

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมนั้น กลไกราคาถือเป็นเครื่องมือในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด แต่ในความเป็นจริงพบว่ากลไกราคานั้นยังไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่สมบูรณ์ ดังนั้นจึงต้องมีภาครัฐบาลเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจ เพื่อช่วยในการจัดสรรสินค้าและบริการที่ภาคเอกชนไม่สามารถทำได้ดี นั่นคือการจัดสรรสินค้าสาธารณะและจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้ภาครัฐบาลต้องทำหน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจจากสินค้าและบริการอย่างทั่วถึง เกิดความเป็นธรรมในสังคมส่วนรวม โดยผ่านการใช้นโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อบังคับและชักนำให้ประชาชนมีพฤติกรรมทางเศรษฐกิจให้เข้าไปในแนวทางที่ต้องการของภาครัฐ และมาตรการทางการคลังก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยผ่านการใช้จ่ายของภาครัฐ การเก็บภาษีและการก่อหนี้สาธารณะ

โดยที่นโยบายการคลังเป็นนโยบายที่จะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐบาล ทางด้านการใช้จ่ายเข้าไปในระบบเศรษฐกิจ เช่น การเพิ่มหรือลดภาษี และหนี้สิน การตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องต่างๆดังกล่าว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระดับอุปสงค์รวม เช่น ระดับราคาสินค้า อัตราดอกเบี้ยรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความเท่าเทียมกันในสังคม ดังนั้นการใช้จ่ายของรัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนการศึกษา และผ่านการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน โดยมีวัตถุประสงค์หลักๆ เพื่อรักษาระดับการบริหารของรัฐบาล เป็นการใช้จ่ายเพื่อรักษาระดับการดำเนินการขั้นพื้นฐานของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างราบรื่น เช่น ใช้จ่ายค่าจ้างเงินเดือนข้าราชการ ค่าใช้จ่ายสำนักงาน การบริหารงาน เป็นต้น อีกทั้งเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวม ซึ่งได้แก่กิจกรรมรายจ่ายด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น ใช้จ่ายเพื่อการลงทุนด้านต่างๆ รวมไปถึงเพื่อช่วยเหลือต่างประเทศ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. สำนักนโยบาย, 2547)

งบประมาณรายจ่ายมีการจำแนกหลายประเภท เรา จึงต้องการศึกษาตามลักษณะเศรษฐกิจ ซึ่งการจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ หมายถึง การจำแนกงบประมาณรายจ่ายเพื่อแสดงให้เห็นผลทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยจำแนกเป็นรายจ่ายลงทุนและรายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน หมายถึง การใช้จ่ายเพื่อจะสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ และรายจ่ายเพื่อการ

ได้มาซึ่งครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งถือว่าเป็นรายจ่ายเพื่อการสะสมทุนของหน่วยราชการ รายจ่ายประจำ หมายถึง รายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารงานประจำ เป็นรายจ่ายประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดซื้อบริการและสิ่งของที่ไม่เป็นสินทรัพย์ประเภททุนงบประมาณ รายจ่ายประจำปี 2552 ที่ตั้งไว้ 1,835,000 ล้านบาทนี้ เมื่อจำแนกรายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจ จะมี รายจ่ายลงทุน จำนวน 407,514.5 ล้านบาท รายจ่ายประจำ จำนวน 1,336,269.2 ล้านบาท รายจ่าย ชำระคืนต้นเงินกู้ จำนวน 63,676.1 ล้านบาท และรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังจำนวน 27,540.2 ล้านบาท สำหรับรายจ่ายลงทุนในปีงบประมาณ 2552 เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2551 ซึ่งมีรายจ่าย ลงทุนเท่ากับ 400,483.9 ล้านบาท จะเพิ่มขึ้น จำนวน 7,030.6 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.8 ส่วน รายจ่ายประจำในปีงบประมาณ 2552 เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2551 ซึ่งมีรายจ่ายประจำเท่ากับ 1,213,989.1 ล้านบาท จะเพิ่มขึ้นจำนวน 122,280.1 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.1 นอกจากนี้ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2552 จำนวน 1,835,000 ล้านบาท สามารถจำแนกเป็น รายจ่ายเพื่อการพัฒนา จำนวน 983,596.6 ล้านบาท ซึ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้แก่ ผลผลิต/โครงการในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผลผลิต/โครงการที่มีวัตถุประสงค์ และการดำเนินงานสอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนงบประมาณรายจ่ายที่เหลืออีกจำนวน 851,403.4 ล้านบาทนั้น เป็นรายจ่ายสำหรับดำเนินงาน ตามปกติ

จะพบว่ามีการใช้งบประมาณรายจ่ายส่วนใหญ่ในส่วนของรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน โดยตั้งแต่หลังวิกฤตปี 2541 มีปริมาณที่เพิ่มขึ้นทุกปี สัดส่วนในรายจ่ายประจำ ประมาณ 72% ของ รายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล และสัดส่วนในรายจ่ายลงทุนประมาณ 25% ของรายจ่ายทั้งหมดของ รัฐบาล ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายจ่ายลงทุน		รายจ่ายประจำ		รายจ่ายชำระคืนต้น เงินกู้		รายจ่ายเพื่อชดใช้ เงินคงคลัง		รวม จำนวน
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
2538	253,839.8	35.5	434,383.3	60.8	26,776.9	3.7	0.0	0.0	715,000.0
2539	327,288.6	38.8	482,368.2	57.2	33,543.2	4.0	0.0	0.0	843,200.0
2540	380,050.0	41.1	520,453.1	56.3	24,496.9	2.6	0.0	0.0	925,000.0
2541	279,258.1	33.6	519,505.8	62.6	31,236.1	3.8	0.0	0.0	830,000.0
2542	233,534.7	28.3	586,115.1	71.1	5,350.2	0.6	0.0	0.0	825,000.0
2543	217,097.6	25.2	635,585.1	73.9	7,317.3	0.9	0.0	0.0	860,000.0
2544	218,578.2	24.0	679,286.5	74.7	12,135.3	1.3	0.0	0.0	910,000.0
2545	223,617.0	21.9	773,714.1	75.6	25,668.9	2.5	0.0	0.0	1,023,000.0
2546	211,493.5	21.1	753,454.7	75.4	34,951.8	3.5	0.0	0.0	999,900.0
2547	292,800.2	25.2	836,544.4	71.9	34,155.4	2.9	0.0	0.0	1,163,500.0
2548	318,672.0	25.5	881,251.7	70.5	50,076.3	4.0	0.0	0.0	1,250,000.0
2549	358,335.8	26.3	958,477.0	70.5	43,187.2	3.2	0.0	0.0	1,360,000.0
2550	374,721.4	24.0	1,135,988.1	72.5	55,490.5	3.5	0.0	0.0	1,566,200.0
2551	400,483.9	24.0	1,213,989.1	73.1	45,527.0	2.8	0.0	0.0	1,660,000.0
2552	407,514.5	22.2	1,336,269.2	72.8	63,676.1	3.5	27,540.2	1.5	1,835,000.0

หมายเหตุ 1. ร้อยละ เป็นร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. ปีงบประมาณ 2540 เป็นตัวเลขที่ปรับลดจาก พ.ร.บ. ที่ประกาศใช้จำนวน 984,000 ล้านบาท

ปีงบประมาณ 2541 เป็นตัวเลขที่ปรับลดและปรับเพิ่มจาก พ.ร.บ. ที่ประกาศใช้จำนวน 923,000 ล้านบาท

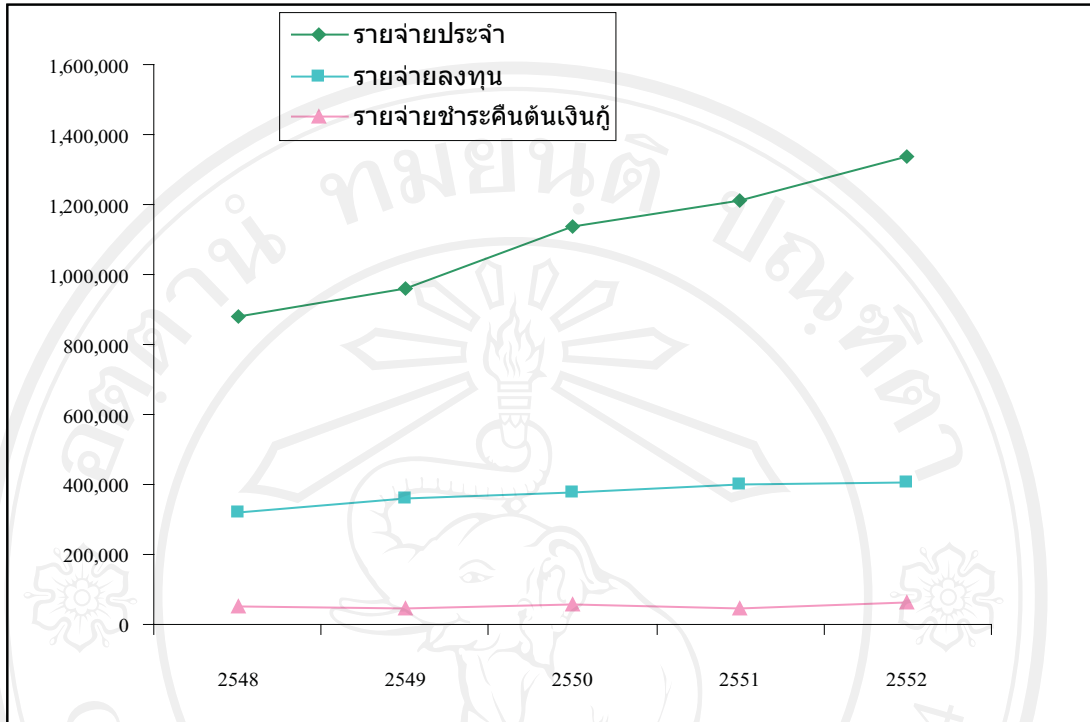
ปีงบประมาณ 2547 รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน 135,500 ล้านบาท

ปีงบประมาณ 2548 รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน 50,000 ล้านบาท

ที่มา: สำนักงบประมาณ

ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลใช้จ่ายในรายจ่ายลงทุน จำนวน 318,672 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 358,335 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2549 และเพิ่มขึ้นเป็น 407,514 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2552 ส่วนรายจ่ายประจำ ใช้จ่ายจำนวน 881,251 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2548 เพิ่มขึ้นเป็น 958,477 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2549 และเพิ่มขึ้นเป็น 1,336,269 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2552 ดังรูปที่ 1.1

รูปที่ 1.1 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2548 - 2552



ที่มา : สำนักงบประมาณ

ในระหว่างปี 2541 ถึงปี 2552 พบว่า มูลค่ารายจ่ายประจำของรัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศประมาณร้อยละ 13 ส่วนมูลค่ารายจ่ายลงทุนของรัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศประมาณร้อยละ 4.5 ซึ่งทั้งรายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุนของรัฐบาลมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นเหมือนกับการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ยกเว้นในปี พ.ศ. 2552 ที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศมีปริมาณลดลง แต่รายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุนของรัฐบาลมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ตารางที่ 1.2)

ดังนั้น จึงต้องการศึกษาความสัมพันธ์ของ รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน และผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

เพื่อเป็นการทดสอบระหว่าง รายจ่ายประจำ กับ การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการทดสอบการเป็นเหตุเป็นผลระหว่างกัน ทดสอบความสัมพันธ์ทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว และทดสอบระหว่าง รายจ่ายลงทุน กับ การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการทดสอบการเป็นเหตุเป็นผลระหว่างกัน ทดสอบความสัมพันธ์ทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว

ตารางที่ 1.2 สัดส่วนของรายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)
ในระหว่างปี พ.ศ. 2541 – 2552

ปี	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ		การใช้จ่ายของรัฐบาล					
	มูลค่า	อัตราการเจริญเติบโต	รายจ่ายประจำ			รายจ่ายลงทุน		
			มูลค่า	อัตราการเจริญเติบโต	สัดส่วนต่อ GDP (%)	มูลค่า	อัตราการเจริญเติบโต	สัดส่วนต่อ GDP (%)
2541	4,626,447	-10.5	519,505.8	-0.18	11.2	279,258.1	-26.52	6.04
2542	4,637,079	4.4	586,115.1	12.82	12.6	233,534.7	-16.37	5.04
2543	4,922,731	4.6	635,585.1	8.44	12.9	217,097.6	-7.04	4.41
2544	5,133,502	2.0	679,286.5	6.88	13.2	218,578.2	0.68	4.26
2545	5,450,643	5.2	773,714.1	13.90	14.2	223,617.0	2.31	4.10
2546	5,917,368	6.5	753,454.7	-2.62	12.7	211,493.5	-5.42	3.57
2547	6,489,476	6.2	836,544.4	11.03	12.9	292,800.2	38.44	4.51
2548	7,092,893	4.5	881,251.7	5.34	12.4	318,672.0	8.84	4.49
2549	7,850,193	5.0	958,477.0	8.76	12.2	358,335.8	12.45	4.56
2550	8,529,836	4.8	1,135,988.1	18.52	13.3	374,721.4	4.57	4.39
2551	9,075,493	2.6	1,213,989.1	6.87	13.4	400,483.9	6.88	4.41
2552	9,047,631	-2.3	1,336,269.2	10.07	14.8	407,514.5	1.76	4.50

ที่มา : จากการคำนวณ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง รายจ่ายประจำ กับ การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการทดสอบการเป็นเหตุเป็นผลระหว่างกัน ทดสอบ ความสัมพันธ์ทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง รายจ่ายลงทุน กับ การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการทดสอบการเป็นเหตุเป็นผลระหว่างกัน ทดสอบ ความสัมพันธ์ทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว

1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทำทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่าง รายจ่ายประจำ กับ การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ การเป็นเหตุเป็นผลระหว่างกัน ความสัมพันธ์ทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว
2. ทำทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายลงทุน กับ การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ การเป็นเหตุเป็นผลระหว่างกัน ความสัมพันธ์ทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิ ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ได้แก่ งบรายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุนของรัฐบาล และผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนปรับเป็นแบบลอยตัว ตั้งแต่ปี 2540 ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเลือกใช้ข้อมูล ตั้งแต่ ช่วงไตรมาสที่ 1 ของปี พ.ศ. 2541 ถึง ไตรมาสที่ 4 ของปี พ.ศ. 2552 รวมจำนวน 48 ชุดข้อมูล

1. รายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุนของรัฐบาล เป็นข้อมูลจาก สำนักงบประมาณ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
2. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เป็นข้อมูลจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.5 นิยามศัพท์

ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ Gross Domestic Product (GDP) หมายถึง มูลค่าตลาดของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายที่ถูกผลิตภายในประเทศไทยในช่วงเวลาหนึ่งๆ

การจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ หมายถึง การจำแนกงบประมาณรายจ่ายเพื่อแสดงให้เห็นผลทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยจำแนกเป็นรายจ่ายลงทุนและรายจ่ายประจำ

รายจ่ายลงทุน หมายถึง การใช้จ่ายเพื่อจะสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ และรายจ่ายเพื่อการได้มาซึ่งครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งถือว่าเป็นรายจ่ายเพื่อการสะสมทุนของหน่วยราชการ

รายจ่ายประจำ หมายถึง รายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารงานประจำ เป็นรายจ่ายประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดซื้อบริการและสิ่งของที่ไม่นับเป็นสินทรัพย์ประเภททุน