

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษา

เนื่องจากรายจ่ายของรัฐบาลมีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นการที่ภาครัฐบาลจะใช้นโยบายทางด้านรายจ่ายเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลควรได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ เมื่อกำหนดให้ขนาดของรัฐบาลคือสัดส่วนของรายจ่ายของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ขนาดของรัฐบาลที่เพิ่มสูงขึ้นอาจทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลดำเนินการ ความมีประสิทธิภาพของการใช้จ่าย รวมถึงโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นสำคัญ

การศึกษานี้ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ขนาดของรัฐบาลที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยประยุกต์ใช้แบบจำลองของ Ram (1986) และแบบจำลอง Threshold Autoregressive Model (TAR Model) นอกจากนี้การศึกษายังได้อาศัยวิธีการของ Hanson (2000) ในการประมาณค่าขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสม (Optimum Government Size) เพื่อกำหนดว่า รัฐบาลควรเพิ่มหรือลดขนาดของรัฐบาลหรือไม่อย่างไร ในการศึกษาความสัมพันธ์ดังกล่าวและการประมาณค่าขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสม อาศัยแบบจำลองข้างต้น โดยจำแนกขนาดของรัฐบาลออกเป็น 3 ประเภท ตามลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาล คือ รายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาล รายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลและรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล

6.1.1 การศึกษาความสัมพันธ์ขนาดของรัฐบาลที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ผลการศึกษาความสัมพันธ์ขนาดของรัฐบาลที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจพบว่าขนาดของรัฐบาลที่วัดจากสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลที่แท้จริงต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริงและขนาดของรัฐบาลที่วัดจากสัดส่วนรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาลที่แท้จริงต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริงส่งผลทางบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ สอดคล้องกับงานศึกษาของ Ram (1986) และ Kormendi and Meguire (1986) อธิบายได้ว่า รายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาล ส่วนมากเป็นรายจ่ายในการลงทุนทางด้าน

โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานของระบบเศรษฐกิจที่ภาคเอกชนไม่สามารถผลิตได้ ยกตัวอย่างเช่น การลงทุนด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา ถนน ระบบขนส่ง คมนาคม ฯลฯ ซึ่งช่วยส่งเสริมบรรยากาศการลงทุนให้กับภาคเอกชน เนื่องจากการสร้างปัจจัยการผลิตในส่วนที่ภาคเอกชนไม่สามารถจัดหาได้เอง ใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลทางด้านโครงสร้างพื้นฐานการผลิตต่างๆ (Infrastructure) จะเข้าไปมีส่วนสนับสนุน (Complementary) ประสิทธิภาพการผลิตของภาคเอกชนให้สูงขึ้น อีกทั้งยังเข้าไปมีส่วนสนับสนุนทำให้ภาคเอกชนลงทุนเพิ่มขึ้น (Positive Externality Effect) ซึ่งส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของรายจ่ายดังกล่าวจึงมีรายจ่ายเพื่อการลงทุนในโครงการต่างๆ อาทิเช่น โครงการขยายทางหลวง โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบังและมาบตาพุด ฯลฯ ที่จะช่วยส่งเสริมให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศสูงขึ้น เนื่องจากทำให้เกิดการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ยังได้ข้อสรุปที่สอดคล้องกับงานศึกษาของ Barro (1990) ที่พบว่ารายจ่ายของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ (Productive Expenditures) เช่น ใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลส่งผลในทางบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

กรณีขนาดของรัฐบาลที่วัดจากสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาลที่แท้จริงต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริงพบว่าไม่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่อย่างไรก็ตามพบว่าขนาดของรัฐบาลมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แสดงให้เห็นว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงในรายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ เนื่องจากรายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาลประกอบไปด้วยค่าซื้อสินค้าและบริการสุทธิ และค่าตอบแทนแรงงานหรือเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้าง จากข้อมูลรายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาลพบว่าค่าตอบแทนแรงงานจะมีค่ามากกว่ามูลค่าซื้อสินค้าและบริการสุทธิ โดยที่ค่าตอบแทนแรงงานในช่วงปี พ.ศ.2500 – 2548 มีค่าอยู่ระหว่างร้อยละ 56.74 – 88.23 ของรายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาล ส่วนที่เหลือเป็นค่าซื้อสินค้าและบริการสุทธิ เมื่อพิจารณาพบว่ารายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาลในส่วนที่เป็นค่าซื้อสินค้าและบริการจะส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจได้มากกว่าค่าตอบแทนแรงงาน เนื่องจากค่าตอบแทนแรงงานจะอยู่ที่ข้าราชการและลูกจ้างก่อน จึงทำให้รายจ่ายของรัฐบาลส่วนนี้ไม่สามารถเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจได้ทั้งหมด ดังนั้นหากมีการปรับรายจ่ายค่าตอบแทนแรงงานให้ลดลงและเพิ่มรายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการให้เพิ่มสูงขึ้นจะช่วยให้รายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาลสามารถเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจได้มากขึ้น

6.1.2 การศึกษาถึงขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

การศึกษาที่ผ่านมาพบว่าขนาดของรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ส่งผลทางลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องมาจากเมื่อรัฐบาลขยายขนาดของรัฐบาลซึ่งหมายถึงรายจ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นส่งผลทำให้แรงจูงใจในการลงทุนของภาคเอกชนลดลง (Disincentive Effect) ประกอบกับหากรัฐบาลมีรายจ่ายที่เพิ่มมากขึ้นทำให้รัฐบาลต้องไปกู้ยืมเงินทำให้ทรัพยากรส่วนที่เหลือสำหรับภาคเอกชนมีน้อยลงส่งผลต่อการลงทุนภาคเอกชนที่ลดลง (Crowding out Effect) รวมถึงการดำเนินงานของรัฐบาลที่ขาดประสิทธิภาพหรือไม่เหมาะสมก่อให้เกิดการลดน้อยถอยลงของผลได้ ดังนั้นการศึกษขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะช่วยให้การจัดสรรการใช้จ่ายภาครัฐบาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากแบบจำลองที่ศึกษาขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย พบว่ามีเพียงกรณีขนาดของรัฐบาลที่วัดจากสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลที่แท้จริงต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริง ที่พบความสัมพันธ์ในลักษณะที่ไม่ใช่เชิงเส้นตรง (Non – Linear Relationship) หรือพบ Armey Curve กล่าวคือขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมที่ได้จากแบบจำลองมีค่าเท่ากับร้อยละ 9.09 เมื่อขนาดของรัฐบาลที่น้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 9.09 หรือมีขนาดเล็ก รายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลจะส่งผลในทางบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อขนาดของรัฐบาลมีค่ามากกว่าร้อยละ 9.09 หรือมีขนาดใหญ่ รายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลจะส่งผลในทางลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จากข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2500 – 2548 ผลการประมาณค่าขนาดของรัฐบาลในรายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาล มีค่าอยู่ระหว่างร้อยละ 3.41 - 11.56 และมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 7.41 ซึ่งเป็นค่าที่น้อยกว่าขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมที่ได้จากแบบจำลอง ดังนั้นรัฐบาลควรได้มีการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายเพื่อการลงทุนซึ่งเป็นรายจ่ายที่เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เช่น รายจ่ายในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ รายจ่ายการลงทุนด้านการศึกษา การฝึกอบรม ทำให้ประเทศมีการสะสมสินค้าทุนเพิ่มมากขึ้นและสามารถขยายการผลิตได้ในอนาคต ซึ่งส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ผลการศึกษาขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและผลการประมาณค่าขนาดของรัฐบาลในประเทศไทยพบว่าค่าเฉลี่ยขนาดของรัฐบาลในรายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลมีค่าน้อยกว่าขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมที่ได้จากแบบจำลอง ดังนั้นหากรัฐบาลมีนโยบายในด้านการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลควรได้มีการพิจารณาเพิ่มการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน เพื่อช่วยในการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายของภาครัฐบาลให้เพิ่มมากขึ้นภายใต้การมีอยู่อย่างจำกัดของทรัพยากร รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับรายจ่ายเพื่อการลงทุน โดยเฉพาะรายจ่ายที่มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (Productivity) เช่น รายจ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งช่วยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้น (Crowding in Effect)

2. เนื่องจากทรัพยากรในประเทศมีอย่างจำกัด หากรัฐบาลเพิ่มรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพการผลิต เช่น รายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาล หมายความว่า ทรัพยากรที่จะนำไปลงทุน เช่น รายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตมีเหลือน้อยลง ทำให้ความสามารถที่จะขยายการผลิตในอนาคตลดลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐบาลควรได้พิจารณาปรับเปลี่ยนขนาดของรายจ่ายรัฐบาลในรายจ่ายที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ (Productive Expenditures) ในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น เช่น รายจ่ายในการสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ รายจ่ายเพื่อการศึกษ เป็นต้น จะช่วยให้ประเทศสามารถประหยัดงบประมาณในรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ (Unproductive Expenditures)

3. การศึกษานี้พบว่า การขยายตัวในขนาดของรัฐบาลที่เกินกว่าขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสม (Optimum Government Size) จะส่งผลในทางลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สอดคล้องกับการศึกษาของ Sheehey (1993), Gwartney et al. (1998), Vedder and Gallaway (1998) และ Dar and AmirKhalkhali (2002) ที่ได้ข้อสรุปว่าขนาดของรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ส่งผลในทางลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากผลของ Crowding out Effect และการเพิ่มขึ้นของภาษี ส่งผลทำให้แรงจูงใจในการลงทุนภาคเอกชนลดลง รวมถึงการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นรัฐบาลควรได้มีการพิจารณาว่าขนาดของรัฐบาลมีการขยายมากเกินไปขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมหรือไม่ และรัฐบาลจะมีวิธีการปรับเปลี่ยนนโยบายการใช้จ่ายของภาครัฐบาลอย่างไรเพื่อที่จะทำให้ขนาดของรายจ่ายรัฐบาลมีขนาดที่เหมาะสมเพื่อช่วยส่งเสริมการ

เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและช่วยให้การดำเนินนโยบายทางด้านการคลังและการเงินของภาครัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

6.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาต่อไป

1. การศึกษาเรื่องขนาดของรัฐบาลที่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการพิจารณาที่สัดส่วนของรายจ่ายของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นการมองภาพในเชิงปริมาณเท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงประสิทธิภาพรายจ่ายของรัฐบาล เนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดจากขนาดของรัฐบาลนั้นเป็นผลของการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพของปัจจัยการผลิต ตัวอย่างเช่น รายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพการผลิตในภาคเอกชนที่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นจึงควรให้ความสนใจในประสิทธิภาพของปัจจัยการผลิตให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้จ่ายภายใต้วงเงินงบประมาณที่จำกัด ก็จะช่วยทำให้การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. เมื่อพิจารณารายจ่ายของรัฐบาล เช่น รายจ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาล ซึ่งเป็นรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับค่าตอบแทนแรงงานของข้าราชการและลูกจ้าง ดังนั้นผลกระทบที่เกิดจากรายจ่ายนี้ควรได้พิจารณาถึงประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐควบคู่ไปด้วย ซึ่งผลกระทบที่เกิดจากการคอร์รัปชัน เช่น การลดลงของการลงทุนทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ เนื่องจากมีต้นทุนแอบแฝงที่สูงซึ่งส่งผลต่อขนาดและการจัดสรรงบประมาณการใช้จ่ายภาครัฐบาล นอกจากนี้เมื่อมีการคอร์รัปชันมักทำให้ประสิทธิภาพของการลงทุนลดลงส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

3. การวิเคราะห์รายจ่ายของรัฐบาล มักอยู่ในกรอบของงบประมาณหรือรายจ่ายที่รัฐบาลจ่ายจริง เช่น รายจ่ายที่ปรากฏในบัญชีรายได้ระชาชาติ ในขณะที่ความเป็นจริงนั้นยังมีรายจ่ายรัฐบาลที่ไม่ปรากฏอยู่ในงบประมาณ เช่น การงดเก็บภาษี การลดหย่อนภาษี การให้สิทธิประโยชน์ต่างๆด้านภาษี หรือการอุดหนุนเชิงแอบแฝง (Implicit Subsidy) ที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ให้แก่ภาคอุตสาหกรรมในรูปสิทธิประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นรายจ่ายของรัฐบาลประเภทหนึ่ง หรือเป็นรายจ่ายที่รัฐบาลใช้จ่ายไปในรูปของภาษีที่พึงเก็บได้ ซึ่งหากรวมรายจ่ายจำพวกนี้เข้าไปอาจทำให้เห็นภาพของรายจ่ายของรัฐบาลได้ชัดเจนกว่าข้อมูลที่มีอยู่

4. ที่ผ่านมามีนักเศรษฐศาสตร์พัฒนาจำนวนมากที่ศึกษาเรื่องการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) โดยดูจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการผลิต (Input) และผลผลิตที่ได้รับ (Output) กล่าวคือ การเพิ่มการลงทุนทางด้านทุนกายภาพและทุนมนุษย์ จะช่วยเพิ่มผลผลิตของประเทศ แต่ไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องของการจัดการด้านสถาบันหรือประสิทธิภาพของสถาบันต่างๆ แนวโน้มการศึกษาเรื่องการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงควรให้ความสนใจในเรื่องของการวางรากฐานและการจัดการด้านสถาบัน ยกตัวอย่างเช่น การสร้างความเชื่อมั่นในตลาดที่เกี่ยวข้องไปยังรัฐบาล การพัฒนาตลาดการเงินและควมมีเสถียรภาพทางการเงิน การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น ส่งผลให้นักลงทุนภาคเอกชนมีความต้องการที่จะลงทุนในโครงการต่างๆ ดังนั้นการศึกษาในเรื่องการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศควรให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาสถาบันต่างๆควบคู่ไปกับโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