

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยหลังจากการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับที่ 6 เป็นไปอย่างรวดเร็วเนื่องจากการเร่งรัดการพัฒนาประเทศจากเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรม จากการให้ความสำคัญกับอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจมากจนมิได้ให้ความสำคัญกับสภาพความพร้อมของทรัพยากรและประชาชนภายในประเทศ ทำให้มองข้ามถึงประสิทธิภาพของการกระจายรายได้ไปสู่ภาคประชาชนทุกสาขาอาชีพอย่างทั่วถึงรวมทั้งคุณภาพชีวิตประชาชน ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และการเงินภายนอกประเทศโดยเฉพาะหลังจากการเปิดเสรีทางการค้า ทำให้ภาครัฐต้องหันมาให้ความสนใจต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ โดยเครื่องมือที่ใช้วัดเสถียรภาพภายในนั้น วัดได้จากดัชนีราคาผู้บริโภคซึ่งจะผันแปรไปในทิศทางเดียวกับการผันแปรของ GDP กล่าวคือ ในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว GDP สูงขึ้น ระดับราคาของสินค้าและบริการต่าง ๆ จะสูงขึ้นด้วย ขณะเดียวกันเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจหดตัว GDP จะชะลอตัว ราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ ปรับตัวลดลง ส่วนเครื่องมือที่ใช้วัดเสถียรภาพภายนอกนั้นวัดได้จากดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งจะบอกให้ทราบถึงการเคลื่อนไหวของสินค้า บริการ รายได้ และเงินโอนต่าง ๆ ที่เกิดจากการทำธุรกรรมระหว่างผู้มีถิ่นฐานในประเทศกับต่างประเทศ จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศนี้เอง ทำให้ภาครัฐต้องเข้าแทรกแซงระบบกลไกตลาด ผ่านทางมาตรการต่าง ๆ ที่ประกาศใช้ตามความเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจทั้งมาตรการด้านการเงินและมาตรการด้านการคลัง ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการกินดีอยู่ดีของประชากรภายในประเทศ

ตาราง 1

เป้าหมายอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจริง
ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1-10 (หน่วย: ร้อยละ)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ	ปี พ.ศ.	เป้าหมาย	อัตราการขยายตัวที่เกิดขึ้นจริง
ฉบับที่ 1	2504-2505	5.5	8.1
ฉบับที่ 2	2510-2514	8.5	7.3
ฉบับที่ 3	2515-2519	7.0	6.5
ฉบับที่ 4	2520-2524	7.0	8.1
ฉบับที่ 5	2525-2529	6.6	5.4
ฉบับที่ 6	2530-2534	5.0	10.9
ฉบับที่ 7	2535-2539	8.2	7.9
ฉบับที่ 8	2540-2544	8.0	6.0
ฉบับที่ 9	2545-2549	4.0-5.0	5.7
ฉบับที่ 10	2550-2554	ไม่ระบุ	-

ที่มา. จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-10, โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552, ค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2554, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>

อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจช่วงหลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 7 เป็นต้นมามักจะต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เนื่องจากผลกระทบของปัจจัยหลาย ๆ ด้าน เช่น ผลกระทบจากราคาน้ำมันแพง ทำให้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ และภาวะเงินเฟ้อ เป็นต้น ส่งผลให้อัตราการขยายตัวต่ำกว่าที่กำหนด โดยในปี พ.ศ. 2541 ประเทศไทยประสบปัญหาเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 8.0 ขณะที่ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลสูงถึง 14.30 พันล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา อัตราการว่างงานร้อยละ 4.35 ผลจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ทำให้ประเทศไทยต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยน เป็นอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบมีการจัดการ ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 และต้องขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ และประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียน และกลุ่มเอเซียแปซิฟิก รวมเป็น

เงินกู้ทั้งหมด 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ตาราง 2

ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ณ ราคาคงที่ ปี 2531 อัตราเงินเฟ้อและ
ดุลบัญชีเดินสะพัด ปี พ.ศ. 2535-2551

ปี พ.ศ.	GDP ณ ราคาคงที่ (พันล้านบาท)	อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	อัตราการว่างงาน (ร้อยละ)	ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านดอลลาร์สหรัฐ)
2535	1,421.18	4.10	2.84	-6.10
2536	1,527.02	3.40	2.62	-6.10
2537	1,632.86	5.00	2.62	-7.80
2538	1,723.15	5.70	1.71	-13.20
2539	3,115.30	5.90	1.54	-14.30
2540	3,072.60	5.60	1.51	-3.10
2541	2,749.60	8.00	4.35	14.30
2542	2,871.90	0.30	4.19	12.50
2543	2,380.29	1.60	3.59	9.30
2544	2,463.81	1.60	3.34	5.10
2545	2,586.76	0.70	2.41	4.60
2546	2,735.96	1.80	2.17	4.70
2547	2,853.97	2.70	2.08	2.70
2548	2,920.39	4.50	1.84	-7.60
2549	3,078.50	4.70	1.52	2.30
2550	3,988.06	2.30	1.38	15.60
2551	4,361.35	5.50	1.39	2.10

ที่มา. จาก ดัชนีและเครื่องชี้เศรษฐกิจ, โดย ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2554ก, ค้นเมื่อ
2 มีนาคม 2554, จาก [http://www2.bot.or.th/Thai/Statistics/EconomicAndfinancial/
EconomicIndices/Pages/Index.aspx](http://www2.bot.or.th/Thai/Statistics/EconomicAndfinancial/EconomicIndices/Pages/Index.aspx)

การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อความกินดี-
อยู่ดีของประชากรภายในประเทศนี้เอง ทำให้ภาครัฐมีมาตรการที่หลากหลายเพื่อให้ได้
มาซึ่งทรัพยากรที่เพียงพอกับความต้องการ โดยใช้นโยบายต่าง ๆ เช่น นโยบายภาษีเพื่อ

เพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ด้วยมาตรการเพิ่มเงินได้สุทธิที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จากเดิมที่กำหนดไว้ 100,000 บาท เป็น 150,000 บาท มาตรการลดภาษีสรรพสามิตน้ำมันเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นต้น ปัจจุบันมาตรการที่รัฐบาลใช้แก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจขณะนี้คือ มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะที่ 1 (Stimulus Package 1--SP1) ซึ่งเป็นมาตรการระยะสั้น ประกอบด้วย 6 มาตรการหลัก คือ มาตรการเช็กช่วยชาติ มาตรการดันกล้ออาชีพ มาตรการเรียนฟรี 15 ปี มาตรการชุมชนพอเพียง มาตรการเบี่ยงคตัณญ มาตรการประกันราคาพืชผล และ ยังมีมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะที่ 2 (Stimulus Package 2--SP2) หรือที่เรียกว่ามาตรการไทยเข้มแข็ง ซึ่งจะเริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2553-2555 เนื่องจากนโยบายการคลังเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่รัฐบาลใช้เพื่อบริหารจัดการอุปสงค์รวมให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมาย ในการศึกษาครั้งนี้จึงให้ความสนใจในส่วนของนโยบายการคลังที่ประกาศใช้ตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 เป็นต้นมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ซึ่งสะท้อนถึงภาวะการณ์เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและปัญหาการว่างงาน ผ่านมาตรการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลใช้ในช่วงของการศึกษา (พ.ศ. 2535-2551) เพื่อให้ทราบถึงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของภาครัฐ และเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงผลของการใช้นโยบายการคลังของรัฐบาลที่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงผลของการใช้มาตรการด้านการคลังที่รัฐบาลประกาศใช้ เพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน ในช่วงปี พ.ศ. 2535-2551

สมมติฐานของการศึกษา

การศึกษาผลของนโยบายการคลังต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีสมมติฐาน ดังนี้

1. รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุนของรัฐบาล มีความสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในทิศทางเดียวกัน
2. รายได้จากภาษีทางตรง มีความสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในทิศทางตรงกันข้าม

การศึกษาผลของนโยบายการคลังต่อการจ้างงานมีสมมติฐาน ดังนี้

1. รายได้จากภาษีทางตรง มูลค่าการนำเข้าสินค้าประเภททุน มีความสัมพันธ์กับจำนวนผู้ว่างงานในทิศทางเดียวกัน
2. รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน และรายจ่ายชำระคืนเงินต้นของรัฐบาลมีความสัมพันธ์กับจำนวนผู้ว่างงานในทิศทางตรงกันข้าม

วิธีการศึกษา

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษานี้ใช้ข้อมูลอนุกรมเวลาปีและเป็นข้อมูลทุติยภูมิ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535-2551 โดยรวบรวมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า สำนักสถิติแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (กระทรวงการคลัง) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (descriptive analysis) เป็นการวิเคราะห์ถึงมาตรการด้านการคลังที่สำคัญในช่วงปี พ.ศ. 2535-2551 ซึ่งรัฐบาลประกาศใช้เพื่อบรรลุนโยบาย

เป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาค

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (quantitative analysis) เพื่อแสดงถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรระหว่างมาตรการการใช้จ่ายของรัฐบาล (G) มาตรการด้านรายได้ของรัฐบาล จำนวนประชากร การลงทุนภาคเอกชน และกำลังแรงงาน กับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการว่างงาน โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติ ในรูปสมการถดถอยเชิงซ้อน ทำการประมาณค่าด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (OLS)

แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา

$$Y = a_0 + a_1DT + a_2GS + a_3GI$$

$$NN = b_0 + b_1DT + b_2GS + b_3GI + b_4KM + b_5FN$$

โดยกำหนดให้

Y คือ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (ร้อยละ)

NN คือ อัตราการว่างงานทั่วประเทศ (ร้อยละ)

GS คือ รายจ่ายประจำของรัฐบาล (พันล้านบาท)

GI คือ รายจ่ายลงทุนของรัฐบาล (พันล้านบาท)

DT คือ รายได้จากภาษีทางตรง (พันล้านบาท)

KM คือ มูลค่าการนำเข้าสินค้าประเภททุน (พันล้านบาท)

FN คือ รายจ่ายชำระต้นเงินกู้ของรัฐบาล (พันล้านบาท)

นิยามศัพท์เฉพาะ

สินเชื่อซับไพรม์ (subprime lending) หรือสินเชื่อชั้นรอง หมายถึง การปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้กู้ยืมซึ่งไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนพอจะได้รับอัตราดอกเบี้ยของตลาดที่ดีที่สุด (best market interest rate) อันเนื่องจากมีประวัติค้างชำระหรือในการกู้ยืมและชำระเงิน (credit history)

นโยบายการคลัง (fiscal policy) หมายถึง การที่รัฐบาลใช้เครื่องมือทางการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ได้แก่ การใช้มาตรการภาษี มาตรการก่อหนี้สาธารณะ และ

มาตรการรายจ่ายรัฐบาล

การจ้างงาน หมายถึง จำนวนแรงงานที่มีงานทำ ผู้ที่ถือว่าเข้าสู่ตลาดแรงงาน มักใช้เกณฑ์อายุและความสามารถในการทำงาน เช่น คนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปซึ่งมีความสามารถในการทำงานได้และต้องมึงานทำ

การจ้างงานเต็มที หมายถึง การนำเอาทรัพยากรมาใช้อย่างเต็มที่เพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าและบริการสนองต่อความต้องการของสังคมได้มากยิ่งขึ้น

กำลังแรงงานรวม หมายถึง บุคคลทุกคนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ในสัปดาห์แห่งการสำรวจ เป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงานปัจจุบัน หรือเป็นผู้ถูกจัดจำแนกอยู่ในประเภทกำลังแรงงานที่รอฤดูกาล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายงบประมาณ และการบริหารจัดการนโยบายการคลัง เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