

## บทที่ 2

### วรรณกรรมปริทัศน์

งานศึกษาที่แบ่งระบบเศรษฐกิจออกเป็นภาคการผลิตที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด นั้น เป็นผลงานของชาวต่างชาติที่ศึกษาเกี่ยวกับการจ้างงานเท่านั้น ส่วนงานวิจัยในประเทศไทยและงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับด้านอื่นนอกเหนือจากการจ้างงานนั้นพบว่าไม่มีงานศึกษาใดที่ศึกษาโดยแบ่งระบบเศรษฐกิจออกเป็นภาคการผลิตตามลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะปัญหาในการรวบรวมข้อมูล ซึ่งในการศึกษานี้สามารถแบ่งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องออกได้ 3 ประเภทคือ ประเภทแรกเป็นงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการจ้างงาน ประเภทที่ 2 เป็นงานศึกษาที่เกี่ยวกับรายจ่ายของภาครัฐบาล ประเภทที่ 3 เป็นงานศึกษาที่เกี่ยวกับโครงสร้างภาษีอากรในประเทศไทยและผลกระทบที่เกิดจากการใช้นโยบายทางด้านภาษีอากรซึ่งงานวิจัยที่จำแนกออกตามประเภทต่าง ๆ มีดังนี้

#### 2.1 งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจ

เนื่องจากผลงานที่ศึกษาโดยแบ่งระบบเศรษฐกิจของประเทศออกเป็นภาคการผลิตที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาดเป็นผลงานที่ศึกษาและวิจัยโดยชาวต่างชาติ ส่วนงานศึกษาที่เกี่ยวกับการจ้างงานในประเทศไทยนั้นพบแต่เพียงงานวิจัยที่จำแนกความต้องการแรงงานตามสาขาการผลิตซึ่งแรงงานในสาขาการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด ขณะที่แรงงานในสาขาเกษตรกรรม สาขาอุตสาหกรรม สาขาสาธารณสุข และสาขาการเงินการธนาคาร นั้นจัดเป็นแรงงานส่วนหนึ่งที่อยู่ในภาคการผลิตที่ผ่านระบบตลาด

ผลงานของ *Bacon and Eltis (1976, 78<sup>1</sup>)* และ *Gemmell (1983<sup>2</sup>)* ได้แบ่งระบบ

---

<sup>1</sup> Robert Bacon and Walter Eltis., *Britain's Economic Problem : Too Few Producers*, (London : Macmillan, 1976) 2nd Edition 1978.

<sup>2</sup> Norman Gemmell, "International Comparisons of the Effects of Non market-Sector Growth," *Journal of Comparative Economics*, 7 (1983) : pp. 368 - 381.

เศรษฐกิจออกเป็น 2 ภาคการผลิต คือ ภาคการผลิตที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด โดยภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดประกอบด้วย การศึกษาของภาครัฐบาล สาธารณสุข การป้องกันประเทศ ที่อยู่อาศัยของภาครัฐ โดยที่งานของ *Bacon and Eltis* ในปี ค.ศ. 1976 ได้ศึกษาโดยใช้ข้อมูลทางด้านรายจ่ายของประเทศอังกฤษ ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า การเพิ่มขึ้นของทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจจะนำมาสู่การขยายตัวของกิจกรรมภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด และสาเหตุที่ภาคการผลิตนี้ขยายตัวเนื่องมาจากการที่รัฐบาลต้องการให้เกิดการจ้างงานแต่การขยายตัวในภาคนี้จะเป็นการดึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาจากภาคที่ผ่านระบบตลาด สาเหตุอีกประการหนึ่งคือเนื่องจากผลของการเพิ่มภาษี (เก็บจากผลกำไรหรือค่าจ้าง) ทำให้ภาคที่ผ่านระบบตลาดขาดแรงจูงใจที่จะลงทุนเพื่อผลิตสินค้าและบริการ\* แบบจำลองที่ทั้งสองนำมาใช้ในการศึกษานั้นมีผลผลิตของภาคที่ผ่านระบบตลาดเป็นตัวแปรตาม ซึ่งขึ้นกับตัวแปรอิสระที่ประกอบด้วย การบริโภค การลงทุน การส่งออกสุทธิของภาคที่ผ่านระบบตลาด และการบริโภคสินค้าโดยภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด หากภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดมีการบริโภคเพิ่มขึ้นก็จะนำไปสู่การลดลงของตัวแปรอิสระตัวอื่น ๆ ในแบบจำลอง

ต่อมาในการพิมพ์ผลงานของ *Bacon and Eltis* ครั้งที่ 2 ได้มีการศึกษาเพิ่มเติมต่อจากผลงานในปี 1976 ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้ข้อมูลตัวเลขการจ้างงานจริงเช่นเดียวกับผลงานของ *Gemmell (1983)* ที่ศึกษาถึงสัดส่วนการจ้างงานของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดต่อภาคที่ผ่านระบบตลาด แต่ผลงานของ *Bacon and Eltis (1978)* ได้ศึกษาโดยใช้ข้อมูลของประเทศอังกฤษ แคนาดา และสหรัฐอเมริกา ส่วนผลงานของ *Gemmell (1983)* มีการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศเช่นกันคือเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนาใช้ข้อมูลระหว่างปี ค.ศ. 1960 ถึงปี ค.ศ. 1970 ศึกษาจำนวน 27 ประเทศประกอบด้วยประเทศดังต่อไปนี้ อียิปต์ ติมูเรีย อาร์เจนตินา บราซิล แคนาดา เม็กซิโก สวีเดน อิหร่าน กรีซ เปรู อเมริกา อินเดีย ฟิลิปปีนส์ ซีเรีย ออสเตรเลีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เยอรมัน ออสเตรเลีย อิตาลี นอร์เวย์ โปรตุเกส สเปน ตุรกี อังกฤษ ยูโกสลาเวีย

จากผลการศึกษาพบว่าผลงานของ *Bacon and Eltis (1978)* และ *Gemmell (1983)* นั้นได้ข้อสรุปเช่นเดียวกันคือสัดส่วนการจ้างงานของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดต่อภาคที่ผ่านระบบตลาดนั้นเพิ่มขึ้น โดยสามารถสรุปผลการศึกษาของ *Bacon and Eltis (1978)* ได้ดังนี้

---

\* ถ้าหากนายจ้างหรือลูกจ้างคัดค้านการเพิ่มอัตราภาษีจะนำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งในอนาคตจะก่อให้เกิดผลเสียต่อภาคการผลิตที่ผ่านระบบตลาดเอง

- (1) ในประเทศอังกฤษสัดส่วนการจ้างงานโดยเปรียบเทียบ เพิ่มจากร้อยละ 19 เป็นร้อยละ 27 โดยศึกษาในช่วงเวลาปี ค.ศ. 1956 - 1975
- (2) ในประเทศแคนาดาพบว่าสัดส่วนการจ้างงานโดยเปรียบเทียบเพิ่มจากร้อยละ 14 เป็นร้อยละ 27 โดยใช้ข้อมูลในปี ค.ศ. 1955 - 1974
- (3) การศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่าสัดส่วนนี้เพิ่มจากร้อยละ 19 เป็นร้อยละ 24 โดยใช้ข้อมูลระหว่างปี ค.ศ. 1955 - 1975

ส่วนงานของ *Gemmell* (1983) พบว่ามี 21 ประเทศจากทั้งหมด 27 ประเทศที่มีสัดส่วนการจ้างงานของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับภาคที่ผ่านระบบตลาด เช่นในประเทศ อียิปต์ ฟิลิปปินส์ และประเทศซีเรีย เป็นต้น โดยแบบจำลองที่ *Gemmell* ได้ใช้ในการศึกษานั้นมีแนวคิดคล้ายกับแบบจำลองของ *Bacon and Eltis* คือ ผลผลิตของภาคที่ผ่านระบบตลาดเป็นฟังก์ชันที่ขึ้นกับการบริโภคและการลงทุนของทั้งสองภาคการผลิต และดุลการชำระเงิน แต่ *Gemmell* ได้แยกการบริโภคของทั้งสองภาคการผลิตว่าประกอบด้วย การบริโภคของพนักงานต่อคนรวมกับปริมาณการจ้างงาน ซึ่งหากประเทศใดมีการขยายตัวของการจ้างงานในภาคที่ผ่านระบบตลาดหรือภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด อย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับปริมาณผลผลิตของภาคที่ผ่านระบบตลาดจะนำไปสู่การลดลงของการบริโภคในภาคที่ผ่านระบบตลาด เพราะเนื่องจากว่าต้องนำทรัพยากรไปใช้ในการจ้างงานแทน

ความสัมพันธ์ระหว่างการเติบโตของผลผลิตในภาคที่ผ่านระบบตลาด และการเพิ่มขึ้นของการบริโภคนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของการจ้างงานของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด เช่นในประเทศบราซิล อเมริกา และตุรกี พบว่าสัดส่วนการจ้างงานของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดมีค่ามากกว่าประเทศอื่น ๆ เนื่องจากผลผลิตของภาคที่ผ่านระบบตลาดมีอัตราการเติบโตที่สูงมาก นอกจากนี้พบว่าในประเทศ สวีเดน และอังกฤษมีสัดส่วนการจ้างงานของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดที่มากกว่าภาคที่ผ่านระบบตลาด

จากการเปรียบเทียบระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนาพบว่าประเทศด้อยพัฒนามีการเติบโตอย่างรวดเร็วของการจ้างงานในภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดมากกว่า ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่าการขยายตัวอย่างรวดเร็วของรายจ่ายเพื่อสังคม (โดยมากมักเป็นรายจ่ายด้านสาธารณสุข การป้องกันประเทศ และด้านการศึกษา) ในประเทศที่ด้อยพัฒนา

ถึงแม้ว่างานศึกษาของ *Gemmill (1987<sup>3</sup>)* จะมีการแบ่งระบบเศรษฐกิจออกเป็นภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด เช่นเดียวกับงานศึกษาอื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นก็ตาม แต่ลักษณะประการสำคัญของผลงาน *Gemmill* คือมิได้นำแบบจำลองไปทำการประมาณการโดยใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ แต่อย่างไรก็ตาม *Gemmill* ได้อาศัยการกำหนดข้อสมมติต่าง ๆ ในการอธิบายความสัมพันธ์ของทั้งสองภาคการผลิต ซึ่งข้อสมมติที่ *Gemmill* นำมาใช้ในการอธิบายนั้นมารวบรวมจากผลการศึกษาเชิงประจักษ์ของวิจัยต่าง ๆ ในประเทศอังกฤษ โดยแบบจำลองที่ใช้ประกอบด้วยสมการแสดงฟังก์ชันการผลิต และฟังก์ชันอุปสงค์ของสินค้าที่ไม่ผ่านระบบตลาด โดยมีข้อสมมติว่าให้ฟังก์ชันมีลักษณะผลตอบแทนต่อขนาดคงที่และภาคการผลิตที่ผ่านระบบตลาดมีลักษณะใช้ปัจจัยทุนเข้มข้นมากกว่าภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดดังนั้นในการที่สัดส่วนของทุนต่อแรงงานของภาคที่ผ่านระบบตลาดเพิ่มขึ้นจะมีผลทำให้สัดส่วนการจ้างงานโดยเปรียบเทียบของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดต่อการจ้างงานในภาคที่ผ่านระบบตลาดเพิ่มขึ้น ขณะที่การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้า (ภาษีเฉลี่ย) ส่งผลให้สัดส่วนการจ้างงานโดยเปรียบเทียบของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดต่อที่ผ่านระบบตลาดนั้นมีค่าลดลง

งานศึกษาในประเทศไทยที่พบมีเพียงแต่จำแนกความต้องการแรงงานออกตามสาขาการผลิต ถึงแม้ว่างานศึกษาดังกล่าวจะไม่มีมีการแบ่งแยกออกเป็นภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาดอย่างชัดเจนก็ตาม โดยที่ผลงานของ *เบญจมาศ (1987<sup>4</sup>)* ใช้ข้อมูลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ รอบที่ 3 ซึ่งจัดทำในปี ค.ศ. 1984 เป็นปีฐานที่นำมาใช้ในการพยากรณ์อุปสงค์และอุปทานแรงงานไทยในอีก 15 ปีข้างหน้าสามารถสรุปผลการศึกษาของ *เบญจมาศ* จำแนกตามแต่ละสาขาการผลิตได้ดังนี้

-สาขาเกษตรกรรมจะมีอัตราการเพิ่มของความต้องการแรงงานค่อนข้างช้าเนื่องจากประเทศมีการเปลี่ยนโครงสร้างการพัฒนาจากเกษตรมาสู่ภาคอุตสาหกรรมคือประมาณร้อยละ 0.46 - 0.77 ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1987 - 2001

<sup>3</sup> Norman Gemmill, "A Model of Unbalanced Growth : The Market versus The Non-Market Sector of The Economy," *Oxford Economic Paper*, 39 (1987) : pp. 253- 267.

<sup>4</sup> เบญจมาศ เล็กอุทัย, "แบบจำลองมหภาคสำหรับตลาดแรงงานในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตคณะเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530)

- สาขาอุตสาหกรรมเบาและอุตสาหกรรมหนัก\* คาดว่าอุตสาหกรรมเบาจะมีการจ้างงานในอัตราที่ลดลงจากร้อยละ 1.87 เป็น 1.54 และการจ้างงานในอุตสาหกรรมหนักจะลดลงจากร้อยละ 3.44 เป็น 1.85 ตามลำดับ

-สาขาอื่น ๆ ประกอบด้วย สาขาสาธารณสุขปีโรคคาดว่าความต้องการจ้างงานจะเพิ่มขึ้นมากที่สุด รองลงมาคือภาคขนส่ง สาขาการก่อสร้างเพิ่มในระดับปานกลาง และสาขาบริการก็คาดว่าจะมีอัตราเพิ่มเช่นกัน ส่วนสาขาการเงิน ธนาคารมีอัตราเพิ่มในระดับที่ลดลงเช่นเดียวกับสาขาบริหารราชการแผ่นดินเนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ

## 2.2 งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับรายจ่ายที่ใช้ในการผลิตสินค้าของภาครัฐบาล

งานวิจัยประเภทนี้เป็นงานศึกษาที่เกี่ยวกับรายจ่ายของภาครัฐบาลถึงแม้ว่ารายจ่ายดังกล่าวจะมีส่วนของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นการศึกษาเฉพาะรายจ่ายของรัฐบาลกลางก็ตามแต่รายจ่ายดังกล่าวมีส่วนประกอบของงบประมาณที่จะนำไปผลิตสินค้าที่ไม่ผ่านระบบตลาด จากงานศึกษาของ Beck (1979<sup>5</sup>, 1982<sup>6</sup>, 1985<sup>7</sup>) ได้ศึกษาถึงการใช้จ่ายของภาครัฐบาลที่ประกอบด้วยรายจ่ายเพื่อการบริโภคและเงินโอน อาจกล่าวได้ว่างานศึกษาของ Beck ยังพอจะมีความเหมาะสมบ้าง ถึงแม้ว่าข้อมูลที่ใช้อย่างไม่ครอบคลุมพอ แต่รายจ่ายส่วนใหญ่ของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด ในแต่ละประเทศเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนและเงินโอน อีกทั้งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานั้นอยู่ในรูปมูลค่าแท้จริง และมูลค่าปัจจุบัน โดยที่งานศึกษาในปี ค.ศ.1979 นั้นได้ใช้ข้อมูล Pooled data ซึ่งประกอบด้วยประเทศที่พัฒนาแล้ว 13 ประเทศดังนี้ ออสเตรเลีย แคนาดา เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ สวีเดน อเมริกา อังกฤษ ใช้ข้อมูลระหว่างปี ค.ศ. 1950 - 1970 ยกเว้นประเทศอเมริกาเพียงประเทศเดียวที่ใช้ข้อมูลระหว่างปี ค.ศ. 1929 -

