

**การศึกษาแนวทางในการจัดสรร  
งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลไทย:  
กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ**

โดย  
ปราณี ทินกร  
รองภท สุสังกรกาญจน์

# สำนักงานประมาณ

การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลไทย:

กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ

โดย

ดร. ปราณี ทินกร

ดร. ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์

มกราคม 2539

## สำนักงบประมาณ

การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลไทย:  
กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ

โดย

ดร.ปราณี ทินกร  
ดร.ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์

มกราคม 2539

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



## สารบัญ

1. คำนำ	1
2. การวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายในเชิงทฤษฎี	2
2.1 การวิเคราะห์บทบาทของรัฐในฐานะเป็นผู้จัดหาสินค้าและบริการ	2
2.2 การวิเคราะห์รายจ่ายของรัฐในระดับจุลภาค	4
2.3 การวิเคราะห์รายจ่ายของรัฐในระดับมหภาค	4
3. การศึกษางบประมาณรายจ่ายของรัฐในเชิงประจักษ์	9
3.1 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา	10
3.2 ผลประมาณการและดัชนีเปรียบเทียบรายจ่าย	11
4. กระบวนการจัดสรรงบประมาณของไทยในปัจจุบัน	22
4.1 กระบวนการจัดสรรงบประมาณ	22
4.2 ปัญหาในการจัดสรรงบประมาณ	27
5. บทวิเคราะห์ และสรุป	33
บรรณานุกรม	42
ภาคผนวก	46

# การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลไทย : กรณีศึกษา เชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ

ปราณี ทินกร\*

ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์\*\*

## 1. คำนำ

รัฐบาลมีบทบาทหลายด้านต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรามักจะยอมรับบทบาทหลักสามประการของภาครัฐบาล คือ การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม (allocation function) การกระจายรายได้ (distribution function) และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (stabilization function) เราอาจกล่าวได้ว่า ในประเทศกำลังพัฒนานั้น รัฐบาลยังมีบทบาทในการพัฒนาประเทศ และทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวอย่างมั่นคง เพื่อยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไปให้ดีขึ้นด้วย

ในการทำหน้าที่เหล่านี้ รัฐบาลจะใช้ระบบภาษีอากร รายจ่ายรัฐบาล การก่อหนี้สาธารณะ รวมถึงการตราคว่ำทกกฎหมาย เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการ การประเมินบทบาททั้งหมดนี้ของรัฐบาลเป็นเรื่องสำคัญ แต่ไม่อาจครอบคลุมทั้งหมดได้ภายในงานวิจัยชิ้นนี้ งานวิจัยนี้จะเน้นการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายของรัฐ โดยจะเริ่มด้วยการกล่าวโดยสังเขปถึงการวิเคราะห์การจัดหาสินค้าและบริการของภาครัฐบาลในเชิงทฤษฎี จากนั้นจะศึกษาถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่อาจมีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในด้านต่างๆ ประเด็นหลักของการศึกษาจะอยู่ที่การวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายของไทยโดยเปรียบเทียบกับของประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เพื่อที่จะประเมินว่า ลักษณะการใช้จ่ายงบประมาณโดยส่วนรวมในด้านต่างๆ ของไทยนั้น ควรจะมีการปรับปรุงอย่างไรบ้าง

---

\* คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

\*\* สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักงานงบประมาณที่เป็นผู้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยนี้ และขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณโดยเฉพาะคุณอิสราพันธ์ เพชรรัตน์ คุณจิระ ประทีป คุณทิพรศน์ ยิ้มคุ้ม และคุณนฤมล บุญไทย ที่ได้ช่วยจัดหาข้อมูลและให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ นอกจากนี้ขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ไกรยุทธ วีระยาคินันท์ และผู้ร่วมสัมมนาท่านอื่น ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงงานวิจัยนี้ ในการสัมมนาเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2538 เรื่อง บางมิติของหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ณ โรงแรมคิเอมเมอร์ลิต ถนนรัชดาภิเษก

## 2. การวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายในเชิงทฤษฎี

รายจ่ายของรัฐส่วนใหญ่และเป็นจำนวนมากใช้ไปเพื่อจัดหาสินค้าและบริการบางประเภทให้แก่ประชาชน ในส่วนนี้จะกล่าวถึงเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่รัฐควรหรือไม่ควรเป็นผู้จัดหาสินค้าและบริการต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ และในกรณีที่รัฐเห็นสมควรเป็นผู้จัดทำโครงการเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการให้แก่ประชาชน รัฐควรมีหลักในการประเมินผลได้-ผลเสียของโครงการที่จะจัดทำขึ้นอย่างไร นอกจากนี้จะกล่าวถึงการวิเคราะห์รายจ่ายของรัฐจากมุมมองในระดับมหภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรรายจ่ายไปยังกิจกรรมหรือสาขาเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ

### 2.1 การวิเคราะห์บทบาทของรัฐในฐานะเป็นผู้จัดหาสินค้าและบริการ

นักเศรษฐศาสตร์ยอมรับบทบาทของรัฐในฐานะเป็นผู้จัดหาสินค้าและบริการบางประเภทด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น

1. ความล้มเหลวของระบบกลไกตลาดในการจัดหาสินค้าและบริการประเภท **สินค้าสาธารณะ (public goods)** ซึ่งเมื่อมีผู้จัดหาแล้ว ประโยชน์ก็จะตกอยู่กับคนทั่วไป โดยไม่อาจมีการกีดกันการใช้ประโยชน์ได้ (nonexcludability) และการบริโภคสินค้าสาธารณะของใครคนใดคนหนึ่ง จะไม่กระทบกระเทือนหรือแย่งชิงการบริโภคของผู้อื่น (non-rival consumption) เช่น ไฟฟ้าบนทางหลวง กิจกรรมการป้องกันประเทศ เป็นต้น

2. สินค้าและบริการบางประเภทอาจมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopolies) ขนาดของการผลิตสินค้าและบริการดังกล่าวต้องมีการลงทุนสูงมากเมื่อเทียบกับสภาพตลาดในปัจจุบัน ดังเช่นบริการด้านสาธารณูปโภค (public utilities) ซึ่งรัฐต้องริเริ่มดำเนินการเพื่อให้สวัสดิการที่จำเป็นแก่ประชาชนเกิดขึ้นได้

3. การให้บริการของรัฐเกิดผลกระทบภายนอก (externalities) ต่อสังคมโดยรวม เช่น การค้นคว้าวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ หรือเพื่อพัฒนาความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี หรือเพื่อการรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

4. ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม อาจทำให้รัฐเป็นผู้จัดหา**สินค้าเอกชน (private goods)** บางประเภท ดังเช่นการศึกษา และการสาธารณสุข เพราะเราคงไม่ต้องการให้เด็กที่มาจากครอบครัวยากจนหมดโอกาสที่จะเรียนรู้แม้แต่การอ่านออกเขียนได้ หรือต้องคิดซื้อบางประเภทจนถึงขั้นพิการ

หรือเสียชีวิต ทั้งๆ ที่มีวัคซีนป้องกันได้ เป็นต้น สำหรับผู้ที่คิดว่า เหตุผลทางด้านมนุษยธรรมไม่พอเพียงที่จะให้รัฐมาก้าวท้าวกลไกตลาด ก็อาจจะมองจากมุมที่ว่า การด้อยการศึกษาและการมีสุขภาพไม่ดีของประชากรหมายถึง การสูญเสียศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน และผลผลิตโดยรวมของระบบเศรษฐกิจนั่นเอง ในกรณีของความไม่เท่าเทียมกันนี้ รัฐมีเหตุผลที่จะเป็นผู้จัดหาสินค้าและบริการบางประเภทให้แก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์ก็มีเหตุผลหลายประการเช่นกันที่ไม่ต้องการเห็นภาครัฐขยายบทบาทการจัดหาสินค้าและบริการมากเกินไปด้วยเหตุผล ดังนี้

1. การใช้จ่ายของรัฐด้านต่างๆ ส่วนใหญ่ต้องอาศัยเงินจากการเก็บภาษี และการเก็บภาษีมากมาย มีผลในทางลบต่อแรงจูงใจในการทำงานของบุคคล รวมถึงแรงจูงใจของภาคเอกชนในการออมและการลงทุนด้วย

2. การใช้จ่ายของรัฐอาจมีผลด้านการแย่งชิงทรัพยากรกับภาคเอกชน (crowding out effect) และหากประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของภาครัฐอยู่ต่ำกว่าภาคเอกชน (ซึ่งน่าจะเป็นเช่นนี้อยู่แล้ว) ก็จะมีผลเสียต่อการเติบโตของระบบเศรษฐกิจในระยะยาว

3. ภาครัฐเองอาจขาดแคลนเงินทุนสำหรับการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ และอาจหาทางออกด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดภาระหนี้ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา

4. การขยายบทบาทของรัฐมักจะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) เข้ามาแสวงหากำไรเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) ในโครงการต่างๆ ได้มากขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้ Buchanan (1980) ได้วิเคราะห์ว่าจะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรแบบไม่เกิดประโยชน์ (unproductive use of resources) มากขึ้น

จากเหตุผลทั้งสองด้านที่กล่าวมาข้างต้น เราคงจะพอสรุปได้ว่า การจัดหาสินค้าและบริการบางประเภทโดยภาครัฐเป็นสิ่งจำเป็น แต่ในขณะที่เดียวกันการขยายตัวของภาครัฐก็เป็นเรื่องที่ต้องระมัดระวัง การขยายตัวของภาครัฐมักจะเริ่มด้วยโครงการลงทุนในด้านต่างๆ ซึ่งสร้างภาระผูกพันต่องบประมาณในเวลาดต่อมา ในขณะที่รายจ่ายของโครงการเดิมหรือหน่วยงานที่เกิดขึ้นมาแล้วก็มักต้องคงไว้ ดังนั้นการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการลงทุนของรัฐจึงถือเป็นการตัดสินใจทางสังคมที่สำคัญ และจำเป็นต้องมีการประเมินผลได้ผลเสียโดยละเอียดในระดับจุลภาคของแต่ละโครงการ

## 2.2 การวิเคราะห์รายจ่ายของรัฐในระดับจุลภาค

ตำราเศรษฐศาสตร์การคลังเกือบทุกเล่มจะมีการกล่าวถึงหลักในการวิเคราะห์โครงการรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายที่ได้มาจากการเก็บภาษีจากรายได้นั้นมีอยู่จำกัด ดังนั้นรัฐจึงควรระมัดระวังใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมให้มากที่สุด

หลักในการวิเคราะห์โครงการของรัฐก็คล้ายหลักในการวิเคราะห์โครงการลงทุนโดยทั่วไป นั่นก็คือ การวิเคราะห์ผลได้ผลเสีย หรือการเปรียบเทียบต้นทุนกับผลประโยชน์ของโครงการ (cost-benefit analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ว่า โครงการนั้นๆ จะก่อให้เกิดประโยชน์อะไรบ้าง โดยประโยชน์ของโครงการนั้นควรผ่านการพิจารณาในระดับนโยบายแล้วว่าเป็นประโยชน์ที่รัฐคิดว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ เมื่อมาถึงในระดับจุลภาคก็ควรต้องคำนวณว่า โครงการนั้นมีต้นทุนหรือผลเสียอะไรบ้าง และประโยชน์ที่จะเกิดมีอะไรบ้าง เพื่อนำมาเปรียบเทียบกันว่าคุ้มกับต้นทุนที่จะต้องเสียไปหรือไม่ ในการคำนวณผลได้ผลเสียนี้ ผู้ประเมินต้องมีความละเอียดในการคำนึงถึงข้อจำกัดของงบประมาณ ผลได้และผลเสียที่เกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ ผลกระทบภายนอก (externalities) ของโครงการ รวมถึงการทอนค่าผลในอนาคตให้เป็นมูลค่าปัจจุบัน (present value) โดยการใช้อัตราคิดลด (discount rate) ที่เหมาะสม ฯลฯ

รายละเอียดเกี่ยวกับหลักการและวิธีคิดในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ปรากฏในตำราเศรษฐศาสตร์การคลังโดยทั่วไป<sup>1</sup> ซึ่งคงไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงในที่นี้ อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ผลได้ผลเสียนี้จัดเป็นการวิเคราะห์ในระดับจุลภาค ซึ่งจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการรายจ่ายของรัฐในทุกสาขาหรือหน่วยงาน และอยู่นอกเหนือขอบเขตของงานวิจัยชิ้นนี้ที่มุ่งเน้นการศึกษาไปที่การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยส่วนรวมหรือในระดับมหภาค

## 2.3 การวิเคราะห์รายจ่ายของรัฐในระดับมหภาค

เมื่อพูดถึงรายจ่ายของรัฐในระดับมหภาคมักจะมีแนวโน้มให้เรานึกถึงบทบาทในการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจของภาครัฐบาล โดยที่นายจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) เป็นผู้จุดประกายแนวคิดนี้นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1936 เป็นต้นมา บทบาทนี้ถือเป็นบทบาทที่สำคัญและมีนักเศรษฐศาสตร์ไทยได้ทำการวิเคราะห์เอาไว้หลายท่าน เช่น อัมมาร สยามวาลา (2519) Chaiyawat

<sup>1</sup> ตัวอย่างเช่น Musgrave and Musgrave (1989), ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์ (2527) และเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2535)



Wibulswasdi (1987) วีรพงษ์ รามางกูร และปรกรณ์ วิชยานนท์ (2531) สมชัย ฤชุพันธ์ (2531) ศิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2533) สุชาติ ธาดาธำรงเวช (2533) ภาณุพงศ์ นิธิประภา (2535, 2536) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายของงานวิจัยชิ้นนี้อยู่ที่การวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐ ในขณะที่การวิเคราะห์บทบาทในการรักษาเสถียรภาพจำเป็นต้องวิเคราะห์ทั้งด้านรายจ่ายและรายได้ควบคู่กัน งานนี้จึงไม่สามารถวิเคราะห์ประเด็นการรักษาเสถียรภาพมากไปกว่าการกล่าวพาดพิงถึงเท่านั้น ผู้ที่สนใจรายละเอียดในประเด็นนี้สามารถอ่านได้จากงานที่อ้างถึงข้างต้น

หากเรายอมรับเหตุผลที่รัฐควรเป็นผู้จัดหาสินค้าและบริการบางประเภทให้แก่ประชาชน คำถามที่ตามมาก็คือ รัฐควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระหว่างประเภทสินค้าและกิจกรรมต่างๆ อย่างไร เช่น ควรจัดสรรงบประมาณเท่าไรในแต่ละปี เพื่อการศึกษา เพื่อการป้องกันประเทศ เพื่อการสาธารณสุข เพื่อการคมนาคมและการสื่อสาร เพื่อสวัสดิการสังคม ฯลฯ ในประเด็นนี้หากเราเปรียบเทียบประเทศเสมือนครัวเรือน และรัฐบาลเสมือนหัวหน้าครัวเรือน เราก็จะมองเห็นว่า หัวหน้าครัวเรือนควรจัดสรรรายจ่ายตามความจำเป็นหรือความต้องการของสมาชิกในครัวเรือน เป็นต้นว่า ค่าใช้จ่ายเรื่องการศึกษาของบุตร จะมากหรือน้อย ย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนบุตร อายุของบุตร ระดับการศึกษาที่เหมาะสมกับอายุ คุณภาพของการศึกษาที่ต้องการ และแน่นอนต้องพิจารณาถึงข้อจำกัดด้านรายได้ของครัวเรือนด้วย เป็นต้น การตัดสินใจในระดับครัวเรือนเป็นเรื่องง่ายกว่าการตัดสินใจในระดับประเทศ เพราะมีผู้เกี่ยวข้องและสวัสดิการของบุคคลที่ต้องคำนึงถึงไม่มาก แต่ในระดับประเทศ นอกจากจะมีกลุ่มประชากรให้คำนึงถึงมากมายแล้ว ยังมีคำถามตามมาด้วยว่า เราจะยอมรับหรือว่ารัฐบาล (ซึ่งในเชิงรูปธรรม คือ นักการเมืองและข้าราชการประจำ) จะทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐโดยมีสวัสดิการของสังคมเป็นเป้าหมายอยู่ในหัวใจ<sup>2</sup>

ในกรณีที่เรายกเว้นไม่พิจารณากระบวนการทางการเมืองว่ามีขั้นตอนการจัดสรรโดยมีเป้าหมายของสวัสดิการสังคมเป็นหลักหรือไม่ เราอาจจะมองจากมุมที่ว่า ภาพการใช้จ่ายของรัฐในลักษณะที่เป็นอยู่มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหรือไม่ นั่นคือ เราอาจจะพิจารณาได้ว่า ลักษณะการใช้จ่ายหรือจัดสรรงบประมาณเพื่อกิจการต่างๆ ของรัฐที่เรามองเห็นเป็นตัวเลขอยู่เบื้องหลังสอดคล้องกับระดับการพัฒนาของประเทศ เหมาะสมกับโครงสร้างของประชากร หรือสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม

<sup>2</sup> ศิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2531: 751) ตั้งข้อสังเกตว่า "กิจกรรมหลายอย่างที่รัฐเป็นผู้กระทำ (การควบคุมและกำกับ) เป็นการสนองตอบเป้าหมายของหน่วยงานยิ่งกว่าเป้าหมายประโยชน์ของประชาชน" และ "มีกิจกรรมอีกหลายอย่างที่มิใช่เหตุผลสมควรที่รัฐน่าจะทำ แต่รัฐกลับไม่ได้ทำหรือให้ลำดับความสำคัญน้อยเกินไป"

ที่ประเทศเผชิญอยู่หรือไม่ การมองจากมุมนี้ต้องเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันว่า โดยเฉลี่ยแล้วมีการจัดสรรงบประมาณของรัฐในกิจกรรมต่างๆ อย่างไร และประเทศเราขึ้นอยู่กับตรงไหนเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน

เพื่อไม่ให้มีความสับสนจากหน่วย (unit) ของการวัดรายจ่ายของรัฐในประเทศต่างๆ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกัน นักเศรษฐศาสตร์มักจะวัดรายจ่ายของรัฐบาลเป็นสัดส่วนกับรายได้ประชาชาติหรือผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) สัดส่วนดังกล่าวนี้โดยทั่วไปแล้วมักจะเพิ่มขึ้นเมื่อประเทศมีรายได้เพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะพิจารณาจากข้อมูลอนุกรมเวลา (time series) โดยพิจารณาจากกลุ่มประเทศเดียวกันข้ามเวลาเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น หรือพิจารณาจากข้อมูลภาคตัดขวาง (cross section) โดยพิจารณาจากกลุ่มประเทศหลากหลายทั้งรายได้ต่ำและรายได้สูงภายในช่วงเวลาเดียวกัน ข้อมูลในตารางที่ 2.1 ซึ่งให้เห็นปรากฏการณ์ดังกล่าวในช่วงปี พ.ศ. 2515 (ค.ศ. 1972) และปี พ.ศ. 2533 (1990) ก่อนช่วงซัดเจน<sup>3</sup> อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาช่วงต่ำสุดและสูงสุดของสัดส่วนรายจ่ายรัฐบาล มีข้อน่าสังเกตว่า เมื่อรายได้สูงถึงระดับหนึ่งแล้ว สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP อาจจะเริ่มคงที่หรือมีแนวโน้มลดลง

รายได้อาจไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่มีอิทธิพลต่อสัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP เช่นเดียวกับที่รายจ่ายของครัวเรือนมิได้ขึ้นอยู่กับรายได้ของครัวเรือนเพียงประการเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิก โครงสร้างอายุ ค่านิยมหรือสำนักทางสังคม ฯลฯ จากการศึกษาของ *Tait and Heller (1982)* พบว่า รายได้ต่อหัวมีความไม่แน่นอนทางสถิติในการอธิบายสัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP ของประเทศต่างๆ ทั้งนี้ก็เพราะรายได้ไม่สามารถเป็นตัวแทนของความแตกต่างทางด้านประชากร สังคม โครงสร้างการผลิต ฯลฯ ของประเทศต่างๆ ได้

เราอาจจะจัดกลุ่มปัจจัยที่น่าจะมีอิทธิพลต่อรายจ่ายด้านต่างๆ ของรัฐบาลในประเทศทั้งหลายได้ดังนี้

<sup>3</sup> หากจะพิจารณาเพียงประเทศเดียว *Musgrave and Musgrave (1989, 115)* ได้ทำการรวบรวมข้อมูลรายจ่ายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ ค.ศ. 1890 ถึง ค.ศ. 1987 และพบว่าใน ปี ค.ศ. 1890 สหรัฐอเมริกามีรายได้ต่อหัวคำนวณตามราคาปี 1985 เท่ากับ 17.3 ดอลลาร์ และมีสัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลต่อ GNP เท่ากับ 6.1% ต่อมาในปี 1987 รายได้ต่อหัวคำนวณตามราคาปี 1985 เพิ่มขึ้นเป็น 5,721 ดอลลาร์ และสัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลต่อ GNP เพิ่มขึ้นเป็น 35%

1. รายได้ของประเทศและระดับการพัฒนา ตามที่ได้ตั้งข้อสังเกตมาแล้วว่า เมื่อรายได้เพิ่มขึ้นมักจะมีแนวโน้มให้มีการขยายตัวของรายจ่ายรัฐบาล นักเศรษฐศาสตร์ชาวเยอรมันชื่อ Adolp Wagner ได้ตั้งสมมุติฐานนี้ไว้ตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1880 เกี่ยวกับรายจ่ายรัฐบาล (Wagner' law of increasing public expenditures)<sup>4</sup> กล่าวโดยสรุปก็คือ เมื่อสังคมใดเริ่มกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรม ความสัมพันธ์ของสถาบันต่างๆ ทั้งด้านสังคม กฎหมาย และธุรกิจจะมีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น รัฐบาลจึงมีแนวโน้มที่จะขยายบทบาทของคนในการกำหนด กำกับ หรือควบคุมความหลากหลายและความซับซ้อนของความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งจะทำให้รัฐต้องมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ Wagner ยังเชื่อกับว่า สินค้าสาธารณะหลายประเภทมีความยืดหยุ่นต่อรายได้สูง (income elastic) ดังนั้น เมื่อรายได้ขยายตัว งบรายจ่ายของรัฐก็จะขยายตัวตาม

2. ปัจจัยทางด้านประชากร (Demographic influences) จำนวนประชากร โครงสร้างอายุของประชากร การกระจุกตัวของประชากร ต่างๆ เหล่านี้ น่าจะมีอิทธิพลต่อความต้องการสินค้าและบริการบางประเภทจากรัฐ เป็นต้นว่า ถ้าเรามีประชากรกลุ่มใหญ่อยู่ในวัยเรียน รายจ่ายด้านการศึกษาก็น่าจะต้องมาก

3. ปัจจัยทางสังคม (Sociological influences) เช่น การเปลี่ยนแปลงของสังคมที่ทำให้ครอบครัวขยาย (extended family) มีบทบาทน้อยลง อาจจะส่งผลให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในด้านสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้น

4. โครงสร้างของเศรษฐกิจ (Structure of economy) อาจมีอิทธิพลต่อรายจ่ายของรัฐในสาขาต่างๆ เช่น หากเกษตรกรรมเป็นสาขาหลักอาจทำให้รัฐทุ่มรายจ่ายไปทางด้านเทคโนโลยีการเกษตร หรืออาจจะเป็นไปได้ว่ารัฐจะหันเหรายจ่ายเพื่อปรับโครงสร้างของการผลิตไปยังสาขาอื่นก็ได้

5. ปัจจัยอื่นๆ เช่น ข้อจำกัดทางการเงิน การกระจายรายได้ ปัญหาสภาพแวดล้อม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ฯลฯ ปัจจัยเหล่านี้อาจมีอิทธิพลต่องบรายจ่ายด้านต่างๆ ของรัฐบาลเช่นเดียวกัน

นอกจากปัจจัยข้างต้นแล้ว เรายังต้องคำนึงถึงบริบททางการเมืองของแต่ละประเทศด้วย ความแตกต่างของปัจจัยทั้งหลายเหล่านี้จะส่งผลให้ประเทศต่างๆ มีระดับการใช้จ่ายของรัฐแตกต่างกัน ในขณะที่เดียวกัน ประเทศที่มีความคล้ายคลึงในปัจจัยเหล่านี้ โดยเฉลี่ยแล้วก็น่าจะมีการต้องการสินค้าและบริการสาธารณะ และงบรายจ่ายของรัฐในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน

<sup>4</sup> Musgrave and Musgrave (1989 114)

กลุ่มประเทศ	พ.ศ. 2515 (ค.ศ. 1972)	พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990)
<b>ก. กลุ่มประเทศรายได้ต่ำ</b> (Low-income countries)		
ค่ามัธยฐาน (Median)	16.6	24.9
ค่าเฉลี่ย (Simple Average)	16.8	24.7
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)	5.8	8.8
ช่วงต่ำสุด-สูงสุด (Range)	8.4 - 34.0	11.1 - 43.9
จำนวนประเทศที่มีข้อมูล	27	19
<b>ข. กลุ่มประเทศรายได้ปานกลาง-ต่ำ*</b> (Lower-middle-income countries)		
ค่ามัธยฐาน (Median)	17.6	24.4
ค่าเฉลี่ย (Simple Average)	20.7	25.0
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)	8.3	10.9
ช่วงต่ำสุด-สูงสุด (Range)	9.9 - 43.2	9.3 - 42.8
จำนวนประเทศที่มีข้อมูล	22	28
<b>ค. กลุ่มประเทศรายได้ปานกลาง-สูง</b> (Upper-middle-income countries)		
ค่ามัธยฐาน (Median)	24.8	34.6
ค่าเฉลี่ย (Simple Average)	27.4	33.5
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)	14.1	17.4
ช่วงต่ำสุด-สูงสุด (Range)	11.4 - 62.1	5.2 - 61.1
จำนวนประเทศที่มีข้อมูล	10	11
<b>ง. กลุ่มประเทศรายได้สูง เฉพาะสมาชิก OECD</b> (High-income OECD members)		
ค่ามัธยฐาน (Median)	29.2	40.2
ค่าเฉลี่ย (Simple Average)	27.0	37.9
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)	8.2	11.1
ช่วงต่ำสุด-สูงสุด (Range)	12.7 - 41.0	16.7 - 54.5
จำนวนประเทศที่มีข้อมูล	19	18

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลใน IBRD, World Development Report 1992, Table 11.

