

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลเป็นองค์กรทางการเมือง มีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของประเทศชาติและประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็เป็นองค์กรหรือหน่วยทางเศรษฐกิจ (Economic Unit) ที่เรียกว่าภาครัฐ (Public Sector) แยกออกจากภาคเอกชน (Private Sector) ในภาพรวมของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ภาครัฐก็แข่งขันกับภาคเอกชนในการใช้ทรัพยากรของประเทศในหลายด้าน อาทิ ด้าน การบริโภค การลงทุน และการออม (อรรถ ธรรมโน 2548 : 14) ดังนั้น รัฐบาลจึงมีบทบาทสำคัญ ต่อการพัฒนาและสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ ดังที่ผ่านมามะเห็นได้ว่า รัฐบาล ได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับแรก ปี พ.ศ. 2504 จนถึงปัจจุบัน โดยทั่วไปบทบาทหน้าที่หลักๆ ที่สำคัญของรัฐบาลมีอยู่ 3 ประการ (เกริกเกียรติ พิพัฒนเสรีธรรม 2543 : 7) ดังนี้ คือ (1) หน้าที่ ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม (Allocation Function) ทั้งนี้เพราะทรัพยากรของ ประเทศมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น รัฐบาลจะต้องจัดสรรการใช้ทรัพยากรให้ตอบสนองความต้องการ ของสังคมส่วนรวมได้ เช่น รัฐบาลต้องจัดหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อให้เพียงพอ กับ ความต้องการของสังคม (2) หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม (Distribution Function) เพื่อให้สังคมส่วนรวมมีฐานะและความเป็นอยู่อย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงสวัสดิการ ส่วนรวมที่ประชาชนพึงได้รับ เช่น การเร่งพัฒนาชนบทที่ห่างไกลให้มีความเจริญโดยการ จัดให้มี ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา และบริการด้านการรักษาพยาบาล เป็นต้น เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ และยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนในภาคต่างๆ ของประเทศให้ดีขึ้น (3) หน้าที่ใน การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization Function) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ก็เพื่อลดผลกระทบจาก วัฏจักรทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การป้องกันไม่ให้เกิดการว่างงานสูงเกินไป การรักษาระดับราคาสินค้าทั่วไปเพื่อป้องกัน ปัญหาเงินเฟ้อ การไม่ให้มีการขาดดุลการค้ามากเกินไป และการกำหนดเป้าหมายการขยายตัว ทางเศรษฐกิจในระดับที่เหมาะสม เป็นต้น

ในการทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยมาตรการต่างๆ มาใช้ในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจของประเทศ หนึ่งในมาตรการที่สำคัญของรัฐบาล คือ การใช้จ่ายของรัฐบาล เพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลมีความสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ สามารถพิจารณาได้จากสมการผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ในระบบเศรษฐกิจแบบปิด คือ $GDP = C + I + G$ ซึ่ง GDP จะประกอบด้วย การบริโภคของภาคประชาชน (Consumption : C) การลงทุนของภาคเอกชน (Investment : I) และการใช้จ่ายของรัฐบาล (Government Expenditure : G) ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นองค์ประกอบของอุปสงค์มวลรวม (Aggregate Demand : AD) สามารถอธิบายได้ว่า การใช้จ่ายของรัฐบาล (G) มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) นอกจากนี้การใช้จ่ายของรัฐบาลยังมีค่าของตัวทวีคูณ (Multiplier) ที่จะส่งผลให้ GDP เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นมากกว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลอีกด้วย

จากความสำคัญของการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เป็นเหตุผลหนึ่งซึ่งทำให้รัฐบาลต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีเป็นจำนวนเงินมหาศาล เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เกิดความเจริญเติบโตตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ และที่ผ่านมามีผลของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริงก็ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่วางไว้มาโดยตลอด (ตารางที่ 1.1) เมื่อพิจารณาถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภาคของประเทศ พบว่า ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการกระจายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภาคของประเทศ โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์การวางแผนพัฒนาเมืองหลักขึ้นมาในแต่ละภูมิภาค เพื่อเป็นจุดศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภาคต่างๆ เพื่อลดปัญหาการเจริญเติบโตที่กระจุกตัวในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และเมื่อพิจารณาผลของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับประเทศตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จนถึง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พบว่า ความแตกต่างระหว่างผลิตภัณฑ์ภาคเฉลี่ยต่อหัวของภาคที่สูงที่สุด คือ กรุงเทพฯ และปริมณฑล กับภาคที่มีผลิตภัณฑ์ภาคเฉลี่ยต่อหัวต่ำที่สุด คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ตารางที่ 1.2) ปรากฏว่า ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีความแตกต่างกัน 6.78 เท่า เพิ่มขึ้นเป็น 9.65 12.24 14.47 และ 15.14 เท่าในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 7 8 และ 9 ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาร่วมกับความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ของประเทศที่ยังไม่ดีขึ้นแล้ว แสดงให้เห็นว่ายุทธศาสตร์การกระจายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ของรัฐบาลอาจเกิดปัญหาบางประการ หรืออาจเป็นเพราะรายจ่ายของรัฐบาลจำนวนมากนั้นเป็นการ

ใช้จ่ายในแผนงาน/ งาน/ โครงการ ในกิจกรรมที่ไม่เหมาะสม หรือกิจกรรมบางอย่างที่มีความสำคัญควรได้ทำในระดับที่สูงขึ้นแต่ก็ไม่สามารถทำได้ (ไกรยุทธ ธีรยาคีนันท์ 2536 : 117)

ตารางที่ 1.1 เป้าหมายและอัตราการเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นจริงในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-9

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่	1	2	3	4	5	6	7	8	9*
เป้าหมายอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ(1)	8.1	7.2	7.0	7.0	6.6	5.0	8.2	8.0	4.0-5.0
อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริง (2)	7.9	7.2	6.6	7.1	5.4	10.9	8.1	-0.1	6.1

ที่มา : (1) ปราณี ทินกร (2545) "ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในช่วงสี่ทศวรรษของการพัฒนาประเทศ" : 2504-2544. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 20 (มิถุนายน - กันยายน 2545) ข้อมูลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4
(2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547) "ผลิตภัณฑ์ภาคและรายได้ต่อหัวของประเทศไทย" จาก www.nesdb.go.th/econsocial/macro/NAD.html#gpp ข้อมูลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-9

*เฉลี่ย 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

ตารางที่ 1.2 ความแตกต่างของผลิตภัณฑ์ภาคต่อหัวเฉลี่ยของกรุงเทพฯ และปริมณฑล กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ของประเทศ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-9

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่	5	6	7	8	9*
ความแตกต่าง (1)	6.78 เท่า	9.65 เท่า	12.24 เท่า	14.47 เท่า	15.14 เท่า
ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (2)	2529 = 0.504	2533 = 0.524	2537 = 0.527	2529 = 0.511	2545 = 0.501
(Gini Coefficient)	2531 = 0.491	2535 = 0.536	2539 = 0.515	2543 = 0.525	

ที่มา : (1) คำวนจาก ผลิตภัณฑ์ภาคต่อหัวเฉลี่ยของกรุงเทพฯ และปริมณฑล/ผลิตภัณฑ์ภาคต่อหัวเฉลี่ยของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
(2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2541) รายงานการศึกษา "การวิเคราะห์การกระจายรายได้ตามมิติของเป้าหมายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7" ข้อมูลปี 2529-2531
สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2547) "ประมวลผลข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน" โดยสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนาศักยภาพ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อมูลปี 2533-2545

*เฉลี่ย 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นประเด็นในการศึกษาวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลที่มีผลต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภาคของประเทศ โดยเริ่มศึกษาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค และได้เลือกประเภทการใช้จ่ายของรัฐบาลตาม

ลักษณะงาน เพราะมีความสำคัญต่อนโยบายการวางแผนพัฒนาฯ โดยตรง โดยผู้วิจัยได้เลือกงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะงาน ดังนี้

(1) ด้านการเศรษฐกิจ เป็นการใช้จ่ายเกี่ยวกับ การซื้อเพลิงและพลังงาน การเกษตร การเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี การอุตสาหกรรมและการโยธา การคมนาคม ขนส่งและสื่อสาร และการบริการเศรษฐกิจอื่น

(2) ด้านการศึกษา เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับ การศึกษาทุกระดับ เพื่อช่วยส่งเสริมพัฒนาระดับการศึกษาให้แก่ประชาชนให้ เป็นแรงงานหลักในการพัฒนาประเทศ

(3) ด้านการสาธารณสุขและสาธารณสุขการ เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับ งานโรงพยาบาล ทั่วไปงานบริการสาธารณสุข งานวิจัยสาธารณสุข งานอุปกรณ์การแพทย์ และ การสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคม การเคหะและชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายในแง่การทำให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัยที่ดี และมีประสิทธิภาพในการทำงานก่อให้เกิดรายได้สูงขึ้น และ

(4) ด้านการชำระหนี้เงินกู้ การใช้จ่ายประเภทนี้มีปัญหาเกี่ยวกับว่าประโยชน์ที่แท้จริงจะตกอยู่กับใคร เพราะผลกระทบจากการชำระหนี้เงินกู้ของรัฐบาล อาจเกิดขึ้นได้ในหลายรูปแบบ อาทิ เงินที่ใช้เป็นค่าตอบแทนเงินลงทุนที่รัฐบาลกู้มาเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าสาธารณะบางอย่าง เพราะฉะนั้น ประโยชน์ที่แท้จริงน่าจะอยู่ในรูปการบริโภคสินค้า หรือบริการที่เป็นผลมาจากการใช้เงินกู้นั้นเอง หรือเงินที่ใช้ชำระหนี้เงินกู้ คือ เงินตอบแทนที่รัฐบาลมอบให้กับผู้ที่มีเงินแล้วไม่ใช่แต่นำมาให้รัฐบาลกู้ ซึ่งจะได้รับผลตอบแทนจากรัฐบาลในรูปดอกเบี้ย หรืออีกในรูปแบบหนึ่ง การชำระหนี้เงินกู้ คือ การให้สิ่งตอบแทนแก่ผู้ให้กู้โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์อื่นๆ ที่เรียกว่าการให้โดยตรง (Direct Transfer) ซึ่งผู้ได้รับเงิน คือ ผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริง (เมธี ครองแก้ว 2523 : 69) และในความเป็นจริงงบประมาณรายจ่ายนี้จะเป็นค่าดอกเบี้ยเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งประโยชน์ก็จะตกแก่ผู้รับประโยชน์โดยตรง

จากการทบทวนผลงานวิจัยที่ผ่านมายังไม่พบงานวิจัยใดที่ทำการศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าว ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลได้อีกทางหนึ่ง

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล การขยายตัวของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภาค ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ถึง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

2.2 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะงานกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภาค ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ถึง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

2.3 เพื่อเปรียบเทียบผลของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะงานที่มีต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภาค ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ถึง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะงานที่มีต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภาคของประเทศไทย ได้ทำการศึกษาเฉพาะงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลด้านการเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข และด้านการชำระหนี้เงินกู้ โดยทำการศึกษาดังแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ถึง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 หรือในปีงบประมาณ 2524-2547 และได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 7 ภาค ตามสำนักงานสถิติแห่งชาติ คือ (1) กรุงเทพฯ และปริมณฑล (2) ภาคกลาง (3) ภาคตะวันออก (4) ภาคตะวันตก (5) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (6) ภาคเหนือ และ (7) ภาคใต้ โดยการวิจัยครั้งนี้ มิได้รวมปัจจัยด้านอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภาคไว้ด้วย ทั้งนี้เพราะต้องการทราบถึงผลกระทบของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะงานที่มีต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภาคของประเทศเพียงปัจจัยเดียว

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะงาน รวมถึงการหาความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะงานกับ

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภาค เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับการกระจายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพ และมีความเป็นธรรมมากขึ้น

5. วิธีการวิจัย

5.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิจัยครั้งนี้ได้นำข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ตั้งแต่ปี 2525-2547 รวม 23 ปี โดยรวบรวมจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล จากสำนักงานงบประมาณ ผลิตภัณฑ์ภาคและผลิตภัณฑ์ภาคต่อหัว จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดัชนีราคาผู้บริโภค จากสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า เป็นต้น

5.2 การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วย (1) การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เป็นการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลโดยรวม งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะงาน ผลิตภัณฑ์ภาค และผลิตภัณฑ์ภาคต่อหัวตั้งแต่ปี 2525-2547 (2) การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะงานที่มีต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภาคของประเทศ โดยการวิเคราะห์ด้วยสมการถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) ในรูปแบบ Log - Lin Model และประมาณค่าพารามิเตอร์ด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square : OLS)