

โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ประพนธ์ อภิบาล

เศรษฐศาสตร์

๒๕ สิงหาคม ๒๕๑๔

promises

ปก      นันทะ เจริญพันธ์  
รูปถ่าย   ชิน      คล้ายปาน  
รูปเล่ม   อวบ      สาณะเสน

ราคา 25 บาท



บริษัทสำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช จำกัด ๕๕๙ ถนนไมตรีจิตต์ พระนคร  
โทร. ๒๑๐๑๑๑, ๒๑๐๑๑๒, ๒๑๘๒๔๑  
เป็นผู้แทนจำหน่าย

ประชุม / วิชาการ

---

## ชุมนุมบทความทางวิชาการ

ถวาย

พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์  
ในโอกาสที่พระชนม์ครบ ๘๐ พรรษา บริบูรณ์

๒๕ สิงหาคม ๒๕๑๔



โครงการตำรา  
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์  
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย  
กรุงเทพฯ ๒๕๑๔

รายนามคณะกรรมการบริหารโครงการตำรา ฯ

นายป๋วย อึ๊งภากรณ์	ประธาน
นายกมล สมวิเชียร	กรรมการ
น.ส. กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	กรรมการ
นายเกษม ศิริสัมพันธ์	กรรมการ
นายนิพนธ์ กัณธเสวี	กรรมการ
น.ส. นีออน สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	กรรมการ
นายประชุม โฉมฉาย	กรรมการ
นายพันธุ์ม ติชยมณฑล	กรรมการ
นายพัทยา สายหู	กรรมการ
นายไพจิตร เอื้อทวีกุล	กรรมการ
นายวีรยุทธ วิเชียรโชติ	กรรมการ
นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์	กรรมการ
นายสังเวียง อินทรวิชัย	กรรมการ
นายเสน่ห์ จามริก	กรรมการ
นายอรุณ ธรรมโน	กรรมการ

คณะอนุกรรมการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้

นายกมล สมวิเชียร	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นายเกษม ศิริสัมพันธ์	แผนกอิสระวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นายไพจิตร เอื้อทวีกุล	คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
นายวีรยุทธ วิเชียรโชติ	คณะวิจัยการศึกษาและจิตวิทยา
นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์	วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร
นายสุชิน ตันติกุล	บริษัทศึกษิตสยาม จำกัด
	ผู้ช่วยดำเนินการ

## คำนำ

ด้วยในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๑๔ นี้ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ จะมีพระชนมายุครบ ๘๐ พรรษาบริบูรณ์ คณะกรรมการโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า ควรจะจัดพิมพ์ชุมนุมบทความทางวิชาการที่อยู่ในขอบข่ายอันพระองค์ท่านทรงสนพระทัย โดยขอให้นักวิชาการในสาขาเหล่านั้นช่วยกันสละเวลาและความรู้ เขียนออกเผยแผ่แก่มหาชน คนละบทความ แล้วนำขึ้นทูลถวายเป็นพลีบรรณาการ ในฐานะที่ทรงเป็นหลักในวิชาสาขาต่างๆ มาเป็นเวลานาน ทั้งที่ได้ประทานวิทยากรโดยตรงและโดยอ้อม ในฐานะผู้สอน ผู้เขียน ผู้ให้กำลังใจ และในฐานะผู้บริหารสถาบันการศึกษาและสมาคมทางวิชาการต่างๆ ยิ่งโครงการตำราฯ นี้ด้วยแล้ว บังเกิดมีขึ้นได้ก็เพราะได้รับพระบารมีมาแต่ต้น ในฐานะที่ทรงเป็นนายกของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

ความจริง หนังสือชนิดที่รวมบทความในแขนงวิชาต่างๆ ซึ่งจัดพิมพ์ขึ้นเนื่องในโอกาสฉลองชนมายุของนักวิชาการคนสำคัญ โดยกำหนดขอบเขตของเรื่องไว้ในแขนงวิชาที่ท่านผู้นั้นสนใจ นั้น ในต่างประเทศมักมีตีพิมพ์ขึ้นเรื่อยๆ ส่วนที่ในประเทศไทย หนังสือประเภทนี้ที่จัดพิมพ์ขึ้นครั้งแรก ก็ดูเหมือนจะเมื่อคราวพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ มีพระชนมายุครบ ๖ รอบนักษัตร เมื่อแปดปีที่ล่วงมานี้เอง แต่คราวนั้น ท่านพระยามานวราชเสวี ผู้รวบรวม ชุมนุมนิพนธ์เพื่อถวายพระเกียรติ ปราบปรามงานจัดทำหนังสือเล่มนั้น “เป็นไปอย่างเร่งรัดและภายในระยะเวลาอันสั้น” อย่างไรก็ตาม หนังสือเล่มดังกล่าวก็ได้ให้ประโยชน์แก่นักวิชาการอยู่มิใช่น้อย โดยเฉพาะผู้ที่ต้องการจะทราบพระประวัติ และบรรณานุกรมบทพระนิพนธ์ ยังอาจหาหนังสือเล่มนี้อ่านได้ ด้วยองค์การค่าของคุรุสถานามาตีพิมพ์จำหน่ายในราคาที่ย่อมเยาอยู่แล้วในบัดนี้

หลังจากที่ ชุมนุมนิพนธ์เพื่อถวายพระเกียรติ ได้ตีพิมพ์ขึ้นแล้วหนึ่งปี ก็มีหนังสือทำนองนี้เกิดขึ้นอีก คือ สารวิทยา ซึ่งสำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย เป็นผู้จัดพิมพ์ เพื่อเป็นที่ระลึกวันเกิดพระยาอนุমানราชชนครบก่อนศตวรรษ หนังสือเล่มนี้เกิดขึ้นได้ก็เพราะความสนับสนุนของพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์นั่นเอง ทั้งยังทรงพระนิพนธ์คำนำประทานอีกด้วย แม้ สารวิทยา มีเนื้อหาแต่ในทางวิชาการโดยเฉพาะ แต่ก็เจาะจงผู้เขียนให้อยู่ในวงศิษยานุศิษย์ของท่านพระยาอนุমানราชชนเท่านั้น และแต่ละเรื่องเป็นการปูพื้นฐานทางวิชาการด้านต่างๆ ที่ท่านสนใจ คล้ายเรื่องสังคมศาสตร์กับประเทศ



ไทย ที่นักวิชาการอเมริกันและไทยร่วมทำกันขึ้นไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๙ แต่นั่นให้คนอเมริกันเขียนปัญหาทางวิชาการในแต่ละสาขาวิชา แล้วให้คนไทยเขียนถึงปัญหาทางวิชาการในบ้านเมืองของตน โดยตีพิมพ์เป็นภาษาไทยและอังกฤษควบคู่กันไป ส่วน สารวิทยา ที่ตีพิมพ์ใน พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นทัศนะของนักวิชาการไทยแต่ฝ่ายเดียว และตีพิมพ์เป็นภาษาไทยเท่านั้น (มีเรื่องของนักวิชาการอเมริกัน ซึ่งเป็นศิษย์ของท่าน ที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษพ่วงท้ายอยู่เรื่องเดียว)

โดยที่คณะกรรมการโครงการตำราฯ ได้รับทริเวณจากการจัดพิมพ์ชุมนุมบทความทางวิชาการที่เป็นภาษาไทยมาเช่นนี้แล้ว จึงเห็นว่าหนังสือที่จะจัดพิมพ์ด้วยคราวนี้ ควรที่จะคิดการเสียแต่เนิ่น ๆ และควรจะให้มีความเห็นจากสถาบันทางวิชาการต่าง ๆ มาร่วมแสดงความคิดเห็นอ่านและให้ความร่วมมืออย่างกว้างขวาง ดังนั้น คณะกรรมการจึงเริ่มวางแผนงานแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๒ โดยขอให้ผู้แทนจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ในฐานะที่ทรงเป็นอธิการบดีอยู่ในขณะนั้น) จากสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย (ในฐานะที่ทรงเป็นนายกอยู่ในขณะนั้น) และจากสยามสมาคม (ในฐานะที่ทรงเป็นนายก) มาร่วมหารือ กับได้ปรึกษานายกสมาคมบัณฑิตแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นต่างหากออกไปด้วย ในที่สุดตกลงกันได้ว่า โครงการตำราฯ จะเป็นผู้ดำเนินการในด้านรวบรวมบทความทางวิชาการต่าง ๆ โดยมีผู้แทนจากสถาบันนั้น ๆ ให้ความร่วมมือ ถ้าไม่ในทางทุนทรัพย์ ก็ในทางทัศนะ และได้มีมติให้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อการนี้ โดยที่ต้องรายงานให้คณะกรรมการโครงการตำราฯ ทราบความเคลื่อนไหวด้วยทุก ๆ เดือนที่มีประชุมกรรมการ

เกณฑ์สำหรับเลือกนักวิชาการเพื่อเขียนบทความต่าง ๆ นั้น ขอให้ประธานในแต่ละสาขาวิชา ซึ่งอยู่ในโครงการตำราฯ ไปเสาะหาชื่อและคุณสมบัติมาเสนอคณะกรรมการ ซึ่งขอให้นำไปพิจารณาโดยรอบคอบแล้วให้ลงคะแนนว่าควรเชิญผู้ใดเขียน จากดวงไว้ให้มีสาขาวิชาละสามสี่คน ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงวุฒิอย่างอื่นแต่ประการใด ใครที่ได้คะแนนสูง ย่อมได้รับเชิญให้เป็นผู้เขียนอยู่เอง ส่วนอัตราค่าสมนาคุณผู้เขียน คณะอนุกรรมการได้ไปทำรายงานเสนอมานจนเป็นที่ตกลงกันได้ คณะอนุกรรมการ โดยได้ขอความช่วยเหลือจากมูลนิธิรอกกีเฟลเลอร์เพื่อการนี้เป็นพิเศษ

เมื่อดำเนินงานขั้นต้นมาได้ถึงเพียงนี้แล้ว จึงได้ออกจดหมายเชิญไปยังนักวิชาการนั้น ๆ แต่เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๓ เพื่อถามความสมัครใจ ดังความตอนหนึ่งว่า

ในโอกาสที่พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์ จะมีพระชนมายุครบ ๘๐ ในเดือนสิงหาคม ๒๕๑๔ คณะกรรมการบริหารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เห็นสมควรที่จะรวบรวมบทความทางวิชาการขึ้น เฉพาะสาขาวิชาที่พระองค์ท่านสนพระทัย

อันได้แก่วิชานิติศาสตร์ การต่างประเทศ รัฐศาสตร์ วารสารศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ภาษา  
ศาสตร์ วรรณคดี ประวัติศาสตร์ ปรัชญา วัฒนธรรม การศึกษา ทั้งนี้เพื่อเป็นการเฉลิม  
พระเกียรติ และเป็นการบำรุงวิชาในด้านต่าง ๆ จึงใคร่เชิญผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชานั้น ๆ  
จัดทำบทความขึ้นแล้วนำมาตีพิมพ์รวมเป็นเล่ม กับจะคัดเลือกบทความบางชิ้นออกแสดง  
ปาฐกถาด้วย เข้าใจว่าต้องได้ต้นฉบับตีพิมพ์ในราวต้นศกหน้า

บทความที่ประสงค์จะรวบรวมนี้ คณะกรรมการบริหารโครงการตำราฯ จะขอให้เป็น  
บทความวิชาการ แสดงถึงข้อคิดและทฤษฎีในสาขาวิชาแต่ละสาขา ซึ่งเป็นของใหม่ เพื่อ  
แสดงให้เห็นว่าในภาวะปัจจุบันนี้ แต่ละสาขาวิชาได้ก้าวหน้ามาเป็นลักษณะใด (โดยไม่จำเป็น  
ที่จะลำดับประวัติวิวัฒนาการของแต่ละวิชา)

ผู้ที่ได้รับจดหมายเช่นนี้ มักให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ด้อยต่างก็ต้องการสนอง  
พระคุณพระองค์ท่าน แม้จะไม่ได้เคยเป็นศิษย์หา แต่ก็เคยได้รับวิทยากรมาจากท่านกัน ไม่  
โดยทางตรงก็ทางอ้อม ถึงบางท่านจะรับเขียนให้ไม่ได้ ก็มีแก่ใจแนะนำให้ติดต่อผู้อื่นต่อไป  
แต่กว่าจะนัดท่านเหล่านี้มาพร้อมกันได้ เพื่อจะอธิบายรายละเอียดด้วยวาจา ก็ตกเป็นต้นเดือน  
มิถุนายน กรรมการโครงการตำราฯ บางคนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ทรงคุณวุฒิ  
ต่าง ๆ ที่ละสาขาวิชา เป็นเวลาสามวัน จึงเข้าใจกันได้ดี โดยตกลงกันว่า ในแต่ละสาขาวิชาที่  
รับกันว่าจะเขียน ขอให้ผู้หนึ่งรับหน้าที่ติดต่อประสานงาน โดยที่คนอื่น ๆ ในสาขานั้นจะส่ง  
เค้าโครงที่จะเขียนไปยังบุคคลผู้นั้นก่อน และในสาขานั้น ๆ จะได้นัดพบปะหารือ ได้เดียวกัน  
ถึงหัวข้อเค้าโครงนั้น ๆ ก่อนนำไปเขียน ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลในทางวิชาการอย่างเต็มที่ โดย  
เข้าใจว่าจะส่งเค้าโครงได้ภายในกันยายน และส่งข้อเขียนที่บริบูรณ์ได้ภายในสิ้นปี ๒๕๑๓  
เพื่อจะได้มีเวลาจัดพิมพ์โดยไม่ต้องรีบเร่งจนเกินไปนัก เพราะนักวิชาการมักชอบแก้เนื้อหา  
แม้เมื่อเรียงพิมพ์แล้ว ถ้ามีเวลา ค่อย ๆ จัดพิมพ์ ก็จะได้หนังสือดี หนังสืองาม กับมีเวลาทำ  
สารบัญกันเรื่องอีกด้วย แม้ข้อเขียนจะส่งล่ามาจนต้น พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็ยังมีเวลาเพียงพอ

กำหนดการที่วางไว้เช่นนี้ หากเป็นไปได้คงคาดไม่ เพราะนักวิชาการเมืองไทยมักมีงาน  
ทำกันจนล้นมือ แม้การส่งเค้าโครงที่จะเขียน ก็เป็นไปได้โดยยาก การนัดพบกันในแต่ละสาขา  
วิชาก็เช่นกัน ถึงกระนั้น ก็มีบางสาขาที่มีการสนทนาแลกเปลี่ยนความเห็นกันอย่างมีประโยชน์  
ยิ่ง และผู้เขียนบางท่านก็ส่งเค้าโครงและบทความได้ในเวลาเห็น ๆ ทั้งยังเป็นข้อเขียนที่  
ประณีตและมีความคิดความอ่านอย่างสุขุมอีกด้วย จะอย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการต้องทำ  
งานหนักในด้านการทวงต้นฉบับ ปรากฏว่ามีจดหมายออกทุกต้นเดือน ตั้งแต่กันยายน ๒๕๑๓  
จนถึงมิถุนายน ๒๕๑๔ ทั้งนี้ โดยไม่นับการโทรศัพท์และการพบปะเป็นส่วนตัว ที่ต้องทำเช่นนี้  
ก็เชื่อว่านักวิชาการนั้น ๆ จะทอดทิ้ง หากความจำเป็นบังคับ งานด่วน งานเร่ง มีมา ก็ต้องทำ

ให้ไปก่อน ข้อเขียนทางวิชาการที่จะให้เป็นข้อคิดในทางทฤษฎีที่แปลก ใหม่ และลึกซึ้ง ย่อม  
ต้องการเวลาว่าง ที่ปลอดโปร่งพอสมควร ซึ่งนักวิชาการที่มีความสามารถหายากอย่างยิ่ง และ  
แล้วบางท่านก็จำเป็นต้องบอกเลิก ด้วยไม่อาจหาเวลาเขียนให้ได้ นี่เป็นข้อที่น่าเสียดายมาก  
แต่ทางเราก็ก็นึกใจ เมื่อแรก กรรมการในโครงการตำราฯ บางนายไม่ยอมรับเขียน เพราะเกรง  
ข้อครหาว่าเลือกกันเองให้มาเขียน แต่เมื่อขาดตัวผู้เขียนลง กรรมการบางท่านก็มีแก้ไขเขียนให้  
แม้เวลาจะน้อยลงแล้ว แต่บางท่านก็ยังคงเขียนให้ไม่ได้อยู่นั่นเอง เพราะกรรมการเองก็หาผิด  
ไปจากนักวิชาการอื่นๆ นักไม่ ในข้อที่ว่ามีงานประจำอันทับถมมาอยู่เนื่อง ๆ ทั้งบางกรณี  
ยังมีเหตุสุดวิสัยส่วนตัวมาแทรกอีกด้วย ด้วยเหตุฉะนั้น บางสาขาวิชาจึงมีคนเขียนน้อยมาก  
จะอย่างไรก็ตาม ทุกเรื่องที่ยังมา คณะกรรมการรับตีพิมพ์ทั้งสิ้น ส่วนบทไหนจะดี เลว  
เพียงใด ก็ต้องขอละไว้ในดุลวิวินิจฉัยของท่านผู้อ่าน

โดยที่เรารวบรวมเรื่องต่างๆ ทางวิชาการเหล่านี้ไม่ได้พร้อม จนถึงต้นเดือนกรกฎาคม  
แล้ว ก็ยังขาดอยู่อีกประมาณหนึ่งในสามของบทความทั้งหมด ย่อมเป็นการยากที่จะตีพิมพ์  
ให้แล้วเสร็จทันได้ มิใช่ต้องเอ่ยว่าจะได้หนังสือที่ประณีตงดงาม เฉลยบุญเจ้าของและผู้จัดการ  
บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช ให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดี นอกจากจะช่วยเร่งทำงานให้  
โดยพนักงานอย่างอื่นแล้ว ยังกรุณาคิดเงินในอัตราพิเศษ ทั้งยังให้เราชำระได้ภายหลังจากที่  
หาเงินจากแหล่งอื่นมาได้แล้วด้วย นอกไปจากนี้ มูลนิธิไทยวัฒนา ต. สุวรรณ ยังบริจาค  
สมทบทุนเพื่อการนี้เป็นต่างหากออกไป นับได้ว่างานชิ้นสุดท้ายนี้ ได้รับความเอื้ออาทรจาก  
นายบุญธรรม นางบุญพริ้ง และนายวีระ ต. สุวรรณ โดยแท้ บุญคุณทำนองนี้ คณะ  
กรรมการโครงการตำราฯ เคยได้รับมาแล้วจากท่านทั้งสามนี้ แต่คราวนี้นับเป็นกรณีพิเศษ  
ออกไปอีก จึงขอจารึกไว้ในที่นี้ด้วย

คณะกรรมการฯ ขอขอบคุณท่านผู้เขียนทุกท่าน ที่ได้ร่วมมือสละเวลาอันมีค่าของ  
แต่ละท่านเขียนเรื่องขึ้น ผู้รวบรวมและจัดพิมพ์หนังสือ มีชื่ออยู่ในบัญชีคณะอนุกรรมการ  
จัดพิมพ์ในเล่มแล้ว ซึ่งสมควรแก่การยกย่อง แต่ผมใคร่จะระบุว่า ผู้ที่เหน็ดเหนื่อยและใช้สติ  
ปัญญาและเวลามากกว่าใครๆ ก็ผู้ที่ได้รับคำเนิมนการนี้มาตลอดแต่ต้น ซึ่งได้ร่วมอยู่ในคณะ  
อนุกรรมการนี้เอง ในนามของคณะกรรมการฯ ผมจึงขอขอบคุณไว้เป็นพิเศษด้วย

อนึ่ง โดยที่เรื่องต่างๆ ซึ่งรวมพิมพ์ไว้มีมากด้วยกัน จึงขอป็นเป็น ๒ เล่ม เพื่อไม่  
ให้หนาเทอะทะเกินไป และแต่ละสาขาวิชาก็มีเนื้อหาอันควรแก่การศึกษาในชั้นมหาวิทยาลัย  
ด้วย จึงให้แยกพิมพ์เป็นเล่มย่อยๆ ออกไปในแต่ละสาขาวิชาอีกด้วย แต่บางวิชาที่มีเรื่องน้อย  
ก็ให้รวมสองสาขาวิชาอยู่ในเล่มย่อยฉบับเดียวกัน ฉะนั้น เลขหน้าในเล่มใหญ่จึงขึ้นที่เลข ๑  
ทุกครั้ง ที่ขึ้นภาควิชาใหม่ แต่ก็ได้ทำไปกันไว้ให้อย่างชัดเจนแล้ว เชื่อว่าการกระทำเช่นนี้ คง  
ไม่ทำความเดือดร้อนให้แก่ท่านผู้อ่าน

เรื่องพุทธธรรม ของ พระศรีวิสุทธิโมลี นั้น เดิมกำหนดรวมไว้ในสาขาวิชาปรัชญา หากพระคุณเจ้าเขียนยาวและลุ่มลึก จนเป็นสาขาวิชาต่างหากได้ จึงเห็นควรแยกมาตีพิมพ์ไว้เป็นเอกเทศ โดยให้นำเรื่องอื่นทั้งหมด เท่ากับหนังสือนี้เริ่มที่พระพุทธานุชา ย่อมเป็นสิริมงคลแก่พุทธศาสนิกชนคนอ่านโดยทั่วหน้ากัน และที่เดิม กะกันว่า จะเลือกผู้ใดผู้หนึ่งไว้แสดงบรรยายเป็นพิเศษนั้น โดยที่ได้รับเรื่องต่าง ๆ ล่ามามาก ย่อมไม่อาจหาผู้รู้มาตัดสินได้ในเวลาอันจำกัด ว่าควรเลือกเรื่องใด ของท่านผู้ใด ให้เป็นปาฐกถาพิเศษ ในโอกาสอันเป็นมงคลเช่นนี้ คณะกรรมการจึงตกลงอาราธนาพระศรีวิสุทธิโมลี ให้แสดงธรรมกถา เนื่องในวันประสูติ โดยขอให้ท่านย่อความจากข้อเขียนของท่านนั่นเอง วิธิตั้งกล่าว เท่ากับวารึกษา ประเพณีโบราณที่มีการสดับพระธรรมเทศนาในมงคลสมัยพิเศษเช่นนี้ และเป็นการประยุกต์มาในรูปของสังคมปัจจุบัน เพราะธรรมกถานี้เป็นบทความทางวิชาการอันเหมาะสมแก่กาลสมัยยิ่งนัก

คณะกรรมการ ฯ เชื่อว่า เมื่อพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนครสวรรค์ประพินธ์ ได้ทรงสดับธรรมกถาภาสิต ที่เป็นคำบรรยายทางวิชาการอย่างศกสมัยและปรสมัยเช่นนี้ ก็เห็นที่จะทรงพอพระทัย ทั้งยังเพิ่มพระศรัทธาพระปสาทะในพระรัตนตรัย และเป็นการเพิ่มพูนพระปัญญาบารมี ซึ่งทรงมีอยู่แล้วเป็นอันมาก ให้เต็มเปี่ยมขึ้นโดยลำดับ พร้อมทั้งนี้ คณะกรรมการ ฯ ก็หวังว่าบทความต่าง ๆ ทางวิชาการเหล่านี้ เมื่อทรงอ่านไปแล้ว คงจะทรงบังเกิดพระอติตารมณ์ ชื่นชมโสมนัส ด้วยพระกุศลจรรยาที่ทรงบำเพ็ญมาเป็นวิทยาทานนั้น อย่างน้อยก็มีส่วนช่วยอำนวยผลให้บังเกิดหนังสือเล่มนี้ ซึ่งคณะกรรมการโครงการตำรา ฯ ขอประทานอนุญาตขนานนามว่า **วรรณไวทยากร ตามพระนามเมื่อก่อนทรงกรม** เพราะเชื่อว่านามนี้เป็นสิริมงคลแก่หนังสือนี้ และเชื่อว่าหนังสือนี้เป็นบ่อเกิดแห่งวิทยากร สมดังพระนามซึ่งพระองค์ท่านได้รับพระราชทานมา แต่สมเด็จพระปิยมหาราชเจ้า ผู้ทรงพระคุณอันมหาประเสริฐแก่วงวิชาการของไทย



ประธานกรรมการ  
โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์  
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

## พระประวัติ

# พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์

เนื่องในการฉลองพระชนมายุครบ ๘๐ พรรษา ของพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์ ในวันที่ ๒๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ดร. บัวย อิงภากรณ์ คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขอให้ข้าพเจ้าเขียนบทนำเกี่ยวแก่พระเกียรติศักดิ์ และ พระเกียรติคุณของเสด็จในกรม ข้าพเจ้ามีความยินดีที่จะสนองความประสงค์ เพราะรู้จักพระองค์ท่านแต่จำความได้ เคยรับราชการใกล้ชิดกับพระองค์ท่านมาเป็นเวลานาน ข้าพเจ้าขอโอกาสถวายพระพร ขอให้ทรงมีความสุขปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ

พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์ พระนามเดิม หม่อมเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์ ประสูติวันที่ ๒๕ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๓๔ ที่ตำบลบ้านตะนาว อำเภอสำราญราษฎร์ จังหวัดพระนคร เป็นโอรสของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนคราธิปพงศ์ประพันธ์ ในรัชกาลที่ ๔ และหม่อมหลวงท่วนศรี วรวงศ์ ในสกุลมณฑรีกุล แสดงว่าได้ทรงทำความดีมาแล้วแต่ก่อน จึงมีบุญมาแต่ประสูติ กรมพระนคราธิปพงศ์ประพันธ์โปรดปรานแต่ต้นมา และเป็นที่รักใคร่ของคนในวังนั้น ได้ทรงรับการอบรมเป็นอย่างดี ประกอบด้วยพระปรีชาสามารถ มีสติปัญญาดี มีความขยันหมั่นเพียร ที่สำคัญก็คือ เป็นคนมีโชค ศึกษาเล่าเรียนและทำการงานอะไร ก็มักจะได้ตามพระประสงค์ ได้ทรงบำเพ็ญคุณประโยชน์ ได้ทรงรับราชการ รับใช้ประเทศชาติด้วยความสามารถเป็นเวลานาน ได้ทรงมีส่วนช่วยเหลือในทางวิชาการในประเทศไทยอย่างกว้างขวาง มีพระประวัติย่อดังต่อไปนี้

## การศึกษาในประเทศไทย

พ.ศ. ๒๔๔๓ ทรงศึกษาในโรงเรียนสวนกุหลาบเป็นเวลา ๑ ปี สอบไล่ได้ชั้น ๑ พ.ศ. ๒๔๔๔ ทรงศึกษาที่โรงเรียนราชวิทยาลัย ที่บ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา ที่จังหวัดธนบุรี เป็นเวลา

ประมาณ ๓ ปี สอบไล่ได้ชั้น ๕ เมื่อโรงเรียนราชวิทยาลัยหยุดสอนไปคราวหนึ่ง เพราะครูตายสองคน ทรงย้ายไปศึกษาที่โรงเรียนสวนกุหลาบ เมื่อโรงเรียนราชวิทยาลัยเปิดสอนที่สายเสาวลีภิรมย์ ที่ตำบลสะพานยศเส พระนคร ได้เสด็จกลับมาเรียนที่โรงเรียนราชวิทยาลัยอีกครั้งหนึ่ง สอบไล่ได้ชั้นมัธยมศึกษา เป็นที่ ๑ ได้ชัยชนะอย่างงดงาม ทำชื่อเสียงให้โรงเรียนได้รับพระราชทานทุนเล่าเรียนหลวงไปศึกษาที่ประเทศอังกฤษ เมื่อพระชนมพรรษาได้ ๑๔ ปีเศษ นับได้ว่าเป็นเลือกเนื้อเชื้อไขของโรงเรียนราชวิทยาลัย ที่ทรงศึกษาได้ดีได้เร็ว เพราะครูฝรั่งรักใคร่โดยที่เห็นว่าเป็นคนมีสติปัญญาดี และขยัน จึงช่วยสอนให้เป็นพิเศษ เพื่อจะได้ชิงทุนเล่าเรียนหลวง เอาชื่อให้โรงเรียน เป็นที่รักใคร่นับถือของนักเรียนราชวิทยาลัยตลอดมา

เมื่อโรงเรียนราชวิทยาลัย ย้ายไปตั้งใหม่ที่จังหวัดนนทบุรี ทำใหญ่โตเพื่อจะรับนักเรียนให้มีจำนวนมากขึ้น ค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลจะต้องช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก เมื่อเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลได้ยุบเลิกโรงเรียนอีกครั้งหนึ่ง นักเรียนเก่าได้จัดตั้งเป็นสมาคมขึ้น เพื่อปรึกษาหารือที่จะหาโอกาสตั้งโรงเรียนราชวิทยาลัยอีกครั้งหนึ่ง เสด็จในกรมเป็นก้นสำคัญในสมาคมนี้ เป็นกรรมการ ต่อมาเป็นประธานกรรมการ ได้ใช้ความพยายามถึง ๓๖ ปี จึงได้ตั้งโรงเรียน ภ.ป.ร. ราชวิทยาลัย ขึ้นได้ที่ตำบลสามพราน จังหวัดนครปฐม

## การศึกษาในต่างประเทศ

พ.ศ. ๒๔๔๘ ได้เสด็จไปศึกษาต่อที่ประเทศอังกฤษ โดยทุนเล่าเรียนหลวงที่โรงเรียนประจำชื่อ Marlborough College ทาง Modern Side ก็สอบไล่ได้ในเวลาเร็ว ครูที่โรงเรียนเห็นว่า เป็นผู้ที่มีสติปัญญาดี ชั้นที่ ๑ และมีความขยันหมั่นเพียรดี ทั้งพระชนมพรรษายังน้อยอยู่ จึงขออนุญาตต่อผู้ปกครองผู้ดูแลนักเรียนไทยที่ลอนดอน ให้เรียนทาง Classical Side อีกทางหนึ่ง เพื่อจะได้มีรากฐานการศึกษาที่ดี ผู้ดูแลนักเรียนก็อนุญาต จึงได้เรียนในโรงเรียนนี้ถึง ๕ ปี นับว่าเป็นโชคอย่างหนึ่งที่ได้มีโอกาสเรียนภาษาและความรู้ทั่วไปดีมาก ทรงได้รับรางวัลถึง ๑๗ อย่าง

พ.ศ. ๒๔๕๓ เสด็จเข้าทรงศึกษาในมหาวิทยาลัย Oxford ใน Balliol College เป็นเวลา ๔ ปี ทรงได้รับปริญญา B.A. เกียรตินิยมชั้นโท ทางประวัติศาสตร์ ในปี พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้เสด็จไปทรงศึกษาต่อที่ Ecole Libre des Sciences Politiques ที่กรุงปารีส ในประเทศฝรั่งเศส ทรงศึกษาวิชาการทุกเป็นเวลา ๒ ปี สอบไล่ได้ประกาศนียบัตรวิชาการทุก รางวัลที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๔๖๐ ได้รับปริญญา M.A. แห่งมหาวิทยาลัย Oxford ต่อมาได้รับคุณูปกิตติมศักดิ์อักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คุณูปกิตติมศักดิ์ (การทูต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คุณูปกิตติมศักดิ์กฎหมาย มหาวิทยาลัยแพร์เลติกินเสน โคลัมเบีย นิวยอร์ก

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๙—๒๕๐๐ สมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ ในสมัยประชุมครั้งที่ ๑๑ (General Assembly Plenary Meeting Eleventh Session 1956—1957) ได้ออกเสียงลงคะแนนเป็นเอกฉันท์ ซึ่งไม่เคยมี เชิญเสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ แห่งประเทศไทย ขอให้ทรงรับตำแหน่งเป็นประธานสมัชชา มีหน้าที่ในทางสร้างสันติต่อชาวโลกเป็นสำคัญ และมีกิจการอย่างอื่น นับว่าเป็นเกียรติอันสูงยอดเยี่ยม สำหรับส่วนพระองค์ รัฐบาลไทย ประเทศไทย คนไทย และโรงเรียนทุกโรงเรียนที่ได้เคยทรงศึกษา เมื่อได้ทราบว่าเป็นเวลาที่ทรงปฏิบัติหน้าที่ที่สหประชาชาติ ได้ทรงแก้ปัญหาขัดข้องสำคัญถึง ๒ ครั้ง ครั้งที่ ๑ เมื่อประเทศรัสเซียยกกองทัพเข้าไปในฮังการี คราวหนึ่ง ครั้งที่ ๒ เมื่อประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และอิสราเอลยกทัพเข้าตีประเทศอียิปต์ อีกคราวหนึ่ง ถึงกับทำให้ไม่มีสงครามเกิดขึ้น ทำให้คนโดยมากดีใจเป็นอย่างยิ่ง เมื่อหมตวาระของหน้าที่ในสหประชาชาติ เสด็จในกรมฯ ได้ทรงแสดงความขบใจสมาชิกทั้งหลาย ที่ได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในที่ประชุมใหญ่ สมาชิกทุกคนได้ยื่นขึ้นถวายพระพร โดยการตบมืออย่างพร้อมเพรียงโดยไม่มีกรนัตหมายมาแต่ก่อน แล้วจึงเสด็จจากที่ประชุม ต่อมามหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด ได้เชิญเสด็จให้มารับปริญญาคุณวุฒิบัณฑิตกิตติมศักดิ์ทางกฎหมายแพ่ง ได้เสด็จมาทรงรับเกียรติอันสูงนี้ในห้องประชุมใหญ่ต่อหน้าผู้มีเกียรติทั้งหลายเป็นจำนวนมาก เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๕๘ มีผู้อ่านเกียรติคุณความดีเป็นภาษาลาติน มีคำแปลเป็นภาษาอังกฤษตั้งต่อไปนี้

**English Abstract of Latin Oration delivered by the Public Orator in a Convocation held on 1 March 1958.**

**Major General H.R.H. Prince Wan Waithayakorn Krommun Naradhip Bongsprabandh M.A. Balliol College.**

Not long ago I was congratulating Marlborough College on having natured within a single decade three sons of such eminence as the Archbishop of Canterbury, the Lord High Chancellor of that time, and the Lord Chief Justice. Congratulations are now due again : for here is a younger son of the same school to add to the three—one whose name commands respect not only among his own people but throughout the world. This country was the first to see him serving as envoy of his own; France and the League of Nations were next; and later our American allies; to whose country he went as Ambassador and also as Thailand's Delegate to the United Nations. You know how big a part he has played internationally and with what acclaim he presided two years ago over a session of the United Nations General Assembly. You know, too, how distinguished a place he occupies at home in virtue of his birth, his rank, and his honours : and how remarkably popular has been his appointment these last six years as Minister for Foreign Affairs. He agrees, if I am not mistaken, with Cicero, who once wrote : There is nothing more glorious nor of wider import than the solidarity of mankind—a partnership, as it were, and sharing interests, and true effection of man for man throughout the world. Certainly no one has worked harder to restrain warlike passions ; to make individuals think of the common good ; and to ensure that with one mind and one voice we can all quote Ovid's words:

In U.N.O. is our one salvation.

**I present to you for admission to the honorary degree of D.C.L. His Royal Highness Prince Wan Waithayakorn.**

ใน พ.ศ. ๒๔๖๒ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ เสด็จในกรมเป็นเลขานุการตรี อยู่ที่สถานทูตไทยที่กรุงปารีส ทรงได้รับแต่งตั้งเป็นเลขานุการคณะทูตไทยในที่ประชุมสันติภาพทางกรุงเทพฯ ก็ได้ส่งคณะทูตไทยออกไปสมทบ มี มองซิเออร์ ประแตนิเก ชาวฝรั่งเศส ซึ่งรับราชการเป็นที่ปรึกษากฎหมายในกระทรวงยุติธรรมไปด้วย มองซิเออร์ ประแตนิเก บอกข้าพเจ้าว่า คณะทูตไทยจะเอาไปใช้ให้วังเต็น และให้เขียนหนังสือราชการเป็นภาษาฝรั่งเศส เมื่อคณะทูตไทยที่ไปจากกรุงเทพฯ ถึงกรุงปารีส ก็มีข่าวว่าประเทศไทยจะมีผู้แทนในที่ประชุมสันติภาพคนเดียว ประเทศเล็กๆ อื่นมีถึง ๒ คน คณะทูตไทยรู้สึกว่าจะเสียเกียรติ เพราะไทยส่งทหารไปช่วย มองซิเออร์ ประแตนิเก เมื่อกลับมาบอกข้าพเจ้าว่า หลงทางเข้าไม่ถึงหาทางไม่พบ ส่วนหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร ได้ทรงวังเต็นเข้าหาคนสำคัญ เห็นทางจะขอให้ไทยมีผู้แทน ๒ คน และจัดการได้สำเร็จ หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร เป็นผู้สามารถเขียนหนังสือราชการภาษาฝรั่งเศสดีกว่าเขาซึ่งเป็นคนฝรั่งเศส เป็นคนที่มีปัญญาดี มีความกตัตติเขียนหนังสือกลมเกลี้ยง ต่อไปจะเป็นเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เป็นใหญ่ในราชการ เพราะเป็นผู้ที่สามารถแก้ปัญหาขัดข้องที่สำคัญๆ ได้อย่างดี

เสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้เสด็จกลับเข้ามารับราชการที่กระทรวงต่างประเทศ ได้ทรงเลื่อนชั้นเป็นเลขานุการเอก ประจำกองบัญชาการ เป็นที่รักใคร่ของคนทั่วไปทำงานได้ดีแคล่วคล่องว่องไว รู้ภาษาอังกฤษดีมาก เลยโปรดเกล้าฯ ให้แปลเทศน์ของสมเด็จพระมหาสมณเจ้าเป็นภาษาอังกฤษ ก็ทรงได้ดี สมเด็จพระยาเทววงศ์ฯ เสนาบดีโปรดปรานมาก ได้เลื่อนชั้น เงินเดือน และเหรียญตรา ได้รับพระราชทานตรา ประถมภรณ์มงกุฎไทยเร็วมาก เร็วกว่าเจ้านายในวังนั้น เสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ทรงเป็นภราครแห่งขัตติยราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติคุณรุ่งเรืองยิ่งมหาจักรีบรมวงศ์ ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ปฐมจุลจอมเกล้า มหาปรมาภรณ์ช้างเผือก มหาวชิรมงกุฎ เหรียญคุณวุฒิมาลา เข็มศิลปวิทยา และเข็มราชการแผ่นดิน และได้ทรงรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่างประเทศเป็นจำนวนมาก เมื่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทววงศ์วโรปการ สิ้นพระชนม์ใน พ.ศ. ๒๔๖๗ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ ทรงเป็นเสนาบดีสืบต่อเนื่องมา และมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้เสด็จในกรมหมื่นนราธิปฯ เป็นปลัดทูลฉลอง เมื่อพระชนมพรรษาได้ ๓๓ พรรษา ได้รับราชการเต็มสติปัญญาและความสามารถ ในพุทธศักราช ๒๔๖๙ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเสด็จในกรมหมื่นนราธิป-



พงศ์ประพันธ์ ดำรงตำแหน่งอัครราชทูตไทย ณ กรุงลอนดอน เฮก และบรัสเซลส์ เมื่อพระ  
ชนมพรรษาได้ ๓๕ พรรษา ได้ทรงทำหน้าที่นี้เป็นอย่างดี ใน พ.ศ. ๒๔๗๓ เมื่อครบกำหนด  
การเป็นอัครราชทูตไทยประจำกรุงลอนดอน เฮก และบรัสเซลส์ ๔ ปีแล้ว ก็ได้เสด็จกลับ  
ประเทศไทย ใน พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้ทรงรับแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์ในคณะอักษรศาสตร์ แห่ง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้ทรงรักษาการณ์แทนคนบตี คณะนิติศาสตร์  
ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ ประเทศไทยคำรที่ขอแก้ไขสนธิสัญญากับนานาชาติ จึงได้สืบหาคนที่  
ศึกษามีความรู้ ความชำนาญ และสามารถในเรื่องสนธิสัญญากับนานาชาติ และรู้การต่าง  
ประเทศดี เพื่อตระเตรียมการ ได้ประชุมกันหลายครั้งหลายหน ในที่สุดตกลงให้เชิญเสด็จ  
ในกรมหมื่นนราธิป มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาฝ่ายไทยในกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อทรง  
รับตำแหน่งนี้แล้วจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งให้เสด็จในกรมหมื่นนราธิป เป็นที่ปรึกษ  
าฝ่ายไทยในกระทรวงการต่างประเทศ ทรงแสดงความสามารถแก้ปัญหาข้อขัดข้องได้ดี และ  
สามารถทรงงานอย่างอื่นได้ จึงได้ขอให้ทรงเป็นที่ปรึกษาสำนักงานนายกอีกตำแหน่งหนึ่ง ใน  
สมัยที่พระยาพลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี ได้รับคำขอร้องให้ทรงราชการมากมาย  
ได้ทรงงานสำคัญให้สำเร็จเสร็จสิ้นไปได้ ทรงเหน็ดเหนื่อยเป็นอันมาก ใน พ.ศ. ๒๔๘๐ ได้มี  
การแก้ไขสนธิสัญญากับนานาชาติ เสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นกำลังสำคัญใน  
งานเรื่องนี้ เมื่อได้แก้ไขสนธิสัญญานานาชาติสำเร็จเสร็จสิ้นแล้ว ใน พ.ศ. ๒๔๘๒ เดือน  
กันยายน ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาเป็นพระองค์เจ้า มีค่านำหน้าพระนามตาม  
จารึกในพระสุพรรณบัฏว่า พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรวงศ์ไวยากร ในเดือน ธันวาคม  
๒๔๘๔ สงครามเอเชียบูรพาได้เกิดขึ้น เสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้ทรงงานที่  
สำคัญ เหน็ดเหนื่อยเป็นอันมาก ในเดือน ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
สถาปนาพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรวงศ์ไวยากร ขึ้นเป็น พระเจ้าวรวงศ์เธอ

ใน พ.ศ. ๒๔๘๘ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งให้เป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
ฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙ ได้ทรงงานในสภาผู้แทนเป็นอย่างดี ทรงมีความรู้เรื่องกฎหมายรัฐธรรมนูญดี  
ต่อมาที่ประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งให้เสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นประธาน  
กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๑

ใน พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งเอกอัคร  
ราชทูตประจำสหรัฐอเมริกา และผู้แทนฝ่ายไทยในองค์การสหประชาชาติ ที่กรุงนิวยอร์ก ก็  
ได้ทรงทำราชการในหน้าที่นี้เป็นอย่างดี ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้  
สถาปนาพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรวงศ์ไวยากร ขึ้นเป็นพระองค์เจ้าต่างกรม มีพระ  
นามตามจารึกในพระสุพรรณบัฏว่า พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์

ใน พ.ศ. ๒๔๙๕ เสด็จในกรมหมื่นนราธิปฯ ได้ทรงรับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

ใน พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ พระราชทานยศทหารให้ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นพลตรี

ใน พ.ศ. ๒๕๐๒ เสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ทรงรับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ได้ทรงราชการเต็มสติปัญญา และความสามารถ ต่อมาได้ทรงรับตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อีกตำแหน่งหนึ่ง เพราะเหตุว่า ทรงคุ้นเคยกับนิสิตนักศึกษาทั้งหลาย โดยที่เป็นศาสตราจารย์ ทรงสอนมาเป็นเวลานาน เมื่อทรงลาออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเพราะพระชนม์มาก ท่านนายกรัฐมนตรีอนุญาโตให้ออก แต่ขอให้ดำรงเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ต่อไปอีกวาระหนึ่ง ได้ทรงรับตำแหน่งนี้จนถึงเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๑๔

ในทางสังคม ได้เคยทรงเป็นนายกสมาคมนักเรียนเก่าอังกฤษ และสมาคมนักเรียนเก่าโรงเรียนราชวิทยาลัย เคยเป็นนายกสโมสรโรตารีกรุงเทพ และเคยเป็นผู้ว่าการภาคโรตารี ๓๓๐ ซึ่งมีเขตกว้างขวาง รวมประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และกูดซิงห์ กว้างขวางในระหว่างคนไทยและต่างประเทศ คนโดยมากในโลกนี้รู้จักพระองค์ท่าน เพราะได้ทำชื่อเสียงไว้ที่สหประชาชาติ

ตามพระประวัตินี้ แสดงให้เห็นว่า เสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้ทรงศึกษาดีเด่นในโรงเรียนราชวิทยาลัย ถึงได้ทุนเล่าเรียนของหลวงเป็นรายวัน ทรงศึกษาดีเด่นที่โรงเรียนประจำ ชื่อ Marlborough ที่ประเทศอังกฤษ ถึงได้รางวัล ทรงศึกษาดีเด่นที่มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด และที่โรงเรียนการทูตที่กรุงปารีส ทรงศึกษาดี ได้รางวัลที่ ๑ เมื่อทรงรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน ก็ทรงราชการได้ดีเด่น ได้บำเหน็จความชอบ ได้เงินเดือนเลื่อนขั้นตั้งแต่ผู้น้อยขึ้นมาเป็นชั้นๆ ทรงรับตำแหน่งปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อพระชนมพรรษาได้ ๓๓ พรรษา เป็นราชทูตไทยที่กรุงลอนดอน เมื่อพระชนมพรรษาได้ ๓๕ พรรษา เมื่อทรงรับราชการเป็นข้าราชการการเมืองก็เป็นรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ และทรงเป็นรองนายกรัฐมนตรี เมื่อทรงราชการในสหประชาชาติ ในฐานะที่เป็นผู้แทนประเทศไทย ก็ได้รับเกียรติอย่างสูงถึงเป็นประธานสมัชชาใหญ่ในองค์การสหประชาชาติ ในสมัยประชุมครั้งที่ ๑๑ ซึ่งเป็นเกียรติแก่พระองค์ท่าน เป็นเกียรติแก่รัฐบาล ประเทศไทย และคนไทย

พระยามานวราชเสวี

ເລຂະ ຫຼຸດ ກຳ ສັດ ວິ

	หน้า
ระบบภาษีอากรเพื่อการพัฒนา ... .. .	๑
ตอนที่ ๑ – ความนำ ... .. .	๑
๑.๑ วัตถุประสงค์ ... .. .	๑
๑.๒ ปัญหาการคลังของประเทศกำลังพัฒนา ... .. .	๑
ตอนที่ ๒ – ลักษณะของระบบภาษีอากรเพื่อการพัฒนา ... .. .	๗
๒.๑ ปัจจัยกำหนดความสามารถในการเก็บภาษีอากรหรือมีอิทธิพลเหนือโครงสร้าง ทางภาษีอากร ... .. .	๗
๒.๑.๑ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ ... .. .	๘
๒.๑.๒ โครงสร้างทางการเมือง ... .. .	๕
๒.๑.๓ โครงสร้างทางสังคม ... .. .	๑๐
๒.๑.๔ ความสามารถในการบริหาร ... .. .	๑๑
๒.๒ ข้อควรคำนึงในการวางแผนสร้างระบบภาษีอากร ... .. .	๑๒
๒.๓ ลักษณะของระบบภาษีอากรเพื่อการพัฒนา... .. .	๑๓
๒.๓.๑ ภาษีอากรเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ... .. .	๑๓
๒.๓.๒ ภาษีอากรเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง ... .. .	๑๕
๒.๓.๓ ภาษีอากรเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม ... .. .	๒๒
๒.๓.๔ ภาษีอากรเพื่อเปลี่ยนแปลงความรู้สึกของประชาชนเกี่ยวกับภาษีอากร ... .. .	๒๔
ตอนที่ ๓ – วิเคราะห์ระบบภาษีอากรของประเทศไทย ... .. .	๒๕
๓.๑ ระบบภาษีอากรของประเทศไทย ... .. .	๒๕
๓.๒ วิเคราะห์ระบบภาษีอากรของประเทศไทย ... .. .	๒๗
ตอนที่ ๔ – ข้อเสนอแนะ ... .. .	๓๖
๔.๑ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเภทภาษีอากร ... .. .	๓๖
๔.๑.๑ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ... .. .	๓๖
๔.๑.๒ ภาษีเงินได้บริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ... .. .	๓๕
๔.๑.๓ ภาษีการค้า ... .. .	๔๐
๔.๑.๔ ภาษีสรรพสามิต ... .. .	๔๑
๔.๑.๕ อกรศุลกากร ... .. .	๔๕
๔.๑.๖ ภาษีบำรุงท้องที่ ... .. .	๔๖
๔.๑.๗ ภาษีมรดก ... .. .	๔๘
๔.๒ ข้อเสนอแนะอื่นๆ ... .. .	๔๕
๔.๒.๑ การปรับปรุงประสิทธิภาพในการเก็บภาษีอากร ... .. .	๔๕
๔.๒.๒ จัดให้มีศาลภาษีอากรขึ้นโดยเฉพาะ ... .. .	๕๒

๔.๒.๓	การส่งเสริมให้ประชาชนจัดตั้งสมาคมผู้เสียภาษีอากร	๕๒
๔.๒.๔	การรับฟังความคิดเห็นในการร่างกฎหมายภาษีอากร	๕๓
สรุป		๕๓
หมายเหตุ		๖๑
หนังสือที่ใช้อ้างอิงในการเขียน		๖๘

**ทฤษฎีอัตราการปกป้องที่แท้จริง (Effective Protective Rate) กับนโยบาย**

การส่งเสริมอุตสาหกรรมของไทย	๖๕
ข้อสมมุติของทฤษฎี EPR	๗๐
ทฤษฎี EPR	๗๐
ตัวอย่างในการคำนวณ EPR	๗๓
ปัญหาในการนำทฤษฎี EPR มาประยุกต์	๗๕
การส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมกับทฤษฎี EPR	๗๖
สรุป	๘๒

**มาตรการระหว่างประเทศในการสร้างเสถียรภาพให้กับสินค้าขั้นปฐม**

ความนำ	๘๕
กลไกในการกำหนดราคาสินค้าขั้นปฐมในตลาดโลก	๘๘
การจูงใจของราคาสินค้าขั้นปฐมในตลาดโลก	๙๐
มูลกัตินท์กันชน...	๑๐๐
สัญญาพหุภาคีระยะยาว	๑๐๘
ข้อตกลงแบบโควต้าส่งออก	๑๑๔
โครงการชดเชยราคา	๑๑๕
ข้อตกลงเกี่ยวกับสินค้าและโครงการชดเชยทางการเงิน	๑๒๒
บทสรุป — หลักการและเป้าหมายของการสร้างเสถียรภาพให้กับสินค้าขั้นปฐม	๑๒๘

# ระบบภาษีอากรเพื่อการพัฒนา

---

ตอนที่ ๑

ความนำ

## ๑.๑ วัตถุประสงค์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ ๔ ประการ กล่าวคือ ประการแรก ซึ่งให้เห็นถึงปัญหาการคลังที่ประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไป ประสบอยู่ โดยพยายามชี้ให้เห็นว่าความสามารถในการหารายได้ด้วยวิธีต่าง ๆ รวมทั้งภาษีอากรมีขีดจำกัดอยู่มาก และเพื่อที่จะสนองความต้องการในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นต้องหันไปพึ่งการภาษีอากรมากขึ้น โดยการพยายามพัฒนาระบบภาษีอากรให้สามารถทำหน้าที่เพื่อการพัฒนาให้เหมาะสม

ประการที่สอง ซึ่งให้เห็นว่าความสามารถในการจัดเก็บภาษีของประเทศกำลังพัฒนา ยังต่ำมาก เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และความสามารถในการบริหาร และข้อจำกัดเหล่านี้ก็มีอิทธิพลเหนือวิวัฒนาการของโครงสร้างทางภาษีอากรด้วยเป็นอย่างมาก จึงสมควรจะให้ระบบภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการแก้ไขระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เพื่อให้ประเทศสามารถพัฒนาได้อย่างรวดเร็วและมีเสถียรภาพ จึงจำเป็นจะต้องวางหลักการของระบบภาษีอากรที่เหมาะสมขึ้นไว้

ประการที่สาม วิเคราะห์ระบบภาษีอากรของประเทศไทยในปัจจุบันว่า ยังมีข้อบกพร่องประการใดบ้างจากแง่หลักการที่ได้วางไว้ และ

ประการสุดท้าย เสนอแนะ

- (๑) ข้อควรปรับปรุงแก้ไขภาษีอากรประเภทที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน
- (๒) ภาษีอากรประเภทใหม่ ๆ ที่ควรจะได้จัดเก็บ และ
- (๓) ข้อควรปรับปรุงแก้ไขอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี

## ๑.๒ ปัญหาการคลังของประเทศกำลังพัฒนา

ลักษณะการคลังของประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป ซึ่งรวมทั้งประเทศไทย มีลักษณะแตกต่างไปจากลักษณะการคลังของประเทศที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือ สำหรับประเทศที่

พัฒนาแล้วโดยปรกตริายจ่ายเป็นเครื่องกำหนดรายได้ แต่ส่วนประเทศกำลังพัฒนาโดยปรกตริายได้เป็นเครื่องกำหนดรายจ่าย

ถึงแม้จะมีความรู้สึกกันทั่วไปว่า การที่รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาจ่ายเงินเพิ่มขึ้นน้อยไปมิใช่เพราะมีข้อจำกัดด้านรายได้ แต่เนื่องมาจากว่ารัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาไม่มีความสามารถเพียงพอในด้านการใช้จ่าย หรืออาจจะห่วงกันว่า ถ้าเพิ่มการจ่ายเร็วเกินไปก็อาจจะเผชิญปัญหาทรัพยากรไม่เพียงพอ (Bottle Neck) หรือจะต้องเผชิญกับปัญหาเงินเฟ้อ

แต่เราจะเห็นได้ว่าความห่วงวิตกดังกล่าวมิใช่ปัญหาใหญ่ เพราะเราสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้จ่ายได้ไม่ยากนัก และนอกจากนั้นปัญหาทรัพยากรไม่เพียงพอก็มิใช่ปัญหารุนแรง เพราะระดับการใช้จ่ายในประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังไม่ถึงระดับที่จะขาดแคลนทรัพยากร เท่าที่การใช้จ่ายของประเทศเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อในบางครั้งบางคราว เป็นเพราะการขาดความสามารถในการนำทรัพยากรมาใช้ หรือขาดความสามารถในการบริหารหรืออาจจะเป็นเพราะลักษณะผูกขาดในระบบเศรษฐกิจมากกว่า

ถ้าหากจะเปรียบเทียบการใช้จ่ายของประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนา ก็จะพบว่า ระดับการใช้จ่ายของประเทศที่พัฒนาแล้วเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติสูงกว่าประเทศที่กำลังพัฒนามาก ทั้งนี้ นอกจากเหตุผลที่กล่าวมาแล้วก็ยังมียปัจจัยสำคัญสองประการ กล่าวคือ ประการแรก รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศของประเทศที่พัฒนาแล้วเมื่อเทียบกับรายจ่ายประจำปีสูงกว่าของประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้ เพราะประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศใหญ่ จำเป็นต้องเสียดำใช้จ่ายในการป้องกันตัวเอง และยังคงเสียดำใช้จ่ายในการป้องกันและให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาด้วย ประการที่สอง รายจ่ายโอน (Transfer Payment) ของประเทศที่พัฒนาแล้วสูงมาก ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้ระบบประกันสังคมอันได้แก่การประกันการว่างงานและการสงเคราะห์คนชราค่อนข้างกว้างขวางมาก

ถึงแม้ว่าบทความนี้จะพิจารณาปัญหาทางด้านรายได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านภาษีอากรของประเทศกำลังพัฒนาเป็นสำคัญ แต่ในด้านนโยบายการคลัง ประเทศเหล่านี้ก็ควรจะมีมาตรการวางในด้านการเพิ่มการใช้จ่าย เพราะความสามารถในการหารายได้อยู่ในขอบเขตจำกัดมาก ประเทศเหล่านี้จึงควรระงับว่า

(๑) จะต้องพยายามไม่ใช้จ่ายเงินที่มีลักษณะเป็นการสร้างเกียรติภูมิโดยไม่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากนัก

(๒) การใช้จ่ายทุกประเภทควรจะต้องจัดลำดับความสำคัญอย่างพิถีพิถัน โครงการที่มีลำดับความสำคัญน้อยไม่ควรได้รับการพิจารณา

(๓) รายจ่ายเพื่อผลประโยชน์ในทางการเมือง ควรจะได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน หรือควรตั้งเป็นโครงการ เพราะรายจ่ายประเภทนี้ส่วนใหญ่มีประสิทธิภาพต่ำ และ

(๔) ไม่ควรมีการใช้จ่ายเพื่อโครงการด้านหนึ่งด้านใดมากเกินไปจนเกินความจำเป็นในอนาคตอันใกล้

การเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา เป็นสิ่งซึ่งหลีกเลี่ยงเสียมิได้ ทั้งนี้ เพราะภารกิจของประเทศเหล่านี้ในการพัฒนาประเทศมีความสำคัญและเร่งด่วนมาก การเพิ่มการใช้จ่ายในขณะที่ไม่สามารถขยายขอบเขตของการหารายได้ ก็จำเป็นจะต้องมีการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล (Deficit Financing) การใช้นโยบายการคลังแบบนี้ในประเทศกำลังพัฒนาเป็นสิ่งที่ควรดำเนินการอย่างระมัดระวังที่สุด เพราะการดำเนินนโยบายแบบนี้มักจะก่อให้เกิดการขยายเครดิตในวงเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงควรระมัดระวังว่าจะต้องไม่ก่อให้เกิดการขยายเครดิตเกินความต้องการของวงการเศรษฐกิจ (ในแต่ละปีวงการเศรษฐกิจย่อมต้องการเงินเพิ่มขึ้นด้วยเหตุผล ๓ ประการ ประการแรก เพื่อสนองความต้องการเกี่ยวกับการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ประการที่สอง ความต้องการของระบบการผลิตการค้าและการเงินที่มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น และประการสุดท้าย เพื่อใช้สำหรับการเปลี่ยนแปลงของภาคเศรษฐกิจที่ยังไม่ได้ใช้เงิน) และจะต้องระมัดระวังถึงผลกระทบกระเทือนจากภาคเศรษฐกิจจากต่างประเทศด้วย แต่ประเทศกำลังพัฒนาอาจจะสามารถใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลได้มาก ถ้าหากมีสถานการณ์ต่อไปนี้จะเกิดขึ้นในวงเศรษฐกิจ

(๑) เอกชนและสถาบันการเงินซึ่งมีใช้ธนาคารพาณิชย์มีเงินออมมาก และมีความนิยมซื้อพันธบัตรรัฐบาล

(๒) ระบบธนาคารพาณิชย์ยังไม่พัฒนาเพียงพอ

การที่มีความห่วงเกรงเกี่ยวกับการใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุล ก็เพราะว่า

(๑) ตามปกติมีแนวโน้มที่จะเกิดภาวะเงินเฟ้อได้ง่าย เมื่อมีการขยายปริมาณเงิน ทั้งนี้เพราะว่าการใช้จ่ายส่วนใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนา มีลักษณะเป็นการสร้างทุนมากกว่าการสร้างสินค้า และบริโภคเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเคลื่อนย้ายทรัพยากรในประเทศกำลังพัฒนาเป็นสิ่งทำได้ยาก

(๒) ถ้าหากเกิดการขาดเสถียรภาพทางการเงิน ก็อาจจะทำให้มีการโยกย้ายการ



ลงทุนจากกิจกรรมที่อาจจะมึประโยชน์สูงต่อการพัฒนาประเทศ ไปสู่กิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ เป็นต้นว่า การเก็งกำไรในที่ดินและทองคำ

(๓) อาจจะทำให้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินซึ่งปรกติขาดดุลอยู่แล้วทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

ขณะนี้การกู้หน้ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยเป็นปัญหามากนัก เพราะจำนวนเงินกู้ยังมีไม่มาก แต่ถ้าประเทศเหล่านี้จะพยายามเพิ่มรายจ่ายให้เหมาะสมกับภารกิจที่ควรจะดำเนินการ ปัญหาด้านเงินกู้คงจะกลายเป็นปัญหาหนัก เพราะปรกติการออมทรัพย์ของประเทศเหล่านี้ค่อนข้างต่ำ และเอกชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีศรัทธาที่จะให้รัฐบาลกู้ แต่กลับนิยมการเก็งกำไรในที่ดินและทองคำมากกว่า และนอกจากนี้ระบบธนาคารพาณิชย์ในประเทศเหล่านี้ก็พัฒนาพอสมควรแล้ว และมักจะนิยมให้เอกชนกู้ไปลงทุนมากกว่าให้รัฐบาลกู้ เพราะคำนึงถึงดอกเบี้ยเป็นสำคัญ ถ้ารัฐบาลจะพยายามแข่งขันกับเอกชนในตลาดเงินกู้ รัฐบาลอาจจะจำเป็นต้องเพิ่มอัตราดอกเบี้ยสูงมากจนทำให้เป็นภาระหนักในการใช้หน้คนในอนาคต และจะทำให้ระดับอัตราดอกเบี้ยโดยทั่วไปในท้องตลาดสูงขึ้น อันอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

การกู้เงินจากต่างประเทศก็จะเป็นปัญหาสำหรับประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยส่วนใหญ่ต้องชำระในรูปแบบเงินตราต่างประเทศสกุลหลัก แต่ประเทศเหล่านี้ก็กำลังขาดทุนสำรองระหว่างประเทศ และความสามารถในการหาเงินตราต่างประเทศก็มีน้อย เนื่องจากสินค้าออกส่วนใหญ่เป็นสินค้ากสิกรรมซึ่งมีปริมาณการผลิตไม่แน่นอน และมีแนวโน้มของราคาที่ลดลงตลอดเวลา ทางด้านการกู้เงินจากต่างประเทศนี้อาจจะแจ่มใสขึ้นบ้าง ถ้าหากประเทศที่พัฒนาแล้วจะยินดีให้เงินกู้ประเภทเงินอ่อน (Soft Loan) มากขึ้น

แหล่งรายได้ที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งของประเทศกำลังพัฒนาก็คือ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ถ้าพิจารณาจากประวัติศาสตร์เศรษฐกิจแล้ว เราจะเห็นว่าจุดเปลี่ยนแปลงทางด้านเงินช่วยเหลือต่างประเทศ คือระยะสงครามโลกครั้งที่ ๒ ก่อนหน้านั้นโดยปรกติประเทศที่พัฒนาแล้ว จะฉวยโอกาสแสวงหาผลประโยชน์จากประเทศกำลังพัฒนา มีทรัพยากรไหลจากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่หลังจากสิ้นสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา ทรัพยากรเริ่มไหลจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาเข้าสู่ประเทศกำลังพัฒนา จุดเริ่มต้นที่สำคัญคงจะได้แก่โครงการช่วยเหลือตามแผนการมาแชล ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ให้แก่ยุโรปเพื่อการบูรณะยุโรปจากภัยสงคราม และในระยะต่อ ๆ มา สหรัฐอเมริกาก็ได้ขยายขอบเขตของความช่วยเหลือออกไปกว้างขวางมาก ประเทศอื่น ๆ ที่

พัฒนาแล้วและองค์การระหว่างประเทศก็ได้มีบทบาทมากยิ่งขึ้น องค์การสหประชาชาติก็ได้มีมติเรียกร้องให้ประเทศที่พัฒนาแล้วบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาเป็นจำนวนร้อยละ ๑ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของตนแต่ละปี แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าในขณะนี้ไม่มีประเทศใดสามารถดำเนินการตามมตินี้ได้

อนาคตของการช่วยเหลือจากต่างประเทศไม่สู้จะแจ่มใสนัก เพราะประเทศผู้ให้รายใหญ่อันได้แก่สหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนท่าทีในด้านนี้ไปมาก ทั้งนี้เนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ เป็นต้นว่า

(๑) ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือมักจะใช้เงินโดยไม่มีประสิทธิภาพ เพราะมีความรู้สึกว่าเป็นเงินให้เปล่า

(๒) การให้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาไม่ได้ทำให้ความรู้สึกของประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น กล่าวคือ การให้ความช่วยเหลือไม่สามารถสร้างมิตรให้แก่สหรัฐอเมริกาได้

(๓) ปฏิกริยาของประชาชนภายในประเทศต่อต้านเรื่องนี้มากขึ้น มีความรู้สึกกันว่าแทนที่สหรัฐอเมริกาจะช่วยเหลือต่างประเทศ ก็ควรจะช่วยท้องถิ่นที่ยังด้อยพัฒนาและสร้างความเป็นธรรมทางด้านสังคมภายในประเทศเสียก่อน

(๔) ถ้ามองในด้านความสามารถทางเศรษฐกิจ เราก็จะเห็นว่าความสามารถของสหรัฐอเมริกาดลดลงมาก เนื่องจากสหรัฐอเมริกาประสบกับปัญหาการขาดดุลการชำระเงินจำนวนมากทุกปีในระยะหลัง ๆ นี้ ถ้าสหรัฐอเมริกายังขยับขยายขอบเขตการให้ความช่วยเหลือให้กว้างขวางขึ้น ปัญหาด้านดุลการชำระเงินและปัญหาเกี่ยวกับค่าของเงินดอลลาร์ก็จะเข้าสู่ขั้นวิกฤติเร็วขึ้น

การขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นสิ่งที่จำเป็นและหลีกเลี่ยงได้ยาก ถ้าหากเราจะต้องการพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็ว จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องพยายามเปลี่ยนแปลงท่าทีของประเทศที่พัฒนาแล้ว เกี่ยวกับเรื่องนี้ องค์การสหประชาชาติควรจะต้องพยายามอย่างยิ่งที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามมติที่วางไว้

ดังนั้น ถ้าหากรัฐบาลมีความประสงค์จะดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาประเทศโดยรวดเร็ว ก็จำเป็นจะต้องหันมาพึ่งระบบภาษีอากรเพื่อจัดหารายได้ส่วนใหญ่ และเพื่อเสริมสร้างบรรยากาศในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่เหมาะสม แต่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะพึ่งพาอาศัยระบบภาษีอากรให้ทำหน้าที่ที่ต้องการได้มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้

*ประการแรก* โครงสร้างของระบบภาษีอากรถูกจำกัดโดยโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศนั้น ๆ ประเทศกำลังพัฒนามีทางเลือกน้อยมากในการสร้างระบบภาษีอากร ประเทศเหล่านี้จึงจำเป็นต้องพึ่งภาษีการบริโภคมากกว่าภาษีประเภทอื่น ๆ และรายได้ที่ได้รับจากระบบภาษีอากรโดยปกติก็มีจำนวนน้อย ไม่เพียงพอ กับความต้องการด้านการพัฒนาประเทศ

*ประการที่สอง* ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถจะนำภาษีที่ดี เป็นต้นว่า ภาษีเงินได้ มาใช้ให้ได้ผลได้ ทั้งนี้เนื่องจากว่า รายได้ประชากรต่อหัวยังต่ำอยู่ ภาคเศรษฐกิจที่ยังไม่ ใช้เงินยังมีมาก ระบบการเก็บหลักฐานยังไม่ดีพอ การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรยังไม่มี ประสิทธิภาพสูงเพียงพอ ประเทศกำลังพัฒนาจึงต้องพึ่งภาษีการบริโภคเป็นสำคัญ เพราะ มีความสามารถจะจัดเก็บได้ และประเทศกำลังพัฒนาที่มีลักษณะเป็นประเทศเปิดก็หันไป ใช้อากรศุลกากร (อากรขาเข้าและอากรขาออก) มาก เพราะสามารถจัดเก็บได้ไม่ยาก สามารถทำรายได้ได้ดี และสามารถใช้เป็นเครื่องมือในด้านการค้าระหว่างประเทศได้ด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงจากการใช้ระบบภาษี อากรเพื่อการพัฒนาประเทศได้ และนอกจากนั้น เราจะพบว่า การพึ่งพารายได้จากระบบ ภาษีอากรเป็นนโยบายที่เหมาะสม เนื่องจาก

(๑) สามารถลดแนวโน้มของภาวะเงินเฟ้อซึ่งมักจะเกิดขึ้นในกระบวนการ พัฒนาได้

(๒) สามารถลดการบริโภคผลที่ได้จากการพัฒนาในระยะต้น ๆ เพื่อจะได้สามารถ นำการออมนี้ไปลงทุนเพื่อการพัฒนาต่อไป

(๓) มีลักษณะเป็นการพึ่งพาตนเองมากกว่าการหารายได้ด้วยวิธีอื่น ๆ และ

(๔) ระบบภาษีอากรอาจจะมีส่วนช่วยสร้างบรรยากาศในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่เหมาะสมต่อการพัฒนาอีกด้วย

