

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

เนื่องจากประเทศไทยมีโครงสร้างด้านการผลิตในลักษณะที่มีฐานการผลิตที่หลากหลายทั้งด้านการเกษตรด้านอุตสาหกรรม และด้านบริการนั้น นับว่าเป็นจุดแข็งโดยพื้นฐานของเศรษฐกิจไทยที่ทำให้สามารถลดความเสี่ยงจากการที่ต้องพึ่งพิงเฉพาะบางสาขา และช่วยลดความรุนแรงในช่วงขาลงของวัฏจักรเศรษฐกิจได้ แต่อย่างไรก็ตามความเหลื่อมล้ำระหว่างการพัฒนาและประสิทธิภาพของสาขาการผลิตต่าง ๆ ทำให้ประเทศไทยต้องเสริมจุดแข็งและความได้เปรียบในเรื่องฐานการผลิตที่กว้างของประเทศไทยให้กลายเป็นความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง และอาศัยความได้เปรียบนี้ในการส่งเสริมการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม จึงมีการวิเคราะห์ได้ข้อสรุปที่สะท้อนถึงสาเหตุสำคัญหลายประการที่ทำให้ประเทศไทยยังไม่สามารถใช้ความได้เปรียบในเรื่องฐานการผลิตที่หลากหลายในการที่จะสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของประชาชนไทยได้อย่างเต็มที่ ได้แก่ การกระจุกตัวของแรงงานกลุ่มการศึกษาน้อยและไร้ทักษะในภาคเกษตร ผลิตภาพแรงงานของภาคเกษตรจึงต่ำกว่าในภาคอุตสาหกรรม และเมื่อประกอบกับการมีช่องว่างในการเข้าถึงเทคโนโลยีการผลิต และการเข้าถึงแหล่งทุน ทำให้คุณภาพการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานยังมีความเหลื่อมล้ำในระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ จึงทำให้ประสิทธิภาพการผลิตรวมของภาคเกษตร และบริการ ยังต่ำกว่าภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้การสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มในภาคเกษตรยังมีน้อยกว่าในภาคอุตสาหกรรม ทำให้ผลตอบแทนรวมยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างสาขาการผลิต ซึ่งมีผลต่อเนื่องให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ นอกจากนี้ความเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมการผลิตในสาขาต่างๆยังไม่ได้สร้างให้เกิดพลังร่วมที่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันได้อย่างเต็มที่จึงทำให้ผลประโยชน์ต่อเนื่องหรือการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างค้ำน้ำและปลายน้ำยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายปลายทางในการสร้างความเป็นธรรมได้ ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมเองก็ต้องพึ่งพิงปัจจัยการผลิตและทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งทำให้ผลพวงของการพัฒนาตกอยู่กับเจ้าของทุนเป็นหลัก และเป็นการรั่วไหลออกนอกประเทศ

สำหรับภาคบริการทั้งบริการด้านการศึกษา สาธารณะสุข บริการสาธารณสุขโลกและ การขนส่ง และบริการด้านการเงินซึ่งนับเป็นสาขาจำเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาสาขา เศรษฐกิจอื่น ๆ นั้น นับว่ายังมีจุดอ่อนในเรื่องคุณภาพการบริการที่ยังไม่เท่าเทียมกันอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ต่างๆของประเทศ นอกจากนี้ภาคบริการท่องเที่ยวซึ่งเป็นภาคบริการที่เป็น ฐานรายได้ที่สำคัญของประเทศ และเป็นฐานรายได้ที่สำคัญสำหรับประชาชนกลุ่มใหญ่ของ ประเทศที่ยังต้องเร่งสร้างมูลค่ามากขึ้นจากคุณค่าทางวัฒนธรรมไทย สร้างความหลากหลาย ของผลิตภัณฑ์ และในขณะเดียวกันก็ต้องรักษาสภาพแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติให้ ยั่งยืนควบคู่กันไป โดยการส่งเสริมให้เกิดการสร้างรายได้ในท้องถิ่นได้มากขึ้น

ดังนั้นกล่าวได้ว่าแม้ว่าจะมีฐานการผลิตที่หลากหลาย แต่ระบบเศรษฐกิจไทย โดยรวมก็ยังคงขึ้นอยู่กับภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเป็น สำคัญ โดยที่การผลิตภาคอุตสาหกรรมนั้นต้องพึ่งพิงปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศและ ตลาดต่างประเทศในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์เป็นสำคัญ ในขณะที่พัฒนาสาขาการผลิต อื่นยังมีความล่าช้ากว่า และเป็นองค์ประกอบที่ยังไม่แข็งแกร่งมากพอ ซึ่งดัชนีความไม่เท่า เทียมหรือดัชนีไทล์ (Theil Index) แสดงยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างผลตอบแทนรายสาขา การผลิตโดยที่สาขาเกษตรสาขาก่อสร้างยังเป็นสาขาการผลิตที่เสียเปรียบการผลิตสาขาอื่น และการที่ภาคอุตสาหกรรมสามารถขยายตัวได้เร็วกว่าภาคเกษตรทั้งจากการเพิ่ม ประสิทธิภาพที่เร็วกว่าและการระดมทรัพยากรไปสู่ภาคการผลิต การเพิ่มขึ้นของ ประสิทธิภาพและการระดมทรัพยากรในอัตราที่เร็วกว่าทำให้สัดส่วนภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่สัดส่วนภาคเกษตรมี แนวโน้มลดลง ดังนั้นฐานการผลิตที่กว้างจึงยังไม่สามารถเป็นภูมิคุ้มกันให้กับเศรษฐกิจ ไทยได้อย่างเต็มที่

หากจะมองในภาพรวมจะเห็นว่าประสิทธิภาพการผลิตรวมอยู่ในเกณฑ์ดีในช่วง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 โดยค่าประสิทธิภาพการผลิตรวมสูงสุด เมื่อเทียบกับช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับอื่นๆ ที่ผ่านมา โดยเฉพาะ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 8 ที่ค่าการผลิตประสิทธิภาพการผลิตรวมเฉลี่ยเป็นลบร้อยละ 0.02 และ 1.74 ตามลำดับขณะที่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2548- 2549) ค่าประสิทธิภาพการผลิตรวมเฉลี่ยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 3.26 ทั้งนี้ใน พ.ศ.2546

ค่าประสิทธิภาพการผลิตรวม เพิ่มขึ้นสูงสุดถึงร้อยละ 5.06 และลดลงเหลือร้อยละ 1.97 ใน พ.ศ.2548 เนื่องจากปัจจัยของภาวะใกล้แล้ว และราคาน้ำมันที่สูงขึ้นและปรับเพิ่มเป็น ร้อยละ 2.30 ใน พ.ศ. 2549 โดยพบว่าประสิทธิภาพการผลิตจากภาคเกษตรกรรมเป็น ตัวคูณรั้งประสิทธิภาพการผลิตรวมมาตั้งแต่ พ.ศ.2547 - 2548 ที่มีค่าติดลบถึงร้อยละ 5.50 และ 6.77 ตามลำดับ สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่ภาคเกษตรกรรมยังต้องพึ่งพิงธรรมชาติและ ปัจจัยการผลิต เช่น แรงงาน ปุ๋ย และสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ที่ส่งผลต่อการเพิ่มของต้นทุน การผลิต สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้ภาคเกษตรมีประสิทธิภาพการผลิตรวมต่ำกว่าการผลิต ภาคนอกเกษตรอยู่มาก ยกเว้นใน พ.ศ. 2546 ที่ผลิตผลในภาคเกษตรดีกว่าเนื่องจากการที่ ภาคเกษตรขยายตัวได้ดีถึงร้อยละ 6.8 ของปริมาณการผลิตรวมทั้งราคาสินค้าเกษตรกรรมที่ สูงขึ้นส่งผลให้เกษตรกรได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น (ตาราง 1)

ตาราง 1

แสดงประสิทธิภาพการผลิตรวม (TFP)

หน่วย : ร้อยละ

สาขาการผลิต	2544	2545	2546	2547	2548	2549
การเกษตร	1.32	-2.38	10.05	-5.50	-6.77	0.58
นอกภาคเกษตร	-0.74	4.08	3.42	3.65	2.61	2.61
อุตสาหกรรม	1.84	4.89	7.00	4.46	1.97	1.42
บริการและอื่นๆ	-0.14	3.39	0.74	3.01	2.85	2.50
รวม	0.62	3.38	5.06	3.59	1.97	2.30

ที่มา: สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มีนาคม 2549, รายงานประจำปี, หน้า 24.

นอกจากนี้แล้วโครงสร้างการผลิตของไทยยังคงต้องพึ่งภาคอุตสาหกรรมในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจจากนโยบายของรัฐที่ให้การส่งเสริมการลงทุนและการส่งออก ทำให้เศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มพึ่งพิงภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยการผลิตภาคอุตสาหกรรมมีส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 36.16 ของ GDP ใน พ.ศ.2544 เป็นร้อยละ 39.35 ใน พ.ศ. 2549 มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยตัวร้อยละ 7.46 ต่อปี ขณะที่

ภาคเกษตรกรรมมีส่วนลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 10.41 ของ GDP ใน พ.ศ. 2544 เหลือเพียงร้อยละ 8.88 ใน พ.ศ. 2549 โดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.51 ต่อปี โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2548 ที่การผลิตภาคเกษตรหดตัวลงถึงร้อยละ 3.19 อันเป็นผลจากภาวะภัยแล้งและปัญหาน้ำท่วมพื้นที่การเกษตรและการระบาดของไข้หวัดนก (ตาราง 2)

ตาราง 2

แสดงการเปรียบเทียบผลผลิตมวลรวมในประเทศ (GDP) สาขาการผลิต

สาขาการผลิต	2544	2545	2546	2547	2548	2549
ผลผลิตมวลรวมในประเทศ (GDP)	3073.60	3237.04	3468.17	3685.94	3851.30	4044.62
ภาคเกษตรกรรม	320.02	322.18	363.03	354.19	342.89	359.35
ภาคนอกเกษตรกรรม	2753.59	2914.86	3105.13	3331.76	3508.41	3685.27
-อุตสาหกรรม	1111.46	1190.81	1318.28	1426.09	1500.10	1591.53
-บริการและอื่นๆ	1642.13	1724.06	1786.85	1905.67	2008.31	2093.74
โครงสร้างการผลิต (ร้อยละ)						
ภาคเกษตรกรรม	10.41	9.95	10.47	9.61	8.90	8.88
ภาคนอกเกษตรกรรม	89.59	90.05	89.53	90.39	91.10	91.12
-อุตสาหกรรม	36.16	36.79	38.01	38.69	38.95	39.35
-บริการและอื่นๆ	53.43	53.26	51.52	51.07	52.15	51.77

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปี 2549, หน้า 50.

ดังนั้นรัฐบาลจึงเข้ามามีบทบาท โดยเฉพาะในส่วนของ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับตั้งแต่ประเทศไทยได้กำหนดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมาฉบับแรก ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 จนถึง พ.ศ. 2549 รวมแล้ว 9 ฉบับ จะเห็น

ได้ว่าเป้าหมายที่สำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ เน้นถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อยกระดับรายได้ของประชาชนให้สูงขึ้น ทั้งนี้ผลการพัฒนาจะเป็นตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ยังต้องคำนึงถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่ออันได้แก่ภาวะเศรษฐกิจโลกตลอดจนภาวะเศรษฐกิจสังคมและการเมืองภายในประเทศทั้งที่มีส่วนส่งเสริมและส่วนทำให้เกิดการชะลอตัวของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องมีเครื่องมือที่จะใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเครื่องมือที่สำคัญดังกล่าวก็คือ งบประมาณ โดยเฉพาะในส่วนของ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลอันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการคลังในการทำให้เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตตามที่รัฐบาลกำหนด

ความสำคัญของปัญหา

รายจ่ายภาครัฐเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล และเป็นกลไกในการดำเนินนโยบายการคลัง เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ และเป็นเครื่องมือในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของสังคม และประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีการขยายตัว รัฐบาลจำเป็นต้องมุ่งเน้นการสร้างเศรษฐกิจพื้นฐานที่แข็งแกร่ง ดังนั้น การใช้เงินนโยบายการเงินจึงมีความสำคัญต่อการรักษาเสถียรภาพทางการเงินที่เอื้อต่อการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจพื้นฐาน เช่น การคมนาคมขนส่ง และการกระตุ้นให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องมีผลทำให้การใช้จ่ายภาครัฐเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี ในช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินนโยบายเพื่อเพิ่มความสามารถในการพึ่งพาตนเอง โดยมีการเพิ่มบทบาทของอุปสงค์ภายในประเทศด้วยการพัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจระดับฐานรากควบคู่กับการดำเนินงานนโยบายการคลังในเชิงรุกรวมทั้งการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐ (megaprojects) ซึ่งการดำเนินการที่สำคัญของรัฐบาล (flagship projects) มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเต็มที่ใน พ.ศ.2549 จะส่งผลไปในทางปฏิบัติที่จะเสริมสร้างปัจจัยพื้นฐานที่แข็งแกร่งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค โดยเฉพาะความเข้มแข็งของภาคเอกชน ซึ่งจะเอื้อให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลมีประสิทธิภาพได้มากขึ้น แต่ปัญหาในเรื่องการใช้จ่ายให้มีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้น หากรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายรายใหญ่ของประเทศใช้จ่ายไปด้วย

ความไม่ระมัดระวังและขาดการวางแผนที่ดีแล้วย่อมทำให้เป้าหมายในการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อดำเนินการในการพัฒนาประเทศประสบกับความล่าช้าและไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ นอกจากนี้งบประมาณรายจ่ายของภาครัฐบาลยังสะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อประชาชนในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อใช้ในการดำเนินการตามนโยบายให้เป็นที่ไปตามกระบวนการและวิธีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภาครัฐจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลไม่ได้ หากขาดการพัฒนาปรับปรุงให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ภาครัฐบาลจึงได้พัฒนา และปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณเรื่อยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้ระบบการจัดสรรงบประมาณเป็นระบบที่ทันสมัยมีประสิทธิภาพ ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้

ในอดีต ภารกิจและวงเงินงบประมาณของประเทศมีจำนวนไม่มาก การจัดสรรงบประมาณจึงใช้ระบบงานประมาณแบบแสดงรายการ (line-item budgeting) ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายงบประมาณเป็นหมวดรายจ่ายตามลักษณะการใช้จ่ายและให้ความสำคัญกับการควบคุมรายจ่ายแต่ละรายการ โดยแสดงให้เห็นแต่เพียงว่าในการดำเนินการนั้น มีการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับหมวดรายจ่ายใด เป็นจำนวนเงินเท่าใด ข้อดีของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการคือช่วยในการควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานได้ดีเพราะมีการแสดงค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน จึงง่ายต่อการวิเคราะห์ และตรวจสอบค่าใช้จ่าย แต่มีข้อบกพร่องที่ไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้ งบประมาณที่จัดสรรให้ส่วนราชการต่าง ๆ จึงไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นที่ไปตามแผนที่กำหนด จากข้อบกพร่องดังกล่าว ในปีงบประมาณ พ.ศ.2525 ได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณโดยนำหลักการและแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน (program budgeting) มาใช้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (line-item budgeting) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้มีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผน เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล โดยได้แสดงงบประมาณในลักษณะแผนงานไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแม้ว่างบประมาณแบบแผนงานจะเป็นระบบที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศที่มีแผนงานรองรับ มีการวิเคราะห์การใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นที่ไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่ในทางปฏิบัติยังมีเงื่อนไขและข้อจำกัดหลายประการ อาทิเช่น เทคนิคที่นำมาใช้ในการวางแผนและวิเคราะห์ข้อมูล ปัจจัยทางการเมือง ตลอดจนมาตรฐานการวัดผลงาน จึงได้มีการปรับปรุง

แก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด (สำนักงานประมาณ,2548).

ใน พ.ศ.2540 ประเทศไทยเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลได้เล็งเห็นความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการในลักษณะองค์รวม เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารภาครัฐไปสู่การบริการภาครัฐบาลแนวใหม่ ซึ่งเน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลเป็นอย่างรูปธรรม มีความโปร่งใส กระจายอำนาจให้แก่ผู้ปฏิบัติ และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางภายใต้การปฏิรูประบบบริหารรัฐบาล โดยได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณมาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มุ่งเน้นผลสำเร็จของผลผลิตและผลลัพธ์ มีการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม มีแผนยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน สามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้โดยมีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงาน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมรายละเอียดในการจัดทำ และการบริหารนโยบาย การปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ มีการเร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำ และจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศและส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีคุณภาพ และโปร่งใส จึงได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance-Based Budgeting--SPBB) โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 จนถึงปัจจุบัน (สำนักงานประมาณ, 2548).

ดังนั้น รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณ โดยจัดสรรแบบมุ่งเน้นไปตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งรัฐบาลมีการจัดสรรในลักษณะของแผนทางการเงิน และโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่งๆที่ได้ให้สัญญาไว้กับรัฐสภา ประชาชน โดยเฉพาะการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น และการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงมีการกำหนดอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้เป็นเป้าหมายสำคัญที่แสดงไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่1 ถึงฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ 9) ดังข้อมูลที่ปรากฏ (ดูตาราง 3)

ตาราง 3

เป้าหมายอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ 5-9

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ	ปี พ.ศ.	อัตราการเจริญเติบโต ทาง เศรษฐกิจ (ร้อยละ)
ฉบับที่ 5	2525-2529	4.4
ฉบับที่ 6	2530-2534	5.0
ฉบับที่ 7	2535-2539	7.8
ฉบับที่ 8	2540-2545	8.1
ฉบับที่ 9	2546-2549	4.0-5.0

ที่มา. จากบัญชีประชาชาติ, โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549,
รายงานประจำปี, หน้า 55.

จากตาราง 3 แสดงให้เห็นว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยตั้งแต่ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 -2529) ถึง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 -2545) การกำหนดอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นสูงจนกระทั่งถึงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2546-2549) การกำหนดเป้าหมายการเจริญเติบโตได้ลดลงมาอยู่ร้อยละ 4.0 -5.0 ตามลำดับ

ตาราง 4

ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ งบประมาณรายจ่าย ขนาดการใช้จ่ายภาครัฐบาลพ.ศ. 2535-2548

ปี พ.ศ.	ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (ล้านบาท)	งบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)	ขนาดการใช้จ่าย ภาครัฐบาล (ร้อยละ)
2535	2,282,107	460,400	20.17
2536	2,470,908	560,000	22.66
2537	2,692,973	625,000	23.21
2538	2,941,736	715,000	24.31
2539	3,115,338	843,200	27.07
2540	3,072,615	925,000	30.10
2541	2,749,684	830,000	30.19
2542	2,871,980	825,000	28.73
2543	3,008,401	860,000	28.59
2544	3,073,601	910,000	29.61
2545	3,237,042	1,023,000	31.60
2546	3,646,701	999,900	27.42
2547	3,678,511	1,163,500	31.63
2548	3,842,724	1,250,000	32.53

ที่มา. จาก บัญชีประชาชาติ, โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549, รายงานประจำปี, หน้า 68.

ตาราง 5

ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รายได้ต่อหัว ณ ราคา
คงที่ พ.ศ. 2531

ปี พ.ศ.	ผลผลิตมวลรวม ภายในประเทศ (ล้านบาท)	รายจ่ายด้าน การลงทุน (ล้านบาท)	ขนาดการ ใช้จ่ายด้าน การลงทุน (ร้อยละ)	อัตราการ เจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ (ร้อยละ)	อัตราการ เจริญเติบโต ของรายได้ ต่อหัว (ร้อยละ)
2535	2,282,107	130,653	23.7	8.1	6.5
2536	2,470,908	171,607	31.3	8.4	6.8
2537	2,692,973	212,976	24.1	9.0	7.3
2538	2,941,736	253,840	19.2	9.2	8.0
2539	3,115,338	327,289	28.9	5.9	4.3
2540	3,072,615	380,050	16.1	-1.4	-2.6
2541	2,749,684	279,258	-26.5	-10.5	-11.9
2542	2,871,980	233,535	-16.4	4.4	4.1
2543	3,008,401	217,098	- 7.0	4.8	5.4
2544	3,073,601	218,578	0.7	2.2	1.3
2545	3,237,042	223,61	2.3	5.3	4.4
2546	3,646,701	211,494	- 5.4	7.0	5.8
2547	3,678,511	292,800	38.4	6.2	5.2
2548	3,842,724	318,672	8.8	4.5	3.2

ที่มา. จาก บัญชีประชาชาติ, โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,
2549, รายงานประจำปี, หน้า 61.

จากตาราง 5 เห็นได้ว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 ประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งดูจากตัวเลขของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉลี่ยอยู่ประมาณร้อยละ 7 ต่อปี (ตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7) ส่งผลให้รายได้เฉลี่ยต่อคนปรับเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้ประเทศไทยพ้นจากการถูกจัดเป็นประเทศยากจนเข้าสู่ประเทศกำลังพัฒนา ในช่วงเวลาเดียวกันสัดส่วนของคนยากจนได้ลดลงอย่างมากจากร้อยละ 57 เหลือ ร้อยละ 11.5 ของประชากรทั้งประเทศ และมีการทำงานอยู่ในระดับการจ้างงานเต็มที่ ทั้งนี้คนไทยส่วนใหญ่ได้รับบริการโครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคมมากขึ้น จนกระทั่งเข้าสู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2545) เป็นแผนปฏิรูปความคิด และคุณค่าใหม่ของสังคมไทยที่เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและใช้เศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตของคนไทยพร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนามาเป็นการพัฒนาแบบองค์รวม มีกระบวนการที่จะเชื่อมโยงมิติต่างๆ ของการพัฒนา ตลอดจนเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา ในช่วงแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ตรงกับ พ.ศ. 2540 ต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อคนและสังคมโดยรวม ทำให้ต้องมีการปรับแผนเพื่อแก้ไขวิกฤตของประเทศ โดยเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เข้มแข็งและกลับสู่สมดุลและการปรับระบบการบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสังคมไทยของประเทศ ทำให้การจัดสรรรายจ่ายด้านการลงทุน และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเริ่มลดลงต่อเนื่องเรื่อย ๆ จากปัญหาดังกล่าว ภาครัฐบาลต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะปานกลางอย่างต่อเนื่อง ทำให้เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวอย่างช้า ๆ และมีเสถียรภาพในระดับหนึ่ง เศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.4 ใน พ.ศ. 2543 จากที่เคยหดตัวต่ำสุดถึงร้อยละ 10.5 ใน พ.ศ. 2541 ต่อมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2546 - 2549) เป็นแผนที่ได้อัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยยึดหลักทางสายกลางเพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤตสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลมีคุณภาพ และยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดีให้

เกิดขึ้นในทุกระดับอันจะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืนที่มีคนเป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง จนกระทั่งใน พ.ศ. 2547 รายจ่ายด้านการลงทุน และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ปรับตัวเพิ่มขึ้น ลักษณะเช่นนี้จะแสดงให้เห็นว่าการใช้จ่ายด้านการลงทุนเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้อัตราการเจริญเติบโตขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผล ทำให้รายได้ต่อหัวของประชากร (per capita GNP) เพิ่มขึ้นด้วย จาก พ.ศ.2541 เท่ากับ 43,749 บาท ต่อคน เพิ่มขึ้นเป็น 58,277 บาทต่อคน ใน พ.ศ.2548 การเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวของประชากร แสดงถึงการอยู่ดีกินดีของประชากรและมาตรฐานในการครองชีพสูงขึ้น เนื่องจากการที่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและผลผลิตมวลรวมภายในประเทศที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จะเห็นได้ว่ามาตรการทางด้านรายจ่ายของรัฐบาลสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศในภูมิภาคทิศทางและสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ดังข้อมูลที่ปรากฏ (ดูตาราง 5) ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตมวลรวมที่แยกตามรายสาขาการผลิต กับ งบประมาณรายจ่ายของประเทศ ไทยมีลักษณะอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับ การพัฒนาประเทศโดยเฉพาะการพัฒนาผลผลิตมวลรวมรายสาขาการผลิตอันจะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจในระยะต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้รัฐบาลนำความสัมพันธ์ขององค์ประกอบในผลผลิตมวลรวม ซึ่งแยกตามสาขาการผลิต 3 สาขากับงบประมาณของรัฐบาลเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ และบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ
2. เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับมีข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาผลผลิตในสาขาต่าง ๆ
3. รัฐบาลใช้ผลการวิจัยเป็นข้อมูลในการวางกรอบมาตรการด้านการคลังและบริหารนโยบายการคลังได้อย่างเหมาะสมต่อไป

สมมติฐานของการวิจัย

ตัวแปรอิสระในองค์ประกอบของผลผลิตมวลรวมรายสาขามีความสัมพันธ์กับ
งบประมาณของรัฐบาลในทิศทางเดียวกัน

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาใช้ข้อมูลอนุกรมเวลาเป็นรายไตรมาส ตั้งแต่ พ.ศ.2540 - 2549 รวม
40 ไตรมาส โดยการวิเคราะห์ฟังก์ชันการผลิต (Production Function) ซึ่งอธิบายว่าผลิตที่
เกิดขึ้นจากขบวนการใช้ปัจจัยการผลิต และเนื่องจากในระดับมหภาค ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ
หรือ GDP วัดจากมูลค่าเพิ่ม (value added) ปัจจัยการผลิตที่เป็นสินค้าขั้นกลางหรือวัตถุดิบ
จึงถูกหักออกไปแล้ว เหลือแต่เพียงปัจจัยการผลิตขั้นต้น หรือ Primary Input ซึ่งได้แก่ปัจจัย
ทุน แรงงาน และที่ดิน ดังนั้นสมการผลผลิตมวลรวมจึงมักถูกกำหนดให้ขึ้นอยู่กับปัจจัย
เหล่านี้ โดยผลผลิตมวลรวมจะแยกออกเป็นเพียง 3 สาขา คือสาขาเกษตรกรรม (Agriculture)
สาขาอุตสาหกรรม (Industry) และสาขาบริการ (Services)

นิยามศัพท์เฉพาะ

ผลผลิตมวลรวมในประเทศ (GDP) หมายถึง มูลค่ารวมในราคาตลาดของผลิต
ขั้นสุดท้าย (Final Product) ของสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นได้ภายในอาณาเขตของ
ประเทศในรอบระยะเวลาหนึ่ง (เช่นไตรมาส หรือปี) โดยยังไม่ได้หักค่าเสื่อมราคาของ
ปัจจัยทุนที่ใช้ในการผลิต

ผลผลิตที่ผลิตขึ้นในประเทศแบ่งเป็นผลผลิตภาคเกษตร และภาคนอกเกษตร ภาค
เกษตรประกอบด้วยผลิตในสาขาพืชผล กสิกรรม ปศุสัตว์ ประมง ป่าไม้ และบริการ
ทางการเกษตร ส่วนภาคนอกเกษตร ประกอบด้วยผลิตในสาขาเหมืองแร่และการขุด
หิน อุตสาหกรรม การก่อสร้าง สาขาไฟฟ้า ประปาและก๊าซ คมนาคมและการขนส่ง
การค้าส่งและการค้าปลีก สาขาการธนาคาร การประกันภัยและอสังหาริมทรัพย์ และการ
ป้องกันประเทศ และบริการอื่น

งบประมาณรายจ่ายหมายถึง รายจ่ายจริงจากเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณ
นั้น ๆ และรายจ่ายจากปีงบประมาณก่อน ๆ ซึ่งเป็นรายจ่ายจากเงินที่กันเบิกจ่ายเหลือมีปี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. รัฐบาลมีข้อมูลขององค์ประกอบของผลผลิตมวลรวม (GDP) มาใช้เป็นแนวทางใน การวางแผนและบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ
2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศมีข้อมูลเกี่ยวกับภาคการผลิตรายสาขา นำมาพัฒนาผลผลิตมวลรวม (GDP) ให้เพิ่มขึ้นเหมาะสมกับขนาดการขยายตัวของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
3. รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายการคลัง และวางกรอบมาตรการด้านการคลังได้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น