

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาในการวิจัย

ในการศึกษาบทบาทการคลังของรัฐบาลนั้น ส่วนใหญ่แล้วมักจะสนใจศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและหน้าที่ในการเก็บภาษีมากกว่า ทั้งนี้เพราะถ้าพิจารณาในระดับครัวเรือนหรือเป็นรายบุคคลแล้ว บทบาททางด้านการเก็บภาษีอากรจะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง และเห็นได้ค่อนข้างชัดเจนมากกว่า อย่างไรก็ตามบทบาททางด้านการใช้จ่ายของรัฐบาล หรือที่เรียกว่าการใช้จ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญมากประการหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งก็มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกัน เพียงแต่ประชาชนยังไม่ค่อยให้ความสนใจ หรือยังไม่เห็นความสำคัญเท่านั้น นอกจากนี้หน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ การใช้จ่ายสาธารณะก็คือ เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้การกระจายรายได้ของสังคมมีความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น ถ้าการใช้จ่ายนั้นสามารถจะสร้างประโยชน์ ให้ตกอยู่กับคนจนมากกว่าคนรวย เช่น การใช้จ่ายในรูปของความช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อย เป็นต้น ซึ่งหน้าที่ทางด้านการกระจายรายได้นี้ สามารถช่วยเสริมนโยบายทางด้าน การเก็บภาษีอากรได้อีกทางหนึ่งด้วย

ถึงแม้บทบาททางด้านการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล จะมีความสัมพันธ์กับนโยบายทางด้าน การเมืองค่อนข้างมากก็ตาม แต่การศึกษาผลเชื่อมโยงที่ต่อมาถึงนโยบายทางด้าน เศรษฐกิจก็ยังเป็นสิ่งที่จำเป็นอยู่ ทั้งนี้เพราะโดยสภาพพื้นฐานของประเทศต่างๆ โดยทั่วไปแล้ว สภาพทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มักจะสอดคล้องและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด จนไม่สามารถแยกออกมาพิจารณาแต่ละด้านโดยอิสระได้ ในทางตรงกันข้าม นโยบายการบริหารประเทศที่ดี ควรจะมีความสอดคล้องและกลมกลืนกันในทุกๆ ด้าน จึงจะส่งผลให้ประเทศพัฒนาไปอย่างมั่นคงและต่อเนื่อง ดังนั้นความจำเป็นในการศึกษา บทบาทการใช้จ่ายสาธารณะของ ภาครัฐบาล ก็จึงมีความจำเป็นต่อส่วนรวมในทุกๆ ด้าน

สำหรับในการศึกษานี้ จะนิยามบทบาทการใช้จ่ายของรัฐบาลตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน โดยเปรียบเทียบขนาดของการใช้จ่ายสาธารณะในด้านต่างๆ กับรายได้ของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อจะได้ทำให้เห็นขนาดของการใช้จ่ายสาธารณะได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการศึกษาต่อไปได้ด้วย ซึ่งการแบ่งช่วงระยะเวลาในการศึกษาได้แบ่งออกเป็น 2 ช่วงคือ ระหว่าง ปี 2502-2516 และ 2517-2534 ซึ่งเหตุผลที่ต้องแบ่งช่วงระยะเวลาในการศึกษา ประการหนึ่งก็คือ เพื่อต้องการเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างใน 2 ช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ ส่วนเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็เพราะว่า ต้องการจะใช้วิเคราะห์ข้อสังเกตทางด้าน การเมือง ที่ว่า อำนาจทางด้านการเมืองมีความสัมพันธ์กับทิศทางของงบประมาณรายจ่าย โดยที่รัฐบาล

ซึ่งได้อำนาจมาโดยวิธีการปฏิวัติรัฐประหาร มักจะเน้นในเรื่องการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศมากกว่าการใช้จ่ายทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจะตรงกันข้ามกับรัฐบาลที่ได้อำนาจมาจากการเลือกตั้ง (เมธี ครองแก้ว, 2523 : 67) ทั้งนี้เพราะตั้งแต่เกิดการรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อ 16 กันยายน 2500 แล้ว ประเทศไทยก็ตกอยู่ภายใต้การปกครองของคณะรัฐประหารมาตลอด จนถึง 14 ตุลาคม 2516 จึงได้มีการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยรัฐบาลได้อำนาจมาจากการเลือกตั้ง ให้เป็นผู้บริหารประเทศ ซึ่งก็จะอยู่ในช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2517-2534) ของการศึกษานี้ แต่อย่างไรก็ตามในช่วงระยะที่ 2 ของการศึกษานี้ปรากฏว่า ประเทศไทยไม่ได้ปกครองโดยรัฐบาล ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตลอด แต่เป็นการผสมกันทั้งสองแบบมากกว่า ทั้งนี้เพราะได้มีการปฏิวัติรัฐประหารและกบฏขึ้นหลายครั้ง ดังนี้คือ

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| - รัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519  | โดย พล.ร.อ.สังัด ชล่ออยู่   |
| - กบฏ 26 มีนาคม 2520       | โดย พ.อ.ฉลาด หิรัญศิริ  |
| - รัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520 | โดย พล.ร.อ.สังัด ชล่ออยู่   |
| - กบฏ 1 เมษายน 2524        | โดย พล.อ.สันต์ จิตรบุญมา  |
| - กบฏ 9 กันยายน 2527       | ยังไม่ทราบว่า หัวหน้าคณะกบฏเป็นใคร<br>ผู้เข้าร่วมทุกคนถูกอ้างว่าถูกชักชวนทั้งสิ้น |
| - รัฐประหาร 23 มีนาคม 2534 | โดย พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์   |

ดังนั้นในการศึกษานี้ แม้จะพยายามแบ่งช่วงระยะเวลาการศึกษาออกเป็น 2 ช่วง ดังกล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ใช้ช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมที่สุด ที่ใช้วิเคราะห์ข้อสมมุติฐานดังกล่าวนี้ได้อย่างชัดเจน ตามเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่อย่างไรก็ตามการแบ่งช่วงระยะเวลาเช่นนี้ อย่างน้อยที่สุดก็คงจะสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่าง อำนาจทางการเมืองและทิศทางของงบประมาณรายจ่ายได้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ โครงสร้างและขนาดการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลกับทิศทางของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ

### 1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

#### 1. ขั้นตอนและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1.1 ศึกษาจากเอกสารและ รายงานการวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การศึกษา โครงสร้างและขนาดการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล

1.2 เก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งเป็นข้อมูลแบบทุติยภูมิ (Secondary Data) จากแหล่ง ข้อมูลที่มีอยู่แล้วจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

#### 2. ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ในความเป็นจริงแล้วข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์นั้น อาจจะมีเก็บรวบรวมได้จากที่ ต่าง ๆ เป็นต้นว่า สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ปรากฏว่าได้พบข้อสังเกตที่สำคัญคือ ข้อมูลในแต่ละแห่ง จะมีลักษณะแตกต่างกันอยู่บ้าง ซึ่งก็ควรจะเหมาะสำหรับการนำไปใช้งานที่แตกต่างกันออกไป แต่สำหรับในการศึกษานี้ ซึ่งมุ่งประเด็นการศึกษาเพื่อวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่าย สาธารณะกับรายได้ของประเทศ จึงได้เลือกใช้ข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ก็มีเหตุผล ที่สำคัญอยู่ 2 ประการคือ

2.1 เนื่องจากระยะเวลาของงบประมาณรายจ่ายและรายได้ ของประเทศไทยนั้น แยกต่างหาก กล่าวคือระยะเวลาของงบประมาณรายจ่ายนั้นตามปีงบประมาณ 1 ต.ค.-30 ก.ย. ของปีถัดไป) แต่รายได้นั้นตามปีปฏิทิน ดังนั้นการใช้ข้อมูลที่มีระยะเวลาแตกต่างกัน อาจจะทำให้ ผลการวิเคราะห์แตกต่างกันในรายละเอียดก็ได้ แต่ข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ได้ ทำการปรับปรุงรายการตามความล่าช้าของระยะเวลาแล้ว (The original amounts have been adjusted to take into account on time-lag items) ดังนั้นจึงเป็นข้อมูลที่สามารถนำมาวิเคราะห์โดยตรงได้ทันที และสามารถแก้ปัญหาความล่าช้าของระยะเวลาได้ ในขณะเดียวกัน

2.2 รายละเอียดของข้อมูลที่อยู่ในรายงานเศรษฐกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย นั้น ครบถ้วนตามความต้องการใช้ในการศึกษาทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นการแยกประเภทของ การใช้จ่ายสาธารณะ หรือข้อมูลทางด้านรายได้ ซึ่งก็สามารถแก้ปัญหาข้อบกพร่องในเรื่อง แหล่งที่มาของข้อมูลของประเทศไทยที่มีจะแตกต่างกันถ้ามาจากคนละแหล่ง โดยเฉพาะข้อมูลที่ ย้อนอดีตมากๆ ดังเช่นในการศึกษานี้ ทั้งๆ ที่เป็นข้อมูลประเภทเดียวกัน

#### 3. ขนาดตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

เนื่องจากเป็นข้อมูลแบบ (Time Series Data) ในการศึกษานี้จึงใช้ข้อมูล เกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐบาลตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2502 จนถึงปีงบประมาณ 2534 ส่วนรายได้ และภาษีก็ใช้ตั้งแต่ปี 2502 จนถึงปี 2534

#### 4. วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

เพื่อที่จะหาความสัมพันธ์ระหว่าง ขนาดของการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล ต่อราย  
 ได้ของประเทศ ดังนั้นจึงใช้วิธีวิเคราะห์หาความยืดหยุ่นของการใช้จ่ายประเภทต่างๆ ต่อผลิต  
 ภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และหาความยืดหยุ่นของการใช้จ่ายประเภทต่างๆ ต่อราย  
 ได้ประชาชาติ (NNP) นอกจากนี้ยังจะวิเคราะห์หาสัดส่วนของการใช้จ่ายสาธารณะต่อ GDP และ  
 NNP ด้วย วิธีคำนวณหาค่าตัวแปรต่างๆ ก็โดยใช้วิธีวิเคราะห์สมการถดถอยอย่างง่าย (Simple  
 Regression) ซึ่งจำแนกการวิเคราะห์ออกได้เป็นดังนี้

##### 4.1 หาความยืดหยุ่นของการใช้จ่ายประเภทต่างๆ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

จากสมการ	$Y_i$	=	$a_i X_i^{b_i}$	, $i = 1, 2, 3, \dots, 8$
โดย	$Y_i$	=	รายจ่ายประเภทต่างๆ ซึ่งได้แก่	
	$Y_1$	=	รายจ่ายทั้งหมด	
	$Y_2$	=	รายจ่ายประจำ	
	$Y_3$	=	รายจ่ายลงทุน	
	$Y_4$	=	รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ	
	$Y_5$	=	รายจ่ายด้านสังคม	
	$Y_6$	=	รายจ่ายด้านป้องกันประเทศ	
	$Y_7$	=	รายจ่ายด้านบริหารทั่วไปและภารกิจ	
	$Y_8$	=	รายจ่ายที่จำแนกไม่ได้	
	$X_1$	=	GDP	
	$a_i, b_i$	=	สัมประสิทธิ์ (Coefficient)	

##### 4.2 หาความยืดหยุ่นของการใช้จ่ายประเภทต่างๆ ต่อรายได้ประชาชาติ (NNP)

เนื่องจาก GDP เป็นการวัดรายได้จากผลผลิตทุกชนิดที่เกิดขึ้นในประเทศ เมื่อนำ  
 มาคำนวณหาความยืดหยุ่นก็จะทำให้ได้ค่าความสัมพันธ์โดยส่วนรวมในลักษณะหนึ่ง แต่การนำค่า  
 NNP ซึ่งได้มาจากการปรับปรุงรายการบางอย่างต่อจาก GDP มาใช้วิเคราะห์หาความสัมพันธ์  
 ก็จะทำให้ได้รายละเอียดชัดเจนมากขึ้น อีกทั้งสามารถใช้พิจารณาเปรียบเทียบกันได้อีกด้วย  
 ดังนั้นในการศึกษานี้ จึงได้คำนวณหาค่าความยืดหยุ่นของการใช้จ่ายประเภทต่างๆ ต่อ NNP ด้วย  
 ซึ่งวิธีการคำนวณมีรายละเอียด ดังนี้

จากสมการ  $Y_i = a_i X_2^{b_i}$  ,  $i = 1, 2, 3, \dots, 8$   
 โดย  $Y_i =$  รายจ่ายประเภทต่างๆ (เหมือนในหัวข้อ 4.1)  
 $X_2 =$  NNP  
 $a_i, b_i =$  สัมประสิทธิ์ (Coefficient)

### 4.3 หาสัดส่วนของการใช้จ่ายสาธารณะต่อ GDP และ NNP

วิธีการก็โดยหาสัดส่วนของรายจ่ายสาธารณะต่อ GDP และหาสัดส่วนของภาษีทั้งหมดต่อ GDP จากนั้นพิจารณาผลต่างระหว่างสัดส่วนของรายจ่ายสาธารณะต่อ GDP และ NNP และภาษีทั้งหมดต่อ GDP และ NNP โดยที่การหาสัดส่วนของรายจ่ายสาธารณะต่อ GDP และ NNP จะวิเคราะห์จากสมการต่อไปนี้

$$Y_1 = a_j + b_j X_j \quad , j = 1, 2$$

$Y_1 =$  รายจ่ายทั้งหมด  
 $X_1 =$  GDP  
 $X_2 =$  NNP  
 $a_j, b_j =$  สัมประสิทธิ์ (Coefficient)

ส่วนการหาสัดส่วนของรายได้จากภาษีทั้งหมด ต่อ GDP และ NNP จะวิเคราะห์จากสมการต่อไปนี้

$$T = a_j + b_j X_j \quad , j = 1, 2$$

$T =$  รายได้จากภาษีทั้งหมด  
 $X_1 =$  GDP  
 $X_2 =$  NNP  
 $a_j, b_j =$  สัมประสิทธิ์ (Coefficient)

### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การจำแนกประเภทของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยนั้น กระทำได้หลายลักษณะ เช่น จำแนกเป็นงบประมาณตามหน่วยงาน ตามลักษณะของเงินที่ใช้ ตามลักษณะเศรษฐกิจ (Economic Classification) และตามหน้าที่งานหลัก (Major Function Classification) เป็นต้น แต่การจำแนกประเภทที่ค่อนข้างจะเหมาะสม และมีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ในทางการศึกษา โดยเฉพาะในทางเศรษฐศาสตร์นั้น ได้แก่การจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ และตามหน้าที่งานหลักเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นในการศึกษานี้จึงพิจารณาเฉพาะการจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ และตามหน้าที่งานหลักนี้ เท่านั้น ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

รายจ่ายทั้งหมด (Total Expenditure) จำแนกได้เป็น 2 แบบคือ

1. จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ (Economic Classification) ซึ่งแยกเป็น
  - 1.1 รายจ่ายประจำ (Current Expenditure)
  - 1.2 รายจ่ายลงทุน (Capital Expenditure)
2. จำแนกตามหน้าที่งานหลัก (Major Function Classification) ซึ่งแยกเป็น
  - 2.1 ด้านเศรษฐกิจ (Economic Services)
  - 2.2 ด้านสังคม (Social Services)
  - 2.3 ด้านป้องกันประเทศ (Defence)
  - 2.4 ด้านบริหารทั่วไปและบริการ (Administration Services)
  - 2.5 รายจ่ายที่จำแนกไม่ได้ (Unallocable Items)

ส่วนทางด้านรายได้ของประเทศ ที่นำมาใช้วิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ออกกับรายจ่ายประเภทต่างๆ นั้น ได้นำรายได้มาใช้ในการวิเคราะห์ 2 ประเภทคือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และรายได้ประชาชาติ (NNP) ซึ่งเหตุผลที่นำรายได้ทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวข้างต้นมาใช้ มีดังนี้

1. ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เนื่องจากการใช้จ่ายสาธารณะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการผลิตที่เกิดขึ้นในประเทศทุก ๆ ด้าน ดังนั้นจึงมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อ GDP ค่อนข้างมาก อีกทั้งเป็นรายได้ที่เห็นได้ค่อนข้างชัดเจน และรู้จักกันโดยทั่วไปอีกด้วย

2. หารายได้ประชาชาติ (NNP) เพื่อเป็นการพิจารณาให้เห็นรายละเอียดเพิ่มเติมจากการใช้ GDP มาวิเคราะห์ ทั้งนี้เพราะ NNP จะรวมรายละเอียดไปถึง รายได้สุทธิจากต่างประเทศ (Net income from abroad) ภาษีทางอ้อม (Indirect tax) และค่าเสื่อมราคาของสินค้านำเข้า (Capital consumption allowances) ซึ่งการรวมรายได้สุทธิจากต่างประเทศนั้นเป็นการเหมาะสมอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะจะทำให้ได้รายได้ที่เกี่ยวกับการปรับปรุงให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น คือจะทำให้ได้ค่า GNP ส่วนอีกสองรายการคือ ภาษีทางอ้อม และค่าเสื่อมราคาสินค้านำเข้า ซึ่งนำมาหักออกจาก GDP ด้วยก็เพราะว่า รายการทั้งสองไม่ได้เป็นผลผลิตหรือรายได้ที่เกิดขึ้นจริง แต่ยังคงนับรวมอยู่ใน GDP ดังนั้นการนำค่า NNP มาใช้ในการวิเคราะห์ด้วยก็ยิ่งจะทำให้เห็นรายละเอียดได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

#### 1.5 ระยะเวลาทำการวิจัย

ใช้เวลาในการทำวิจัย 1 ปี โดยเริ่มตั้งแต่เดือน เมษายน 2535 ถึง มีนาคม 2536