ประเทศไทย ในปัจจุบันก็กำลังประสบปัญหาทางการคลังในลักษณะเดียวกับที่ ได้กล่าวมาแล้วทั้งในด้านรายจ่าย การจัดเก็บภาษีอากร ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และการก่อหนี้สาธารณะ ทางด้านรายจ่ายรัฐบาลก็มีการกิจเพิ่มขึ้นเพื่อการพัฒนาประเทศ และเพื่อรับภาวะฉุกเฉิน อันเกิดขึ้นจากการแทรกแซงของฝ่ายตรงกันข้ามภายในประเทศ และภาวะไม่สงบในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง แต่ระบบภาษีอากรในปัจจุบันไม่สามารถ เพิ่มรายได้ในอัตราสูงเช่นเดียวกับความต้องการด้านใช้จ่าย (ดังจะได้กล่าวโดยละเอียดใน ตอนที่ ๓) ความช่วยเหลือจากต่างประเทศก็เริ่มจะลดลง ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้ ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่แก่ประเทศไทยมาเป็นเวลานาน ก็ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการ

ให้ใหม่ และได้จำกัดขอบเขตของโครงการช่วยเหลือส่วนใหญ่อยู่แต่ในด้านที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศทางด้านชายแดน ในด้านการก่อกวนสาธารณะในระยะหลัง ๆ นี้ก็พบว่า เอกชนและสถาบันการเงินต่าง ๆ รวมทั้งธนาคารพาณิชย์มีความเต็มใจให้รัฐบาลกู้เงินน้อยลง รัฐบาลจำเป็นจะต้องหันไปกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งทำให้มีแนวโน้มที่จะเกิดภาวะเงินเฟ้อได้ง่าย เงินคงคลังและทุนสำรองระหว่างประเทศก็มีในระดับที่ไม่สูงพอที่จะนำมาใช้ในทางการคลังได้ ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ รัฐบาลไทยจำเป็นจะต้องหันมาปรับปรุงด้านระบบภาษีอากรอย่างเร่งรีบ มิฉะนั้นแล้ว รัฐบาลอาจจะจำเป็นจะต้องตัดทอนหรือลดอัตราเพิ่มของรายจ่ายลง ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อนโยบายการพัฒนาประเทศ

## ตอนที่ ๒

### ลักษณะของระบบภาษีอากรเพื่อการพัฒนา

ตอนที่แล้วได้อธิบายให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายจะต้องพยายามหันไปหา หรือให้ความสำคัญแก่วิธีการภาษีอากรในฐานะเป็นเครื่องมือในการหารายได้เพื่อสนองความต้องการในการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาซึ่งขยายตัวขึ้นตลอดเวลา และได้ชี้ให้เห็นด้วยว่าความสามารถในการเก็บภาษี (Taxable Capacity) ของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายยังต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว วัตถุประสงค์ของตอนนี้มี ๒ ประการคือ ประการแรก สார்วจปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นข้อจำกัดความสามารถในการเก็บภาษีอากร หรือมีอิทธิพลต่อโครงสร้างทางภาษีอากรของประเทศกำลังพัฒนา และประการที่สอง เสนอแนะลักษณะของระบบภาษีอากรที่เหมาะสมเพื่อการพัฒนา

#### ๒.๑ ปัจจัยจำกัดความสามารถในการเก็บภาษีอากรหรือมีอิทธิพลเหนือโครงสร้างทางภาษีอากร

ปัจจัยที่จำกัดความสามารถในการเก็บภาษีอากรจะจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ ๔ ประการ คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และความสามารถในการบริหาร และจากการศึกษา\* ปรากฏว่า ปัจจัยดังกล่าวนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัย ๓ ประการแรก มีอิทธิพลเหนือวิวัฒนาการของโครงสร้างทางภาษีอากรด้วย

ความสามารถในการเก็บภาษีอากรและโครงสร้างทางภาษีอากรของประเทศส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ การ

เมือง สังคม และความสามารถในการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีอากร เมื่อโครงสร้างเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไป ก็จะทำให้รัฐบาลสามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางภาษีอากรตามไปด้วย จึงควรจะได้แยกพิจารณาความสำคัญของปัจจัยดังกล่าว ที่มีต่อความสามารถในการจัดเก็บ และโครงสร้างทางภาษีอากร

### ๒.๑.๑ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจนับว่ามีความสำคัญ หรือมีอิทธิพลต่อระบบภาษีอากรมากที่สุด ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญก็มีอยู่หลายประการ เป็นต้นว่า ประการแรก ระดับรายได้ ถ้าหากรายได้ต่อหัวของประชากรต่ำ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป การนำภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามาใช้ก็ไม่ค่อยได้ผล ภาษีที่อาจจะใช้ได้หรือต้องใช้ก็คือ ภาษีที่เก็บจากการบริโภค เมื่อระดับรายได้สูงขึ้นแล้วความสามารถที่จะเลือกใช้ภาษีประเภทเงินได้ก็มีขึ้น ประการที่สอง ขนาดของการประกอบการผลิตและการค้า โดยปรกติถ้ามีการประกอบการขนาดเล็กเป็นส่วนมาก การจัดเก็บภาษีไม่ค่อยได้ผล เพราะจะมีการหลีกเลี่ยงภาษีต่างๆ ได้ง่าย การเก็บภาษีเงินได้จากการประกอบการก็ทำได้ยาก ถ้าหากขนาดของการประกอบการผลิตค่อนข้างเล็ก การจัดเก็บภาษีการผลิตก็ทำได้ยาก หรือในกรณีการค้าส่วนใหญ่เป็นการค้าขนาดเล็ก การเก็บภาษีการค้าทั่วไปในระดับขายปลีกก็จะทำได้ยาก ดังนั้นเมื่อการประกอบการผลิต การค้าในประเทศเริ่มเจริญกลายเป็นขนาดใหญ่ขึ้น การจัดเก็บภาษีเงินได้จากธุรกิจการจัดเก็บภาษีการผลิต และการจัดเก็บภาษีการค้าก็ทำได้ง่ายขึ้น ประการที่สาม การผลิตเป็นการผลิตด้านเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม โดยปรกติแล้วการผลิตทางด้านเกษตรกรรมมักจะเป็นการผลิตขนาดเล็กทำให้การจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่ลำบาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเก็บภาษีเงินได้มักจะไม่ค่อยได้ผล รายได้จากภาษีอากรก็ไม่ค่อยจะแน่นอน เพราะการเกษตรกรรมยังขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศเป็นสำคัญ ประการที่สี่ การเศรษฐกิจมีลักษณะ “เปิด” หรือ “ปิด” (Open VS Close Economy) ในกรณีที่การเศรษฐกิจมีลักษณะ “เปิด” คือมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมาก ทั้งในด้านสินค้าเข้าและสินค้าออก ประเทศก็สามารถได้รับรายได้จากอากรศุลกากรได้มาก แต่ถ้าหากเป็นเศรษฐกิจมีลักษณะ “ปิด” แหล่งภาษีอากรก็จะแคบลง จำเป็นจะต้องพยายามพึ่งภาษีการบริโภคภายในเป็นส่วนใหญ่ ประการที่ห้า ภาคเศรษฐกิจที่ยังไม่ใช้เงิน (Non Monetized Sector) มากน้อยแค่ไหน ถ้าหากมีมากก็จะทำให้ฐานะในการเก็บภาษีประเภทต่างๆ แคบ การจัดเก็บภาษีเงินได้ทำได้ยาก ถ้าหากประเทศมีความจำเป็นมากมายจริงๆ ก็อาจจะต้องหันไปเก็บภาษีเป็นสิ่งของซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากมากในทางบริหาร ประการสุดท้าย ขนาดของการถือครองที่ดิน ถ้าหากที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือชนกลุ่มน้อย และชนกลุ่มใหญ่ไม่มีที่ดินเป็น

ของตนเอง ชนกลุ่มน้อยที่ถือครองที่ดินก็มักจะกลายเป็นผู้มีอิทธิพล สามารถต่อต้านระบบ ภาษีอากรที่ขัดกับผลประโยชน์ของตน เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีทรัพย์สิน

ได้มีการศึกษาตัวเลขสถิติของประเทศกำลังพัฒนาเกี่ยวกับลักษณะของระบบ ภาษีอากร<sup>๒</sup> แล้วก็พบว่า อิทธิพลของโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าวมีอยู่จริง

## ๒.๑.๒ โครงสร้างทางการเมือง

ระบบการเมืองกับโครงสร้างทางภาษีอากรก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด แต่ก็เป็น การยากที่จะสามารถพิสูจน์ความสัมพันธ์นี้ได้ นอกจากจะเสนอเหตุผลที่ควรจะเป็น เท่านั้น ความสำคัญของระบบการเมืองเท่าที่พอจะเห็นได้ก็คือว่า

*ประการแรก* ระบบการปกครองของประเทศเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือไม่ ถ้าเป็นระบบประชาธิปไตยที่แท้จริง มีความสมดุลแห่งอำนาจทั้งสาม คือ อำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร การปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากรก็มีมากขึ้น บรรดา กาศเหมาะสมที่จะเก็บภาษีอากรที่มีลักษณะเป็นธรรม เป็นต้นว่า ภาษีเงินได้ ภาษีทรัพย์สิน ได้ แต่ถ้าเป็นการปกครองในระบบเผด็จการโดยชนกลุ่มน้อยหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจค่อนข้างมาก ก็มักจะมีการเห็นแก่ตัว ระมัดระวังมิให้มีระบบภาษีอากรที่จะกระทบกระเทือน ผลประโยชน์ของตน การหลีกเลี่ยงภาษีอากรก็จะมากยิ่งขึ้น การเก็บภาษีประเภทเงินได้ ทำได้ยาก

*ประการที่สอง* ความรับผิดชอบหรือความรู้สำนึกของนักการเมืองเกี่ยวกับหน้าที่ ของประชาชนที่จะต้องเสียภาษีอากร บ้างก็ประการที่สองนี้มีส่วนสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบ้างก็ แรก ปรกติในระบบประชาธิปไตย ความรู้สึกรับผิดชอบหรือความรู้สำนึกของนักการเมือง ก็มีมากขึ้น แต่ในระบบเผด็จการโดยชนกลุ่มน้อย ความรู้สึกนั้นก็จะมีน้อยลงไป ทำให้ ความสามารถของรัฐบาลที่จะหารายได้ทางภาษีอากรลดต่ำลง การเก็บภาษีทางตรงต่างๆ ทำได้ ยาก และนอกจากนี้ นักการเมืองยังอาจจะขยายอิทธิพลการหนีภาษีครอบคลุมนอกไป ถึงบุคคลอื่นหรือธุรกิจอื่นอีกด้วย ทำให้ขอบเขตของการหนีภาษีขยายออกไป จนทำให้ ความรู้สำนึกของบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่สามารถมีอิทธิพลดังกล่าวต้องเสียไปด้วย เป็นการลด ระดับความอยากเสียภาษีโดยทั่วไป

*ประการที่สาม* ความสำนึกในความรับผิดชอบของนักการเมืองในการออกกฎหมาย ภาษีอากรที่เห็นว่าเป็นประโยชน์หรือเหมาะสมต่อประชาชนส่วนรวม ในบางครั้งนักการเมือง อาจจะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตน หรือสำนึกแต่เพียงผลประโยชน์ระยะสั้นเป็นสำคัญ ความสำนึกด้านนี้เป็นสิ่งจำเป็นมาก เพราะบางครั้งสภาพเศรษฐกิจอาจจะเหมาะสมแล้ว

ที่ควรจะต้องเปลี่ยนแปลงระบบภาษีอากรเพื่อเตรียมรับ แต่นักการเมืองมองไม่เห็นความเหมาะสมนั้น หรือไม่สำนึกในความรับผิดชอบนั้น ทำให้ผลประโยชน์ที่ส่วนรวมควรจะต้องเสียไป

### ๒.๑.๓ โครงสร้างทางสังคม

ฐานะและปรัชญาทางสังคม ก็มีส่วนสัมพันธ์กับประเภทของภาษีอากรที่ประเทศสามารถใช้หรือกับมาตรฐานความเป็นธรรมทางภาษีอากร ความสำคัญของโครงสร้างทางสังคมมีดังต่อไปนี้

*ประการแรก* ความรู้สึกรับผิดชอบของประชาชน โดยทั่วไปเกี่ยวกับการเสียภาษี ถ้าหากขาดความรู้สึกด้านนี้แล้ว การจัดเก็บภาษีแทบทุกประเภททำได้ยากมาก ฐานภาษีก็จะแคบ เพราะการจัดเก็บภาษีแทบทุกประเภทต้องอาศัยความรู้สึกรับผิดชอบของประชาชน โดยการให้ความร่วมมือ หรือ “สารภาพ” มากพอสมควร ภาษีบางประเภทต้องอาศัยความรู้สึกด้านนี้ค่อนข้างมาก ได้แก่ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งถ้าขาดความรู้สึกด้านนี้แล้ว การเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแทบจะต้องล้มเหลว แต่ความรู้สึกรับผิดชอบของประชาชนเกี่ยวกับการเสียภาษีนี้นักขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ เป็นต้นว่า ระดับการศึกษาของประชาชน การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ขอบเขตของการหนีภาษีในประเทศ ความรู้ความสามารถในการฉวยโอกาสจากบทบัญญัติในกฎหมายภาษีอากร ซึ่งไม่แน่ใจว่าปัจจัยประการใดสำคัญมากน้อยกว่ากัน

*ประการที่สอง* ความรู้สึกของสังคมเกี่ยวกับการรังเกียจผู้หนีภาษี เรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณค่าของสังคม (Social Value) ถ้าหากสังคมมีความรู้สึกเฉยๆ ไม่ยินดียินร้ายต่อการหนีภาษีอากร การหนีภาษีอากรก็จะมีอย่างแพร่หลาย เพราะผู้หนีภาษีอากรรู้ตัวดีว่าสังคมจะไม่ลงโทษ ตนเองมีหน้าที่เพียงเฉพาะเจ้าหน้าที่ภาษีอากรเท่านั้น ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่า ในสังคมบางสังคมซึ่งมีการบูชา “เงิน” โดยไม่ได้คำนึงถึงว่าการได้ “เงิน” มานั้นถูกต้องหรือไม่ “เงิน” ส่วนหนึ่งมาจากการหนีภาษีหรือไม่ การหนีภาษีเป็นไปอย่างแพร่หลายมาก ถ้าหากสังคมเกิดมีความรู้สึกยกย่องในความเป็นวีรบุรุษของผู้หนีภาษี แรงจูงใจให้หนีภาษีก็จะมีมากขึ้น เราจะต้องพยายามสร้างความรู้สึกว่า คนที่หนีภาษีเป็นผู้ที่โกง “มหาชน” การลงโทษทางสังคมอาจจะมีผลเป็นการสกัดกั้นการหนีภาษีอากรมากกว่าการลงโทษโดยกฎหมาย

*ประการที่สาม* ปรัชญาของสังคมเกี่ยวกับความยุติธรรม การเลือกประเภทและอัตราภาษีอากรที่จะจัดเก็บขึ้นอยู่กับปรัชญาของสังคม เกี่ยวกับความยุติธรรมในขณะนั้น

ถ้าหากสังคมมีความรู้สึกรุนแรงเกี่ยวกับความยุติธรรม การนำภาษีเงินได้หรือภาษีอื่นที่เรียกเก็บจากชนหมู่มากมาใช้ก็ทำได้ง่ายเข้า อัตราภาษีก้าวหน้าก็จะสูงกว่าในกรณีที่สังคมไม่มีความรู้สึกรุนแรงเกี่ยวกับเรื่องนี้

*ประการที่สี่* ลักษณะการแบ่งสรรรายได้ในสังคม ถ้าหากบุคคลในสังคมมีรายได้หรือฐานะความเป็นอยู่แตกต่างกันมากนัก ผู้ที่มีรายได้สูงกลุ่มน้อยอาจจะมีอิทธิพลมากพอที่จะดำเนินการป้องกันผลประโยชน์ตัวเองได้ ทำให้ประเทศไม่สามารถที่จะใช้ภาษีดี ๆ และอัตราภาษีก้าวหน้ามาก ๆ ได้ แต่ถ้าพิจารณาจากอีกแง่หนึ่งจะเห็นได้ว่า ในประเทศที่มีการแบ่งสรรรายได้เป็นไปอย่างไม่เป็นธรรมค่อนข้างมาก ประชาชนส่วนใหญ่จะมีความรู้สึกรุนแรงเกี่ยวกับปรัชญา ในด้านความยุติธรรม ถ้ามีโอกาสเหมาะที่จะเปิดโอกาสให้ทำได้ ประชาชนกลุ่มใหญ่ก็จะพยายามให้มีการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้าค่อนข้างสูง หรือถ้าประเทศนั้นยังไม่มีภาษีมรดกก็คงจะนำภาษีมรดกมาใช้

#### ๒.๑.๔ ความสามารถในการบริหาร

โครงสร้างหรือระบบภาษีอากรที่ดีหรือเหมาะสมเพียงใดก็ตามจะใช้ไม่ได้ผล ถ้าหากประเทศขาดความสามารถในการบริหารภาษีอากร ดังนั้น เราจึงต้องจำเป็นสนใจถึง “วิธีการจัดเก็บ” นอกเหนือไปจาก “ควรจัดเก็บภาษีประเภทใดบ้าง” ความจำเป็นในเรื่องนี้นับวันจะสูงขึ้น เมื่อประเทศมีความจำเป็นต้องการรายได้มากขึ้นเพื่อการสร้าง ความก้าวหน้าให้แก่ประเทศ เพราะโดยปกติความต้องการจะหนีภาษีอากรจะเพิ่มขึ้นเมื่อรัฐบาลเก็บภาษีมากขึ้น

ประเทศที่มีความสามารถในการบริหารค่อนข้างต่ำ (ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ประเทศกำลังพัฒนา) มักจะไม่สามารถใช้ภาษีประเภทเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล หรือภาษีการบริโภควางประเภท เช่น ภาษีการขายทั่วไปที่เก็บในระดับขายปลีก หรือเก็บจากค่าเพิ่มสุทธิ (Value-added Tax) เพราะภาษีเหล่านี้จัดเก็บยาก สลับซับซ้อน และแม้แต่จะเก็บภาษีบางประเภทได้ก็เก็บอย่างไม่ยุติธรรม เป็นต้นว่า การเก็บภาษีที่ดินโดยไม่มีความสามารถเพียงพอในการตีราคาที่ดินอย่างถูกต้อง

ถ้าหากประเทศที่ขาดความสามารถในการบริหารจะหันไปเก็บภาษีที่เก็บค่อนข้างยาก ดังที่กล่าวมา ก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจไม่ถูกต้อง มีการคอร์รัปชัน มีการใช้อิทธิพลจากเบื้องสูง และทำให้ระบบภาษีอากรขาดความยุติธรรมได้

ดังนั้น บางครั้งถึงแม้ภาวะเศรษฐกิจจะอำนวยให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีที่ต่ำบางประเภท แต่ประสิทธิภาพในการจัดเก็บยังต่ำ ก็ทำให้รัฐบาลต้องจำใจจัดเก็บภาษีประเภทเดิมต่อไป



แทนที่จะสร้างความไม่ยุติธรรมมากขึ้น โดยการหันไปเก็บภาษีใหม่ในขณะที่ยังไม่มีความสามารถที่จะจัดเก็บ

## ๒.๒ ข้อควรคำนึงในการวางแผนสร้างระบบภาษีอากร

ในการพิจารณาวางแผนสร้างระบบภาษีอากรสำหรับประเทศ ผู้ที่รับผิดชอบไม่สามารถและไม่ควรที่จะนำเอาระบบซึ่งใช้ได้ดีสำหรับประเทศอื่น (ถึงแม้ว่าจะจะเป็นประเทศที่อยู่ในระดับของการพัฒนาระดับเดียวกัน) มาใช้โดยมิได้พิจารณาให้รอบคอบเสียก่อน ระบบภาษีอากรซึ่งอาจจะใช้ได้ดีในประเทศหนึ่ง อาจจะประสบกับความล้มเหลวในอีกประเทศหนึ่ง ดังนั้น ในการวางแผนสร้างระบบภาษีอากร ผู้ที่รับผิดชอบจึงควรจะได้คำนึงถึงปัจจัยต่อไปนี้

*ประการแรก* โครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า โครงสร้างทางภาษีอากรของแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับหรือมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศนั้นๆ อย่างใกล้ชิด การสร้างระบบภาษีอากรโดยไม่ได้คำนึงถึงโครงสร้างเหล่านี้เลยย่อมจะประสบความสำเร็จได้ยาก

*ประการที่สอง* ความต้องการในการสร้างความก้าวหน้าของประเทศ หรือการพัฒนาประเทศ เราจะต้องรู้ว่าในการสร้างความก้าวหน้าของประเทศ เราจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยประการใดบ้าง เป็นต้นว่า ต้องการอัตราการออมทรัพย์ภายในประเทศ แยกเป็นการออมทรัพย์ของรัฐบาลและการออมทรัพย์เอกชนจำนวนเท่าใด มีความต้องการจะส่งเสริมหรือคุ้มครองการลงทุนในกิจการประเภทใด มีความต้องการจะสร้างความเสมอภาคในการแบ่งสรรรายได้มากน้อยเพียงใด เป็นต้น ในการวางแผนสร้างระบบภาษีอากรจึงจะสามารถสนองความต้องการเหล่านั้นได้

*ประการที่สาม* ความเป็นไปได้ในแง่การบริหาร ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การนำระบบภาษีอากรที่ดีสำหรับประเทศอื่นมาใช้ โดยที่ประเทศนั้นยังไม่พร้อมในด้านการบริหารที่เหมาะสมแล้ว จะก่อให้เกิดปัญหาการขาดความยุติธรรม การใช้อำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้อง การคอร์รัปชัน และการใช้อิทธิพลจากเบื้องสูง ดังนั้นระบบภาษีที่จะสร้างขึ้นจึงไม่ควรจะเป็นระบบที่ทะเยอทะยานมากนัก ถ้าหากระดับการบริหารยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ก็ควรจะได้พยายามใช้ระบบภาษีอากรที่ง่าย ๆ ก่อน แล้วค่อยๆ ใช้ระบบภาษีอากรที่สลับซับซ้อนมากขึ้นเมื่อระดับการบริหารดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของแต่ละประเทศควรจะได้ตั้งเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญไว้ว่า จะต้องพยายามเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บภาษีให้เข้าสู่ระดับที่น่าพอใจโดยเร็วที่สุด

## ๒.๓ ลักษณะของระบบภาษีอากรเพื่อการพัฒนา

ความสนใจในอันที่จะสร้างระบบภาษีอากรที่ดีเป็นสิ่งที่มานานแล้ว ตามความรู้สึกในสมัยแรก ๆ (และแม้กระทั่งสำหรับบางคนในสมัยปัจจุบัน) ภาษีอากรเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจ เป็นความชั่วประการหนึ่งซึ่งสังคมหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น จึงควรพยายามจะหาทางจำกัดความน่ารังเกียจนั้นเสีย นักเศรษฐศาสตร์ผู้มื่อชื่อเสียงคนแรกที่ได้พยายามสร้างลักษณะของระบบภาษีที่ดีไว้เป็นมาตรฐานบุคคลแรก เห็นจะได้แก่ Adam Smith ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์สำหรับระบบภาษีอากรที่ดีไว้ ๔ ประการ คือ หลักความยุติธรรม หลักความแน่นอน หลักสะดวก และหลักประหยัด หลักการทั้ง ๔ ประการนี้ ยังเป็นที่ยอมรับกันอยู่จนถึงปัจจุบันนี้ (ถึงแม้ว่ารายละเอียดของหลักการอาจจะเปลี่ยนไปบ้างตามวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม) ในบทความนี้จะถือว่าหลัก ๔ ประการของ Adam Smith ยังคงยึดถือเป็นรากฐานเบื้องต้นของระบบภาษีอากรเพื่อความก้าวหน้าได้อยู่ เพื่อเป็นหลักประกันในการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร

แต่เนื่องจากขอบเขตอำนาจและอุดมการณ์เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐบาล ได้วิวัฒนาการไปมากแล้ว รัฐบาลในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลในระบบนายทุน ระบบเศรษฐกิจแบบผสม ระบบสังคมนิยม หรือระบบคอมมิวนิสต์ ต่างก็กลายเป็นรัฐบาลใหญ่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวาง มีอิทธิพลเหนือการดำเนินการเศรษฐกิจของเอกชนมากมาย มีการใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากมหาศาล เมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติของแต่ละประเทศ รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องรับภาระอย่างใหญ่หลวง ในการที่จะยกระดับความอยู่ดีกินดีของประชาชนซึ่งยากจนกันมานานับพัน ๆ ปี ระบบภาษีอากรของประเทศจึงจะต้องรับหน้าที่ที่หนักกว่าเดิม และก็ควรจะถูกนำมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความก้าวหน้าให้แก่ประเทศชาติด้วย แทนการทำหน้าที่หารายได้แต่ประการเดียว

ดังนั้น ระบบภาษีอากรที่ดีจึงควร<sup>๓</sup> จะสามารถทำหน้าที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมให้เหมาะสมกับความต้องการด้านการสร้างการพัฒนาให้แก่ประเทศชาติ และสามารถเปลี่ยนแปลงความรู้สึกของประชาชนผู้เสียภาษีอากรไปในด้านที่เต็มใจปฏิบัติตามบทบัญญัติในกฎหมายภาษีอากรมากขึ้น

### ๒.๓.๑ ภาษีอากรเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

เพื่อวัตถุประสงค์ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ระบบภาษีอากรควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

#### ๒.๓.๑.๑ สามารถหารายได้ได้ดี

- ๒.๓.๑.๒ สามารถส่งเสริมการออมทรัพย์และลดการบริโภคที่ไม่จำเป็นลง
- ๒.๓.๑.๓ ส่งเสริมการลงทุนในกิจกรรมซึ่งมีความสำคัญอันดับสูงต่อการพัฒนาประเทศ
- ๒.๓.๑.๔ ส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่ และในกิจกรรมซึ่งมีความสำคัญอันดับสูงต่อการพัฒนาประเทศ
- ๒.๓.๑.๕ มีความยืดหยุ่น
- ๒.๓.๑.๖ สามารถบริหารได้โดยมีประสิทธิภาพ

### ๒.๓.๑.๑ สามารถทำรายได้ได้ดี

เนื่องจากการใช้จ่ายเพื่อการสร้างความก้าวหน้าแก่ประเทศนับวันแต่จะทวีจำนวนขึ้นตลอดเวลา ระบบภาษีอากรจึงต้องสามารถทำรายได้ได้ดี และเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าอัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติ เพื่อสนองความต้องการด้านการใช้จ่าย มิฉะนั้นแล้วรัฐบาลอาจจะต้องหันไปหาวิธีการหารายได้ที่ไม่เหมาะสม หรือพึ่งวิธีการกู้เงินมากเกินไป จนเกินความเหมาะสม หรืออาจจะต้องหันไปหาทางจำกัดด้านรายจ่าย ซึ่งจะทำให้เป็นอุปสรรคอย่างมากต่อนโยบายการสร้างความก้าวหน้าให้แก่ประเทศ

ระบบภาษีอากรที่จะสามารถทำหน้าที่นี้ได้ดี จะต้องมึลักษณะสำคัญอยู่อย่างน้อย ๓ ประการ คือ *ประการแรก* มีฐานกว้าง (Tax Base) ทำให้รัฐบาลสามารถได้รับรายได้มาก โดยใช้อัตราก้าวหน้าไม่สูงเกินไปนัก เพราะการใช้อัตราก้าวหน้าที่สูงเกินไปในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาและประชาชนยังไม่เคยชินกับระบบภาษีอากรนั้น อาจจะทำให้เกิดผลเสียทางด้านจิตใจของผู้เสียภาษีอากร และอาจจะนำไปสู่การหาทางหลีกเลี่ยงภาษีอากรได้ ภาษีที่มีฐานกว้างมากได้แก่ภาษีประเภทเงินได้ ภาษีการขายทั่วไป อากรศุลกากรขาเข้า ภาษีที่มีฐานกว้างน้อยลงมาก็ได้แก่ ภาษีที่เรียกเก็บจากการผลิตหรือการขายสินค้าหลักของประเทศหรือสินค้าที่มีความต้องการมาก เป็นต้นว่า ภาษีข้าว ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน *ประการที่สอง* มีอัตราก้าวหน้าพอสมควร ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลสามารถได้รับรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราสูงเมื่อภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองขึ้น เนื่องกนโยบายการพัฒนาประเทศโดยไม่จำเป็นจะต้องแก้ไขอัตราภาษีอากรบ่อยครั้ง อัตราก้าวหน้าทั่วถ้วน อาจจะมีได้ทั้ง ๒ แนว คือ อัตราก้าวหน้าสำหรับฐานภาษีเดียวกัน เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หรืออัตราก้าวหน้าตามประเภทของสินค้า เช่น สินค้าฟุ่มเฟือยต้องเสียภาษีการบริโภคในอัตราสูง ส่วนสินค้าจำเป็นเสียภาษีการบริโภคในอัตราต่ำ แต่ในการ

วางอัตราภาษีรัฐบาลจะต้องตระหนักว่า อัตราภาษีก้ำกั่วน้ำในประเทศกำลังพัฒนานั้นจะต้องไม่ก้ำกั่วน้ำมากนัก *ประการที่สาม* มีความสามารถในการบริหารจัดการจัดเก็บในระดับพอสมควร ถ้าขาดความสามารถในด้านนี้แล้ว ภาษีที่ดีและอัตราภาษีที่เหมาะสมก็ไม่สามารถจะทำรายได้ให้แก่ประเทศได้มาก และยังอาจจะทำให้อัตราเพิ่มของรายได้จากภาษีอากรแต่ละปีเพิ่มขึ้นไม่สม่ำเสมอ สร้างความยากลำบากแก่รัฐบาลในการคาดคะเนรายได้และในการวางแผนทางการคลังด้วย

## ๒.๓.๑.๒ สามารถส่งเสริมการออมทรัพย์ และลดการบริโภคที่ไม่จำเป็นลง

บทความนี้จะไม่พยายามอธิบายถึงความสำคัญของการออมทรัพย์ต่อการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า ประเทศจะพัฒนาได้รวดเร็วแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของสังคมที่ออมเพื่ออนาคต (นอกจากประเทศนั้นเป็นประเทศเล็กและสามารถแสวงหาทุนหรือความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก แต่ความเจริญที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ ก็คงจะไม่มั่นคงหรือนำภาคภูมิใจเท่ากับการพยายามพึ่งพาการออมทรัพย์ของตนเอง) ประเทศอุตสาหกรรมที่สำคัญๆ ในขณะนั้นต่างก็มีอัตราการออมทรัพย์สูง ประเทศที่ก้ำกั่วน้ำมากหรือเร็วกว่าประเทศอื่นก็มีอัตราการออมทรัพย์สูงกว่าประเทศอื่น ระบบภาษีอากรที่ดีจึงควรจะสามารถส่งเสริมการออมทรัพย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออมทรัพย์จากรายได้ที่ได้รับเพิ่มขึ้นจากผลของการพัฒนาประเทศในระยะแรก ส่วนที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นควรจะออมไว้เพื่อเป็นทุนสำหรับการพัฒนาต่อไป แทนที่จะถูกนำไปใช้เพื่อการบริโภคเสียเป็นส่วนใหญ่

นอกจากนี้แล้วเรายังจะพบว่า ประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปนิยมอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการที่ไม่ค่อยจำเป็นเป็นจำนวนมาก ทั้งๆ ที่มาตรฐานการครองชีพของประชาชนส่วนใหญ่ยังต่ำมากอยู่ กลุ่มผู้มีรายได้สูงซึ่งส่วนใหญ่มักจะให้แก่กลุ่มเจ้าของที่ดินหรือผู้มีอิทธิพลในด้านต่างๆ มักจะบริโภคสินค้าที่มีลักษณะเป็นการ “ส่งเสริมเกียรติภูมิ” หรือ “เพื่ออวดอ้างความร่ำรวย” เป็นส่วนมาก ส่วนประชาชนส่วนใหญ่ผู้มีรายได้น้อยก็ยังนิยมอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการที่ไม่จำเป็นอยู่อีกมาก ทั้งนี้เนื่องด้วยความโง่เขลาในการเลือกบริโภค หรือเนื่องด้วยนิสัยสันดาน หรือโดยขนบธรรมเนียมประเพณีบังคับ

ระบบภาษีอากรที่จะทำหน้าที่นี้ได้ควรจะมีลักษณะดังต่อไปนี้ ประการแรก อัตราภาษีสำหรับสินค้าที่จัดได้ว่าไม่จำเป็นหรือฟุ่มเฟือยควรจะสูงพอสมควร เพื่อเป็นการจำกัดความอยากบริโภคของประชาชน ประการที่สอง อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับ

เงินได้ของผู้มีรายได้ปานกลางหรือผู้มีรายได้สูง ควรจะสูงพอสมควรเพื่อเป็นการลดรายได้ที่จะจับจ่ายใช้สอยได้ของบุคคลเหล่านี้ และเพิ่มการออมทรัพย์ภาครัฐบาล แต่จำต้องระวังมิให้อัตราภาษีสูงเกินไปจนจะมีผลเป็นการกระตุ้นให้มีการหนีภาษีมากขึ้น หรือทำให้ความอยากทำงานหรืออยากลงทุนของประชาชนน้อยลง

### ๒.๓.๑.๓ ส่งเสริมการลงทุนในกิจกรรมซึ่งมีความสำคัญอันดับสูงต่อการพัฒนาประเทศ

ระบบภาษีอากร นอกจากจะใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการออมทรัพย์และลดการบริโภคที่ไม่จำเป็นลงแล้ว ยังควรจะต้องทำหน้าที่เป็นเครื่องมือส่งเสริมให้มีการนำทรัพยากรที่ออมไปลงทุนในกิจกรรม ซึ่งมีความสำคัญอันดับสูงต่อการพัฒนาประเทศด้วย เนื่องจากการออมทรัพย์มีน้อย จึงจำเป็นจะต้องมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพคอยแนะแนวทางการลงทุนที่เป็นประโยชน์ ความจำเป็นของหลักการนี้ มีน้อยในประเทศพัฒนาแล้ว เพราะในประเทศเหล่านั้นมีกลไกของตลาด (Market Mechanism) ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะชี้แนวทางสำหรับการลงทุนของเอกชน แต่ในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งกลไกของตลาดยังไม่สมบูรณ์ รัฐบาลจำเป็นจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำหรือชี้แนะ รัฐบาลจึงจำเป็นจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่า กิจกรรมใดบ้างที่เป็นประโยชน์สูงต่อการพัฒนาประเทศ แล้วพยายามใช้ระบบภาษีอากรเป็นพลังชักจูงหรือผลักดันให้ธุรกิจเอกชนหันไปสู่อุตสาหกรรมเหล่านั้น

นอกจากนี้แล้วระบบภาษีอากรยังควรสามารถหันเหการลงทุนจากกิจการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ เป็นต้นว่าการเก็งกำไรในที่ดินและทองคำ ไปสู่อุตสาหกรรมที่เป็นประโยชน์กว่า การออมทรัพย์ในประเทศกำลังพัฒนานอกจากจะมีจำนวนน้อยแล้ว ยังมีการนำไปลงทุนไม่ถูกต้องอีกด้วย จึงควรจะได้ให้ความสนใจในเรื่องนี้ให้มาก

การส่งเสริมการลงทุนที่กล่าวถึงในหลักการข้อนี้ หมายรวมถึงการให้ความคุ้มครองและส่งเสริมอุตสาหกรรมทารก (Infant Industries) ซึ่งต้องประสบกับการแข่งขันจากอุตสาหกรรมภายนอกในระยะแรกเริ่มก่อตั้งด้วย

วิธีการใช้ระบบภาษีอากรให้ทำหน้าที่ตามหลักการข้อนี้ได้ มีดังต่อไปนี้ ประการแรก ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกิจการลงทุนที่ต้องการสนับสนุนชั่วระยะเวลาหนึ่ง เพื่อเป็นการเพิ่มผลกำไรของกิจการเหล่านี้ และช่วยให้กิจการไม่ต้องแสวงหาทุนจากภายนอกมากนัก หรืออาจจะมีการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลโดยจำแนกตามประเภทของกิจการ ทำนองเดียวกับ Schedular Income Tax คือ ตั้งอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลหลาย ๆ อัตรา ตามประเภทของกิจการ ประการที่สอง มีการยกเว้นหรือลดหย่อน

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินได้ที่บุคคลได้รับในรูปเงินปันผลหรือดอกเบี้ยวหุ้นกู้จากกิจการที่รัฐต้องการสนับสนุน วิธีการนี้จะช่วยให้เอกชนต้องการลงทุนในกิจการเหล่านี้มากขึ้น และช่วยลดภาระดอกเบี้ยวเมื่อกิจการเหล่านี้ต้องการหาเงินกู้เพื่อเริ่มหรือขยายงาน ประการที่สาม มีบทบัญญัติพิเศษในกฎหมายภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้นว่า ขอมให้หักค่าเสื่อมราคาที่จะเป็นประโยชน์เต็มที่ต่อกิจการ ขอมให้ยกยอดขาดทุนในปีปัจจุบันไปข้างหน้าหรือข้างหลัง (Losses Carry-back & Carry Forward) ในระยะยาวพอสมควร จัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราต่ำสำหรับผลกำไรที่คงไว้ในกิจการ ประการที่สี่ จัดเก็บภาษีค่าเพิ่มของทรัพย์สินจากการเก็งกำไรในที่ดิน ทั้งนี้เพื่อการหันเหทุนจากการเก็งกำไรในที่ดิน (ซึ่งเป็นกิจการที่นิยมกันแพร่หลายมากในประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป) ไปสู่กิจการด้านอื่น ๆ ประการที่ห้า ลดหรือยกเว้นภาษีการค้าและอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรเครื่องมือ อุปกรณ์วัตถุดิบที่จำเป็นสำหรับกิจการ และประการสุดท้าย ตั้งกำแพงภาษี (ขึ้นอัตราอากรขาเข้า) เพื่อเป็นการป้องกันอุตสาหกรรมภายในประเทศเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม

#### ๒.๓.๑.๔ ส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่และในกิจกรรมที่มีความสำคัญอันดับสูงต่อการพัฒนาประเทศ

ข้อบกพร่องอีกประการหนึ่งทางด้านเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาที่ควรจะได้ใช้ระบบภาษีอากรเข้าแก้ไขก็คือ การใช้ทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติไม่เต็มที่ ข้อบกพร่องด้านนี้ทำให้การพัฒนาประเทศไม่สามารถดำเนินไปได้โดยรวดเร็วเท่าที่ควรจะเป็น การว่างงานมีอยู่อย่างมากในเมืองใหญ่เพราะขาดการขยายตัวของการอุตสาหกรรมที่จะรับแรงงานเหล่านี้ แรงงานชนบทถูกใช้งานไม่เต็มที่เพราะมีการเพาะปลูกพืชผลเพียงบางฤดูกาล และไม่มีอุตสาหกรรมที่เหมาะสมที่จะคอยรับแรงงานเหล่านี้ยามว่างจากการกสิกรรม มีการกักตุนที่ดินไว้โดยเปล่าประโยชน์เป็นจำนวนมากเพื่อการเก็งกำไร ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมหรือกสิกรรมที่ต้องใช้ที่ดินมาก และก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมเนื่องจากคนส่วนใหญ่ไม่สามารถมีบ้านที่ดินอยู่เป็นของตนเอง

วิธีการตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ ๒.๓.๑.๓ ก็สามารถนำมาใช้ได้สำหรับข้อนี้ด้วย เพราะวิธีการดังกล่าวจะช่วยให้การลงทุนในกิจการที่ต้องการสนับสนุนมีผลกำไรสูง ทำให้มีการนำทรัพยากรมาใช้ในกิจการนั้น ๆ มากขึ้น แทนที่จะปล่อยให้ว่างหรือใช้ไม่ถูกต้อง

#### ๒.๓.๑.๕ มีความยืดหยุ่น (Built-in Flexibility)

ความจริงหลักการข้อนี้มีความสำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนาในระยะแรกเริ่มน้อยมาก หลักการข้อนี้เป็นหลักการที่ขาดเสียมิได้สำหรับระบบภาษีอากรของประเทศที่พัฒนา

แล้ว ระบบภาษีอากรที่มีความยืดหยุ่นจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจผันแปรไม่รุนแรงนัก ระบบภาษีอากรที่มีลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐบาลไม่ต้องเสียเวลาในกระบวนการแก้ไขกฎหมายภาษีอากร เมื่อสถานการณ์เศรษฐกิจผันแปรไป

การที่นำหลักการนี้มากล่าวไว้ก็เพราะเห็นว่า เมื่อประเทศกำลังพัฒนาสามารถพัฒนาตัวเองเข้าสู่ระดับสูงพอสมควรแล้ว ความยืดหยุ่นของระบบภาษีอากรก็มีความจำเป็นขึ้น จึงควรจะได้พยายามเตรียมสร้างโครงสร้างของระบบภาษีอากรไว้เพื่อเตรียมรับ

วิธีการที่จะทำให้ระบบภาษีอากรมีความยืดหยุ่นมีดังต่อไปนี้

(๑) พยายามปรับปรุงภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลให้กลายเป็นภาษีที่มีความสำคัญมากขึ้น ภาษีดังกล่าวนี้ ผันแปรตามภาวะเศรษฐกิจมากกว่าภาษีประเภทอื่น ภาษีที่ควรจะได้พิจารณาอีกประเภทหนึ่งก็คือ ภาษีประกันสังคม

(๒) พยายามใช้อัตราภาษีก้าวหน้ามากขึ้น เมื่อภาวะเศรษฐกิจผันแปรไป อัตราภาษีและรายรับจากภาษีอากรจะได้ผันแปรตามไปด้วย

(๓) ในการเก็บภาษีจากสินค้าพยายามนำอัตราตามราคา (AD Valorem Tax) มาใช้แทนอัตราตามสภาพ (Specific Tax) ให้มากขึ้น เพราะการเก็บภาษีตามสภาพซึ่งใช้กันอยู่ในประเทศกำลังพัฒนามากเพราะเก็บง่าย หรือใช้กันอยู่ในการจัดเก็บภาษีการขายเฉพาะอย่าง (ภาษีสรรพสามิต) นั้น ทำให้รายได้จากภาษีอากรที่รัฐควรจะได้รับไม่เปลี่ยนแปลงขึ้นลงตามภาวะเศรษฐกิจเท่าที่ควร การนำอัตราตามราคามาใช้จะทำให้รัฐบาลสามารถได้รับรายได้มากขึ้นเมื่อภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองขึ้น (ราคาสินค้าสูงขึ้น) โดยไม่จำเป็นจะต้องปรับปรุงอัตราภาษีอากรซึ่งเป็นสิ่งทำได้ยาก

## ๒.๓.๑.๖ สามารถบริหารได้โดยมีประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพในการบริหารภาษีอากรเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ระบบภาษีอากรที่ดีสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนั้น เมื่อเราทราบแล้วว่า ควรเก็บภาษีอะไร? จึงต้องหันมาให้ความสนใจต่อปัญหาว่าจะเก็บอย่างไร? ด้วย ระบบภาษีอากรที่ดีแต่การบริหารภาษีอากรไม่ดี ก็จะทำให้ระบบภาษีอากรนั้นล้มเหลวได้ หรือทำให้กลายเป็นระบบภาษีที่ไม่ยุติธรรมได้ คำว่า “ประสิทธิภาพในการบริหาร” มีความหมายอย่างง่าย ๆ ว่า มีความสามารถที่จะเก็บภาษีได้ถูกต้อง ครบถ้วน ตรงต่อเวลา มีความสามารถที่จะติดตามสอบสวน ลงโทษผู้หนีภาษีได้พอสมควร สามารถจัดการคืนเงินภาษีที่ผู้เสียภาษีเสียเกินมาโดยสะดวก ไม่ว่าผู้เสียภาษีจะรู้หรือไม่ก็ตามว่าตนได้เสียภาษีเกินมา ให้ความสะดวกแก่

ผู้เสียภาษีอากรเต็มทีในด้านภาษี การติดต่อสอบถามเกี่ยวกับเรื่องภาษีอากร ตลอดจนการให้คำวินิจฉัยให้แน่นอนเกี่ยวกับหน้าที่ในการเสียภาษีอากร เพื่อให้ผู้เสียภาษีอากรจะได้วางแผนการทำงานหรือการประกอบธุรกิจที่ถูกต้อง

การปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีให้สูงขึ้นนั้น มีทางดำเนินการได้หลายประการ เพราะการบริหารภาษีอากรขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้านด้วยกัน เป็นต้นว่า ด้านตัวบทกฎหมายภาษีอากร ด้านวิธีการดำเนินการจัดเก็บ ติดตามตรวจสอบ และลงโทษผู้หลีกเลี่ยง ด้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายภาษีอากร และด้านความรู้สึกของประชาชนผู้เสียภาษีอากร ในที่นี้จะขอกล่าวแต่เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบภาษีอากรโดยตรงเท่านั้น ส่วนปัญหาด้านความรู้สึกของประชาชนผู้เสียภาษีอากรนั้น จะได้แยกกล่าวไว้ต่างหากในตอนต่อไป

*ประการแรก* เพื่อให้ประชาชนได้ยินดีปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากร มีหลักเบื้องต้นว่าจะต้องพยายามบัญญัติกฎหมายภาษีอากรให้ชัดเจน เข้าใจง่าย ประชาชนสามารถปฏิบัติตามได้ ซึ่งเราจะพบว่า หลักเกณฑ์ข้อนี้แตกต่างกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติทั่วไป เพราะมักจะปรากฏว่ากฎหมายภาษีอากรของประเทศส่วนใหญ่ในโลกเป็นกฎหมายที่เข้าใจยากที่สุดในบรรดากฎหมายทั้งหลาย แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจะต้องพยายามหาวิธีการปรับปรุงกฎหมายภาษีอากรให้มีความยุ่งยากน้อยลง และในกฎหมายภาษีอากรอย่างน้อยก็จะต้องให้ประชาชนได้ทราบว่าใครเป็นผู้เสียภาษี อัตราภาษี สถานที่และเวลาเสียภาษี ตลอดจนบทลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตาม นอกจากตัวบทกฎหมายแล้ว แบบฟอร์มที่ใช้ทั้งหลายก็ควรที่จะง่าย สะดวกต่อการกรอกถ้อยคำ บางประเทศได้พยายามร่างแบบฟอร์มง่ายๆ สำหรับผู้เสียภาษีอากรที่มีแหล่งรายได้แหล่งเดียว แต่การร่างแบบฟอร์มง่ายๆ ก็เป็นการยากคล้ายๆ กับการร่างกฎหมายภาษีอากรที่ชัดเจนเข้าใจง่าย เคยมีความรู้สึกกันว่า ถ้าพยายามเน้นความง่ายมากเกินไปแล้ว เราอาจจะเสียความยุติธรรมได้

*ประการที่สอง* จะต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับบทบัญญัติของภาษีอากรที่จัดเก็บอยู่ ตลอดจนวิธีการปฏิบัติตาม นอกจากนี้เมื่อมีการออกกฎหมายภาษีอากรใหม่หรือมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเก่า ก็ควรจะได้มีการชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องพยายามชี้แจงให้สมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง เป็นต้นว่า สมาคมนักกฎหมาย หรือสมาคมนักการบัญชีได้เข้าใจ สมาคมเหล่านี้จะได้มีส่วนช่วยให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายถูกต้องยิ่งขึ้น

## ๒.๓.๒ ภาษีอากรเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง

ระบบภาษีอากรที่ดีควรจะสามารเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองได้ด้วย ใน



ที่นี้มีความมุ่งหมายจะใช้ระบบภาษีอากรเพื่อส่งเสริมการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่แท้จริง เพื่อวัตถุประสงค์ด้านนี้ ภาษีอากรควรจะสามารถสร้างบรรยากาศต่อไปนี้

๒.๓.๒.๑ ส่งเสริมการปกครองระบบประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับราชการบริหารท้องถิ่น

๒.๓.๒.๒ ส่งเสริมความร่วมมือร่วมใจทางการเมือง

๒.๓.๒.๓ กระตุ้นความรู้สึกรักทางการเมือง

๒.๓.๒.๔ ทำลายอิทธิพลทางการเมืองของชนกลุ่มน้อย

๒.๓.๒.๑ ส่งเสริมการปกครองระบบประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับราชการบริหารท้องถิ่น

จะสังเกตได้ว่า ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังมิได้ใช้ระบบการปกครองระบบประชาธิปไตยที่แท้จริงกันเพียงพอ และบทเรียนบทหนึ่งจากการสร้างระบบประชาธิปไตยในประเทศเหล่านี้ก็คือว่า การเริ่มสร้างระบบประชาธิปไตยระดับชาติขึ้นโดยมิได้มีรากฐานในระดับต้น ๆ ที่มั่นคงแล้ว ย่อมจะประสบกับความล้มเหลวหรือไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ยังไม่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง ก็ควรจะได้พยายามทุกวิถีทางที่จะสร้างระบบประชาธิปไตยขึ้นมาในระดับราชการบริหารท้องถิ่น อันได้แก่เทศบาลก่อน เมื่อประชาชนมีความรอบรู้และความสามารถเพียงพอในการบริหารท้องถิ่นของตน การพัฒนาระบบประชาธิปไตยระดับชาติก็ทำได้ง่ายขึ้น วิธีการสร้างระบบประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นที่สำคัญวิธีหนึ่งก็คือ พยายามให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอแน่นอนและมั่นคง เพื่อจะได้ไม่ต้องขอรายได้จากส่วนกลางมาใช้ในการบริหารท้องถิ่น ถ้าหากราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต้องขอรายได้จากส่วนกลางมาใช้แล้วก็ย่อมจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของราชการบริหารส่วนกลางไม่มากก็น้อย จึงควรพยายามหาทางให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้มีเสรีภาพทางการคลังมากขึ้น ระบบภาษีอากรที่จะทำหน้าที่นี้สมควรจะดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ ประการแรก พยายามแบ่งแยกประเภทของภาษีอากรสำหรับราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้แน่นอน จะต้องคำนึงด้วยว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยเล็ก มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในวงจำกัด มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการต่ำกว่าราชการบริหารส่วนกลาง จึงควรเลือกประเภทของภาษีอากรที่มีฐานกว้างพอสมควร การหนีภาษีอากรโดยการโยกย้ายฐานภาษีทำได้ยากและไม่ต้องอาศัยประสิทธิภาพในการบริหารสูงนัก ภาษีสำคัญที่อาจมอบให้เป็นแหล่งรายได้ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีการขายทั่วไป (ระดับขายปลีก) และอากรมหรศพ ประการที่สอง อาจส่งเสริมอัตราภาษีสำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าไปกับอัตราภาษีซึ่งราชการบริหารส่วนกลาง

ใช้ไปแล้ว เป็นต้นว่า ราชการบริหารส่วนกลางจัดเก็บภาษีการบริโภคจากสินค้าชนิดหนึ่ง อยู่ในอัตราร้อยละ ๑๐ ก็อาจจะเสริมได้ว่า ให้เก็บภาษีเพื่อบำรุงราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อีกร้อยละ ๑๐ ของอัตราภาษีของราชการบริหารส่วนกลาง แล้วนำเอารายได้นั้นมาจัดสรร ให้แก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

### ๒.๓.๒.๒ ส่งเสริมความร่วมมือร่วมใจทางการเมือง

เพื่อที่จะสร้างความมั่นคงทางการเมือง ก็จำเป็นจะต้องพยายามสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ ให้ประชาชนทุกคนได้ตื่นตัวต่อระบบการปกครองและยินดีเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองเมื่อโอกาสอำนวยให้ พยายามให้ประชาชนได้เห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติในส่วนรวมนั้นเป็นของคนทุกคน และทุกคนได้รับความเสมอภาค และความยุติธรรมอย่างเต็มที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

มาตรการทางภาษีอากร อันอาจจะก่อให้เกิดการวิวัฒนาการทางด้านนี้ได้มีดังต่อไปนี้ ประการแรก พยายามจัดเก็บภาษีอากรตามหลักความสามารถโดยใช้เงินได้เป็นฐานให้มากขึ้น เพื่อที่จะเป็นหลักประกันในการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนผู้เสียภาษี ประการที่สอง พยายามให้มีการจัดเก็บภาษีในอัตราที่กำหนดให้พอสมควร เพื่อให้ประชาชนผู้มียาได้น้อยได้มีความรู้สึก ว่า ผู้ที่มีฐานะดีกว่าได้ทำหน้าที่ผู้เสียภาษีอย่างเต็มภาคภูมิ ประการที่สาม พยายามจัดเก็บภาษีจากเงินได้ประเภทที่มักจะเกิดแก่ผู้มีรายได้สูง เป็นต้นว่า ภาษีมรดกและภาษีกำไรเพิ่มของทุน (Capital Gains Tax)

### ๒.๓.๒.๓ กระตุ้นความรู้สึกทางการเมือง

ประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนไม่น้อยที่ยังมีความรู้สึกเฉยเมยหรือมีความสนใจน้อยต่อการปกครองประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งโดยปกติแล้วมีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไปใช้สิทธิของตนน้อยมาก ความรู้สึกเช่นนี้ทำให้การพัฒนาระบบประชาธิปไตยเข้าไป เพราะขาดประสามติที่เฉียบขาด ทำให้ผู้มีอำนาจในการปกครองเสวยอำนาจอยู่ได้นาน ไม่ตื่นตัวในอันที่จะให้บริการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวม

ระบบภาษีอากรสามารถช่วยเสริมสร้างความรู้สึกดำนนี้ได้ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) พยายามจัดเก็บภาษีประเภทที่ทุกคนจะต้องเสีย เป็นต้นว่า ภาษีต่อหัว (Poll Tax) เพื่อให้ทุกคนได้ตื่นตัวว่าต้องเสียภาษีอากร จึงต้องคอยระวังผลประโยชน์ส่วนตนโดยการมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครอง แต่ในการเก็บภาษีต่อหัวก็ควรระมัดระวังว่า ภาษีนี้อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้มีรายได้น้อยมากไป ถ้าหากจัดเก็บอัตราไม่เหมาะสม หรือ

รัฐบาลอาจจะจัดเก็บภาษีจากสินค้าซึ่งแน่ใจว่า ประชาชนส่วนใหญ่บริโภค เป็นต้นว่า ข้าว สำหรับประชาชนชาวไทย

(๒) พยายามผูกพันอัตราการเก็บภาษีบางประเภทกับจำนวนการใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องจ่าย เป็นต้นว่า อัตราภาษีทรัพย์สินแต่ละปีไม่ได้กำหนดไว้เป็นอัตราที่แน่นอน แต่บัญญัติให้ขึ้นลงตามจำนวนรายจ่ายของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประชาชนจะได้สนใจในการปกครองของรัฐบาลมากขึ้น พยายามควบคุมดูแลการใช้ของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างประหยัด อัตราภาษีที่คนจะต้องรับภาระจะได้ต่ำลง

#### ๒.๓.๒.๔ ทำลายอิทธิพลทางการเมืองของชนกลุ่มน้อย

ในประเทศกำลังพัฒนา ชนกลุ่มน้อยที่เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมากๆ และบรรดานายทุนให้กู้เงินรายใหญ่ๆ มักจะเป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมืองด้วย และปกติก็ไม่มีดลยต์ถ่วงแห่งอำนาจที่จะคอยทำหน้าที่จำกัดการใช้อิทธิพลของชนกลุ่มนี้ ทำให้ชนกลุ่มนี้มีเสียงที่มือน้ำหนักมากกว่าชนส่วนใหญ่ สามารถมีเสียงในการออกกฎหมายเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าชนส่วนใหญ่

ระบบภาษีอากรสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการข้อนี้ได้ดังนี้

(๑) จัดเก็บภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้าค่อนข้างสูงสำหรับผู้มีรายได้ระดับสูงจริงๆ เพื่อเป็นการทำลายความร่ำรวยของชนกลุ่มนี้ แต่ก็มีข้อควรระวัง การจัดเก็บภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้ามากๆ จะเป็นการทำลายแหล่งเงินทุน และทำลายความอยากทำงานและความอยากลงทุนของชนกลุ่มนี้ด้วย

(๒) จัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ จากที่ดิน เป็นต้นว่า เก็บภาษีที่ดินสำหรับที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในอัตราสูงเพื่อบีบบังคับให้ต้องขายที่ดิน หรือจัดเก็บภาษีค่าเพิ่มของทุนจากกำไรที่ได้จากการขายที่ดิน

บทความนี้อาจจะให้ความประทับใจผิดไปก็ได้ว่า ระบบภาษีอากรสามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ ซึ่งความจริงแล้ว ระบบภาษีอากรสามารถช่วยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองได้ แต่ปัจจัยอื่นที่สำคัญกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า ก็ยังมี เป็นต้นว่า การศึกษาอบรม ทักษะคติของผู้มีอำนาจปกครองประเทศ อุปนิสัยใจคอของประชาชน ขนบธรรมเนียมประเพณีและศาสนา ฯลฯ

#### ๒.๓.๓ ภาษีอากรเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม

ได้กล่าวมาแล้วว่า ฐานะและปรัชญาทางสังคมก็มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับ

วิวัฒนาการของโครงสร้างของระบบภาษีอากร และเนื่องจากฐานะและปรัชญาทางสังคม ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวกับการพัฒนาความก้าวหน้าของประเทศและเพิ่มพูนประโยชน์สุขของประชาชน เราจึงควรพยายามหาทางใช้ระบบภาษีอากร เพื่อเร่งรัดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศได้

เพื่อวัตถุประสงค์ด้านนี้ ระบบภาษีอากรควรมีลักษณะดังนี้

- ๒.๓.๓.๑ สามารถลดระดับความแตกต่างด้านรายได้และทรัพย์สิน
- ๒.๓.๓.๒ ไม่เป็นอุปสรรคกีดกันการเปลี่ยนอาชีพ

**๒.๓.๓.๑ สามารถลดระดับความแตกต่างด้านรายได้และทรัพย์สิน**

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ในการสร้างความเป็นธรรมในสังคมนั้น รัฐบาลจะต้องพยายามแบ่งสรรรายได้ของประชาชนในสังคมไม่ให้แตกต่างกันมากมายนัก แต่ก็มีข้อควรระวังว่า ถ้าหากรัฐบาลจะให้ความสำคัญในด้านการแบ่งสรรรายได้ในสังคมมากเกินไป กล่าวคือ พยายามที่จะแบ่งสรรรายได้ของประชาชนในประเทศให้ใกล้เคียงกันให้มากที่สุดแล้ว อาจจะทำให้เกิดปัญหาด้านการเศรษฐกิจขึ้นได้หลายประการ เป็นต้นว่า ประการแรก จะเป็นการทำลายความอยากทำงานและอยากลงทุนของประชาชนบางกลุ่ม ประการที่สอง จะเป็นการทำลายแหล่งเงินออมเพื่อการลงทุน ดังนั้น ถึงแม้ว่าความยุติธรรมในการแบ่งสรรรายได้จะเป็นสิ่งจำเป็น แต่ในระยะแรกๆ ของการพัฒนาประเทศ รัฐบาลควรให้ความสำคัญด้านเศรษฐกิจมากกว่า แต่เมื่อระดับของการพัฒนาก้าวหน้าไปพอสมควรแล้ว ก็ควรให้ความสนใจแก่ปรัชญาเกี่ยวกับความยุติธรรมมากขึ้น

วิธีการภาษีอากรที่อาจจะนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ข้อนี้ ก็คล้าย ๆ กับวิธีการภาษีอากรเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นต้นว่า การจัดเก็บภาษีมรดกเพื่อเป็นการลดความแตกต่างในการถือครองทรัพย์สิน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เริ่มต้นชีวิตในระดับที่ไม่แตกต่างกันมากมายนัก ควรจัดเก็บภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้าค่อนข้างมากสำหรับผู้มีรายได้สูง ควรจัดเก็บภาษีที่ดินสำหรับที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่ให้สูง ควรจัดเก็บภาษีค่าเพิ่มของทุนจากการขายที่ดิน ฯลฯ

**๒.๓.๓.๒ ไม่เป็นอุปสรรคกีดกันการเปลี่ยนอาชีพ**

ลักษณะสำคัญของประเทศกำลังพัฒนาเกี่ยวกับประชากร ก็คือว่า ประชากรส่วนใหญ่ (โดยปกติกว่าร้อยละ ๗๐) มีอาชีพด้านกสิกรรม ระดับการศึกษาค่อนข้างต่ำ ซึ่งปกติมีรายได้ถัวเฉลี่ยต่อหัวต่ำกว่าประชากรที่มีอาชีพอื่น ๆ ในสังคมเดียวกัน นอกจากนั้น

แล้ว ประชากรเหล่านี้มักจะเป็นผู้ที่มีบุตรมากกว่าประชาชนกลุ่มอื่น ดังนั้นเราจึงจะพบว่า จำนวนประชากรที่มีอาชีพกสิกรรมมักจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก ระดับรายได้เฉลี่ยต่อหัว ก็ก้าวหน้าช้ากว่าของประชาชนกลุ่มอื่น ความก้าวหน้าด้านการศึกษาที่ด้อยกว่า การที่ ประชากรกลุ่มนี้ไม่สามารถเปลี่ยนอาชีพได้ก็เพราะไม่มีทั้ง “กำลังเงิน” และความสามารถ ด้านการ “ศึกษาอบรม” ทำให้ประเทศมีทรัพยากรแรงงานที่ด้อยคุณภาพ ดังนั้น อย่าง น้อยระบบภาษีอากรจึงควรจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนอาชีพ หรือฐานะทางสังคมของ ประชาชนส่วนใหญ่

วิธีดำเนินการด้านภาษีอากรก็อาจจะทำได้ดังนี้

(๑) ควรจะแก้ไขหรือยกเลิกภาษีประเภทใด ๆ ก็ตามที่ตกเป็นภาระหนักแก่กลุ่ม อาชีพที่มีรายได้น้อย จึงไม่ควรเก็บภาษีสูง ๆ สำหรับการส่งสินค้ากสิกรรมออกไปขายต่าง ประเทศ

(๒) ไม่ควรมีการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแบบ *Schedular Income Tax* เพราะจะก่อให้เกิดปัญหาความไม่ยุติธรรมระหว่างอาชีพ

(๓) ควรจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้าก่อนข้างมากสำหรับผู้ มีรายได้สูง

(๔) ในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ควรจะยอมให้หักเงินจ่ายเพื่อการ ศึกษาออกจากเงินได้พึงประเมิน

#### ๒.๓.๔ ภาษีอากรเพื่อเปลี่ยนแปลงความรู้ดีของประชาชนเกี่ยวกับภาษีอากร

ได้กล่าวมาแล้วว่า ความสำเร็จหรือไม่สำเร็จของระบบภาษีอากรที่ดี ขึ้นอยู่กับ ความสามารถหรือประสิทธิภาพในการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีเป็นสำคัญ และความสามารถ ในการบริหารก็ขึ้นอยู่กับความรู้ดีของประชาชนเกี่ยวกับภาษีอากรอย่างมาก เพราะระบบ ภาษีอากรและกรรมวิธีการผลิตและการค้าทั้งหลาย ก็เปลี่ยนแปลงไปตามสถานะเศรษฐกิจ และนับวันแต่จะสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นตลอดเวลา การบริหารภาษีอากรจึงขึ้นอยู่กับการรู้ดีก ของประชาชนมากขึ้น การเก็บภาษีอากรส่วนใหญ่ต้องอาศัยความตรงไปตรงมา ซื่อสัตย์ และความเต็มใจที่จะสละภาพของประชาชน

จึงควรพยายามหามาตรการใด ๆ ก็ตามมาใช้ ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ดีก เกี่ยวกับภาษีอากรดีขึ้น กล่าวคือ มีความเต็มใจที่จะเสียภาษีอากร โดยถูกต้องครบถ้วน ตรงต่อเวลา มีความรู้ดีกรังเกี่ยวกับหลักเสียภาษีหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษี เอาใจใส่ ตรวจสอบดูแลวิธีการจัดเก็บภาษีว่าเป็นไปโดยถูกต้อง มาตรการที่จะนำมาใช้มีอยู่หลายด้าน

เพราะปัจจัยที่จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเกี่ยวกับภาษีอากรดีขึ้นนั้น มีอยู่หลายประการ เป็นต้นว่า มีระบบภาษีอากรที่เหมาะสม มีการบริหารภาษีโดยยุติธรรมทั้งในด้านการจัดเก็บ และการลงโทษ มีการใช้จ่ายเงินภาษีอากรถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่ดี ระบบการศึกษา ความเคารพต่อระเบียบและกฎหมายของประชาชน แต่ในที่นี้ จะเสนอแนะแต่เฉพาะวิธีการทางภาษีอากร

วิธีการทางภาษีอากรเท่าที่สำคัญๆ ก็มี เช่น

- (๑) มีระบบภาษีอากรซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับว่าเป็นธรรม ทำให้มีความเต็มใจที่จะปฏิบัติตาม
- (๒) มีระบบการจัดเก็บ ตรวจสอบที่รัดกุม ทำให้เป็นหลักประกันแก่ผู้เสียภาษีอากรว่า ประชาชนส่วนใหญ่ได้ทำหน้าที่ของตน ถ้าใครไม่ทำหน้าที่จะถูกจับได้ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยินดีเสียภาษีโดยไม่ต้องเป็นห่วงกังวลว่าตนจะเสียเปรียบคนอื่น ๆ ที่หนีภาษีอากรได้
- (๓) มีการลงโทษผู้หนีภาษีอากรอย่างเป็นธรรมและเด็ดขาด เพื่อเป็นการเตือนสติผู้ที่คิดจะหนีภาษีอากรให้คำนึงถึงการเสียภัย
- (๔) มีระบบการจัดเก็บที่สะดวกทั้งในด้านเจ้าหน้าที่ ด้วบทกฎหมาย แบบฟอร์ม และสถานที่ ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย
- (๕) มีการให้การศึกษา หรือโฆษณาให้ประชาชนทราบถึงวิธีการเสียภาษีที่มีอยู่ และให้ทราบเกี่ยวกับภาษีที่จัดเก็บใหม่ หรืออัตราภาษีที่เปลี่ยนแปลง

### ตอนที่ ๓

## วิเคราะห์ระบบภาษีอากรของประเทศไทย

### ๓.๑ ระบบภาษีอากรของประเทศไทย

ระบบภาษีอากรของประเทศไทยในปัจจุบันมีลักษณะคล้าย ๆ ระบบภาษีอากรที่ใช้กันอยู่ในประเทศอื่น ๆ ทั้งที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดที่สุดก็คือ ประเทศไทยไม่มีการจัดเก็บภาษีประเภทมรดก ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ โดยทั่วไปได้จัดเก็บภาษีประเภทมรดกกันแล้ว ลักษณะสำคัญประการหนึ่ง ก็คือว่า รายได้จากภาษีอากรของประเทศไทยก็คล้าย ๆ กับของประเทศกำลังพัฒนา คือ รายได้จากภาษีประเภทเงินได้ มีความสำคัญค่อนข้างน้อย ส่วนรายได้จากภาษีประเภทการบริโภคมีความสำคัญค่อนข้างมาก

ซึ่งตรงกันข้ามกับลักษณะของรายได้จากภาษีอากรในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะในประเทศเหล่านั้น รายได้จากภาษีประเภทเงินได้มีความสำคัญมากกว่ารายได้จากภาษีประเภทการบริโภค

ภาษีอากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยจัดเก็บโดยราชการบริหารส่วนกลาง จนอาจจะกล่าวได้ว่า ราชการบริหารส่วนกลางผูกขาดหรือรวมอำนาจทางการเงินการคลังไว้เกือบหมดแต่ผู้เดียว ส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเพียงไม่กี่ประเภท อันได้แก่ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และจัดเก็บภาษีเสริมเพิ่มจากการเก็บภาษีบางประเภทของราชการบริหารส่วนกลาง โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. รายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๗ พ.ร.บ. รายได้สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๘ และพระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๙ ภาษีซึ่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดเก็บทำรายได้ไม่มากนัก ทำให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งรายได้จากราชการบริหารส่วนกลางอยู่จำนวนมากตลอดเวลา บทความนี้จะพิจารณาวิเคราะห์แต่เฉพาะภาษีอากรประเภทสำคัญซึ่งจัดเก็บโดยราชการบริหารส่วนกลาง รวมทั้งภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งจัดเก็บโดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

ถ้าจะจำแนกประเภทของภาษีอากรที่รัฐบาลไทยจัดเก็บ โดยอาศัยฐานของภาษีเป็นหลัก เราอาจจะแบ่งออกได้ดังนี้<sup>๔</sup>

- (๑) ภาษีประเภทเงินได้
  - ก. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
  - ข. ภาษีเงินได้บริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล
- (๒) ภาษีประเภททรัพย์สิน
  - ก. ภาษีบำรุงท้องที่ (จัดเก็บโดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น)
- (๓) ภาษีประเภทการบริโภค
  - ก. อากรศุลกากร (อากรขาเข้าและอากรขาออก)
  - ข. ภาษีการค้า
  - ค. ภาษีสรรพสามิต
  - ง. ค่าพรีเมี่ยมข้าว

ราชการบริหารส่วนกลางยังจัดเก็บภาษีอื่นๆ อีกหลายประเภท เป็นต้นว่า อากรมหรสพ อากรแสตมป์ อากรรังนกและประมง ค่าภาคหลวงไม้สักและไม้กระยาเลย ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงฟืน ถ่าน และของป่าอื่นๆ แต่บทความนี้จะไม่นำมาพิจารณา

## ๓.๒ วิเคราะห์ระบบภาษีอากรของประเทศไทย

เพื่อที่จะสามารถเสนอแนะวิธีการแก้ไขปรับปรุงระบบภาษีอากรตลอดจนวิธีการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ก่อนว่า ระบบภาษีอากรของประเทศไทยในปัจจุบันสอดคล้องหรือขัดแย้งกับหลักการของระบบภาษีอากรที่ดีที่วางไว้ประการใดบ้าง ในการพิจารณาจะนำเอาหลักการที่วางไว้มาพิจารณาเป็นข้อๆ ว่าระบบภาษีอากรของประเทศไทย ได้ดำเนินการตามหลักการดังกล่าวมากน้อยเพียงใดหรือไม่ แทนที่จะพิจารณาภาษีอากรแต่ละประเภทว่าถูกต้องตามหลักการหรือไม่

### หลักการข้อ ๒.๓.๑.๑ สามารถทำรายได้ได้ดี

พิจารณาจากตัวบทกฎหมายภาษีอากรจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีทั้งประเภทภาษีอากรและอัตราภาษีอากรที่ถูกหลัก กล่าวคือ ในด้านประเภทภาษีอากร เราได้นำเอาภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้บริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ภาษีการค้า และอากรขาเข้า อันเป็นภาษีประเภทที่มีฐานกว้างมาใช้ ซึ่งควรจะทำรายได้ได้ดี ส่วนในด้านอัตราภาษีอากรก็มีการใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าอย่างกว้างขวาง ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคลมีอัตราก้าวหน้า ภาษีการค้าก็มีอัตราภาษีก้าวหน้าตามความจำเป็นและพุ่มเพื่อยของสินค้า

แต่ในทางปฏิบัติ เราจะพบว่าระบบภาษีอากรประสบกับความไม่สำเร็จในด้านการหารายได้ ไม่ว่าจะพิจารณาจากแง่รายได้รวมจากระบบภาษีอากร หรือจากแง่ภาษีอากรแต่ละประเภท ถ้าพิจารณาจากแง่รายได้ด้านภาษีอากรทั้งสิ้น (ดูตารางที่ ๔) ก็จะได้เห็นว่าในปีงบประมาณ ๒๕๑๓ รายได้ด้านภาษีอากรทั้งสิ้นคิดเป็นร้อยละ ๑๒.๔ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเท่านั้น ซึ่งนับว่าต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว (ดูตารางที่ ๑) สำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นภาษีที่มีฐานกว้างมากประเภทหนึ่ง การจัดเก็บในประเทศไทยนับว่าไม่ประสบผลสำเร็จ จะเห็นได้ว่าในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๐๓-๒๕๑๓ รายได้จากภาษีประเภทนี้เก็บได้อย่างมากไม่เกินร้อยละ ๐.๘๘ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และในระยะเวลาเดียวกัน รายได้จากภาษีเงินได้บริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลก็เก็บได้อย่างสูงไม่เกินร้อยละ ๐.๖๕ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (ดูตารางที่ ๓)

ภาษีการบริโภคสำคัญๆ ทั้ง ๓ ประเภท (อากรศุลกากร ภาษีการค้า และภาษีสรรพสามิต) ทำรายได้ดีพอสมควรเมื่อรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น เป็นที่เข้าใจกันว่า การที่รายได้จากภาษีการค้า และภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าอัตราเพิ่มของรายได้



ประชาชนติดมากก็เพราะการปรับปรุงประสิทธิภาพด้านการบริหารมากกว่าปัจจัยอื่น และเป็นที่น่าเป็นห่วงว่า รายได้จากภาษีการบริโภคอาจจะเพิ่มขึ้นช้ามากในอนาคต ทั้งนี้เนื่องจากว่า ความสำเร็จของการส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ จะมีผลทำให้รายได้จากอากรขาเข้ามีความสำคัญน้อยลง และในขณะเดียวกัน ประเทศไทยมีระบบการจัดเก็บภาษีการผลิตจากอุตสาหกรรมภายในที่ค่อนข้างแคบมาก จึงไม่สามารถหารายได้ชดเชยอากรขาเข้าที่จะต้องขาดไปได้

นอกจากนี้ระบบภาษีอากรของประเทศไทยยังขาดลักษณะ Revenue Feedback ซึ่งมีอยู่ในระบบภาษีอากรของประเทศที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือ เมื่อมีการลดหรือยกเว้นภาษีอากรแก่การผลิต ทำให้การผลิตนั้นมั่นคงและมีกำไรมากขึ้น รัฐบาลก็ไม่ได้รับภาษีจากกำไรเพิ่มขึ้น เพราะการบริหารภาษีเงินได้ยังขาดประสิทธิภาพและมีช่องทางรั่วไหลอยู่อีกมาก

หลักการข้อ ๒.๓.๑.๒ สามารถส่งเสริมการออมทรัพย์ และลดการบริโภคที่ไม่จำเป็นลง

ภาษีประเภทการบริโภค (ซึ่งสามารถมีผลในการลดการบริโภคของประชาชน) เป็นภาษีที่มีความสำคัญมากในระบบภาษีอากรของประเทศไทย นอกจากนี้ อัตราภาษีประเภทการบริโภคไม่ว่าจะเป็น ภาษีการค้า อากรขาเข้า และภาษีสรรพสามิต ต่างก็มีอัตราแบบก้าวหน้า ตามความจำเป็นและพุ่มเพอชของสินค้าด้วยกันทั้งสิ้น สินค้าที่จัดได้ว่าพุ่มเพอชต้องรับภาระภาษีสูงมาก ซึ่งถ้ามองในแง่ทฤษฎีแล้วน่าจะมีส่วนในการช่วยลดการบริโภค และส่งเสริมการออมทรัพย์ได้เป็นอย่างดี ส่วนภาษีประเภทเงินได้ของประเทศไทยก็คงไม่มีผลเป็นการทำลายการออมทรัพย์แต่ประการใด เพราะความสำคัญของภาษีประเภทนี้มีน้อยมากดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่า ภาษีประเภทการบริโภคก็ไม่ได้ลดการบริโภคของประชาชนลงมากนัก ทั้งนี้เพราะว่า โดยปกติแล้ว ประชาชนชาวไทยมีนิสัยชอบเลียนแบบในการบริโภคจากต่างประเทศได้รวดเร็วมาก มีความเต็มใจที่จะซื้อสินค้าพุ่มเพอชที่กำลังอยู่ในความนิยมไม่ว่าจะแพงมากน้อยเพียงใด และปัจจัยที่สำคัญก็คือว่า การหลีกเลี่ยงภาษีการบริโภคเป็นไปอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าและบริการที่ต้องรับภาระภาษีสูง เป็นต้นว่า สุราต่างประเทศ เครื่องใช้ไฟฟ้า บริการสถานอาบอบนวด และไนท์คลับ

หลักการข้อ ๒.๓.๑.๓ ส่งเสริมการลงทุนในกิจกรรมซึ่งมีความสำคัญอันดับสูงต่อการพัฒนาประเทศ

ถ้าพิจารณาตามหลักการข้อนี้แล้วจะเห็นได้ชัดว่า ประเทศไทยได้ใช้เครื่องมือต่อต้าน

ภาษีอากรเพื่อวัตถุประสงค์ด้านอื่นอย่างเต็มที่ จนบางครั้งอาจจะกล่าวได้ว่า รัฐบาลได้ใช้เครื่องมือด้านภาษีอากรอย่างกระตือรือร้นมากเกินไป โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ให้รอบคอบเสียก่อน ดังนั้น การที่การอุตสาหกรรมในประเทศยังไม่เจริญมากเท่าที่ควรก็คงเนื่องมาจากปัจจัยด้านอื่น นอกจากระบบภาษีอากร

มาตรการด้านภาษีอากรที่รัฐบาลไทยได้นำมาใช้เพื่อหลักการข้อ ๓ มีอยู่หลายประการ เป็นดังนี้ว่า

(๑) ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ มีบทบัญญัติให้ลดหรือยกเว้นอากรขาเข้า และภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักรเครื่องมืออุปกรณ์และวัตถุดิบที่ทำเป็นต้นนำเข้ามาจากต่างประเทศ ยกเว้นการเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา ๕ ปี พร้อมทั้งจะตั้งกำแพงภาษีสำหรับสินค้าที่เข้ามาแข่งขัน ลดภาษีการค้าและอากรขาออกสำหรับสินค้าที่จะส่งออก

(๒) ตามภาษีเงินได้นิติบุคคลและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ได้แก้ไขให้มีการหักค่าเสื่อมราคาที่เหมาะสมกับการส่งเสริมการลงทุน มีการยอมให้ยกยอดขาดทุนไปหักจากผลกำไรในระยะ ๕ ปี ข้างหน้า

(๓) ตามภาษีการค้า ได้กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีการค้าจากสินค้าที่จัดได้ว่าเป็นวัตถุดิบในอัตราเพียงร้อยละ ๑.๕ จัดเก็บภาษีการค้าจากเครื่องจักรเครื่องมือและอุปกรณ์ในอัตราเพียงร้อยละ ๓ และมีบทบัญญัติอื่น ๆ อีกหลายประการเพื่อการส่งเสริมสินค้าขาออก

(๔) กฎหมายภาษีสรรพสามิตทุกฉบับมีบทบัญญัติให้คืนภาษีสรรพสามิตแก่สินค้าส่งออก

(๕) กฎหมายศุลกากร ก็มีบัญญัติให้เก็บอากรขาออกจากสินค้าเพียง ๖ ชนิด

หลักการข้อ ๒.๓.๑.๔ ส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่ และในกิจกรรมที่มีความสำคัญอันดับสูงต่อการพัฒนาประเทศ

สำหรับหลักการข้อนี้ ประเทศไทยได้ใช้ระบบภาษีอากรเข้าช่วยบ้างเหมือนกัน แต่น้อยไปไม่เป็นผล ดังได้กล่าวแล้วว่า มาตรการภาษีอากรซึ่งประเทศไทยใช้ได้ผลในการส่งเสริม หลักการข้อ ๒.๓.๑.๓ ก็ยอมให้ผลตามหลักการข้อ ๒.๓.๑.๔ ด้วย แต่มาตรการที่นำมาใช้เพื่อหลักการข้อ ๒.๓.๑.๔ โดยตรงมีน้อยมาก

หลักการข้อ ๒.๓.๑.๕ มีความยืดหยุ่น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า หลักการข้อนี้ ยังไม่มีความจำเป็นมากนักต่อประเทศกำลัง

พัฒนาในระยะเริ่มแรก แต่ก็ควรจะได้รับความสนใจในการวางแผนภาษีอากรระยะยาว ระบบภาษีอากรของประเทศไทยในปัจจุบันยังขาดความยืดหยุ่นดังจะเห็นได้ว่า

(๑) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล และห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งมีอัตราภาษีกำหนดไว้ถูกหลักความยืดหยุ่น ก็เป็นภาษีประเภทที่มีความสำคัญน้อยมากในระบบภาษีของประเทศไทย

(๒) ภาษีประเภทการบริโภคซึ่งเป็นภาษีที่มีความสำคัญมากในระบบภาษีอากรของประเทศไทยขาดความยืดหยุ่น ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะของภาษีและการขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บ นอกจากนี้ ภาษีสรรพสามิตซึ่งนับวันจะมีความสำคัญมากขึ้น (ถ้าได้รับการปรับปรุงอย่างเหมาะสม) ก็ใช้อัตราภาษีตามสภาพทั้งสิ้น ทำให้ขาดความยืดหยุ่นลงไปอีก

(๓) ภาษีบำรุงท้องที่ที่ขาดความยืดหยุ่น การบริหารการจัดเก็บที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการตีราคา (การตีราคาต่ำไป และระยะเวลาของการตีราคาก็ซ้ำมาก คือตีราคา ๔ ปีครั้ง) ทำให้ภาษีนี้นแทบไม่มีความยืดหยุ่นเลย

หลักการข้อ ๒.๓.๑.๖ สามารถบริหารได้โดยมีประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพในการบริหารภาษีอากรในประเทศไทยก็คล้าย ๆ กับในประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ทั่วไป กล่าวคือ ยังไม่ดีเพียงพอ ทำให้ไม่สามารถใช้ภาษีอากรที่ดีได้ และในการจัดเก็บภาษีโดยทั่วไปก็มีช่องทางรั่วไหลอย่างมาก ถึงแม้ว่าในระยะหลัง ๆ นี้จะได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารเงินมาก เป็นต้นว่า การนำเครื่องกลไก และเครื่องมือทันสมัยมาใช้ในการจัดเก็บและการตรวจสอบ การปรับปรุงสมรรถภาพเจ้าหน้าที่ การปรับปรุงระบบการจัดเก็บ และการปรับปรุงตัวบทกฎหมาย แต่ก็ยังอาจกล่าวได้ว่าประสิทธิภาพในการบริหารยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ ถ้าจะพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นส่วนประกอบของกลไกการบริหารการจัดเก็บภาษี เพื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการบริหารแล้ว จะเห็นได้ว่า

(๑) จากแง่ตัวบทกฎหมายภาษีอากร จะพบว่า ตัวบทกฎหมายภาษีอากรของประเทศไทย นับได้ว่าทันสมัย [ประเทศไทยได้นำภาษีอากรประเภทต่าง ๆ มาใช้เป็นเวลา นานพอสมควร การลำดับบทบัญญัติในกฎหมายก็เป็นไปอย่างมีระเบียบสมเหตุสมผลถูกต้องตามหลักเกณฑ์ เพราะได้มีการพิจารณาจากตัวอย่างของกฎหมายจากประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นหลัก ส่วนการที่จะมีข้อกล่าวหาว่า กฎหมายภาษีอากรบางประเภท เป็นต้นว่า ภาษีการค้ำมีความสลับซับซ้อนมาก ยากต่อการเข้าใจและปฏิบัติตาม เรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ แต่ยาก เพราะเป็นการยากที่จะบัญญัติกฎหมายภาษีอากรที่จะจัดเก็บจากกิจการที่สลับ

ซับซ้อนให้ง่าย เพราะการบัญญัติได้ง่ายเกินไป ก็อาจจะขาดความถูกต้องหรือความยุติธรรมได้มาก

แต่อย่างไรก็ตาม ข้อบกพร่องจากแง่ตัวบทกฎหมายที่ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพก็ยังมี เป็นต้นว่า การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตประเภทต่างๆ จัดเก็บโดยกฎหมายหลายฉบับ แต่ละฉบับก็บัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจากสินค้าเพียงชนิดเดียว ทำให้เป็นการยุ่งยากต่อประชาชนผู้เสียภาษี น่าจะบัญญัติไว้เป็นประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต นอกจากนั้น สินค้าบางประเภทต้องเสียภาษีหลายภาษี และจะต้องติดต่อกับหน่วยจัดเก็บภาษีหลายหน่วย น่าจะได้หาทางรวมกัน

(๒) จากแง่กลไกในการจัดเก็บ การจัดเก็บภาษีในประเทศไทยยังขาดหลักฐานอยู่ชุกมาก ระบบการบัญชีซึ่งเป็นหลักฐานประการสำคัญในการจัดเก็บภาษีก็ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ ผู้เสียภาษีส่วนใหญ่ยังมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายการบัญชีให้ถูกต้อง และในกรณีที่มีการเก็บหลักฐานทางการบัญชี ก็ปรากฏว่าหลักฐานดังกล่าวเชื่อถือได้ยาก มีการทำบัญชีเท็จ ทำบัญชีหลายชุดกันอย่างแพร่หลาย การใช้เครื่องจักรกลช่วยในการตรวจสอบหลักฐานก็มีไม่มากนัก และที่มีใช้อยู่ เป็นต้นว่า เครื่องวัดโรงสีข้าว เครื่องขายตัวตามโรงภาพยนตร์ ก็ใช้ไม่ได้ผลดีนักในบางกรณี จึงจำเป็นจะต้องหันทางหาวิธีใช้เจ้าหน้าที่ไปคอยตรวจสอบกิจการ หรือไปคุมโรงงานอุตสาหกรรม แต่การดำเนินการแบบนี้ จะทำให้ต้องเสียเจ้าหน้าที่จำนวนมากและต้องเพิ่มขึ้นตามจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ก็ยังไม่เป็นที่แน่ใจว่าหลักฐานที่ได้จากการควบคุมของเจ้าหน้าที่จะแน่นอนเพียงใดหรือไม่ เจ้าหน้าที่อาจจะรู้ไม่ทันผู้เสียภาษีอากรก็เป็นได้

ในด้าน การตรวจสอบจับกุมผู้หลีกเลี่ยงภาษีอากร ก็ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ยังขาดความสามารถและขาดเครื่องมือในการตรวจสอบติดตามผู้หลีกเลี่ยงภาษีอากร จนอาจจะกล่าวได้ว่าโอกาสที่ผู้หลีกเลี่ยงภาษีอากรจะถูกจับได้มีน้อยเต็มทน นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลไม่เคยดำเนินการอย่างเฉียบขาดในการลงโทษผู้หลีกเลี่ยงภาษีอากร ทั้งๆ ที่บทบัญญัติในกฎหมายภาษีอากรกำหนดให้ทำได้ และมักจะปรากฏบ่อยๆ ว่า กระบวนการยุติธรรมเองก็มักจะเห็นว่า การหลีกเลี่ยงภาษีอากรไม่ใช่เป็นอาชญากรรมที่รุนแรง ไม่สมควรจะมีการลงโทษหนัก การขาดความสามารถและเครื่องมือในการติดตาม รวมทั้งการไม่ดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิดให้เฉียบขาด มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นให้ประชาชนกล้าหลบหลีกเลี่ยงภาษีอากร

(๓) จากแง่เจ้าหน้าที่ภาษีอากร มักจะมีการกล่าวกันว่า สมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ภาษีอากรค่อนข้างต่ำ ไม่เพียงพอที่จะติดตามผู้เสียภาษีอากรและการเปลี่ยนแปลงด้านการผลิตและการค้าที่สลับซับซ้อนยังทันตลอดเวลาได้ และนอกจากนั้นอุดมการณ์ของเจ้าหน้าที่

ภาษาอากรยังไม่สุ่งพอ ทำให้มีการคอร์ปชั่นกันอย่างแพร่หลาย และผู้มีอิทธิพลทั้งหลายก็ มักจะใช้อำนาจที่ไม่ชอบหลักเคียงภาษาที่ตนควรจะต้องเสีย และบ่อย ๆ ครั้ง ก็ใช้อิทธิพล ปกป้องไม่ให้ผู้อื่นต้องเสียภาษีด้วย

เป็นการยากที่จะพิสูจน์ค่ากล่าวนี้ แต่ก็มีเหตุผลที่ควรเชื่อว่าเหตุการณ์เช่นนี้อาจจะ เกิดขึ้นได้ เป็นต้นว่า ขาดโครงการอบรมเจ้าหน้าที่ภาษาอากรเพียงพอ เงินเดือนของเจ้า หน้าที่ต่ำมาก ฯลฯ

### หลักการข้อ ๒.๓.๒.๑ ส่งเสริมการปกครองระบบประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น

ระบบภาษาอากรของประเทศไทยไม่ได้มีส่วนช่วยส่งเสริมหลักการข้อนี้ ดังได้กล่าว มาแล้วว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดเก็บภาษาอากรเพียงน้อยประเภทและได้รับรายได้ จำนวนน้อยมาก ไม่เพียงพอกับความต้องการด้านการใช้จ่ายอันเพิ่มขึ้นตลอดเวลา เนื่องจาก ภาระหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่น

ภาษีบารุงท้องถิ่นซึ่งเป็นภาษีสหลักสำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ก็ทำรายได้ได้น้อยมาก ดังจะเห็นได้จากรายได้จากภาษีสประเภทนี้ของเทศบาลนครกรุงเทพฯฯ ทั้งนี้เนื่อง จากการบริหารการจัดเก็บยังขาดประสิทธิภาพ การตีราคาก็มิได้ทำในระยะเวลาที่เหมาะสม อัตราภาษีสก็ต่ำมาก และมีลักษณะถอยหลังและมีข้อยกเว้นมากไป

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจึงยังต้องพึ่งงบประมาณของรัฐบาลอยู่มาก ทำให้เป็นการ ยากที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะดำเนินกิจการหรือโครงการซึ่งรัฐบาลไม่เห็นด้วย เสรี-ภาพในการบริหารท้องถิ่นจึงมีไม่มากนัก เพราะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลเป็น ส่วนใหญ่

### หลักการข้อ ๒.๓.๒.๒ ส่งเสริมความร่วมมือร่วมใจทางการเมือง

ระบบภาษาอากรของประเทศไทยไม่ได้มีส่วนช่วยส่งเสริมหลักการข้อนี้เช่นกัน ประ-ชาชนส่วนใหญ่รวมตลอดถึงนักวิชาการมักจะมีความรู้สึกกันว่า ระบบภาษาอากรของประเทศไทยขาดหลักความยุติธรรม ประชาชนกลุ่มน้อยผู้มีรายได้สูงไม่ได้มีส่วนรับภาระภาษีสตามที่ ควร แต่ประชาชนกลุ่มใหญ่ผู้มีรายได้ต่ำต้องรับภาระภาษีสมากเกินไปจนทำให้มีมาตรฐาน การครองชีพที่ค่อนข้างต่ำ ความเข้าใจเช่นนี้ก็กึ่งเนื่องจากการสังเกตโครงสร้างทางภาษีสอากร ของประเทศว่า

- (๑) รัฐบาลพึ่งรายได้ส่วนใหญ่จากภาษีสประเภทการบริโภค ซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน

ทั่วไปว่า ภาระภาษีการบริโภคมีลักษณะถอยหลังมาก ผู้มีรายได้น้อย (ซึ่งจำเป็นจะต้องบริโภครายได้ที่ตนได้รับส่วนใหญ่หรือทั้งหมด) ต้องรับภาระภาษีสูงเมื่อเปรียบเทียบกับผู้มีรายได้สูง (ซึ่งบริโภครายได้ที่ตนได้รับเพียงส่วนหนึ่ง นอกนั้นสามารถออม) แต่ความจริงแล้วภาระภาษีประเภทการบริโภคของประเทศไทยมิได้มีลักษณะถอยหลังมากเช่นที่กล่าว เพราะมีการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ในอัตราก้าวหน้า ตามประเภทของสินค้าดังที่กล่าวมาแล้ว การจัดเก็บภาษีทำนองนี้ ถ้าหากตั้งอัตราให้เหมาะสมและบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจจะทำให้ภาษีประเภทการบริโภคมีภาระก้าวหน้าได้

(๒) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่ก็มีความสำคัญน้อยมาก ในระบบภาษีอากรของประเทศไทยเป็นที่ยอมรับกันว่าการหลีกเลี่ยงภาษีนี้อยู่อย่างแพร่หลาย นอกจากนี้ ก็ยังเข้าใจกันว่าอัตราภาษีก้าวหน้าในปัจจุบัน (ตั้งแต่ร้อยละ ๑๐ สำหรับรายได้สุทธิ ๑๐,๐๐๐ บาทแรก จนถึงร้อยละ ๕๐ สำหรับรายได้สุทธิส่วนที่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท) ยังต่ำไปเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจึงมิได้ทำให้ผู้มีรายได้สูงเสียสละมากเท่าที่ควร

(๓) ประเทศไทยไม่ได้จัดเก็บภาษีประเภทที่โดยปกติผู้มีรายได้สูงควรจะเสีย อันได้แก่ ภาษีประเภทรรดก ภาษีค่าเพิ่มของทุนจากการขายที่ดิน

### หลักการข้อ ๒.๓.๒.๓ กระตุ้นความรู้สึกรู้สึกทางการเมือง

เป็นการยากที่จะใช้ระบบภาษีอากรเพื่อกระตุ้นความรู้สึกรู้สึกทางการเมือง ระบบภาษีอากรของประเทศไทยในปัจจุบันก็ไม่สามารถทำหน้าที่ด้านนี้ได้ ขณะนี้ประชาชนกลุ่มใหญ่ยังไม่ได้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (มีผู้ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้เพื่อการเสียภาษีสำหรับเงินได้ที่ได้รับในปี ๒๕๑๒ เพียง ๘๖๖,๕๕๕ ราย) ส่วนภาษีประเภทที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องรับภาระอยู่ อันได้แก่ภาษีการบริโภคประเภทต่างๆ นั้น ประชาชนส่วนใหญ่มิได้ตระหนักในภาระของตน เพราะจำนวนภาษีรวมอยู่ในราคาสินค้าโดยที่ผู้บริโภคไม่ได้อารมณ์ว่ามีภาษีรวมอยู่ด้วย จึงขาดความกระตือรือร้นทางการเมืองไป

และการจะเสนอแนะให้เก็บภาษีต่อหัว (Poll Tax) เพื่อกระตุ้นความรู้สึกรู้สึกทางการเมืองนั้นเห็นจะเป็นสิ่งที่ทำได้ยากมาก เพราะคงจะเป็นมาตรการที่ไม่ค่อยเป็นที่นิยมชมชอบมากนัก พิจารณาจากแง่การเมืองก็ทำได้ยาก นอกจากนี้ อาจจะเป็นที่หวั่นเกรงกันว่า จะสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ประสบการณ์เกี่ยวกับการเก็บเงินรัชชูปการในอดีต ทำให้มีความหวั่นเกี่ยวกับภาษีต่อหัวซึ่งมีลักษณะคล้ายๆ กัน

## หลักการข้อ ๒.๓.๒.๔ ทำลายอิทธิพลทางการเมืองของชนกลุ่มน้อย

ระบบภาษีอากรของประเทศไทยในปัจจุบันก็ไม่มีผลตามหลักการข้อนี้ ทั้งนี้เพราะว่า

(๑) อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับผู้มีรายได้สูงมากยังไม่ก้าวหน้าเพียงพอ แต่ในสภาพปัจจุบัน ถึงแม้ว่าอัตราก้าวหน้าจะสูงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นก็คงจะไม่มีผลมากนัก เพราะในทางปฏิบัติแล้ว การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดายังขาดความรัดกุมอยู่มาก การหลบหลีกภาษีโดยตรง หรือโดยผู้มีอิทธิพลก็มีอยู่แพร่หลาย

(๒) การจัดเก็บภาษีจากที่ดินยังไม่เพียงพอ อัตราภาษีบำรุงท้องที่ต่ำมาก ถึงแม้ว่าจะมีการลงโทษผู้ที่มิที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์ก็ไม่มีผล เพราะอัตราต่ำเกินไป นอกจากนี้ยังไม่มี การเก็บภาษีค่าเพิ่มของทุนจากการขายที่ดิน ในปัจจุบันจึงมีการเก็งกำไรในที่ดินกันมาก ผู้มีรายได้สูงส่วนใหญ่มักจะนิยมใช้เงินลงทุนในด้านนี้ จึงทำให้ราคาที่ดินแพงมาก ประชาชนผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง ทำให้การลงทุนที่ต้องอาศัยที่ดินมากต้องประสบอุปสรรค ทำให้มีการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมที่เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศน้อยลงไป และประการสำคัญก็คือว่า อาจจะทำให้เกิดการรวมที่ดินอยู่ในมือชนกลุ่มน้อยมากขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะที่เป็นอันตรายต่อการปกครองระบบประชาธิปไตย และอาจจะเริ่มจุดเริ่มต้นสำหรับการปฏิวัติก็ได้

## หลักการข้อ ๒.๓.๓.๑ สามารถลดระดับความแตกต่างด้านรายได้และทรัพย์สิน

ได้กล่าวมาแล้วว่า ในระยะต้นของการพัฒนาประเทศรัฐบาลอาจจะไม่ต้องให้ความสำคัญแก่หลักการข้อนี้มากนัก เพราะในระยะต้นๆ หลักการข้อนี้อาจจะขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ในการสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า ในการสร้างระบบภาษีอากร รัฐบาลไทยไม่เคยได้ให้ความสำคัญแก่หลักการนี้มากนัก ดังจะเห็นได้ว่า

- (๑) มิได้มีการจัดเก็บภาษีมรดก
- (๒) อัตราภาษีบำรุงท้องที่ที่ต่ำมาก ถึงแม้จะมีการลงโทษทางภาษีอากรสำหรับผู้ที่มีได้ใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์เต็มที่ แต่ก็ไม่มากเพียงพอที่จะป้องกันการเก็งกำไรในที่ดิน
- (๓) มิได้มีการจัดเก็บภาษีค่าเพิ่มของทุนจากการขายที่ดิน และ
- (๔) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งมีอัตราภาษีก้าวหน้าพอสมควร ก็มีได้มีผลมากในทางปฏิบัติ

## หลักการข้อ ๒.๓.๓.๒ ไม่เป็นอุปสรรคกีดกันการเปลี่ยนอาชีพ

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ระบบภาษีอากรของประเทศไทยนับได้ว่าไม่เป็นอุปสรรคกีด-

กั้นการเปลี่ยนอาชีพ ภาษีประเภทการบริโภคที่เข้าใจกันว่าผู้มีรายได้น้อยต้องเป็นผู้รับภาระส่วนใหญ่ก็ไม่ใช่เป็นอุปสรรคมากแต่ประการใด เพราะมีการนำอัตราภาษีที่กำหนดตามความจำเป็น และพุ่มเฟือยของสินค้ามาใช้

ภาษีประเภทเดียวที่ยังอาจเป็นอุปสรรคอยู่ก็คือ ค่าพรีเมียมข้าว ซึ่งส่วนใหญ่เห็นกันว่าภาระตกอยู่กับเกษตรกร ทำให้ชาวนาได้รับราคาข้าวต่ำ ต้องตกอยู่ในสภาพต้องเช่านา ต้องเป็นหนี้ตลอดกาลไม่มีทางปลดเปลื้องได้ ไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะยกฐานะตนเองให้พ้นจากสภาพความจนและอาชีพเดิม ลูกหลานชาวนาก็ต้องกลายเป็นชาวนาหรือเป็นกรรมกรไร้ฝีมือ แต่อุปสรรคของภาษีประเภทนี้ก็ค่อยลดลงไปแล้ว เพราะรัฐบาลได้มีนโยบายเลิกการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวจากข้าวส่งออกทุกชนิดนอกจากข้าว ๑๐๐% และ ๕% ตั้งแต่ปลายเดือนเมษายน ๒๕๑๔

#### หลักการข้อ ๒.๓.๔ ภาษีอากรเพื่อเปลี่ยนแปลงความรู้สึกของประชาชนเกี่ยวกับภาษีอากร

ระบบภาษีอากรของประเทศไทยในปัจจุบันยังขัดต่อหลักการข้อนี้อยู่มาก ความรู้สึกของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับภาษีอากรยังไม่เป็นที่น่าพอใจเลย การหลบหลีกภาษีอากรเป็นไปอย่างแพร่หลาย ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีอากรเพียงพอ และผู้ที่เข้าใจส่วนใหญ่ก็มักจะเข้าใจว่าระบบภาษีอากรขาดความเป็นธรรม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ระบบภาษีอากรของประเทศไทยซึ่งพึงรายได้ส่วนใหญ่จากภาษีประเภทการบริโภคก็ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยมีความรู้สึกว่าคุณไม่ได้รับความเป็นธรรม รัฐบาลไม่ได้เก็บภาษีตามหลักความสามารถ นอกจากนี้ประชาชนก็มักจะเข้าใจไปว่า ผู้มีรายได้น้อยและผู้มีอิทธิพลไม่ได้เสียภาษีที่ควรจะต้องเสียตามส่วนความสามารถ เป็นการเอารัดเอาเปรียบผู้มีรายได้น้อย

และถึงแม้ว่าจะได้มีการพยายามประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบเกี่ยวกับวิธีการเสียภาษีที่มีอยู่ ตลอดจนการออกแถลงการณ์เมื่อมีการเก็บภาษีประเภทใหม่หรือเพิ่มลดอัตราภาษีที่จัดเก็บอยู่แล้ว แต่ความพยายามของรัฐบาลในด้านนี้ยังไม่ค่อยบรรลุผลสำเร็จมากนัก การขาดความสะดวกในการเสียภาษีอากร อันอาจจะเนื่องมาจาก การอ่านกฎหมายภาษีอากรไม่เข้าใจ แบบฟอร์มยากไป หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตนเป็นนายมากเกินไป ก็มีส่วนทำให้ประชาชนไม่เข้าใจภาษีอากรและพยายามต่อต้านอยู่ตลอดเวลา



## ตอนที่ ๔

### ข้อเสนอแนะ

ในตอนต้น ได้วิเคราะห์ให้เห็นแล้วว่า ระบบภาษีอากรของประเทศไทยในปัจจุบันตลอดจนประสิทธิภาพในการบริหารยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก เมื่อพิจารณาจากหลักการของระบบภาษีอากรเพื่อการพัฒนาที่วางไว้ในตอนที่ ๒ ตอนสุดท้ายนี้จึงจะเสนอข้อเสนอแนะที่ควรจะได้ปรับปรุงสำหรับระบบภาษีอากรของประเทศไทย โดยจะแบ่งแยกออกเป็น ๒ ตอนใหญ่ ๆ คือ ตอนแรก ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาษีอากรประเภทที่เก็บอยู่แล้วและที่ควรจัดเก็บเพิ่มขึ้น รวมตลอดถึงอัตราภาษีที่ควรปรับปรุง ตอนที่สอง ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

#### ๔.๑ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเภทภาษีอากร

##### ๔.๑.๑ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

บทบัญญัติของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ใช้อยู่ส่วนใหญ่นั้นว่าเหมาะสมแล้ว ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ความไม่สามารถใช้ภาษีเงินได้เป็นภาษีสำคัญไม่ใช่เป็นเพราะความบกพร่องในด้านกฎหมาย แต่เป็นเพราะข้อจำกัดในด้านอื่น ๆ มากกว่า ความหมายของคำว่า “เงินได้” ก็กว้างมากพออยู่แล้ว การที่ฐานภาษีเงินได้แคบไปก็เพราะการมีบทบัญญัติยกเว้นเงินได้พึงประเมินหลายประเภทเกินไป เงินได้หลาย ๆ ประเภทที่บัญญัติไว้ก็ไม่มีทางตรวจสอบในทางปฏิบัติ จนทำให้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปัจจุบันมีลักษณะคล้าย ๆ กับภาษีเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง บทบัญญัติเกี่ยวกับการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนบางประการควรได้รับการพิจารณา ข้อควรพิจารณาสำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีดังนี้

(๑) อัตราภาษี บทความนี้เห็นว่าอัตราภาษีที่ใช้เหมาะสมแล้วไม่ควรจะต้องปรับปรุงใหม่ อัตราที่เคยได้รับการปรับปรุงครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยจัดวางขั้นของเงินได้ให้แยกย่อยมากขึ้นเพื่อเพิ่มความยุติธรรมและป้องกันผลเสียในด้านการทำลายความอยากทำงานและอยากลงทุน

ตามที่มีการกล่าวว่า ควรจะได้ปรับปรุงอัตราภาษีเสียใหม่ โดยการเพิ่มอัตราภาษีสำหรับผู้มีรายได้สูงขึ้นไปอีก โดยควรจะได้นำเอาอัตราก้าวหน้าหน้าก่อนข้างมากที่ใช้กันอยู่ในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา มาใช้ บทความนี้เห็นว่าเป็นการยากที่จะนำเอาอัตราภาษีของประเทศหนึ่งมาใช้กับอีกประเทศหนึ่ง โดยมีได้พิจารณาปัจจัยด้านอื่น ๆ ให้รอบคอบเสียก่อน ในขณะนี้เรายังมีความรู้เกี่ยวกับการแบ่งสรรรายได้ของประชาชนน้อยมาก

ยากที่จะนำมาเป็นหลักในการกำหนดอัตราภาษีให้เหมาะสมได้ และแม้ในทางทฤษฎี นักวิชาการเองก็ยังไม่สามารถที่จะสร้างหลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการกำหนดอัตราภาษีเงินได้ได้ การเพิ่มอัตราภาษีเงินได้สำหรับประเทศไทยก็อาจจะทำให้เกิดผลเสียทางด้านการงานและการลงทุนได้ และนอกจากการขึ้นอัตราภาษีอากรขึ้นไปโดยไม่สามารถปรับปรุงด้านการบริหารให้รัดกุมเสียก่อน ก็จะมีผลเป็นการ “ลงโทษผู้สุจริต” และส่งเสริมการหลีกเลี่ยงภาษีอากรมากขึ้น เพราะผลประโยชน์จากการหลีกเลี่ยงภาษีอากรจะสูงขึ้น และการขึ้นอัตราภาษีก็จึงจะไม่สามารถนำรายได้เข้าสู่รัฐมากแต่ประการใด เพราะการหนีภาษีในระดับผู้มีรายได้สูงแพร่หลายมาก

(๒) ประเภทเงินได้ซึ่งควรจะได้รับยกเว้นบางส่วน สมควรจะได้มีการพิจารณายกเว้นภาษีสำหรับรายได้ดังต่อไปนี้

(ก) เงินปันผล การยกเว้นอาจจะทำได้หลายแบบ เป็นต้นว่า ยกเว้นเงินปันผลจำนวนปีละเท่าใด หรือส่วนที่ไม่เกินร้อยละเท่าใดของเงินได้พึงประเมินของผู้เสียภาษี หรืออาจจะยกเว้นภาษีสำหรับเงินปันผลส่วนที่ไม่เกินร้อยละเท่าใดของเงินลงทุน ซึ่งในกรณีหลังนี้อาจจะมีหลักเกณฑ์ว่า เมื่อประชาชนซื้อพันธบัตรรัฐบาลได้ดอกเบี้ยร้อยละ ๗ ไม่ต้องเสียภาษีเงินปันผล ส่วนที่ไม่เกินร้อยละ ๗ ของเงินลงทุนก็ไม่ควรต้องเสียภาษีด้วย

(ข) ดอกเบี้ยหุ้นกู้ควรจะได้รับพิจารณาทำนองเดียวกับที่กล่าวมาในเรื่องเงินปันผล

(๓) ประเภทเงินได้ซึ่งควรบัญญัติให้ต้องเสียภาษี ในปัจจุบันค่าเพิ่มของทุน (จากหุ้น) ต้องเสียภาษีแต่ค่าเพิ่มของทุน (จากที่ดิน) ต้องเสียภาษีแต่เฉพาะเมื่อผู้มีเงินได้ขายทรัพย์สินไป โดยมีมุ่งในทางการค้าหรือหากำไรเท่านั้น การบัญญัติทำนองนี้ นอกจากจะไม่ยุติธรรมแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาการพิสูจน์เจตนาของผู้มีเงินได้ซึ่งเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันมาก จึงควรจะได้บัญญัติให้ค่าเพิ่มของทุน (จากที่ดิน) ต้องเสียภาษีทุกกรณี

#### (๔) การกำหนดค่าใช้จ่าย

(ก) ควรกำหนดให้เงินได้ตามมาตรา ๔๐ (๓) และ (๔)<sup>๗</sup> ได้รับการหักค่าใช้จ่าย ด้วยเพื่อความเป็นธรรม เพื่อส่งเสริมการค้นคว้าการประดิษฐ์ของใหม่และการลงทุน และเพื่อให้ตรงกับข้อเท็จจริง ตามมาตรา ๔๐ (๓) ในขณะนี้ เงินได้ประเภทค่าแห่งลิขสิทธิ์ หรือสิทธิอย่างอื่นไม่ได้รับการยอมให้หักค่าใช้จ่ายเลย ทั้ง ๆ ที่ผู้คิดค้นของใหม่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการค้นคว้าทดลองไปเป็นจำนวนมาก หรือตามมาตรา ๔๐ (๔) ประชาชนที่กู้เงินจากธนาคารไปซื้อหุ้นของบริษัท เมื่อได้รับเงินปันผลมาก็ไม่สามารถนำดอกเบี้ยที่เสียให้แก่ธนาคารมาหักได้

(ข) การยอมให้หักค่าใช้จ่ายมาตรฐานสำหรับเงินได้ตามมาตรา ๔๐ (๘) “เงินได้จากธุรกิจ การพาณิชย์ การเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่ง หรือการอื่นนอกจากที่ระบุไว้ใน (๑) ถึง (๗) แล้ว” ในปัจจุบันซึ่งยอมให้หักค่าใช้จ่ายมาตรฐานตามประเภทของกิจการตั้งแต่อัตราร้อยละ ๓๕ ถึงร้อยละ ๕๐ ของเงินได้นับว่าสูงเกินไป ควรจะได้บัญญัติให้มีการหักค่าใช้จ่ายตามที่แท้จริง หรือยอมให้หักค่าใช้จ่ายมาตรฐาน แต่ลดอัตราค่าใช้จ่ายที่ยอมให้หักได้ลงมา เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการทำบัญชี และให้มีการเก็บภาษีตามหลักความสามารถมากขึ้น

(๕) จำนวนการหักค่าลดหย่อน มีการกล่าวว่าจำนวนการหักลดหย่อนต่ำไป ควรจะได้กำหนดเสียใหม่ เพราะจำนวนการหักลดหย่อนในปัจจุบันใช้มาเป็นเวลานานแล้ว (ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔) บัดนี้ ค่าของเงินได้ลดลงไปมากแล้วควรจะได้ปรับปรุงการหักค่าลดหย่อนเสียใหม่ บทความนี้เห็นว่า ค่าลดหย่อนสำหรับผู้มีเงินได้จำนวนปีละ ๔,๐๐๐ บาท ไม่ควรจะต้องแก้ไข เพราะจำนวนนี้ก็สูงกว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรไทยอยู่แล้ว ส่วนค่าลดหย่อนสำหรับคู่สมรสจำนวนปีละ ๒,๐๐๐ บาท ควรจะปรับปรุงให้สูงขึ้น ค่าลดหย่อนสำหรับบุตรจำนวนคนละ ๑,๐๐๐ บาทต่อปี ก็ควรได้รับการปรับปรุงให้สูงขึ้น แต่อาจจะกำหนดจำกัดลงไปว่า จะยอมให้หักลดหย่อนสำหรับบุตรจำนวนไม่เกินกี่คน ทั้งนี้เพื่อใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายประชากรด้วย

(๖) หลักการจัดเก็บ ในการพิจารณาเกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะเห็นได้ว่าวิธีการจัดเก็บอาจจะแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภทคือ ประเภทแรก เก็บภาษีโดยเอาเงินได้ทุกแห่งมารวมเข้าเป็นเงินได้รวมยอดเดียว แล้วเก็บภาษีจากยอดเงินได้รวมซึ่งเรียกกันว่า **Global Income Tax** ซึ่งเป็นวิธีที่เรียกเก็บกันแพร่หลาย ประเภทสองเก็บภาษีจากแหล่งเงินได้แต่ละแห่งโดยเฉพาะ โดยใช้อัตราแตกต่างกันไปแล้วแต่แหล่งรายได้ ซึ่งเรียกกันว่า **Schedular Income Tax** และประเภทสาม เก็บภาษีจากแหล่งเงินได้แต่ละแห่งโดยเฉพาะ แล้วเก็บภาษีเสริมโดยเก็บจากเงินได้รวม เป็นการรวมระหว่างประเภทแรกและประเภทสอง สำหรับประเทศไทยจัดเก็บแบบประเภทแรก

การจัดเก็บแบบประเภทแรกในประเทศไทย อาจจะก่อให้เกิดการขาดความยุติธรรมได้ เนื่องจากว่าความยากง่ายในการตรวจสอบเงินได้แต่ละแห่งแตกต่างกัน เงินได้บางแห่งง่ายต่อการตรวจสอบ อันได้แก่เงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินเดือนและค่าจ้างจากองค์การรัฐบาลหรือบริษัทห้างร้านใหญ่ ๆ แต่เงินได้บางประเภทยากต่อการตรวจสอบ เป็นต้นว่า ดอกเบี้ยเงินกู้ระหว่างเอกชน ค่าเช่า เงินได้ของผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ เงินได้นักแสดง ผลที่เกิดขึ้นก็คือว่า ผู้ได้รับเงินได้ประเภทเงินเดือน

และค่าจ้างต้องรับภาระภาษีสูงกว่าบุคคลที่ได้รับรายได้จากแหล่งอื่น ๆ บุคคลที่ได้รับรายได้จากดอกเบี้ยเงินกู้ซึ่งมักจะเป็นผู้ที่มียาได้รับรายได้สูงกลับต้องรับภาระภาษีน้อย

การสร้างความยุติธรรมแก่ภาษีเงินได้ของไทยจึงอาจจะทำได้โดยการ (๑) เก็บภาษีแบบ **Schedular Income Tax** โดยเก็บภาษีจากเงินได้ประเภทเงินเดือนค่าจ้างในอัตราต่ำกว่าเงินได้จากแหล่งอื่น หรือ (๒) ควรเก็บแบบ **Global Income Tax** แต่พยายามกดดันตรวจสอบแหล่งรายได้อื่น ๆ ให้รัดกุมยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐบาลควรจะเลือกดำเนินการ

#### ๔.๑.๒ ภาษีเงินได้บริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล

ข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีเงินได้บริษัท และห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลก็เหมือนกับข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ได้กล่าวไว้แล้ว บทบัญญัติในประมวลรัษฎากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้บริษัท ๆ ก็เหมาะสมอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่ (ทั้งในด้านเงื่อนไขในการคำนวณกำไรขาดทุน กรณีที่ยอมให้หักเป็นรายจ่ายได้ตามกฎหมาย) อัตราการหักค่าเสื่อมราคาก็ได้รับการแก้ไขปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสมแล้วเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ ข้อบกพร่องประการสำคัญของการจัดเก็บภาษีนี้ที่ควรจะต้องปรับปรุงอย่างเร่งรีบก็คือ (๑) การทำบัญชีที่ถูกต้องตามความเป็นจริง หลักฐานทางบัญชีมีความสำคัญต่อการเก็บภาษีเงินได้บริษัท ๆ มากกว่าการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (๒) การตรวจสอบการหลีกเลี่ยง

ข้อเสนอแนะที่ควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้การจัดเก็บภาษีเงินได้บริษัท ๆ เป็นไปอย่างเหมาะสม และเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญขึ้น มีดังนี้

(๑) ควรแก้ไขอัตราภาษีเงินได้บริษัท ๆ เป็นอัตราเดียว (Flat Rate) อัตราภาษีเงินได้บริษัท ๆ เป็นอัตราแบบก้าวหน้าตั้งแต่ร้อยละ ๑๕ (สำหรับกำไรสุทธิส่วนที่ไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท) ถึงร้อยละ ๒๕ (สำหรับกำไรสุทธิส่วนที่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท) ซึ่งโดยหลักการแล้ว ไม่ควรนำอัตราภาษีแบบก้าวหน้ามาใช้กับภาษีเงินได้บริษัท ๆ เพราะ

(ก) ผลกำไรที่ได้รับอาจจะไม่มีส่วนสัมพันธ์กับทุนที่ลงไป ดังนั้นผลกำไรจึงไม่อาจจะแสดงให้เห็นถึงความสามารถที่แท้จริงของการประกอบการ

(ข) ผู้ถือหุ้นที่ได้รับการแบ่งปันผลกำไรจากบริษัทอาจจะมีฐานะแตกต่างกันมาก การเก็บภาษีเงินได้บริษัท ๆ ในอัตราก้าวหน้าจึงไม่ตรงกับหลักการเก็บภาษีตามความสามารถ (ของผู้ถือหุ้น)

(ค) ส่งเสริมให้มีการแยกบริษัทออกเป็นบริษัทเล็กๆ เพื่อจะได้เสียภาษีในอัตราต่ำ

ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีมากยิ่งขึ้น และทำให้การประกอบการส่วนใหญ่มีขนาดเล็กขาดประสิทธิภาพในการประกอบการ

จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงอัตราภาษีในปัจจุบันเป็นอัตราเดียว ซึ่งอาจจะเป็นร้อยละ ๒๕ ของกำไรสุทธิแทน การแก้ไขดังกล่าว นอกจากจะแก้ไขปัญหาที่กล่าวมาแล้ว ๓ ข้อ ก็ยังสามารถช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลอีกจำนวนหนึ่งด้วย

(๒) การดำเนินการส่งเสริมให้มีการตั้งบริษัทสาธารณะมากขึ้น การประกอบการในรูปบริษัทในประเทศไทยขณะนี้ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นบริษัทในครอบครัว ไม่สามารถจะระดมทุนจากประชาชนได้ และสามารถหลีกเลี่ยงภาษีอากรได้ง่าย ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่จะได้พิจารณาหาทางส่งเสริมให้มีการตั้งบริษัทสาธารณะขึ้น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนยินดีนำเงินออมมาลงทุนในกิจการต่าง ๆ มากขึ้น และทำให้ปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีอากรลดลงด้วย วิธีการทางภาษีอากรที่อาจจะทำได้ก็มีหลายประการคือ

(ก) ยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินปันผลจำนวนหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นในรูปการยกเว้นเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน หรือเป็นร้อยละของเงินปันผลที่ได้รับแล้วแต่จะเหมาะสม

(ข) ยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับดอกเบี้ยที่บุคคลได้รับจากหุ้นกู้ของบริษัท ๆ การยกเว้นอาจจะยกเว้นให้เฉพาะบางส่วนเป็นต้นว่า ยกเว้นให้เฉพาะดอกเบี้ยหุ้นกู้ส่วนที่ไม่เกินร้อยละ ๗ ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมการหาทุนขยายกิจการของบริษัท

#### ๔.๑.๓ ภาษีการค้า

ภาษีการค้าที่จัดเก็บในปัจจุบัน (เป็นการจัดเก็บที่เรียกกันว่าภาษีการค้าต้นทาง คือเก็บภาษีในระดับการผลิต การนำเข้า และการส่งออก) นับว่าเป็นภาษีที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นมากตลอดเวลาในด้านรายได้ และระดับของการจัดเก็บในปัจจุบันก็นับว่าเหมาะสมแล้วกับระดับความสามารถในการบริหารการจัดเก็บภาษี แต่ก็เป็นกฎหมายภาษีอากรที่สลับซับซ้อนยากแก่การเข้าใจ ข้อบกพร่องเกี่ยวกับกฎหมายภาษีการค้าที่ควรได้รับการแก้ไขก็คือ

(๑) **ตัวบทกฎหมาย** เนื่องจากภาษีการค้าเป็นภาษีที่มีความสำคัญมากในด้านรายได้ เป็นภาษีที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นตลอดเวลา ตามระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจ และรัฐบาลก็ได้อาศัยภาษีนี้เป็นหลักมาเป็นเวลาหลายปี ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ในกฎหมายตลอดเวลาเพื่อรับกับสถานการณ์ใหม่ ๆ บทบัญญัติในกฎหมายจึงอาจจะไม่รัดกุมเพียงพอ และขาดการประสานสัมพันธ์ที่ดีในระหว่างบทบัญญัติทั้งหลาย และบางครั้งก่อให้เกิดช่องโหว่ทางภาษีอากรขึ้น จึงควรจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติทั้งหลายในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีการค้าเสียใหม่ ให้รัดกุมเข้าใจได้ง่ายกว่าปัจจุบัน

(๒) การจำแนกประเภทของสินค้า เนื่องด้วยอัตราภาษีการค้าแตกต่างกันไปแล้วแต่ประเภทของสินค้า ซึ่งได้พยายามยึดถือหลักว่า การเก็บภาษีในอัตราต่ำสำหรับสินค้าจำเป็นและเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้นสำหรับสินค้าที่ฟุ่มเฟือย ในกฎหมายหมวดที่ว่าด้วยภาษีการค้าจึงได้มีการจำแนกประเภทสินค้าต่าง ๆ ออกเป็น ๑๓ ประเภท แต่ปรากฏว่า การแบ่งแยกประเภทสินค้าตามกฎหมายการค้าจำแนกค่อนข้างกว้างและหลวม ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในบางครั้งว่า สินค้าบางประเภทอาจจะไม่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีตามกฎหมาย และเป็นการยากที่จะประสานกับการจัดเก็บอากรขาเข้าซึ่งได้จำแนกประเภทสินค้าตามแบบที่ศุลกากรระหว่างประเทศยอมรับกัน

จึงควรมีการจำแนกประเภทสินค้าเสียใหม่ ถ้าจะสามารถให้สัมพันธ์กับอากรขาเข้าได้ก็จะเป็นการเหมาะสมในด้านความละเอียดรัดกุม การประสานงานระหว่างกรมสรรพากรและกรมศุลกากร และสะดวกในการรวบรวมสถิติ

(๓) การเปลี่ยนระบบการจัดเก็บ ระบบการจัดเก็บภาษีการค้าต้นทางในปัจจุบันนับว่าเหมาะสมกับความสามารถในการบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็มีข้อเสียในแง่ที่ว่า (๑) การจัดเก็บภาษีการค้าต้นทางก่อให้เกิดปัญหา Pyramid ทางภาษีอากรขึ้น กล่าวคือ ผู้บริโภคอาจจะต้องรับภาระภาษีมากกว่าส่วนที่รัฐบาลเรียกเก็บ เพราะผู้ประกอบการค้าต้องเสียภาษีการค้าก่อนที่จะถึงมือผู้บริโภคเป็นเวลานาน จำเป็นจะต้องบวกภาระดอกเบี้ยเข้ากับภาษีอากรที่เสียให้แก่รัฐบาลไปด้วย (๒) ในอนาคต เมื่อการค้าในระดับชายปลีกเจริญขึ้น รัฐบาลไม่สามารถจะเพิ่มการจัดเก็บภาษีการค้าได้มากนัก เพราะจำกัดการจัดเก็บอยู่แต่ในเฉพาะระดับต้นทาง

ดังนั้น จึงควรมีการเตรียมเพื่อจะเปลี่ยนการจัดเก็บภาษีการค้าจากระดับต้นทางไปสู่ระดับการค้าชายปลีก หรือระดับค่าเพิ่มสุทธิ (Value-added Tax) เมื่อสถานการณ์เหมาะสมในที่สุด

#### ๔.๑.๔ ภาษีสรรพสามิต

ภาษีสรรพสามิตหรือภาษีการขายเฉพาะอย่างของประเทศไทยเป็นภาษีประเภทที่มีช่องทางปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมได้มาก เพราะขอบเขตการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตขณะนั้นยังแคบมาก (มองจากแง่ประเภทของสินค้าที่จัดเก็บ) เมื่อเปรียบเทียบกับภาษีสรรพสามิตของประเทศอื่นทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนั้นอัตราและวิธีการจัดเก็บก็ยังสามารถปรับปรุงได้อีก

โดยหลักการที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป การเลือกประเภทสินค้าเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพ-

สามิตได้อาศัยหลักเกณฑ์อยู่ ๔ ประการ กล่าวคือ ประการแรก สินค้าซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดีของประชาชน ประการที่สอง สินค้าประเภทฟุ่มเฟือย ประการที่สามสินค้าซึ่งได้รับผลประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการของรัฐ และประการสุดท้าย เหตุผลเบ็ดเตล็ดเป็นต้นว่าเพื่อจำกัดการอุปโภคบริโภคสินค้าบางชนิดในยามสงคราม หรือเพื่อหารายได้พิเศษในยามสงคราม

มองในแง่ทฤษฎี ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่ขัดต่อหลักความเป็นกลางทางเศรษฐกิจ (Economic Neutrality) ทั้งนี้เนื่องจากภาษีนี้นำการเลือกเก็บจากสินค้าเพียงบางประเภทเท่านั้น จึงอาจจะมีอิทธิพลเหนือหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจในการบริโภคของเอกชน เนื่องจากการบริโภคสินค้าบางชนิดต้องรับภาระภาษี แต่การบริโภคสินค้าอีกบางชนิดไม่ต้องรับภาระภาษี ทำให้เอกชนไม่ได้รับประโยชน์จากการบริโภคเท่าที่ควร

บทความนี้เห็นว่า ถ้ามองจากแง่ประเทศไทยแล้ว ข้อเสียจากแง่การขาดความเป็นกลางทางเศรษฐกิจก็น้อยกว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากการเก็บภาษีนี้นี้ ภาษีสรรพสามิตมีความเหมาะสมหลายประการสำหรับประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ

*ประการแรก* การเลือกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าเพียงบางชนิด (ถ้าหากหลักเกณฑ์ในการเลือกเหมาะสม) ก็จะช่วยให้ภาษีการบริโภคโดยส่วนรวมมีภาระก้าวหน้าขึ้น ซึ่งก็นับว่าเป็นประโยชน์จากแง่ความยุติธรรมของระบบภาษีอากร

*ประการที่สอง* ถ้าหากมีการเลือกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าให้เหมาะสม ภาษีประเภทนี้จะมีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการลดการบริโภคของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริโภคผลผลิตประชาชาติที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากการพัฒนาประเทศในระยะเริ่มแรกทำให้จำนวนและระดับการออมสูงขึ้น

*ประการที่สาม* เนื่องจากรายได้จากอากรศุลกากรขาเข้านับวันแต่จะลดความสำคัญลง เพราะมีการผลิตด้านอุตสาหกรรมภายในประเทศแทนการสั่งเข้ามามากขึ้น รัฐบาลก็จะขาดรายได้ไป จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตในประเทศเพื่อเป็นการชดเชย

### การปรับปรุงแก้ไขภาษีสรรพสามิตควรจะดำเนินการในด้านต่อไปนี้

(๑) อัตราภาษี อัตราภาษีสรรพสามิตในปัจจุบันเป็นอัตราตามสภาพทั้งสิ้น ซึ่งเราจะพบว่าอัตราภาษีตามสภาพมีผลเสียหลายประการ เป็นต้นว่า ประการแรก ขาดหลักความยุติธรรม ผู้บริโภคสินค้าชนิดเดียวกันแต่มีคุณภาพต่างกันรับภาระภาษีเท่ากัน ดังนั้น ปกติผู้มีรายได้สูงซึ่งมักจะบริโภคสินค้าคุณภาพสูงราคาแพง ก็รับภาระภาษีเท่ากับผู้มีรายได้ต่ำ

ซึ่งบริโภคนสินค้าคุณภาพต่ำราคาถูก ประการที่สอง รายได้จากภาษีประเภทนี้ไม่เพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้ว่าระดับราคามีแนวโน้มจะสูงขึ้นตลอดเวลา แต่รายได้จากการเก็บภาษีตามสภาพก็ไม่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้จะต้องแก้ไขอัตราภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยเวลาค่อนข้างมากและทำได้ยาก ในสภาพการเมืองบางสภาพเท่าที่มีเก็บในอัตราตามสภาพก็เพราะได้พิจารณาถึงแต่ประโยชน์ด้านความสะดวกในการจัดเก็บเป็นสำคัญ

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในด้านการเพิ่มพูนรายได้ของรัฐบาลและสร้างคุณประโยชน์แก่ระบบภาษีมากขึ้น สมควรจะได้มีการเปลี่ยนอัตราภาษีตามสภาพเป็นอัตราภาษีตามราคา หรืออย่างน้อยที่สุดก็อาจจะยังคงเก็บภาษีตามสภาพอยู่สำหรับสินค้าคุณภาพต่ำ แต่สำหรับสินค้าคุณภาพสูงควรจะเก็บตามราคา (หรือวางอัตราภาษีทั้งตามสภาพ และตามราคาแล้วแต่อย่างใดจะมากกว่า)

(๒) วิธีการควบคุมการจัดเก็บภาษี การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตส่วนใหญ่ในปัจจุบันใช้วิธีการส่งเจ้าหน้าที่ไปควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม และอาศัยหลักฐานเอกสารประกอบบางประการ การควบคุมโดยวิธีนี้ก็นับว่าเป็นประโยชน์มากในปัจจุบันซึ่งหลักฐานทางการบัญชีส่วนใหญ่ยังไม่สมบูรณ์และยังเชื่อถือไม่ได้มากนัก แต่ในอนาคตเมื่อมีการขยายขอบเขตของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้กว้างขวางขึ้นแล้ว ควรจะได้มีการตระเตรียมโครงการที่จะพยายามเปลี่ยนวิธีการควบคุมการจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่โดยใช้หลักฐานทางการบัญชีแทน ทั้งนี้เนื่องจาก

(ก) เมื่อขอบเขตของการจัดเก็บภาษีกว้างขวางขึ้น จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในความควบคุมก็จะมีจำนวนมากขึ้น การควบคุมโดยวิธีการใช้เจ้าหน้าที่ออกไปประจำควบคุมโรงงานก็จะต้องใช้เจ้าหน้าที่มากขึ้น ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการจัดเก็บภาษีก็จะเพิ่มขึ้นมากจนผิดหลักประหยัด

(ข) ในบางกรณีถ้าหากเจ้าหน้าที่เกิดร่วมมือกับผู้เสียภาษี การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ก็จะช่วยให้การหลีกเลี่ยงภาษีอากรสะดวกและยากต่อการตรวจสอบ เพราะผู้เสียภาษีและเจ้าหน้าที่ก็จะช่วยกันสร้างหลักฐานเพื่อการหลีกเลี่ยงภาษีให้สมบูรณ์สมเหตุสมผล ยากต่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่อื่นที่มิหนำซ้ำด้านการตรวจสอบโดยตรง

(ค) การพยายามส่งเสริมให้มีการสร้างหลักฐานทางบัญชีให้สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น นอกจากจะช่วยในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตแล้ว ยังช่วยในการจัดเก็บภาษีประเภทเงินได้ และภาษีการขายทั่วไปบางประเภทที่เหมาะสมสำหรับอนาคต เป็นต้นว่าภาษีการขายทั่วไปเก็บในระดับมูลค่าเพิ่ม (Value-added Tax) ซึ่งกำลังเป็นที่นิยมเก็บกันในบรรดาประเทศที่ก้าวหน้าแล้วทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในกลุ่มตลาดร่วมยุโรป



(๓) การขยายขอบเขตการจัดเก็บภาษี สินค้าที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีสรรพสามิต ในปัจจุบันนับว่ายังแคบมาก ภาษีสรรพสามิตจึงไม่สามารถก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐบาลมากนัก ไม่สามารถจะชดเชยแนวโน้มด้านอากรขาเข้าที่จะต้องลดลงไปตามระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ และทุกครั้งที่รัฐบาลต้องการภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น ก็จำเป็นจะต้องขึ้นอัตราภาษีสินค้าที่จัดเก็บอยู่แล้วในวงแคบ ทำให้อัตราภาษีสรรพสามิตบางประเภทสูงเกินความเหมาะสมไป

ดังนั้น เพื่อที่จะสร้างภาษีสรรพสามิตให้กลายเป็นภาษีสำคัญเพื่อชดเชยรายได้ด้านอากรศุลกากรที่นับวันจะมีแนวโน้มลดต่ำลง และเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของการเศรษฐกิจที่นับวันจะมีการอุตสาหกรรมภายในเพิ่มมากขึ้น จึงควรขยายขอบเขตการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต โดยอาศัยหลักการพิจารณาจัดเก็บภาษีสรรพสามิตใหม่ขึ้นสำหรับสินค้าประเภทต่อไปนี้

(ก) สินค้าประเภทฟุ่มเฟือย ถ้าจะพิจารณาจากกฎหมายภาษีสรรพสามิตแล้ว จะเห็นว่ามิได้มีการเก็บภาษีจากสินค้าฟุ่มเฟือยเลย แต่ความจริงมีการจัดเก็บภาษีจากสินค้าและบริการซึ่งจัดได้ว่าฟุ่มเฟือยอยู่แล้ว โดยอาศัยกฎหมายการค้าและอากรมหรสพ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีช่องทางที่จะเพิ่มภาษีสินค้าและบริการประเภทฟุ่มเฟือยขึ้นได้อีก

ถึงแม้ว่า การแบ่งประเภทสินค้า และบริการออกเป็นประเภทจำเป็นและฟุ่มเฟือย จะทำได้ยาก เพราะเรายังไม่สามารถมีคำจำกัดความของคำว่า “ฟุ่มเฟือย” ให้เหมาะสมได้ และคำว่า “ฟุ่มเฟือย” ก็เปลี่ยนแปลงตาม กาล เวลา และสถานที่ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าจะได้มีการพิจารณากันอย่างรอบคอบแล้ว ก็เป็นที่แน่ใจว่า เราจะสามารถจัดประเภทสินค้าได้อย่างเหมาะสมพอสมควร

การเสนอให้เก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าประเภทฟุ่มเฟือยมากขึ้นก็เพื่อที่จะ

(๑) เป็นการจำกัดการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย เพื่อจะเพิ่มการออมทรัพย์ของประชาชน

(๒) เป็นการลงโทษผู้ที่ยังยินดีบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยอยู่ และ

(๓) เพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีการลงทุนในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น

(ข) สินค้าที่ผลิตโดยอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุน ฯ ตามรายงานประจำปี ๒๕๑๒ ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมปรากฏว่า มีอุตสาหกรรมได้รับอนุมัติการส่งเสริม ๕๒๓ ราย รวมเป็นจำนวน

เงินลงทุนทั้งสิ้นประมาณ ๒๐,๖๘๕ ล้านบาท มีเหตุผลสนับสนุนสำคัญ ๒ ประการ ในการเสนอแนะให้เก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าเหล่านี้ กล่าวคือ

(๑) การผลิตสินค้าเหล่านี้ในประเทศ ทำให้การส่งสินค้าประเภทเดียวกันเข้าประเทศลดลงหรือหมดไป ทำให้รายได้จากอากรศุลกากรขาเข้าต้องลดลง

(๒) การผลิตสินค้าเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองส่งเสริมจากรัฐบาลเป็นพิเศษ จึงควรจะต้องรับภาระภาษีตามประโยชน์ที่ได้รับจากกิจการของรัฐ

แต่ทั้งนี้มิใช่ว่าควรจะต้องเก็บภาษีสำหรับอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมทุกประเภท การจัดเก็บควรจะยึดถือหลักการดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

- (๑) อุตสาหกรรมนั้นหมดระยะการส่งเสริมแล้ว
- (๒) เป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีอนาคต และ
- (๓) มีผลกำไรสูงพอที่จะรับภาระได้ หรืออยู่ในฐานะที่จะผลักภาระไปยังผู้บริโภคได้

(ก) อุตสาหกรรมอื่นๆ นอกจากสินค้าฟุ่มเฟือยตาม (๑) และสินค้าจากอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมฯ ตาม (๒) รัฐบาลยังควรจะได้พิจารณาเก็บภาษีจากสินค้าและบริการอื่นๆ ที่ควรเข้าขายต้องเสียภาษีสรรพสามิตตามหลักการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่กล่าวไว้ได้อีก แต่ในการจัดเก็บก็ควรจะได้คำนึงด้วยว่าอุตสาหกรรมนั้นๆ ใหญ่เพียงพอและอยู่ในฐานะที่จะรับภาระภาษีได้ และในขณะที่เดียวกันอัตราภาษีไม่ควรจะสูงมากเพราะอาจจะมีผลเป็นการทำลายอุตสาหกรรมนั้นๆ ได้

ในการพิจารณาขยายขอบเขตของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตนี้ควรจะได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะหนึ่งคณะ เพื่อ

- (๑) เลือกรูปแบบสินค้าและบริการที่ควรจะต้องเข้าขายการเสียภาษี
- (๒) ศึกษาความเป็นไปได้ในการเรียกเก็บภาษีจากสินค้านั้นๆ และ
- (๓) วางวิธีการที่เหมาะสมในการจัดเก็บ

#### ๔.๑.๕ อากรศุลกากร

อากรศุลกากรนับวันแต่จะมี ความสำคัญน้อยลงในด้านรายได้ เมื่อประเทศพัฒนา มากขึ้น แต่ก็ควรจะพยายามใช้เครื่องมือด้านอากรศุลกากรเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในให้มากขึ้น เพราะอากรศุลกากรยังนับว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในระยะสั้นเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว

เท่าที่ผ่านมา ประเทศไทยได้พยายามใช้อากรศุลกากรเป็นเครื่องมือในด้านการคุ้มครอง และส่งเสริมอุตสาหกรรมตลอดเวลา ได้มีการแก้ไขอัตราอากรศุลกากรบ่อยครั้ง บางครั้งเป็นการเพิ่มอากรขาเข้าเพื่อเป็นกำแพงภาษีป้องกันอุตสาหกรรมภายใน บางครั้งก็เป็นการลดอากรขาเข้าแก่วัตถุดิบ เครื่องจักร เครื่องมือ เพื่อเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมภายใน ในด้านอัตราภาษีปกติ วัตถุดิบ เครื่องจักร เครื่องมือ เคมีภัณฑ์ ก็ต้องรับภาระอากรขาเข้าในอัตราต่ำอยู่แล้ว แต่ถ้าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในอนาคตเพื่อลดอัตราภาษีเหล่านี้ลงอีกก็ควรจะทำ แต่ก็ควรพยายามหาทางหาภาษีภายในประเภทอื่น เพื่อชดเชยรายได้จากอากรขาเข้าที่อาจจะต้องลดลงไปด้วย

กฎหมายศุลกากรเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนับได้ว่าเหมาะสมแล้วทั้งในด้านอัตรา และบทบัญญัติต่าง ๆ รวมตลอดถึงอำนาจของเจ้าหน้าที่และการลงโทษ ข้อควรแก้ไขในขณะนี้จึงมีอยู่เฉพาะในวิธีการปฏิบัติที่จะพยายามควบคุมป้องกันให้การลักลอบนำของเข้าให้น้อยลง ให้มีวิธีการตีราคาสินค้าให้ถูกต้องยุติธรรม ให้มีวิธีการจัดเก็บภาษีที่สะดวกแก่ผู้เสียภาษีมากขึ้นโดยไม่ขาดความรัดกุมในการจัดเก็บ ให้มีการคืนภาษีสะดวกรวดเร็วขึ้น

ในด้านอากรศุลกากรขาออกก็ควรที่จะยังคงจัดเก็บจากสินค้าเพียง ๖ ประเภทเท่าที่เป็นอยู่ และในอนาคตจะต้องพยายามลดประเภทลงอีกเมื่อสถานการณ์เหมาะสม

#### ๔.๑.๖ ภาษีบำรุงท้องที่

รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่เป็นแหล่งรายได้สำคัญสำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้จากภาษีประเภทนี้น้อยมาก (จึงจำเป็นจะต้องขอเงินอุดหนุนจากงบประมาณปีละมาก ๆ) ทั้งนี้เนื่องจากข้อบกพร่องของบทบัญญัติในกฎหมาย และการขาดความสามารถในการบริหาร ถ้าหากสามารถปรับปรุงภาษีบำรุงท้องที่ให้เหมาะสมแล้ว ก็จะสามารถทำรายได้ให้แก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้อีกมาก หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถบริหารงานในท้องถิ่นของตนได้อย่างมีอิสระมากขึ้น นับเป็นโอกาสอันดีในการที่จะสร้างรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขภาษีบำรุงท้องที่ที่มีดังต่อไปนี้

(๑) การบริหารการจัดเก็บและการตีราคา ในด้านนี้มีข้อบกพร่องที่ควรจะได้แก้ไขหลายประการ คือ

(ก) การแบ่งหน่วยที่ดินเพื่อการตีราคาในปัจจุบันยังแบ่งเขตใหญ่เกินไป ทั้งนี้อาจจะเพื่อความสะดวกในการบริหาร แต่การแบ่งเขตใหญ่ดังกล่าว ทำให้มีการตีราคาที่ดิน

ไม่ยุติธรรม ที่ดินในเขตใหญ่ ๆ อาจจะมีราคาแตกต่างกันได้มากมาย ถ้าจะตีราคาเท่ากัน ก็ขาดหลักความยุติธรรมไป จึงควรจะมีการแบ่งหน่วยที่ดินเพื่อการตีราคาให้แยกย่อยลงไป ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแหล่งที่ดินที่มีความเจริญมากแล้ว

(ข) การตีราคาที่ดินในขณะนั้นทำกันทุกกระยะ ๔ ปี ซึ่งนับว่านานเกินไป เพราะในระยะเวลา ๔ ปี ที่ดินอาจจะมีราคาสูงขึ้นมากมาย ดังนั้นในระยะที่ประเทศไทยกำลังพัฒนา การเศรษฐกิจอยู่อย่างรีบเร่งเช่นนี้ สมควรจะได้มีการตีราคาที่ดินอย่างน้อยทุก ๆ ๒ ปี เพราะราคาที่ดินในประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นรวดเร็วมาก

(ค) กรรมการตีราคาที่ดินตามกฎหมายมีเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตำแหน่งมากเกินไป และมีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการน้อยไป ทำให้การตีราคาที่ดินขาดความถูกต้อง และในหลาย ๆ กรณีมีการจูงใจตีราคาให้ต่ำไว้กว่าความเป็นจริงมากเพื่อป้องกันมิให้มีการอุทธรณ์ การตีราคา สมควรที่จะเพิ่มจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความชำนาญพิเศษ โดยเฉพาะเกี่ยวกับที่ดิน ราคาที่ดิน ภาวะการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดิน ตลอดจนมีประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ดินมามากพอสมควร

(๒) บทบัญญัติเกี่ยวกับการหักลดหย่อน ตามกฎหมายภาษีมุ่งที่ในปัจจุบัน มีบทบัญญัติให้มีการหักลดหย่อนสำหรับที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย (หรือเลี้ยงสัตว์หรือประกอบ กิจกรรมของตนเอง) มากเกินไป กล่าวคือ

ถ้าเป็นที่ดินนอกเขตเทศบาลหรือนอกเขตสุขาภิบาล	ลดหย่อนให้	๕	ไร่
ถ้าเป็นที่ดินในเขตเทศบาลตำบลหรือสุขาภิบาล	„ „	๑	ไร่
ถ้าเป็นที่ดินในเขตเทศบาลเมือง	„ „	๒๐๐	ตารางวา
ถ้าเป็นที่ดินในเขตเทศบาลนคร	„ „	๓๐๐	ตารางวา

การมีบทบัญญัติลดหย่อนดังกล่าว ทำให้ฐานภาษีมุ่งที่แคบลงตลอดเวลา (หากที่จะใช้ภาษีนี้นี้เป็นภาษีหลักสำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) ผู้เสียภาษีอากรสามารถ หลีกเลี้ยงภาษีได้ง่าย โดยการแบ่งแยกที่ดินโอนให้ญาติพี่น้องเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย นอกจากนี้แล้ววิธีการค้าขายที่ดินแบบจัดสรรที่ทำกันอยู่แพร่หลายในปัจจุบัน ซึ่งแบ่งที่ดิน ออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ก็จะทำให้ฐานภาษีมุ่งที่แคบลงไปด้วย ถ้าหากจะพิจารณาถึงช่องทางที่ทำให้ฐานภาษีมุ่งที่แคบลงดังกล่าวแล้ว และจะพิจารณาต่อไปว่า การเก็บภาษีมุ่งที่เป็นการเก็บภาษีตามหลักประโยชน์ ก็สมควรที่จะเลิกบทบัญญัติการหักลดหย่อนดังกล่าว

(๓) อัตราภาษี อัตราภาษีมุ่งที่ตามกฎหมายปัจจุบันแบ่งซอยลงไปละเอียด มากขึ้น ๔๓ ชั้น และอัตราภาษีมุ่งที่มีลักษณะค่อนข้างแปลก กล่าวคือสำหรับที่ดินที่มีราคา

ปานกลางต่ำ ๆ อัตราภาษีที่ก้าวหน้า แต่สำหรับที่ดินที่มีราคาปานกลางสูง ๆ อัตราภาษีกลับถอยหลัง และอัตราที่จัดเก็บอยู่โดยทั่วไปก็นับว่าต่ำมาก

ลักษณะของอัตราภาษีดังกล่าวมาจึงทำให้เกิดปัญหาว่า

- (๑) รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ต่ำมาก
- (๒) ขาดความยุติธรรมระหว่างเจ้าของที่ดินราคาต่ำ (ซึ่งต้องเสียภาษีในอัตราสูง) กับเจ้าของที่ดินราคาสูง (ซึ่งต้องเสียภาษีในอัตราต่ำ) และ
- (๓) ทำให้มีการกักตุนที่ดินในย่านที่เจริญแล้วไว้เพื่อเก็งกำไรกันมาก เพราะต้นทุนของการถือครองที่ดินเพื่อการเก็งกำไรต่ำมาก

จึงควรมีการปรับปรุงอัตราภาษีบำรุงท้องที่เสียใหม่ โดยใช้อัตราเดียว (Flat Rate) ซึ่งอาจจะยึดเอาอัตราสูงสุดที่จัดเก็บในขณะนี้เป็นเกณฑ์ได้ การปรับปรุงด้านนี้รวมกับการจัดเก็บภาษีค่าเพิ่มของทุน (จากที่ดิน) ที่ได้เสนอไว้ในเรื่องภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จะช่วยในการกระจายที่ดินได้มากพอสมควร

#### ๔.๑.๗ ภาษีมรดก

ภาษีมรดกซึ่งปกติประกอบด้วยภาษี ๓ ประเภทคือ ประเภทแรกภาษีที่เก็บจากกองมรดก (Estate Tax) ประเภทสอง ภาษีที่เก็บจากผู้รับมรดก (Inheritance Tax) และประเภทสาม ภาษีการให้ (Gift Tax) เป็นภาษีที่ประเทศไทยมิได้จัดเก็บอยู่ในขณะนี้ แต่ในอดีตประเทศไทยเคยมีภาษีมรดกประเภทนี้มาครั้งหนึ่งแล้ว กล่าวคือ มีการออกกฎหมายอากรมรดกและการรับมรดก พ.ศ. ๒๔๗๖ ประกาศใช้เมื่อ ๑๑ มกราคม ๒๔๗๖ แต่มีการยกเลิกกฎหมายนี้ไปเมื่อ ๕ มกราคม ๒๔๘๗

การจัดเก็บภาษีมรดกมีเหตุผลสนับสนุนหลายประการ แต่เหตุผลสำคัญที่สุดก็คือ เพื่อช่วยให้การแบ่งสรรรายได้ของประชาชนเป็นไปอย่างเป็นธรรมยิ่งขึ้น ดังนั้น ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีการแบ่งสรรรายได้ระหว่างประชาชนที่ไม่เป็นธรรม ก็ควรที่จะดำเนินการจัดเก็บภาษีนี้นี้ แต่อย่างไรก็ตามในการเสนอเก็บภาษีนี้นี้ก็ควรมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้ คือ (๑) เป็นการยากที่จะผ่านกฎหมายภาษีมรดก ทั้งนี้เนื่องจากภาษีมรดกจะขัดต่อผลประโยชน์ของบางกลุ่ม (๒) ถ้าหากจะสามารถผ่านกฎหมายภาษีมรดกได้ ผลในด้านรายได้จากการเก็บภาษีนี้นี้จะมีน้อยมาก

ถ้าหากจะมีการจัดเก็บภาษีมรดกขึ้นมา รัฐบาลไทยก็สามารถจะอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายอากรมรดกและการรับมรดก พ.ศ. ๒๔๗๖ มาใช้เป็นตัวอย่างได้อย่างดี ถ้าหาก

มีการแก้ไขถ้อยคำเพียงเล็กน้อยก็จะสามารถนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้ได้ เพราะบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายฉบับนี้ก็เหมาะสม รัดกุมดีอยู่แล้ว

## ๔.๒ ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นอกจากข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงภาษีอากรประเภทที่จัดเก็บอยู่แล้ว ประเภทภาษีอากรที่ควรจัดเก็บขึ้นใหม่ และการปรับปรุงอัตราภาษีอากรที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๔.๑ รัฐบาลยังจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงด้านการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรโดยทั่วไป และสร้างความรู้สึกรักอันดีของประชาชนเกี่ยวกับภาษีอากรอีกด้วย ข้อเสนอแนะที่จะกล่าวไว้ในที่นี้เป็นแต่เพียงข้อเสนอแนะที่เห็นว่าสำคัญ ที่ควรจะได้รับพิจารณาอย่างเร่งด่วนเท่านั้น มิใช่เป็นข้อเสนอแนะด้านอื่น ๆ โดยละเอียดทุกแง่มุม

### ๔.๒.๑ การปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากร

ได้กล่าวไว้แล้วว่าประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรเป็นปัจจัยสำคัญมากที่จะทำให้ระบบภาษีอากรประสบผลสำเร็จตามหลักการที่ได้วางไว้หรือไม่ การปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บสำหรับประเทศกำลังพัฒนา เป็นเรื่องที่ทำให้สำเร็จได้ยากมาก แต่ก็ เป็นเรื่องจำเป็นและเร่งด่วนที่ควรจะได้รับพิจารณาแก้ไข ปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรมีดังต่อไปนี้

#### ๔.๒.๑.๑ ด้านเจ้าหน้าที่ภาษีอากร

คณะเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลกที่สำรวจระบบภาษีอากรของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศพบว่า ปัญหาด้านการบริหารที่สำคัญของประเทศเหล่านี้คือ ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ การบริหารขาดประสิทธิภาพเพราะเจ้าหน้าที่ได้รับเงินเดือนต่ำ ขาดการฝึกอบรม การปรับปรุงด้านเจ้าหน้าที่อาจจะพิจารณาจากแง่ต่างๆ ต่อไปนี้<sup>๕</sup>

(๑) เงินเดือน ตามที่มีการกล่าวกันว่าการที่เจ้าหน้าที่ภาษีอากรได้รับเงินเดือนต่ำทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ มีความซื่อตรงต่อผู้เสียภาษีอากรมากกว่ารัฐบาล (เพราะรับเงินจากผู้เสียภาษีอากรมากกว่าจากรัฐบาล) และทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดหาคบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถสูงมาเป็นเจ้าหน้าที่ภาษีอากรได้

แต่การปรับปรุงด้านเงินเดือนเป็นเรื่องที่ทำได้ยากมาก เพราะรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายก็ขาดรายได้เพื่อขึ้นเงินเดือนข้าราชการอยู่แล้ว ถ้าจะแยกเจ้าหน้าที่ภาษีอากรออกมาจากข้าราชการฝ่ายอื่นแล้วจ่ายเงินเดือนให้ในระดับสูงกว่าก็คงทำได้ลำบากมาก บางประเทศอาจจะหาทางออกโดยการให้สินบนรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งพบการหลีกเลี่ยง

ภาษากร แต่ก็ไม่ใช่เป็นวิธีกึ่งที่ตื้นๆ เพราะจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างเจ้าหน้าที่ภาษากรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกับทำหน้าที่ด้านอื่น ๆ ดังนั้น จึงควรหาทางปรับปรุงโดยการพยายามสร้างคุณธรรมในการเลื่อนตำแหน่ง พยายามสร้างหนทางก้าวหน้าให้พยายามให้สวัสดิการที่จำเป็น จะทำได้ง่ายกว่าการขึ้นเงินเดือนจนสูงเพียงพอที่จะดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถจำนวนมาก และจงใจให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ ผู้เขียนไม่แน่ใจว่าการขึ้นเงินเดือนให้สูงจะแก้ปัญหาดังกล่าวได้โดยเด็ดขาด

(๒) การฝึกอบรม สมควรที่จะจัดตั้งสถาบันสำหรับการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ภาษากรขึ้นเป็นพิเศษ ถึงแม้ว่าเราอาจจะสามารถหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมารับราชการเป็นเจ้าหน้าที่ภาษากรได้ถ้าหากเราจะมีระบบการจัดหาบุคคลดีเพียงพอ แต่เจ้าหน้าที่ภาษากรควรได้รับการฝึกอบรมเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นจากความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาในมหาวิทยาลัย การฝึกอบรมไม่ควรจะทำแยกกันไปสำหรับแต่ละหน่วยงานจัดเก็บภาษากร แต่ควรจะได้ดำเนินการรวมกัน สถาบันที่จะตั้งขึ้นนี้ควรจะได้อบรมให้เจ้าหน้าที่ได้ทราบถึง

(๑) ระบบภาษากรของประเทศในสวนรวม

(๒) ความสัมพันธ์ระหว่างงานที่ตนปฏิบัติอยู่กับระบบภาษากรสวนรวม

(๓) ความรอบรู้เกี่ยวกับระบบการการค้าการผลิตของประเทศ

(๔) ความรู้เกี่ยวกับหน้าที่งานที่ตนต้องปฏิบัติ

(๕) ความรู้เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้สึที่ดีแก่ผู้เสียภาษากร

(๓) วินัยหรือจรรยา เจ้าหน้าที่ภาษากรจำเป็นจะต้องมีวินัยหรือจรรยาที่จำเป็นจะต้องยึดถือ เพราะงานของเจ้าหน้าที่ภาษากรมีความสำคัญต่อประเทศและประชาชนมาก และเป็นงานที่มีช่องทางที่จะหาประโยชน์ส่วนตนได้มากด้วย ดังนั้น จรรยาที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ภาษากร (ทั้งชั้นผู้น้อยและผู้ใหญ่) ก็คือความซื่อสัตย์สุจริต เจ้าหน้าที่จะต้องมีความซื่อสัตย์ต่อรัฐบาลโดยการพยายามจัดเก็บภาษีให้เต็มเม็ดเต็มหน่วยตามบทบัญญัติในกฎหมาย และจะต้องซื่อสัตย์ต่อประชาชนผู้เสียภาษากรโดยการไม่เก็บภาษีเกินที่ควรที่จะเก็บ หรือถ้าพบว่าผู้เสียภาษากรเสียภาษีเกินไปก็ต้องพยายามหาทางคืนเงินภาษีให้โดยรวดเร็ว

ในการรักษาจรรยา ก็จำเป็นจะต้องมีการสอบสวนลงโทษผู้กระทำผิดอย่างเฉียบขาด และเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่จะต้องกระทำตนให้เป็นตัวอย่างอันดี

#### ๔.๒.๑.๒ กลไกในการจัดเก็บและตรวจสอบ

เพื่อจะให้เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จำเป็นจะต้องมีเครื่องมือในการจัดเก็บและตรวจสอบที่ดีพอสมควร เป็นต้นว่า

(๑) จัดให้มีเครื่องจักรกลในการจัดเก็บ และตรวจสอบการเก็บภาษีจากสินค้าที่  
ให้รายได้มาก ๆ และมีทางเลือกเลี้ยงได้ไม่ยากนัก ก็ควรจะใช้เครื่องจักรกลเข้าช่วยในการ  
ควบคุมจำนวน เป็นต้นว่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีสรรพสามิตและผลิตภัณฑ์น้ำมัน อากร  
มหรสพ การใช้เครื่องจักรกลในการตรวจสอบก็จะช่วยให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพ  
รวดเร็วขึ้น สามารถพบผู้หลีกเลี่ยงได้ง่ายขึ้น

(๒) จะต้องจัดให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายการบัญชีโดยเคร่งครัด เพราะถ้าขาด  
หลักฐานทางบัญชีแล้วจะจัดเก็บภาษีอากรให้ถูกต้องไม่ได้ และไม่สามารถตรวจสอบผู้หลีกเลี่ยง  
ได้ ได้กล่าวไว้แล้วว่า อุปสรรคสำคัญในการจัดเก็บภาษีเงินได้ประการหนึ่งก็คือการ  
ขาดหลักฐานทางบัญชี

(๓) การใช้วิธีการกระตุ้นให้ประชาชนเรียกร่องใบเสร็จรับเงินจากผู้ขายสินค้า  
และบริการ ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้มีหลักฐานในการตรวจสอบผู้เสียภาษีอากร และทำให้  
ผู้เสียภาษีอากรห่วงเกรงในการหลีกเลี่ยงภาษี เพราะไม่แน่ใจว่าหลักฐานของตนจะไปตก  
อยู่ในมือเจ้าหน้าที่หรือไม่ วิธีการกระตุ้นอาจจะดำเนินการแบบประเทศใดหวั่นก็ได้ คือ  
การออกรางวัล โดยใช้เลขที่ใบเสร็จรับเงินเป็นหลัก

#### ๔.๒.๑.๓ ด้านกฎหมายและแบบฟอร์มต่างๆ ในการเสียภาษีอากร

การบัญญัติด้วยกฎหมายภาษีอากรให้ง่ายชัดเจน จะมีส่วนช่วยให้ประชาชนเต็มใจ  
เสียภาษีอากรมากขึ้น เป็นที่เข้าใจกันว่า มีประชาชนจำนวนไม่น้อยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย  
ภาษีอากร เพราะไม่ทราบถึงหน้าที่ของตน เนื่องจากอ่านกฎหมายภาษีอากรไม่เข้าใจ แบบ  
ฟอร์มต่างๆ ในการเสียภาษีอากรก็เช่นกัน ควรออกแบบให้ง่าย ชัดเจน ผู้ที่มีความรู้พอ  
สมควรสามารถกรอกข้อความต่างๆ ได้เอง

แต่ได้กล่าวแล้วว่า การดำเนินการด้านนี้เป็นเรื่องยากพอสมควร การเน้นหนักใน  
ด้านความง่าย ความสะดวกมากเกินไป อาจจะทำให้ขาดความยุติธรรมได้ง่าย แต่อย่างไร  
ก็ตาม รัฐบาลควรจะต้องรับพยายามหาช่องทางแก้ไขข้อบกพร่องด้านนี้อย่างเร่งด่วน

#### ๔.๒.๑.๔ ความรู้ลึกของประชาชนเกี่ยวกับภาษีอากร

การสร้างความรู้ลึกอันดีของประชาชนด้านภาษีอากรเป็นสิ่งจำเป็นมาก เพื่อเป็น  
การกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตาม หนทางที่จะสร้างความรู้ลึกอันดีมีอยู่หลายด้าน เป็นต้นว่า

(๑) สร้างระบบภาษีอากรที่ประชาชนเห็นว่ายุติธรรม เก็บตามหลักความสามารถ



(๒) มีการป้องกันช่องทางรั่วไหลอย่างรัดกุม และมีการลงโทษผู้หลักเล็ยงภาษา  
อย่างเฉียบขาด

(๓) ผู้มีอิทธิพลทั้งหลายจะต้องยินดีเสียภาษีอากรโดยครบถ้วนเพื่อเป็นตัวอย่าง

(๔) มีการใช้เงินภาษีอากรเป็นประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วย

#### ๔.๒.๒ จัดให้มีศาลภาษีอากรขึ้นโดยเฉพาะ

กฎหมายภาษีอากรเป็นกฎหมายซึ่งมักจะค่อนข้างสลับซับซ้อน เพราะเป็นกฎหมาย  
ที่จะต้องดำเนินการกับการประกอบการผลิตการค้า ซึ่งสลับซับซ้อนมากขึ้นตามระดับความ  
เจริญทางเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าเราจะมีระบบการศาลยุติธรรม ซึ่งก็สามารถให้ความเป็น  
ธรรมแก่ประชาชนอยู่แล้ว แต่ศาลอาจจะไม่มีความรอบรู้ด้านกฎหมายภาษีอากรเพียงพอ  
เพราะความสลับซับซ้อนหรือเพราะงานด้านอื่นมีมากมาย การตัดสินคดีอาจจะล่าช้า อาจ  
จะทำให้เสียผลประโยชน์ของรัฐหรือของผู้เสียภาษีอากรไปโดยไม่ตั้งใจ การจัดให้มีศาล  
ภาษีอากรขึ้นก็จะมีประโยชน์ เพราะสามารถแต่งตั้งผู้พิพากษาจากผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมาย  
และมีความรอบรู้สำหรับเรื่องอย่างดี สามารถให้ความยุติธรรมโดยด่องแท้และรวดเร็วเป็น  
ประโยชน์สำหรับทุกฝ่าย

#### ๔.๒.๓ การส่งเสริมให้ประชาชนจัดตั้งสมาคมผู้เสียภาษีอากร

ในหลาย ๆ ประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา  
ญี่ปุ่น ประชาชนได้จัดตั้งสมาคมผู้เสียภาษีอากรขึ้น เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้เสียภาษี  
อากร และส่งเสริมความร่วมมือร่วมใจในการเสียภาษีอากร ถ้าหากรัฐบาลพยายามส่งเสริม  
ให้ประชาชนร่วมกันจัดตั้งสมาคมผู้เสียภาษีอากรขึ้น ก็คงเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการ  
บริหารภาษีอากรของประเทศ สมาคมผู้เสียภาษีอากรโดยปกติแล้ว มักจะมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) คอยส่งเสริมสนับสนุนมาตรการทางภาษีอากรที่เหมาะสม และคัดค้าน  
มาตรการทางภาษีอากรที่ไม่เหมาะสม

(๒) ให้ความร่วมมือแก่ทางฝ่ายรัฐบาลในการร่างกฎหมายภาษีอากร โดยการให้  
ความคิดเห็นความรอบรู้เกี่ยวกับกิจกรรมที่จะต้องเสียภาษีอากร

(๓) เมื่อมีการออกกฎหมายภาษีอากรใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติใน  
กฎหมายภาษีอากรที่ใช้อยู่ สมาคมก็จะให้ความรู้แก่สมาชิกเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว เพื่อ  
ที่สมาชิกจะปฏิบัติตามได้ถูกต้อง

(๔) คอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยุติธรรมหรือไม่เพียงใด

(๕) คอยสอดส่องดูแลผู้หลบหลีกภาษีอากร หรือกรณีที่อยู่จะมีการหลบหลีกภาษีอากร และ

(๖) คอยดูแลว่า รัฐบาลได้นำเงินภาษีอากรไปใช้ถูกต้องตามเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่เพียงใด

#### ๔.๒.๔ การรับฟังความคิดเห็นในการร่างกฎหมายภาษีอากร

ในการพิจารณาร่างกฎหมายภาษีอากรใหม่ หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภาษีอากรที่ใช้อยู่ ควรจะได้รับฟังความคิดเห็น หรือเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องและบุคคลอื่นที่เหมาะสมมาชี้แจง บุคคลอื่นที่เหมาะสมอาจจะได้แก่ นักวิชาการตามสถาบันการศึกษาชั้นสูง ผู้แทนสมาคมพ่อค้า นายธนาคาร ผู้แทนสมาคมวิชาชีพทางบัญชีและทางกฎหมาย การดำเนินการทำนองนี้ก็เป็นหลักปฏิบัติกันทั่วไปในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งจะมีผลช่วยให้รัฐบาลได้รับทราบข้อเท็จจริงและอุปสรรคทั้งหลายที่จะเกิดขึ้น ทำให้สามารถวางแผนแก้ไขได้ ทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับและความรู้สึกมีส่วนร่วมร่วมใจในการปฏิบัติตาม เพราะผู้ให้ความคิดเห็นจะมีความรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในร่างกฎหมายภาษีอากรนั้นๆ แล้ว และผลพลอยได้ที่ตามมาอีกประการหนึ่งก็คือว่า รายงานผลการออกความคิดเห็นทั้งหลายจะกลายเป็นคู่มือสำหรับผู้สนใจด้านภาษีอากรได้เป็นอย่างดี และอาจจะใช้เป็นคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ภาษีอากรวินิจฉัยในเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นได้ เมื่อพบปัญหาที่คลุมเครือหรือมองได้หลายแง่เราอาจจะได้ใช้รายงานนั้นแสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย

#### สรุป

กล่าวโดยสรุป บทความนี้ได้วางหลักการของระบบภาษีอากรเพื่อการพัฒนา และได้ชี้ให้เห็นว่าระบบภาษีอากรของประเทศไทยเท่าที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่ขัดต่อหลักการของระบบภาษีอากรที่วางไว้มากนัก ไม่มีความจำเป็นจะต้องมีการปฏิวัติหรือสังคายนาระบบภาษีอากรใหม่หมด เพียงแต่จะแก้ไขและเพิ่มเติมตามข้อเสนอแนะในบทความนี้ก็เพียงพอแล้ว นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญที่ต้องเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงอย่างเต็มที่ก็คือประสิทธิภาพด้านการบริหาร และทัศนคติของประชาชนในประเทศเกี่ยวกับการเสียภาษีอากร

## ตารางที่ ๑

รายได้ของรัฐบาลเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ  
ของประเทศต่างๆ พ.ศ. ๒๕๑๑

(หน่วย : พันล้านบาท)

ประเทศ	รายได้รัฐบาล	ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ	(๒) คิดเป็นร้อยละของ (๓)
(๑)	(๒)	(๓)	(๔)
สหรัฐอเมริกา (ดอลลาร์)	๑๕๓.๖๗	๙๖๕.๐	๑๗.๗๖
อังกฤษ (ปอนด์)	๑๔.๗๕	๔๒.๙๗	๓๔.๔๕
ฝรั่งเศส (ฟรังก์)	๑๒๕.๗๙	๖๒๙.๕	๒๐.๖๔
ญี่ปุ่น (เยน)	๕,๖๔๙.๓	๕๑,๐๗๗.๐	๑๑.๐๕
แคนาดา (ดอลลาร์)	๑๑.๙๒	๗๑.๔๓	๑๖.๕๔
อิตาลี (ลีร์)	๕,๑๔๐.๐	๔๗,๑๓๔.๐	๑๐.๗๕
เบลเยียม (ฟรังก์)	๒๓๕.๔	๑,๐๓๖.๐	๒๓.๑๐
เดนมาร์ก (โครเนอร์)	๒๕.๐๕	๕๒.๔๕	๒๗.๑๒
ออสเตรเลีย (ดอลลาร์)	๕.๔๖	๒๓.๙๓	๒๒.๕๑
อิสราเอล (ปอนด์)	๔.๑๗๑	๑๔.๒๕๓	๒๙.๑๙
บราซิล (ครูเซโร)	๑๐.๒๙	๕๙.๓๖	๑๐.๔๕
มาเลเซีย (ดอลลาร์)	๑.๕๒๗	๑๐.๒๙๙	๑๙.๗๓
ลังกา (รูปี)	๒.๒๕๑	๑๐.๕๕๖	๒๑.๖๒
ปากีสถาน (รูปี)	๔.๕๐๗	๖๖.๐๙	๗.๕๒
เกาหลี (วอน)	๒๑๙.๑๑	๑,๕๗๕.๗	๑๓.๙๔
ไทย (บาท)	๑๖.๕๖๕	๑๑๗.๓๑	๑๔.๔๖
อินโดนีเซีย (รูปี)	๑๕๑.๙	๑,๕๗๓.๕	๙.๖๕

แหล่งที่มา : Imf, International Financial Statistics, July 1970.

ตารางที่ ๒

สถิติรายละเอียดรายได้แผ่นดิน ปีงบประมาณ ๒๕๐๑-๒๕๑๒

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	๒๕๐๑	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔ (๕ เดือน)
๑. งบภาษีอากร	๕,๐๕๓.๕	๕,๓๘๕.๓	๖,๒๓๓.๑	๕,๔๓๒.๕
ภาษีเงินได้	๓๖๒.๖	๓๘๐.๑	๕๘๒.๓	๕๓๕.๓
บุคคลธรรมดา	—	—	๓๗๔.๕	๓๗๕.๘
นิติบุคคล	—	—	๒๐๗.๔	๑๘๑.๕
ภาษีการขายทั่วไป	๔๕๓.๘	๕๒๔.๑	๗๑๑.๕	๖๒๕.๓
ภาษีการค้า	๓๕๔.๒	๔๔๔.๕	๕๕๒.๑	๔๘๖.๓
อากรแสตมป์	๕๕.๖	๗๔.๒	๑๕๕.๘	๑๓๘.๖
ภาษีการขายเฉพาะ	๕๒๕.๓	๖๐๗.๒	๖๗๕.๕	๕๖๗.๓
ภาษีการชื้อโภคภัณฑ์	๗๐.๓	๕๕.๒	๑๑๕.๓	๑๐๓.๒
อากรมหรรณพ	๔๕.๕	๔๗.๖	๔๘.๒	๓๘.๕
ภาษีแสตมป์สุรา	๑๐๐.๖	๑๓๖.๖	๑๕๕.๑	๑๒๘.๕
ภาษีเบียร์	๑๗.๗	๒๑.๔	๒๓.๖	๒๐.๐
ภาษีเครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์	๓๑.๔	๒๕.๔	๓๑.๖	๒๕.๐
ภาษีเครื่องขีดไฟและไม้ขีดไฟ	๑.๔	๑.๕	๑.๕	๑.๖
แสตมป์ยาสูบ	๒๕.๓	๒๓.๘	๓๘.๔	๓๐.๗
ภาษีซิเมนต์	๕.๕	๕.๕	๑๐.๓	๑๐.๓
ภาษีน้ำมัน	—	—	—	—
อื่นๆ	๒๒๖.๒	๒๓๗.๘	๒๕๕.๕	๒๑๐.๑
ภาษีสินค้าเข้า-ออก	๒,๓๒๖.๓	๒,๕๖๕.๕	๓,๒๕๔.๑	๒,๗๕๔.๔
อากรขาออก	๒๕๒.๘	๔๐๘.๖	๔๘๘.๖	๓๒๗.๐
อากรขาเข้า	๑,๖๑๓.๒	๑,๗๕๖.๘	๒,๐๔๕.๕	๑,๗๘๐.๘
ค่าพรีเมียมข้าว	๘๑๑.๖	๗๕๕.๕	๗๔๔.๖	๖๘๕.๕
ค่าพรีเมียมผงชูรส	๔.๑	๑๒.๕	—	๐.๑
ค่าธรรมเนียมทองคำ	๔.๖	๐.๑	๑๑.๔	—

ตารางที่ ๒ (ต่อ)

สถิติรายละเอียดรายได้แผ่นดิน ปีงบประมาณ ๒๕๐๑-๒๕๑๒

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้	๒๕๐๑	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔ (๕ เดือน)
ภาษีลักษณะอนุญาต	๒๘๐.๘	๒๕๑.๔	๒๕๘.๕	๑๕๒.๕
ภาษีลักษณะอื่น	๓๐๘.๓	๖๑๓.๐	๖๓๐.๔	๕๒๓.๕
<b>๒. งบการขายสิ่งของและบริการ</b>	๑๘๑.๖	๑๕๓.๓	๑๘๕.๕	๑๕๓.๘
<b>๓. งบรัฐพาณิชย์</b>	๑๘๕.๖	๓๒๔.๑	๑๔๕.๓	๑๑๓.๖
<b>๔. งบรายได้อื่น</b>	๑๘๕.๔	๑๘๓.๓	๒๑๐.๑	๑๓๒.๕
รวมทั้งสิ้น	๕,๖๑๘.๑	๖,๐๕๕.๒	๖,๓๘๖.๔	๕,๖๕๐.๕

ประเภทรายได้	๒๕๐๕	๒๕๐๖	๒๕๐๗	๒๕๐๘
<b>๑. งบภาษีอากร</b>	๓,๓๓๑.๐	๓,๕๓๕.๖	๘,๘๕๖.๒	๑๐,๒๐๕.๕
ภาษีเงินได้	๓๒๓.๖	๓๘๐.๔	๘๕๔.๑	๑,๑๑๓.๕
บุคคลธรรมดา	๔๕๐.๓	๔๖๘.๒	๕๐๓.๓	๖๓๒.๒
นิติบุคคล	๒๓๖.๕	๓๑๒.๒	๓๕๐.๘	๔๘๑.๓
ภาษีการขายทั่วไป	๑,๔๕๖.๓	๑,๕๔๓.๕	๑,๓๕๖.๘	๒,๐๐๕.๕
ภาษีการค้า	๑,๓๘๘.๔	๑,๔๕๑.๐	๑,๓๓๘.๓	๑,๕๔๓.๒
อากรแสตมป์	๖๘.๓	๕๒.๕	๕๘.๕	๖๒.๓
ภาษีการขายเฉพาะ	๕๖๐.๘	๕๓๓.๘	๖๘๐.๕	๑,๒๕๖.๘
ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์	๑๓.๒	๐.๕	๐.๒	๐.๖
อากรมหรศพ	๔๕.๘	๔๖.๖	๕๐.๔	๕๖.๓
ภาษีแสตมป์สุรา	๑๓๘.๕	๑๕๔.๔	๒๐๕.๑	๒๐๕.๔
ภาษีเบียร์	๓๕.๕	๔๑.๕	๔๘.๔	๖๕.๒
ภาษีเครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์	๓๖.๘	๔๒.๕	๔๐.๑	๔๔.๔
ภาษีเครื่องขีดไฟและไม้ขีดไฟ	๑.๘	๑.๘	๖.๑	๒.๕
แสตมป์ยาสูบ	๒๕.๑	๓๐.๐	๓๐.๘	๓๐.๑

ตารางที่ ๒ (ต่อ)

สถิติรายละเอียดรายได้แผ่นดิน ปีงบประมาณ ๒๕๐๑-๒๕๑๒

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้	๒๕๐๕	๒๕๐๖	๒๕๐๗	๒๕๐๘
ภาษีเงินได้	๑๕.๑	๑๖.๕	๑๕.๓	๒๒.๒
ภาษีสรรพสามิต	—	—	๓๐.๖	๕๒๘.๑
อื่นๆ	๑๕๖.๖	๑๕๕.๐	๒๓๕.๕	๓๓๓.๖
ภาษีสินค้าเข้า-ออก	๓,๖๖๖.๒	๓,๘๖๕.๑	๔,๓๐๓.๘	๔,๔๐๑.๕
อากรขาออก	๓๕๘.๕	๓๓๖.๑	๓๕๓.๒	๓๘๐.๑
อากรขาเข้า	๒,๕๐๓.๕	๒,๗๓๐.๖	๒,๘๕๔.๓	๒,๗๖๖.๔
ค่าพรีเมียมข้าว	๘๐๓.๘	๗๕๘.๔	๑,๐๕๐.๒	๑,๒๔๘.๕
ค่าพรีเมียมผงชูรส	—	—	—	—
ค่าธรรมเนียมทองคำ	—	—	—	๖.๑
ภาษีสถักษณะอนุญาต	๒๓๒.๓	๒๔๘.๗	๒๕๑.๐	๒๘๔.๘
ภาษีสถักษณะอื่น	๗๒๓.๔	๕๒๔.๑	๕๖๕.๖	๑,๑๐๖.๐
๒. งบการขายส่งของและบริการ	๒๒๓.๕	๒๔๕.๖	๒๓๗.๐	๓๑๐.๔
๓. งบรัฐพาณิชย์	๒๐๖.๕	๒๒๖.๒	๒๐๖.๔	๒๓๔.๐
๔. งบรายได้อื่น	๑๘๐.๓	๒๒๕.๖	๓๑๕.๕	๔๐๒.๗
รวมทั้งสิ้น	๗,๕๘๖.๒	๘,๖๓๓.๑	๙,๖๕๕.๕	๑๑,๑๕๗.๐

ประเภทรายได้	๒๕๐๕	๒๕๑๐	๒๕๑๑	๒๕๑๒
๑. งบภาษีอากร	๑๑,๔๓๗.๒	๑๓,๓๐๑.๕	๑๔,๘๖๒.๕	๑๖,๖๒๔.๕
ภาษีเงินได้	๑,๒๔๓.๘	๑,๕๐๔.๑	๑,๗๒๕.๕	๑,๕๗๒.๖
บุคคลธรรมดา	๖๘๘.๘	๘๒๕.๓	๕๗๒.๓	๑,๑๒๑.๕
นิติบุคคล	๕๕๕.๐	๖๗๘.๘	๑,๑๕๓.๒	๘๕๑.๑
ภาษีการขายทั่วไป	๒,๔๗๑.๗	๒,๕๕๘.๕	๓,๑๗๗.๕	๓,๔๖๗.๘
ภาษีการค้า	๒,๓๕๕.๕	๒,๘๖๘.๖	๓,๐๖๘.๒	๓,๓๔๔.๘

**ตารางที่ ๒ (ต่อ)**  
สถิติรายละเอียดรายได้แผ่นดิน ปีงบประมาณ ๒๕๐๑-๒๕๑๒

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	๒๕๐๕	๒๕๑๐	๒๕๑๑	๒๕๑๒
อาคารแสดมปี	๓๕.๗	๗๕.๕	๑๐๕.๓	๑๒๓.๐
ภาษีการขายเฉพาะ	๑,๕๕๐.๗	๒,๐๐๗.๔	๒,๕๑๕.๖	๒,๗๓๕.๑
ภาษีการช้อโภคภณัฑ์	๑.๕	๒.๔	—	—
อาคารมหรสพ	๖๓.๑	๖๕.๔	๗๗.๗	๗๕.๓
ภาษีแสดมปีสุรา	๒๓๓.๕	๒๗๔.๓	๒๗๖.๓	๒๕๕.๓
ภาษีเบียร์	๑๑๐.๗	๑๔๕.๐	๑๖๓.๔	๑๕๐.๓
ภาษีเครอจคม่ม่แสดกอสอด์	๕๕.๓	๗๖.๒	๕๐.๓	๑๒๖.๕
ภาษีเครอจข้ดไฟและม่ข้ดไฟ	๒๐.๒	๒๑.๒	๒๓.๐	๒๔.๒
แสดมปียาสูบ	๓๑.๗	๓๓๓.๐	๒๕๕.๗	๗๗๗.๕
ภาษีซิเมนต์	๒๕.๕	๓๒.๕	๓๕.๕	๔๕.๒
ภาษีน้ำมัน	๖๒๔.๑	๖๓๑.๓	๗๗๖.๕	๕๕๕.๓
อื่น ๆ	๓๓๖.๖	๓๖๗.๓	๓๗๓.๔	๓๖๔.๕
ภาษีสินค้้าเข้า-ออก	๔,๖๖๒.๔	๕,๔๗๕.๓	๖,๑๗๓.๓	๖,๕๗๗.๑
อาคารขาออก	๓๕๖.๒	๓๒๖.๓	๒๕๖.๑	๔๓๕.๓
อาคารขาเข้า	๓,๑๕๐.๖	๔,๒๑๗.๒	๔,๗๕๗.๐	๕,๒๕๔.๐
ค้้าพรีเมี่ยมข้้า	๑,๐๖๗.๖	๕๒๕.๓	๑,๑๑๕.๗	๑,๒๓๕.๖
ค้้าพรีเมี่ยมฝงชูรส	—	—	—	—
ค้้าธรรมเนี่ยมทองค้้า	๗.๐	๖.๕	๗.๕	๗.๗
ภาษีค้้าขณะอนญาค	๓๑๐.๕	๓๒๒.๒	๓๖๕.๓	๓๖๖.๖
ภาษีค้้าขณะอื่น	๑,๑๕๗.๖	๑,๐๒๕.๐	๗๖๖.๗	๕๕๕.๖
<b>๒. งบการขายสิ่งของและบรการ</b>	๓๖๗.๗	๓๖๑.๕	๓๗๓.๒	๓๗๕.๑
<b>๓. งบรัฐพาณิชย์</b>	๒๕๖.๗	๒๖๕.๕	๕๕๗.๑	๖๓๗.๗
<b>๔. งบรายได้อื่น</b>	๖๔๕.๗	๗๔๔.๗	๗๕๖.๓	๕๔๖.๖
<b>รวมทงสิ้น</b>	๑๒,๗๑๑.๖	๑๔,๗๗๔.๑	๑๖,๖๔๕.๕	๑๗,๕๗๕.๖

ที่มา : กรมบัญชีกลาง

ตารางที่ ๓

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลและหักหุ้นส่วนนิติบุคคล เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ  
ปีงบประมาณ ๒๕๐๓-๒๕๑๓

ปีงบประมาณ	ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ	ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	ภาษีเงินได้นิติบุคคล ฯ	(๓) คิดเป็นร้อยละของ (๒)	(๔) คิดเป็นร้อยละของ (๒)	(๓)+(๔) คิดเป็นร้อยละของ (๒)
๒๕๐๓	๕๕,๐๘๗.๘	๓๗๔.๕	๒๐๗.๕	๐.๖๘	๐.๓๗	๑.๐๕
๒๕๐๔	๕๘,๓๕๑.๒	๔๗๗.๐	๒๔๒.๕	๐.๘๑	๐.๔๑	๑.๒๒
๒๕๐๕	๖๓,๗๕๓.๐	๔๕๐.๗	๒๗๖.๕	๐.๗๐	๐.๔๓	๑.๑๓
๒๕๐๖	๖๘,๐๗๘.๖	๔๖๘.๒	๓๑๒.๒	๐.๖๘	๐.๔๕	๑.๑๓
๒๕๐๗	๗๔,๖๖๗.๓	๕๐๓.๓	๓๕๐.๘	๐.๖๗	๐.๔๖	๑.๑๓
๒๕๐๘	๘๔,๓๐๓.๐	๖๓๒.๒	๔๘๑.๗	๐.๗๔	๐.๕๗	๑.๓๑
๒๕๐๙	๑๐๑,๓๗๔.๗	๖๘๘.๗	๕๕๕.๐	๐.๖๗	๐.๕๔	๑.๒๑
๒๕๑๐	๑๐๘,๒๒๔.๓	๘๒๕.๓	๖๗๘.๘	๐.๗๖	๐.๖๒	๑.๓๘
๒๕๑๑	๑๑๗,๓๐๖.๗	๙๗๒.๗	๗๕๒.๘	๐.๘๒	๐.๖๔	๑.๔๖
๒๕๑๒	๑๓๐,๖๑๒.๕	๑,๑๒๑.๕	๘๕๑.๑	๐.๘๕	๐.๖๕	๑.๕๐
๒๕๑๓ (ประมาณการ)	๑๔๑,๘๔๖.๕	๑,๒๕๐.๐	๙๘๐.๐	๐.๘๘	๐.๖๒	๑.๕๐

แหล่งที่มา

(๓) และ (๔) กรมสรรพากร

(๒) สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

หมายเหตุ

๑. ตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติตามบัญชีปีปฏิทิน ส่วนตัวเลขรายได้ภาษีอากรตามปีงบประมาณ

๒. ปีงบประมาณ ๒๕๐๔ มีเพียง ๙ เดือน ตัวเลขรายได้ภาษีอากรได้ปรับเป็น ๑๒ เดือนแล้ว



**ตารางที่ ๔**  
**รายได้งบภาษีอากร**  
**ปีงบประมาณ ๒๕๐๐-๒๕๑๓**

ปีงบประมาณ	รายได้	เพิ่มขึ้นจากปีก่อน จำนวน	เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ร้อยละ
๒๕๐๐	๔,๗๑๔.๑		
๒๕๐๑	๕,๐๕๗.๕	๓๔๓.๔	๗.๒๘
๒๕๐๒	๕,๓๘๕.๗	๓๒๗.๖	๖.๕๖
๒๕๐๓	๖,๒๓๗.๑	๘๕๑.๔	๑๕.๗๒
๒๕๐๔	๗,๒๔๓.๓	๑,๐๐๖.๒	๑๖.๑๓
๒๕๐๕	๗,๓๗๑.๐	๑๒๗.๗	๑.๗๖
๒๕๐๖	๗,๕๓๕.๖	๑๖๔.๖	๒.๒๒
๒๕๐๗	๘,๘๕๖.๒	๓,๓๒๐.๖	๓๙.๖๐
๒๕๐๘	๑๐,๒๐๕.๕	๑,๓๔๙.๓	๑๕.๒๘
๒๕๐๙	๑๑,๔๓๗.๒	๑,๒๓๑.๗	๑๒.๐๒
๒๕๑๐	๑๓,๓๐๑.๕	๑,๘๖๔.๓	๑๖.๒๖
๒๕๑๑	๑๔,๘๖๒.๕	๑,๕๖๑.๐	๑๑.๗๓
๒๕๑๒	๑๖,๖๒๔.๕	๑,๗๖๒.๐	๑๑.๘๕
๒๕๑๓ (ประมาณการ)	๑๗,๕๔๘.๑	๘๘๓.๖	๕.๓๑

หมายเหตุ ตัวเลขจากตาราง ๒

## หมายเหตุ

๑. ศาสตราจารย์ R.A. Musgrave พบว่า ถ้าข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และความสามารถในการบริหาร มีความหมายสำคัญเหนือวิวัฒนาการของโครงสร้างของระบบภาษีอากรของประเทศกำลังพัฒนามาก แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ความสามารถในการเลือกประเภทภาษีอากรที่จะจัดเก็บหรือวิธีการจัดหารายได้มีมากขึ้น เพราะข้อจำกัดทั้ง ๔ ประการนี้จะค่อย ๆ หดไป

ดู Richard A. Musgrave, **Fiscal System**, Yale University Press, New Haven and London, 1969 หน้า ๑๒๕ - ๑๓๖

๒. ศาสตราจารย์ R.A. Musgrave พบว่า การจัดเก็บภาษีทางอ้อม (อากรศุลกากร ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต และภาษีทรัพย์สิน) มีส่วนสัมพันธ์กลับกันกับอัตราเพิ่มของรายได้ต่อหัวของประชากร กล่าวคือ เมื่อรายได้ต่อหัวของประชากรสูงขึ้นการจัดเก็บภาษีเหล่านี้จะลดความสำคัญลง ส่วนภาษีทางตรง (ภาษีประเภทเงินได้) มีส่วนสัมพันธ์ทางตรงกับอัตราเพิ่มของรายได้ต่อหัวของประชากร

ดู Richard, A. Musgrave, **Ibid**, หน้า ๑๒๕ - ๑๓๖

๓. ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะของระบบภาษีอากรที่ดีสำหรับ ประเทศกำลังพัฒนานี้มีนักเศรษฐศาสตร์ได้เสนอแนะไว้บ้าง ในที่นี้จะขอนามาสรุปรวไว้ ๓ คน คือศาสตราจารย์ John F. Duc เสนอลักษณะของระบบภาษีอากรสำหรับประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไป Raja J. Chelliah เสนอระบบภาษีอากรสำหรับประเทศอินเดีย และผู้เขียนได้เสนอระบบภาษีอากรสำหรับประเทศไทย

(๑) ศาสตราจารย์ John F. Due กล่าวว่าไว้ว่า ภาษีอากรจะต้องเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของทุกวงการเศรษฐกิจ นอกจากจะจัดหารายได้แล้ว ระบบภาษีอากรควรจะสามารลดการให้บรรลุม้าหมายต่อไปสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

ประการแรก ภาษีอากรจะต้องสามารถลดการบริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย และเพิ่มอัตราการออมทรัพย์ในส่วนรวม โดยการดึงดูดเงินที่อาจจะถูกนำไปใช้เพื่อการบริโภคและโดยการให้แรงกระตุ้นให้ออมมากขึ้นและบริโภคน้อยลง นอกจากนั้น ภาษีอากรยังอาจจะใช้เป็นเครื่องมือจำกัดการลงทุนที่มีส่วนช่วยการพัฒนาเศรษฐกิจน้อย

ประการที่สอง ภาษีอากรจะต้องช่วยให้การจำกัดการส่งสินค้าเข้า เพื่อประเทศจะได้มีเงินตราต่างประเทศสำหรับการส่งสินค้าจำเป็นสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ ในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนไม่น้อยอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาคือ การขาดเงินตราต่างประเทศ การ

ออมทรัพย์อย่างเดียวยังไม่เพียงพอที่จะจัดให้มีการลงทุนที่เหมาะสมได้ ถ้าสินค้าที่ต้องการไม่สามารถผลิตได้ในประเทศ

ประการที่สาม ภาษีอากรจะต้องช่วยในการส่งเสริมการลงทุนภายใน แทนการกักตุน (Hoarding) หรือการลงทุนในต่างประเทศ และเป็นเครื่องมือในการจัดให้เงินลงทุนเข้าไปสู่กิจการที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุด

ประการที่สี่ ภาษีอากรจะต้องช่วยให้มีการนำปัจจัยการผลิตมาใช้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานและที่ดิน การมีงานทำอย่างไม่เต็มที่ (Under-Employment) มีอยู่ทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา จึงควรจะใช้วิธีการภาษีอากรกระตุ้นให้บุคคลเหล่านี้เข้ามาสู่ตลาดแรงงานให้มากที่สุด บางประเทศประสบปัญหาเรื่องที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือคนกลุ่มน้อยทำให้มีการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ภาษีอากรจะต้องช่วยให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น

ประการสุดท้าย ภาษีอากรจะต้องช่วยให้มีการกระจายประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ประชาชนอย่างยุติธรรม ภาษีอากรอาจจะช่วยให้มีการแบ่งทรัพย์สินและรายได้ใหม่ เพื่อเป็นการปรับปรุงฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนโดยรวม

ศาสตราจารย์ John F. Due เห็นว่า เราอาจจะบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านี้ได้ง่ายขึ้น ถ้าหากมีระบบภาษีอากรที่มีลักษณะยึดหยุ่นต่อรายได้ กล่าวคือ รายได้ของรัฐบาลจะเพิ่มในอัตราเร็วกว่ารายได้ประชาชาติโดยไม่ต้องแก้ไขอัตราภาษีอากร

ดู John F. Due, **Government Finance : Economics of The Public Sector**, Fourth Ed., Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois 1968 หน้า 455—456

(๒) Raja J. Chelliah เสนอว่าระบบภาษีอากรสำหรับประเทศอินเดียเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจควรมีลักษณะ ๕ ประการ กล่าวคือ

ประการแรก หลักการระดมส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ระบบภาษีอากรควรจะต้องสามารถจัดเก็บส่วนเกินทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ที่ยังมีได้ถูกนำไปลงทุนในทางที่มีประสิทธิผล ปัญหาที่ก็คือว่า จำเป็นจะต้องค้นพบส่วนเกินและพยายามจัดให้ส่วนเกินนั้นเข้าไปสู่การลงทุนที่เหมาะสม โดยจะต้องไม่ทำลายการออม

ประการที่สอง บุคคลทุกคนควรจะต้องเสียภาษีอากรตามความสามารถที่จะเสียสละได้เพื่อการพัฒนา ความสามารถนี้อาจจะวัดได้จากส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่เขาได้รับ แต่ยังมีได้ใช้เพื่อการลงทุนที่มีประสิทธิผล เราอาจจะกล่าวได้ว่า รายได้ของบุคคลมีลักษณะของส่วนเกินรวมอยู่ด้วย ถ้าหากรายได้ของบุคคลนั้นสูงเกินความจำเป็นในการ

ครองชีพอย่างต่ำ (โดยไม่เสียประสิทธิภาพและแรงกระตุ้นในการทำงาน) ค่าครองชีพ  
อย่างต่ำนี้ย่อมจะแตกต่างกันไปสำหรับคนแต่ละประเทศและสำหรับคนแต่ละชั้น

ประการที่สาม ระบบภาษีอากรจะต้องสามารถระดมส่วนเกินที่เพิ่มขึ้นอันเป็นผล  
มาจากการพัฒนาเบื้องต้น ซึ่งหมายความว่าระบบภาษีอากรจะต้องป้องกันมิให้การบริโภค  
เพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกันกับรายได้ที่เพิ่มขึ้นในระยะแรก ๆ ของการพัฒนา (การเก็บภาษี  
จากสินค้าจะมีประสิทธิภาพมากสำหรับบทบาทด้านนี้)

ประการที่สี่ ระบบภาษีอากรจะต้องมีความยืดหยุ่นต่อรายได้ เมื่อรายได้เพิ่มขึ้น  
อัตราส่วนของภาษีอากรต่อรายได้ทั้งสิ้นจะต้องสูงขึ้นด้วย ระบบภาษีอากรจึงควรจะเก็บจาก  
สินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้สูง และมีระบบภาษีเงินได้ที่ม้อัตราก้าวหน้า

ประการสุดท้าย หลักความยุติธรรม ภาระในการเสียสละเพื่อการพัฒนาประเทศ  
ควรจะถูกแบ่งกระจายอย่างยุติธรรมในหมู่ชนกลุ่มต่างๆ เมื่อผู้มีรายได้น้อยถูกจำกัดมิให้  
บริโภครายได้ที่ได้มาทั้งหมด กลุ่มผู้มีรายได้สูงก็ควรจะถูกจำกัดมิให้ใช้ส่วนเกินเพื่อการ  
บริโภคที่เกินสมควร บุคคลที่อยู่ในฐานะเท่ากันและประพจน์เหมือนกัน (ในส่วนตัวเกี่ยวกับการ  
ใช้รายได้ส่วนเกิน) ควรจะต้องรับภาระภาษีเท่ากัน

ดู Raja J. Chelliah, **Fiscal Policy in Underdeveloped Countries**, The  
Macmillan Company New York, 1960 หน้า 66—67

(๓) ผู้เขียน ได้เคย เสนอว่า ระบบ ภาษีอากร สำหรับ การพัฒนา การเศรษฐกิจ ของ  
ประเทศไทยควรมีลักษณะ ๕ ประการดังต่อไปนี้

๑. จะต้องสามารถทำรายได้ดี และบริหารได้โดยมีประสิทธิภาพ เนื่องจากว่า  
รัฐบาลไทยจำเป็นจะต้องหารายได้จำนวนมากมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ  
หลักเกณฑ์ของระบบภาษีอากรข้อแรกนี้จึงเป็นสิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างมาก  
อัตราส่วนของภาษีอากรต่อรายได้ประชาชาติในประเทศไทยยังต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศ  
ต่างๆ ที่ก้าวหน้าแล้ว และยิ่งต่ำกว่าในประเทศที่การเศรษฐกิจยังอยู่ในระดับเดียวกัน เพราะ  
ฉะนั้นเราควรจะได้พิจารณาเก็บภาษีให้ได้รายได้มากขึ้น และเป็นที่ยอมรับกันทั่วๆ ไปว่า  
รัฐบาลไทยจะสามารถเก็บภาษีได้อีกมาก โดยไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อการเศรษฐกิจ ในขณะ  
นี้รายได้ของรัฐบาลไทยคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ ๑๔ ของรายได้ของชาติเท่านั้น ต่างกับ  
ในสหรัฐอเมริกาซึ่งได้รับรายได้จากภาษีอากรประมาณร้อยละ ๒๕ ของรายได้ของชาติ

ระบบภาษีอากรที่ดีจะต้องเป็นระบบภาษีที่รัฐบาลสามารถบริหารได้ โดยมีประสิทธิ  
ภาพ เจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บจะต้องสามารถควบคุมดูแลได้โดยไม่ลำบากนัก ช่องโหว่ที่จะทำ  
ให้ผู้เสียภาษีและเจ้าหน้าที่ฉวยโอกาสมีน้อย และค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บควรจะต่ำ

๒. จะต้องสามารถลดการบริโภคของประชาชน และเพิ่มการออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาการเศรษฐกิจ การออมทรัพย์จะมีขึ้นได้ก็ด้วยการลดการบริโภคที่ไม่จำเป็นลง การลดการบริโภคและเพิ่มการออมทรัพย์ จะสามารถทำให้รัฐบาลได้นำเอาทรัพยากรเหล่านั้นไปใช้ในการพัฒนาการประเทศ แทนที่จะถูกบริโภคเพื่อสนองความต้องการในปัจจุบัน เนื่องจากประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ที่อยู่ในเมืองมีนิสัยชอบสุรุ่ยสุร่าย รสนิยมในการบริโภคเพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่าความสามารถในการหารายได้ การขอร้องจากรัฐบาลให้ราษฎรออมทรัพย์โดยสมัครใจมักจะไม่ค่อยได้ผล รัฐบาลจึงควรจะใช้นโยบายภาษีอากรบังคับให้ราษฎรได้ออมทรัพย์ แม้แต่ในด้านรัฐบาลก็จำเป็นต้องยึดถือนโยบายประหยัดยิ่งขึ้นในด้านรายจ่ายสามัญ เพราะมีฉะนั้นแล้วรายได้ที่ได้รับเพิ่มขึ้นก็จะไม่สามารถนำไปใช้ในกิจการลงทุน

ภาษีอากรควรจะมีส่วนช่วยในการระงับมิให้ประชาชนบริโภคผลผลิตที่ได้จากการพัฒนาการเศรษฐกิจ มีฉะนั้นแล้วผลที่ได้จากการพัฒนาการประเทศก็จะถูกนำไปบริโภคจนหมดสิ้น ไม่สามารถจะใช้ช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะต่อไป

๓. จะต้องมีส่วนช่วยในการจัดปัญหาเงินเพื่อ รัฐบาลไทยไม่สามารถที่จะปล่อยให้สภาวะการเงินเพื่อในประเทศไทยในขณะนี้ดำเนินไปโดยไม่หยุดยั้ง เพราะปัญหาเงินเพื่อจะทำให้การพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปโดยล่าช้า ทำให้มีการขยายตัวในการสั่งสินค้าเข้า ทำให้การแบ่งสรรรายได้เป็นไปอย่างไม่เป็นธรรมยิ่งขึ้น ฯลฯ ภาษีอากรที่สามารถลดการบริโภคของประชาชน หรือการเก็บภาษีอากรมาใช้ในการพัฒนาประเทศให้มากยิ่งขึ้นก็จะสามารถช่วยลดความรุนแรงของปัญหาเงินเพื่อได้

๔. จะต้องไม่ทำลายการลงทุน และจะต้องส่งเสริมให้มีการลงทุนมากยิ่งขึ้น เป็นที่ยอมรับกันว่า ในการพัฒนาประเทศนั้นเราจะหวังพึ่งแต่การลงทุนของรัฐบาลแต่อย่างเดียว นั้นไม่เป็นการเพียงพอ รัฐบาลควรจะต้องลงทุนแต่กิจการที่เรียกว่า Over Head Capital ส่วนเอกชนลงทุนในกิจการผลิตด้านต่าง ๆ การลงทุนของเอกชนและรัฐบาลต้องสอดคล้องกันไป

ระบบภาษีอากรเป็นเครื่องมือสำคัญมาก ที่จะช่วยส่งเสริมให้มีการลงทุนมากขึ้น และภาษีอากรบางครั้งก็สามารถทำลายการลงทุนของเอกชนได้ เช่น การเก็บภาษีจากกำไรในอัตราสูงเกินไป เป็นต้น

๕. จะต้องทำให้มีการเสมอภาคแห่งการแบ่งสรรรายได้มากยิ่งขึ้น ความสำคัญของหลักเกณฑ์ของระบบภาษีที่ดี หลักนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่ว ๆ ไปในโลกสมัยปัจจุบัน

ทั้งในประเทศที่ก้าวหน้าแล้วและในประเทศที่ยังด้อยการพัฒนา ทั้งนี้เนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ

(ก) เหตุผลในด้านมนุษยธรรมทำให้เราตระหนักว่า การที่ประชาชนภายในประเทศมีรายได้แตกต่างกันมากมานั้นนั้นเป็นการไม่เป็นธรรม เราไม่ควรนั่งดูตามองเห็นประชาชนจำนวนมากมายต้องประสบกับสภาพการครองชีพที่ยากจนแร้นแค้น แต่ประชาชนจำนวนน้อยมีการกินอยู่อย่างฟุ่มเฟือย อย่างน้อยที่สุดรัฐบาลก็ต้องพยายามให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีรายได้พอที่จะครองชีพตามปกติได้โดยไม่ลำบากนัก

(ข) ถ้าหากผลได้จากการพัฒนาการประเทศ ไปตกอยู่กับบุคคลกลุ่มน้อยเป็นส่วนมาก ส่วนบุคคลกลุ่มใหญ่ไม่ได้รับผลประโยชน์เพียงพอแล้ว ก็จะทำให้เกิดความรู้สึกไม่พอใจอยู่ทั่วไปในหมู่ประชาชน ความพยายามและความร่วมมือของประชาชนในโครงการพัฒนาการประเทศก็จะลดน้อยลงไป

(ค) การที่ประชาชนส่วนใหญ่ภายในประเทศ มีระดับการครองชีพที่แร้นแค้น ก็จะเป็นเหตุทำให้ระบบการเมืองแบบตรงข้ามเข้ามามีอิทธิพลได้โดยง่ายดาย เพราะคงจะไม่มีสาเหตุใดที่สำคัญกว่าความยากจน ที่สามารถจะรวมบุคคลเข้าด้วยกันเพื่อกระทำการที่รุนแรง

ดู อรรถ ธรรมโน การคลัง พิมพ์ครั้งที่ ๔ โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต พระนคร พ.ศ. ๒๕๑๓ หน้า ๕๒-๕๔

๔. สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับระบบภาษีอากรของประเทศไทยดูได้จาก (๑) อรรถ ธรรมโน การคลัง พิมพ์ครั้งที่ ๔ โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต พระนคร พ.ศ. ๒๕๑๓ หน้า ๑๖๘-๑๘๐ และ (๒) Thailand Official Yearbook 1968, Government House Printing Office, Bangkok, 1968 หน้า ๔๒๘-๔๓๖

๕. เปรียบเทียบอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

(๑) อัตราที่ใช้ก่อนปี ๒๕๐๒

เงินได้สุทธิไม่เกิน	๑๐๐,๐๐๐ บาท	ร้อยละ ๑๐
เงินได้สุทธิส่วนที่เกิน	๑๐๐,๐๐๐ บาท	
แต่ไม่เกิน	๒๐๐,๐๐๐ บาท	ร้อยละ ๒๐
เงินได้สุทธิส่วนที่เกิน	๒๐๐,๐๐๐ บาท	
แต่ไม่เกิน	๓๐๐,๐๐๐ บาท	ร้อยละ ๓๐
เงินได้สุทธิส่วนที่เกิน	๓๐๐,๐๐๐ บาท	

	แต่ไม่เกิน	๔๐๐,๐๐๐ บาท	ร้อยละ ๔๐
	เงินได้สุทธิส่วนที่เกิน	๔๐๐,๐๐๐ บาท	ร้อยละ ๕๐
(๒)	อัตราที่ใช้ปัจจุบัน		
	เงินได้สุทธิไม่เกิน	๑๐,๐๐๐ บาท	ร้อยละ ๑๐
	เงินได้สุทธิส่วนที่เกิน	๑๐,๐๐๐ บาท	
	แต่ไม่เกิน	๕๐,๐๐๐ บาท	ร้อยละ ๑๓
	เงินได้สุทธิส่วนที่เกิน	๕๐,๐๐๐ บาท	
	แต่ไม่เกิน	๑๐๐,๐๐๐ บาท	ร้อยละ ๑๖
	เงินได้สุทธิส่วนที่เกิน	๑๐๐,๐๐๐ บาท	
	แต่ไม่เกิน	๑๕๐,๐๐๐ บาท	ร้อยละ ๒๐
	เงินได้สุทธิส่วนที่เกิน	๑๕๐,๐๐๐ บาท	
	แต่ไม่เกิน	๒๐๐,๐๐๐ บาท	ร้อยละ ๒๕
	เงินได้สุทธิส่วนที่เกิน	๒๐๐,๐๐๐ บาท	
	แต่ไม่เกิน	๒๕๐,๐๐๐ บาท	ร้อยละ ๓๐
	เงินได้สุทธิส่วนที่เกิน	๒๕๐,๐๐๐ บาท	
	แต่ไม่เกิน	๓๐๐,๐๐๐ บาท	ร้อยละ ๓๕
	เงินได้สุทธิส่วนที่เกิน	๓๐๐,๐๐๐ บาท	
	แต่ไม่เกิน	๓๕๐,๐๐๐ บาท	ร้อยละ ๔๐
	เงินได้สุทธิส่วนที่เกิน	๓๕๐,๐๐๐ บาท	
	แต่ไม่เกิน	๔๐๐,๐๐๐ บาท	ร้อยละ ๔๕
	เงินได้สุทธิส่วนที่เกิน	๔๐๐,๐๐๐ บาท	ร้อยละ ๕๐

๖. หลักการกำหนดอัตราภาษีเงินได้โดยเปรียบเทียบระหว่างประเทศในขณะนี้มีอยู่ ๒ หลักเกณฑ์ คือ

(๑) หลัก "Absolute Income" ซึ่งหมายความว่า ประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับรายได้จำนวนเท่ากับประชาชนในประเทศที่พัฒนาแล้ว ก็ควรจะต้องเสียภาษีเงินได้ในอัตราเท่ากับประชาชนในประเทศพัฒนาแล้ว และ

(๒) หลัก "Relative Income" ซึ่งหมายความว่า ประชาชนใน ๒ ประเทศซึ่งมีระดับรายได้อยู่ในอันดับเดียวกันควรจะเสียภาษีอัตราเท่ากัน เช่น คนร่ำรวยจำนวน ๑๐% แรก ในประเทศสหรัฐอเมริกาต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ ๗๗ คนร่ำรวย ๑๐% แรก ในประเทศไทยก็ควรเสียภาษีในอัตราร้อยละ ๗๗ ด้วย

๗. มาตรา ๔๐ เงินได้พึงประเมินนั้น คือเงินได้ประเภทต่อไปนี้

(๓) ค่าแห่งกัญฉวีสิทธิ์ ค่าแห่งลิขสิทธิ์หรือสิทธิอย่างอื่น เงินปีหรือเงินได้มีลักษณะเป็นเงินรายปีอันได้มาจากพันธกรรม นิติกรรมอย่างอื่น หรือคำพิพากษาของศาล

(๔) เงินได้ที่เป็น

- (ก) ดอกเบี้ยจากพันธบัตร หุ้นกู้ เงินกู้ยืม จำนำ จำนอง หรือเงินฝาก
- (ข) เงินปันผล เงินส่วนแบ่งของกำไร หรือประโยชน์ใดที่ได้จากบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล
- (ค) เงินโบนัสที่จ่ายแก่ผู้ถือหุ้น หรือผู้เป็นหุ้นส่วนในบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล
- (ง) เงินลดทุนของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เฉพาะส่วนที่จ่ายไม่เกินกว่ากำไรและเงินที่กันไว้รวมกัน
- (จ) เงินเพิ่มทุนของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งตั้งจากกำไรที่ได้ หรือเงินที่กันไว้รวมกัน
- (ฉ) ผลประโยชน์ที่ได้จากการที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลควบเข้ากัน หรือรับช่วงกัน หรือเลิกกัน ซึ่งตีราคาเป็นเงินได้เกินกว่าเงินทุน
- (ช) ผลประโยชน์ที่ได้จากการโอนหุ้นหรือโอนการเป็นหุ้นส่วน ซึ่งตีราคาเป็นเงินได้เกินกว่าที่ลงทุน

๗ ๑ ๗

๘. Stanley S. Surrey ได้เขียนปัญหาเกี่ยวกับการบริหารภาษีอากรของประเทศกำลังพัฒนาไว้อย่างละเอียดน่าสนใจ โดยพยายามพิจารณาปัญหาด้านการบริหารทุกแง่ทุกมุม ตั้งแต่การร่างกฎหมาย หลักการเบื้องต้นในการบริหารภาษีอากร ปัญหาด้านบุคคล ปัญหาด้านการจัดการ ฯลฯ

ดู Stanley S. Surrey, "Tax Administration in Underdeveloped Countries" ลงพิมพ์ใน R. Bird & O. Oldman, Edited, **Reading on Taxation in Developing Countries**, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1964 หน้า 503-533

อรุณ ชรรมนัน



## หนังสือที่ใช้อ้างอิงในการเขียน

1. Richard Bird & Oliver Oldman Edited., **Readings on Taxation in Developing Countries**, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1964.
2. Raja J. Chelliah, **Fiscal Policy in Underdeveloped Countries**, The Macmillan Company, New York, 1960.
3. John F. Due, **Government Finance : Economics of the Public Sector**, Fourth Ed., Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1968.
4. Richard A. Musgrave, **Fiscal System**, Yale University Press, New Haven and London, 1969.
5. Sylvain Plasschaert, **Taxable Capacit in Developing Countries**, Ibrd & Ida Report No, EC. 103, 1962.
6. อรัญ ชรรมนโน การคลัง พิมพ์ครั้งที่ ๔ โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต พระนคร ๒๕๑๓

# ทฤษฎีอัตราการปกป้องที่แท้จริง (Effective Protective Rate) กับนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมของไทย

ในความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่ควรได้รับความสนใจ คือ ทฤษฎีที่สามารถนำเอามาประยุกต์กับสภาพการณ์ความเป็นจริงในโลกได้ และในฐานะที่มีความสนใจเป็นพิเศษกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ผู้เขียนก็ต้องยอมรับว่า สำหรับตัวผู้เขียนเองแล้ว มองเห็นประโยชน์แต่เฉพาะทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ซึ่งสามารถนำมาใช้ภายใต้สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ ในบทความนี้ ผู้เขียนจะขอเสนอ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ใหม่ทฤษฎีหนึ่ง ซึ่งได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ของโลกในระยะ ๕-๖ ปีที่ผ่านมา และจะพยายามนำมาประยุกต์เพื่อเสนอข้อยุติบางประการเกี่ยวกับนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย ทฤษฎีที่กล่าวถึงนี้คือ ทฤษฎีอัตราการปกป้องที่แท้จริง (Theory of Effective Protective Rate) ซึ่งเพื่อความสะดวก ผู้เขียนจะขอเรียกย่อ ๆ ว่าทฤษฎี EPR

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยการเก็บภาษีอากรขาเข้าจากสินค้าที่ส่งมาจากต่างประเทศ นักเศรษฐศาสตร์ในอดีตได้ให้ความสนใจกับ อัตราอากรขาเข้าแต่อย่างเดียว (อัตราการปกป้องดังกล่าวเดี่ยวนั้นเรียกว่า Nominal Protective Rate) จนกระทั่งเมื่อ ค.ศ. ๑๙๕๕ บาร์เบอร์<sup>๑</sup> นักเศรษฐศาสตร์ชาวแคนาดา ได้เสนอความคิดว่า อัตราการปกป้องที่แท้จริงนั้น จะต้องพิจารณาถึงอัตราอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบที่ส่งเข้ามาสำหรับทำการผลิตสินค้าชนิดนั้นด้วย แต่ก็ไม่มีนักเศรษฐศาสตร์คนอื่นที่นำเอาความคิดของบาร์เบอร์ไปสร้างทฤษฎีขึ้นมาอย่างสมบูรณ์ จนกระทั่ง ค.ศ. ๑๙๖๓ คอร์ดอน<sup>๒</sup> นักเศรษฐศาสตร์ของออสเตรเลีย ได้นำเอาความคิดนี้ไปใช้ในการพิจารณา ระบบกำแพงภาษีของออสเตรเลีย ต่อมาได้มีนักเศรษฐศาสตร์อีกหลายคนเริ่มให้ความสนใจกับความคิดนี้ อาทิเช่น ศาสตราจารย์จอห์นสัน บาลาซา และบาเซวี ศาสตราจารย์

๑ Barber, C.L., "Canadian Tariff Policy", *Canadian Journal of Economics and Political Science*, XXI, November, 1955  
๒ Corden, W.M., "The Tariff" in A. Hunter (ed), *The Economics of Australian Industry*, Melbourne University Press, 1963, pp. 162-163

จอห์นสันนั้นสนใจหนักไปในทางทฤษฎี<sup>๑</sup> ส่วนบาลาซาและบาเซวีนั้น มุ่งไปในทางประยุกต์  
ความคิดนี้ เพื่อคำนวณดุลการค้าการปกป้องที่แท้จริงในประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ<sup>๒</sup>

เมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๖ คอร์ดอนได้ตีพิมพ์บทความซึ่งนับได้ว่าเป็นการเสนอทฤษฎีอย่าง  
สมบูรณ์ที่สุด<sup>๓</sup> ในบทความนี้ คอร์ดอนได้แสดงอย่างแจ่มแจ้งว่าอัตราการปกป้องที่แท้จริง  
นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยอะไรบ้างและภายใต้ข้อสมมุติอันใด

### ข้อสมมุติของทฤษฎี EPR

ข้อสมมุติที่สำคัญ ๆ ของทฤษฎี EPR มีดังต่อไปนี้

- (ก) การผลิตทั้งในและนอกประเทศใช้เทคนิคการผลิตที่เหมือนกันและอัตราการใช้จ่าย  
การผลิตต่าง ๆ เท่ากัน (Fixed Technique of Production and Fixed Input Coefficients)
- (ข) สามารถส่งสินค้ามาจากต่างประเทศทั้งที่เป็นวัตถุดิบและ Final Goods มาได้โดยไม่  
จำกัดจำนวนในราคาคงที่ (ความยืดหยุ่นของอุปทานของสินค้าขาเข้า =  $\infty$  [Supply  
of imports infinitely elastic])
- (ค) ราคาภายในประเทศของสินค้าแต่ละชนิดทั้งที่เป็นสินค้าสำเร็จรูป (Final Goods) และ  
ที่เป็นวัตถุดิบเท่ากับราคาตลาดโลกของสินค้านั้น ๆ บวกกับภาษีที่ต้องเสีย เช่นสมมุติ  
ว่า ราคาในตลาดโลกของสินค้าชนิดหนึ่งเท่ากับ  $\alpha$  บาท ต้องเสียภาษีขาเข้า ๒๐  
เปอร์เซ็นต์ ราคาขายภายในประเทศเท่ากับ  $\alpha + \frac{20}{100} \times \alpha = \beta$  บาท เป็นต้น

### ทฤษฎี EPR

ในอดีตเมื่อพูดถึงการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศจากการแข่งขันของสินค้า  
ต่างประเทศ อัตราอากรขาเข้าของสินค้าแต่ละชนิดถูกใช้เป็นเครื่องวัดอัตราการปกป้อง  
ของการผลิตสินค้านั้นภายในประเทศ แต่แท้จริงแล้ว การวัดดังกล่าวหาเป็นการวัด  
อัตราการปกป้องที่แท้จริงไม่ กล่าวคือ อัตราการปกป้องไม่ควรคำนวณจากความต่าง  
ระหว่างราคาของสินค้าภายในประเทศและราคาของสินค้านั้นในตลาดโลก แต่ควรคำนวณ  
จากความต่างของมูลค่าเพิ่ม (Value Added) อัตราการปกป้องที่แท้จริงคือ อัตราส่วนซึ่ง  
มูลค่าเพิ่มในการผลิตภายในประเทศสามารถมีค่าเกินมูลค่าเพิ่มในการผลิตสินค้านั้นด้วยกัน  
ภายใต้สภาพการณ์ของการค้าเสรี (Free Trade Conditions) เช่น สมมุติว่าในการผลิตสินค้านั้น

<sup>๑</sup> Johnson H.G., "The Theory of Tariff Structure with Special Reference to World Trade and Development," Trade and Development, Institute Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Geneva, 1965

<sup>๒</sup> Balassa, B., "Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation," Journal of Political Economy, LXXIII, December, 1965  
Basevi, G., "The U.S. Tariff Structure: Estimate of Effective Rates of Protection of U.S. Industries and Industrial Labor," Review of Economics and Statistics, 1966

<sup>๓</sup> Corden W.M., "Tariff System and Effective Protective Rates", Journal of Political Economy LXXIV, June, 1966

สำเร็จรูปชนิดหนึ่ง รัฐบาลได้ตั้งอากรขาเข้าไว้ในอัตรา ๕๐ เปอร์เซ็นต์ และในการผลิตสินค้านี้ภายในประเทศ มูลค่าของวัตถุดิบเท่ากับ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ของต้นทุนทั้งหมด และหน่วยผลิตภายในประเทศสามารถส่งวัตถุดิบเข้ามาใช้ในการผลิตได้ในราคาตลาดโลก ในกรณีนี้ถือได้ว่า การผลิตภายในประเทศไม่ได้เปรียบหรือเสียเปรียบสำหรับ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ของต้นทุนการผลิตแล้ว การได้เปรียบ (หรืออัตราการปกป้อง) จึงควรคำนวณจากส่วนที่เหลือคือ ๗๐% ของต้นทุนการผลิตซึ่งเป็นมูลค่าเพิ่ม (Value Added) อัตราการปกป้องในกรณีนี้จึงเท่ากับ  $\frac{50}{70} \times 100 = 71.4$  เปอร์เซ็นต์ และไม่ใช่  $\frac{50}{100} \times 100 = 50$  เปอร์เซ็นต์

สมการสำหรับคำนวณหา EPR ตามตัวแบบของคอร์เคอน สามารถได้มาดังนี้

$v_j$  = มูลค่าเพิ่ม (Value Added) ของการผลิตสินค้า  $j$  ๑ หน่วย ภายใต้สภาพการณ์การค้าเสรี

$v'_j$  = มูลค่าเพิ่ม (Value Added) ของการผลิตสินค้า  $j$  ๑ หน่วย ในกรณีที่มีกำแพงภาษีสำหรับสินค้าขาเข้า

$g_j$  = อัตราการปกป้องที่แท้จริง

$p_j$  = ราคาของสินค้า  $j$  ๑ หน่วยในกรณีที่ไม่มีอากรขาเข้าใด ๆ

$a_{ij}$  = อัตราส่วนของวัตถุดิบในต้นทุนการผลิต  $j$  ๑ หน่วย

$t_j$  = อัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้า  $j$

$t_i$  = อัตราอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบ  $i$

$$v_j = p_j (1 - a_{ij}) \dots \dots \dots (1)$$

$$v'_j = p_j [(1 + t_j) - a_{ij} (1 + t_i)] \dots \dots \dots (2)$$

$$g_j = \frac{v'_j - v_j}{v_j} \dots \dots \dots (3)$$

เอาค่าใน (1) และ (2) มาแทนใน (3)

$$\begin{aligned} g &= \frac{p_j [(1 + t_j) - a_{ij} (1 + t_i)] - p_j (1 - a_{ij})}{p_j (1 - a_{ij})} \\ &= \frac{1 + t_j - a_{ij} - a_{ij} t_i - 1 + a_{ij}}{1 - a_{ij}} \\ &= \frac{t_j - a_{ij} t_i}{1 - a_{ij}} \end{aligned}$$

จะเห็นได้จากสมการที่ ๖ ระบุว่า อัตราการปกป้องที่แท้จริงนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัย ๓ ประการด้วยกัน กล่าวคือ

(ก)  $\tau_j$  หรือ อัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้านั้น ยิ่ง  $\tau_j$  มีอัตราสูง อัตราการปกป้องที่แท้จริงก็จะสูงขึ้นไปเป็นทวีคูณ ฉะนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่า การคำนวณอัตราการปกป้องในอดีต ซึ่งพิจารณาปัจจัยนี้เพียงปัจจัยเดียว ก็อาจจะให้ภาพที่ถูกต้องได้ ในกรณีที่มูลค่าเพิ่มและอัตราอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบสำหรับการผลิตสินค้าต่าง ๆ ภายในประเทศอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน

(ข)  $\tau_j$  หรือ อัตราอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบที่ต้องใช้ในการผลิตสินค้านั้น หาก  $\tau_j$  อยู่ในระดับต่ำ อัตราการปกป้องที่แท้จริงก็จะมีแนวโน้มอยู่ในระดับสูง (Inverse Relationship) หนึ่ง ในการพิจารณา  $\tau_j$  นั้น เราจะต้องพิจารณาคลุมไปถึงการใช้วัตถุดิบทุกชนิด ทั้งที่สั่งมาจากต่างประเทศและที่ผลิตภายในประเทศ อาจมีผู้ถามว่า สำหรับวัตถุดิบที่ผลิตภายในประเทศแล้ว เราจะพิจารณาอัตราภาษีอากรได้อย่างไร คำตอบก็คือ เราจะต้องเปรียบเทียบราคาของวัตถุดิบต่อผู้ผลิตภายในประเทศและผู้ผลิตในตลาดโลก หากรัฐบาลตั้งอัตราอากรขาเข้าสำหรับเหล็กกล้าไว้ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ โดยใช้ข้อสมมุติ (ค) ข้างบน<sup>๑</sup> ผู้ใช้เหล็กกล้าภายในประเทศก็ต้องซื้อเหล็กที่ผลิตภายในประเทศในราคาที่แพงกว่าในตลาดโลก ๓๐ เปอร์เซ็นต์ ฉะนั้น  $\tau_j$  ในกรณีนี้ก็คือ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเท่ากับอัตราอากรขาเข้าซึ่งตั้งเอาไว้ หากรัฐบาลเรียกเก็บภาษีในการขายเหล็กเพิ่มเติมอีก ๒๐ เปอร์เซ็นต์ ก็หมายความว่า ผู้ใช้ภายในประเทศจะต้องซื้อเหล็กในราคาที่แพงกว่าในตลาดโลกถึง ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ในกรณีหลังนี้  $\tau_j$  จะเท่ากับ ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ฉะนั้น จึงอาจจะขยายความได้ว่า  $\tau_j$  คืออัตราซึ่งผู้ใช้วัตถุดิบภายในประเทศต้องเสียเพิ่มในการซื้อวัตถุดิบ เมื่อเทียบกับราคาตลาดโลก

(ค)  $1-a_{ij}$  หรือ มูลค่าเพิ่ม (Value Added) ในการผลิตสินค้านั้น ในกรณี (ก) และ (ข) เราสามารถบอกได้อย่างแน่นอนว่า การเปลี่ยนแปลงในคุณค่าของ  $\tau_j$  หรือ  $\tau_j$  จะทำให้ระดับอัตราการปกป้องที่แท้จริงเปลี่ยนแปลงไปในทางใด สำหรับมูลค่าเพิ่มนี้ ในเอกสารและตำราที่ผู้เขียนได้ศึกษาก็ได้กล่าวไว้ว่า ระดับมูลค่าเพิ่มที่ต่ำจะมีแนวโน้ม ทำให้ระดับอัตราการปกป้องมีค่าสูง ทั้งนี้ ก็คงจะเป็นเพราะได้มีการพิจารณา  $1-a_{ij}$  ในแง่ของตัวหารในสมการ  $\frac{\tau_j - a_{ij}}{1 - a_{ij}}$  แต่เพียงอย่างเดียว แต่ผู้เขียนมาสังเกตว่า เราไม่ควรจะลืมตัว  $a_{ij}$  ซึ่ง

<sup>๑</sup> ดูข้อสมมุติ (ค) ในหน้า ๗๐

ปรากฏอยู่ในตัวตั้ง  $(t_j - a_{ij} t_i)$  เหมือนกัน ถ้า  $1 - a_{ij}$  มีค่าต่ำเท่าไร  $a_{ij}$  ก็มีค่าสูงขึ้นเท่านั้น ซึ่งจะทำให้ตัวตั้ง  $(t_j - a_{ij} t_i)$  มีค่าต่ำลงพร้อมกับที่ตัวหาร  $(1 - a_{ij})$  มีค่าต่ำลง มูลค่าเพิ่มที่สูงขึ้นจะมีผลอย่างไรต่อสมการทั้งหมด  $\left(\frac{t_j - a_{ij} t_i}{1 - a_{ij}}\right)$  นั้น ขึ้นอยู่กับว่า การเปลี่ยนแปลง

ในตัวตั้งหรือตัวหารจะมากกว่ากัน อาจารย์ ดร. ไพจิตร เอื้อทวีกุล ได้กรุณาให้คำตอบต่อปัญหาที่กล่าวคือ หาก  $t_j$  มีค่าสูงกว่า  $t_i$  แล้ว มูลค่าเพิ่มที่ต่ำลง จะทำให้ระดับอัตราการปกป้องสูงขึ้น ส่วนถ้า  $t_j$  ต่ำกว่า  $t_i$  แล้ว ผลจะเป็นตรงกันข้าม คือ มูลค่าเพิ่มที่ต่ำลง จะทำให้อัตราการปกป้องต่ำลง<sup>๑</sup>

รวมความแล้ว เราสามารถสรุปได้ว่า ยิ่ง  $t_j$  สูง  $t_i$  ต่ำ และมูลค่าเพิ่ม  $(1 - a_{ij})$  ต่ำเพียงไร อัตราการปกป้องก็จะมีแนวโน้มสูงขึ้นเท่านั้น ข้อสรุปนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพยายามอธิบายการเคลื่อนไหวของทรัพยากร (Resource Movement) ไปสู่อุตสาหกรรมต่าง ๆ ภายในประเทศ โดยที่เราสามารถคาดได้ว่าทรัพยากรจะเคลื่อนไปสู่กิจกรรมซึ่งได้รับการปกป้องในอัตราที่สูง ส่วนปัญหาที่ว่ากิจกรรมใดได้รับการปกป้องสูงหรือไม่นั้นก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณา ๓ ปัจจัยคือ  $t_j$ ,  $t_i$  และมูลค่าเพิ่มในอุตสาหกรรมนั้นร่วมกัน มิใช่พิจารณาเพียง  $t_j$  แต่อย่างเดียวนั่นเอง

### ตัวอย่างในการคำนวณ EPR<sup>๒</sup>

ตัวอย่างที่ ๑ สมมติว่าในอุตสาหกรรมปั่นด้าย อกรขาเข้าสำหรับด้าย ๓๐% ส่วนอกรขาเข้าสำหรับฝ้ายนั้นไม่ต้องเสีย สมมติว่าอัตราส่วนของมูลค่าฝ้ายในการปั่นด้ายเท่ากับ ๔๐% ของต้นทุนการปั่นด้ายทั้งหมด

<sup>๑</sup> สมมุติ  $t_j = x$ ,  $t_i = y$  และ  $a_{ij} = a$ , และ  $h$  คือค่า  $a_{ij}$  ที่เพิ่มขึ้น เราต้องการจะทราบว่า

$$\frac{x - (a + h)y}{1 - (a + h)} - \frac{x - ay}{1 - a} \quad \text{นั้น มีค่าบวกหรือลบ}$$

$$= \frac{(1 - a)[x - (a + h)y] - [1 - (a + h)](x - ay)}{[1 - (a + h)](1 - a)}$$

ในเมื่อ  $a + h$  และ  $a$  น้อยกว่า ๑ เสมอ ฉะนั้น ตัวหารจะต้องมีค่าบวกเสมอ เมื่อคูณออกมาแล้วจะได้

$$\frac{h(x - y)}{[1 - (a + h)](1 - a)}$$

∴ หาก  $x > y$ , สมการจะมีค่าบวก

หาก  $x < y$ , สมการจะมีค่าลบ

ผู้เขียนขอขอบคุณ อาจารย์ ดร. ไพจิตร เอื้อทวีกุล สำหรับข้อคิดเห็นไว้ ณ ที่นี้ด้วย

<sup>๒</sup> ตัวเลขซึ่งใช้ในตัวอย่างทั้ง ๓ นี้เป็นตัวเลขซึ่งผู้เขียนสมมุติขึ้นมาเอง

$$t_j = 0.3, \quad t_i = 0, \quad a_{ij} = 0.4$$

$$\begin{aligned} \text{EPR} &= \frac{t_j - t_i a_{ij}}{1 - a_{ij}} \\ &= \frac{0.3 - 0}{1 - 0.4} = \frac{0.3}{0.6} = .5 \text{ หรือ } 50\% \end{aligned}$$

ตัวอย่างที่ ๒ สมมุติว่าในการผลิตรถยนต์ อกรหาเข้าสำหรับรถยนต์เท่ากับ ๘๐% ส่วนอัตรากรหาเข้าสำหรับชิ้นส่วนเท่ากับ ๕๐% และอัตราส่วนของมูลค่าส่วนประกอบรถยนต์ในการประกอบรถยนต์เท่ากับ ๗๐% ของต้นทุนทั้งหมด

$$t_j = 0.8, \quad t_i = 0.5, \quad a_{ij} = 0.7$$

$$\begin{aligned} \text{EPR} &= \frac{t_j - t_i a_{ij}}{1 - a_{ij}} \\ &= \frac{0.8 - 0.5 (0.7)}{1 - 0.7} \\ &= \frac{0.45}{0.3} = 1.5 \text{ หรือ } 150\% \end{aligned}$$

ตัวอย่างที่ ๓ ในการผลิตกระดาษ อกรหาเข้าสำหรับกระดาษเท่ากับ ๑๐% อกรหาเข้าสำหรับเยื่อกระดาษเท่ากับ ๓๐% อัตราส่วนของมูลค่าเยื่อกระดาษในต้นทุนการผลิตเท่ากับ ๔๐% ของต้นทุนทั้งหมด

$$t_j = 0.1, \quad t_i = 0.3, \quad a_{ij} = 0.4$$

$$\begin{aligned} \text{EPR} &= \frac{t_j - t_i a_{ij}}{1 - a_{ij}} \\ &= \frac{0.1 - 0.3(0.4)}{1 - 0.4} \\ &= \frac{0.1 - 0.12}{0.6} = 0.03 \text{ หรือ } -3\% \end{aligned}$$

จะเห็นได้จากตัวอย่างที่ ๓ นี้ว่า ถึงแม้ว่าจะมีกรหาเข้าสำหรับสินค้าสำเร็จรูป แต่อัตราการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศอาจจะมีค่าลบได้ หรืออีกนัยหนึ่ง อุตสาหกรรมภายในประเทศอาจเสียเปรียบในการแข่งขันกับสินค้าจากต่างประเทศภายในตลาดภายในประเทศของตนเอง

## ปัญหาในการนำทฤษฎี EPR มาประยุกต์

### (ก) กรณีที่มีวัตถุดิบมากกว่าหนึ่งชนิด

ในการพิจารณาทฤษฎี EPR แบบ Simplified เราได้ตั้งข้อสมมติว่าในการผลิตสินค้าแต่ละชนิดนี้มีวัตถุดิบที่ใช้แต่อย่างเดียว แต่เป็นที่ทราบกันอยู่ดีแล้วว่า ในการผลิตสินค้าแต่ละชนิดนั้นจำเป็นต้องใช้วัตถุดิบหลายอย่างด้วยกัน อย่างไรก็ตาม เราสามารถแก้สมการของการคำนวณ EPR ได้โดยไม่ยากนัก ในกรณีที่ มีวัตถุดิบมากกว่า ๑ อย่างขึ้นไป เราเพียงแต่เปลี่ยนสมการเป็น :-

$$g_j = \frac{t_j - \sum_{i=1}^n t_i a_{ij}}{1 - \sum_{i=1}^n a_{ij}}$$

### (ข) กรณีที่มีภาษีอื่น ๆ นอกจากอากรขาเข้า

ในกรณีที่มีการเก็บภาษีภายในประเทศหรือมีเงินสนับสนุนจากรัฐบาล (Subsidy) จะทำให้ EPR เปลี่ยนแปลงได้ เช่น ถ้ารัฐบาลเรียกเก็บภาษีการผลิต (Production Tax) จากผู้ผลิตภายในประเทศ ก็จะทำให้ EPR ลดลง\* หรือถ้ารัฐบาลเรียกเก็บภาษีขาออกสำหรับวัตถุดิบที่ส่งออก ก็จะมีผลทำให้วัตถุดิบภายในประเทศราคาต่ำกว่าวัตถุดิบที่ส่งมาจากต่างประเทศ มีผลทำให้การผลิตสินค้าซึ่งใช้วัตถุดิบดังกล่าวได้รับ EPR สูงกว่าในกรณีที่ไม่มีภาษีขาออกสำหรับวัตถุดิบนั้นเป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่า ภาษีการค้าซึ่งรัฐบาลไทยเรียกเก็บจากผลผลิตภายในประเทศนั้น อาจมีผลทำให้ EPR เปลี่ยนแปลงหรือไม่เปลี่ยนแปลงก็ได้ จำเป็นต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ในกรณีที่ไม่มี การเก็บภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบ สินค้าที่ส่งมาจากต่างประเทศและสินค้าที่ผลิตภายในประเทศจำเป็นต้องเสียภาษีการค้าทั้งคู่ จึงเสียเปรียบเท่า ๆ กัน และไม่มี การเปลี่ยนแปลงใน EPR แต่หากมีการเก็บภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบ ผู้ผลิตภายในประเทศจำเป็นต้องซื้อวัตถุดิบในราคาแพงกว่าต่างประเทศ จึงทำให้ EPR สำหรับสินค้า Final Goods นั้น ลดลง

ข้อที่น่าพึงสังเกตอีกข้อหนึ่งก็คือ ทฤษฎี EPR จะมีความหมายก็ต่อเมื่อรัฐบาลยอมให้มีการแข่งขันระหว่างสินค้าที่ส่งเข้ามาจากต่างประเทศและสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ หากรัฐบาลจำกัดปริมาณการนำเข้าหรือห้ามการนำเข้า ทฤษฎี EPR ก็จะหมดความหมายไปทันที เนื่องจากอุตสาหกรรมภายในประเทศมิต้องเป็นห่วงกับการแข่งขันกับต่างประเทศอีก

\* ในกรณีนี้ถ้าจะคำนวณ EPR จะต้องเอาอัตราภาษีการผลิตไปลบออกจาก  $t_j$  ในสมการข้างบน



ต่อไป สำหรับประเทศไทยนั้น การควบคุมสินค้าขาเข้าเชิงปริมาณ (Quantitative Control) ยังมีน้อยชนิด ที่สำคัญๆ ก็มี น้ำตาล ซิเมนต์ กระจก สำหรับสินค้าประเภทอุตสาหกรรมนั้นยังใช้ออกรักษาเข้าเป็นเครื่องมือในการควบคุมเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นทฤษฎี EPR จึงสามารถนำมาประยุกต์กับอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ของประเทศไทย

### (ก) ข้อสมมติเกี่ยวกับการใช้ปัจจัยการผลิต

เราได้สมมุติไว้ข้างต้นแล้วว่าในการคำนวณ EPR นั้น อัตราการใช้ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ จะต้องเท่ากันสำหรับการผลิตทั้งในและนอกประเทศ หากสามารถมีการทดแทนกันได้ระหว่างปัจจัยการผลิตต่าง ๆ การคำนวณ EPR จะยุ่งยากขึ้นอีกมาก เช่น สมมุติว่าปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่งจำเป็นต้องเสียออกรักษาเข้าในการส่งเข้ามา จึงทำให้ราคาแพง ผู้ผลิตภายในประเทศจึงพยายามทดแทนปัจจัยการผลิตชนิดนั้น โดยใช้ Input ชนิดอื่น ในกรณีนี้จะไม่สามารถคำนวณ EPR ได้โดยใช้สมการข้างบน เพราะออกรักษาเข้าสำหรับวัตถุดิบที่ต้งขึ้นนั้นหาได้มีผลทำให้ Input ที่ใช้นั้นแพงขึ้นมา ในอัตราส่วนที่เท่ากับออกรักษาเข้าไม่ ดังนั้นการคำนวณ EPR โดยใช้สมการ  $g_j = \frac{t_j - a_{ij}t_i}{1 - a_{ij}}$  จึงจะไม่ได้  $g_j$  หรือ

EPR ที่แท้จริง สิ่งที่จะต้องทราบก็คือ หากใช้สมการข้างบนแล้ว EPR จะมากหรือน้อยกว่าความเป็นจริง จากหลักที่ว่าผู้ผลิตภายในประเทศจะทำการทดแทนก็ต่อเมื่อปัจจัยการผลิตที่ใช้ทดแทนมีราคาต่ำกว่าปัจจัยการผลิตที่ต้องส่งเข้าในราคาสูง EPR ที่แท้จริงจึง

ควรจะมากกว่า EPR ที่คำนวณด้วยสมการ  $g_j = \frac{t_j - a_{ij}t_i}{1 - a_{ij}}$

### การส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมกับทฤษฎี EPR

ในระยะเวลา ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้เริ่มมองเห็นความสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ จึงได้ตั้งมาตรการขึ้นมาเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้เอกชนริเริ่มการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรม มาตรการที่สำคัญที่สุดก็เห็นจะเป็นการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งยอมให้สิทธิพิเศษบางประการแก่ผู้ที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุน ผู้เขียนจะไม่ขอวิจารณ์เกี่ยวกับสิทธิพิเศษทั้งหมดที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติ แต่ที่จะขอพูดถึงเฉพาะสิทธิที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อ EPR ของอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๐๕ รัฐบาลได้แบ่งอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมออกเป็น ๓ ประเภทด้วยกัน อุตสาหกรรมที่อยู่ในประเภท ก. ได้รับ

การขนานนามว่าเป็น “อุตสาหกรรมที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการเศรษฐกิจของประเทศ” ส่วนอุตสาหกรรมประเภท ข. เป็น “อุตสาหกรรมที่มีความสำคัญและจำเป็นรองลงมา” และอุตสาหกรรมประเภท ก. คืออุตสาหกรรมอื่นๆ ที่อยู่ในข่ายได้รับการส่งเสริม การแบ่งอุตสาหกรรมออกเป็น ๓ ลักษณะตามความสำคัญนี้ มีผู้วิจารณ์ว่าไม่มีความหมาย แจ่มแจ้งดีนัก เพราะไม่ได้กำหนดลงไปว่า “ความสำคัญและจำเป็น” นั้น ขึ้นอยู่กับ ลักษณะหรือปัจจัยอะไรบ้าง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็จะขอไม่กล่าวถึงเรื่องนี้ โดยจะยอมรับข้อเสนอของรัฐบาลที่ว่า รัฐบาลสามารถแบ่งอุตสาหกรรมออกได้เป็น ๓ ประเภท ดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง

สิทธิพิเศษที่อุตสาหกรรมประเภท ก. ข. และ ค. ได้รับแตกต่างกันนั้นก็อยู่เพียง อย่างเดียวเท่านั้น คือ อัตราการลดอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบที่ต้องสั่งมา จากต่างประเทศ สำหรับประเภท ก. นั้น ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับ วัตถุดิบทั้งหมดที่สั่งมาจากต่างประเทศ ส่วนประเภท ข. นั้น ได้รับการลดภาษีดังกล่าว ครึ่งหนึ่ง สำหรับประเภท ค. จะต้องพิจารณาเป็นรายๆ อย่างไรก็ตามจะได้รับสิทธิลด ได้ไม่เกินหนึ่งในสามของภาษีดังกล่าว\*

หากจะมองดูมาตรการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมและนโยบายของรัฐบาล อย่างผิวเผินก็อาจจะมีส่วนกล่าวได้ว่า มาตรการและนโยบายนั้นสอดคล้องกันดีแล้ว กล่าว คือ ในเมื่อรัฐบาลลดอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบให้แก่อุตสาหกรรมประเภท ก. และ ข. มากกว่าประเภท ค. ก็ย่อมจะทำให้อุตสาหกรรม ๒ ประเภทแรกสามารถดึงดูดการลงทุนได้ มากกว่าอุตสาหกรรมประเภท ค. แต่คำวิจารณ์ดังกล่าวเป็นการพิจารณาผลของมาตรการ การส่งเสริมอย่างผิวเผินเท่านั้น ผู้เขียนจะขอนำเอาทฤษฎี EPR มาประยุกต์อย่างคร่าว ๆ เท่าที่จะหาตัวเลขและข้อมูลมาได้ เพื่อดูว่ามาตรการส่งเสริมจะให้ผลที่แท้จริงอย่างไร หาก อุตสาหกรรมประเภท ก. และ ข. มีระดับ EPR สูงกว่าอุตสาหกรรมประเภท ค. แล้ว ก็ ย่อมจะเป็นที่คาดได้ว่าผู้ลงทุนย่อมจะสนใจลงทุนในอุตสาหกรรมประเภท ก. และ ข. มากกว่าประเภท ค. ถ้าสิ่งอื่น ๆ เท่ากัน (Other Things being Equal)

ในตารางที่ ๑ ผู้เขียนได้เลือกเอาอุตสาหกรรมบางอุตสาหกรรมซึ่งอยู่ในข่ายได้รับ

\* ผู้เขียนได้รับทราบจากเจ้าหน้าที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ ได้ยกเลิกให้สิทธิลดอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบ มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๑ แล้ว เนื่องจากปัญหาทางด้านบริหาร ดังนั้นการวิเคราะห์นี้อาจจะถือได้ว่า เป็นการ วิเคราะห์เฉพาะระยะเวลาการส่งเสริมระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๓-พ.ศ. ๒๕๑๑ อย่างไรก็ตาม ข้อยุติจากการประยุกต์ ทฤษฎี EPR นี้ก็อาจเป็นประโยชน์สำหรับนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าจะไม่มีการแบ่งประเภท อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมก็ตาม ดังจะเห็นได้ต่อไปในการวิเคราะห์ท้ายบทความนี้

การส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ฯ ทั้ง ๓ ประเภท ก. ข. และ ค. มาเพื่อพยายามวัดระดับของ EPR ในช่องทางที่ ๑ คือ อัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมแต่ละชนิด เท่าที่ปรากฏอยู่ในพิกัดศุลกากรปี พ.ศ. ๒๕๐๕<sup>๑</sup> จะเห็นได้ว่าอัตราอากรขาเข้ามีความแตกต่างกันมาก และความต่างนั้นก็ไม่ได้ขึ้นอยู่กับประเภทของอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม อาทิเช่น อัตราอากรขาเข้าที่สูงที่สุดคือ ๖๐ เปอร์เซ็นต์ สำหรับผลิตภัณฑ์รถยนต์ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมประเภท ข. และต่ำที่สุดคือ ๕ เปอร์เซ็นต์ สำหรับรถแทรกเตอร์ที่ใช้ในการเกษตร ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมประเภท ก. เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า อัตราอากรขาเข้าสำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมประเภท ค. ส่วนใหญ่นั้นอยู่ในระดับสูง อนึ่ง การเก็บภาษีสินค้าเข้าบางประเภทนั้น มิได้เก็บเป็นอัตราส่วนของราคาสินค้า (Ad Valorem) แต่เก็บเป็นอัตราที่คงที่ต่อจำนวน ๑ หน่วย (Specific Rate) ในกรณีหลังผู้เขียนได้พยายามคำนวณ Ad Valorem Duty โดยหามูลค่าเฉลี่ยของสินค้านั้น ๆ ต่อน้ำหนัก ๑ หน่วย โดยใช้ตัวเลขของสินค้านำเข้าของกรมศุลกากร<sup>๒</sup> และเปรียบเทียบดูว่าภาษีที่เก็บเป็นประมาณกี่เปอร์เซ็นต์ของมูลค่า เช่น ในกรณีของสังกะสี ภาษีขาเข้าเก็บในอัตรา ๒ บาทต่อ ๑ กก. เมื่อได้คำนวณดูมูลค่าเฉลี่ยของสังกะสี ซึ่งนำเข้าในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ปรากฏว่าเท่ากับ ๕.๕๐ บาทต่อ ๑ กก. อัตรา Ad Valorem Duty จึงเท่ากับ ๓๗ เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น

ช่องทางที่ ๒ แสดงถึงอัตราอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบซึ่งได้มาจากแหล่งเดียวกับช่องทางที่ ๑ และในบางกรณีเช่น เหล็กแผ่น ซึ่งเก็บเป็นอัตรา Specific ก็ได้มาโดยการคำนวณโดยใช้วิธีเดียวกับที่ได้ยกตัวอย่างไปแล้วในกรณีของสังกะสี จากการเปรียบเทียบระหว่างอุตสาหกรรมต่าง ๆ ก็ปรากฏอีกว่า มีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างอากรขาเข้าของวัตถุดิบและส่วนประกอบที่ใช้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น ด้ายที่ใช้ในอุตสาหกรรมทอผ้า ต้องเสียอากรขาเข้าในอัตรา ๑.๑๐ บาทต่อ ๑ กก. หรือเท่ากับประมาณ ๕๐ เปอร์เซ็นต์ Ad Valorem ส่วนเหล็กแผ่นที่ใช้สำหรับมาทำสังกะสีเรียกเก็บเพียง ๑๐ สตางค์ต่อ ๑ กก. หรือ ๓ เปอร์เซ็นต์ Ad Valorem เท่านั้น เป็นต้น

ช่องทางที่ ๓ แสดงถึงอัตราอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหลังจากที่ได้รับการส่งเสริมแล้วสำหรับอุตสาหกรรมประเภท ก. และ ข. แล้ว ไม่มีปัญหาในการคำนวณ เพราะพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนบังคับไว้ว่า ลดให้โดยอัตโนมัติ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์และ ๕๐

<sup>๑</sup> Department of Customs, Customs Tariff and Business Tax, Ministry of Finance, Bangkok, 1966  
<sup>๒</sup> Department of Customs, Foreign Trade of Thailand 1965, Bangkok

ตารางที่ ๑

ระดับเปรียบเทียบของอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ บางอุตสาหกรรมซึ่งมีสิทธิได้รับการส่งเสริม  
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม

ประเภท	อุตสาหกรรม	% อากรขาเข้า (Final Good) (i)	% อากรขาเข้า (วัตถุดิบ)		% มูลค่าเพิ่ม (iv)	% EPR	
			ไม่ได้รับ ส่งเสริม (ii)	ได้รับ ส่งเสริม (iii)		ไม่ได้รับ ส่งเสริม (v)	ได้รับ ส่งเสริม (vi)
ก	กิจการถลุงแร่	๑๐	๑๐	๐	—	๑๐	ต่ำ
ก	การประกอบรถจักรยาน	๒๕	๒๕	๐	ต่ำ	๒๕	สูง
ก	อุตสาหกรรมอะไหล่รถยนต์	๓๐	๑๐	๐	—	ปานกลาง	สูง
ก	การประกอบรถแทรกเตอร์	๕	๕	๐	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ
ก	การผลิตเครื่องจักรกล	๑๕	๑๕	๐	—	๑๕	ต่ำ
ก	อุตสาหกรรมเคมี (หลายประเภท)	๓๐	๓๐	๐	—	๓๐	สูง
ก	อุตสาหกรรมนมข้น	๓๐	๑๐	๐	ต่ำ	สูง	สูง
ข	การประกอบรถยนต์	๖๐	๔๐	๒๐	ต่ำ	สูง	สูง
ข	การประกอบเครื่องใช้ในบ้าน หลายประเภท	๑๕	๑๕	๒๒.๕	ต่ำ	สูง	สูง
ข	กระดาษ	๑๐	๓๐	๑๕	—	ต่ำ (อาจจะมีการ คำนวณ)	ต่ำ
ค	สังกะสี	๓๗	๓๓	๒๒.๕	ต่ำ	สูง	สูง
ค	เหล็กชุบ	๑๓	๖.๒๕	๕.๕	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ
ค	หลอดไฟฟ้า	๓๐	๓๐	๒๐	ต่ำ	๓๐	สูง
ค	การประกอบวิทยุ	๓๕	๓๕	๒๓.๕	ต่ำ	๓๕	ปานกลาง
ค	การผลิตผ้าฝ้าย	๓๕	๕๐	๕๐	—	ต่ำ	ต่ำ
ค	สีทา	๓๐	๓๐	๒๐	ต่ำ	๓๐	ปานกลาง
ค	กระจก	๕๐	๓๐	๒๐	—	สูง	สูง

ที่มา : Department of Customs, Customs Tariff and Business Tax, Bangkok, 1966.

Department of Customs, Foreign Trade of Thailand 1965, Bangkok.

เปอร์เซ็นต์ตามลำดับ ส่วนอุตสาหกรรมประเภท ก. นั้น ในพระราชบัญญัติบอกไว้ว่า อาจจะลดให้ได้ถึง ๓ ของอากรขาเข้าปกติ แต่ที่จะลดให้หรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ฯ โดยจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย ผู้เขียนได้รับทราบจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ฯ ว่า ได้ให้สิทธิลดอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบไป ๓ แก่อุตสาหกรรมประเภท ก. เกือบทั้งหมด ยกเว้นเพียงบางกรณีที่คณะกรรมการ ฯ เห็นควรไม่ให้ลดเลย เพราะต้องการสนับสนุนการผลิตวัตถุดิบดังกล่าวภายในประเทศ ในรายชื่ออุตสาหกรรมในตารางที่ ๑ ก็เห็นจะมีอุตสาหกรรมทอผ้าเท่านั้นที่ไม่ได้รับสิทธิในการลดอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบ เมื่อได้รับสิทธิส่งเสริมแล้ว อุตสาหกรรมประเภท ก. มิต้องเสียภาษีขาเข้าสำหรับวัตถุดิบเลย แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าอุตสาหกรรมประเภท ก. หลายประเภท ซึ่งได้รับสิทธิลดเพียง ๓ เสียอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบในอัตราที่ต่ำกว่าอุตสาหกรรมประเภท ข. ซึ่งได้รับสิทธิ ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้เพราะอัตราอากรขาเข้าเดิมนั้นต่ำกว่าอยู่มาก เช่น อุตสาหกรรมเหล็กชุบ หากไม่ได้สิทธิส่งเสริมเสียอากรขาเข้าสำหรับเหล็กแผ่นในอัตรา ๖ ๒ เปอร์เซ็นต์ เมื่อได้รับสิทธิลด ๓ ก็จะได้เสียในอัตรา ๔ ๘ เปอร์เซ็นต์ ส่วนอุตสาหกรรมกระดาษ (ประเภท ข.) เสียอากรขาเข้าสำหรับเยื่อกระดาษในอัตราปกติ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ เมื่อได้รับสิทธิลดครึ่งหนึ่ง ก็จะต้องเสียในอัตราถึง ๑๕ เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น

ข้อต่อไป แสดงถึงระดับของมูลค่าเพิ่ม (Value Added) สำหรับตัวเลขในช่องนี้ ผู้เขียนต้องยอมรับว่าไม่สามารถหามาได้ และต้องพยายามประมาณเอาอย่างคร่าว ๆ จากประสบการณ์ที่ได้ไปเยี่ยมชมโรงงานเหล่านี้ และจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ในช่องนี้ อุตสาหกรรมใดที่ผู้เขียนประมาณว่ามีมูลค่าเพิ่มน้อยกว่า ๔๐ เปอร์เซ็นต์ ก็ได้เขียนลงไปว่ามูลค่าเพิ่ม “ต่ำ” ส่วนที่ได้เว้นว่างเอาไว้ เป็นอุตสาหกรรมที่ผู้เขียนคิดว่า มูลค่าเพิ่มคงจะสูงกว่า ๔๐ เปอร์เซ็นต์ แต่ไม่สามารถประมาณได้ว่ามีระดับสูงเพียงไร

จากข้อมูลของอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าขั้นสุดท้าย (Final Good) และสำหรับวัตถุดิบหรือส่วนประกอบ และจากการประเมินระดับของมูลค่าเพิ่ม เราสามารถคำนวณได้อย่างคร่าว ๆ โดยใช้สูตร 
$$EPR = \frac{t_j - a_{ij}t_i}{1 - a_{ij}}$$
 ว่า EPR ของแต่ละอุตสาหกรรมอยู่ในระดับสูงหรือต่ำ แต่เนื่องจากไม่สามารถหาตัวเลขมูลค่าเพิ่มมาได้ การคำนวณ EPR ออก

มาเป็นตัวเลข จึงทำไม่ได้เช่นกัน\* อย่างไรก็ตาม เราก็อาจจะพอมองเห็นระดับความสูงต่ำเปรียบเทียบของ EPR (Relative Scale) ของอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ จากตัวเลขและข้อมูลเท่าที่มีอยู่

ช่องที่ ๕ ในตารางแสดงถึงระดับของ EPR ในกรณีที่ไม่ได้รับการส่งเสริมและช่องที่ ๖ แสดงถึงระดับ EPR ในกรณีที่ได้รับการส่งเสริม ผู้เขียนใช้ arbitrary judgement เองว่า EPR ซึ่งสูงกว่า ๖๐ เปอร์เซนต์ ถือว่าเป็น EPR ระดับ “สูง” และถ้า EPR ต่ำกว่า ๔๐ เปอร์เซนต์ ถือว่าเป็น EPR ระดับ “ต่ำ” ถ้า EPR อยู่ในระดับ ๔๐ ถึง ๖๐ เปอร์เซนต์ ถือว่าอยู่ในระดับ “ปานกลาง” จะเห็นได้ว่า เมื่อได้รับการส่งเสริมแล้ว ระดับ EPR สำหรับอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในประเภท ก. ข. และ ค. นั้น มีความแตกต่างสูงต่ำผิดกัน และข้อยุติที่ได้มาจากการพิจารณาอย่างผิวเผินว่า อุตสาหกรรมประเภท ก. ได้รับการสนับสนุนมากกว่าประเภท ข. และ ค. นั้น โดยทั่วไปแล้วไม่เป็นความจริง ในรายชื่ออุตสาหกรรมในตารางมีอุตสาหกรรมประเภท ก. หลายประเภทซึ่งได้รับ EPR ต่ำ เช่น อุตสาหกรรมถลุงแร่และอุตสาหกรรมประกอบรถแทรกเตอร์ และในขณะเดียวกันก็มีอุตสาหกรรมประเภท ค. หลายอุตสาหกรรมที่ได้รับ EPR สูง เช่น อุตสาหกรรมสังกะสี หลอดไฟฟ้า กระจก เป็นต้น ส่วนอุตสาหกรรมที่ได้รับ EPR สูงสุดนั้น เห็นจะเป็นอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมประเภท ข. ได้รับมากกว่า ๑๐๐ เปอร์เซนต์ขึ้นไป<sup>๒</sup>

\* ยกเว้นในกรณีที่อัตราภาษีเข้าสำหรับวัตถุดิบเท่ากับอัตราภาษีเข้าสำหรับ Final Good ในกรณีที่สามารถคำนวณ EPR ได้ โดยไม่ต้องทราบอัตราส่วนของมูลค่าวัตถุดิบ

$$\text{เพราะ } EPR = \frac{t_j - a_{ij}t_i}{1 - a_{ij}}$$

$$\text{แต่ } t_j = t_i \quad \therefore EPR = \frac{t_i(1 - a_{ij})}{1 - a_{ij}} = t_j \text{ หรือ } t_i$$

- ๒ อัตราภาษีเข้าสำหรับรถยนต์ = ๖๐%  
 อัตราภาษีเข้าสำหรับส่วนประกอบโดยเฉลี่ย = ๔๐%  
 แต่ได้รับสิทธิลดครึ่งหนึ่ง จึงเหลือเพียง = ๒๐%  
 อัตราส่วนของมูลค่าส่วนประกอบในต้นทุนทั้งหมด  
 อย่างน้อยที่สุด = ๖๐%

$$\therefore t_j = 0.6, t_i = 0.4, a_{ij} = 0.6$$

$$g_j = \frac{t_j - a_{ij}t_i}{1 - a_{ij}} = \frac{0.6 - 0.2 \times 0.4}{1 - 0.6} = 1.2 = 120\%$$

อนึ่ง นี่เป็นอัตราภาษีก่อนการขึ้นภาษีเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๓๓

การที่อุตสาหกรรมประเภท ก. หลายประเภทได้รับการสนับสนุนในแง่ของการปกป้องจากการแข่งขันของสินค้าต่างประเทศมากเท่ากับอุตสาหกรรมประเภท ค. บางประเภทนั้น ก็เป็นสิ่งที่ไม่น่าแปลกใจ ทั้งนี้เพราะตามทฤษฎี EPR นั้น อัตราการปกป้องที่แท้จริงหาได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยอันเดียวคืออัตราอากรขาเข้าของวัตถุดิบ ซึ่งเป็นปัจจัยเดียวที่อุตสาหกรรมประเภท ก. ได้เปรียบจากสิทธิพิเศษที่ได้รับจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ แต่ขึ้นอยู่กับอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าขั้นสุดท้าย (Final Good) และอัตราส่วนมูลค่าเพิ่ม (Value Added) ของอุตสาหกรรมนั้น ๆ ด้วย เมื่อมาตรการที่ใช้ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมมีผลต่อส่วนประกอบของ EPR เพียงส่วนเดียว EPR ซึ่งอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้รับจึงเป็นไปในลักษณะที่ไม่มี ความคงเส้นคงวาใด ๆ ทั้งสิ้น หากในอุตสาหกรรมประเภท ค. ใด ๆ ที่อัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าขั้นสุดท้ายอยู่ในระดับสูง และอัตราส่วนของมูลค่าเพิ่มต่ำ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้รับสิทธิลดอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบมากเท่าไรก็ตาม อุตสาหกรรมนั้นก็ได้รับการสนับสนุนในระดับสูง ส่วนในอุตสาหกรรมประเภท ก. ใด ๆ ที่อัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าขั้นสุดท้ายต่ำ (ถึงแม้ว่าในบางกรณีอัตรามูลค่าเพิ่มอาจจะต่ำเช่นกัน) ก็จะได้รับ การสนับสนุนในระดับต่ำ ถึงแม้ว่าได้รับสิทธิยกเว้นจากการที่จะต้องจ่ายอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบทั้งหมดก็ตาม เช่น ในอุตสาหกรรมประกอบรถแทรกเตอร์ เป็นต้น เนื่องจากอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าขั้นสุดท้ายเท่ากับ ๕ เปอร์เซ็นต์เท่านั้น EPR ก็จะอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมอื่น ๆ ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมไม่ต้องเสียอากรขาเข้าสำหรับชิ้นส่วนที่นำเข้ามาประกอบรถแทรกเตอร์เลย

## สรุป

ในบทความนี้ ผู้เขียนได้พยายามที่จะเสนอทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ซึ่งกำลังได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางและพยายามที่จะนำมาประยุกต์ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย ทฤษฎีที่เสนอคือ ทฤษฎี Effective Protective Rate หรือทฤษฎีอัตราการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศที่แท้จริง ซึ่งเป็นทฤษฎีที่สามารถให้ความกระจ่างเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของทรัพยากร (Resource Movement) ไปสู่อุตสาหกรรมภายในประเทศแต่ละประเภทได้ โดยอาศัยหลักที่ว่าอุตสาหกรรมใดที่มี EPR สูงจะมีแนวโน้มที่สามารถดึงดูดการลงทุนได้มากกว่าอุตสาหกรรมที่ได้รับ EPR ต่ำ จากการพิจารณาทฤษฎี ปรากฏว่า EPR ขึ้นอยู่กับ ๓ ปัจจัยด้วยกันคือ อัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าสำเร็จรูป อัตราอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบ และอัตราส่วนของมูลค่าเพิ่ม (Value Added)

การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมของไทยในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๓-พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้กระทำโดยแยกอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมออกเป็น ๓ ประเภทตามความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ (ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้วินิจฉัย) เมื่อพิจารณามาตรการที่ใช้ในการส่งเสริมอย่างผิวเผินแล้วก็อาจมีผู้ลงความเห็นว่ามีมาตรการที่ใช้สอดคล้องกับนโยบายดีแล้ว เพราะอุตสาหกรรมประเภท ก. และ ข. ซึ่งมีความสำคัญดูเหมือนจะได้สิทธิประโยชน์มากกว่าอุตสาหกรรมประเภท ค. (ได้รับอัตราการลดอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบสูงกว่า) แต่เมื่อนำเอาทฤษฎี EPR มาประยุกต์คร่าว ๆ ก็จะได้เห็นว่า ข้อสมมุติที่ว่าอุตสาหกรรมประเภท ก. และ ข. ได้รับการสนับสนุนมากกว่านั้นไม่เป็นความจริง เพราะการลดอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบนั้นมีผลต่อ EPR ในด้านเดียว เมื่อมิได้มีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงอากรขาเข้าสำหรับ Final Good และอัตราส่วนของ Value Added จึงปรากฏว่า EPR ในอุตสาหกรรมประเภท ค. หลายประเภทสูงกว่า EPR ในอุตสาหกรรมหลายอุตสาหกรรมซึ่งอยู่ในประเภท ก. ฉะนั้น หากรัฐบาลยังต้องการสนับสนุนอุตสาหกรรมบางประเภทเนื่องจากรัฐบาลวินิจฉัยว่ามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทย มาตรการที่อาจจะใช้ได้ในการที่จะก่อให้เกิดการลงทุนในอุตสาหกรรมดังกล่าว ก็คือให้ความสนับสนุนช่วยเหลือ จนกระทั่ง EPR ของอุตสาหกรรมเหล่านี้สูงกว่า EPR ในอุตสาหกรรมอื่น มิฉะนั้นแล้วอุตสาหกรรมประเภทที่ดึงดูดการลงทุน ก็คงจะยังเป็นอุตสาหกรรมประเภทที่มีอากรขาเข้าสูง มูลค่าเพิ่มต่ำ เช่น อุตสาหกรรมที่ประกอบผลิตภัณฑ์ขึ้นจากส่วนที่สั่งมาจากต่างประเทศ ซึ่งอาจจะไม่ใช่อุตสาหกรรมที่น่าสนับสนุนเท่าไรนัก

ในตอนท้ายนี้ ผู้เขียนใคร่ขอถือโอกาสย้ำว่า การวิเคราะห์ระดับ EPR ในอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมได้ทำขึ้นภายใต้ข้อสมมุติที่ว่า นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐบาล ในการแบ่งอุตสาหกรรมต่าง ๆ ออกเป็นประเภทตามความสำคัญต่อเศรษฐกิจของชาตินั้น เป็นนโยบายที่ถูกต้องแล้ว ผู้อ่านหลายท่านอาจไม่เห็นด้วยกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบนี้ บางท่านอาจจะวิจารณ์ได้ว่าการสนับสนุนอุตสาหกรรมบางประเภทมากเกินไปนั้น อาจจะก่อให้เกิดอุตสาหกรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพขึ้นได้ ถ้าจะมีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ ก็จะต้องเขียนกันอีกยาว ฉะนั้น จึงขอสรุปแต่เพียงว่า ทฤษฎี EPR ที่เสนอมานี้ อาจจะนำไปใช้ได้เพื่อการวิเคราะห์ในหลายแง่ บางท่านอาจจะสามารถนำทฤษฎี EPR ไปวัดระดับของความไม่มีประสิทธิภาพ (Inefficiency) ในการผลิตของอุตสาหกรรมภายในประเทศ เมื่อเทียบกับการผลิตในตลาดโลก บางท่านอาจจะนำไปใช้



ในการวัดระดับความสนับสนุนซึ่งอุตสาหกรรมภายในประเทศได้รับ แต่จะนำไปใช้ในแง่ใดก็ตาม จะเห็นได้ว่าทฤษฎี EPR จะให้ผลที่มีความถูกต้องกว่าการวัดอัตราการปกป้องโดยพิจารณาแต่อัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าขั้นสุดท้ายแต่อย่างเดียว (Nominal Protective Rate) แต่หากจะนำไปใช้เพื่อสนับสนุนข้อคิดใด ๆ ก็ตาม ก็ขอให้ทฤษฎี EPR สามารถเป็นเครื่องมือที่จะทำให้มีความสอดคล้องกันระหว่างมาตรการที่ใช้กับนโยบายของรัฐบาล และขจัดความไม่คงเส้นคงวาในระบบการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมในปัจจุบัน<sup>๑</sup>

จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา

<sup>๑</sup> อนึ่ง ผู้เขียนขอถือโอกาสเติมท้ายไว้เป็น post script ว่า หลังจากได้เขียนบทความนี้ ได้มีโอกาสอ่านบทความของ อาจารย์ไตรรงค์ สุวรรณคีรี ซึ่งปรากฏอยู่ในวารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ ๕ เล่มที่ ๑ ชื่อ "The Structure of Protection and Import Substitution in Thailand" อาจารย์ไตรรงค์ สุวรรณคีรี ได้นำทฤษฎี EPR มาประยุกต์ เพื่อหาอัตราการปกป้องที่แท้จริงของอุตสาหกรรมไทยในแขนงการผลิตใหญ่ ๆ กล่าวคือ Non-Durable Consumption Goods, Durable Consumption Goods, Intermediate Goods และ Capital Goods วิธีการคำนวณและข้อยุติของอาจารย์ไตรรงค์ สุวรรณคีรี น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง ผู้เขียนจึงขอถือโอกาสและแนะนำบทความนี้ให้ท่านผู้อ่านที่สนใจในทฤษฎี EPR

# มาตรการระหว่างประเทศในการสร้างเสถียรภาพให้กับสินค้า ขั้นปฐม

## ความนำ

เอกสารฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะพิจารณาถึงมาตรการระหว่างประเทศ ในอันที่จะสร้างเสถียรภาพให้กับสินค้าขั้นปฐม โดยจะเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียต่าง ๆ ของมาตรการระหว่างประเทศที่ได้ดำเนินมาแล้วหรือมีผู้เสนอให้นำมาใช้ แก่ปัญหาการขาดเสถียรภาพของสินค้าขั้นปฐม รวมทั้งพิจารณาเป้าหมาย และหลักการเบื้องต้นหลังมาตรการต่าง ๆ เนื่องจากความสนใจพุ่งเป้าไปสู่มาตรการระหว่างประเทศ จึงจะเว้นการพิจารณามาตรการในประเทศที่เคยนำมาใช้ หรือมีผู้เสนอให้นำมาใช้แก่ปัญหาการขาดเสถียรภาพของสินค้าดังกล่าว นอกจากนี้ว่ามาตรการภายในประเทศจะเป็นส่วนที่ขาดไม่ได้ของมาตรการระหว่างประเทศที่เรานำมาพิจารณา

**สินค้าขั้นปฐม (primary products)** คูฟิวเฟินก็คือสินค้าประเภทอาหารและวัตถุดิบอันแยกได้จากสินค้าอุตสาหกรรม การแยกประเภทระหว่างสินค้าขั้นปฐมกับสินค้าอุตสาหกรรมเช่นนั้น ทำให้เข้าใจว่าสินค้าขั้นปฐมเป็นสิ่งที่ปลูกแล้วเก็บเกี่ยวมาจากพื้นดิน หรือไม่ก็ขุดมาจากดิน<sup>๑</sup> แล้วนำไปจำหน่ายในรูปที่เก็บเกี่ยวหรือขุดขึ้นมาได้โดยไม่ต้องดำเนินการรวมวิธีเพิ่มเติมอีกก็นำไปจำหน่ายได้ อันที่จริงความเข้าใจดังกล่าวอาจจะตรงกับความจริงในบางกรณี แต่มีความคลาดเคลื่อนอย่างมากในหลายกรณีด้วยกัน ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อผลิตผลเหล่านั้นมาจากพื้นดินแล้ว ก่อนที่จะเป็นสินค้านำไปจำหน่าย (โดยเฉพาะระหว่างประเทศ) จะต้องผ่านกรรมวิธีบางอย่างเสียก่อน เช่นฝ้ายก็เอาเมล็ดออก อ้อยจะต้องบีบทำเป็นน้ำตาล โดยที่บางครั้งการใช้เครื่องจักรก็สลับซับซ้อนไม่ต่างกับการผลิตทางอุตสาหกรรม ยิ่งกว่านั้นเมื่อผลิตผลเหล่านั้นผ่านกรรมวิธีเพิ่มเติมแล้ว อาจจะทำให้ทั้งคุณภาพและราคาเพิ่มขึ้นจากเมื่อพ้นจากพื้นดินใหม่ ๆ มาอย่างมากมาย กรรมวิธีดังกล่าวจะทำกันมากขึ้นเรื่อย ๆ ไปได้ก็สุดแล้วแต่ความสามารถของประเทศ และนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ ในสมัย

<sup>๑</sup> การใช้คำว่า "extractive industries" สำหรับอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าขั้นปฐม ทำให้เกิดความเข้าใจเช่นนั้นด้วย ดู Earl O. Heady, *Economics of Agricultural Production and Resource Use*, 1952 หน้า ๗๔๒-๗๔๓ เป็นตัวอย่างของผู้ที่ใช้ถ้อยคำเช่นนี้

ที่สำนักพาณิชย์นิยม (mercantilism) มีอิทธิพลเหนือนโยบายเศรษฐกิจของยุโรปก็มีการส่งเสริมให้นำผลิตผลที่ไม่สามารถจะให้ได้ในสภาพธรรมชาติ ผ่านกรรมวิธีต่างๆ เสียก่อน เพื่อให้มีมูลค่าสูงขึ้นก่อนที่จะส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ “เพราะค่าตอบแทนต่อกรรมวิธีทางอุตสาหกรรมจะสูงกว่ามูลค่าของวัตถุดิบ สอง สาม ลิบ ยี่ลิบ หรือ แม่เต๋ร็อยเท๋า”<sup>๑</sup> การรื้อฟื้นความคิดพาณิชย์นิยมนี้กำลังมีแพร่หลายในขณะนี้ ในเมื่อประเทศที่ขายสินค้าขึ้นปฐมนระหว่างประเทศ ได้รับการส่งเสริมให้นำสินค้าดังกล่าวไปผ่านกรรมวิธีลับซับซ้อนขึ้นกว่าเดิม เพื่อให้ได้ค่าตอบแทนที่สูงต่อ “กรรมวิธีทางอุตสาหกรรม” ก่อนที่จะนำส่งออกไปขายยังต่างประเทศ แม้ในกรณีของประเทศไทย ก็มีการพิจารณาถึงความเหมาะสมของมาตรการเช่นว่านี้เช่นเดียวกัน จึงกล่าวได้ว่าสินค้าขึ้นปฐมเกือบจะทุกอย่างเป็นสินค้ากึ่งสำเร็จรูป เพราะได้ผ่านกรรมวิธีทางอุตสาหกรรมบ้างแล้ว<sup>๒</sup> (semi-manufactured) จริงอยู่ระดับของการเตรียม (processing) ผลิตภัณฑ์เหล่านี้ก่อนขายก็มีความสูงต่ำมากน้อยกว่ากันสำหรับสินค้าต่างกัน ส่วนผู้ที่ทำการเตรียมผลิตภัณฑ์ดังกล่าวก็ไม่แน่ว่าจะเป็นผู้ผลิตทำเสียเอง หรือ ผู้ซอร์รับไปทำก่อนนำไปใช้อีกที แต่สิ่งที่สำคัญก็คือ เมื่อสินค้าเหล่านี้เริ่มออกไปสู่โลกภายนอกเป็นครั้งแรกมักจะอยู่ในรูปหรือสภาพเดียวกัน ด้วยเหตุนี้จึงมีการเสนอว่าคำนิยามสินค้าขึ้นปฐมที่เหมาะสมกว่าที่ใช้กันทั่ว ๆ ไปขณะนี้คือ อาหารและวัตถุดิบที่มาจากเกษตรกรรมหรือเหมืองแร่ ในรูปที่มีการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศเป็นครั้งแรก<sup>๓</sup> คำนิยามนี้นับว่าเหมาะสมสำหรับจุดประสงค์ของเอกสารฉบับนี้ ซึ่งสนใจกับการสร้างเสถียรภาพให้กับสินค้าขึ้นปฐมในระดับระหว่างประเทศ แต่ถ้าใช้สำหรับจุดประสงค์อื่นเช่นการศึกษาผลิตภัณฑ์ดังกล่าวภายในประเทศใดประเทศหนึ่ง อาจจะมีปัญหาควรพิจารณาว่าคำนิยามนี้จะมีความเหมาะสมเพียงใด

สินค้าขึ้นปฐม แม้จะมีบทบาทในการค้าระหว่างประเทศน้อยกว่าสินค้าอุตสาหกรรมบ้างก็ตาม<sup>๔</sup> ก็มีความสำคัญต่อประเทศผู้ส่งออกเป็นอย่างมาก ประเทศผู้ส่งสินค้าขึ้นปฐมออกไปขายไม่จำเป็นจะต้องเป็นประเทศด้อยพัฒนาเสมอไป (ทั้ง ๆ ที่ประเทศด้อยพัฒนา

<sup>๑</sup> ข้อความนี้มาจากข้อคิดของนักพาณิชย์นิยมชาวออสเตรีย Von Hornick (1638-1712) ในหนังสือ Eli Monroe, *Early Economic Thought*, 1927 หน้า ๒๒๓-๒๒๔

<sup>๒</sup> Raymond F. Mikesell, *International Commodity Stabilization Schemes and the Export Problems of Developing Countries*, *American Economic Review*, Vol. LIII, No.2 (May, 1963) หน้า ๗๖, การผลิตสินค้าขึ้นปฐมอาจจะใช้ทุนอย่างมาก (capital-intensive) ด้วย

<sup>๓</sup> คำนิยามนี้มาจาก J.W.F. Rowe, *Primary Commodities in International Trade*, 1965 หน้า ๑-๒

<sup>๔</sup> ในระยะต้น ๆ ของช่วง ๑๐ ปีแรกของการพัฒนาการของสหประชาชาติ (๑๙๖๐-๑๙๖๙) มูลค่าของสินค้าขึ้นปฐมมีประมาณร้อยละ ๔๔ ถึง ๔๕ ของสินค้าออกของโลกทั้งหมด ดู F. A. O., *Trade in Agricultural Commodities in the U.N. Development Decade*, vol. 2, part IV, (1964)

ทั้งหมดอาจจะเป็นประเทศที่ขายสินค้าขั้นปฐมทั้งสิ้น) ทั้งนี้เพราะว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว  
ในบริเวณ ออสเตรเลีย และอเมริกาเหนือ ก็มีบทบาทสำคัญต่อการส่งสินค้าดังกล่าวออกไป  
สู่ตลาดโลก อันที่จริงประเทศด้อยพัฒนาทั้งหมดขายสินค้าขั้นปฐมไม่ถึงครึ่งหนึ่งของมูลค่า  
รวมของโลกในการส่งออกซึ่งสินค้าดังกล่าว<sup>๑</sup> แต่ประเทศเหล่านี้ก็ต้องพึ่งพาอาศัยสินค้าขั้น  
ปฐมเป็นอย่างยิ่ง และดูเหมือนว่าจะมีแนวโน้มไปสู่การพึ่งพาอาศัยสินค้าดังกล่าวมากขึ้น  
ทุกขณะ<sup>๒</sup>

การที่ประเทศด้อยพัฒนาต้องพึ่งพาอาศัยสินค้าขั้นปฐมเป็นสินค้าออกสำคัญ ไม่น่า  
จะเป็นเรื่องที่เสียหายอะไร ถ้าหากสินค้าขั้นปฐมมีเสถียรภาพดี เมื่อเทียบกับสินค้าแบบอื่น  
ความยุ่งยากเกิดขึ้นเมื่อราคาและปริมาณสินค้าขั้นปฐมมีการขึ้นลงรุนแรงมาก เมื่อเทียบกับ  
ในกรณีของสินค้าอุตสาหกรรมและบริการ และกลไกในการรักษาคุณภาพของตลาดสินค้า  
ขั้นปฐมทำหน้าที่อย่างบกพร่องยิ่ง<sup>๓</sup> เพื่อเป็นการสนับสนุนความเห็นดังกล่าวนี้ สหประชา  
ชาติได้ประมาณว่า เมื่อได้พิจารณาถึงลักษณะของแนวโน้มระยะยาว (trend) แล้ว การ  
ขึ้นลงเฉลี่ยของรายรับจากสินค้าออกของประเทศด้อยพัฒนา (ซึ่งส่งสินค้าออกส่วนใหญ่เป็น  
สินค้าขั้นปฐม) แต่ละปีระหว่าง ค.ศ. ๑๙๔๘ ถึง ๑๙๕๘ อาจจะมีตั้งแต่ ร้อยละ ๕ ถึงร้อย  
ละ ๑๒ หรือร้อยละ ๑๘<sup>๔</sup> ทั้งนี้ย่อมหมายความว่า การสูญเสียรายรับเงินตราต่างประเทศ  
จากปีหนึ่งไปสู่อีกปีหนึ่ง อาจจะมีมูลค่ามากกว่าความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่จะได้  
เสียอีก จึงเป็นของที่ไม่น่าแปลกใจ ที่ประเทศด้อยพัฒนาพยายามส่งเสริมคำขวัญที่ว่า  
“ค้าขาย (กันด้วยความเป็นธรรม) ดีกว่ามาช่วยเหลือกัน”

เอกสารฉบับนี้มีได้สมมุติล่วงหน้า (โดยไม่มีการศึกษา) ว่าสินค้าขั้นปฐม ประ  
สบัญญาพิเศษในด้านการขาดเสถียรภาพเสมอไป อันที่จริงจะมีการพิจารณาว่าการขึ้นลง  
ในราคาและปริมาณสินค้าขั้นปฐมมีมากกว่าสินค้าอื่นหรือไม่ เพราะระยะหลัง ๆ นี้ได้มีผู้  
ท้วงติงว่า สินค้าขั้นปฐมไม่มีแนวโน้มพิเศษอะไรที่จะมีการขาดเสถียรภาพมากกว่าสินค้า  
อุตสาหกรรม<sup>๕</sup> ยิ่งกว่านั้นจะได้มีการพิจารณาว่า ถ้ามีการขึ้นลงในราคาและปริมาณของ

<sup>๑</sup> A.K. Cairncross, *International Trade and Economic Development*, Kyklos, vol, XIII (1960)  
หน้า ๕๔๙

<sup>๒</sup> H. Myint, *The Economics of the Developing Countries* พิมพ์ครั้งที่ ๓ (๑๙๖๗) หน้า ๒๕-๒๖.

