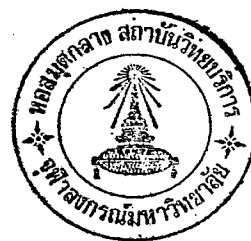


บทที่ 2

## ภาษีอากรในประเทศไทย



ภาษีอากรมีบทบาทสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาล เพื่อนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม ฯลฯ ประเทศไทยปัจจุบันได้ตระหนักถึงความสำคัญของการคลังด้านภาษีอากรมาก ใ้บริหารการจ้กเก็บภาษีให้รัดกุม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าเดิม

ก่อนที่จะพิจารณาดังเรื่องภาษีอากรกับอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ในประเทศไทยนั้น ขอกล่าวถึงพื้นฐานภาษีอากรในประเทศไทย โดยสังเขป คือ :-

1. ความหมาย ลักษณะ ประเภทและวัตถุประสงค์ของภาษีอากร
2. การจ้กเก็บภาษีอากรของประเทศไทย
3. ความสำคัญของภาษีอากรกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

### 1. ความหมาย ลักษณะ ประเภทและวัตถุประสงค์ของภาษีอากร

1.1 ความหมายของภาษีอากร ตรงกับคำในภาษาอังกฤษที่เรียกว่า "Taxation"<sup>5</sup> ซึ่ง Seligman<sup>6</sup> ได้ให้คำนิยามคำว่า "ภาษี" ไว้ว่าภาษีนั้นได้แก่เงินที่ประชาชนถูกบังคับเก็บเพื่อช่วยเหลือรัฐบาล เป็นการชดเชยค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ประกอบกิจการสาธารณะประโยชน์ ส่วนรวมให้แก่ประชาชนทุกคน

1.2 ลักษณะของระบบภาษีอากรที่ดี อาคัมสมิธ<sup>7</sup> ผู้ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งวิชาเศรษฐศาสตร์ใ้วางหลักเกณฑ์ของภาษีอากรไว้ ซึ่งถือกันว่าเป็นลักษณะของระบบภาษีอากรที่ดีประกอบด้วย

- ก. หลักประหยัด (Economy) ระบบภาษีอากรที่ดีนั้น การบริหารการจ้กเก็บต้อง

<sup>5</sup> พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, วิทยาวรรณกรรม, พระนคร : แพร่พิทยา, หน้า 487.

<sup>6</sup> E.R.A Seligman, Essays in Taxation, 10<sup>th</sup> edition, New York : Macmillan Ltd.- 1925, P. 432.

<sup>7</sup> Smith, Adam., The Wealth of nations book I - III, Penguin Books 1970, P. 74



เป็นไปโดยประหยัด คือค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บค่าและจะต้องมีผลกระทบกระเทือนต่อกำลังใจในการทำงานของผู้เสียภาษีน้อยที่สุด

ข. หลักความแน่นอน (Certainty) หมายความว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรควรจะ  
ต้องได้รับทราบอย่างแจ่มแจ้งเกี่ยวกับจำนวนภาษีอากรที่จะต้องชำระ วิธีการชำระภาษี และเวลา  
ในการชำระภาษี

ค. หลักความยุติธรรม (Equity) หมายถึงความยุติธรรมสำหรับประชาชนผู้เสีย  
ภาษีอากร กล่าวคือผู้เสียภาษีอากรทุกคนมีฐานะเท่าเทียมกัน ควรจะเสียภาษีอากรในจำนวนเงินที่  
เท่าเทียมกัน เครื่องวัดฐานะและความสามารถในการเสียภาษีที่ดีที่สุด คือรายได้บุคคล<sup>8</sup> (personal  
income)

ง. หลักความสะดวก (Convenient) หมายถึงความสะดวกต่าง ๆ ที่ผู้เสียภาษี  
ควรจะพึงได้รับในการชำระภาษีให้แก่รัฐบาล เช่นความสะดวกในวิธีการชำระภาษี ความสะดวก  
ด้านบริหาร และความสะดวกเกี่ยวกับเวลาที่จะชำระภาษี เป็นต้น

ลักษณะของระบบภาษีอากรที่คิดตามที่ Adam Smith วางกฎเกณฑ์ไว้ 4 ประการ  
นี้ เขาได้วางไว้ตั้งแต่ปี 1776 ประมาณ 198 ปี มาแล้ว ซึ่งขณะนั้นรัฐบาลมีขอบเขตการใช้จ่าย  
น้อยมาก ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องหารายได้จากภาษีอากรมากเช่นในปัจจุบัน ปัจจุบันนี้สถานการณ์  
ทางเศรษฐกิจ การเมืองและการสังคม ได้เปลี่ยนแปลงสลับซับซ้อนขึ้นมาก เราจำเป็นต้อง  
วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบภาษีอากรเสียใหม่เพื่อเหมาะสมกับกาลสมัยยิ่งขึ้น จึงสมควรที่จะได้เพิ่ม  
กฎเกณฑ์สำคัญเข้าไว้อีก 2 ประการ คือ<sup>9</sup>

1. หลักความยืดหยุ่น (Flexibility) ระบบภาษีอากรที่คึกคัก ควรจะเป็น  
เครื่องมือในการควบคุมภาวะเศรษฐกิจได้อีกประเภทหนึ่ง กล่าวคือขณะที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง รายได้  
จากภาษีอากรก็ควรจะลดลงด้วย ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ

<sup>8</sup> Echstein OTTo, Foundation of modern economics series Public fiance  
2 ed, N. J., Prentice - Hall 1967 P. 60

<sup>9</sup> อรรถ ธรรมโน การคลัง, พระนคร : โรงพิมพ์สรรพสามิต หน้า 30

2. หลักทำรายได้ (Productivity) เนื่องจากปัจจุบันรัฐบาลมีความจำเป็นต้องหาเงินมาใช้จ่ายพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแหล่งรายได้ที่สำคัญและดีที่สุดคือรายได้จากภาษีอากร ฉะนั้นรัฐบาลจึงควรจัดเก็บภาษีอากรประเภทที่สามารถทำรายได้ให้กับรัฐบาลได้ดี

ศาสตราจารย์ John F. Due<sup>10</sup> กล่าวว่าเพื่อส่งเสริมการพัฒนาประเทศระบบภาษีอากรนอกจากจะต้องเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดแล้วยังจะต้อง (1) สามารถลดการบริโภคโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย เพื่อจะได้เพิ่มอัตราการออมทรัพย์ในส่วนรวม (2) ช่วยในการจำกัดการสั่งสินค้าเข้าเพื่อสงวนเงินตราต่างประเทศ สำหรับใช้ในโครงการลงทุนที่เหมาะสมกับการพัฒนา (3) ช่วยในการส่งเสริมการลงทุนภายใน ซึ่งรวมทั้งการส่งเสริมให้มีการจัดสรรการใช้เงินทุนภายในประเทศ ซึ่งมักจะมีอยู่น้อยอย่างถูกต้อง (4) ช่วยให้มีการนำปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานและที่ดินมาใช้ให้เป็นประโยชน์มากขึ้นและ (5) ช่วยให้มีการกระจายประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา เศรษฐกิจไปสู่ประชาชนอย่างยุติธรรม

1.3 ประเภทของภาษีอากร เราสามารถแบ่งภาษีอากรออกเป็น ประเภทใหญ่ ๆ อยู่ 2 วิธี ด้วยกัน คือ :-

1. แบ่งตามลักษณะของฐานภาษี (Tax Base) การแบ่งด้วยวิธีนี้ สามารถแยกภาษีอากรออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ :-

ก. ภาษีที่เก็บจากรัพย์สิน ได้แก่ ภาษีที่ดิน ภาษีมรดกที่ดิน เป็นต้น  
ข. ภาษีที่เก็บจากเงินได้ ได้แก่ ภาษีเงินได้บริษัท ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน

ค. ภาษีที่เก็บจากการบริโภค ได้แก่ ภาษีการใช้จ่าย ภาษีการขาย ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น

2. แบ่งตามหลักการผลักภาระภาษี (Tax Burden) โดยวิธีนี้จะแยกภาษีอากรออกเป็น 2 ประเภท คือ :-

ก. ภาษีทางตรง (Direct Taxes) เป็นภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องรับภาระการเสียภาษีเอง ไม่สามารถผลักภาระไปให้คนอื่นได้ ภาษีประเภทนี้ได้แก่ ภาษีเงินได้บริษัท ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมรดก ภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน (capital gains) เป็นต้น

<sup>10</sup> John F. Due, Government Finance, Fourth Ed., Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1968 PP. 445 - 456.

ข. ภาษีทางอ้อม (Indirect Taxes) เป็นภาษีอากรที่ผู้เสียภาษีสามารถผลักภาระไปให้ผู้อื่นเสียภาษีแทนตนเองได้ ตัวอย่างเช่น ภาษีศุลกากร ภาษีการขาย ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น

1.4 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีอากร โดยทั่ว ๆ ไป การจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ<sup>11</sup>

1. การจัดเก็บภาษีอากรเพื่อรายได้ (Taxation for revenue) จัดได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญและเก่าแก่ที่สุด สำหรับการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาล เพื่อนำรายได้จากภาษีอากรมาใช้ในกิจการที่สำคัญ ๆ ต่าง ๆ ได้แก่ กิจการสาธารณะสุข การป้องกันประเทศ เป็นต้น

2. การจัดเก็บภาษีอากรเพื่อควบคุม (Regulation Taxation) เช่น เพื่อควบคุมการบริโภค ควบคุมธุรกิจ และเพื่อควบคุมมิให้เกิดการผูกขาดคัดค้าน เป็นต้น

3. การจัดเก็บภาษีอากรเพื่อควบคุมรายได้และการจ้างทำงาน (The Control of Income and Employment) เนื่องจากการจัดเก็บภาษีอากรมีผลต่อรายได้ที่จะนำไปใช้จ่ายได้ (disposable income) ของประชาชนทั้งในแง่ลดหรือเพิ่มแล้วแต่กรณี ฉะนั้นจึงทำให้การบริโภคและการออมทรัพย์มีมากขึ้นหรือน้อยลง ตลอดจนมีผลต่อความตั้งใจที่จะเพิ่มหรือลดการลงทุนของธุรกิจต่าง ๆ ฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีอากรจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลที่จะเพิ่มหรือลดรายได้และการจ้างทำงาน

สำหรับประเทศกึ่งพัฒนาประชาชนส่วนใหญ่ยากจนมีรายได้น้อย ผลคือการออมทรัพย์ต่ำ การลงทุนต่ำ ประสิทธิภาพการผลิตต่ำหมุนเวียนเป็นวัฏจักรที่เรียกว่า "vicious cycle of poverty"<sup>12</sup> นอกจากนี้ประชาชนส่วนใหญ่ที่มีรายได้น้อยยังได้รับอิทธิพลจากการบริโภคเอาแบบอย่าง (demonstration effect)<sup>13</sup> สำหรับกลุ่มชนที่มีรายได้สูงบางกลุ่มได้ใช้จ่ายเงินลงทุนในกิจการ

<sup>11</sup> อภิรักษ์ ธรรมโน, Ibid, หน้า 20

<sup>12</sup> Leiter, Robert D. Modern Economics, Underdeveloped Economics, New York : Barnes & Noble Ltd. 1968 P 100.

