

### บทที่ 3

#### ความสำคัญของภาคการผลิตที่ผ่านระบบตลาดและไม่ผ่านระบบตลาดในเศรษฐกิจไทย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจะพบว่าภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาดต่างมีบทบาทสำคัญที่ช่วยให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศสามารถพัฒนากระดับมาจนถึง ณ ปัจจุบันนี้ ภาคการผลิตทั้งสองเปรียบเสมือนผู้ประกอบการที่ทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมปัจจัยการผลิตซึ่งได้แก่ทุนและแรงงานเพื่อนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าและบริการออกมาตอบสนองกับความต้องการของผู้บริโภค ถ้าหากขาดผู้ประกอบการสินค้าและบริการย่อมเกิดขึ้นเองไม่ได้

บทบาทของแต่ละภาคการผลิตมีลักษณะที่แตกต่างกันไป โดยที่ภาคการผลิตที่ผ่านระบบตลาดนั้นประกอบด้วยภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการผลิตสินค้าและบริการหลากหลายชนิดและคิดค้นผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ออกสู่ตลาดเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคขณะที่ภาครัฐวิสาหกิจมีบทบาทในการผลิตสินค้าและบริการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา รถไฟ ท่าอากาศยาน กิจการโทรคมนาคม เป็นต้น ซึ่งสาธารณูปโภคเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นส่วนหนึ่งที่จะถูกนำไปใช้ในกระบวนการผลิตในทุกอุตสาหกรรม การมีโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยจะช่วยลดต้นทุนในการประกอบการและเพิ่มคุณภาพของสินค้า\* การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานกับรายได้ประชาชาติจึงพบว่ามีทิศทางไปด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตามไม่สามารถแยกได้ชัดเจนว่าการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้นก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ หรือการขยายตัวของรายได้ประชาชาติก่อให้เกิดความต้องการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน<sup>1</sup> ซึ่งการลงทุนเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward Linkage) เช่น ไฟฟ้า

---

\* จากงานวิจัยเชิงประจักษ์ของ Yongyuth Chalamwong (1993) ได้สำรวจโรงงานในกรุงเทพฯและปริมณฑล 250 แห่ง ในจังหวัดเชียงใหม่และใกล้เคียง 50 โรงงาน พบว่าผลที่เกิดจากไฟดับ ร้อยละ 91.3 ตอบว่าต้องหยุดการผลิตทั้งหมด ความเสียหายเนื่องจากไฟดับคิดเป็นมูลค่า 1.6 ล้านบาทต่อโรงงาน นอกจากผลเสียที่ทำให้ไม่สามารถผลิตสินค้าได้ยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ คุณภาพของผลิตภัณฑ์เสียไป รวมถึงต้องจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่คนงานเพิ่มขึ้น

<sup>1</sup> ภูมิรัฐพงศ์ ทองภักดี, “การกระจายโครงสร้างพื้นฐานกับประสิทธิภาพการผลิต : ไฟฟ้าและโทรคมนาคม,” ในการสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ 18 ประจำปี 2538 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 3- 3.

น้ำประปาถูกนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าของหลายอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward Linkage) ด้วย ดังเช่นในการผลิตน้ำประปาก็ให้เกิดความต้องการคลอรีนเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการแปลงคุณภาพน้ำดิบให้เป็นน้ำสะอาด บริการขั้นพื้นฐานยังมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเลือกตัดสินใจของนักลงทุนชาวต่างชาติว่าจะเข้ามาลงทุนในประเทศไทยหรือไม่ ตลอดจนการเลือกว่าจะลงทุนในสถานที่ใด นอกจากนี้ผลของความสำเร็จในการขยายตัวอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่าง ๆ เพราะที่ผ่านมารายการขยายตัวของการลงทุนในด้านนี้น้อยมีกว่าการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ จึงก่อให้เกิดอุปสงค์ที่เพิ่มสูงกว่าอุปทานมากขึ้นเรื่อย ๆ การกระจายบริการสาธารณสุขไปทั่วได้มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจเท่านั้นแต่ยังมีผลต่อการกระจายรายได้อีกด้วย

ในระยะแรกของการพัฒนาประเทศพบว่าภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดมีบทบาทในการบริหารประเทศโดยจะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนให้ความช่วยเหลือภาคการผลิตในระบบเศรษฐกิจทุกด้าน นอกจากนี้ยังมีการให้การสนับสนุนทางการเงินหรือการใช้มาตรการยกเว้นภาษีเพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนวางแผนพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะนโยบายส่งเสริมการส่งออกซึ่งเป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้ประเทศสามารถพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว แต่ในระยะต่อมาเมื่อระบบเศรษฐกิจเริ่มมีความซับซ้อนมากขึ้นการที่ภาคไม่ผ่านระบบตลาด จะดำรงบทบาทเช่นเดิมนั้นจำเป็นต้องขยายขององค์กรให้มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อให้ครอบคลุมกับงานที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ความสามารถในการปรับตัวของระบบราชการนั้นอยู่ในระดับต่ำเพราะมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ยุ่งยากซับซ้อนประกอบกับการปฏิบัติงานตลอดจนการตัดสินใจนั้นจะต้องเป็นไปตามกฎระเบียบที่วางเอาไว้ จากลักษณะดังกล่าวทำให้แตกต่างกับองค์กรในภาคที่ผ่านระบบตลาดที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ดีกว่าและยังสามารถพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างได้โดยอัตโนมัติ จากสาเหตุนี้เองที่ทำให้ในระยะต่อมาภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดจึงต้องเปลี่ยนบทบาทจากผู้ผลิตมาเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาตลาดแทน<sup>2</sup>

### 8.1 ปริมาณการผลิตในระบบเศรษฐกิจ

ขณะที่รายได้ประชาชาติของประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งภาคที่ผ่านและไม่ผ่าน

<sup>2</sup> Cho Soon, "Government and Market in Economic Development." *Asian Development Review*. 12 (1994): P 147.

ระบบตลาดต่างก็มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจด้วยกันทั้งคู่ โดยเฉพาะบทบาทในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภค

### 1) แนวโน้มการผลิต

หากพิจารณาถึงปริมาณผลผลิตของภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาดจะพบว่าปริมาณผลผลิตที่ผ่านระบบตลาดมีจำนวนมากกว่าปริมาณผลผลิตนอกระบบตลาด อาจกล่าวได้ว่าภาคที่ผ่านระบบตลาดนั้นเป็นภาคการผลิตที่มีขนาดใหญ่กว่าภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด และแนวโน้มของปริมาณผลผลิตของทั้งสองภาคการผลิตก็มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเรื่อยมา ตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษาพบว่าสัดส่วนของผลผลิตที่ผ่านระบบตลาดต่อผลผลิตผลผลิตรวมอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 85.19-90.28 ขณะที่สัดส่วนของผลผลิตนอกระบบตลาดต่อผลผลิตรวมอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 9.72-14.81 ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มคงที่เรื่อยมาไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก (ตารางที่ 3.1)

### 2) อัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการผลิต

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2517 - 2519 พบว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณผลผลิตทั้งภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาดนั้นมีการเปลี่ยนแปลงของปริมาณผลผลิตในลักษณะที่ตรงข้ามกัน กล่าวคือปริมาณผลผลิตของภาคที่ผ่านระบบตลาดปี พ.ศ. 2517 มีผลผลิตเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 28.11 ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 ปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงจากเดิมคือเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.45 ขณะที่อัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณผลผลิตของภาคการผลิตที่ไม่ผ่านระบบตลาดพบว่าในปี พ.ศ. 2517 มีปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 7.05 และต่อมาในปี พ.ศ. 2519 ปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นจากเดิมคือร้อยละ 35.47 ส่วนในช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2530 การเปลี่ยนแปลงของปริมาณผลผลิตของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดนั้นมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นแต่เป็นการเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่ลดลงเรื่อยๆ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2530 พบว่าการเปลี่ยนแปลงของปริมาณผลผลิตของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดนั้นมีอัตราการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นแต่เป็นการเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ต่ำที่สุดคือเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 0.48 การที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากในช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2525 ได้เกิดวิกฤตการณ์เงินคังคลังอันเนื่องมาจากการใช้จ่ายเงินเกินตัวในรัฐบาลยุคพลเอกเปรม ประกอบกับในช่วงปีพ.ศ. 2522 ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน (Oil Shock) ครั้งที่สองมีการปรับขึ้นราคาน้ำมันหลายครั้งส่งผลให้เศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทยประสบกับภาวะตกต่ำ ทำให้ภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด เกือบภาวการณ์ต่ำกว่าเป้าหมายซึ่งภาวะการณดังกล่าวได้ส่งผลซ้ำเติมให้ปัญหา

วิกฤตเงินคงคลังให้ร้ายแรงกว่าเดิม ดังนั้นในปี พ.ศ. 2525 - 2531 รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัว ขณะที่ในช่วงปี พ.ศ. 2525 - 2529 สังกมไทยเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทั้งปัญหาดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด ปัญหาการว่างงาน วิกฤตการณ์เงินคงคลัง ตลอดจนปัญหาวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศจึงส่งผลให้อัตราการเติบโตของผลผลิตภาคที่ผ่านระบบตลาดนั้นต่ำมาก ต่อมาหลังจากปี พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา เศรษฐกิจไทยและทั่วโลกเริ่มฟื้นตัวขึ้นส่งผลให้อัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณผลผลิตในภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดเพิ่มขึ้นเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2529 และปี พ.ศ. 2530 อัตราส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากเดิม ร้อยละ 8.42 และ 16.59 ตามลำดับ (ภาพที่ 3.2)

ตารางที่ 3.1 ปริมาณผลผลิตของภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด

หน่วย : ล้านบาท

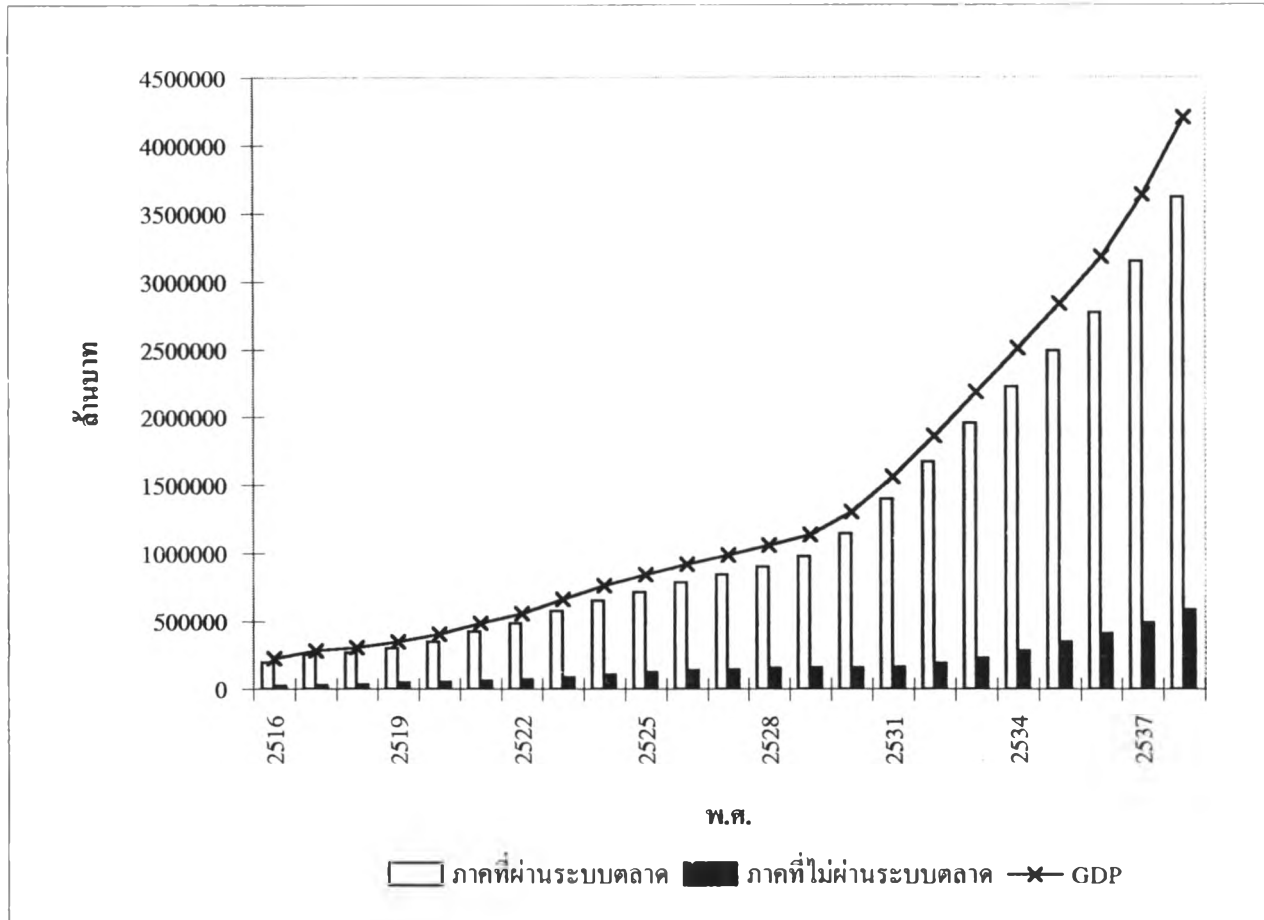
ปี (พ.ศ)	ภาคที่ผ่านระบบตลาด*		ภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด*		ผลผลิตรวม GDP**
	จำนวน	สัดส่วนต่อผลผลิตรวม %	จำนวน	สัดส่วนต่อผลผลิตรวม %	
2516	196,755.25	88.58	25,354.75	11.42	222,110
2517	252,063.39	90.28	27,142.61	9.72	279,206
2518	268,035.47	88.37	35,283.53	11.63	303,319
2519	298,718.34	86.21	47,797.67	13.79	346,516
2520	348,897.24	86.46	54,631.77	13.54	403,529
2521	425,405.88	87.13	62,820.13	12.87	488,226
2522	485,764.71	86.92	73,096.29	13.08	558,861
2523	576,840.49	87.07	85,641.51	12.93	662,482
2524	653,778.65	85.98	106,577.35	14.02	760,356
2525	716,900.22	85.19	124,668.78	14.81	841,569
2526	784,601.78	85.19	136,387.23	14.81	920,989
2527	842,872.53	85.30	145,197.48	14.70	988,070
2528	902,081.03	85.38	154,414.98	14.62	1,056,496
2529	978,044.08	86.29	155,352.93	13.71	1,133,397
2530	1,143,806.78	87.99	156,106.23	12.01	1,299,913
2531	1,396,403.23	89.52	163,400.78	10.48	1,559,804
2532	1,668,230.15	89.84	188,761.85	10.16	1,856,992
2533	1,953,078.50	89.45	230,466.50	10.55	2,183,545
2534	2,223,563.25	88.71	283,071.75	11.29	2,506,635
2535	2,487,102.38	87.74	347,574.63	12.26	2,834,677
2536	2,771,293.43	87.16	408,157.58	12.84	3,179,451
2537	3,146,137.33	86.55	488,710.68	13.45	3,634,848
2538	3,618,258.98	86.09	584,576.03	13.91	4,202,835

ที่มา : \* งบประมาณโดยสังเขป, รายงานการเงินของแผ่นดินประจำปีงบประมาณ,

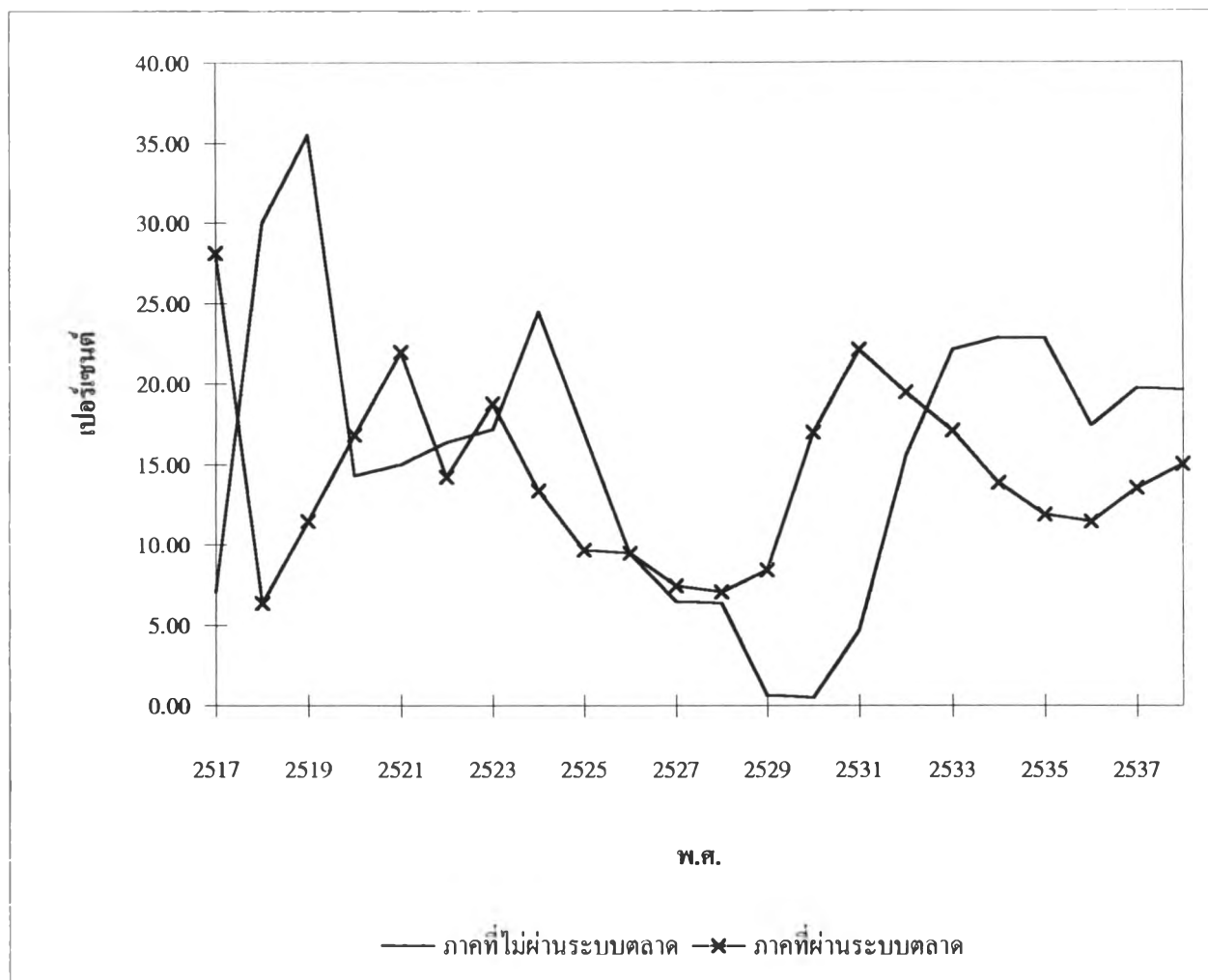
สมุดสถิติรายปี, รายได้ประชาชาติของประเทศไทย

\*\* รายได้ประชาชาติของประเทศไทย

ภาพที่ 3.1 ปริมาณผลผลิตของภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด



ภาพที่ 3.2 อัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณผลผลิตในภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด



### 3.2 การจัดสรรทรัพยากรประเภทสต็อกทุนระหว่างภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด

สต็อกทุนมีความสำคัญอย่างมากเพราะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ซึ่งจะเป็นการเพิ่มทางเลือกให้ผู้บริโภคได้มีสินค้าและบริการให้เลือกหลากหลายมากขึ้น นอกจากนี้หากมีการสะสมทุนเพิ่มขึ้นเช่นด้านเครื่องมือเครื่องจักรเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตก็จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้มีมากขึ้นกว่าเดิม ที่ผ่านมามีพบว่าบางหน่วยผลิตในภาคที่ผ่านระบบตลาด ได้ประสบกับปัญหาการเรียกร้องขอขึ้นค่าจ้างแรงงาน จึงส่งผลให้มีการสะสมทุนประเภทเครื่องจักรเพื่อนำมาใช้ทดแทนแรงงานเพิ่มขึ้น ทั้งนี้การกระทำดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อต้องการที่จะลดต้นทุนในการผลิตรวมถึงต้องการหลีกเลี่ยงปัญหาที่เกิดจากการเรียกร้องของแรงงาน

#### 1) แนวโน้มการใช้สต็อกทุน

หากพิจารณาถึงปริมาณการใช้สต็อกทุนของภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาดจะพบว่าภาคที่ผ่านระบบตลาดนั้นมีการใช้สต็อกทุนในปริมาณที่มากกว่าภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด และทั้งสองภาคการผลิตต่างมีแนวโน้มที่จะใช้สต็อกทุนในปริมาณที่เพิ่มขึ้น ตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษาจะพบว่าสัดส่วนสต็อกทุนของภาคที่ผ่านระบบตลาดต่อสต็อกทุนรวมอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 82.30-87.78 ขณะที่สัดส่วนการใช้สต็อกทุนของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดต่อสต็อกทุนรวมอยู่ในช่วงระหว่าง 12.22-17.70 ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวมีค่าน้อยกว่าสัดส่วนของภาคที่ผ่านระบบตลาด และสัดส่วนดังกล่าวของทั้งสองภาคการผลิตมีแนวโน้มคงที่ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก (ตารางที่ 3.2)

#### 2) อัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการใช้สต็อกทุน

ตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษาจะพบว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการใช้สต็อกทุนของทั้งสองภาคการผลิตนั้นมีการเปลี่ยนแปลงในอัตราที่เพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2525-2530 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ลดลงก็ตาม หากพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างสองภาคการผลิตจะพบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2517-2526 อัตราการเปลี่ยนแปลงของการใช้สต็อกทุนของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดนั้นมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นและเพิ่มขึ้นในปริมาณที่มากกว่าการเพิ่มขึ้นของการใช้สต็อกทุนในภาคที่ผ่านระบบตลาด แต่ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2529 -



2534 ภาคที่ผ่านระบบตลาดมีอัตราการเปลี่ยนแปลงของการใช้สต็อกทุนในอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2532 ภาคที่ผ่านระบบตลาดมีการเพิ่มปริมาณการใช้ทุนในอัตราส่วนที่สูงที่สุดคือเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 24.02 ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวระบบเศรษฐกิจได้ฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจ ขณะที่อัตราการเปลี่ยนแปลงของการใช้สต็อกทุนภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดนั้นเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 6.9 แต่ช่วงระยะเวลาหลังจากปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมาพบว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงของการใช้สต็อกทุนของทั้งสองภาคการผลิตต่างมีอัตราการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน (ภาพที่ 3.4)

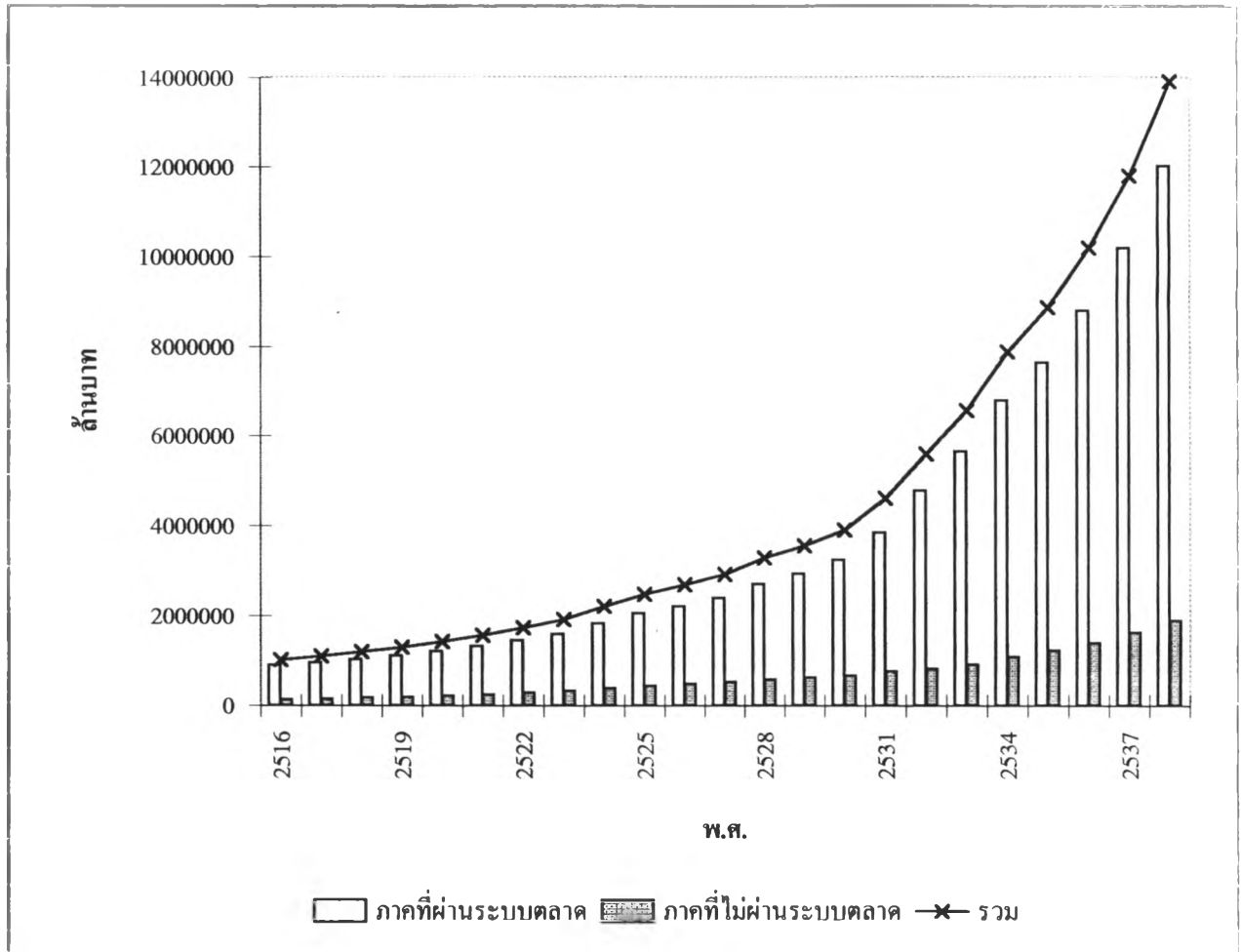
ตารางที่ 3.2 ปริมาณสต็อกทุนของภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด

หน่วย: ล้านบาท

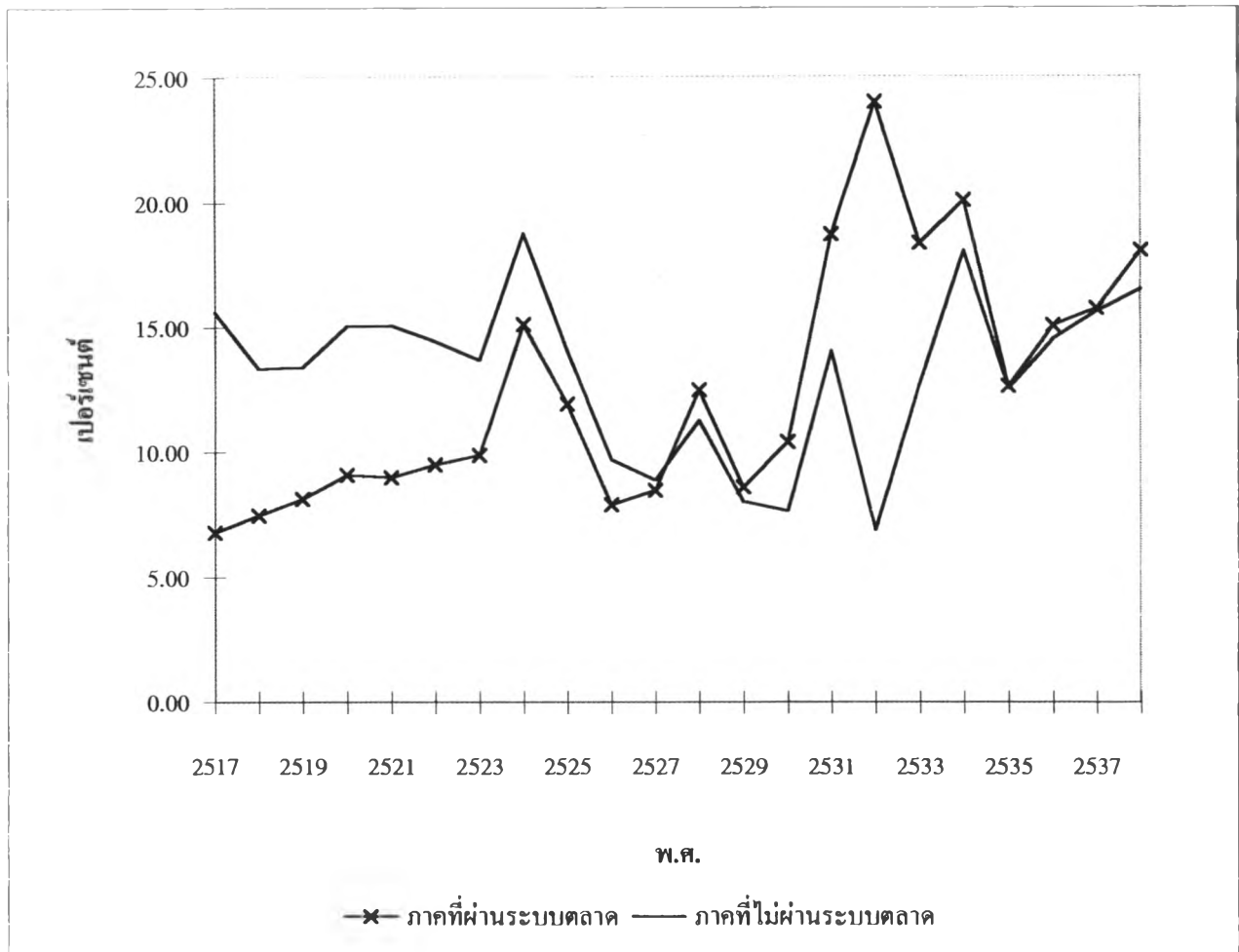
ปี (พ.ศ.)	ภาคที่ผ่านระบบตลาด		ภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด		สต็อกทุนรวม
	จำนวน	สัดส่วนต่อสต็อก ทุนรวม (%)	จำนวน	สัดส่วนต่อสต็อก ทุนรวม (%)	
2516	896,764	87.78	124,811	12.22	1,021,575
2517	957,855	86.91	144,293	13.09	1,102,148
2518	1,029,540	86.30	163,498	13.70	1,193,038
2519	1,113,344	85.72	185,409	14.28	1,298,753
2520	1,214,684	85.06	213,286	14.94	1,427,970
2521	1,324,121	84.36	245,397	15.64	1,569,518
2522	1,449,987	83.77	280,845	16.23	1,730,832
2523	1,593,128	83.31	319,265	16.69	1,912,393
2524	1,833,948	82.87	379,225	17.13	2,213,173
2525	2,052,939	82.59	432,611	17.41	2,485,550
2526	2,215,181	82.36	474,605	17.64	2,689,786
2527	2,403,174	82.30	516,787	17.70	2,919,961
2528	2,703,431	82.46	575,062	17.54	3,278,493
2529	2,936,436	82.54	621,313	17.46	3,557,749
2530	3,242,617	82.90	668,966	17.10	3,911,583
2531	3,850,390	83.46	762,947	16.54	4,613,337
2532	4,775,258	85.41	815,608	14.59	5,590,866
2533	5,653,174	86.01	919,545	13.99	6,572,719
2534	6,789,104	86.21	1,085,793	13.79	7,874,897
2535	7,647,980	86.22	1,221,963	13.78	8,869,943
2536	8,800,954	86.28	1,399,438	13.72	10,200,392
2537	10,186,418	86.29	1,618,171	13.71	11,804,589
2538	12,028,460	86.45	1,885,514	13.55	13,913,974

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ภาพที่ 8.3 ปริมาณสต็อกทุนของภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด



ภาพที่ 3.4 อัตราการเปลี่ยนแปลงของสต็อกทุนในภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด



### 3.3 บทบาทของภาคการผลิตที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาดในการจ้างงาน

แรงงานจัดเป็นกำลังสำคัญในการผลักดันให้ประเทศสามารถพัฒนาไปสู่ความเจริญมากขึ้นเพราะเนื่องจากว่าแรงงานนั้นเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตสินค้าและบริการ หากแรงงานมีคุณภาพไม่ว่าจะเป็นคุณภาพในด้านสุขภาพของแรงงานเอง หรือทักษะความรู้ ความสามารถพิเศษ ตลอดจนความสามารถในการเรียนรู้และสามารถที่จะรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำลง ทั้งนี้ในภาคที่ผ่านระบบตลาดและไม่ผ่านระบบตลาดต่างก็ใช้แรงงานเป็นส่วนสำคัญในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภค

#### 1) แนวโน้มการจ้างงาน

เมื่อพิจารณาเริ่มจากปีพ.ศ. 2516 พบว่าการจ้างงานรวม\* เพิ่มขึ้นจาก 16,986,700 คน เป็น 31,074,000 คน ในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งปริมาณการจ้างงานนั้นได้เพิ่มขึ้นถึงเกือบเท่าตัว เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนการจ้างงานของแต่ละภาคการผลิตต่อแรงงานรวมจะพบว่าตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษาสัดส่วนนี้ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก กล่าวคือตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษาระหว่างร้อยละ 93.1-94.3 ขณะที่สัดส่วนของการจ้างงานในภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดต่อการจ้างงานรวมมีค่าน้อยกว่าคืออยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 5.7 - 6.9 (ตารางที่ 3.3)

#### 1) อัตราการเปลี่ยนแปลงของการจ้างงาน

หากพิจารณาภาคการผลิตที่ผ่านระบบตลาดพบว่าทิศทางการเปลี่ยนแปลงของการจ้างงานเมื่อเทียบกับปีก่อนมีความไม่แน่นอน หากปีใดระบบเศรษฐกิจตกต่ำก็จะมีผลกระทบไปสู่ความต้องการจ้างงานด้วยดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ในปลายปี พ.ศ. 2516 ที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้น โดยภายในช่วงระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือนราคาน้ำมันดิบได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่าตัว ก่อให้เกิดการชะงักงันในระบบเศรษฐกิจทั้งในประเทศและทั่วโลก นอกจากนี้ยังส่งผลให้ค่าขนส่งและต้นทุนการผลิตปรับตัวสูงขึ้น จากภาวะวิกฤตินี้เองทำให้กำลังซื้อของคนในประเทศลดลง

\* หมายถึงการจ้างงานทั่วประเทศที่นำรวมทหารเข้าไว้ด้วย

นั่นหมายความว่า การลดกำลังการผลิตลงซึ่งจะนำไปสู่การลดปริมาณการใช้วัตถุดิบลงรวมถึงการลดลงของการจ้างงานด้วย เห็นได้จากการจ้างงานในปี พ.ศ. 2517 ภาคที่ผ่านระบบตลาดได้ลดการจ้างงานลงร้อยละ 8.53 เมื่อเทียบกับปีก่อนซึ่งถือเป็นการลดลงของการจ้างงานในสัดส่วนที่ต่ำสุดของช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษา ส่วนในปี พ.ศ. 2523 การจ้างงานของภาคที่ผ่านระบบตลาดเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่สูงที่สุดคือร้อยละ 19.09 เมื่อเทียบกับปีก่อน

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2517 - 2520 พบว่าการจ้างงานในภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2520 อัตราการเพิ่มขึ้นของการจ้างงานสูงที่สุดในรอบ 23 ปีคือเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.48 เมื่อเทียบกับปีก่อน หลังจากนั้นการจ้างงานก็มีลักษณะเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ลดลงเรื่อย ๆ ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากในวันที่ 23 ธันวาคม 2523 ได้มีมติของคณะรัฐมนตรีออกมาว่าจะชะลอการเพิ่มขึ้นของข้าราชการ และลูกจ้าง และหลังจากปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา อัตราการเปลี่ยนแปลงของการจ้างงานก็มีลักษณะเพิ่มขึ้นแบบไม่สม่ำเสมอสลับกันไป คือบางปีมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น แต่พอปีถัดมาก็เพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่ลดลง ถึงแม้ว่าในวันที่ 30 มกราคม 2530 จะมีมติของคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง เกี่ยวกับมาตรการจำกัดขนาดของข้าราชการและลูกจ้างให้มีขนาดเล็กแต่มีประสิทธิภาพก็ตาม (ภาพที่ 3.6)

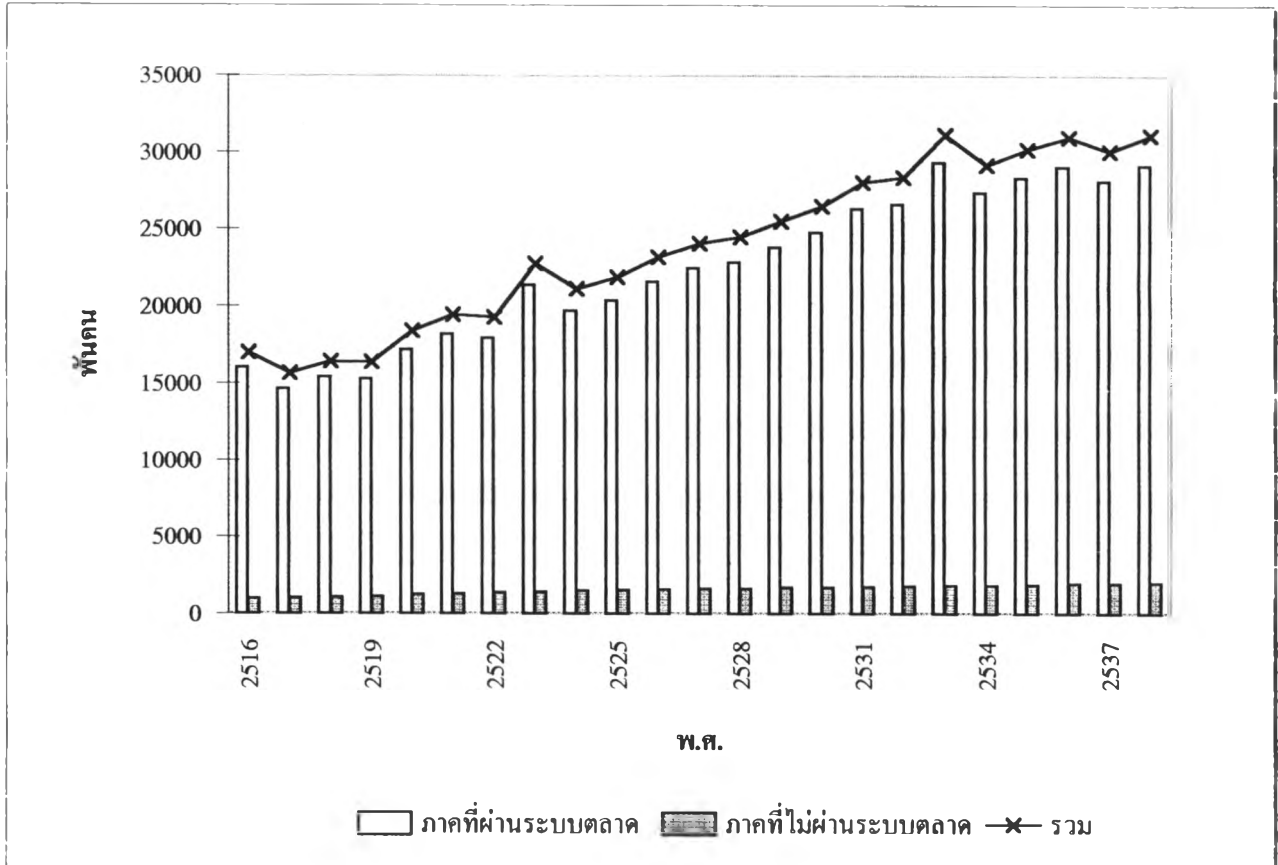
ตารางที่ 3.3 จำนวนแรงงานในภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด

หน่วย : พันคน

ปี (พ.ศ.)	ภาคที่ผ่านระบบตลาด		ภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด		แรงงานรวม
	จำนวน	สัดส่วนต่อแรง งานรวม (%)	จำนวน	สัดส่วนต่อแรง งานรวม (%)	
2516	16,011.7	94.3	975.0	5.7	16,986.7
2517	14,631.8	93.7	990.7	6.3	15,622.5
2518	15,355.3	93.6	1,048.0	6.4	16,403.3
2519	15,230.3	93.2	1,110.9	6.8	16,341.2
2520	17,157.6	93.4	1,210.3	6.6	18,367.9
2521	18,153.1	93.4	1,274.9	6.6	19,428.0
2522	17,901.3	93.1	1,336.2	6.9	19,237.5
2523	21,349.1	93.8	1,405.6	6.2	22,754.7
2524	19,652.8	93.1	1,458.8	6.9	21,111.6
2525	20,330.1	93.1	1,515.0	6.9	21,845.1
2526	21,584.3	93.3	1,560.5	6.7	23,144.8
2527	22,431.3	93.3	1,607.2	6.7	24,038.5
2528	22,843.9	93.4	1,619.4	6.6	24,463.3
2529	23,799.6	93.4	1,676.4	6.6	25,476.0
2530	24,751.8	93.7	1,678.1	6.3	26,429.9
2531	26,261.1	93.8	1,738.4	6.2	27,999.5
2532	26,574.6	93.8	1,760.3	6.2	28,334.9
2533	29,312.6	94.2	1,814.1	5.8	31,126.7
2534	27,319.0	93.7	1,822.6	6.3	29,141.6
2535	28,310.8	93.8	1,857.1	6.2	30,167.9
2536	29,036.1	93.7	1,938.7	6.3	30,974.8
2537	28,088.5	93.6	1,930.5	6.4	30,019.0
2538	29,098.4	93.6	1,975.6	6.4	31,074.0

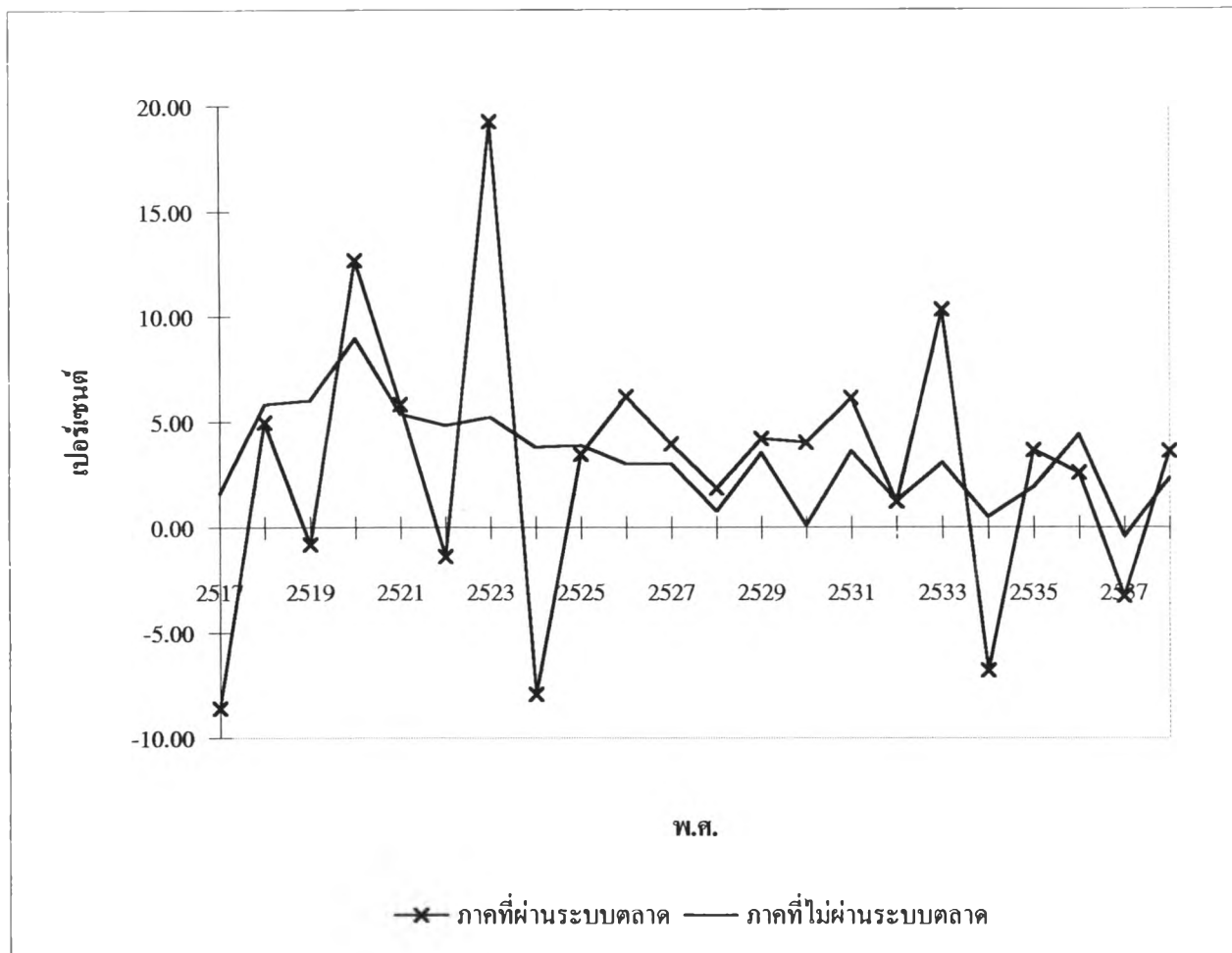
ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร, สถิติการคลัง, กองอนุมติจ่าย กรมบัญชีกลาง,  
สถิติการบริหารงานบุคคลภาครัฐบาล, สมุดสถิติรายปี, กองการปกครอง กระทรวงมหาดไทย,  
บันทึกนักปกครอง, World Military Expenditure and ArmsTransfer, Military Balance

ภาพที่ 3.5 จำนวนแรงงานของภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด





ภาพที่ 3.6 อัตราการเปลี่ยนแปลงของการจ้างงานในภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด

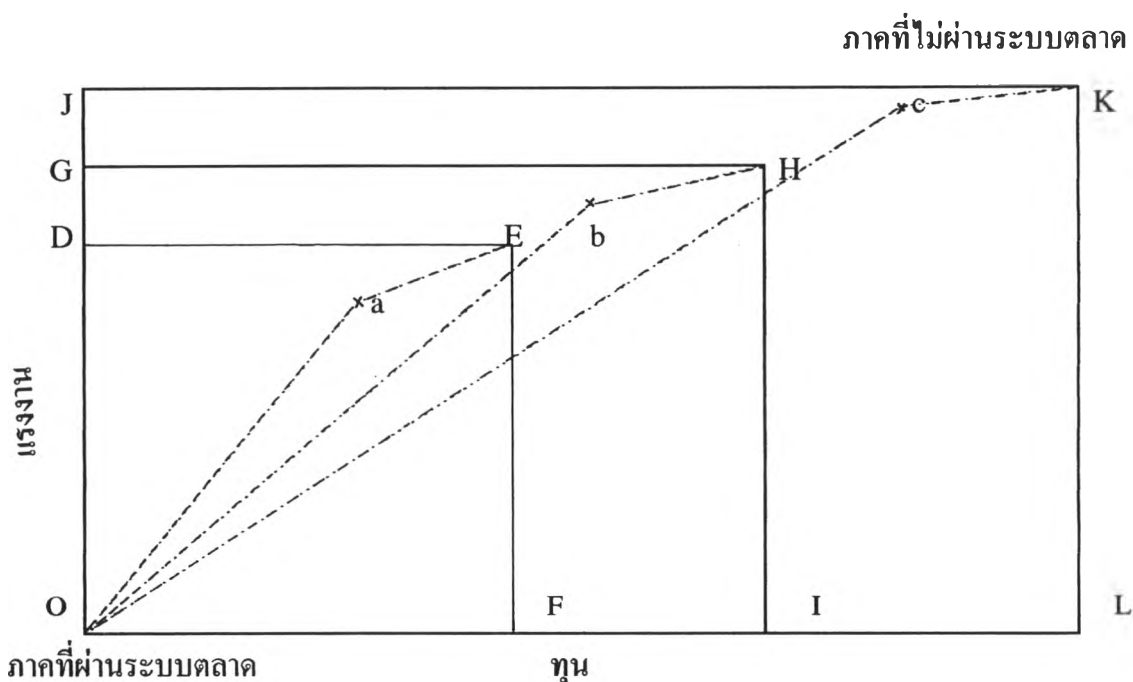


### 3.4 ปริมาณการใช้ทุนต่อแรงงานของภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด

ทุนและแรงงานต่างเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความได้เปรียบทางด้านแรงงานเนื่องจากมีแรงงานมาก ดังนั้นหากมีการเพิ่มของปัจจัยทุนจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานให้มีมากขึ้น เพราะการที่คนงานทำงานร่วมกับเครื่องจักรจะสามารถผลิตสินค้าได้มากกว่าการใช้แรงงานแต่เพียงอย่างเดียว ประเทศในแถบเอเชียซึ่งรวมทั้งไทยเป็นประเทศที่มีแรงงานเหลือเฟือเพื่อหากสามารถยกระดับพัฒนาคุณภาพของแรงงานให้ดียิ่งขึ้นก็จะช่วยให้แรงงานสามารถใช้ทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อแรงงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นประกอบกับการสะสมทุนมากขึ้นจะส่งผลให้ผลผลิตโดยรวมของประเทศมากขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่เดียวกันการพัฒนาเศรษฐกิจก็จะนำมาสู่ความต้องการใช้ปัจจัยทุนและแรงงานเพิ่มขึ้น

ภาคการผลิตที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาดต่างใช้ทุนและแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตสินค้าโดยที่ปริมาณการจัดสรรทรัพยากรทุนและแรงงานของสองภาคการผลิตนี้จะขึ้นอยู่กับลักษณะของฟังก์ชันการผลิต กล่าวคือหากภาคการผลิตใดมีลักษณะฟังก์ชันการผลิตที่ใช้ทุนเข้มข้นส่วนทุนต่อแรงงานในภาคการผลิตนั้นก็สูงขึ้นไปด้วย ขณะที่ภาคการผลิตใดมีลักษณะของฟังก์ชันการผลิตแบบใช้แรงงานเข้มข้นส่วนการใช้ทุนต่อแรงงานก็จะมีค่าน้อย ดังนั้นในการเปรียบเทียบว่าภาคการผลิตใดมีลักษณะการใช้ทุนเข้มข้นหรือใช้แรงงานเข้มข้น ก็จะนำสัดส่วนการใช้ทุนต่อแรงงานของแต่ละภาคการผลิตมาเปรียบเทียบกัน จากปริมาณการใช้ทุนและแรงงานของทั้งสองภาคการผลิตทำให้สามารถนำมาสร้างแผนภาพกล่อง (Box Diagram) ได้ดังนี้

ภาพที่ 3.7 แผนภาพกล่อง (Box Diagram)แสดงสัดส่วนทุนต่อแรงงานของภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด ช่วงแรกปีพ.ศ. 2516-2527 ช่วงที่สองพ.ศ. 2528-2534 และช่วงที่สามพ.ศ. 2535-2538



ตารางที่ 3.4 สัดส่วนทุนต่อแรงงานของภาคการผลิตที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด

หน่วย : บาทต่อคน

ปี พ.ศ.	ภาคที่ผ่านระบบตลาด	ภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด	เฉลี่ยทั้งประเทศ
2516 - 2527	82,262.83	224,617.46	91,654.76
2528 - 2534	165,597.65	450,001.37	183,444.55
2535 - 2538	337,575.65	795,266.79	366,414.23

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร, สถิติการคลัง, กองอนุมติจ่าย 1 กรมบัญชีกลาง, สถิติการบริหารงานบุคคลภาครัฐบาล, สมุดสถิติรายปี, กองการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, บันทึกนักปกครอง, World Military Expenditure and Arms Transfer, Military Balance, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากภาพที่ 3.7 กล่อง ODEF แสดงถึงจำนวนปัจจัยทุนและแรงงานของภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาดใช้ในการผลิตสินค้าซึ่งค่าดังกล่าวเป็นค่าเฉลี่ยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2516 - 2527 โดยที่แกน OD เท่ากับแกน EF แสดงถึงจำนวนแรงงาน ส่วนแกน OF เท่ากับแกน DE แสดงถึงจำนวนทุน จุด O เป็นจุดเริ่มต้นของการผลิตสินค้าที่ผ่านระบบตลาด ขณะที่จุด E เป็นจุดเริ่มต้นของการผลิตสินค้าที่ไม่ผ่านระบบตลาด จุด A เป็นจุดการผลิตที่แสดงให้เห็นถึงการจัดสรรทรัพยากรทุนและแรงงานระหว่างภาคการผลิตที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด โดยเริ่มพิจารณาจากจุด O ไปยังจุด A พบว่าส่วนกลับของความชันของเส้น OA แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนการใช้ทุนต่อแรงงาน (Capital Labor ratio, K/L) ของภาคที่ผ่านระบบตลาด และเมื่อพิจารณาจากจุด E พบว่าส่วนกลับของความชันของเส้น EA แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของทุนต่อแรงงานของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนการใช้ทุนต่อแรงงานของภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด พบว่าภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด มีปริมาณการใช้ทุนเข้มข้นมากกว่าภาคที่ผ่านระบบตลาด ต่อมาเมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้นการสะสมทุนและการจ้างในระบบเศรษฐกิจก็จะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย โดยเห็นได้จากในช่วงถัดมาปี พ.ศ. 2528 - 2534 พบว่ามีปริมาณการใช้ทุนเพิ่มขึ้นจากเดิมเฉลี่ย 3,260,034 ล้านบาท (FI) ขณะที่การจ้างงานเพิ่มขึ้นจากเดิมเฉลี่ย 7.96 ล้านคน (GD) แผนภาพกล่องจึงขยายขนาดใหญ่ขึ้นเป็น Oghi ดังนั้นจุดการผลิตจึงเปลี่ยนจากจุด A มายังจุด B ถึงแม้ว่าทั้งสองภาคการผลิตจะหันมาเน้นการใช้ปัจจัยทุนเพิ่มขึ้นแต่ภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด ยังคงมีลักษณะใช้ปัจจัยทุนเข้มข้น ส่วนภาคที่ผ่านระบบตลาดมีลักษณะเน้นการใช้แรงงานเช่นเดิม จากลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในช่วงแรกในปี พ.ศ. 2516 - 2527 เปลี่ยนมาเป็นช่วงที่สองระหว่างปี พ.ศ. 2528 - 2534 ทั้งสองภาคการผลิตยังคงมีลักษณะที่เน้นการใช้ปัจจัยการผลิตเช่นเดิม ต่อมาในช่วงที่ 3 คือระหว่างปีพ.ศ. 2535 -2538 แผนภาพกล่องขยายใหญ่ขึ้นเป็น OJKL จุดผลิตจึงย้ายจากจุดการผลิต B ไปยังจุด C ทั้งสองภาคการผลิตยังคงมีลักษณะที่เน้นการใช้ปัจจัยการผลิตเช่นเดียวกับในช่วงที่ 1 และ 2

จากภาพที่ 3.7 และตารางที่ 3.4 ล้วนแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนการใช้ทุนต่อแรงงานของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด มีมากกว่าภาคที่ผ่านระบบตลาด นั่นคือภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด มีลักษณะการผลิตที่ใช้ทุนเข้มข้น ส่วนภาคที่ผ่านระบบตลาดมีลักษณะการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นเป็นที่น่าสังเกตว่าถึงแม้ภาคที่ผ่านระบบตลาดจะเป็นภาคการผลิตที่เน้นการใช้ปัจจัยประเภทแรงงานก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 3.4 จะพบว่าสัดส่วนการใช้ทุนต่อแรงงานของภาคที่ผ่านระบบตลาด นั้นมีค่าเพิ่มขึ้นเรื่อยมาคือจากปี พ.ศ. 2516 - 2527 สัดส่วนดังกล่าวมีค่าเป็น 82,262.83 บาทต่อคน ต่อมาในช่วงปีพ.ศ. 2528 - 2534 สัดส่วนนี้ก็ยังมีค่าเพิ่มขึ้นเป็น 165,597.65 บาทต่อคน ช่วงสุดท้าย

