

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

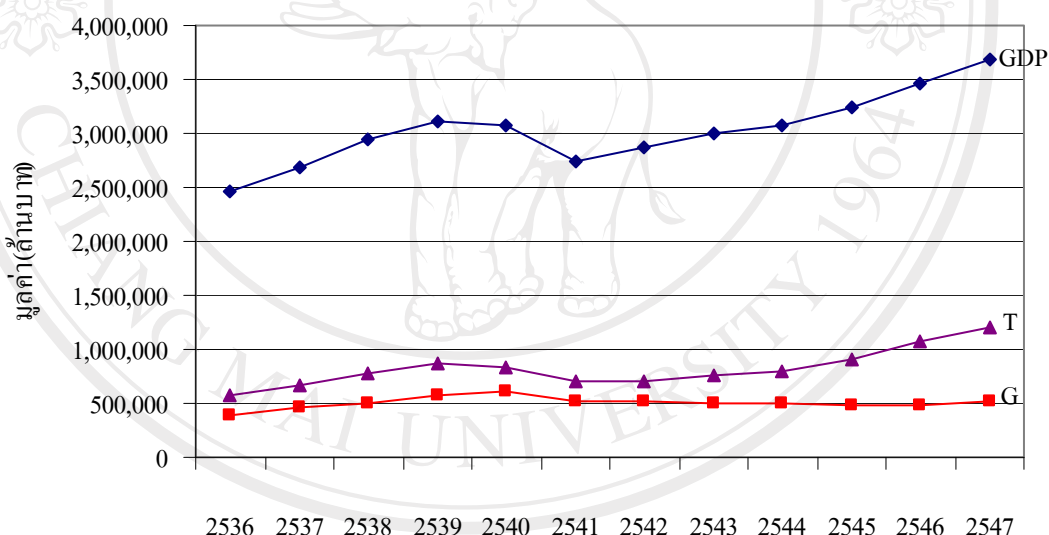
ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมนั้น กลไกราคาถือเป็นเครื่องมือในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด แต่ในความเป็นจริงพบว่ากลไกราคานั้นยังไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่สมบูรณ์ ดังนั้นจึงต้องมีภาคีรัฐบาลเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจเพื่อช่วยในการจัดสรรสินค้าและบริการที่ภาคเอกชนไม่สามารถทำได้ดี นั่นคือการจัดสรรสินค้าสาธารณะและจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้ภาคีรัฐบาลต้องทำหน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจจากสินค้าและบริการอย่างทั่วถึง เกิดความเป็นธรรมในสังคมส่วนรวม โดยผ่านการใช้นโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อบังคับและชักนำให้ประชาชนมีพฤติกรรมทางเศรษฐกิจให้เป็นไปในแนวทางที่ต้องการของภาครัฐ และมาตรการทางการคลังก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยผ่านการใช้จ่ายของภาครัฐ การเก็บภาษี และการก่อหนี้สาธารณะ

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารประเทศของรัฐบาล ซึ่งจะแสดงถึงแผนทางด้านหารายได้และรายจ่ายต่างๆ ของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาที่กำหนด มักจะเป็นช่วงระยะเวลาหนึ่งปีจากงบประมาณแผ่นดินดังกล่าว เป็นแผนการว่ารัฐบาลจะใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ ที่จะเน้นไปในเรื่องใดและใครจะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายนั้น โดยต้องพิจารณาถึงเป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมอันได้แก่ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม และการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงการหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายดังกล่าว ฉะนั้นจะเห็นว่าการใช้นโยบายการคลังของรัฐบาลนั้นจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจโดยส่วนรวมผ่านการใช้จ่ายของรัฐบาลและการเก็บภาษี ซึ่งส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจในการลงทุน การบริโภคของภาคเอกชน และจำนวนเงินที่ประชาชนถือครองอยู่

ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและช่วงการฟื้นตัวจะพบว่า ภาครัฐบาลมีการใช้นโยบายทั้งการคลังมากขึ้นเพื่อกระตุ้นระบบเศรษฐกิจให้ขยายตัว เช่น โครงการประกันสังคม โครงการธนาคารประชาชน โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการคาราวานแก้

จน เป็นต้น โดยผ่านการลงทุนและการใช้จ่ายของภาครัฐบาล เป็นการอัดฉีดเม็ดเงินจากการกู้ยืม เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีการผลิตและการบริโภคที่มากขึ้น ควบคู่กับการใช้นโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเป็นการควบคุม คุดูแลอย่างใกล้ชิดนั่นเอง แต่ก็ยังประสบปัญหาจากภาวะเศรษฐกิจโลก เช่น ปัญหาการขาดดุลงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกาจนส่งผลให้ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐอ่อนตัวลง ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก และการเพิ่มขึ้นของระดับราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก เป็นต้น ทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่กำลังปรับตัวดีขึ้นหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจชะลอตัวลง ไม่เป็นไปตามความคาดหวังของรัฐบาล ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาว่าการใช้นโยบายการคลังของภาครัฐบาลนั้นจะส่งผลผลิตกัณฑ์มวลรวมภายในประเทศมากน้อยเพียงใด

พิจารณาจากข้อมูลมูลค่าของการใช้จ่ายการเก็บภาษีของรัฐบาล และผลิตกัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในระหว่างปี พ.ศ. 2536 – 2547 ซึ่งมีแนวโน้มเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังรูปที่ 1.1



รูปที่ 1 – 1 มูลค่าผลิตกัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ การเก็บภาษี และการใช้จ่ายของรัฐบาล

ในระหว่างปี พ.ศ. 2536 ถึง พ.ศ. 2547 พบว่า มูลค่าการใช้จ่ายของรัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนต่อผลิตกัณฑ์มวลรวมภายในประเทศประมาณร้อยละ 17 ส่วนมูลค่าภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้คิดเป็นสัดส่วนต่อผลิตกัณฑ์มวลรวมภายในประเทศประมาณร้อยละ 27 ซึ่งอัตราการเจริญเติบโตของมูลค่าการเก็บภาษีของรัฐบาลมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เหมือนกับกับอัตราการเจริญเติบโตของผลิตกัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ พิจารณาจากตารางที่ 1.1 สัดส่วนของการใช้จ่ายของรัฐบาลและการเก็บภาษี ต่อผลิตกัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ที่เป็นมูลค่าที่แท้จริงเทียบกับปีฐาน พ.ศ. 2531

ตารางที่ 1.1 สัดส่วนของการใช้จ่าย (G) และการเก็บภาษีของรัฐบาล (T) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในระหว่างปี พ.ศ. 2536 – 2547

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)		การใช้จ่ายของรัฐบาล (G)			การเก็บภาษี (T)		
	มูลค่า	อัตราการเจริญเติบโต	มูลค่า	อัตราการเจริญเติบโต	สัดส่วนต่อ GDP (%)	มูลค่า	อัตราการเจริญเติบโต	สัดส่วนต่อ GDP (%)
2536	2,470,908		395,705		16.01	567,253		22.96
2537	2,692,973	8.99	455,268	15.05	16.91	663,615	16.99	24.64
2538	2,941,736	9.24	495,475	8.83	16.84	769,032	15.89	26.14
2539	3,115,338	5.90	582,918	17.65	18.71	862,028	12.09	27.67
2540	3,072,615	-1.37	608,349	4.36	19.80	833,783	-3.28	27.14
2541	2,749,684	-10.51	516,145	-15.16	18.77	708,961	-14.97	25.78
2542	2,871,980	4.45	516,380	0.05	17.98	700,225	-1.23	24.38
2543	3,008,401	4.75	499,564	-3.26	16.61	756,162	7.99	25.14
2544	3,073,601	2.17	494,676	-0.98	16.09	799,161	5.69	26.00
2545	3,237,042	5.32	483,545	-2.25	14.94	908,688	13.71	28.07
2546	3,468,166	7.14	488,683	1.06	14.09	1,070,720	17.83	30.87
2547	3,685,944	6.28	515,892	5.57	14.00	1,198,352	11.92	32.51

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี (2547)

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระยะสั้นและระยะยาวระหว่างการใช้นโยบายการคลังกับการมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของประเทศไทย ช่วงการเกิดและหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ.

2540

### 1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

ให้ทราบถึงความสำคัญของการใช้นโยบายการคลัง โดยผ่านการใช้จ่ายของภาครัฐบาลและการเก็บภาษี ที่มีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายทางการคลัง เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไป

### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้นโยบายการคลัง กับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของประเทศไทยในครั้งนี้ ต้องการจะศึกษาในช่วงหลังการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจต้องมีการใช้นโยบายการคลัง เพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจฟื้นตัว ดังนั้นจึงใช้ข้อมูลในช่วง พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นข้อมูลรายไตรมาส เพื่อจะดูผลทางการใช้นโยบายการคลังที่มีต่อการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

### 1.5 นิยามศัพท์

**มูลค่าการลงทุนของภาคเอกชน (Gross Private Domestic Investment)** หมายถึง การลงทุนภายในประเทศของภาคเอกชนทั้งระบบเศรษฐกิจ

**รายได้จากการเก็บภาษี (Tax revenue)** หมายถึง รายได้ของรัฐบาลจากการเก็บภาษีอากรจากฐานรายได้ (Tax on income and profits) ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีปีโตรเลียม ภาษีจากฐานการบริโภค (Taxes on consumption) ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีสรรพสามิต ภาษีจากฐานการค้าระหว่างประเทศ (Taxes on international trade) ได้แก่ ภาษีอากรขาเข้าและขาออก และการเก็บภาษีอื่นๆ (Other Taxes) เช่น ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น

**การใช้จ่ายของรัฐบาลในการดำเนินงานปกติ** หมายถึง รายจ่ายเพื่อรักษาระดับการดำเนินงานขั้นพื้นฐานของรัฐบาลเพื่อให้สามารถเป็นไปได้อย่างดี เช่น การใช้จ่ายเพื่อการบริหาร การรักษาความสงบภายในและป้องกันประเทศ เป็นต้น ซึ่งรายจ่ายประเภทนี้จะเป็นรายจ่ายจำนวนมากที่สุดของการใช้จ่ายของรัฐบาล รวมทั้งรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้เงินกู้ด้วย

**การใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อการลงทุน** หมายถึง การใช้จ่ายเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสังคมโดยรวม เป็นการใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล ได้แก่ การใช้จ่ายที่ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เป็นต้น การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การจัดสรรการกระจายรายได้ เช่น โครงการการจ้างงานในชนบท เป็นต้น การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม