

บทที่ 2

ผลการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในระบอบเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นระบบทุนนิยม หรือระบบสังคมนิยมก็ตาม ถ้าพิจารณาบทบาทของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายสาธารณะแล้วจะเห็นว่า ขนาดของการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาลจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกที ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ก็ได้เกิดขึ้นในประเทศไทยด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากงบประมาณรายจ่ายของประเทศ มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่อย่างไรก็ตามการที่รายจ่ายสาธารณะในประเทศต่างๆ เพิ่มขึ้นทุกปีนั้น ก็เป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป ซึ่งสาเหตุที่ทำให้การใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาลต้องเพิ่มขึ้นนั้น ก็เนื่องมาจากการที่ประเทศต่างๆ มีประชากรเพิ่มมากขึ้น มีเทคโนโลยีต่างๆ ทันสมัยมากขึ้น จึงทำให้มีความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น และเนื่องมาจากการที่ประชาชนต้องการมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันรายได้ของประชาชนในประเทศต่างๆ ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นการศึกษาถึงเรื่อง โครงสร้างและขนาดการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล จึงควรจะต้องศึกษาในลักษณะเปรียบเทียบระหว่าง สัดส่วนการเพิ่มขึ้นของขนาดรายจ่ายสาธารณะและการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจะทำให้ทราบถึงบทบาทและขนาดของการใช้จ่ายสาธารณะของภาครัฐบาลอย่างแท้จริง ซึ่งการศึกษาโดยวิธีการเปรียบเทียบดังกล่าว ก็จะเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่ง ของการวิเคราะห์ขนาดการใช้จ่ายสาธารณะของประเทศไทยในการศึกษาคั้งนี้ด้วย

นักวิชาการที่ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่าง บทบาทของภาครัฐบาลในการใช้จ่ายสาธารณะเปรียบเทียบกับอัตราความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นคนแรก และเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปคือ Adolph Wagner ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวนี้ต่อมาเรียกว่า "Wagner Law" โดยได้ศึกษาความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 คือประมาณกว่า 100 ปีมาแล้ว ที่ประเทศเยอรมัน ซึ่งในขณะที่ทำการศึกษานั้น เป็นช่วงที่อยู่ระหว่างการปฏิวัติอุตสาหกรรมในทวีปยุโรป ผลการศึกษารูปได้ว่า ในประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรม รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของประเทศจะเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่น้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของภาครัฐบาล ซึ่ง Wagner ได้ให้เหตุผลไว้ดังต่อไปนี้ (Bird, Richard M., 1971 : 2-3)

1. เหตุผลทางด้านหน้าที่การบริหารของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะเมื่อมีการพัฒนาเศรษฐกิจก็ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและข้อบังคับทางด้านเศรษฐกิจเพิ่มเติมความต้องการบริการสาธารณะ การขยายตัวของเมืองก็มีมากขึ้น นอกจากนี้จะต้องใช้จ่ายเพื่อยกฐานะของประชาชนโดยทั่วไปให้ดีขึ้น เพื่อให้เหมือนหรือใกล้เคียงกับประชาชนในเมือง โดยทั่วไปด้วย

2. เนื่องจากความยืดหยุ่นของรายได้ต่อความต้องการสินค้าสาธารณะ (Income elasticity of demand for public services) มากกว่า 1 ดังนั้นเมื่อประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ก็จึงมีความต้องการสินค้าสาธารณะ ในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นกว่ารายได้ นั่นคือมองสินค้าสาธารณะเหมือนกับเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย (Luxury goods)

3. จากการที่มีการนำเครื่องจักรเครื่องมือ มาใช้แทนแรงงานในการผลิตมากขึ้น ทำให้ต้องมีการเพิ่มการลงทุนให้มากขึ้น ซึ่งในที่สุดแล้วจะก่อให้เกิดกิจกรรมในการผูกขาดขนาดใหญ่มากขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องเข้ามาลงทุนในกิจกรรมบางอย่างเพิ่มขึ้น เช่น กิจการรถไฟ ทั้งนี้เพื่อจะทำให้ระบบเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันก็ป้องกันการผูกขาดไปในตัวด้วย

แต่ถึงอย่างไรก็ตามได้มีผู้วิจารณ์ข้อบกพร่องในทฤษฎีของ Wagner หลายประการ เป็นต้นว่า เป็นการวิเคราะห์บนพื้นฐานของประเทศเยอรมัน ในศตวรรษที่ 19 ทำให้กรอบของการวิเคราะห์ค่อนข้างจำกัด คือเป็นการอธิบายถึงการจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม เท่านั้น

Peacock and Wiseman ได้วิจารณ์ข้อบกพร่องของ Wagner ในลักษณะที่ว่า ไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบของภาวะสงครามที่มีต่อการใช้จ่ายสาธารณะด้วย ซึ่งความจริงข้อนี้ก็เพราะว่าในสมัยนั้นยังไม่มีสงครามโลกเกิดขึ้น ซึ่ง Peacock and Wiseman มีความเห็นว่าการใช้จ่ายสาธารณะมีขนาดใหญ่ขึ้น นอกจากนั้นภายหลังภาวะสงครามแล้วขนาดของการใช้จ่ายก็จะไม่ลดลงมาอยู่ในระดับเดิมอีก ซึ่งสาเหตุที่ทำให้ขนาดการใช้จ่ายสาธารณะเมื่อเพิ่มขึ้นแล้วไม่ลดลงดังกล่าว มีเหตุผลมาจาก 3 ด้านคือ (A. Chrystal, and J. Alt, 1979 : 130)

1. Displacement effect คือเป็นโอกาสที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาแสดงความสามารถในการแก้ไขปัญหาและมีบทบาทมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลอาจจะมึนโยบายอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น การเรียกเก็บภาษีอากรเป็นการพิเศษ เป็นต้น

2. Inspection effect เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลได้เห็นข้อบกพร่องในสังคมเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นจึงต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายไปอุดช่องว่างดังกล่าว เพื่อเป็นการแก้ไขและเตรียมพร้อมที่จะไม่ให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก ในกรณีที่เกิดภาวะฉุกเฉิน

3. Concentration effect คือเมื่อเกิดวิกฤตการณ์สงครามเกิดขึ้น จะทำให้อำนาจของรัฐบาลมีมากขึ้นด้วย แต่พอหลังสงครามสงบแล้ว อำนาจของรัฐบาลก็จะลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยที่อำนาจของรัฐบาลกลางจะเพิ่มขึ้น ในขณะที่อำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นลดลง

นอกจากนี้ได้มีผู้วิจารณ์ ทฤษฎีของ Wagner ในลักษณะที่ว่า เป็นการเปรียบเทียบระหว่าง การใช้จ่ายสาธารณะทั้งหมดกับรายได้ประชาชาติ โดยที่ในความเป็นจริงแล้วรายจ่าย

สาธารณะส่วนหนึ่ง ถูกใช้จ่ายไปในรูปของเงินโอน และรายจ่ายส่วนนี้ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดผลผลิตเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงมีผลทำให้สัดส่วนของการใช้จ่ายสาธารณะ ต่อรายได้ประชาชาติรวม มีค่อนข้างมาก

แต่ผู้ที่ได้ให้ข้อสรุปถึงเหตุผล ที่ทำให้การใช้จ่ายสาธารณะมีขนาดเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่มากกว่า การเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายเงินโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และในข้อสรุปที่ครอบคลุมได้ค่อนข้างจะสมบูรณ์ก็คือ Musgrave and Musgrave ซึ่งเหตุผลที่ได้ให้ไว้ดังกล่าวสามารถสรุปได้ดังนี้ (Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy B., 1984 : 146-153)

1. ทางด้านการใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการ (Expenditure on Goods and Services) ซึ่งเหตุผลที่ทำให้รายจ่ายประเภทนี้ต้องเพิ่มขึ้นเมื่ออยู่ 5 ประการ คือ

1.1 รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของประชากรในประเทศเพิ่มขึ้น จึงเป็นสาเหตุทำให้ความต้องการพื้นฐาน และบริการที่ผูกพันอยู่กับรายได้นั้นเพิ่มขึ้นด้วย เช่น การศึกษา การรักษาความพลอดภัย การคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจต่างๆ

1.2 การที่เทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ราคาสินค้าและบริการสาธารณะต่างๆ มีราคาเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ตัวอย่างเช่น อากาศวิทยุโทรทัศน์ต่างๆ ในการป้องกันประเทศ ก็ต้องทันสมัยและมีราคาเพิ่มขึ้นด้วย

1.3 จำนวนประชากรเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการที่จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ความต้องการบริการต่างๆ เช่น สาธารณสุข การศึกษา และที่อยู่อาศัย ก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้เมื่อประชากรมีอายุมากขึ้น ก็มีความต้องการบริการสาธารณะที่เป็นการช่วยเหลือเปลี่ยนไปในอีกลักษณะหนึ่ง และก็มากขึ้นด้วย

1.4 ต้นทุนของการให้บริการสาธารณะเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะราคาของสินค้าสาธารณะจะเพิ่มขึ้นตามราคาสินค้าของเอกชน ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี ทำให้ต้องใช้จ่ายเงินเพื่อการให้บริการสินค้าสาธารณะเพิ่มมากขึ้นๆ ปีด้วย

1.5 การขยายตัวของสภาพความเป็นเมือง ทำให้ความต้องการปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจและบริการสาธารณะต่างๆ เพิ่มขึ้น

2. การเปลี่ยนแปลงในขอบข่ายของเงินโอน (Changing Scope of Transfers) ทั้งนี้เพราะผลของการที่มีการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ จึงมีผลทำให้ประชากรมีอายุมากขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องมีการระดมเงินในการจ่ายค่าประกันสังคมในรูปของเงิน โอนมากขึ้นด้วย นอกจากนี้ยังเป็นเงินโอนในลักษณะของความช่วยเหลือแก่ผู้ที่มีรายได้น้อย ในรูปของการให้บริการทางสังคมเพิ่มมากขึ้นด้วย

3. รัฐบาลมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้น (Availability of Tax Handles) จากการที่มีการใช้จ่ายเงินโตทางเศรษฐกิจมากขึ้น จึงทำให้รัฐบาลสามารถหารายได้

จากการจัดเก็บภาษีได้มากขึ้นด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องเพิ่มการใช้จ่ายสาธารณะในรูปของสวัสดิการต่างๆ เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อตอบสนองกับการที่ประชาชนต้องรับภาระภาษีในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมไปด้วย

4. ผลจากภาวะสงคราม (Threshold Effects and War Finance) กล่าวคือเมื่อประเทศต้องเข้าสู่ภาวะสงคราม รัฐบาลก็มีความจำเป็นต้องให้จ่ายสาธารณะเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะรายจ่ายทางการป้องกันประเทศ

5. ปัจจัยทางการเมืองและสังคม (Political and Social Factors) การเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายสาธารณะมีส่วนสัมพันธ์ค่อนข้างมากกับการตัดสินใจของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองและสังคมว่าจะถือนโยบายในการใช้จ่ายเพื่อการบริหารประเทศอย่างไร ซึ่งบางครั้งอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ก็ได้

ถึงแม้การศึกษาในอดีตที่ผ่านมา จะมีการโต้แย้งหรือวิจารณ์กันในเรื่องนี้ต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง จนไม่อาจนำมาเสนอในที่นี้ได้ทั้งหมดก็ตาม แต่ข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาที่ผ่านมาดังกล่าวก็มักจะเป็นไปในทำนองเดียวกันคือ เมื่อระบบเศรษฐกิจเจริญขึ้นขนาดการเพิ่มขึ้นของภาครัฐบาลในรูปของการใช้จ่ายสาธารณะ จะมากกว่าขนาดของการจำเรี่ยเงินโตทางเศรษฐกิจในประเทศนั้นๆ สำหรับในการศึกษานี้ ซึ่งเป็นการศึกษาถึงโครงสร้างและขนาดของการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาลไทยนั้น นอกจากจะทำให้ทราบถึงบทบาททางการใช้จ่ายสาธารณะแล้ว ยังเป็นการทดสอบสมมุติฐานหรือทฤษฎีดังกล่าวได้ด้วยว่า ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศด้อยพัฒนา การใช้จ่ายสาธารณะจะเป็นไปในทำนองเดียวกับประเทศที่พัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมแล้วหรือไม่ อย่างไร