

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 ความสำคัญของปัญหา

ในการศึกษาบทบาทการคลังของรัฐบาลนั้น ส่วนใหญ่แล้วมักจะสนใจศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีมากกว่า เพราะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและเห็นได้ค่อนข้างชัดเจน อย่างไรก็ตามบทบาททางด้านการใช้จ่ายของรัฐบาล หรือที่เรียกว่ารายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) เป็นบทบาทที่สำคัญมากประการหนึ่งของรัฐบาล และจะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกัน แต่ประชาชนยังให้ความสำคัญไม่มากนัก นอกจากนี้หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรายจ่ายสาธารณะคือ เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้การกระจายรายได้ของสังคมมีความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งหน้าที่ทางด้านการกระจายรายได้นี้สามารถช่วยเสริมนโยบายทางด้านการศึกษาได้อีกทางหนึ่งด้วย

4.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์โครงสร้าง และขนาดการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลกับทิศทางของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ

4.3 วิธีดำเนินการวิจัย

4.3.1 ขั้นตอนและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ศึกษาจากเอกสารและรายงานการวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโครงสร้างและขนาดของการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล
2. เก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งเป็นข้อมูลแบบ Secondary data จากแหล่งข้อมูลซึ่งได้แก่หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง

4.3.2 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ได้ใช้ข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหลัก

4.3.3 ขนาดตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ใช้จำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 33 ตัวอย่าง คือตั้งแต่ปี 2502 ถึงปี 2534

4.3.4 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล จำแนกได้ดังนี้คือ

1. หาคความยืดหยุ่นของรายจ่ายประเภทต่างๆ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)
2. หาคความยืดหยุ่นของรายจ่ายประเภทต่างๆ ต่อรายได้ประชาชาติ (NNP)
3. หาสัดส่วนของการใช้จ่ายสาธารณะต่อ GDP และ NNP

4.4 ขอบเขตของการวิจัย

1. ในการศึกษาครั้งนี้ศึกษาเฉพาะการจำแนกประเภทของรายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจและจำแนกตามหน้าที่งานหลักเท่านั้น
2. การแบ่งช่วงระยะเวลาในการศึกษา ได้แบ่งช่วงระยะเวลาในการศึกษาออกเป็น 2 ช่วงคือ ระหว่างปี 2502-2516 และ 2517-2534 ทั้งนี้เหตุผลนอกจากต้องการจะศึกษาเปรียบเทียบกันระหว่าง 2 ช่วงระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ยังต้องการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของอำนาจทางด้านการเมืองและทิศทางของงบประมาณรายจ่ายด้วย
3. ทางด้านรายได้ที่ใช้ในการวิเคราะห์ มี 2 ประเภทคือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และรายได้ประชาชาติ (NNP)

4.5 สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาโครงสร้างและขนาดของการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาลที่ผ่านมา เป็นการวิเคราะห์หาคความยืดหยุ่นของรายจ่ายประเภทต่างๆ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) และต่อรายได้ประชาชาติ (NNP) นอกจากนี้ยังหาสัดส่วนของการใช้จ่ายสาธารณะต่อ GDP และ NNP ต่างก็ให้ข้อสรุปโดยส่วนรวมที่เหมือนกันคือ ขนาดของการใช้จ่ายสาธารณะจะใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ ตามภาวะการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นทุกๆ ปี ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา โดยสามารถสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

1. ความยืดหยุ่นของรายจ่ายสาธารณะทั้งหมดต่อ GDP และ NNP ทั้ง 2 ช่วงระยะเวลา คือในช่วงปี 2502-2516 และในช่วงปี 2517-2534 มีค่ามากกว่า 1 ซึ่งก็หมายความว่ารายจ่ายสาธารณะทั้งหมดมีขนาดใหญ่ขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับ GDP และ NNP โดยที่สัดส่วนของการใช้จ่ายสาธารณะ ที่เพิ่มขึ้นโดยเปรียบเทียบระหว่าง ปี 2502-2516 จะมากกว่าในช่วงปี 2517-2534
2. เมื่อจำแนกรายจ่ายสาธารณะออกตามลักษณะเศรษฐกิจต่อ GDP และ NNP จะพบว่าค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุน ในช่วงปี 2502-2516 มีค่ามากกว่า 1 โดยที่ความยืดหยุ่นของรายจ่ายประจำน้อยกว่ารายจ่ายลงทุน ซึ่งแสดงว่าขนาดของการใช้จ่ายสาธารณะ ทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน ขยายตัวมากกว่า GDP และ NNP

โดยรายจ่ายลงทุนขยายตัวในสัดส่วนที่มากกว่า แต่พอมาถึงในช่วงปี 2517-2534 ปรากฏว่าเป็นไปในทางตรงกันข้ามคือ เฉพาะค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายประจำต่อ GDP และ NNP เท่านั้น ที่มีค่ามากกว่า 1 ส่วนรายจ่ายลงทุนมีค่าน้อยกว่า 1 ซึ่งก็หมายความว่าในช่วงปี 2517-2534 นี้ ขนาดของรายจ่ายประจำเท่านั้นที่ขยายตัวมากกว่า GDP และ NNP ส่วนรายจ่ายลงทุนกลับเป็นไปในทางตรงกันข้ามคือ ขยายตัวน้อยกว่า GDP และ NNP ซึ่งถ้าข้อสมมุติซึ่งค่อนข้างจะยอมรับกันโดยทั่วไปที่ว่า รายจ่ายลงทุนก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่ารายจ่ายประจำเป็นความจริงแล้ว ก็แสดงว่า การใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาลในช่วงปี 2502-2516 เป็นไปในทางที่ดี แต่พอมาถึงในช่วงปี 2517-2534 ปรากฏว่าการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล เป็นไปในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจลดลง

3. เมื่อจำแนกรายจ่ายสาธารณะออกตาม หน้าที่งานหลักต่อ GDP และ NNP จะปรากฏว่า ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายสาธารณะประเภทต่างๆ ส่วนใหญ่แล้วมีค่ามากกว่า 1 ซึ่งมีความหมายว่า รายจ่ายประเภทต่างๆ เหล่านี้มีขนาดใหญ่กว่าการเพิ่มขึ้นของ GDP และ NNP ส่วนรายจ่ายที่มีค่าความยืดหยุ่นน้อยกว่า 1 ได้แก่รายจ่ายทางด้านบริหารทั่วไปและบริการ ในช่วงปี 2502-2516 และรายจ่ายทางด้านเศรษฐกิจในช่วงปี 2517-2534 ซึ่งก็หมายความว่ารายจ่ายทั้ง 2 รายการที่กล่าวถึงนี้ มีขนาดเล็กกว่าการเพิ่มขึ้นของ GDP และ NNP นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบกันระหว่าง 2 ช่วงเวลา คือระหว่างในช่วงปี 2502-2516 กับในช่วงปี 2517-2534 ปรากฏว่ารายจ่ายเกือบทุกประเภทมีเปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงลดลง ยกเว้นเฉพาะรายจ่ายทางด้านบริหารทั่วไปและบริการเท่านั้นที่เพิ่มขึ้น ซึ่งก็หมายความว่าขนาดของรายจ่ายสาธารณะเกือบทุกประเภทเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ลดลง และถ้าพิจารณาเฉพาะรายจ่ายทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งในช่วงปี 2502-2516 มีค่าความยืดหยุ่นมากกว่า 1 แต่พอในช่วงปี 2517-2534 กลับมีค่าความยืดหยุ่นลดลงและมีค่าน้อยกว่า 1 ซึ่งแสดงว่าเป็นลักษณะของการใช้จ่ายสาธารณะที่ไม่ค่อยดี และอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศในที่สุด

4. ทางด้านสัดส่วนของการใช้จ่ายสาธารณะต่อ GDP และรายรับจากภาษีต่อ GDP ของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ ปรากฏว่าประเทศไทยยังมีสัดส่วนของการใช้จ่ายสาธารณะต่อ GDP และรายรับจากภาษีทั้งหมดต่อ GDP ค่อนข้างต่ำ แต่อย่างไรก็ตามผลต่างระหว่างสัดส่วนของรายจ่ายสาธารณะต่อ GDP และรายรับจากภาษีทั้งหมดต่อ GDP ค่อนข้างสูง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงว่าลักษณะการใช้จ่ายสาธารณะของประเทศไทย เป็นไปในลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ นอกจากนี้การหาสัดส่วนการใช้จ่ายสาธารณะต่อ GDP และ NNP เมื่อเปรียบเทียบกับกันระหว่างช่วงปีต่าง ๆ ปรากฏว่า สัดส่วนของการใช้จ่ายสาธารณะต่อ GDP ของในช่วงปี

2517-2534 มีค่าเท่ากับร้อยละ 15.12 ซึ่งลดลงจากในช่วงปี 2502-2516 เล็กน้อย ส่วน สัดส่วนของการใช้จ่ายสาธารณะต่อ NNP ก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน คือในช่วงปี 2517-2534 มีค่าเท่ากับร้อยละ 20.09 ซึ่งลดลงมาจากในช่วงปี 2517-2534 เล็กน้อย แต่อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของการใช้จ่ายสาธารณะดังกล่าวเพิ่มขึ้นเร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของ GDP และ NNP สำหรับ สัดส่วนของรายได้จากภาษีเมื่อเปรียบเทียบกับ GDP และ NNP ปรากฏว่าสอดคล้องกับลักษณะ ของการใช้จ่ายสาธารณะต่อ GDP และ NNP กล่าวคือ สัดส่วนของรายได้จากภาษีจะเพิ่มขึ้น เร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของ GDP และ NNP

5. ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมืองและทิศทางและขนาดของการใช้จ่าย สาธารณะปรากฏว่า ในช่วงปี 2502-2516 ซึ่งปกครองโดยรัฐบาลที่ได้อำนาจมาโดยการ ปฏิวัติรัฐประหาร รายจ่ายสาธารณะทั้งหมดต่อ GDP และ NNP จะมีขนาดใหญ่กว่า ในช่วงปี 2517-2534 ซึ่งปกครองโดยรัฐบาลที่ได้อำนาจมาโดยการปฏิวัติรัฐประหาร และการเลือกตั้ง สลับกัน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาการใช้จ่ายสาธารณะจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ และ จำแนกตามหน้าที่งานหลักปรากฏว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลที่ได้อำนาจมาโดยการปฏิวัติรัฐประหาร กลับมีลักษณะการใช้จ่ายสาธารณะ ที่เป็นไปในทางที่ดีกว่ารัฐบาลที่ได้อำนาจมา โดยการปฏิวัติ รัฐประหารและการเลือกตั้งสลับกัน กล่าวคือค่าความยืดหยุ่นของ รายจ่ายลงทุน มีค่ามากกว่า รายจ่ายประจำ นอกจากนี้เปอร์เซ็นต์การเพิ่มขึ้นของ รายจ่ายทางด้านเศรษฐกิจ ก็มากกว่า ทางด้านการป้องกันประเทศ ในขณะที่รัฐบาลที่ได้อำนาจมาโดยการปฏิวัติรัฐประหารและการ เลือกตั้งสลับกัน กลับมีลักษณะของการใช้จ่ายสาธารณะที่เป็นไปในลักษณะที่ไม่ค่อยดีนัก โดยมีค่า ความยืดหยุ่นของรายจ่ายประจำมากกว่ารายจ่ายลงทุน นอกจากนี้รายจ่ายทางด้านเศรษฐกิจก็มี ค่าความยืดหยุ่นน้อยกว่า 1 และน้อยกว่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายทางด้าน การป้องกันประเทศด้วย

4.6 อภิปรายผล

1. เนื่องจากในการศึกษานี้ พิจารณาบทบาทการใช้จ่ายของรัฐบาลตั้งแต่อดีตจนถึง ปัจจุบันโดยเปรียบเทียบการใช้จ่ายสาธารณะกับรายได้ของรัฐบาลในด้านต่างๆ โดยแบ่งช่วงเวลา ในการศึกษาออกเป็น 2 ช่วงคือ ระหว่างปี 2502-2516 และปี 2517-2534 เพื่อต้องการจะ วิเคราะห์อำนาจทางการเมืองกับทิศทางของงบประมาณรายจ่าย นั้น โดยข้อเท็จจริงแล้ว ในช่วงระยะเวลาระหว่างปี 2517-2534 ต้องการให้เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ได้อำนาจมาจาก การเลือกตั้ง แต่ก็ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้เกิดการปฏิวัติรัฐประหารขึ้นถึง 6 ครั้ง ดังนั้นข้อสังเกตที่ต้องการศึกษาดังกล่าวนั้น จึงไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้มากนัก

2. การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีจุดเด่นที่สำคัญคือ ต้องการจะชี้ประเด็นให้เห็นถึงความสำคัญของ โครงสร้างและขนาดของการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ยังไม่ค่อยได้มีการศึกษากันอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในประเทศไทย ดังนั้นถึงแม้ว่าการศึกษาวิเคราะห์จะไม่ละเอียดลึกซึ้งมากนัก แต่ก็สามารถชี้ให้เห็นลักษณะและแนวทางการใช้จ่ายสาธารณะได้อย่างชัดเจนพอสมควร อีกทั้งผลการวิเคราะห์ข้อมูลก็ให้ค่านัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นค่อนข้างสูง

3. การวิเคราะห์ที่ละเอียดลึกซึ้งที่น่าจะมีประโยชน์ และสมควรดำเนินการต่อไป ซึ่งในการศึกษานี้ไม่สามารถดำเนินการไปจนถึงจุดนั้นได้ ทั้งนี้เพราะมีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้าน นั่นคือควรจะศึกษาปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดขนาดของการใช้จ่ายรัฐบาลด้วย เช่น ปัจจัยทางด้านสังคม เป็นต้น และวิธีการวิเคราะห์ที่ควรจะใช้ สมการถดถอยพหุคูณ (Multiple regression) ซึ่งคาดว่าจะทำให้ได้ผลการวิเคราะห์ที่ละเอียดและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

4.7 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุป ผลการวิจัยที่ได้จากการศึกษานี้ นำมาสู่ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขทางด้านนโยบายการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล ดังนี้คือ

จากการที่ขนาดของการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาลมีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ นั้น ที่จริงแล้วเป็นปัญหาที่ประเทศต่างๆ โดยทั่วไปประสบอยู่เช่นเดียวกัน และมีแนวโน้มว่าคงจะเป็นปัญหาที่หนักขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในระยะยาวและคงหลีกเลี่ยงได้ยาก แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าถ้ารัฐบาลสามารถสร้างประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะ ไปในทางที่จะก่อให้เกิดการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศในระยะยาวแล้ว ก็คงไม่ถือว่าเป็นปัญหาที่รุนแรงมากนัก ดังนั้นแนวทางแก้ไขก็ควรจะทำพร้อมกันทั้ง 2 ทางคือ ควรจะพยายามลด หรือชลอการเพิ่มขึ้นของขนาดการใช้จ่ายสาธารณะลงมา ในขณะที่เดียวกันนโยบายการใช้จ่ายสาธารณะก็ควรจะต้องพยายามให้เป็นไปในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ซึ่งก็ได้แก่ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายการใช้จ่ายสาธารณะเพื่อให้สัดส่วนของ การใช้จ่ายลงทุนเพิ่มขึ้นมากกว่ารายจ่ายประจำ และให้ขนาดของการใช้จ่ายทางด้านเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น แทนที่จะลดลงกว่าเดิมเมื่อเปรียบเทียบกับในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้