หมายเหตุ \* ยกเว้นประเทศบัลแกเรีย (Bulgaria) ซึ่งรายงานว่ามีสัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลกลางต่อผลิตภัณฑ์รวมในปี 1990 สูงถึง 76.9% ถ้ารวมบัลแกเรีย ค่าเฉลี่ยจะเปลี่ยนเป็น 26.8 และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเป็น 14.4

### 8. การศึกษางบประมาณรายจ่ายของรัฐในเชิงประจักษ์

การศึกษายว่าประเทศใดประเทศหนึ่งมีงบประมาณรายจ่ายด้านต่างๆ ในระดับที่เหมาะสมหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นควบคู่ไปกับการเทียบกับประเทศอื่น เพื่อประเมินว่า รายจ่ายด้านใดมีมากเกินไปหรือน้อยเกินไป

การศึกษาเปรียบเทียบในลักษณะที่กล่าวนี้ *Tait and Heller (1982)* ได้เคยศึกษาโดยใช้ข้อมูลในปี 1977 ของประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนารวมกัน และได้ประมาณค่าสมการรายจ่ายรัฐบาลที่เป็นสัดส่วนของ GDP โดยใช้ตัวแปรที่เป็นตัวแทนของปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวไว้ในตอนที่ 2.3 มาอธิบายรายจ่ายของรัฐบาล ต่อมา *Heller and Diamond (1990)* ได้ใช้ข้อมูลเฉพาะของประเทศกำลังพัฒนาในช่วงปี 1978-1986 มาประมาณค่าสมการที่อธิบายรายจ่ายของรัฐในด้านต่างๆ และนำสมการที่ประมาณการได้มาพยากรณ์แบบแผนเฉลี่ยของประเทศต่างๆ เพื่อนำมาคำนวณดัชนีเปรียบเทียบรายจ่าย (International Expenditure Comparison Index - IEC) ดังนี้

$$IEC = \frac{\text{สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP ที่เป็นจริง}}{\text{สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP ที่คำนวณจากสมการความสัมพันธ์ที่ประมาณการได้}} \times 100$$

ถ้าดัชนีนี้ต่ำกว่า 100 แสดงว่า รายจ่ายจริงต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ยทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา ถ้าดัชนีนี้มีค่าเกินกว่า 100 แสดงว่า รายจ่ายจริงสูงกว่าแบบแผนเฉลี่ย ผู้เขียนได้นำเฉพาะดัชนีของประเทศไทยมาแสดงไว้ในตารางที่ 3.1 ซึ่งเราจะเห็นว่า รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศและรายจ่ายด้านการศึกษาของไทยมีแนวโน้มที่สูงกว่าแบบแผนเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนาค่อนข้างมาก ในขณะที่รายจ่ายด้านอื่นๆ ต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ย ยกเว้นรายจ่ายด้านสาธารณสุขที่ใกล้เคียงกับแบบแผนเฉลี่ย

อย่างไรก็ตาม การนำแบบแผนเฉลี่ยหรือสมการที่ประมาณการจากข้อมูลในช่วง 1978-1986 มาวิเคราะห์ลักษณะการใช้จ่ายในปัจจุบันอาจจะไม่เหมาะสม เพราะอย่างน้อยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไป ในช่วง 1978-86 ที่ *Heller and Diamond (1990)* ทำการศึกษาข้อมูลรายจ่ายรัฐบาลนั้น เศรษฐกิจต่างๆ ในโลกเผชิญกับวิกฤตการณ์น้ำมันในปี 1979 และภาวะเศรษฐกิจถดถอยในช่วงต้นของคริสต์ทศวรรษ 1980 ในขณะที่ช่วงท้ายของคริสต์ทศวรรษ 1980 เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว การเปลี่ยนแปลงในภาวะเศรษฐกิจและสังคมอาจทำให้การจัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายประเภทต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นสมควรทำการศึกษาใหม่โดยใช้ข้อมูลล่าสุดเท่าที่ทำได้

### 8.1 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลการใช้จ่ายภาครัฐบาลของประเทศสมาชิก และพิมพ์เผยแพร่ในเอกสาร *Government Finance Statistics Yearbook* ทุกปี แต่มีความล่าช้าของการเก็บข้อมูล อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก IMF มีคู่มือการจัดเก็บข้อมูลให้แก่รัฐบาลเหมือนกันทุกประเทศ ดังนั้นข้อมูลรายจ่ายรัฐบาลของประเทศต่างๆ ในปีใดปีหนึ่ง จึงน่าจะมีนิยามคล้ายคลึงกันและนำมาเปรียบเทียบกันได้ สำหรับรายงานเล่มล่าสุดของปี 1993 มีข้อมูลของประเทศต่างๆ ล่าสุด ถึงปี 1992 เท่านั้น แต่มีจำนวนประเทศน้อยมาก เพื่อให้ได้ข้อมูลจำนวนมากพอผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องเก็บข้อมูลของปี 1990 เป็นหลัก ข้อมูลที่นำมาใช้ศึกษาเป็นข้อมูลรายจ่ายรวมของรัฐบาลกลาง (consolidated central government)<sup>5</sup> ซึ่งมีการรวมรายจ่ายจากเงินนอกงบประมาณไว้ด้วย

รายชื่อประเทศที่เป็นตัวอย่างของการศึกษาปรากฏอยู่ในภาคผนวกที่ 1 ผู้วิจัยเลือกใช้ข้อมูลเฉพาะของประเทศกำลังพัฒนา และพบว่าในปี 1990 มีเพียง 37 ประเทศที่มีข้อมูลรายจ่ายรัฐบาลในด้านต่างๆ จึงย้อนเก็บของประเทศที่มีข้อมูลล่าสุดในปี 1989 ด้วย ทำให้ตัวอย่างเพิ่มขึ้นเป็นทั้งหมด 45 ประเทศ ซึ่งมีการกระจายข้อมูลตามภูมิภาคดังนี้ แอฟริกา 10 ประเทศ เอเชีย 12 ประเทศ ยุโรป 6 ประเทศ ตะวันออกกลาง 5 ประเทศ และ อเมริกากลางและใต้ 12 ประเทศ สำหรับข้อมูลด้านอื่นๆ ของประเทศเหล่านี้

<sup>5</sup> ใน IMF (1986), *A Manual on Government Finance Statistics* รายงานเกี่ยวกับ consolidation ไว้ดังนี้

"In compiling statistics for a sector or subsector of government, it is necessary to eliminate transactions between all units within the circle of government being measured and combine in a common set of categories the sum of their 'external' transactions crossing the circle to and from the rest of the economy This process is referred to as consolidation."

เจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณได้ให้ข้อมูลแก่ผู้วิจัยว่า ในกรณีของประเทศไทย รายจ่ายจริงที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร *Government Finance Statistics Yearbook* เป็นรายจ่ายที่ประกอบด้วยรายการดังนี้

1. รายจ่ายจริงจากงบประมาณปีปัจจุบัน โดยไม่รวมรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับเงินงบประมาณ ยกเว้น รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีรายได้เป็นของตนเอง 4 แห่ง คือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
  2. รายจ่ายจากเงินกันไว้เบิกเหลือในปี (carry over)
  3. รายจ่ายจากเงินนอกงบประมาณ เช่น กองทุนต่างๆ และเงินช่วยเหลือ
- สำหรับรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้จะไม่รวมอยู่ด้วย

เช่น รายได้ต่อหัว ประชากร ลักษณะความเป็นเมือง โครงสร้างของการผลิต ฯลฯ ได้จากรายงานของ ธนาคารโลกใน *World Development Report 1992*

อย่างไรก็ตาม กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา 45 ประเทศดังกล่าวที่เก็บข้อมูลล่าสุดได้นี้ ก็ยังมีความ หลากหลายค่อนข้างมาก หากเราประมาณค่าสมการถดถอยของรายจ่ายรัฐบาลจากกลุ่มข้อมูลที่มีความแตก ต่างในมิติต่างๆ มากเกินไป ภาพแบบแผนเฉลี่ยอาจมีความลำเอียงที่เกิดจากความแตกต่างของมิติเหล่านี้ เช่น ประเทศที่มีลักษณะการปกครองแบบสังคมนิยมอาจมีรายจ่ายรัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนต่อ GDP ที่สูง กว่าประเทศอื่นมาก หรือประเทศที่ตกอยู่ในภาวะสงครามก็อาจมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อการป้องกัน ประเทศเป็นจำนวนมาก เป็นต้น ภาวะที่แตกต่างกันมากเช่นนี้อาจมีผลต่อการตอบสนองของรายจ่ายรัฐบาล ต่อปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้บิดเบือนไปจากภาวะปกติ จากการวิเคราะห์ข้อมูลเหล่านี้ ทำให้ มองเห็นว่า มีหลายประเทศที่มีลักษณะที่น่าจะจัดว่าอยู่นอกกลุ่ม (outlyer) ผู้วิจัยจึงเห็นควรตัดบางกลุ่ม ประเทศออกไปดังนี้<sup>6</sup>

ก. ประเทศที่อยู่ในยุโรปตะวันออก เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีหรือเคยมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ แตกต่างจากประเทศอื่น

ข. ประเทศที่อยู่ในภาวะสงครามหรือล่อแหลมต่อการเกิดสงคราม เช่นประเทศในตะวันออกกลาง ซึ่งมีความจำเป็นต้องทุ่มทรัพยากรไปในด้านการป้องกันประเทศมากกว่าปกติ

ค. ประเทศที่มีประชากรน้อยกว่า 3 ล้านคน เนื่องจากพิจารณาว่าเป็นประเทศที่มีขนาดเล็กมาก

รายชื่อประเทศที่มีลักษณะข้างต้น และถูกตัดออกจากการประมาณการปรากฏอยู่ในภาคผนวกที่ 2 ทำให้มีจำนวนข้อมูลเหลือเพียง 28 ประเทศ แต่ก็ยังเป็นจำนวนที่เพียงพอแก่การประมาณค่าสมการถดถอย โดยข้อมูลมีการกระจายตามภูมิภาคดังนี้ แอฟริกา 6 ประเทศ เอเชีย 10 ประเทศ ยุโรป 2 ประเทศ อเมริกากลางและใต้ 10 ประเทศ

### 3.2 ผลประมาณการและดัชนีเปรียบเทียบรายจ่าย

ผลของการประมาณค่าสมการสัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP จากข้อมูลชุดที่คัดแล้วปรากฏอยู่ใน ตารางที่ 3.2 ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วความสามารถในการอธิบายของสมการเหล่านี้ดีขึ้นกว่าข้อมูลชุดแรก และ

<sup>6</sup> ดูภาพการกระจายของประเทศต่างๆ ตามสัดส่วนของรายจ่ายรวมต่อ GDP และรายได้ต่อหัว (1990 ดอลลาร์) ใน ภาคผนวกที่ 3 ซึ่งจะเห็นว่า จุดที่มีลักษณะอยู่นอกกลุ่ม (outlyer) เป็นประเทศที่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งในสาม ลักษณะที่ระบุไว้

สัมประสิทธิ์ของตัวแปรอธิบาย (explanatory variables) มีนัยสำคัญทางสถิติอยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ โดยทั่วไปแล้ว รายได้ต่อหัวมีอิทธิพลในเชิงบวกต่อรายจ่ายรัฐบาล ทั้งรายจ่ายรวมและรายจ่ายด้านอื่นๆ ยกเว้นรายจ่ายด้านเศรษฐกิจและรายจ่ายเศรษฐกิจย่อยด้านอุตสาหกรรม เหมืองแร่ และการก่อสร้าง แต่สำหรับประเทศที่มีรายได้ต่อหัวในปี 1990 เกินกว่า 1,000 เหรียญสหรัฐฯ ผลสุทธิของรายได้คือรายจ่ายเศรษฐกิจยังคงเป็นบวก เป็นที่น่าสังเกตว่า ความน่าเชื่อถือ (หรือความเชื่อมั่น) ทางสถิติของตัวแปรรายได้ต่อรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ และด้านคมนาคมและสื่อสารมีค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับรายจ่ายอื่นๆ<sup>7</sup> ตัวแปรรายได้ต่อหัวยกกำลังสองถูกใส่เข้ามาเพื่อที่จะจับคู่ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลกับรายได้ต่อหัวนั้นอยู่ในรูปเชิงเส้น (linear) หรือไม่ และก็พบความสัมพันธ์ในด้านลบระหว่างรายได้ยกกำลังสองกับรายจ่ายรัฐบาลในหลายรายการ ซึ่งแสดงว่า เมื่อรายได้เพิ่มสูงถึงระดับหนึ่งแล้วสัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP จะไม่เพิ่มขึ้นตามรายได้ แต่จะมีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตาม ผลสุทธินั้นต้องคำนึงถึงอิทธิพลของตัวแปรอื่นๆ ด้วย<sup>8</sup>

7 ผู้ที่สนใจค่าวิกฤติของสถิติ t (critical value of t) ณ ความเชื่อมั่น (confidence level) ในระดับต่างๆ สามารถตรวจสอบได้จากตารางสถิติ t ที่อยู่ในภาคผนวกที่ 4 สำหรับตัวแปรทุกตัวผู้เขียนใช้ระดับความเชื่อมั่น 90% ในการยอมรับอิทธิพลของตัวแปรนั้น ยกเว้นตัวแปรรายได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นตัวแปรที่น่าจะคงไว้ในสมการ ถึงแม้ระดับความเชื่อมั่นจะต่ำกว่าเกณฑ์ สำหรับระดับความเชื่อมั่นต่อตัวแปรรายได้ในสมการรายจ่ายการป้องกันประเทศในตารางที่ 3.2 อยู่ที่ 70%

ในการศึกษาของ *Heller and Diamond (1990)* มีตัวแปรจำนวนหลายตัวเช่นกันที่มีค่าความเชื่อมั่นของสถิติ t ค่อนข้างต่ำ และความสามารถในการอธิบายของสมการรายจ่ายต่างๆ ก็ต่ำกว่าผลประมาณการของการศึกษานี้ โดยทั่วไปเรามักจะพบว่า ความสามารถในการอธิบายข้อมูลภาคตัดขวาง (cross section) มีน้อยกว่าข้อมูลอนุกรมเวลา (time series)

8 ยกตัวอย่างเช่น ถ้าให้สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP = X และรายได้ต่อหัว = Y และให้ตัวแปรอื่นๆ = Z เราจะเขียนความสัมพันธ์ระหว่าง X, Y และ Z ได้ดังนี้

$$X = a + bY - cY^2 + dZ$$

$$\frac{dx}{dy} = b - 2cY$$

จากผลประมาณการจะเห็นว่า ขนาดของ c เล็กมากเมื่อเทียบกับ b ดังนั้น เมื่อ Y เพิ่ม X ก็จะเพิ่ม แต่การเพิ่มขึ้นของ X จะน้อยลงเป็นลำดับ จนถึง Y ณ ระดับหนึ่งที่ค่า  $\frac{dx}{dy} = 0$  เมื่อนำสัมประสิทธิ์ในสมการรายจ่ายรวมมาคำนวณดูจะพบว่าระดับรายได้ต่อหัวดังกล่าวอยู่ที่ประมาณ 3,225 เหรียญสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงสัดส่วนรายจ่ายรวมต่อ GDP อาจไม่ลดลงก็ได้ เนื่องจากมีอิทธิพลของตัวแปรอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย



สำหรับโครงสร้างของประชกรนั้น ผลประมาณการพบว่า สัดส่วนของประชากรวัยเด็ก (0-14 ปี) มีอิทธิพลทางบวกต่อรายจ่ายด้านการศึกษา สัดส่วนของประชากรในวัยทำงาน (15-64 ปี) มีอิทธิพลทางบวกต่อรายจ่ายด้านอุตสาหกรรมเหมืองแร่และก่อสร้าง และสัดส่วนของประชากรวัยสูงอายุ (65 ปีขึ้นไป) มีอิทธิพลทำให้รายจ่ายด้านสาธารณสุขเพิ่มขึ้น

ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่หนึ่งตารางกิโลเมตร มีอิทธิพลทางบวกต่อรายจ่ายด้านการเคหะและชุมชน แต่มีอิทธิพลเชิงลบต่อรายจ่ายด้านสังคมสงเคราะห์ซึ่งอาจเป็นไปได้ เพราะในประเทศที่มีประชากรหนาแน่นนั้นรัฐจำเป็นต้องหันทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดไปในด้านอื่น เพื่อสนองความต้องการพื้นฐานของประชากรก่อนที่จะหันมาดูแลทางด้านสังคมสงเคราะห์

สัดส่วนของประชากรที่อาศัยในเขตเมืองมีอิทธิพลทางลบต่อรายจ่ายรวม รายจ่ายด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านการเคหะและชุมชน และด้านเศรษฐกิจ พลังงาน และคมนาคม ซึ่งอาจจะอธิบายได้ว่าสภาพความเป็นเมืองเป็นตัวแทน (proxy) ของความเจริญในด้านต่างๆ และทำให้ความจำเป็นที่รัฐบาลกลางจะต้องใช้ทรัพยากรจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนมีน้อยลง นอกจากนี้รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น (local government) อาจมีความสำคัญมากกว่า แต่รายจ่ายรัฐบาลท้องถิ่นมิได้รวมอยู่ในข้อมูลรายจ่ายรัฐบาลกลางที่เรานำมาศึกษาในครั้งนี้

ในด้านตัวแปรของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การศึกษานี้พบว่า สัดส่วนของการผลิตในภาคเกษตรมีผลเชิงลบต่อรายจ่ายด้านการศึกษา ในขณะที่สัดส่วนของแรงงานในภาคเกษตรมีอิทธิพลทางบวกต่อรายจ่ายด้านการศึกษา และทางลบต่อรายจ่ายป้องกันประเทศ ซึ่งอธิบายได้ว่า ระบบเศรษฐกิจที่การเกษตรเป็นสาขาหลักของการผลิตอาจมีทรัพยากรที่จำกัด ทำให้รัฐไม่สามารถใช้ทรัพยากรในด้านอื่นๆ ได้มากนัก สำหรับสัดส่วนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมมีผลเชิงลบต่อรายจ่ายรัฐด้านสวัสดิการ และสัดส่วนแรงงานในภาคบริการมีผลเชิงบวกต่อรายจ่ายด้านสังคมสงเคราะห์

สำหรับตัวแปรด้านการเบิกใช้เงินกู้ต่างประเทศนั้น อาจจะถือว่าเป็นตัวแปรทางการเงิน ซึ่งช่วยผ่อนคลายข้อจำกัดทางการเงินของรัฐบาล ทำให้สามารถใช้จ่ายในด้านต่างๆ ได้มากขึ้น ผลการศึกษานี้พบว่า ตัวแปรดังกล่าวมีอิทธิพลเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อรายจ่ายรวม รายจ่ายด้านการบริหาร ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ และด้านคมนาคมและสื่อสาร

นอกจากนี้ เรายังพิจารณาว่าประเทศต่างๆ อาจจะมีบริบททางวัฒนธรรม สังคม การเมือง และค่านิยม ฯลฯ ที่แตกต่างกัน ซึ่งเราไม่สามารถหาตัวแปรมาเป็นตัวแทนสิ่งเหล่านี้ได้ จึงใช้ตัวแปรหุ่น (dummy variable) สำหรับประเทศที่อยู่ในเขตภูมิภาคเดียวกัน คือ กลุ่มประเทศในลาตินอเมริกา ในยุโรป ในแอฟริกา (ซึ่งยังแยกออกเป็นกลุ่มประเทศใต้ทะเลทรายซาฮารา - Sub Saharan - ด้วย) เท่ากับเป็นการให้ค่าคงที่เป็นจุดอ้างอิง (reference point) ของกลุ่มประเทศในเอเชีย ส่วนสัมประสิทธิ์ของตัวแปรหุ่นในภูมิภาคต่างๆ แสดงถึงความแตกต่างของภูมิภาคนั้นจากกลุ่มประเทศในเอเชีย

เมื่อนำผลประมาณการของสมการรายจ่ายที่ปรากฏอยู่ในตารางที่ 3.2 ไปคำนวณในกรณีของประเทศไทย เราก็จะได้สัดส่วนเฉลี่ยของรายจ่ายต่างๆ ต่อ GDP ที่น่าจะเกิดขึ้นตามแบบแผนของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และแสดงไว้ในสมการที่ 2 ของตารางที่ 3.3 ส่วนสมการที่ 3 คือ ดัชนีเปรียบเทียบ IEC ที่ได้เคยอธิบายไว้แล้ว เราจะเห็นได้ว่า ในปี 2533 (ค.ศ. 1990) ประเทศไทยมีสัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์รวมที่เกิดขึ้นจริงประมาณ 15% ในขณะที่ตามแบบแผนเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนา สัดส่วนที่คำนวณได้ของไทยจะอยู่ที่ระดับ 22.4% ดังนั้นดัชนีเปรียบเทียบจึงต่ำกว่า 100 (ดัชนี IEC = 67.1) เมื่อยังรายจ่ายรัฐบาลรวมอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ยก็ย่อมจะทำให้รายจ่ายอื่นๆ น่าจะอยู่ในลักษณะเดียวกัน ยกเว้นรายการที่รัฐได้ทุ่มเทรายจ่ายไว้ในปริมาณที่สูงมากกว่าประเทศอื่นๆ ซึ่งก็ได้แก่ รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ ซึ่งมีดัชนี IEC สูงถึง 131.3 และสูงกว่ารายจ่ายรายการอื่นทุกประเภท ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับการศึกษาของ *Heller and Diamond (1990)* ที่พบว่า ดัชนี IEC ของรายจ่ายการป้องกันประเทศของไทยสูงกว่าแบบแผนเฉลี่ย และสูงกว่าดัชนี IEC ของรายจ่ายรายการอื่นๆ (ดูตารางที่ 3.1)