<sup>13</sup> บัณฑิต บุญนาค, ปัญหาเศรษฐกิจเรื่องการบริโภคเกินความจำเป็นแห่งฐานะ, วารสารเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พระนคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย เล่มที่ 1 สิงหาคม 2513 หน้า 38



ที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่นการสะสมสินทรัพย์ที่มีค่าจำพวก เพชร พลอย ทองคำ และการกักตุนสินค้า การเก็งกำไรจากที่ดิน ดังนั้นวัตถุประสงค์การเก็บภาษีอากรสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนานอกจากไม่ควรถือเฉพาะแต่ที่กล่าวไว้เท่านั้น ควรใช้ภาษีอากรเพื่อเป็นเครื่องกระตุ้นให้เกิดการลงทุนและเพิ่มอัตราสะสมทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ

## 2. การจัดเก็บภาษีอากรของประเทศไทย

ภาษีอากรเป็นแหล่งที่มาแห่งรายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้พัฒนาประเทศ ด้วยเหตุนี้ภาษีอากรจึงมีความสำคัญต่อประเทศชาติอย่างมาก ประเทศไทยใหม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งใช้ปกครองประเทศในปัจจุบัน ได้วางบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรไว้ถึงหกมาตราด้วยกัน<sup>14</sup>

การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรในประเทศไทยมิได้แบ่งแยก ภาษีจากการค้าระหว่างประเทศและภาษีภายในหรือภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อมอย่างชัดเจน<sup>15</sup> อย่างไรก็ตามเราสามารถแบ่งหน่วยราชการสำคัญ ที่บริหารงานจัดเก็บภาษีอากรมีอยู่ด้วยกัน 3 หน่วยงานใหญ่ ๆ คือ กรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต

ก. การจัดเก็บภาษีอากรโดยกรมสรรพากร อำนาจในการดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ของกรมสรรพากรกำหนดขึ้นไว้ในกฎหมายประมวลรัษฎากร ภาษีอากรสำคัญ ๆ ที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากร ประกอบด้วย ภาษีการค้า ภาษีการค้ำ ภาษีแสดมป์ ภาษีมหรสพ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้บริษัทและห้างหุ้นส่วน อากรรังนก ค่าขายของเบ็ดเตล็ด ค่าปรับอากร รายได้เบ็ดเตล็ด รายได้การจัดเก็บปี 2516 ประมาณ 9,816,633,509.68 ล้านบาท

ข. การจัดเก็บภาษีอากรโดยกรมศุลกากร ภาษีอากรที่จัดเก็บโดยกรมศุลกากรได้ตราขึ้นเป็นกฎหมายที่เรียกว่าพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร ซึ่งได้มีการพิจารณาแก้ไขตลอดระยะเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับกาลสมัย หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดเก็บก็คือใช้วิธีการเก็บภาษีตามราคา

<sup>14</sup> อรรถสิทธิ์ นารอดติกุล, รัฐธรรมนูญกับภาษีอากร, สรรพากรสาส์น ปีที่ 17 เล่มที่ 1 มกราคม 2513 พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสาส์น หน้า 5

<sup>15</sup> อรรถสิทธิ์ นารอดติกุล, Opcit หน้า 168

(ad valorem duty) และตามสภาพ (specific duty) หลักเกณฑ์ที่รัฐบาลจะเลือกใช้วิธีใดเก็บค่าใดนั้นขึ้นอยู่กับพิจารณาว่าวิธีใดจะทำได้ให้แก่รัฐบาลมากที่สุด ปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นการเก็บอากรตามราคา ภาษีอากรที่จัดเก็บโดยกรมศุลกากรนี้แยกออกเป็น

1. อากรขาเข้า รัฐบาลดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรจากสินค้านำเข้าเกือบทุกชนิดในอัตราที่แตกต่างกันไปตามชนิดของสินค้า ข้อสังเกตคือการจัดเก็บกระทำในอัตราเดียวกันแก่สินค้านิดเดียวกันไม่ว่าสินค้านั้น ๆ จะมาจากแห่งใดก็ตาม ซึ่งนับว่าเป็นการปฏิบัติแก่ทุกประเทศโดยเท่าเทียมกัน

2. อากรขาออก ปัจจุบันประเทศไทยดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรแก่สินค้าออกเพียง 5 ชนิด เท่านั้นคือ หนึ่งสัตว์ เศษเหล็ก ข้าว ยาง (รวมทั้งน้ำยางจากต้นยาง ยางก้อน ยางป่นดิน เศษยางจากต้นยาง และเปลือกต้นยาง) ไม้สักและไม้อื่น ๆ

ก. การจัดเก็บภาษีอากรโดยกรมสรรพสามิต ซึ่งได้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ดังนี้ คือ ภาษีสู่รา ภาษียาสูบ ภาษียาน้ำคั้น ภาษีมินเนต ภาษีเครื่องดื่ม ภาษีไม้ขีดไฟ เครื่องขีดไฟ ภาษีไฟ ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน การจัดเก็บภาษีอากรเหล่านี้มีลักษณะเป็นภาษีอากรตามสภาพทั้งสิ้น สำหรับปีงบประมาณ 2516 รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพสามิตเพิ่มมากที่สุดกว่าปีที่ผ่านมาตามลำดับ คือ ภาษีอากรจากสุรา (เก็บได้เพิ่มจาก 2512 ประมาณ ร้อยละ 84.90) ภาษีเครื่องดื่ม ภาษีไฟ และยาสูบ เป็นต้น

### 3. ความสำคัญของภาษีอากรกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนา แหล่งรายรับที่สำคัญของรัฐบาลมาจากภาษีอากร ซึ่งรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรายได้ของรัฐเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ<sup>16</sup> ตามเป้าหมายที่วางไว้

ด้วยเหตุนี้ภาษีอากรสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ จนมีคนกล่าวกันว่า

<sup>16</sup> โชหิต บั๊มเปียมรัชฎ์ และวนิดา คุละฉิมกะ , ระบบรายได้ของงบประมาณประเทศไทย 2505 - 2514. พระนคร : อักษรสัมพันธ์การพิมพ์ หน้า 19.

ภาษีอากรคือเครื่องมือสำหรับการพัฒนาการเศรษฐกิจ<sup>17</sup> สำหรับประเทศไทย ภาษีอากรมีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศหลายประการคือ

- ก. ภาษีอากรก่อให้เกิดการออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ
- ข. ภาษีอากรมีบทบาทสำคัญในการกำหนดรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ
- ค. ภาษีอากรเป็นเครื่องมือส่งเสริมและคุ้มครองกิจการอุตสาหกรรม

ก. ภาษีอากรก่อให้เกิดการออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ประเทศกำลังพัฒนาทั่ว ๆ ไป มักจะเน้นทุนหรือการสะสมทุน (Capital formation) อันเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ การที่จะเพิ่มอัตราการสะสมทุนให้สูงขึ้นนั้นย่อมขึ้นอยู่กับอัตราการออมทรัพย์ภายในประเทศ (domestic savings) หรือการไหลเข้าของเงินออมจากต่างประเทศเป็นสำคัญ<sup>18</sup> นักเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญหลายท่านได้ให้ความสำคัญของการออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ คือ

Ragnar Nurkse<sup>19</sup> ได้ให้ความหมายของทุนหรือการสะสมทุน (Capital formation) หมายถึงการที่สังคมมีกำไรโลกติดผลที่สังคมนี้ไปใช้ในการสร้างสินทรัพย์ประเภททุนให้เกิดมีขึ้นเช่น เครื่องมือ เครื่องจักร วัสดุอุปกรณ์ โรงงาน ฯลฯ อันเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำใหระบบเศรษฐกิจสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตให้สูงขึ้น จากความหมายของการสะสมทุนดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการสะสมทุนจะเกิดขึ้นได้นั้นจะต้องมีส่วนที่เหลือจากการบริโภคหรืออีกนัยหนึ่งก็คือการออมทรัพย์นั่นเอง

<sup>17</sup> Robert R. Nathan, Taxation as a tool for development, in William Polk (ed.), Development Revolution, The Middle East Institute. P. 213.

<sup>18</sup> Dr. D.N. Saxens, Problem of Economic Development Asian Institute for Economic Development and Planning, Bangkok: Foreign Aid and Investment -I, Chulalongkorn course lecture university, P. 1

<sup>19</sup> Ragnar Nurkse, Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, 3 ed, New York : Oxford University Press, 1955 P. 2.