<sup>๓</sup> K. Knorr, *Instability of Primary Product Prices: A Reply*, *Economic Journal*, vol. LXV, No. 258,  
June 1955 หน้า ๓๔๒

<sup>๔</sup> United Nations, *International Compensation for Fluctuations in Commodity Trade*, New  
York, 1961 หน้า ๓ ถึง ๕ ทั้งนี้กล่าวรวมๆ ไม่แยกสินค้าแต่จะอย่างออกมา ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๐๐ ถึง ๑๙๕๐  
การขึ้นลงของรายรับจากการขายบางอย่างมีถึงร้อยละ ๓๖ ดู United Nations, *Instability in Export  
Markets of Underdeveloped Countries*, New York, 1952

<sup>๕</sup> I.A. MacBean, *Export Instability and Economic Development*, 1966

สินค้าขึ้นปฐุมจริง ๆ จำเป็นจะต้องมีผลกระทบกระเทือนต่อภาวะการณ์ภายในประเทศ และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อพัฒนาเศรษฐกิจหรือไม่ ข้อพิจารณาเหล่านี้เป็นการนำไปสู่การพิจารณา มาตรการระหว่างประเทศในการสร้างเสถียรภาพให้กับสินค้าขึ้นปฐุม อันเป็นสาระสำคัญของเอกสารนี้

## กลไกในการกำหนดราคาสินค้าขึ้นปฐุมในตลาดโลก

ในประเทศผู้ผลิตสินค้าขึ้นปฐุมมักจะมีตลาดใหญ่ตลาดหนึ่ง โดยเฉพาะที่ท่าเรือสำคัญอันเป็นตลาดที่พ่อค้าและคนกลางเข้ามาซื้อขายกันมากมาย และขณะเดียวกันก็จะมีตลาดบริวาร (satellite market) ของตลาดใหญ่นี้หลายแห่งด้วยกันทั่วประเทศ<sup>๑</sup> ในทำนองเดียวกันในประเทศผู้ซื้อสินค้าขึ้นปฐุมมักจะมีตลาดใหญ่ อันเป็นที่ซึ่งผู้ส่งสินค้าขึ้นปฐุมเข้าไป นำสินค้าดังกล่าวไปขายให้กับผู้ใช้หรือพ่อค้าอื่น ซึ่งนำไปขายยังตลาดบริวารในประเทศผู้ซื้ออันอีกต่อหนึ่ง<sup>๒</sup> ตลาดดังกล่าวในแต่ละประเทศนี้มีใช้ตลาดที่กระจายไปตามบริเวณกว้างขวางออกไป (spatial market) เช่น ตลาดของผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรม หรือตลาดของร้านค้าปลีก ซึ่งครอบคลุมไปทั่วบริเวณที่ผู้บริโภคมีถิ่นฐานอยู่ แต่เป็นตลาดในลักษณะที่อยู่เป็นที่เหมือนดังที่เข้าใจกันไปทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ (central market)<sup>๓</sup>

ภายในประเทศผู้ผลิตสินค้าขึ้นปฐุม คนกลางซึ่งไปซื้อผลิตผลที่ไร่นา หรือหมู่บ้านด้วยตนเอง ย่อมทราบข่าวคราวการเคลื่อนไหวของราคาในตลาดใหญ่ได้โดยง่าย เพราะการสื่อสารสมัยใหม่ทำให้ทราบข่าวคราวโดยรวดเร็ว เมื่อเขาได้ประมาณค่าใช้จ่ายในการรวมผลิตผลจากหลายแห่งเข้าด้วยกัน และขนส่งเสร็จเรียบร้อยแล้ว เขาย่อมทราบว่าเขาควรจะเสนอซื้อผลิตผลในตลาดบริวารในราคาเท่าใด อาจจะเป็นได้ว่าเขาใช้ราคาล่าสุดของตลาดกลางเป็นพื้นฐานในการคำนวณราคาซื้อจากผู้ผลิต หรือไม่ก็คาดคะเนราคาในตลาดกลางว่าเป็นเท่าใด เช่นเดียวกันผู้ผลิตก็จะได้อาศัยราคาในตลาดใหญ่ หรือการคาดคะเนเกี่ยวกับราคานั้นในการเสนอขายผลิตผลของตน ถ้าสภาพแวดล้อมเป็นรูปการแข่งขันที่บริสุทธิ์ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แล้ว การกำหนดราคาในตลาดบริวารในประเทศผู้ผลิตย่อมอาศัยข้อพิพาทและดีมานด์ตามปกติ<sup>๔</sup> และไม่มีผู้ใดผู้หนึ่งมีอิทธิพลเหนือราคาตลาด แต่ถ้าการแข่งขันไม่บริสุทธิ์ ทำให้ผู้ซื้อหรือผู้ขายมีอำนาจผูกขาดในการซื้อและการขายแล้ว ราคาที่เกิดขึ้นมาย่อมขึ้นอยู่กับฝ่ายที่มีอำนาจผูกขาดเป็นอันมาก

<sup>๑</sup> ดู Rowe ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว บทที่ ๔

<sup>๒</sup> August Lösch, *The Economics of Location*, 1954 หน้า ๖๓ ถึง ๖๖

<sup>๓</sup> F.Y. Thomsen and R.J. Foote, *Agricultural Prices* พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๑๙๕๒ บทที่ ๕

ถ้าหากมีความสัมพันธ์คล้ายคลึงกันกับในประเทศผู้ผลิต เกิดขึ้นในประเทศผู้ซื้อ ระหว่างตลาดบริวารและตลาดใหญ่ ก็ทำให้ราคาตลาดใหญ่ในประเทศผู้ซื้อ มีอิทธิพลสำคัญ เช่นกัน อันที่จริงการติดต่อระหว่างตลาดใหญ่ในประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้ซื้อ มีอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้ราคาสินค้าขึ้นปฐมอย่างเดียวกัน และคุณภาพเดียวกันมีแนวโน้มไปสู่ระดับเดียวกันทั่วโลก ทั้งนี้เมื่อได้คำนึงถึงค่าขนส่ง ค่าประกัน และค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการนำสินค้าขึ้นปฐมมาจากประเทศผู้ผลิตไปยังประเทศผู้ซื้อเสร็จแล้ว ด้วยเหตุนี้ทำให้เราสามารถกล่าวได้ว่าสินค้าขึ้นปฐมต่างๆ มีตลาดโลกและมีราคาโลก ตรงกับความเข้าใจของ Marshall ที่ว่าบริเวณที่ถือว่าเป็นตลาดเดียวกัน คือบริเวณที่ราคามีแนวโน้มไปสู่ระดับเดียวกันในขณะเดียวกัน<sup>๑</sup> แต่ตลาดโลกเช่นว่านี้ เป็นตลาดที่การแข่งขันแทรกซึมมาจากส่วนต่างๆ ของโลก หากการแข่งขันถูกกีดกันออกไปเสียแล้ว เราอาจจะได้ตลาดที่แยกตัวออกจากอิทธิพลของบริเวณอื่น (secluded market) และไม่อาจถือได้ว่าเป็นตลาดโลก<sup>๒</sup> โดยทั่วไปก็เชื่อกันว่า ตลาดโลกในสินค้าขึ้นปฐมเป็นสิ่งที่นำไปได้เนื่องจากสภาพแวดล้อมใกล้เคียงกับสภาพของการแข่งขันที่บริสุทธิ์ในทางทฤษฎี แต่การดำเนินมาตรการบางอย่าง (เช่นที่จะพูดต่อไปในเรื่องของน้ำตาล) อาจจะทำให้ตลาดโลกเป็นแหล่งซื้อขายผลิตผลเพียงส่วนน้อยของผลิตผลทั้งหมดของโลกเท่านั้น การมีตลาดโลกดังกล่าวย่อมหมายความว่าสภาพของ ชีพพลาย และเด็มนัดทั่วโลกจะต้องปรากฏอยู่ในตลาดนี้ ซึ่งการสื่อสารอันรวดเร็วในปัจจุบันทำให้เป็นไปได้โดยง่าย

ในการกำหนดราคาของตลาดโลกนี้ พ่อค้าผู้เก็งกำไร (merchant speculator) มีบทบาทสำคัญ เพราะด้วยการซื้อขายเพื่อแก้ความแตกต่างอันเกินเหตุ ระหว่างราคาในตลาดต่างๆ (arbitrage) ย่อมทำให้ตลาดโลกมีราคามาตรฐานแน่นอน และทำให้มีการซื้อขายเกิดขึ้นตลอดเวลาภายในตลาดสำคัญในประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้ซื้อสินค้าขึ้นปฐม แต่ว่าการเก็งกำไร (speculation) กับตลาดซื้อขายสินค้าล่วงหน้า (futures market) จะมีขึ้นมาได้ก็เฉพาะสำหรับสินค้าซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมเท่านั้น ประการแรกจะต้องมีการแยกประเภทสินค้าได้แน่นอน และมีคุณภาพมาตรฐานสากล ทำให้อาจซื้อขายกันได้โดยระบุคุณภาพและโดยไม่ต้องตรวจดูสินค้ากันเสียก่อน ประการที่สองปริมาณของสินค้านี้จะต้องไหวตัวได้ไม่รวดเร็วทันต่อการเปลี่ยนแปลงในราคา มิฉะนั้นแล้วผู้เก็งกำไรจะอยู่ในฐานะที่เสี่ยงภัยมาก ถ้าราคาซึ่งเปลี่ยนแปลงไปทำให้ปริมาณสินค้าไหวตัวอย่างรวดเร็ว ประการสุดท้าย จะต้องมีการแข่งขันที่บริสุทธิ์ในตลาดดังกล่าว ถ้าตลาดนั้นเป็นของผู้ผูก

<sup>๑</sup> Alfred Marshall, *Principles of Economics*, พิมพ์ครั้งที่ ๘ ๑๙๒๐ หน้า ๒๗๐-๒๗๑

<sup>๒</sup> Marshall ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๒๗๔-๒๗๕

ขาดในการขายแล้วก็เป็นการเสี่ยงมาก เพราะการเก็งกำไรจะกลายเป็นการทำนายใจว่า ผู้ผูกขาดในการขายจะดำเนินการต่อไปอย่างไร<sup>๑</sup> สินค้าขั้นปฐมน้อยอย่างที่จะเข้าขายหลักเกณฑ์ที่วางไว้ เช่น ฝ้าย และ ข้าวสาลี อาจจะจัดประเภทได้แน่นอนและมีการเก็บเกี่ยวปีละครั้ง และเมื่อพ้นระยะเพาะปลูกไปแล้วปริมาณย่อมเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ไม่ว่าราคาจะไหวตัวอย่างไรก็ตาม (นอกจากว่าในปีที่ราคาตกมากอาจจะปล่อยทิ้งเสียบ้าง โดยไม่ทำการเก็บเกี่ยว) ขณะเดียวกัน สินค้าเหล่านี้ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองไม่มีการใช้อำนาจผูกขาดในการขาย ตลาดล่วงหน้าจึงเกิดขึ้นได้ง่าย ชิคาโก กับ ลิเวอร์พูลเคยเป็นตลาดโลกทางข้าวสาลี และลิเวอร์พูลกับนิวยอร์กก็เคยเป็นตลาดโลกทางฝ้ายเช่นกัน

### การขึ้นลงของราคาสินค้าขั้นปฐมในตลาดโลก

สินค้าขั้นปฐมส่วนใหญ่มีลักษณะเหมือนกันอย่างหนึ่ง นั่นก็คือ ถ้าไม่มีมาตรการควบคุมตลาดแล้วราคามักจะขึ้นลงอย่างมากมาย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ถ้าดีมีมากเกินไปกว่าซัพพลายในราคาที่เป็นอยู่ ดีมีเกินส่วนเกิน (excess demand) มักทำให้ราคาพุ่งสูงขึ้นไปจนเกินเหตุ เหตุการณ์ตรงกันข้ามเกิดขึ้น ถ้าซัพพลายมีมากกว่าดีมีในราคาที่เป็นอยู่หรือมีซัพพลายส่วนเกิน (excess supply) อันที่จริงการปรับตัวของราคาอันเป็นปฏิกริยาต่อดีมีส่วนเกิน หรือซัพพลายส่วนเกินที่เกิดขึ้นมาย่อมเป็นสิ่งที่สามารถจะคาดทิศทางได้ในทางทฤษฎี เพราะสมมติฐานของ Walras (และ Hicks) มีอยู่ว่า ถ้ามีดีมีส่วนเกินเกิดขึ้นในราคาที่เป็นอยู่ ผู้ซื้อจะมีแนวโน้มที่จะแย่งกันเสนอซื้อในราคาที่สูงขึ้น (และผู้ขายก็ไม่มีเหตุผลที่จะขัดข้อง) และถ้ามีซัพพลายส่วนเกินเกิดขึ้นในราคาที่เป็นอยู่แล้ว ผู้ขายมักจะแย่งกันลดราคาเสนอขายลง (และผู้ซื้อก็ไม่น่าจะมีเหตุผลขัดข้อง)<sup>๒</sup> สมมติฐานของ Walras (และ Hicks) ดูเหมือนจะน่าเชื่อถือยิ่งขึ้นถ้าในกรณีที่มดีมีส่วนเกิน ผู้ซื้อจะมีเหตุผลที่จะไม่ยอมกลับไปมือเปล่า และถ้าในกรณีที่มซัพพลายส่วนเกินผลิตผลที่ซื้อมากเกินไปนั้นไม่สามารถเก็บไว้ขายต่อไปได้ ถ้าการเคลื่อนไหวของราคาเป็นไปตามทิศทางที่คาดได้ในทางทฤษฎี<sup>๓</sup> สิ่งที่ต้องอธิบายก็คือความรุนแรงของการเปลี่ยนแปลงในราคานั้นเอง (อันที่จริงการเก็งกำไรที่กล่าวมาแล้วมีส่วนอธิบายความรุนแรงดังกล่าว)

<sup>๑</sup> ดู Rowe ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว บทที่ ๕

<sup>๒</sup> James M. Henderson and Richard E. Quandt, *Microeconomic Theory—A Mathematical Approach*, 1958 หน้า ๑๑๐

<sup>๓</sup> ในทางปฏิบัติอาจจะคาดการณ์ไม่ได้ถ้าไม่ทราบแน่นอนล่วงหน้าว่าจะมีดีมีส่วนเกิน หรือซัพพลาย ส่วนเกินเกิดขึ้นในราคาที่เป็นอยู่

เพื่อให้เห็นลักษณะการเปลี่ยนแปลงของราคาในสินค้าขึ้นปรุุม  
ราคาเฉลี่ยประจำปีสำหรับดิบูก และยางที่ลอนดอนดังนี้<sup>๑</sup>

จึงไกร่ยกตัวเลข

ราคาดิบูกเฉลี่ยที่ลอนดอน ค.ศ. ๑๘๗๑-๑๙๖๒  
(ราคาเป็นปอนต์สเตอร์ลิงต่อก้อน)

ปี	ราคา	ปี	ราคา	ปี	ราคา
๑๘๗๑	๑๔๐	๑๙๐๑	๑๑๕	๑๙๓๑	๑๑๘
๑๘๗๒	๑๔๕	๑๙๐๒	๑๒๑	๑๙๓๒	๑๓๖
๑๘๗๓	๑๓๓	๑๙๐๓	๑๒๗	๑๙๓๓	๑๕๕
๑๘๗๔	๑๐๔	๑๙๐๔	๑๒๗	๑๙๓๔	๒๓๐
๑๘๗๕	๘๖	๑๙๐๕	๑๔๓	๑๙๓๕	๒๒๖
๑๘๗๖	๗๖	๑๙๐๖	๑๘๑	๑๙๓๖	๒๐๕
๑๘๗๗	๗๐	๑๙๐๗	๑๗๓	๑๙๓๗	๒๔๒
๑๘๗๘	๖๒	๑๙๐๘	๑๓๓	๑๙๓๘	๑๕๐
๑๘๗๙	๗๑	๑๙๐๙	๑๓๕	๑๙๓๙	๒๒๖
๑๘๘๐	๘๗	๑๙๑๐	๑๕๕	๑๙๔๐	๒๘๖
๑๘๘๑	๕๒	๑๙๑๑	๑๕๒	๑๙๔๑	๒๖๒
๑๘๘๒	๑๐๒	๑๙๑๒	๒๐๕	๑๙๔๒	๒๗๗
๑๘๘๓	๕๓	๑๙๑๓	๒๐๒	๑๙๔๓	๒๗๗
๑๘๘๔	๘๑	๑๙๑๔	๑๕๑	๑๙๔๔	๓๐๒
๑๘๘๕	๘๗	๑๙๑๕	๑๖๔	๑๙๔๕	๓๐๒
๑๘๘๖	๕๗	๑๙๑๖	๑๘๒	๑๙๔๖	๓๒๓
๑๘๘๗	๑๑๒	๑๙๑๗	๒๓๘	๑๙๔๗	๔๒๘
๑๘๘๘	๑๑๘	๑๙๑๘	๓๓๐	๑๙๔๘	๕๕๒
๑๘๘๙	๕๓	๑๙๑๙	๒๕๘	๑๙๔๙	๖๐๖
๑๘๙๐	๕๔	๑๙๒๐	๒๕๖	๑๙๕๐	๗๔๕
๑๘๙๑	๕๑	๑๙๒๑	๑๖๕	๑๙๕๑	๑๐๗๗
๑๘๙๒	๕๓	๑๙๒๒	๑๖๐	๑๙๕๒	๕๖๔

<sup>๑</sup> ปรกตราคาสินค้าขึ้นปรุุม (โดยเฉพาะที่ตีฆานต์มีความยึดหยุ่นทางด้านรายไต้มาก) มักจะขึ้นลงตามวัฏจักรธุรกิจระหว่างประเทศ ดู Robert E. Baldwin, *Economic Development and Growth, 1965* หน้า ๕๔



ราคาดีบุกเฉลี่ยที่ลอนดอน ค.ศ. ๑๙๗๑-๑๙๖๒ (ต่อ)

(ราคาเป็นปอนด์สเตอร์ลิงต่อตัน)

ปี	ราคา	ปี	ราคา	ปี	ราคา
๑๙๕๓	๘๕	๑๕๒๓	๒๐๒	๑๕๕๓	๗๓๒
๑๙๕๔	๖๕	๑๕๒๔	๒๔๕	๑๕๕๔	๗๑๕
๑๙๕๕	๖๓	๑๕๒๕	๒๖๑	๑๕๕๕	๗๔๐
๑๙๕๖	๖๐	๑๕๒๖	๒๕๑	๑๕๕๖	๗๘๘
๑๙๕๗	๖๑	๑๕๒๗	๒๘๕	๑๕๕๗	๗๕๕
๑๙๕๘	๗๑	๑๕๒๘	๒๒๗	๑๕๕๘	๗๓๕
๑๙๕๙	๑๑๒	๑๕๒๙	๒๐๔	๑๕๕๙	๗๘๕
๑๕๐๐	๑๓๔	๑๕๓๐	๑๔๒	๑๕๖๐	๗๕๗
				๑๕๖๑	๘๘๕
				๑๕๖๒	๘๕๗

ที่มา: International Tin Research and Development Council, 1938 Statistical Year Book; International Tin Study Group, 1932 Statistical Year Book; International Tin Council, Tin Statistical Supplement, December 1959 และ June 1963.

ราคายางธรรมชาติเฉลี่ยที่ลอนดอน ค.ศ. ๑๙๐๐ - ๑๙๖๑

(ราคาเป็นชิลลิงและเพนนีต่อปอนด์)

ปี	ราคา ชิลลิง	ราคา เพนนี	ปี	ราคา ชิลลิง	ราคา เพนนี	ปี	ราคา ชิลลิง	ราคา เพนนี
๑๙๐๐	๒	๖.๐๐						
๑๙๐๑	๒	๓.๐๐	๑๙๒๑	—	๕.๕๖	๑๙๔๑	๑	๑.๕๕
๑๙๐๒	๒	๓.๐๐	๑๙๒๒	—	๕.๓๑	๑๙๔๒	๑	๑.๗๕
๑๙๐๓	๒	๖.๐๐	๑๙๒๓	๑	๓.๓๑	๑๙๔๓	๑	๖.๐๐
๑๙๐๔	๒	๕.๐๐	๑๙๒๔	๑	๗.๗๗	๑๙๔๔	๑	๖.๐๐
๑๙๐๕	๓	๐.๐๐	๑๙๒๕	๒	๑๑.๐๖	๑๙๔๕	๑	๖.๐๐
๑๙๐๖	๕	๑๐.๕๐	๑๙๒๖	๑	๑๑.๗๕	๑๙๔๖	๑	๔.๗๗
๑๙๐๗	๔	๗.๕๐	๑๙๒๗	๑	๖.๗๗	๑๙๔๗	๑	๐.๓๔
๑๙๐๘	๔	๔.๗๕	๑๙๒๘	—	๑๐.๗๕	๑๙๔๘	๑	๐.๕๑
๑๙๐๙	๓	๑.๐๐	๑๙๒๙	—	๑๐.๒๕	๑๙๔๙	—	๑๑.๗๗
๑๙๑๐	๗	๕.๐๐	๑๙๓๐	—	๕.๕๕	๑๙๕๐	๒	๕.๒๗
๑๙๑๑	๕	๕.๕๐	๑๙๓๑	—	๓.๕๐	๑๙๕๑	๔	๒.๗๕
๑๙๑๒	๔	๕.๐๐	๑๙๓๒	—	๒.๓๑	๑๙๕๒	๒	๔.๓๔
๑๙๑๓	๓	๐.๒๕	๑๙๓๓	—	๓.๒๕	๑๙๕๓	๑	๗.๕๑
๑๙๑๔	๒	๓.๕๐	๑๙๓๔	—	๖.๒๕	๑๙๕๔	๑	๗.๕๐
๑๙๑๕	๒	๖.๐๐	๑๙๓๕	—	๖.๐๐	๑๙๕๕	๒	๕.๕๖
๑๙๑๖	๒	๑๐.๒๕	๑๙๓๖	—	๗.๗๕	๑๙๕๖	๒	๔.๕๕
๑๙๑๗	๒	๕.๗๕	๑๙๓๗	—	๕.๕๐	๑๙๕๗	๒	๒.๐๕
๑๙๑๘	๒	๒.๗๕	๑๙๓๘	—	๗.๒๒	๑๙๕๘	๑	๑๑.๕๐
๑๙๑๙	๒	๐.๗๕	๑๙๓๙	—	๕.๐๐	๑๙๕๙	๒	๖.๐๕
๑๙๒๐	๑	๑๐.๕๐	๑๙๔๐	๑	๐.๐๖	๑๙๖๐	๒	๗.๑๖
						๑๙๖๑	๒	๐.๗๕

ที่มา: International Rubber Study Group. Rubber Statistical Bulletin.

เป็นที่น่าสังเกตว่า ค่าของเงินในระยะเวลาที่เราศึกษาอยู่นี้ ย่อมเปลี่ยนแปลงไป เพราะฉะนั้นสิ่งที่เราสนใจคือ ราคาเป็นเงิน (money price) ของสินค้าขั้นปฐม ปัญหาที่น่าสนใจอีกอย่างหนึ่งก็คือ ราคาที่แท้จริง (terms of trade) ระหว่างสินค้าขั้นปฐมกับสินค้าอื่นเป็นอย่างไร แต่ไม่อาจพิจารณาได้ในเอกสารฉบับนี้ ตัวอย่าง เช่น Ingram กิตติเย็บดูว่า ราคาที่แท้จริงของข้าวไทยเป็นอย่างไร เมื่อคิดเป็นผัดตเสมอที่จะชอหามาได้ด้วยเงินที่ชาวนาได้จากการขายข้าว<sup>๑</sup> เขาสรุปว่านับแต่ปี ๑๘๖๕ จนถึง ๑๙๐๐ ชาวนาไทยได้ราคาที่แท้จริงของข้าวสูงขึ้นทุกขณะ แต่นับแต่ปี ๑๙๐๑ เป็นต้นมา ราคาที่แท้จริงของข้าวได้ลดลง และในปัจจุบันชาวนาที่ยังไม่สามารถยกระดับราคาแท้จริง ของข้าวได้สูงเท่ากับปลายคริสต์ศตวรรษที่แล้วได้ ถ้าเราสามารถคำนวณราคาที่แท้จริงของดีบุกและยางได้ ก็จะเป็นสิ่งที่น่าสนใจเช่นเดียวกัน

การขึ้นลงของราคาสินค้าขั้นปฐมดังกล่าว ถ้าจะอธิบายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์ก็ถือได้ว่า เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในสภาพของดีมานด์ หรือซัพพลาย หรือทั้งสองด้าน หรือการเลื่อนที่ขึ้นลงของเส้นดีมานด์ หรือซัพพลาย หรือทั้ง ๒ อย่างนั่นเอง

ในระยะสั้น สภาพดีมานด์ต่อสินค้าขั้นปฐม เช่น วัตถุประสงค์ อาจเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว โดยเฉพาะถ้ามีการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจในตลาดซื้อใหญ่ๆ ส่วนสภาพความต้องการต่ออาหารมักจะสม่าเสมอไม่มีการเปลี่ยนแปลงง่าย ๆ Rowe<sup>๒</sup> ให้ความเห็นไว้สำหรับสินค้าขั้นปฐม ราคาคุณภาพมักถูกรบกวนจากฝ่ายซัพพลายมากกว่าฝ่ายดีมานด์ เช่น พืชผลทางการเกษตรมักจะต้องอาศัยดินฟ้าอากาศเป็นสำคัญ Rowe พุดถึงเรื่องนี้โดยมองในแง่ของหลักวิชาต่างๆ ไป และความเห็นนี้ก็ได้รับการยืนยันจาก MacBean ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว เพราะจากการศึกษาข้อมูลของเขาชี้ให้เห็นอุปสรรคสำคัญของประเทศด้อยพัฒนาในการผลิตสินค้าขั้นปฐม คือ การควบคุมซัพพลาย การที่ปริมาณผลิตผลมีการขึ้นลงมาก เป็นต้นเหตุใหญ่ที่ทำให้รายรับจากการขายสินค้าออกขาดเสถียรภาพ Södersten<sup>๓</sup> ตั้งข้อสังเกตว่า ภาวะตระหนกถึงความยุ่งยากเช่นนี้ จึงพยายามส่งเสริมการผลิตทางเกษตรกรรม และจำกัดวงสินค้าออกขั้นปฐมให้มัน้อยอย่าง<sup>๔</sup> กับพยายามควบคุมสภาพซัพพลายด้วยการนำวิธีวิทยาศาสตร์มาใช้ในการเกษตร

<sup>๑</sup> James C. Ingram, Thailand's Rice Trade and the Allocation of Resources พิมพ์อยู่ใน C.D. Cowan (Ed.), The Economic Development of South-East Asia, 1964

<sup>๒</sup> ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๖๘

<sup>๓</sup> Bo Södersten, International Economics, 1970 หน้า ๔๒๑

<sup>๔</sup> ไม่น่ว่าการจำกัดสินค้าเป็นปฐมให้มัน้อยอย่าง หรือการส่งเสริมให้มีมากอย่าง (diversification) จะช่วยสร้างเสถียรภาพให้รายรับจากสินค้าออกดีกว่ากัน ค่าตอบคงจะแล้วว่าราคาและปริมาณสินค้าออกเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะเดียวกันทุกอย่างหรือไม่

Working<sup>๑</sup> มีความเห็นตรงกันว่า ในการผลิตทางเกษตรกรรม การเปลี่ยนแปลงทางราคาก็จะมีต้นเหตุมาจากด้านซัพพลายมากกว่าด้านดีมานด์ และคิดหลักอันเทียบเคียงกับความยืดหยุ่นได้ขึ้นมาอธิบาย แนวโน้มที่เส้นซัพพลาย หรือเส้นดีมานด์มักจะเลื่อนขึ้นหรือเลื่อนลง (ทั้งนี้ไม่พิจารณาถึงการเลื่อนขึ้นสม่ำเสมอของเส้นดีมานด์เพราะประชากรเพิ่มขึ้น หรือรสนิยมหันมาสู่อินกันนั้นมากขึ้น) โดยให้ชื่อว่า การไหวตัว (variability) ของเส้นดีมานด์หรือเส้นซัพพลาย ส่วน Boulding ใช้คำว่า เสถียรภาพ (stability) เพื่อกล่าวถึงลักษณะของเส้นดีมานด์ หรือซัพพลายที่ไม่มีการเลื่อนขึ้นเลื่อนลงง่ายเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นตัวกำหนดอยู่ อันที่จริงความเห็นของบุคคลทั้งสองก็เสริมกัน เพราะเส้นซัพพลายและดีมานด์ที่มีแนวโน้มที่จะเลื่อนขึ้นลงได้ง่าย ก็เรียกได้ว่า ไหวตัวง่าย (variable) เช่น Working ว่าไว้ ส่วนเส้นซัพพลาย ดีมานด์ที่อยู่ตำแหน่งเดิมได้โดยไม่เลื่อนไปเลื่อนมาก็เรียกได้ว่ามีเสถียรภาพ (stable)<sup>๒</sup> ตาม Boulding

ดังที่ทราบกันดีจากหลักเศรษฐศาสตร์ ราคาสินค้าจะขึ้นลงมาก หรือน้อยเมื่อเส้นซัพพลายเลื่อนที่บ่อยสุดแล้วแต่ความยืดหยุ่นทางด้านราคาของดีมานด์ และเมื่อเส้นดีมานด์เลื่อนที่บ่อย แล้วแต่ความยืดหยุ่นทางด้านราคาของซัพพลาย

ในระยะสั้น ดีมานด์ต่ออาหารมีความยืดหยุ่นทางด้านราคาต่ำเพราะผู้บริโภคยอมเปลี่ยนแปลงนิสัย หรือความเคยชินทางอาหาร และเครื่องดื่มได้ช้า และถ้าอาหารแพงขึ้นก็อาจจะประหยัดค่าใช้จ่ายด้านอื่นจนกระทั่งแบกภาระต่อไปไม่ได้จริง ๆ ส่วนผู้ผลิตสินค้าก็คงจะไม่ลดความต้องการระยะสั้นต่อวัตถุดิบมากนักเมื่อราคาสูงขึ้น นอกจากวัตถุดิบนั้นก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายสำคัญจนทำให้ต้องขึ้นราคาผลิตผลอุตสาหกรรม ในทำนองเดียวกัน ถ้าราคาวัตถุดิบลดลง ความต้องการในระยะสั้นจากผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมคงจะไม่เพิ่มมากนัก นอกจากราคาวัตถุดิบจะลดลงมากจนกระทั่งมีผลให้ราคาผลิตผลอุตสาหกรรมลดลง และเขาคาดได้ว่าจะเพิ่มปริมาณการขายสินค้าอุตสาหกรรมได้ ด้วยเหตุนี้จึงเชื่อกันว่าในระยะสั้นดีมานด์ต่อสินค้าขึ้นรูปรวมส่วนใหญ่คงจะมีความยืดหยุ่นต่อราคาน้อย<sup>๓</sup> ฉะนั้นถ้าเส้นซัพพลายเลื่อนขึ้นหรือลงจึงมีผลรุนแรงต่อราคา คือ กว่าดีมานด์ส่วนเกินหรือซัพพลายส่วนเกินจะหมดไปราคาจำจะต้องสูงขึ้น หรือลดลงอย่างมากภายในระยะสั้น

<sup>๑</sup> E.J. Working, What Do Statistical, "Demand Curves" Show?, Quarterly Journal of Economics, vol. XLI (1927) หน้า ๒๑๒-๒๓๕  
<sup>๒</sup> Kenneth E. Boulding, Economic Analysis พิมพ์ครั้งที่ ๔ เล่มที่ ๑ Microeconomics, 1970 หน้า ๑๙๙  
<sup>๓</sup> ดู Rowe ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๖๘-๖๙

ในการทำงานเดียวกันถ้าเส้นดีมานด์เลื่อนที่ในระยะสั้น กว่าซัพพลายหรือดีมานด์ส่วนเกินจะหมดไปได้ ก็จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในราคาอย่างมากมาย เพราะเชื่อกันว่าซัพพลายสินค้าขั้นปฐมในระยะสั้นมีความยืดหยุ่นน้อย ทั้งนี้เพราะว่าปริมาณผลิตเปลี่ยนแปลงได้ยากในระยะสั้น สำหรับพืชปลูกประจำปี เมื่อทำการเพาะปลูกแล้วก็ไม้อาจเปลี่ยนปริมาณผลิตได้ในปีนั้น (ยกเว้นจะปล่อยพืชทิ้งไม่เก็บเกี่ยวเสียบ้าง เพื่อลดซัพพลาย) ยิ่งกว่านั้นผู้ผลิตจะไม่มีปฏิริยาต่อราคาที่เปลี่ยนแปลง นอกจากจะแน่ใจเสียก่อนว่าราคาใหม่นี้จะคงอยู่ต่อไปจนถึงเวลาที่ตนจำหน่ายพืชผล จึงอยู่สำหรับพืชขึ้นต้นการปรับตัวทางซัพพลายต่อการเปลี่ยนแปลงในราคาตลาดอาจจะมีได้มากกว่าพืชประจำปี เช่น ต้นยางอาจจะกรีดหนักรุ่น หรือเบาบางลงได้ ส่วนในการทำเหมืองนั้นการปรับตัวย่อมสะดวกกว่า เพราะอาจเปลี่ยนแปลงเวลาทำงาน หรือชุดบริเวณที่มีแร่มากน้อยต่างกันได้ ทั้งนี้สุดแล้วแต่การขยับลงของราคา

ถ้าจะพิจารณาให้ครบถ้วนในระยะสั้นแล้ว จะต้องมองซัพพลาย และดีมานด์ในระยะสั้นในแง่ที่กว้างขวางออกไปด้วย ในด้านดีมานด์นอกจากจะพิจารณาถึงการนำวัตถุดิบหรืออาหารไปป้อนโรงงานทันทีแล้ว จำเป็นจะต้องนึกถึงดีมานด์ที่จะซื้อใส่มูลค่าที่ไว้ด้วย ซึ่งดีมานด์ทางด้านนี้รวมทั้งที่มาจากคนกลางและผู้ผลิตเองด้วย ในเรื่องนี้จำต้องนำการคาดคะเนเข้ามาพิจารณา ถ้าราคาปัจจุบันลดลง แล้วคาดกันว่าราคาในอนาคตจะลดลงไปอีก หรือการคาดคะเนมีความยืดหยุ่น (elastic expectations)<sup>๑</sup> อิทธิพลของการคาดคะเนจะทำให้คนรั้งรอการซื้อไว้นจนกระทั่งราคาคงมากจริง ๆ กรณีตรงกันข้ามเกิดขึ้นเมื่อราคาปัจจุบันสูงขึ้นและการคาดคะเนมีความยืดหยุ่น ผลก็คือทำให้เส้นดีมานด์ในระยะสั้นยืดหยุ่นน้อยกว่าที่ควรและราคาขึ้นลงฮวบฮาบกว่าที่ควร

มีปัญหาที่น่าคิดว่า ความต้องการประเภทที่ขึ้นอยู่กับการคาดคะเน และการเก็งกำไรในระยะสั้นนี้ จะแสดงเป็นลักษณะอย่างไรดีในทางทฤษฎี การวิเคราะห์ในย่อหน้าก่อนอาศัยแนวของ Rowe<sup>๒</sup> เห็นว่ามีผลต่อดีมานด์ทั้งหมด เพียงแต่ทำให้เส้นดีมานด์ระยะสั้นยืดหยุ่นทางด้านราคาน้อยลงเท่านั้น อันที่จริง ในรายที่รุนแรง อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าเส้นดีมานด์มีรูปร่างผิดปกติ (perverse) ถ้าเป็นเช่นนั้นจริง อาจเป็นไปได้ว่าเส้นดีมานด์รูปร่างผิดปกติมีลักษณะราบกว่าเส้นซัพพลาย ทำให้เส้นดีมานด์ส่วนเกิน (excess demand curve)

<sup>๑</sup> William J. Baumol, Economic Dynamics - An Introduction, พิมพ์ครั้งที่ ๒ ๑๙๕๗ หน้า ๑๐๓-๑๐๔

<sup>๒</sup> ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว ในหน้า ๗๐

มีรูปร่างผิดปกติไปด้วย เมื่อสินค้าแพงขึ้นก็ยิ่งขาดแคลนยิ่งขึ้น และยังได้ราคาให้สูงขึ้นไป และตรงข้ามเมื่อสินค้าราคาถูกลง ยังมีเหลือเฟือยิ่งขึ้น และยังส่งราคาให้ตกลงไปอีก<sup>๑</sup> แต่ ถ้าพิจารณาให้เหมาะสมแล้วอาจจะเป็นไปได้ว่า แทนที่จะถือว่าปรากฏการณ์นี้ทำให้เส้น ดีมานด์มีรูปร่างผิดปกติ การสมมุติให้เส้นดีมานด์มีรูปร่างปกติแต่เลื่อนไปเลื่อนมาจะดีกว่า<sup>๒</sup> (ซัพพลายอาจมีรูปร่างผิดปกติ<sup>๓</sup> และก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับเส้น excess demand ได้เช่นเดียวกัน)

ถ้าการเก็งกำไร และการคาดคะเน มีผลต่อตลาดในประเทศผู้ซื้อผลิตผลขั้นปฐม ก็เชื่อได้ว่าจะมีผลต่อตลาดในประเทศผู้ขายเช่นเดียวกัน และโดยเหตุนี้ก็จะกระทบต่อ ซัพพลายในระยะสั้นของตลาดโลกด้วย

อย่างไรก็ดี เป็นที่ทราบกันดีว่าการเก็งกำไร อาจจะมีทั้งลักษณะที่บ่อนทำลายเสถียรภาพ (destabilizing) ด้วยการเพิ่มการขึ้นลงในราคาสินค้า และช่วยสร้างเสถียรภาพ (stabilizing) ด้วยการลดการขึ้นลงในราคาให้น้อยลง<sup>๔</sup> การขึ้นลงของราคาสินค้าขั้นปฐม ในบางครั้งไม่รุนแรงนัก เพราะการเก็งกำไรแบบหลังช่วยเหนี่ยวรั้งราคาไว้เช่นนี้เอง

เมื่อคำนึงถึงในระยะยาว อาจจะเป็นไปได้ว่าดีมานด์มีความยืดหยุ่นน้อย ในกรณี ที่ราคาสินค้าเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย แต่ถ้าราคาเปลี่ยนแปลงคราวละมาก ๆ กับเปลี่ยนแปลงเป็นระยะนาน ๆ แล้ว เส้นดีมานด์ในระยะยาวต่อสินค้าขั้นปฐมอาจจะยืดหยุ่นมากก็ได้ อันที่จริงในระยะยาวมากจะพูดถึงความยืดหยุ่นของเส้นดีมานด์ก็จะไม่เที่ยงตรง เพราะ จะเกิดเส้นดีมานด์ใหม่ขึ้นมาอันมีความยืดหยุ่นมากกว่าเส้นเดิมมากมาย การที่เส้นดีมานด์ ในระยะยาวเป็นไปได้เช่นนี้ ก็มีข้อสนับสนุนในทางทฤษฎี<sup>๕</sup> และหลักฐานในทางปฏิบัติ ด้วย เช่น เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๔ ราคากาแฟขึ้นสูงมากภายในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นตลาดกาแฟ ใหญ่ที่สุดของโลก การบริโภคก็ตกลงไปเกือบจะร้อยละ ๒๐ ของการบริโภคเดิม เพราะแม่ บ้านพยายามชงกาแฟ ๑ ปอนด์ ซึ่งแต่เดิมได้ ๔๐ ถ้วยให้ได้ถึง ๖๐ ถ้วย ต่อมาเมื่อราคากาแฟ ลดลง คนก็ไม่กลับไปบริโภคกาแฟตามมาตรฐานเดิม เพราะคุ้นกับกาแฟอ่อนเสียแล้ว เหตุการณ์เช่นนี้ย่อมกระทบกระเทือนต่อสินค้าขั้นปฐมที่มีคู่แข่งอยู่ เช่นยางและดีบุก ถ้ายาง

<sup>๑</sup> J.R. Hicks, *Value and Capital* พิมพ์ครั้งที่ ๑ หน้า ๖๓-๖๔; J.K. Eastham, *Graphical Economics*, 1960 หน้า ๙๔-๙๖  
<sup>๒</sup> Edward Nevin, *Textbook of Economic Analysis*, พิมพ์ครั้งที่สาม หน้า ๕๓-๕๔  
<sup>๓</sup> ถ้ามีก็เป็นกรณีของผู้ผลิตซึ่งไม่มีโอกาสเลือกกิจการอื่นหรือสินค้าอื่น ดู P.T. Bauer and Paish, *The Reduction of Fluctuations in the Incomes Primary Producers Further Considered*, E.J., Dec. 54- หน้า ๗๐๘  
<sup>๔</sup> Sidney J. Wells, *International Economics*, 1969 หน้า ๑๙๐ ถึง ๑๙๑  
<sup>๕</sup> ดู George J. Stigler, *The Theory of Price* พิมพ์ครั้งที่ ๓ ๑๙๖๖ หน้า ๒๖-๒๗

ธรรมชาติราคาสูงเกินกว่าระดับหนึ่งแล้ว ผู้ผลิตย่อมหันไปหาทางเพิ่ม ในตอนสงครามโลกครั้งที่ ๒ เมื่อดื่บูกหายาก ก็มีการใช้โลหะอื่นแทนดื่บูกกันมากมาย และหลังสงครามดีมานต์ดื่บูกก็ยังไม่กลับไปหาระดับก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ แม้แต่เวลาราคาดื่บูกตกลงมาทุก ๆ ก็ตาม ในทางตรงข้ามถ้าราคาสินค้าขึ้นปฐุมลดลงเป็นระยะเวลาสั้น ๆ ก็ทำให้ดีมานต์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและเป็นการถาวร ยิ่งกว่านั้น ระดับราคาที่ต่ำในระยะยาวย่อมช่วยกีดกันไม่ให้มีการพัฒนาสินค้าสังเคราะห์หรือตัวแทนสินค้าขึ้นปฐุมขึ้นมาได้ง่าย

การที่ดีมานต์ในระยะยาวต่อสินค้าขึ้นปฐุมมีความยืดหยุ่นมากเช่นนี้ หรือ (ถ้ากล่าวให้ถูกต้อง) การที่เส้นดีมานต์เลื่อนที่ในระยะยาวเมื่อราคาเปลี่ยนแปลงไปย่อมมีผลรุนแรงต่อราคา เช่นถ้าราคาเกิดสูงขึ้นเพราะซัพพลายลดลงชั่วคราว (และเกิดดีมานต์ส่วนเกินขึ้น) เมื่อซัพพลายกลับสู่สภาพปกติแล้ว จะเกิดซัพพลายส่วนเกินขึ้นมาเพราะดีมานต์ลดลงและราคาจะตกลงอย่างมากมาย ทำนองเดียวกัน ถ้าราคาสินค้าสูงขึ้นเพราะดีมานต์เพิ่มขึ้น (ทำให้เกิดดีมานต์ส่วนเกินขึ้นมา) ราคาที่ขึ้นสูงอยู่นานจะทำดีมานต์ลดลงมา และจะไ้ราคาให้ตกลงมายิ่งกว่าแต่ก่อน

ในกรณีที่ดีมานต์ต่อสินค้าขึ้นปฐุมลดลงเพราะราคาสินค้าขึ้นปฐุมสูงขึ้นเป็นครั้งคราวนานพอสมควรนั้น ถ้ามีพลังผลักดันทางอื่นช่วยเพิ่มดีมานต์ก็จะเป็นการแก้ไขสถานการณ์ไปได้ อย่างไรก็ดี แม้ราคาสินค้าขึ้นปฐุมจะคงเดิมหรือลดลงก็ตาม มีผู้เชื่อว่าแนวโน้มระยะยาวที่ดีมานต์ต่อสินค้าดังกล่าวจะลดลง สาเหตุสำคัญ\* มี ๖ ประการ คือ

๑. แนวโน้มทางการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมของประเทศที่พัฒนาแล้ว หันเหจากอุตสาหกรรม “เบา” ไปสู่อุตสาหกรรม “หนัก” (เช่น อุตสาหกรรมวิศวกรรมและเคมี) นั่นก็คือ หันเหจากอุตสาหกรรมที่องค์ประกอบอันเป็นวัตถุดิบมีมากไปสู่อุตสาหกรรมที่องค์ประกอบเป็นวัตถุดิบมีน้อย

๒. บทบาทของบริการในผลิตผลทั้งสิ้นของประเทศพัฒนาแล้วกำลังเพิ่มขึ้น ซึ่งมีผลทำให้ความต้องการทางด้านวัตถุดิบ ขยายตัวช้ากว่าการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ

๓. ความยืดหยุ่นทางด้านรายได้ของดีมานต์ต่อสินค้าเกษตรกรรมหลายอย่าง มักจะมีค่าต่ำ

๔. การคุ้มครองเกษตรกรรมในประเทศพัฒนาแล้ว มีผลในการกีดกันสินค้าขึ้นปฐุมจากประเทศด้อยพัฒนา

๕. ได้มีการค้นพบวิธีใช้วัสดุธรรมชาติในด้านอุตสาหกรรม ให้ประหยัดยิ่งขึ้นกว่าเดิม

\* จาก R. Nurkse, **Patterns of Trade and Development**, 1962 หน้า ๒๓  
ดู Gérard Marcy, **Economie Internationale**, 1964 หน้า ๕๕๒ ประกอบด้วย

๖. ศูนย์กลางอุตสาหกรรมของโลกมีแนวโน้มที่จะหันไปหาวัสดุสังเคราะห์ และ  
สิ่งประดิษฐ์อื่น ๆ มากขึ้นเพื่อแทนที่วัตถุดิบที่ได้มาจากธรรมชาติ

การศึกษาในระยะหลัง ๆ โดยนักเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ ก็ยืนยันความคิดของ Nurkse<sup>๑</sup>  
ถึงกระนั้นก็ตาม ประเทศด้อยพัฒนาซึ่งขายสินค้าขั้นปฐมก็ไม่ควรที่ถอย เพราะถ้า  
ประเทศเหล่านี้หวังพึ่งพัฒนาการในประเทศพัฒนาแล้ว ให้ช่วยเพิ่มดีมานด์ต่อสินค้าออก  
ขั้นปฐมไม่ได้ ก็ยังอาจจะหวังพึ่งการแย่งตลาดจากคู่แข่งกันเอง หรือจากสินค้าตัวแทนได้  
ถ้าราคาสินค้าที่ประเทศใดประเทศหนึ่งผลิตถูกกว่าที่อื่น หรือสินค้าขั้นปฐมถูกกว่าตัวแทน  
สังเคราะห์ ผลอันนี้เรียกกันว่าผลทางการแข่งขัน (competitive effect) และก็มีตัวอย่าง  
มาแล้ว เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และอาร์เจนตินา สามารถแย่งตลาด  
ข้าวสาลีจากผู้ผลิตภายในยุโรปได้ ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ เพราะอาศัยราคาที่ถูกลง เช่น  
เดียวกับสินค้าญี่ปุ่นหลายอย่างโดยเฉพาะผ้า สามารถขายได้ดีหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒  
เพราะอาศัยราคาที่ถูกลงเป็นเกณฑ์<sup>๒</sup> ฉะนั้นระยะที่สินค้าขั้นปฐมมีราคาลดต่ำมา ๆ ย่อม  
ให้ผลดีทางการแข่งขันมาก

เมื่อพิจารณาด้านดีมานด์ระยะยาวแล้ว ก็ควรจะหันมาดูซัพพลายระยะยาวบ้าง  
ซัพพลายของสินค้าขั้นปฐมในระยะยาวมักจะยืดหยุ่นมากกว่าในระยะสั้น โดยเฉพาะถ้า  
ราคาเปลี่ยนแปลงมากและเป็นระยะนาน ๆ เพราะจะมีผลต่อกำลังผลิต แต่การเปลี่ยนแปลง  
ในด้านกำลังผลิตอาจจะมีมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้ามีผู้ผลิตขนาดเล็ก ๆ มาก  
มายต่างคนต่างดำเนินการไปโดยเป็นอิสระต่อผู้ผลิตอื่น เช่น ที่สมมุติกันในสภาพการแข่ง  
ขันที่บริสุทธิ์ในทางทฤษฎี ผลก็คือ ปริมาณผลิตขยายมากไป หรือลดมากไปเมื่อราคา  
สูงขึ้นหรือลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของผลิตผลจากไม้ยืนต้น เช่น กาแฟ ไม้ชา  
และยาง ซึ่งใช้เวลานานก่อนที่จะเพิ่มกำลังผลิตได้ ส่วนในการลดกำลังผลิตนั้นอาจจะไม่  
เสียเวลานานนัก แต่ก็มีกรณีรื้อกันอยู่ เช่น จะตัดไม้ยืนต้นทิ้งก็ต้องคิดอยู่นาน และเมื่อ  
ดำเนินการแล้วอาจจะตัดมากเกินไปก็ได้ การทำเหมืองก็เช่นเดียวกัน การขุดแร่เพิ่มขึ้น  
จากบริเวณที่มีแร่อยู่แล้วย่อมกินเวลา และถ้าจะขยายกำลังผลิตย่อมกินเวลามาก  
ขึ้นอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ผลิตจะต้องมีความมั่นใจว่า ราคาที่สูงขึ้นจะต้องอยู่นานเพียง  
พอที่จะคุ้มกับการลงทุนขยายกำลังผลิตออกไป

แม้ซัพพลายของสินค้าขั้นปฐมในระยะยาวจะยืดหยุ่นมากกว่าในระยะสั้นก็ตาม ก็ยัง  
ถือได้ว่า โดยทั่วไปค่าของความยืดหยุ่นของซัพพลายยังมีต่ำมากในระยะยาว เพราะ

<sup>๑</sup> Paul Streeten, *More Development in an International Setting* หน้า ๔๐ ในหนังสือ Dudley Seers and Leonard Joy (ed.), *Development in a Divided World*, 1971

<sup>๒</sup> Charles P. Kindleberger, *International Economics* พิมพ์ครั้งที่ ๔ ๑๙๖๘ หน้า ๗๗-๗๘



ถ้าจะให้กำลังผลิตเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาแล้ว จำจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงในด้านราคา มาก ๆ และเป็นระยะนาน ๆ อย่างไรก็ตามเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกำลังผลิตก็มักจะมีความเกิน เหตุไป และโดยเหตุนี้ด้านซัพพลายระยะยาวก็มีผลกระทบต่อภาระที่เกี่ยวกับการขยับลงของราคา เช่นเดียวกับด้านดีมานด์ระยะยาว และการไหลตัวของเงินลงในรูปของใยแมงมุม (cobweb cycle) ย่อมเป็นไปได้ เช่นกัน

### มูลภัณฑ์กันชน

เนื่องจากการขาดเสถียรภาพของสินค้าขึ้นปฐมได้เกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงได้ มีโครงการระหว่างประเทศสร้างเสถียรภาพต่าง ๆ กันเกิดขึ้นมา โดยที่จุดประสงค์ก็ยังไม่ ประจักษ์ชัดนักว่าจะสร้างเสถียรภาพให้กับราคาปริมาณหรือรายรับ โครงการประเภทแรก ที่จะพิจารณาก็คือที่ใช้มูลภัณฑ์กันชน (buffer stock) เป็นหลัก โครงการประเภทนี้ได้นำมา ใช้กับดีบุก มีข้อตกลงระหว่างประเทศเกิดขึ้นในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ และหลัง สงครามโลกครั้งที่ ๒ ทางด้านดีบุก และมีสาระย่อ ๆ ดังนี้ มูลภัณฑ์กันชนโดยปรกติก็ ประกอบด้วยดีบุก และเงินสดซึ่งประเทศผู้ผลิตช่วยกันออก และอยู่ภายใต้การดูแลของ ผู้จัดการ ถ้าราคาตลาดตกลงถึงระดับต่ำสุด (floor price) ที่ตกลงกันไว้ ผู้จัดการ จะต้องใช้เงินที่มีซื้อดีบุกเข้าเก็บไว้ในมูลภัณฑ์ ตรงกันข้ามถ้าราคาตลาดขึ้นถึงจุดสูงสุด (ceiling price) ที่ตกลงกันไว้ ผู้จัดการต้องนำดีบุกที่มีในมูลภัณฑ์ออกขายในตลาด ปรกติ ถ้ามีมูลภัณฑ์กันชนก็ต้องมีการควบคุมปริมาณส่งออกประกอบกันด้วย และก่อนที่จะ ควบคุมปริมาณส่งออกของประเทศผู้ผลิตได้ โดยปรกติก็มีหลักวางไว้ว่าปริมาณดีบุกใน มูลภัณฑ์จะต้องขึ้นถึงระดับใดระดับหนึ่งเสียก่อน ข้อตกลงดีบุก (อันใช้มูลภัณฑ์กันชน) หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๖ ความจริงโครงการมูลภัณฑ์กันชน สำหรับดีบุกได้มีการคิดใช้กันตั้งแต่ปี ๑๙๓๑ แต่เป็นมูลภัณฑ์กันชนเอกชนใช้ร่วมกับ โครงการควบคุมปริมาณผลิตระหว่างประเทศ จนกระทั่งในปี ๑๙๓๐ และ ๑๙๓๘ ได้มีการ ทดลองใช้มูลภัณฑ์กันชนดีบุกดู ซึ่งพิจารณาแล้ว ดูจะมีขนาดเล็กเกินกว่าที่จะมีประโยชน์<sup>๒</sup> ไม่ปรากฏว่าในประเภทสินค้าอื่นมีการทดลองใช้มูลภัณฑ์กันชนกันหรือไม่

โครงการประเภทมูลภัณฑ์กันชนมีข้อดีข้อเสียที่สำคัญที่น่าพิจารณา ข้อดีที่มีผู้อ้าง มาและสมควรแก่การพิจารณา มีดังต่อไปนี้

๑. ไม่มีประเทศใดที่จะได้รับประโยชน์ ถ้าหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎของข้อตกลง เพราะตลาดมีราคาเพียงราคาเดียว และไม่มีมีการควบคุมการส่งออก อันที่จริงไม่มีความ

<sup>๑</sup> G.S. Shepherd, *Marketing Farm Products*, พิมพ์ครั้งที่ ๔, ๑๙๖๒ หน้า ๑๒๔-๑๒๖

<sup>๒</sup> ดู Rowe ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๑๔๓

จำเป็นด้วยซ้ำไปที่จะให้ประเทศผู้ผลิตกับประเทศผู้ซื้อทั้งหมดเป็นสมาชิกของโครงการ  
ทำนองนี้<sup>๑</sup> ที่สำคัญก็คือไม่มีการแทรกแซงต่อกลไกเสรีของตลาด และราคา<sup>๒</sup>

ข้อนี้จะเป็นความจริงก็เฉพาะสำหรับโครงการมูลกณฑ์กันชนบริสุทธ์ที่มีได้มีข้อ  
ตกลงเกี่ยวกับการจำกัดปริมาณผลิตรวมอยู่ด้วย แต่ในโครงการมูลกณฑ์กันชนระดับกระหว่าง  
ประเทศมีการจำกัดปริมาณผลิต (quota) เมื่อใดบุกในมูลกณฑ์กันชนมีมากถึงระดับหนึ่งแล้ว  
ทำให้ประเทศที่หลักเลี้ยงและไม่ปฏิบัติตามกฎข้อตกลง ได้ประโยชน์จากการแอบนำดีบุก  
ไปขายนอกปริมาณที่ได้รับอนุมัติให้ผลิต และอันที่จริงถ้ามีประเทศผู้ผลิต และผู้ซ่งเป็น  
สมาชิกมากเท่าใดก็ยิ่งได้ประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น มิฉะนั้นแล้วประเทศนอกข้อตกลงอาจ  
ทำให้ตลาดบับวน และผู้จัดการมูลกณฑ์กันชนอยู่ในฐานะลำบาก เมื่อประเทศนอกข้อ  
ตกลงนำดีบุกออกขาย เช่นที่ สหรัฐอเมริกา จีนแผ่นดินใหญ่ และรัสเซียเคยปฏิบัติแล้ว

๒) เนื่องจากแต่ละประเทศสามารถจะผลิตสินค้า และส่งสินค้าไปขายต่างประเทศ  
มากเท่าที่ตนปรารถนา ก็จะสามารถจัดการแจกจ่าย ทรัพยากรในการใช้ต่างๆ ให้อยู่ใน  
ลักษณะที่เหมาะสมที่สุดได้<sup>๓</sup>

ข้อวิจารณ์สำหรับข้อ ๒) นี้ ก็เช่นเดียวกับที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๑) คือ จะเป็นจริง  
ก็ต่อเมื่อไม่มีการจำกัดปริมาณผลิต คือ เมื่อราคาตลาดโลกยังไม่ลงไปถึงระดับต่ำสุดที่  
ตกลงกันไว้ ถึงกระนั้นก็ตามยังเป็นที่ยสงสัยว่า เนื่องจากการกำหนดราคาต่ำสุด และสูงสุด  
เป็นเรื่องของการตกลงกัน และปฏิบัติการของผู้จัดการมูลกณฑ์กันชน เป็นการแทรกแซง  
ต่อกลไกทางราคาโดยตรง เราจะพูดถึงการแจกจ่ายทรัพยากรไปในลักษณะที่เหมาะสมที่สุด  
ได้หรือไม่ (ยกเว้นในกรณีที่ราคาตลาดโลก อยู่ในช่วงที่พ้นจากการแทรกแซงดังกล่าว)

๓) โครงการมูลกณฑ์กันชนเป็นอาวุธสำคัญที่ใช้ต่อต้านการขึ้นลงในราคาโดย  
เฉพาะอย่างยิ่งในระยะสั้น<sup>๔</sup>

ขณะเดียวกันกับการอ้างถึงข้อดีของมูลกณฑ์กันชน โดยเฉพาะในข้อ ๓) จะต้อง  
ตระหนักถึงความเหมาะสมของมูลกณฑ์ที่มีอยู่เฉพาะสินค้าขึ้นปฐมบางอย่าง และในสิ่ง  
แวดล้อมบางอย่างเท่านั้น คือ

๑) สินค้าที่จะจัดเข้าโครงการมูลกณฑ์กันชนได้ จะต้องสามารถเก็บไว้ได้ โดยมี  
ค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาไว้น้อย (ฉะนั้นจะต้องแยกประเภทและคุณภาพได้แน่นอนด้วย)

<sup>๑</sup> Oscar Braun, Trade and Investment หน้า ๒๕๙-๓๐๐ ในหนังสือของ Seers และ Joy ที่อ้างมาแล้ว

<sup>๒</sup> Donald Bailey March, World Trade and Investment, 1951 หน้า ๔๗๖-๔๗๗

<sup>๓</sup> Oscar Braun ที่อ้างมาแล้ว หน้า ๒๕๙-๓๐๐

<sup>๔</sup> H. Tyszynski, Commodity Agreements and Price Fluctuations : II, Economic Journal, vol. LXI  
No. 243 (September 1951) หน้า ๖๕๗

ค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาน้ำมันรวมทั้งดอกเบี้ยที่เสียไปกับทุนที่ลงไป และก็มีค่าเก็บรักษามันให้เสียหาย ซึ่งถ้าสูงมากนัก (เช่นถ้ามีค่าแชน้ำมัน และค่าฉีดยาฆ่าแมลงหรือสัตว์ที่คอยทำลายสินค้าอยู่) อาจจะทำให้การกำไรไม่ได้ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการรักษาสินค้าในประเทศเขตร้อน อาจจะสูงกว่าในประเทศเขตหนาว

๒) สินค้านั้นจะต้องเก็บไว้ได้นาน โดยไม่เสื่อมคุณภาพ ถ้ามีการเสื่อมคุณภาพ ก็ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งในการเก็บรักษา สินค้าชั้นปฐมหลายอย่างเก็บรักษาไว้ได้เพียงชั่วครวเท่านั้นเอง เพราะถ้าเก็บนานจะเสื่อมคุณภาพ

๓) มูลลัพท์กันชนเหมาะสมที่สุด สำหรับสินค้าประเภทที่การขึ้นลงของราคามีสาเหตุมาจากภาวะการขึ้นลงของดีมานด์ ตัวอย่างสำคัญของสินค้าแบบนี้คือ ดิบบุกและยาง\* แต่ถ้านำไปใช้กับสินค้าที่ภาวะการขึ้นลงเนื่องมาจากด้านซัพพลายแล้ว ปีที่ซัพพลายมีมากไป (ซึ่งตามปรกติราคาจะตกฮวบลงมา) จะทำให้ผู้ผลิตมีกำไรอย่างสบาย ส่วนปีที่ซัพพลายมีน้อยเกินไป (ซึ่งถ้าไม่มีโครงการมูลลัพท์กันชน ราคาน่าจะดี) จะเป็นปีที่ผลิตเคื่องสำหรับผู้ผลิต นอกจากราคาสูงสุดและต่ำสุดที่กำหนดไว้ในข้อตกลง จะห่างกันเพียงพอ<sup>๒</sup>

๔) แม้ในกรณีที่ภาวะการเปลี่ยนแปลงของราคา เนื่องจากด้านดีมานด์ เป็นส่วนใหญ่ก็ตาม ก็ไม่แน่ว่ามูลลัพท์กันชนจะแก้ปัญหาการขึ้นลงของราคาตกหรือไม่ ทั้งนี้แล้วแต่การตั้งราคาต่ำสุดและสูงสุด ถ้าพยายามกำหนดราคาต่ำสุดไว้สูงเกินไป เพราะประโยชน์ของผู้ผลิตบับคั้น จะมีสินค้าอยู่ในมูลลัพท์สะสมไว้มากขึ้นทุกขณะ จนกระทั่งทุนรอนในการจัดซื้อหมดไป และในที่สุดต้องมีการจำหน่ายออกจากมูลลัพท์ในราคาที่ขาดทุนอันเป็นการสูญเสียทุน (capital loss) ในทางตรงกันข้าม ถ้าตั้งราคาต่ำสุดไว้ต่ำไป (เพื่อเอาใจฝ่ายผู้ขาย) ไม่ช้าไม่นานสินค้าในมูลลัพท์จะไม่มีนำออกขาย และมูลลัพท์ไม่สามารถตรึงราคาไว้ได้ต่อไป<sup>๓</sup> แต่ก็ยังดีที่เลิกไปได้โดยมีกำไร และอาจก่อตั้งมูลลัพท์ได้ใหม่โดยตั้งราคาสูงขึ้น ฉะนั้น ปัญหาใหญ่จึงเป็นเรื่องของการกำหนดราคาที่เหมาะสม ซึ่งต้องแล้วแต่ว่าจะมองเห็นราคาคุณภาพในระยะยาวกันอย่างไร ราคาที่กำหนดขึ้นมาก็มีกจะแล้วแต่ประโยชน์ของฝ่ายใดจะมีอิทธิพลมากกว่ากัน เช่น โครงการมูลลัพท์กันชนดิบบุก ในปีหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ และก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ มีจุดประสงค์ที่จะป้องกันไม่ให้ราคาสูงขึ้นไปมากกว่าที่จะกันมิให้ลดลงมา จึงเป็นโครงการที่จะเอาใจผู้ซื้อมาก

\* Tyszynski ใน E.J., September, 1951 ที่อ้างมาแล้ว หน้า ๖๕๗

<sup>๒</sup> R.S. Porter, *Buffer Stock and Economic Stability*, Oxford Economic Papers, January, 1950, New Series II, หน้า ๑๐๔-๑๐๖

<sup>๓</sup> Wells ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๓๑๒ และ Södersten ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๔๒๓

กว่า<sup>๑</sup> การสูญเสียอันอาจเกิดขึ้นในรายที่ต้งราคาไว้สูงไป ทำให้ประเทศต่าง ๆ ไม่กล้าเสี่ยงกับวิธีการแบบมุลกัณฑ์นี้<sup>๒</sup>

๕) ปริมาณเงินที่ใช้ซื้อสินค้าขึ้นปรุ้ม จะต้องมีมากเพียงพอที่จะมีอิทธิพลต่อราคาตลาด ในทางปฏิบัติไม่แน่ว่าจะเป็นเช่นนั้นเสมอไป เช่นในปี ค.ศ. ๑๕๕๘ มุลกัณฑ์กัณฑ์ชนไม่มีเงินพอซื้อดื่บูก เพื่อหยุดยั้งราคาที่ลดลงได้ หรือในปี ค.ศ. ๑๕๖๑ เมื่อนำดื่บูกจากมุลกัณฑ์กัณฑ์ชนออกมาขายจนหมดแล้วก็ยังหยุดยั้งราคาที่สูงขึ้นไปได้ ทำให้ข้อตกลงครั้งแรก หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ต้องเลิกล้มไป และข้อตกลงดื่บูกครั้งที่ ๒ หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ก็ยกเลิกไปในทำนองเดียวกันในปี ๑๕๖๒