ปี พ.ศ. 2535 - 2538 สัดส่วนนี้ก็เพิ่มจากช่วงที่ผ่านมาเป็น 337,575.65 บาทต่อคน การที่สัดส่วนดังกล่าวมีค่าเพิ่มขึ้นสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างภายในภาคที่ผ่านระบบตลาดเอง กล่าวคือสาขาอุตสาหกรรมมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อยมาขณะที่สาขาเกษตรกรรมได้ลดความสำคัญลงทำให้มีการนำเครื่องจักรมาใช้เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับภายหลังจากมีการผ่อนคลายการควบคุมตลาดเงินโดยการยอมรับพันธบัตรข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ตลอดจนการยินยอมให้มีการจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจ (International Banking Facilities : IBF) ในวันที่ 16 กันยายน 2536 ส่งผลให้ผู้ประกอบการในประเทศสามารถระดมเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการลงทุนได้สะดวกขึ้นและส่งผลให้ต้นทุนในการกู้ยืมถูกลงกว่าในอดีต ดังนั้นจึงทำให้การลงทุนในสินทรัพย์ถาวรมีมากขึ้นดังจะเห็นได้จากภาพที่ 3.4 พบว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณสต็อกทุนทั้งสองภาคการผลิตมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ขณะที่เมื่อพิจารณาอัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการจ้างงานพบว่าแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย (ภาพที่ 3.6) ทั้งนี้เนื่องจากความได้เปรียบจากการใช้แรงงานราคาถูกเริ่มหมดไปจึงทำให้มีการนำเครื่องจักรมาใช้ทดแทนแรงงานเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ทำให้จำนวนแรงงานรวมไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงมากนักนอกจากกล่าวได้ว่าผลของการพัฒนาประเทศก่อให้เกิดการสะสมทุนเพิ่มมากขึ้นในอัตราที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของปริมาณการจ้างงานมาใช้ในการผลิตมากขึ้น ดังนั้นอัตราการเติบโตของทุนในภาคที่ผ่านระบบตลาดจึงมีมากกว่าอัตราการเติบโตของการจ้างงาน

### 3.5 รายจ่ายของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดจำแนกตามลักษณะงาน

เนื่องจากสินค้าที่ไม่ผ่านระบบตลาดเป็นสินค้าที่ภาครัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่ผลิตแต่เพียงผู้เดียว ยกเว้นบริการทางด้านโรงพยาบาลและการศึกษาดังนั้นในการพิจารณาถึงบทบาทของภาครัฐบาลว่าให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าที่ไม่ผ่านระบบตลาดประเภทใดนั้นสามารถพิจารณาได้จากรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินที่หักรายจ่ายที่จ่ายให้กับรัฐวิสาหกิจออกไปแล้วซึ่งในการศึกษานี้จะพิจารณาจากงบประมาณแผ่นดินที่จำแนกตามลักษณะงานพบว่ารายจ่ายเพื่อการศึกษา มีสัดส่วนต่องบประมาณโดยรวมในสัดส่วนที่สูงสุดเมื่อเทียบกับงบประมาณประเภทอื่นๆ ยกเว้นในปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมาสัดส่วนรายจ่ายด้านเศรษฐกิจมีมากกว่ารายจ่ายทางการศึกษา เมื่อพิจารณารายจ่ายทางการศึกษาจากตารางที่ 3.5 พบว่าตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษารายจ่ายประเภทนี้มีประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณรวมทั้งประเทศ

จากแนวความคิดของการพัฒนาประเทศ ในช่วง ค.ศ. 1960 เป็นต้นมาพบว่าการพัฒนาประเทศที่คำนึงถึงผลที่จะเกิดในระยะยาวคือ การลงทุนพื้นฐาน (Capital Formation) ที่เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วยการลงทุนทางด้าน การศึกษา และสาธารณสุข ประเทศในกลุ่มเอเชียมีความได้เปรียบด้านทรัพยากรมนุษย์มาก โดยเฉพาะประเทศที่สามารถพัฒนาแรงงานที่มีอยู่เหลือเฟือให้มีคุณภาพจะเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้พัฒนาประเทศได้อย่างรวดเร็วในปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ที่ใช้ร่วมกับแรงงาน อาทิเช่น ทุน เทคโนโลยี เครื่องจักร สามารถทำได้สะดวกกว่าการเคลื่อนย้ายปัจจัยประเภทแรงงาน นอกจากนี้การเติบโตของระบบเศรษฐกิจที่เกิดจาก การนำเข้าปัจจัยทุน เครื่องจักร วัตถุดิบ และเทคโนโลยีจะส่งผลให้ประเทศสามารถรักษาระดับอัตราการเจริญเติบโตของประเทศได้เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง แต่หากแรงงานในประเทศมีคุณภาพทำให้ประเทศนั้นสามารถรักษาระดับการเจริญเติบโตของประเทศได้เป็นเวลานาน รวมถึงสามารถใช้ทุน และเทคโนโลยีที่นำเข้าจากต่างประเทศให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>3</sup>

การพัฒนายกระดับทรัพยากรมนุษย์มักใช้วิธีการลงทุนทางการศึกษาแต่พบบ่อยครั้งว่าการขยายการศึกษาสามารถทำได้ง่ายกว่าการยกระดับคุณภาพของการศึกษา ดังนั้นรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพของการศึกษา แต่เนื่องจากผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร

<sup>3</sup> Cho Soon, "Government and Market in Economic Development," *Asian Development Review*, 12 (1994):pp.

และจัดการศึกษาของชาติ มักเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนักการเมืองมากกว่าที่จะนำผู้มีความรู้ความสามารถมาบริหารการศึกษาจึงทำให้ไม่มีความสามารถเพียงพอและไม่สามารถเข้าถึงปัญหาการศึกษาได้อย่างแท้จริง ที่ผ่านมการศึกษาไทยเน้นที่การก่อสร้างอาคารเรียน การจัดหาอุปกรณ์ และการขยายตัวของหน่วยงานมากกว่าการพัฒนาคุณภาพของมนุษย์ นอกจากนี้กระบวนการผลิตครูยังไม่สามารถสร้างบุคลากรที่มีความรู้และผลิตครูในสาขาที่ขาดแคลนได้ ประกอบกับผลตอบแทนจากอาชีพครูยังมีระดับต่ำเมื่อเทียบกับผลตอบแทนจากการทำงานอาชีพอื่น ๆ ดังนั้นผู้ที่ประกอบอาชีพนี้ได้จำเป็นจะต้องอาศัยผู้ที่มีความรักในการที่จะถ่ายทอดความรู้ รวมถึงปัญหาในการจัดหลักสูตรการศึกษายังไม่สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี อีกทั้งกระบวนการเรียนการสอนยังมีลักษณะเป็นการสอนตามหนังสือเน้นที่การท่องจำเป็นหลักมากกว่าที่จะสอนให้เกิดความเข้าใจ<sup>4</sup> จากหลักฐานดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของTakatoshi<sup>5</sup> (1994) ที่กล่าวว่าจัดการศึกษาของคนกลุ่มประเทศเอเชียขาดความสร้างสรรค์ เพราะเนื่องจากให้ความสำคัญกับการเรียนรู้วิธีใช้เครื่องจักรอุปกรณ์ต่าง ๆ มากกว่าการคิดค้นพัฒนาประดิษฐ์เครื่องจักรและเทคโนโลยีให้เป็นของตนเอง เมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรอาจกล่าวได้ว่ามีความสูญเปล่าของการลงทุนทางการศึกษาในรูปแบบต่างๆ ไม่เพียงแต่การจัดตั้งสถานศึกษาของรัฐแล้วมีผู้สนใจเข้าศึกษาเข้าศึกษาในจำนวนน้อยเท่านั้น ยังปรากฏในรูปแบบต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหน่วยที่สูงมากมีความสูญเปล่าในการจัดตั้งหลักสูตร ม.5 ม.6 สาเหตุจากมีการสอบเทียบเลื่อนชั้นมากขึ้น ประกอบกับการสละที่สิทธิ์ที่นั่งเรียนในสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งเพื่อสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียง ไปจนถึงการที่บุคลากรแสวงหาทางปรับปรุงคุณวุฒิและเงินเดือน โดยไม่เพิ่มคุณวุฒิที่แท้จริง และความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสที่จะเข้ารับบริการศึกษายังคงมีข้อจำกัด<sup>6</sup>

ส่วนรายจ่ายที่มีขนาดรองลงมาและมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับรายจ่ายในด้านการศึกษาคือ รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ และรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ ซึ่งในช่วงปี พ.ศ.2516 - 2525 สัด

<sup>4</sup> ศูนย์วิจัยคณะเศรษฐศาสตร์. คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. "การวิเคราะห์สถานการณ์ความสามารถในการแข่งขันของไทยในเศรษฐกิจโลก," 30พ.ค. 2540, (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่) หน้า 4 - 21.

<sup>5</sup> Takatoshi Ito, "Comments on Government and ในระบบตลาด in Economic Development by Cho Soon," *Asian Development Review*. 12 (1994):p 181.

<sup>6</sup> เทียนฉาย กิระนันท์, "ทิศทางนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคมในทศวรรษหน้า," *ในการสัมมนาทางวิชาการจัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. (23 - 24 มกราคม 2533) : หน้า 6 - 28.

ส่วนรายจ่ายด้านเศรษฐกิจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2526 - 2532 พบว่ารายจ่ายประเภทนี้มีแนวโน้มลดลง สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเนื่องมาจากในระหว่างปี พ.ศ. 2523 - 2525 ซึ่งเป็นยุคของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่ได้มีการริเริ่มให้มีโครงการเงินผันเพื่อเป็นการสร้างงานให้แก่ชาวชนบทในฤดูแล้ง จากโครงการดังกล่าวนำมาสู่ปัญหาวิกฤตการณ์เงินคงคลัง ประกอบกับปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ทำให้ภาคการผลิตที่ไม่ผ่านระบบตลาดไม่มีงบประมาณเพียงพอ ดังนั้นในการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงต้องดำเนินนโยบายลดรายจ่ายบางประเภทลง แต่อย่างไรก็ตามหลังจากปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา รายจ่ายประเภทนี้มีแนวโน้มที่สูงขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะระบบเศรษฐกิจไทยที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

รายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศ ในระยะหลังจากปี พ.ศ. 2527 เป็นต้นมารายจ่ายประเภทนี้มีแนวโน้มลดลงเรื่อยมา ถึงแม้ว่ารายจ่ายประเภทนี้จะไม่ส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยตรงแต่จัดว่าเป็นหลักประกันความสูญเสียซึ่งอาจเกิดเมื่อใดก็ได้เนื่องจากภาวะสงคราม สำหรับการจัดสรรทรัพยากรส่วนหนึ่งในการป้องกันประเทศทำให้เหลือทรัพยากรในการพัฒนาประเทศด้านอื่นลดน้อยลง แต่เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณด้านการป้องกันประเทศส่วนมากจะปรากฏอยู่ในงบประมาณของกระทรวงกลาโหม จากงบประมาณในปี พ.ศ. 2535 พบว่าร้อยละ 56.38 ของงบประมาณกระทรวงกลาโหมทั้งหมดใช้จ่ายในการดำรงสภาพกำลังทหาร ซึ่งประกอบด้วยค่าใช้จ่ายประเภทค่าจ้าง เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้างและเงินอุดหนุนต่าง ๆ รายจ่ายเหล่านี้แม้ว่าจะไม่มีผลกระทบต่อแทนทางเศรษฐกิจในรอบแรกของการใช้จ่ายแต่ก็จะมีผลต่อการเพิ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจในทางอ้อมผ่านทางค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของครอบครัวทหาร และการซื้อครุภัณฑ์ การว่าจ้างงานก่อสร้าง ฉะนั้นรัฐบาลยังคงสามารถใช้ประโยชน์จากงบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้เพื่อกระตุ้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้เช่นกัน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริงเนื่องจากรายจ่ายทางด้านการป้องกันประเทศมีขนาดไม่ถึงครึ่งหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายด้านนี้<sup>7</sup> อย่างไรก็ตามในการป้องกันประเทศนั้นจำเป็นต้องพึ่งอาวุธยุทธโศปกรณ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศซึ่งมีมูลค่ามหาศาล โดยประเทศผู้ส่งออกอาวุธเหล่านี้จะได้รับประโยชน์จากการขายสินค้ามากกว่าประเทศที่เป็นผู้นำเข้า ในอดีตประเทศไทยเคยได้รับบทเรียนจากการก่อหนี้ต่างประเทศในยุครัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (พ.ศ. 2519 - 2520) เพื่อจัดซื้ออาวุธยุทธโศปกรณ์นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ได้นำมาสู่ปัญหาวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2528 - 2529 ดังนั้นในการ

<sup>7</sup> กฤษณา อุทยานิน., “งบประมาณป้องกันประเทศ,” *วารสารการเงินการคลัง*, 7 ( ธันวาคม 2535) : หน้า 17-18.



พิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประเภทนี้จะต้องคำนึงถึงการประเมินสถานการณ์ทางด้านความมั่นคงของประเทศ ผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรและต้นทุนค่าเสียโอกาสเป็นหลัก เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

รายจ่ายที่มีขนาดรองลงมาคือ รายจ่ายด้านการชำระหนี้เงินกู้ ในช่วงปี พ.ศ. 2516 - 2527 รายจ่ายด้านนี้มีสัดส่วนอยู่ระหว่างร้อยละ 10 - 17 ของงบประมาณรายจ่ายรวมทั้งประเทศ และในช่วงปี พ.ศ. 2528 - 2533 รายจ่ายประเภทนี้มีมากกว่าร้อยละ 20 หลังจากปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมารายจ่ายด้านนี้เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายรวมเริ่มมีแนวโน้มลดลง แต่อย่างไรก็ตามการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายในการชำระหนี้ส่งผลให้ภาคการผลิตที่ไม่ผ่านระบบตลาด จำเป็นต้องตัดทอนงบประมาณรายจ่ายด้านอื่น ๆ ลดลงตามไปด้วย ส่วนรายจ่ายด้านสาธารณสุขการนั้นตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษาอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 6 - 9 เมื่อเทียบกับงบประมาณทั้งประเทศ รายจ่ายทางด้านการรักษาความสงบภายในไม่มีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนรายจ่ายมากเท่าใดนัก ยกเว้นในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2530 - 2534 มีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย หากเทียบกับรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศจะพบว่ารายจ่ายประเภทนี้มีสัดส่วนที่น้อยมาก

ขณะเดียวกันรายจ่ายด้านสาธารณสุขมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นส่งผลให้อัตราส่วนระหว่างประชากรกับจำนวนเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์และสาธารณสุขเพิ่มขึ้นเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามพบว่ายังคงมีความเหลื่อมล้ำของอัตราส่วนของประชากรกับเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ระหว่างกรุงเทพกับชนบท ซึ่งรายจ่ายด้านนี้เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรให้เพิ่มขึ้นได้ ส่วนรายจ่ายเพื่อการบริหารโดยทั่วไปพบว่าเป็นสัดส่วนที่ไม่สูงนัก

ตารางที่ 3.5 สัดส่วนรายจ่ายของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดต่อรายจ่ายรวมจำแนกตามลักษณะงาน (%)

ปี(พ.ศ.)	เศรษฐกิจ	การศึกษา	สาธารณสุข	สาธารณสุขอุปการ	ป้องกันประเทศ	รักษาความสงบภายใน	บริหารทั่วไป	ชำระหนี้เงินกู้	ด้านอื่น
2516	21.54	19.01	3.13	8.17	19.58	7.01	3.87	12.04	5.65
2517	20.26	19.31	2.96	7.50	19.20	6.80	3.91	13.99	6.08
2518	20.55	20.88	3.17	7.07	17.83	6.19	4.03	13.75	6.52
2519	20.41	20.85	4.00	6.44	16.96	5.53	3.62	12.54	9.65
2520	20.33	21.50	4.69	6.41	18.73	5.74	5.24	10.13	7.22
2521	19.73	20.68	4.27	6.49	19.67	5.66	4.25	12.64	6.62
2522	18.84	19.86	4.25	6.15	20.75	5.58	3.38	11.66	9.54
2523	19.58	20.87	4.27	6.38	20.99	5.65	3.27	11.52	7.47
2524	21.75	20.59	3.85	6.30	20.40	5.39	3.43	12.57	5.72
2525	20.40	20.60	3.90	5.80	19.96	5.22	2.80	13.19	8.14
2526	19.01	21.07	4.25	5.79	20.14	5.41	2.95	14.97	6.40
2527	17.98	20.43	4.65	6.16	19.92	5.44	2.87	16.99	5.57
2528	16.69	19.23	4.68	6.28	19.56	5.24	2.81	20.09	5.41
2529	15.68	18.52	4.72	6.16	19.11	5.03	2.71	22.74	5.32
2530	15.19	18.31	4.69	5.92	18.42	4.88	2.70	24.55	5.32
2531	15.14	18.24	4.66	6.11	17.96	4.86	2.77	24.88	5.37
2532	15.60	17.19	4.43	6.11	16.78	4.57	2.98	23.94	8.39
2533	18.76	17.78	4.95	6.90	16.57	4.50	3.42	21.65	5.46
2534	20.79	19.20	5.46	7.37	16.66	4.98	3.81	16.75	4.97
2535	22.85	19.10	5.72	6.49	15.91	5.35	4.48	13.60	6.51
2536	24.71	20.47	6.48	7.70	15.54	5.80	5.08	12.29	1.94
2537	24.98	20.33	6.91	8.60	14.56	5.87	4.80	10.18	3.77
2538	25.82	19.55	7.09	9.09	13.29	5.48	4.54	7.14	7.99

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป, รายงานการเงินของแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ, สมุดสถิติรายปี

ตารางที่ 3.8 สัดส่วนรายจ่ายของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ  
จำแนกตามลักษณะงาน (%)

ปี(พ.ศ.)	เศรษฐกิจ	การศึกษา	สาธารณสุข	สาธารณูปการ	ป้องกัน ประเทศ	รักษาความ สงบภายใน	บริหาร ทั่วไป	ชำระหนี้ เงินกู้	ด้านอื่น
2516	2.98	2.63	0.43	1.13	2.71	0.97	0.54	1.67	0.78
2517	2.51	2.39	0.37	0.93	2.38	0.84	0.49	1.74	0.75
2518	3.00	3.05	0.46	1.03	2.60	0.90	0.59	2.01	0.95
2519	3.44	3.51	0.67	1.09	2.86	0.93	0.61	2.11	1.63
2520	3.34	3.54	0.77	1.05	3.08	0.94	0.86	1.67	1.19
2521	3.11	3.26	0.67	1.02	3.10	0.89	0.67	1.99	1.04
2522	2.96	3.12	0.67	0.97	3.26	0.88	0.53	1.83	1.50
2523	3.03	3.23	0.66	0.99	3.25	0.87	0.51	1.78	1.16
2524	3.70	3.50	0.65	1.07	3.47	0.92	0.58	2.14	0.97
2525	3.70	3.74	0.71	1.05	3.62	0.95	0.51	2.39	1.48
2526	3.53	3.91	0.79	1.08	3.74	1.01	0.55	2.78	1.19
2527	3.41	3.88	0.88	1.17	3.78	1.03	0.54	3.23	1.06
2528	3.28	3.77	0.92	1.23	3.84	1.03	0.55	3.94	1.06
2529	2.99	3.53	0.90	1.17	3.64	0.96	0.52	4.34	1.01
2530	2.61	3.14	0.81	1.02	3.16	0.84	0.46	4.22	0.91
2531	2.30	2.77	0.71	0.93	2.72	0.74	0.42	3.77	0.81
2532	2.28	2.51	0.65	0.89	2.45	0.67	0.43	3.49	1.22
2533	2.73	2.59	0.72	1.00	2.41	0.66	0.50	3.15	0.80
2534	3.04	2.80	0.80	1.08	2.43	0.73	0.56	2.45	0.73
2535	3.48	2.91	0.87	0.99	2.42	0.82	0.68	2.07	0.99
2536	3.90	3.23	1.02	1.21	2.45	0.91	0.80	1.94	0.31
2537	4.02	3.27	1.11	1.38	2.34	0.94	0.77	1.64	0.61
2538	4.14	3.14	1.14	1.46	2.13	0.88	0.73	1.15	1.28

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป, รายงานการเงินของแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ, สมุดสถิติรายปี,

รายได้ประชาชาติของประเทศไทย

### 3.6 รายได้ของภาคการผลิตที่ไม่ผ่านระบบตลาดจากการเก็บภาษีอากร

เนื่องจากเงินทุนที่ใช้สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด คือรายได้จากภาษีอากร โดยที่ภาคที่ผ่านระบบตลาดเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด ซึ่งในการเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการดึงทรัพยากรจากภาคที่ผ่านระบบตลาดมาสู่ภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด จากลักษณะดังกล่าวจะพบว่าภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดสามารถใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการส่งเสริม หรือลดบทบาทของภาคที่ผ่านระบบตลาดได้ ดังเช่นที่ผ่านมาพบว่าภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดมีนโยบายสนับสนุนกิจกรรมการผลิตเพื่อการส่งออกภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดจึงได้ใช้มาตรการทางด้านภาษีเช่น การให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ส่งออก โดยการยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักร หรือวัตถุดิบ ภาษีนิตินบุคคล เป็นต้น ซึ่งการใช้มาตรการดังกล่าวจะมีส่วนช่วยจูงใจให้หน่วยผลิตของภาคที่ผ่านระบบตลาดหันมาผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้น ตลอดจนมีการนำมาตรการภาษีมาใช้เพื่อจูงใจหน่วยผลิตในภาคที่ผ่านระบบตลาดให้มีการลงทุนเพิ่มมากขึ้นในอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมการผลิตที่ภาคการผลิตที่ไม่ผ่านระบบตลาดให้การสนับสนุน

เมื่อพิจารณาถึงรายได้จากภาษีอากรและรายจ่ายของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดจะพบว่าต่างมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันคือ การเก็บภาษีในปริมาณใดนั้นขึ้นอยู่กับความจำเป็นของการใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองกับความต้องการของประชาชน ในทางกลับกันรายได้จากภาษีอากรมีส่วนสำคัญในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายเพราะเมื่อไม่สามารถเก็บภาษีได้ตรงตามเป้าหมายที่วางไว้จำเป็นต้องตัดงบประมาณรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลง หรือบางที่อาจจะใช้วิธีการทดแทนรายได้โดยการกู้เงินจากภายในหรือนอกประเทศซึ่งวิธีนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรไว้ล่วงหน้า เนื่องจากการเก็บภาษีเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนในสังคมถึงแม้ว่าภายหลังจากการเก็บภาษีภาคการผลิตที่ไม่ผ่านระบบตลาดจะนำรายได้ส่วนนี้ไปใช้ในการสร้างประโยชน์ให้กับระบบเศรษฐกิจก็ตาม โดยที่ผู้เสียภาษีอาจได้รับประโยชน์ทางอ้อมหรือประโยชน์อาจเกิดขึ้นทางตรงโดยตั้งใจก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดเป็นสำคัญ นอกจากนั้นแล้วขนาดของประโยชน์ที่ได้รับก็ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับจำนวนภาษีที่เสียไป

สำหรับโครงสร้างภาษีในประเทศไทยสามารถแบ่งได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ ประเภทแรกคือ ภาษีทางตรง ตัวอย่างเช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิตินบุคคล ภาษีทรัพย์สิน ภาษี

มรดก เป็นต้น ภาษีประเภทที่สองคือ ภาษีทางอ้อม ประกอบด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร อากรแสดมปี ค่าใบอนุญาต เป็นต้น

### 1) แนวโน้มของรายได้ในภาคการผลิตที่ไม่ผ่านระบบตลาด

เมื่อพิจารณาถึงรายได้ของภาคการผลิตที่ไม่ผ่านระบบตลาดพบว่าในปีพ.ศ. 2516 สามารถเก็บภาษีได้จำนวน 21,763.43 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ขณะที่ในปี พ.ศ. 2538 รายได้จากภาษีอากรมีจำนวนสูงถึง 704,967.25 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.77 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้ของภาษีอากรรวมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษพบว่าอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 9.8 -16.8 รายได้จากภาษีอากรของไทยส่วนใหญ่เก็บจากภาษีทางอ้อม ซึ่งเป็นภาษีที่เก็บจากการบริโภค จากเดิมในปี พ.ศ. 2516 สัดส่วนของภาษีทางอ้อมต่อภาษีรวมคิดเป็นร้อยละ 86.16 ต่อมาในปี พ.ศ.2538 มีมูลค่าลดลงเป็นร้อยละ 66.58 ของภาษีรวม หากพิจารณาภาพที่ 3.8 จะพบว่ามูลค่าภาษีทางตรงที่จัดเก็บได้เมื่อเทียบกับภาษีโดยรวมนั้นมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากเดิมคือในปี พ.ศ. 2516 ร้อยละ 13.84 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 33.4 ในปี พ.ศ. 2538 สาเหตุที่โครงสร้างภาษีภายในประเทศเปลี่ยนแปลงเนื่องจากการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อชักจูงให้ภาคที่ผ่านระบบตลาดลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ การใช้นโยบายส่งเสริมการส่งออก การเปิดเสรีทางการค้า\* การที่โครงสร้างภาษีอากรไทยเปลี่ยนไปเช่นนี้ถือได้ว่าดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือเมื่อระบบเศรษฐกิจเจริญก้าวหน้า ภาคพาณิชย์กรรมจะมีการขยายตัว มีการผลิตสินค้าและมีการลงทุนเพิ่มขึ้นคนในประเทศจะมีงานทำและมีรายได้มากขึ้นตามไปด้วย กระบวนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจดังกล่าวส่งผลให้ภาษีเพื่อการบริโภคและภาษีเงินได้มีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ภาษีการค้าระหว่างประเทศจะลดความสำคัญลง<sup>8</sup> (ตารางที่ 3.7)

\* ภาษีการค้าระหว่างประเทศจัดว่าเป็นภาษีทางอ้อมประเภทหนึ่ง ในอดีตจัดเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่สุดแต่เนื่องจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงจากนโยบายทดแทนการนำเข้าเป็นการส่งเสริมการส่งออกแทน ประกอบกับมีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและมีการเจรจาเปิดเสรีทางการค้าส่งผลให้รายได้จากภาษีประเภทนี้มีมูลค่าลดลง

<sup>8</sup> กฤษณา อุทยานิน, “เป้าหมายของนโยบายการค้าและภาษีอากร : ประสิทธิภาพความเป็นธรรม หรือความยุติธรรม?,” วารสารการเงินการคลัง.11 (2539) : หน้า 76. และ จงรัก ระรวยทรง. “วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินด้านรายได้.” ในการสัมมนาทางวิชาการ วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน 2529 จัดโดยคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์. (2 กรกฎาคม 2528). หน้า 30.

## 2) อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้จากภาษีอากรของภาคการผลิตที่ไม่ผ่านระบบตลาด

หากพิจารณาถึงอัตราเปลี่ยนแปลงของภาษีอากรพบว่า การขยายตัวของภาษีทางตรงมีมากกว่าภาษีทางอ้อม แต่อย่างไรก็ตาม อัตราการเปลี่ยนแปลงของภาษีดังกล่าวมีลักษณะไม่แน่นอน ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีอากรที่เกิดจากผลกระทบของการเจรจาเพื่อเปิดการค้าเสรี ประกอบกับการปฏิรูปภาษีอากรในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บภาษีโดยนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้าส่งผลให้การขยายตัวของภาษีทางอ้อมขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราที่น้อยกว่าเดิมคือเพิ่มร้อยละ 6.36 ขณะที่ก่อนการนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้พบว่าในปี พ.ศ. 2534 อัตราการขยายตัวของภาษีทางอ้อมเพิ่มขึ้นร้อยละ 16.83 การที่รายได้จากการเก็บภาษีทางอ้อมมีลักษณะเช่นนี้สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความไม่ชำนาญในการจัดเก็บส่งผลให้ความสามารถในการจัดเก็บภาษีอยู่ในระดับต่ำแต่อย่างไรก็ตามหลังจากปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมาพบว่า การขยายตัวของภาษีทางอ้อมมีเพิ่มขึ้น (ภาพที่ 3.9)

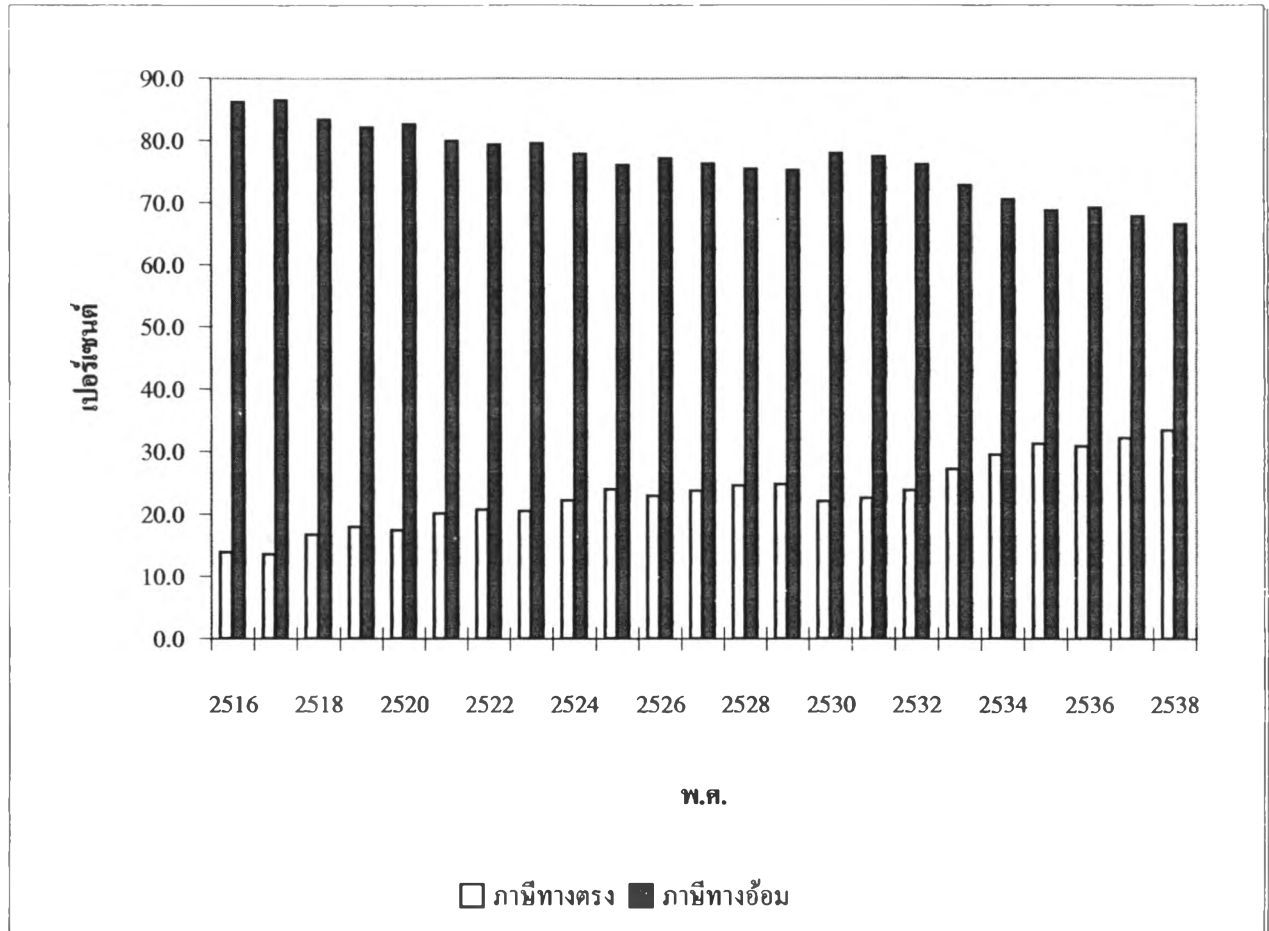
### ตารางที่ 3.7 โครงสร้างภาษีของประเทศไทย

หน่วย : ล้านบาท

ปี (พ.ศ.)	ภาษีทางตรง			ภาษีทางอ้อม			ภาษีรวม	
	จำนวน	สัดส่วนต่อ ภาษีรวม%	สัดส่วนต่อ GDP (%)	จำนวน	สัดส่วนต่อ ภาษีรวม%	สัดส่วนต่อ GDP (%)	จำนวน	สัดส่วนต่อ GDP (%)
2516	3012.13	13.84	1.36	18751.35	86.16	8.44	21763.48	9.80
2517	4338.38	13.51	1.55	27768.00	86.49	9.95	32106.38	11.50
2518	5758.93	16.64	1.90	28856.28	83.36	9.51	34615.20	11.41
2519	6630.28	17.92	1.91	30378.23	82.08	8.77	37008.50	10.68
2520	7824.05	17.41	1.94	37109.63	82.59	9.20	44933.68	11.14
2521	10621.05	20.15	2.18	42098.30	79.85	8.62	52719.35	10.80
2522	13170.56	20.70	2.36	50453.19	79.30	9.03	63623.75	11.38
2523	16072.45	20.56	2.43	62105.15	79.44	9.37	78177.60	11.80
2524	20397.18	22.14	2.68	71729.38	77.86	9.43	92126.55	12.12
2525	23722.10	23.94	2.82	75347.55	76.06	8.95	99069.65	11.77
2526	26139.40	22.93	2.84	87881.08	77.07	9.54	114020.48	12.38
2527	30267.68	23.80	3.06	96914.98	76.20	9.81	127182.65	12.87
2528	33483.78	24.55	3.17	102922.90	75.45	9.74	136406.68	12.91
2529	35631.40	24.74	3.14	108368.50	75.26	9.56	143999.90	12.71
2530	36445.35	22.10	2.80	128495.55	77.90	9.88	164940.90	12.69
2531	47850.30	22.62	3.07	163727.28	77.38	10.50	211577.58	13.56
2532	63488.50	23.88	3.42	202322.50	76.12	10.90	265811.00	14.31
2533	92298.00	27.21	4.23	246889.00	72.79	11.31	339187.00	15.53
2534	120630.25	29.49	4.81	288452.50	70.51	11.51	409082.75	16.32
2535	139154.00	31.20	4.91	306784.25	68.80	10.82	445938.25	15.73
2536	159016.75	30.87	5.00	356091.75	69.13	11.20	515108.50	16.20
2537	194193.75	32.20	5.34	408815.50	67.80	11.25	603009.25	16.59
2538	235611.25	33.42	5.61	469356.00	66.58	11.17	704967.25	16.77

ที่มา : รายงานการเงินของแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ, รายงานการคลัง,  
รายได้ประชาชาติของประเทศไทย

ภาพที่ 3.8 สัดส่วนของรายรับจากการเก็บภาษีแต่ละประเภทต่อรายได้จากภาษีทั้งหมด





ภาพที่ 3.9 อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้จากภาษีอากร

