทย
 เราไม่เคยมีการกระตุ้นหรือการกระทำในเรื่องนี้กันอย่างจริงจัง

๑.๒.๒ เหตุผลและข้อสนับสนุนทางการ เมือง

ข้อสนับสนุนทางการ เมืองในการกระจายอำนาจการปกครอง และ
 อำนาจทางการคลังให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น นอกจากจะเป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไขข้อ
 ขาดพร่องของการรวมอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไปแล้ว ยังก่อให้เกิดผลดี
 ทางการเมืองที่สำคัญอีกสองประการด้วยกัน

(๑) เป็นรากฐานของการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

โดยหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องเปิด
 โอกาสให้ประชาชนทุกคน เข้าไปมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อการปกครองและการบริหาร
 ประเทศมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในเรื่องนี้การส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองให้
 แก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะสามารถทำได้ดีที่สุด ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

ในกิจ
 และผู้
 ชาติแ
 ความ

อสังสติกการ
อทำให้
องถิ่นมี
ตนา
ทุกคน

ชาชนใน
หรือรัฐบาล
มักจะไม่
เกรณีใน
คนน้อยกว่า

เปิดขอบ
นั้นและ
ของ
ประเทศไทย

และ
ไซขอ
กิดผลก็

ะชาธิปไตย
ต้องเปิด
ะการบริหาร
ปกครองให้

ประการแรก การปกครองในระดับท้องถิ่นโดยหลักของประชาธิปไตย
นั้นประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตน โดยมีโอกาส
ที่จะเลือกผู้แทนของตน เขาไปบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทุกคนมี
โอกาสที่จะแสดงออกถึงความคิดเห็นของตนที่มีต่อส่วนรวม หรือเสนอแนะรับใช้ท้องถิ่น
และข้อสำคัญที่สุดก็คือ เปิดโอกาสให้มีการถ่ายเทผู้นำที่บริหารงานของท้องถิ่น กล่าวคือ
ในกรณีผู้บริหารท้องถิ่น ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ประชาชนสามารถปลดผู้
บริหารดังกล่าวออกโดยวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นวิธีการถ่ายเทหรือเปลี่ยนตัวผู้
บริหารที่นุ่มนวลที่สุด

ประการที่สอง เป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้รัฐบาลท้องถิ่นได้มีโอกาส
ใกล้ชิดกับประชาชนไ้มากที่สุด ซึ่งจะทำให้รัฐบาลทราบถึงปัญหาและความต้องการของ
ประชาชนในท้องถิ่นได้มากที่สุด ซึ่งจะช่วยให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณสามารถเป็นไปได้เป็นไป
ได้อย่างเหมาะสม

ประการที่สาม เมื่อรัฐบาลได้กระจายอำนาจและหน้าที่ให้แกรัฐบาล
ท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ไปแล้ว จะทำให้รัฐบาลกลางมีเวลาและความพยายามเหลือที่จะ
หันมาสนใจแก้ปัญหาส่วนรวมของชาติอย่างจริงจัง ซึ่งจะทำให้ รัฐบาลบริหาร
งานได้ดีขึ้น แต่ในกรณีตรงกันข้าม ถ้าหากรัฐบาลรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป
ภาระหน้าที่ในการบริหารงานของรัฐบาลก็จะยิ่งมีมากเกินไป ดังตัวอย่างเช่น ในปัจจุบัน
รัฐบาลต้องใช้รัฐมนตรีหลายคน เพื่อมากอยนั่งแก้ปัญหา การจราจรและรถโดยสารประจำ
ทางในกรุงเทพมหานคร แทนที่จะปล่อยให้รัฐบาลท้องถิ่นเข้ามารับผิดชอบ วิธีการดังกล่าว
นอกจากจะทำให้รัฐบาลมีภาระหน้าที่มากเกินไปจนความจำเป็นแล้ว ยังเป็นวิธีการที่ไม่ส่งเสริม
การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย การกระจายอำนาจแก่ประชาชนใน
แต่ละท้องถิ่นนั้น นอกจากจะช่วยลดภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางแล้ว ยังเป็นการช่วยให้
ประชาชนเข้าใจรัฐบาลกลางดีขึ้น ซึ่งนับได้ว่าเป็นการสร้างเสถียรภาพในทางการเมือง
และการปกครอง ได้วิธีหนึ่ง

(๒) เป็นรากฐานในการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ

การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มีส่วนรับผิดชอบ
ในกิจการท้องถิ่นของตนนั้น เป็นวิธีการที่สำคัญอันหนึ่งที่จะฝึกฝนและสร้างผู้นำทางการเมือง
และผู้นำบริหารงานสาธารณะในระดับต่าง ๆ ในกรณีเช่นนี้ จะเป็นวิธีแก้ไขการ
ขาดแคลนผู้นำทางการเมือง หรือผู้นำทางการเมือง ที่มีความรู้ความสามารถและมี
ความซื่อสัตย์สุจริตได้มากที่สุด ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

ประการแรก การที่เราเปิดโอกาสให้มีการปกครองท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ นั้น จะทำให้ประชาชนที่มีความสนใจทางการเมืองและเสนอตัวเพื่อรับใช้สังคมนั้น ได้มีโอกาสเสนอตัวและพิสูจน์ความสามารถและความซื่อสัตย์สุจริตของตน ในกรณีเช่นนี้ นอกจากจะทำให้ประชาชนสนใจในกิจการของบ้านเมืองแล้ว ยังทำให้ประชาชนคอยสอดส่องพฤติกรรมและผลงานของนักการเมืองในระดับต่าง ๆ ทำให้เราสามารถสร้างผู้นำที่มีคุณภาพได้เป็นจำนวนมาก

ประการที่สอง เมื่อเรามีผู้นำบริหารงานสาธารณะ หรือนักการเมืองที่มีคุณภาพ ในระดับต่างๆ อยู่เป็นจำนวนมากแล้ว ย่อมจะช่วยให้การใช้สติปัญญาและความสามารถในการแก้ไขปัญหาของประเทศเป็นไปด้วยดี และก็ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ โอกาสของการผิดพลาดต่าง ๆ ของผู้บริหารประเทศย่อมจะมีน้อยลง ทั้งนี้ เพราะว่ามีผู้ที่จะมีโอกาสขึ้นมาเป็นผู้บริหารประเทศเกือบทุกคน ย่อมจะต้องผ่านการทดสอบถึง ความสามารถและความซื่อสัตย์สุจริตอย่างมากมาย ดังนั้น โอกาสของการผิดพลาด ย่อมจะมีน้อยลง

ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ เราจะรู้ได้อย่างไรว่า คนนี้เป็นคนที่มีความสามารถและซื่อสัตย์สุจริต ในเมื่อ เขาไม่เคยแสดงผลงาน หรือมีโอกาสที่จะทุจริต แต่หากเราได้เปิดโอกาสให้เขาทำงานและมีโอกาสที่จะทุจริตหรือประพฤติมิชอบแล้ว แต่เขาก็ยังได้แสดงให้เห็นว่า เขามีความซื่อสัตย์สุจริตและมีฝีมือในการทำงานแล้ว ในกรณีเช่นนี้เราขอพ้อจะไว้วางใจเขาได้ และยอมให้เขา เขามีส่วนกุ่มงาชีวิตหรือสวัสดิการของเรา แต่ในกรณีตรงกันข้าม ถ้าหากเรามีได้มีการฝึกผู้นำในระดับต่าง ๆ ไว้ ก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาของสังคมนั้นมีความเสี่ยงมาก ตัวอย่างเช่น เรามักจะได้ผู้นำที่มาบริหารประเทศ โดยมีไถ่ผ่านการทดสอบหรือการรับรู้ออกมาของประชาชน และผลของการบริหารงานของผู้นำเหล่านั้นออกมาเป็นเช่นไรก็คงจะเป็นสิ่งที่ทุกคนรู้ดี ดังนั้นปัญหาสำคัญที่เรากำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ก็คือ การขาดผู้นำฝ่ายบริหารที่มีความรู้ความสามารถและซื่อสัตย์สุจริต และที่เป็นเช่นนั้น ก็เนื่องจากว่าเรามีได้ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยอย่างจริงจัง

๑.๒.๓ ขอบกพร่องในการกระจายอำนาจทางการคลัง

ในการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นนั้นก็อาจเกิดปัญหาข้อยุงยากเกี่ยวกับการบริหารงาน และความยุ่งยากได้หลายประการด้วยกัน อาทิเช่น

ประการแรก ประชาชนในท้องถิ่นอาจจะไม่มีความสามารถที่จะบริการงานตามที่ได้อบรมหมายให้ และไม่สามารถทำการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ จนเป็นที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนในท้องถิ่นโดยรวม อย่างไรก็ตาม ขอบกพร่องดังกล่าวอาจจะแก้ไขได้โดย รัฐบาลจะต้องพิจารณาถึงลักษณะและขอบเขตของงานที่จะมอบหมายให้ท้องถิ่น รัฐบาลควรมุ่งมั่นที่จะพัฒนาความสามารถของบ้านเมืองอย่างจริงจังที่จะมีอุปนิสัยประชาชน

ระดับ
คนนั้น
คน
สอ
ผู้นำที่มี
การเมือง
ละความ
ได้รับ
ทั้งนี้
รท
คพลาค
ในคนที่
ทุจริต
แล้ว
แล้ว
หรือ
าง ๆ ัว
ผู้นำที่มา
การบริหาร
ที่เรากำลัง
สุจริต
องถิ่น
ชองยงยาก
ที่จะบริการ
นเป็นเหตุ
รองคัง
อบหมาย
ประชาชน

ประการที่สอง ปัญหาการแผ่ขยายของบริการสาธารณะ (Spillovers)

ในกรณีที่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นผู้ผลิตบริการสาธารณะขึ้นมาแล้ว ทำให้คนในท้องถิ่นอื่นได้รับประโยชน์จากบริการดังกล่าว แต่รัฐบาลท้องถิ่นนั้นไม่สามารถที่จะไปเรียกเก็บเงินหรือภาษีอากรจากคนที่ได้รับบริการที่อยู่ในท้องถิ่นอื่นได้ก็จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นแบกภาระค่าใช้จ่ายมากกว่าที่ควรจะเป็น ตัวอย่างเช่น สุขาภิบาลแสนสุข ต้องรับผิดชอบรักษาความสะอาดของหาดบางแสน ซึ่งมีประชาชนจากพื้นไปโซอยู่เป็นประจำ หรือกรณีตรงกันข้าม ท้องถิ่นอื่นเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดผลเสียแก่ประชาชนในอีกท้องถิ่นหนึ่ง แต่ประชาชนที่ได้รับผลเสียไม่สามารถเรียกชดเชยเสียจากผู้ที่ก่อให้เกิดผลเสียดังกล่าว สมมติว่าเทศบาลเมืองปทุมธานี ใช้วิธีจัดขยะมูลฝอย โดยวิธีทิ้งลงแม่น้ำเจ้าพระยา ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลเมืองนนทบุรีและกรุงเทพมหานครก็จะเป็นผู้ได้รับผลเสียจากการกระทำดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ปัญหาข้อบกพร่องดังกล่าวอาจจะแก้ไขได้ โดยรัฐบาลกลางเข้าทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ หรือลงโทษแก่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่ง หรือพยายามส่งเสริมให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน

ประการที่สาม การให้รัฐบาลท้องถิ่นพยายามพึ่งตนเองในการผลิต

บริการสาธารณะต่าง ๆ สำหรับท้องถิ่นนั้น จะก่อให้เกิดความเจริญแตกต่างระหว่างท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ท้องถิ่นที่เจริญและประชาชนมีรายได้สูง ก็จะช่วยตัวเองได้มาก และสามารถขยายความเจริญของท้องถิ่นได้รวดเร็ว แต่ในกรณีตรงกันข้าม ท้องถิ่นที่ล้าหลังและยากจนนั้น ท้องถิ่นจะไม่สามารถช่วยตัวเองได้ และทำให้มีความเจริญล้าหลังในกรณีเช่นนี้ จะทำให้ความแตกต่างระหว่างท้องถิ่นมีมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวสามารถจะแก้ไขได้โดยวิธีการให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

๒. ควรกระจายอำนาจกันอย่างไร

ปัญหาสำคัญที่สุดในการศึกษาการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นก็คือ เราควรจะมีรูปแบบของการกระจายอำนาจอย่างไร? หรือควรจะให้ท้องถิ่นในแต่ละระดับเข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงานสาธารณะมากน้อยแค่ไหน และรัฐบาลจะยินยอมให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจทางการคลังมากน้อยเพียงใด? ซึ่งในเรื่องนี้อาจจะแยกพิจารณาได้ดังนี้

๒.๑ การกระจายอำนาจความรับผิดชอบแก่รัฐบาลท้องถิ่น

ในการที่จะพิจารณาว่า รัฐบาลกลางควรปล่อยให้รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับเข้ามามีส่วนรับผิดชอบการบริหารงานท้องถิ่น หรือแบ่งงานไปจากรัฐบาลกลางมากน้อยแค่ไหนนั้น เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงหลักบางประการดังนี้

(๑) ลักษณะของบริการสาธารณะที่รัฐบาลท้องถิ่นควรจะเป็นผู้รับผิดชอบ

โดยทั่วไปแล้ว ขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ควรจะจำกัดอยู่แต่เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นเท่านั้น กล่าวคือ บริการสาธารณะต่างๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดสรรนั้น ควรจะเป็นบริการที่ผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ลักษณะของบริการจะแผ่ขยายอยู่ในอาณาเขตอันจำกัดที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น เช่น การศึกษาในระดับท้องถิ่น การจัดระบบการคมนาคมสำหรับท้องถิ่น บริการสาธารณสุข การป้องกันอัคคีภัย บริการทัศนศึกษา สวนสาธารณะ การจัดระบบและการรักษาความสงบภายในท้องถิ่นและบริการสาธารณะสำหรับท้องถิ่นอื่น ๆ

(๒) ระดับความสามารถในการบริหารของรัฐบาลท้องถิ่น

ในการที่จะมอบภาระความรับผิดชอบให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ในแต่ละระดับและแต่ละท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหนนั้น จะต้องพิจารณาถึงขีดความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะเข้ามามีส่วนรับผิดชอบดังกล่าว โดยหลักการแล้ว ควรมอบภาระหน้าที่แก่รัฐบาลท้องถิ่น ทำการจัดสรรบริการสาธารณะในสิ่งที่ท้องถิ่นจะสามารถทำการตัดสินใจหรือบริหารเกี่ยวกับการจัดสรรบริการเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแนวปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวนี้จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญ สองประการดังนี้

- (ก) ขึ้นอยู่กับอาณาเขตที่รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบ
- (ข) ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นที่จะเข้ามามีงานบริหารเพื่อจัดสรรบริการสาธารณะ

ปัจจัยทั้งสองประการดังกล่าวนี้จะเป็นสิ่งที่ใช้ประกอบการพิจารณาการกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ในกรณีที่ขีดความสามารถในการบริหารงานของท้องถิ่นต่ำ รัฐบาลกลางควรกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นดังกล่าวน้อย และให้รับผิดชอบในอาณาเขตที่ไม่ใหญ่มากนัก แต่ในกรณีที่ตรงกันข้าม ถ้าขีดความสามารถในการบริหารของประชาชนสูง รัฐบาลกลางก็ควรกระจายหน้าที่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นมากและให้รับผิดชอบในอาณาเขตที่กว้างใหญ่ขึ้น รัฐบาลท้องถิ่นในลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะคือท้องถิ่นที่เป็นเมืองใหญ่ต่าง ๆ

จุดประสงค์ในการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว เป็นเครื่องกำหนดการกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้น ก็เพื่อที่จะหาขนาดของท้องถิ่นที่เหมาะสมที่สุด (Optimum size) เพื่อที่จะให้รัฐบาลแต่ละแห่งสามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเสียบค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยต่อบริการที่ผลิตได้ในอัตราที่ต่ำ

(๓) รูปแบบการปกครองและเหตุผลทางการเมือง

ในการกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ นั้น นอกจากจะพิจารณาถึงเหตุผลสองประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองหรือการก่อตั้งประเทศอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ประเทศที่ปกครองในรูปของสมาพันธ์รัฐ (Federation) การกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ จะมีมาก ส่วนประเทศที่ปกครองในรูปรัฐบาลอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unitary constitution) นั้นการกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นก็จะมีน้อยกว่าประเทศที่ปกครองในรูปสมาพันธ์รัฐ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันแนวโน้มของการกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่น ของประเทศที่ปกครองในสองระบบดังกล่าวนี้ มักจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น กล่าวคือมักจะกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นโดยคำนึงถึงความสามารถและความเหมาะสมของรัฐบาลแต่ละท้องถิ่น

นอกจากนี้ ในบางกรณีการกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้น อาจคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญ เพื่อให้ท้องถิ่นบางแห่ง หรือบางภูมิภาคมีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ในประเทศอิตาลี รัฐบาลกลางยอมให้เกาะซิซิลี (Sicily) มีอำนาจในการปกครองตนเองมากกว่าท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นต้น

๒.๒ ขอบเขตการกระจายอำนาจทางการคลัง

เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการปกครองแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่กันไปด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองและตัดสินใจใช้จ่ายเพื่อผลิตบริการต่าง ๆ สำหรับท้องถิ่นของตน ลำพังแต่การกระจายอำนาจการปกครองแต่เพียงอย่างเดียว แต่ท้องถิ่นไม่มีอำนาจทางการคลัง หรือมีอำนาจทางการคลิสน้อยมากนั้น จะถือเป็นการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นหาได้ไม่

ละ
ลจะ
ะ

ดิน
บาล

รับผิดชอบ
อัน
ระต่าง
การของ
อยู่ในท้องถิ่น
การ
บและ

ใน
ของ
ยยสาระ
ทำการ
งแนว

จะเข้ารับ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงภาษีอากรต่าง ๆ ที่จัดเก็บในแต่ละประเทศแล้ว จะสังเกตได้ว่าภาษีเกือบทั้งหมดจะเข้าลักษณะของภาษีอากรทั้งสามประเภทดังกล่าวที่รัฐบาลกลางควรจะเป็นผู้ควบคุมหรือมีอำนาจในการจัดเก็บ ดังนั้น ปัญหาสำคัญที่สุดที่จำต้องพิจารณาก็คือ จะมีภาษีอากรใดบ้างที่จะเหลือไว้ให้แก่วัฒนพลท้องถิ่น? ซึ่งในเรื่องนี้เราจะพิจารณาในหัวข้อต่อไป

๒.๒.๒ ภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่นควรจะเป็นผู้จัดเก็บ

เมื่ออำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรส่วนใหญ่จะตกแก่รัฐบาลกลาง และภาษีที่จะเก็บได้ภายในประเทศนั้น ก็จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการเสียภาษี (Tax capacity) ของประชาชนของประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้น ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต่างก็จำต้องพึ่งรายได้จากฐานของภาษีอันเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม รายได้ของภาษีอากรที่พึงจะเก็บได้จากภาษีอากรแต่ละชนิดนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความพยายามในการจัดเก็บ (Tax efforts) ของรัฐบาลในแต่ละระดับอีกด้วย จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติดังกล่าวทำให้เราพอจะเห็นทางที่จะแบ่งแยกอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นได้มากขึ้น โดยทั่วไปแล้ว ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจะมอบให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการจัดเก็บนั้น อาจจะพิจารณาได้ดังนี้

๑. ภาษีอากรที่มอบอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ
 ๒. ให้รัฐบาลท้องถิ่นเก็บภาษีอากรบางอย่างร่วมกับรัฐบาลกลาง
 ๓. รัฐบาลกลางแบ่งรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น
- ภาษีอากรทั้งสามประเภทดังกล่าวนี้ พอจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

(๑) ภาษีอากรที่มอบให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ

เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับต่าง ก็มีความต้องการจะใช้จ่ายเงิน ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องพิจารณามอบอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรบางอย่างให้แก่วัฒนพลท้องถิ่น ซึ่งมักจะพิจารณาหลักสำคัญสองประการดังนี้

(ก) ภาษีที่เก็บตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (Benefits Principle)

โดยทั่วไปแล้ว ภาษีที่รัฐบาลกลางมอบให้แก่วัฒนพลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บนั้น มักจะคำนึงถึงการเก็บภาษีตามหลักของผลประโยชน์ที่ได้รับ (Benefits Received Principle) กล่าวคือ ประชาชนผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้บริการสาธารณะ ควรจะต้องเป็นผู้เสียภาษีอากร เพื่อนำมาใช้ในการผลิตบริการนั้น ซึ่งจะมีผลเท่ากับว่า ประชาชนเป็นผู้จ่ายเงินเพื่อขอรับบริการสาธารณะโดยปริยายนั่นเอง ในทางทฤษฎีแล้ว ถือว่าแนวการจัดสรรบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้นนั้น ใกล้เคียงกับการจัดใช้

โดย
สาขา
ใช้
เป็น
จัด
ชอบ
ตน
บริ
กลาง
กับ
จะ
และ
อา
การ
ผู้
ของ
โดย
เช่น
ทรัพย์สิน
สามารถ
ของการ
ถ้า
ภาษี
ของ
มาก
การ
ทรัพย์สิน

โดยการใส่กลไกราคาหรือกลไกตลาดใดมากที่สุด และทำให้การจัดการจัดสรรบริการ
สาธารณะนั้นเป็นไปโดยมีข้อผิดพลาดน้อยที่สุด ซึ่งการคิดค่าบริการตามทฤษฎีนั้น มักจะ
ใช้หลักการของ " Marginal cost pricing " เป็นหลักในการคิดค่าบริการ

ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงมักจะใช้ หลักการ " ผลประโยชน์ที่ได้รับ " เป็นบรรทัดฐานมอบให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรบางชนิด ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ
จัดสรรบริการของท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะปล่อยให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ
ชอบ ตัดสินเอง กล่าวคือ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะต้องพิจารณาว่า ทองถิ่นของตน
ต้องการบริการใดบ้าง? และประชาชนในท้องถิ่นจะแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการผลิต
บริการดังกล่าวอย่างไร? ครบใดที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะแล้ว รัฐบาล
กลางมักจะไม่ว่างไปแทรกแซง จะปล่อยให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งพิจารณาจัดเก็บภาษีอากรที่เกี่ยว
กับท้องถิ่นได้ตามใจชอบ ดังนั้น ภาษีอากรต่าง ๆ ที่จัดเก็บอยู่ในแต่ละท้องถิ่นจึงไม่จำเป็นต้อง
จะตรงเหมือนกัน ทั้งนี้เพราะว่า สภาพการและความอุดมสมบูรณ์ของแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกัน

(ข) พิจารณาถึงความสามารถหรือความพยายามในการจัดเก็บ (Tax efforts)

รายได้ของภาษีอากรบางประเภทนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับฐาน
และอัตราของภาษีแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความสามารถหรือความ พยายามในการจัดเก็บภาษี
อากรดังกล่าวด้วย ในเรื่องนี้ รัฐบาลท้องถิ่นอาจจะมีข้อโต้แย้งกับรัฐบาลกลางใน
การจัดเก็บภาษีอากรบางประเภท เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับผู้อยู่เสียภาษี และ
ผู้อยู่เสียภาษีมีความสมัครใจที่จะเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่นมากกว่าให้แก่รัฐบาลกลาง ตัวอย่าง
ของภาษีที่เขาลักษณะดังกล่าวมักจะโต้แย้งการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สิน (Property tax)
โดยทั่วไปจะพิจารณาได้โดยย่นดังนี้

ประการแรก รัฐบาลท้องถิ่น เป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพย์สินที่จะจัดเก็บ
เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นย่อมจะรู้จักว่า
ทรัพย์สินนั้นอยู่ที่ไหน และใครเสียภาษีครบถ้วนหรือไม่ ซึ่งย่อมจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่น
สามารถเก็บภาษีจากทรัพย์สินดังกล่าวได้มากกว่ารัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม รายได้
ของการจัดเก็บภาษีในกรณีนี้ จะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการจัดเก็บของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย
ถ้าสมมติว่า เจาหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บค่า ก็จะทำให้เก็บ
ภาษีได้น้อย

ประการที่สอง การที่รายได้จากภาษีนับถูกนำไปใช้เพื่อผลประโยชน์
ของท้องถิ่น ย่อมจะใหญ่เสียภาษีมีความโน้มเอียงที่จะยอมเสียภาษีโดยสมัครใจแก่ท้องถิ่น
มากขึ้น และในขณะที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องถิ่นก็จะให้ความสนใจเกี่ยวกับการหลบเลี่ยง
การเสียภาษีดังกล่าวมากขึ้น ดังนั้น ก็อาจจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีจาก
ทรัพย์สินดังกล่าวได้มากกว่ารัฐบาลกลาง

และ
ประเภท
สำคัญ
?
)
(Tax
รัฐบาล
ยให้ของ
ารถึงใน
fforts)
จะเห็น
งถิ่นได้
นาจในการจัด
กลาง
อคงที่
เมต้องการ
ภาษีอากร
Principle)
งถิ่นเป็น
enefits
ารให้บริการ
นั้น ซึ่งจะ
อง ในทาง
กับการจัดใช้

หลักการกระจายอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรแก่รัฐบาลท้องถิ่น ตาม
ที่ได้อธิบายข้างต้นส่วนใหญ่จะเน้นถึงผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับ ความสามารถในการ
การจัดเก็บภาษี และความเหมาะสมในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่าง ภาษีอากร
ที่รัฐบาลแต่ละท้องถิ่นและแต่ละระดับจะจัดเก็บนั้นจะมีความแตกต่างกันตามปัจจัยที่ได้อธิบายมานั้น
ซึ่งจะพิจารณาจากคุณลักษณะของบริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดสรร
ได้ดังนี้

๑) การป้องกันภัยพิบัติ

ผู้ที่ได้รับจากบริการดังกล่าวนี้ ได้แก่ผู้ที่เป็นเจ้าของ
ทรัพย์สิน ดังนั้นภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บ จึงมักจะประเมินจัดเก็บตามมูลค่าของทรัพย์สินของ
สิ่งปลูกสร้าง ในแต่ละเขตของท้องถิ่น นั้น ๆ

๒) การอำนวยความสะดวกในการขนส่ง

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสร้างและบำรุงรักษาถนนหนทาง หรือ
เส้นทางคมนาคมอย่างอื่นนั้น ควรจะตกแก่ผู้ที่ใช้นั้นหรือบริการเหล่านั้น ดังนั้น ภาษีหรือ
ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งมักจะเก็บจากรถยนต์ หรือผู้ใช้บริการเหล่านั้น

๓) บริการจัดหาน้ำสะอาด และสิ่งสาธารณูปโภคอื่น ๆ

การจัดหาน้ำสะอาดให้ประชาชนท้องถิ่นใดใดนั้น รัฐบาลจะ
เก็บค่าบริการจากผู้ใช้น้ำ ตามปริมาณการใช้น้ำ และอาจจะพิจารณาถึงความเหมาะสม
ในคาบอื่น ๆ เช่น ประเภทของกิจการใช้น้ำ และฐานะของผู้ใช้น้ำ เป็นต้น

นอกจากนี้ บริการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคอื่น ๆ เช่น ไฟฟ้า
หรือการจัดเก็บขยะมูลฝอย เป็นต้น ก็อาจจะจัดเก็บค่าบริการตามหลักการที่ได้อธิบายข้างต้น

๔) บริการสาธารณะอื่น ๆ

นอกจากบริการที่ได้อธิบายมาข้างต้นแล้ว ก็ยังมีบริการท้องถิ่น
อื่น ๆ เช่น การจัดสวนสาธารณะ การรักษาความสงบของท้องถิ่น บริการสาธารณะสุข
และการศึกษาในระดับของท้องถิ่นนั้น อาจจะไม่สามารถใช้หลักการจัดเก็บภาษีตามผล
ประโยชน์ที่ได้รับมาใช้ได้ เนื่องจากเราไม่สามารถวัดผลประโยชน์ที่แต่ละคนได้รับโดย
ชัดเจน และผลประโยชน์ที่ตกแก่สังคมหรือผู้อื่นก็มีมาก อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษี
เพื่อนำมาใช้จ่ายในการผลิตบริการเหล่านั้นก็อาจจะ คำนึงถึงฐานะหรือความสามารถของ
ผู้เสียภาษี (Ability to pay principle) เป็นสำคัญ และในกรณีของ
การผลิตบริการเหล่านี้ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลท้องถิ่นด้วย

ระ
งา
อยู่
กล
จัด
ภา
จัด
ใน
กล
และ

ใน ตาม
รถไฟใน
โครงการ
ความมั่นคง
จัดสรร

ง
เส้นของ

ง หรือ
ภาษีหรือ

บาลจะ
เหมาะสม

ไฟฟ้า
ลาวทางตน

ารท้องถิ่น
าธารอะสุ
คามผล
ควมโดย
เก็บภาษี
เมารดของ
กรณีของ
บาลท้องถิ่นด้วย

(๒) ให้รัฐบาลท้องถิ่นเก็บภาษีอากรบางอย่างร่วมกับรัฐบาลกลาง

ความจำเป็นในเรื่องของรายได้ที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อพัฒนา
ท้องถิ่นนั้น รัฐบาลกลางอาจจะยอมให้รัฐบาลท้องถิ่นเข้ามาร่วมกับรัฐบาลในการจัดเก็บ
ภาษีอากรบางอย่างซึ่งเรียกว่า " Surcharged Tax " หรือ " Supplement Tax "
ที่จัดเก็บจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นลักษณะของภาษีชนิดนี้ รัฐบาลท้องถิ่นจะใช้ภาษีอากร
บางอย่างที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่แล้วเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น เช่น ภาษีรายได้
ท้องถิ่น (State income tax) หรือภาษีการค้าที่เทศบาลจัดเก็บเพิ่ม เป็นต้น
ภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มขึ้นนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็นสองชนิดคือ

(ก) ภาษีท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง (Pure tax supplement)

ภาษีชนิดนี้ หมายถึง รัฐบาลท้องถิ่นจะทำการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มขึ้น
เอง โดยมีหน่วยงานการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นอาจ
จะเลือกใช้อัตราภาษีที่ตนจะเก็บเพิ่มขึ้นนี้โดยความเหมาะสมของท้องถิ่น

(ข) ภาษีท้องถิ่นให้รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บให้

(The tax piggybacking)

ภาษีชนิดนี้ รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละ
ระดับ มีสิทธิจัดเก็บภาษีอากรบางชนิดเพิ่มขึ้นตามอัตราที่รัฐบาลกลางกำหนดให้ แต่หน่วย
งานของรัฐบาลกลางจะเป็นผู้จัดเก็บเอง เช่นการจัดเก็บภาษีการค้าของเทศบาลที่เป็น
อยู่ในประเทศไทย ในปัจจุบันเป็นเช่นนี้ ภาษีแบบนี้มีลักษณะเป็นการแบ่งรายได้จากรัฐบาล
กลางหรือเรียกว่า " Revenue sharing " ซึ่งจะได้อีกว่าหนึ่งในห้าต่อไป การ
จัดเก็บภาษีแบบนี้ มีข้อดีที่น่าสังเกตสองประการด้วยกันคือ

ประการแรก ทำให้ท้องถิ่นประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ
ภาษี ทั้งนี้เพราะว่า รัฐบาลกลางจะเป็นผู้จัดเก็บให้เอง ซึ่งโดยปกติแล้วหน่วยงานการ
จัดเก็บภาษีของรัฐบาลกลางมักจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น

ประการที่สอง รัฐบาลกลางอาจจะให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่น
ในแต่ละระดับและแต่ละท้องถิ่น จัดเก็บภาษีเพิ่มเติมได้อัตราที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้รัฐบาล
กลางใช้การจัดเก็บภาษีดังกล่าว เป็นเครื่องกระจายความเสมอภาคทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น
แต่ละแห่ง หรือเพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายบางอย่างของรัฐบาลกลาง

(๓) รัฐบาลกลางแบ่งรายได้ให้แกกรัฐบาลท้องถิ่น

การแบ่งส่วนรายได้ของภาวการณ์การบางชนิดที่รัฐบาลกลางจัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่นให้แกกรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ๆ เรียกว่า " Tax sharing " ในบางกรณีรัฐบาลกลางอาจจะแบ่งรายได้ที่เก็บได้ในท้องถิ่นนั้นแกกรัฐบาลท้องถิ่นตามอัตราส่วนที่กำหนด ซึ่งเรียกว่า " Revenue sharing " การแบ่งส่วนรายได้ทั้งสองรูปดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกันมาก จะแตกต่างกันก็เฉพาะแต่ว่า รายได้ที่รัฐบาลกลางจะแบ่งให้ จะครอบคลุมกว้างขวางมากน้อยแค่ไหน ดังนั้นในที่นี้จะยกมาถวบรวมกัน อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการแบ่งส่วนรายได้นั้น ยังแบ่งออกได้เป็นอีกสองชนิดด้วยกันคือ

(ก) การแบ่งส่วนรายได้โดยมีเงื่อนไข

(Condition revenue sharing)

การแบ่งส่วนรายได้โดยมีเงื่อนไขนั้น หมายถึงการพิจารณาแบ่งรายได้ภาวการณ์การที่รัฐบาลกลางจัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่น ให้แกกรัฐบาลท้องถิ่นนั้น รัฐบาลกลางจะพิจารณาให้ตามความเหมาะสม โดยใช้ปัจจัยหรือหลักการบางอย่างเป็นบรรทัดฐานในการแบ่งรายได้ ซึ่งบรรทัดฐานที่ใช้เป็นตัวกำหนดคืออัตราการแบ่งส่วนรายได้ โดยทั่วไปแล้วมักจะพิจารณาถึงปัจจัยดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาถึงรายได้ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น การให้ความช่วยเหลือหรือการแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาลกลางนั้น อาจจะพิจารณาถึงฐานะและรายได้ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ ในกรณีที่รัฐบาลกลางต้องการกระจายความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น หรือระหว่างภูมิภาค รัฐบาลอาจจะแบ่งส่วนรายได้ให้แก่ท้องถิ่นที่ประชากรมีรายได้ต่อหัว (per capita income) ต่ำในอัตราที่สูง ส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่อหัวสูง รัฐบาลอาจจะแบ่งส่วนรายได้ให้ในอัตราที่ต่ำ หรืออาจจะไม่ให้ได้เลยก็ได้

(๒) พิจารณาถึงความเจริญของแต่ละภูมิภาค ในกรณีที่รัฐบาลต้องการจะกระจายความเจริญให้แก่ภูมิภาคต่าง ๆ อย่างทั่วถึง หรือต้องการเน้นการพัฒนาการในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งโดยเฉพาะนั้น รัฐบาลอาจจะกำหนดอัตราการแบ่งส่วนรายได้ที่จะให้แกกรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคได้ตามความเหมาะสม

(๓) พิจารณาถึงจำนวนประชากรในแต่ละท้องถิ่น ในการให้ความช่วยเหลือหรือแบ่งส่วนรายได้ให้แกกรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น รัฐบาลจะใช้ประชากรที่อยู่ในแต่ละท้องถิ่นเป็นหลักในการกำหนดอัตราส่วนแบ่งของรายได้

(๔) พิจารณาถึงเหตุผลทางการเมือง นอกจากพิจารณาถึงปัจจัย ทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในบางครั้งที่การกำหนดส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นอาจจะคำนึงถึงเหตุผลทางการเมือง เป็นหลักในการพิจารณาก็ได้

การกำหนดเงื่อนไขในการแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาลกลางดังกล่าวข้างต้นนั้น โดยปกติแล้วมักจะใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายความเสมอภาคทางการคลังแก่รัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นวิธีการลดความแตกต่างในความสามารถทางการคลัง (Horizontal fiscal imbalance) ในระหว่างท้องถิ่น

(๕) การแบ่งส่วนรายได้โดยไม่มีเงื่อนไข
(Unconditional Revenue Sharing)

การแบ่งส่วนรายได้โดยไม่มีเงื่อนไขนี้ หมายถึงการที่รัฐบาลกลางพิจารณาแบ่งรายได้ที่จัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่น ให้แก่รัฐบาลในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ มากนัก เช่น รัฐบาลกลางอาจจะกำหนดแบ่งรายได้ที่จัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่นให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้นร้อยละ ๑๐ ของภาษีอากรที่จัดเก็บได้เป็นต้น การแบ่งส่วนรายได้ในรูปนี้ มุ่งเพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายได้เพื่อใช้จ่ายในกิจการของท้องถิ่นมากขึ้นเป็นวิธีการที่ใช้เพื่อลดความแตกต่างในด้านทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับ หรือที่เรียกว่า " Vertical fiscal imbalance "

อย่างไรก็ตาม การแบ่งส่วนรายได้โดยไม่มีเงื่อนไขนี้ อาจจะทำให้เกิดความแตกต่างในทางการคลังระหว่างท้องถิ่นที่มีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะว่าท้องถิ่นที่มีรายได้นั้น ก็จะได้รับส่วนแบ่งรายได้มากกว่าท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย นอกเสียจากว่ารัฐบาลกลางจะกำหนดอัตราส่วนแบ่งรายได้ให้แก่แต่ละท้องถิ่นในอัตราส่วนที่แตกต่างกัน

๒.๒.๓ รายได้อื่นของรัฐบาลท้องถิ่น

นอกจากรัฐบาลท้องถิ่นจะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรในรูปต่างๆ ตามที่ได้อธิบายมาแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นยังอาจจะได้รับรายได้จากแหล่งอื่น ๆ อีกเช่น

(ก) รายได้จากการประกอบกิจการของรัฐบาลท้องถิ่น

รัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งอาจจะหารรายได้เพื่อมาใช้จ่ายในท้องถิ่น โดยการเข้าไปประกอบธุรกิจบางประเภท เช่น เดียวกันกับการที่รัฐบาลประกอบกิจการในรูปของรัฐวิสาหกิจ เช่น เป็นผู้ผูกขาดการขายสินค้าหรือบริการบางอย่าง หรือผูกขาดการประกอบกิจการเกี่ยวกับการพนัน เป็นต้น

จัด
อัตรา
งรูป
าง
เกิน
ยกันคือ

ารพิจารณา
นั้น
งเป็น
รายได้

ความยาว
ยได้

วมเดิม
องอื่น
ท้องถิ่น
ให้เสียก็ได้

าลต้องการ
ณาการใน
ได้ที่จะได้

้ความ
ะชากรที่อยู่

(ข) การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (Grant-in-aid)

โดยปกติแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นมักจะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในรูปแบบโดยทั่วไป (General grants) หรือในรูปแบบที่เลือก (Selective grants) หรือบางกรณีรัฐบาลอาจจะกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องออกเงินร่วมสมทบกับเงินช่วยเหลือที่ได้รับจากรัฐบาลกลาง (Matching grants) หรืออาจจะได้เงินช่วยเหลือแบบไม่เลือก (Nonmatching grants) ก็ได้

การได้เงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ นั้น รัฐบาลกลางสามารถที่จะเลือกใช้การช่วยเหลือแต่ละรูปแบบได้ว่าจะสมกับความต้องการของรัฐบาลเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการปกครองประเทศได้ อาทิเช่น ใช้เป็นเครื่องมือที่จะแก้ไขปัญหาเรื่อง Spillovers ระหว่างท้องถิ่น หรือเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคระหว่างท้องถิ่น หรือเพื่อช่วยให้ท้องถิ่นสามารถเลี้ยงตนเองได้

๓. รูปแบบของการกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทย

รูปแบบการปกครองของประเทศไทยในสมัยโบราณนั้น เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจให้แก่อำเภอท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วหัวเมืองกลาง ๆ จะมีอำนาจการปกครองภายในของตนเอง ยกเว้นหัวเมืองที่อยู่ใกล้เมืองหลวง อำนาจการปกครองส่วนใหญ่ออยู่ที่ส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ในสมัยรัชกาลที่ห้า ได้มีการปฏิรูประบบรูปแบบของการปกครองเสียใหม่ โดยการตั้งอำนาจการปกครองมาไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อจะเสริมสร้างอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางให้มั่นคง และเป็นมาตรการที่ช่วยป้องกันการคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยมของประเทศตะวันตกในสมัยนั้น ต่อมาเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี ๒๔๗๕ ก็ได้มีการฟื้นฟูระบบการกระจายอำนาจการปกครองขึ้นมาใหม่ โดยจัดให้มีการปกครองในรูปแบบของ "รัฐบาลท้องถิ่น" ซึ่งในปัจจุบันพอจะแบ่งออกเป็น ๕ แบบด้วยกัน ^{๒๐/๕} คือ

๑. กรุงเทพมหานคร
๒. เทศบาล
๓. สุขาภิบาล
๔. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
๕. สภาตำบล

ในลำดับต่อไปจะกล่าวถึงลักษณะของ การปกครองแต่ละรูปแบบโดย

สังเขปดังต่อไปนี้

๓.๑ กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่พัฒนามาจาก
เทศบาล กล่าวคือ ในเดือนธันวาคม ปี ๒๕๑๔ คณะปฏิวัติในขณะนั้นได้ออกประกาศ
คณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕ ให้รวม เขตการปกครองของเทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาล
นครธนบุรี เข้าด้วยกันเป็น "กรุงเทพมหานคร" และในปีต่อมาได้มีประกาศของคณะ
ปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ ให้รวมสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเขตจังหวัดพระนคร
และจังหวัดธนบุรี เขารวมไว้กับกรุงเทพมหานคร

โดยหลักการแล้ว กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะ
พิเศษแตกต่างไปจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งจะมีความสำคัญเทียบเท่าระดับ
หมว่งหรือกระทรวง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว กรุงเทพมหานครก็มีลักษณะเป็น
การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล ดังนั้นในที่นี้จึงจะถือว่าเป็นการปกครองในรูปของเทศบาล

๓.๒ เทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในเขตชุมชนที่เป็นตัว
เมืองตามพระราชบัญญัติเทศบาล ปี ๒๔๕๖ ได้แบ่งเทศบาลออกเป็น ๓ รูปด้วยกัน
คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยใช้หลักเกณฑ์ในเรื่อง
ประชากร ฐานะรายได้และฐานะทางการเมืองของท้องถิ่นเป็นหลักในการแบ่งแยก
ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

(ก) เทศบาลนคร

การก่อตั้งเทศบาลนครนั้นมีหลักเกณฑ์ดังนี้คือ ท้องถิ่นที่จะเป็น
เทศบาลนครได้นั้น จะต้องมีการประชากรไม่ต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ คน และมีความหนาแน่นของ
ประชากรโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร และมีรายได้ของ
ท้องถิ่นเพียงพอที่จะปฏิบัติงานในหน้าที่ของเทศบาลนคร ในปัจจุบันมีเทศบาลนครอยู่เพียง
แห่งเดียวคือ เทศบาลนครเชียงใหม่

(ข) เทศบาลเมือง

หลักการในการตั้งเทศบาลเมืองนั้นคล้ายคลึงกันกับการตั้ง
เทศบาลนคร กล่าวคือ ท้องถิ่นที่จะตั้งเป็นเทศบาลเมืองได้นั้น จะต้องมีการประชากรไม่ต่ำ
กว่า ๑๐,๐๐๐ คน และมีความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คน
ต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร และมีรายได้ของท้องถิ่นเพียงพอที่จะปฏิบัติงานในหน้าที่ของเทศบาลเมือง
อย่างไรก็ตาม ในกรณีของเทศบาลเมืองนี้ มีหลักพิเศษกำหนดไว้ว่า ท้องถิ่นใดที่เป็นที่ตั้ง
ของที่ทำการจังหวัด ให้มีฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยไม่ต้องนำหลักการในเรื่องประชากร
และรายได้ของท้องถิ่นมาพิจารณา เช่น เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เป็นต้น ในปัจจุบันทั่ว

(ก) เทศบาลตำบล

การตั้งเทศบาลตำบลนั้น ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องจำนวนประชากรและรายได้ของท้องถิ่นไว้โดยแน่ชัด กฎหมายกำหนดแต่เพียงกว้าง ๆ ว่าจะให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาถึงความเหมาะสมในการก่อตั้ง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว กระทรวงมหาดไทยก็จะพิจารณาถึงความเจริญของท้องถิ่น จำนวนประชากร และรายได้ของท้องถิ่นเป็นหลักในการก่อตั้ง ในปัจจุบันทั่วประเทศมีเทศบาลตำบลอยู่จำนวน ๓๔ แห่ง

๓.๓ สุขาภิบาล

โดยหลักการแล้ว สุขาภิบาล เป็นเขตการปกครองท้องถิ่น ที่เป็นแหล่งชุมชนในชนบทที่มีความเจริญใกล้เคียงหรือน้อยกว่าเทศบาลตำบล ท้องถิ่นที่จะก่อตั้งเป็นเขตสุขาภิบาลนั้น จะต้องมีคุณสมบัติโดยย่อ ดังนี้

- (๑) เขตของสุขาภิบาลจะมีขนาดอยู่ระหว่าง ๑ - ๔ ตารางกิโลเมตร
- (๒) ในเขตสุขาภิบาลจะต้องมีร้านค้าอย่างน้อย ๑๐๐ ร้าน
- (๓) จะต้องมีประชากรในท้องถิ่นไม่ต่ำกว่า ๑,๕๐๐ คน

นอกจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ท้องถิ่นจะต้องมีรายได้ของท้องถิ่นเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ ในการก่อตั้งนั้น กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติตามความเหมาะสมของท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานของสุขาภิบาลกับเทศบาลนั้น มีข้อแตกต่างทางหลักกรอย่างสำคัญ กล่าวคือโดยหลักการแล้ว ผู้ที่บริหารงานในเทศบาลแต่ละแห่งนั้นจะมาจากกาเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนการบริหารงานของเขตสุขาภิบาลนั้นจะดำเนินงานโดย "คณะกรรมการสุขาภิบาล" ซึ่งใช้ระบบแต่งตั้งแทนคณะกรรมการของสุขาภิบาลแต่ละแห่งนั้น จะมีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการโดยตำแหน่งอีกจำนวนหนึ่ง เช่น ปลัดอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจ สรรพากรอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลนั้น

ในปัจจุบันทั่วประเทศมีเขตสุขาภิบาลอยู่ประมาณ ๒๗๖ แห่ง ^{๑๑/}

๓.๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดให้รับผิดชอบการปกครองท้องถิ่นของแต่ละจังหวัดในท้องถิ่นที่มีอยู่ในเขตเทศบาลหรือเขตสุขาภิบาล ในเขตจังหวัดนั้น ๆ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นประกอบด้วยองค์ประกอบ ๒ ส่วนด้วยกันคือ

(ก) สภาจังหวัด

สภาจังหวัด จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของจังหวัดนั้น ๆ โดยหลักการแล้วสมาชิกสภาจังหวัดจะคงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตจังหวัดนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย โดยนุวาราชการจังหวัดจะเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมให้กรมการปกครองเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง

(ข) นุวาราชการจังหวัด

นุวาราชการจังหวัดจะทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารในจังหวัดนั้นๆ ในกรณีนี้ นุวาราชการจังหวัดจะทำหน้าที่ในสองฐานะ คือ

(๑) ในฐานะของนุวาราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง นุวาราชการจังหวัดจะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่บริหารงานตาม นโยบายและคำสั่งของรัฐบาลกลาง

(๒) ในฐานะของหัวหน้าผู้บริหารของท้องถิ่น นุวาราชการจะต้องรับผิดชอบบริหารงานตามนโยบายและงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นทั้ง ๓ รูปแบบที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น คือ ในรูปเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจการปกครอง และอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลกลาง ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นที่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว แต่ละท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งเรานำมาพิจารณาในภายหลัง

๓.๕ สภาตำบล

สภาตำบลเป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่ได้มีการก่อตั้งโดยอาศัยพระราชบัญญัติสภาตำบล ปี ๒๔๘๕ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ๒๕๑๑ เขตบริหารงานของสภาตำบลนั้น โดยปกติจะถูกจำกัดอยู่ในเขตของตำบลนั้น ๆ ในปัจจุบันทั่วประเทศมีสภาตำบลอยู่เพียงประมาณ ๕๓ แห่ง ทั้ง ๆ ที่ทั่วประเทศมีเขตการปกครองที่เป็นตำบลมากกว่า ๕,๐๐๐ แห่ง โดยหลักการแล้ว สภาตำบลจะรับผิดชอบบริหารงานของท้องถิ่นตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว สภาตำบลไม่มีรายได้เป็นของตนเองจะต้องพึ่งเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ไม่ได้รับการกระจายอำนาจการคลังจากรัฐบาล ซึ่งเรานำมาพิจารณาในที่นี้

วงจำนวน
ให้
ทาง
การ
อยู่

แห่ง
เป็นเขต

เมตร

เพียง
าม
แตก
ละ

มี
ารอำเภอ

ให้
ท
อบ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาระหว่างปี ๒๕๑๔ ถึง ๒๕๑๕ นั้น รัฐบาลไควันนโยบายผันเงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมา^{๒๒/} โดยถือเอาเขตตำบลเป็นหน่วยงานสำคัญของโครงการ ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงการทำงานในรูปของสภาตำบลให้ดีขึ้น และจะขยายการจัดตั้งสภาตำบลเพิ่มขึ้น แต่เมื่อเกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในเดือนตุลาคม ๒๕๑๕ รัฐบาลในสมัยนั้นไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ จึงไม่มีการดำเนินการต่อเนื่องแต่อย่างใด

ในประเด็นที่ไคกล่าวมาข้างต้นนี้ ถ้าหากรัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้ เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในชะตากรรมของตนเอง และช่วยกันพัฒนาประเทศแล้ว รัฐบาลจำต้องหันมาพิจารณารูปแบบการปกครองในรูปของสภาตำบลกันอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะว่าสภาตำบลจะเป็นหน่วยงานบริหารงานขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งการส่งเสริมและการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องนั้นจะต้องส่งเสริมและพัฒนาจากเบื้องล่างอย่างจริงจัง มิใช่เริ่มจากโครงสร้างการปกครองจากส่วนบนอย่างฉาบฉวยดังที่เป็นมาแล้วในอดีต

๔. การกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทย

การที่จะพิจารณาว่า รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหนนั้น นอกจากเราจะพิจารณาถึงการกระจายอำนาจการปกครองที่รัฐบาลกลางได้แก่รัฐบาลท้องถิ่นแล้ว เราจำเป็นต้องที่จะพิจารณาขอบเขตของการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่สำคัญสองประการ คือ

ประการแรก อำนาจทางการคลังที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับนั้น จะเป็นเครื่องชี้บ่งว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถปฏิบัติของตนได้มากน้อยแค่ไหน ลำพังการกระจายอำนาจการปกครองแต่เพียงอย่างเดียว แต่ปราศจากอำนาจทางการคลังที่เพียงพอแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นจะไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก กล่าวคือมีอำนาจแต่ไม่มีเงินก็จะทำอะไรไม่มากนัก ดังนั้นเราจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงอำนาจทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย

ประการที่สอง อำนาจทางการคลังที่ท้องถิ่นได้รับนั้น จะเป็นเครื่องชี้บ่งว่า รัฐบาลหรือประชาชนในแต่ละท้องถิ่น จะมีอิสระในการตัดสินใจเลือกผลิตภัณฑ์บริการสาธารณะเพื่อท้องถิ่นของตนหรือไม่ในกรณีที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่มีรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องพึ่งเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง และก็จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดให้ ซึ่งจะมีผลเท่ากับว่า รัฐบาลท้องถิ่นขาดอิสระในการตัดสินใจของตนเอง

ในการวิเคราะห์ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศไทย
ในที่นี้จะแบ่งแยกการพิจารณา ดังนี้ ๑) อำนาจทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น
๒) โครงสร้างของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น ๓) ขอบกพร่องในการกระจายอำนาจ
ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น และ ๔) ปัญหาและขอบกพร่องใน
โครงสร้างของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น

๔.๑ อำนาจทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

รัฐบาลท้องถิ่นทุกรูปที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น มีฐานของรายได้ที่จำกัดมาก
รัฐบาลกลางห้ามมิให้รัฐบาลท้องถิ่นเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ยกเว้นภาษีอากรและค่าธรรมเนียม
บางประเภทที่กำหนดไว้ในกฎหมายรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ "พระราชบัญญัติรายได้
เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๓" "พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๘" และ "พระราช
กฤษฎีการายได้จังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘" กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นทั้ง ๓ ฉบับนั้น
มีลักษณะคล้ายคลึงกันมาก โดยมีกฎหมายรายได้เทศบาลเป็นหลัก ดังนั้น ในที่นี้จะกล่าว
ถึงกฎหมายรายได้ของเทศบาลโดยสังเขป

๔.๑.๑ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๓

ตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๓ นั้น พอดีจะแบ่งรายได้
ออกเป็นสี่ส่วนด้วยกันคือ (ก) ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ (ข) ภาษีอากรที่ท้องถิ่น
รวมเก็บกับรัฐบาลกลาง (ค) การแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาลกลาง และ (ง) รายได้อื่น ๆ

ก. ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ (Local Levied taxes)

ตามกฎหมายดังกล่าวนี้ รัฐบาลยอมให้เทศบาลมีอำนาจ
การจัดเก็บภาษีอากรเพียง ๔ ประเภท และรายได้ของภาษีอากรที่เก็บได้ทั้งหมดนั้น
เป็นของเทศบาล เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการของเทศบาล ภาษีอากรทั้ง ๔ ประเภทนั้น
ได้แก่

- (๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (๒) ภาษีบำรุงท้องที่
- (๓) ภาษีป้ายตามประมวลรัษฎากร
- (๔) ภาษีการค้าและผลประโยชน์อื่นเนื่องจากการค้าตัวในเขตเทศบาล

นคิน
เป็น

เล
!

ถึ
ล

ป็น
ะจ่าย
ว
ไรไม่
ควย
องชั

าง
ปฏิบัติ
ระใน

ข. ภาษีอากรที่ท้องถิ่นรวมเก็บกับรัฐบาลกลาง (Surcharge taxes)

กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เทศบาลที่จะเก็บภาษีอากรบางประเภทเพิ่มขึ้นจากที่รัฐบาลได้จัดเก็บอยู่แล้ว ตามมาตรา ๑๒ ของกฎหมายรายได้ เทศบาลใดกำหนดไว้ว่า เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมบางประเภทดังต่อไปนี้

- (๑) ภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานการค้าอยู่ในเขตเทศบาล
- (๒) ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่การค้าโภคภัณฑ์อยู่ในเขตเทศบาล ยกเว้นน้ำมันเบนซิน
- (๓) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ซึ่งร้านขายสุรามีอยู่ในเขตเทศบาล
- (๔) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในเขตเทศบาล
- (๕) อากรนทรสพ ตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่มหรสพอยู่ในเขตเทศบาล

ในกรณีของน้ำมันเบนซินซึ่งสถานการค้าอยู่ในเขตเทศบาลนั้น ให้เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติเก็บภาษีบำรุงเทศบาลได้ไม่เกินลิตรละ ๕ สตางค์

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว เทศบาลมิได้เป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวโดยตนเองให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้อนุมัติเก็บแทน ภาษีที่จัดเก็บนั้นมีลักษณะเป็น "Tax Piggybacking"

ค. การแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาลกลาง (Shared taxes)

พยางค์การที่รัฐบาลจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทแล้วแบ่งรายได้บางส่วนให้เทศบาล ลักษณะเป็น Sharing tax ซึ่งตามกฎหมายรายได้ เทศบาลดังกล่าว เทศบาลมีอำนาจขอแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาลกลางเพียง ๒ ชนิดเท่านั้น ซึ่งได้กำหนดไว้ดังนี้

- (๑) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้ปันให้แก่เทศบาลในจังหวัดนั้นร้อยละ ๕๐ ของยอดเงินที่เก็บได้ในปีก่อน ถ้าจังหวัดใดมีเทศบาลหลายแห่ง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดนั้น จัดแบ่งให้แก่เทศบาลแต่ละแห่ง
- (๒) ชาวที่ส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ และต้องเสียอากรขาออกตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร ผู้ส่งออกต้องเสียภาษีบำรุงเทศบาลดังต่อไปนี้
 - (ก) ชาวกลองและชาวซาว หนึ่งร้อยกิโลกรัมต่อหนึ่งบาท
 - (ข) ชาวเปลือก ปากายขาว และรำขาว หนึ่งร้อยกิโลกรัมต่อห้าสิบบาท

ge taxes)
นาง
ได้
กรม
ไต่สวน
เขตเทศบาล
ราคาโภคภัณฑ์
เขตเทศบาล
ารพนั้น
อยู่ในเขต
ให้เทศบาล
ชื่อการ
ลักษณะ
s)
วางแบบ
ภายใต้
วัดเท่านั้น
จังหวัดใด
ในที่เก็บ
ราคาหน้าที่
เอกตาม
บำรุง
บาท
ลงมือต่อ

ง. รายได้อื่น ๆ

นอกจากรายได้ทั้ง ๓ ประเภทดังกล่าวแล้ว เทศบาลก็ยังมีย
รายได้จากแหล่งอื่นดังต่อไปนี้

- (๑) ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม และค่าปรับเนื่องในกิจการซึ่ง
เทศบาลได้รับมอบหมายไว้เป็นเจ้าหน้าที่อนุวัติการตามกฎหมายนั้น
- (๒) รายได้จากทรัพย์สิน และการประกอบกิจการของเทศบาล
- (๓) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

๔.๒ โครงสร้างของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น

การที่จะพิจารณาว่า รัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถบริการงานเพื่อประโยชน์
สุขของประชาชนในท้องถิ่นได้มากน้อยแค่ไหนนั้น ปัจจัยสำคัญที่จะต้องพิจารณาก็คือ จะคง
กว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นมีรายได้มากน้อยแค่ไหน ทั้งนี้เพราะว่า บริการสาธารณะทุกอย่าง
นั้นจะต้องใช้เงิน ดังนั้น ปัญหาจึงมีอยู่ว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงพอมาใช้จ่ายเพื่อ
พัฒนาบำรุงท้องถิ่นมากแค่ไหน และได้มาจากแหล่งใด

ในการพิจารณาโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรูปในที่นี้
จะแบ่งหัวข้อการพิจารณาดังนี้ (๑) การพิจารณารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นโดยทั่วไป และ
(๒) พิจารณารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

๔.๒.๑ การพิจารณารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นโดยทั่วไป

เมื่อเราพิจารณาดังโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นทุกแห่งใน
ประเทศไทย เราอาจจะดูได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑ และตารางที่ ๒ ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยว
กับรายได้ของท้องถิ่นในปี ๒๕๑๔ และพอจะสังกัข้อสังเกตได้บางประการดังนี้

ประการแรก รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ กรุงเทพมหานคร
เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ จะมีรายได้รวมกันเพียง
๑,๔๓๐ ล้านบาทเท่านั้น ในจำนวนดังกล่าว เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางประมาณ
๕๐๖ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๕ ของรายได้ทั้งหมด จำนวนรายได้ดังกล่าวนี้
ว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น รายได้ทีน้อยเช่นนี้
ท้องถิ่นย่อมไม่สามารถทำอะไรเพื่อพัฒนาบำรุงท้องถิ่นของตนได้มากนัก

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาจากรายได้ที่ได้รับทั้งหมดแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นพึ่งตนเองไม่ได้ และเกือบจะทำอะไรไม่ได้เลย กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่จำนวน ๙๐ แห่งนั้น มีรายได้รวมกันเพียง ๙๓๔ ล้านบาทเท่านั้น ในจำนวนดังกล่าวเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นจำนวนถึง ๔๖๑ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๖๓ ของรายได้ทั้งหมด ส่วนเทศบาลและสุขาภิบาลนั้นพอจะพึ่งตนเองได้ เพราะพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางไม่ถึงร้อยละ ๑๐ ของรายได้ทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามอัตราอัตราร้อยละของรายได้ดังกล่าวนี้ มิได้เป็นเครื่องชี้บ่งกว่าท้องถิ่นจะพึ่งตนเองได้ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะว่า จำนวนรายได้ของท้องถิ่นแต่ละรูปนั้นมีไม่มากนัก ซึ่งก็หมายความว่ารัฐบาลท้องถิ่นไม่ว่าจะทำอะไรได้มากก็นั่นเดียวกัน

ประการที่สาม รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรูปจะมีรายได้จากภาษีของท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ รายได้จากภาษีบำรุงท้องถิ่นเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในจำนวนภาษีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บได้ ๒๕๒ ล้านบาทนั้น เป็นรายได้จากภาษีบำรุงท้องถิ่นถึง ๑๓๙ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๕๕ ของภาษีทั้งหมด จากข้อมูลดังกล่าวนี้ รัฐบาลคิดจะปรับปรุงโครงสร้างรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของภาษีบำรุงท้องถิ่นเสียใหม่ ซึ่งจะได้ออกมาดังในภายหลัง ในกรณีของเทศบาลนั้น รายได้สำคัญนั้นมาจากภาษีการค้าที่เทศบาลเก็บเพิ่มจากรัฐบาลกลาง กล่าวคือในจำนวนรายได้ภาษีของเทศบาล ๘๒๙ ล้านบาทนั้น เป็นรายได้จากภาษีการค้าถึง ๓๑๕ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๔๓ ของรายได้ภาษีทั้งหมด ส่วนรายได้สำคัญของสุขาภิบาลนั้น เป็นส่วนแบ่งจากภาษีทะเบียนรถยนต์ถึง ๙๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ ๔๕ ของรายได้จากภาษีที่สุขาภิบาลจัดเก็บได้

ประการที่สี่ ถ้าพิจารณาถึงรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรูปในแต่ละภูมิภาค ในตารางที่ ๒ แล้ว จะสังเกตเห็นได้ว่า ท้องถิ่นในภาคกลางจะมีรายได้มากที่สุด รองลงไปได้แก่ท้องถิ่นในภาคใต้ ส่วนภาคเหนือและภาคอีสานนั้นเป็นท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำมาก เมื่อเทียบกับรายได้ของท้องถิ่นในภาคกลาง

๔.๒.๒ พิจารณารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ในลำดับต่อไป จะพิจารณาถึงโครงสร้างของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละรูป โดยสังเขป ซึ่งอาจจะแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. รายได้ของกรุงเทพมหานคร

ในตารางที่ ๓ จะแสดงให้เห็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีข้อสังเกตว่ารายได้ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งรวมอยู่ในรูปของเทศบาลในตารางที่ ๑ นั้น จะเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครเสียกว่าครึ่ง กล่าวคือในปี ๒๕๑๔ เทศบาลทุกแห่ง มีรายไครวมกันเป็นจำนวน ๕๑๕ ล้านบาทนั้น ลำพังกรุงเทพมหานครแห่งเดียวมีรายได้ถึง ๕๒๔ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๒๓ ของรายได้เทศบาลทั่วประเทศ

รายได้ที่สำคัญของกรุงเทพมหานครนั้นเป็นภาษีที่เก็บร่วมกับรัฐบาลกลาง หรือภาษีที่กรุงเทพมหานครเก็บเพิ่มจากภาษีอากรบางชนิดที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่ ซึ่งคิดประมาณร้อยละ ๕๕ ของรายได้ทั้งหมด ส่วนรายได้ของภาษีแต่ละประเภท ถ้าหากแยกตามลำดับความสำคัญแล้วได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีทะเบียนรถยนต์ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีม้ารุ่งทองที่

การ
ร
วม
ใน
ละ
๐
รอง
นแก
นเดียวกัน
งกับ
ผู้ที่สุด
๒๕๒
ของ
งการ
งที่เสีย
ภาษี
าล
๔๓
ะเบียน
ภบาล

ใน
มาก
ผู้
เพิ่ม

ของถิ่น

ตารางที่ 1

รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับ แยกตามประเภทของรายได้ ปี 2514

หน่วย : ล้านบาท

| ประเภทของรายได้ | เทศบาล | | สุขาภิบาล | | องค์การบริหารส่วนจังหวัด | | รวม | |
|-------------------------------|--------|--------|-----------|--------|--------------------------|--------|---------|--------|
| | บาท | ร้อยละ | บาท | ร้อยละ | บาท | ร้อยละ | บาท | ร้อยละ |
| รายได้จากภาษีอากร | 729.3 | 79.4 | 143.1 | 80.1 | 252.1 | 43.3 | 1,124.4 | 61.4 |
| ก. ภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง | 196.8 | 21.4 | 49.5 | 27.7 | 141.6 | 19.3 | 387.9 | 21.2 |
| (1) ภาษีบำรุงท้องที่ | 23.0 | 2.5 | 19.0 | 10.6 | 139.0 | 18.9 | 213.0 | 11.6 |
| (2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน | 133.9 | 14.6 | 21.2 | 11.9 | 0.0 | -- | 181.6 | 9.9 |
| (3) ภาษีป้าย | 27.0 | 2.9 | 3.2 | 1.8 | 1.1 | 0.1 | 31.2 | 1.6 |
| (4) อากรการพาณิชย์ | 12.9 | 1.4 | 6.1 | 3.4 | 1.5 | 0.2 | 20.5 | 1.1 |
| ข. ภาษีที่จัดเก็บโดยผู้อื่น | 324.3 | 43.0 | 19.3 | 10.8 | 38.9 | 5.3 | 452.4 | 24.7 |
| (1) ภาษีสรรพสามิต | 315.3 | 34.3 | 16.0 | 9.0 | 23.0 | 3.4 | 535.3 | 19.4 |
| (2) อากรแสตมป์ | 8.6 | 1.0 | 1.2 | 0.7 | 0.1 | -- | 9.9 | 0.5 |
| (3) ภาษีเคอริง | 70.4 | 7.7 | 2.1 | 1.1 | 15.8 | 2.6 | 88.2 | 4.8 |
| ค. ภาระของส่วนรวมได้จากรัฐบาล | 138.2 | 15.1 | 74.3 | 41.6 | 51.6 | 9.7 | 264.1 | 15.5 |
| (1) ภาระงบประมาณรัฐบาล | 134.3 | 14.5 | 69.0 | 39.3 | 70.3 | 13.0 | 274.7 | 15.5 |
| (2) ภาระเทศบาลของราชการส่งออก | 3.9 | .5 | 4.5 | 2.5 | 0.1 | -- | 8.4 | 0.5 |
| ง. รายได้อื่น ๆ | | | | | | | | |
| (1) ค่าธรรมเนียมและค่าบริการ | 30.9 | 3.4 | 10.9 | 6.1 | 5.2 | 0.7 | 47.0 | 2.6 |
| (2) ภาษีสรรพสามิต | 15.3 | 1.6 | 1.1 | .6 | 1.4 | 0.2 | 18.3 | 1.0 |
| (3) รายได้จากทรัพย์สิน | 95.7 | 10.4 | 9.4 | 5.3 | 10.5 | 1.4 | 113.6 | 6.2 |
| (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล | 33.9 | 3.7 | 11.6 | 6.5 | 460.6 | 62.7 | 506.1 | 27.6 |
| (5) รายได้อื่น ๆ | 13.8 | 1.6 | 2.5 | 1.4 | 5.2 | .7 | 21.5 | 1.2 |
| รวม | 917.9 | 100.0 | 178.6 | 100.0 | 734.0 | 100.0 | 1,830.4 | 100.0 |

ตารางที่ 2

รายได้ภายในของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับและในแต่ละภูมิภาค

แบ่งแยกตามประเภทของรายได้ ปี 2514

หน่วย : ล้านบาท

| ประเภทของภาษี | เทศบาล | | | | สุขาภิบาล | | | | องค์การบริหารส่วนจังหวัด | | | |
|-------------------------------|--------|-------|------|-------|-----------|-------|------|------|--------------------------|-------|------|-------|
| | เหนือ | อีสาน | ใต้ | กลาง | เหนือ | อีสาน | ใต้ | กลาง | เหนือ | อีสาน | ใต้ | กลาง |
| รายได้จากภาษีทั้งหมด | 47.8 | 41.5 | 72.3 | 567.9 | 19.4 | 18.8 | 14.0 | 90.0 | 25.5 | 58.2 | 36.3 | 132.1 |
| ก. ภาษีท้องถิ่นวิสาหกิจ | 14.7 | 17.2 | 18.1 | 147.4 | 6.4 | 5.5 | 4.2 | 33.6 | 17.8 | 41.4 | 21.4 | 61.0 |
| (1) ภาษีบำรุงท้องที่ | 1.7 | .7 | 2.5 | 18.2 | 2.4 | 1.0 | 1.3 | 14.5 | 17.6 | 40.9 | 21.0 | 59.9 |
| (2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน | 9.3 | 14.1 | 11.8 | 98.7 | 2.3 | 2.9 | 2.0 | 14.0 | - | - | - | - |
| (3) ภาษีป้าย | 1.5 | 1.0 | 1.5 | 23.2 | .3 | .5 | 0.2 | 2.3 | 0.1 | 0.3 | 0.1 | 0.7 |
| (4) อากรรณภาษีสัตว์ | 2.2 | 1.4 | 2.3 | 7.3 | 1.4 | 1.1 | 0.7 | 2.8 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.8 |
| ข. ภาษีของอสังหาริมทรัพย์ | 15.2 | 8.2 | 40.2 | 330.6 | 3.1 | 3.6 | 3.1 | 9.3 | 2.1 | 8.2 | 8.5 | 20.0 |
| (1) ภาษีการเช่า | 12.8 | 7.1 | 34.9 | 261.5 | 2.6 | 3.0 | 2 | 7.9 | 2.0 | 3.0 | 6.8 | 11.2 |
| (2) อากรรณทรัพย์สิน | 0.3 | 0.2 | 0.5 | 7.4 | 0.1 | 0.1 | 0.6 | .3 | - | - | - | - |
| (3) ภาษีเคอริงกิม | 2.1 | 0.9 | 4.8 | 61.7 | 0.4 | 0.5 | 0.2 | 1.1 | 0.1 | 5.2 | 1.7 | 8.8 |
| ค. การแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาล | 17.9 | 16.1 | 14.0 | 69.9 | 9.9 | 9.7 | 6.7 | 48.0 | 5.5 | 8.6 | 6.4 | 51.0 |
| ภาษีทะเบียนรถยนต์ | 17.4 | 15.8 | 13.6 | 67.2 | 8.8 | 8.5 | 6.3 | 46.2 | 5.5 | 8.6 | 6.4 | 51.0 |

ที่มา : IBRD . A Study Public Finance in Thailand (Annex E.)

ตารางที่ ๓

รายได้ของกรุงเทพมหานครแยกตามประเภทของรายได้

ปี ๒๕๑๓ - ๒๕๑๗

หน่วย : ล้านบาท

| ประเภทของรายได้ | ๒๕๑๓ | | ๒๕๑๔ | | ๒๕๑๕ | | ๒๕๑๖ | | ๒๕๑๗ | |
|-------------------------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|---------|--------|
| | บาท | ร้อยละ | บาท | ร้อยละ | บาท | ร้อยละ | บาท | ร้อยละ | บาท | ร้อยละ |
| รายได้จากภาษีต่างๆ | ๓๘๓.๔ | ๗๒.๖ | ๔๒๑.๐ | ๗๒.๓ | ๕๒๒.๕ | ๘๐.๒ | ๕๓๓.๘ | ๗๖.๔ | ๑,๐๐๘.๑ | ๘๔.๘ |
| (ก) ภาษีและค่าธรรมเนียมเทศบาล | ๑๐๔.๓ | ๑๘.๘ | ๑๑๓.๒ | ๑๘.๕ | ๑๕๘.๖ | ๒๔.๕ | ๑๗๑.๔ | ๒๔.๕ | ๒๐๖.๑ | ๑๗.๕ |
| ๑) ภาษีบำรุงท้องที่ | ๑๒.๓ | | ๑๑.๘ | | ๑๖.๓ | | ๑๖.๕ | | ๓๕.๕ | |
| ๒) ภาษีโรงเรือนที่ดิน | ๗๑.๒ | | ๗๘.๕ | | ๑๑๔.๐ | | ๑๒๕.๘ | | ๑๓๘.๘ | |
| ๓) ภาษีป้าย | ๑๘.๒ | | ๑๘.๖ | | ๒๕.๗ | | ๒๔.๖ | | ๒๕.๘ | |
| ๔) อากรมาตัส | ๒.๖ | | ๓.๓ | | ๓.๖ | | ๔.๕ | | ๔.๘ | |
| (ข) ภาษีที่เก็บร่วมกับรัฐบาล | ๒๔๖.๖ | ๔๖.๗ | ๒๗๘.๑ | ๔๗.๑ | ๓๐๕.๒ | ๔๖.๘ | ๓๖๒.๕ | ๔๕.๙ | ๔๘๔.๐ | ๔๐.๘ |
| ๑) ภาษีการค้า | ๒๐๘.๘ | ๓๘.๗ | ๒๓๕.๕ | ๔๐.๕ | ๒๕๗.๐ | ๓๘.๔ | ๒๘๑.๘ | ๔๑.๘ | ๔๗๓.๗ | ๓๘.๘ |
| ๒) อากรมทรัพย์สิน | ๖.๖ | | ๗.๑ | | ๘.๑ | | ๘.๒ | | ๑๐.๓ | |
| ๓) เครื่องอิม | ๓๐.๒ | | ๓๑.๕ | | ๔๐.๑ | | ๑๘.๕ | | - | |
| ๔) ส่วนแบ่งรายได้ | ๓๖.๕ | ๖.๒ | ๓๓.๗ | ๕.๘ | ๕๗.๗ | ๘.๘ | ๔๑.๘ | ๖.๐ | ๓๑๘.๐ | ๒๕.๘ |
| ๕) ภาษียอดขาย | ๓๐.๖ | | ๓๑.๘ | | ๕๔.๔ | | ๓๗.๗ | | ๓๑๕.๖ | |
| ๖) ภาษีการค้ายาสูบ | ๑.๘ | | ๑.๘ | | ๓.๓ | | ๔.๒ | | ๒.๕ | |
| รายได้ก้อน ๆ | ๑๔๔.๖ | ๒๗.๕ | ๑๖๑.๐ | ๒๗.๗ | ๑๒๘.๒ | ๑๘.๘ | ๑๖๕.๑ | ๒๓.๐ | ๑๗๘.๓ | ๑๕.๑ |
| (ค) คาบธรรมเนียมและค่าบริการ | ๑๓.๖ | | ๑๓.๘ | | ๒๒.๑ | | ๓๗.๓ | | ๔๐.๖ | |
| (ง) คาบบริการสังคม | ๒.๑ | | ๑.๐ | | ๐.๘ | | ๐.๗ | | ๑.๐ | |
| (จ) รายได้จากทรัพย์สิน | ๑.๒ | | ๑.๕ | | ๗.๐ | | ๑๔.๖ | | ๓๘.๘ | |
| (ฉ) เงินอุดหนุน | ๑๐๗.๓ | | ๑๐๐.๘ | | ๗๒.๓ | | ๖๘.๘ | | ๗๓.๖ | |
| (ช) รายได้ก้อน ๆ | ๒๐.๔ | | ๔๓.๘ | | ๒๗.๐ | | ๔๒.๗ | | ๒๕.๓ | |
| รวมรายได้ | ๕๒๘.๐ | ๑๐๐.๐ | ๕๘๒.๐ | ๑๐๐.๐ | ๖๕๑.๗ | ๑๐๐.๐ | ๖๘๘.๘ | ๑๐๐.๐ | ๑,๑๘๗.๕ | ๑๐๐.๐ |

ที่มา: IBRD. A Study of Public Finance in Thailand (Annex E)
and Saeng Sanguruang, Potentials for Raising
Government Revenue

ข. รายได้ของเทศบาล

ในตารางที่ ๔ จะแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของรายได้ของเทศบาลทั่วทั้งประเทศ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีข้อสังเกตว่า โดยเฉลี่ยแล้วเทศบาลต่าง ๆ จะมีรายได้จากภาษีอากรเพียงประมาณครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นรายได้อื่น ๆ ซึ่งที่สำคัญได้แก่เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล ส่วนรายละเอียดของภาษีแต่ละประเภทนั้นคงเป็นไปในแนวเดียวกันกับที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อก่อน

ตารางที่ ๔

รายได้ของเทศบาลอื่น ๆ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

แยกตามประเภทรายได้

ปี ๒๕๑๓ - ๒๕๑๗

(หน่วย : ล้านบาท)

| ประเภทของรายได้ | ๒๕๑๓ | | ๒๕๑๔ | | ๒๕๑๕ | | ๒๕๑๖ | | ๒๕๑๗ | |
|-----------------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | บาท | ร้อยละ | บาท | ร้อยละ | บาท | ร้อยละ | บาท | ร้อยละ | บาท | ร้อยละ |
| ๑. รายได้จากภาษีต่างๆ | ๑๗๖.๖ | ๔๖.๗ | ๒๓๔.๒ | ๖๕.๗ | ๒๑๕.๓ | ๓๒.๙ | ๒๒๗.๙ | ๕๕.๖ | ๓๙๓.๘ | ๕๐.๘ |
| ๒. รายได้อื่น ๆ | ๒๓๘.๔ | ๕๙.๓ | ๑๒๒.๕ | ๓๔.๓ | ๔๓๔.๘ | ๖๗.๑ | ๔๔๘.๑ | ๕๘.๔ | ๓๘๖.๗ | ๔๙.๒ |
| ๓. รวม | ๔๑๕.๐ | ๑๐๐.๐ | ๓๕๖.๗ | ๑๐๐.๐ | ๖๕๐.๑ | ๑๐๐.๐ | ๖๗๖.๐ | ๑๐๐.๐ | ๗๘๐.๕ | ๑๐๐.๐ |

ที่มา : IBRD, A Study of Public Finance in Thailand (Annex E)
and Saeng Sangunruang, Potentials for Raising
Government Revenue

ค. รายได้ของสหภาพ

ในตารางที่ ๕ เป็นตัวเลขที่เกี่ยวกับรายได้ของสหภาพทั่วประเทศ โดยสังเขป เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของรายได้ของสหภาพเปรียบเทียบกับรายได้ของเทศบาลในหัวข้อมาก่อนแล้ว ปรากฏว่ารายได้ของสหภาพนั้นส่วนใหญ่เป็นรายได้จากภาษีอากรที่สหภาพจัดเก็บได้ กล่าวคือ รายได้ของภาษีที่เก็บได้นั้นจะตกประมาณกว่าร้อยละ ๙๐ อย่างไรก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบถึงจำนวนเงินแล้ว เทศบาลมีรายไ้มากกว่าสหภาพเกือบ ๓ เท่าตัว เช่นในปี ๒๕๑๓ เทศบาลทุกแห่งยกเว้นกรุงเทพมหานครมีรายได้เป็นจำนวนเงินประมาณ ๙๙๕ ล้านบาท แต่สหภาพล้งทั้งประเทศมีรายไ้รวมกันคิดเป็นจำนวนเงินเพียง ๒๒๘ ล้านบาทเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม รายได้โดยเฉลี่ยแล้วน้อยมาก ซาติเช่น ในปี ๒๕๑๓ สหภาพทั่วประเทศมีรายไ้รวมกันประมาณ ๒๒๘ ล้านบาท เมื่อเทียบกับเขตสหภาพซึ่งมีจำนวน ๖๗๖ แห่ง เพราะฉะนั้น เมื่อคิดเฉลี่ยแล้วเขตสหภาพหนึ่งจะมีรายไ้เพียงประมาณ ๓๓๐,๐๐๐ บาท เท่านั้น

ตารางที่ ๕

รายได้ของสหภาพทั่วประเทศ แยกตามประเภทของรายได้

ปี ๒๕๑๔ - ๒๕๑๗

หน่วย : ล้านบาท)

| ประเภทของรายได้ | ๒๕๑๔ | | ๒๕๑๕ | | ๒๕๑๖ | | ๒๕๑๗ | |
|-----------------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | บาท | ร้อยละ | บาท | ร้อยละ | บาท | ร้อยละ | บาท | ร้อยละ |
| ๑. รายได้จากภาษีต่างๆ | ๑๔๓.๑ | ๖๙.๙ | ๑๓๕.๔ | ๖๙.๐ | ๑๑๓.๓ | ๖๙.๓ | ๑๔๐.๓ | ๖๙.๒ |
| ๒. รายได้อื่น ๆ | ๓๖.๐ | ๑๖.๑ | ๔๐.๙ | ๒๓.๓ | ๕๐.๓ | ๓๐.๗ | ๔๗.๓ | ๒๐.๘ |
| ๓. รวม | ๑๗๙.๑ | ๑๐๐.๐ | ๑๗๖.๓ | ๑๐๐.๐ | ๑๖๔.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๘๗.๖ | ๑๐๐.๐ |

ที่มา : แหล่งเดียวกับตารางที่ ๔

ง. รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ถ้าพิจารณาถึงความรับผิดชอบแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุด กล่าวคือประชาชนใน เขตชนบททั้งหมดจะเกี่ยวข้องกับภาระการปกครองตนเองในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างไรก็ดีตามในทางปฏิบัติแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัด เกือบจะไม่มีบทบาทอะไรเลย ในการทำหน้าที่ทุนบำรุงท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีน้อยมาก ถ้าพิจารณาจากตัวเลขโดยสรุปในตารางที่ ๖ แล้ว จะสังเกตได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศมีรายได้รวมกันน้อยมาก ตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๑๕ มี รายได้รวมกันเพียง ๔๖๔ ล้านบาท เมื่อคิดเฉลี่ยแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละ แห่งจะมีรายได้เพียงประมาณ ๘ ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งในจำนวนเงินดังกล่าวประมาณ กว่าร้อยละ ๕๐ เป็นเงินที่ได้รับอุดหนุนจากรัฐบาลจากจำนวนรายได้น้อยนิดดังกล่าว นั้น ในทางปฏิบัติแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัด เกือบจะทำอะไรไม่ได้เลย หากไม่ได้รับ เงินช่วยเหลือจากรัฐบาล

ตารางที่ ๖

รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ

ปี ๒๕๑๔ - ๒๕๑๕

(หน่วย : ล้านบาท)

| ประเภทของรายได้ | ๒๕๑๔ | | ๒๕๑๕ | |
|---|------------------|----------------|------------------|----------------|
| | บาท | ร้อยละ | บาท | ร้อยละ |
| ๑. รายได้จากภาษีต่าง ๆ (ภาษีบำรุงท้องถิ่น) | ๒๕๖.๐ (๑๓๘.๐) | ๓๔.๓ (๑๘.๘) | ๒๒๖.๔ (๑๓๑.๑) | ๔๘.๓ (๓๖.๘) |
| ๒. รายได้อื่น ๆ (เงินอุดหนุนจากรัฐบาล) | ๔๘๖.๘ (๔๖๐.๖) | ๖๕.๗ (๖๒.๗) | ๒๓๘.๑ (๑๘๕.๐) | ๕๑.๗ (๔๒.๐) |
| ๓. รวม | ๗๔๒.๘ | ๑๐๐.๐ | ๔๖๔.๕ | ๑๐๐.๐ |

ที่มา : แหล่งเดียวกับตารางที่ ๕

เลขาธิการ
ประเทศไทย
รายได้
ไปจาก
มากกว่า
รายได้
งเทศ
เทศมี
๒๕๑๕
าภิบาล
ได้เพียง

| ๒๕๑๕ | |
|-------|--------|
| บาท | ร้อยละ |
| ๔๐.๓ | ๘.๖ |
| ๔๗.๓ | ๑๐.๒ |
| ๖๒๗.๖ | ๑๓๖.๒ |

๔.๓ ข้อบกพร่องในการกระจายอำนาจทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น

แม้ว่าตามรูปแบบการปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ก็ตาม แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงอำนาจทางการคลังที่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับได้รับจากรัฐบาลกลางแล้ว อาจกล่าวได้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว เกือบจะไม่มีมีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางเลย รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับมีฐานะคล้ายกับหน่วยงานหน่วยหนึ่งของรัฐบาลกลางเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะที่ รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายได้ที่จำกัดมาก เกือบจะทำอะไรไม่ได้เลย ถ้าไม่ได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญที่สุดต่อระบบการกระจายอำนาจการปกครองของประเทศ ซึ่งอาจจะแยกการพิจารณาได้ดังนี้ (๑) บทบาททางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น (๒) ข้อจำกัดทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับ

๔.๓.๑ บทบาททางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

ในการพิจารณาดังบทบาททางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น เราอาจจะแยกการพิจารณาได้ทั้งในทางของการใช้จ่าย และการหารายได้ของท้องถิ่น ซึ่งจะพิจารณาโดยสังเขปได้ดังนี้

ก. บทบาทในการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

การที่จะพิจารณาว่า รัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศจะมีบทบาทในทางการคลัง หรือการเข้ามามีส่วนรับผิดชอบในชตถากรรมของตนเองมากน้อยแค่ไหนนั้น เราอาจจะวิเคราะห์ได้โดยการเปรียบเทียบ การใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นกับการใช้จ่ายสาธารณะของประเทศ ในกรณีของประเทศไทยนั้น ปรากฏว่ารัฐบาลให้อำนาจการใช้จ่ายแก่รัฐบาลท้องถิ่นน้อยมาก ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓

เปรียบเทียบการใช้จ่ายสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในระดับต่างๆ (หน่วย: ล้านบาท)

| รายการสาธารณะ | ๒๕๑๓ | ๒๕๑๔ | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ๑. ใช้จ่ายสาธารณะรวม | ๒๗,๘๑๑ | ๓๐,๘๑๒ | ๓๓,๖๓๕ | ๓๓,๘๑๘ | ๔๑,๓๔๕ |
| ๒. ใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น | ๑,๓๘๗ | ๑,๔๗๔ | ๑,๕๐๘ | ๑,๘๘๘ | ๒,๓๑๗ |
| ๓. ใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นค้อยอด | (๕.๐) | (๘.๘) | (๘.๕) | (๕.๕) | (๕.๖) |
| รายจ่ายสาธารณะรวม(รอยดะ) | | | | | |

ที่มา : ข้อมูลจาก IBRD, A Study of Public Finance in Thailand (Annex E) และเอกสารงบประมาณแผ่นดิน

ทอง
ใต
ถึง
เรา
เล
เงิน
ส
ส
ก
ง

อา
จะ

การ
รา
าย
ใช้

จากข้อมูลในตารางที่ ๘ นั้น เราจะต้อง เป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับ
บทบาทในการใช้จ่ายระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นได้ดังนี้

ประการแรก รัฐบาลกลางเป็นรวบรวมอำนาจการใช้จ่าย
สาธารณะส่วนใหญ่ไว้ที่ตนเอง โดยเฉพาะแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศร่วมกันมีส่วน
ตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะเพียงประมาณร้อยละห้าเท่านั้น กล่าวคือในการ
จ่ายสาธารณะจำนวน ๑๖๖ บาทนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจะมีส่วนเป็นผู้ใช้จ่ายเพียงประมาณ
๕ บาท เท่านั้น การที่รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะน้อยมากนั้น
ย่อมเป็นเครื่องแสดงว่าในระยะการปกครองของเรานี้ไม่มีการกระจายอำนาจการปกครอง
ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีสมบูรณ์นั้นจำเป็นต้องมีการกระจาย
อำนาจทางการคลังควบคู่กันไปด้วย

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้ว
รัฐบาลท้องถิ่นจะมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ หรือการใช้จ่ายที่เกี่ยวกับ
ผลประโยชน์ของท้องถิ่นในภาวะฉุกเฉินที่ปรากฏในตารางที่ ๘ ทั้งนี้เพราะว่าในจำนวน
รายจ่ายสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นที่ปรากฏในตารางดังกล่าวมานั้น ส่วนหนึ่งจะเป็นเงิน
อุดหนุนที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาลกลาง ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนด
ให้รัฐบาลท้องถิ่นใช้จ่ายในโครงการที่รัฐบาลกลางต้องการจะสนับสนุน

จากข้อสังเกตทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าในทาง
ปฏิบัติแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นจะไม่สามารถทำหน้าที่ที่พึงปรารถนาของท้องถิ่นของตนได้ตามจุดมุ่งหมาย
ในการกระจายอำนาจการปกครอง หรือสามารถแก้ไขข้อบกพร่องในการรวบรวมอำนาจทาง
การคลังของรัฐบาลกลางได้เลย ซึ่งในเรื่องนี้จะได้อธิบายถึงรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

ข. บทบาทในทางด้านการรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น

การที่รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทในการใช้จ่ายสาธารณะน้อยมากนั้น
สาเหตุสำคัญเนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นถูกจำกัดอำนาจในการหารายได้เพื่อมาสนับสนุนท้องถิ่น
ฐานรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นแคบมาก เนื่องจากรัฐบาลกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจ
ในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพียงไม่กี่ประเภท และรับส่วนแบ่งรายได้จากภาษีอากรของรัฐบาล
กลางในอัตราที่ต่ำมาก ในจำนวนรัฐบาลท้องถิ่น ๘๖ แห่งนั้น เทศบาลเป็นรูปแบบการ
ปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจทางการคลังมากที่สุด แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ก็ปรากฏว่าเทศบาล
ก็ยังมีความบกพร่องทางการคลังน้อยมาก ในกรณีของรายได้นั้นจะพิจารณาถึงบทบาทของ
เทศบาลได้จากข้อมูลในตารางที่ ๘ ซึ่งจะต้อง เป็นข้อสังเกตบางประการได้ดังนี้

| |
|--------|
| ๒๕๑๗ |
| ๕๑,๓๕๕ |
| ๒,๓๑๗ |
| (๕.๖) |

ประการแรก รายได้จากภาษีของเทศบาลทั่วประเทศเมื่อเทียบกับรายได้ภาษีของรัฐบาลนั้นโดยเฉลี่ยแล้วไม่ถึง ๔ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งนับว่าน้อยมาก และเมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติแล้วก็จะตกราวเพียงครึ่งเปอร์เซ็นต์เท่านั้น แนวโน้มของความสัมพันธ์ดังกล่าวเกือบจะอยู่ในอัตราที่คงที่ในระหว่างปี ๒๕๑๓ ถึง ๒๕๑๗

ประการที่สอง ในจำนวนรายได้ของเทศบาลทั่วประเทศที่ปรากฏในตารางที่ ๘ นั้น เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครเกินกว่าครึ่ง อย่างไรก็ตาม ถ้าเปรียบเทียบกับอัตราระหว่างกรุงเทพมหานครกับเทศบาลอื่น ๆ แล้ว ไม่แตกต่างกันมากนัก ตัวอย่างเช่นในปี ๒๕๑๗ โดยเฉลี่ยแล้วประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครจะเสียภาษีแก่เทศบาลคนละ ๒๖๓ บาท ส่วนประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลอื่น ๆ จะเสียภาษีแก่เทศบาลโดยเฉลี่ยคนละ ๒๐๖ บาท จากข้อเปรียบเทียบดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงรายได้ต่อหัวของคนที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งสูงกว่าคนที่อยู่ในเขตเทศบาลอื่น ๆ แล้ว ก็อาจจะตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่าประชาชนที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครจะแบกรับของภาษีท้องถิ่นน้อยกว่าประชาชนในเขตเทศบาลอื่น ๆ

ประการที่สาม จากโครงสร้างของรายได้ของเทศบาลที่ได้อธิบายถึงในหัวข้อก่อนนั้น มีข้อสังเกตว่า เทศบาลทุกแห่งในประเทศไทยมีอำนาจในการจัดหารายได้เหมือนกันหมด โดยใช้พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งในเรื่องนี้เห็นว่าไม่ค่อยเหมาะสมนัก ทั้งนี้เพราะว่า เทศบาลแต่ละแห่งนั้น มีความเจริญไม่เท่ากัน และรากฐานในการดำเนินธุรกิจของประชาชนในแต่ละเขตก็ไม่เหมือนกันด้วย ดังนั้น รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้เทศบาลแต่ละแห่งพยายามหารายได้เพื่อมาพัฒนาท้องถิ่นของตนแล้ว ก็ควรที่จะได้มีการพิจารณาขอบเขตในการหารายได้ของเทศบาลแต่ละระดับเสียใหม่

- ๑) รายได้ของผลิตภัณฑ์
- ๒) ภาษีของผลิตภัณฑ์
- ๓) รายได้ของรายได้ของรา
- ๔) ภาษีของรายได้ของรายใ
- ๕) ภาษีเทศบ
- ในเขตเท
- ๖) ภาษีเทศบ
- กทม. (ข
- ๗) รายได้ขอ
- กรุงเทพมหานคร
- เทศบ
- ๘) ภาษีของเท
- (๑
- กรุงเทพมหานคร
- เทศบ
- ๙) รายได้ภา
- รอบละของ

ที่มา :

ตารางที่ ๘

รายได้ของเทศบาล เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของรัฐบาล
และผลิตภัณฑ์ประชาชาติ

| | ๒๕๑๓ | ๒๕๑๔ | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ |
|--|-------|-------|---------|---------|---------|
| ๑) รายได้ของเทศบาลคิดเป็นร้อยละ ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ | ๐.๗๐ | ๐.๖๕ | ๐.๘๑ | ๐.๖๔ | ๐.๗๒ |
| ๒) ภาษีของเทศบาลคิดเป็นร้อย ละของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ | ๐.๔๑ | ๐.๔๖ | ๐.๔๖ | ๐.๓๕ | ๐.๕๒ |
| ๓) รายได้ของเทศบาลคิดเป็นร้อย ละของรายได้ของรัฐบาล | ๕.๑ | ๔.๘ | ๖.๑ | ๕.๑ | ๕.๐ |
| ๔) ภาษีของเทศบาลคิดเป็นร้อยละ ของรายได้จากภาษีของรัฐบาล | ๓.๑ | ๓.๗ | ๓.๘ | ๓.๑ | ๓.๘ |
| ๕) ภาษีเทศบาลเฉลี่ยต่อคนที่ยู่ ในเขตเทศบาล (บาท) | ๑๐๗.๐ | ๑๒๑.๐ | ๑๓๓.๐ | ๑๑๗.๐ | ๒๐๖.๐ |
| ๖) ภาษีเทศบาลเฉลี่ยต่อคนในเขต กทม. (บาท) | ๑๓๑.๐ | ๑๓๘.๐ | ๑๖๗.๐ | ๑๓๕.๐ | ๒๖๓.๐ |
| ๗) รายได้ของเทศบาลทั้งประเทศ (ล้านบาท) | ๔๕๒.๐ | ๔๓๘.๗ | ๑,๓๐๖.๘ | ๑,๓๓๐.๘ | ๑,๔๖๒.๕ |
| - กรุงเทพมหานคร | ๕๒๘.๐ | ๕๘๒.๐ | ๖๕๑.๗ | ๖๘๘.๘ | ๑,๑๘๗.๔ |
| - เทศบาลอื่น ๆ | ๔๒๔.๐ | ๓๕๖.๗ | ๖๕๕.๑ | ๖๔๒.๐ | ๗๗๕.๑ |
| ๘) ภาษีของเทศบาลทั้งประเทศ (ล้านบาท) | ๔๖๐.๐ | ๖๕๕.๒ | ๗๓๗.๘ | ๗๖๑.๗ | ๑,๔๐๑.๕ |
| - กรุงเทพมหานคร | ๓๘๓.๔ | ๔๒๑.๐ | ๕๓๒.๕ | ๕๓๓.๘ | ๑,๐๐๘.๑ |
| - เทศบาลอื่น ๆ | ๑๗๖.๖ | ๒๓๔.๒ | ๒๐๕.๓ | ๒๒๗.๙ | ๓๙๓.๔ |
| ๙) รายได้ภาษีของรัฐบาลคิดเป็น ร้อยละของรายได้ประชาชาติ | ๑๒.๕ | ๑๒.๐ | ๑๑.๖ | ๑๑.๓ | ๑๓.๕ |

ที่มา : (๑) Saeng Sanguanruang, Potential for Raising Local Government Revenue.

(๒) ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (ตุลาคม ๒๕๒๐)

ตารางที่ ๕

ฐานะทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นในทุกระดับของประเทศไทย
(เทศบาล, สุขาภิบาล, และองค์การบริหารส่วนจังหวัด)

หน่วย : ล้านบาท

| รายได้และรายจ่ายต่าง ๆ | ๒๕๑๒ | ๒๕๑๓ | ๒๕๑๔ | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ๑. รายได้จากภาษีและรายได้อื่นๆ | ๑,๐๖๔ | ๑,๑๕๙ | ๑,๓๓๘ | ๑,๑๙๑ | ๑,๓๒๖ | ๑,๓๘๐ |
| ๒. รายได้ประจำ | ๙๗๘ | ๙๗๐ | ๙๘๘ | ๙๙๓ | ๑,๐๕๑ | ๑,๔๓๘ |
| ๓. รายได้หักด้วยรายจ่ายประจำ | ๘๖ | ๑๘๙ | ๓๕๑ | ๑๙๘ | ๒๗๕ | (- ๕๘) |
| ๔. รายจ่ายเกี่ยวกับการลงทุน | ๔๐๓ | ๔๑๗ | ๔๘๖ | ๙๔๑ | ๘๓๘ | ๘๙๙ |
| ๕. ฐานะการคลัง(ขาดดุล) | (-๓๑๗) | (-๒๒๘) | (-๑๓๕) | (-๗๔๓) | (-๕๖๓) | (-๙๓๗) |
| <u>การขาดดุลอุดหนุนโดย:</u> | | | | | | |
| ๖. เงินช่วยเหลือและส่วนแบ่งจากรัฐบาล | | | | | | |
| - ภาษีรถยนต์ | ๑๗๑ | ๒๒๖ | ๒๗๔ | ๑๖๘ | ๑๗๓ | ๔๒๕ |
| - เงินอุดหนุน | ๓๒๗ | ๓๒๓ | ๕๕๔ | ๕๒๔ | ๔๖๙ | ๒๘๕ |
| รวม | ๔๙๘ | ๕๔๙ | ๘๒๘ | ๖๙๒ | ๖๔๒ | ๗๑๐ |
| ๗. เงินกู้และเงินสำรอง | ๑๐๕ | ๑๒๒ | ๙๑ | ๓๘๔ | ๑๘๐ | ๓๒๓ |
| รวม | ๖๐๓ | ๖๗๑ | ๙๑๙ | ๑,๐๗๖ | ๘๒๒ | ๑,๐๓๓ |
| ๘. เงินสคงเหลือในคลัง | -๒๘๖ | -๔๔๓ | -๗๘๔ | -๒๙๘ | -๒๕๙ | - ๕๕ |
| ๙. ชดเชยการขาดดุล | ๓๑๗ | ๒๒๘ | ๑๓๕ | ๗๔๓ | ๕๖๓ | ๙๓๗ |

ที่มา : ข้อมูลจากหน่วยการคลัง, ธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่มา

การางที่ ๑๐

รายจ่ายของเทศบาลตาง ๆ ขกเวนกรุงเทพมหานคร
ในปี ๒๕๑๓

| | | ประเภทของรายจ่าย | จำนวนเงิน (๑ ล้านบาท) | ร้อยละ |
|------|--------|-------------------------------|--------------------------|--------|
| ๑๖ | ๒๕๑๓ | ๑) เงินเดือนและคางจาง | | |
| | | - เงินเดือน | ๑๖๐.๔๔ | ๒๒.๔๓ |
| ๓๒๖ | ๑,๓๘๐ | - คางจางประจำ | ๔๑.๕๖ | ๕.๘๑ |
| ๐๕๑ | ๑,๔๓๘ | ๒) คางจางทดแทน | | |
| ๒๓๕ | (- ๕๘) | - จารักษาพยาบาลและอื่น ๆ | ๕๔.๐๐ | ๗.๕๔ |
| ๘๓๘ | ๘๗๘ | - รายจ่ายจากเงินอุดหนุน | ๔.๕๒ | ๐.๖๘ |
| -๕๖๓ | (-๕๓๗) | ๓) รายจ่ายทั่วไป | | |
| | | - คางจางทั่วไป | ๒๘.๑๕ | ๔.๐๘ |
| | | - ภาษีศุลกากร | ๕๖.๑๘ | ๗.๘๔ |
| | | รวม | ๓๕๔.๗๕ | ๔๘.๓๔ |
| ๑๗๓ | ๕๒๕ | ๔) คางจางเกี่ยวกับการก่อสร้าง | | |
| | | - ที่ดินและการก่อสร้าง | ๑๗๐.๗๔ | ๒๓.๘๗ |
| ๕๖๘ | ๒๘๔ | - เครื่องไม้เครื่องมือ | ๑๘.๘๗ | ๒.๗๘ |
| ๖๕๒ | ๗๐๘ | ๕) คางจางเกี่ยวกับเงินกู้ | | |
| | | - ฝากเงินเงินกู้ | ๑๖.๘๘ | ๒.๓๗ |
| ๑๘๐ | ๓๒๓ | - รายจ่ายตามขอกู้ยืม | ๒๐.๑๑ | ๒.๘๑ |
| ๘๓๒ | ๑,๐๓๒ | - สำรองจ่าย | ๒.๘๗ | ๐.๔๐ |
| -๒๕๘ | - ๕๕ | ๖) รายจ่ายอื่น ๆ | ๗๒.๕๑ | ๑๐.๑๔ |
| ๕๖๓ | ๘๓๗ | รวม | ๗๑๕.๒๔ | ๑๐๐.๐๐ |