\* อุตสาหกรรมหนักประกอบด้วย น้ำมันปิโตรเลียม ผลิตภัณฑ์เคมีขั้นมูลฐาน ผลิตภัณฑ์จากโลหะ การผลิตเครื่องจักร เครื่องใช้ไฟฟ้า และอุปกรณ์ขนส่ง ส่วนอุตสาหกรรมเบาประกอบด้วย การผลิตอาหาร อุตสาหกรรมเครื่องคั้ม การผลิตยาสูบ การผลิตสิ่งทอ ผลิตภัณฑ์จากหนังสัตว์และไม้ อื่น ๆ

<sup>5</sup> Morris Beck, "Public Sector Growth : A Real Perspective," *Public Finance/Finances Publiques*, 34 (1979) : pp. 313-356.

<sup>6</sup> Morris Beck, "Towards a Theory of Public Sector Growth," *Public Finance/Finances Publiques*, 37 (1982) : pp. 163-177.

<sup>7</sup> Morris Beck, "Public Expenditure, Relative Prices and Resource Allocation," *Public Finance/Finances Publiques*, 40 (1985) :pp. 17-34.

<sup>8</sup> Norman Gemmill, "A Model of Unbalanced Growth : The Market versus The Non-Market Sector of The Economy" *Oxford Economic Paper*, 39 (1987) :p. 263.

1979 ขณะทำงานศึกษาในปี ค.ศ. 1982 และปี ค.ศ. 1985 นั้นศึกษาเฉพาะประเทศอเมริกาเพียงประเทศเดียว โดยทำงานศึกษาในปี ค.ศ. 1982 นั้นใช้ข้อมูล Time series ระหว่าง ปี ค.ศ. 1929 - 1979 และใช้ ปี ค.ศ. 1972 เป็นปีฐาน ส่วนงานศึกษาในปี ค.ศ. 1985 ใช้ข้อมูลในช่วงปี ค.ศ. 1960 - 1982 โดยที่ปี 1960 เป็นปีฐาน

ผลจากการศึกษาในปี ค.ศ. 1979 นั้นได้ข้อสรุปว่าเมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายเพื่อการบริโภคของภาครัฐบาลใน 13 ประเทศ พบว่า 6 ประเทศมีการลดลงของขนาดที่แท้จริงของสัดส่วนรายจ่ายนี้เมื่อเปรียบเทียบกับ GDP โดยใช้ข้อมูลในปี ค.ศ. 1950 - 1977 ขณะที่อีก 7 ประเทศ มีการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนนี้เพียงเล็กน้อย จากผลการศึกษาชี้ว่าการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการใช้จ่ายของภาครัฐต่อ GDP ในรูปของมูลค่าปัจจุบัน เพิ่มจากร้อยละ 12.1 เป็น 18.6 โดยใช้ข้อมูลปี ค.ศ. 1950-1977 อย่างไรก็ตามหากดูในรูปของมูลค่าแท้จริงจะพบว่าสัดส่วนนี้คงที่ไม่เปลี่ยนแปลงคืออยู่ในระดับร้อยละ 12.7 ณ ปี 1977

ส่วนการศึกษาของประเทศอังกฤษ พบว่าอัตราส่วนของการใช้จ่ายของภาครัฐต่อ GDP ในปี ค.ศ. 1950 เป็นร้อยละ 16.3 และปี 1977 ณ ราคาปัจจุบันเป็นร้อยละ 20.8 แต่หากคิดเป็นมูลค่า ณ ราคาคงที่ จะพบว่าอยู่ในสัดส่วนที่ลดลงคือร้อยละ 14.4

ผลงานในปี ค.ศ. 1982 และปี ค.ศ. 1985 นั้นได้ข้อสรุปไม่แตกต่างกันคือสัดส่วนรายจ่ายเงินโอนเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มของ GNP ส่วนงานในปี ค.ศ. 1982 นั้นพบว่ารายจ่ายเงินโอนของอเมริกานั้นเพิ่มจากร้อยละ 8 ในปี ค.ศ. 1969 เป็นร้อยละ 12 ในปี 1979 ความหมายของภาครัฐบาลในงานศึกษาของ Beck นั้นแตกต่างกับความหมายของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดที่ศึกษาโดย Bacon and Eltis (1976, 78) และงานของ Gemmell (1983, 82<sup>9</sup>, 87) เพราะว่างานศึกษาของ Beck นั้นไม่ได้ศึกษาถึงค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนแต่นำเงินโอนของรัฐมารวมกับค่าใช้จ่ายของรัฐบาล

ส่วนผลงานของ Gemmell ในปีค.ศ. 1982 ศึกษาถึงบทบาท และการจ้างงานของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดในประเทศอียิปต์ใช้ข้อมูล Time Series ระหว่างปี ค.ศ. 1960-1976 ศึกษาโดยแบ่งระบบเศรษฐกิจออกเป็น 2 ภาคการผลิต และกำหนดความหมายของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดเช่นเดียวกับงานของ Bacon and Eltis (1976, 78) และงานของ Gemmell (1983) รวมถึงแบบ

<sup>9</sup> Norman Gemmell, "The Role of The Non-Market Sector in Egypt's Economy Growth 1960-1976," *Oxford Economic Paper*, 34 (1982) : pp. 207-223.