๖) โครงการแบบมุลกัณฑ์กัณฑ์ชนไม่อาจแก้ปัญหากำลังผลิตเหลือเฟือ (excess capacity) ได้<sup>๓</sup> ข้อนี้อันที่จริงก็เห็นได้ชัดเจนจากสิ่งแวดล้อมข้อ ๓) ข้างบน แต่มีความสำคัญมากจึงแยกมาพิจารณาพิเศษ ในระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ และก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ มีสินค้าหลายอย่างที่ราคาขึ้นลง เพราะปัญหาใหญ่เรื่องกำลังผลิตเหลือเฟือนี้เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ใหม่ ๆ กำลังผลิตทางดื่บูกซึ่งสร้างขึ้นเพิ่มเติมขึ้นมากเกินเหตุไป ทำให้มีผู้ผลิตที่ขาดประสิทธิภาพรับผิดชอบการผลิตดื่บูกอยู่ไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ ตัน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในโบลิเวีย แต่ถ้ากำลังผลิตดื่บูกส่วนใหญ่ของโบลิเวียต้องเลิกล้มกิจการไป ก็จะมีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างยิ่ง นอกจากจะแก้ปัญหากำลังผลิตเหลือเฟือไม่ได้แล้ว การมีมุลกัณฑ์กัณฑ์ชนในระยะยาวอาจจะส่งเสริมให้มีปัญหากำลังผลิตล้นหลามเช่นนี้เรื่อยไปด้วยซ้ำ<sup>๔</sup>

อาจเป็นไปได้ว่า โครงการแบบมุลกัณฑ์กัณฑ์ชน แก้ปัญหาพื้นฐานด้านกำลังผลิตเหลือเฟือไม่ได้ เพราะขาดกำลังบีบคั้นทางด้านซัพพลาย และดีมานด์ ในระยะยาว และรัฐสมาชิกไม่มีความจำเป็นที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวภายใต้ข้อตกลงแบบมุลกัณฑ์กัณฑ์ชน ซึ่งต่างกับข้อตกลงแบบข้าวสาลี (ซึ่งจะกล่าวต่อไป)

๗) ภาวะการขึ้นลงในราคาจะต้องมีการเคลื่อนไหวทั้งทางขึ้นและทางลง (reversible)<sup>๕</sup> หากมีการเคลื่อนไหวแต่เพียงทางเดียว เช่นราคาลดลงตลอดเวลา มุลกัณฑ์ย่อมไม่อาจแก้ปัญหาได้ เพราะเมื่อเงินในมุลกัณฑ์หมดแล้ว จะมีก็แต่สินค้าเก็บไว้มากมาย จริงอยู่ในระบบที่เป็นอยู่ก็มีการนำโควตาการผลิตมาใช้ได้ ในกรณีที่มุลกัณฑ์เริ่มสะสมดื่บูกถึง

<sup>๑</sup> Rowe ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๑๔๓  
<sup>๒</sup> Harry G. Johnson, *Economic Policies Towards Less Developed Countries*, 1967 หน้า ๑๔๖ ต่อไปนี้เรียกว่า Johnson (1967)  
<sup>๓</sup> Tyszynski, E.J., September, 1951 ที่อ้างมาแล้ว หน้า ๖๕๗  
<sup>๔</sup> David Metcalf, *The Economics of Agriculture*, 1969 หน้า ๑๒๖  
<sup>๕</sup> Mikesell ในบทความที่อ้างมาแล้ว หน้า ๗๘

ปริมาณที่กำหนดไว้ อีกประการหนึ่ง ถ้าจะแบ่งเบาภาระของผู้จัดการมูลภัณฑ์ก็อาจจะตกลงกันเพื่อลดขอบเขตราคาต่ำ (floor price) ลงไปอีก แต่ก็เป็นการเล็งปัญหามากกว่าแก้ปัญหาราคาที่ราคาตกลงมาก ๆ และยากที่ประเทศผู้ผลิตจะยอมง่าย ๆ

๘) ในแง่ของการบริหาร ผู้จัดการมูลภัณฑ์กันชนจะต้องมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า แนวโน้มระยะยาวทางด้านซัพพลาย และดีมานด์ ทำให้เหมาะสมที่จะดำเนินการอย่างไร ยิ่งกว่านั้นผู้จัดการจะต้องพิจารณาผลของราคาในปัจจุบันอันจะพึงมีต่อซัพพลาย และดีมานด์ในปีต่อไปด้วย

๙) ประเทศผู้บริโภค และผู้ผลิตต้องเข้าร่วมในข้อตกลง เกี่ยวกับมูลภัณฑ์ทั้งหมดหรือไม่ก็เป็นส่วนใหญ่ มิฉะนั้นแล้วจะถือโอกาสเอาเปรียบโดยที่ได้ประโยชน์ในฐานะบุคคลภายนอกแล้วไม่รับพันธะของผู้อยู่ในภาคี และอาจจะก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่มูลภัณฑ์กันชนได้ (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างบน เมื่อพิจารณาถึงการนำดีบุกออกมาจากมูลภัณฑ์ของรัสเซีย จีนแผ่นดินใหญ่ และสหรัฐอเมริกา)

ข้อผู้นักเศรษฐศาสตร์หลายท่านจะมองข้ามความสำคัญไป เช่น Braun<sup>๑</sup> และ Johnson<sup>๒</sup> แต่ Ingram<sup>๓</sup> เห็นปัญหาว่าเมื่อมูลภัณฑ์รักษาระดับราคาไว้แล้ว ประเทศนอกข้อตกลงจะขยายการผลิตของตน และฉวยโอกาสจากการมิให้เป็นภาคีในข้อตกลงด้วยสิ่งแวดลอมที่เหมาะสม สำหรับการใช่มูลภัณฑ์ดังกล่าวข้างบนอาจจะหาได้ในโลกปัจจุบันโดยไม่ยากนักก็จริง แต่ก็มีบรรยากาศทางเศรษฐกิจและการเมืองอื่น ซึ่งในปัจจุบันทำให้การใช้มูลภัณฑ์กันชนประสบปัญหายุ่งยากยิ่ง องค์ประกอบของบรรยากาศทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อการใช้มูลภัณฑ์กันชนในปัจจุบันมีดังนี้

๑) การที่ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ มีมูลภัณฑ์สินค้าเก็บไว้มาก เช่น ดีบุก ในมูลภัณฑ์ยุทธศาสตร์ของสหรัฐก็เป็นหลักประกันให้ประเทศผู้ซื้อแล้วว่า อย่างไรเสียราคาก็จะพุ่งสูงขึ้นไปไม่ได้มาก แต่ขณะเดียวกันประเทศผู้ผลิตก็เกิดความสงสัยว่า โครงการมูลภัณฑ์กันชนจะถือได้ว่าช่วยพยุงราคาได้อย่างไร ถ้ามูลภัณฑ์เหล่านี้ยังคงมีอยู่ เพื่อหลีกเลี่ยงการกระทบกระเทือนจากการจำหน่ายสินค้าจากมูลภัณฑ์ดังกล่าว มีความจำเป็นที่จะต้องตกลงกัน ว่าอัตราการจัดจำหน่ายสูงสุดจะเป็นเท่าใด<sup>๔</sup> อย่างน้อยที่สุดก่อนที่จะมีการจำหน่ายจากมูลภัณฑ์น่าจะได้มีการปรึกษาหารือกันถึงปริมาณและจังหวะที่เหมาะสม การ

<sup>๑</sup> ในบทความที่อ้างมาแล้ว (๑๙๖๑) หน้า ๒๙๙-๓๐๐

<sup>๒</sup> (๑๙๖๗) หน้า ๑๔๖

<sup>๓</sup> James C. Ingram, *International Economic Problems* พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๑๙๖๐ หน้า ๙๗

<sup>๔</sup> Boris C. Swerling, *Problems of International Commodity Stabilization*, *American Economic Review*, vol. LIII, No 2 (May, 1963) ต่อไปนี้จะอ้างถึงว่า Swerling (1963) หน้า ๖๘

<sup>๕</sup> Miksell ในบทความที่อ้างมาแล้ว หน้า ๗๘

ที่อเมริกา มีมูลกณัฑ์ยุทธศาสตร์เก็บดื่บูกไว้มากมายน ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในระยะยาว ต่อผู้ผลิตดื่บูก<sup>๑</sup> และมีผลกระทบกระเทือนต่อการลงทุนและสร้างเสริมอุปกรณัฑ์ของผู้ผลิต ดื่บูกอย่างแน่นอน

๒) รัฐบาลของหลายประเทศในปัจจุบันมีโครงการภายในประเทศ เพื่อให้เงินช่วยเหลือผู้ผลิตที่เผชิญหน้ากับปัญหาการได้รับราคาในตลาดโลก ต่อดินค้าของตนลดลง ถ้าผู้ผลิตไม่ลดการผลิตลงตามแนวโน้มของราคา นโยบายนี้ก็ทำให้การผลิตแยกตัวห่างจากแนวโน้มทางราคาแท้จริง และทำให้แก้ปัญหากำลังผลิตส่วนเกินไม่ตก (ทั้งๆ ที่มีมูลกณัฑ์กันชนเองก็ไม่เหมาะกับการแก้ปัญหานี้แล้ว)

๓)<sup>๒</sup> การค้าระหว่างประเทศในสินค้าขั้นปฐม มิได้กระจายไปสม่ำเสมอทั่วโลกและบ่อยครั้งเป็นการค้าที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่ง หรืออีกกลุ่มประเทศหนึ่ง อันทำให้การดำเนินมาตรการระหว่างประเทศจะต้องคำนึงถึง ความละเอียดอ่อนของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย เช่น การค้ากาแฟในโลกนี้มีปริมาณไม่น้อยทีเดียวที่ไปจากบราซิล และโคลอมเบียสู่สหรัฐอเมริกา บทบาทขององค์การระหว่างประเทศซึ่งดำเนินการมูลกณัฑ์กันชน ในฐานะที่แทรกเข้าไปตรงกลางระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย นับว่าลำบากยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าประเทศหนึ่งประเทศใดเกือบจะผูกขาดสินค้าขั้นปฐมใดๆ เช่น ปากีสถานกับปอ แคนาดากับนิกเกิล และสหรัฐอเมริกากับกำมะถัน เป็นต้น ย่อมจะไม่พอใจต่อการที่องค์การระหว่างประเทศมาสะสมมูลกณัฑ์สินค้าที่เกี่ยวข้องไว้ ทำให้ฐานะในการต่อรองทางการค้าของตนอ่อนลงไป

อันที่จริงปัญหาข้อ ๓ ของ Swerling (๑๕๕๓) นี้ไม่ร้ายแรงนัก ถ้าฝ่ายซื้อและฝ่ายขายยอมเป็นภาคีในข้อตกลงตั้งหน่วยงานระหว่างประเทศขึ้นมา เพื่อจัดมูลกณัฑ์กันชน แต่ถ้าสองฝ่ายมิได้เป็นภาคีของข้อตกลงดังกล่าว การเข้าไปก้าวก่ายกับการค้าปกติย่อมทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่พอใจ และอาจจะก่อให้เกิดความตึงเครียดทางการเมืองขึ้นได้ เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ประเทศด้อยพัฒนาใครจะให้ให้มีมูลกณัฑ์กันชนแต่ไม่มีเงินที่จะสมทบ ส่วนประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีเงินสมทบได้ ก็ไม่เต็มใจที่จะให้มีมูลกณัฑ์กันชนมา เพราะผลจะทำให้สินค้าเข้าของตนแพงขึ้น อันเป็นปัญหาการเมืองระหว่างประเทศสำคัญ<sup>๓</sup>

๔) ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงปัจจุบัน เกี่ยวกับสินค้าขั้นปฐม ทำให้โครงการ

<sup>๑</sup> Charles P. Kindleberger, *Terms of Trade for Primary Products* ใน Marion Clawson (Ed.) *National Resources and International Development*, 1966 หน้า ๓๕๒

<sup>๒</sup> ตั้งแต่ข้อ ๓ นี้เป็นต้นไป ข้อคิดมาจาก B.C. Swerling, *Buffer Stocks and International Commodity Problems*, *Economic Journal*, vol. LXIII, No. 252 (December 1953) ซึ่งจะเรียกต่อไปว่า Swerling (1953) หน้า ๗๗๘-๗๘๐

<sup>๓</sup> Gerald M. Meir, *The International Economics of Development*, 1968 หน้า ๒๗๘

ทำนองมูลค่าที่กันชนอาจจะไล่เหตุการณ์ไม่ทัน ในตอนปลายของช่วง ค.ศ. ๑๕๒๐-๑๕๒๕ การนำพันธุ์อ้อยใหม่ๆ ไปปลูกที่ชวา ทำให้ค่าผลิตน้ำตาลอ้อยชวาตกลงมาอย่างรวดเร็ว การมีสินค้าระหว่างประเทศใหม่ๆ ขึ้นมาแทนที่สินค้าเดิม หรือไม่แทนที่สินค้าใดเลยก็ตาม อาจจะเกิดขึ้นด้วยความรวดเร็วยิ่ง เช่น ในสหรัฐอเมริกา ใหม่ต่อสู้กับใยสังเคราะห์เพียงชั่วขณะเดียวก็พ่ายแพ้ไป และใยธรรมชาติอื่นอาจพ่ายแพ้ใยสังเคราะห์ไปอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกัน ข้อนี้นี้เป็นความจริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของวัตถุดิบทางอุตสาหกรรม เมื่อมีมูลค่าที่กันชนเกิดขึ้น จึงเป็นที่น่าหวังเกรงว่า มูลค่าที่จะสะสมสินค้าที่ล้าสมัยไว้ หรือ (ถ้าสินค้ายังใช้กันอยู่) อาจสะสมสินค้าเฉพาะคุณภาพที่ไม่มีผู้นิยมใช้แล้วก็ได้

๕) สินค้าขั้นปฐมที่มาจากไม้ยืนต้นมีระยะพักตัว (gestation period) จากการเริ่มปลูกจนถึงการเก็บเกี่ยวครั้งแรกนานมาก การปลูกไม้เพิ่มเติมมักจะมีได้บันทึกไว้เป็นหลักฐาน และจะต้องกะการณ่วงหน้าว่า เมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยวแล้วสภาพตลาดจะเป็นอย่างไร ด้วยเหตุนี้มักจะมีแนวโน้มไปสู่การขยายตัวจนเกินเหตุไป ยิ่งกว่านั้นความยืดหยุ่นของซัพพลายผลิตผลมักจะมีค่าต่ำเมื่อราคาลดลง เพราะค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายประจำ (indirect costs) ส่วนค่าใช้จ่ายที่ผันแปรได้ (direct costs) มีน้อยมาก ทำนองเดียวกัน ความยืดหยุ่นของกำลังผลิตต่อการเปลี่ยนแปลงในราคา เวลาราคาลดลงมีค่าต่ำกว่าเวลาราคาสูงขึ้น การปรับจำนวนไม้ยืนต้นให้เข้ากับเหตุการณ์แวดล้อมจึงก่อให้เกิดปัญหายุ่งยาก<sup>๑</sup>

เมื่อเหตุการณ์ธรรมดาเป็นเช่นนั้น การมีมูลค่าที่กันชนอาจจะทำให้การไหวตัวของผลิตผล และการปลูกไม้ยืนต้นยิ่งผิดปรกติหนักขึ้น ในเวลาที่ราคาสูงเพียงชั่วคราว ผู้ผลิตย่อมจะไม่ปลูกไม้เพิ่มเติม แต่จะขยายผลิตผลจากไม้ที่มีอยู่เดิม เช่นเดียวกันถ้าราคาลดลงเพียงชั่วคราวก็ไม่มีที่ตัดไม้ทิ้ง แต่การใช้ประโยชน์จากไม้ยืนต้นก็เบาบางลง ถ้าราคาลงลงภายในขอบเขตปานกลาง อาจจะทำให้ปริมาณผลิตผลสม่ำเสมอ แต่อาจจะมีการปลูกไม้เพิ่มเติม อันเป็นการเสริมกำลังผลิตจนกระทั่งมูลค่าที่ไม่สามารถแก้ไขได้ สรุปแล้วมูลค่าที่กันชนซึ่งดูแลเฉพาะด้านราคา ก่อให้เกิดปัญหาซับซ้อนขึ้นในด้านการปรับจำนวนไม้ยืนต้น

๖) การแบ่งแยกมูลค่ายุทธศาสตร์ออกจากมูลค่าทางเศรษฐกิจ แม้จะเป็นไปได้ในทางทฤษฎีก็เป็นปัญหายุ่งยากมิใช่น้อยในทางปฏิบัติ น้ำตาล ข้าวสาลี ฝ้ายและวัตถุดิบทางอุตสาหกรรมอื่นๆ ถ้าเก็บไว้ในสภาพที่เหมาะสมก็กลายเป็นสินค้ายุทธศาสตร์ จึงทำให้เกิดปัญหาว่า มูลค่าจะมีที่ตั้งอยู่ที่ใด ปัญหาดังกล่าวนี้มีมิใช่จะพิจารณาแต่เพียงว่าที่ได้มีโรงเก็บสินค้าแต่เพียงอย่างเดียว เช่นข้าวสาลีที่เก็บเข้ามูลค่าที่กันชนไว้ที่ออสเตรเลีย

<sup>๑</sup> Porter ในบทความที่อ้างมาแล้ว หน้า ๑๐๘

ย่อมมีประโยชน์ต่ออังกฤษน้อยในยามฉุกเฉิน หรืออย่างธรรมชาติที่ไว้มูลภัณฑ์ในสหรัฐ ย่อมจะถูกยึดแน่ถ้าเกิดสงครามขึ้นมา ยิ่งมูลภัณฑ์อยู่ใกล้ฝ่ายข้าศึกมากเท่าใด หรือโรงเก็บขณะนี้ยังตั้งห่างจากจุดหมายปลายทางมากเท่าใด ข้อคิดทางอื่นนอกเหนือจากทางเศรษฐกิจย่อมแทรกเข้ามา

๓) รัฐบาลในประเทศที่ขายสินค้าขั้นปฐมหลายแห่ง ได้ใช้นโยบายเสียสละตลาดต่างประเทศ เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภครภายใน ทั้งที่เป็นบุคคลและอุตสาหกรรม ถ้าราคาตลาดโลกเกิดสูงขึ้น ก็มีความต้องการเสริมขึ้นมาในประเทศ เพื่อเก็บสินค้าขั้นปฐมเข้ามุลภัณฑ์ไว้ รัฐบาลมักจะเข้าแทรกแซงด้วยการห้ามส่งสินค้าขั้นปฐมออกไป (เช่นที่ไทยเคยดำเนินการในกรณีของข้าว) หรือไม่กี่ด้วยการก้าวเข้าไปซื้อสินค้ามาสะสมไว้เอง นโยบายดังกล่าวนี้ย่อมทำให้ตลาดขาดเสถียรภาพยิ่งขึ้น

๔) ปรัชญาของการดำเนินการมุลภัณฑ์กันชน ก็คือ การกำหนดราคาภายในขอบเขตทางเศรษฐกิจ และเป็นการเจรจาต่อรองระหว่างเอกชนสองฝ่าย คือฝ่ายซื้อและฝ่ายขาย แต่ในระยะหลัง ๆ นี้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในกิจการเศรษฐกิจมากขึ้น เช่นรัฐบาลอังกฤษซื้อสินค้าเองด้วยการซื้อคราวละมาก ๆ (bulk purchases) หรือรัฐบาลเข้ามายึดเหมืองดีบุกโบลิเวียเป็นของรัฐแล้วทำการผลิต แล้วส่งออกเสียเอง แนวโน้มเช่นนี้ทำให้มุลภัณฑ์กันชนต้องดำเนินการในวงการทูตระหว่างประเทศกับรัฐบาล และมีใช้ในด้านเศรษฐกิจหรือการพาณิชย์ตามปกติ

ข้อสังเกตข้อหนึ่งของ Swerling (๑๙๕๓) อาจจะมีความสำคัญในปีหลังสงครามใหม่ ๆ แต่สำหรับในปัจจุบันองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ย่อมคุ้นเคยกับการติดต่อกับรัฐบาลต่าง ๆ อยู่แล้ว และไม่น่าจะก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากเป็นพิเศษแต่อย่างใด

๕) ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการเก็บมุลภัณฑ์สินค้า เกิดมาจากเศรษฐกิจของการขนส่งระหว่างประเทศ สินค้าขั้นปฐมหลายอย่าง เช่น ดีบุก ยาง และขนสัตว์ต้องใช้เวลาขนส่งทางทะเลนาน จึงทำให้การปรับตัวของซัพพลายในประเทศผู้บริโภค กับความต้องการทางด้านอุตสาหกรรมค่อนข้างจะซับซ้อน ราคาสินค้าขั้นปฐมอาจตกลงอย่างรวดเร็วเพราะมุลภัณฑ์สินค้าดังกล่าวที่ผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเก็บไว้ อาจจะยังท่วมพื้นอยู่เป็นเวลานานหลายเดือน หลังจากทำการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมได้ลดปริมาณลงแล้ว ในทำนองเดียวกันราคาสินค้าขั้นปฐม อาจเพิ่มขึ้นโดยรวดเร็วได้ (ทั้ง ๆ ที่ปริมาณการผลิตอาจจะปรับตัวเร็ว) เพราะกว่าสินค้าขั้นปฐมจะขนส่งเพิ่มเติมไปถึงยังประเทศผู้บริโภคได้ ต้องใช้เวลานานถึง ๕ หรือ ๖ เดือน\* ด้วยเหตุนี้ จึงน่าพิจารณาว่าโครงการเก็บมุลภัณฑ์กันชนไว้ในประเทศผู้บริโภคน่าจะเหมาะสมหรือไม่ แต่ก็เกิดปัญหา เรื่องใครจะเป็นผู้จ่ายค่ารักษามุลภัณฑ์ดังกล่าว

\* M. Abramovitz, *Inventories and Business Cycles* 1950 หน้า ๑๘๒-๑๘๔ และ ๒๐๗-๒๑๗



ขึ้นมา<sup>๑</sup> นอกเหนือจากปัญหาวิทยาศาสตร์ที่กล่าวมาแล้ว

### สัญญาพหุภาคีระยะยาว

โครงการสัญญาพหุภาคีระยะยาว (multilateral long-term contract) มีจุดประสงค์ที่จะหลีกเลี่ยงการโอนรายได้ที่แท้จริงระหว่างประเทศผู้ผลิต และผู้ซื้ออันเนื่องมาจากการที่ราคาสินค้าขึ้นปฏุมขึ้นลง โดยที่ไม่พยายามเข้าไปก้าวกำกับการตัดสินใจของผู้ผลิตและผู้ซื้อที่จะปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงในราคา โดยหลักการแล้วโครงการนี้ก็มีการทำสัญญากำหนดราคาสูงสุดที่จะให้ประเทศผู้ผลิตขายสินค้า ในปริมาณที่กำหนดแก่ประเทศผู้บริโภค และราคาต่ำสุดที่ประเทศผู้ซื้อจะซื้อสินค้าในปริมาณที่กำหนดจากประเทศผู้ผลิต ตัวอย่างสำคัญของข้อตกลงแบบนี้ก็คือ ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับข้าวสาลี หนังสือบางเล่ม<sup>๒</sup> เห็นว่าข้อตกลงข้าวสาลีเกี่ยวกับประเทศด้อยพัฒนาอ้อยมากจึงไม่สนใจ อันที่จริงความสนใจของเราอยู่กับหลักการและวิธีการที่ใช้ในข้อตกลงมากกว่ากับข้าวสาลีโดยตรง เพราะหลักการและวิธีการอาจนำมาใช้กับสินค้าขึ้นปฏุมอื่นที่เกี่ยวข้องกับประเทศด้อยพัฒนาโดยตรงได้ (เช่น กับข้าวเจ้า)

ความจริงข้อตกลงเกี่ยวกับข้าวสาลี แม้จะเริ่มขึ้นหลังสงครามโลกในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ก็ตาม ก็เคยมีมาก่อนแล้วในปี ๑๙๓๓ อันที่จริงแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่าทั้งประเทศผู้ผลิตและผู้ซื้อต่างก็มีโควต่ากัน ประเทศผู้ซื้อมีโควต่าที่จะต้องขายในราคาสูงสุด ที่กำหนดไว้ ส่วนประเทศผู้บริโภคมียุคว่าต้องซื้อในราคาต่ำสุดที่กำหนดไว้ ตรายใดที่ราคาตลาดยังไม่ถึงราคาสูงสุด หรือต่ำสุดที่กำหนดไว้ กลไกแห่งราคาก็ดำเนินการได้ และอาจส่งเสริมให้มีการผลิตเพิ่มขึ้น เวลาปริมาณการผลิตขาดแคลน หรือผลิตน้อยลงเวลาปริมาณผลิตเหลือเฟือ และตรายใดที่ราคายังอยู่ในช่วงนี้ ประเทศผู้ซื้อและผู้ขายจะตกลงซื้อขายกันในราคาใดก็ได้

โครงการประเภทข้าวสาลี มีข้อดีหลายประการที่น่าจะพิจารณา โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการมูลภัณฑ์กันชน คือ

๑) โครงการแบบนี้ไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินการสร้างมูลภัณฑ์กันชน หรือการควบคุมการค้า หรือการผลิต

๒) โครงการแบบนี้ มิได้จำกัดอยู่กับสินค้าประเภทที่เก็บไว้ได้นาน (อย่าง มูลภัณฑ์กันชน) จึงใช้ได้ทั่วไป

๓) โครงการดังกล่าวนี้ ส่งเสริมให้มีการปรับตัวของฝ่ายการผลิตให้เข้ากับภาวะ

<sup>๑</sup> J.M. Keynes, *The Policy of Government Storage of Foodstuffs and Raw Materials*, *Economic Journal*, September 1938

<sup>๒</sup> เช่น Wells ที่อ้างมาแล้ว หน้า ๓๑๑

การเปลี่ยนแปลงทางด้านตลาดของสินค้าขั้นปฐม เมื่อเทียบกับโครงการประเภทยุทธศาสตร์กันชนแล้ว เห็นได้ชัดว่าโครงการทำสัญญาผูกขาด ได้เปรียบในข้อนี้ เพราะโครงการยุทธศาสตร์กันชนมักไม่ให้ความสำคัญแก่ผู้ผลิต ที่จะปรับผลผลิตให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงด้านดีมานด์โดยที่ในขณะที่เดียวกัน ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อรายได้อของผู้ผลิตมากนัก<sup>๑</sup>

๔) ข้อตกลงแบบข้าวสาลี บริหารง่ายกว่าแบบยุทธศาสตร์กันชน เพราะยุทธศาสตร์กันชนจะเกิดผลก็ด้วยมีฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐบาลต่างๆ แล้วต้องตัดสินใจจัดต่อประโยชน์ของฝ่ายผู้ผลิต หรือผู้บริโภคไม่ฝ่ายใดก็ฝ่ายหนึ่งตลอดเวลา<sup>๒</sup>

๕) ตรงกันข้ามกับวิธีการแบบยุทธศาสตร์กันชน โครงการแบบที่ใช้กับข้าวสาลีสามารถแก้ปัญหากำลังผลิตเหลือเฟือ (excess capacity) ซึ่งกระทบกระเทือนสินค้าหลายอย่างได้ดี ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องไปปรับขอบเขตของราคาที่ตกลงกันให้ลดลง เพราะพลักระยะยาวด้านซัพพลาย และดีมานด์ จะบีบบังคับปริมาณผลิตโดยผ่านส่วนของตลาดที่อยู่ นอกเหนือโควตาที่ตกลงซื้อขายกันเอง และถ้ารัฐบาลดำเนินมาตรการภายในเสริมกลไกของราคาเช่นนี้ด้วยแล้ว ย่อมต้องเกิดผลตามที่ประสงค์ ในการโยกย้ายทรัพยากรในระยะยาวด้วย<sup>๓</sup>

ข้อเสียของข้อตกลงที่ใช้กับข้าวสาลีที่มีผู้อ้างกัน และสมควรแก่การพิจารณาดังนี้

(๑) มีข้อโต้แย้งสำคัญจาก Johnson<sup>๓</sup> ว่าโครงการแบบข้อตกลงในเรื่องข้าวสาลีมีข้อเสียสำคัญในแง่ที่ว่า ข้อตกลงเช่นนี้ อาจจะทำให้ราคาสินค้าขั้นลงฮวบฮาบยิ่งกว่า ถ้าไม่มีข้อตกลงเสียอีก และเขาเห็นว่า โครงการแบบยุทธศาสตร์กันชนจะรักษาเสถียรภาพของราคาได้ดีกว่า ผลเสียที่ร้ายแรงของการขึ้นลงในราคาที่ฮวบฮาบ ตามโครงการแบบข้อตกลงเกี่ยวกับข้าวสาลี ก็คือผลที่จะทำให้การลงทุนในด้านกำลังผลิตสินค้าขั้นปฐม มีภาวะการขึ้นลงเช่นเดียวกัน<sup>๔</sup> ข้อนี้เป็นข้อเสียหายเพียงใด จะได้พิจารณากันต่อไป

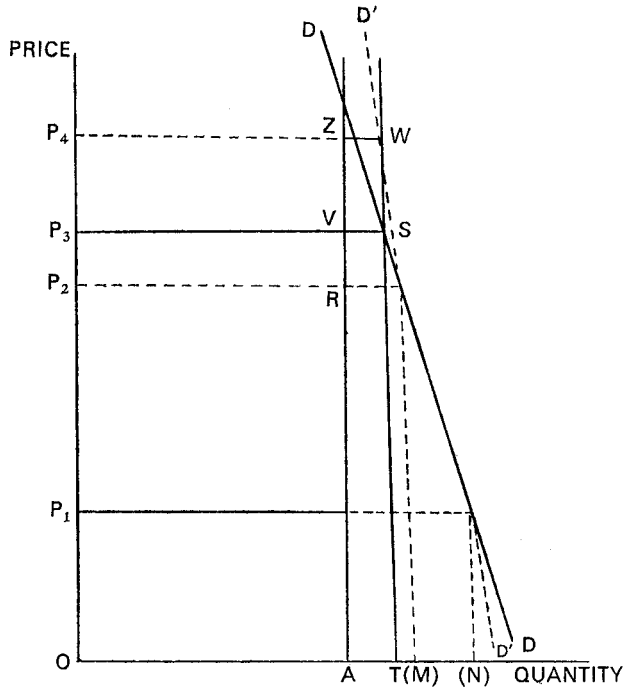
Johnson (๑๙๕๐) ใช้รูปในหน้า ๑๑๐ ต่อไปนี้ชี้ให้เห็นถึงการที่ราคาขึ้นลงรุนแรงกว่าปรกติ ถ้ามีข้อตกลงแบบที่ทำกันขึ้นในกรณีของข้าวสาลี  $OP_1$  และ  $OP_2$  เป็นราคาต่ำสุดและสูงสุดที่กำหนดไว้ตามสัญญา  $OA$  เป็นปริมาณที่แต่ละฝ่ายตกลงจะซื้อขายกันใน

<sup>๑</sup> C.D. Harbury, *Commodity Agreements and Price Fluctuations: I*, Economic Journal, September 1951 หน้า ๖๕๔

<sup>๒</sup> Tyszynski ในบทความที่อ้างมาแล้วซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า Tyszynski (1951) หน้า ๖๕๗

<sup>๓</sup> Harry G. Johnson, *The De-stabilizing Effect of International Commodity Agreements on the Prices of Primary Products*, Economic Journal, September 1950 ต่อไปนี้เรียกว่า Johnson (1950)

<sup>๔</sup> Johnson (1967) หน้า ๑๔๘ ดูหน้า ๑๐๓ ข้างบน



ราคาที่ไม่สูง และไม่ต่ำกว่าขอบเขตของราคาที่กำหนดไว้ AT เป็นปริมาณที่นำออกจำหน่ายเพิ่มเติม นอกเหนือจากปริมาณในโควตา OA ทั้งนี้เพราะว่า ข้อตกลงแบบที่ใช้กับในด้านข้าวสาลี มิได้ครอบคลุมถึงปริมาณทั้งหมดในตลาดโลก แต่ยังมีปริมาณบางส่วนที่ยังอยู่ภายนอกขอบเขตของข้อตกลง เส้นเดิมานต์ตามปรกติในตลาดโลก (ถ้าไม่มีข้อตกลงแทรกเข้ามา) ก็คือ DD แต่เมื่อมีข้อตกลงเข้ามาแล้วทำให้เส้นเดิมานต์กลายเป็น D'D' คือ มีความยืดหยุ่นทางด้านราคาน้อยลง ในช่วงที่สูงกว่าราคาสูงสุดที่กำหนดไว้  $OP_2$  และในช่วงที่ต่ำกว่าราคาต่ำสุดที่กำหนดไว้  $OP_1$  เมื่อมีปริมาณ AT ออกมาจำหน่ายเพิ่มเติม ในตลาดเสรี นอกข้อตกลงทำให้ราคาขายสูงขึ้นไปถึง  $OP_4$  ในตลาดเสรี แต่ถ้าไม่มีข้อตกลงแล้วราคาสูงสุดจะอยู่เพียง  $OP_3$  เท่านั้น (เส้นซัพพลายในระยะสั้นทั้งในกรณีที่มี และไม่มีข้อตกลง คือ เส้น TW ซึ่งมีความยืดหยุ่นทางด้านราคาเท่ากับ O) ด้วยเหตุนี้ Johnson จึงเห็นว่า การมีข้อตกลงทำให้ราคาขึ้นลงสูงกว่าในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงและแทนที่จะใช้ข้อตกลงแบบสัญญาพหุภาคี น่าจะใช้แบบมูลกัตต์กันชนจะเหมาะสมกว่า

น่าสังเกตว่า ข้อโต้เถียงของ Johnson แสดงให้เห็นว่า เพราะมีข้อตกลงขึ้นมา จึงทำให้ราคาในตลาดโลกที่อยู่นอกข้อตกลงขึ้นลงรุนแรงกว่าถ้าไม่มีข้อตกลง ข้ออ้างของ Johnson มีบางคนยอมรับ แต่บางคนก็ไม่ยอมรับ

ฝ่ายที่ยอมรับ เช่น Tyszynski<sup>๑</sup> เห็นว่า (ก) ผลเสียดังกล่าวนี้ไม่รุนแรงและ (ข) อาจจะไม่แก้ไขได้ง่าย

(ก) Johnson อ้างว่า การที่ราคาข้าวสาลีภายนอกข้อยกขังลงรุนแรง เพราะผลทางรายได้ (income effect) ของการเปลี่ยนแปลงในราคาทางด้านดีมานด์ Tyszynski เห็นว่าความยืดหยุ่นทางด้านรายได้ และทางด้านราคาของความต้องการ ต่อข้าวสาลีมีน้อย ส่วนในกรณีของ น้ำตาล กาแฟ หรือฝ้าย ความยืดหยุ่นทางด้านรายได้ของความต้องการ มีสูงกว่าทางด้านข้าวสาลีก็จริง แต่ก็ไม่สำคัญกว่ามากนัก ส่วนผลทางการแทนที่ (substitution effect) ของการเปลี่ยนแปลงทางราคา จะมีอิทธิพลทางด้านดีมานด์อย่างเด่นชัด แต่อย่างไรก็ดี ความยืดหยุ่นของซัพพลายของพืชผลที่ผลิตเป็นรายปี ก็ย่อมมีอยู่เหมือนกัน สรุปแล้ว ผลของข้อยกขังในการที่ทำให้ราคาในตลาดเสรีขึ้นลงรุนแรงนั้น คงจะไม่มากนัก โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงผลดีของการมีราคาสูงสุด (price-ceiling) และราคาต่ำสุด (price-floor) ในตลาดที่อยู่ภายใต้ข้อยกขัง และโดยเฉพาะหากว่ากว่าครึ่งของปริมาณที่ซื้อขายกันทั้งหมดอยู่ภายใต้ข้อยกขัง

(ข) การที่จะแก้ไขให้ราคาในตลาดเสรี ขึ้นลงไม่รุนแรงไปกว่าถ้าไม่มีข้อยกขัง ก็เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา และก็จะทำได้ โดยไม่เข้าไปก้าวก่ายกับการกระจายทรัพยากรที่เป็นอยู่มากนัก มาตรการที่เป็นไปได้ก็มี เช่นคณะกรรมการดูแลสินค้า (commodity board) ในประเทศที่ส่งออก และมาตรการทางการคลังที่เหมาะสมในประเทศผู้ซื้อ<sup>๒</sup>

ฝ่ายที่ไม่ยอมรับข้ออ้างของ Johnson เช่น Harbury<sup>๓</sup> เห็นว่า Johnson พิจารณาปัญหาในแง่ที่แคบเกินไป Harbury เสนอให้พิจารณาราคาเฉลี่ยโดยคำนึงถึงปริมาณซื้อขายทั้งหมด ในรูปข้างบนราคาเฉลี่ย ถ้าไม่มีข้อยกขังก็คือ  $\frac{OTSP_3}{OT}$  หรือ  $OP_3$  ตามที่ Johnson กล่าวไว้ แต่ถ้ามีข้อยกขังราคาเฉลี่ยมิใช่  $\frac{OTWP_4}{OT}$  หรือ  $OP_4$  ตามที่ Johnson อ้าง แต่เป็น  $\frac{OARP_2 + ATWZ}{OT}$  มากกว่า (ซึ่งต่ำกว่า  $OP_4$ )

อย่างไรก็ดี ถ้าเราไม่ดูราคาเฉลี่ย การที่ราคาภายนอกข้อยกขังลงมากขึ้น Harbury ก็ยังเห็นว่า ย่อมมีผลดีในการก่อให้เกิดการปรับตัวทางด้านซัพพลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อฝ่ายที่รับผลกระทบกระเทือนจากราคาขึ้นลงรุนแรงขึ้น มิใช่ผลิตโดยตรง แต่เป็นรัฐบาลของผู้ผลิตสินค้าที่เกี่ยวข้อง

<sup>๑</sup> Tyszynski (1951) หน้า ๖๕๕-๖๕๗

<sup>๒</sup> H. Tyszynski, A Note on International Commodity Agreements, *Economica*, November 1950 ต่อไปนี้จะอ้างถึงว่า Tyszynski (1950)

<sup>๓</sup> โนบทความที่อ้างมาแล้ว หน้า ๖๕๓-๖๕๔

ยิ่งกว่านั้น Harbury เสนอว่า แทนที่จะพิจารณาราคาอย่างเดียว เราน่าจะพิจารณา รายรับทั้งหมดของผู้ผลิต ในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงเปรียบเทียบกับเมื่อไม่มีข้อตกลง จึงจะเป็นการมองปัญหาการสร้างเสถียรภาพโดยแท้จริง

ถ้าไม่มีข้อตกลง รายรับของผู้ผลิตข้าวสาลีจะเท่ากับ  $OTSP_3$  (คือ  $OT \times OP_3$ ) แต่ ถ้ามีข้อตกลงรายรับจะเท่ากับ  $OARP_2$  (คือ  $OA \times OP_2$ ) +  $ATWZ$  (คือ  $AT \times OP_4$ ) ฉะนั้น ในขณะที่สินค้าขาดแคลน รายได้ทั้งหมดในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงจะมากกว่าในกรณีที่มีข้อตกลงหรือไม่ ย่อมแล้วแต่ว่าเนื้อที่  $VRP_2P_3$  กับ  $VSWZ$  อันใดจะมากกว่ากัน ถ้า  $VRP_2P_3$  มากกว่า  $VSWZ$  รายได้ภายใต้สภาพปรกติย่อมมากกว่าถ้ามีข้อตกลง และถ้าเป็นเช่นนั้นเสมอไป เราก็อาจจะกล่าวได้ว่า ข้อตกลงประเภทข้าวสาลีมีผลในการบ่อนทำลายเสถียรภาพ (ทางด้านรายได้) อันที่จริงผลออกมาจะเป็นอย่างไรย่อมสุดแล้วแต่

(ก) ความยืดหยุ่นของเส้นดีมานด์  $D'D'$

(ข)  $\frac{OA}{OT}$  คือ ปริมาณที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงมีมากน้อยเท่าไร เมื่อเทียบกับปริมาณ การซื้อขายทั้งหมด

Johnson สงสัยว่า (ก) จะมีลักษณะทำให้ตลาดขาดเสถียรภาพ แต่ (ข) จะช่วย แก้ไขได้ขณะที่ (ข) มีค่าใกล้ ๑ เข้าไปทุกที กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือว่า เพื่อให้ข้อตกลง มีผลในการสร้างเสถียรภาพทางด้านรายได้ ปริมาณที่ตกลงซื้อขายกัน จะต้องเป็นส่วน ที่สูงมากของปริมาณที่ซื้อขายกันทั้งหมดในตลาดโลก เช่นเคยมีการประมาณไว้ว่าข้อตกลง เกี่ยวกับข้าวสาลีปี ๑๙๔๘ มีโควต้าคลุมปริมาณซื้อขายกันทั่วโลกถึงร้อยละ ๕๓ เป็นต้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ข้อคิดของ Harbury ที่ให้นำราคาเฉลี่ย และรายได้ทั้งหมด ของผู้จำหน่ายสินค้าขึ้นปรุ้ม (ทั้งภายในและภายนอกข้อตกลง) เข้ามาพิจารณาก็น่าฟัง ถ้าหากว่าประเทศผู้จำหน่ายสินค้าดังกล่าวจำหน่ายทั้งภายในและภายนอกข้อตกลง แต่ถ้า ปรากฏว่ามีเฉพาะบางประเทศเท่านั้นที่อยู่ภายในข้อตกลง ส่วนประเทศที่เหลืออยู่ภายนอก ข้อตกลงจำต้องเผชิญหน้ากับราคาที่ขยับลงฮวบฮาบในตลาดเสรีแล้ว ข้อคิดของ Johnson เป็นข้อโต้แย้งสำคัญต่อข้อตกลงแบบที่ไช้กับข้าวสาลี ผิดกับมูลกณฑ์กันชนซึ่งก่อให้เกิด ราคาเพียงราคาเดียวสำหรับสินค้าอย่างเดียวกัน ไม่ว่าผู้ขายและผู้ซื้อจะอยู่ในหรือภาย นอกข้อตกลงก็ตาม

เพื่อให้เห็นถึงผลกระทบกระเทือนรุนแรงด้านราคาต่อโลกภายนอกข้อตกลง ผู้ เขียนใครจะนำประสบการณ์ของโลกในด้านน้ำตาลเข้ามาพิจารณา เพราะว่าแม้จะเป็นการ ใช้ระบบโควตาก็ตาม ภาวะการขยับลงของราคาน้ำตาลนอกโควตาก็ชี้ให้เห็นลักษณะความ ยุ่งยากของข้อตกลงแบบที่ไช้กับข้าวสาลีเป็นอย่างดี

ปริมาณการผลิตและการบริโภคน้ำตาลในโลกในปัจจุบัน ประมาณว่ามี ๓๐ ล้าน เมตริกตันต่อปี<sup>๑</sup> น้ำตาลส่วนใหญ่ทำจากบีตแล้วก็บริโภคในประเทศที่ผลิตได้ ส่วนที่ ค้าขายกันระหว่างประเทศนั้นมีเพียง ๒๐ ล้านตัน ซึ่งเป็นน้ำตาลอ้อยเป็นส่วนใหญ่ ใน ปริมาณ ๒๐ ล้านตันที่ซื้อขายกันระหว่างประเทศ มีประมาณ ๑๑ ล้านตันที่ซื้อขายกันตาม ข้อตกลงพิเศษ ที่มีขึ้นระหว่างอเมริกากับประเทศผู้ผลิต (๕.๖ ล้านตัน) รัสเซียกับคิวบา (๒.๕ ล้านตัน) และอังกฤษกับเครือจักรภพ (๑.๘ ล้านตัน) ส่วนน้ำตาลที่เหลือนอกข้อ ตกลงพิเศษนี้ (ประมาณ ๕ ล้านตัน) ได้ซื้อขายกันในตลาดเสรี โดยที่ราคาขึ้นลงฮวบฮาบ มาก เช่นในปี ค.ศ. ๑๙๖๓ อันเป็นปีวิกฤตคากิวบา ราคาน้ำตาลสูงถึง ๖๘ ปอนด์สเตอร์ลิง ต่อตัน ๓ ปีต่อมา คือในปี ๑๙๖๖ ราคาลดลงเหลือเพียง ๑๔ ปอนด์สเตอร์ลิงต่อตัน โชคดี ที่นับแต่ปี ๑๙๖๘ เป็นต้นมา ราคาน้ำตาลกระเตื้องขึ้นถึงระดับ ๔๐ ปอนด์สเตอร์ลิงต่อตัน เพราะข้อตกลงน้ำตาลระหว่างประเทศ (International Sugar Agreement) ซึ่งครอบคลุมไป ถึงประมาณร้อยละ ๘๐ ของน้ำตาล ๕ ล้านตันที่อยู่นอกโควตาพิเศษกับประเทศต่าง ๆ ดัง กล่าวมาแล้ว

(๒) นอกเหนือจากข้อเสียที่ว่า ราคาสินค้าภายนอกข้อตกลงแบบข้าวสาลี จะขึ้น ลงฮวบฮาบกว่าปรกติแล้ว ข้อเสียที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ<sup>๒</sup> ย่อมจะมีราคาตลาดเสรีเกิด ขึ้นเสมอ ภายนอกระดับราคาต่ำสุด หรือสูงสุดของข้อตกลง ข้อนี้จะเป็นจริง แม้จะนำประ เทศเกือบทุกประเทศที่เป็นผู้ซื้อและผู้ขายเข้ามาในข้อตกลงก็ตาม การที่ตลาดเสรีขึ้นมา นอาจจะก่อให้เกิดความยุ่งยากขึ้นมาได้ โดยปรกติผู้ผลิตจะนำสินค้าที่ผลิตเกินโควตาที่จะต้อง ขายให้ตามสัญญาออกไปขายในตลาดเสรี และถ้าราคาตลาดเสรีนั้นต่ำกว่าราคาต่ำสุดที่ผู้ซื้อ มี สัญญาจะต้องซื้อแล้ว ย่อมจะทำให้ผู้ซื้อไม่ยอมซื้อสินค้าตามสัญญา และทำให้ในประเทศ ผู้ซื้อที่มีราคาสินค้าดังกล่าวเป็น ๒ ราคา ยิ่งกว่านั้น ถ้าประเทศผู้ผลิตจำต้องขายสินค้านอก โควตาในตลาดโลกที่เสรีในราคาที่ต่ำมากแล้ว จะทำให้ผู้ผลิตหมดกำลังใจที่จะผลิตด้วย

นอกเหนือจากข้อเสียดังกล่าวแล้ว ข้อตกลงประเภทที่ใช้กับข้าวสาลีจำต้องใช้ใน เหตุการณ์แวดล้อมที่เหมาะสมต่าง ๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๑) ขอบเขตของราคาที่ตั้งขึ้นมาจะต้องเหมาะสม<sup>๓</sup> (นอกเหนือจากการที่ว่าปริมาณสินค้าที่ตกลงซื้อขายกันตามสัญญา ต้องเป็นสัดส่วนที่สูงพอของตลาดโลกแล้ว)

๒) โครงการแบบที่ใช้กับข้าวสาลี เหมาะสำหรับสินค้าซึ่งปริมาณผลิตเป็นรายปี

<sup>๑</sup> ดู The Economist, May 22, 1971 หน้า ๖๖

<sup>๒</sup> Mikesell ในบทความที่อ้างมาแล้ว หน้า ๗๔

<sup>๓</sup> D.J. Morgan, The Approach to International Commodity Problems, Three Banks Review, March, 1959

ซึ่งลงอยู่เสมอก่อให้เกิดการขาดเสถียรภาพ (คือความยุ่งยากมิได้มาจากด้านดีมานด์ แต่มาจากด้านซัพพลาย) ทรายโดที่สินค้าดังกล่าวส่วนใหญ่ผลิตเพื่อส่งออกไปขายยังตลาดโลก ข้อตกลงชนิดที่ใช้กับข้าวสาลี จะช่วยรักษาเสถียรภาพในรายได้ของผู้ผลิตได้<sup>๑</sup>

มีข้อสังเกตสำคัญว่า ถ้าโครงการแบบข้าวสาลี (ตรงกันข้ามกับมูลภัณฑ์กันชน) เหมาะสำหรับสินค้าซึ่งการขาดเสถียรภาพเกิดมาจากด้านซัพพลาย (มากกว่าด้านดีมานด์) แล้ว ผู้ที่จะได้ประโยชน์สำคัญจากข้อตกลงแบบข้าวสาลี ก็คือ ประเทศผู้ซื้อ ซึ่งประกันตนเองให้พ้นจากภาวะยุ่งยากอันเนื่องมาจากซัพพลายผันแปร ประเทศผู้ผลิตจะได้ประโยชน์จริง ๆ ก็ต่อเมื่อต้นเหตุใหญ่ของการที่ราคาลงมาจากดีมานด์<sup>๒</sup>

ถ้าข้อดีของข้อตกลงแบบข้าวสาลี เป็นการช่วยรักษาเสถียรภาพในรายได้ของผู้ผลิตจริง ๆ แล้ว ก็ยังมีปัญหาเพิ่มเติมน่าพิจารณาว่า รายได้ที่แท้จริง (real income) จะเป็นอย่างไร Johnson<sup>๓</sup> เป็นห่วงว่า ถ้าต้นเหตุของการขึ้นลงในราคาคือการเปลี่ยนแปลงในด้านซัพพลายแล้ว รายได้ที่แท้จริงของผู้ผลิตอาจขาดเสถียรภาพ แต่อันที่จริงในเรื่องนี้ ย่อมให้ความเห็นยาก เพราะไม่แน่ว่า Johnson คิดรายได้ที่แท้จริงของผู้ผลิตด้วยสินค้าอะไร<sup>๔</sup> ถ้าคิดด้วยสินค้าขึ้นปรุุมที่ซื้อขายกันตามข้อตกลงแบบที่ใช้กับข้าวสาลีแล้ว สิ่งที่จะเห็นชัดมากกว่าก็คือ เมื่อเห็นซัพพลายเลื่อนขึ้นเลื่อนลง รายได้ที่แท้จริงของผู้ซื้อบนเส้นดีมานด์แบบมาร์แชล (Marshallian demand curve) จะขาดเสถียรภาพอย่างแน่นอน<sup>๕</sup> เพราะรายได้ที่แท้จริงของผู้ซื้อจะคงที่ก็เฉพาะบนเส้นดีมานด์แบบ Friedman-Marshall เท่านั้น<sup>๕</sup>

๓) เพื่อที่จะให้โครงการแบบที่ใช้กับข้าวสาลี เหมาะที่จะแก้ปัญหากำลังผลิตเหลือเพื่อ (excess capacity) ได้ดี จำจะต้องให้รัฐบาลดำเนินการถาวรเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลง ซึ่งหมายถึงจะต้องดำเนินมาตรการภายในประเทศเพื่อให้มีการโยกย้ายทรัพยากรอย่างเหมาะสมด้วย

## ข้อตกลงแบบโควตาส่งออก

นอกเหนือจากข้อตกลงแบบมูลภัณฑ์กันชน (เช่นกรณีของดีบุก) สัญญาพหุภาคี (เช่น กรณีของข้าวสาลี) ยังมีมาตรการระหว่างประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพให้กับสินค้า

<sup>๑</sup> Tyszynski (1951) หน้า ๖๕๗

<sup>๒</sup> Johnson (1967) หน้า ๑๔๗ รวมทั้งฟุตโน้ตด้วย

<sup>๓</sup> ดู Ingram ในหนังสือของ Cowan (1964) ที่อ้างมาแล้วเพื่อให้เห็นวิธีคิดรายได้ที่แท้จริงของผู้ผลิตสินค้าขึ้นปรุุมแบบหนึ่ง

<sup>๔</sup> Milton Friedman, The Marshallian Demand Curve, Journal. Political Economy December 1949

<sup>๕</sup> Mark Blaug, Economic Theory in Retrospect พิมพ์ครั้งที่ ๒ ๑๙๖๘ หน้า ๓๕๕

ขั้นปฐมที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ ข้อตกลงแบบโควตา (quota agreement หรือ export restriction) ภายใต้อัตราการส่งออกทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ยินยอมที่จะจำกัดปริมาณส่งออกของตน โดยที่โดยทั่วไปมักจะให้แต่ละประเทศได้ส่วนแบ่งของตลาดเท่าที่เคยได้ส่งออกมาในอดีต โควตาดังกล่าวนี้มีการปรับเปลี่ยนปรับลงตามเหตุการณ์ที่เปลี่ยนไป ตัวอย่างสำคัญของโครงการแบบนี้ก็คือ ข้อตกลงที่ใช้กับน้ำตาล ยาง ทองแดง และสินค้าอื่น ๆ ในช่วงปีหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ และก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒<sup>๑</sup> และข้อตกลงเกี่ยวกับน้ำตาลปัจจุบัน ตามข้อตกลงน้ำตาลปัจจุบันซึ่งเริ่มมาเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๘ ประเทศผู้ซื้อจะต้องซื้อน้ำตาลในตลาดเสรี (น้ำตาลที่เหลือจากโควตาพิเศษที่ตกลงกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ในลักษณะสัญญาทวิภาคีอันเป็นการแก้ปัญหาการขาดเสถียรภาพอีกอย่างหนึ่ง เช่น ที่มีขึ้นระหว่างอังกฤษกับเครือจักรภพ เป็นต้น) จากประเทศผู้ขาย โควตาแท้จริงของประเทศผู้ขายจะขึ้นลงภายในขอบเขตร้อยละ ๒๕ ของโควตาพื้นฐาน ทั้งนี้แล้วแต่ราคาน้ำตาลในตลาดเสรีเป็นอย่างไร เช่นถ้าราคาใกล้เคียง ๕๐ ปอนด์สเตอร์ลิงต่อตัน ประเทศผู้ผลิตอาจส่งออกได้ถึง ร้อยละ ๑๑๐ ของโควตาพื้นฐาน (basic quota) แต่ถ้าราคาตกลงมา โควตาแท้จริงก็จะถูกตัดทอนลง

เพื่อให้ข้อตกลงแบบโควตาได้ผลดี จำจะต้องมีสภาพแวดล้อมและมาตรการครบถ้วน ดังนี้

๑) ประเทศผู้ผลิตส่วนใหญ่จะต้องเข้าร่วมด้วย ข้อตกลงเกี่ยวกับกาแฟระหว่างประเทศ<sup>๒</sup> (International Coffee Agreement) ปัจจุบัน (ซึ่งใช้หลักโควตาเช่นเดียวกัน) รวมปริมาณขายทั้งหมดถึงร้อยละ ๘๘ ของการค้าของตลาดโลกทั้งหมด

๒) ประเทศผู้ซื้อส่วนใหญ่ต้องเข้าร่วมด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะว่าข้อตกลงแบบนี้ส่งเสริมให้สมาชิกผู้ผลิตหลบหลีกโควตา และให้ผู้ผลิตที่มีใช้สมาชิกขยายการผลิตของตนเอง ประเทศผู้ซื้อจะต้องรับซื้อจากประเทศผู้ผลิตที่เป็นสมาชิกเท่านั้น ข้อตกลงจึงจะได้ผลในการบังคับผู้ผลิต ในด้านผู้ผลิตที่มีใช้สมาชิกนี้ ปรากฏว่าในปีก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ มีข้อตกลงระหว่างประเทศในด้านข้างเกิดขึ้น (ในปี ค.ศ. ๑๙๓๔) ในตอนแรกประเทศไทยไม่เข้าเป็นสมาชิกด้วย จึงถูกกล่าวหาว่าฉวยโอกาสส่งยางออกไปขายต่างประเทศมากขึ้น ในขณะที่ราคาดี เพราะได้รับการพยุงไว้ด้วยการส่งออกที่น้อยลงของประเทศสมาชิก ในภายหลังเมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกแล้ว ก็ถูกกล่าวหาว่าฉวยโอกาสอีก เพราะได้โควตาส่งออกที่สูงกว่าที่ควรจะได้ หากเข้าเป็นสมาชิกข้อตกลงเสียแต่แรก<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> Rowe ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว บทที่ ๑๐-๑๑  
<sup>๒</sup> Johnson (1967) หน้า ๑๔๖  
<sup>๓</sup> ข้อกล่าวหานี้มาจาก Ingram ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว (๑๙๗๐) หน้า ๘๗ แต่ดู Lim Chong-yah, Economic Development of Modern Malaya, 1967 หน้า ๘๐ ซึ่งไม่มีข้อกล่าวหาดังกล่าว



๓) ประเทศผู้ผลิตที่เข้าเป็นสมาชิก จะต้องสามารถควบคุมผลิตผลของผู้ผลิตในประเทศของตนให้เป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงของโควต้าส่งออกได้ มิฉะนั้นแล้วประเทศนั้นจะรับภาระทางการเงินที่หนักมาก ในการที่จะต้องสะสมมูลภัณฑ์สินค้าเหลือขายไว้ และย่อมจะมีเหตุผลที่จะหลีกเลี่ยงข้อตกลงมากขึ้นอีก<sup>๑</sup>

อย่างไรก็ดีการสะสมมูลภัณฑ์สินค้าเหลือขายไว้เช่นนี้ ถ้าดูให้ลึกซึ้งอาจจะไม่เสียหายมากนัก ถ้าปีที่ขาดแคลนมีสลับกับปีที่สินค้าเหลือเฟือบ้างก็นำมูลภัณฑ์ที่สะสมไว้ในปีที่เหลือเฟือไปจำหน่ายในปีที่ขาดแคลน<sup>๒</sup> แม้จะต้องมีภาระทางการเงินในการเก็บมูลภัณฑ์ไว้ก็ตาม ยิ่งกว่านั้น ถ้าประเทศที่สะสมมูลภัณฑ์ไว้เป็นประเทศผู้ผลิตสำคัญของโลก อาจจะทำให้กำลังในการต่อรองของโควต้าส่งออกดีขึ้นก็ได้ ตัวอย่างเช่น เวลามีการเจรจากันในเรื่องข้อตกลงระหว่างประเทศ เกี่ยวกับกาแฟ บราซิลเคยอ้างว่าเพราะมีมูลภัณฑ์เหลือจากการบริโภคของโลกเป็นรายปีมากมาย จึงใคร่จะให้นำข้อเท็จจริงนี้ไปประกอบการพิจารณาในการกำหนดโควต้าของบราซิลด้วย

ข้อที่ว่าประเทศสมาชิกจะต้องควบคุมการผลิตภายในประเทศให้เป็นไปตามโควต้าที่กำหนดให้ นั้น ก็เพราะว่าเกรงว่าการมีมูลภัณฑ์สะสมไว้ นอกจากจะเป็นภาระแก่ประเทศที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังเป็นสิ่งที่คุกคามตลาดโลกอยู่ตลอดเวลา เพราะฉะนั้นข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยกาแฟของปี ค.ศ. ๑๙๖๒ (มาตรา ๔๘-๕๐) จึงกำหนดให้ประเทศผู้ผลิตที่เป็นสมาชิกดำเนินมาตรการควบคุมการผลิตภายในให้สอดคล้องกับการกำหนดโควต้าในการส่งออก

ข้อวิจารณ์สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมภายในประเทศดังกล่าวก็คือ เป็นการดำเนินการขัดกับหลักการสร้างเสถียรภาพตามปรกติ<sup>๓</sup> เพราะจุดประสงค์ตามปรกติของโครงการสร้างเสถียรภาพให้กับสินค้าขึ้นปฐมก็คือ การจำกัดภาวะการขึ้นลงตามแนวโน้มของราคาในระยะยาว หากใช่เป็นการกำหนดราคาที่ “เป็นธรรม” ไม่ ฉะนั้นเป้าหมายสองประการสำคัญของข้อตกลง เช่น ข้อตกลงระหว่างประเทศด้วยกาแฟ ปี ค.ศ. ๑๙๖๒ เป็นเป้าหมายที่ไม่จำเป็นจะประสานกันได้เสมอไป คือ ต้องการรักษาคุลยาพระยะยาวระหว่างซัพพลายและดีมานด์ และขณะเดียวกันใครจะให้ผู้ขายได้รับราคาที่ “เป็นธรรม” ด้วย

๔) ข้อตกลงแบบนี้เหมาะที่จะใช้กับสินค้าที่ไม่มีตัวแทนเลย หรือถ้าจะเสาะหาหรือสร้างขึ้นมาทีจะทำได้ไม่ยักนัก มิฉะนั้นแล้วการที่โครงการช่วยพยุงราคาสินค้าขึ้นปฐมไว้จะทำให้ประเทศผู้ซอพยายามผลิตสินค้าอย่างเดียวกันในประเทศของตนขึ้นมา หรือสั่ง

<sup>๑</sup> Meier ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๒๗๕  
<sup>๒</sup> Mikesell ในบทความที่อ้างมาแล้ว หน้า ๗๔  
<sup>๓</sup> Mikesell ในบทความที่อ้างถึงมาแล้ว หน้า ๘๐

เคราะห์จนมาแทนที่ เช่น ยาง ปอ ฝ้าย น้ำมันพืช และโลหะมิใช่เหล็กย่อมหาตัวแทนดังกล่าวได้ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้สินค้าขั้นปฐมที่จะเข้าข่ายโครงการแบบนี้จึงมีจำนวนจำกัดมาก ทำให้โครงการโควตาส่งออกปฏิบัติได้ภายในขอบเขตที่แคบจริง ๆ<sup>๑</sup>

อันที่จริงข้อจำกัดข้อ ๔) นี้ แม้จะเข้าประเด็นในเรื่องโควตาดีเป็นพิเศษก็ตาม ก็เป็นข้อจำกัดโครงการสร้างเสถียรภาพให้สินค้าขั้นปฐมทุกอย่าง เพราะว่าถ้าโครงการมีผลทำให้ราคาสินค้าขั้นปฐมสูงเกินไปในสายตาประเทศผู้ซื้อแล้ว ย่อมส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าตัวแทนขึ้นมาในประเทศผู้ซื้ออย่างแน่นอน

ถ้าข้อตกลงแบบโควตาสามารถดำเนินตามข้อผูกมัดดังกล่าวมาแล้วได้ครบถ้วน ก็มีความเชื่อกันว่ามีผลดีหลายประการเมื่อเทียบกับมาตรการแบบมูลกัตต์กันชน หรือแบบที่ใช้กับข้าวสาลีที่ได้พิจารณาแล้ว ข้อดีที่นำมาอ้างและคู่ควรแก่การพิจารณากัน ก็มีดังนี้

๑) โครงการแบบนี้ดีกว่ามูลกัตต์กันชน เพราะใช้กับของนำเข้าเสีย เช่นกล้วยไม้<sup>๒</sup>

๒) ประโยชน์ของโครงการดังกล่าว จะเห็นได้ชัดเจนโดยเฉพาะในกรณีที่มีสภาพการแข่งขันกันเข้มข้นในด้านของผู้ขาย และความยืดหยุ่นของดีมานด์ในด้านราคามีค่าต่ำ เพราะถ้าไม่มีการดำเนินการอย่างใดแล้ว ราคาสินค้าขั้นปฐมจะลดลงต่ำมาก โครงการโควตาจะช่วยรักษาระดับราคาไว้ได้ และรายรับจากการขายก็สามารถรักษาไว้ได้ในระดับที่สูง<sup>๓</sup> กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ถ้ารักษาระดับราคาไว้สูงได้ก็มีผลเท่ากับโอนรายได้จากประเทศผู้ซื้อไปสู่ประเทศผู้ขายนั่นเอง<sup>๔</sup> แต่อันตรายจากการมีแหล่งแทนที่ขึ้นมา (ดังที่กล่าวมาแล้ว) ก็มีอยู่เสมอ

๓) ข้อดีอีกประการหนึ่ง (โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการมูลกัตต์กันชน) ก็คือโครงการโควตาไม่ต้องการลงทุนมากมาย หลีกเลียงปัญหายุ่งยากในการบริหารมูลกัตต์กันชน และพ้นจากการเสี่ยงภัยที่จะเสียเงินทุนเมื่อนำสินค้าในมูลกัตต์ไปทุ่มขายในราคาถูก<sup>๕</sup>

อันที่จริง (ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว) การมองปัญหาเช่นนั้น ดูกันในลักษณะผิวเผิน ลักษณะลึกซึ้งก็คือว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับมูลกัตต์สินค้าก็ถูกโยนให้ประเทศผู้ผลิตรับไปเสียเอง เพราะประเทศผู้ผลิตจำต้องเตรียมกำลังผลิต และมูลกัตต์สินค้าพร้อมไว้ที่จะรับสถานการณ์เมื่อได้รับโควตาเพิ่มขึ้น และจะต้องสะสมมูลกัตต์ไว้หรือจัดการโยกย้ายทรัพยากรออกไปสู่การผลิตแขนงอื่น เมื่อโควตาที่ได้รับลดลงไป

<sup>๑</sup> John Pincus, Trade, Aid and Development 1967 หน้า ๒๖๗-๒๖๘

<sup>๒</sup> Johnson (1967) หน้า ๑๔๗

<sup>๓</sup> Södersten ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๔๒๓

<sup>๔</sup> บทความของ Oscar Braun ที่อ้างมาแล้ว หน้า ๒๕๘

<sup>๕</sup> Johnson (1967) หน้า ๑๔๗

พร้อม ๆ กับที่มีข้อดีดังกล่าวแล้วนี้ โครงการโควตาก็มีข้อเสียสำคัญที่ควรแก่การพิจารณาดังต่อไปนี้

๑) โครงการโควต้ายากที่จะใช้บังคับได้นาน เพราะสมาชิกผู้ผลิตมีสิ่งล่อใจที่จะหลบหลีกโควตาเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพราะว่าราคาสินค้าดังกล่าวในตลาดที่อยู่นอกโควตาจะมีราคาขี้นลงชวชชามาก<sup>๑</sup> สมาชิกผู้ผลิตที่มีขนาดเล็กอาจจะฉวยโอกาสนำสินค้านอกโควตาหลบหลีกไปขายได้อย่างมีประโยชน์ต่อตนเองอย่างยิ่ง โดยที่ไม่มีใครสังเกตเห็น

๒) โครงการแบบนี้มักจะส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรโดยไม่เหมาะสม เป็นการคุ้มกันผู้ผลิตที่หย่อนประสิทธิภาพ โดยลงโทษผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพสูง และมักจะตัดทอนปริมาณผลิตให้น้อยลงกว่าที่ควร<sup>๒</sup>

อันที่จริงข้อเสียข้อที่ ๒) นี้มาจากประสบการณ์ที่เคยดำเนินการโครงการเช่นนี้กันมาแล้ว แต่ถ้าหาหนทางให้มีการไหวตัวในการแจกจ่ายโควต้ามักขึ้นอาจจะแก้ปัญหาคำข้อ ๒) ได้

๓) ราคาที่สูงมากอาจจะส่งเสริมให้มีการผลิตจนเกินเหตุไป เป็นผลให้ระบบนี้ล้มเหลวทั้งหมดเลยก็ได้<sup>๓</sup>

ข้อเสียข้อ ๓) และ ข้อ ๒) บางส่วนดูจะมีขัดกันอยู่ เพราะดูเหมือนในข้อ ๒) จะมีการอ้างว่าโครงการชนิดนี้ทำให้มีการผลิตน้อยไป แต่ในข้อ ๓) กลับบอกว่าในโครงการดังกล่าวมีแนวโน้มไปสู่การผลิตมากเกินไป อันที่จริงอาจจะเป็นไปได้ว่าเมื่อมีโควตาขึ้นมาแล้ว ปริมาณผลิตจำต้องลดลงน้อยกว่าที่ประเทศผู้ผลิตอยากจะทำ (โดยเฉพาะประเทศผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพสูง) แต่เมื่อการดำเนินการได้ผลดี ทำให้ราคาสูงขึ้นกว่าที่ควรแล้ว จะส่งเสริมให้มีการผลิตมากเกินไปในระยะยาวโดยเฉพาะจากผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพต่ำ

ถ้าการผลิตมีมากเกินไปในระยะยาวมาก เพราะราคาสูงเกินไป ปัญหาก็จะเกิดขึ้นทางด้านต้นทุนเช่นเดียวกัน (ดังที่ได้พิจารณาแล้วในตอนต้น ๆ) ต้นทุนต่อสินค้าขึ้นปรวมอาจจะยืดหยุ่นน้อยในระยะสั้นก็จริง แต่ก็มีผู้ทางยืดหยุ่นมากในระยะยาว ราคาที่สูงเกินไปย่อมทำลายโอกาสที่จะให้ต้นทุนขยายตัวในระยะยาว<sup>๓</sup> (นอกเหนือไปจากการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาผลิตผลตัวแทนขึ้นมาดังกล่าวมาแล้ว )

๔) โครงการกำหนดโควตา มักส่งเสริมให้โครงสร้างของการผลิตสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่งทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ คงเดิมอยู่โดยไม่มีเปลี่ยนแปลง และย่อมจะมีผลเสียต่อพัฒนาการเศรษฐกิจในระยะยาวอย่างแน่นอน<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> ความจริงการที่ราคาสินค้าดังกล่าวภายนอกโควต้ามักมีการขึ้นลงชวชชามาก ควรจะถือเป็นข้อเสียสำคัญของระบบนี้เช่นเดียวกับที่ Johnson เห็นว่า ข้อตกลงแบบที่ใช้กับข้าวสาลีก่อให้เกิดปัญหาการขาดเสถียรภาพของราคาในตลาดเสรี

<sup>๒</sup> Johnson (1967) หน้า ๑๔๗

<sup>๓</sup> Södersten ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๔๒๓

๕) โครงการโควต่าก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากสำหรับประเทศบางประเทศ ที่จะปฏิบัติตามโควต่าไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าไม่มีความสะดวกทางด้านสถานที่และเงินทองที่จะเก็บพืชผลเหลือเพื่อจากปีที่การเก็บเกี่ยวได้ผลมาก<sup>๑</sup>

ข้อยุ่งยากข้อ ๕) นี้ อันที่จริงก็เป็นส่วนหนึ่งของข้อ ๑) ข้างบน แต่แยกมาพิจารณาพิเศษ เพราะเป็นปัญหาสำคัญที่ประเทศผู้ผลิตย่อมเผชิญอยู่เสมอ

๖) ปัญหายุ่งยากอีกประการหนึ่งก็คือ จะมีระบบแจกแจงโควต่าอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงก็ต้องมีการแก้ไขโควต่าให้เหมาะสม ปัญหายุ่งยากข้อนี้เป็นในด้านการเมือง และประเทศผู้ผลิตต่างๆ ก็พยายามรักษาสผลประโยชน์ของตนอย่างดีที่สุด ข้อพิจารณาช่วยแต่ละประเทศผู้ผลิตก็มี เช่น ปริมาณขาย โครงสร้างทางด้านค่าผลิตและความสำคัญของสินค้าดังกล่าวต่อประเทศ (เช่น นำเงินตราต่างประเทศเข้าไปสู่ประเทศเป็นสัดส่วนมากน้อยเท่าใด) การเจรจาแต่ละครั้ง (เช่น เวลาจะมาต่ออายุข้อตกลง) เป็นเรื่องยุ่งยาก และผลที่จะออกมาก็มักจะคาดการณ์ล่วงหน้าไม่ได้

ความยุ่งยากในการเจรจา จะเห็นได้จากตัวอย่างในทางปฏิบัติ ข้อตกลงเกี่ยวกับน้ำตาลระหว่างประเทศ จำต้องระงับไว้ชั่วคราวจนกระทั่งมาเจรจากันใหม่ ในปี ค.ศ. ๑๙๖๘ ส่วนข้อตกลงระหว่างประเทศในด้านกาแฟ ก็ประสบความยุ่งยากในการเจรจาเช่นเดียวกัน ข้อตกลงกาแฟระหว่างประเทศช่วยแก้ปัญหาการค้ากาแฟต่ำได้<sup>๒</sup> เพราะมีแนวโน้มที่จะมีการผลิตกาแฟมากขึ้นไปในระยะ ๑๐ ปีแรกของการพัฒนาการแห่งสหประชาชาติ ฉะนั้นข้อตกลงปี ค.ศ. ๑๙๖๖ จึงมีข้อแก้ไขเรื่องโควต่าพิเศษ คือ เปิดโอกาสให้ประเทศผู้ผลิตส่งออกได้เกินกว่าโควต่า แต่มีข้อแม้ว่าจะต้องนำรายได้จากการส่งออกเพิ่มเติมร้อยละ ๒๐ ไปบำรุงกองทุนส่งเสริมการผลิตสินค้ามากอย่างขึ้น (diversification fund) โดยหวังว่าประเทศผู้ผลิตต่างๆ จะพยายามใช้เงินดังกล่าวช่วยเหลือในการโยกย้ายทรัพยากรจากกาแฟไปสู่การผลิตด้านอื่น

### โครงการชดเชยราคา

มาตรการที่ได้พิจารณาแล้ว จัดเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสินค้า (international commodity agreements) ซึ่งมี ๓ อย่างใหญ่ๆ คือ (๑) โครงการมูลภัณฑ์กันชน (๒) โครงการสัญญาพหุภาคี และ (๓) โครงการควบคุมปริมาณส่งออก ก็นับเป็นโครงการสำคัญที่ได้ปฏิบัติกันมาแล้ว แต่ยังมีข้อเสนอ อันจัดเข้าข่ายข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสินค้าอยู่อีก ๒ โครงการ ซึ่ง (แม้จะไม่เคยนำไปปฏิบัติ) ก็น่าจะนำมาพิจารณา ข้อเสนอทั้ง

<sup>๑</sup> Johnson (1967) หน้า ๑๔๗

<sup>๒</sup> M.Z. Cutajar and Allison Franks, *The Less Developed Countries in World Trade*, 1967 หน้า ๖๕ เป็นต้นไป

๒ นี้ได้นำเข้าไปในที่ประชุมการค้าและพัฒนาการครั้งแรกของสหประชาชาติ (First United Nations Conference on Trade and Development) ในปี ค.ศ. ๑๙๖๔

ข้อเสนอที่จะพิจารณาก่อนเป็นของรัฐบาลฝรั่งเศส ซึ่งเสนอให้มือการค้าตลาดโลก<sup>๑</sup> โดยที่จะยกระดับราคาสินค้าขึ้นปฐุมที่ผลิตขึ้นทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วกับด้อยพัฒนา ให้เท่ากับที่เป็นอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนสินค้าขึ้นปฐุมที่ประเทศพัฒนาแล้วมิได้ผลิต ก็ให้ยกระดับราคาสินค้าขึ้นเป็นสัดส่วนเดียวกัน การยกระดับราคาสินค้าประเภทที่ผลิตกันทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและด้อยพัฒนา จะกระทำโดยการเก็บภาษีขาเข้าจากสินค้าที่มาจากประเทศด้อยพัฒนา ทำให้ราคาสินค้าที่เข้ามาถึงที่ประเทศพัฒนาแล้วผลิตเองเท่ากับถ้าสินค้าขึ้นปฐุมที่เข้ามาจากประเทศด้อยพัฒนาไม่มีผลิตขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว ภาษีขาเข้าที่เก็บก็ถือได้ว่าเป็นภาษีบริโกล ซึ่งรัฐบาลพัฒนาแล้วเก็บไว้ในนามของประเทศที่ด้อยพัฒนา เงินทั้งหมดที่ได้จากการเก็บภาษีขาเข้าหรือบางส่วนจะส่งคืนไปให้ประเทศด้อยพัฒนา และอาจจะสำรองไว้ใช้แก้ปัญหาที่มีสินค้าผลิตขึ้นมาเหลืออีกด้วย

โครงการของฝรั่งเศสนี้มีผู้วิจารณ์มากกว่า มีข้อเสียสำคัญๆ ดังนี้ คือ

๑) เป็นวิธีการที่อ้อมค้อม และขาดประสิทธิภาพ ในการที่จะช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนา

๒) เป็นการส่งเสริมการแจกจ่ายทรัพยากรโดยไม่เหมาะสม เพราะแม้ว่าประเทศพัฒนาแล้วจะผลิตสินค้าขึ้นปฐุมได้ในราคาที่แพงก็ขยยอมให้ผลิตอีกต่อไป

๓) มีผลกระทบกระเทือนต่อโครงสร้างทางด้านการบริโกล เพราะราคาที่สูงจนผลิตปรกติจะทำให้การบริโกลในประเทศพัฒนาแล้วลดลง

ข้อนี้ก็เป็นข้อเสียของโครงการข้อตกลงระหว่างประเทศ ว่าด้วยสินค้าขึ้นปฐุมทุกแบบ แต่ของฝรั่งเศสมีข้อเสียหายหนัก เพราะพยายามยกระดับราคาสูงมากจนเกินเหตุไป

๔) ข้อเสียที่สำคัญที่สุด เห็นจะเป็นการที่ภาระของโครงการนี้จะกระจายออกไปในหมู่ประเทศพัฒนาแล้วอย่างไม่สม่าเสมอกัน โดยเฉพาะประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติน้อย จึงมิได้ผลิตสินค้าขึ้นปฐุมเอง และดำเนินนโยบายการซื้อสินค้าเข้าด้วยใจกว้าง เช่น อังกฤษจะรับภาระเกินกว่าที่ควร

ข้อดีที่สำคัญของโครงการของฝรั่งเศสก็คือว่า ถ้าเรามองเห็นว่าข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสินค้าเป็นวิธีการเก็บภาษีประเทศที่พัฒนาแล้วช่วยประเทศด้อยพัฒนาโดยแท้จริง ข้อตกลงระหว่างประเทศก็เป็นวิธีการเก็บภาษีที่ด้อยประสิทธิภาพกว่าการเก็บภาษี

<sup>๑</sup> Oscar Braun ในบทความที่อ้างมาแล้ว หน้า ๒๙๔ และ Södersten ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๔๒๖-๔๒๗

โดยตรง นักเศรษฐศาสตร์บางท่าน จึงเสนอให้มีการเก็บภาษีระหว่างประเทศกับสินค้าขั้นปฐม เช่น น้ำมัน<sup>๑</sup> โดยตรง

โครงการชดเชยราคาอีกอันหนึ่งมาจากศาสตราจารย์ Meade<sup>๒</sup> ซึ่งอันที่จริงก็เป็นการปรับปรุงโครงการสัญญาพหุภาคีให้ดีขึ้นเท่านั้น ประเทศผู้ซื้อและผู้ขายจะต้องตกลงกันในเรื่อง ปริมาณการค้า 'ปรกติ' (normal) และราคา 'ปรกติ' ซึ่งการตกลงอาจจะทำกันโดยลักษณะทวิภาคี หรือพหุภาคีก็ได้ ถ้าราคาสินค้าขั้นปฐมที่ซื้อขายกันจริง ๆ เกิดตกต่ำลงมากกว่าราคา 'ปรกติ' ประเทศผู้ซื้อจะต้องชดเชยผู้ขายให้ได้เท่ากับราคา 'ปรกติ' ในปริมาณการค้า 'ปรกติ' ตรงกันข้ามถ้าประเทศพัฒนาแล้ว ต้องจ่ายราคาสูงกว่า 'ปรกติ' ประเทศด้อยพัฒนาจะชดเชยให้ราคาเป็น 'ปรกติ' ในปริมาณการค้า 'ปรกติ'

จุดประสงค์สำคัญของข้อเสนอของ Meade ก็คือ พยายามแยกผลของกลไกแห่งราคาทางด้านวิภาคกรรมรายได้จากทางด้านกรแจกแจงทรัพยากร เมื่อผลิตผลอย่างหนึ่งราคาเกิดลดลงมากก็เป็นสัญญาณให้ผู้ผลิตผลิตน้อยลง อันเป็นผลทางด้านกรกระจายการใช้ทรัพยากร ซึ่งปรกติเราไม่อยากจะเข้าไปแทรกแซง (ข้อตกลงระหว่างประเทศ ว่าด้วยสินค้าที่พิจารณามาแล้ว มีการแทรกแซงในด้านนี้มากน้อยต่างกัน) แต่ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงของราคาก็ให้เกิดผลทางด้านวิภาคกรรมรายได้ระหว่างประเทศด้วย เมื่อราคาสินค้าลดลง ประเทศผู้ผลิตเดือดร้อนเพราะรายได้ลดลง กรรมกรที่ทำงานในการผลิตสินค้าขั้นปฐมก็เดือดร้อน รวมทั้งรัฐบาลก็มีฐานะในการเก็บภาษีน้อยลง โครงการของ Meade เลี่ยงปัญหาการเดือดร้อนอันนี้ได้บ้าง ส่วนผู้บริโภคในประเทศผู้ซื้อย่อมได้รับประโยชน์จากราคาที่ถูกลง จึงจำต้องเสียภาษีให้กับรัฐบาลของตน ภาษีนั่นจะได้โอนจากรัฐบาลของประเทศผู้ซื้อไปสู่รัฐบาลของประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งจะนำเงินไปใช้ทำอะไรก็สุดแล้วแต่เห็นสมควร เช่นจะไปช่วยเหลือผู้ผลิตสินค้าขั้นปฐมก็ได้ หรือนำไปลงทุนเพื่อพัฒนาการก็ได้

ข้อดีของโครงการของ Meade ก็มีหลายประการ คือ

๑) ดีกว่าโครงการสัญญาพหุภาคี เพราะมีการชำระเงินชดเชยกันระหว่างรัฐบาลโดยตรง และเปิดโอกาสให้รัฐบาลมีเสรีภาพเต็มที่ในอันที่จะหาเงินชดเชยมาอย่างไร หรือนำไปใช้ประโยชน์อย่างไร<sup>๓</sup>

๒) อัตราการชดเชยจะจัดอย่างไรก็ได้ ทำให้เกิดความคล่องตัว เช่น ยิ่งราคาจริง ๆ ห่างจากราคามาตรฐาน หรือ 'ปรกติ' มากเท่าใด ค่าชดเชยอาจจะเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนเดียวกันก็ได้<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> Boris Swerling, *Financial Alternative to International Commodity Stabilization*, Canadian Journal of Economics and Political Science, November, 1964  
<sup>๒</sup> J.E. Meade, *International Commodity Agreements*, Lloyds Bank Review, July, 1964  
<sup>๓</sup> Johnson (1967) หน้า ๑๔๘

๓) ปริมาณและราคา “ปรกติ” อาจจะกำหนดขึ้นมาในลักษณะที่ทำให้มีการโอนเงินโดยสุทธิให้ประเทศด้อยพัฒนาเสมอก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติอาจนึกภาพได้ว่า จะต้องมีส่วนล่อมือทางการเมืองระหว่างประเทศแบบใด จึงจะทำให้การโอนเงินเช่นนั้นเป็นที่ยอมรับกันง่ายกว่าความช่วยเหลือโดยตรงไปตรงมา<sup>๑</sup>

แต่โครงการของ Meade ก็คาดว่าจะก่อให้เกิดปัญหาหลายประการในทางปฏิบัติ คือ

(๑) ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับโครงการนี้ก็เหมือนกับสัญญาพหุภาคี คือภาวะการขึ้นลงอันรุนแรงของราคาสินค้าในส่วนที่ไม่ได้ตกลงซื้อขายกันอันเป็นการซื้อขายในตลาดเสรี (เช่น ซื้อขายกันเองระหว่างประเทศด้อยพัฒนาด้วยกัน) จะมีผลเสียมากกว่าผลดีหรือไม่ (ดูข้อคิดเกี่ยวกับโครงการที่ใช้กับข้าวสาลีข้างบน)<sup>๒</sup>

(๒) ปัญหาสำคัญอีกข้อหนึ่งก็คือ ความยุ่งยากในการประมาณราคาคุณภาพในระยะยาวโดยถูกต้อง ถ้าตลาดพลังไปย่อมจะโอนรายได้จากฝ่ายหนึ่งไปให้อีกฝ่ายหนึ่ง โดยไม่สมควร<sup>๓</sup> เช่นถ้าตั้งราคา “ปรกติ” สูงไปก็เท่ากับเป็นการโอนรายได้จากประเทศพัฒนาแล้วไปสู่ประเทศด้อยพัฒนา หรือ ถ้าตั้งราคา “ปรกติ” ต่ำเกินไปก็เกิดผลตรงกันข้าม จริงอยู่ เราอาจจะเริ่มต้นโครงการด้วยการตั้งราคา “ปรกติ” สูงเกินไป แล้วค่อย ๆ ลดลงทีละน้อย แต่ผลก็คือว่าโครงการชดเชยแบบ Meade นี้ กลายเป็นโครงการช่วยเหลือประเทศผู้ผลิตสินค้าขั้นปฐม ให้สามารถพัฒนาการผลิตสาขาอื่นในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ<sup>๓</sup>

(๓) โครงการของ Meade มองดูปัญหาในแง่ยอดรวมมากเกินไป ประเทศที่เล็กมากจนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงในปริมาณผลิตสินค้าขั้นปฐมของตน ไม่มีผลกระทึ่นต่อราคาตลาดโลกอาจจะเกิดปัญหา เพราะแม้ผลิตผลจะได้้น้อยในปีใดปีหนึ่ง ราคาตลาดโลกก็จะไม่ต่ำกว่าราคา “ปรกติ” ประเทศนี้จึงไม่ได้รับการชดเชย ทั้ง ๆ ที่รายได้จากการขายสินค้าออกตกลงอย่างมากมาย เพราะฉะนั้นโครงการนี้ไม่สามารถแก้ปัญหที่เกิดขึ้นเพราะซัพพลายของประเทศเพียงบางประเทศเปลี่ยนแปลงได้<sup>๓</sup> ในขณะที่เดียวกันเราได้เห็นแล้วจาก Mac Bean ว่าปัญหาใหญ่ในการขาดเสถียรภาพ มักจะเนื่องมาจากกาที่ผู้ผลิตสินค้าขั้นปฐม ไม่สามารถควบคุมด้านซัพพลายได้ง่ายนั่นเอง

### ข้อตกลงเกี่ยวกับสินค้าและโครงการชดเชยทางการเงิน

ในระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แม้โลกจะได้เคยทดลองข้อตกลงระหว่างประเทศ เกี่ยวกับสินค้าขั้นปฐมแล้วโดยมีปัญหายุ่งยากมากก็ตาม ก็ยังหวังกันว่าจะนำ

<sup>๑</sup> Johnson (1967) หน้า ๑๔๘

<sup>๒</sup> Johnson (1967) หน้า ๑๔๘-๑๔๙

<sup>๓</sup> Södersten ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๔๒๕

มาตรการนั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป ด้วยเหตุนี้ในกฎบัตรฮาวานา เพื่อก่อตั้งองค์การ  
ค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization) (ซึ่งไม่มีโอกาสได้ตั้งขึ้นมาจริง ๆ)  
จึงมีบทบัญญัติว่าด้วยข้อตกลงระหว่างประเทศชนิดนี้ และเมื่อมนตรีเศรษฐกิจและสังคม  
ของสหประชาชาติมีมติรับรอง บทบัญญัติที่กล่าวแล้วนี้ก็กลายเป็นสิ่งผูกมัดประเทศสมาชิก  
สัญญาทั่วไปว่าด้วยภาษีขาเข้าและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade) เพราะ  
ได้นำบทบัญญัติดังกล่าวมารวมไว้ในสัญญาด้วย บทบัญญัติดังกล่าว ห้ามมิให้ใช้อำนาจ  
ผูกขาดดังที่โครงการยางสตีเวนสัน (Stevenson rubber scheme) เคยทำมาหลังสงครามโลก  
ครั้งที่ ๑ (๑๙๒๒-๑๙๒๘)<sup>๑</sup> นอกจากนี้จะต้องมีการดำเนินการโดยเปิดเผย เช่น การ  
ประชุมเปิดเผยและมีรายงานประจำปีเผยแพร่ ส่วนเงื่อนไขในการลงคะแนนก็ให้ประเทศ  
ผู้ซื้อและผู้ขายมีเสียงเท่ากัน เป้าหมายสำคัญก็คือการส่งเสริมประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ  
โดยให้ฐานะพิเศษแก่ประเทศผู้ผลิตที่มีค่าผลิตต่ำ และให้พิจารณาถึงราคาคุณภาพในระยะ  
ยาวด้วย ยิ่งกว่านั้น หากปรากฏว่ามีผลิตผลเหลือเฟือมากมาย จะต้องรีบดำเนินการแก้ไข  
ภายในช่วงอายุของสัญญาว่าด้วยสินค้าขั้นปฐมที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้จะมีหลักการดังกล่าว  
แล้วนี้ United Nations Conference on Trade and Development ซึ่งกลายเป็นองค์การ  
ถาวรของสหประชาชาติ ก็กำลังหาช่องทางจัดข้อตกลงขึ้นอีก

นักเศรษฐศาสตร์หลายท่านก็มีความเห็นตรงกับสหประชาชาติ ที่ใครจะได้ทดลองใช้  
ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสินค้า แก่ปัญหาการขาดเสถียรภาพของสินค้าขั้นปฐม  
ต่อไป Johnson<sup>๒</sup> เห็นว่าเราน่าจะสนใจข้อตกลงดังกล่าวเป็นพิเศษ และควรจะเสาะหา  
วิธีการดัดแปลงข้อตกลงดังกล่าวให้เหมาะสมกับสินค้าแต่ละอย่างไป Sir Eric Roll<sup>๓</sup> เห็น  
ว่าทฤษฎีที่ว่าด้วยข้อตกลงดังกล่าว ก็ได้พัฒนาไปไกลมากแล้ว และก็ได้ทดลองปฏิบัติกัน  
มาแล้ว ฉะนั้นภาระของเราในอนาคตก็ควรพยายามเสริมความเข้มแข็งให้กับข้อตกลงดัง  
กล่าว เพื่อประโยชน์ไม่เฉพาะแก่ประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้น แต่เพื่อเสถียรภาพ และพัฒนา  
การเศรษฐกิจของโลกด้วย โดยเฉพาะ John Pincus<sup>๔</sup> ประมาณการดูว่าข้อตกลงระหว่าง  
ประเทศอาจเพิ่มรายได้จากสินค้าออกขั้นปฐมได้ แต่ต้องมีหลักเกณฑ์ในการเลือกสินค้าที่  
สำคัญ ๆ คือ

(๑) ความสำคัญต่อการส่งออกของประเทศด้อยพัฒนา โดยเฉพาะสำหรับประ-  
เทศด้อยพัฒนาจำนวนมาก

<sup>๑</sup> Lim Chong-Yah ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๗๖-๗๘  
<sup>๒</sup> (1967) หน้า ๑๕๓-๑๕๗  
<sup>๓</sup> The World After Keynes, 1968 หน้า ๑๕๐  
<sup>๔</sup> ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว บทที่ ๖



(๒) ความไม่สำคัญของสินค้าดังกล่าวต่อสินค้าออกของประเทศที่พัฒนาแล้ว

(๓) การหารายได้ในตลาดเสรีไม่สู้มีโอกาสดีนัก เพราะความต้องการในการส่งออกไม่ค่อยจะขยายตัวมาก หรือซัพพลายขยายตัวรวดเร็วมาก

(๔) สินค้าจะต้องมีลักษณะสำคัญ คือ (ก) ความยืดหยุ่นของดีมานด์ทางด้านราคาในช่วงราคาที่เราจะรักษาไว้มีน้อย (ข) ราคาสินค้าแต่ละอย่างอาจจะแยกกันพุงได้โดยไม่จำเป็นต้องพุงราคาหลายอย่างพร้อมกัน และ (ค) การที่สินค้าอาจจะจัดไปขึ้นอยู่กับระบบการจำหน่าย และการควบคุมภายในประเทศได้โดยเกิดผล

เมื่อ Pincus นำหลักเกณฑ์เหล่านี้มาใช้ในการเลือกสินค้า เพื่อจะจัดให้มีข้อตกลงระหว่างประเทศแล้ว เขาตัดสินใจเลือกเอาว่า กาแฟ ชา โกโก้ กล้วย และน้ำตาล เหมาะสมที่สุดสำหรับโครงการดังกล่าว

มีนักเศรษฐศาสตร์อีกฝ่ายหนึ่ง ที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสินค้าอีกต่อไป และใครจะหันไปพิจารณาวิธีการอื่นในการแก้ไขปัญหาของสินค้าขึ้นปฐม ความยุ่งยากโดยเฉพาะในด้านหลักการที่นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มองเห็นจากการใช้ข้อตกลงดังกล่าว มีดังนี้

๑) ข้อตกลงแต่ละอันมีขอบเขตแคบเกินไป จึงเหมาะสมสู่วิธีการแก้ไขในลักษณะกว้างขวางไม่ได้\*

๒) เป็นที่ตกลงกันว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสินค้าขึ้นปฐม น่าจะก่อให้เกิดการรบกวนต่อกลไกของตลาดอย่างน้อยที่สุด แต่การดำเนินการทางบริหารเพื่อให้บรรลุผลเช่นนั้นก็ซับซ้อนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องคำนึงถึงประโยชน์ของทั้งฝ่ายผู้บริโภค และผู้ผลิตพร้อม ๆ กัน และเมื่อนำมาตรการภายในประเทศเข้ามาพิจารณาแล้ว บางทีก็มีการขัดแย้งกับมาตรการระหว่างประเทศ\*

๓) ถ้าข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสินค้าได้ผลตามต้องการ ประเทศขายสินค้าขึ้นปฐมก็เท่ากับได้รับการช่วยเหลือเพิ่มขึ้นไปในรูปที่ซ่อนเร้น อันน่าพิจารณาเปรียบเทียบคู่กับการช่วยเหลือโดยเปิดเผย แต่ความช่วยเหลือดังกล่าวนี้ จะกระจายออกไปตามแต่ว่าประเทศที่เกี่ยวข้องผลิตสินค้าประเภทที่ได้รับการพุงราคาหรือไม่ ย่อมไม่มีเหตุผลอันใดที่จะเชื่อได้ว่า ประเทศผู้ได้รับความช่วยเหลือสมควรจะได้รับตามหลักความจำเป็นหรือผลงานหรือหลักอื่นใดนอกเหนือไปจากเหตุบังเอิญที่ว่า ประเทศที่เกี่ยวข้องผลิตสินค้าที่ได้รับการคุ้มกัน ฉะนั้นอาจจะเป็นไปได้ว่า ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือเป็นประเทศที่ไม่เหมาะสม หรือกลุ่มประเทศที่ไม่เหมาะสมในหมู่ประเทศด้อยพัฒนาด้วยเช่นกัน<sup>๒</sup>

\* Chandler Morse, *Potentials and Hazards of Direct Investment in Raw Materials* ในหนังสือ Marion Clawson ที่อ้างมาแล้ว หน้า ๔๐๐

<sup>๒</sup> Meier ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๒๗๖

๔) การช่วยเหลือประเทศที่ผลิตสินค้าขั้นปฐม โดยวิธีการข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสินค้า จะทำให้ประเทศที่ซื้อสินค้าขั้นปฐมเข้ามาบริโภคมากกว่าประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ประเทศดังกล่าวอาจจะไม่มีความสามารถในการรับภาระดังกล่าวก็ได้ ยิ่งกว่านั้นข้อตกลงเกี่ยวกับสินค้า (ของในแง่ที่ว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือ) ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีอิทธิพลต่อการนำเงินช่วยเหลือไปใช้ โดยเหตุนี้ย่อมเป็นการยากที่จะนำความช่วยเหลือภายใต้ข้อตกลงดังกล่าว เข้าไปประสานกับโครงการพัฒนาส่วนรวมได้<sup>๑</sup>

ปัญหาใหญ่เกี่ยวกับข้อวิจารณ์ข้อ ๓) และ ๔) ก็คือ เราจะมองดูโครงการข้อตกลงเกี่ยวกับสินค้าว่าเป็นโครงการช่วยเหลือได้หรือไม่ ในแง่ของประเทศผู้ขาย ย่อมไม่อาจจะมองเห็นนั้นได้ เพราะถ้าจะใช้ที่ศสนั้นแล้ว เวลาที่มีการปล่อยให้ราคาสินค้าขั้นปฐมลดลงมา ก็อาจถือได้ว่าเป็นโครงการช่วยเหลือที่ประเทศผู้ขายให้กับประเทศผู้ซื้อก็ได้ ถ้าถือว่าเป็นการโอนรายได้จากกลุ่มประเทศหนึ่งไปยังอีกกลุ่มหนึ่งก็จะเหมาะสมกว่า<sup>๒</sup> แต่ก็อาจจะมีผู้คัดค้านมาก

๕) ข้อบกพร่องข้อสุดท้าย ที่มีผู้นำมาอ้างเกี่ยวกับโครงการข้อตกลงเกี่ยวกับสินค้า โดยส่วนรวมก็คือ การที่ทรัพยากรถูกใช้ไปในทางที่ไม่เหมาะสม ถ้ามีการปกป้องผู้ผลิตที่มีค่าผลิตสูง ราคาย่อมจะไม่ได้ส่วนสัมพันธ์กับค่าผลิต และทรัพยากรแจกแจงไปไม่ถูกลักษณะที่เหมาะสม ยิ่งกว่านั้น ยิ่งเวลาผ่านไป การใช้ทรัพยากรที่ผลิตนี้จะคงมีอยู่ต่อไป เพราะโครงการข้อตกลงเกี่ยวกับสินค้า บังคับมิให้มีการปรับตัวเข้าคุณภาพของซัพพลายและดีมานด์ ฉะนั้นจึงเป็นที่น่าสงสัยมากกว่า การดำเนินการปกป้อง การขาดประสิทธิภาพ และกีดกันการปรับตัวทางการผลิตอันเหมาะสมจะส่งเสริมพัฒนาการได้อย่างไร<sup>๓</sup>

Meier<sup>๓</sup> สรุปว่า เหตุผลคัดค้านการใช้ข้อตกลงเกี่ยวกับสินค้าอีกต่อไป ก็เนื่องมาจากประวัติศาสตร์ที่น่าผิดหวังในการใช้ข้อตกลงดังกล่าว นอกจากนี้ข้อตกลงดังกล่าวยังใช้ได้ดีกับสินค้าจำนวนจำกัดมาก และประการสุดท้ายมีผลเสียหายมากมายอันมีมากกว่าผลดี

ผู้เขียนมีความเห็นกลางๆว่า ไม่น่าจะสละข้อตกลงเกี่ยวกับสินค้านั้นเสีย โดยที่ยังมิได้ทดลองปรับปรุงดู แต่น่าจะลองหาช่องทางในด้านข้อตกลงดังกล่าวและช่องทางอื่นต่อไป อันที่จริง (ดังจะได้พิจารณาต่อไปในตอนสรุป) เราไม่อาจตัดสินข้อตกลงเกี่ยวกับสินค้า หรือมาตรการอื่นใดจากความบกพร่องของมาตรการเพียงอย่างเดียว แต่การตัดสินใจว่าจะ

<sup>๑</sup> Thomas Balogh, *The Economics of Poverty*, 1966 หน้า ๑๑๑-๑๑๗

<sup>๒</sup> ดู Robert Z. Aliber, *Policy and International Commodity Stabilization-Discussion*, *American Economic Review*, May 1963 หน้า ๑๐๓

<sup>๓</sup> Meier ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๒๗๗-๒๗๘

เลือกมาตรการแบบใดน่าจะขึ้นอยู่กับความสามารถนำเราไปสู่เป้าหมายที่ประสงค์หรือไม่ ซึ่งในตอนสรุป จะได้คำนึงถึงเป้าหมายในการสร้างเสถียรภาพตามโครงการต่าง ๆ ต่อไป

**โครงการชดเชยทางการเงิน (compensatory financing)** ที่อาจจะนำมาเสริม มาตรการแบบข้อตกลงเกี่ยวกับสินค้า มีตัวอย่างสำคัญ ๒ แบบ คือ

๑) แบบแรกเป็นแบบที่องค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States) เสนอมาใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ และระบบชดเชยทางการเงินซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นำมาใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๖๓ โครงการในปี ๑๙๖๑ นั้น กะจะตั้งกองทุนหมุนเวียนพิเศษ โดยที่ ๑,๒๐๐ ล้านดอลลาร์จะมาจากประเทศพัฒนาแล้ว และ ๖๐๐ ล้านดอลลาร์จะมาจากประเทศด้อยพัฒนา กองทุนจะมีไว้ใช้ชดเชยการที่มูลค่าสินค้าลดลงจากรายเฉลี่ยใน ๓ ปีก่อนส่วนหนึ่งโดยประเทศที่ด้อยพัฒนาเท่านั้นที่อาจจะได้รับประโยชน์ แต่เงินทุนนี้จะต้องนำมาคืนภายในเวลาไม่เกิน ๕ ปี ทั้งนี้ไม่ต้องคำนึงถึงว่าในภายหลัง รายรับจากสินค้าออกของผู้ยืมจะเป็นอย่างไร ส่วนโครงการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น ประเทศสมาชิกอาจกู้เงินได้ถึงร้อยละ ๒๕ ของโควตาของตนเป็นการชั่วคราว โดยให้อยู่ในดุลพินิจของกองทุนที่จะอนุมัติหรือไม่ ทั้งนี้การกู้ต้องมีสาเหตุมาจากการที่รายรับจากสินค้าออกของประเทศต่ำกว่ารายเฉลี่ยในปีหลัง ๆ และการที่รายรับจากสินค้าออกลดลงไปนั้น จะต้องเนื่องมาจากสาเหตุที่ประเทศสมาชิกไม่สามารถจะควบคุมได้ การชำระคืนจะต้องกระทำภายใน ๓ ปีถึง ๕ ปี ในปี ค.ศ. ๑๙๖๖ กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ขยายโอกาสในการกู้ให้ได้ถึงร้อยละ ๕๐ ของโควตาของสมาชิก โดยมีข้อแม้ว่าการกู้ดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นไปมากกว่าร้อยละ ๒๕ ของโควตาในระยะเวลา ๑๒ เดือนไม่ได้ นอกจากนี้สิทธิในการกู้เงินเพื่อชดเชยความเสียหายทางด้านรายรับจากสินค้าออก ยังแยกออกจากสิทธิในการถอนเงินตามปรกติของสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่การชำระเงินคืนยังคงรักษาระบบเดิมที่เริ่มขึ้นในปี ๑๙๖๓ ไว้ อย่างไรก็ตามโครงการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีข้อผูกมัดค่อนข้างจะเข้มงวด ปริมาณเงินที่กู้ได้ก็มีจำกัด และระยะเวลาที่ยืมก็สั้นเกินไป ทำให้ไม่มีประเทศสมาชิกใช้ประโยชน์กันมากเท่าที่ควร

๒) โครงการแบบที่สอง มีลักษณะเป็นข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญสหประชาชาติในปี ๑๙๖๑<sup>๒</sup> ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวเสนอให้ตั้งกองทุนประกันพัฒนาการ (Development Insurance Fund) ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วจะส่งรายได้ประชาชาติส่วนหนึ่งไปสมทบ และประเทศด้อยพัฒนาก็จะส่งรายรับจากสินค้าออกส่วนหนึ่งไปบำรุงด้วย ประเทศสมาชิกอาจจะเรียกร้อง

<sup>๑</sup> Aliber ในบทความที่อ้างมาแล้ว หน้า ๑๐๔-๑๐๕

<sup>๒</sup> United Nations, International Compensation for Fluctuations in Commodity Trade, 1961 ที่อ้างมาแล้ว

ค่าเสียหายโดยอัตโนมัติจากการที่รายรับจากสินค้าออกลดลงจากรายเฉลี่ยของ ๓ ปีก่อน แต่รายรับจากสินค้าออกจะต้องลดลงจากรายเฉลี่ยดังกล่าว เป็นปริมาณตั้งแต่ร้อยละ ๕ ถึงร้อยละ ๕๐ การชดเชยนี้อาจจะเป็นไปในรูปของการจ่ายเป็นเงินสด โดยไม่ต้องชำระคืนก็ได้ หรือเป็นเงินกู้ยืมจำต้องใช้คืนให้กับกองทุน เฉพาะในรายที่รายรับจากสินค้าออกใน ๕ ปีต่อมา เกินกว่ารายเฉลี่ยของ ๓ ปีก่อนดังกล่าวมาแล้วอย่างเพียงพอก็ได้ โครงการดังกล่าวนี้ย่อมหมายถึงการโอนเงินโดยอัตโนมัติจากประเทศพัฒนาแล้ว (ซึ่งจะเป็นผู้ออกทุนส่วนใหญ่) ไปสู่ประเทศด้อยพัฒนา (ซึ่งจะเป็นผู้เบิกเงินส่วนใหญ่จากกองทุน) และมีลักษณะเป็นการประกันภัยอย่างหนึ่ง มีโครงการทำนองเดียวกันนี้เช่นกันที่จะจัดให้ธนาคารโลก จ่ายเงินชดเชยให้กับประเทศที่ขายสินค้าขึ้นปฐุม ถ้ามูลค่าสินค้าออกอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าที่วางแผนไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ<sup>๑</sup> แต่ก็จะต้องจัดให้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศที่เกี่ยวข้องได้รับอนุมัติจากธนาคารโลกเสียก่อน ซึ่งเห็นกันว่าเป็นของดี<sup>๒</sup> เพราะแผนพัฒนาการดังกล่าวจะต้องใกล้เคียงกับความจริงเสียก่อน ธนาคารโลกจึงจะอนุมัติให้เป็นแผนพัฒนาทางการได้

โครงการชดเชยทางการเงินแบบต่างๆ ที่พิจารณาแล้ว มีข้อดีกว่าโครงการชดเชยที่ด้วยสินค้า เพราะเป็นการดำเนินการแก้ไข ณ จุดเริ่มต้นของความยุ่งยากของประเทศในการขายสินค้าขึ้นปฐุม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศด้อยพัฒนา) แต่ก็มีข้อเสียที่ว่ามีค่าใช้จ่ายทางด้านบริหาร และด้านโอกาสที่เสียไปในการที่อาจนำเงินทุนไปลงทุนให้เกิดผลประโยชน์ทางอื่นได้ถ้าไม่นำมาใช้ในด้านนี้ ยิ่งกว่านั้นไม่แน่เหมือนกันว่าโครงการชดเชยทางการเงินจะช่วยเสริมเสถียรภาพทางด้านรายรับจากสินค้าออกหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการชดเชยมีเพียงบางส่วน และการชำระคืนต้องเป็นไปตามตารางเวลาที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน<sup>๓</sup>

นอกเหนือจากโครงการชดเชยทางการเงินแล้ว ทางออกที่มองเห็นกันก็มีแต่โครงการสร้างเสถียรภาพให้กับสินค้าขึ้นปฐุมภายในประเทศ<sup>๔</sup> และการที่ประเทศพัฒนาแล้วน่าจะลดการช่วยเหลือต่อสินค้าขึ้นปฐุมของตนเอง รวมทั้งภาษีขาเข้าด้วย เพื่อจะได้เปิดโอกาสให้ประเทศด้อยพัฒนาส่งสินค้าขึ้นปฐุมไปขายมากขึ้น<sup>๕</sup> โครงการดังกล่าวแล้วอยู่นอกเหนือขอบเขตของเอกสารชิ้นนี้ จึงจะไม่พิจารณาในที่นี้

<sup>๑</sup> IBRD, *Supplementary Financial Measures*, 1965

<sup>๒</sup> Oscar Braun ในบทความที่อ้างมาแล้ว หน้า ๓๐๑

<sup>๓</sup> Marcus Fleming, Rudolf Rhomberg and Lorette Boissonneault, *Export Norms and Their Role in Compensatory Financing*, IMF Staff Papers, March 1963

<sup>๔</sup> Meier ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว หน้า ๒๗๘

<sup>๕</sup> J.O.N. Perkins, *International Policy for The World Economy*, 1969 หน้า ๑๐๕-๑๐๗

## บทสรุป—หลักการและเป้าหมายของการสร้างเสถียรภาพให้กับสินค้าขึ้นปฐุม

การพิจารณามาตรการระหว่างประเทศ ในการสร้างเสถียรภาพให้กับสินค้าขึ้นปฐุม ย่อมไม่สมบูรณ์ หากมิได้พิจารณาหลักการและเป้าหมายของมาตรการดังกล่าว

เหตุผลใหญ่ในการที่ให้มีมาตรการเพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับสินค้าขึ้นปฐุม ก็คือว่า รัฐบาลของประเทศด้อยพัฒนาประสบปัญหาหนักในการวางแผนพัฒนาและบริหารพัฒนาการ ทั้งนี้เพราะการขึ้นลงอันรุนแรงในรายรับจากสินค้าออกขึ้นปฐุม ซึ่งนำรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศส่วนสำคัญมาสู่ประเทศ หากสามารถที่จะบริหารจัดการเสถียรภาพได้แล้ว ย่อมจัดอุปสรรคอันหนึ่งต่อพัฒนาการให้หมดไปได้ ด้วยเหตุนี้การสร้างเสถียรภาพให้กับสินค้าขึ้นปฐุมจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการของประเทศด้อยพัฒนา

ปัญหาสำคัญอันแรกที่จะต้องพิจารณาก็คือว่า สินค้าออกขึ้นปฐุมเผชิญหน้ากับการขาดเสถียรภาพอย่างรุนแรงกว่าสินค้าอย่างอื่นหรือไม่ หลักฐานที่ Mac Bean<sup>๑</sup> เสนอมา ไม่แสดงว่าประเทศด้อยพัฒนา เผชิญหน้ากับการขึ้นลงในรายรับจากสินค้าออกเป็นพิเศษแต่อย่างใด สาเหตุสำคัญที่นำมาอ้างกันว่าก่อให้เกิดการขาดเสถียรภาพคือ การที่สินค้าออกประกอบด้วยสินค้าอันย่อยอย่าง ความสำคัญของสินค้าขึ้นปฐุมในสินค้าออกทั้งหมด และการที่สินค้าออกมักจะไม่กระจายไปสู่บริเวณต่าง ๆ ที่เป็นผู้ซื้อทั่วโลก Mac Bean เห็นว่าไม่มีความสำคัญในการอธิบายภาวะการขึ้นลงในรายรับจากสินค้าออกแต่อย่างใด ตรงกันข้าม เหตุสำคัญของการขึ้นลงในรายรับจากสินค้าออกมาจากการขึ้นลงในปริมาณสินค้าออกมากกว่า และการขึ้นลงในปริมาณการส่งออกมีสาเหตุมาจากเหตุการณ์ภายในประเทศ เช่น ความยุ่งยากทางการเมืองและอื่น ๆ<sup>๒</sup>

ถ้าภาวะของการขึ้นลงในรายรับจากสินค้าออกเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านซัพพลายโดยที่ดีมานด์ไม่เข้ามาเกี่ยวข้องแล้ว ก็มีข้อคิดว่าการรักษาเสถียรภาพในราคาอาจจะทำให้การขาดเสถียรภาพทางด้านรายได้มีมากขึ้น แทนที่จะมีน้อยลงในระยะยาว

เห็นจะต้องมีการวิจัยเพิ่มเติมต่อไปว่า ภาวะการขึ้นลงทางด้านสินค้าออกขึ้นปฐุมของประเทศด้อยพัฒนานั้นมีมากเป็นพิเศษหรือไม่ เท่าที่ผู้เขียนได้ศึกษามากแล้ว ปรากฏว่าในกรณีของประเทศไทย ภาวะการขึ้นลงในรายรับจากสินค้าออกจากปีหนึ่งไปยังอีกปีหนึ่ง (โดยเฉพาะการที่รายรับลดลง) มีมากยิ่งขึ้นกว่ามูลค่าการช่วยเหลือระหว่างประเทศประจำปี

<sup>๑</sup> ในหนังสือที่อ้างมาแล้ว

<sup>๒</sup> ข้อสรุปของการศึกษาที่ก่อนของ Mac Bean ก็ดูเหมือนมีลักษณะสนับสนุนกัน ดู Joseph D. Coppock, *International Economic Stability: The Experience of The World War II, 1962* และ Michael Michaely, *Concentration in International Trade, 1962*

เสียอีก<sup>๑</sup>

ข้อคิดสำคัญประการหนึ่งอันอาจจะมองข้ามกันไปก็คือว่า อาจจะเป็นจริงว่าประเทศด้อยพัฒนามิได้ประสบภาวะการขยับลงในรายรับจากสินค้าออกต่างกับประเทศพัฒนาที่ขายสินค้าอุตสาหกรรมมากเท่าใดนักก็ตาม แต่ความสามารถในการต้านทานภาวะการขยับลงในประเทศด้อยพัฒนามีน้อยกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างแน่นอน ข้อความสำคัญคือประเทศพัฒนาแล้วมีกำลังต่อต้านภาวะการขยับลงทางด้านรายรับจากสินค้าออกดีกว่า ทำนองเดียวกับความสามารถของหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ ที่สามารถต้านทานการผันแปรไป ในชะตากรรมทางธุรกิจได้ดีกว่าหน่วยธุรกิจขนาดเล็ก หน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ย่อมมีของสำรองไว้เป็นรูปของมูลภัณฑ์สินค้า เงินสด แรงงาน อุปกรณ์ และสิ่งอื่น ๆ ที่จะแก้ปัญหาฉุกเฉินเฉพาะหน้าอันเป็นสิ่งที่เรียกกันว่า “การประหยัดจากการมีของสำรองมาก” (economies of massed reserves)<sup>๒</sup>

เป็นที่สมมุติกันโดยกว้างขวางว่า นอกเหนือจากพืชผลเสียหายหรือภัยธรรมชาติแล้ว สาเหตุสำคัญที่สินค้าออกของประเทศด้อยพัฒนานำรายรับเข้ามาไม่สม่ำเสมอคือ พลังระหว่างประเทศที่เหลือกำลังที่แต่ละประเทศจะจัดการแก้ไขด้วยตนเองได้ ฉะนั้นจึงควรที่จะใช้มาตรการระหว่างประเทศแก้ไข อย่างไรก็ตามก็ดี ก็มีหลายกรณีให้เห็นได้ชัดว่า พลังระหว่างประเทศมิได้มีบทบาทอะไรเลย และต้นเหตุสำคัญของการขยับลงในรายรับจากสินค้าออกกลับกลายเป็นนโยบายราคาและการลงทุนภายในประเทศที่เกี่ยวข้องเอง ตัวอย่างในระยะเวลาช่วงต้น ๆ ของ ๑๐ ปีของพัฒนาการแรกของสหประชาชาติที่สำคัญก็คือ อาร์เจนตินา และอูรุกวัย<sup>๓</sup>

การที่นโยบายเศรษฐกิจภายในของประเทศที่ผลิตสินค้าขึ้นปรุเอง อาจจะเป็นต้นเหตุสำคัญของการขาดเสถียรภาพในด้านรายรับจากสินค้าออกก็ได้ ทำให้เกิดข้อคิดสำคัญว่ามาตรการระหว่างประเทศไม่อาจแก้ไขปัญหาทุกอย่างได้ แต่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินมาตรการภายในมิให้ก่อให้เกิดการขาดเสถียรภาพในด้านการส่งออก และในด้านดุลย์การชำระเงิน

รายงานของสหประชาชาติ<sup>๔</sup> เสนอว่า ฐานะทางด้านดุลย์การชำระเงินของประเทศที่พัฒนาแล้วในทางอุตสาหกรรม ในเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำมักจะดีกว่าในเวลาที่มีเศรษฐกิจ

<sup>๑</sup> P. Chomchai, Thailand's Primary Exports — An Essay in Demand and Supply Analysis, Journal of Social Sciences คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย July, 1962

<sup>๒</sup> Sargent Florence, The Logic of British and American Industry, 1953 หน้า ๕๐-๕๑

<sup>๓</sup> Mikesell ในบทความที่อ้างมาแล้ว หน้า ๗๗

<sup>๔</sup> United Nations, A Report of the Committee on Commodity Trade and Economic Development, 1953 ย่อหน้าที่ ๒๖

ดี ส่วนประเทศผู้ผลิตสินค้าขั้นปฐมมักจะมีสภาพการณ์ตรงกันข้าม ฉะนั้นสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วที่ทำอุตสาหกรรม ปัญหายุ่งยากภายในและภายนอกมีสลับกันไป ส่วนสำหรับประเทศผู้ผลิตสินค้าขั้นปฐม ปัญหาภายนอกและภายในเกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน

ข้อนี้ไม่ว่าจะเป็นลักษณะพิเศษเพิ่มเติมของประเทศที่ขายสินค้าขั้นปฐมหรือไม่ Sir Sydney Caine<sup>๑</sup> ซึ่งให้เห็นว่า การที่ประเทศซึ่งขายสินค้าขั้นปฐมเผชิญศึกสองหน้าพร้อม ๆ กันนี้เป็นเพราะนโยบายภายในของตนเอง คือเมื่อมีเศรษฐกิจตกต่ำในต่างประเทศทำให้รายรับจากการขายสินค้าออกลดลง ก็มีการดำเนินการใช้เงินสำรองที่สะสมไว้ในปีที่มั่งคั่งเศรษฐกิจดี มาใช้จ่ายเพื่อรักษาระดับการบริโภคและการลงทุน จึงมีส่วนขาดในดุลย์การชำระเงินเกิดขึ้น พร้อมกับที่ประเทศก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมมีเศรษฐกิจตกต่ำ จนแผ่ขยายไปถึงประเทศที่ขายสินค้าขั้นปฐม

การที่มีการสมมุติง่าย ๆ ว่าความยุ่งยากในดุลย์การชำระเงินของประเทศขายสินค้าขั้นปฐมเป็นผลโดยตรงมาจากภาวะการขึ้นลงในราคา หรือในรายรับจากสินค้าออกขั้นปฐมนั้นอาจจะเป็นความสำคัญผิดได้ง่าย ในหลายกรณีนอกจากนโยบายภายในจะมีส่วนช่วยให้เกิดความยุ่งยากดังกล่าวแล้ว ยังปรากฏว่าภาวะการขึ้นลงระยะสั้นในรายรับจากสินค้าออกเป็นแต่เพียงสาเหตุหนึ่ง (และไม่ใช่สาเหตุสำคัญด้วยซ้ำไป) ในความยุ่งยากของดุลย์การชำระเงินของประเทศดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ถ้ารายรับจากสินค้าออกมีการเพิ่มพูนขึ้นสม่ำเสมอเป็นระยะเวลาพอสมควร และถ้ามีการดำเนินนโยบายที่เหมาะสมแล้ว การปรับดุลย์การชำระเงินให้ได้ดุลย์ เพื่อแก้การลดลงในรายรับจากสินค้าออกชั่วคราว เป็นสิ่งที่ทำได้โดยไม่ลำบาก<sup>๒</sup>

ในการที่จะหาทางนำมาตรการมาแก้ไขการขาดเสถียรภาพในด้านสินค้าออกขั้นปฐม มีการอ้างกันว่า การขึ้นลงในรายรับจากสินค้าออกเป็นอุปสรรคสำคัญต่อพัฒนาการ หลักฐานที่นำมาอ้าง บางครั้งก็เป็นการแสดงตัวเลขภาวะการขึ้นลงในอำนาจซื้อของสินค้าออกกับภาวะการขึ้นลงในการลงทุนคงที่ที่แท้จริง<sup>๓</sup> นอกเหนือไปจากการที่ว่า ข้อมูลของสหประชาชาติในรายละเอียดหน้านี้อาจจะไม่เหมาะสมแล้ว ยังมีปัญหาที่ว่า เราอาจจะกระทำความผิดแบบ *post hoc ergo propter hoc* โดยที่ทักท้ออันหนึ่งเป็นเหตุอีกอันหนึ่งเป็นผลที่ตามมา อันที่จริงแล้วอาจจะได้ความจริงจากข้อมูลแต่เพียงว่า เวลาซึ่งประเทศที่ขายสินค้าขั้นปฐมจะต้องตัดทอนสินค้าเข้าแล้วมักจะหันไปตัดทอนสินค้าประเทศทุน และการ

<sup>๑</sup> Sir Sydney Caine, *Instability of Primary Product Prices : A Further Comment*, *Economic Journal*, March 1956 หน้า ๑๗๐

<sup>๒</sup> Mikesell ในบทความที่อ้างมาแล้ว หน้า ๗๗

<sup>๓</sup> United Nations, *World Economic Survey, 1958, 1959* หน้า ๖๐-๖๔

ลงทุนคงที่ในประเทศดังกล่าวมีองค์ประกอบเป็นสินค้าเข้ามาก ยิ่งกว่านั้น จากการดูตัวเลขการลงทุนดังกล่าวย่อมไม่สามารถจะทราบได้ว่าลักษณะของการลงทุนเป็นอย่างไร และสัมพันธ์กับพัฒนาการอย่างไร ประเทศบางประเทศอาจจะมีรายรับจากสินค้าออกเพิ่มขึ้นในลักษณะสม่ำเสมอ แต่อาจจะแสดงผลงานทางด้านพัฒนาการเศรษฐกิจน้อยมาก ทั้งนี้เพราะว่ารายรับจากสินค้าออกที่อยู่ในระดับสูงและมีเสถียรภาพ อาจจะทำให้ผลเพียงแต่ว่ามีเสถียรภาพทางการบริโภคและลงทุนในสิ่งฟุ่มเฟือยในเมืองหลวง หรือพัฒนาการส่วนเศรษฐกิจที่ส่งออกไป โดยไม่มีส่วนช่วยเหลือเศรษฐกิจส่วนอื่นเลยก็ได้<sup>๑</sup>

อันที่จริงสื่อกลางที่นำการขาดเสถียรภาพจากด้านสินค้าออก ให้มาสู่เศรษฐกิจภายในก็คือ นโยบายของรัฐบาลนั่นเอง ซึ่งอาจจะดำเนินได้ถูกต้อง หรือไม่ถูกต้องก็ได้ รัฐบาลเตรียมการรับสถานการณ์ให้เรียบร้อย การขาดเสถียรภาพภายนอกก็ไม่น่าจะก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากภายในแต่อย่างใด Sir Sydney Caine<sup>๒</sup> เล่าถึงประสบการณ์ของเมืองขึ้นของอังกฤษเดิมที่ขายสินค้าขึ้นปฐมมานาน ไม่เคยเผชิญกับปัญหาความยุ่งยากในดุลย์การชำระเงินเลย และไม่เคยเผชิญกับปัญหาเงินเฟ้อภายในประเทศ ที่ถ่ายทอดมาจากสภาพภายนอกประเทศเลย ด้วยเหตุนี้ท่านจึงกล่าวว่า ความยุ่งยากไม่น้อยทีเดียวของประเทศที่ด้อยพัฒนาเกิดขึ้นเพราะการบริหารที่ไม่ดี หรือไม่มีความชำนาญ แทนที่จะเป็นผลอันหลักเล็งไม่พ้นจากภาวะการขึ้นลงของสินค้าออก<sup>๓</sup>

การประมาณเหตุการณ์ล่วงหน้าเพื่อเตรียมการป้องกันไว้ (เช่นสะสมเงินไว้ในระยะที่เศรษฐกิจดี) ก็เป็นสิ่งที่อาจทำได้อย่างที่ท่านเสนอเช่นเดียวกัน เพราะเศรษฐกิจตกต่ำในประเทศด้อยพัฒนา ก็เกิดขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกับที่มีขึ้นในประเทศผู้ซื้อวัตถุดิบทางอุตสาหกรรม แต่ปัญหาใหญ่ที่ควรจะยอมรับก็คือ ถ้าความยุ่งยากมาจากด้านซัพพลาย (และไม่ใช่ด้านดีมานด์ในประเทศพัฒนาแล้วดังที่กล่าวแล้ว) การประมาณการณ์ล่วงหน้าจะทำได้ยากกว่ามาก เพราะภัยธรรมชาติและการผันแปรของดินฟ้าอากาศอาจเกิดขึ้นกะทันหัน หรือเกิดขึ้นโดยไม่มีwarningแน่นอนเหมือนวัฏจักรธุรกิจในประเทศที่พัฒนาแล้วทางอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ดี เป็นความจริงว่าความบกพร่องของการดำเนินการภายในอาจทำให้การขาดเสถียรภาพภายนอกถ่ายทอดไปถึงภายในได้ Reynolds<sup>๔</sup> ซึ่งศึกษาประสบการณ์ของ

<sup>๑</sup> Mikesell ในบทความที่อ้างมาแล้ว หน้า ๗๗-๗๘

<sup>๒</sup> *Instability of Primary Product Prices: A Protest and a Proposal*, Economic Journal, September 1954 หน้า ๖๑๑-๖๑๒

<sup>๓</sup> Sir Sydney Caine ในบทความที่อ้างมาแล้ว (๑๙๕๖) หน้า ๑๗๐-๑๗๑

<sup>๔</sup> Clark W. Reynolds, *Domestic Consequences of Export Instability*, American Economic Review, May, 1963 หน้า ๑๐๒



ประเทศซีเรียระหว่างปี ค.ศ. ๑๕๒๕ ถึง ๑๕๕๕ อันเป็นช่วงเวลานานพอที่จะได้ข้อมูลที่เพียงพอที่จะสรุปว่า การที่การขาดเสถียรภาพทางด้านสินค้าออกแผ่ขยายไปถึงเศรษฐกิจภายในของประเทศได้นั้น เป็นเพราะนโยบายการเก็บภาษีและค่าใช้จ่ายที่ไม่เหมาะสมของรัฐบาลของประเทศนั้นนั่นเอง

ข้อเสนอที่น่าสนใจอันหนึ่งก็คือ<sup>๑</sup> หากปรากฏว่าการขาดเสถียรภาพภายในมีสาเหตุมาจากนโยบายไม่เหมาะสม แพร่การขาดเสถียรภาพในด้านสินค้าออกให้ระบอบเข้าไปยังเศรษฐกิจภายในแล้ว มาตรการระหว่างประเทศที่เหมาะสมก็มีใช้มาตรการที่ได้พิจารณาแล้วในตอนก่อน แต่น่าจะเป็นการหาทางแนะนำและส่งเสริมให้รัฐบาลประเทศที่เกี่ยวข้องใช้นโยบายการคลังภายในแก้ปัญหาการขึ้นลงในรายรับจากสินค้าออกโดยมุ่งหวังที่จะให้มีไม่แต่เพียงเสถียรภาพภายในเท่านั้น แต่จะต้องมีพัฒนาการด้วย แต่ปัญหาใหญ่ก็คือ การแนะนำดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดความยุ่งยากทางด้านการเมืองขึ้น ในลักษณะเดียวกับที่ข้อตกลงระหว่างประเทศ อาจจะกีดขวางโอกาสของบางประเทศผู้ขายที่จะใช้อำนาจผูกขาดของตนในการต่อรองซื้อขายสินค้าขึ้นปรุ้มกับผู้ซื้อ

มีข้อน่าสังเกตว่า ในระยะหลัง ๆ นี้แนวโน้มของการอภิปรายเรื่องเสถียรภาพของสินค้าขึ้นปรุ้มมุ่งไปสู่การที่จะช่วยเหลือ ไม่ใช่ประเทศที่ขายสินค้าขึ้นปรุ้มเท่านั้น แต่เป็นกลุ่มย่อยในหมู่ผู้ขายสินค้าขึ้นปรุ้ม คือ กลุ่มประเทศด้อยพัฒนา (กลุ่มประเทศที่ผลิตสินค้าขึ้นปรุ้มทั้งหมด เป็นกลุ่มที่ใหญ่กว่าและรวมประเทศที่มั่งคั่งเข้าไว้หลายประเทศด้วยกัน) ทำให้ต้องเกิดการแบ่งแยกประเทศกลุ่มยากจนนี้เป็นพิเศษขึ้นมา และทำให้ต้องเลือกพิจารณาเฉพาะสินค้าที่ขายโดยประเทศที่ยากจนเท่านั้น (ถ้าใช้มาตรการแบบข้อตกลงว่าด้วยสินค้า) หรือให้ความช่วยเหลือเฉพาะประเทศที่ยากจน (ถ้าใช้หลักการชดเชยทางการเงิน) ในการแยกพิจารณาสินค้าบางอย่าง อาจจะต้องใช้หลักที่ Pincus ใช้เลือกสินค้าก็ได้<sup>๒</sup>

ในการอภิปรายที่ผ่านมาแล้ว มีการสมมุติว่าเป้าหมายของโครงการสร้างเสถียรภาพให้กับสินค้าออกขึ้นปรุ้มมีแน่นอน แต่อันที่จริงก็ยังไม่ได้ขยายความให้ชัดเจน เพราะเป้าหมายที่ต้องการข้อมกำหนดว่า โครงการที่จะใช้น่าจะเป็นโครงการแบบใด

ถ้าจุดประสงค์เป็นการโอนรายได้จากประเทศอุตสาหกรรม ไปสู่ประเทศด้อยพัฒนาแล้วจะเห็นว่า โครงการต่าง ๆ มีความดีต่าง ๆ กัน<sup>๓</sup> โครงการข้อตกลงว่าด้วยสินค้าเป็นการโอนรายได้โดยอัตโนมัติไม่ต้องเสียเวลาในการตัดสินใจ แต่ขาดการเลือกเฟ้นระหว่างประเทศต่าง ๆ หรือระหว่างการส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าขึ้นปรุ้มแบบอื่นหรือสินค้าอุตสาหกรรม

<sup>๑</sup> Reynolds ในบทความที่อ้างมาแล้ว หน้า ๑๐๒

<sup>๒</sup> ดูข้อความตรงกับ ฟุตโน้ต ๔ หน้า ๑๒๑ ข้างบน

<sup>๓</sup> Aliber ในบทความที่อ้างมาแล้ว หน้า ๑๐๓ - ๑๐๔

สาหกรรม ถ้าจะให้มีการเลือกเฟ้นดังกล่าวดี ก็จะต้องใช้การช่วยเหลือโดยตรงอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตาม มาตรการที่จะโอนเงินปริมาณมากมายโดยผ่านการช่วยเหลือโดยตรงได้ แต่โครงการตกลงกันในด้านสินค้า ช่วยให้การโอนเงินปริมาณมาก ๆ เป็นไปได้โดยไม่ยุ่งยาก ทำนองเดียวกัน ถ้าต้องการจะส่งเสริมส่วนเศรษฐกิจเอกชน (private sector) ก็น่าจะพิจารณาว่าโครงการแบบตกลงกันด้านสินค้า หรือการช่วยเหลือโดยตรงจะช่วยสร้างส่วนเศรษฐกิจเอกชนในประเทศด้อยพัฒนาได้ดีกว่ากัน

ในทำนองเดียวกัน จุดประสงค์ จะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้กับรายได้ของผู้ผลิตสินค้าขั้นปฐมบางอย่างหรือไม่ ถ้าต้องการจะสร้างเสถียรภาพให้กับรายได้ของผู้ผลิตสินค้าขั้นปฐมเฉพาะอย่าง ดูเหมือนข้อตกลงแบบสินค้าเช่นมูลภัณฑ์กันชนจะเหมาะสมที่สุด<sup>๑</sup> ถ้าจะใช้การชดเชยทางการเงินก็จะอ้อมค้อมกว่าข้อตกลงแบบสินค้า

อย่างไรก็ดี ถ้าเป้าหมายเป็นการสร้างเสถียรภาพให้กับรายรับเป็นเงินตราต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนา มาตรการที่เหมาะสมก็คือการชดเชยทางการเงิน<sup>๑</sup>

ทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับความเหมาะสมของมาตรการต่อเป้าหมายแต่ละอย่างนี้มีข้อสมมุติว่า สภาพแวดล้อมอยู่ในลักษณะอุดมการคือ ไม่มีปัญหาทางด้านโครงสร้าง และไม่มีการก้าวก่ายของรัฐบาลต่อการค้าและราคาสินค้าระหว่างประเทศ แต่ถ้ามีสภาพแวดล้อมที่ใกล้เคียงความจริงคือ มีปัญหายุ่งยากทางด้านโครงสร้าง (เช่นมีผลิตผลเหลือเพื่อเรอรั้ง หรือราคาตกลงตลอดเวลา) การเลือกมาตรการก็จำเป็นต้องจำกัดลงมากทีเดียว ข้อตกลงแบบสินค้าวิธีเดียวที่ใช้ได้ก็คือ การกำหนดปริมาณส่งออก<sup>๒</sup> เท่านั้น<sup>๒</sup>

ฉะนั้นเป้าหมายที่เราตั้งไว้และสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจ จึงมีส่วนสำคัญในการกำหนดมาตรการที่จะนำมาใช้

มีข้อคิดเพิ่มเติมอีกว่า เป้าหมายอื่นมีอีกหรือไม่ เช่นจะรักษาเสถียรภาพในราคาหรือไม่ ราคาที่รักษานี้เป็นราคาอะไร “ราคาที่เป็นธรรม” หรือเปล่า ถ้าเป้าหมายคือการรักษาราคา (เช่นตามดุลยภาพในระยะยาว) ก็ไม่แน่ว่าจะตรงกับเป้าหมายในการรักษารายรับจากสินค้าออกหรือไม่ โดยเฉพาะถ้าชีพพลายเปลี่ยนแปลงเพียงฝ่ายเดียว การรักษาราคา

<sup>๑</sup> Gertrud Lovasy, Policy and International Commodity Stabilization-Discussion, American Economic Review, May 1963 หน้า ๑๐๗-๑๐๘

<sup>๒</sup> พุดถึงโครงการมูลภัณฑ์กันชนทางทฤษฎีจะเหมาะสมที่สุด แต่ทางปฏิบัติยุ่งยากมาก ดู Gerald M. Meier, Leading Issues in Economic Development พิมพ์ครั้งที่ ๒ ๑๙๗๐ หน้า ๕๖๐-๕๖๑

ให้คงเดิมอาจจะทำให้รายรับขาดเสถียรภาพมากที่สุดทีเดียว ขณะเดียวกันถ้าเราสามารถรักษา รายรับที่เป็นเงินให้สม่ำเสมอขึ้นได้ ก็มีได้หมายความว่ารายรับที่แท้จริงจะมีเสถียรภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลาที่ราคาทั่วไปมีการเปลี่ยนแปลง

มีผู้วิจารณ์ว่า การแบ่งแยกเป้าหมายของการสร้างเสถียรภาพในด้านราคาออกจาก การสร้างเสถียรภาพในด้านรายรับของผู้ผลิตเป็นการแบ่งแยกที่ผิวเผิน เพราะอันที่จริงแล้ว รายได้ย่อมขึ้นลงน้อยกว่าเท่า ถ้าราคามีเสถียรภาพดีขึ้น<sup>๑</sup> ซึ่งสรุปแล้วดูเหมือนว่า ถ้าเรา รักษาเสถียรภาพในราคาสินค้าขึ้นปฐมได้ ก็น่าจะเป็นเป้าหมายขั้นต้นที่น่าพอใจ

บทสรุปนี้มีเป้าหมายสำคัญเพียงแต่จะชี้ให้เห็นถึงสมมุติฐานที่แพร่หลาย และอาจ จะขาดข้อเท็จจริงสนับสนุนรวมทั้งจุดประสงค์อันเป็นไปได้ในการช่วยเหลือกัน หรือการ รักษาเสถียรภาพ และหยิบยกปัญหาสำคัญๆ ขึ้นมาพิจารณามากกว่าที่จะเสนอแนะคำตอบ หากเอกสารฉบับนี้ช่วยให้ผู้ดำเนินนโยบายว่าด้วยสินค้าขึ้นปฐมในระดับชาติ หรือระดับโลก ก็ตาม ได้สำรวจตรวจสอบสมมุติฐานดังกล่าว รวมทั้งตั้งเป้าหมายการสร้างเสถียรภาพหรือ การช่วยเหลือระหว่างประเทศให้แน่นอน และขบคิดปัญหาดังกล่าวเสียก่อนที่จะพิจารณา มาตรการที่จะนำมาใช้โดยคำนึงถึงข้อดีข้อเสียของมาตรการต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วในเนื้อ ความของเรื่อง ผู้เขียนก็ถือว่าได้ทำหน้าที่ที่สำคัญไปส่วนหนึ่งแล้ว

ประชุม โคมฉาย

<sup>๑</sup> P. Ady, Fluctuation in Incomes of Primary Producers: A Comment, Economic Journal, September, 1953 หน้า ๖๐๓

## ผู้เขียน

พระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา)

น.บ.ท.

*Barrister-at-Law (Inner Temple)*

เคยเป็นผู้พิพากษา กรรมการร่างกฎหมาย อธิบดีกรมอัยการ อาจารย์พิเศษสอน วิชากฎหมายมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อภิรัฐมนตรี ฯลฯ

ปัจจุบัน เป็นองคมนตรี

## นายอรุณ ธรรมโน

เศรษฐศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปริญญาโท เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมิชิแกน

ปริญญาเอก เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยโอเรกอน

ปัจจุบัน เป็นผู้อำนวยการกองการสามัคคี กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง

อาจารย์พิเศษคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

งานนิพนธ์ การคลัง ที่พิมพ์มา ๔ ครั้งแล้ว

## นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา

ปริญญาตรีเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยลอนดอน

ปริญญาเอกเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย

เคยเป็นเศรษฐกิจกรโท กรมวิเทศสหการ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๐๗-๒๕๑๐)

ปัจจุบัน เป็นอาจารย์โท คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## นายประชุม โคมฉาย

ปริญญาตรี มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด

เนติบัณฑิตอังกฤษ

ปริญญาเอกกฎหมาย มหาวิทยาลัยปารีส

เคยเป็นที่ปรึกษาขององค์การ *ECAFE*

และเคยเป็นเลขาธิการสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

ปัจจุบัน เป็นคณบดี คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
เป็นเลขาธิการบริหารของสมาคม ASAIHL  
และเป็นอุปนายกสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

งานนิพนธ์ *"Market Expansion and Economic Growth"* ลงพิมพ์ใน ชุมนุมนิพนธ์เพื่อ  
ถวายพระเกียรติแด่ พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ พ.ศ.  
๒๕๐๖ และ *Chulalongkorn The Great* ตีพิมพ์ที่ญี่ปุ่น