ที่มา : ข้อมูลเบองตนจาก

Chit Nilpanich, "Decentralization and Local Government : A Focus on the Thai Municipality "

๔.๓.๒ ข้อจำกัดทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับ

การพิจารณาข้อจำกัดทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น เราอาจวิเคราะห์ฐานทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น โดยการเปรียบเทียบรายได้ และรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นในทุกระดับ เพื่อที่จะว่ารัฐบาลท้องถิ่นนั้น สามารถพึ่งตนเองทางการเงินได้หรือไม่ และรายจ่ายหลักของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นได้ใช้ไปในด้านใดบ้าง เป็นการใช้จ่ายเพื่อลงทุนบำรุงท้องถิ่น หรือเพื่อการบริหารงานประจำโดยทั่วไป ในเรื่องนี้เราจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๘ และ ๑๐ ซึ่งมีข้อสังเกตบางประการดังนี้

ประการแรก รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศนั้น เกือบทั้งหมดจะถูกใช้ไปเพื่อรายจ่ายที่เกิดขึ้นเป็นประจำของท้องถิ่น อันเป็นลักษณะของการใช้จ่ายเพื่อท้องถิ่นสามารถดำเนินงานของตนได้ตามปกติเท่านั้น และมีข้อที่น่าสังเกตว่าในปี ๒๕๑๗ นั้น รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นมีไม่เพียงพอกับรายจ่ายประจำซึ่งเป็นเหตุให้มีการขาดดุลย์ในปีนั้นเป็นจำนวนถึง ๕๔ ล้านบาท

ประการที่สอง รายจ่ายเกี่ยวกับการลงทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นนั้น เกือบทั้งหมดจะเป็นเงินที่ได้รับความช่วยเหลือหรือการอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งก็หมายความว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะทำอะไรเพื่อท้องถิ่นไม่ได้เลย หากมิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

ประการที่สาม ความไม่สามารถพึ่งตนเองได้ทางการคลังนั้น จะมีความแตกต่างกันตามระดับหรือรูปแบบของรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นที่พึ่งตนเองไม่ได้มากที่สุดได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีของเทศบาลนั้นเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่พอจะพึ่งตนเองได้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม การพึ่งตนเองได้ของเทศบาลนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายประจำเท่านั้น ซึ่งจะสังเกตได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๐ ที่แสดงถึงการใช้จ่ายต่าง ๆ ของเทศบาลทั่วประเทศยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งพอจะสังเกตได้ว่า ประมาณร้อยละ ๕๐ ของรายจ่ายของเทศบาลนั้น เป็นการใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ลำพังรายจ่ายที่เป็นเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ซึ่งมีได้รวมถึงค่าจ้างชั่วคราวนั้น มีจำนวนสูงถึงร้อยละ ๒๔ ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ส่วนรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อเครื่องมือและการก่อสร้างจะตกประมาณร้อยละ ๒๖ คิดเป็นจำนวนเงินประมาณ ๑๕๐ ล้านบาท แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลทั่วประเทศซึ่งมีอยู่ ๑๑๘ แห่งนั้น ก็นับเป็นจำนวนเงินที่น้อยมากทีเดียว

อย่างไรก็ตาม ลักษณะการพึ่งตนเองไม่ได้ทางการคลังนั้น จะเห็นได้
 เค้นชัดยิ่งขึ้นถ้าเราจะพิจารณาถึงรายได้จากการใช้จ่ายบางประเภทที่รัฐบาลกลางจะต้อง
 ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การศึกษาในระดับประถมศึกษา ซึ่งโดย
 หลักการแล้วควรจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะจัดการการศึกษาในระดับดังกล่าว ซึ่ง
 ก็เป็นเหตุผลสำคัญอันหนึ่งที่กระทรวงมหาดไทยขอโอนการศึกษาประชาบาลมาจากกระทรวง
 ศึกษาธิการ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นเกือบจะไม่สามารถจัดการเกี่ยวกับการ
 ศึกษาดังกล่าว ทั้งนี้เพราะไม่มีรายได้ของคนเพียงพอที่จะจัดการศึกษานั้นได้ ซึ่งจะพิจารณา
 ได้จากตารางที่ ๑๑

ตารางที่ ๑๑

เงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาที่จ่ายให้แก่เทศบาลและองค์การ
 บริหารส่วนจังหวัด ๒๕๑๒ - ๒๕๑๔

หน่วย : ล้านบาท

| ปี | องค์การบริหารส่วนจังหวัด | | เทศบาล | |
|--------|--------------------------|-------------------------------------|-------------|-------------------------------------|
| | เงินอุดหนุน | คิดเป็นร้อยละของ รายจ่ายการศึกษา | เงินอุดหนุน | คิดเป็นร้อยละของ รายจ่ายการศึกษา |
| ๒๕๑๒ | ๑,๗๘๔ | ๘๗.๓ | ๘๓ | ๔๘.๔ |
| ๒๕๑๓ | ๒,๑๕๘ | ๘๗.๑ | ๑๐๘ | ๕๔.๔ |
| ๒๕๑๔ | ๒,๔๖๖ | ๘๗.๖ | ๑๓๓ | ๕๘.๐ |
| เฉลี่ย | ๒,๑๓๖ | ๘๗.๓๓ | ๑๐๘ | ๕๓.๘๓ |

ที่มา : Nicholas Bennett, Problems of Financing the Thai Educational System during the 1960's and 1970's ↓
 (Educational Planning Division of the
 MOE, June 1972)

าย
 ถาน
 ัน
 วงน
 ังหมค
 ายเพอ
 ๒๕๑๓
 ันปีนั้น
 ันนั้น
 ัก
 ูณจาก
 จะมี
 ังไม่ได้
 นที่พอจะ
 ูจะเป็น
 ๐ ที่
 จะสังเกต
 ับเงิน
 ำ ซึ่ง
 วนราย
 ำนวน
 ะเทศ

จากข้อมูลในตารางที่ ๑๑ จะสังเกตเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด
นั้น ไม่สามารถจัดการบริหารการศึกษาในระดับประถมศึกษาได้เลย กล่าวคือ ประมาณร้อยละ ๘๙ ของเงินที่ใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในระดับท้องถิ่นใดบาง แต่อย่างไรก็ตาม เทศบาลจะทองฟ้าเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางประมาณร้อยละ ๕๐ ของเงินที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อการศึกษา

ลักษณะของการรวมอำนาจของรัฐบาลกลางนั้นจะสังเกตได้จากงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในแต่ละปีจะมียอดงบประมาณรายจ่ายที่สูงที่สุด ตัวอย่างเช่นในปีงบประมาณ ๒๕๒๐ นั้น งบรายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยมียอดเป็นจำนวนเงินถึง ๑๔,๒๙๘.๕๕ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ ๒๒.๘๖ ของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ งานบางประเภทที่ควรจะให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ทำเองได้ แต่กระทรวงมหาดไทยกลับดึงมาทำเสียเอง ตัวอย่างเช่น "องค์การตลาด" ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดตลาดกลางผักที่บริเวณปากคลอง เป็นต้น งานดังกล่าวอาจจะมอบให้กรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับไปทำก็ได้ หรือมอบให้องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งรับผิดชอบในงานด้านนี้โดยตรงอยู่แล้ว

ถ้าพิจารณาปริมาณการบริหารประถมศึกษาของกรมการปกครองเพียงงบเดียวจะมียอดการใช้จ่ายมากกว่างบประมาณของกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงยุติธรรม จำนวน ๔ กระทรวงรวมกัน ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๒ การรวมอำนาจไว้อย่างมากมาดังกล่าวนั้น ย่อมจะก่อให้เกิดข้อบกพร่องและความล่าช้าในการตัดสินใจและการบริหารงานการศึกษาได้ง่าย ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ นั่นคือ ครรภ์สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนหนึ่ง ได้ยื่นชุมนุมกันเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๑ ที่จังหวัดขอนแก่น เพื่อเรียกร้องเงินช่วยเหลือของรัฐ และขอโอนสังกัดกลับไปอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวนั้น ถ้าหากได้มีการจัดระบบการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างจริงจังแล้ว ก็พอจะช่วยลดข้อบกพร่องดังกล่าวได้มาก ซึ่งนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระการบริหารงานของรัฐบาลกลางลงแล้ว ยังเป็นวิธีการที่จะช่วยให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมเข้ามาแบกรับภาระหน้าที่ของท้องถิ่นมากขึ้นอีกด้วย วิธีการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวนั้น จะทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีความรู้สึกที่ติดต่อกับรัฐบาลกลาง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบในชตากรรมของตนมากยิ่งขึ้น อันนับได้ว่าเป็นการปูรากฐานสำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตย

ตารางที่ ๑๒

งบประมาณรายจ่ายระดมศึกษาของกรมการปกครอง

กระทรวงมหาดไทย ปี ๒๕๑๙ - ๒๕๒๑

หน่วย : ล้านบาท

| ประเภทของรายจ่าย | ๒๕๑๙ | ๒๕๒๐ | ๒๕๒๑ |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|
| | จำนวนเงิน | จำนวนเงิน | จำนวนเงิน |
| ๑. เงินเดือน | ๓,๘๘๗.๙๑ | ๔,๕๖๔.๓๘ | ๕,๐๓๖.๗๕ |
| ๒. ค่าจ้างประจำ | ๑๓๔.๐๕ | ๑๔๕.๗๕ | ๑๖๓.๕๔ |
| ๓. ค่าจ้างชั่วคราว | ๙.๗๓ | ๙.๙๒ | ๙.๙๕ |
| ๔. ค่าตอบแทน | ๑๘.๒๕ | ๓๗.๘๖ | ๓๙.๓๐ |
| ๕. ค่าใช้สอย | ๒๕.๐๑ | ๒๗.๒๗ | ๒๙.๕๔ |
| ๖. ค่าวัสดุ | ๔๕.๓๖ | ๔๙.๗๓ | ๕๔.๐๕ |
| ๗. ค่าครุภัณฑ์ | ๘๖.๕๑ | ๑๑๕.๙๖ | ๑๓๖.๕๕ |
| ๘. ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง | ๑,๙๗๑.๗๒ | ๒,๐๔๗.๐๔ | ๑,๘๗๓.๕๐ |
| ๙. เงินอุดหนุน | ๕.๘๔ | ๕.๒๑ | ๘.๒๕ |
| ๑๐ รายจ่ายอื่น | ๕๘๐.๕๑ | ๖๕๔.๙๔ | ๖๓๘.๗๓ |
| รวม | ๖,๓๗๓.๕๓ | ๗,๖๒๙.๐๖ | ๘,๐๒๓.๗๖ |

ที่มา : สำนักงบประมาณ, เอกสารงบประมาณประจำปี
(ปี ๒๕๑๙, ปี ๒๕๒๐ และ ปี ๒๕๒๑)

ของพง

ร

น
บ
ง

๔.๔ ปัญหาและขอบกพร่องในโครงสร้างของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น

ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับขอบกพร่องในโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น นอกจากเราจะพิจารณาดังจำนวนรายได้ที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับ และแหล่งที่มาของรายได้แต่ละประเภทแล้ว เราจำเป็นต้องที่จะต้องวิเคราะห์ถึงโครงสร้างของภาษีอากรท้องถิ่นแต่ละประเภทว่าจะมีบทบาทต่อรายได้ของท้องถิ่นอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่สำคัญบางประการดังนี้

ประการแรก ภาษีท้องถิ่นนั้น เป็นภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง และรายได้ทั้งหมดของภาษีดังกล่าวจะเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น ดังนั้น ประเด็นที่น่าจะพิจารณากันก็คือ รัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถเก็บรายได้จากภาษีดังกล่าวได้มากน้อยแค่ไหน และประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้ความร่วมมือในการเสียภาษีอากรดังกล่าวอย่างไร

ประการที่สอง ในกรณีที่รายได้ที่ได้รับจากภาษีท้องถิ่นนั้น น้อยกว่าที่ควรจะเป็นนั้น เราจะต้องวิเคราะห์หาความเป็นเพราะเหตุใด และมีวิธีที่จะปรับปรุงภาษีดังกล่าวให้ดีขึ้นได้อย่างไร

ในกรณีของประเทศไทยนั้น รัฐบาลท้องถิ่นในทุกระดับจะมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรของท้องถิ่นเหมือนกันหมด โดยใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันได้แก่ภาษีอากร ๔ ประเภทด้วยกันคือ (๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (๒) ภาษีบำรุงท้องที่ (๓) ภาษีป้าย และ (๔) อากรการฆ่าสัตว์

ในปี ๒๕๑๔ รัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศมีรายได้จากภาษีท้องถิ่นทั้ง ๔ ประเภทนี้รวมกันเป็นเงิน ๓๔๗.๘ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๓๔.๕๒ ของรายได้จากภาษีทั้งหมดที่ท้องถิ่นได้รับ หรือประมาณร้อยละ ๒๑.๒ ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาลท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม รายได้จากภาษีดังกล่าวนั้นนับว่าต่ำมาก ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่ง ทำให้รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นต่ำ และมีผลทำให้รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากนัก แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากภาษีทั้ง ๔ ประเภทนั้นเป็นภาษีของท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งควรจะต้องศึกษาถึงสาเหตุของขอบกพร่องดังกล่าวว่าเป็นเพราะเหตุใด และจะมีทางปรับปรุงหรือกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นหันมาให้ความร่วมมือในการเสียภาษีดังกล่าวได้อย่างไร

ในที่นี้จะทำการศึกษาดังโครงสร้างและปัญหาของภาษีดังกล่าวโดยสังเขป โดยจะพิจารณาเกี่ยวกับภาษีเพียง ๓ ประเภทเท่านั้น คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

๔.๔.๑ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดินที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน เป็นภาษีที่ได้มีการจัดเก็บมาตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ โดยอาศัย "พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕" เป็นหลัก ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ๒๔๗๕ และ ๒๔๘๕ ในลำดับต่อไปจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญของภาษีกังกล่าวดังต่อไปนี้

ก. ฐานและอัตราของภาษี

ฐานและอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น จะขอสรุปได้โดยยอ ดังนี้

๑) ทรัพย์สินที่จะต้องเสียภาษีนั้นได้แก่ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ

คำว่า "ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ" นั้น หมายความว่า ที่ดินซึ่งปลูกโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ และบริเวณต่อเนื่องกัน ซึ่งตามปกติใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ

๒) ทรัพย์สินซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีนั้น นอกจากจะได้แก่ ทรัพย์สินของทางราชการและของศาสนกิจ หรือบริการสาธารณะแล้ว ก็ยังได้แก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เอง หรือให้ผู้อื่นอยู่เฝ้ารักษา ซึ่งมีได้ใช้เป็น ที่ไว้สินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรม

๓) การประเมินการจัดเก็บภาษีนั้น จะจัดเก็บจากค่าเช่ารายปี (Rental value) ของทรัพย์สินนั้น ๆ โดยกฎหมายได้กำหนดความหมายของค่าเช่ารายปีไว้ว่าดังนี้

"ค่าเช่าปี" หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้น ๆ สมควรจะให้เขาได้ในปีหนึ่ง ๆ ถ้าทรัพย์สินนั้นให้เขา โดยปกติแล้วค่าเช่ารายปีนั้น มักจะถือเอาตาม "ค่าเช่า" ที่ได้มีการให้เขากันจริง แต่ถาเจ้าพนักงานประเมินเห็นว่าค่าเกินความเป็นจริง เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะกำหนดค่าเช่ารายปีได้

๔) อัตราภาษีแต่เดิมกำหนดให้เก็บร้อยละ ๑๕ ของค่าเช่ารายปี แต่ต่อมาได้ลดเหลือร้อยละ ๑๒.๕ ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

๕) ในกรณีที่ เป็นโรงงานนั้น กฎหมายกำหนดให้เก็บภาษีเพียงหนึ่งในสามของค่าเช่าปีของทรัพย์สินนั้น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ ว่าดังนี้

ภ
ม
ก
ได้
อง
ภ

"ถ้าเจ้าของโรงเรือนใด ติดตั้งส่วนควบที่สำคัญลักษณะเป็นเครื่องจักรกลไก เครื่องกระทำ หรือเครื่องกำเนิดสินค้าเพื่อใช้ดำเนินการอุตสาหกรรมบางอย่าง เช่น โรงสี โรงเลื่อย ฯลฯ ขึ้นในโรงเรือนนั้น ๆ ในการประเมินทานให้ลดค่ารายปีลงเหลือหนึ่งในสาม ของค่ารายปีของทรัพย์สินนั้น รวมทั้งส่วนควบดังกล่าวแล้วด้วย"

ข. รายได้ของภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น เป็นรายได้สำคัญอันหนึ่งของรัฐบาลท้องถิ่นที่อยู่ในเขตชุมชน ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และสุขาภิบาล อย่างไรก็ตาม รายได้ที่จัดเก็บจากภาษีดังกล่าวนี้ นับว่าต่ำมาก ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๓ และตารางที่ ๑๔

ตารางที่ ๑๓

รายได้ภาษีโรงเรือนและที่ดินของเทศบาลและสุขาภิบาล
ทั่วราชอาณาจักรและกรุงเทพมหานคร
ปี ๒๕๑๕-๒๕๑๗
(หน่วย : บาท)

| เทศบาลและสุขาภิบาล | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ | จำนวนประชากร ๒๕๑๕ | ภาษีต่อคน |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|-----------|
| ๑. กรุงเทพมหานคร | ๑๑๕,๐๐๐,๐๐๐ | ๑๒๕,๔๐๐,๐๐๐ | ๑๓๕,๕๐๐,๐๐๐ | ๓,๗๐๘,๐๐๐ | ๓๘.๘๓ |
| ๒. เทศบาลในทุกรัฐ | ๔๔,๓๕๐,๗๖๑ | ๕๑,๓๒๓,๒๕๕ | ๕๗,๑๑๕,๖๗๐ | - | - |
| ๓. สุขาภิบาลในทุกรัฐ | ๑๖,๕๕๓,๗๕๗ | ๑๗,๔๘๖,๘๘๕ | ๒๑,๗๐๕,๕๕๑ | - | - |
| ๔. รวมทั้งประเทศ | ๑๗๕,๙๐๔,๕๑๘ | ๑๙๔,๒๑๐,๑๔๐ | ๒๑๔,๓๒๑,๒๒๑ | ๗,๔๑๖,๐๐๐ | ๒๘.๐๒ |

หมายเหตุ ตัวเลขของกรุงเทพมหานครนั้นเป็นตัวเลขโดยประมาณ

- ที่มา : (๑) ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย
(๒) ข้อมูลเกี่ยวกับประชากรโดยประมาณ จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ (หน้า ๑๐๒)

เทศบาล

(ก) ตัวอย่างของ
ที่มาโดย

๑. เทศบาลเมือง
๒. เทศบาลนคร
๓. เทศบาลเมือง
๔. เทศบาลเมือง
๕. เทศบาลเมือง
๖. เทศบาลเมือง
๗. เทศบาลเมืองศรีธรรมราช
๘. เทศบาลเมือง
๙. เทศบาลเมือง
๑๐. เทศบาลเมือง
๑๑. เทศบาลเมือง
๑๒. เทศบาลเมือง

(ข) ตัวอย่างของ
ที่มาโดย

๑. เทศบาล ต.ศรี
๒. เทศบาล ต.สอ
๓. เทศบาลเมืองแ

รวมทั้งประเ

ที่มา
ที่มา

ตารางที่ ๑๕

สถิติการจึกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของเทศบาลทั่วราชอาณาจักร

ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

ปี ๒๕๑๕-๒๕๑๗

(หน่วย : บาท)

| เทศบาล | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ | เฉลี่ย ๓ ปี | จำนวนประชากร (คน) | ภาษี ประชากร |
|--|------------|------------|------------|----------------|----------------------|-----------------|
| (ก) ตัวอย่างของเทศบาลที่มีรายไ้มาก | | | | | | |
| ๑. เทศบาลเมืองทลิ่งใหญ่ | ๒,๕๒๑,๓๗๑ | ๒,๕๘๐,๙๙๙ | ๓,๐๐๗,๗๒๕ | ๒,๗๐๓,๓๖๕ | ๒๐,๙๒๙ | ๕๕.๓๗ |
| ๒. เทศบาลนครเชียงใหม่ | ๒,๖๕๗,๘๙๑ | ๒,๘๗๙,๗๐๕ | ๒,๘๗๙,๗๐๕ | ๒,๘๐๕,๗๖๗ | ๕๕,๓๑๙ | ๒๕.๕๕ |
| ๓. เทศบาลเมืองอุตรธานี | ๒,๙๗๒,๓๒๓ | ๒,๙๒๑,๕๕๘ | ๒,๙๗๑,๑๙๕ | ๒,๙๕๘,๓๕๕ | ๗๒,๒๕๑ | ๓๘.๕๗ |
| ๔. เทศบาลเมืองอุบลราชธานี | ๑,๘๕๕,๖๕๓ | ๑,๘๒๕,๐๕๐ | ๒,๑๘๘,๑๖๐ | ๑,๙๕๕,๙๕๑ | ๕๓,๕๙๓ | ๓๓.๕๗ |
| ๕. เทศบาลเมืองนครสวรรค์ | ๑,๗๑๗,๕๐๓ | ๑,๘๕๒,๑๕๕ | ๑,๙๖๑,๑๒๖ | ๑,๘๒๐,๒๖๑ | ๕๓,๑๐๓ | ๓๕.๒๘ |
| ๖. เทศบาลเมืองภูเก็ต | ๑,๓๑๗,๓๒๓ | ๑,๕๖๗,๕๒๒ | ๑,๗๐๘,๕๙๐ | ๑,๕๓๑,๐๗๘ | ๓๙,๖๐๕ | ๓๘.๖๖ |
| ๗. เทศบาลเมืองนครราชสีมา | ๑,๓๗๑,๑๕๕ | ๑,๕๙๗,๒๘๗ | ๑,๕๙๗,๒๘๗ | ๑,๕๒๑,๙๐๖ | ๕๕,๗๒๒ | ๒๗.๗๘ |
| ๘. เทศบาลเมืองสงขลา | ๑,๑๓๘,๕๕๓ | ๑,๓๒๙,๒๘๗ | ๑,๕๗๗,๗๒๘ | ๑,๓๑๕,๑๘๙ | ๕๕,๕๒๐ | ๒๓.๗๓ |
| ๙. เทศบาลเมืองลำปาง | ๑,๑๕๖,๒๗๗ | ๑,๑๘๖,๘๖๖ | ๑,๕๐๐,๖๖๙ | ๑,๒๘๑,๕๗๘ | ๕๓,๐๗๙ | ๒๕.๗๙ |
| ๑๐. เทศบาลเมืองชลบุรี | ๑,๒๕๖,๑๑๒ | ๑,๓๓๖,๒๐๐ | ๑,๓๓๖,๕๕๗ | ๑,๓๐๘,๙๕๖ | ๕๗,๕๗๕ | ๒๗.๕๓ |
| ๑๑. เทศบาลเมืองยะลา | ๑,๒๓๙,๗๓๗ | ๑,๒๕๐,๑๙๙ | ๑,๕๓๘,๕๐๙ | ๑,๓๓๙,๕๘๑ | ๕๐,๘๙๒ | ๓๒.๐๒ |
| ๑๒. เทศบาลเมืองขอนแก่น | ๙๕๕,๖๕๐ | ๑,๑๖๘,๕๖๕ | ๑,๑๖๘,๕๖๕ | ๑,๐๕๐,๘๖๐ | ๖๗,๙๐๕ | ๑๕.๓๓ |
| (ข) ตัวอย่างของเทศบาลที่มีรายไ้น้อย | | | | | | |
| ๑. เทศบาล ต.ศรีพนมมาศ | ๒๘,๑๙๗ | ๒๘,๐๒๖ | ๒๘,๙๒๑ | ๒๘,๐๕๘ | ๕,๑๑๐ | ๖.๕๘ |
| ๒. เทศบาล ต.สองพี่น้อง | ๓๗,๖๒๑ | ๓๕,๖๒๒ | ๓๘,๙๐๙ | ๓๗,๓๘๕ | ๑๐,๕๙๘ | ๓.๕๓ |
| ๓. เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน | ๕๕,๕๕๒ | ๕๖,๖๒๑ | ๗๕,๐๐๓ | ๖๒,๓๖๘ | ๕,๖๘๕ | ๑๓.๓๒ |
| รวมทั้งประเทศ | ๕๕,๑๕๐,๗๖๑ | ๕๑,๓๒๓,๒๙๙ | ๕๗,๑๑๙,๖๗๐ | ๕๒,๒๖๕,๖๖๖ | - | - |

หมายเหตุ : ข้อมูลเกี่ยวกับประชากรเป็นตัวเลขโดยประมาณ ปี ๒๕๑๗
ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ภาษี
ท้องถิ่น
๓๘.๘๓
-
-
๒๕.๐๒

๒๕

จากข้อมูลในตารางที่ ๑๓ และ ๑๔ นั้น พอดีจะเป็นประเด็นข้อสังเกต
ได้โดยย่อ ดังนี้

ประการแรก รายได้ภาษีที่เก็บได้ทั่วประเทศนั้น ลำพังกรุงเทพมหานคร
เพียงแห่งเดียว จะเก็บภาษีดังกล่าวได้ถึงร้อยละ ๒๓.๘๘ ของรายได้ภาษีทั้งหมด ตัวอย่าง
เช่นในปี ๒๕๑๗ ทั่วประเทศเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ประมาณ ๒๑๕.๗ ล้านบาท ใน
จำนวนดังกล่าวเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครถึง ๑๓๘.๘ ล้านบาท โดยเฉลี่ยแล้วในปี ๒๕๑๕
ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตตัวเมืองจะแบกรับภาระของภาษีดังกล่าวประมาณคนละ ๒๕ บาทต่อปี

ประการที่สอง เทศบาลที่เป็นแหล่งชุมชนใหญ่จะมีรายได้ของภาษีเมื่อเทียบกับ
ประชาชนที่อยู่ในเขตแล้วจะมีอัตราสูงกว่าชุมชนที่เล็ก เช่น เทศบาลเมืองหาดใหญ่ เป็น
เทศบาลที่เก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อคนได้สูงที่สุด คือตกประมาณคนละ ๕๕ บาท ลำดับ
รองลงไปคือกรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองภูเก็ต เทศบาลเมืองอุดรธานี เก็บได้ประมาณ
คนละ ๓๕ บาท ส่วนท้องถิ่นที่เก็บภาษีได้น้อยที่สุดได้แก่ เทศบาลตำบลสองพี่น้องเก็บภาษี
โดยเฉลี่ยได้คนละ ๓ บาท ๕๓ สตางค์ อย่างไรก็ตามในระดับเทศบาลเมืองนั้น เทศบาล
เมืองแม่อองสอนเก็บภาษีได้ต่ำที่สุด กล่าวคือโดยเฉลี่ยประมาณหัวละ ๑๓ บาทเท่านั้น

ค. ขอบกพร่องของภาษี

การที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ต่ำมากนั้นก็เนื่องจาก
ขอบกพร่องในโครงสร้างและการบริหารการจัดเก็บภาษีกดังกล่าว ซึ่งพอสรุปได้โดยย่อ ดังนี้

๑) การประเมินการเก็บภาษีจากค่าเช่ารายปีนั้น ประเมินได้ต่ำกว่าความเป็นจริง
มาก ทั้งนี้เพราะทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่ามักจะรวมมือกันแจ้งค่าเช่าต่ำกว่าความเป็นจริง
และถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจประเมินรายได้ขั้นต่ำก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ประเมินได้ต่ำมาก
นอกจากนี้ ผู้ให้เช่ายังมักจะหลีกเลี่ยงภาษี โดยการเก็บค่าเช่าคิกหรือบานในอัตราที่ต่ำ แต่
หันไปเก็บเงินกินปลาหรือ "แป๊ะเจี๊ยะ" ลวงหน้าแทน ซึ่งในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แล้วถือว่า
เงินกินปลาคือค่าเช่านั่นเอง จะสังเกตได้ว่าในกรณีนี้ ผู้เช่าสามารถหลบเลี่ยงภาษีได้โดยอาศัย
ของไหวของกฎหมายที่เบ็ดเตล็ด ซึ่งในเรื่องนี้ถ้าเราจะเปลี่ยนมาเก็บภาษีจากมูลค่าของทรัพย์สิน
หรือ Capital value แล้วก็จะแก้ไขขอบกพร่องดังกล่าวได้มาก

๒) ภาษีกดังกล่าวมีการยกเว้นมากเกินไป เช่น โรงงานจะเสียภาษีเพียง
๑ ใน ๓ ของที่ควรเสียเท่านั้น บ้านที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือให้นอนอยู่เช่าคนเล่นน้ได้รับการ
ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี ในกรณีหลังนี้ เป็นทางหนึ่งที่จะยกเป็นข้ออ้างที่จะหลบเลี่ยงภาษีกดังกล่าวได้
อย่างไรก็ตาม ถ้าเราพิจารณาดังโครงสร้างของภาษีทั้งประเทศที่เป็นอยู่ใน
ปัจจุบัน และลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว ภาษีที่เก็บจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น นอก

จากจะไปควรลดหย่อนให้แล้ว ควรจะเก็บในอัตราที่สูงขึ้น ซึ่งการเพิ่มการเก็บภาษีดังกล่าว จะมีผลเสียหายทางเศรษฐกิจน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับ การเก็บภาษีประเภทอื่น ทั้งนี้ เพราะวากาษีดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นต้นทุนคงที่ (fixed cost) ของโรงงาน ซึ่งจะไม่สามารถผลักไปให้ผู้อื่นได้โดยง่าย

๓) อัตราภาษีที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันนั้นค่าเกินไป ซึ่งได้ใช้มาเป็นเวลา ๕๐ กว่าปีแล้ว โดยไม่มีการปรับปรุง ดังนั้น ถ้าได้มีการพิจารณาทบทวนการกำหนดอัตรา การเก็บเสียใหม่ โดยพิจารณาจากลักษณะความเหมาะสมของประเภทของอาคารหรือสิ่ง ปลูกสร้าง และตามเขตการใช้แล้ว นอกจากจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นได้รายได้ภาษีเพิ่มขึ้นแล้ว เทศบาลยังสามารถใช้วากาษีดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการจัดแหล่งชุมชน หรือเขตธุรกิจการค้า ในตัวเมืองได้อีกด้วย

นอกจากขอมอบของที่กล่าวมาแล้วข้างต้นแล้ว ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ มิได้มีการกระตุ้นให้ประชาชนส่วนหนึ่งถึงในหน้าที่การเสียภาษีและการรับผิดชอบต่อท้องถิ่น ลักษณะ การเช่นนี้เป็นเช่นเดียวกับการเก็บภาษีเกือบทุกชนิด ทั้งนี้เพราะว่า เรามิได้เน้นถึงความ สำคัญในเรื่องนี้กัน และมิได้มีการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นอย่างจริงจังกัน

๔.๔.๒ ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่หรือเดิมจะเรียกกันว่า "ภาษีที่ดิน" นั้น เป็นแหล่งของ รายได้ภาษีท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นภาษีที่แต่เดิมจัดเก็บตาม กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่ต่อมาได้แยกออกมาเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ ภาษีที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันนั้นจัดเก็บโดยอาศัย "พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘" ในลำดับต่อไปจะได้อธิบายถึงสาระสำคัญของภาษีดังกล่าวโดยสังเขปดังต่อไปนี้ ๓๓/

ก. ฐานของภาษี

ฐานของภาษีที่ดินที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีนี้น จะทำการประเมินเก็บจาก "ราคาปานกลางของที่ดิน" หรือเป็นการจัดเก็บจากมูลค่าของที่ดิน (Site value) และคำว่าที่ดินตามกฎหมายฉบับนี้นั้น หมายถึงพื้นที่ดินและรวมถึงที่เป็นภูเขาหรือที่แม่น้ำด้วย อยางไรก็ตาม เกี่ยวกับฐานของภาษีที่ดินนี้ มีข้อสังเกตบางประการดังนี้

๑) การที่ราคาปานกลางของที่ดินเพื่อใช้เป็นฐานในการประเมินภาษีนี้น กฎหมายกำหนดให้ราคาเป็นหน่วยตัวล แต่ถาราคาของที่ดินในตัวลมีความแตกต่างกันมาก ให้พิจารณาที่ราคาโดยกำหนดเขตในตัวลนั้นแบ่งออกเป็นหน่วย ๆ เพื่อให้การที่ราคาปานกลาง เป็นไปโดยเที่ยงธรรม

๒) ทิศนที่ปล่อยทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามสมควร กฎหมายกำหนดให้เสียภาษีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่าตัว แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอัตราภาษีที่คั้นนั้นค่ามาก และการบริหารการจัดเก็บทำได้ไม่ทั่วถึง แลรวมตลอดถึงข้อไขวของกฎหมายที่เป็ดให้ ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไปนั้น ได้ทำให้การลงโทษของกฎหมายไม่มีผลในทางปฏิบัติ ไม่สามารถป้องกันการซื้อที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร หรือบังคับให้มีการใช้ที่ดินอย่างเต็มที่ได้

๓) สำหรับที่ดินที่ใช่เพาะปลูกนั้น ถ้าไม่มีโครงการเพาะปลูกบริเวณนั้นได้รับความเสียหายมากผิดปกติ หรือทำการเพาะปลูกไม่ได้ด้วยเหตุอันพิวสัยที่จะป้องกันได้โดยทั่วไป ใญ่สุวรรณการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาเวนหรือลดภาษีบำรุงท้องที่ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ได้

๔) สำหรับที่ดินที่ใช่ประกอบการกสิกรรมเฉพาะประเภทไมลุ่มลูก กฎหมายกำหนดให้เสียภาษีเพียงครึ่งหนึ่งของอัตราที่กำหนดไว้ และถ้าหากเจ้าของที่ดินเป็นผู้ประกอบการกสิกรรมประเภทไมลุ่มลูกนั้นด้วยตนเอง ให้เสียภาษีอย่างสูงไม่เกินร้อยละ

