

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ไม่ว่าจะเป็นประเทศใดในโลก จุดมุ่งหมายสำคัญในการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ ก็คือต้องการที่จะให้ประเทศบรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ การมีเสถียรภาพทั้งภายในประเทศ และภายนอกประเทศ เสถียรภาพภายในประเทศ ได้แก่ การรักษาให้เศรษฐกิจของประเทศไม่เกิดความผันผวน กล่าวคือเศรษฐกิจไม่ร้อนแรง หรือตกต่ำจนเกินไป จนทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ หรือปัญหาเงินฝืด ในขณะที่การรักษาเสถียรภาพภายนอกประเทศ คือการรักษาให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปได้ โดยไม่เกิดปัญหาด้านดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ หรือความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน จนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในประเทศได้ ซึ่งการดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นผู้ดำเนินนโยบาย และจากการที่นโยบายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น นโยบายการเงิน หรือนโยบายการคลัง ต่างก็มีข้อจำกัดในการนำไปใช้ ดังนั้น การตัดสินใจในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลจะต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ เพื่อให้ผลของการใช้นโยบายทำให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้มากที่สุด

นโยบายการคลังเป็นตัวแปรที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายของรัฐบาลหรือรายรับจากภาษี เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการจัดการด้านอุปสงค์รวมให้มีเสถียรภาพเพื่อลดความแปรปรวนของเศรษฐกิจ ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลมีการทุ่มงบประมาณด้านค่าใช้จ่ายอย่างมากเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าใช้จ่ายด้านการลงทุน เนื่องจากค่าใช้จ่ายดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งในช่วงก่อนประเทศเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวในอัตราสูง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐบาลได้มีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นโดยการลงทุนในโครงการพื้นฐาน เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน อาทิ โครงการขยายและพัฒนাবริการด้านการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร การปรับปรุงด้านการศึกษา การเพิ่มบริการด้านสาธารณสุข การจัดหาเงินเพื่อการเกษตร (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2538) แต่หลังจากประเทศไทยประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ในปี 2540 การลงทุนของภาครัฐชะลอตัวลง ทำให้เศรษฐกิจของประเทศ

ประสบกับภาวะหดตัวอย่างต่อเนื่อง พิจารณาได้จากเครื่องชี้ทางด้านรายจ่ายมวลรวมที่สำคัญ ได้แก่ รายจ่ายด้านการบริโภคมวลรวมของภาคเอกชน และรายจ่ายด้านการลงทุนมวลรวมของภาคเอกชน ซึ่งถูกพิจารณาเป็นสัดส่วนที่ใหญ่ที่สุดในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) พบว่า ในปี 2540 รายจ่ายด้านการบริโภคที่แท้จริงของภาคเอกชนมีอัตราการขยายตัวติดลบ เท่ากับ -1.37% และติดลบเพิ่มขึ้นเป็น -11.51% ในปี 2541 ในขณะที่รายจ่ายด้านการลงทุนของภาคเอกชนก็มีอัตราลดลงอย่างต่อเนื่อง ในช่วงปี 2540-2542 เช่นเดียวกัน (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 เครื่องชี้ทางด้านรายจ่ายมวลรวมที่สำคัญ ระหว่างปี 2539 - 2544

(หน่วย: ล้านบาท)

	2539	2540	2541	2542	2543	2544
รายจ่ายการบริโภคของภาคเอกชน	1,694,443	1,671,178	1,478,785	1,542,191	1,617,965	1,673,402
อัตราการขยายตัว(%)	5.69	-1.37	-11.51	4.29	4.91	3.43
สัดส่วนต่อ GDP	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.55
รายจ่ายด้านการลงทุนภาคเอกชน	1,000,562	696,006	332,118	321,419	376,676	396,003
อัตราการขยายตัว(%)	2.82	-30.44	-52.28	-3.22	17.19	5.14
สัดส่วนต่อ GDP	0.32	0.23	0.12	0.11	0.13	0.13
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ	3,115,338	3,072,615	2,749,684	2,871,521	3,004,659	3,059,072
อัตราการขยายตัว(%)	5.90	-1.37	-11.51	4.43	4.64	1.81

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2539-2544)

การหดตัวของปริมาณอุปสงค์ที่รุนแรง อันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจนี้ การใช้นโยบายเพื่อควบคุมตัวแปรที่สำคัญทางเศรษฐกิจ เช่น การบริโภค การลงทุน จึงเป็นทางออกที่ดีในการแก้ปัญหา ถึงแม้ว่าในอดีตที่ผ่านมา การส่งออกจะถือเป็นภาคนำในการกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจ แต่การอาศัยการส่งออกนั้นจำต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกประเทศเป็นหลัก ทั้งจากการได้เปรียบด้านราคาสินค้าและภาวะเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าและคู่แข่ง ซึ่งเป็นปัจจัยที่ไม่อาจควบคุมได้ ความคาดหวังที่จะให้ภาคการส่งออกสนับสนุนการฟื้นตัวของภาวะเศรษฐกิจไทยจึงเป็นไปได้ยาก ภาคเศรษฐกิจภายในประเทศโดยเฉพาะภาคการใช้จ่าย จึงได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาว่าสามารถสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างรวดเร็วกว่าภาคเศรษฐกิจอื่น ดังนั้น ที่ผ่านมารัฐบาลจึงมีความพยายามอย่างมาก ที่จะนำนโยบายต่าง ๆ เพื่อที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ อาทิ โครงการธนาคารชุมชน โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร มาตรการกระตุ้นอสังหาริมทรัพย์ มาตรการ

กระตุ้นการปล่อยสินเชื่อ เป็นต้น โดยนโยบายดังกล่าวมุ่งเน้นการลงทุนและการบริโภคของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา เศรษฐกิจของประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตที่ดี แต่ในปัจจุบัน (ปี 2548) เศรษฐกิจเริ่มชะลอตัว และเสถียรภาพก็เริ่มถดถอยลงทั้งเงินเพื่อและดุลบัญชีเดินสะพัด ดังนั้น เพื่อเป็นการกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร (ทักษิณ 2) จึงมีแผนที่จะลงทุนในโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ระหว่างปี 2548-2551 ดังตารางที่ 1.2 โดยมีมูลค่าการลงทุนเบื้องต้นเฉลี่ยปีละประมาณ 377,039 ล้านบาท เนื่องจากเชื่อว่าในภาวะที่เศรษฐกิจของประเทศไทยเริ่มประสบกับปัญหาภาวะชะลอตัว การลงทุนของภาครัฐ จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นของภาคเอกชน และสนับสนุนให้เศรษฐกิจขับเคลื่อนไปได้

ตารางที่ 1.2 แผนการลงทุนในโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ของภาครัฐ แยกตามรายสาขาของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ระหว่างปี 2548-2551

(หน่วย: ล้านบาท)

สาขา	2548	2549	2550	2551	รวม
คมนาคม	214,328	156,911	206,506	188,145	765,890
-ทางบก	126,530	123,958	184,444	162,383	597,316
-ทางอากาศ	87,798	32,953	22,062	25,761	168,574
อสังหาริมทรัพย์	28,587	72,140	97,678	72,000	270,405
พลังงาน	61,325	52,208	79,454	59,185	252,171
เกษตรและชลประทาน	8,170	24,480	41,194	68,804	142,649
สื่อสาร	19,519	7,004	3,340	210	30,073
น้ำเพื่อการบริโภค	8,195	8,385	6,850	4,080	27,510
อื่น ๆ	5,398	6,526	5,688	1,845	19,458
รวม	345,522	327,655	440,710	394,269	1,508,156

ที่มา: สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547)

ค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนของรัฐบาล ส่งผลโดยตรงต่อปริมาณการสต็อกทุน (Capital Stock) สะสมของประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศในระยะยาว นอกจากนี้ยังส่งผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศเกิดการขยายตัว ผ่านการใช้จ่ายในกิจกรรม

ต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การบริโภค การลงทุนภาคเอกชน การลงทุนและการบริโภคของภาครัฐ และการส่งออกสุทธิในภาคต่างประเทศ ซึ่งจากรายงานสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2548 ของธนาคารแห่งประเทศไทยเรื่องการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐ: นัยต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ พบว่า การลงทุนขนาดใหญ่ที่มีการเบิกจ่ายครบทั้งหมดตามแผน ทำให้เศรษฐกิจ(วัดในรูปของ GDP) ขยายตัว และการลงทุนของภาคเอกชนเพิ่มขึ้น (Crowding in Effect) ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.0 ในขณะเดียวกันจะส่งผลกระทบต่อระดับราคาและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ทำให้เสถียรภาพของประเทศมีความเปราะบางมากขึ้น

การลงทุนของภาครัฐ เป็นเครื่องมือทางนโยบายการคลังชนิดหนึ่ง ที่ช่วยกระตุ้นสถานะเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งตามทฤษฎีของสำนักเคนส์ ผลกระทบของนโยบายการคลัง โดยการเพิ่มค่าใช้จ่ายรัฐบาล ได้กล่าวไว้ว่าเมื่อให้ค่าใช้จ่ายภาครัฐเพิ่มขึ้น โดยอัตราภาษีคงที่ จะส่งผลกระทบต่อปริมาณการบริโภคของภาคเอกชนได้ และจากการที่เราพบว่าในประเทศไทยการบริโภคของภาคเอกชนเป็นสัดส่วนที่ใหญ่ที่สุดในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ การใช้นโยบายต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณการบริโภคของภาคเอกชน จึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมเกิดการเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน ดังนั้นในครั้งนี้อาจเห็นควรศึกษาถึงผลกระทบของค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนของรัฐบาลต่อการบริโภคของภาคเอกชนว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร เพื่อจะได้นำไปเป็นแนวทางในการวางแผนนโยบายด้านการลงทุนของภาครัฐต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาลักษณะทั่วไปของการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลในประเทศไทย
2. ศึกษาผลกระทบของการใช้จ่ายด้านการลงทุนของรัฐบาลต่อการบริโภคของภาคเอกชนในประเทศไทย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการศึกษาในครั้งนี้ จะทำให้ทราบว่าค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนของรัฐบาลจะส่งผลกระทบต่อปริมาณการบริโภคของภาคเอกชนอย่างไร เนื่องจากการบริโภคของภาคเอกชนเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่กำหนดอัตราการเจริญเติบโตของประเทศ หรือปริมาณผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ประเทศ (GDP) ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายด้านการลงทุนของภาครัฐบาลที่เหมาะสม และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องผลกระทบของค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนภาครัฐบาลต่อปริมาณการบริโภคของภาคเอกชนในครั้งนี้ จะใช้ข้อมูลรายไตรมาส ระหว่างปี พ.ศ. 2537-2547 ซึ่งได้จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง นิตยสารการเงินการธนาคาร รายงานสัมมนาทางวิชาการของหน่วยงานราชการต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนของรัฐบาลตั้งแต่ช่วงที่เศรษฐกิจกำลังเจริญเติบโตมาจนถึงช่วงเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และช่วงหลังจากที่ประเทศผ่านวิกฤตไปแล้ว