

บทที่ 4

ค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนภาครัฐบาลในประเทศไทย

ชนินทร์ (2534: 25) กล่าวว่า การลงทุนของรัฐบาล (Public Investment) เป็นการลงทุน เพื่อให้การบริหารงานของรัฐบาลบรรลุผลสำเร็จตามนโยบาย โดยมีจุดมุ่งหมายที่ความสุขสบาย การกินอยู่ดีของประชาชนพลเมืองและความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ โดยไม่มุ่งผลตอบแทน เป็นกำไรเช่นการลงทุนของเอกชน

ในการบริหารประเทศของรัฐ นอกจากรายจ่ายในการบริหาร เช่น การลงทุนในการก่อสร้าง อาคารสำนักงานหรือที่ทำการของรัฐและการบำรุงรักษา ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ เงินเดือนและสวัสดิการข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ ฯลฯ เป็นต้นแล้ว รัฐยังจะต้องจัดสรรเงินเพื่อลงทุนในด้าน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อเป็นสวัสดิการสังคม และสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Economic Infrastructure) ด้วย เช่น การสื่อสารคมนาคม การสื่อสารมวลชน ถนนหนทาง เขื่อน พลังงานไฟฟ้า การประปา การชลประทาน ท่าเรือ สนามบินพาณิชย์ โรงพยาบาล โรงเรียน สถาน สงเคราะห์ต่าง ๆ เป็นต้น โดยเฉพาะสาธารณูปการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจมีความ จำเป็นสำหรับความเจริญเติบโตของการลงทุนทั้งทางภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรมเป็น อย่างมาก กล่าวคือ ถ้าประเทศใดมีโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างพร้อมมูลก็จะทำให้การผลิต สินค้าและบริการขยายตัวออกไปได้โดยไม่มีข้อจำกัด

สำหรับค่าใช้จ่ายรัฐบาลของประเทศไทยที่จะนำมาศึกษาในครั้งนี้ จะอาศัยโครงสร้างการ ใช้จ่ายรัฐบาลจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจและลักษณะงาน ซึ่งหมายถึงการจำแนกงบประมาณ รายจ่ายเพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายของรัฐบาล จำแนกออก ได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. รายจ่ายประจำ หมายถึง รายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารงานประจำ และโดยปกติถือว่าเป็น รายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตโดยตรง เช่น รายจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน รายจ่ายเป็นค่า เช่าทรัพย์สิน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ รายจ่ายทางทหาร รายจ่ายในหมวดเงินอุดหนุน รายจ่ายค่าดอกเบี้ย เงินกู้ และรายจ่ายโอนในประเทศและต่างประเทศ

2. รายจ่ายลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่รัฐบาลใช้จ่ายไปเพื่อเสริมสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ และได้มาซึ่งครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง โดยถือว่าเป็นรายจ่ายเพื่อการสะสมทุน และเป็นรายจ่ายที่ก่อให้เกิดผลผลิต เช่น รายจ่ายเพื่อซื้อครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ รายจ่ายเพิ่มทุน หรือค่าซื้อหุ้นต่าง ๆ รวมทั้งค่าสมาชิกหรือค่าบำรุง ซึ่งก่อให้เกิดสินทรัพย์ทางการเงิน

รายจ่ายรัฐบาลจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจและลักษณะงานระหว่างปี 2537 - 2547

จากตารางที่ 4.1 จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี 2537-2540 รายจ่ายรัฐบาลจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจและลักษณะงานเพิ่มขึ้นตลอด โดยรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายของทางการที่เน้นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค การเพิ่มศักยภาพการผลิตและการแข่งขันของประเทศ การปรับโครงสร้างและการผลิตในภาคเกษตร การพัฒนาการศึกษา รวมทั้งการเร่งผลิตและพัฒนา บุคลากรในสาขาที่ขาดแคลน โดยเฉพาะสาขาวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ แพทย์ศาสตร์ และเทคโนโลยี ให้เพียงพอับความต้องการของตลาดแรงงานและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งนี้โครงการลงทุนของรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นการลงทุนด้านการขนส่งสื่อสาร รองลงมา ได้แก่ การศึกษา การเกษตร การเคหะชุมชน ตามลำดับ

แม้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ที่ภาครัฐจำเป็นต้องปรับลดขนาดการลงทุนให้สอดคล้องกับฐานะการคลังของประเทศ แต่ก็ยังคงต้องลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในโครงการสำคัญ ๆ อย่างต่อเนื่อง ระหว่างปี 2541-2543 รายจ่ายรัฐบาลได้ปรับตัวลดลง โดยเฉพาะในปี 2541 รายจ่ายลงทุนต่อรายจ่ายรวมได้ลดลงมาก จากร้อยละ 45 ในปีก่อน เหลือเพียงร้อยละ 33 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการปรับลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายลง รวมทั้งการเข้มงวดการเบิกจ่าย แม้ว่าในช่วงครึ่งปีหลังจะมีการผ่อนคลายนโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ก็ไม่สามารถเร่งการเบิกจ่ายได้เต็มที่ โครงการลงทุนตามสัญญาจัดจ้างของรัฐบาลบางแห่งต้องชะลอโครงการ เนื่องจากสถาบันการเงินเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อ อย่างไรก็ตาม การลงทุนรัฐบาล ยังคงให้ความสำคัญกับโครงการพัฒนาภูมิภาคและสร้างงานในชนบท เพื่อรองรับและบรรเทาผลกระทบด้านลบต่อสังคม อาทิ โครงการส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมขนาดย่อม และโครงการลงทุนเพื่อพัฒนาการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีโครงการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการคมนาคมที่เป็นโครงการต่อเนื่องจากปีก่อน รายจ่ายของรัฐบาลได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นอีกครั้งในปี 2544 จากเดิม

รายจ่ายรัฐบาลในปี 2543 เท่ากับ 853,192 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 908,613 ล้านบาท ตามนโยบาย
กระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐ

ตารางที่ 4.1 รายจ่ายรัฐบาล ระหว่างปี 2538-2547

	(หน่วย: ล้านบาท)				
	2538	2539	2540	2541	2542
จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ	642,724	819,083	931,705	842,861	833,064
รายจ่ายประจำ	434,997	499,284	512,482	567,062	605,602
เงินเดือนและค่าจ้าง	233,292	245,629	266,924	284,915	298,701
ซื้อสินค้าและบริการ	144,365	179,348	167,463	161,072	143,776
ดอกเบี้ยจ่าย	13,405	9,164	15,582	18,766	48,799
เงินอุดหนุนและเงินโอนฯ	43,935	65,143	62,513	102,309	114,326
รายจ่ายลงทุน	207,727	319,799	419,223	275,799	227,462
จัดหาสินทรัพย์ถาวร	193,918	256,823	336,119	236,078	196,111
เงินโอนเพื่อการลงทุน	13,752	53,897	81,773	38,336	30,463
การให้กู้ยืมกับหน่วยงานอื่น	57	9,079	1,331	1,385	888
จำแนกตามลักษณะงาน	642,724	819,083	931,705	842,861	833,064
รายจ่ายประจำ	434,997	499,284	512,482	567,062	605,602
รายจ่ายลงทุน	207,727	319,799	419,223	275,799	227,462
การบริหารทั่วไป	6,687	10,487	11,710	7,355	4,859
การป้องกันประเทศ	3,906	4,631	5,204	4,159	2,018
การรักษาความสงบภายใน	5,569	7,942	11,151	11,801	9,051
การศึกษา	23,514	29,820	51,280	34,683	25,591
การสาธารณสุข	11,503	14,773	25,858	18,170	9,373
การสังคมสงเคราะห์	389	449	476	347	179
การเคหะและชุมชน	25,216	37,312	45,275	30,122	31,388
การศาสนาวัฒนธรรมฯ	3,446	3,401	8,773	6,731	3,412
การบริการเศรษฐกิจ	126,353	194,016	252,042	151,783	133,746
การดำเนินงานอื่น	1,087	7,889	6,123	10,003	4,816
การให้กู้ยืมกับหน่วยงานอื่น	57	9,079	1,331	888	704

หมายเหตุ: รายจ่ายรัฐบาลในปี 2547 เป็นรายจ่ายของไตรมาส 1- ไตรมาส 3

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย (2538 -2547)

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

	(หน่วย: ล้านบาท)				
	2543	2544	2545	2546	2547
จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ	853,192	908,613	955,504	996,198	807,525
รายจ่ายประจำ	679,741	717,577	751,783	827,204	643,588
เงินเดือนและค่าจ้าง	307,114	315,438	324,141	341,553	279,225
ซื้อสินค้าและบริการ	155,782	153,405	176,501	175,300	145,771
ดอกเบี้ยจ่าย	59,946	65,386	68,335	66,415	64,375
เงินอุดหนุนและเงินโอนฯ	136,899	183,348	182,806	243,936	145,217
รายจ่ายลงทุน	193,451	191,036	203,721	168,994	163,937
จัดหาสินทรัพย์ถาวร	165,966	155,143	131,477	106,763	88,161
เงินโอนเพื่อการลงทุน	26,781	35,515	72,148	60,130	75,350
การให้กู้ยืมกับหน่วยงานอื่น	704	378	96	2,101	426
จำแนกตามลักษณะงาน	853,192	908,613	955,504	996,198	807,525
รายจ่ายประจำ	659,741	717,577	751,783	827,204	643,588
รายจ่ายลงทุน	193,451	191,036	203,721	168,994	163,937
การบริหารทั่วไป	3,653	3,358	3,367	3,453	4,216
การป้องกันประเทศ	2,018	1,732	1,632	683	69
การรักษาความสงบภายใน	5,927	6,197	3,094	2,601	1,692
การศึกษา	20,015	15,287	12,246	14,648	12,118
การสาธารณสุข	6,716	5,571	3,112	5,445	4,015
การสังคมสงเคราะห์	118	48	9,425	10,488	9,405
การเคหะและชุมชน	29,564	27,242	42,592	13,232	9,499
การศาสนาวัฒนธรรมฯ	1,689	1,532	1,044	969	947
การบริการเศรษฐกิจ	116,990	125,825	119,016	102,473	107,229
การดำเนินงานอื่น	6,057	3,866	8,097	12,901	14,321
การให้กู้ยืมกับหน่วยงานอื่น	704	378	96	2,101	426

บทบาทของการลงทุนต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ภาคการลงทุนภายในประเทศมีส่วนผลักดันให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9.5 ในช่วงปี 2530-2539 ดังตารางที่ 4.2 ทั้งนี้ เนื่องจากการลงทุนภายในประเทศมีส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เฉลี่ยร้อยละ 37.8 รองลงมาจากภาคการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคที่มีสัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 65.0 อย่างไรก็ตาม เมื่อเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะวิกฤต นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ปรากฏว่าสัดส่วนการลงทุนต่อ GDP ได้ปรับตัวลดลงอย่างรวดเร็วมาก มาอยู่ที่ร้อยละ 33.9 ในปี 2540 และเฉลี่ยร้อยละ 20.3 ในปี 2541-2542 และสัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่อ GDP ได้ปรับตัวลดลงเช่นกัน มาอยู่ที่เฉลี่ยร้อยละ 63.2 ในช่วงปี 2540-2542 ทั้งนี้ จากโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงก่อนวิกฤตและช่วงวิกฤต ดังนั้น ในครั้งนี้จะแบ่งการศึกษาเป็น 2 ช่วงเวลา คือ ช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ (ระหว่างปี 2530-2539) และช่วงวิกฤต จนถึงปัจจุบัน (ระหว่างปี 2540-2547)

บทบาทของการลงทุนในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ (ระหว่างปี 2530 – 2539)

จากตารางที่ 4.2 จะเห็นได้ว่าในช่วงปี 2530-2539 การลงทุนภายในประเทศมีส่วนต่อ GDP ประมาณร้อยละ 40 เป็นการลงทุนภาคเอกชนต่อการลงทุนภาครัฐในสัดส่วน 80 : 20 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการลงทุนภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยมากกว่าการลงทุนภาครัฐ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการลงทุนภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการผลักดันเศรษฐกิจให้ขยายตัวอยู่ในระดับสูง เฉลี่ยที่ร้อยละ 9.5 ในช่วง 10 ปีดังกล่าว แต่ก็ยังเป็นเพียงแค่ภาพลวงตาหรือเกิดภาวะเศรษฐกิจขยายตัวแบบฟองสบู่เท่านั้น เนื่องจากการลงทุนภาคเอกชนที่ขยายตัวอย่างมาก เป็นการนำเงินที่กู้จากสถาบันการเงินมาลงทุนด้วยมูลค่าที่มากกว่ารายได้ที่ได้รับจากการประกอบธุรกิจ การลงทุนภาคเอกชนที่เกิดขึ้นจึงเป็นการลงทุนที่เกินตัวและมีลักษณะเก็งกำไร พิจารณาได้จากการออมในภาคธุรกิจที่ติดลบเฉลี่ยต่อปีอยู่ที่ประมาณ 500,000 ล้านบาท ในช่วงปี 2530-2539 (เศรษฐกิจปริทัศน์ 6, 2543)

สำหรับการลงทุนภาครัฐ แม้ว่าจะมีบทบาทต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจน้อยกว่าการลงทุนภาคเอกชน แต่ทิศทางการลงทุนภาครัฐมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนการลงทุนภาครัฐต่อการลงทุนรวมเพิ่มขึ้นจากเฉลี่ยร้อยละ 16.9 ในช่วงปี 2530-2534 เป็นเฉลี่ยร้อยละ 21.4 ในช่วงปี 2535-2539 เนื่องจากภายหลังจากที่ไทยมีฐานะทางการคลังแข็งแกร่ง ตามภาวะ

เศรษฐกิจที่ขยายตัวอยู่ในระดับสูง ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีรวมทั้งรายรับด้านอื่น ๆ ได้มากกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ในช่วงปี 2530-2539 ทั้ง ๆ ที่ได้นำนโยบายแบบขาดดุลงบประมาณมาโดยตลอด ส่งผลให้ฐานะเงินคลังเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ จาก 21.3 พันล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ 2531 เป็น 398.7 พันล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ 2539 (รายงานสถานะเศรษฐกิจและการเงิน, 2537-2547) จากฐานะการคลังที่แข็งแกร่งหรือเงินออมภาครัฐที่เพิ่มขึ้น ทำให้รัฐบาลไทยสามารถจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้นตามลำดับนับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา โดยงบลงทุนที่เพิ่มขึ้นก็เพื่อพัฒนาโครงการพื้นฐานรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะต่อไป

บทบาทของการลงทุนในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจจนถึงปัจจุบัน (ระหว่างปี 2540 - 2547)

ในช่วงปี 2540-2541 ซึ่งเป็นช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ และในปี 2542 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว การลงทุนภายในประเทศมีสัดส่วนต่อ GDP ประมาณร้อยละ 30 ในปี 2540 และร้อยละ 20 ในปี 2541-2542 ปรับตัวลดลงจากร้อยละ 40 ในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ โดยการลงทุนภาครัฐมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ จากที่มีสัดส่วนต่อการลงทุนรวมที่ร้อยละ 19.2 ในช่วงปี 2530-2539 เป็นร้อยละ 41.1 ในช่วงปี 2540-2542 ในทางตรงกันข้าม การลงทุนภาคเอกชนกลับมีบทบาทลดลงเป็นลำดับจากที่มีสัดส่วนต่อการลงทุนรวมที่ร้อยละ 80.9 ในช่วงปี 2530-2539 เป็นร้อยละ 58.9 ในช่วงปี 2540-2542 ทั้งนี้ การที่การลงทุนภาคเอกชนมีบทบาทลดลงในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ เนื่องจากในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ ภาคเอกชนมีการลงทุนเกินตัว จึงทำให้กำลังการผลิตส่วนเกินเหลืออยู่เป็นจำนวนมากเมื่อเข้าสู่ช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในระยะต่อมา ประกอบกับในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ กำลังซื้อของประชาชนปรับตัวลดลงตามรายได้ที่ปรับตัวลดลงและจำนวนการว่างงานที่เพิ่มขึ้น รวมถึงการประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน โดยเฉพาะขาดเงินทุนหมุนเวียนในการผลิตสินค้า เนื่องจากสถาบันการเงินต้องเพิ่มทุน กันสำรอง ตามที่ทางการกำหนด และคืนเงินกู้ต่างประเทศ จึงต้องระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อมากยิ่งขึ้น มีส่วนทำให้สภาพคล่องในระบบการเงินในเวลาต่อปี ทั้งนี้ ความซบเซาทางเศรษฐกิจทำให้นักลงทุนมีความต้องการเงินกู้เพื่อมาลงทุนลดลง ในขณะที่กำลังการผลิตส่วนเกินเหลืออยู่เป็นจำนวนมากส่งผลให้ภาคธุรกิจปรับเปลี่ยนสถานภาพจากที่เคยมีเงินออมติดลบมาโดยตลอดมาเป็นบวกเฉลี่ยต่อปีอยู่ที่ประมาณกว่า 200,000 ล้านบาท ในช่วงปี 2541-2542 (รายงานสถานะเศรษฐกิจและการเงิน, 2541-2542) ในทางตรงกันข้าม เมื่อการลงทุนภาคเอกชนซบเซา ภาครัฐจึงเข้ามาเป็นแกนนำในการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการใช้นโยบายการเงินการคลังแบบผ่อนคลาย ด้วยมาตรการงบประมาณขาดดุล ส่งผลให้เงินคลังหรือเงินออมภาครัฐลดลงนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา โดยเงินออมภาครัฐติดลบ

เฉลี่ยต่อปีอยู่ที่ 100,000 ล้านบาท ในช่วงปี 2540-2542 (รายงานสถานะเศรษฐกิจและการเงิน, 2540-2542)

หลังจากวิกฤติเศรษฐกิจเป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวเพิ่มขึ้นตลอด โดยมีค่าใช้จ่ายภาคเอกชนเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญ ทั้งการบริโภคและการลงทุน ซึ่งปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนให้การลงทุนภาคเอกชนขยายตัว ได้แก่ อัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับต่ำ การใช้กำลังการผลิตเพิ่มขึ้น ความเชื่อมั่นของภาคธุรกิจที่เพิ่มขึ้น และมาตรการต่าง ๆ ของภาครัฐ อาทิ มาตรการทางภาษีที่สนับสนุนการลงทุนภาคเอกชน มาตรการกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ในขณะที่ในค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ในช่วงแรกมีการควบคุมด้านการใช้จ่ายมากขึ้น เพราะต้องการควบคุมไม่ให้อัตราการใช้จ่ายภาครัฐสูงเกินไป แต่ในปี 2545 จากการดำเนินนโยบายการคลังแบบผ่อนคลายเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ ส่งผลให้อัตราการใช้จ่ายภาครัฐเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม จากราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับความไม่มั่นใจในปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และโรคไข้หวัดนก ตลอดจนค่าเงินบาทที่แข็งค่า ส่งผลให้อุปสงค์รวมภายในประเทศลดลง แต่จากค่าใช้จ่ายรัฐบาล ทั้งค่าใช้จ่ายประจำและค่าใช้จ่ายลงทุนที่ยังขยายตัวอยู่ จึงทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยยังคงขยายตัวเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 4.2 การลงทุนภายในประเทศ ระหว่างปี 2530-2547

ปี	Real GDP (พันล้านบาท)	การลงทุนภายในประเทศ (พันล้านบาท)			สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)			สัดส่วนต่อการลงทุน (ร้อยละ)	
		เอกชน	รัฐบาล	รวม	เอกชน	รัฐบาล	รวม	เอกชน	รัฐบาล
2530	1,376.8	307.8	84.6	392.4	22.4	6.1	28.5	78.4	21.62
2531	1,559.8	399.8	78.7	478.5	25.6	5.0	30.7	83.6	16.4
2532	1,750.0	500.7	85.6	586.3	28.6	4.9	33.5	85.4	16.4
2533	1,945.4	645.7	114.2	759.9	33.2	5.9	39.1	85.0	15.0
2534	2,111.9	711.5	144.8	856.2	33.7	6.9	40.5	83.1	16.9
2535	2,282.6	729.9	183.2	913.1	32.0	8.0	40.0	79.9	20.1
2536	2,473.9	801.2	196.5	997.7	32.4	7.9	40.3	80.3	19.7
2537	2,695.4	875.2	236.0	1,111.2	32.5	8.8	41.2	78.8	21.2
2538	2,935.3	965.2	267.8	1,233.0	32.9	9.1	42.0	78.3	21.7
2539	3,109.3	1,002.5	321.1	1,323.6	32.3	10.3	42.6	75.7	24.3
2540	3,057.0	684.5	352.5	1,037.0	22.4	11.5	33.9	66.0	34.0
2541	2,746.1	326.1	252.5	578.5	11.9	9.2	21.1	56.4	43.6
2542	2,860.3	303.2	253.8	556.9	10.6	8.9	19.5	54.4	45.6
2543	3,008.4	375.0	222.4	597.4	12.5	7.4	19.9	62.8	37.2
2544	3,073.6	393.5	210.6	604.1	12.8	6.8	19.6	65.1	34.9
2545	3,237.0	444.6	197.4	642.0	13.7	6.1	19.8	69.2	30.8
2546	3,464.7	525.3	196.0	721.3	15.2	5.6	20.8	72.8	27.2
2547	3,678.5	611.1	209.4	820.5	16.6	5.7	22.3	74.4	25.6

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

งบประมาณการลงทุนของรัฐบาล

ในแต่ละปีงบประมาณ รัฐบาลได้จัดสรรรายจ่ายส่วนหนึ่งเป็นรายจ่ายลงทุนโดยในช่วงปี 2530-2540 งบรายจ่ายเพื่อการลงทุนได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังตารางที่ 4.3 จากที่มีสัดส่วนต้องงบประมาณรายจ่ายร้อยละ 16.0 ในปี 2530 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 41.1 ในปี 2540 หรือมีอัตราการ

ขยายตัวเฉลี่ยในแต่ละปีอยู่ที่ร้อยละ 25.0 เนื่องจากที่ไทยมีฐานะการคลังแข็งแกร่ง ตามภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวอยู่ในระดับสูงในช่วงเวลาดังกล่าว ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีรวมทั้งรายได้ด้านอื่น ๆ ได้มากกว่าเงินงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ ทั้ง ๆ ที่ได้ดำเนินนโยบายงบประมาณแบบขาดดุลมาโดยตลอด ทำให้รัฐบาลสามารถจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม ภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวนับตั้งแต่กลางปี 2540 เป็นต้นมา ความจำเป็นที่ไทยต้องได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ทำให้การดำเนินนโยบายงบประมาณในระยะแรกของวิกฤตเศรษฐกิจต้องเปลี่ยนไป จากที่เคยดำเนินนโยบายงบประมาณแบบค่อนข้างมาเป็นการดำเนินนโยบายงบประมาณแบบเข้มงวด ซึ่งได้ส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2541 ปรับตัวลดลงถึงร้อยละ 26.5 จากปีงบประมาณก่อนหน้า และไม่ได้มีส่วนในการช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจไทยให้ฟื้นตัวขึ้นมาได้มากนัก ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 เป็นต้นมา รัฐบาลจึงได้กลับมาใช้นโยบายแบบค่อนข้างหรือนโยบายงบประมาณแบบขาดดุลอีกครั้ง แต่ความซบเซาของภาวะเศรษฐกิจและการเงินที่มีอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐบาลจัดสรรรายจ่ายโดยส่วนใหญ่ไปกับรายจ่ายประจำ ในขณะที่เดียวกันก็ได้ปรับลดรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณรายจ่ายรวมลดลงจากร้อยละ 41.1 ในปีงบประมาณ 2540 เป็นร้อยละ 22.0 ในปีงบประมาณ 2544 เนื่องจากในภาวะเศรษฐกิจซบเซา การที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ต้องอาศัยการอัดฉีดเงินผ่านทางรายจ่ายประจำเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณางบลงทุนในปี 2545 ซึ่งมีมูลค่าเท่ากับ 1,023,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อนหน้าร้อยละ 2.5 เป็นการเพิ่มขึ้นเป็นปีแรกนับตั้งแต่ไทยประสบวิกฤตเศรษฐกิจ แม้เป็นสัญญาณที่สะท้อนให้เห็นถึงสถานะการลงทุนของรัฐบาลที่จะกระเตื้องขึ้นได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นผลมาจากมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาล แต่ปรากฏว่าแรงกระตุ้นจากภาครัฐมิได้มากเท่าที่ตั้งไว้ในงบประมาณ เนื่องจากการจัดเก็บรายได้สูงกว่าเป้าหมายถึง 46 พันล้านบาท (รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี, 2545) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวดีเกินคาดของเศรษฐกิจ รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล ในขณะที่ในงบประมาณปี 2546 ได้ปรับลดลงอีกครั้ง เหลือเพียง 999,900 ล้านบาท ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะความจำเป็นในการรักษาวินัยทางการคลัง เพื่อให้สอดคล้องกับการฟื้นตัวของภาคเอกชน แต่ภาครัฐยังคงมีบทบาทสำคัญต่อเนื่องผ่านนโยบายทวิภาค (Dual Track Policy) ซึ่งเน้นกระตุ้นกิจกรรมภายในประเทศของภาคเอกชน เช่น การต่ออายุมาตรการสนับสนุนภาคอสังหาริมทรัพย์จนถึงสิ้นปี 2546 และการ

ส่งเสริมความเข้มแข็งของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการให้สินเชื่อและความรู้ในด้านการบริหารจัดการ เป็นต้น

ตารางที่ 4.3 งบลงทุนภาครัฐบาล ระหว่างปี พ.ศ.2530-2547

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)	งบลงทุน (ล้านบาท)	สัดส่วนต่องบประมาณ รายจ่าย(ร้อยละ)	อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)
2530	227,500	36,311	16.0	6.0
2531	243,500	40,311	16.6	11.0
2532	285,500	53,592	18.8	32.9
2533	335,000	82,034	24.5	53.1
2534	387,500	105,648	27.3	28.8
2535	460,400	130,653	28.4	23.7
2536	560,000	171,607	30.6	31.3
2537	625,000	212,976	34.1	24.1
2538	715,000	253,840	35.5	19.2
2539	843,200	327,289	38.8	28.9
2540	925,000	380,050	41.1	16.1
2541	830,000	279,258	33.6	-26.5
2542	825,000	233,535	28.3	-16.4
2543	860,000	219,176	25.5	-6.1
2544	910,000	218,578	24.0	-0.3
2545	1,023,000	224,725	22.0	2.5
2546	999,900	211,493	21.15	-5.88
2547	1,028,000	220,888	21.48	4.44

ที่มา: สำนักงบประมาณ

ส่วนในปี 2547 งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นอีกครั้งเป็น 1,028,000 ล้านบาท ทั้งในส่วนของการจ่ายประจำ และการจ่ายลงทุน แต่อย่างไรก็ตามรายจ่ายประจำยังถือเป็น

สัดส่วนที่ใหญ่กว่าเมื่อเทียบกับรายจ่ายลงทุน ส่งผลในเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวร้อยละ 6.1 จากปีก่อน ซึ่งเป็นอัตราการขยายตัวที่ค่อนข้างสูงอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้แล้ว ระหว่างปี 2548-2552 รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้มีการวางนโยบายที่จะลงทุนในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ หรือ Mega Project ซึ่งเป็นโครงการที่มีเงินลงทุนตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป โดยมีมูลค่าการลงทุนรวมกว่า 1,700 พันล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศ ยกกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน เพิ่มประสิทธิภาพ และรักษาระดับการลงทุนตามเป้าหมายยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ สามารถจำแนกเป็นสาขาต่าง ๆ ได้แก่ ระบบขนส่งมวลชน (Mass Transit) คมนาคม ที่อยู่อาศัย การบริหารจัดการน้ำ การศึกษา สาธารณสุข และอื่น ๆ ซึ่งจากการศึกษาเรื่องการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐ: นัยต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ของธนาคารแห่งประเทศไทย (2548) กล่าวไว้ว่า แม้การลงทุนของภาครัฐ จะเป็นสิ่งสำคัญต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจในอนาคต แต่มีความเสี่ยงด้านเสถียรภาพ รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณา ทบทวนขนาดของโครงการลงทุน เลือกรูปแบบโครงการลงทุนที่มีผลการศึกษาที่เป็นที่ยอมรับ และการระดมทุนควรใช้แหล่งเงินทุนในประเทศเป็นหลัก พร้อมเร่งระดมเงินออม ส่งเสริมการลงทุน โดยตรงจากต่างประเทศ หากต้องก่อหนี้ต่างประเทศ ควรเป็นระยะยาว นอกจากนั้น เพื่อสร้างความมั่นใจแก่นักลงทุน ควรดำเนินการบริหารจัดการการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ มีธรรมาภิบาลและมีความโปร่งใส ทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าแต่ละ โครงการที่รัฐบาลลงทุน จะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างแท้จริง

แผนการลงทุนขนาดใหญ่ (Mega Project) ของรัฐบาล

ระหว่างปี 2548 -2552

โครงการลงทุนขนาดใหญ่ (Mega Project) คือ กิจกรรมที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ประสงค์จะลงทุน โดยใช้งบประมาณหรือเงินลงทุนจากแหล่งอื่นใด โดยมีระยะเวลาดำเนินการ โครงการที่ชัดเจนและได้ประมาณการเบื้องต้น ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกิจกรรม จะต้องใช้วงเงินลงทุนตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป ซึ่งคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2548

นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 มิถุนายน 2548 ได้กำหนดคำจำกัดความของโครงการที่จะนำมาบรรจุไว้ในแผนการลงทุนสำหรับโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ หมายถึง

1. โครงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน (Physical Infrastructure) ที่มีวงเงินลงทุนรวมเกิน 1,000 ล้านบาท เช่น โครงการขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ (Mass Transit) และโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ระยะที่ 2 เป็นต้น

2. โครงการ Intermediate Infrastructure ซึ่งประกอบด้วย โครงการย่อยที่มีลักษณะเดียวกัน และเป็นแผนงานระดับชาติที่มีการดำเนินงานทั่วประเทศ โดยมีวงเงินลงทุนรวมกันในแต่ละแผนงานเกิน 1,000 ล้านบาท เช่น โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านอาคารและการจัดหาอุปกรณ์ในสาขาการศึกษาและสาธารณสุข และแผนงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ เป็นต้น

ประเภทของโครงการลงทุนขนาดใหญ่

โครงการลงทุนขนาดใหญ่ เกือบทั้งหมดเป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งกระทรวงการคลัง ได้สำรวจและประมวลโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ จากแผนงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะมีส่วนสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สามารถจำแนกเป็นสาขาต่าง ๆ ได้ 7 สาขา ดังนี้

1. สาขาส่งมวลขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ (Mass Transit) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคมนาคมและลดความสูญเสียด้านพลังงาน รวมทั้งพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประกอบด้วยการลงทุนในระบบไฟฟ้า 7 สายทาง ระยะทาง 277.41 กิโลเมตร วงเงินลงทุนรวม 423,430 ล้านบาท โดยมีหน่วยงานดำเนินงาน 3 หน่วยงาน ได้แก่ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และ กรุงเทพมหานคร (กทม.)

2. สาขาด้านคมนาคมและการขนส่ง เพื่อพัฒนาระบบขนส่งให้เป็นแผนรวมเชิงบูรณาการเพื่อลดต้นทุนในการขนส่งของประเทศ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้เป็นศูนย์กลางด้านคมนาคมในภูมิภาค ประกอบด้วยการลงทุนในระบบราง ระบบทางหลวงและทาง

พิเศษ การพัฒนาท่าอากาศยานนานาชาติ การจัดท่าอากาศยาน และพัฒนาท่าเรือน้ำลึก เพื่อใช้ในการขนส่งสินค้าและบริการเพื่อการส่งออกและการท่องเที่ยว วงเงินลงทุนรวม 328,612 ล้านบาท โดยมีหน่วยงานดำเนินงาน 8 หน่วยงาน ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท (กทล.ชนบท) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย(กทพ.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน) (ทอท.) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) และกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี

3. สาขาที่อยู่อาศัย เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในชุมชนเมือง รวมทั้งจัดให้มีสาธารณูปโภคที่ได้มาตรฐานและสิ่งแวดล้อมที่ดีภายใต้ระดับราคาที่เหมาะสม โดยดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรครอบคลุมพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เมืองหลัก และเมืองรองในภูมิภาค จำนวน 450,000 หน่วย วงเงินลงทุนรวม 213,793 ล้านบาท โดยมีการเคหะแห่งชาติ(กคช.) เป็นหน่วยงานดำเนินงาน

4. สาขาทรัพยากรน้ำ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศในภาพรวมให้เป็นอย่างมีระบบและยั่งยืน ประกอบด้วยการพัฒนาขีดความสามารถของท้องถิ่นและชุมชนในการบริหารและจัดการน้ำ การจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร รวมถึงการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำ และการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ วงเงินลงทุนรวม 200,000 ล้านบาท โดยมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลัก และมีหน่วยงานดำเนินงานประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพลังงาน และการประปาส่วนภูมิภาค

5. สาขาการศึกษา เพื่อพัฒนาระบบการศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพและสนับสนุนการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนางานวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ วงเงินลงทุนรวม 96,433 ล้านบาท โดยมีหน่วยงานดำเนินงาน 5 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

6. สาขาสาธารณสุข เพื่อพัฒนาและยกระดับโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุขของประเทศ เพื่อให้บริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขที่มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ รวมทั้งการ

พัฒนาศูนย์การแพทย์เฉพาะทางในภูมิภาค และการพัฒนาการผลิตวัคซีนกึ่งอุตสาหกรรมที่มีมาตรฐาน วงเงินลงทุนรวม 96,387 ล้านบาท โดยมีหน่วยงานดำเนินงาน 2 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และองค์การเภสัชกรรม

7. สาขาอื่น ๆ ได้แก่ การพัฒนาระบบพลังงาน การสื่อสาร และอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบไฟฟ้าและพลังงาน เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต ประกอบด้วยการลงทุนด้านไฟฟ้าและพลังงาน การสื่อสาร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว วงเงินลงทุนรวม 342,095 ล้านบาท โดยมีหน่วยงานดำเนินงาน 8 หน่วยงาน ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค(กฟภ.) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ทศท.คอร์ปอเรชั่น จำกัด(มหาชน) บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และโรงงานยาสูบ

ข้อเสนอแนะการลงทุนในโครงการลงทุนขนาดใหญ่

1. เพื่อชดเชยการลงทุนของภาครัฐ ที่จะลดตัวลงหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้ปริมาณสินค้าทุนสะสมของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำ หากเกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะด้านการลงทุนของภาคเอกชน อาจเกิดปัญหาคอขวดหรือ Bottleneck ในระบบเศรษฐกิจ

2. เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ในปี 2548 สถาบัน IMD (International Institute for Management Development) ซึ่งเป็นสถาบันจัดอันดับความสามารถในการแข่งขัน ได้จัดให้ประเทศอยู่ในอันดับที่ 27 จาก 60 ประเทศ ที่มีการจัดอันดับ ทั้งนี้ได้มีการประเมิน 4 ด้าน ด้วยกัน ได้แก่ 1) เศรษฐกิจ (Economic performance) ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ อัตราการขยายตัว ฐานการค้าระหว่างประเทศ การลงทุน การจ้างงาน และระดับราคา 2) ภาครัฐบาล (Government efficiency) พิจารณาจากฐานการคลัง นโยบายการคลัง รวมทั้งนโยบายการเงิน การดำเนินงานของธนาคารกลาง และประสิทธิภาพของการดำเนินงานภาครัฐ ตลอดจนกฎระเบียบต่างๆ ของทางราชการ 3) ประสิทธิภาพของธุรกิจ (Business efficiency) พิจารณาจาก ประสิทธิภาพและประสิทธิผลแรงงาน ประสิทธิภาพของตลาดการเงิน คุณธรรมและจริยธรรมของภาคธุรกิจ 4) โครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย สาธารณูปโภคเบื้องต้น ด้านเทคโนโลยี ด้านวิทยาศาสตร์ ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการศึกษา ซึ่งจะเห็นได้ว่า

ทางด้านโครงสร้างพื้นฐานแล้วไทยได้คะแนนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศที่อยู่ในลำดับใกล้เคียงกัน อาทิ มาเลเซีย สิงคโปร์ นอกจากนี้ทางสถาบัน IMD ร่วมกับ สมาคมการจัดการแห่งประเทศไทย (The Thailand Management Association) ได้สรุปว่า ไทยควรปรับปรุงในด้าน industrial competitiveness ด้าน logistic และด้านต้นทุน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านบุคลากร และฝีมือแรงงาน พัฒนาแนวทางการสร้างมูลค่าเพิ่ม ตลอดจนพัฒนาหรือแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ

3. เพิ่มอัตราการเจริญเติบโตศักยภาพ (Potential Growth) ในระยะยาว

3.1 หลังช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา Net capital stock ของประเทศไทยปรับลดลงมาตลอด ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องลงทุนเพื่อทดแทนของเก่าที่เสื่อมค่า และเพิ่มการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

3.2 นอกจากนั้นแล้ว เมื่อมองไปในอนาคตที่กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ต้องมีการแข่งขันเพิ่มขึ้นประเทศไทยจำเป็นต้องมีการพัฒนาทั้งด้านคุณภาพแรงงาน (การพัฒนาทางการศึกษา) มีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีความจำเป็นต้องเพิ่มสัดส่วนทุนต่อแรงงานเพื่อเพิ่ม Total Factor Productivity เนื่องจากไทยคงไม่สามารถจะแข่งขันกับต่างประเทศในเรื่องของต้นทุนค่าแรงที่ต่ำได้ อย่างในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับจีนและอินเดียที่เริ่มมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องพัฒนาคุณภาพแรงงานเพื่อให้สามารถเพิ่มมูลค่าเพิ่มให้กับการผลิต

3.3 เนื่องจากอัตราการเพิ่มขึ้นของแรงงาน มีแนวโน้มลดลง ดังนั้น หากต้องการให้ประเทศมีอัตราการขยายตัวได้ต่อเนื่อง จึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มการลงทุนส่วนทุน

4. ลดความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่มีเสถียรภาพในระยะยาว เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน จะทำให้ประเทศไทยเพิ่มความสามารถในการหารายได้ (เพิ่มความสามารถในการส่งออกสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูง) ลดการพึ่งพิงจากต่างประเทศ (โครงการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานจะช่วยให้ไทยลดการนำเข้าน้ำมัน) ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัดในระยะยาว เป็นการแก้ไขเชิงโครงสร้าง และจะส่งผลดีต่อเสถียรภาพในระยะยาว

ตารางที่ 4.4 แผนการลงทุนในโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ของภาครัฐ ในช่วงปี 2548-2552
(หน่วย: พันล้านบาท)

สาขาเศรษฐกิจ	2548	2549	2550	2551	2552	2548-2552	สัดส่วน
ระบบขนส่งมวลชน	1.13	46.61	98.06	143.64	133.99	423.43	25%
คมนาคม	34.72	48.42	81.40	80.24	83.83	328.61	19%
ที่อยู่อาศัย	14.81	54.32	64.06	57.18	23.43	213.80	12%
ทรัพยากรน้ำ	0.00	38.12	53.96	53.96	53.96	200.00	12%
การศึกษา	0.20	13.98	27.44	27.43	27.38	96.43	6%
สาธารณสุข	1.60	12.00	29.21	27.31	26.27	96.69	6%
อื่น ๆ	14.83	41.90	73.39	96.40	115.57	342.09	20%
รวม	67.29	255.35	427.52	486.16	464.43	1,700.75	100%

หมายเหตุ: ข้อมูลเบื้องต้น ณ วันที่ 7 มิถุนายน 2548

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2548)

ตารางที่ 4.5 แผนการลงทุนในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐเฉลี่ย ในช่วงปี 2548-2552 .
จำแนกตามวัตถุประสงค์ของแผน

สาขาเศรษฐกิจ	มูลค่า		วัตถุประสงค์
	พันล้านบาท	ร้อยละ	
ระบบขนส่งมวลชน	423.43	25%	เพิ่มประสิทธิภาพด้านคมนาคมและลดความ
คมนาคม	328.61	19%	สูญเสียด้านพลังงาน ยกย่องคุณภาพชีวิต
ที่อยู่อาศัย	213.80	12%	พัฒนาระบบขนส่งแบบบูรณาการ ลดต้นทุน
ทรัพยากรน้ำ	200.00	12%	เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน
การศึกษา	96.43	6%	พัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและ
สาธารณสุข	96.39	6%	ผู้ด้อยโอกาส
อื่น ๆ	342.09	20%	บริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบและ
รวมทั้งสิ้น	1,700.75	100%	ยั่งยืน

หมายเหตุ: ข้อมูลเบื้องต้น ณ วันที่ 7 มิถุนายน 2548

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2548)

การบริโภคภาคเอกชน ระหว่างปี 2537-2547

ในช่วงก่อนที่ประเทศจะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ระหว่างปี 2537 -2538 การบริโภคภาคเอกชนขยายตัวในอัตราสูง เนื่องจากกำลังซื้อของประชาชนสูงขึ้นทุกกลุ่มอาชีพ โดยเฉพาะรายได้เกษตรกรที่ปลูกพืชหลักเพิ่มขึ้น ตามการเพิ่มขึ้นของราคาพืชผลและผลผลิต และรายได้ของธุรกิจโดยทั่วไปเร่งตัวขึ้นจากผลกำไรของธุรกิจในตลาดหลักทรัพย์ ที่เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 30 และการจัดเก็บภาษีเงินได้ที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 25.1 นอกจากนั้น อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงที่ลดลง ช่วยกระตุ้นให้ประชาชนใช้จ่ายมากขึ้น และจากแรงกระตุ้นจากภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัว การส่งออกที่เพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับแรงงานได้รับการปรับขึ้นค่าแรงงานขั้นต่ำ ทำให้การบริโภคภาคเอกชนขยายตัวต่อเนื่องไปจนถึงปี 2538 อย่างไรก็ตาม การบริโภคภาคเอกชนได้เริ่มขยายตัวในอัตราลดลง ในปี 2539 ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยหลายด้าน ได้แก่ การชะลอตัวลงของรายได้ ทั้งรายได้ประจำของผู้ใช้แรงงาน รายได้ของผู้ประกอบการธุรกิจ และรายได้ของเกษตรกร รวมทั้งภาวะซบเซาในตลาดหลักทรัพย์

ระหว่างปี 2540 - 2541 การบริโภคภาคเอกชนขยายตัวลดลงอย่างมาก ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การบริโภคภาคเอกชนชะลอตัว ได้แก่ 1) รายได้รวมที่ลดลงมากจากผลกระทบรุนแรงของภาวะเศรษฐกิจ ทำให้มีการเลิกจ้างงาน ประกอบกับความไม่แน่นอนเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานและรายได้ในอนาคต ทำให้ประชาชนในประเทศระมัดระวังการใช้จ่ายมากขึ้น เนื่องจากขาดความมั่นใจต่อสภาพการจ้างงานและรายได้ในอนาคต 2) ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเงินจนทำให้ทางการระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุน 56 แห่ง และการคลี่คลายปัญหาสถาบันการเงินดังกล่าวยังมีความล่าช้า ส่งผลให้การเบิกถอนเงินและสินเชื่อเพื่อการบริโภคส่วนหนึ่งชะงักงัน และ 3) ราคาสินค้าสูงขึ้นตามการปรับตัวของต้นทุน และการเพิ่มขึ้นของภาษีหลายประเภทที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มปรับเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยที่ช่วยพยุงให้การอุปโภคบริโภคบางส่วนไม่ลดลงมากนัก คือ การเพิ่มขึ้นของรายได้เกษตรกร รายได้จากการส่งออก และรายได้จากแรงงานไทยในต่างประเทศ ซึ่งได้รับประโยชน์จากการอ่อนตัวของค่าเงินบาท อีกทั้งอัตราเงินเฟ้อที่ชะลอตัวลงอย่างมากช่วยลดภาระการใช้จ่ายของประชาชนลงบางส่วน นอกจากนี้จากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ รัฐบาลได้แก้ปัญหาโดยนำมามาตรการกระตุ้นการใช้จ่ายของภาครัฐบาลมาใช้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ได้แก่ การกระตุ้นการใช้จ่ายภาคเอกชนผ่านโครงการมีयाาา การยกเลิกการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับรายได้สุทธิไม่เกิน 50,000 บาท การขยายเวลาลดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม การช่วยเหลือเกษตรกรด้วยการเพิ่มทุนการเกษตร การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหานี้สินครู มาตรการส่งเสริมด้านเงินทุนแก่ธุรกิจขนาดกลาง

และขนาดย่อม เป็นต้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวข้างต้น สามารถช่วยกระตุ้นการใช้จ่ายได้ในระดับหนึ่ง ทำให้การบริโภคภาคเอกชนค่อย ๆ ปรับตัวขึ้น

ในปี 2542 การอุปโภคบริโภคภาคเอกชนขยายตัวขึ้นอีกครั้งต่อเนื่องไปจนถึงปี 2543 จากปัจจัยสำคัญคือ มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐ เพื่อเพิ่มการบริโภคภาคเอกชน จากการลดภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และมาตรการกระตุ้นด้านรายจ่าย โดยเฉพาะเงินกู้ตามโครงการมิยาซาวาเพื่อกระตุ้นการจ้างงาน และอัตราดอกเบี้ยซึ่งมีแนวโน้มต่ำลง ตลอดจนแนวโน้มเศรษฐกิจซึ่งมีสัญญาณดีขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งช่วยสร้างความเชื่อมั่นของผู้บริโภค ส่งผลได้จากการเริ่มขึ้นของการบริโภคภาคเอกชน ได้แก่ ยอดการจำหน่ายรถยนต์จักรยานยนต์ ยอดจำหน่ายรถยนต์นั่งส่วนบุคคล การนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภค และยอดค้าปลีก ที่ขยายตัวสูง (รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี, 2542) อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยลบซึ่งเป็นข้อจำกัดต่อการขยายตัวของการบริโภคภาคเอกชน คือ อัตราการว่างงานและการจ้างงานต่ำกว่าระดับ (Underemployment) นอกจากนี้ ภาพการณ์จ้างงานในตลาดแรงงานยังไม่แน่นอน อีกทั้งรายได้ของเกษตรกรอยู่ในระดับต่ำ ภาคเอกชนยังมีการปรับโครงสร้างทางธุรกิจเพื่อลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพ ทำให้การจ้างแรงงานเพิ่มไม่เกิดขึ้นเร็วนัก

ในปี 2544 การอุปโภคบริโภคภาคเอกชน ขยายตัวในอัตราชะลอลงเมื่อเทียบกับปีก่อน โดยเฉพาะการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคภาคเอกชนลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ไตรมาสที่สองเป็นต้นมา เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจโดยรวมในปีนี้จะลดลงจากปีก่อน จึงทำให้ผู้บริโภคขาดความมั่นใจ และระมัดระวังในการใช้จ่ายมากขึ้น แต่ปัจจัยที่พ่วงการบริโภคภาคเอกชนไว้คือรายได้เกษตรกรที่มีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อย ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ทำให้มีการใช้สินค้าคงทน เช่น รถยนต์นั่ง ซึ่งยังขยายตัวได้ดี ในปี 2545 ดัชนีการบริโภคภาคเอกชนเฉลี่ยทั้งปี อยู่ที่ระดับ 106.6 (รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี, 2545) โดยดัชนีเร่งตัวขึ้นในแต่ละไตรมาสเนื่องจากสภาพคล่องทางการเงินและอัตราดอกเบี้ยที่เอื้ออำนวยต่อการบริโภค ซึ่งสะท้อนจากเครื่องชี้ที่สำคัญ ได้แก่ ปริมาณจำหน่ายรถยนต์นั่ง และรถจักรยานยนต์ ปริมาณการใช้น้ำมันเบนซิน และภาษีมูลค่าเพิ่มจากสินค้าอุปโภคบริโภคที่ขยายตัวดีในปีนี้อย่างเด่นชัดกับยอดการค้าปลีกทั่วประเทศ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยสำคัญด้านอื่นที่ทำให้การอุปโภคบริโภคภาคเอกชนของปี 2545 ขยายตัวดี ได้แก่ อำนาจซื้อที่เพิ่มขึ้นของประชาชน จากรายได้เกษตรกรที่ขยายตัวดี ความเชื่อมั่นของผู้บริโภคที่แม้จะอยู่ในระดับต่ำ แต่ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลสู่ท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมา

ในปี 2546 การบริโภคขยายตัวเพิ่มขึ้นจากปีก่อน โดยปัจจัยสนับสนุนการบริโภคในปีนี้ได้แก่ 1) อำนาจซื้อของผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้นตามรายได้เกษตรกรที่ขยายตัวสูง และอัตราการว่างงานที่มีแนวโน้มลดลง รวมทั้งผลประกอบการของธุรกิจและผลตอบแทนจากการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ที่ดีขึ้น 2) ความเชื่อมั่นของผู้บริโภคที่ปรับตัวดีขึ้นต่อเนื่อง ยกเว้นในช่วงที่มีความกังวลเกี่ยวกับโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (SARS) 3) สภาพแวดล้อมทางการเงินที่เอื้ออำนวย โดยเฉพาะอัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับต่ำและช่องทางการเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการบริโภคที่สะดวกขึ้น

ส่วนในปี 2547 แม้ว่าจะมีปัจจัยสนับสนุนการใช้จ่ายมาจากรายได้ภาคเกษตรกรที่ขยายตัวในเกณฑ์ดีเนื่องจากราคาสินค้าเกษตรปรับตัวสูงขึ้น การปรับเพิ่มเงินเดือนข้าราชการ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547 การดำเนินนโยบายดอกเบี้ยต่ำต่อเนื่องของรัฐบาลเพื่อกระตุ้นการใช้จ่าย และการขยายตัวในระดับสูงของสินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภคของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ แต่อย่างไรก็ตาม ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ โดยเฉพาะราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินออกเทน 91 และเบนซินออกเทน 95 ที่ปรับตัวสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ ความวิตกกังวลเกี่ยวกับการระบาดของไข้หวัดนกที่อยู่ในสัตว์ปีก และสถานการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและชะลอการใช้จ่ายใช้สอย โดยเฉพาะการใช้จ่ายซื้อสินค้าคงทนประเภทยานยนต์ และโทรศัพท์เคลื่อนที่ รวมทั้งการใช้จ่ายซื้อสินค้าประเภทสัตว์ปีกและผลิตภัณฑ์จากสัตว์ปีกของครัวเรือน ที่ลดลงอย่างเด่นชัดในปี 2547 (รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี, 2547)

ตารางที่ 4.6 การบริโภคภาคเอกชน ระหว่างปี พ.ศ.2537-2547

ปี พ.ศ.	การบริโภคภาคเอกชน (ล้านบาท)	อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)
2537	1,486,105	7.67
2538	1,601,693	7.78
2539	1,694,443	5.79
2540	1,671,178	-1.37
2541	1,478,785	-11.51
2542	1,542,775	4.32
2543	1,619,908	5.00
2544	1,683,627	3.93
2545	1,766,852	4.94
2546	1,877,383	6.25
2547	2,008,211	6.90

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย (2537-2547)