Schumpeter โต้เนนความสำคัญของเงินออมที่ผู้ประกอบการนำไปลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น โดยมากมาจากการสะสมเงินส่วนหนึ่งของกำไร (profit) เขาได้กล่าวว่าการปราศจากการพัฒนาที่ไม่มีกำไร และเมื่อกำไรไม่มีก็ไม่มีการพัฒนา (without development there is no profit, without profit no development)<sup>20</sup> และ

W. Arthur Lewis<sup>21</sup> กล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโต คือความพยายามที่จะก่อให้เกิดการประหยัด (effort to economize) ด้วยการเพิ่มผลผลิตให้มากที่สุดโดยใช้ปัจจัยการผลิตจำนวนจำกัดที่มีอยู่เดิม การเพิ่มทุนในด้านความรู้และวิชาการ รวมทั้งการนำเอาสิ่งเหล่านี้ไปประยุกต์ในการผลิตสินค้าและบริการ ประการสุดท้ายคือความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับ การเพิ่มขึ้นของทุน (capital) ต่อประชากรหนึ่งคน สรุปได้ว่าทุนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนา เศรษฐกิจนอกจากนี้ยังมีนักเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ อีกหลายท่านที่เน้นความสำคัญของการออมทรัพย์เพื่อการลงทุน

จากทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์สรุปได้ว่าทุนเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ การลงทุนหรือการสะสมทุนจะถูกกำหนดขึ้นด้วยเงินออม จึงกล่าวได้ว่าการออมทรัพย์สามารถก่อให้เกิดการลงทุนขึ้น และการลงทุนก็จะเป็นต้นเหตุให้เกิดรายได้ ซึ่งจะหมุนเวียนให้เกิดการออมในระดั้มที่สูงขึ้น กำหนดให้ระดั้มสะสมทุนมีมากขึ้น รายได้ก็จะเพิ่มสู่ระดั้มที่สูงขึ้น<sup>22</sup>

เมื่อเป็นที่ยอมรับกันว่าการออมทรัพย์มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเช่นนี้ สิ่งที่เราควรพิจารณาต่อไปก็คือทำอย่างไรจึงจะก่อให้เกิดการออมทรัพย์ และมีเครื่องมือสำคัญอะไรที่จะก่อให้เกิดการออมทรัพย์ เพื่อที่จะวิเคราะห์ปัญหานี้ จำเป็นที่ต้องทราบถึงประเภทของการออมทรัพย์เป็นเบื้องต้นก่อนโดยทั่วไปแล้ว เราอาจแบ่งแยกประเภทของการออมออกเป็นสองส่วน คือ การออมทรัพย์ภาครัฐบาล (public saving) และการออมทรัพย์ภาคเอกชน (private

<sup>20</sup> Joseph A. Schumpeter, Theories of Economic Growth and Development, New York : Oxford University Press 1951, P. 68.

<sup>21</sup> W. Arthur Lewis, The Theory of Economic Growth George Allen & Unwin Ltd. London : 1955 P. 11.

<sup>22</sup> Charles P. Kindleberger, Economic Development Kogakuska Company Ltd, 1965, P. 83.



saving) สำหรับการออมทรัพย์ภาครัฐบาลก็คือส่วนแตกต่างระหว่างรายได้ของรัฐบาลกับรายจ่ายประจำ ส่วนการออมทรัพย์ภาคเอกชนก็คือ ส่วนแตกต่างระหว่างรายได้กับรายจ่ายเพื่อการบริโภค และในกรณีของบริษัทยังหมายถึงผลกำไรที่คงไว้ มีไว้แบ่งให้แก่ผู้ถือหุ้นไป<sup>23</sup>

### 1. การออมทรัพย์ภาครัฐบาล (Public saving)

ภาษีอากรเป็นแหล่งที่มาสำคัญที่สุดของรายได้ของรัฐบาล และด้วยเหตุที่การออมทรัพย์ของรัฐบาลหมายถึงส่วนต่างระหว่างรายได้หักด้วยรายจ่ายประจำฉะนั้นเงินออมภาครัฐบาลจะมีมากน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับรายได้จากภาษีอากรเป็นหลักใหญ่

สำหรับกรณีของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 รัฐบาลคาดว่าจะได้รับรายได้จากภาษีอากรรวมทั้งสิ้น 79,504 ล้านบาท หรือประมาณ ร้อยละ 91.38 ของรายได้ทั้งหมด (ดูภาคผนวกตารางที่ 1)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรายได้จากภาษีอากรกับรายได้อื่น ๆ (ไม่รวมเงินกู้และเงินคงคลังซึ่งจะรวมเป็นรายรับทั้งสิ้น) กับรายจ่ายงบบริหารทั่วไปหรือรายจ่ายประจำที่รัฐบาลได้รับจริงและจ่ายไปจริงแล้ว จะเห็นข้อเท็จจริงว่าภาษีอากรเป็นตัวก่อให้เกิดการออมทรัพย์ภาครัฐบาลอย่างเด่นชัด กล่าวคือนับตั้งแต่ปี 2508 รัฐบาลมีรายได้จากภาษีอากรแต่ละปีประมาณร้อยละ 90 ของรายได้ทั้งหมด (ดูภาคผนวกตารางที่ 2)

จะเห็นว่าเงินออมภาครัฐบาลได้เพิ่มสูงขึ้นจาก 2,485 ล้านบาท ในปี 2508 (คิดตามปี) ปฏิทินกรกฎาคม-ธันวาคม 2508) เพิ่มสูงขึ้นตามลำดับจนเป็น 3,190 ล้านบาท ในปี 2512 อย่างไรก็ตามแนวโน้มของเงินออมภาครัฐบาล deficit-3,755 และ - 7,768 ในปี 2517 สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะรายจ่ายประจำได้เพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 10.92 ในปี 2509 และร้อยละ 14.81 ในปี 2517 ทั้งนี้เนื่องจากช่วงปี 2509 - 2517 รัฐบาลมีรายจ่ายในด้านการรักษาความสงบและป้องกันประเทศสูงมากขึ้น นอกจากนี้ได้มีการปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการอีกด้วย

### 2. การออมทรัพย์ภาคเอกชน (Private Saving)

เมื่อพิจารณาเงินออมในส่วนของเอกชน อาจกล่าวได้ว่าภาษีอากรมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้มีการออมทรัพย์มากยิ่งขึ้นกล่าวคือ

<sup>23</sup> อรรถุ ธรรมโน , Opcit, หน้า 218.

ในปัจจุบันสถาบันการเงินที่รวบรวมเงินได้มากและเป็นที่ยอมรับของธุรกิจต่าง ๆ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์<sup>24</sup> ขณะนี้มีสาขาธนาคารต่างประเทศที่เข้ามาเปิดกิจการอยู่ 13 สาขา รวมสำนักงานของธนาคารพาณิชย์ทั่วประเทศ เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2513 มีจำนวนทั้งสิ้น 647 สำนักงาน เพิ่มจากปี 2512 ถึง 43 สาขา ส่วนสถาบันการเงินเอกชนอื่น ๆ ที่มีอยู่ เช่น บริษัทประกันภัย ยักระดมเงินได้น้อย บริษัทการเงินเพื่อการลงทุน (Investment Company or Investment Bank) ตลาดจตุรภาค (Stock Exchange) ก็เพิ่งริเริ่มกันขึ้น ฉะนั้นจำนวนเงินที่เอกชนทำการเก็บออมส่วนใหญ่จึงเป็นเงินที่ประชาชนนำมาฝากกับธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเงินออมจำนวนนี้ได้เพิ่มสูงขึ้นตลอดเวลา ทั้งเงินฝากเพื่อเรียกและเงินฝากประจำ ก็จะเห็นได้จากจำนวนที่เพิ่มขึ้นจาก 5,448.8 ล้านบาท เมื่อสิ้นธันวาคม 2504 เป็น 63,087.2 ล้านบาท เมื่อเดือนกันยายน 2517 (ดูตารางที่ 1) ซึ่งเพิ่มสูงขึ้นถึง 57638.4 ล้านบาท ในระยะ 14 ปี หรือโดยเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นประมาณปีละ 24,358.35 ล้านบาท จากยอดสินทรัพย์ของธนาคารที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อสิ้นเดือนกันยายน 2517 มีจำนวนรวมทั้งทุกธนาคารถึง 966.3 ล้านบาท จะเห็นได้ว่าเพียงช่วงเวลา 14 ปี กิจการธนาคารเจริญก้าวหน้ากว่า 11 เท่าตัว เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าคนไทยนิยมเก็บออมเงินในรูปของการฝากธนาคารเพื่อผลประโยชน์ในรูปดอกเบี้ยแทนการเก็บออมในรูปที่ดิน เครื่องทองรูปพรรณหรือของมีค่าอย่างอื่นมากขึ้น และก็นิยมกู้ยืมจากธนาคารแทนการกู้ยืมจากเอกชนเพิ่มขึ้นด้วย<sup>25</sup> สำหรับยอดเงินฝากธนาคารพาณิชย์เมื่อสิ้นกันยายน 2517 มีจำนวน 63,087.2 ล้านบาท

<sup>24</sup> บุญชู โรจนเสถียร, เงินทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทย, วารสารธนาคารกรุงเทพ, กรกฎาคม 2513, พระนคร : โรงพิมพ์ธนาคารกรุงเทพ, หน้า 43

<sup>25</sup> สมศักดิ์ เจริญวิทย์ "ปัญหาการธนาคารและธุรกิจของไทยปัจจุบัน" วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ ฉบับที่ 4 พฤศจิกายน 2514 หน้า 123

ตารางที่ 1

จำนวนเงินฝากธนาคารพาณิชย์

สิ้นสุดไตรมาส	เงินฝากเผื่อเรียก	เงินฝากประจำ	(ล้านบาท)
			รวม
2504	3,963.5	1,485.3	5,448.8
2505	3,861.2	2,492.5	6,353.7
2506	4,274.2	3,752.8	8,027.0
2507	4,849.4	4,844.4	9,693.8
2508	5,157.3	5,841.1	10,998.4
2509	6,340.3	7,747.0	14,087.3
2510	6,964.2	10,068.3	17,032.5
2511	7,753.0	12,121.1	19,874.1
2512	8,389.3	14,097.0	23,296.3
1513	8,520.9	21,059.4	29,580.3
2514	9,686.1	25,811.8	35,497.9
2515	11,038.5	33,312.8	44,351.3
2516	12,822.4	40,865.9	53,688.3
2517 (ม.ค.-ก.ย.)	15,771.4	47,315.8	63,087.2

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

003055

หมายเหตุ :- ไม่รวมเงินฝากระหว่างธนาคาร เงินฝากรัฐบาลและเงินตราต่างประเทศ

ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจกล่าวคือจำนวนเงินในบัญชีของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด แยกตามประเภทธุรกิจสิ้นเดือนธันวาคม จากปี พ.ศ. 2512 - 2517 จะเห็นว่าจำนวนเงินในบัญชีมีปริมาณสูงขึ้นตามลำดับ (ดูตารางที่ 2) ในปี พ.ศ. 2517 อันเป็นปีหลังสุด และเป็นปีที่ธนาคารพาณิชย์ใหญ่ยืมเงินจากการธุรกิจประเภทมากที่สุด ซึ่งมีปริมาณสูงถึงประมาณ 64.4 พันล้านบาท สูงกว่าปีก่อนถึง 13.2 พันล้านบาท หรือ ประมาณร้อยละ 20.37 และถ้านำตัวเลขปริมาณเงินที่มีอยู่ในมือประชาชนเมื่อสิ้นเดือนกันยายน พ.ศ. 2517 ซึ่งมีปริมาณเงินประมาณ 276.5 พันล้านบาท<sup>26</sup> เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงินในบัญชีของธนาคารพาณิชย์แล้วมีปริมาณสูงถึงประมาณร้อยละ 23.29 ของปริมาณเงินที่มีอยู่ในมือประชาชนทั้งหมด ณ เดือน กันยายน 2517 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยมีบทบาทอย่างแท้จริงในด้านการช่วยเหลือส่งเสริมการผลิตและการขยายตัวของเศรษฐกิจของชาติ

~~"This document is the property of the Thailand Information Center (TIC), Chulalongkorn University and is to be returned within two weeks to the Thailand Information Center, Rattasart Building 3, Chulalongkorn University"~~

ศูนย์วิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>26</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย , รายงานเศรษฐกิจรายเดือนกันยายน 2517, ปีที่ 14 เล่มที่ 11, พระนคร : ศิวกรการพิมพ์ , ภาคตารางสถิติ หน้า 6



ตารางที่ 2

จำนวนเงินให้ยืมของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดแยกตามประเภทธุรกิจ  
ประจำเดือนธันวาคม จากปี 2512-2517

(ล้านบาท)

	ธันวาคม		ธันวาคม		ธันวาคม		ธันวาคม		ธันวาคม		กันยายน	
	2512	2513	2514	2515	2516	2517	2516	2517	2516	2517	2517	2517
1. เกษตรกรรม	660.5	2.81	637.4	2.3	742.7	2.3	771.2	2.2	990.5	1.9	1,151.0	1.8
2. เหมืองแร่	382.6	1.62	407.6	1.4	426.7	1.3	419.4	1.2	468.1	7.9	732.2	1.0
3. อุตสาหกรรม	3,175.0	13.5	4,351.8	15.4	5,161.1	16.3	5,686.5	15.9	8,357.8	16.3	11,497.0	17.8
4. ก่อสร้าง	1,620.2	6.9	1,595.7	5.7	1,770.6	5.6	2,150.8	6.0	2,608.2	5.1	3,068.2	4.8
5. เงินกู้ยืม	1,248.9	5.3	1,717.3	6.1	1,619.5	5.1	1,848.0	5.2	2,412.3	4.7	2,813.2	4.4
6. สินค้าขาเข้า	4,414.3	18.7	5,314.9	18.8	5,157.4	16.3	5,092.6	14.2	6,751.4	13.2	12,443.1	19.3
7. สินค้าขาออก	2,442.6	10.4	2,793.7	9.9	3,152.0	9.9	3,322.5	9.3	4,887.0	9.5	6,375.1	9.9
8. การค้าปลีกและ การค้าปลีก	5,745.2	24.6	6,781.5	24.0	8,078.4	25.5	9,391.0	26.2	14,601.5	28.5	14,032.7	21.8
9. สาธารณูปโภค	252.3	1.0	324.2	1.1	474.2	1.5	388.2	1.1	605.2	1.2	717.1	1.1
10. การธนาคารและ ธุรกิจการเงินอื่นๆ	306.8	1.3	619.4	2.2	812.6	2.6	1,605.6	4.5	2,802.1	5.5	3,168.1	4.9
11. การบริการ	1,199.3	5.1	1,526.9	5.4	1,968.7	6.2	2,073.8	5.8	2,318.3	4.5	3,010.4	4.7
12. บุคคล	1,926.7	8.2	2,154.8	7.6	2,323.0	7.3	3,086.0	8.6	4,457.5	8.7	5,374.5	8.3
13. อื่น ๆ	15.8	0.07	9.0	.03	22.9	.07	10.1	.03	31.3	.06	32.3	.05
	23,390.2	100	28,234.2	100	31,686.9	100	35,845.7	100	51,291.2	100	64,414.9	100

1/ Including inter - bank transaction

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

จากรายละเอียดประเภทสินเชื่อกึ่งที่ปรากฏในตารางที่ 2 ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2517 ธนาคารพาณิชย์ได้สนับสนุนการให้เงินกู้แก่ประเภทการค้าส่งและการค้าปลีกสูงที่สุดประมาณร้อยละ 21.8 ของยอดวงเงินใหญ่ 64.4 พันล้านบาท รองลงมา ได้แก่ประเภทสินค้าเข้าประมาณร้อยละ 19.3 ประเภทอุตสาหกรรมประมาณ ร้อยละ 17.8 ประเภทสินค้าส่งออกประมาณร้อยละ 9.9 ตามลำดับ และประเภทสุดท้ายได้แก่ประเภทเหมืองแร่ และประเภทสาธารณูปโภค ประมาณเพียงร้อยละ 1.1 เท่านั้น กิจกรรมธนาคารพาณิชย์ได้ก้าวหน้าขึ้น คือเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2496 สำนักงานสาขาของธนาคารพาณิชย์ทั่วประเทศไทยมีไม่ถึง 100 สำนักงาน<sup>27</sup> แต่เมื่อสิ้นปี 2510 มีสาขาของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นเป็น 535 สำนักงาน หรือเพิ่มขึ้นในอัตราส่วน ประมาณ 5.3 ต่อ 1

ข. ภาวการณ์มีบทบาทสำคัญในการกำหนดกระจายของรัฐบาลเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ระบบการคลังของประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนานั้น มีข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่ง คือ สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วการแสวงหารายได้โดยนโยบายภาษีอากรของรัฐบาลจะถูกกำหนดโดยระดับรายจ่ายของรัฐบาล แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนานั้น ระดับการใช้จ่ายของรัฐบาลมักขึ้นอยู่กับความสามารถของระบบภาษีอากรที่จะหารายได้มาให้รัฐบาลใช้จ่ายได้ ดังที่ Walter W. Heller กล่าวว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนานั้นขึ้นอยู่กับสมรรถภาพในทางเศรษฐกิจและการบริหารงานของระบบภาษีอากร เป็นประการสำคัญ<sup>28</sup>

โดยทั่วไปเป็นที่ยอมรับกันว่า ประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยนั้นส่วนหนึ่งของรัฐบาล (Public Sector) เป็นส่วนที่มีความสำคัญในการริเริ่มพื้นฐานที่ถูกต้องและจำเป็นเพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นรัฐบาลของประเทศที่กำลังพัฒนาจำเป็นต้องมีภาระที่จะต้องใช้จ่ายเงินทองเพิ่มขึ้นมากกว่าการใช้จ่ายทั่วไปที่เป็นอยู่ประจำอันได้แก่ การป้องกันประเทศ การพิทักษ์รักษาความปลอดภัยของราษฎร ความยุติธรรมและการบริหารงานด้านอื่น ๆ ของประเทศ

<sup>27</sup> Paul Sithi - Amnuai, Finance and Banking in Thailand, Bangkok : Thai Watana Panich 1964, P. 121.

<sup>28</sup> Walter W. Heller, "Fiscal Policies for Under - Developed Countries, in Leading issues in Development Economics, Oxford University Press 1964, P. 115.

ดังนั้นจึงอาจแบ่งแยกรายจ่ายของรัฐบาลออกได้เป็น (ก) รายจ่ายเพื่อการบริหารและรายจ่ายประจำ (ข) รายจ่ายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ<sup>29</sup> โดยนัยนี้หากรัฐบาลมีความประสงค์จะเพิ่มรายจ่ายทางด้านบริหารขึ้น ถ้าหากรัฐบาลไม่อยู่ในฐานะที่จะลดรายจ่ายด้านนี้ลงได้ - แยกดูมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดภาระจ่ายมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ กับรายจ่ายเพื่อการพัฒนาก็เพิ่มขึ้นด้วย ย่อมเป็นผลจรรยาเป็นที่รัฐบาลจะต้องหารายได้มาชดเชยเพิ่มขึ้น

เมื่อนำตัวเลขรายจ่ายของแต่ละประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านี้มาเปรียบเทียบกับประเทศที่เจริญแล้ว จะปรากฏว่าแตกต่างกันมาก กล่าวคือประเทศที่มีรายได้ต่ำมีระดับรายได้ของประเทศเพียง 15% ของผลิตภัณฑ์มวลประชาชาติ (GNP) ในขณะที่ประเทศที่มีรายได้สูงนั้นมีระดับรายได้ถึง 22% ส่วนทางด้านรายจ่าย ปรากฏว่าประเทศที่มีรายได้ต่ำมีระดับรายจ่ายเพียง 16% และประเทศที่มีระดับรายได้สูงมีระดับรายจ่ายสูงถึง 22.3 % ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเช่นเดียวกัน การที่ประเทศกำลังพัฒนามีรายได้ต่ำก็เพราะขอบเขตของการเก็บภาษีอยู่ในวงจำกัด และการจัดเก็บอยู่ในระดับที่ต่ำมาก สำหรับทางด้านรายจ่ายจะเห็นว่าประเทศที่เจริญมีรายจ่ายสูงกว่าก็เนื่องจากรายจ่ายส่วนใหญ่เป็นไปในเรื่องของสวัสดิการทางสังคม และโภชนาการ

การที่จะแสวงหารายได้เพื่อใช้จ่ายดังกล่าวนี้ รัฐบาลอาจแสวงหารายได้จากแหล่งอื่น ๆ ด้วยการก่อหนี้รัฐบาล ซึ่งจำแนกตามแหล่งที่มาได้ 2 ทาง คือ ทางแรกหนี้ภายในประเทศคือการกู้เงินจากประชาชน ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน สถาบันการเงินต่าง ๆ และธนาคารแห่งประเทศไทย เงินที่รัฐบาลนี้อาจเป็นเงินตราภายในประเทศ (Local currency) หรือเงินตราต่างประเทศก็ได้ เฉพาะอย่างยิ่ง การกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องระมัดระวังเป็นพิเศษเพราะเป็นการกู้แบบ Expansionary Borrowing<sup>30</sup> อันมีผลเป็นการเพิ่มปริมาณเงิน (Money

<sup>29</sup> เสนาะ อุนากุล การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง และจุดหมายรวม, บทความทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ กองการเศรษฐกิจ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์ 2509 หน้า 94

<sup>30</sup> โฆสิต นันเปี่ยมวิทย์, นโยบายการคลังสำหรับประเทศไทยพัฒนา, พระนคร : โรงพิมพ์อ่ำพลวิทยา 2514 หน้า 209

Supply) นำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อได้ และทางสุดท้ายคือการกีดกันภายนอกประเทศด้วยการกู้เงินจากเอกชนในต่างประเทศ แต่เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศมักมีข้อผูกมัดและขึ้นอยู่กับสภาพการวิเคราะห์ เศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ของประเทศผู้ให้กู้ ไม่น้อยกว่าที่รัฐบาลอาจจะแสวงหารายได้โดยการกู้ยืมจากต่างประเทศ รวมทั้งการกู้ยืมภายในประเทศมาใช้จ่ายตามต้องการก็ตาม แต่การกู้ยืมก็ทำได้ในขอบเขตจำกัด ทั้งนี้เพราะรัฐบาลจะต้องป้องกันมิให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นจนเกินความจำเป็น อันเป็นเหตุกระทบกระเทือนถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศขึ้นได้ในภายหลัง<sup>31</sup>

ดังนั้นปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยประสบก็คือ การหารายได้เพื่อนำมาชดเชยรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นนั้นควรจะนำมาจากแหล่งใด จึงจะเป็นการเหมาะสม ด้วยเหตุนี้เอง ถ้าหากรัฐบาลประสงค์จะหารายได้เข้ารัฐให้สูงขึ้น เพื่อให้สมดุลกับรายจ่ายอันจำเป็นต่างๆ วิธีที่ดีที่สุดทางหนึ่งก็คือ การเก็บภาษีอากร ทั้งนี้ก็เพราะโดยหลักแล้ว ถ้าหากรัฐบาลประสงค์จะใช้จ่ายเพิ่มขึ้น รัฐบาลควรจะแสวงหารายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีอากรเป็นอันดับแรก เนื่องจากการนำเอารายได้ที่เพิ่มขึ้นจากภาษีอากรมาใช้จ่ายเพิ่มขึ้นนั้นจะไม่ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ และเป็นเครื่องมือที่จะก่อให้เกิดความยุติธรรม และเสมอภาค (Fair and Equitably) อีกด้วย<sup>32</sup> สำหรับประเทศกำลังพัฒนา รายได้ส่วนใหญ่มาจากภาษีทางอ้อม ซึ่งได้แก่ภาษีศุลกากร ภาษีการค้า และภาษีสรรพสามิตถึง 30% ของที่มาของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่เกี่ยวกับประเทศที่เจริญแล้ว ซึ่งได้รับเป็นจำนวน 15% เท่านั้น อย่างไรก็ตามนโยบายการคลังของไทยควรปรับปรุงแก้ไข ด้านการเก็บภาษีแก่ที่ดินที่มีมูลค่าสูงขึ้น แก้ไขการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีที่ดินให้สอดคล้องกับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ เพิ่มภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย และรัฐบาลควรเก็บภาษีในอัตราสูงต่อสินค้าที่มีความยืดหยุ่นทางด้านรายได้อ่อนและเก็บภาษีในอัตราต่ำต่อสินค้าที่มีความยืดหยุ่นทางด้านราคาต่ำ<sup>33</sup>

31 กริช สมบัติศิริ, การเงินเกี่ยวกับผังพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ประมวลคำปราศรัยและบทความเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พระนคร โรงพิมพ์ศาสนา หน้า 120

32 Paul A. Samuelson, Economics An Introduction Analysis. Asian Students Edition 3 rd, Kongakusha Co. Ltd. P. 125.

33 ศรีวิทย์ พรหมศิริ, นโยบายการคลังกับประเทศไทย, เศรษฐศาสตร์สาร ปีที่ 2 เล่มที่ 1 มกราคม - เมษายน พระนคร, เศรษฐศาสตร์ หน้า 167



ภาวการณ์กระทบที่สำคัญในคานเป็นเครื่องมือกำหนดกระจายของรัฐบาล เมื่อพิจารณา  
 กระจายไปจริงตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 และจากประมวลการตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่ง  
 ชาตินฉบับที่ 2 และ 3 จะเห็นได้ว่าแหล่งที่มาของเงินที่รัฐบาลนำมาใช้จ่ายนั้นส่วนใหญ่มาจากภาว  
 อากร (ดูแผนภาคผนวกตารางที่ 3,4)

ในช่วงของแผนพัฒนา เศรษฐกิจฉบับแรก รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินเพื่อการพัฒนา เศรษฐ  
 กิจจำนวน 20,180 ล้านบาท แหล่งที่มาของรายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายตามแผนนี้มาจากภาวอากร  
 8,540 ล้านบาท หรือร้อยละ 30.30 ของยอดกระจายทั้งสิ้น นับว่าเป็นยอดสูงสุด รองลงมา  
 คือเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสินและเอกชน 5,900 ล้านบาท หรือร้อยละ 20.94  
 เงินกู้จากต่างประเทศ 4,340 ล้านบาท หรือร้อยละ 17.17 และรายได้ของรัฐวิสาหกิจ องค์  
 การบริหารส่วนท้องถิ่น 4,500 ล้านบาท หรือร้อยละ 15.97 และเงินกู้เป็นเงินบาทจากธนาคาร  
 แห่งประเทศไทย 3,100 ล้านบาท หรือร้อยละ 11.00 ฯลฯ อนึ่งสำหรับเงินคงคลังนั้น ปรากฏ  
 ว่าแทนที่รัฐบาล จะนำออกใช้จ่ายเพื่อพัฒนาในช่วงของการใช้แผนพัฒนา เศรษฐกิจแห่งชาตินฉบับที่ 1  
 ซึ่งจะมีผลทำให้เงินคงคลังมีจำนวนลดลงนั้น ตรงกันข้าม เงินคงคลังกลับเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากข้อ  
 เหตุจริงที่ว่าระยะของปีงบประมาณ 2504-2509 นั้น การขาดดุลในงบประมาณที่เป็นจริงมักจะน้อยกว่า  
 งบประมาณการที่ขาดดุลในงบประมาณเสมอมา<sup>34</sup>

สำหรับงบประมาณตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินฉบับที่ 2 ซึ่งมียอดกระจาย  
 สูงถึง 57,520 ล้านบาท แหล่งที่มาของเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายตามแผนนี้ มาจากภาวอากรและอื่นๆ  
 เป็นจำนวน 10,000 ล้านบาท แม้ว่าจะเพิ่มสูงขึ้นกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกก็ตาม แต่เมื่อ  
 เทียบกับรายได้จากแหล่งอื่นแล้ว อัตราส่วนใกล้เคียงต่ำลงมาก คือเพียงร้อยละ 17.30 ของงบพัฒนา  
 ทั้งหมด เมื่อเทียบกับยอดเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสินและเอกชนประมาณ 15,000  
 ล้านบาท หรือร้อยละ 26.08 ซึ่งเป็นยอดสูงสุด แต่ต่ำกว่ายอดเงินกู้จากต่างประเทศ 10,600  
 ล้านบาท หรือร้อยละ 18.43 การที่รายได้จากภาวอากรและรายได้อื่นๆ มีส่วนประกอบในงบ  
 พัฒนา เป็นอัตราที่ลดต่ำลงนี้ มิได้หมายความว่าภาวอากรได้ลดบทบาทสำคัญในการกำหนดกระจาย

<sup>34</sup> ประสิทธิ์ ตั้งยั้งศิริ การคลังขาดดุลกับการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทย วิทยานิพนธ์  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พระนคร : โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ หน้า 55

ตารางที่ 3  
รายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่นๆ ตามงบประมาณของรัฐบาลเพื่อ  
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(ล้านบาท)

	2510	2511	2512	2513	2514	รวม
รายได้จากภาษีอากร	12,500	13,940	15,726	16,631	19,707	79,504
ตามภาวะเศรษฐกิจปกติ	12,500	13,723	15,106	16,662	18,422	76,413
การปรับปรุงอัตราและ ระบบภาษีอากร	—	217	620	969	1,285	3,091
รายได้จากการขายสินค้า และบริการ	305	320	335	351	365	1,676
รายได้จากรัฐวิสาหกิจ	432	453	476	499	523	2,383
รายได้อื่นๆ	840	687	763	619	528	3,437
<u>รวม</u> รายได้จากภาษีอากร และอื่นๆ	14,077	15,400	17,300	19,100	21,123	87,000
<u>หัก</u> รายจ่ายบริหาร ทั่วไป	12,600	14,300	15,300	16,700	18,100	77,000
<u>คงเหลือ</u> รายได้จากภาษี อากรและอื่นๆ ซึ่งสามารถ ใช้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม	1,477	1,100	2,000	2,400	3,023	10,000

เพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมลง แท้จริงแล้วรายได้จากภาษีอากรได้นำไปใช้จ่ายในงบ  
 ใช้จ่ายประจำ ใช้จ่ายบริหารมากขึ้น ทั้งนี้เพราะในระยะของแผนพัฒนาฉบับที่ 2 นี้ ใช้จ่าย  
 บริหารทั่วไปคาดว่าจะเพิ่มขึ้นในอัตราถึงร้อยละ 11.6 ต่อปี (เทียบกับร้อยละ 6 ต่อปี ระหว่าง  
 แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1) การที่ใช้จ่ายบริหารทั่วไปเพิ่มสูงขึ้นนี้ เนื่องจากสถาน  
 การระหว่างประเทศในปัจจุบันเป็นเหตุสำคัญ โดยเฉพาะเพื่อการป้องกันประเทศ การรักษาความ  
 สงบภายใน และการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้เพิ่มสูงขึ้นกว่าเดิม ประกอบกับระยะนี้จะมีราย  
 จ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้เพิ่มขึ้น และรายจ่ายเพื่อทำนุบำรุงและซ่อมแซมตามโครงการพัฒนาหลายโครง  
 การ ซึ่งได้สำเร็จลงในระยะของแผนพัฒนาฉบับแรกมากขึ้น ปัจจัยเหล่านี้เป็นผลทำให้ส่วนแบ่ง  
 ทรัพยากรที่รัฐบาลจะมีเหลือมาใช้จ่ายพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมได้น้อยลงกว่าที่ควร<sup>35</sup> ถึงแม้จะเห็น  
 ได้จากการประมาณการทั้งด้านรายรับและรายจ่ายรัฐบาลในช่วงระยะเวลา 5 ปี ของแผนพัฒนา  
 ฉบับที่ 2

ในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 ประมาณการรายจ่ายพัฒนาเพิ่มขึ้นถึง 100,275 ล้านบาท  
 เป็นรายได้จากภาษีอากรและอื่นๆ ประมาณ 27,265 ล้านบาท หรือร้อยละ 27.2 ซึ่งต่ำกว่า  
 ยอดเงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสินและเอกชนประมาณ  
 34,235 ล้านบาท หรือร้อยละ 34.2 ซึ่งเป็นยอดสูงสุด (ดูภาคผนวกตารางที่ 4) การที่รายได้  
 จากภาษีอากรและอื่นๆ ใกล้เคียงต่ำลง เนื่องจากในปี 2513 เป็นระยะที่ระบบเศรษฐกิจเริ่มเผชิญกับ  
 ภัยหารายได้เกษตรกรรมตกต่ำ และปัญหา การขาดดุลการชำระเงิน รายได้จากภาษีอากรและอื่นๆ  
 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.8<sup>36</sup> เมื่อเทียบกับอัตราการเพิ่มเฉลี่ยของรายได้จากภาษีอากรที่ลดลง  
 นี้ มีสาเหตุเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจส่วนหนึ่งและจากการปรับปรุงอัตราภาษีและ  
 ค่าพรีเอมิอัมส่วนหนึ่ง ซึ่งได้ดำเนินการหลายครั้งระหว่างปี 2512-2513 เพื่อแก้ปัญหาในด้าน  
 ดุลการการค้า รายได้ของเกษตรกรรม การปรับปรุงเหล่านี้มีผล ทำให้ฐาน ของภาษีอากรแคบลง และ  
 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบภาษีอากรด้วย กล่าวคือภาษีที่เก็บจากการค้าระหว่างประเทศ  
 ใกล้เคียงสำคัญลงอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมสินค้าขาออกและลดมูลค่าสินค้าขาเข้า  
 ภาย

<sup>35</sup>สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 2, พระนคร : โรงพิมพ์  
 กรมศาสนา หน้า 54-55

<sup>36</sup>สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนพัฒนาฉบับที่ 3, Ibid, หน้า 110

รายได้จากภาษีอากรและอื่นๆ ในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 3 เมื่อพิจารณาถึงฐานะ และโครงสร้างของภาษีอากรที่ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ประมาณว่ารายได้จากภาษีอากรและอื่นๆ ใน ระยะปี 2515-2519 จะมีจำนวนประมาณ 117,000 ล้านบาท อัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 6.5 ต่อปี ดังนี้ :-

ตารางที่ 4

(หน่วย : ล้านบาท)

	รายได้ 2515-2519	อัตราเพิ่มโดย เฉลี่ย
รายได้จากภาษีอากร	106,100	6.8
รายได้อื่น	10,900	4.1
รวมรายได้แผนดินก่อนการปรับปรุง	117,000	6.5
การปรับปรุงภาษีอากรและรายได้อื่น	10,400	-
รวมรายได้แผนดินหลังจากปรับปรุง	127,400	8.2

ที่มา : แผนพัฒนาแห่งชาติฉบับที่ 3 หน้า 118

ดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้สำคัญ เพื่อนำมาใช้จ่าย เพื่อพัฒนาประเทศ จึงควรมีการปรับปรุงระบบภาษีอากรให้เหมาะสมในระยะของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 หากไม่มีการปรับปรุงภาษีอากร จะมีอัตราเพิ่มเพียงร้อยละ 6.5 เท่านั้น นับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้โครงการสำคัญในการพัฒนา และการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจไม่สามารถดำเนินการได้ อย่างเต็มที่ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะทำการปรับปรุงระบบภาษีอากรในระยะของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 โดยมีหลักการใหญ่ๆ ดังนี้ :-

1. ปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บให้มากที่สุด
2. ปรับปรุงฐานะและอัตราภาษีเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งเพื่อทดแทนกับรายได้ ภาษีอากรจากการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งลดลงเพื่อประโยชน์ในด้านอื่น และเพื่อให้รายได้ของรัฐ เพียงพอสำหรับใช้จ่ายสำหรับโครงการพัฒนาที่มีอันกับความสำคัญสูง



3. ปรับปรุงโครงสร้างของระบบภาษีให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ เศรษฐกิจและเกิดความ เป็นธรรมต่อสังคมยิ่งขึ้น เช่นการเก็บภาษีทางตรง ภาษีที่ดินและการลดภาระภาษีสินค้าเกษตร เพื่อส่งเสริมการส่งออกและช่วยในการกระจายรายได้ให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น

การดำเนินการปรับปรุงภาษีอากรตามแนวนี้ คาดว่าจะทำให้รายได้จากภาษีอากร และอื่นๆ ทั้งสิ้นในระยะของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 127,400 ล้านบาทและมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยสูงขึ้นจากร้อยละ 6.5 เป็นร้อยละ 8.2 ซึ่งนับว่าเป็นอัตราการเพิ่มของรายได้ภาษีอากรที่ต่ำกว่าในระยะปี 2510-2512 อย่างไรก็ดี การประมาณการรายได้นี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เศรษฐกิจเป็นสำคัญ กล่าวคือในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงในทางที่ค้ำขึ้นรายได้จากภาษีอากร และอื่นๆ ก็ย่อมจะสูงขึ้นกว่าที่ประมาณไว้ก็ได้

ค. ภาษีอากร เป็นเครื่องมือส่งเสริมและคุ้มครองกิจการอุตสาหกรรม

กิจการอุตสาหกรรม มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนามากดังที่ Alan B. Mountjoy<sup>37</sup> ได้เน้นความสำคัญของอุตสาหกรรมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจคือ :-

1. อุตสาหกรรมก่อให้เกิดการจ้างแรงงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งเหมาะสำหรับประเทศ เกษตรกรรมซึ่งมีอัตราการเกิดของประชากรค่อนข้างสูง และมีปัญหาการจ้างทำงานต่ำกว่าระดับ

(Under - employment)

2. อุตสาหกรรมช่วยยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชากรให้สูงขึ้น เพราะ อุตสาหกรรมนำไปสู่การว่าจ้างแรงงานและเพิ่มรายได้โดยตรง

3. อุตสาหกรรมช่วยแก้ไขปัญหาค่าการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้ผลการสัมมนาขององค์การพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ (UNIDO) เรื่องนโยบาย ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม ณ ประเทศออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ 10-21 มีนาคม 2512 ประเทศ ต่างๆ ที่ร่วมสัมมนามีความเห็นเพิ่มขึ้นอีกว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมมีส่วนช่วยเสริมสร้างหรือกระชับ ความสัมพันธ์ระหว่างสาขาเศรษฐกิจต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ<sup>38</sup> เช่น ไขว้ตัดกันภายในประเทศ เป็นต้น

<sup>37</sup> Alan B. Mountjoy, Industrialization and Under - Developed Countries, London : Hutchinson & Co. Publisher Ltd. 1966 P..52.

<sup>38</sup> วิจิตรวงศ์ ณ ป้อมเพชร, นโยบายส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเศรษฐกิจอุตสาหกรรม พระนคร โรงพิมพ์ประชาชน 2516 หน้า 183



การที่อุตสาหกรรมมีความสำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนาเช่นนี้ ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ได้พยายามเร่งรัดการพัฒนากิจการอุตสาหกรรมให้ก้าวหน้าและเจริญเติบโตเป็นมั่นคง โดยรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ ได้นำมาตรการต่าง ๆ เช่น ช่วยสนับสนุนกิจการและส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมของประเทศบรรดา นโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้ มาตรการส่งเสริมในค่าน้ำภาษีอากร นับได้ว่าเป็นมาตรการที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือส่งเสริมและคุ้มครองกิจการอุตสาหกรรม

การใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือส่งเสริมการอุตสาหกรรมรัฐบาลสามารถกระทำได้

ดังนี้คือ :-

1. ยกเว้นหรือลดภาษีอากรสำหรับวัตถุดิบ นโยบายลดภาษีอากรสำหรับวัตถุดิบ รัฐบาลสามารถใช้เพื่อเป็นการส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมใ้ก่อการหนึ่ง แต่รัฐบาลควรจะต้องพิจารณาให้รอบคอบเสียก่อนว่า อุตสาหกรรมประเภทใดที่เห็นว่าจำเป็นและสมควรจะได้รับการส่งเสริม สำหรับการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีมากกว่าอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ การใช้นโยบายนี้จะต้องคำนึงถึงผลกระทบกระเทือนที่อาจจะมีผลเสียต่อความเจริญก้าวหน้าของการผลิตวัตถุดิบภายในประเทศ ถ้าหากมีการยกเว้นภาษีอากรสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ฉะนั้นรัฐบาลควรจะได้วางกฎเกณฑ์ไว้ดังนี้

1. ให้อลดหรือยกเว้นภาษีแก่วัตถุดิบจากต่างประเทศแต่เฉพาะในกรณีที่วัตถุดิบชนิดนั้นไม่สามารถผลิตวัตถุดิบภายในประเทศ รัฐบาลควรหาทางช่วยเหลือวัตถุดิบภายในควย

2. เมื่อเราสามารถผลิตวัตถุดิบนั้น ๆ ได้ภายในประเทศควยต้นทุนที่พอสมควรได้เสียกับราคาวัตุดิบจากต่างประเทศและมีปริมาณเพียงพอที่จะจัดจำหน่ายภายในประเทศแล้ว ก็ควรจะยกเลิกเอกสิทธิ์ต่าง ๆ ทางภาษีอากรให้แก่วัตถุดิบประเภทเดียวกันจากต่างประเทศ

2. ยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ผู้ลงทุนประกอบกิจการอุตสาหกรรม ในกรณีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมเป็นนิติบุคคลให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม มีกำหนดชำระระยะเวลาบัญชีการเสียภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากร ทั้งนี้นับแต่ระยะเวลาบัญชีที่มีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ผลิตผล หรือมีรายได้

Murray D. Bryce<sup>39</sup> ได้กล่าวว่า "การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ผู้ลงทุนประกอบกิจการอุตสาหกรรมเป็นโครงการเบื้องต้นที่รัฐบาลของประเทศที่ต้องการจะส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรม

<sup>39</sup>Murray D. Bryce, Policies and Method for Industrial Development,

พื้่นนำมาใช้เพื่อสร้างบรรยากาศในการลงทุน" ทั้งนี้เพราะการยกเว้นภาษีเป็นแรงจูงใจอันสำคัญที่จะทำให้อุตสาหกรรมเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและปริมาณการผลิต ตลอดจนทำให้อุตสาหกรรมมีเงินสำรองที่จะนำไปใช้จ่ายลงทุนขยายกิจการให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นอีกด้วย อย่างไรก็ตามการยกเว้นภาษีเงินได้แก่อุตสาหกรรมนั้นรัฐบาลควรมี หลักเกณฑ์ดังนี้:-

1. รัฐบาลควรจะยกเว้นภาษีอากรแก่อุตสาหกรรมแปรรูป (Processing) อุตสาหกรรมประเภทผลิตภัณฑ์ (Manufacturing) อุตสาหกรรมประกอบชิ้นส่วน เป็นต้น
2. อุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะยกเว้นภาษีนั้นควรถูกกำหนดประเภทและรายการให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี
3. ปริมาณการลงทุนของกิจการอุตสาหกรรมนั้นไม่ควรต่ำกว่า 500,000 บาท หรือมากกว่านั้นและจะต้องมีพนักงานไม่ต่ำกว่า 10 คน หรือมากกว่านั้น<sup>40</sup>
4. กิจการอุตสาหกรรมที่จะได้ระบบการยกเว้นภาษีเงินได้จะต้องเป็นอุตสาหกรรมประเภทใหม่ ๆ มีใช้อุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้ว แต่ขอขยายงานออกไป
5. สำหรับอุตสาหกรรมประกอบชิ้นส่วน อุตสาหกรรมนั้นควรจะใช้แรงงานหรือวัตถุดิบภายในประเทศอย่างน้อยประมาณ ร้อยละ 10 ของ ราคาต้นทุน (C.I.F.) ของชิ้นส่วนหรือวัตถุดิบที่มีการนำเข้า
6. อุตสาหกรรมที่รัฐบาลจะยกเว้นภาษีให้มันไม่ควรจะเป็นอุตสาหกรรมที่มีผู้ดำเนินงานอยู่แล้ว และปริมาณการผลิตของอุตสาหกรรมที่จะได้รับการยกเว้นภาษีอากรนี้ไม่ควรต่ำกว่าหนึ่งในสามของความต้องการภายในประเทศ
3. ยกเว้นหรือลดภาษีอากรเครื่องจักร เครื่องมือ วัสดุและอุปกรณ์ต่าง ๆ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดยกเว้นการเสียภาษีการก้ำสำหรับเครื่องจักร ส่วนประกอบ และอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรม เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นต้องใช้ในกิจการอุตสาหกรรมรวมทั้ง โครงโรงงานสำเร็จรูปซึ่งนำมาติดตั้งเป็นโรงงานเพื่อประกอบกิจการอุตสาหกรรมและอุปกรณ์การก่อสร้างโรงงานนั้นด้วย

นอกจากนี้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 ยังอำนวยความสะดวกแก่ผู้ได้รับการส่งเสริมด้านการชำระเงินภาษีโดยกำหนดให้ "บรรดาเครื่องจักร วัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นซึ่งเป็นของ

<sup>40</sup> Murray D. Bryce, *Ibid*, P. 219.

ที่ส่งหรือนำเข้าจากต่างประเทศ และเป็นของที่พึงได้รับการยกหรือลดหย่อนอากรขาเข้าหรือภาษี  
การค้ำตามประกาศของคณะกรรมการพาณิชย์ อธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจให้ส่งมอบของให้แก่ผู้ได้รับการ  
ส่งเสริมไป โดยถือเอาการค้ำประกันของธนาคารที่เชื่อถือได้แทนการวางเงินเป็นประกันการชำระ  
อากรขาเข้าและภาษีการค้ำ<sup>41</sup> อย่างไรก็ตามการยกเว้นหรือลดภาษีอากรเครื่องจักร และอุปกรณ์  
ที่จะนำเข้าต่าง ๆ นี้แก่ผู้รับการส่งเสริมการลงทุน รัฐบาลควรพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนเพื่อ  
ป้องกันมิให้การผลิตเครื่องมือเครื่องจักรภายในประเทศได้รับความกระทบกระเทือน ฉะนั้นรัฐบาล  
ควร<sup>42</sup>

1. ใช้นโยบายภาษีอากรที่ยืดหยุ่นเพียงพอ เพื่อส่งเสริมให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ หัน  
มาใช้เครื่องจักร เครื่องมือที่ทันสมัย และในขณะเดียวกันก็จะทำให้เกิดผลเสียหายต่อการผลิต  
เครื่องจักรภายในประเทศน้อยลง นอกจากนี้แล้วรัฐบาลอาจจะช่วยเหลือด้วยวิธีการภาษีอากรอื่น ๆ  
ได้อีก

2. นำวิธีการหักค่าสึกหรอใหม่ ๆ มาใช้เพื่อการส่งเสริมการลงทุนในรูป เครื่อง  
จักรเครื่องมือ วิธีการนี้ใช้ได้ผลมากสำหรับประเทศที่ก้าวหน้าแล้ว

สำหรับประเทศไทย การนำวิธีการหักค่าสึกหรอที่สลับซับซ้อนมาใช้จากก่อให้เกิดปัญหา  
เพราะกลไกของการเก็บภาษีอากรของประเทศเรา อาจจะยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจัดปัญหา  
นี้ได้

3. รัฐบาลอาจจะลดอัตราภาษีเงินได้บุคคลให้แก่บริษัทที่ทำกรจัดซื้อเครื่องจักร  
เครื่องมือใหม่ ๆ มาใช้ในการผลิต เพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีการใช้เครื่องจักร เครื่องมือมากขึ้น  
ทำให้ต้นทุนการผลิตภายในประเทศต่ำลง จนสามารถแข่งขันกับสินค้าจากต่างประเทศได้

## 2. การใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองกิจการอุตสาหกรรม

เนื่องจากประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายเพิ่งจะเริ่มกิจการอุตสาหกรรมขึ้น อุตสาหกรรม  
ส่วนใหญ่จึงมีฐานะไม่แข็งแรงเพียงพอ (Infant Industry) ปริมาณ คุณภาพและต้นทุนการผลิต

<sup>41</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน, ประกาศของ  
คณะกรรมการที่ 227 พระนกร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2515 หน้า 10

<sup>42</sup> อวิญ ธรรมโน, Opcit, หน้า 149



อยู่ในสภาพที่ไม่สามารถจะแข่งขันกับสินค้าที่มาจากต่างประเทศได้ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลให้การส่งเสริมจนกิจการอุตสาหกรรมสามารถดำเนินการได้ตามโครงการที่เสนอแล้ว หากประสบอุปสรรค เนื่องจากการแข่งขันจากต่างประเทศ ทำให้กิจการไม่ไต่ผล จะได้รับการพิจารณาให้การคุ้มครองจากรัฐบาล

การตั้งกำแพงภาษี (Protection Tariff)<sup>43</sup> เป็นวิธีหนึ่งที่รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาได้นำมาใช้กันอย่างแพร่หลายเพื่อช่วยคุ้มครองกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งมีผลให้สินค้าที่มาจากต่างประเทศมีราคาแพงขึ้น สินค้าที่ผลิตภายในประเทศจะมีโอกาสแข่งขันได้ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลจะกำหนดนโยบายการตั้งกำแพงภาษี รัฐบาลมีข้อควรพิจารณาหลายประการคือ :-

1. รัฐบาลจะต้องแน่ใจว่า อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองไปแล้วนั้น จะพยายามเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต จนทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำ ปรับปรุงคุณภาพของสินค้าให้ดีขึ้น จนกระทั่งสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้โดยไม่ต้องตั้งกำแพงภาษี เป็นหน้าที่ที่รัฐบาลจะต้องติดตามผลของการให้การคุ้มครองและส่งเสริม เพื่อกระตุ้นให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ผลประโยชน์ที่ได้รับคือเป็นการลดภาวะผู้บริโภครวม และรัฐบาลจะได้นำสิทธิประโยชน์ดังกล่าวนี้ไปส่งเสริมอุตสาหกรรมอื่นต่อไป ดังนั้นกิจการอุตสาหกรรมเหล่านี้ควรให้ความร่วมมือกับรัฐบาล

2. รัฐบาลจะต้องเร่งรัดให้ผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันกับภายในประเทศให้มีปริมาณมากเพียงพอกับความต้องการของตลาดภายใน เพื่อผู้บริโภครวมในประเทศจะไม่ต้องรับภาระหนักที่จะต้องซื้อสินค้าจากต่างประเทศในราคาแพง ซึ่งเป็นการเก็บภาษีทางอ้อมจากผู้บริโภค

3. รัฐบาลจะต้องพร้อมที่จะลดกำแพงภาษีในเมื่ออุตสาหกรรมภายในประเทศสามารถผลิตสินค้าได้โดยมีประสิทธิภาพสูง คุณภาพสูงพอที่จะแข่งขันกับสินค้าจากต่างประเทศได้แล้ว เพื่อเป็นการไม่ให้ผู้บริโภครวมในประเทศต้องรับภาระหนักตลอดไป และยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการส่งเสริมและคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศอีกด้วย

4. รัฐบาลจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า การให้การส่งเสริมและคุ้มครองอุตสาหกรรม

<sup>43</sup> W. M. Corden , International Trade, The Structure of a Tariff System and the Effective Protective Rate, Oxford Clarendon, P. 297

ภายในประเทศดังกล่าวแล้ว ควรสอดคล้องให้กิจการอุตสาหกรรมดังกล่าว ดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อคุ้มครองการที่รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้จาก ภาษีอากรขาเข้า เครื่องจักร อุปกรณ์ และวัตถุดิบ ฯลฯ ไป

นโยบายภาษีอากรในกรณีนี้ควรมียุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกันคือขึ้นอัตราภาษีเพื่อที่จะป้องกันสินค้าภายในและลดอัตราภาษีในกรณีที่การผลิตภายในประเทศก้าวนำพอสมควร<sup>44</sup>

สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฉบับ พ.ศ. 2505<sup>45</sup> และฉบับแก้ไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227<sup>46</sup> (20 ตุลาคม 2515) ซึ่งได้แก้ไขปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องบางประการ มิได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญเพื่อเกิดความสอดคล้องและเกี่ยวเนื่องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 หลายประการ ดังนี้

(ก) ขยายขอบเขตของการส่งเสริมการลงทุนให้กว้างขวางขึ้นไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะในสาขาอุตสาหกรรม รวมถึงอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(ข) กำหนดให้ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมต้องเป็นบริษัทจำกัด หรือสหกรณ์

(ค) ยกเลิกการแบ่งจำพวกของกิจการ เนื่องจากหมดความจำเป็นแล้ว เพราะความแตกต่างระหว่างกิจการอุตสาหกรรมจำพวก ก. ข. และ ค. นั้นมีอยู่ประการเดียวคือสิทธิและประโยชน์ที่ได้รับในการนำวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นเข้ามาจากต่างประเทศเท่านั้น นับแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2510 เป็นต้นมา กิจการทั้งจำพวก ก และ ข ก็ได้ถือเป็นจำพวก ค. ทั้งสิ้น

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฉบับเดิมและฉบับใหม่ (ฉบับที่ 227) พอสรุปได้ดังนี้

1. สิทธิประโยชน์ทั่วไป ให้หลักประกันว่ารัฐบาลจะไม่ประกอบอุตสาหกรรมใหม่ขึ้นแข่งขัน และรัฐฯ จะไม่โอนกิจการมาเป็นของรัฐฯ

<sup>44</sup> อรรถ ธรรมโน Ibid หน้า 150 - 151

<sup>45</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม, รายงานผลงานประจำปี 2516, พระนคร : สยามพับลิเคชั่น จำกัด หน้า 7

<sup>46</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม, กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 Ibid หน้า 15

2. อนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่จะต้องจำหน่ายที่ดินภายใน ใน 1 ปี หลัง จากเลิกกิจการหรือโอนกิจการ
3. อนุญาตให้นำหรือส่งเงินตราต่างประเทศออกนอกประเทศในกรณีที่มีการจำกัด การส่งออก ผู้ได้รับการส่งเสริมที่นำเงินเข้ามาเกิน 2 ปี จะได้รับอนุญาต ให้ส่งเงินตราออกไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 20 ต่อปี และส่วนที่เป็นผลกำไรไม่ต่ำ กว่าร้อยละ 15 ต่อปี
4. อนุญาตเสมอไปให้ส่งผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการลงทุนในกิจการที่ได้รับการ ส่งออกนอกประเทศ ยกเว้นในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ความปลอดภัยหรือ เศรษฐกิจของประเทศ
5. อนุญาตให้นำช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการต่างเข้ามาประเทศ
6. เพื่อการคุ้มครอง กำหนดห้ามการนำเข้าผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกับที่ผลิตได้ในประ เทศ ขึ้นอากรขาเข้าสำหรับผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกับที่ผลิตได้ในประเทศ และ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมขาเข้า ผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกับที่ผลิตได้ในประเทศ แต่ ไม่เกิน 50% ของราคารวมค่าประกันภัย และค่าขนส่ง โดยใช้อย่างไม่เกิน คราวละ 1 ปี
7. ยกเว้นการเสียอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักร การซื้อเครื่อง จักรภายในประเทศ ผู้ผลิตหรือผู้ขายเครื่องจักรนั้น ๆ จะได้รับยกเว้นภาษี การค้า
8. ยกเว้นการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลไม่น้อยกว่า 3 ปี แต่ไม่เกิน 8 ปี ราย ได้ดังกล่าวรวมถึงรายได้จากการจำหน่ายผลผลิตที่ได้และสินค้าสำเร็จรูปด้วย

สิทธิและประโยชน์พิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่

1. การลงทุนสำหรับกิจการในเขตส่งเสริมการลงทุน
  - ก. ลดอากรขาเข้าและภาษีการค้าวัตถุดิบไม่เกิน 50 % ของอัตราปกติเป็น เวลาไม่เกิน 5 ปี
  - ข. ลดภาษีการค้าสำหรับการขายผลิตภัณฑ์หรือผลผลิตไม่เกิน 90 % เป็นเวลา ไม่เกิน 5 ปี
  - ค. ในการคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคล อนุญาตให้หัก ค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และ ค่าประปา สองเท่าของเงินที่ใช้ในการประกอบกิจการ

- ง. อนุญาตให้หักเงินลงทุนในการติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกได้ไม่เกิน 25% ของเงินทุนในการนั้น โดยหักจากกำไรสุทธิของปีใดปีหนึ่งหรือหลายปี ทั้งนี้ นอกเหนือจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ ภายในระยะเวลา 10 ปี
- จ. ได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิ ในอัตราร้อยละ 50 เป็นเวลา 5 ปี โดยนับจากวันที่พ้นกำหนดเวลา ตามข้อ 20

## 2. การลงทุนสำหรับการส่งออก

- ก. ใ้รับยกเว้นการเสียอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับของวัตถุดิบ หรือวัสดุจำเป็น
- ข. ใ้รับยกเว้นการเสียอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับของที่นำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป
- ค. ใ้รับยกเว้นการเสียอากรขาออกและภาษีการค้า
- ง. หากซื้อวัตถุดิบหรือวัสดุที่ผลิตภายในประเทศ ผู้ขายหรือผู้ผลิตใ้รับการยกเว้นการเสียภาษีการค้า
- จ. ให้หักเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล 2% ของรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจากการส่งออก โดยไม่รวมค่าประกันภัยและค่าขนส่ง

การที่รัฐบาลใ้การคุ้มครอง สิทธิและประโยชน์พิเศษนานาประการ เพื่อชักจูงการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ทั้งในประเทศและนอกประเทศมากยิ่งขึ้น นับตั้งแต่ พ.ศ. 2503 จนถึง มกราคม 2518 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมใ้รับการส่งเสริมทั้งสิ้นรวม 1045 ราย เป็นบริษัทของคนไทย 441 ราย ต่างประเทศ 23 ราย และบริษัทร่วมทุนกับต่างประเทศ 404 ราย ทุนจดทะเบียนทั้งสิ้น 12,860.72 ล้านบาท เงินลงทุนทั้งสิ้น 40,210.72 ล้านบาท ค่าเครื่องจักร 27,200.79 ล้านบาท และการจ้างทำงานโดยประมาณ 243,650 คน (ดูภาคผนวก ตารางที่ 5 )

สำหรับกิจการอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ ใ้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม โดยจัดอุตสาหกรรมผลิตหรือประกอบรถยนต์หนึ่ง และรถบรรทุกไว้ในกิจการอุตสาหกรรมจำพวก ข. ตามประกาศของกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2505) เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2505 ใ้กำหนดขนาดของอุตสาหกรรมประเภทนี้ว่าจะต้องมีขนาด



ซึ่งต้องผลิตหรือประกอบได้ปีละไม่น้อยกว่า 300 คัน และกำหนดเงื่อนไขว่า "ต้องผลิตหรือประกอบรถยนต์นั่งและรถยนต์บรรทุก โดยใช้เครื่องจักร อุปกรณ์ที่คณะกรรมการเห็นชอบ" โรงงานประกอบรถยนต์ที่ได้รับการส่งเสริมได้แก่ บริษัทสหพัฒนายานยนต์จำกัด บริษัทอู่ซ่อมเตอร์(ประเทศไทย) จำกัด บริษัทปรีณมอเตอร์(ประเทศไทย) จำกัด บริษัทสยามกลการและนิสสัน จำกัด บริษัทไทยประคินรุ้ประกอบรถยนต์ จำกัด บริษัทกรรณสุทรเจเนอรัลแวมบลี จำกัด บริษัทธนบุรีประกอบรถยนต์ จำกัด บริษัทกรรณสุทร จำกัด บริษัทฟอร์คมอเตอร์(ประเทศไทย) จำกัด บริษัทไทยอีโนอุตสาหกรรม จำกัด และบริษัทโตโยต้ามอเตอร์(ประเทศไทย) จำกัด นอกจากนี้กระทรวงอุตสาหกรรมได้ส่งเสริมโรงงานผลิตอะไหล่ยานยนต์และอุปกรณ์รถยนต์ อาทิเช่น อุตสาหกรรมผลิตยางนอก ยางใน ฯลฯ สำหรับอุตสาหกรรมผลิตยางใน ยางนอกรถยนต์ วัสดุส่วนมากใช้ภายในประเทศ เพื่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมนี้โดยเฉพาะ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมกำหนดเป็นอุตสาหกรรมประเภท ก. ผลการส่งเสริมอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์และอะไหล่ยานยนต์ ก่อให้เกิดการจ้างงาน แก่คนไทย จำนวน 2,052 คน การลงทุนมากกว่า 1,000 ล้านบาท

ปี 2512 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมพิจารณาเห็นว่า อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ที่ได้รับการส่งเสริมมีจำนวนมากเพียงพอแก่การสนองความต้องการของตลาดภายในประเทศและเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมนี้ วันที่ 22 มกราคม 2512 ได้ออกประกาศกรับพิจารณาค่าขอบัตรส่งเสริมสำหรับอุตสาหกรรมผลิตหรือประกอบรถยนต์ รถบรรทุกเป็นการชั่วคราว

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย