

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศต่างๆได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับประเด็นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากประเทศที่กำลังพัฒนามีความต้องการที่จะปรับปรุงและพัฒนาระบบเศรษฐกิจในประเทศของตนให้มีการเจริญเติบโตเพื่อให้ประชาชนในประเทศมีความกินดีอยู่ดีโดยถ้วนหน้ารวมถึงความพยายามในการขจัดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้ประเทศมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้วหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจดีก็มีความสนใจในเรื่องของการเจริญเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศยั่งยืนตลอดไป

ในการวัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆได้อาศัยมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) เป็นเครื่องมือสำหรับการเปรียบเทียบความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สำหรับการประมาณค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศนั้นจะประกอบไปด้วยรายการต่างๆที่สำคัญ ได้แก่ รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของครัวเรือน รายจ่ายเพื่อการลงทุนของภาคเอกชน รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคและการลงทุนของภาครัฐบาล และการส่งออกสุทธิ โดยที่การใช้จ่ายของภาครัฐบาลเป็นสัดส่วนที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายรัฐบาลทำให้ความต้องการใช้จ่ายมวลรวมเปลี่ยนแปลงไปโดยตรง ส่วนการเปลี่ยนแปลงรายได้หรือการเก็บภาษีของรัฐบาลส่งผลต่อความต้องการใช้จ่ายมวลรวมทางอ้อมผ่านการบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชน ดังนั้นรัฐบาลจึงสามารถเพิ่มหรือลดการใช้จ่ายมวลรวมโดยผ่านการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายรัฐบาลหรือการเปลี่ยนแปลงรายได้หรือการเก็บภาษีอากร นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายของรัฐบาลยังส่งผลถึงตลาดเงินทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีผลต่อความต้องการใช้จ่ายมวลรวมผ่านการบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชนอีกทางหนึ่ง จึงกล่าวได้ว่าการใช้จ่ายของภาครัฐบาลมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งหากมีการใช้นโยบายการใช้จ่ายของภาครัฐบาลในทิศทางที่ถูกต้องและเหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

เชื่อได้ว่าจะสามารถแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมไปถึงการบรรลุมิติวัตถุประสงค์ในด้านอื่นๆนอกเหนือจากการเสริมสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth Function) ดังที่ ริชาร์ด เอ. มัสเกรฟ (Richard A. Musgrave)¹ ได้ให้ความเห็นถึงหน้าที่ของรัฐบาลในทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ 3 ประการ อันได้แก่ (1) หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม (Allocation Function) (2) หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่นคงของสังคม (Distribution Function) และ (3) หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization Function)

เนื่องจากรายจ่ายของภาครัฐบาลมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ การที่ภาครัฐบาลจะใช้นโยบายด้านการใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจควรได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบเพราะนโยบายที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายของภาครัฐบาลมีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ ประกอบกับการใช้จ่ายของภาครัฐบาลถือว่าเป็นการใช้ทรัพยากรที่สำคัญของประเทศซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการจัดสรรการใช้จ่ายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ บทบาทของภาครัฐบาลที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทางเศรษฐกิจในแต่ละประเทศนั้นจะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ โดยบทบาทของภาครัฐบาลที่สำคัญคือการเข้าไปดำเนินงานทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น การลงทุนด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา ระบบขนส่งคมนาคม การลงทุนด้านการศึกษา และการลงทุนด้านการสาธารณสุข เป็นต้น และจากการที่ภาครัฐบาลต้องเข้าไปดำเนินงานทางเศรษฐกิจมากขึ้นจึงส่งผลต่อขนาดของรัฐบาล เมื่อกำหนดให้ขนาดของรัฐบาลคือสัดส่วนรายจ่ายของภาครัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ดังนั้นหากรัฐบาลมีการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐบาลที่สูงขึ้นย่อมส่งผลต่อขนาดของรัฐบาลที่เพิ่มสูงขึ้น จากงานศึกษาที่ผ่านมาพบว่าขนาดของรัฐบาลที่เพิ่มสูงขึ้นสามารถส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ทั้งในทิศทางเดียวกันหรือทิศทางตรงกันข้าม กล่าวคือขนาดของรัฐบาลที่เพิ่มสูงขึ้นอาจทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ได้ ขึ้นอยู่กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลดำเนินการ ความมีประสิทธิภาพของการใช้จ่ายรวมถึงโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นสำคัญ

¹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, “การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย” 2546 น.7.

การที่ขนาดของรัฐบาลส่งผลในทางบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อธิบายได้ว่าเนื่องจากรายจ่ายของรัฐบาลที่เป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาล เช่น การจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Economic Infrastructure) สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานของระบบเศรษฐกิจ การปรับปรุงสิ่งแวดล้อมสำหรับการลงทุนที่ก่อให้เกิดผลผลิตภาพที่สูงขึ้นในภาคเอกชนซึ่งช่วยส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

ส่วนการที่ขนาดของรัฐบาลส่งผลในทางลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อธิบายได้ว่าเมื่อรัฐบาลขยายขนาดของรัฐบาลซึ่งหมายถึงรายจ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มหรือเข้าไปแทรกแซงในการหารายได้เพิ่มขึ้นเพื่อให้เพียงพอกับรายจ่ายที่เพิ่มมากขึ้นส่งผลทำให้แรงจูงใจในการลงทุนของภาคเอกชนลดลง (Disincentive Effect)² เนื่องมาจากภาษีที่เพิ่มขึ้นประกอบกับหากรัฐบาลมีรายจ่ายที่เพิ่มมากขึ้นทำให้รัฐบาลต้องไปกู้ยืมเงินทำให้ทรัพยากรส่วนที่เหลือสำหรับภาคเอกชนมีน้อยลงจึงส่งผลต่อการลงทุนภาคเอกชนที่ลดลง (Crowding out Effect)³ และพบว่าการดำเนินงานของรัฐบาลส่วนมากมักขาดประสิทธิภาพหรือเป็นกิจกรรมที่ไม่เหมาะสม (Diminishing Return)⁴ นอกจากนี้ยังรวมถึงพฤติกรรมในการแสวงหาค่าเช่าหรือส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Economic Rent – Seeking)⁵ สิ่งต่างๆเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้

²Disincentive Effect เกิดจากการที่รัฐบาลจัดเก็บภาษีมากขึ้น จึงมีผลกระทบในการไม่จูงใจให้บุคคลทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

³Crowding out Effect คือการแบ่งทรัพยากรจากภาคเอกชนมาสู่ภาครัฐบาล ทำให้จำนวนทรัพยากรหรือรายได้ของภาคเอกชนที่จะใช้จ่ายเพื่อการบริโภคหรือการลงทุนของภาคเอกชนเหลือน้อยลง

⁴Law of Diminishing Return กฎของการลดน้อยถอยลงของผลได้ กล่าวคือในกระบวนการผลิตหากมีการเพิ่มปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งขณะที่ปัจจัยการผลิตอื่นๆคงที่ เมื่อถึงจุดหนึ่งการเพิ่มปัจจัยผันแปรหน่วยหลังจะให้ผลผลิตน้อยกว่าปัจจัยผันแปรหน่วยแรกๆ

⁵Economic Rent – Seeking เกิดจากบทบาทของรัฐที่มีส่วนจำกัดการแข่งขันมิให้กลุ่มคนใดกลุ่มหนึ่งเข้ามาในตลาดนั้นได้หรืออีกด้านหนึ่งรัฐเองที่เป็นกำแพงการแข่งขันเพื่อไม่ให้ผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งเข้ามาในตลาดได้โดยใช้เครื่องมือที่หลากหลายในการจำกัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การให้ใบอนุญาต การให้โควต้า การให้สัมปทาน เป็นต้น

ขนาดของรัฐบาลที่ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ทั้งทางบวกและทางลบ สอดคล้องกับงานศึกษาของ Armeu (1995) ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของรัฐบาลกับ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีลักษณะเป็นเส้นโค้งไม่สมมาตรของรูปตัวยูหัวกลับ (Asymmetric Inverse U Shape) กล่าวคือการขยายตัวของขนาดของรัฐบาลในตอนแรกจะทำให้ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้น แต่เมื่อถึงจุดหนึ่งการเพิ่มขนาดของรัฐบาลกลับทำให้การ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง เรียกความสัมพันธ์ดังกล่าวว่า Armeu Curve ซึ่งจากลักษณะของ ความดังกล่าวช่วยในการประมาณค่าขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจในระดับสูงสุด

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องขนาดของรัฐบาลที่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่เป็นงานศึกษาที่ใช้ข้อมูลตัดขวางของประเทศต่างๆ (Cross Section Data) ผลการศึกษา ที่ได้อาจยังไม่สามารถให้ข้อสรุปที่ชัดเจนว่าแท้จริงแล้วขนาดของรัฐบาลส่งผลในทางบวกหรือลบ ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากแต่ละประเทศมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงระดับการพัฒนาของประเทศที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ผลการศึกษาที่ใช้ข้อมูล ตัดขวางของประเทศต่างๆไม่สามารถอธิบายได้อย่างถูกต้องและชัดเจน แต่จะเป็นเพียงการ นำเสนอให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของขนาดของรัฐบาลที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่าง กว้างๆเท่านั้น ดังนั้นเพื่อให้งานศึกษามีข้อสรุปที่ชัดเจนมากขึ้นจึงแก้ปัญหาด้วยการวิเคราะห์ ข้อมูลโดยใช้ข้อมูลอนุกรมเวลา (Time Series Data) เพื่อศึกษาว่าขนาดของรัฐบาลส่งผลต่อ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในทิศทางใดและขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมต่อ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควรมีขนาดเท่าใด

ดังนั้นคำถามในประเด็นที่ว่า การขยายตัวในขนาดของรัฐบาลจะสามารถช่วยส่งเสริม การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้หรือไม่อย่างไร และขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมควรมีขนาดเท่าใดนั้นจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจ การศึกษาในเรื่องขนาดของรัฐบาลจะสามารถให้ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายทางด้านรายจ่ายของภาครัฐบาลที่ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจของประเทศ การศึกษาครั้งนี้ประยุกต์แบบจำลองของ Ram (1986) ในการวิเคราะห์ ความสัมพันธ์ขนาดของรัฐบาลที่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จากนั้นจึงใช้แบบจำลอง Threshold Autoregressive Model (TAR Model) และประยุกต์วิธีการของ Hanson (2000) ในการประมาณค่าขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสม (Optimum Government Size) เพื่อให้ทราบว่า รัฐบาลควรจะเพิ่มหรือลดขนาดของรัฐบาลหรือไม่อย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ขนาดของรัฐบาลที่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เมื่อกำหนดให้ขนาดของรัฐบาลคือสัดส่วนของรายจ่ายของรัฐบาลที่แท้จริงต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริง
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสม (Optimum Government Size) ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การวิเคราะห์ขนาดของรัฐบาลที่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย อาศัยข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2500 – 2548 (ค.ศ. 1957 - 2005) โดยกำหนดให้ขนาดของรัฐบาลคือ สัดส่วนของรายจ่ายของรัฐบาลที่แท้จริงต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริง รายจ่ายของรัฐบาลที่ใช้สำหรับการศึกษานี้เป็นข้อมูลรายจ่ายของรัฐบาลจากบัญชีประชาชาติของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และได้จำแนกประเภทของรายจ่ายของรัฐบาลออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1. รายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาล 2. รายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาล และ 3. รายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล ดังนั้นขนาดของรัฐบาลที่ศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะจำแนกออกเป็น 3 กรณีคือ

1. ขนาดของรัฐบาลที่วัดจากสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาลที่แท้จริงต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริง (Real Government Consumption Expenditure divided by Real GDP)
2. ขนาดของรัฐบาลที่วัดจากสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลที่แท้จริงต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริง (Real Government Investment Expenditure divided by Real GDP)
3. ขนาดของรัฐบาลที่วัดจากสัดส่วนของรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาลที่แท้จริงต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริง (Real Total Government Expenditure divided by Real GDP)

1.4 แหล่งที่มาของข้อมูล

ข้อมูลของตัวแปรทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคที่ใช้สำหรับการศึกษานี้เป็นข้อมูลรายปีประเภททุติยภูมิ ซึ่งรวบรวมจากแหล่งข้อมูลที่เป็นทางการที่สำคัญ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานสถิติแห่งชาติ ตลอดจนเอกสารและบทความทางวิชาการต่างๆที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีการศึกษา

1. การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่อศึกษาขนาดของรัฐบาลที่วัดจากสัดส่วนรายจ่ายของรัฐบาลที่แท้จริงต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริงของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2500 – 2548 (ค.ศ. 1957 - 2005)

2. การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) โดยนำข้อมูลมาประมวลผลด้วยวิธีการทางเศรษฐมิติ แบ่งการศึกษาเป็น 2 ส่วนคือ

2.1 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ขนาดของรัฐบาลที่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยประยุกต์ใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ตามแนวคิดของ Ram (1986) ส่วนการประมาณค่าสัมประสิทธิ์ของแบบจำลองดังกล่าวอาศัยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Squares)

2.2 วิเคราะห์ขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย (Optimum Government Size) โดยใช้แบบจำลอง Threshold Autoregressive Model (TAR Model) ในการประมาณค่า Optimum Threshold Value ส่วนการประมาณค่าสัมประสิทธิ์ของแบบจำลองดังกล่าวอาศัยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Squares)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบทิศทางและขนาดของความสัมพันธขนาดของรัฐบาลที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย กล่าวคือ ขนาดของรัฐบาลในรายจ่ายของรัฐบาลประเภทต่างๆ สามารถช่วยส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้หรือไม่อย่างไร

2. ทราบผลการวิเคราะห์ขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เพื่อให้ข้อเสนอแนะด้านนโยบายการใช้จ่ายของภาครัฐบาลที่ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

1.7 องค์ประกอบของการศึกษา

การศึกษาขนาดของรัฐบาลที่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประกอบไปด้วย 6 บท ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์การศึกษา ขอบเขตการศึกษา แหล่งที่มาของข้อมูล วิธีการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และองค์ประกอบของการศึกษา

บทที่ 2 วรรณกรรมปริทัศน์ กล่าวถึงผลงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษา

บทที่ 3 ภาพรวมรายจ่ายและขนาดของรัฐบาล เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาที่กล่าวถึงรายจ่ายของรัฐบาลและขนาดของรัฐบาลของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2500 – 2548

บทที่ 4 ทฤษฎีและวิธีการศึกษา กล่าวถึงทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาเกี่ยวกับขนาดของรัฐบาลกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ วิธีการศึกษาและข้อมูลตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

บทที่ 5 ผลการศึกษา กล่าวถึงผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ขนาดของรัฐบาลที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย และขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ กล่าวถึงข้อสรุปที่ได้จากการศึกษา ข้อเสนอแนะทางนโยบาย และข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาต่อไป