สำหรับรายจ่ายประเภทอื่น ซึ่งได้แก่ ด้านบริหารทั่วไปและรักษาความสงบภายใน ด้านสาธารณสุข ด้านสังคมสงเคราะห์ และด้านการเคหะและชุมชน ปรากฏว่ารัฐบาลไทยมีสัดส่วนของรายจ่ายเหล่านี้ต่อผลิตภัณฑ์รวมต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนา ส่วนรายจ่ายด้านการศึกษานั้นต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ยเพียงเล็กน้อย โดยมีดัชนี IEC เท่ากับ 96.4 ในแง่ของรายจ่ายด้านเศรษฐกิจรวมกัน ดัชนี IEC เท่ากับ 73.7 ซึ่งต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ย แต่สำหรับรายจ่ายด้านการเกษตร ป่าไม้และประมง ซึ่งเป็นรายการหนึ่งในรายจ่ายด้านเศรษฐกิจนั้นใกล้เคียงกับแบบแผนเฉลี่ย โดยมีดัชนี IEC เท่ากับ 102.7 ส่วนรายจ่ายด้านพลังงาน อุตสาหกรรม และด้านคมนาคม ล้วนต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ย

เมื่อนำผลประมาณการสำหรับปี 1990 มาใช้กับข้อมูลของประเทศไทย ในปี 1994 เราจะได้สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP ของไทยตามแบบแผนเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนา สำหรับปี 1994 หรือ 2537 ตาม

ที่ปรากฏในสคริปต์ที่ 3 ของตารางที่ 3.4 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเราไม่มีข้อมูลรายจ่ายจริงตามลักษณะข้อมูลของ IMF สำหรับปี 1994 จึงได้นำข้อมูลรายจ่ายตามวงเงินงบประมาณของปี 1994 มาเปรียบเทียบ การเปรียบเทียบข้อมูลในตารางที่ 3.4 มีจุดอ่อนที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก อาจมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของแบบแผนเฉลี่ยระหว่างปี 1990 ถึง 1994 ซึ่งจะทำให้การนำผลประมาณการของปี 1990 มาคำนวณการใช้จ่ายของรัฐในปี 1994 คลาดเคลื่อนได้

ประการที่สอง เนื่องจากเราไม่มีข้อมูลที่ใช้นิยามเดียวกันกับข้อมูลที่รายงานโดย IMF ดังนั้นการเปรียบเทียบข้อมูลที่ใช้นิยามที่ต่างกัน จึงอาจให้ภาพที่บิดเบือนจากข้อเท็จจริงได้

ในการเปรียบเทียบข้อมูลสัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP จากตัวเลขรายจ่ายจริงที่รายงานโดย IMF กับตัวเลขวงเงินงบประมาณของสำนักงบประมาณ เราพบว่า ข้อมูลของ IMF จะให้สัดส่วนที่สูงกว่าตลอดช่วงปี ค.ศ. 1980-1990 (พ.ศ. 2523-2533) ดังแสดงไว้ในตารางที่ 3.5 ทั้งนี้เพราะตัวเลขของ IMF ครอบคลุมรายจ่ายจากเงินนอกงบประมาณและเงินกันไว้เบิกเหลือมปีด้วย ในขณะที่ตัวเลขของสำนักงบประมาณเป็นวงเงินที่จัดสรร และในขณะที่เดียวกันรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงตามที่เก็บโดยสำนักงบประมาณก็จะต่ำกว่าวงเงินงบประมาณ เนื่องจากมิได้รวมเงินกันไว้เบิกเหลือมปี ดังนั้นจึงไม่มีตัวเลขด้านงบประมาณสำหรับปี 1994 ที่พอจะใกล้เคียงกับค่านิยามตามข้อมูลของ IMF ที่ได้นำมาใช้ประมาณการสมการรายจ่ายรัฐบาล

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่สมควรที่จะคำนวณดัชนี IEC สำหรับปี 1994 ยกตัวอย่างเช่น ถ้าคำนวณดัชนี IEC ของรายจ่ายด้านพลังงาน จะได้ค่าดัชนีเพียง 8.1 (จากที่ควรจะเป็น 100) ทั้งนี้เพราะผลประมาณการของการศึกษานี้ใช้ข้อมูลของ IMF ซึ่งรวมรายจ่ายจากเงินนอกงบประมาณด้วย ในขณะที่รายจ่ายตามวงเงินงบประมาณนั้นมิได้รวมรายจ่ายจากเงินนอกงบประมาณ ดังนั้นจึงทำให้สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP ของวงเงินด้านพลังงานมีเพียง 0.06 ในขณะที่ผลการคำนวณจากสมการถดถอยซึ่งรวมเงินนอกงบประมาณด้วย ควรจะมีสัดส่วนเท่ากับ 0.74

อย่างไรก็ตาม การคำนวณรายจ่ายจากแบบแผนเฉลี่ยสำหรับปี 1994 สำหรับรายจ่ายที่มีสัดส่วนของเงินนอกงบประมาณน้อยมาก ก็อาจเป็นประโยชน์ในแง่ที่ทำให้เราเห็นแนวโน้มการใช้จ่ายบางด้านของรัฐ ตัวอย่างเช่น เราจะเห็นว่า รัฐเริ่มมีรายจ่ายด้านการศึกษาและการคมนาคมในสัดส่วนต่อ GDP ที่สูงขึ้น และใกล้เคียงกับแบบแผนเฉลี่ย (ด้านการศึกษา) หรือเริ่มมากกว่าแบบแผนเฉลี่ย (ด้านการคมนาคม) ในขณะเดียวกัน รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศก็ยังคงสูงกว่าแบบแผนเฉลี่ย

สำหรับผู้ที่สนใจแนวโน้มระยะยาวของรายจ่ายรัฐบาลไทยในด้านต่างๆ ในช่วงปี ค.ศ. 1980-1990 จะสังเกตได้จากรูปที่ 1-19 ในภาคผนวกที่ 12 ซึ่งมีข้อมูลของบางประเทศในเอเชีย เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และเกาหลีใต้ ประกอบเพื่อการเปรียบเทียบระหว่างประเทศด้วย

ตารางที่ 3.1 ดัชนีเปรียบเทียบรายจ่ายด้านต่างๆ ของรัฐบาลไทย จากงานของ Heller and Diamond (1990).

รายจ่ายตามลักษณะงาน	ระยะเวลา			
	1975-1977	1978-1980	1981-1983	1984-1986
1. การบริหารทั่วไปและ การรักษาความสงบ	14.9	13.3	15.1	17.4
2. การป้องกันประเทศ	97.7	144.2	144.9	150.5
3. การศึกษา	113.2	126.4	131.4	145.3
4. การสาธารณสุข	31.6	42.1	51.5	100.7
5. สวัสดิการและประกันสังคม	52.6	38.7	37.4	40.6
6. การเคหะและชุมชน	n.a.	71.3	62.3	45.9
7. การเศรษฐกิจ	105.2	77.6	84.3	69.6
7.1 ด้านพลังงาน	n.a.	48.6	103.9	62.5
7.2 ด้านเกษตร ป่าไม้ ประมง	66.6	79.0	90.4	93.1
7.3 ด้านเหมืองแร่				
อุตสาหกรรมและก่อสร้าง	16.1	14.3	13.3	16.3
7.4 ด้านขนส่งและสื่อสาร	127.1	116.4	91.0	64.0

ที่มา: Peter S. Heller and Jack Diamond (1990), "International Comparisons of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries, 1975-86." International Monetary Fund Occasional Paper No.69, Washington, D.C.

ตาราง 3.2 ปัจจัยที่มีผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของประเทศไทย (GDP)

(โดยประมาณจากข้อมูลประเทศกำลังพัฒนา ปี พ.ศ. 2532-33 เฉพาะประเทศที่มีประชากรในปี 2533 เกินกว่า 3 ล้านคน และไม่ได้อยู่ในยุโรป ตะวันออก (Eastern Europe) หรือตะวันออกกลาง (Middle East)

ประเภทพหุพจน์	รวม	รวมยกเว้น ตัวแปร	รวมยกเว้น การป้องกัน ประเทศ	รวมยกเว้น การศึกษา	รวมยกเว้น สาธารณสุข	รวมยกเว้น สวัสดิการ สังคม	รวมยกเว้น ภาวะและ ชุมชน	รวมยกเว้น เศรษฐกิจ	รวมยกเว้น พลังงาน	รวมยกเว้น การเกษตร	รวมยกเว้น อุตสาหกรรม	รวมยกเว้น คมนาคม และสื่อสาร
ปัจจัย	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) <sup>a</sup>	(8)	(8.1)	(8.2)	(8.3)	(8.4)
ค่าคงที่	0.0723 (1.5991)		0.0272 (3.4765)		0.0134 (4.4913)		20.4989 (1.7220)	0.0440 (3.1783)	0.0043 (2.0677)			0.0077 (1.2613)
รายได้ต่อหัว	0.0001 (3.4761)	1.642E-05 (1.8489)	8.289E-07 (0.5321)	1.866E-05 (2.4859)	1.063E-05 (2.3599)	1.462E-05 (3.1889)	5.1894 (1.4543)	1.520E-05 (1.1879)	4.073E-06 (1.3852)	1.03E-05 (2.6813)	3.007E-05 (2.0968)	5.596E-06 (1.0208)
รายได้ต่อหัวยกกำลังสอง	1.557E-08 (2.3906)	2.891E-09 (1.6016)		1.637E-09 (1.3746)	1.384E-09 (1.8060)		-0.3526 (1.3946)		-6.406E-10 (1.3803)		3.998E-10 (1.4712)	7.696E-10 (0.8674)
ตัวแปร Dummy รายได้ต่อหัวตั้งแต่ 1,000 เหรียญฯ ต.ร.อ.								1.670E-05 (1.5160)		7.568E-06 (2.1561)		
สัดส่วนของประชากร ในวัยอายุ 0-14 ปี				0.0004 (1.9709)								
สัดส่วนของประชากร ในวัยอายุ 15-64 ปี											9.118E-05 (4.2199)	
สัดส่วนของประชากร ในวัยอายุ 65 ปีขึ้นไป					0.0004 (1.7855)							
ความหนาแน่นของ ประชากรต่อพื้นที่หนึ่ง ตร.กม.						6.658E-05 (2.5472)	0.3091 (1.4969)					
สัดส่วนของประชากร ที่อาศัยในเขตเมือง	-0.0023 (2.7998)			-0.0005 (3.5124)	-0.0003 (3.4659)		1.4924 (2.3807)	-0.0005 (2.6055)	0.0001 (1.6807)			-0.0002 (1.8033)
สัดส่วนของแรงงาน ในภาคเกษตร			0.0001 (1.1808)							0.0002 (4.7647)		
สัดส่วนของแรงงาน ในภาคอุตสาหกรรม						0.0033 (4.4140)						
สัดส่วนของแรงงาน ในภาคบริการ						0.0020 (5.2035)						
สัดส่วนของกรรมสิทธิ์ ในภาคเกษตร				0.0005 (2.4004)								
สัดส่วนการเบิกใช้เงินผู้ ต่างประเทศโดยรายได้ ประชาชาติ	2.3519 (3.9271)	0.5694 (5.2093)		0.5768 (6.2320)				0.5742 (3.0195)				0.2396 (2.9416)
ตัวแปรสำหรับ ประเทศในกลุ่ม Latin America		0.0107 (1.1966)	-0.0101 (2.7300)							-0.0065 (2.4917)		
ตัวแปรสำหรับ ประเทศในกลุ่มทวีป ยุโรป (ยกเว้นยุโรป ตะวันออก)						0.0222 (1.3138)			0.0104 (2.9254)			
ตัวแปรสำหรับ ประเทศในกลุ่มทวีป แอฟริกา	0.1020 (2.3562)		0.0157 (2.7602)	0.0152 (2.2443)		0.0215 (1.3249)						
ตัวแปรสำหรับ ประเทศในกลุ่ม Sub Saharan									0.0063 (2.4030)			
ค่า R <sup>2</sup>	0.6715	0.3134	0.5479	0.7908	0.3927	0.7297	0.3219	0.5666	0.5288	0.4488	0.2141	0.4945
ค่า Adjusted R <sup>2</sup>	0.5968	0.2275	0.4693	0.7248	0.2871	0.6546	0.2040	0.4912	0.3815	0.3769	0.1426	0.3962
ค่าสถิติ F	8.9930	3.6508	6.9865	11.9739	3.7179	9.7169	2.7301	7.5165	3.5911	6.2413	2.996	5.1358
จำนวนตัวแปร ในแบบประมาณการ	28	28	28	26	28	24	28	28	22	27	25	26

หมายเหตุ: \* เป็นการอยู่ในรูป log-linear

ตัวเลขในวงเล็บคือ ค่าสถิติ t

ตาราง 3.3 คำนีเปรียบเทียบสัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์รวมของประเทศไทย ในปี 2533 (1990).

	สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาล ไทยต่อผลิตภัณฑ์รวม ที่เกิดขึ้นจริง (%) (1)	สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลไทย ที่คำนวณจากแบบแผน ประเทศกำลังพัฒนา (2)	ดัชนี IEC (3) = (1) x 100 (2) (3)
รายจ่ายรวม	14.99	22.35	67.06
ด้านบริหารทั่วไปและรักษาความสงบภายใน	1.61	2.83	56.72
ด้านป้องกันประเทศ	2.60	1.98	131.34
ด้านการศึกษา	3.01	3.12	96.40
ด้านสาธารณสุข	1.01	1.96	51.77
ด้านสวัสดิการสังคม	0.54	1.59	33.93
ด้านการเคหะและชุมชน	0.32	0.97	33.57
ด้านเศรษฐกิจ	3.31	4.49	73.72
ด้านพลังงาน	0.35	0.65	53.67
ด้านเกษตร ป่าไม้ ประมง	1.56	1.52	102.67
ด้านเหมืองแร่ อุตสาหกรรมและก่อสร้าง	0.11	0.23	47.32
ด้านขนส่งและสื่อสาร	0.98	1.37	71.42
ด้านกิจกรรมเศรษฐกิจอื่น	0.31	-	-
รายจ่ายอื่นๆ	2.52	-	-

ที่มา: สัดส่วนจริงคำนวณจากข้อมูลที่รายงานใน IMF, *Government Finance Statistics Yearbook 1993* ส่วนข้อมูลในสศมกที่ (2) และ (3) เกิดจากการคำนวณตามที่ได้อธิบายไว้ในรายงานฉบับนี้

ตาราง 3.4 สัดส่วนวงเงินงบประมาณรายจ่ายต่อ GDP ในปี 1994 (2537) เปรียบเทียบกับแบบแผนเฉลี่ย (โดยใช้สมการที่ประมาณการจากข้อมูลปี 1990 (2533).

	วงเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	สัดส่วนต่อ ผลิตภัณฑ์รวม (%)	สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลไทย ตามแบบแผนเฉลี่ยของ ประเทศกำลังพัฒนาที่ ประมาณการจากข้อมูล IMF
	(1)	(2)	(3)
งบประมาณรวม*	589,357.90	16.36	25.94
ด้านการบริการและรักษาความสงบภายใน	64,019.40	1.78	3.02
ด้านการป้องกันประเทศ	86,498.50	2.40	2.14
ด้านการศึกษา	121,973.10	3.39	3.40
ด้านสาธารณสุข	42,245.90	1.17	2.33
ด้านสวัสดิการสังคม	22,375.70	0.62	1.72
ด้านการเคหะและชุมชน	28,910.00	0.80	0.88
ด้านศาสนา วัฒนธรรม การท่องเที่ยว	6,403.70	0.18	-
ด้านเศรษฐกิจ	165,556.50	4.60	4.30
ด้านพลังงาน**	1,981.30	0.06	0.74
ด้านเกษตร ป่าไม้ ประมง	68,513.80	1.90	1.53
ด้านเหมืองแร่ อุตสาหกรรมและการก่อสร้าง	3,047.30	0.08	0.17
ด้านขนส่งและสื่อสาร	68,667.30	1.91	1.43
ด้านเศรษฐกิจอื่นๆ	23,346.80	0.65	-
งบรายจ่ายอื่นๆ	51,375.10	1.43	-
ผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ในราคาปัจจุบัน	3,601,700.00		

ที่มา : ข้อมูลวงเงินงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณ ส่วนแบบแผนเฉลี่ยคำนวณจากการศึกษาตามทฤษฎีขยายไว้ในรายงาน

หมายเหตุ \* ไม่รวมการชำระหนี้เงินกู้

\*\* ข้อมูลจาก IMF ปี 1990 ที่ใช้ประมาณการแบบแผนเฉลี่ยเป็นข้อมูลที่รวมเงินนอกงบประมาณด้วย ในขณะที่ข้อมูลของสำนักงานงบประมาณปี 1994 ไม่ได้รวม และในกรณีของรายจ่ายด้านพลังงานมีรายการนอกงบประมาณในสัดส่วนที่สูงกว่ารายจ่ายประเภทอื่นมาก โดยในปี 1990 IMF รายงานว่า ประเทศไทยมีรายจ่ายรัฐบาลด้านพลังงานเป็นจำนวน 7,145 ล้านบาท และเป็นเงินนอกงบประมาณถึง 4,863 ล้านบาท (68%) ดังนั้น สัดส่วนรายจ่ายด้านพลังงานต่อ GDP จากวงเงินงบประมาณ (0.06 %) ของปี 1994 จึงน่าจะต่ำกว่าความเป็นจริงมาก



ตารางที่ 3.5 สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP จากข้อมูลของ IMF เปรียบเทียบกับข้อมูลวงเงินงบประมาณ

ปี	ข้อมูลจาก IMF สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP	ข้อมูลจากสำนักงานประมาณ	
		สัดส่วนวงเงิน งบประมาณต่อ GDP	รายจ่ายจริงคิดเป็น ร้อยละของวงเงิน งบประมาณ
1980	18.90	17.29	
1981	19.20	18.41	
1982	20.69	19.13	
1983	19.81	19.22	
1984	19.64	19.43	
1985	21.39	20.16	84.9
1986	20.17	18.01	87.0
1987	18.13	16.31	87.1
1988	15.67	14.50	86.7
1989	15.00	14.23	83.2
1990	14.99	14.13	81.2

ที่มา: คำนวณจาก IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, various issues, และ IMF, *International Financial Statistics*, various issues. และจากข้อมูลที่ได้จากสำนักงานประมาณ

#### 4. กระบวนการจัดสรรงบประมาณของไทยในปัจจุบัน

เราเห็นจากผลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์แล้วว่า ใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศของไทยมีดัชนี IEC สูงกว่า 100 แสดงว่า รัฐบาลไทยใช้จ่ายด้านนี้มากกว่าแบบแผนเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนา การศึกษาของ *Heller and Diamond (1990)* สำหรับข้อมูลในอดีตก็พบภาพนี้เช่นเดียวกัน ส่วนดัชนี IEC ของ ใช้จ่ายด้านการศึกษาและด้านการเกษตรจะอยู่ใกล้เคียง 100 ซึ่งแสดงว่า รัฐบาลไทยใช้จ่ายตามแบบแผนเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนา สำหรับรายจ่ายที่มีดัชนี IEC ต่ำกว่า 100 หรือรายจ่ายที่ต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ ใช้จ่ายด้านการบริหารและรักษาความสงบ ด้านสาธารณสุข ด้านสังคม สงเคราะห์ ด้านการทะเลาะและชุมชน ด้านพลังงาน ด้านอุตสาหกรรม และด้านคมนาคมและสื่อสาร

คำถามที่น่าสนใจก็คือ ภาพการใช้จ่ายของรัฐเช่นนี้เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยมองผลประโยชน์ที่มีต่อสังคมส่วนรวมเป็นหลักหรือไม่ การใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศที่สูงกว่าแบบแผนเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนา และการใช้จ่ายด้านอื่นๆ ที่ต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา<sup>9</sup> นักการเมืองและข้าราชการประจำมีกระบวนการพิจารณาและจัดสรรอย่างไร หรือว่าการจัดสรรงบประมาณเป็นกระบวนการที่มีการต่อรองระหว่างหน่วยงาน (กระทรวง) ต่างๆ ของรัฐ และรายจ่ายที่แต่ละหน่วยงานได้รับจัดสรรในแต่ละปีเพียงแต่สะท้อนอิทธิพลและความเข้มแข็งของหน่วยงานนั้นๆ มากกว่าที่จะสะท้อนความต้องการของสังคมส่วนรวม

ในส่วนนี้จะพิจารณาขั้นตอนและกระบวนการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีของไทย เพื่อประเมินว่า มีลักษณะที่สะท้อนหรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมหรือไม่

##### 4.1 กระบวนการจัดสรรงบประมาณ

เนื่องจากมีเอกสารและหนังสือเกี่ยวกับรายละเอียดในการจัดทำงบประมาณเป็นจำนวนไม่น้อย<sup>10</sup> ในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงกระบวนการกำหนดวงเงินงบประมาณประจำปีแต่พอสังเขป เพื่อให้เห็นภาพว่า การจัดสรรส่วนแบ่งของงบประมาณมีการดำเนินการอย่างไร

<sup>9</sup> พิจารณาจากผลการศึกษาของ *Heller and Diamond (1990)* สำหรับช่วงปี 1978-1986 และผลจากการศึกษาครั้งนี้ สำหรับปี 1990

<sup>10</sup> ตัวอย่างเช่น ณรงค์ สักพันโรจน์ (2536) *Limprapat and Svetarundra (1989)* *UNDP (1993)* *ไกรยุทธ วีระยาคินันท์ (2528)*

เราอาจสรุปได้ว่า กระบวนการงบประมาณในแต่ละปีมีสามขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนแรก การจัดเตรียมงบประมาณ

ขั้นตอนที่สอง การอนุมัติงบประมาณ

ขั้นตอนที่สาม การบริหารและตรวจสอบงบประมาณ

เราจะเห็นได้ว่า มีเพียงขั้นตอนแรกและขั้นตอนที่สองเท่านั้นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ ส่วนขั้นตอนที่สามเกิดขึ้นเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้แล้ว หน่วยงานราชการและโครงการต่างๆ จะดำเนินการเบิกเงินประจำงวดตามที่ได้รับอนุมัติจัดสรรและมีขบวนการตรวจสอบเพื่อมิให้มีการรั่วไหลของงบประมาณแผ่นดิน

เราอาจจะสรุปขั้นตอนของการจัดเตรียมงบประมาณได้ตามที่ปรากฏในแผนภาพที่ 4.1 โดยในขั้นแรกสำนักงานงบประมาณจะส่งหนังสือแจ้งปฏิทินงบประมาณประจำปีงบประมาณถัดไปตั้งแต่ประมาณกลางเดือนตุลาคม เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจพิจารณาจัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณและจัดทำประมาณการรายได้ส่งให้สำนักงานงบประมาณก่อน หลังจากนั้นหน่วยงานหลัก 4 แห่ง ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่งผู้แทนเข้าร่วมพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย รายได้ เงินกู้ และแนวนโยบายในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากนั้นสำนักงานงบประมาณจะเสนอวงเงิน โครงสร้างรายจ่าย-รายได้ และนโยบายการจัดสรรงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ หลังจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติวงเงินและแนวนโยบายแล้ว สำนักงานงบประมาณก็จะเตรียมการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการต่างๆ เมื่อส่วนราชการได้รับแจ้งจากสำนักงานงบประมาณแล้วก็จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณในระดับกรม กอง เพื่อส่งรายละเอียดให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาและจัดเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติรายละเอียดแล้ว สำนักงานงบประมาณจะจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร (ดูรายละเอียดของปฏิทินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 ได้ในภาคผนวกที่ 5)

เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณส่งถึงสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาฯ จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน (เดิม 90 วัน) โดยมีการพิจารณาสามวาระ (ดูแผนภาพที่ 4.2 ประกอบ) ในวาระแรกเป็นการพิจารณารับหลักการ เมื่อลงมติรับหลักการแล้ว ก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยคณะกรรมการฯ จะพิจารณารายละเอียดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามที่เห็นสมควร แล้วจึงเสนอให้สภาฯ ประชุมพิจารณารายละเอียดในวาระที่ 2

การพิจารณาในวาระที่ 2 แบ่งออกเป็นสองขั้นตอน โดยในขั้นตอนแรก คณะกรรมการฯ จะพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติฯ โดยตนเองหรือพิจารณาคำขอแก้ไขของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นๆ ก็ได้ การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงนี้เรียกว่า "การแปรญัตติ"<sup>11</sup> การพิจารณาในขั้นตอนนี้หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้คำชี้แจงงบประมาณที่เกี่ยวกับส่วนราชการของตน โดยมีสำนักงานงบประมาณเป็นผู้เสนอข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้อง ในขั้นตอนที่สอง เป็นการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาในรายละเอียดแล้ว สมาชิกสภาฯ จะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการฯ สงวนความเห็นไว้เท่านั้น

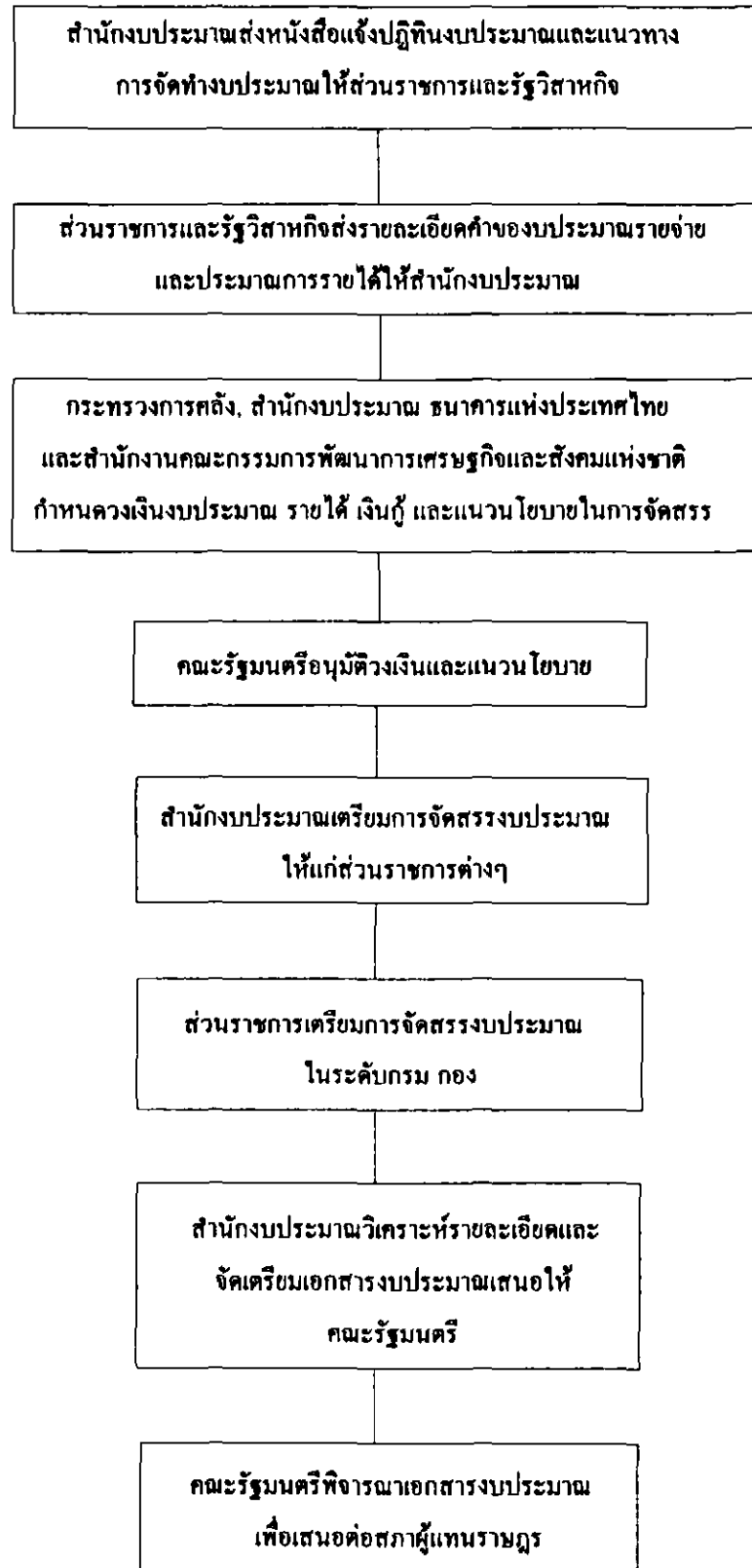
ส่วนในวาระที่ 3 จะเป็นการพิจารณาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยไม่มีการอภิปราย เมื่อเห็นชอบแล้วก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้แก่วุฒิสภาพิจารณา 3 วาระเช่นเดียวกัน และวุฒิสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน (เดิม 15 วัน) นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้

เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างฯ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

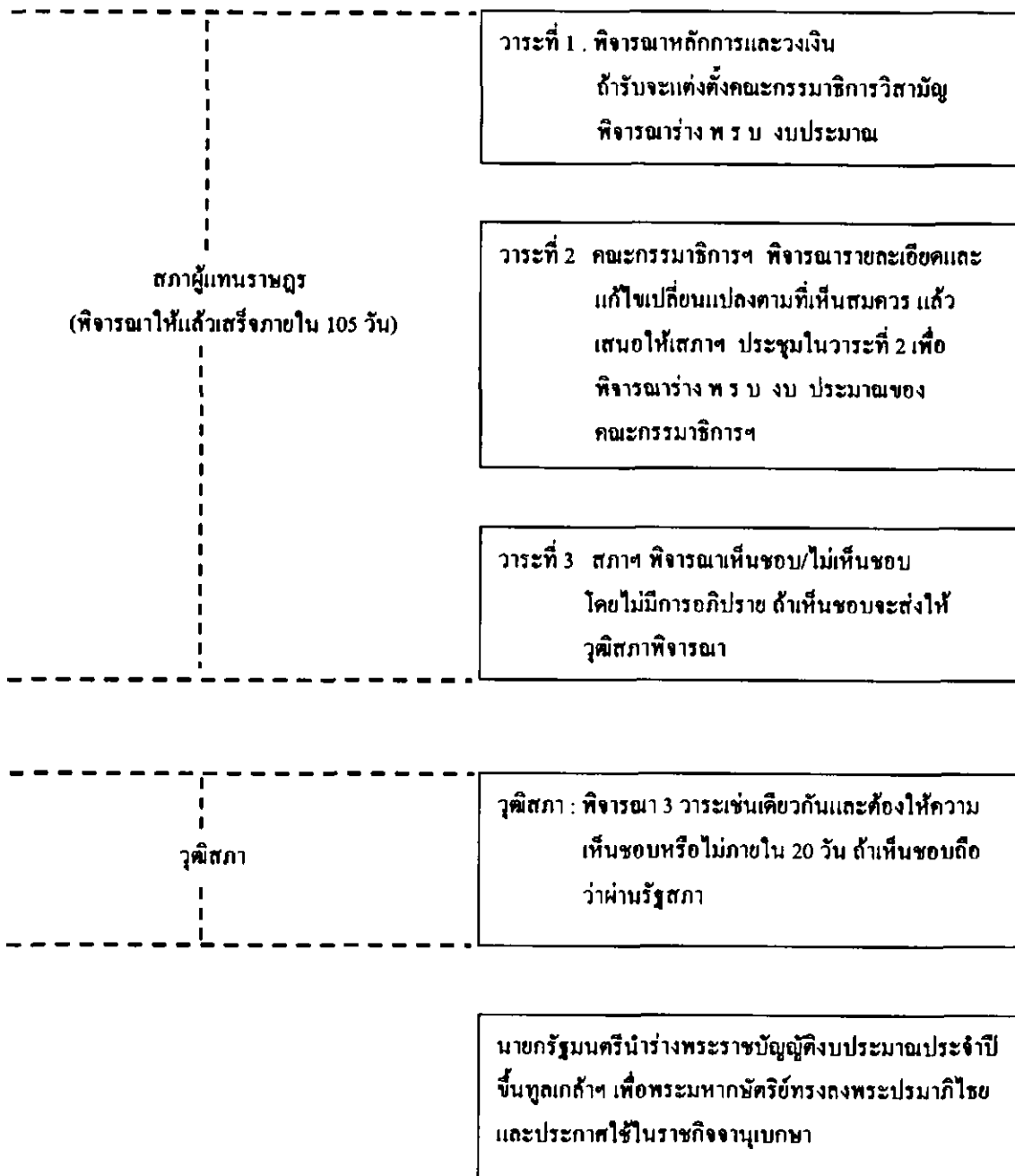
<sup>11</sup> การขอแปรญัตติ จะขอแปรเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดก็ได้ แต่ขอแปรลดรายจ่ายได้ ซึ่งมีค่าธรรมเนียมข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 1) เงินสงฆ์เงินกู้
- 2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- 3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

แผนภาพที่ 4.1 ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ



แผนภาพที่ 4.2 ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา



## 4.2 ปัญหาในการจัดสรรงบประมาณ

จากขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณที่กล่าวมาแล้ว เราจะเห็นได้ว่า การพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณในแต่ละปีจะมีระดับของงบประมาณในปีที่ผ่านมาเป็นฐานในการประมาณการ เนื่องจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมักจะใช้งบรายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจ ซึ่งแยกเป็นรายจ่ายประจำ (เงินเดือนและค่าจ้าง สินค้าและบริการ คอกเบี้ย เงินอุดหนุนและเงินโอน) และรายจ่ายลงทุนในระดับกระทรวงของปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นฐาน เมื่อสำนักงานงบประมาณรวบรวมประมาณการรายจ่ายและรายได้จากส่วนราชการต่างๆ ขึ้นมาเป็นวงเงินงบประมาณรวมก็เท่ากับใช้งบประมาณของปีที่ผ่านมาเป็นฐาน ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้สูงว่า กระทรวงหรือหน่วยงานที่เคยได้รับงบประมาณมากและมีอำนาจต่อรองมากก็จะสามารถชิงทรัพยากรไปได้มาก เนื่องจากมีฐานงบประมาณเดิมเป็นทุนอยู่แล้ว ถึงแม้ว่าสำนักงานงบประมาณจะมีหน้าที่เตรียมการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการต่างๆ หลังจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติวงเงินงบประมาณและแนวนโยบายแล้ว แต่เราก็ไม่มีข้อมูลเพียงพอว่า สำนักงานงบประมาณมีแนวการปฏิบัติอย่างไรในการต้านทานอำนาจต่อรองดังกล่าวเพื่อจัดสรรงบประมาณให้ต่างไปจากฐานเดิมของหน่วยงานทั้งหลาย

ข้อมูลในตารางที่ 4.1 แสดงให้เห็นวงเงินงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกระทรวงในช่วงปีงบประมาณ 2528-2538 ซึ่งเราจะเห็นแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของงบประมาณจากฐานที่มีอยู่เป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นในบางกรณี เช่น งบของกระทรวงการคลัง ที่ลดลงประมาณ 15.9% ในปี 2534 ลดลง 6.2% ในปี 2537 และลดลง 21.1% ในปี 2538 ทั้งนี้เพราะงบชำระหนี้เงินกู้ของภาครัฐบาลอยู่ที่กระทรวงการคลัง และในช่วงเวลาดังกล่าว กระทรวงการคลังได้ใช้เงินคงคลังซึ่งสะสมมาเป็นจำนวนมากชำระหนี้เงินกู้แทนการตั้งเป็นงบประมาณรายจ่าย<sup>12</sup> หรือการลดลงของงบกระทรวงพาณิชย์ 28.9% ในปี 2537 ก็เนื่องมาจาก ในปี 2537 ไม่จำเป็นต้องตั้งงบประมาณบางรายการ อาทิ งบประมาณเพื่อชดเชยการขาดทุนจากการขายข้าวให้แก่ต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งในปี 2536 ได้ตั้งไว้เป็นจำนวนประมาณพันกว่าล้านบาท<sup>13</sup>

<sup>12</sup> แต่เดิมนั้นการชำระคืนหนี้สาธารณะต้องตั้งงบประมาณประจำปี แต่ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินคงคลังให้รัฐบาลสามารถเบิกจ่ายเงินจากคลังเพื่อไปชำระหนี้ได้ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นสมควร *ดูรายละเอียดใน รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2534)*

<sup>13</sup> ข้อมูลจากสำนักงานงบประมาณ

เมื่อพิจารณาขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา เราก็จะเห็นว่า เวลา 20 วันที่ให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ให้เสร็จทั้งสามวาระนั้น ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถเข้าไปพิจารณารายละเอียดต่างๆ ของงบประมาณได้ นอกจากพิจารณาวงเงินงบประมาณโดยรวมและหลักการเท่านั้น สำหรับในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นว่า วาระที่สองเป็นวาระสำคัญในการพิจารณารายละเอียดต่างๆ ของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ ที่สภาฯ ตั้งขึ้นมานั้นมีอำนาจที่จะเรียกตัวแทนจากส่วนราชการต่างๆ มาชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานได้ การเปลี่ยนแปลงงบประมาณจากการพิจารณาในขั้นนี้แม้ว่าจะมีบ้าง แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาก็มีอาจถือได้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ที่รัฐบาลเสนอมา มีข้อสังเกตว่า ตัวแทนที่มาจากกระทรวงที่มีอำนาจต่อรองสูง เช่น กระทรวงกลาโหมอาจจะได้รับความเกรงใจจากคณะกรรมการฯ ในการซักถามรายละเอียดมาก ในขณะที่ตัวแทนที่มาจากหน่วยงานที่มีอำนาจต่อรองต่ำและไม่มีสายสัมพันธ์กับกรรมการที่นั่งพิจารณาก็จะต้องตอบคำถามรายละเอียดเล็กๆ น้อยๆ เป็นจำนวนมาก และมีโอกาสถูกตัดทอนงบประมาณมากด้วยเช่นกัน การประเมินบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่สำนักงานประมาณน่าจะทำการศึกษาในโอกาสต่อไป ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายควรจะได้รับส่งเสริม เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากกว่าความต้องการของหน่วยราชการ

จากข้อมูลเท่าที่รวบรวมได้ เราจะเห็นว่าในระบบที่เป็นอยู่ ส่วนราชการและสำนักงานประมาณอาจถือได้ว่าเป็นตัวหลักในการจัดสรรงบประมาณของประเทศ ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทไม่มากนัก เนื่องจากในการศึกษานี้ ผู้เขียนมิได้ทำการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในระดับปฏิบัติของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งของสำนักงานด้วย จึงไม่อาจแจกแจงรายละเอียดได้ว่า มีปัญหาอะไรบ้าง อย่างไรก็ตาม ไกรยุทธ ธีรคยาตินิกัณฑ์ ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์การคลังผู้หนึ่งที่ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการคลังของไทยมาเป็นเวลานาน ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาในการจัดสรรงบประมาณไว้ดังนี้



ไกรยุทธ ธีรตยาภินันท์ (2536: 118) :

"..... ลักษณะการจัดสรรงบประมาณคงยึดหลักคิดที่ว่า งบประมาณของกระทรวงหนึ่ง ๆ หรือ กรมหนึ่ง ๆ ควรเพิ่มขึ้นจากเดิมในอัตราส่วนเท่าใด อันเป็นลักษณะของ 'การงบประมาณแบบเพิ่มเสริม' (incremental budgeting) มากกว่าลักษณะของ 'การงบประมาณแบบแผนงาน' (program budgeting) หรือระบบพีพีบี (planning-programming-budgeting system) แม้ว่าในเชิงประวัติศาสตร์ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนวิธีการจัดทำงานงบประมาณจากแบบรายการ (line-item) มาเป็นแบบแผนงานตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525."

และไกรยุทธ ธีรตยาภินันท์ (2536: 117) :

"รายจ่ายรัฐจำนวนมากเป็นการใช้จ่ายในแผนงาน/งาน/โครงการที่บังเกิดผลที่ประชาชนไม่ต้องการ หรือไม่บังเกิดผลอย่างเป็นเรื่องเป็นราวและถาวร ทั้งๆ ที่เป็นการใช้จ่ายในกิจกรรมที่ไม่เหมาะสม แต่รายจ่ายรัฐประเภทนี้ก็ไม่สามารถยกเลิกได้ ทำให้กิจกรรมใหม่ๆ ที่จะประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจและต่อประชาชนไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะรัฐบาลไม่มีเงินงบประมาณเพียงพอที่จะเจียดให้กับการใช้จ่ายประเภทนี้ กิจกรรมบางอย่างควรได้ทำในระดับที่สูงขึ้นจากที่กำลังทำอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากกระบวนการวิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถเชื่อมโยงให้เห็นความสำคัญ และความจำเป็นที่ต้องทำกิจกรรมประเภทดังกล่าวในจำนวนที่สูงขึ้นประการหนึ่ง และไม่สามารถระงับหรือลดกิจกรรมอื่นๆ ที่ไม่จำเป็นอีกประการหนึ่ง"

นอกจากนี้ ไกรยุทธ ธีรตยาภินันท์ (2536) ยังได้เสนอแนวทางในการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไว้หลายประการ ซึ่งมีรายละเอียดมากเกินกว่าจะนำมาอ้างอิงในที่นี้ แต่จากข้อสังเกตที่นำมาอ้างอิงข้างต้น เราก็จะเห็นได้ว่า กระบวนการจัดสรรงบประมาณของไทยมิได้มีภาพที่ชัดเจนว่ามีขั้นตอนใดที่มีการพิจารณาเกี่ยวกับความสอดคล้องของรายจ่ายด้านต่างๆ กับสถานะเศรษฐกิจและสังคมที่ประเทศเผชิญอยู่ หากแต่ลักษณะการจัดสรรงบประมาณจะเป็นไปตามความต้องการของหน่วยราชการต่างๆ โดยมีฐานงบประมาณของปีที่ผ่านมาเป็นจุดเริ่มต้น

เราอาจจะประเมินการจัดสรรงบประมาณที่เป็นอยู่โดยดูจาก "ผล" ต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมก็ได้ ซึ่งถือว่าเป็นมุมมองในระดับมหภาค นั่นก็คือ ถ้าเรายอมรับบทบาทหลักของรัฐเกี่ยวกับการจัดสรรการใช้ทรัพยากร (allocation) การกระจายรายได้ (distribution) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (stabilization) และการสร้างความเจริญเติบโต (growth) เราก็คงจะต้องประเมินว่ารัฐบาลประสบความสำเร็จในเป้าหมายข้างต้นหรือไม่ ในความเห็นของผู้เขียน เป้าหมายที่ยังคงเป็นปัญหาต่อสังคมไทยค่อนข้างมาก ก็คือ การจัดสรรการใช้ทรัพยากรและการกระจายรายได้ ทั้งนี้ เพราะยังระบบเศรษฐกิจเติบโต เรากลับยังมีความเหลื่อมล้ำในด้านการกระจายรายได้ระหว่างคนในเมืองกับชนบท ระหว่างภาคเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรม<sup>14</sup> หากว่าภาษีเป็นเครื่องมือที่มีข้อจำกัดในการกระจายรายได้ การใช้จ่ายของรัฐก็ยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้นในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น สำหรับปัญหาทางด้านการจัดสรรทรัพยากรนั้น จากการที่เรามีปัญหาเกี่ยวกับป่าและที่ดิน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ ซึ่งล้วนเป็นปัญหาใหญ่ ย่อมแสดงว่า รัฐยังไม่ประสบความสำเร็จในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรในสังคม การจัดการกับปัญหาเหล่านี้มิได้หมายความว่า รัฐจะต้องเพิ่มรายจ่ายด้านงบประมาณเพียงอย่างเดียว แต่อาจต้องใช้การตราด้วยบทกฎหมายและมาตรการเสริมอื่นๆ รวมทั้งกระจายอำนาจไปยังชุมชน เพื่อให้การจัดการปัญหาเหล่านี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่

ถึงแม้ว่า ผู้เขียนจะได้พิจารณาขั้นตอนที่สามของกระบวนการงบประมาณ ซึ่งได้แก่ การบริหารและตรวจสอบงบประมาณ มิได้หมายความว่า ผู้เขียนไม่เห็นความสำคัญของขั้นตอนดังกล่าว หากการจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวมแล้ว ขั้นตอนที่สามก็จะมีความสำคัญมากในการใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้มีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดสรร รวมทั้งมิให้เกิดการรั่วไหลของงบประมาณ หากการจัดซื้อ/จัดจ้างด้านต่างๆ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลก็จะสามารถประหยัดทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมอื่นๆ ได้ อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้มีจุดเน้นที่การจัดสรรงบประมาณซึ่งเกี่ยวข้องกับสองขั้นตอนแรกของการจัดสรรงบประมาณเท่านั้น จึงมิได้มีการพิจารณาถึงขั้นตอนที่สาม

<sup>14</sup> ดู Prance Tinakorn (1995) และผลการวิเคราะห์ล่าสุดของข้อมูลปี 1992 จาก Medhi Krongkaew (1995).

ตารางที่ 4.1 งบประมาณรายจ่ายข้ามภาคการกระทรวง 2528-2538

	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
งบกลาง	20,508.2	20,712.3	23,219.2	24,252.4	39,472.9	30,054.9	39,510.2	54,443.6	55,089.2	61,180.9	97,389.8
สำนักนายกรัฐมนตรี	1,657.3	1,594.2	1,608.8	1,899.0	2,052.6	3,242.6	3,789.4	4,471.9	5,735.3	5,808.3	7,000.3
กระทรวงกลาโหม	38,808.5	38,866.2	39,155.5	41,170.7	44,484.1	52,632.5	60,575.2	69,273.0	78,625.3	85,423.9	91,638.8
กระทรวงการคลัง	46,412.5	48,517.4	57,547.3	60,895.7	68,318.6	72,509.2	61,005.1	62,199.2	66,702.4	62,561.6	49,373.7
กระทรวงการต่างประเทศ	919.1	1,032.4	1,066.0	1,165.2	1,249.7	1,505.5	2,131.6	2,745.5	3,022.0	3,345.6	3,906.1
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	16,612.9	15,923.8	15,762.5	16,612.5	19,591.8	26,586.8	31,420.6	35,499.5	44,328.5	54,694.1	63,924.3
กระทรวงคมนาคม	10,151.0	9,825.9	9,696.2	11,404.0	13,609.5	18,304.0	20,729.4	26,140.3	35,579.8	43,327.8	54,142.1
กระทรวงพาณิชย์	471.5	547.2	605.1	697.3	759.5	983.2	1,238.9	2,952.0	3,305.2	2,348.8	2,944.4
กระทรวงมหาดไทย	22,097.0	21,631.7	22,310.1	24,079.2	27,301.9	39,949.4	52,381.1	61,096.5	85,895.3	93,287.4	106,874.5
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,673.9	8,323.7
กระทรวงยุติธรรม	658.3	666.4	663.8	745.6	864.5	1,098.2	1,230.2	1,353.5	1,691.2	2,151.6	2,781.5
กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	1,266.4	1,320.2	1,233.3	1,538.7	2,016.6	2,921.9	5,703.9	6,699.7	7,037.0	7,578.4	8,057.5
กระทรวงศึกษาธิการ	33,375.7	34,094.7	35,629.6	37,637.3	40,365.0	50,619.4	62,158.5	69,738.3	88,177.3	100,486.0	110,657.7
กระทรวงสาธารณสุข	9,044.3	9,274.7	9,525.1	10,372.5	11,733.1	16,225.1	20,568.6	24,640.4	32,898.1	39,318.7	45,102.7
กระทรวงอุตสาหกรรม	826.8	846.9	858.0	1,038.1	1,330.9	1,536.8	1,970.7	2,398.8	3,395.1	3,712.8	4,056.6
ทบวงมหาวิทยาลัย	5,150.8	5,288.5	5,426.4	5,953.4	6,809.2	8,786.7	12,220.6	15,481.2	19,298.8	21,766.0	24,707.6
ส่วนราชการที่ไม่สังกัด	600.4	667.2	745.3	802.5	871.4	1,471.3	1,533.8	2,224.0	3,251.3	3,434.4	3,905.9
รัฐวิสาหกิจ	419.0	742.5	2,297.6	3,147.8	4,383.7	7,583.2	8,803.8	10,610.9	17,606.8	17,990.5	18,313.8
กองทุนและเงินหมุนเวียน	20.5	97.9	150.2	88.1	285.0	496.8	528.4	8,481.7	8,361.4	9,909.3	11,899.0
วงเงินงบประมาณ	209,000.0	211,650.0	227,500.0	243,500.0	285,500.0	336,507.5	387,500.0	460,450.0	560,000.0	625,000.0	715,000.0

หมายเหตุ : ข้อมูลปี 2528 และ 2529 เป็นวงเงินงบประมาณที่ปรับใหม่

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ

ตารางที่ 4.2 อัตราการเพิ่มของเงินงบประมาณด้านคมนาคมระหว่าง 2529-2538

	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
งบกลาง	1.00	12.10	4.45	62.76	-23.86	31.46	37.80	1.19	11.06	59.18
สำนักนายกรัฐมนตรี	-3.81	0.92	18.04	8.09	57.98	16.86	18.01	28.25	1.27	20.52
กระทรวงกลาโหม	0.15	0.74	5.15	8.05	18.32	15.09	14.36	13.50	8.65	7.28
กระทรวงการคลัง	4.54	18.61	5.82	12.19	6.13	-15.87	1.96	7.24	-6.21	-21.08
กระทรวงการต่างประเทศ	12.33	3.25	9.31	7.25	20.47	41.59	28.80	10.07	10.71	16.75
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	-4.15	-1.01	5.39	17.93	35.70	18.18	12.98	24.87	23.38	16.88
กระทรวงคมนาคม	-3.20	-1.32	17.61	19.34	34.49	13.25	26.10	36.11	21.78	24.96
กระทรวงพาณิชย์	16.06	10.58	15.24	8.92	29.45	26.01	138.28	11.96	-28.94	25.36
กระทรวงมหาดไทย	-2.11	3.14	7.93	13.38	46.32	31.12	16.64	40.59	8.61	14.56
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม										24.72
กระทรวงยุติธรรม	1.23	-0.39	12.32	15.95	27.03	12.02	10.02	24.95	27.22	29.28
กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	4.25	-6.58	24.76	31.06	44.89	95.21	17.46	5.03	7.69	6.32
กระทรวงศึกษาธิการ	2.15	4.50	5.63	7.25	25.40	22.80	12.19	26.44	13.96	10.12
กระทรวงสาธารณสุข	2.55	2.70	8.90	13.12	38.28	26.77	19.80	33.51	19.52	14.71
กระทรวงยุติธรรม	2.43	1.31	20.99	28.21	15.47	28.23	21.72	41.53	9.36	9.26
ทบวงมหาวิทยาลัย	2.67	2.61	9.71	14.37	29.04	39.08	26.68	24.66	12.78	13.51
ส่วนราชการที่ไม่สังกัด	11.13	11.71	7.67	8.59	68.84	4.25	45.00	46.19	5.63	13.73
รัฐวิสาหกิจ	77.21	209.44	37.00	39.26	72.99	16.10	20.53	65.93	2.18	1.80
กองทุนและเงินหมุนเวียน	377.56	53.42	-41.34	223.50	74.32	6.36	1505.17	-1.42	18.51	20.08
วงเงินงบประมาณรวม	1.27	7.49	7.03	17.25	17.87	15.15	18.83	21.62	11.61	14.40

ที่มา: สำนักงบประมาณที่ 4.1

## 5. บทวิเคราะห์ และสรุป

การศึกษานี้ได้เปรียบเทียบรายจ่ายรัฐบาลไทยกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ โดยใช้ข้อมูลที่รายงานโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในการเปรียบเทียบได้พิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายรัฐบาล โดยมีได้พิจารณาจากระดับรายได้ต่อหัวเพียงอย่างเดียว แต่ได้คำนึงถึงว่า สัดส่วนการใช้จ่ายของรัฐต่อผลิตภัณฑ์รวมสอดคล้องกับระดับการพัฒนาและเหมาะสมกับโครงสร้างประชากร หรือสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่แต่ละประเทศเผชิญอยู่ด้วยหรือไม่

ผลการศึกษารายจ่ายรวมพบว่า สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลกลางต่อผลิตภัณฑ์รวมของไทยอยู่ต่ำกว่าแบบแผนโดยเฉลี่ยของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่นำมาเปรียบเทียบ โดยมีดัชนีเปรียบเทียบรายจ่ายระหว่างประเทศ (ดัชนี IEC = International Expenditure Comparison) อยู่ที่ 67.06% ต่ำกว่าดัชนีของแบบแผนเฉลี่ยซึ่งเท่ากับ 100 (ดูตารางที่ 3.3)

เมื่อแยกดูรายจ่ายตามลักษณะงาน การศึกษานี้พบว่า ในปี 1990 ประเทศไทยมีรายจ่ายดังต่อไปนี้ต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ย : ด้านบริหารและรักษาความสงบภายใน (ดัชนี IEC = 56.72%) ด้านการศึกษา (ดัชนี IEC = 96.4%) ด้านสาธารณสุข (ดัชนี IEC = 51.77%) ด้านสวัสดิการสังคม (ดัชนี IEC = 33.93%) ด้านการเคหะและชุมชน (ดัชนี IEC = 33.57%) ด้านพลังงาน (ดัชนี IEC = 53.67%) ด้านเหมืองแร่ อุตสาหกรรมและก่อสร้าง (ดัชนี IEC = 47.32%) ด้านคมนาคมและสื่อสาร (ดัชนี IEC = 71.42%) ส่วนรายจ่ายที่ใกล้เคียงกับแบบแผนเฉลี่ยคือรายจ่ายด้านเกษตร ป่าไม้ และประมง (ดัชนี IEC = 102.67%) และมีรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศเท่านั้นที่สูงกว่าแบบแผนเฉลี่ยอย่างชัดเจน (ดัชนี IEC = 131.34%)

ผลของการศึกษาเปรียบเทียบรายจ่ายรัฐบาลไทยกับแบบแผนเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ที่เห็นนี้ อาจถือว่าเป็นเพียงเครื่องชี้วัดในขั้นต้นของความเหมาะสมของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของไทย ทั้งนี้เนื่องจากยังมีประเด็นต่างๆ หลายประการที่ควรต้องนำมาพิจารณาดังนี้

**ประการแรก** ปัญหาเร่งด่วนพิเศษของแต่ละประเทศในช่วงต่างๆ หรือลักษณะพิเศษของแต่ละประเทศที่ไม่สามารถสะท้อนอยู่ในตัวแปรทางเศรษฐกิจ สังคม และ ประชากร ที่นำมาใช้ในการศึกษา แต่ทำให้จำเป็นต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณในบางด้านมากเป็นพิเศษ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศที่มีมักจะประสบอุบัติเหตุทางธรรมชาติอยู่บ่อยครั้ง (แผ่นดินไหว น้ำท่วม ฯลฯ) ก็อาจจะต้องมีการใช้จ่ายเพื่อบรรเทาหรือป้องกันปัญหาเหล่านี้มากกว่าประเทศอื่นๆ

**ประการที่สอง** ความแตกต่างระหว่างประเทศเกี่ยวกับบทบาทระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ในระบบเศรษฐกิจ ก็มีผลต่อความจำเป็นในการใช้จ่ายของภาครัฐบาลเช่นกัน เช่น ในประเทศที่ภาคเอกชน มีบทบาทสูงในการให้บริการทางการศึกษา การใช้จ่ายของรัฐบาลด้านนี้ก็อาจจะน้อยกว่าในประเทศที่ ภาครัฐบาลมีบทบาทสูง เป็นต้น

**ประการที่สาม** ความแตกต่างระหว่างประเทศเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากข้อมูลของ IMF ที่นำมาศึกษามีได้รวมภาครัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ในบางประเทศที่รัฐวิสาหกิจมี บทบาทสูงในการผลิตบริการสาธารณะบางประเภท ก็อาจทำให้รายจ่ายรัฐบาลในด้านนั้นต่ำกว่าประเทศ อื่นๆ

**ประการที่สี่** ความแตกต่างเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลกลาง (central government) และรัฐบาล ท้องถิ่น (local government) ก็มีผลต่อภาพการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ ถ้ารัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทมาก ในการผลิตบริการสาธารณะบางประเภท เช่น การศึกษา ก็จะทำให้ความจำเป็นของรัฐบาลกลางที่จะใช้จ่าย ด้านนี้ลดลง อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนามักจะมีน้อยเมื่อเทียบกับ ประเทศที่พัฒนาแล้ว<sup>15</sup>

**ประการที่ห้า** การวิเคราะห์รายจ่ายรัฐมักจะถูกอยู่ในกรอบของงบประมาณ ในขณะที่ในความเป็น จริงนั้น ยังมีรายจ่ายรัฐที่ไม่ปรากฏอยู่ในงบประมาณ ตัวอย่างเช่น รายจ่ายภาษี การงดไม่เก็บภาษี การลด หย่อนภาษี หรือการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ด้านภาษี ต้องถือเสมือนเป็นรายจ่ายรัฐรูปแบบหนึ่ง เพราะเป็น ภาษีที่รัฐควรเก็บได้แต่โอนกลับไปให้ภาคเอกชน ในประเทศไทย คำนีรายจ่ายรัฐบาลด้านอุตสาหกรรม (รวม เหมืองแร่ และก่อสร้าง) ต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ย อาจเป็นเพราะว่า เราไม่ได้รวมการอุดหนุนเชิงแอบแฝง (implicit subsidy) ที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ให้แก่ภาคอุตสาหกรรมในรูปสิทธิประโยชน์ ต่างๆ ในขณะที่การอุดหนุนภาคอุตสาหกรรมของประเทศอื่นๆ อาจจะปรากฏอย่างชัดเจนในรายจ่ายรัฐบาล รายจ่ายของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ปรากฏอยู่ในงบประมาณคือ รายจ่ายที่อาศัยเงินกู้จากต่างประเทศ เช่น ประเทศไทยเคยอาศัยเงินกู้เพื่อซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์สูงถึงประมาณครึ่งหนึ่งของเงินกู้ต่างประเทศภาค รัฐบาลโดยตรง ซึ่งหากรวมรายจ่ายที่อยู่นอกงบประมาณเหล่านี้ ก็จะทำให้เราเห็นภาพสัดส่วน รายจ่ายด้านต่างๆ ได้ชัดเจนกว่าข้อมูลที่มีอยู่

<sup>15</sup> สำหรับประเทศไทยในปี 1990 รายจ่ายรัฐบาลท้องถิ่นคิดเป็นเพียงประมาณ 8% (24,432 ล้านบาท) ของรายจ่าย รัฐบาลกลาง (307,426 ล้านบาท) ดู IMF Government Finance Statistics Yearbook 1993

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษานี้ที่ชี้ให้เห็นความแตกต่างของรายจ่ายรัฐบาลไทยจากแบบแผนเฉลี่ยของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับการวิเคราะห์ลึกลงไปว่า ความแตกต่างที่ปรากฏนั้นมาจากสาเหตุใด ทั้งนี้อาจจะเป็นได้ว่า ความแตกต่างมาจากลักษณะพิเศษของระบบเศรษฐกิจและสังคมไทย ซึ่งการวิเคราะห์เจาะลึกในแต่ละประเด็น จะทำให้เราประเมินได้ว่า ความแตกต่างของแบบแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลไทยจากแบบแผนเฉลี่ยมีความเหมาะสมหรือไม่ หรืออาจจะเป็นได้ว่า ความแตกต่างนั้นไม่มีสาเหตุพิเศษที่จะอธิบายได้ ในกรณีนี้ ความแตกต่างที่ปรากฏจากการศึกษาอาจจะชี้ว่า สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณของไทยเริ่มหักเหไปจากสัดส่วนที่เหมาะสม เมื่อพิจารณาจากระดับของการพัฒนาประเทศ และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

รายงานนี้คงไม่สามารถที่จะเสนอการวิเคราะห์เจาะลึกถึงปัญหาหลักๆ ของประเทศในทุกเรื่องได้ แต่จากสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยโดยรวม และจากผลการศึกษาในอดีตเกี่ยวกับปัญหาการพัฒนาประเทศที่มีอยู่มากมาย ก็สามารถวิเคราะห์ถึงผลการศึกษาเปรียบเทียบกับแบบแผนรายจ่ายรัฐบาลไทยกับแบบแผนเฉลี่ยของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในบางเรื่องได้ดังนี้

ด้านการใช้จ่ายรวม สัดส่วนการใช้จ่ายรวมของรัฐบาลกลางไทยต่ำกว่าแบบแผนโดยเฉลี่ยของรัฐบาลประเทศอื่นๆ ผลการศึกษานี้พอจะมีเหตุผลที่เข้าใจได้ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบที่ผู้ประกอบการนอกภาครัฐบาล (นักธุรกิจ และผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัวอื่นๆ) มีพลังสูงและเป็นส่วนสำคัญของระบบเศรษฐกิจโดยรวม ตลาดทำงานค่อนข้างเสรี และภาครัฐบาลเองก็เน้นการรักษาวินัยทางการเงินการคลังมาโดยตลอด (Sussangkarn 1992) ทำให้การใช้จ่ายของภาครัฐบาลอยู่ในกรอบที่ไม่ขยายตัวจนเกินควร โดยเฉพาะในระยะ 7-8 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า รัฐบาลกลางเกินดุลมาโดยตลอด<sup>16</sup>

การให้ความสำคัญกับการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทยนี้ สะท้อนไปถึงการดำเนินการของรัฐบาลอีกด้วย การลงทุนของรัฐวิสาหกิจมักจะถูกจำกัดโดยนโยบายเพดานวงเงินกู้จากต่างประเทศ และการประเมินความเหมาะสมของโครงการจากหน่วยงานกลาง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ตลอดจนการดำเนินนโยบายให้ประชาชนรับภาระต้นทุนการให้บริการของรัฐวิสาหกิจในระดับที่ไม่ต่ำจนเกินไป (โดยเฉพาะในสาขาพลังงาน) ซึ่งทั้งหมดนี้หมายความว่า การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่ก่อให้เกิดภาระทางการเงินต่อรัฐบาลกลางมากนัก

<sup>16</sup> ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรายได้ที่รัฐบาลเก็บได้สูงกว่าที่ประมาณการไว้ และอีกส่วนหนึ่งเพราะส่วนราชการไม่สามารถใช้จ่ายได้ตามงบประมาณรายจ่ายที่ได้ตั้งไว้

การที่สัดส่วนการใช้จ่ายรวมของรัฐบาลกลางไทยต่ำกว่าแบบแผนโดยเฉลี่ยของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ คงไม่ได้หมายความว่า รัฐบาลไทยควรจะเพิ่มสัดส่วนการใช้จ่ายดังกล่าว ผลสำเร็จของการพัฒนาประเทศในระยะ 35 ปีที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า การที่รัฐบาลกลางของไทยมีสัดส่วนการใช้จ่ายต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ยของประเทศอื่นๆ ไม่ได้ส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ ในทางตรงกันข้าม การรักษาวินัยทางการเงินและการคลัง รวมทั้งความแข็งแกร่งของผู้ประกอบการนอกภาครัฐบาล เป็นองค์ประกอบสำคัญที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของการพัฒนาที่ผ่านมา (Sussangkarn 1992) โดยเฉพาะในปัจจุบันปัญหาทางด้านการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดกำลังรุนแรงขึ้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2538) ดังนั้น ภาครัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการใช้จ่ายอย่างระมัดระวัง เพื่อไม่ให้กระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจในเชิงลบ

สำหรับการใช้จ่ายตามลักษณะงาน ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การใช้จ่ายสำหรับสาขาต่างๆ จะอยู่ต่ำกว่า หรือใกล้เคียงกับแบบแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ยกเว้นรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศเท่านั้นที่สูงกว่าแบบแผนเฉลี่ยของรัฐบาลประเทศอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ผลการศึกษาเกี่ยวกับการใช้จ่ายทางด้านการป้องกันประเทศนี้เป็นเพียงเครื่องชี้วัดเบื้องต้นเท่านั้นว่า แบบแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลไทยด้านการป้องกันประเทศอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ แต่คงต้องวิเคราะห์หาเหตุผลต่อไปว่า ระดับการใช้จ่ายดังกล่าวสูงเกินระดับที่เหมาะสมหรือไม่ เพราะอาจจะเป็นไปได้ว่า ระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทยนั้นมีลักษณะพิเศษ ที่ทำให้รัฐบาลไทยมีการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศสูงกว่าแบบแผนเฉลี่ยของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ

ประเด็นสำคัญที่จะกระทบระดับการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศของรัฐบาลประเทศต่างๆ คือ ความเสี่ยงต่อภัยสงครามของประเทศนั้นๆ ถ้าประเทศใดอยู่ในสภาพที่ความเสี่ยงนี้มีสูง ดังเช่นหลายประเทศในตะวันออกกลาง การใช้จ่ายทางด้านการป้องกันประเทศก็มักจะสูง สำหรับการศึกษาคั้งนี้ ไม่ได้รวมประเทศที่อยู่ในข่ายดังกล่าว และในความเป็นจริงแล้ว ประเทศในกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อภัยสงครามสูง จะมีสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศสูงกว่าประเทศไทยมาก เมื่อประเทศที่มีความเสี่ยงด้านนี้ถูกตัดออกไปจากตัวอย่างของประเทศที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบ ก็หมายความว่า ผลการศึกษานี้เป็นผลการเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มประเทศที่มีความเสี่ยงต่อภัยสงครามต่ำ และผู้เขียนมีความเห็นว่า ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มดังกล่าว

การมองว่าประเทศไทยมีความเสี่ยงต่อภัยสงครามสูงหรือไม่นั้น คงขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละบุคคล และอาจมีความเห็นแตกต่างกันได้ด้วยเหตุผลต่างๆ แต่จากสภาพของโลกในปัจจุบัน และโดยเฉพาะสภาพของภูมิภาคนี้ คนส่วนใหญ่ก็คงจะเห็นตรงกับผู้เขียนว่า ความเสี่ยงต่อภัยสงครามของประเทศไทยไม่สูงมากนัก ดังนั้น การนำเหตุผลเรื่องความเสี่ยงต่อภัยสงครามมาอธิบายการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศ



ของไทยที่มีสัดส่วนต่อ GDP สูงกว่าประเทศอื่นๆ ในกลุ่มตัวอย่างนั้นคงเข้าใจได้ไม่ยากนัก น่าจะมีเหตุผลอื่นที่อาจจะสามารถอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศของไทยกับประเทศอื่นๆ ได้ ซึ่งจะกล่าวถึงในสองประเด็น

**ประเด็นแรก** ความเสี่ยงต่อภัยสงครามของไทยที่อยู่ในระดับสูงในอดีต โดยเฉพาะในช่วงของสงครามเวียดนามและระยะแรกหลังสงครามสิ้นสุด ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศมาก ในเวลาเดียวกัน แนวปฏิบัติในการจัดสรรงบประมาณในอดีตมีลักษณะของการเฉลี่ยส่วนเพิ่มของงบประมาณรายจ่ายไปสู่สายงานต่างๆ โดยที่สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณเปลี่ยนแปลงได้ช้า (ดูส่วนที่ 4) ดังนั้น ถ้าหน่วยงานใดมีสัดส่วนการใช้งบประมาณสูงในอดีต ก็มักจะมีสัดส่วนที่สูงต่อไปอีกนาน โดยเฉพาะในเรื่องของงบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศนั้น ทางฝ่ายทหารมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศในอดีตเป็นเวลานาน ดังนั้น พลังสำรองที่จะดึงงบประมาณไปสู่กิจการเกี่ยวกับการป้องกันประเทศมีสูง สัดส่วนการใช้จ่ายสำหรับการป้องกันประเทศของไทยจึงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม สัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศของรัฐบาลไทยมีแนวโน้มลดลงในระยะหลัง เช่น ถ้าคำนวณดัชนี IEC สำหรับปี 2537 จากตารางที่ 3.4 จะพบว่า ดัชนี IEC สำหรับการใช้จ่ายทางด้านการป้องกันประเทศมีค่าประมาณ 112 ซึ่งก็ลดลงจากดัชนี IEC ของปี 2533 พอสมควร (แต่ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดทางด้านข้อมูลของปี 2537 ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วด้วย) หรือถ้าดูสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหมต่องบประมาณรวม (ตารางที่ 4.1) จะเห็นได้ว่า สัดส่วนของกระทรวงกลาโหมมีแนวโน้มลดลง ดังนั้น ถึงแม้ว่าสัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณทางด้านการป้องกันประเทศของรัฐบาลไทยจะสูงกว่าแบบแผนเฉลี่ยของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ แต่แนวโน้มการจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมาก็เป็นไปในทิศทางที่น่าจะทำให้สัดส่วนนี้ใกล้เคียงกับแบบแผนเฉลี่ยของประเทศอื่นๆ มากขึ้น

**ประเด็นที่สอง** บทบาทของกองทัพในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากทหารมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศในอดีต จึงได้นำกองทัพเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมทางด้านการพัฒนาประเทศหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาพื้นที่ชนบทห่างไกล การช่วยในการบรรเทาผลกระทบจากอุบัตินภัยต่างๆ หรือการช่วยสร้างถนนหนทาง เป็นต้น ดังนั้น งบรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศจะรวมงานทางด้านการพัฒนาประเทศที่ทำโดยกองทัพอยู่ด้วย และถ้าสัดส่วนของงานด้านการพัฒนาของกองทัพไทยมากกว่าสัดส่วนดังกล่าวของประเทศอื่นๆ ก็อาจจะเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ช่วยอธิบายได้ว่า ทำไมการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศของไทยสูงกว่าแบบแผนเฉลี่ยของประเทศอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่จะเทียบสัดส่วนการใช้จ่ายทางด้านการพัฒนาที่รวมอยู่ในงบการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศสำหรับประเทศต่างๆ ไม่สามารถหามาได้ แต่กองทัพในทุกประเทศที่กำลังพัฒนาก็คงจะมีบทบาทในกิจกรรมการพัฒนาประเทศด้วยกันทั้งสิ้น เพียงแต่มากหรือน้อยเท่านั้น ในเรื่องของกิจกรรมของกองทัพในการพัฒนาประเทศนั้น คงจะ

ต้องเป็นการตัดสินใจในระดับนโยบายว่าจะทำทางด้านไหนบ้าง และมากน้อยเพียงใด แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความได้เปรียบของกองทัพในการทำกิจกรรมต่างๆ เทียบกับองค์กรอื่นๆ ของรัฐ หรือการว่าจ้างให้เอกชนทำกิจกรรมนั้นๆ การศึกษาครั้งนี้ไม่สามารถที่จะวิเคราะห์ลึกลงไปถึงเรื่องนี้ได้

ในส่วนของการใช้จ่ายด้านอื่นๆ ผลการศึกษาพบว่ามักจะน้อยกว่าแบบแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ยกเว้นการใช้จ่ายทางการเกษตร (รวม ป่าไม้ และประมง) ซึ่งใกล้เคียงแบบแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ หรือสูงกว่าเล็กน้อย ถ้าพิจารณาสมการที่ใช้ในการอธิบายรายจ่ายด้านการเกษตร (ตารางที่ 3.2) จะเห็นว่า ตัวแปรที่มีความสำคัญในการอธิบายสัดส่วนของการใช้จ่ายด้านการเกษตรคือ ระดับรายได้ต่อหัวของประเทศ และสัดส่วนของแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตร ซึ่งเมื่อตัวแปรทั้งสองสูงขึ้น สัดส่วนการใช้จ่ายรัฐบาลกลางด้านการเกษตร (ต่อ GDP) ก็จะสูงขึ้นไปด้วย การที่สัดส่วนของการใช้จ่ายด้านการเกษตรสูงในประเทศที่สัดส่วนของแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตรสูงนั้น ถือว่าไม่น่าแปลกอะไร ส่วนตัวแปรระดับรายได้ต่อหัวของประเทศน่าจะเป็นตัวชี้ถึงความทันสมัยของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงความทันสมัยของภาคการเกษตรด้วย และในกรณีที่ภาคเกษตรเป็นภาคเกษตรสมัยใหม่ ความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องจัดหาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อสนับสนุนภาคเกษตร เช่น ระบบชลประทานที่ทันสมัย และมีประสิทธิภาพ ก็น่าจะมากขึ้น สำหรับประเทศไทยนั้น ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยได้จัดสรรงบประมาณทางการเกษตรใกล้เคียงกับแบบแผนเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ หรือสูงกว่าเล็กน้อย ซึ่งก็คงมองได้ว่าเป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างภาคการเกษตรกับภาคอื่นๆ ในประเทศไทยสูงมาก และมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ (Sussangkarn 1992) ความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรสัดส่วนของงบประมาณทางการเกษตรให้สูงยิ่งไปกว่าแบบแผนเฉลี่ยของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ น่าจะมีอยู่ และถ้าดูจากสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณในปี 2537 เทียบกับสัดส่วนที่คำนวณมาจากแบบแผนของประเทศอื่นๆ ในตารางที่ 3.4 (ถึงแม้ข้อมูลอาจจะมีปัญหาในเชิงเปรียบเทียบบ้าง) การจัดสรรงบประมาณในระยะหลังก็ดูเหมือนว่ากำลังดำเนินไปในทิศทางนี้ ซึ่งก็น่าจะเหมาะสมหากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรนั้น ได้ถูกนำไปใช้ในแนวทางที่จะก่อประสิทธิผลอย่างจริงจังให้กับเกษตรกร แต่รายงานนี้ไม่สามารถที่จะเจาะลึกลงไปได้ว่า การใช้จ่ายของภาครัฐบาลด้านการเกษตรในรายละเอียดนั้นเป็นการใช้จ่ายในสิ่งที่เหมาะสมหรือไม่ และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อเกษตรกรหรือไม่

นอกจากการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศ และด้านการเกษตร การใช้จ่ายด้านอื่นๆ ของรัฐบาลไทยต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ยของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด ด้านที่ใกล้เคียงกับแบบแผนของรัฐบาลประเทศอื่นๆ ที่สุดคือ ด้านการศึกษา (IEC = 96.4%) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าดัชนี IEC ของรัฐบาลไทยด้านการศึกษาจะไม่ต่ำกว่า 100% มากนัก แต่จากงานวิจัยหลายชิ้นเกี่ยวกับปัญหาทางด้าน

การศึกษาของไทย<sup>17</sup> ซึ่งให้เห็นว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษาของชาติในอันดับต้นๆ และความจำเป็นนี้ก็สะท้อนออกมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ที่เน้นการพัฒนาคนและสังคมเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป การจัดสรรงบประมาณในระยะหลังได้ให้ความสำคัญกับการศึกษามากขึ้น เช่น ในปี 2537 งบประมาณทางด้านการศึกษาใกล้เคียงกับแบบแผนของรัฐบาลประเทศอื่นๆ มากขึ้น (ตารางที่ 3.4) อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเพียงให้เท่ากับแบบแผนของรัฐบาลประเทศอื่นๆ นั้นคงไม่พอสำหรับประเทศไทย เหตุผลประการแรกคือ ความแตกต่างระหว่างประเทศของบทบาทภาคเอกชนในการให้บริการการศึกษา ซึ่งในประเทศไทย บทบาทของเอกชนในการให้บริการทางการศึกษาก่อนข้างน้อยกว่าเมื่อเทียบกับหลายๆ ประเทศ เช่น เกาหลีใต้ หรือ ฟิลิปปินส์ เป็นต้น ในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา สัดส่วนของภาคเอกชนในการให้บริการทางการศึกษามีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง และจากความแตกต่างของบทบาทภาคเอกชนนี้ ถึงแม้ว่าสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาของรัฐบาลไทยจะเท่ากับแบบแผนของรัฐบาลประเทศอื่นๆ แต่ทรัพยากรที่นำมาใช้จ่ายด้านการศึกษาของประเทศ โดยรวมทั้งบทบาทของภาครัฐบาลและภาคเอกชน คาดว่าจะยังน้อยกว่าในหลายๆ ประเทศ นอกจากนี้แล้ว ถ้ามองการศึกษาให้กว้างไปจนรวมถึงการฝึกอบรมนอกระบบการศึกษาด้วยแล้ว ผลการวิจัยในอดีตพบว่า การฝึกอบรมในกิจการของภาคเอกชนยังอยู่ในระดับต่ำ และอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญมากคือ การพัฒนาการศึกษาของชาติจะเป็นกุญแจสำคัญในการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ที่มีแนวโน้มเลวลงอย่างต่อเนื่อง<sup>18</sup>

สำหรับการใช้จ่ายด้านอื่นๆ ซึ่งมีดัชนี IEC ต่ำกว่า 100% มาก ส่วนใหญ่สรุปได้ยากว่า การที่ดัชนี IEC ต่ำกว่า 100% มากนั้น หมายความว่ารัฐบาลกลางไทยมีสัดส่วนการใช้จ่ายทางด้านเหล่านี้น้อยไปหรือไม่ ทั้งนี้เพราะมีปัจจัยอื่นๆ ที่ต้องนำมาประกอบการพิจารณา ดังเช่น บทบาทของเอกชน บทบาทของรัฐวิสาหกิจ และกิจกรรมอื่นๆ ของภาครัฐบาลที่อยู่นอกกระบวนการงบประมาณ เป็นต้น เช่น ด้านการคมนาคมและการสื่อสาร และด้านพลังงาน รัฐวิสาหกิจมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมเหล่านี้มาก และผู้เขียนไม่มีข้อมูลที่จะเปรียบเทียบบทบาทของรัฐวิสาหกิจในด้านต่างๆ ระหว่างประเทศไทยและประเทศอื่นๆ จึงเป็นการยากที่จะวิเคราะห์ระดับความเหมาะสมของการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางทางด้านนี้ และในเวลาเดียวกัน รูปแบบการลงทุนในกิจกรรมด้านการคมนาคมและสื่อสาร และการพลังงาน ในประเทศต่างๆ กำลังเปลี่ยนไปสู่การให้สัมปทานแก่เอกชนมาลงทุนมากขึ้น ตามแนวคิดที่อยากให้มีการแปรรูปการดำเนินงานของภาครัฐบาลไปสู่เอกชน (Privatization) มากขึ้น

<sup>17</sup> เช่น TDRI, 1991 Year - End Conference : Educational Options for the Future of Thailand

<sup>18</sup> สำหรับประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับการศึกษา การฝึกอบรม และผลกระทบต่อการกระจายรายได้ ดูเอกสารการวิจัยต่างๆ ใน TDRI (1991).

การใช้จ่ายรัฐบาลไทยด้านเหมืองแร่ อุตสาหกรรมและก่อสร้าง ซึ่งมีดัชนี IEC ต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ยนั้น ยังไม่ได้รวมการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีต่อภาคเอกชนที่ผ่าน BOI ดังนั้น การเปรียบเทียบเฉพาะการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียวคงไม่สามารถหาข้อสรุปเกี่ยวกับระดับการใช้จ่ายที่เหมาะสมได้ ส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุข ซึ่งมีดัชนี IEC ต่ำเช่นกัน เอกชนมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการให้บริการทางด้านสาธารณสุขในประเทศไทยอยู่ไม่น้อย (TDRI, 1986) และถ้าจะพิจารณาระดับความเหมาะสมของการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางทางด้านนี้ ก็จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ลึกลงไปถึงระบบการสาธารณสุขของประเทศทั้งระบบ ตลอดจนการแบ่งภาระการระดมทรัพยากรทางด้านสาธารณสุขที่เหมาะสมระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน ซึ่งผู้เขียนไม่สามารถวิเคราะห์ได้ในรายงานนี้ และแม้กระทั่งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ยังมีค่อนข้างจำกัดในประเทศไทย สำหรับการใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการสังคม และด้านการเคหะและชุมชน ซึ่งมีดัชนี IEC ต่ำกว่ารายจ่ายอื่นๆ นั้น รัฐเริ่มเข้ามามีบทบาททางด้านนี้มากขึ้นในระยะหลัง เช่น ด้านโครงการประกันสังคม หรือการเริ่มจัดทำหรือวางแผนที่จะจัดทำชุมชนเมืองใหม่ขนาดใหญ่ เป็นต้น ส่วนขอบเขตของรัฐบาลกลางที่เหมาะสมสำหรับสองด้านนี้ก็คงจำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมลึกลงไป และท้ายที่สุดการที่ดัชนีการใช้จ่ายด้านการบริหารและรักษาความสงบภายในต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ยของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ก็น่าจะมาจากการที่บทบาทของภาครัฐบาลในประเทศไทยโดยรวมน้อยกว่าแบบแผนเฉลี่ยของรัฐบาลประเทศอื่นๆ ดังที่เห็นจากสัดส่วนการใช้จ่ายรวมที่ได้กล่าวไปแล้ว

ในประเด็นสุดท้าย ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่า การวิเคราะห์เปรียบเทียบรายจ่ายด้านต่างๆของรัฐบาลในรายงานนี้เป็นการดูที่สัดส่วนของรายจ่ายต่อผลิตภัณฑ์รวม ซึ่งถือว่าเป็นการมองภาพในเชิงปริมาณเท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพของรายจ่ายในด้านต่างๆ อย่างไรก็ตาม การประเมินด้านคุณภาพหรือประสิทธิภาพของรายจ่ายรัฐบาลเป็นมิติสำคัญที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณะในกรณีที่มาพิจารณาด้วย โดยเฉพาะถ้าภาครัฐบาลสามารถเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้จ่ายภายใต้วงเงินงบประมาณที่จำกัด ก็จะทำให้ประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้มากขึ้น และก็จะมีส่วนช่วยการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไปด้วยในตัว (Vichyanond and Sussangkarn, 1994) อันที่จริง นักเศรษฐศาสตร์การคลังมีเกณฑ์เกี่ยวกับรายจ่ายของรัฐบาลอยู่แล้ว ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์สามประการ คือ<sup>19</sup>

**ประการแรก** ความมีประสิทธิภาพ (effectiveness) นั่นคือ รายจ่ายของรัฐบาลใช้ไปในกิจกรรมที่ควรทำและรายจ่ายรัฐบาลสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

<sup>19</sup> คูไรอุทท ชีรคยาकिनันท์ (2533)

**ประการที่สอง** ความมีประสิทธิภาพ (efficiency) นั่นคือ เมื่อกิจกรรมใดจะก่อให้เกิดประโยชน์ตามที่ต้องการ เราควรจะใช้จำนวนเงินงบประมาณให้น้อยที่สุดเพื่อบรรลุผลดังกล่าว ซึ่งก็คือหลักการประหยัดงบประมาณนั่นเอง

**ประการที่สาม** ความเป็นธรรม (equity) นั่นคือ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายของรัฐบาลในกิจกรรมต่างๆ ควรจะกระจายให้เป็นธรรมในกลุ่มประชาชนเป้าหมาย

หลักเกณฑ์ทั้งสามนี้เป็นที่ทราบกัน โดยทั่วไป แต่อยู่ที่การนำออกปฏิบัติหรือไม่เท่านั้น

โดยสรุป จากการวิเคราะห์ผลของการศึกษาเกี่ยวกับการใช้จ่ายรวม และสัดส่วนการใช้จ่ายด้านต่างๆ ดังที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า ดัชนี IEC ที่ได้มาจากการศึกษานี้จะเป็นเพียงจุดเริ่มต้นในการวิเคราะห์ว่าแบบแผนการใช้จ่ายของไทยอยู่ในระดับที่เหมาะสมหรือไม่เท่านั้น ถ้าจะหาคำตอบที่ชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับความเหมาะสมของแบบแผนของการใช้จ่ายงบประมาณ ก็จำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ลึกลงไปถึงรายละเอียดในเรื่องต่างๆ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาดัชนี IEC ที่คำนวณตามวิธีการของการศึกษานี้ก็นับว่าเป็นประโยชน์ เพราะเป็นการกระตุ้นให้ผู้สนใจพยายามคิดลึกไปถึงประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับบทบาทที่เหมาะสมของภาครัฐบาลในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในกรณีนี้ ดัชนี IEC ชี้ให้เห็นว่า การใช้จ่ายในประเทศไทยแตกต่างจากแบบแผนเฉลี่ยของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ มาก และอาจจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติมสำหรับการกำหนดนโยบายของรัฐ และระดับการใช้จ่ายที่เหมาะสมต่อไป

## บรรณานุกรม ✓

### ภาษาไทย

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2535) *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย* (พิมพ์ครั้งที่ 3) สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์ (2527) *การตัดสินใจทางสังคม : หลักการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสีย* สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด
- ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์ (2528) *หลักการงบประมาณแผ่นดิน* สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด
- ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์ (2533) "แนวทางการปฏิรูปภาคการคลังของรัฐในทศวรรษหน้า" บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ : ทิศทางการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์ (2536) "แนวการปฏิรูปการใช้จ่ายของรัฐสำหรับทศวรรษ 2536-2546" บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2536 : ปฏิวัติการคลังเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ณรงค์ สักพันโรจน์ (2536) *การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ* พิมพ์ครั้งที่ 3 บริษัทพิชการพิมพ์ จำกัด
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2531) "ข้อคิดเห็นทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยบทบาทของรัฐบาลและระบบราชการ" ในรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) *เศรษฐกิจไทยบนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม* จัดพิมพ์โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ( 2533) "งบประมาณแผ่นดินและเสถียรภาพเศรษฐกิจส่วนรวม" ในดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (บรรณาธิการ) *งบประมาณแผ่นดินและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์* จัดพิมพ์โดยสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
- ภาณุพงศ์ นิธิประภา (2535) "นโยบายการคลังกับการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทย" *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 10 ฉบับที่ 3 กันยายน, 37-54

- กาญจนา นธิประภา (2536) "นโยบายการคลังเพื่อการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ" บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2536 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เมธี กรองแก้ว (2535) *การบริหารและควบคุมการใช้จ่ายสาธารณะในประเทศไทย* สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- รังสรรค์ หนองพันธ์ (2528) *เงินคลังในระบบเศรษฐกิจไทย* สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- รังสรรค์ หนองพันธ์ (2534) "การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเงินคลัง" หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 26 กรกฎาคม 2534
- วีรพงษ์ รามางกูร และปรกรณ์ วิชยานนท์ (2531) "นโยบายการเงินการคลังในสามทศวรรษ" ใน รังสรรค์ หนองพันธ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) *เศรษฐกิจไทยบนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม* จัดพิมพ์โดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2538 "ภาวะเศรษฐกิจไทยและปัญหาการบริหารระบบเศรษฐกิจในระดับมหภาค" ฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม
- สมชัย ฤชุพันธ์ (2531) "แรงกระตุ้นทางการคลังและดุลโครงสร้างของการคลังรัฐบาลไทย" ใน รังสรรค์ หนองพันธ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) *เศรษฐกิจไทยบนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม*, จัดพิมพ์โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สุชาติ ธาดาธำรงเวช (2533) "วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายปี 2533" ในดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (บรรณาธิการ) *งบประมาณแผ่นดินและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์* จัดพิมพ์โดยสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
- สำนักงบประมาณ (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) *คู่มือสมาชิกสภาจังหวัด เรื่อง การงบประมาณแผ่นดิน* สำนักงบประมาณจัดทำโดยการสนับสนุนจากมูลนิธิเอเซีย
- อัมมาร สยามวาลา (2519) "เสถียรภาพ การจำเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ในประเทศไทย" ใน รังสรรค์ หนองพันธ์ (บรรณาธิการ) *สังคมกับเศรษฐกิจ* โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## ภาษาอังกฤษ

- Buchanan, J.M. (1980). "Rent seeking and profit seeking." In J.M. Buchanan, G. Tullock and R. Tollison (Eds.), *Toward a Theory of a Rent Seeking Society*. Texas A. and M. University Press.
- Heller, Peter S and Jack Diamond (1990). "International Comparisons of Government Expenditure Revisited : The Developing Countries, 1975-86." Occasional Paper No. 69, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- IMF (1986). *A Manual on Government Finance Statistics*. Washington, D.C.
- Krongkaew, Medhi (1995). "Thailand: Poverty Assessment Update." A mimeographed research report submitted to the World Bank Bangkok Regional Office.
- Limprapat, Piboon and Pongpanu Svetarundra (1989). "Fiscal System and Practices in Thailand" in Mukul G. Asher (editor) *Fiscal Systems and Practices in ASEAN : Trends, Impact and Evaluation*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Lindauer, David L. and Ann D. Velenchik (1992). "Government Spending in Developing Countries : Trends, Causes, and Consequences." *The World Bank Research Observer*. January.
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. Fifth Edition. McGraw-Hill Book Company.
- Stiglitz, Joseph E. (1986). *Economics of the Public Sector*. W.W. Norton & Company. New York.
- Sussangkarn, Chalongphob (1992). *Towards Balanced Development: Sectoral, Spatial and Other Dimensions*, Synthesis Report Volume 2, TDRI 1992 Year-End Conference.
- Tait, Alan A. and Peter S. Heller (1982). "International Comparisons of Government Expenditure." Occasional Paper No. 10, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- TDRI (1986). *Human Resources Management*. A Volume in TDRI 1986 Year-End Conference on Resources Management.



**TDRI (1991). *Educational Options for the Future of Thailand*. TDRI 1991 Year-End Conference.**

**Tinakorn, Pranee (1995). "Industrialization and Welfare: How Poverty and Income Distribution Are Affected." in Medhi Krongkaew (editor). *Thailand's Industrialization and Its Consequences*. St. Martin's Press, New York.**

**UNDP (1993). "The Control and Management of Government Expenditure : Issues and Experience in Asian Countries." Development Paper No. 13, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, United Nations, Bangkok.**

**Vichyanond, Pakorn and Chalongphob Sussangkarn (1994). *Mobilization of Domestic Savings*. Thailand Development Research Institute.**

**Wibulswasdi, Chaiyawat (1987). "Recent Thai Experience in Economic Management." Paper presented to Malaysian Economic Association Ninth Convention : Strategy for Growth : Towards a More Competitive Economy. Kuala Lumpur, Malaysia.**

ภาคผนวก

รายชื่อประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นตัวอย่างของการศึกษา เพื่อเปรียบเทียบรายจ่ายรัฐบาล ปี ค.ศ. 1990.

	จำนวนประชากร (ล้านคน)	รายได้ต่อหัว (\$)	สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาล กลางต่อผลิตภัณฑ์รวม (%)
<b>แอฟริกา</b>			
1 บอตสวานา (Botswana)	1.3	2,040	38.6
2 คาเมรูน (Cameroon)*	11.6	1,000	20.2
3 อียิปต์ (Egypt)*	51.0	640	31.1
4 เอธิโอเปีย (Ethiopia)*	49.5	120	38.5
5 เคนยา (Kenya)	24.2	370	27.0
6 เลโซโท (Lesotho)	1.8	530	54.7
7 มาลาวี (Malawi)	8.5	200	28.3
8 เมารีเชียส (Mauritius)	1.1	2,250	23.4
9 โมร็อกโก (Morocco)*	24.5	880	29.5
10 เซียร์ราเลโอน (Sierra Leone)	4.1	240	9.9
<b>เอเชีย (Asia)</b>			
1 บังกลาเทศ (Bangladesh)*	110.7	180	14.9
2 ภูฏาน (Bhutan)	1.4	190	38.2
3 อินเดีย (India)	849.5	350	17.4
4 อินโดนีเซีย (Indonesia)	178.2	570	19.7
5 เกาหลีใต้ (Republic of Korea)	42.8	5,400	16.8
6 มาเลเซีย (Malaysia)	17.9	2,320	29.6
7 เนปาล (Nepal)	18.9	170	19.6
8 ปาปัวนิวกินี (Papua New Guinea)	3.9	860	34.7
9 ฟิลิปปินส์ (Philippines)	61.5	730	20.4
10 สิงคโปร์ (Singapore)	3.0	11,160	22.4
11 ศรีลังกา (Sri Lanka)	17.0	470	28.3
12 ไทย (Thailand)	55.8	1,420	15.0
<b>ยุโรป (Europe)</b>			
1 เช็กโกสโลวาเกีย (Czechoslovakia)	15.7	3,140	49.5
2 ฮังการี (Hungary)	10.6	2,780	52.4
3 โปรตุเกส (Portugal)	10.4	4,900	41.8
4 โรมาเนีย (Romania)	23.2	1,640	34.3
5 ตุรกี (Turkey)	56.1	1,630	24.1
6 ยูโกสลาเวีย (Yugoslavia)	23.8	3,060	4.0

## ภาคผนวกที่ 1 (ต่อ)

	จำนวนประชากร (ล้านคน)	รายได้ต่อหัว (\$)	สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาล กลางต่อผลิตภัณฑ์รวม (%)
<b>ตะวันออกกลาง (Middle East)</b>			
1 อิสราเอล (Israel)	4.7	10,920	51.3
2 จอร์แดน (Jordan)	3.2	1,240	36.8
3 โอมาน (Oman)*	1.45	5,220*	44.1
4 ซีเรีย (Syrian Arab Republic)	12.4	1,000	21.0
5 ยูเออีอาหรับเอมิเรตส์ (United Arab Emirates)	1.6	19,860	13.1
<b>อเมริกา (America)</b>			
1 อาร์เจนตินา (Argentina)*	31.9	2,160	9.4
2 โบลิเวีย (Bolivia)	7.2	630	14.4
3 บราซิล (Brazil)	150.4	2,680	33.8
4 คอสตาริกา (Costa Rica)	2.8	1,900	25.6
5 โดมินิกันรีพับลิค (Dominican Republic)	7.1	830	11.6
6 เอกวาดอร์ (Ecuador)	10.3	980	14.8
7 เอลซัลวาดอร์ (El Salvador)	5.2	1,110	9.7
8 กัวเตมาลา (Guatemala)*	8.9	910	11.7
9 เม็กซิโก (Mexico)	86.2	2,490	17.4
10 ปานามา (Panama)	2.4	1,830	27.3
11 ปารากวัย (Paraguay)	4.3	1,110	9.3
12 อุรุกวัย (Uruguay)	3.1	2,560	26.0

หมายเหตุ 1 ประเทศข้างต้นนี้เป็นกลุ่มประเทศเท่าที่มีข้อมูลเกี่ยวกับรายจ่ายรัฐบาลสำหรับปี 1990 (หรือ 1989) ตามที่รายงานใน IMF, *Government Finance Statistics, 1993*

2 \* เป็นประเทศที่มีข้อมูลรายจ่ายรัฐบาลล่าสุดถึงปี 1989 เท่านั้นจึงเก็บข้อมูลอื่นๆ ในปี 1989

3 ข้อมูลเกี่ยวกับประชากร และรายได้ต่อหัวจาก IBRD, *World Development Report, 1992*

## ภาคผนวกที่ 2

### รายชื่อประเทศที่คัดออกจากตัวอย่างในชุดแรก

#### 1. อัฟริกา

บอตสวานา (Botswana)

เอธิโอเปีย (Ethiopia)

เลโซโท (Lesotho)

มาริเชียส (Mauritius)

#### 2. เอเชีย

ภูฐาน (Bhutan)

สิงคโปร์ (Singapore)

#### 3. ยุโรปตะวันออก

เช็กโกสโลวาเกีย (Czechoslovakia)

ฮังการี (Hungary)

โรมาเนีย (Romania)

ยูโกสลาเวีย (Yugoslavia)

#### 4. ตะวันออกกลาง

จอร์แดน (Jordan)

อิสราเอล (Israel)

โอมาน (Oman)

ซีเรีย (Syrian Arab Republic)

ยูเออีอาหรับเอมิเรตส์ (United Arab Emirates)

#### 5. ลาตินอเมริกา

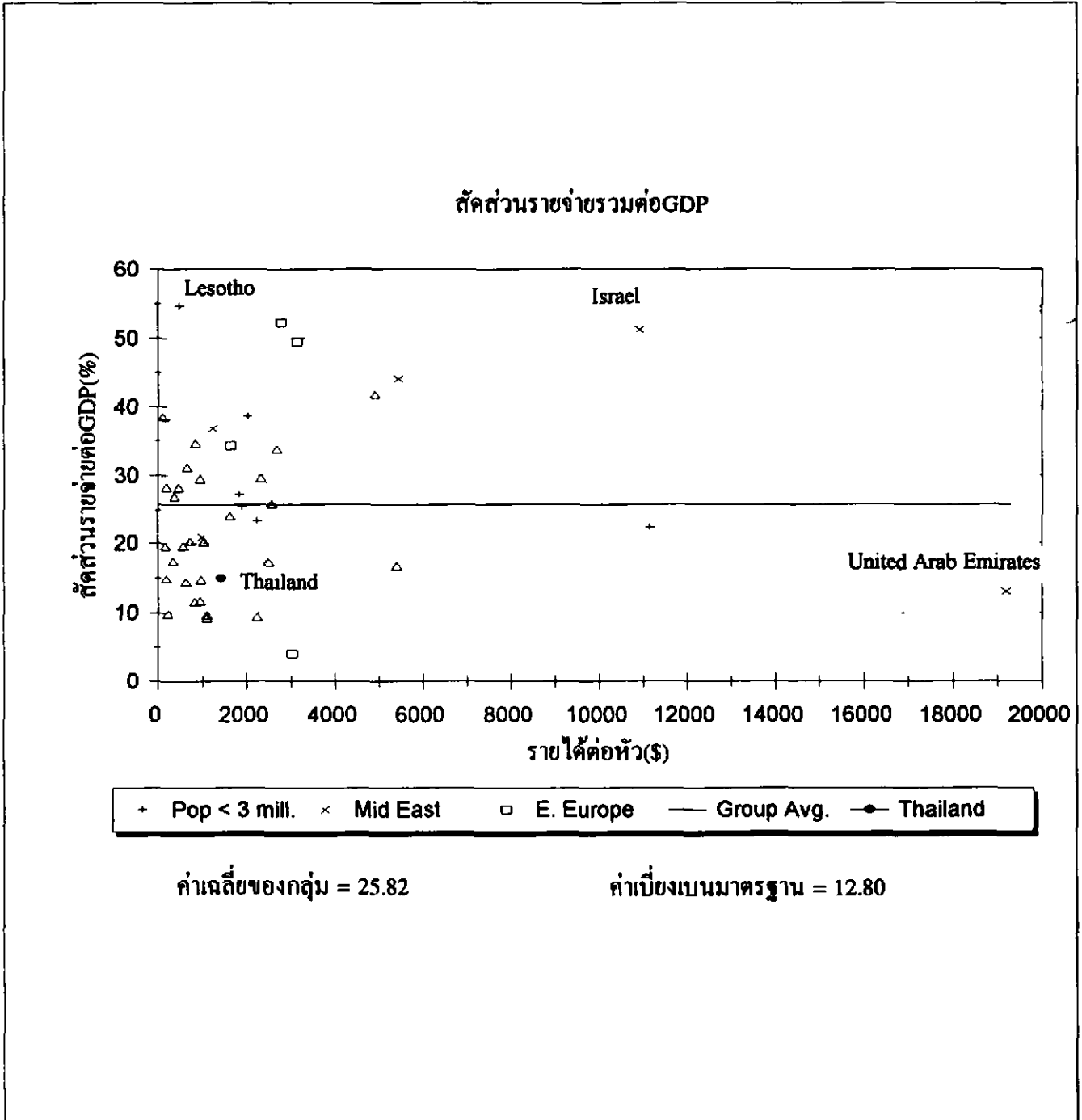
คอสตาริกา (Costa Rica)

ปานามา (Panama)

หมายเหตุ: ตัวอย่างที่คัดออกเป็นประเทศที่มีประชากรไม่เกิน 3 ล้านคน หรือมีลักษณะเฉพาะ เช่น อยู่ในภาวะสงครามหรือต่อแผลมต่อสงคราม (เอธิโอเปีย และกลุ่มประเทศในตะวันออกกลาง) หรือเคยอยู่ในระบบสังคมนิยม (กลุ่มประเทศในยุโรปตะวันออก)

ภาคผนวกที่ 3

รูปภาพแสดงสัดส่วนรายจ่ายรวมของรัฐบาลกลาง  
ต่อ GDP และรายได้ต่อหัวของประเทศกำลังพัฒนา 45 ประเทศในปี 1990



PERCENTILES OF THE *t* DISTRIBUTION

<i>df</i>	Pr							
	.80	.60	.40	.20	.10	.05	.02	.01
1	.325	.727	1.376	3.078	6.314	12.706	31.821	63.657
2	.289	.617	1.061	1.886	2.920	4.303	6.965	9.925
3	.277	.584	.978	1.638	2.353	3.182	4.541	5.841
4	.271	.569	.941	1.533	2.132	2.776	3.747	4.604
5	.267	.559	.920	1.476	2.015	2.571	3.365	4.032
6	.265	.553	.906	1.440	1.943	2.447	3.143	3.707
7	.263	.549	.896	1.415	1.895	2.365	2.998	3.499
8	.262	.546	.889	1.397	1.860	2.306	2.896	3.355
9	.261	.543	.883	1.383	1.833	2.262	2.821	3.250
10	.260	.542	.879	1.372	1.812	2.228	2.764	3.169
11	.260	.540	.876	1.363	1.796	2.201	2.718	3.106
12	.259	.539	.873	1.356	1.782	2.179	2.681	3.055
13	.259	.538	.870	1.350	1.771	2.160	2.650	3.012
14	.258	.537	.868	1.345	1.761	2.145	2.624	2.977
15	.258	.536	.866	1.341	1.753	2.131	2.602	2.947
16	.258	.535	.865	1.337	1.746	2.120	2.583	2.921
17	.257	.534	.863	1.333	1.740	2.110	2.567	2.898
18	.257	.534	.862	1.330	1.734	2.101	2.552	2.878
19	.257	.533	.861	1.328	1.729	2.093	2.539	2.861
20	.257	.533	.860	1.325	1.725	2.086	2.528	2.845
21	.257	.532	.859	1.323	1.721	2.080	2.518	2.831
22	.256	.532	.858	1.321	1.717	2.074	2.508	2.819
23	.256	.532	.858	1.319	1.714	2.069	2.500	2.807
24	.256	.531	.857	1.318	1.711	2.064	2.492	2.797
25	.256	.531	.856	1.316	1.708	2.060	2.485	2.787
26	.256	.531	.856	1.315	1.706	2.056	2.479	2.779
27	.256	.531	.855	1.314	1.703	2.052	2.473	2.771
28	.256	.530	.855	1.313	1.701	2.048	2.467	2.763
29	.256	.530	.854	1.311	1.699	2.045	2.462	2.756
30	.256	.530	.854	1.310	1.697	2.042	2.457	2.750
40	.255	.529	.851	1.303	1.684	2.021	2.423	2.704
60	.254	.527	.848	1.296	1.671	2.000	2.390	2.660
120	.254	.526	.845	1.289	1.658	1.980	2.358	2.617
∞	.253	.524	.842	1.282	1.645	1.960	2.326	2.576

Note: Pr represents the probability that the *t* value will exceed each number in the table in absolute value. This is appropriate for two-tailed tests. For one-tailed tests simply divide each probability in half. For example, .325 in row 1, column 1 tells us that the probability of *t* being less than -325 or greater than 325 is .8.

Source: Obtained from Table III of Fisher and Yates, *Statistical Tables for Biological, Agricultural and Medical Research*, with the permission of the authors and publishers (Edinburgh: Oliver & Boyd, Ltd.)

ที่มา: ตำราเศรษฐมิติ Robert S. Pindyck and Daniel L. Rubinfeld (1991: 563). Econometric Models and Economic Forecasts. 3<sup>rd</sup> edition. Mc Graw-Hill International Edition.

## ภาคผนวกที่ 5 ✓

## ปฏิทินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538

- 18 ตุลาคม 2536 สำนักงานงบประมาณ ส่งหนังสือเวียนแจ้งปฏิทินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบ
- 19 ตุลาคม 2536 ถึง  
30 พฤศจิกายน 2536 กระทรวงร่วมกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัด พิจารณากำหนดนโยบายและแผนของกระทรวงเพื่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัด
- 1) ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จัดทำรายละเอียดคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 ตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวง
  - 2) ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จัดทำประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538
- 15 ธันวาคม 2536 ถึง  
1 กุมภาพันธ์ 2537 กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย วงเงินรายได้และวงเงินกู้สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538
- 3 มกราคม 2537 ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ส่ง
- 1) รายละเอียดคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538
  - 2) ประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 ให้สำนักงานงบประมาณ



## ภาคผนวกที่ 5 (ต่อ)

4 มกราคม 2537 ถึง 5 เมษายน 2537	<p>สำนักงานประมาณพิจารณา</p> <p>(1) รายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2537 ของส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจ</p> <p>(2) ประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ</p>
1 กุมภาพันธ์ 2537	<p>ส่วนราชการส่งรายงานฐานะการเงินของเงินทุน หมุนเวียน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 ให้ สำนักงานประมาณ</p>
4 มีนาคม 2537	<p>รัฐวิสาหกิจส่งรายงานการคลังประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 ให้สำนักงานประมาณ</p>
22 กุมภาพันธ์ 2537	<p>คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538</p>
26 เมษายน 2537 ถึง 3 พฤษภาคม 2537	<p>คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติรายละเอียด งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538</p>
4 พฤษภาคม 2537 ถึง 17 พฤษภาคม 2537	<p>รัฐมนตรีแต่ละกระทรวง ทบวง และสำนักงานประมาณ ร่วมกันพิจารณาปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2538 ตามมติคณะรัฐมนตรี</p>
18-27 พฤษภาคม 2537	<p>สำนักงานประมาณปรับปรุงระบบงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 ตามข้อเสนอของแต่ละ กระทรวง ทบวง และเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณา</p>
31 พฤษภาคม 2537	<p>คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติรายละเอียดตามที่ปรับปรุง</p>

## ภาคผนวกที่ 5 (ต่อ)

- 1-24 มิถุนายน 2537 สำนักงานประมาณจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 พร้อมเอกสารงบประมาณ
- 27 มิถุนายน 2537 สำนักงานประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 พร้อมเอกสารงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอสภาผู้แทนราษฎร

ที่มา: คู่มือสมาชิกสภาจังหวัด เรื่อง การงบประมาณแผ่นดิน, หน้า 140-142  
จัดทำโดย สำนักงานประมาณ โดยการสนับสนุนจาก มูลนิธิเอเชีย

ภาคผนวกที่ 6

รายจ่ายของรัฐบาลกลางด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไทย  
(Expenditure by Function : Consolidated Central Government)

มูลค่า(ล้านบาท)	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
ผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP)	658500	760200	820000	910100	973400	1014400	1095400	1253200	1507000	1776000	2051200
รายจ่ายรวม	124484	144611	169695	180249	191203	216969	220979	227248	236195	266337	307426
1. รายจ่ายทั่วไปและรายจ่ายด้านการบริหาร	10687	11738	14935	16526	17803	19709	20287	20882	21883	26584	32927
1.1 การบริหารงานทั่วไปของรัฐ	4262	4420	6318	7065	7470	8600	8774	9551	9937	12653	17043
1.2 การรักษาความสงบภายใน	6425	7318	8617	9461	10333	11109	11513	11331	11946	13931	15884
2. การป้องกันประเทศ	27019	29143	33652	34944	37864	43799	42055	42421	43984	47373	53264
3. การศึกษา	24695	27320	33754	36559	39494	42351	43117	43798	45422	51503	61703
3.1 ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา	17786	19347	24397	26461	29578	31962	31319	32330	34070	38376	45766
3.2 ระดับอุดมศึกษา	3120	3690	5289	4443	4396	4423	5047	4751	4648	5605	6819
3.3 อื่นๆ	3789	4283	4068	5655	5520	5966	6751	6717	6704	7522	9145
4. การสาธารณสุข	5086	6034	8157	9072	10437	12411	13471	13882	14796	16815	20798
5. การสังคมสงเคราะห์	3335	3652	4557	5614	5928	6536	7119	7738	8148	9247	11059
6. การเกษตรและชุมชน	3010	4207	3473	2504	2505	3460	3435	4167	4728	5039	6665
7. การศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ	479	587	649	644	940	767	853	874	807	1018	1339
8. การเศรษฐกิจ	30117	36282	43139	42051	38172	49080	46091	47952	46053	54179	67854
8.1 การเชื่อเพลิงและพลังงาน	1264	4472	7307	4965	2945	4936	3905	5126	3953	8767	7145
8.2 การเกษตร, การประมงและป่าไม้	12042	15028	17928	18480	19123	25348	22949	23324	23489	24107	32089
8.3 การเหมืองแร่ อุตสาหกรรมและก่อสร้าง	369	349	515	550	425	723	1103	883	777	750	2222
8.4 การคมนาคมและสื่อสาร	12587	12672	14082	14096	11639	13817	13149	13797	12464	14662	20056
8.5 การบริหารเศรษฐกิจอื่นๆ	3855	3761	3307	3960	4040	4256	4985	4822	5370	5893	6342
9. การดำเนินงานอื่นๆ	20612	24840	27317	32539	37979	39402	44533	45730	50568	55463	51995
10. รายการปรับ	-556	808	62	-204	81	-546	18	-196	-194	-884	-205

ที่มา : IMF, Government Finance Statistics Yearbook, various issues และ IMF, International Financial Statistics, various issues.

ภาคผนวกที่ 7  
รายได้และเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางของประเทศไทย  
(Revenue and Grants : Consolidated Central Government)

มูลค่า(ล้านบาท)	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. รายได้รวมและเงินช่วยเหลือ (2+5)	96711	117309	120624	146176	157433	166849	177810	203888	257285	323481	411161
2. รายได้รวม (3+4)	94762	113604	118009	143199	153516	163071	172346	197018	251468	317128	404556
3. รายได้ประจำ (Current Revenue)	94753	113592	117998	143187	153504	163057	172334	197005	251445	317076	404532
3.1 รายได้จากภาษี	87071	102473	106379	130448	139634	144880	154610	177742	231289	289724	372443
ภาษีจากรายได้, ภาษีโรงและค้าในส่วนทุน	16847	21581	24435	26706	31101	33737	35661	35730	49848	65234	97725
ภาษีประกันสังคม	-	-	-	224	249	268	285	304	333	394	441
ภาษีทรัพย์สิน	1171	1324	1431	1964	2084	2154	1986	2708	5264	7592	13387
ภาษีสินค้าและบริการภายในประเทศ	43650	51823	56157	71397	70645	73951	83346	98154	116403	143745	167663
ภาษีการค้าระหว่างประเทศ	24829	27108	23632	29227	34471	33649	32245	39257	57466	70273	89366
ภาษีอื่นๆ	574	637	724	930	1084	1121	1087	1589	1975	2486	3861
รายการปรับ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	7682	11119	11619	12739	13870	18177	17724	19263	20156	27352	32089
รายได้จากการดำเนินงานกิจการและทรัพย์สิน	4736	7001	6693	7318	8106	12234	11113	12033	12075	14065	20498
ค่าธรรมเนียมต่างๆ	1668	2050	2390	2525	2811	3215	3543	3726	4821	5104	5486
ค่าปรับและทรัพย์สินที่ได้จากการยึด	767	952	1028	1093	1310	1392	1465	1349	1643	1563	-
กองทุนบำนาญ, บำนาญ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
รายได้อื่นๆ	532	970	1483	1767	1423	1659	1598	1894	1582	6127	6105
รายการปรับ	-21	146	25	36	220	-323	5	261	35	493	-
4. รายได้เงินทุน (Capital Revenue)	9	12	11	12	12	14	12	13	23	52	24
การขายสินทรัพย์ถาวร	9	12	10	12	12	14	12	13	23	52	-
การขายหลักทรัพย์	-	-	1	0	0	0	0	0	0	0	0
การขายที่ดินและอสังหาริมทรัพย์	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	24
5. เงินช่วยเหลือ	1949	3705	2615	2977	3917	3778	5464	6870	5817	6353	6605

ที่มา : IMF, Government Finance Statistics Yearbook, various issues.

ภาคผนวกที่ 8

สัดส่วนรายจ่ายตามลักษณะงานของรัฐบาลกลางต่อผลิตภัณฑ์รวมของประเทศไทย

สัดส่วนรายจ่ายตามลักษณะงานของรัฐบาลกลางต่อผลิตภัณฑ์รวมของประเทศไทย	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
รายจ่ายรวม	18.90	19.02	20.69	19.81	19.64	21.39	20.17	18.13	15.67	15.00	14.99
1. รายจ่ายทั่วไปและรายจ่ายด้านการบริหาร	1.62	1.54	1.82	1.82	1.83	1.94	1.85	1.67	1.45	1.50	1.61
1.1 การบริหารงานทั่วไปของรัฐ	0.65	0.58	0.77	0.78	0.77	0.85	0.80	0.76	0.66	0.71	0.83
1.2 การรักษาความสงบภายใน	0.98	0.96	1.05	1.04	1.06	1.10	1.05	0.90	0.79	0.78	0.77
2. การป้องกันประเทศ	4.10	3.83	4.10	3.84	3.89	4.32	3.84	3.39	2.92	2.67	2.60
3. การศึกษา	3.75	3.59	4.12	4.02	4.06	4.17	3.94	3.49	3.01	2.90	3.01
3.1 ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา	2.70	2.54	2.98	2.91	3.04	3.15	2.86	2.58	2.26	2.16	2.23
3.2 ระดับอุดมศึกษา	0.47	0.49	0.65	0.49	0.45	0.44	0.46	0.38	0.31	0.32	0.33
3.3 อื่นๆ	0.58	0.56	0.50	0.62	0.57	0.59	0.62	0.54	0.44	0.42	0.45
4. การสาธารณสุข	0.77	0.79	0.99	1.00	1.07	1.22	1.23	1.11	0.98	0.95	1.01
5. การสังคมสงเคราะห์	0.51	0.48	0.56	0.62	0.61	0.64	0.65	0.62	0.54	0.52	0.54
6. การเคหะและชุมชน	0.46	0.55	0.42	0.28	0.26	0.34	0.31	0.33	0.31	0.28	0.32
7. การศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ	0.07	0.08	0.08	0.07	0.10	0.08	0.08	0.07	0.05	0.06	0.07
8. การเศรษฐกิจ	4.57	4.77	5.26	4.62	3.92	4.84	4.21	3.83	3.06	3.05	3.31
8.1 การเชื่อถือถึงและพลังงาน	0.19	0.59	0.89	0.55	0.30	0.49	0.36	0.41	0.26	0.49	0.35
8.2 การเกษตร, การประมงและป่าไม้	1.83	1.98	2.19	2.03	1.96	2.50	2.10	1.86	1.56	1.36	1.56
8.3 การเหมืองแร่ อุตสาหกรรมและก่อสร้าง	0.06	0.05	0.06	0.06	0.04	0.07	0.10	0.07	0.05	0.04	0.11
8.4 การคมนาคมและสื่อสาร	1.91	1.67	1.72	1.55	1.20	1.36	1.20	1.10	0.83	0.83	0.98
8.5 การบริหารเศรษฐกิจอื่นๆ	0.59	0.49	0.40	0.44	0.42	0.42	0.46	0.38	0.36	0.33	0.31
9. การดำเนินงานอื่นๆ	3.13	3.27	3.33	3.58	3.90	3.88	4.07	3.65	3.36	3.12	2.53
10. รายการปรับ	-0.08	0.11	0.01	-0.02	0.01	-0.05	0.00	-0.02	-0.01	-0.05	-0.01

ที่มา : สำนวนจากข้อมูลในภาคผนวกที่ 6

ภาคผนวกที่ 9  
สัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกลางต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศไทย

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
สัดส่วนต่อGDP(%)											
1. รายได้รวมและเงินช่วยเหลือ (2+5)	14.69	15.43	14.71	16.06	16.17	16.45	16.23	16.27	17.07	18.21	20.04
2. รายได้รวม (3+4)	14.39	14.94	14.39	15.73	15.77	16.08	15.73	15.72	16.69	17.86	19.72
3. รายได้ประจำ (Current Revenue)	14.39	14.94	14.39	15.73	15.77	16.07	15.73	15.72	16.69	17.85	19.72
3.1 รายได้จากภาษี	13.22	13.48	12.97	14.33	14.34	14.28	14.11	14.18	15.35	16.31	18.16
ภาษีจากรายได้, ภาษีเงินได้และกำไรส่วนทุน	2.56	2.84	2.98	2.93	3.20	3.33	3.26	2.85	3.31	3.67	4.76
ภาษีประกันสังคม	0.00	0.00	0.00	0.02	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02
ภาษีสรรพสามิต	0.18	0.17	0.17	0.22	0.21	0.21	0.18	0.22	0.35	0.43	0.65
ภาษีสินค้าและบริการภายในประเทศ	6.63	6.82	6.85	7.84	7.26	7.29	7.61	7.83	7.72	8.09	8.17
ภาษีการค้าระหว่างประเทศ	3.77	3.57	2.88	3.21	3.54	3.32	2.94	3.13	3.81	3.96	4.36
ภาษีอื่น ๆ	0.09	0.08	0.09	0.10	0.11	0.11	0.10	0.13	0.13	0.14	0.19
รายการปรับ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
3.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	1.17	1.46	1.42	1.40	1.42	1.79	1.62	1.54	1.34	1.54	1.56
รายได้จากการดำเนินงานกิจการและทรัพย์สิน	0.72	0.92	0.82	0.80	0.83	1.21	1.01	0.96	0.80	0.79	1.00
ค่าธรรมเนียมต่างๆ	0.25	0.27	0.29	0.28	0.29	0.32	0.32	0.30	0.32	0.29	0.27
ค่าปรับและทรัพย์สินที่ได้จากการยึด	0.12	0.13	0.13	0.12	0.13	0.14	0.13	0.11	0.11	0.09	0.00
กองทุนบำเหน็จ, บำนาญ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
รายได้อื่น ๆ	0.08	0.13	0.18	0.19	0.15	0.16	0.15	0.15	0.10	0.34	0.30
รายการปรับ	0.00	0.02	0.00	0.00	0.02	-0.03	0.00	0.02	0.00	0.03	0.00
4. รายได้เงินทุน (Capital Revenue)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
การขายสินทรัพย์ถาวร	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
การขายหลักทรัพย์	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
การขายที่ดินและอสังหาริมทรัพย์	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
5. เงินช่วยเหลือ	0.30	0.49	0.32	0.33	0.40	0.37	0.50	0.55	0.39	0.36	0.32