๕ บาท

ค. รายได้ของภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บได้ทั่วประเทศนั้น มีรายได้ที่ค่ามาก ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๖ และพอจะตั้งเป็นข้อสังเกตได้บางประการดังต่อไปนี้

ประการแรก มูลค่าของภาษีที่ดินที่จัดเก็บได้นั้น มีอัตราที่ต่ำอย่างไม่น่าเชื่อถือ กล่าวคือโดยเฉลี่ยแล้วในระหว่างปี ๒๕๑๔ ถึง ๒๕๑๖ ภาษีที่จัดเก็บได้เมื่อเทียบกับมูลค่าของผลิตภัณฑ์ประชาชาติจะมีอัตราเพียง ๐.๑๒ ของหนึ่งเปอร์เซ็นต์ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติ นอกจากนี้อตราเปอร์เซ็นต์ดังกล่าวยังมีแนวโน้มที่ลดลงเมื่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติมีมูลค่าเพิ่มขึ้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นเครื่องสะท้อนหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า การประเมินราคาปานกลางของที่ดินและการจัดเก็บภาษีที่ดิน มิได้เพิ่มขึ้นตามความเจริญของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น

ตารางที่ ๑๕

อัตราภาษีคอกาเฉลี่ยของราคาปานกลางของที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษี
บำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

| ชั้น | ราคาปานกลางของที่ดิน | คอกาเฉลี่ยของ ราคาปานกลาง | อัตราภาษี คอกา | อัตราภาษี คอกาเฉลี่ย |
|------|------------------------------------|------------------------------|-------------------|-------------------------|
| ๑ | ไม่เกินไร่ละ ๒๐๐ บาท | ๒๐๐ บาท | ๐.๕ บาท | ๐.๒๕๐ |
| ๒ | เกินไร่ละ ๒๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๔๐๐ " | ๓๐๐ " | ๑.๐๐ " | ๐.๓๓๐ |
| ๓ | " ๔๐๐ " " ๖๐๐ " | ๕๐๐ " | ๒.๐๐ " | ๐.๕๐๐ |
| ๔ | " ๖๐๐ " " ๘๐๐ " | ๗๐๐ " | ๓.๐๐ " | ๐.๕๘๘ |
| ๕ | " ๘๐๐ " " ๑,๐๐๐ " | ๙๐๐ " | ๔.๐๐ " | ๐.๕๘๐ |
| ๖ | " ๑,๐๐๐ " " ๑,๒๐๐ " | ๑,๑๐๐ " | ๕.๕๐ " | ๐.๕๐๐ |
| ๗ | " ๑,๒๐๐ " " ๑,๔๐๐ " | ๑,๓๐๐ " | ๗.๐๐ " | ๐.๕๓๘ |
| ๘ | " ๑,๔๐๐ " " ๑,๖๐๐ " | ๑,๕๐๐ " | ๘.๐๐ " | ๐.๕๓๓ |
| ๙ | " ๑,๖๐๐ " " ๑,๘๐๐ " | ๑,๗๐๐ " | ๙.๐๐ " | ๐.๕๒๙ |
| ๑๐ | " ๑,๘๐๐ " " ๒,๐๐๐ " | ๑,๙๐๐ " | ๑๐.๐๐ " | ๐.๕๒๖ |
| ๑๑ | " ๒,๐๐๐ " " ๒,๒๐๐ " | ๒,๑๐๐ " | ๑๑.๐๐ " | ๐.๕๒๓ |
| ๑๒ | " ๒,๒๐๐ " " ๒,๔๐๐ " | ๒,๓๐๐ " | ๑๒.๐๐ " | ๐.๕๒๒ |
| ๑๓ | " ๒,๔๐๐ " " ๒,๖๐๐ " | ๒,๕๐๐ " | ๑๓.๐๐ " | ๐.๕๒๐ |
| ๑๔ | " ๒,๖๐๐ " " ๒,๘๐๐ " | ๒,๗๐๐ " | ๑๔.๐๐ " | ๐.๕๑๘ |
| ๑๕ | " ๒,๘๐๐ " " ๓,๐๐๐ " | ๒,๙๐๐ " | ๑๕.๐๐ " | ๐.๕๑๗ |
| ๑๖ | " ๓,๐๐๐ " " ๓,๕๐๐ " | ๓,๒๕๐ " | ๑๗.๕๐ " | ๐.๕๑๘ |
| ๑๗ | " ๓,๕๐๐ " " ๔,๐๐๐ " | ๓,๗๕๐ " | ๒๐.๐๐ " | ๐.๕๑๓ |
| ๑๘ | " ๔,๐๐๐ " " ๔,๕๐๐ " | ๔,๒๕๐ " | ๒๒.๕๐ " | ๐.๕๑๙ |
| ๑๙ | " ๔,๕๐๐ " " ๕,๐๐๐ " | ๔,๗๕๐ " | ๒๕.๐๐ " | ๐.๕๒๑ |
| ๒๐ | " ๕,๐๐๐ " " ๕,๕๐๐ " | ๕,๒๕๐ " | ๒๗.๕๐ " | ๐.๕๒๔ |
| ๒๑ | " ๕,๕๐๐ " " ๖,๐๐๐ " | ๕,๗๕๐ " | ๓๐.๐๐ " | ๐.๕๒๖ |
| ๒๒ | " ๖,๐๐๐ " " ๖,๕๐๐ " | ๖,๒๕๐ " | ๓๒.๕๐ " | ๐.๕๒๖ |
| ๒๓ | " ๖,๕๐๐ " " ๗,๐๐๐ " | ๖,๗๕๐ " | ๓๕.๐๐ " | ๐.๕๒๘ |
| ๒๔ | " ๗,๐๐๐ " " ๗,๕๐๐ " | ๗,๒๕๐ " | ๓๗.๕๐ " | ๐.๕๒๙ |
| ๒๕ | " ๗,๕๐๐ " " ๘,๐๐๐ " | ๗,๗๕๐ " | ๔๐.๐๐ " | ๐.๕๓๖ |

| ชั้น | เกิน |
|------|------|
| ๒๖ | เกิน |
| ๒๗ | " |
| ๒๘ | " |
| ๒๙ | " |
| ๓๐ | " |
| ๓๑ | " |
| ๓๒ | " |
| ๓๓ | " |
| ๓๔ | " |
| ๓๕ | " |
| ๓๖ | " |
| ๓๗ | " |
| ๓๘ | " |
| ๓๙ | " |
| ๔๐ | " |
| ๔๑ | " |
| ๔๒ | " |
| ๔๓ | " |
| ๔๔ | " |
| ๔๕ | " |
| ๔๖ | " |
| ๔๗ | " |
| ๔๘ | " |
| ๔๙ | " |
| ๕๐ | " |
| ๕๑ | " |
| ๕๒ | " |
| ๕๓ | " |
| ๕๔ | " |
| ๕๕ | " |
| ๕๖ | " |
| ๕๗ | " |
| ๕๘ | " |
| ๕๙ | " |
| ๖๐ | " |
| ๖๑ | " |
| ๖๒ | " |
| ๖๓ | " |
| ๖๔ | " |
| ๖๕ | " |
| ๖๖ | " |
| ๖๗ | " |
| ๖๘ | " |
| ๖๙ | " |
| ๗๐ | " |
| ๗๑ | " |
| ๗๒ | " |
| ๗๓ | " |
| ๗๔ | " |
| ๗๕ | " |
| ๗๖ | " |
| ๗๗ | " |
| ๗๘ | " |
| ๗๙ | " |
| ๘๐ | " |
| ๘๑ | " |
| ๘๒ | " |
| ๘๓ | " |
| ๘๔ | " |
| ๘๕ | " |
| ๘๖ | " |
| ๘๗ | " |
| ๘๘ | " |
| ๘๙ | " |
| ๙๐ | " |
| ๙๑ | " |
| ๙๒ | " |
| ๙๓ | " |
| ๙๔ | " |
| ๙๕ | " |
| ๙๖ | " |
| ๙๗ | " |
| ๙๘ | " |
| ๙๙ | " |
| ๑๐๐ | " |

หมายเหตุ

| ชั้น | ราคาปานกลางของที่ดิน | ค่าเฉลี่ยของราคาปานกลาง | อัตราภาษีต่อไร่ | อัตราภาษีต่อค่าเฉลี่ย |
|------|---|-------------------------|-----------------|-----------------------|
| ๒๖ | เกินไร่ละ ๘,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๘,๕๐๐ บาท | ๘,๕๐๐ บาท | ๘.๕๐๐ บาท | ๐.๕๑๕ |
| ๒๗ | " ๘,๕๐๐ " " | ๙,๐๐๐ " | ๘.๗๕๐ " | ๐.๕๑๘ |
| ๒๘ | " ๙,๐๐๐ " " | ๙,๕๐๐ " | ๘.๗๕๐ " | ๐.๕๑๓ |
| ๒๙ | " ๙,๕๐๐ " " | ๑๐,๐๐๐ " | ๙.๐๐๐ " | ๐.๕๑๓ |
| ๓๐ | " ๑๐,๐๐๐ " " | ๑๐,๕๐๐ " | ๑๐.๕๐๐ " | ๐.๕๑๐ |
| ๓๑ | " ๑๐,๕๐๐ " " | ๑๑,๐๐๐ " | ๑๑.๐๐๐ " | ๐.๕๑๓ |
| ๓๒ | " ๑๑,๐๐๐ " " | ๑๑,๕๐๐ " | ๑๑.๕๐๐ " | ๐.๕๑๖ |
| ๓๓ | " ๑๑,๕๐๐ " " | ๑๒,๐๐๐ " | ๑๒.๐๐๐ " | ๐.๕๑๘ |
| ๓๔ | " ๑๒,๐๐๐ " " | ๑๒,๕๐๐ " | ๑๒.๕๐๐ " | ๐.๕๒๐ |
| ๓๕ | " ๑๒,๕๐๐ " " | ๑๓,๐๐๐ " | ๑๓.๐๐๐ " | ๐.๕๒๓ |
| ๓๖ | " ๑๓,๐๐๐ " " | ๑๓,๕๐๐ " | ๑๓.๕๐๐ " | ๐.๕๒๖ |
| ๓๗ | " ๑๓,๕๐๐ " " | ๑๔,๐๐๐ " | ๑๔.๐๐๐ " | ๐.๕๒๙ |
| ๓๘ | " ๑๔,๐๐๐ " " | ๑๔,๕๐๐ " | ๑๔.๕๐๐ " | ๐.๕๓๒ |
| ๓๙ | " ๑๔,๕๐๐ " " | ๑๕,๐๐๐ " | ๑๕.๐๐๐ " | ๐.๕๓๕ |
| ๔๐ | " ๑๕,๐๐๐ " " | ๑๕,๕๐๐ " | ๑๕.๕๐๐ " | ๐.๕๓๘ |
| ๔๑ | " ๑๕,๕๐๐ " " | ๑๖,๐๐๐ " | ๑๖.๐๐๐ " | ๐.๕๔๑ |
| ๔๒ | " ๑๖,๐๐๐ " " | ๑๖,๕๐๐ " | ๑๖.๕๐๐ " | ๐.๕๔๔ |
| ๔๓ | ที่ดินที่มีราคาปานกลางเกินไร่ละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท ให้เสียภาษีดังนี้ ที่ดินราคา ๕๐๐,๐๐๐ บาทแรกเสีย ๕๐๐ บาท ส่วนที่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป เสียภาษีเพิ่ม ๑๐๐ บาท ต่อทุก ๆ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ของราคาปานกลางของที่ดิน | | | |

- หมายเหตุ** (๑) ที่ดินที่ใช่เพื่อการกสิกรรมประเภทพืชล้มลุกให้เสียภาษีครึ่งหนึ่งของอัตราที่กำหนด และในกรณีที่เจ้าของที่ดินเป็นผู้ประกอบการกสิกรรมด้วยตนเองให้เก็บไม่เกิน ไร่ละ ๕ บาท
- (๒) ที่ดินที่ปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ทำประโยชน์ให้เสียภาษีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่าตัว

อัตราภาษี
ต่อค่าเฉลี่ย

๐.๕๑๐

๐.๕๑๓

๐.๕๑๖

๐.๕๑๘

๐.๕๒๐

๐.๕๒๓

๐.๕๒๖

๐.๕๒๙

๐.๕๓๒

๐.๕๓๕

๐.๕๓๘

๐.๕๔๑

๐.๕๔๔

๐.๕๔๗

๐.๕๕๐

๐.๕๕๓

๐.๕๕๖

๐.๕๕๙

๐.๕๖๒

๐.๕๖๕

๐.๕๖๘

๐.๕๗๑

๐.๕๗๔

๐.๕๗๗

๐.๕๘๐

ตารางที่ ๑๖

รายได้ของภาษีบำรุงท้องที่จังหวัดเก็บไว้ทั่วประเทศ แยกตาม
ระดับของรัฐบาลท้องถิ่น
ปี ๒๕๑๕ - ๒๕๑๗
(หน่วย : บาท)

| ประเภทของรัฐบาลท้องถิ่น | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ | ภาษีเงินได้บุคคล ๒๕๑๕ | |
|--|-------------|-------------|-------------|-----------------------|------|
| | | | | ประชากร | ภาษี |
| ๑. กรุงเทพมหานคร | ๑๖,๐๐๐,๐๐๐ | ๑๖,๕๐๐,๐๐๐ | ๓๕,๐๐๐,๐๐๐ | ๓,๗๐๘,๐๐๐ | ๕.๓๑ |
| ๒. เทศบาลทั่วประเทศ | ๕,๕๐๒,๐๐๐ | ๕,๓๒๕,๐๐๐ | ๑๑,๕๘๕,๐๐๐ | - | - |
| ๓. สุขาภิบาลทั่วประเทศ | ๑๖,๕๕๓,๐๐๐ | ๑๗,๕๘๒,๐๐๐ | ๒๑,๗๒๕,๐๐๐ | - | - |
| รวมเขตชุมชน | ๔๒,๕๕๕,๐๐๐ | ๔๓,๓๑๑,๐๐๐ | ๖๘,๓๑๐,๐๐๐ | ๓,๗๑๒,๐๐๐ | ๕.๖๕ |
| ๔. องค์การบริหารส่วนจังหวัด | ๑๗๑,๑๐๐,๐๐๐ | ๒๒๕,๕๑๒,๐๐๐ | ๒๒๐,๕๗๕,๐๐๐ | ๓๑,๑๒๕,๐๐๐ | ๕.๕๐ |
| รวมทั้งประเทศ | ๒๑๓,๕๕๕,๐๐๐ | ๒๒๕,๘๒๓,๐๐๐ | ๒๒๙,๖๑๐,๐๐๐ | ๓๘,๕๖๒,๐๐๐ | ๕.๕๒ |
| ๖. มูลคาผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (ล้านบาท) | ๑๖๔,๖๒๖ | ๒๑๖,๕๕๓ | ๒๒๕,๕๗๓ | - | - |
| ๗. ภาษีที่ดินคิดเป็นร้อยละของ- ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ | (๐.๑๓) | (๐.๑๒) | (๐.๑๑) | - | - |

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย
ข้อมูลเกี่ยวกับประชากรจาก แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕
พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔

ประการที่สอง ภาษีบำรุงท้องที่เป็นรายได้ที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๑๓ หัวประเทศเก็บภาษีบำรุงท้องที่โดยประมาณ ๒๕๐ ล้านบาท ในจำนวนนั้นเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถึง ๒๒๑ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๖.๒๑ ของรายได้ของภาษีทั้งหมด

ประการที่สาม เมื่อคิดเฉลี่ยภาษีต่อประชากรหนึ่งคนแล้ว หัวประเทศจะตกคนละ ๕.๕๒ บาท และมีข้อสังเกตว่าอัตราภาษีต่อประชากรโดยเฉลี่ยในเขตกรุงเทพมหานครนั้นต่ำมาก กล่าวคือคิดเพียงประมาณคนละ ๔.๓๑ บาท ส่วนในเขตชนบทหรือเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะตกประมาณคนละ ๕.๕๐ บาท

ง. ขอมกพรองของภาษี

การที่รัฐบาลท้องถิ่นเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้น้อยนั้น เนื่องจากขอมกพรองในโครงสร้าง และการบริหารการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ซึ่งพอจะสรุปได้โดยย่อดังนี้

๑) โดยทั่วไปแล้วราคาปานกลางของที่ดินที่ประเมินได้นั้นจะต่ำกว่าราคาเป็นจริงที่มีการซื้อขายกัน ทั้งนี้เพราะเกิดจากขอมกพรองของวิธีการประเมินซึ่งให้น้ำเอาจราคาซื้อขายมาถ่วงเฉลี่ยกัน แต่ในทางเป็นจริงแล้ว ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายมักจะสมยอมกัน แจงราคาที่ดินที่ซื้อขายกันต่ำกว่าราคาที่เป็นจริง เพื่อที่จะหลบเลี่ยงภาษีหรือค่าทำเนียมในการโอนที่ดิน ซึ่งในปัจจุบันจัดเก็บร้อยละ ๒ ของมูลค่าที่ดินที่ซื้อขายกัน หรือร้อยละ ๐.๕ ของที่ดินที่โอนเพื่อการยกมรดก หรือร้อยละ ๑ สำหรับที่ดินที่ทำสัญญาจำนองกัน

อย่างไรก็ตาม ในทางกฎหมายนั้น เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะประเมินราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามความเหมาะสมได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วราคาปานกลางที่ประเมินนั้นก็มักจะต่ำกว่าราคาที่ดีควรจะเป็น การที่ประเมินราคาปานกลางได้ต่ำกว่าความเป็นจริงทำให้ฐานของภาษีแคบลง และทำให้รายได้ของภาษีพลอยน้อยลงด้วย

๒) อัตราการยกเว้นที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีนั้นมากเกินไป ทำให้ที่ดินส่วนใหญ่ได้รับการยกเว้นโดยไม่ต้องเสียภาษี ตัวอย่างเช่น ที่ดินที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลนั้น จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีถึง ๕ ไร่ ซึ่งเมื่อเทียบกับขนาดของการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรทั่วประเทศซึ่งตกครอบครัวละไม่เกิน ๑๕ ไร่ ดังนั้นจำนวนที่ดินที่ได้รับการยกเว้นนั้นจะมีประมาณถึง ๑ ใน ๓ ของที่ดินทั้งหมด

๓) อัตราภาษีนอกจากจะต่ำและมีลักษณะเป็นภาษีที่ถอยหลังแล้ว การลดหย่อนอัตราภาษีแก่ชาวไร่ชาวนานั้น ได้เป็นการเปิดช่องโหว่ให้แก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ถือครองการซื้อที่ดินไว้แก่งกำไร ตัวอย่างเช่น ถ้าใครมีที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีราคาปานกลางไร่ละ

| |
|------------|
| ภาคคน ๒๕๑๕ |
| ภาษี |
| ๕.๓๑ |
| - |
| - |
| ๕.๖๔ |
| ๕.๕๐ |
| ๕.๕๒ |
| - |
| - |

เบสส์

๔๐๐,๐๐๐ ถึง ๕๐๐,๐๐๐ บาท เขาจะต้องเสียภาษีร้อยละ ๔๐๐ บาท และถ้าเขาปล่อย
ที่ดินไหวงเปล่าเขาจะต้องเสียภาษีร้อยละ ๔๐๐ บาท อย่างไรก็ตาม จากข้อไหวของ
กฎหมายจะทำให้เจ้าของที่ดินเสียภาษีน้อยลงอย่างมากมาย เช่น ถ้าเจ้าของที่ดินใหญ่ปล่อยที่ดิน
ถมถม เขาจะเสียภาษีเพียงร้อยละ ๒๐๐ บาท แต่ถ้าเขาเป็นผู้ปลูกพืชผลเองเขาจะเสียภาษี
เพียงร้อยละ ๕ บาทเท่านั้น ซึ่งในการเพาะปลูกด้วยตนเองนั้น ตามกฎหมายแล้วผู้เป็นเจ้าของ
ไม่จำเป็นต้องลงมือไปพื้นที่เพาะปลูกด้วยตนเอง ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่าเจ้าของที่ดินมีโอกาส
ที่จะหลบเลี่ยงการเสียภาษีอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้อย่างไร และใครบ้างที่จะมีโอกาสใคร่จึก
ใจของไหวดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ของตนเอง ?

๔) ข้อบกพร่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การบริหารการจัดเก็บยังมีได้ทำกัน
อย่างทั่วถึง และยังมีหลบเลี่ยงการเสียภาษีอยู่มาก และเจ้าหน้าที่ก็ไม่มีทางรู้ได้ว่าใครบ้าง
ที่ยังมิได้เสียภาษี ในกรณีนี้ ถ้าหากจะได้มีการออกกฎหมายลงโทษผู้เจตนาหลบเลี่ยงภาษีอย่าง
รุนแรงแล้วก็จะช่วยให้เก็บภาษีได้มากขึ้น โดยในระยะแรกจะต้องมีบทเฉพาะกาล ยกเว้น
ไม่เอาโทษแก่ผู้ที่มีเคยเสียภาษีมาก่อน เพื่อที่จะชักจูงให้ผู้ที่มิได้เคยเสียภาษีมาขึ้นเสียภาษี
แล้วรัฐบาลก็จะสามารถชักชวนเสียภาษีกังกล่าวเป็นขอมูลในการจัดเก็บภาษีในปีต่อ ๆ ไปได้

๔.๔.๓ ภาษีป้ายตามประมวลรัษฎากร

ภาษีป้ายที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บได้ในปัจจุบันนั้นเป็นรายได้ที่น้อยมากจนเกือบจะ
ไม่มีความสำคัญเลย กล่าวคือ ในปี ๒๕๑๔ ทั่วประเทศเก็บภาษีได้เพียง ๓๑.๒ ล้านบาท
หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ ๑.๖ ของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ภาษีกังกล่าว
สามารถที่จะใช้เป็นแหล่งของรายได้ที่ดีได้ในอนาคต ถ้าหากได้มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นโดยเฉพาะ
อย่างยิ่งในเขตที่เป็นย่านชุมชน หรือตามเมืองใหญ่ ๆ

ภาษีป้ายที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันนั้น จัดเก็บโดยอาศัย "พระราชบัญญัติภาษีป้าย
พ.ศ. ๒๕๑๐" ซึ่งแต่เดิมนั้น การจัดเก็บภาษีป้ายจะจัดเก็บโดยอาศัย "พระราชบัญญัติประมวล
รัษฎากร พุทธศักราช ๒๔๘๑" ซึ่งในลำดับต่อไปจะได้อธิบายสาระสำคัญของภาษีกังกล่าวไป

ก. ฐานของภาษี

ภาษีที่จัดเก็บนั้นจะคำนวณการจึกเก็บตามขนาดพื้นที่ของป้ายนั้น ซึ่งกฎหมายได้
กำหนดความหมายของป้ายว่าคั้งนี้ "ป้าย" หมายความว่า ป้ายชื่อ หรือชื่อ หรือเครื่องหมาย
หมายของโรงค้า ซึ่งแสดงเป็นอักษรหรือเครื่องหมายอย่างอื่น โดยการเขียน แกะ สลัก
จารึก หรือ ทำให้ปรากฏโดยวิธีอื่น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกระทำบนแผ่นกระดาษ แผ่นไม้ แผ่นกระ
ก่าแพง ผนัง ฝา หรือวัตถุอื่นซึ่งแสดงไว้ที่โรงค้าหรือบริเวณใกล้เคียงกับโรงค้า

ชนิดของป้ายที่จะต้องเสียภาษีนั้น แบ่งออกเป็นสองชนิดคือ

- (ก) ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้
- (ข) ป้ายโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะแสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏโดยวิธีอื่น

ป้ายที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี นอกจากป้ายของทางราชการ หรือของโรงเรียนราษฎร์ หรือมูลนิธิต่าง ๆ แล้ว ก็ได้แก่ป้ายที่ติดไว้ภายในสถานการค้า และป้ายที่โฆษณาโทรทัศน์

ข. อัตราภาษีจัดเก็บ

ภาษีป้ายจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันได้กำหนดอัตราภาษีไว้ดังนี้

- (๑) ป้ายที่มีอักษรไทยล้วนให้คิดอัตรา ๑ บาท ต่อ ๕๐๐ ตารางเซนติเมตร
- (๒) ป้ายที่มีอักษรไทยปนอักษรต่างประเทศ หรือเครื่องหมายให้คิดอัตรา ๑๐ บาทต่อ ๕๐๐ ตารางเซนติเมตร
- (๓) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทยให้คิดอัตรา ๒๐ บาทต่อ ๕๐๐ ตารางเซนติเมตร

อย่างไรก็ตาม ป้ายที่ต้องเสียภาษีนั้น จะต้องเสียภาษีอย่างน้อยป้ายละ ๒๐ บาท ส่วนป้ายที่อักษรไทยกับอักษรต่างประเทศ ที่จะเสียภาษีสอดข้อ (๒) นั้น ในทางปฏิบัติจะต้องใช้ภาษาไทยกับภาษาต่างประเทศในพื้นที่ใกล้เคียงกัน ถ้ามีภาษาไทยในพื้นที่น้อยกว่า จะต้องเสียภาษีในอัตราป้ายต่างประเทศ

ตารางที่ ๑๗
ภาษีป้ายที่จัดเก็บโดยทั่วราชอาณาจักร
ปี ๒๕๑๔-๒๕๑๕

| ประเภทของรัฐบาลท้องถิ่น | ๒๕๑๔ | ๒๕๑๕ |
|-----------------------------|------|------|
| ๑. กรุงเทพมหานคร | ๑๔.๐ | ๒๔.๖ |
| ๒. เทศบาล | ๕.๓ | - |
| ๓. สุขาภิบาล | ๓.๒ | ๓.๓ |
| ๔. องค์การบริหารส่วนจังหวัด | ๑.๑ | ๑.๐ |
| รวม | ๒๓.๖ | - |

ที่มา : IBRD. A Study of Public Finance in Thailand (Annex E.)

ค. รายได้ของภาษี

รายได้ที่จัดเก็บได้จากภาษีป้ายทั่วประเทศนั้น มีจำนวนที่น้อยมาก ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๗ ในปี ๒๕๑๕ ทั่วประเทศจัดเก็บภาษีป้ายได้เพียง ๒๓.๖ ล้านบาทเท่านั้น ในจำนวนดังกล่าวเป็นภาษีที่เก็บได้ในเขตกรุงเทพมหานครถึง ๑๔ ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ ๖๖.๔๓ ของรายได้ภาษีทั้งหมด

ง. ขอบการของภาษี

การจัดเก็บภาษีป้ายได้ต่ำมากนั้น เนื่องจากขอบการที่สำคัญบางประการ ดังนี้

๑) ขอบการที่สำคัญที่สุดคือ การจัดเก็บได้ไม่ทั่วถึง มีการหลบเลี่ยงมาก และทางราชการไม่มีทางรู้ได้ว่า ภาษีบางที่ไม่ได้เสียภาษีโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับป้ายโฆษณาสินค้า ดังนั้น ถ้าหากได้มีการปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ก็จะทำให้ได้รับรายได้เพิ่มขึ้นมากทีเดียว

๒) อัตรากำลังที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็นับว่าต่ำมาก ควรที่จะได้มีการปรับปรุงอัตรากำลังจึกเก็บเสียใหม่ให้สอดคล้องกับภาวะการณ์เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป สำหรับป้ายโฆษณาสินค้านั้น ควรจะเก็บเพิ่มขึ้นเป็นกรณีพิเศษ และควรแยกค่าประเภทของป้ายที่โฆษณาธรรมดา และป้ายที่ใช้ไฟฟ้าเป็นคิวโฆษณา ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการประหยัดน้ำมัน ด้วยการลดการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยลง

๕. แนวทางการปรับปรุงการกระจายอำนาจทางการคลัง

จากโครงสร้างทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาในหัวข้อก่อนนั้น จะสังเกตเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถที่จะทำอะไรเพื่อผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่นได้มากนัก ทั้งนี้เพราะว่ารัฐบาลท้องถิ่นแห่งต่าง ๆ ก็มีรายได้ค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ถ้าหากว่าเราต้องการจะส่งเสริมการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นอย่างจริงจังแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเพื่อหาแนวทางการปรับปรุงนั้น เราจำเป็นที่จะต้องพิจารณาดังปัญหาที่สำคัญยิ่ง ๒ ประการคือ

ประการแรก จะต้องพิจารณารัฐบาลหรือหน่วยราชการที่ควบคุมรัฐบาลท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งจะใหม่การกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นอย่างจริงจังมากน้อยแค่ไหน ทั้งนี้ เพราะว่า ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเป็นเครื่องชี้บอกว่า การปกครองในระดับท้องถิ่นจะพัฒนาไปแนวทางใด และประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อชะตากรรมของตนเองมากน้อยแค่ไหน การที่การปกครองในระดับท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ไม่ค่อยจะมีบทบาทอย่างไรนี้ สาเหตุสำคัญเนื่องจากรัฐบาลชาคนโยบายที่แน่นอนเกี่ยวกับการพัฒนาการปกครองในระดับท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันก็จะไม่ค่อยยอมปล่อยอำนาจต่าง ๆ ไปจากมือของตนเอง

ประการที่สอง ขอบเขตของการกระจายอำนาจต่าง ๆ ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับและแต่ละแห่งนั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงขีดความสามารถของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ที่จะเข้ามามีบทบาทในความรับผิดชอบดังกล่าวมานี้เป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาในข้อนี้อาจจะสามารถแก้ไขได้ด้วยการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถยืนอยู่บนขาของตนเองได้ ขอแค่เพียงให้รัฐบาลมีนโยบายในการมีอำนาจที่แน่นอนและจริงจังเท่านั้น

จากประเด็นของปัญหาสำคัญทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นสิ่งที่เราจะนำมาประกอบการพิจารณาเพื่อหาแนวทางการปรับปรุงการกระจายอำนาจการปกครอง

อย่างไรก็ตาม ในที่นี้เราจะตั้งขอสสมติฐานว่ารัฐบาลพร้อมที่จะส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ดังนั้นในที่นี้เราจึงจะขอเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงเพื่อประกอบการวิพากษ์วิจารณ์ดังนี้

๑. ลักษณะและขอบเขตของการกระจายอำนาจทางการคลัง
๒. แนวทางในการเพิ่มรายได้แก่รัฐบาลท้องถิ่น
๓. แนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น

๕.๑ ลักษณะและขอบเขตของการกระจายอำนาจทางการคลัง

ในการพิจารณาขอบเขตของการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น เราจะต้องพิจารณาดังลักษณะหรือสภาพของท้องถิ่น และความพร้อมเพียงของท้องถิ่นทั้งในด้านการเงินและความรู้ ความสามารถของชนในท้องถิ่นที่จะเข้ารับหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ซึ่งในกรณีของประเทศไทยนั้น เราควรแบ่งออกเป็นสองลักษณะด้วยกัน คือ ท้องถิ่นที่เป็นแหล่งชุมชน และท้องถิ่นที่เป็นเขตชนบท ซึ่งพอจะพิจารณาได้โดยย่อ ดังนี้

๕.๑.๑ ท้องถิ่นที่เป็นแหล่งชุมชน

รัฐบาลท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นแหล่งชุมชนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาลในระดั้มต่าง ๆ และสุขาภิบาลทั่วประเทศ ในเขตชุมชนเหล่านี้มีประชากรอาศัยอยู่ประมาณ ๕ ล้านคน และประมาณครึ่งหนึ่งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ในท้องถิ่นเหล่านี้โดยทั่วไปแล้วประชาชนจะมีรายได้สูง และมีการศึกษาคึกกว่าประชากรที่อยู่ในเขตชนบท ดังนั้น จึงเป็นรูปแบบของรัฐบาลท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางสามารถที่จะเปิดโอกาสให้เข้ามามีบทบาทได้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม ชีตความสามารถในด้านต่าง ๆ ของแต่ละท้องถิ่นก็ยังมีอยู่มาก เพราะฉะนั้น การกระจายอำนาจจึงต้องพิจารณาตามชิตความสามารถในการเข้าแบกรับภาระของท้องถิ่น ซึ่งพอจะแบ่งได้เป็น ๓ ระดับ ดังนี้

๑. ท้องถิ่นที่ควรจะพึ่งตนเองได้มากที่สุด

ท้องถิ่นประเภทนี้เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญอยู่แล้ว และเป็นศูนย์กลางความเจริญของท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาค เป็นท้องถิ่นที่ประชาชนพร้อมที่จะเข้ารับหน้าที่ปกครองท้องถิ่นของตนเอง และมีฐานะของรายได้ที่พอจะพึ่งตนเองได้ ถ้าหากรัฐบาลจะยอมกระจายอำนาจทางการคลังแก่รัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้น

การพิจารณาจัดจำแนกประเภทของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะพึ่งตนเองได้มากที่สุด
 ในกรณีนี้ เราอาจจะพิจารณาขนาดของรายได้ที่เกิดจากภาษีของท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในอดีตว่า
 เป็นอย่างไร พอดีที่จะพึ่งตนเองได้มากน้อยแค่ไหน ตัวอย่างเช่น ถ้าเราใช้รายได้ของภาษี
 โรงเรือนและที่ดินที่แต่ละท้องถิ่นจัดเก็บได้เป็นหลักแล้ว ท้องถิ่นที่มีรายได้จากภาษีกังกล่าว
 เกินกว่าหนึ่งล้านมาชนไป ควรจะจัดอยู่ในประเภทดังกล่าว ทั้งนี้เพราะว่าการที่ท้องถิ่น
 สามารถเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้มากนั้น ย่อมพอที่จะใช้เป็นเครื่องวัดถึงความเจริญ
 และโอกาสที่พึ่งตนเองได้

ท้องถิ่นที่จะเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นนั้นจะได้แก่ กรุงเทพมหานคร
 เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองหาคีใหญ่ อุดรธานี อุบลราชธานี นครสวรรค์
 ภูเก็ต นครศรีธรรมราช สงขลา ลำปาง ชลบุรี และขอนแก่น โดยเฉพาะกรุงเทพ
 มหานครนั้นควรจะพึ่งตนเองได้มากที่สุด รัฐบาลกลางไม่ควรจะให้การสนับสนุนมากนัก
 ทั้งนี้เพื่อที่จะกระจายความเจริญไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ

แนวนโยบายที่จะใช้กับท้องถิ่นประเภทที่หนึ่งนี้ ควรจะยึดถือหลักการที่ว่า
 พยายามให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองทางการเงินให้ได้มากที่สุด โดยรัฐบาลกลางจะต้องให้อำนาจ
 แก่แต่ละท้องถิ่นที่จะพิจารณาจัดเก็บภาษีอากรบางอย่างในท้องถิ่นของตนได้ตามความเหมาะสม
 ภาษีอากรที่จัดเก็บในแต่ละท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องเป็นอัตราเดียวกัน หรือประเภทเดียวกัน
 ทั้งนี้เพราะว่า ท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีสภาพทางเศรษฐกิจไม่เหมือนกัน และความจำเป็น
 ในการให้บริการสาธารณะแต่ละอย่างก็อาจแตกต่างกันด้วย การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระ
 ทางการคลังมากขึ้นนั้น จะช่วยให้แต่ละท้องถิ่นพยายามใช้ความสามารถในการจัดเก็บภาษี
 (Tax effort) ของท้องถิ่นได้มากขึ้น ซึ่งจะเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยแบ่งเบาภาระความ
 รับผิดชอบของรัฐบาลกลางได้มาก

อย่างไรก็ตาม สำหรับในระยะแรกนั้น รัฐบาลอาจยังมีความจำเป็นที่จะต้อง
 ให้ความช่วยเหลือทางการเงินบ้าง แต่ในที่สุดแล้วจะต้องพยายามให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง
 ให้ได้ รัฐบาลกลางจะมีหน้าที่คอยเป็นผู้ควบคุมดูแลหรือสอดส่องการบริหารงานของรัฐบาล
 ท้องถิ่นเท่านั้น และในกรณีจำเป็นรัฐบาลกลางจึงจะให้ความช่วยเหลือ

๒. ท้องถิ่นที่ควรพึ่งตนเองได้มาก

ท้องถิ่นประเภทสองนี้ จะมีความเจริญและความสามารถรองจากท้องถิ่น
 ประเภทแรก อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความสามารถพอที่
 จะหารับผิดชอบงานบริหารท้องถิ่นได้ ท้องถิ่นประเภทนี้ควรจะได้แก่เทศบาลในระดั
 เทศบาลเมืองทั่วประเทศ นอกจากที่ใดกล่าวถึงในพวกที่หนึ่ง

แห่ง
 น
 น
 คือ

 หานคร
 อย
 าน

 ึง
 ษา

 ริญ
 เน

แนวนโยบายหลักควรจะยึดถือ เช่นเดียวกับพวกที่หนึ่ง คือพยายามส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่นพึ่งตนเองได้ทางการคลัง แต่อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากรของแต่ละท้องถิ่นอาจจะไม่จำกัด หน่วยงานของรัฐบาลกลางอาจจะเป็นผู้ทำหน้าที่แทน และรัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ตามสภาพความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ควรเปิดโอกาสให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

๓. ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้น้อย

ท้องถิ่นประเภทที่สามนี้ จะเป็นแหล่งชุมชนที่เล็ก และมีความเจริญไม่มากนัก ความสามารถทางการบริหารและการคลังของท้องถิ่นมีอยู่จำกัด ท้องถิ่นประเภทนี้จะได้แก่ เทศบาลตำบล และสุขาภิบาลที่มีอยู่ทั่วประเทศ

แนวนโยบายหลักที่ควรจะยึดถือ คือรัฐบาลกลางกระจายอำนาจหรือมอบหมายให้ท้องถิ่นสมัครบริการบางอย่างที่เหมาะสมกับลักษณะของท้องถิ่น รัฐบาลอาจจะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินและทางการบริหารงานบางอย่างแก่ท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ควรจะพยายามส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นให้มากที่สุด

๕.๑.๒ ท้องถิ่นที่เป็นเขตชนบท

ท้องถิ่นที่เป็นเขตชนบทอยู่ในปัจจุบันนี้ เป็นพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีประชากรจำนวน ๓๐ กว่าล้านคน อาศัยอยู่ ถ้าหากพิจารณาถึงฐานะทางการคลังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว อาจจะเรียกได้ว่าเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่พึ่งตนเองไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากมีฐานะของรายได้ที่แคบมาก

การกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในรูปแบบนี้ ควรจะได้มีการพิจารณากันอย่างจริงจัง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมเข้ามามีมติชอบและกำหนดชะตากรรมของตนเองมากขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้ประชาชนในชนบทมีความรู้สึกต่อรัฐบาลในทางที่ดีขึ้น และคิดว่าตนเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อระบบการปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลน่าจะหันมาสนใจใช้การกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น เป็นกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองเพื่อต่อสู้กับฝ่ายตรงกันข้าม และเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐบาล

แนวนโยบายหลักที่ควรจะนำมาใช้ก็คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่วนในด้านของการคลังนั้น ควรจะพิจารณาทหาทางขยายฐานรายได้ของท้องถิ่นให้กว้างขึ้น นอกจากนี้

ตารางที่ ๑๘

รายได้ของภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่
เปรียบเทียบ กับผลิตภัณฑ์ประชาชาติ
(หน่วย : ล้านบาท)

| ประเภทของภาษี | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ |
|---|------------|------------|------------|
| ๑. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน | ๑๗๙.๓๔ | ๑๙๔.๖๑ | ๒๑๘.๗๕ |
| ๒. ภาษีบำรุงท้องที่ | ๒๑๓.๖๐ | ๒๒๘.๘๒ | ๒๘๙.๖๘ |
| ๓. รวม | ๓๙๒.๙๔ | ๔๒๓.๔๓ | ๕๐๘.๔๓ |
| ๔. มูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติ | ๑๖๔,๖๒๖.๐๐ | ๒๑๖,๕๔๓.๐๐ | ๒๖๘,๙๙๓.๐๐ |
| ๕. ภาษีทั้งสองคิดเป็นร้อยละของ ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ | (๐.๒๔) | (๐.๒๒) | (๐.๑๙) |
| ๖. สมมติว่ามูลค่าทรัพย์สินเป็น สามเท่าของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ | ๔๙๓,๘๗๘ | ๖๔๙,๖๒๙ | ๘๐๖,๙๗๙ |
| ๗. สมมติว่าเก็บภาษีครึ่งเปอร์เซ็นต์ ของมูลค่าทรัพย์สิน | ๒,๔๖๙ | ๓,๒๔๘ | ๔,๐๓๕ |
| ๘. ภาษีที่เก็บได้จริงเทียบกับภาษี ที่ควรจะเก็บได้ตามขอสสมติฐาน | (๑๕.๙๑) | (๑๔.๒๕) | (๑๒.๕๙) |

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้น จากข้อมูลในตารางที่ ๑๓ และ ๑๖

จากข้อมูลในตารางที่ ๑๘ พอดีจะเป็นประเด็นข้อสังเกตได้ดังนี้

ประการแรก รายได้ของภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ที่จัดเก็บได้ทั่วประเทศ มีจำนวนที่ต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าของผลิตภัณฑ์ประชาชาติแล้ว จะตกเพียง ๐.๒๔ เปอร์เซ็นต์ ของมูลค่าของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี ๒๕๑๕ นอกจากนี้ยังปรากฏว่าอัตราส่วนดังกล่าวก็ลดลงทุกปี ตัวอย่างเช่นในปี ๒๕๑๓ จะลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๐.๑๙ เท่านั้น ซึ่งแสดงจากรายได้ดังกล่าวมิได้มีส่วนสัมพันธ์กับผลิตภัณฑ์ประชาชาติที่เพิ่มขึ้น หรือความเจริญของบ้านเมืองที่เพิ่มขึ้น ซึ่งในทางเป็นจริงแล้ว มูลค่าของสิ่งปลูกสร้างและที่ดินนั้น ควรจะมีส่วนสัมพันธ์กับผลิตภัณฑ์ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นด้วย

ประการที่สอง ถ้าหากเราพบว่าในการผลิตสินค้าหรือบริการขึ้นมา มีมูลค่า ๑ บาท ควรจะต้องใช้เครื่องมือหรือทรัพย์สินต่าง ๆ มีมูลค่า ๓ บาท หรือ ๓ เท่าแล้ว มูลค่าของทรัพย์สินในปี ๒๕๐๕ ความมีเท่ากับ ๔๙๓,๘๙๖ ล้านบาท และถ้าเราสมมติต่อไปว่าเราเก็บภาษีจากทรัพย์สินดังกล่าวเพียงครึ่งเปอร์เซ็นต์ของทรัพย์สินนั้นแล้ว ก็ควรจะเก็บภาษีได้ ๒,๔๖๙ ล้านบาท แต่ในปี ๒๕๑๕ นั้น เก็บภาษีได้จริงเพียง ๓๙๓ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ ๑๕.๘๑ ของภาษีที่ควรจะได้เก็บเท่านั้น

ประการที่สาม รายได้ของภาษีที่ประมาณการตามในตารางที่ ๑๙ นั้น ก็ยังนับว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมาก หากได้มีการศึกษาหรือวิเคราะห์โดยละเอียดแล้ว เข้าใจว่าภาษีที่ควรจะได้เก็บนั้น จะมีตัวเลขสูงกว่าที่ประมาณไว้หลายเท่าตัว อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของภาษีอากรทั้งประเทศที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ภาษีที่จัดเก็บจากทรัพย์สิน มีอัตราส่วนไม่ถึงร้อยละ ๒ ของรายได้รวมทั้งหมด ดังนั้น การพิจารณาจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินจึงเป็นสิ่งที่ควรจะทำอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ควรพิจารณาถัดไปก็คือ ควรจะพิจารณาปรับปรุงภาษีดังกล่าวอย่างไร ซึ่งในที่นี้จะขอเสนอข้อสังเกตโดยย่อดังนี้

๑) ควรจะรวมการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่มาเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยแบ่งฐานของภาษีออกเป็นสองส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง เป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ที่ดินเกี่ยวเนื่องกัน โดยมุ่งใช้เป็นฐานภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นเขตชุมชน อุตสาหกรรมแต่ละเขตหรือแต่ละภูมิภาค ไม่จำเป็นจะต้องเป็นอัตราเดียวกัน

ส่วนที่สอง เป็นภาษีที่จัดเก็บจากที่ดินที่มิได้เกี่ยวเนื่องกับสิ่งปลูกสร้างโดยตรง ภาษีชนิดนี้ส่วนใหญ่จะเก็บจากที่ดินที่ทำการเกษตร และมุ่งที่จะให้เป็นฐานรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อัตราภาษีที่ควรจะเป็นอัตราเดียวกันทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของที่ดินที่อยู่ในเขตชุมชน ควรจะใช้อัตราภาษีที่ต่างกันบ้าง ซึ่งควรจะมีอัตราสูงกว่า และในแต่ละท้องที่ไมจำเป็นจะต้องใช้อัตราภาษีแบบเดียวกันด้วย

๒) จะต้องมี การปรับปรุงวิธีการประเมินราคาของที่ดิน หรือราคาของทรัพย์สินให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงของตลาดให้มากที่สุด ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องทำการสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ในด้านต่าง ๆ แล้วกำหนดเป็น "ราคามาตรฐาน" เพื่อใช้เป็นฐานในการประเมินภาษี ราคามาตรฐานที่กำหนดนั้นควรจะได้มีการปรับปรุงเป็นประจำ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทาง เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง

อย่างไรก็ตาม งานการปรับปรุงดังกล่าวย่อมเกินขีดความสามารถที่รัฐบาลท้องถิ่นในขณะนั้นจะทำได้ ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงจะต้องเข้าเป็นผู้รับหน้าที่ทำ แต่จะต้องยึดหลักการว่า รายได้ทั้งหมดหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการบริหารการจัดเก็บนั้น จะต้องส่งกลับไปให้รัฐบาลท้องถิ่น

๓) การกำหนดการลดหย่อนหรือยกเว้นแก่ที่ดินหรือทรัพย์สินที่ไม่ต้องเสียภาษีนั้น ควรจะกำหนดตามความจำเป็นเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ทรัพย์สินที่เป็นบ้านและที่ดิน มูลค่าไม่เกินกว่าหนึ่งแสนบาท ควรจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี ส่วนที่ดินที่มิได้ทำประโยชน์ ควรจะต้องถูกเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้นเป็นพิเศษ นอกจากนี้ควรจะพิจารณาจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (Capital gain) จากการซื้อขายที่ดินด้วย ส่วนภาษีการซื้อขายที่ดินที่จัดเก็บอยู่ร้อยละ ๒ ที่เป็นอย่างอยู่ในปัจจุบันนั้นควรจะปรับอัตราให้สูงขึ้นด้วย

๔) อัตราภาษีที่จัดเก็บนั้น ควรจะอยู่ในอัตราโดยเฉลี่ยอยู่ระหว่าง ๐.๕ ถึง ๑.๐ เปอร์เซ็นต์ของราคาสิ่งปลูกสร้างและที่ดิน ในกรณีของที่ดินนั้น อาจจะพิจารณาเก็บประมาณร้อยละ ๑ ของราคามาตรฐานของที่ดิน ซึ่งจะพิจารณาจากตัวอย่างในตารางที่ ๑๕ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีของที่ดินที่ใช้เพื่อการถือกรรมนั้น อาจจะลดให้ครึ่งหนึ่งของอัตราที่จัดเก็บ และจะต้องมีมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินควบคู่กันไปด้วย เพราะมีฉะนั้นแล้วเจ้าของที่ดินจะผลักภาระของภาษีไปให้เขาที่ดิน ในปัจจุบันเรามีกฎหมายควบคุมค่าเช่า พ.ศ. ๒๕๑๓ ใช้อยู่ ซึ่งรัฐบาลจะต้องทำให้อำนาจบังคับกล่าวมีผลในทางปฏิบัติด้วย

ข. ภาษีป้าย

จะต้องมีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีป้ายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้มีผลมากขึ้น ซึ่งจะต้องพิจารณาปรับปรุงทั้งด้านการบริหารการจัดเก็บ และการขยายฐานและอัตราของภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งป้ายเกี่ยวกับการโฆษณาสินค้า ซึ่งจะได้พิจารณาเพิ่มเติมในหัวข้อต่อไป

ค. ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ

ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นรายได้ส่วนหนึ่งของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีรายได้ต่ำมาก มีค่าธรรมเนียมบางอย่างที่มีทางที่จะเพิ่มรายได้อีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสำหรับกรุงเทพมหานคร ควรจะพิจารณาจัดเก็บให้สูงขึ้น นอกจากจะทำให้ได้รับรายได้เพิ่มขึ้นแล้ว ค่าจดทะเบียนที่สูงพอสมควรจะเป็นเครื่องจูงใจให้เอกชนสร้างสถานที่จดทะเบียนให้พ้นมือการจรรยาของถนนเพิ่มขึ้นด้วย.

| | |
|----|-------------|
| ๑ | เกิน |
| ๒ | |
| ๓ | |
| ๔ | |
| ๕ | |
| ๖ | |
| ๗ | |
| ๘ | |
| ๙ | |
| ๑๐ | |
| ๑๑ | |
| ๑๒ | |
| ๑๓ | |
| ๑๔ | |
| ๑๕ | |
| ๑๖ | |
| ๑๗ | |
| ๑๘ | |
| ๑๙ | |
| ๒๐ | ที่ดินที่มร |

ตารางที่ ๑๘

อัตราภาษีคอกาเฉลี่ยของราคามาตรฐานของที่ดิน
 ความขอเสนอแนะการปรับปรุงภาษีที่ดิน

| ชั้น | ราคามาตรฐานของที่ดิน | ค่าเฉลี่ยของ ราคามาตรฐาน | อัตราภาษี คอกา | อัตราภาษี คอกาเฉลี่ย |
|------|--|-----------------------------|-------------------|-------------------------|
| ๑ | เกินไร่ละ ๔๐๐ บาท แต่ไม่เกินไร่ละ ๑,๒๐๐ บาท | ๘๐๐ บาท | ๑๐ บาท | ๑.๒๕ |
| ๒ | " ๑,๒๐๐ " " " ๒,๐๐๐ " | ๑,๖๐๐ " | ๑๕ " | ๐.๘๓ |
| ๓ | " ๒,๐๐๐ " " " ๓,๐๐๐ " | ๒,๕๐๐ " | ๒๐ " | ๐.๘๐ |
| ๔ | " ๓,๐๐๐ " " " ๔,๐๐๐ " | ๓,๕๐๐ " | ๓๐ " | ๐.๘๕ |
| ๕ | " ๔,๐๐๐ " " " ๕,๐๐๐ " | ๔,๕๐๐ " | ๔๐ " | ๐.๘๘ |
| ๖ | " ๕,๐๐๐ " " " ๖,๐๐๐ " | ๕,๕๐๐ " | ๕๐ " | ๐.๙๒ |
| ๗ | " ๖,๐๐๐ " " " ๗,๐๐๐ " | ๖,๕๐๐ " | ๖๐ " | ๐.๙๖ |
| ๘ | " ๗,๐๐๐ " " " ๘,๐๐๐ " | ๗,๕๐๐ " | ๗๐ " | ๐.๙๘ |
| ๙ | " ๘,๐๐๐ " " " ๙,๐๐๐ " | ๘,๕๐๐ " | ๘๐ " | ๑.๐๐ |
| ๑๐ | " ๑๐,๐๐๐ " " " ๑๑,๐๐๐ " | ๑๐,๕๐๐ " | ๑๐๐ " | ๑.๐๐ |
| ๑๑ | " ๑๒,๐๐๐ " " " ๑๕,๐๐๐ " | ๑๓,๕๐๐ " | ๑๒๐ " | ๑.๐๐ |
| ๑๒ | " ๑๕,๐๐๐ " " " ๑๘,๐๐๐ " | ๑๖,๕๐๐ " | ๑๕๐ " | ๑.๐๐ |
| ๑๓ | " ๑๘,๐๐๐ " " " ๒๑,๐๐๐ " | ๑๙,๕๐๐ " | ๑๘๐ " | ๑.๐๐ |
| ๑๔ | " ๒๑,๐๐๐ " " " ๒๔,๐๐๐ " | ๒๒,๕๐๐ " | ๒๑๐ " | ๑.๐๐ |
| ๑๕ | " ๒๔,๐๐๐ " " " ๒๗,๐๐๐ " | ๒๕,๕๐๐ " | ๒๔๐ " | ๑.๐๐ |
| ๑๖ | " ๒๗,๐๐๐ " " " ๓๐,๐๐๐ " | ๒๘,๕๐๐ " | ๒๗๐ " | ๑.๐๐ |
| ๑๗ | " ๓๐,๐๐๐ " " " ๓๕,๐๐๐ " | ๓๒,๕๐๐ " | ๓๐๐ " | ๑.๐๐ |
| ๑๘ | " ๓๕,๐๐๐ " " " ๔๐,๐๐๐ " | ๓๗,๕๐๐ " | ๓๕๐ " | ๑.๐๐ |
| ๑๙ | " ๔๐,๐๐๐ " " " ๔๕,๐๐๐ " | ๔๒,๕๐๐ " | ๔๐๐ " | ๑.๐๐ |
| ๒๐ | ที่ดินที่มีราคามาตรฐานเกินกว่าไร่ละหนึ่งล้านบาทนั้น ให้เสียภาษีตามนี้ ที่ดินราคา ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทแรก เสีย ๘,๐๐๐ บาท ส่วนที่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป เสียภาษีเพิ่มต่อทุก ๆ ๑๐๐,๐๐๐ บาทของราคามาตรฐานของที่ดิน ให้เสียภาษีเพิ่ม ๑,๐๐๐ บาท | | | |

หมายเหตุ ที่ดินที่ใช้เพื่อการบริการมิใช่เพื่อการจัดเก็บลงครั้งหนึ่ง

ง. การให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเงินและแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาลกลาง

ตามโครงสร้างของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรบางประเภท ตามมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล ปี ๒๔๘๙ เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๑๐ ของอัตราที่รัฐบาลกลางจัดเก็บอยู่ เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นที่รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นแล้ว แนวทางที่จะปรับปรุงอาจจะพิจารณาได้โดยยอ ดังนี้

๑) พิจารณาให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม ซึ่งอาจจะให้เก็บเพิ่มขึ้นอีกประมาณร้อยละ ๒๕ ของอัตราที่รัฐบาลกลางจัดเก็บอยู่ กล่าวคือพิจารณาให้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ ๑ ใน ๔ ของอัตราที่รัฐบาลกลางจัดเก็บอยู่ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาให้เพิ่มอัตรากำจัดเก็บนั้น ควรจะพิจารณาตามความเหมาะสมของท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยคำนึงถึงความจำเป็นทางด้านการศึกษา และโครงการใช้จ่ายต่าง ๆ

๒) ในกรณีภาษีการค้าที่เก็บจากประเภทร้านอาหาร ภัตตาคาร หรือสถานบริการต่าง ๆ และอากรกรมทรัพย์สิน ควรจะพิจารณาเพิ่มอัตราแล้วใช้วิธีแบ่งรายได้ที่จัดเก็บได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ตามอัตราส่วนที่รัฐบาลพิจารณาเห็นว่า เป็นการสมควร โดยคำนึงถึงลักษณะของความจำเป็นของท้องถิ่นแต่ละประเภท ทั้งนี้เนื่องจากว่าสถานบริการดังกล่าวจะใช้บริการส่วนใหญ่ของท้องถิ่น ดังนั้น รายได้ของภาษีดังกล่าวจึงควรแบ่งให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม วิธีการที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเพิ่มจากรัฐบาลจัดเก็บอยู่นั้น ในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาลท้องถิ่นมิได้เป็นผู้จัดเก็บเอง แต่หน่วยงานของรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแทน ดังนั้น ลักษณะของการจัดเก็บภาษีจึงมีลักษณะเป็นการแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาลกลาง (Tax sharing) หรือเป็นแบบ Revenue sharing ดังนั้น เพื่อที่จะลดความยุ่งยากในทางปฏิบัติ รัฐบาลควรจะพิจารณาว่าวิธีแบ่งส่วนรายได้จากภาษีอากรต่าง ๆ ที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่นนั้น แบ่งให้แก่ท้องถิ่นตามอัตราที่กำหนด ซึ่งรัฐบาลอาจจะพิจารณาแบ่งให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับ หรือแต่ละภูมิภาคในอัตราส่วนที่แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ

๕.๒.๒ การหาทางเพิ่มรายได้โดยพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างใหม่

เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นที่ท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เพิ่มขึ้น และรัฐบาลกลางก็ไม่อาจจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐบาลท้องถิ่นได้มากนักแล้ว ความจำเป็นที่จะหาแหล่งรายได้หรือภาษีใหม่ ๆ ก็มีจำนวนมาก ดังนั้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณากันก็คือ ควรจะเก็บภาษีอะไรเพิ่มขึ้น จึงจะก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อประชาชนโดยทั่วไปน้อยที่สุด ซึ่งในขั้นนี้จะเสนอแนะการจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทเพิ่มขึ้นดังนี้

ใน
กา
ศอ

๑. พิจารณาจัดเก็บภาษีเกี่ยวกับการโฆษณาสินค้า

นอกจากรัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุงการจัดเก็บภาษีป้ายตามที่โคลกล่าวมาแล้ว ในหัวข้อก่อน รัฐบาลควรพิจารณาจัดเก็บภาษีจากการโฆษณาประเภทอื่น ๆ สิ่งที่จะต้องพิจารณาเก็บก็คือ การโฆษณาทางวิทยุ และทางโทรทัศน์ ซึ่งการจัดเก็บภาษีจากการโฆษณาดังกล่าวนั้น สามารถที่จะตรวจสอบเวลาที่โฆษณาไปจ่าย ส่วนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการโฆษณานั้น ก็อาจจะใช้วิธีประเมินหาราคามาตราฐาน เพื่อใช้เป็นฐานในการประเมินภาษี

ภาษีที่จัดเก็บนั้น อาจพิจารณาจัดเก็บจากผู้วางโฆษณาสินค้า การจัดเก็บภาษีดังกล่าวนอกจากจะทำให้รัฐบาลได้เงินเพื่อช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่นแล้ว ยังอาจจะช่วยลดการโฆษณา ซึ่งจะช่วยให้ผู้ฟังวิทยุ และผู้ชมโทรทัศน์มีโอกาสได้ใช้เวลาอันมีค่าของการออกอากาศ สักกระจายเสียงได้มากขึ้นด้วย ในทุกวันนี้ ผู้ฟังและผู้ชมวิทยุและโทรทัศน์ต้องเสียเวลามากกับการโฆษณาสินค้าต่างๆ เช่น การโฆษณาอาหารนมย กางเกงใน และยงชักฟอก เป็นต้น

๒. พิจารณาจัดเก็บภาษีจากการใช้โทรศัพท์

เพื่อความจำเป็นของรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ และรัฐบาลท้องถิ่นของ การให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้นั้น ควรจะพิจารณาให้ท้องถิ่นเหล่านั้นจัดเก็บภาษีจากการใช้โทรศัพท์ ซึ่งอาจจะจัดเก็บตามค่าใช้จ่ายโทรศัพท์ในแต่ละเดือน หรือจะจัดเก็บเป็นจำนวนต่อโทรศัพท์แต่ละเครื่องที่ใช้

ตามสถิติในปี ๒๕๑๙ จำนวนโทรศัพท์ที่ให้ออกชนเขานี้มีอยู่ประมาณ ๒๓๖,๔๑๘ เครื่อง ซึ่งจำนวนนั้นร้อยละ ๗๖ อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือถ้าจะพิจารณาจัดเก็บจากค่าใช้จ่ายโทรศัพท์ก็ได้ ในปี ๒๕๑๙ ประชาชนจ่ายค่าใช้จ่ายโทรศัพท์คิดเป็นเงินประมาณ ๔๗๗ ล้านบาท ๑๔/

ถ้าสมมติว่าจัดเก็บเครื่องละ ๑๐ บาทต่อเดือน จะทำให้ได้รับรายได้ประมาณ ปีละ ๒๔ ล้านบาท หรือจะเก็บประมาณร้อยละ ๑๐ ของค่าใช้จ่ายโทรศัพท์ก็จะทำให้ได้เงิน ๔๗๗ ล้านบาท การจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะเป็นประโยชน์มากสำหรับกรุงเทพมหานคร และก็จะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนน้อยที่สุด

๓. พิจารณาจัดเก็บภาษีค่าทะเบียนรถยนต์เพิ่มขึ้น

รัฐบาลอาจจะพิจารณาเก็บภาษีค่าทะเบียนรถยนต์เพิ่มขึ้น เพื่อนำเงินมาใช้ ในการช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่น โดยอาจจะเพิ่มอัตราภาษีที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน หรือจะจัดเก็บตามจำนวนรถยนต์ก็ได้ ในปัจจุบันมีรถยนต์ประมาณหนึ่งล้านคัน ถ้าสมมติ เก็บคันละ ๕๐ บาท ต่อเดือนหรือปีละ ๖๐๐ บาทแล้ว ก็จะช่วยให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นถึงปีละ ๖๐๐ ล้านบาท

ประการที่สอง รัฐบาลจะต้องยึดถือนโยบายที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองของท้องถิ่นในมากที่สุด เช่น ในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัดนั้น ควรจะกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนมาบริหาร โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และความพร้อมเพียงของประชาชนเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่นในระยะที่เป็นหัวเลี้ยวหัวตอนั้น อาจจะใช้ระบบการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง ร่วมกับการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบการเลือกตั้งในระยะแรก ๆ นั้น จะต้องระมัดระวังการใช้อิทธิพลของผู้ทรงอิทธิพลในท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางอาจจะเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาควบคุมการบริหารในทุกระดับ แต่รัฐบาลยังคงจะต้องคุมอำนาจสูงสุดที่จะเปลี่ยนแปลงหรือควบคุมการบริหารงานบางอย่างของท้องถิ่นไว้ แทนที่จะต้องยึดหลักการที่ว่า รัฐบาลกลางจะใช้อำนาจดังกล่าวต่อเมื่อมีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น ส่วนในยามปกติแล้วจะไม่พยายามเข้าไปแทรกแซงการบริหารงานของท้องถิ่น

๕.๓.๒ การกระจายอำนาจทางการคลัง

เมื่อมีการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่อำเภอท้องถิ่นแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้เพราะว่าโดยการกระจายอำนาจการปกครองโดยปราศจากการกระจายอำนาจทางการคลังที่เพียงพอแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นย่อมจะทำอะไรไม่ได้ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น ปัญหาต่อไปที่จะต้องพิจารณากันก็คือ จะกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่อำเภอท้องถิ่นโดยวิธีใด

ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น รู้สึกว่าจะมีปัญหามากที่สุด ทั้งนี้เพราะฐานของรายได้ของท้องถิ่นนั้นแคบมาก ตัวอย่างเช่นในปี ๒๕๑๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศมีรายได้รวมกันทั้งสิ้น ๓๓๔ ล้านบาท ในจำนวนดังกล่าวเป็นเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางเป็นจำนวนถึง ๔๖๑ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๖๓ ของรายได้ทั้งหมด

ในปีงบประมาณ ๒๕๑๕ และ ๒๕๑๖ รัฐบาลได้ใช้วิธีการกระจายอำนาจการใช้จ่ายแก่ท้องถิ่นโดยวิธี "ยืมเงิน" ให้แก่ตำบลต่าง ๆ รวมเป็นเงิน ๖,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๐ รัฐบาลชุดใหม่ได้เปลี่ยนวิธีการใหม่ โดยเปลี่ยนมาเป็นการจัดสรรเงินช่วยเหลือโดยผ่านสภาจังหวัดแทน เรียกว่า "โครงการประชานิบาล" ซึ่งรัฐบาลจัดสรรให้เป็นจำนวนเงิน ๑,๒๐๐ ล้านบาท เพื่อให้สภาจังหวัดพิจารณาจัดสรรใช้จ่ายในโครงการหลักที่สำคัญในจังหวัดนั้น ๆ เช่น การจัดหาแหล่งน้ำ หรือระบบชลประทานย่อย เป็นต้น

ในการพิจารณาหาวิธีการที่จะกระจายเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้น ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์มากกว่า ควรจะจัดสรรในรูปแบบใด ได้มีผู้เสนอให้แบ่งรายได้ที่จัดเก็บได้ในแต่ละจังหวัดให้แก่จังหวัดนั้น ๆ ตามอัตราส่วนที่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตาม

ปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณากันก็คือ เราจะใช้ภาษีอะไรเป็นฐานในการคำนวณเงินที่จะช่วยเหลือ
ทางหนึ่งที่จะทำได้คือการใช้ภาษีบำรุงท้องที่เป็นฐานในการคำนวณเงินช่วยเหลือ โดยพิจารณา
ในรูปของการออก "งบประมาณรวมสมทบ" (Matching grants) ซึ่งผู้เขียนได้เคย
เสนอไว้ในหนังสือ "วิเคราะห์โครงการผันเงิน" ๑๕/

อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวได้มีผู้เสนอให้ใช้รายได้ที่รัฐบาลกลางจัดเก็บได้
จากในแต่ละจังหวัดเป็นฐานในการกำหนดเงินช่วยเหลือ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ถึง
โครงสร้างของรายได้ของรัฐบาลกลางที่จัดเก็บได้ในแต่ละจังหวัดแล้ว ปรากฏว่ามีการแตกตาง
กันอย่างมาก เพราะท้องถิ่นมีความเจริญแตกต่างกัน และที่สำคัญที่สุดก็คือ ภาษีที่สำคัญต่าง ๆ นั้น
การจัดเก็บภาษีเป็นระบบที่เก็บจากคนทางหรือจากผู้อยู่อาศัยโดยตรง ดังนั้น โบนัสท้องถิ่นจึงมีรายได้
จากภาษีมาก และโบนัสท้องถิ่นจะมีรายได้ภาษีน้อยมาก ซึ่งจะพิจารณาได้จากตัวอย่างใน
ตารางที่ ๒๐ ซึ่งเป็นตัวเลขในปี ๒๕๑๔

จากข้อมูลในตารางดังกล่าวจะสังเกตเห็นได้ว่า รายได้ภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละ
จังหวัดจะมีความแตกต่างกันอย่างมาก ตัวอย่างเช่น ในเขตกรุงเทพมหานครจัดเก็บภาษีทั้งสาม
ประเภทรวมกันได้ถึง ๑๑,๐๔๕ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๘.๖๕ ของรายได้ทั้งหมดใน
ขณะเดียวกัน จังหวัดสตูล จัดเก็บได้เพียง ๓.๕๗ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นเพียง ๐.๐๐๐๓
ของรายได้ทั้งหมด ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วเราจึงไม่สามารถใช้รายได้ของภาษีที่จัดเก็บได้ใน
แต่ละจังหวัดเป็นฐานในการกำหนดความช่วยเหลือที่จะให้แก่แต่ละจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนนี้ ขอเสนอแนะแนวทางการจัดสรรดังต่อไปนี้

(๑) หลังจากที่ได้มีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและภาษี
ชนิดใหม่ ๆ นั้น จะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นในเขตชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้นมาก และจะช่วยให้องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดมีรายได้เพิ่มขึ้นมากด้วย

(๒) ในการจัดหาเงินเพื่อมาช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งนี้ให้พิจารณา
จัดสรรรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีการค้า ร้อยละ ๑๐
ของรายได้ดังกล่าว ซึ่งถ้าพิจารณาถึงรายได้ที่จัดเก็บได้ในปัจจุบันแล้ว จะทำให้ได้เงินปีหนึ่ง
มากกว่า ๑,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งพอจะช่วยแก้ปัญหาทางการคลังของท้องถิ่นได้มาก

(๓) ในการคำนวณเงินช่วยเหลือให้แก่แต่ละจังหวัดนั้น ให้ใช้ตัวกำหนด ๓ ตัว
เป็นเครื่องกำหนดตามอัตราส่วนต่าง ๆ ที่พิจารณาค่าความเหมาะสม ซึ่งตัวกำหนดทั้ง ๓ ได้แก่

- ก) จำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด
- ข) รายได้ต่อหัวของประชากรในจังหวัดนั้น
- ค) เป้าหมายของรัฐบาลต่อแต่ละจังหวัดหรือแต่ละภูมิภาค

| |
|------------------|
| รายได้ทั้งประ |
| ภาคกลาง |
| ๑. กรุงเทพ |
| (คิดเป็นร |
| ๒. อ่างทอง |
| (ร้อยละ) |
| ๓. นครปฐม |
| (ร้อยละ) |
| ภาคตะวันออก |
| ๔. ชลบุรี |
| (ร้อยละ) |
| ๕. นครนายก |
| (ร้อยละ) |
| ภาคตะวันออกเฉียง |
| ๖. นครราชสีมา |
| (ร้อยละ) |
| ๗. ขอนแก่น |
| (ร้อยละ) |
| ๘. กาฬสินธุ์ |
| (ร้อยละ) |
| ภาคเหนือ |
| ๙. เชียงใหม่ |
| (ร้อยละ) |
| ๑๐. พิษณุโลก |
| (ร้อยละ) |
| ๑๑. อุทัยธานี |
| (ร้อยละ) |

ตัวอย่างของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ในบางจังหวัดในแต่ละภูมิภาค ปี ๒๕๑๘

(หน่วย : ล้านบาท)

| ภูมิภาค | ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา | ภาษีเงินได้นิติบุคคล | ภาษีการค้ำ | รวม |
|---|------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| รายได้ทั้งประเทศ | ๒,๖๓๓.๘๓ | ๓,๕๕๕.๘๗ | ๗,๙๙๐.๙๐ | ๑๓,๑๘๐.๖๐ |
| <u>ภาคกลาง</u> | | | | |
| ๑. กรุงเทพมหานคร (คิดเป็นร้อยละของทั้งหมด) | ๑,๙๑๙.๐๐ (๗๒.๕๘) | ๓,๐๒๕.๐๐ (๘๕.๐๖) | ๖,๑๐๕.๕๒ (๗๖.๓๗) | ๑๑,๐๔๙.๕๒ (๘๔.๙๕) |
| ๒. อ่างทอง (ร้อยละ) | ๓.๐๐ | ๐.๕๓ | ๑.๕๔ | ๕.๐๗ (๐.๐๐๐๘) |
| ๓. นครปฐม (ร้อยละ) | ๑๑.๓๑ | ๑.๕๘ | ๓๒.๖๗ | ๔๕.๕๖ (๐.๐๐๓๖) |
| <u>ภาคตะวันออก</u> | | | | |
| ๔. ชลบุรี (ร้อยละ) | ๒๖.๒๒ | ๗.๑๗ | ๔๕.๗๗ | ๗๙.๑๖ (๐.๐๐๕๗) |
| ๕. นครนายก (ร้อยละ) | ๒.๙๖ | ๐.๒๔ | ๐.๙๗ | ๔.๑๗ (๐.๐๐๓๓) |
| <u>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</u> | | | | |
| ๖. นครราชสีมา (ร้อยละ) | ๒๕.๙๗ | ๕.๒๖ | ๔๕.๙๗ | ๗๗.๒๐ (๐.๐๐๕๕) |
| ๗. ขอนแก่น (ร้อยละ) | ๑๕.๗๐ | ๔.๔๑ | ๑๓.๕๑ | ๓๓.๖๒ (๐.๐๐๒๔) |
| ๘. กาฬสินธุ์ (ร้อยละ) | ๓.๙๑ | ๐.๙๘ | ๒.๘๕ | ๗.๗๔ (๐.๐๐๐๖) |
| <u>ภาคเหนือ</u> | | | | |
| ๙. เชียงใหม่ (ร้อยละ) | ๓๖.๔๙ | ๒๓.๖๒ | ๑๘.๕๕ | ๗๘.๖๖ (๐.๐๐๕๖) |
| ๑๐. พิษณุโลก (ร้อยละ) | ๑๘.๐๘ | ๒.๔๓ | ๗.๑๖ | ๒๗.๖๗ (๐.๐๐๒๐) |
| ๑๑. อุทัยธานี (ร้อยละ) | ๒.๕๗ | ๐.๒๓ | ๒.๕๓ | ๕.๓๓ (๐.๐๐๐๔) |

ตารางที่ ๒๐ (ต่อ)

| ภูมิภาค | ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา | ภาษีเงินได้นิติบุคคล | ภาษีการค้า | รวม |
|-----------------------|------------------------|----------------------|------------|-------------------|
| ภาคใต้ | | | | |
| ๑๒. สงขลา (ร้อยละ) | ๒๑.๕๔ | ๒๔.๐๑ | ๓๑.๐๘ | ๘๑.๖๓ (๐.๐๐๕๘) |
| ๑๓. สตูล (ร้อยละ) | ๒.๑๔ | ๐.๒๓ | ๑.๒๐ | ๓.๕๗ (๐.๐๐๐๓) |

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมสรรพากร

(๔) สูตรการคำนวณเงินช่วยเหลือกำหนดขึ้นตามข้อ (๓) ดังกล่าวนั้น อาจจะเพิ่มเติมตัวกำหนดอื่น ๆ เพิ่มขึ้น ถ้าหากสามารถทำได้ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดสรรเงินช่วยเหลือที่จะให้แก่แต่ละจังหวัดได้เป็นไปอย่างเหมาะสม และยุติธรรม และควรจะได้มีการทบทวน การช่วยเหลือดังกล่าวทุก ๆ ๔ ปี

อย่างไรก็ตาม การกำหนดเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น มีจำนวนเงินที่น้อยมากจนท้องถิ่นทำอะไรไม่ได้ ส่วนเงินช่วยเหลือพิเศษจากที่ได้ให้อยู่เป็นประจํา นั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคเป็นสำคัญไม่ค่อยมีหลักเกณฑ์หรือความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องกัน และมักจะมีปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องของค้าย ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ รัฐบาลใช้ "โครงการผันเงิน" แก่ตำบล รัฐบาลในสมัยต่อมาได้เปลี่ยนเป็น "โครงการประชานิยม" ในปีงบประมาณ ๒๕๒๐ โดยให้เงินอุดหนุนผ่านสภาจังหวัดแทน ครั้นเมื่อเกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน รัฐบาลในสมัยนั้นได้ยกเลิกโครงการประชานิยม แต่หันมาใช้วิธีเรียกกรองให้ประชาชนพัฒนาท้องถิ่นแทน หรือที่เรียกว่า "โครงการผันงาน" และในปี ๒๕๒๑ รัฐบาลคณะปฏิวัติได้นำหลักการของ "โครงการผันเงิน" และ "โครงการประชานิยม" กลับมาใช้ใหม่อีก เพื่อช่วยเหลือท้องถิ่นที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากฝนแล้ง โดยเรียกว่า "โครงการฟื้นฟูพัฒนาชนบท"

เท่าที่ได้อธิบายมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรเงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในชนบทโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคือนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทำ แต่เรามิได้มีการวางหลักการที่เป็นพื้นฐานไว้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการกระจายอำนาจแก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลควรหันมาพิจารณาการจําแนกการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่นอย่างจริงจัง

ความลงท้าย

ในข้อเขียนนี้ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นอย่างยืดยาว จุดประสงค์สำคัญของการชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ต้องการที่จะกระตุ้นและเร่งเร้าให้ผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องเห็นความสำคัญของเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชนบทอย่างจริงจัง ซึ่งเราจำเป็นที่จะต้องเร่งรีบหาวิธีการแก้ไขที่ได้ผลในทางปฏิบัติโดยมีหลักการนี้เพื่อมิให้ปัญหาต่าง ๆ ที่ผุดผก้นมากยิ่งขึ้นจนถึงขั้นที่สายเกินกว่าจะแก้ไขได้ การเข้าใจปัญหายอมรับสภาพความเป็นจริงและมีความกล้าหาญว่ากันที่จะเผชิญการแก้ไขปัญหานั้น ควรจะเป็นหลักการขั้นพื้นฐานในการแก้ปัญหาของชาติ.

| |
|----------|
| รวม |
| ๘๑.๖๓ |
| (๐.๐๐๕๕) |
| ๓.๕๗ |
| (๐.๐๐๐๓) |

เชิงอรรถ

- (๑) ผู้ที่สนใจเกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจทางการคลังอาจจะศึกษาได้จาก ตำราทางคลังที่เป็นหลักโดยทั่วไป เช่น R.A. Musgrave and P.G. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice (McGrow - Hill, 1973) B.P. Herber, Modern Public Finance (Richard D. Irwin, 1975), Ursula K. Hicks Public Finance (1968)
- ผู้ที่สนใจการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นควรอ่าน Alan Walter, Steies, Local Government Finance, (D.C. Heath and Company, 1975)
- (๒) ดู R.A. Musgrave and P.G. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice (ch.3)
- (๓) Spillovers ที่เกิดขึ้นจากสินค้าหรือบริการบางอย่าง อาจจะก่อให้เกิดคุณประโยชน์ ก่อผู้อื่น หรือก่อให้เกิดผลเสียแก่ผู้อื่นก็ได้ ซึ่งในบางครั้งเรียกว่า "Externalities" ผู้ที่สนใจอาจจะศึกษาได้จากตำราการคลังที่ใดกล่าวอ้างมาแล้ว
- (๔) ดู เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, "ทำไมคนไทยจึงไม่ยอมเสียภาษี", สรรพากรศาสตร์ (มิถุนายน - กันยายน ๒๕๑๘)
- (๕) ปัญหาที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ในขณะนี้ประการหนึ่งก็คือ การขาดผู้นำฝ่ายบริหาร ที่มีความรู้ความสามารถ และมีความซื่อสัตย์สุจริต โปรดดู คำให้สัมภาษณ์ ของคุณพจน์ สารสิน ในหนังสือพิมพ์ มติชน ฉบับ วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๒๑ หน้า ๓
- (๖) ดู C.M. Tiebout " A Pure Theory of Local Expenditures" Journal of Political Economy (october, 1956)
- (๗) ในการพิจารณาความสามารถในการจัดเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลนั้น ผู้ที่สนใจอาจจะศึกษาได้จาก J.R. Lotz and E.R. Morss "Measuring Tax Effort in Developing countries" International Monetary Fund Staff Paper, Vol. 14 (November 1967)
- (๘) ดู B.P. Herber, Modern Public Finance (1974) ch. 19.
- (๙) ดู R.A. Musgrave and P.G. Musgrave ch. 26.

- (๑๐) นอกจากนี้ ในปี ๒๕๑๓ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่งชื่อ "พระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ. ๒๕๑๓" มีลักษณะเป็นรูปแบบของการปกครองรูปหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังมิได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านดังกล่าวอย่างแท้จริง
- (๑๑) การที่มีการตั้งสุขาภิบาลเป็นจำนวนมาก แทนที่จะตั้งในรูปของเทศบาลตำบลนั้น นอกจากทางราชการจะนิยมระบบแต่งตั้งแล้ว การเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ยังได้เงินค่าตอบแทนอีกด้วย
- (๑๒) ดู เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์โครงการผันเงิน, (สมาคมเศรษฐศาสตร์ - ชลบุรี, ๒๕๑๔)
- (๑๓) ดู เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "ภาษีที่ดิน" วารสารเศรษฐศาสตร์ (มิถุนายน ๒๕๑๔)
- (๑๔) ดู องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, รายงานประจำปี ๒๕๑๔
- (๑๕) ผู้เขียนเคยเสนอวิธีการจ่ายเงินช่วยเหลือเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดโดยกำหนดจ่ายเงินช่วยเหลือที่แต่ละจังหวัดได้รับจะประกอบเงิน ๓ ส่วนด้วยกันดังนี้
- (ก) ทุกจังหวัดได้รับเงินช่วยเหลือเป็นกอนจังหวัดละ ๑๐ ล้านบาท
 - (ข) รัฐจ่ายเงินเพื่อช่วยพัฒนาโดยจ่ายให้คนละ ๓๐ บาท ตามจำนวนในแต่ละจังหวัด
 - (ค) รัฐให้เงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาในอัตรา ๘ ถึง ๙ เท่าของรายได้ภาษีบำรุงท้องที่ที่แต่ละจังหวัดจัดเก็บได้ โดยพิจารณาตามความเหมาะสม

ผู้สนใจโปรดดู, วิเคราะห์โครงการผันเงิน

ผู้

x Effort

aff

พื้บบายราคา

"นโยบายราคาของรัฐบาล"

โดย

อาจารย์ไพฑูรย์ สายสว่าง
ดร. จุมภฏ สุพรรณ
อาจารย์ภิรมย์ จินดาวร

เอกสารประกอบการสัมมนาของ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เรื่อง การวิเคราะห์สถานการณ์และนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน

ณ หอประชุมเล็ก

วันที่ 13-14 กุมภาพันธ์ 2521

นโยบายราคาของรัฐบาล

คำนำ

หน้าที่ประการสำคัญในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลได้แก่การทำให้ประชาชน
 กินคืออยู่ที่ ไม่มีการขาดแคลน แปลเป็นภาษาวิชาการว่าทำให้รายได้ที่แท้จริงของประชาชน
 เพิ่มขึ้น ในระยะ 10 ปี ที่แล้วมา ปรากฏว่ารายได้ของประชาชนได้เพิ่มขึ้นปีละ 6.5%
 แต่ที่เป็นปัญหาก็คือ การเพิ่มรายได้นั้นเป็นรายได้เฉลี่ย แต่ไม่ใช่ทุกคนจะเพิ่มขึ้นในอัตรา
 เท่าเทียมกัน บางคนเพิ่มมาก บางคนเพิ่มน้อย และบางคนลดลงเสียด้วยซ้ำไป นอกจากนั้น
 ตัวเลขดังกล่าวทำให้ดูเหมือนว่าคนส่วนใหญ่จะมีรายได้เพิ่มขึ้นมากก็ตาม แต่ก็ยังมีผู้ที่
 โอกาสมากกว่าสามารถเพิ่มรายได้ของตนเองในอัตราสูงมากจนเป็นที่นาคใจ อยางไร
 ก็ดี แม้รายได้ไม่กระจายให้ทั่วหน้า แต่ที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังทนได้นั้นก็เป็นเพราะมีการ
 ขยายการเพาะปลูกและงานรับจ้างอยู่บ้าง ถึงแม้ว่าผลได้จากการเพาะปลูกและรับจ้างจะ
 ไม่ได้มากก็ตาม แต่ของกินของใช้ที่จำเป็นก็ยังมีราคาถูกอยู่ ทำให้ความอึดอัดไม่รุนแรงนัก

มาเมื่อ 4-5 ปี ที่แล้วปรากฏว่าราคาของกินของใช้ได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ
 ตามสถิติกรรมราคาปรากฏว่าเพิ่มขึ้นถึงปีละ 10% ตั้งแต่ปี 2515-2519 และในปี 2520
 เพิ่มขึ้น 7.5% แต่ราคาพืชผลและค่าจ้างไม่ได้ขึ้นไปตามอัตรานี้ และนอกจากนั้นราคาพืชผล
 ยังเคลื่อนไหวลดลงไปบ้างในบางปี ทำให้ความอึดอัด ไม่มีพอใช้พอกินขึ้นไปอีก

การปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ราคาของแพงจึงเป็นเรื่องยากสำหรับ
 ชาวนา ลูกจ้าง ซึ่งจะพยายามปรับตัวได้โดยทำมาหากินให้มากขึ้น แต่โอกาสการทำมาหากิน
 ก็จำกัด ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าสถานการณ์ราคาของแพงนั้นในอัตราสูงอย่างที่เป็นอยู่ ความแร้นแค้นใน
 ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศก็เพิ่มขึ้นทุกวัน

ตัวบ่งทางเศรษฐกิจ

(อัตราการ เจริญเติบโต)

| | 2495-2504 | 2505-2514 | 2515-2519 | 2520 |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-------|
| อัตราเงินเฟ้อ | 3% | 2% | 10% | 7.5% |
| การขยายตัวของเงิน ผลิตภายในประเทศ | 8.7 % | 7.2 % | 12.3 % | 12. % |
| ตามราคาในแต่ละปี | 7% | 8.8% | 17% | 11.5% |
| หักเงินเฟ้อแล้ว | 6.4 % | 9.7% | 6.4% | 6.2% |
| รายได้ รายจ่ายของรัฐ รายได้ | 8.7% | 9.9% | 8.7% | - |

| | 2495-2504 | 2505-2514 | 2515-2519 | 2520 |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|----------|
| รายจ่าย | 5.7% | 17.8% | 9.1% | - |
| รายจ่ายของรัฐบาล | | | | |
| เป็นสัดส่วนกับผลผลิตภายในประเทศ | 13% | 15% | 18% | - |
| การชดเชยการค่า(ล้านบาท) | - 2,100 | - 6,160 | - 12,740 | - 22,900 |

ถึงแม้ว่าทางราชการจะได้นำเงินจากตัวเองที่จะช่วยประชาชนในการเพิ่มรายได้โดยการลงทุนของรัฐในการจัดที่ท่ากินและเงินทุนช่วยเหลือหนี้สิน และ จัดปัจจัยการผลิต เช่นน้ำ ถนนหนทาง และที่อยู่อาศัยให้กับราษฎรตลอดจนพยายามสร้างโอกาสให้การทำมาหากินในด้านอื่น ๆ ก็ตาม ชักความสามารถของรัฐก็ยังจำกัดอยู่ และยังหวังผลไม่ได้ในระยะสั้น สิ่งที่รัฐบาลจะทำได้ในระยะสั้นก็คือพยายามที่จะไม่ให้ราคาของกินของใช้ขึ้นราคาอย่างรวดเร็วเพื่อลดความอึดอัดลงไปเท่านั้นเอง

โดยทั่ว ๆ ไปแล้วนักวิชาการ ส่วนใหญ่ก็เห็นด้วยที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจเพื่อควบคุมราคาไม่ให้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

ปัญหาที่น่าพิจารณาคือการ เลือกกลยุทธ์ในการควบคุมราคาที่มีประสิทธิภาพ และที่มีผลขัดกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ให้น้อยที่สุด

บทความวิเคราะห์นี้จะพยายามทำความเข้าใจกับกลไกราคาและความกดดันด้านราคาสินค้าที่เป็นอยู่ในเศรษฐกิจไทยและพิจารณากลยุทธ์ต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และที่มีผู้เสนอแนะมา สำหรับในปี 2521 นี้ จะพยายามให้เห็นว่ารัฐบาลควรจะทำอะไรก่อนเพื่อผ่อนคลายภาวะของแพงที่จะเกิดขึ้น

ก่อนหน้า

ความวอดคันของราคาที่เป็นมา

1) สถานการณ์เศรษฐกิจทั่วไป

ในระยะก่อนปี 2515 เป็นระยะที่ระดับราคาสินค้าขึ้นอยู่ในอัตราต่ำ และเป็นระยะที่เศรษฐกิจขยายตัวมีรายได้เพิ่มขึ้น เงินตราต่างประเทศหลังไหลเข้ามา ของกินของใช้บริบูรณ์สม่ำเสมอหลังจากปี 2515 สัญญาณแห่งความ อึดอัดและความวุ่นวายในระบบเศรษฐกิจก็เริ่มขึ้น นับตั้งแต่การปรับค่า เงินตรา ของประเทศต่าง ๆ เช่น ญี่ปุ่น และยุโรป การแก๊งกำไร สินค้าใน ตลาดโลก การขึ้นราคาน้ำมัน และวัตถุดิบหลาย ๆ ครั้ง ทั้งหมดนี้ กระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจไทยมาก โดยเฉพาะความ ไม้แน่นอนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น พอค่านักอุตสาหกรรมต่างก็พยายามปกป้องตนเอง ทำให้การอะไร จะหวังผลระยะยาวไม่ได้ และ

ในกิจการต่าง ๆ ก็ต้องประกันการเสี่ยงโดยตั้ง Margin การเสี่ยงไว้สูง รัฐบาลเอง ก็ไม่สามารถจะใช้นโยบายมาตรการระยะยาวได้ เป็นการสร้างความไม่แน่นอนเพิ่มขึ้นไปอีก เหตุการณ์ดังกล่าวจึงส่งเสริมให้เกิดการเก็งกำไรระยะสั้นในระบบเศรษฐกิจยุคตลอดเวลา จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่าระดับราคาสินค้าได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าปกติอันมีผลเนื่องมาจาก การตั้งราคาไว้รวม Margin การเสี่ยงนี้เอง

2) แนวโน้มของราคา

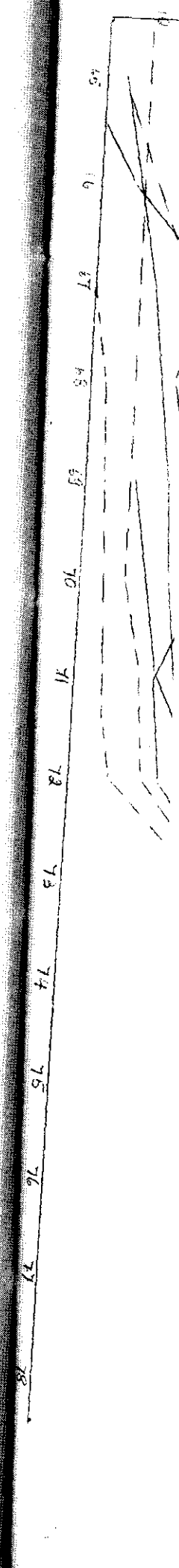
แนวโน้มราคาสินค้าที่เป็นมาตั้งแต่ปี 2515 นั้น ทางราชการได้รวบรวม คำนวณไว้ว่าตั้งแต่ปี 2505-2514 เพิ่มขึ้นปีละ 2% แต่ตั้งแต่ 2515-2519 เป็น 10% คอปี

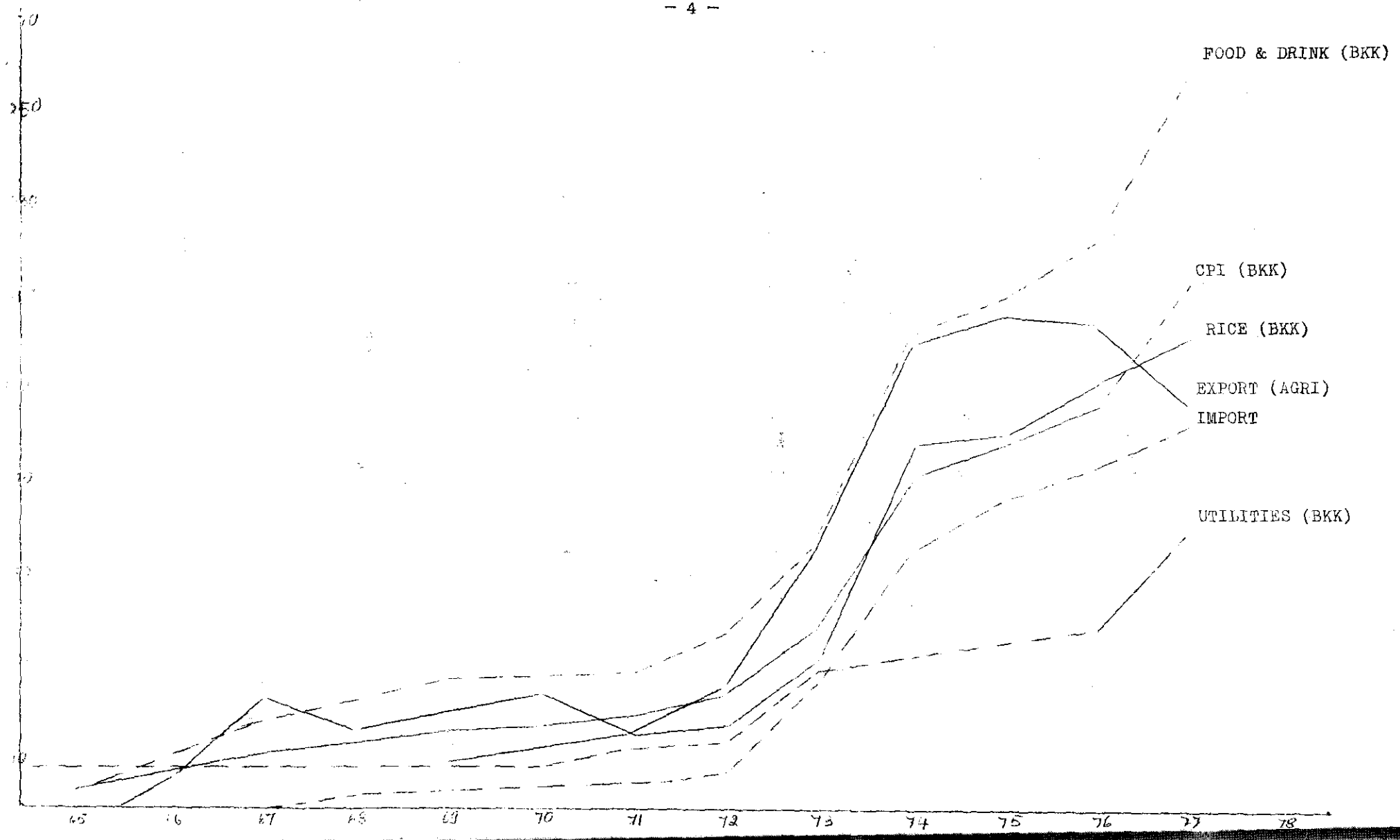
ครรชนีราคาแยกประเภทแล้วมีดังนี้ (ดูจากตาราง)

ครรชนีราคา

2507-2520

| | 2507 | 2510 | 2515 | 2517 | 2519 | 2920 |
|---------------------|------|------|------|------|------|--------------|
| อาหารและเครื่องดื่ม | 104 | 119 | 138 | 203 | 223 | 261 (ประมาณ) |
| ข้าวและแป้ง | 94 | 124 | 118 | 179 | 193 | 202 (") |
| สาธารณูปโภค | 110 | 110 | 115 | 134 | 139 | 159 (") |
| สินค้าออก | - | - | 127 | 201 | 205 | 185 (") |
| สินค้าเข้า | 100 | 100 | 108 | 156 | 174 | 183 (") |
| ครรชนีรวมทั่วโลก | 103 | 112 | 125 | 172 | 188 | 212 (") |





(1965 = 100)
()
()
()
()
()
()

3. สาเหตุราคาสินค้าแพง

นอกจากเรื่องความไม่แน่นอนในเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจภายในประเทศที่ทำให้ราคาสินค้าเพิ่มขึ้นเกินกว่าปกตินั้น ในระยะ 4 ปีที่แล้วมา ยังปรากฏว่ามีเหตุที่ราคาสินค้ามีแนวโน้มสูงขึ้นอีก 5 ประการคือ

ก. ราคาสินค้าส่งออก ที่สำคัญได้แก่ราคาข้าวที่ผันแปรอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะในปี 2517 ที่ราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้นถึงแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามควบคุมไม่ให้ราคาขึ้นไปมาก ก็ทำให้เกิดการกักตุนและลักลอบส่งออก การจัดการด้านการจำหน่ายภายในก็ฉีกขาดทำให้เขาคิวยาวซื้อข้าว ถึงแม้ว่าในปีต่อ ๆ มา ราคาข้าวในตลาดโลกจะลดลงไปบ้าง แต่ความกักตุนข้าวราคายังมีอยู่ตลอดมา

ข. ราคาสินค้าเข้า ราคาสินค้าเข้า โดยเฉพาะวัตถุดิบ และเชื้อเพลิง มีราคาเพิ่มขึ้นมาก โดยเฉพาะน้ำมัน ซึ่งในครั้งแรก ๆ ไม่ใช่แค่เพียงราคาจะขึ้นไปเท่านั้น แต่ยังมีภาวะการขาดแคลนทำให้เกิดการขึ้นตระหนกตกใจ รัฐบาลเองก็ขึ้นตระหนกถึงกับสั่งให้ดับไฟ และมีการปันส่วนอยู่ชั่วคราว มาภายหลังเมื่อปัญหาเป็นแต่เรื่องราคาเท่านั้น การขึ้นราคาน้ำมันจึงเป็นเรื่องของ Cost-push ธรรมดาไป

ค. นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมของรัฐบาล รัฐบาลได้ช่วยอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมผลิตวัตถุดิบโดยในขั้นแรกได้ตั้งใจจะช่วยให้เจริญเติบโตก่อนโดยตั้งกำแพงภาษีให้สูงเพื่อป้องกันการแข่งขัน ซึ่งมีผลทำให้ราคาภายในสูงกว่าราคาตลาดโลกไปอีก นอกจากนี้การที่รัฐได้อุดหนุนโดยปกป้องตลาดให้กับอุตสาหกรรมประเภทนี้ (เช่น เหล็กเส้น, สิ่งทอ, ประกอบรถยนต์ เคมีภัณฑ์ ฯลฯ) ทำให้อำนาจการขายสินค้าอยู่ในมือโรงงานเหล่านี้ เมื่อมีการเคลื่อนไหวในระดับราคาทั่วไปโรงงานเหล่านี้ก็สามารถจะบีบราคาให้กับผู้ใช้ เช่น โรงงานย่อย ๆ ผู้ค้าส่ง และผู้ค้าปลีก ได้เป็นทอด ๆ ไป ผู้ค้ารายย่อยก็ไม่มีทางเลือก นอกจากจะผลักราคาขึ้นไปอีก เมื่อผู้บริโภคโรงเรียนรัฐบาลก็ไม่สามารถจะควบคุมราคาได้ ต้องขอร้องแกมบังคับผู้ผลิตผู้ขายต่อไป และในที่สุดเพื่อให้ Supply ในตลาดก็ต้องยอมให้ขึ้นราคาสินค้าทุกครั้งไป ในบางครั้งรัฐบาลก็ใช้การยินยอมให้ส่งสินค้าเข้ามาได้ แต่ก็ไม่ค่อยเต็มใจที่จะเปิดประตูให้นำเข้าเพราะกลัวการท่วมตลาดของของต่างประเทศ

ง. ระบบการค้าภายในประเทศ ระบบการค้า ในสภาพปกติแล้วมีการแข่งขันกันพอสมควร ราคาที่ตั้งก็เป็น cost-plus ธรรมดา แต่ในโอกาสที่มีการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงค่าราคาหรือ Supply ปรากฏว่าผู้ค้าส่งมักจะกักตุนสินค้าในสต็อกไว้ถึงกว่าไร และถ้าหากยังมีแนวโน้มว่าราคาจะขึ้นแน่ ๆ ในเร็ววัน (ในกรณีที่รัฐบาลพร้อมที่จะเลิกการควบคุมราคา) ก็จะกว้านซื้อสินค้าไว้ถึงกว่าไรไต่มา เช่น

ประเทศ
เคา

ซีเมนต์ เหล็กเส้น กระจก ไม้ อีค ครอบคน ขาว และน้ำตาล เป็นต้น ซึ่งพ่อค้าประเภทนี้
ไม่ได้เป็นผู้มีบังคับรัฐบาล แต่เป็นผู้ช่วยโอกาสรอกการตัดสินใจของรัฐบาลมากกว่า

เวลา
ไม่
ภายใน
งไป

จ. รัฐบาลมีนโยบายควบคุมราคาแบบอ้อม ต้องยอมรับว่าในการ
ตัดสินใจของรัฐบาลในเรื่องเศรษฐกิจที่ทรัพยากรมีจำกัดนั้น ต้องมีผู้ได้รับผลประโยชน์ และ
ผู้เสียผลประโยชน์ในการควบคุมหรือลดราคานั้น รัฐบาลแสดงความตั้งใจที่จะรักษามาตร
ประโชชน์ทางผู้บริโภค ในขณะที่เดียวกันก็ต้องช่วยผู้ผลิตให้สามารถดำเนินกิจการไปได้โดย
พอมักำไร ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าราคาที่เป็นธรรมนั้นเป็นเท่าไร เพื่อที่จะกำหนดราคานั้นให้รัฐบาล
ก็ต้องติดตามระดับราคาและต้นทุนการผลิตอยู่ตลอดเวลา และถ้าตัดสินใจพลาดก็จะถูก
กักกันจากทั้ง 2 ฝ่ายได้ แต่การโวยวายจากผู้บริโภคหรือการขาดแคลนของสินค้า โดยที่
รัฐบาลมักจะพอใจให้ราคาสินค้าขึ้นไปมากกว่าที่จะให้สินค้าขาดตลาดโดยปกติแล้วการ
ควบคุมราคาสินค้าจึงเป็นแต่เพียงมาตรการผ่อนคลายนความกดดันชั่วคราวเท่านั้นเอง

เวลา
.ที่นั่น
หนักถึง
.ที่นั่น

ตอนที่ 2

1) ทางเลือกในการบริหารนโยบายราคา

ใจจะ
มีผล
งตลาด

ในทางทฤษฎีนั้น รัฐบาลสามารถจะเลือกดำเนินการด้านราคาได้ 3 วิธี
ซึ่งแต่ละวิธีนั้นขึ้นอยู่กับจุดประสงค์ และขีดจำกัดของมาตรการนั้น ๆ

เวลา)
จา
และ
อีก เมื่อ
ผู้ชาย
งไป

ก. ในกรณีที่รักษาระดับราคาทั่วไป โดยไม่คำนึงถึงผลต่อกลุ่มใด
กลุ่มหนึ่ง รัฐบาลอาจจะใช้วิธีการ เพื่อรักษาระดับราคาภายในแบบเสมอหน้ากัน เช่นการ
กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนให้ราคาเงินบาทแข็งขึ้น สินค้าที่ส่งมาจากต่างประเทศก็จะถูกลง
เป็นเงินบาทแต่ก็จะทำให้คนซื้อของนอกมากขึ้นเป็นการเพิ่มภาระด้านดุลย์การชำระเงินไปอีก

ระดู

การใช้มาตรการการลดค่าใช้จ่ายของรัฐที่จะทำให้ระดับค่านักลดลง
แต่รัฐบาลก็คงไม่พร้อมที่จะตัดค่าใช้จ่ายของตนเอง โดยอ้างว่าทุกรายการมีความจำเป็นหมด

ลว่ามี
ที่มี
คุณค่า
พื้นที่

ในค่านาปริมาณเงินนั้น รัฐบาลอาจจะใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งลด
ปริมาณเงินลงเพื่อให้ค่านักลดลง แต่ยังไม่แน่ใจว่าปริมาณการ เงินกับระดับราคานั้นมีส่วน
สัมพันธ์กันมากน้อยเพียงใด

ในมาตรการทั่วไปนี้เป็น เรื่องที่นักวิชาการในสาขาที่เกี่ยวข้องคงจะให้
ความกระจ่างได้ดีกว่า แต่อย่างไรก็ตามปัญหาที่อยู่ว่าการเลือกใช้มาตรการรักษาระดับ
ราคาแบบเสมอหน้ากันนี้ จะมีผลหรือไม่ในกรณีที่ความกดดันราคาสินค้ามาจากต้นทุนที่เพิ่มขึ้น
และมาจากนโยบายอ้อมของรัฐบาลระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค

ข. ในกรณีที่เห็นว่ากลไกตลาดไม่เป็นไปตามที่มองคล่องธรรมโดยมีจุด
ขัดข้องอยู่โดยเฉพาะเนื่องมาจาก supply มีน้อยกว่าปกติ รัฐบาลก็อาจใช้มาตรการ
กีดกันผู้ส่งออก และภาษีศุลกากร เพื่อให้ supply มีมากขึ้นเพื่อรักษาระดับราคาเช่น
การใช้ภาษีส่งออกตัดกำไรพอค่าทำให้กำไรที่ได้จากการส่งออกน้อยลง แล้วหันมาขายใน
ตลาดภายในมากขึ้นหรือลดภาษีสินค้าขาเข้าให้ของจากต่างประเทศเข้ามาแข่งขันกับผู้ผลิต
ภายใน

ถ้าเป็นกรณีที่กลไกตลาดทำงานเป็นปกติอยู่แล้วแต่ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ก็
อาจจะช่วยป้องกันไม่ให้ supply ขาดไป โดยลดภาษีการค้าให้ก็ได้

ค. การควบคุมโดยตรง ในกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถจะใช้มาตรการอื่น
ได้แล้ว และเป็นการเร่งด่วนรัฐบาลก็อาจเข้าไปแทรกแซงโดยตรงได้เช่น การกำหนด
โควตา การเข้าไปจัดการ การจำหน่ายโดยตรง การควบคุมราคาขั้นสูง การควบคุมสินเชื่อ
การควบคุมการซื้อขายเงินตราต่างประเทศหรือมาตรการปันส่วน

การเข้าควบคุมโดยตรงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มากจะเกิดการขาดแคลน
ในบางส่วน และมีมากขึ้นในบางส่วน ผู้ที่มีสิทธิพิเศษยอมใจเปรียบและสามารถจะเรียก
ร่องจากผูกกักตักสิทธิ์ ทำให้เกิดการซื้อขายใบอนุญาต ตลาดมืดและการลักลอบ ทำให้ต้อง
เพิ่มในการตรวจตราอีกมาก นอกจากนี้ยังทำให้เกิดการตื่นตระหนกใจง่าย ทั้งให้เกิดการ
เก็บกักไว้ต่อไปอีกไม่มีที่สิ้นสุด

2) ขีดความสามารถของราชการในการควบคุมราคา

ในทางปฏิบัติหน้าที่โดยนิตยาราชการเองได้เลือกเอาวิธีการเข้าไป
แทรกแซงในกลไกตลาด และการควบคุมโดยตรง มากกว่าการเลือกใช้มาตรการการเปลี่ยนแปลง
แปลงอัตราแลกเปลี่ยนหรือการใช้จ่ายของรัฐ หรือมาตรการการเงินทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า
ระบบการเงินและการคลังของไทยนั้น ไม่ได้ตั้งขึ้นเพื่อรักษาระดับราคาแต่เพื่อเป็นการรักษา
เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนและรักษาเสถียรภาพการเงินของรัฐบาล ในระบบเศรษฐกิจ
ไทยที่เป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดและกลุ่มการค้ารวมตัวกันมากนั้น ราชการก็ต้องเข้าไป
แทรกแซง

ในการพิจารณาขีดความสามารถของรัฐบาล ในการควบคุมราคาสินค้านั้น
ในปัจจุบันมีมาตรการอยู่ 3 ประการคือ

ก) มาตรการควบคุม supply ในกรณีที่เป็นสินค้าส่งออก รัฐบาลก็ใช้
มาตรการควบคุมการส่งออกเพื่อให้มีสินค้าขายเพียงพอในประเทศ โดยกำหนดโควตา
ส่งออกและเก็บภาษีส่งออก เพื่อให้ราคาภายในที่ต่ำกว่า นอกจากนั้นยังมีมาตรการที่
จะให้สินค้าได้ถึงมือประชาชน จึงกำหนดให้พอค้าส่งออกขายสินค้า (เช่น ข้าว) ให้กับ
รัฐบาล เพื่อกำหนดกับประชาชนอีกคนหนึ่ง

ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลได้ใช้การกำหนดราคาสินค้าขึ้นสูงไปในตัวด้วย ในมาตรการนี้ เท่า
กับเป็นการยอมรับข้อเท็จจริงในเรื่องระบบตลาดภายใน ซึ่งมีการรวมตัวกันควบคุม
โดยพ่อค้า แต่ผลกระทบกระเทือนมีอยู่ที่ค่าใช้จ่ายในการหาตลาด มีผลทำให้
พ่อค้าเสนอต้นทุนผลิตในราคาต่ำ ซึ่งผลกระทบกระเทือนรายได้ของชาวไร่ชาวนาอีกด้วย

ในกรณีซึ่งเป็นสินค้าอุตสาหกรรมเหมือนรัฐบาลจะไม่มีเครื่องมือใด ๆ
ที่จะควบคุม Supply โดยกวนที่เก็จากการกักตุน ก็ในมาตรการบังคับไม่ให้พ่อค้า
เก็บสต็อกไว้มากเกินไปแต่ถ้าหากเป็นสินค้าที่สามารถจะสั่งเข้ามาได้ รัฐบาลก็เปิดให้สั่ง
เข้ามาเช่นกรณีเหล็กเส้น เป็นต้น

นอกจากนี้รัฐบาลอาจจะเข้าจัดหาเสียเองในกรณีที่ไม่สามารถจะจัดจ้ง
พ่อค้าให้ขายในราคาที่กำหนดได้ เช่นกรณีดังแกส และแกสหุงต้ม ทั้งนี้รัฐบาลจะทำได้
ก็ต่อเมื่อราคาสินค้าสูงกว่าต้นทุนการผลิต มิฉะนั้นรัฐบาลก็ต้องขายในราคาต่ำกว่าทุน
ซึ่งรัฐบาลไม่พึงนโยบาย หรือกล่าวถึงทรัพย์สินจะอุดหนุนโคตรออกไป จึงเป็นมาตรการที่ทำได้
ชั่วคราวเท่านั้น

นอกจากนี้รัฐบาลยังเข้าควบคุมความคิดของธนาคารพาณิชย์ โดยขอร้อง
ไม่ให้ธนาคารพาณิชย์ออกเครดิตให้กับผู้ซื้อสินค้าไว้อีกตุน และถ้าหากมีการกักตุนขึ้น รัฐบาล
ก็มีอำนาจที่จะสร้างความยุ่งยากให้ได้ โดยมาตรการรห้ามส่งออกทำให้การกักตุนไม่คุ้มกับ
ดอกเบี้ย

ข) มาตรการเกี่ยวกับต้นทุน มาตรการนี้มีจุดประสงค์ที่จะตรึงราคา
สินค้าอุปโภค บริโภคที่ต้นทุนการผลิตโค่งขึ้น เช่นราคาวัตถุดิบสูงขึ้น รัฐบาลควมมีวิธีการอุดหนุน
ผลิตอยู่หลายประการ เช่น กำหนดราคากาสาธารณูปโภค (เช่นไฟฟ้า) ช่วยหาแหล่งเงิน
ราคาถูก (เช่นการซื้อวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมของธนาคารแห่งประเทศไทย) ลกภาณ
น้ำเขา หรือลกภาณการค้า แต่มาตรการลกภาณนั้นทำให้มีผลต่อรายได้รัฐบาล และถึงแม้
รัฐบาลจะยอมลดรายได้ของตนเองไปบางครั้งก็ไม่พอ จึงต้องตั้งงบประมาณอุดหนุน ใน
บางครั้ง เช่น กรณีน้ำมันและเมื่ออุดหนุนไม่พอแล้ว ก็เพิ่มภาษีขึ้นมากอีกทำให้ราคาสูงขึ้น

ค) มาตรการว่าด้วยควบคุมราคาโดยตรง รัฐบาลมีพระราชบัญญัติ
ป้องกันการค้ำกำไรเกินควร โดยให้กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจตั้งราคาสินค้าขึ้นสูงและ
ควบคุมปริมาณและติดตามต้นทุนได้ ซึ่งในขณะนี้ถึง 22 รายการ ในการบริหารนโยบายนี้
ส่วนใหญ่แล้วการกำหนดราคาขึ้นสูงจะเป็นไปตามคำเรียกร้องของผู้บริโภคกลุ่มต่าง ๆ ใน
การกำหนดราคา รัฐบาลก็ต้องพิจารณาวารราคาที่กำหนดนั้น เป็นราคาซึ่งผู้ผลิตและผู้ขาย
มีกำไร มิฉะนั้นแล้ว ผู้ผลิตจึงจะหยุดการผลิต ทำให้สินค้าขาดตลาดและเกิดการกักตุนขึ้นได้
อีก และจะทำให้ราคาในตลาดมีคสูงขึ้น และถึงแม้รัฐบาลจะต้องยอมขึ้นราคาให้ภายหลังก็
จะเป็นราคาที่สูงกว่าที่ควบคุมเสียอีก

อ

ก

ไป
สิ้น
ระ
ษา
ธุรกิจ

นี้
ใจ
กา
!

(๕๖๓)

3) การประเมินความสามารถของมาตรการต่าง ๆ

ในระบบเศรษฐกิจที่เป็อยู่ในประเทศไทย เนื่องจากการขาดการแข่งขันที่แท้จริง และการปรับรายได้ของประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนสัมพันธ์กับราคาสินค้า ฉะนั้นในระยะสั้นรัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซง ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าการแทรกแซงของรัฐนั้นมีประสิทธิภาพหรือไม่ (เท่าที่รัฐบาลโลกดำเนิน ~~การ~~ ^{การ} ส่วนใหญ่แล้วไม่โดยผล โดยเฉพาะรัฐบาลเอง ไม่มีปัญหาที่จะลดต้นทุนการผลิตได้ จะต้องปล่อยให้ราคาสูงขึ้นไปตามสภาพเศรษฐกิจโลก ส่วนในกรณีที่ต้องกันการกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไร และพยายามบังคับให้ราคาสินค้าขึ้นนั้น รัฐบาลทำได้ผลพอสมควร โดยเฉพาะกรณีที่ราคาสินค้าขึ้นเกินราคาตลาดโลก รัฐบาลสามารถใช้มาตรการอนุญาตให้นำเข้ามาถ่วงอำนาจพอค้าได้ ส่วนมาตรการควบคุมการส่งออก เพื่อให้ Supply พอสำหรับภายในประเทศนั้นทำได้เฉพาะกรณีที่ราคาต่างประเทศสูงกว่าราคาภายในไม่มากนัก เพราะว่าการสูงความมากจะทำให้เกิดการลักลอบส่งออก ซึ่งรัฐบาลไม่มีมาตรการซึ่งรัดกุม เพียงพอที่จะควบคุมได้

สำหรับจุดประสงค์ที่จะไม่ให้ราคาสินค้า อุปโภค บริโภคขึ้นเร็วเกินไปนั้น รัฐบาลได้ประสบผลสำเร็จพอสมควรในระยะหลัง โดยเฉพาะกรณีน้ำมันที่ใช้มาตรการภาษีเป็นตัวปรับราคาขายปลีก ซึ่งในกรณีนี้ไม่ได้มีผลในการป้องกันไม่ให้ราคาสูงขึ้น เป็นแต่เพียงป้องกัน ไม่ให้ราคาสูงขึ้นบ่อย ๆ โดยให้ขึ้นสูงไปกว่ปกติเสียก่อนแล้ว โดยขึ้นราคาล่วงหน้าไว้รอการปรับราคาคงทน วิธีการนี้ช่วยในด้านการป้องกันการปั่นป่วนทางเศรษฐกิจได้ แต่ไม่ได้ช่วยตรึงราคาสินค้า

พอสรุปได้ว่า รัฐบาลประสบปัญหาหลายประการ ในด้านการวางนโยบาย

ราคา คือ

1. รัฐบาลจะต้องออกมาตรการนโยบายอื่นหลายกลุ่ม โดยเฉพาะระหว่างชาวไร่ชาวนากับผู้บริโภคร
2. ในกรณีที่ราคาสินค้าขึ้นในตลาดต่างประเทศ รัฐบาลไม่สามารถจะไปต่อรองได้ ทำให้ต้องยอมให้ราคาขึ้นไป แต่ถ้าเป็นกรณีที่สามารรถจะใช้มาตรการภาษีได้ รัฐบาลก็ได้ทำแล้ว เช่น กรณีข้าว เป็นต้น
3. ในการป้องกันการค้ากักตุน และค้ากำไรเกินควรนั้น รัฐบาลจะต้องติดตามความเคลื่อนไหวของจำนวนสินค้าและราคาคงทน ตลอดจนระบบการจำหน่ายอยู่ตลอดเวลา ซึ่งในกรณีที่จำเป็นจะต้องมีระบบข่าวสาร และเจ้าหน้าที่ควบคุมเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำได้ยาก และสิ้นเปลืองมาก ในขณะเดียวกัน ผลที่ได้รับก็ไม่ดีพอ ส่วนใหญ่มักจะมีปัญหาในการกำหนดราคาที่จะไม่ให้เกิดการขาดแคลนได้ และเมื่อเกิดปัญหานี้ขึ้นมา รัฐบาลก็ต้องยอมให้ขึ้นราคาทุกครั้งไป

ซึ่งชั้น
ฉนั้น
นั้นมิ
รัฐบาล
ษรูกิจโลก
นั้น
ลสามารถ
ก เพื่อ
งกว่า
รัฐบาลไม่มี

4. ในการที่รัฐบาลเข้าไปช่วยค้ำ Supply นั้นถึงแม้จะมีองค์กร
ของรัฐบาลเข้ามาช่วยในด้านการจำหน่าย รัฐบาลเองก็ทำหน้าที่เป็นผู้ขายส่งเท่านั้น
สินค้าต่าง ๆ ก็ซื้อมาจากพ่อค้า ซึ่งจะช่วยลดราคาคิดหนอยเหานั้นเอง ในกรณีที่บังคับ
ซื้อจากพ่อค้าในราคาถูกลงนั้น (เช่น ข้าว) ก็เป็นการเพิ่มภาระให้กับพ่อค้า ซึ่งจะผ่านต้นทุน
นี้ไปให้กับผู้ผลิตอื่น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วก็เห็นว่า ถึงแม้ในระยะสั้นจะจำเป็นต้องเข้า
แทรกแซงอย่างเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ในระยะยาวควรจะให้ระบบการค้าเป็นไป
อย่างมีการแข่งขันมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้มีการค้า การผลิตให้มากขึ้น รวมทั้งการ
อนุญาตส่งออก-นำเข้า ฯลฯ ให้มีโอกาสสักรักกันได้น้อยลง เมื่อเป็นเช่นนี้ได้ รัฐบาลก็ไม่
จำเป็นต้องจะตองกำหนดราคาขึ้นสูง และควบคุมปริมาณ ซึ่งไม่ได้ผลอย่างเช่นทุกวันนี้

ไปนั้น
รภาษ
แต่เพียง
ลวงหน้า
ต

ตอนที่ 3

ความกักกันราคาในปี 2521

จากการศึกษาสภาพอุปสงค์ อุปทานและนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับสินค้าที่
สำคัญได้แก่ ข้าว และน้ำตาล, เชื้อเพลิง อุปกรณ์ก่อสร้าง และปุ๋ย ปรากฏว่าสินค้า
ทุกรายการมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น ส่วนใหญ่เป็นผลเนื่องมาจากการดำเนินการของรัฐบาล

นโยบาย
ะหวาง
จะไป
ได้

ข้าว ในปี 2520 มีการส่งออกถึง 2.8 ล้านตัน ทำให้สต็อกข้าวสำรอง
ในเดือนมกราคม มีเพียงพอที่จะบริโภคเป็นเวลา 4 เดือน ในขณะที่ผลผลิตในฤดูใหม่นี้
คาดว่าจะมีเพียง 13.5 ล้านตัน ความกักกันค้ำอุปทานจึงมีมากในขณะเดียวกันรัฐบาล
มีความประสงค์ที่จะหาเงินตราต่างประเทศมาช่วยลดภาระการขาดดุลชำระเงินโดยตั้ง
เป้าหมายส่งออกไว้ 1.2 ล้านตัน และพยายามผลักดันราคาส่งออกให้สูงขึ้นโดยการเพิ่ม
พรีเมียมข้าว เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2520 อีกตันละ 1,000 บาท และเร่งรัดบังคับซื้อ
ข้าวสำรองจากพ่อค้าส่งออก เพื่อให้อุปทานภายในมีเพียงพอ

เองติดตาม
เวลา
่าไค้ยาก
กำหนด
ขึ้น

นโยบายดังกล่าว มีผลทำให้เกิดการกักกันค้ำราคามาก เพราะเมื่อ
ราคาส่งออกสูงขึ้น ราคาภายในก็สูงขึ้นตามไปด้วย การเพิ่มอัตราพรีเมียมและการเร่งรัด
ข้าวสำรองยิ่งมากเท่าใดก็จะทำให้ผลต่างระหว่างราคาข้าวส่งออกและราคาข้าวภายใน
ยิ่งห่างกันมากขึ้น และเมื่อเป็นเช่นนั้น ก็เป็นการยั่วยุให้มีการลักลอบส่งข้าวออกมากขึ้น
และถ้าหากการบริหารไม่ได้ผล ราคาภายในก็จะยิ่งไว้ไม่ได้ และถ้าราคาข้าวราชการ
ถูกกว่าตลาด ประชาชนก็จะหันมาแย่งกันซื้อข้าวของทางราชการ ทำให้เกิดปัญหาเข้าคิว
เช่นที่เคยเป็นมาอีก

น้ำตาล ราคาน้ำตาลในตลาดโลกไม่มีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงมาก แต่การเข้าเป็นสมาชิกภาคีน้ำตาลโลกซึ่งทำให้ประเทศไทยได้โควตาประมาณ 1.02 ล้านตัน ในขณะที่ผลผลิตมีประมาณ 1.8 ล้านตัน ในขณะเดียวกันอำนาจต่อรองของชาวไร่ก็ยังคงครึ่ง ราคาวัวประมาณคันละ 300 บาท ซึ่งทำให้ต้นทุนวัตถุดิบคงที่ ในขณะที่ราคาสินค้าโลกยังคงค้ำอยู่ และโรงงานยังคงสต็อกไว้ถึง 3 แสนตัน (การบริโภคภายในมี 5 แสนตัน) ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ก็ทำให้อัตรากำไรของโรงงานลดน้อยลง โรงงานจึงพยายามที่จะกดราคาอ้อย หรือขึ้นราคาน้ำตาลภายใน แต่โดยเหตุที่ชาวไร่อ้อย มีอำนาจต่อรองอยู่บางโรงงานจึงหันมาขึ้นราคาน้ำตาลภายในแทน จากที่โลกรับละ 5.50 บาท เป็น 6.00 บาท แนวโน้มในค่าน้ำตาล ขึ้นอยู่กับการต่อรองระหว่างเจ้าของโรงงานกับรัฐบาล ถ้าหากรัฐบาลควบคุมราคาน้ำตาล โรงงานก็ไม่กดราคาอ้อย และถ้าประกันราคาอ้อย พอกาก็มีขึ้นราคาน้ำตาล

เชื้อเพลิง ราคาน้ำมันดิบในปี 2521 ยังไม่มีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น และรัฐบาลเองได้ขึ้นภาษีน้ำมันล่วงหน้าไว้แล้ว เขาใจว่าจะคงจะครึ่งราคาไว้ได้ อยางไรก็ตามในปัจจุบัน โรงกลั่นภายในประเทศซึ่งมีปริมาณการผลิตประมาณวันละ 2 แสนบาร์เรล กำลังจะถึงจุดอิ่มตัว เมื่อเป็นเช่นนี้จำเป็นที่จะต้องสร้างโรงงานใหม่หรือขยายโรงงาน เพื่อสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้น แต่หน่วยผลิตใหม่นั้น ต้องลงทุนสูงกว่าโรงงานเก่า และจะต้องจ่ายคืนเงินทุนสูง ก็จะทำให้ราคาค้นทุนต่อหน่วยสูงขึ้นมาก ราคาน้ำมันก็ต้องสูงขึ้นตาม และถ้าหากไม่สร้างหรือขยายก็จะต้องส่งน้ำมันสำเร็จรูปเข้ามา ทำให้ราคาก็ยังสูงขึ้นไปอีก

อุปกรณ์ก่อสร้าง กำลังผลิตของซีเมนต์มีจำกัด แต่ความต้องการด้านการก่อสร้างมีมากขึ้น โดยเฉพาะจากงานก่อสร้างในภาครัฐบาล เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้เกิดความกดดันทางค่าน้ำตาล ขณะนี้รัฐบาลกำลังพิจารณาให้การส่งเสริมการขยายโรงงาน แต่ในระยะสั้นคงยังขยายไม่ได้ ต้องใช้เวลา 2-3 ปี กว่าจะเริ่มดำเนินการได้ ส่วนโรงงานปูนซีเมนต์ ที่ตั้งอยู่แล้ว ก็ยังคงอำนาจผูกขาดไว้อย่างเดิม และคงพยายามกีดกันไม่ให้มีผู้เข้ามาแข่งขันต่อไป ฉะนั้นจึงเป็นที่คาดได้ว่า ราคาสีเมนต์คงจะสูงขึ้น และรัฐบาลก็ต้องเข้าแทรกแซงต่อรองให้ไม่ขึ้นราคาจนเกินไป และดูเหมือนว่ารัฐบาลก็ไม่มีอำนาจต่อรองมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีแหล่งซีเมนต์อื่นเข้ามาแข่งขัน ถึงแม้จะพยายามดึงเข้ามาจากต่างประเทศ ราคาสีเมนต์ต่างประเทศก็ยิ่งสูงกว่าราคาภายในอยู่ มีวิธีเดียวที่รัฐบาลจะลดความกดดันได้ ก็คือการลดความต้องการภายใน ในภาครัฐบาลลงบ้าง โดยเฉพาะงานก่อสร้างที่สามารถจะเลื่อนไปได้ เช่นโครงการของการเคหะแห่งชาติ หรืออาคารสงเคราะห์ของทางราชการบางแห่ง

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

ปุ๋ย ในขณะที่ความกดดันด้านราคาสินค้าอื่น ๆ มีมากขึ้นรัฐบาลเองก็ได้
 เพิ่มภาษีนำเข้าของปุ๋ยประเภทต่าง ๆ ถึง 20 เปอร์เซ็นต์ โดยอ้างว่าเพื่อเป็นการ
 ปกป้องและส่งเสริมอุตสาหกรรมปุ๋ยภายในประเทศให้มีชีพพอเพียง การขึ้นราคาปุ๋ยครั้งนี้
 จะมีผลกระทบกระเทือนต่อระดับราคาทั่วไปเป็นอันมากโดยเฉพาะราคาพืชผักต่าง ๆ ที่
 บริโภคเป็นประจำ และในขณะเดียวกันก็ทำให้ชาวไร่ชาวนาต้องเพิ่มต้นทุนการผลิตใน
 ขณะที่ราคาพืชผลถูกกดอยู่

ตอนที่ 4

ทางเลือกของรัฐบาล

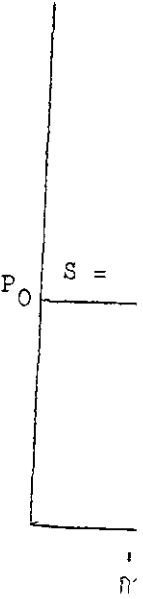
2(ก) (จากการประเมินสถานการณ์และขีดความสามารถของมาตรการต่าง ๆ
 ของรัฐบาลแล้ว มีความเห็นว่า เสถียรภาพทางด้านราคา และอัตราการขึ้น อยู่ในวิสัย
 ที่รัฐบาลจะจัดการได้ แต่ที่ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลจะเลือกจุดประสงค์ด้านระดับราคาเป็นหลัก
 หรือไม่เท่านั้น ในที่นี้จะโครงข้อเสนอนโยบายหลักเป็น 4 ประเด็นด้วยกันคือ

1. สำหรับกรณีราคาข้าว ถ้าหากรัฐบาลจะพยายามลดความกดดันด้าน
 ราคาข้าวลงไป รัฐบาลจะต้องยอมเสียสละในด้านการหาเงินตรา
 ต่างประเทศลงบ้าง โดยเฉพาะเป้าหมายการส่งออก เพราะถ้าส่งออกมาก
 การขาดแคลนภายในก็จะมากขึ้น และถ้าราคาส่งออกสูงกว่าราคาภายใน
 มาก ตลาดก็จะปั่นป่วน และทำให้เกิดการขาดแคลนชั่วคราวได้
 นอกจากนั้นรัฐบาลต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของตนเอง เรื่อง
 การป้องกันการค้าลอบส่งออกและการจัดการด้านการจำหน่ายของ
 องค์กรของรัฐที่เป็นอยู่ด้วย
2. รัฐบาลก็มีปัญหาด้านดุลชำระเงินระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้นทุกวัน จึง
 ใคพยายามหาทางจำกัดการนำเข้าด้วย โดยมีทางเลือกที่จะใช้การ
 เพิ่มภาษีนำเข้าของสินค้าประเภทต่าง ๆ หรือทำการสั่งห้ามนำเข้า
 ของสินค้าบางประเภท ไม่ว่าจะเลือกทางไหนรัฐบาลจะต้องคำนึง
 ถึงระบบตลาดภายใน โดยเฉพาะการขาดแคลนชั่วคราวที่จะเกิดขึ้น
 ซึ่งจะยังผลให้ระดับราคาทั่วไปสูงขึ้นอีก
3. ในการป้องกันการค้ากักตุนเพื่อเก็งกำไรนั้น รัฐบาลน่าที่จะควบคุมเสีย
 แคนตคอ คือที่วัตถุดิบโดยจกให้มีแหล่ง Supply ของวัตถุดิบ
 ใคกว้างขวางกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบันทั้งนี้อาจใช้มาตรการด้านการนำเข้า
 เขามาช่วยผ่อนคลายความขาดแคลนและในระยะยาวถ้าหากเป็นไปได้
 ก็ให้เร่งขยายกำลังผลิตให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น ทั้งนี้ให้รวมถึง
 อุตสาหกรรมน้ำมันซีเมนต์ เหล็ก เคมี เส้นใยสังเคราะห์ และปุ๋ย

นอกจากนี้รัฐบาลอาจลดความกดดันราคาได้ในกรณีที่รัฐบาล
สามารถเลื่อนการก่อสร้างในภาครัฐบาลไปไต่ข้าง

4. ส่วนอาหารนั้น เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ความต้องการภายในมีมากขึ้น
ทุก ๆ ปี ฉะนั้นควรจะได้เร่งการผลิตให้มากที่สุด โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งการสนับสนุนในด้านการผลิต การทุนการผลิต และ
ระบบจำหน่ายให้เกิดกำลังใจในการเพิ่มผลผลิตด้วย)

การวิ



โรงงา

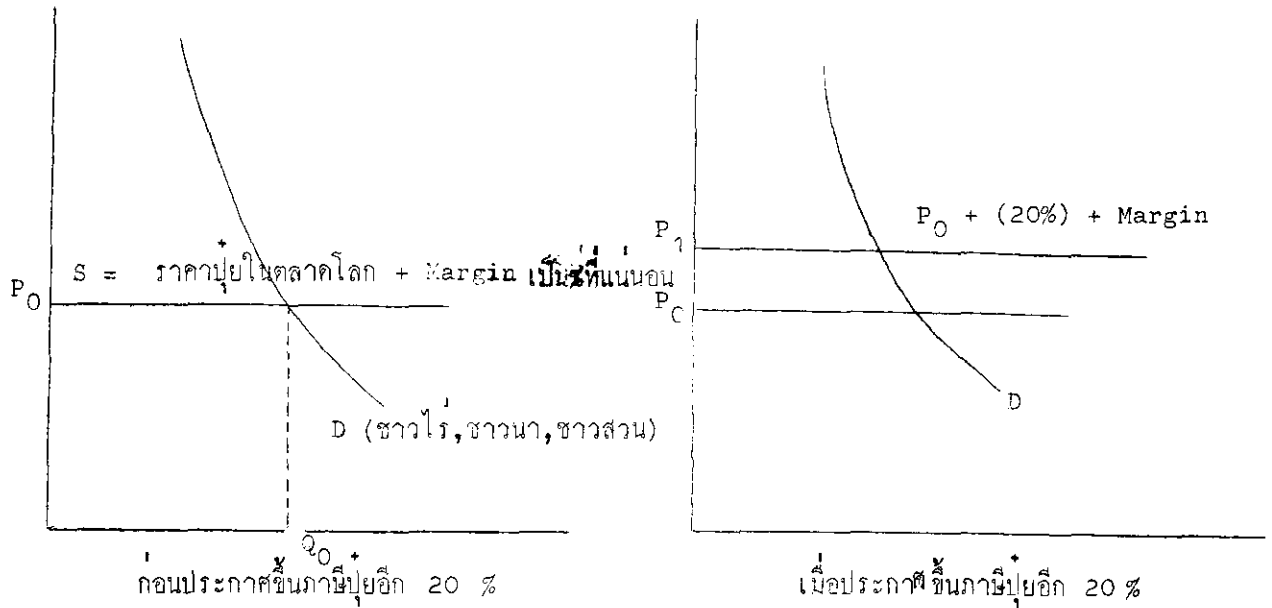


Der

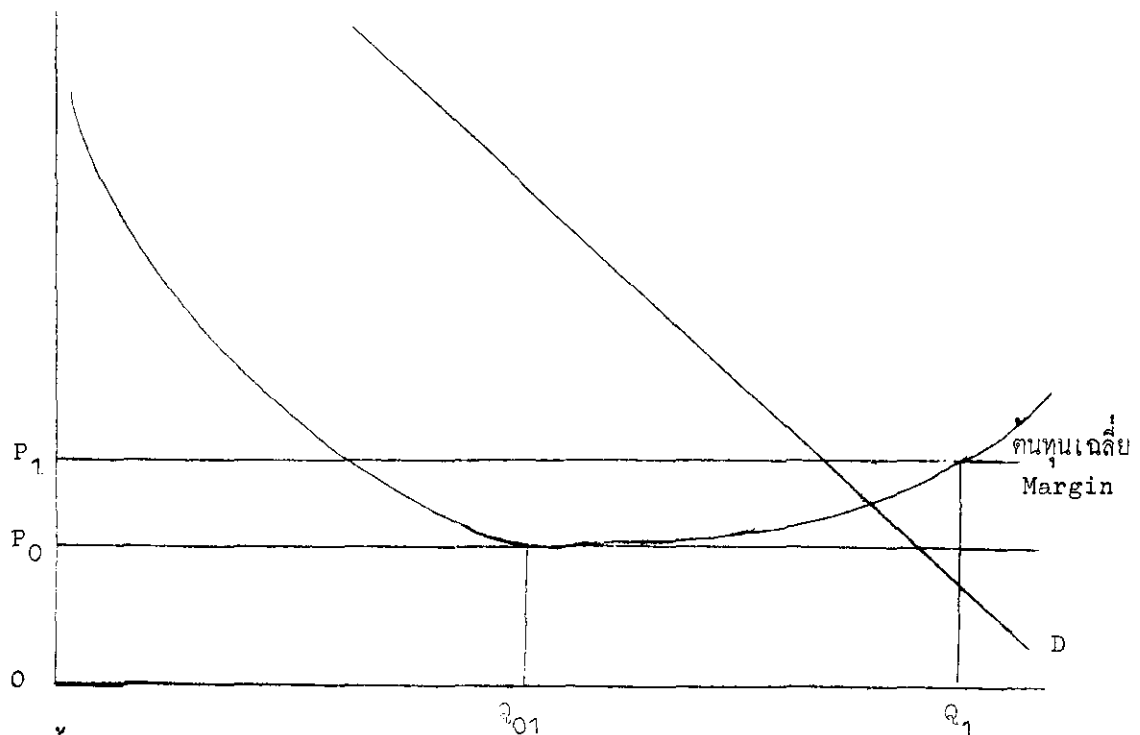
O

Der

การวิเคราะห์กรณีของปุ๋ยโดยใช้กราฟแบบ ABCD คือ



โรงงานผลิตปุ๋ย A



ถ้า $QQ_0 = \frac{1}{3}$ ของ Domestic Supply

$QQ_1 \rightarrow \frac{2}{3}$ " Domestic Supply

Demand ของ firm นี้ก็จะกลับเป็น D แทนที่จะเป็น P_0 หรือ $P_1 \rightarrow$ Monopoly power นั้นเอง