จำลองที่ใช้ในการวิเคราะห์ก็ไม่แตกต่างกันนัก คือ ให้ผลผลิตโดยรวมของทั้งประเทศประกอบด้วยผลผลิตที่เกิดจากภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด โดยที่ผลผลิตโดยรวมนั้นเป็นตัวแปรตามขึ้นกับตัวแปรอิสระที่ประกอบด้วย รายจ่ายเพื่อการบริโภค และการลงทุนของทั้งสองภาคการผลิต การชำระหนี้ และรายจ่ายด้านค่าจ้างของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด ผลจากการศึกษาพบว่า การเติบโตของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดเกิดจากการย้ายของกำลังแรงงานจากภาคที่ผ่านระบบตลาดมาสู่ภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด หากใช้ข้อมูลในช่วงปี ค.ศ. 1960 - 1965 มาวิเคราะห์จะพบว่าแรงงานของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดและที่ผ่านระบบตลาดเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 4.2 ต่อปี และร้อยละ 2.7 ต่อปี ตามลำดับ

นอกจากนั้นยังพบว่ารายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศมีสัดส่วนที่ใหญ่มากและมีอัตราการเพิ่มอย่างรวดเร็ว อีกทั้งการเติบโตของรายจ่ายภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาดมีมากกว่าอัตราการเพิ่มของผลผลิตของภาคที่ผ่านระบบตลาด โดยในช่วงปี ค.ศ. 1960 - 1966 พบว่ารายจ่ายเพื่อการบริการของภาครัฐมีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็วมากซึ่งเป็นสัดส่วนที่มากกว่าอัตราการเพิ่มของรายจ่ายป้องกันประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 1974 - 1976 พบว่ารายจ่ายหลักคือ รายจ่ายด้านการศึกษา และการลงทุนของภาคที่ไม่ผ่านระบบตลาด ซึ่งมากกว่าอัตราการเพิ่มของผลผลิต อาจกล่าวได้ว่าการขยายตัวของการลงทุนทางด้านการศึกษาดูเป็นวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนา

การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายภาครัฐที่มีต่อกิจกรรมทางด้านสาธารณสุข หรือการศึกษาถือว่าเป็นการพัฒนาในระยะยาวแต่หากในระยะสั้นมีอัตราการเติบโตที่เร็วกว่าอัตราการเพิ่มของผลผลิตในภาคที่ผ่านระบบตลาดแล้วจะเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจได้เพราะเนื่องจากจะไปลดอัตราการเติบโตของส่วนอื่นในระบบเศรษฐกิจ

ผลงานของ *Lim(1993<sup>10</sup>)* และ *ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ (1997<sup>11</sup>)* ได้ศึกษาถึงการวัดขนาดของภาครัฐบาลกลางผ่านทางรายจ่าย ซึ่งใช้ข้อมูลทุติยภูมิจาก Government Finance Statistics year book โดยที่งานศึกษาของ *Lim* นั้นใช้ข้อมูลระหว่างปี ค.ศ. 1965 - 1989 และได้แบ่งออกเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนา แยกตามข้อมูล GNP per Capita ในปี ค.ศ. 1989 ขณะทำงานของ *ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์* นั้นได้แบ่งประเทศที่จะทำการศึกษาออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่ม

<sup>10</sup> David Lim, "Recent Trend in the Size and Growth of Development in Countries," in *The Growth of the public sector*, ed. Norman Gemmill (London: Hartnolls Limited: Brodninn Cornwall, 1993), pp. 34-50.

<sup>11</sup> ศูนย์วิจัยคณะเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *การวิเคราะห์สถานการณ์ความสามารถในการแข่งขันของไทยในเศรษฐกิจโลก*. 30 พ.ค. 2540. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

แรกคือ ประเทศที่มีระดับการพัฒนาเหนือกว่าประเทศไทยประกอบด้วยประเทศ เกาหลีใต้ ฮ่องกง สิงคโปร์ กลุ่มที่สองคือประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงประเทศไทยประกอบด้วยประเทศ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และกลุ่มที่ 3คือประเทศจีนซึ่งมีระดับการพัฒนาตามหลังไทย

จากงานศึกษาของ *Lim* พบว่ารายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 21.8 ในปี ค.ศ. 1972 เป็นร้อยละ 13.4 ในปี ค.ศ. 1988 ส่วนประเทศกำลังพัฒนามีสัดส่วนที่ลดลงเช่นกันคือจากเดิมร้อยละ 13.2 เป็นร้อยละ 12.6 รายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศเป็นสาเหตุให้อัตราการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจลดลง เพราะเนื่องจากการดึงเงินทุนมาจากภาคเอกชน ส่วนรายจ่ายเพื่อการศึกษานำไปสู่การเติบโตของระบบเศรษฐกิจผ่านการปรับปรุงคุณภาพของแรงงาน แต่พบว่ารายจ่ายด้านการศึกษาของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนากลับมีสัดส่วนที่ลดลงจากร้อยละ 12.2 ในปี ค.ศ. 1972 เป็นร้อยละ 10.4 ในปี ค.ศ. 1988 รายจ่ายด้านสาธารณสุขในประเทศกำลังพัฒนามีน้อยมากโดยเพิ่มจากร้อยละ 3.3 เป็นร้อยละ 6.7 เช่นเดียวกับงานของ *ศูนย์วิจัยคณะเศรษฐศาสตร์* พบว่ารายจ่ายทางด้านสาธารณสุขของประเทศไทย ก็มีสัดส่วนที่น้อยเช่นกันคือเพิ่มจากร้อยละ 5.46 ในปี ค.ศ. 1984 เป็นร้อยละ 8.15 ในปี ค.ศ. 1992 รวมถึงแพทย์ 1 คนในประเทศไทยยังต้องรับภาระประชากรสูงถึง 4,282 คน นอกจากนี้ประชากรไทยยังเน้นไปที่การรักษาพยาบาลเมื่อยามป่วยไข้มากกว่าการป้องกันมิให้เกิดโรคในอนาคต ส่วนงานศึกษาของ *Lim* ที่เกี่ยวกับรายจ่ายด้านสาธารณสุขในประเทศที่พัฒนาแล้วพบว่าเพิ่มจากร้อยละ 7.7 เป็นร้อยละ 10.2 ส่วนรายจ่ายด้านอื่น ๆ ที่เหลือพบว่าประเทศกำลังพัฒนามีสัดส่วนเป็นครึ่งหนึ่งของประเทศที่พัฒนาแล้ว จากสัดส่วนรายจ่ายทั้งหมดอาจกล่าวได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วภาครัฐนั้นมีบทบาทมากในระบบเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับงานศึกษาของ *ศูนย์วิจัยคณะเศรษฐศาสตร์* ที่พบว่าขนาดของภาครัฐบาลกลางต่อ GDP ในประเทศที่พัฒนาแล้วมีค่าประมาณร้อยละ 30 - 68 การที่ขนาดของภาครัฐนั้นมีขนาดใหญ่เนื่องจากพันธทางด้านสวัสดิการสังคมทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายและเก็บภาษีในอัตราที่สูง ขณะที่ขนาดของรัฐบาลกลางในประเทศแถบเอเชียมีขนาดค่อนข้างเล็กเมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

ผลที่ได้จากการศึกษาของ *ศูนย์วิจัยคณะเศรษฐศาสตร์* พบว่าสัดส่วนการจ้างงานของรัฐต่อการจ้างงานทั้งหมดนั้นมีขนาดค่อนข้างเล็กคือประมาณร้อยละ 4.1 หากพิจารณาด้านรายจ่ายของรัฐบาลกลางพบว่าในปี ค.ศ.1992 รายจ่ายทางด้านทหารและ การศึกษาคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17.21 และร้อยละ 21.16 ของรายจ่ายทั้งหมด ส่วนการจัดสรรงบประมาณทางด้านการศึกษาเน้นมุ่งเน้นไปทางการก่อสร้างอาคารเรียน การจัดหาอุปกรณ์และการขยายตัวของหน่วยงานมากกว่าที่จะเน้นไปที่การพัฒนาคุณภาพของคนให้ดีขึ้น



ผลงานของ วิชญ์ (1979<sup>12</sup>) มีลักษณะที่แตกต่างจากงานวิจัยอื่น ๆ คือศึกษาโดยใช้ข้อมูลในปี ค.ศ. 1979-1981 ซึ่งในช่วงระหว่างนี้ไทยประสบกับปัญหาภาวะเศรษฐกิจหดตัว และปัญหาการขาดดุลการค้า โดยวิชญ์ได้ศึกษาถึงบทบาทของภาครัฐบาลที่มีต่อการจ้างงาน จากการศึกษาถึงผลรวมของรายจ่ายของภาครัฐหมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ทั้งหมด เทียบกับงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นพบว่ารายจ่ายดังกล่าวมีสัดส่วนดังนี้ร้อยละ 12.58 ร้อยละ 12.03 และร้อยละ 12.75 ตามลำดับ จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของการจ้างงานทั้ง 3 ปีไม่แตกต่างกันมากนัก

รายจ่ายของภาครัฐบาลในส่วนที่นำมาผลิตสินค้าที่ไม่ผ่านระบบตลาด ประกอบด้วยรายจ่ายทางด้านบริการสังคม การป้องกันประเทศมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในช่วง 3 ปีนี้ ส่วนรายจ่ายด้านบริหารทั่วไปมีแนวโน้มที่ลดลง

### 2.3 งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างภาษีอากรในประเทศไทยและผลกระทบที่เกิดจากการใช้นโยบายทางด้านภาษีอากร

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการใช้มาตรการภาษีอากรในประเทศไทยนั้น ไม่พบงานวิจัยใดที่ศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อภาคที่ผ่านและไม่ผ่านระบบตลาด พบแต่เพียงงานวิจัยที่ศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อภาคเอกชน ภาคอุตสาหกรรม เท่านั้นแต่อย่างไรก็ตามทั้ง ภาคเอกชนและภาคอุตสาหกรรมล้วนจัดเป็นสาขาการผลิตที่อยู่ในภาคที่ผ่านระบบตลาด ดังนั้นงานศึกษาที่พบในประเทศไทยจึงครอบคลุมเพียงสาขาการผลิตในภาคที่ผ่านระบบตลาด เพียงบางส่วนเท่านั้น

ผลงานของ ชมเพลิน และรัตนา (1981<sup>13</sup>) และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2534<sup>14</sup>) ได้ศึกษาถึงโครงสร้างของภาษีในระบบเศรษฐกิจไทยและศึกษาถึงผลที่เกิดจากการใช้นโยบายทางด้านภาษีที่มีต่อการพัฒนาประเทศ โดยที่ ชมเพลิน และรัตนาได้ใช้วิธีจำแนกภาษี 2 วิธีด้วยกันคือ วิธีแรกจำแนกภาษีออกตามประเภทของภาษีที่จัดเก็บ ประกอบด้วยภาษีเงินได้บุคคล

<sup>12</sup> วิชญ์ โรจนธรรมกุล, "บทบาทของนโยบายงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยในระยะ เศรษฐกิจหดตัว (2512 - 2514)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522)

<sup>13</sup> ชมเพลิน จันทร์เรืองเพ็ญ และ รัตนา สายกมลิต. รายงานผลการวิจัย "โครงสร้างภาษีของไทยและผลที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ." ธันวาคม 2524.

<sup>14</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, แนวทางการปรับปรุงเครื่องมือกลของรัฐเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้า เล่ม 1. มิถุนายน 2534.

ธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการขาย (ภาษีการขายทั่วไปรวมกับภาษีการขายเฉพาะอย่าง) ภาษีศุลกากรรวม (ภาษีสินค้าเข้ารวมกับภาษีสินค้าออกและภาษีศุลกากรประเภทอื่น ๆ) วิธีที่สองจำแนกโดยแบ่งภาษีออกเป็นภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเริ่มจากแผนพัฒนาฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2504 - 2522) ขณะทำงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ศึกษาถึงผลกระทบจากภาษีที่มีต่ออุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ ได้แยกรายได้จากภาษีออกเป็นภาษีนำเข้าส่งออก ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้ โดยใช้ข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. 2513 - 2532 ผลที่ได้จากการศึกษาของงานวิจัยทั้งสองงานนั้นมีความเห็นที่สอดคล้องกันคือ แนวโน้มของภาษีเงินได้จะมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ถึงแม้ว่ามูลค่าภาษีดังกล่าวที่จัดเก็บได้จะมีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับรายได้จากภาษีอากรทั้งหมดก็ตาม ภาษีเงินได้ยังสามารถแบ่งออกได้เป็นภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล จากการศึกษาพบว่าภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดานั้นมีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจน้อยกว่าภาษีเงินได้นิติบุคคลเพราะเนื่องจากว่าโครงสร้างภาษีนิติบุคคลของไทยนั้นค่อนข้างอำนวยความสะดวกต่อการส่งเสริมการออมทรัพย์ของกิจการ ประกอบกับที่ผ่านมารัฐบาลมีการให้สิทธิพิเศษยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน จึงกล่าวได้ว่าภาษีนิติบุคคลมีส่วนช่วยสนับสนุนการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทย จากผลงานของ ชมเพลิน และรัตนา พบว่าโครงสร้างภาษีอากรของประเทศไทยนั้นพึ่งภาษีทางตรงน้อยกว่าภาษีทางอ้อม สัดส่วนของภาษีทางอ้อมค่อนข้างคงที่แต่มีการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างภาษีทางอ้อมคือเดิมรายได้ส่วนใหญ่จัดเก็บจากภาษีการค้าระหว่างประเทศแต่ในระยะต่อมาได้เริ่มหันไปเก็บภาษีจากการค้าภายในประเทศมากขึ้น อย่างไรก็ตามการพึ่งภาษีทางตรงในประมาณที่น้อยส่งผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจได้มาก เพราะเนื่องจากว่าหากมีการเก็บภาษีทางตรงมากขึ้น โดยเฉพาะภาษีนิติบุคคลจะเป็นผลเสียต่อเป้าหมายการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจคือจะทำให้เอกชนขาดแรงจูงใจที่จะลงทุน

งานวิจัยของ กฤษณา<sup>15</sup> (1987) นั้นมิได้ศึกษาถึงโครงสร้างภาษีทั้งหมดในระบบเศรษฐกิจเหมือนกับงานวิจัย 2 ชิ้นแรกที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่ศึกษาเฉพาะบทบาทของการใช้มาตรการทางด้านภาษีจูงใจที่มีส่วนช่วยในการสนับสนุนให้มีการลงทุนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมาตรการที่ใช้ประกอบด้วยการยกเว้นภาษีนำเข้า ภาษีการค้า หรือการคืนเงินภาษีในรูปแบบต่าง ๆ โดยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย ข้อมูลที่ใช้มีเพียงปีเดียวคือ

<sup>15</sup> กฤษณา เอกวัฒน์ . “การให้การอุดหนุนต่อการลงทุนโดยผ่านสิ่งจูงใจทางด้านภาษีในประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย การประยุกต์ใช้วิธีการวัดต้นทุนปัจจัยทุน ” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท สาขาเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

ค.ศ. 1984 ศึกษาโดยใช้วิธีการวัดต้นทุนของปัจจัยทุน\* ซึ่งต้นทุนของปัจจัยทุนในแต่ละประเทศ เป็นฟังก์ชันที่ขึ้นอยู่กับ ราคาต่อหน่วยของสินค้าทุน อัตราดอกเบี้ย อัตราค่าเสื่อมราคา อัตราภาษี นำเข้า ภาษีเงินได้นิติบุคคล และเงินช่วยเหลือ ตัวแปรที่กล่าวมาทั้งหมดนี้มีทิศทางความสัมพันธ์ ในทางลบกับต้นทุนของปัจจัยทุน ผลจากการศึกษาพบว่าประเทศสิงคโปร์มีต้นทุนที่ต่ำที่สุด รองลงมาคือมาเลเซีย และไทยตามลำดับ ซึ่งเมื่อมีการใช้นโยบายภาษีจูงใจกับภาคการผลิตใดก็จะส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายของทุนและปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ไปยังภาคการผลิตที่ได้รับการส่งเสริมมากขึ้น ซึ่งจากนโยบายดังกล่าวข้างต้นจะทำให้ต้นทุนต่ำลงโดยเปรียบเทียบมักพบอยู่เสมอว่าประเทศกำลังพัฒนานิยมใช้มาตรการภาษีจูงใจเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นการลงทุนและการจัดสรรทรัพยากรในประเทศไปสู่ภาคการผลิตที่รัฐบาลให้การสนับสนุน

ผลงานของ ไพโรจน์<sup>๑๐</sup> (2531) ได้ศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงภาษีอากร โดยอาศัยวิธีการจำลองสถานการณ์ อาศัยข้อมูลรายไตรมาสเริ่มจากในไตรมาสที่ 1 ในปี ค.ศ. 1975 ถึงไตรมาสที่ 4 ในปี ค.ศ. 1984 ทำการประมาณค่าด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุดสองครั้ง (2SLS) และวิธีกำลังสองน้อยที่สุดแบบธรรมดา (OLS) ศึกษาโดยใช้แบบจำลองมหภาคขนาดใหญ่มีสมการทั้งหมด 83 สมการและเป็นระบบสมการต่อเนื่อง ทั้งนี้ได้แบ่งระบบเศรษฐกิจออกเป็นสองภาค คือ ภาคเศรษฐกิจจริง และภาคการเงิน โดยในภาคเศรษฐกิจจริงยังได้แบ่งออกเป็นสาขาเกษตรกรรม และนอกสาขาเกษตรกรรม ผลที่ได้จากการจำลองสถานการณ์มีดังนี้ กรณีที่ 1 ให้อัตราภาษีทางอ้อมเฉลี่ยของสาขานอกเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นจากเดิม 1 % ในไตรมาสที่ 1 ของปี ค.ศ. 1975 ผลจากการศึกษาพบว่าภายหลังจากการเพิ่มภาษีดังกล่าวได้ส่งผลให้ราคาสุทธิภายหลังจากหักภาษีของนอกภาคเกษตรกรรมลดลง และมีการลดลงของการจ้างงาน ทำให้การผลิตในสาขานอกเกษตรกรรมลดลงตามไปด้วย นอกจากนี้ยังส่งผลให้เกิดการลดลงของการบริโภคและการลงทุนที่แท้จริงของภาคเอกชนที่อยู่ในสาขานอกเกษตรกรรม กรณีที่ 2 ให้อัตราภาษีสินค้านำเข้าประเภทวัตถุดิบเพิ่มขึ้นจากเดิม 1 % ในไตรมาสที่ 1 ของปี ค.ศ. 1975 จากการใช้นโยบายดังกล่าวได้ส่งผลให้มีการลดปริมาณนำเข้าสินค้าประเภทวัตถุดิบลงจากเดิม ทั้งนี้เนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้า

\* ต้นทุนของปัจจัยทุน หมายถึงทุนของอุปกรณ์และสิ่งก่อสร้างไม่นับรวมต้นทุนที่เกิดจากการดำเนินงาน

<sup>๑๐</sup> ไพโรจน์ อารีประเสริฐ. “แบบจำลองเศรษฐกิจประเทศไทยเพื่อประเมินผลนโยบายการค้า และนโยบายการเงิน : 1970(1) - 1984(4)” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

**กรณีที่ 3** ให้อัตราภาษีนำเข้าประเภททุนและเครื่องจักรเพิ่มขึ้นจากเดิม 1% ในไตรมาสที่ 1 ของปี ค.ศ. 1975 ได้ส่งผลให้การนำเข้าสินค้าประเภททุนและเครื่องจักรนั้นมีปริมาณลดลงจากเดิมเช่นกัน