ที่มา : คำนวณจากข้อมูล ในภาคผนวกที่ 7

ภาคผนวกที่ 10

รายจ่ายและการกู้ยืมสุทธิของรัฐบาลกลางจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจของประเทศไทย  
(Expenditure and Lending minus Repayments by Economic Type : Consolidated Central Government)

มูลค่า(ล้านบาท)	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. รายจ่ายรวมและการกู้ยืมสุทธิ(2+6)	128977	142976	174372	182584	191161	222252	225724	232871	246642	268749	311801
2. รายจ่ายรวม (3+4+5)	124484	144611	169695	180249	191203	216969	220979	227248	236195	266337	307426
3. รายจ่ายประจำ	95618	112247	131359	144214	157326	175376	180923	190032	200345	227792	251323
3.1 รายจ่ายด้านสินค้าและบริการ	68695	86422	99938	106860	120241	128276	130363	135497	141945	160474	184698
3.1.1 เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	26569	40155	48547	54710	58569	62909	67225	71765	75043	89580	106298
3.1.2 เงินสมทบผ่านชั่ง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.1.3 สินค้าและบริการอื่นๆ	42126	46267	51391	52150	61672	65367	63138	63732	66902	70894	78400
3.2 คอเบย์จ่าย	9681	13852	16614	22312	24751	30729	34968	36909	40162	44098	40211
3.3 เงินอุดหนุนและเงินโอนอื่นๆ	17798	11165	14745	15246	12253	16917	15574	17822	18432	24104	26619
3.4 รายการปรับ	-556	808	62	-204	81	-546	18	-196	-194	-884	-205
4. รายจ่ายลงทุน	28866	32364	38336	36035	33877	41593	40056	37216	35850	38345	56103
4.1 สิทธิบัตรถาวร	22769	27388	32293	31201	29688	37211	36097	33542	31830	33942	50253
4.2 การซื้อหลักทรัพย์	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4.3 ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4.4 เงินโอน	6097	4976	6043	4834	4189	4382	3959	3674	4020	4603	5850
4.5 รายการปรับ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5. รายการปรับ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6. การกู้ยืมสุทธิ (Net Lending)	4493	-1635	4677	2335	-42	5283	4745	5623	10447	2412	4375
6.1 ภายในประเทศ	3284	-915	4431	2629	175	5563	5044	5989	10576	3356	4426
6.2 ต่างประเทศ	25	92	64	100	59	297	58	183	56	86	161
6.3 รายการปรับ	1184	-812	182	-394	-276	-577	-357	-549	-185	-1030	-212

ที่มา : IMF, Government Finance Statistics Yearbook, various issues.

ภาคผนวกที่ 11 ข้อมูลพื้นฐานบางประการของประเทศในเอเชียบางประเทศในปี 1980 และ 1990

ข้อมูลปี 1980

ประเทศ	รายได้ประชาชาติ ต่อหัว (US\$)	อันดับของ ประเทศจาก รายได้ต่ำสุด	ประชากร (หน่วย: ล้านคน) กลางปี 1980	การคาดการณืความ ยืนยาวของช่วงอายุขัย ในปี 1980	สัดส่วนการกระจายของภาคการผลิตต่างๆ ต่อ GDP(%)		
					การเกษตร	อุตสาหกรรม	บริการและอื่นๆ
อินโดนีเซีย	430	38	146.6	53	24	42	34
ไทย	670	51	47.0	63	24	28	48
ฟิลิปปินส์	690	52	49.0	64	23	27	40
เกาหลีใต้	1520	75	38.2	65	17	39	44
มาเลเซีย	1620	76	13.9	64	23	36	41

ข้อมูลปี 1990

ประเทศ	รายได้ประชาชาติ ต่อหัว (US\$)	อันดับของ ประเทศจาก รายได้ต่ำสุด	ประชากร (หน่วย: ล้านคน) กลางปี 1990	การคาดการณืความ ยืนยาวของช่วงอายุขัย ในปี 1990	สัดส่วนการกระจายของภาคการผลิตต่างๆ ต่อ GDP(%)			อัตราการเติบโตเฉลี่ย ของรายได้ประชาชาติต่อหัว (ช่วง 1980-1991)
					การเกษตร	อุตสาหกรรม	บริการและอื่นๆ	
อินโดนีเซีย	570	35	178.2	62	22	40	38	3.9
ฟิลิปปินส์	730	47	61.5	64	22	35	43	-1.2
ไทย	1420	62	55.8	66	12	39	48	5.9
มาเลเซีย	2320	75	17.9	70		..	..	2.9
เกาหลีใต้	5400	96	42.8	71	9	45	46	8.7

หมายเหตุ เครื่องหมาย ( ) หมายถึง การขาดข้อมูล

สัดส่วนการกระจายของภาคการผลิตต่างๆต่อ GDP ของประเทศมาเลเซีย ไม่ปรากฏใน World Development Report ตั้งแต่ปี 1984

ที่มา : ข้อมูลปี 1980 จาก IBRD, World Development Report ปี 1982, ตารางที่ 1.3.

ข้อมูลปี 1990 จาก IBRD, World Development Report ปี 1992, ตารางที่ 1.3;

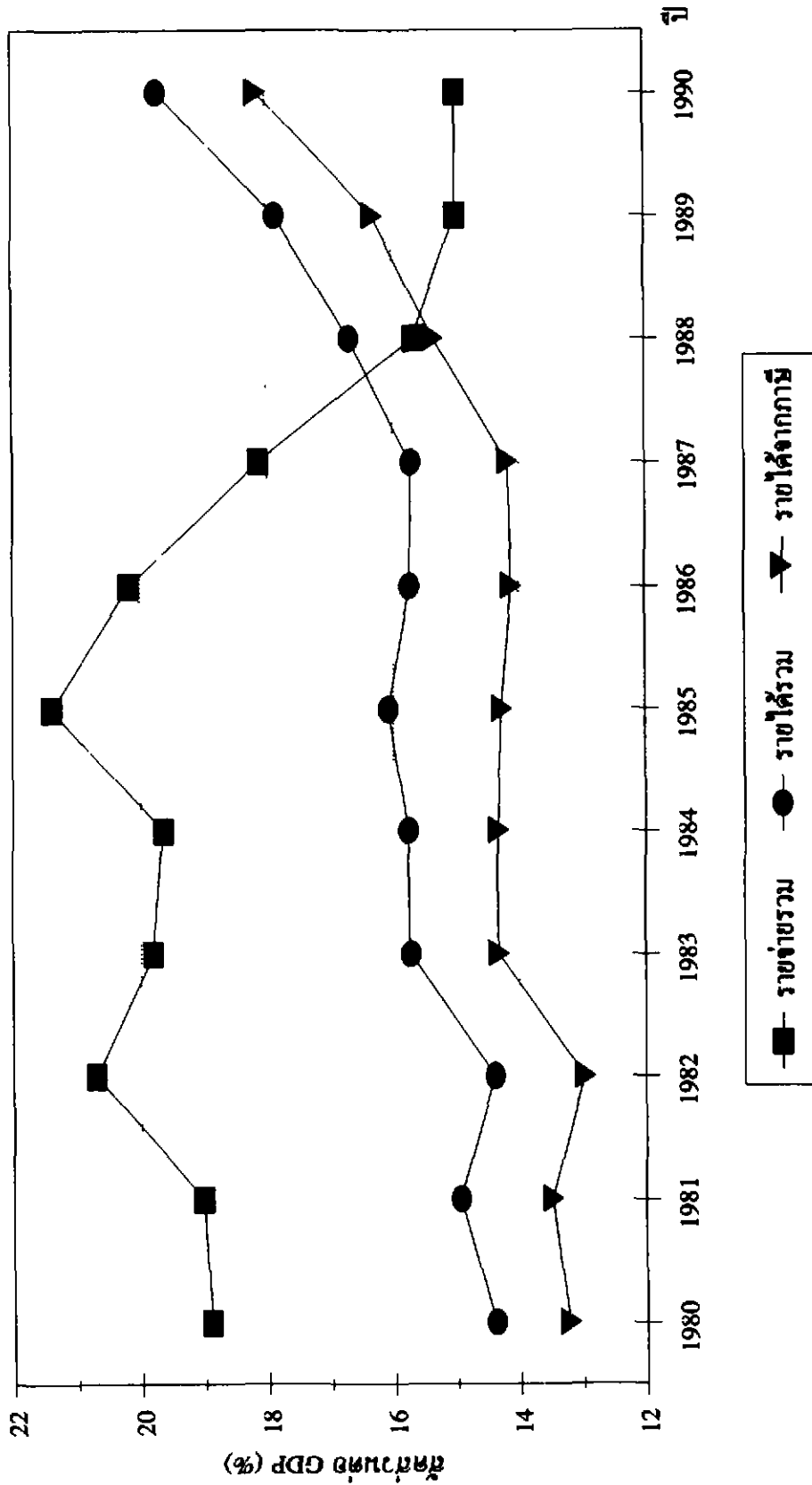
ทเวน " ข้อมูลอัตราการเติบโตเฉลี่ย (1980-1991) " ได้จาก World Development Report ปี 1993, ตารางที่ 1



ภาคผนวกที่ 12

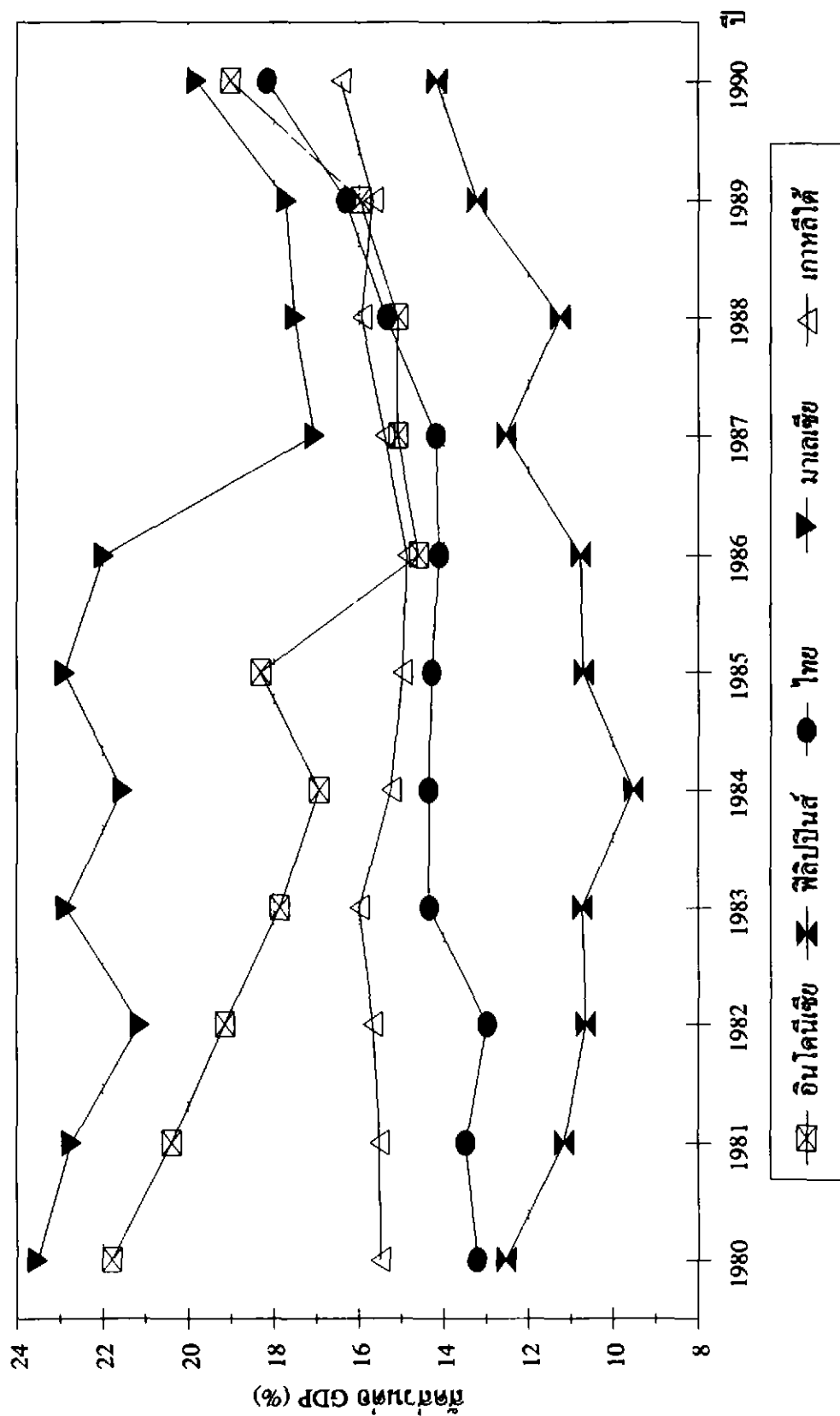
รูปภาพแสดงแนวโน้มของรายได้และรายจ่ายในด้านต่างๆ  
ของรัฐบาลไทยเปรียบเทียบกับรัฐบาลบางประเทศในเอเชีย  
ในช่วงปี ค.ศ. 1980-1990

รูปที่ 1. แนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายและรายได้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศไทย



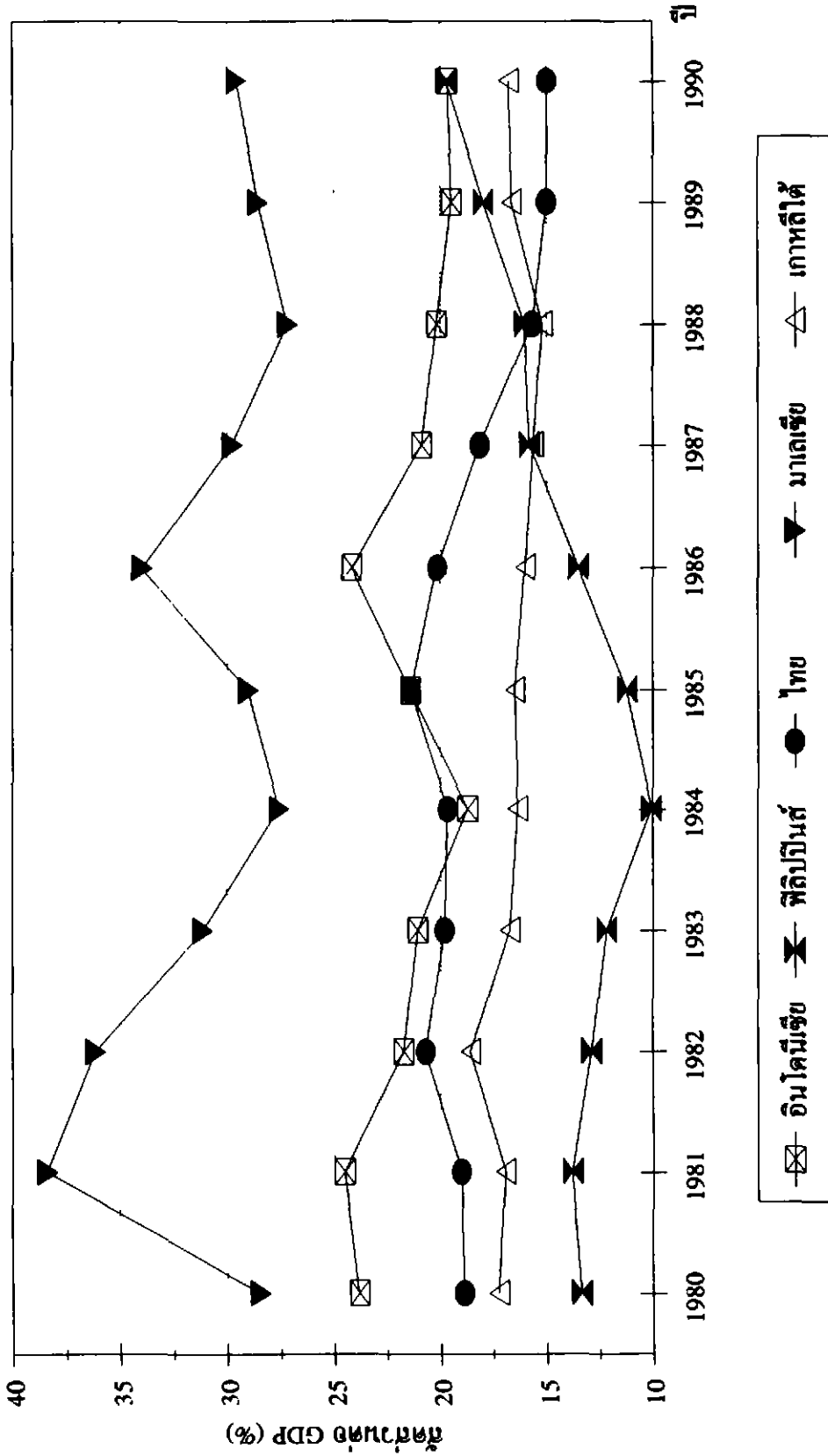
สัดส่วนต่อGDPปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
รายจ่ายรวม	18.90	19.02	20.69	19.81	19.84	21.39	20.17	18.13	15.67	18.00	14.99
รายได้รวม	14.39	14.94	14.39	15.73	15.77	16.08	15.73	15.72	16.80	17.86	18.72
รายได้จากภาษี	13.22	13.46	12.97	14.33	14.34	14.28	14.11	14.18	15.36	16.31	16.16

รูปที่ 2. แนวโน้มของสัดส่วนรายได้จากภาษีต่อผลิตภัณฑ์รวม : ประเทศไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศในเอเชีย



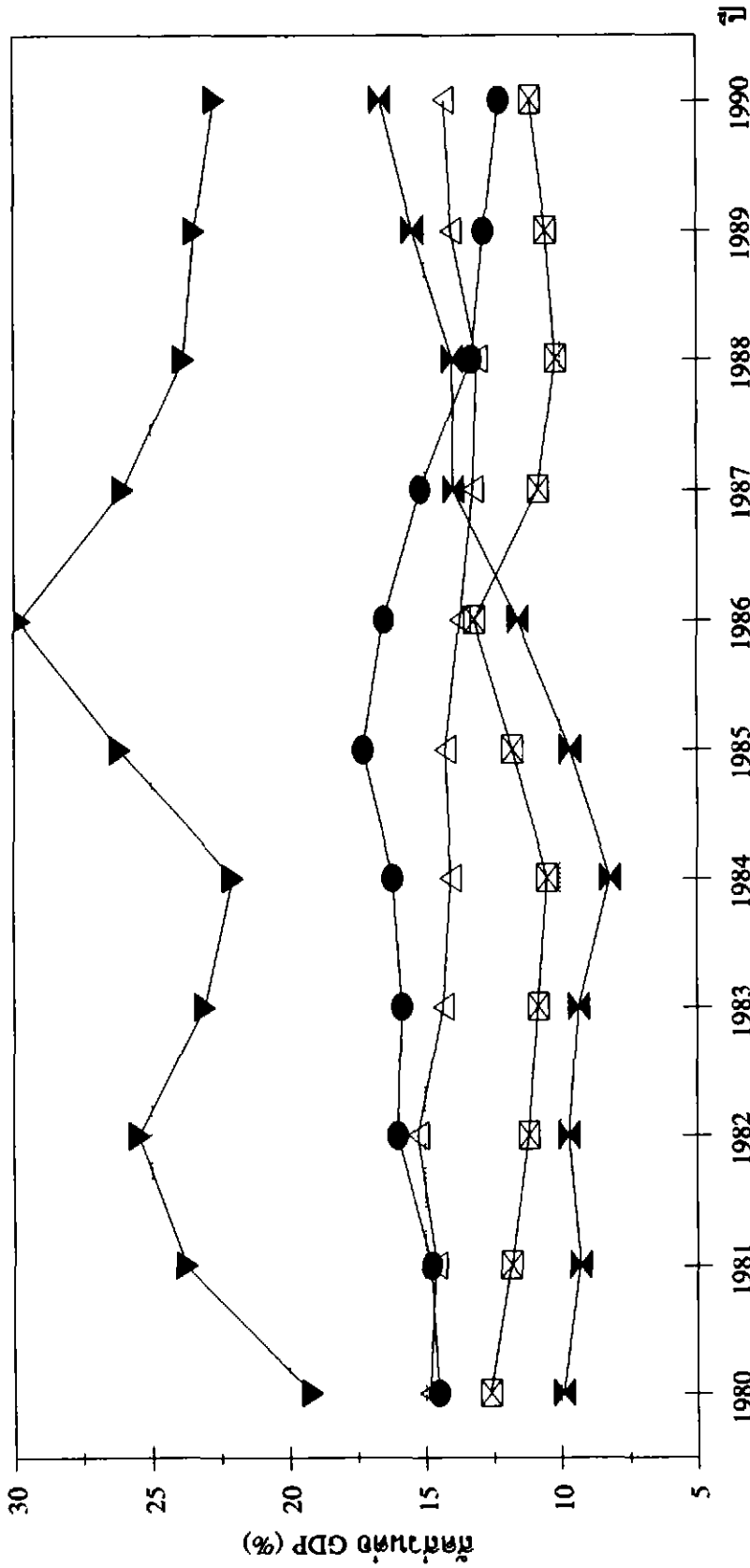
ประเทศปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	รายได้ต่อหัว ในปี 1990 (\$)
อินโดนีเซีย	21.78	20.40	19.14	17.37	16.93	18.31	14.80	15.08	15.96	19.01	19.01	870
ฟิลิปปินส์	12.53	11.16	10.65	10.78	9.53	10.70	10.77	12.58	13.24	14.17	14.17	780
ไทย	13.22	13.48	12.97	14.23	14.24	14.28	14.11	14.18	15.25	16.31	18.16	1420
มาเลเซีย	23.52	22.78	21.13	22.85	21.58	22.89	21.99	17.05	17.70	19.61	19.61	2320
เกาหลีใต้	15.50	15.51	15.67	15.99	15.35	14.97	14.86	15.39	15.93	15.66	16.42	5400

รูปที่ 3. แนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลกลางต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม : ประเทศไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศในเอเชีย



ประเทศปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
อินโดนีเซีย	23.82	24.51	21.72	21.07	18.89	21.41	24.19	20.88	20.19	19.47	19.86
สิงคโปร์	13.36	13.81	12.87	12.18	10.06	11.21	13.53	15.81	16.05	17.96	19.72
ไทย	18.90	19.02	20.89	19.81	19.84	21.39	20.17	18.13	15.87	15.00	14.89
มาเลเซีย	28.49	28.43	26.14	31.16	27.57	29.04	32.96	29.78	27.21	23.59	29.80
เกาหลีใต้	17.25	18.94	18.58	16.73	16.35	16.50	16.00	15.83	15.20	16.83	18.79

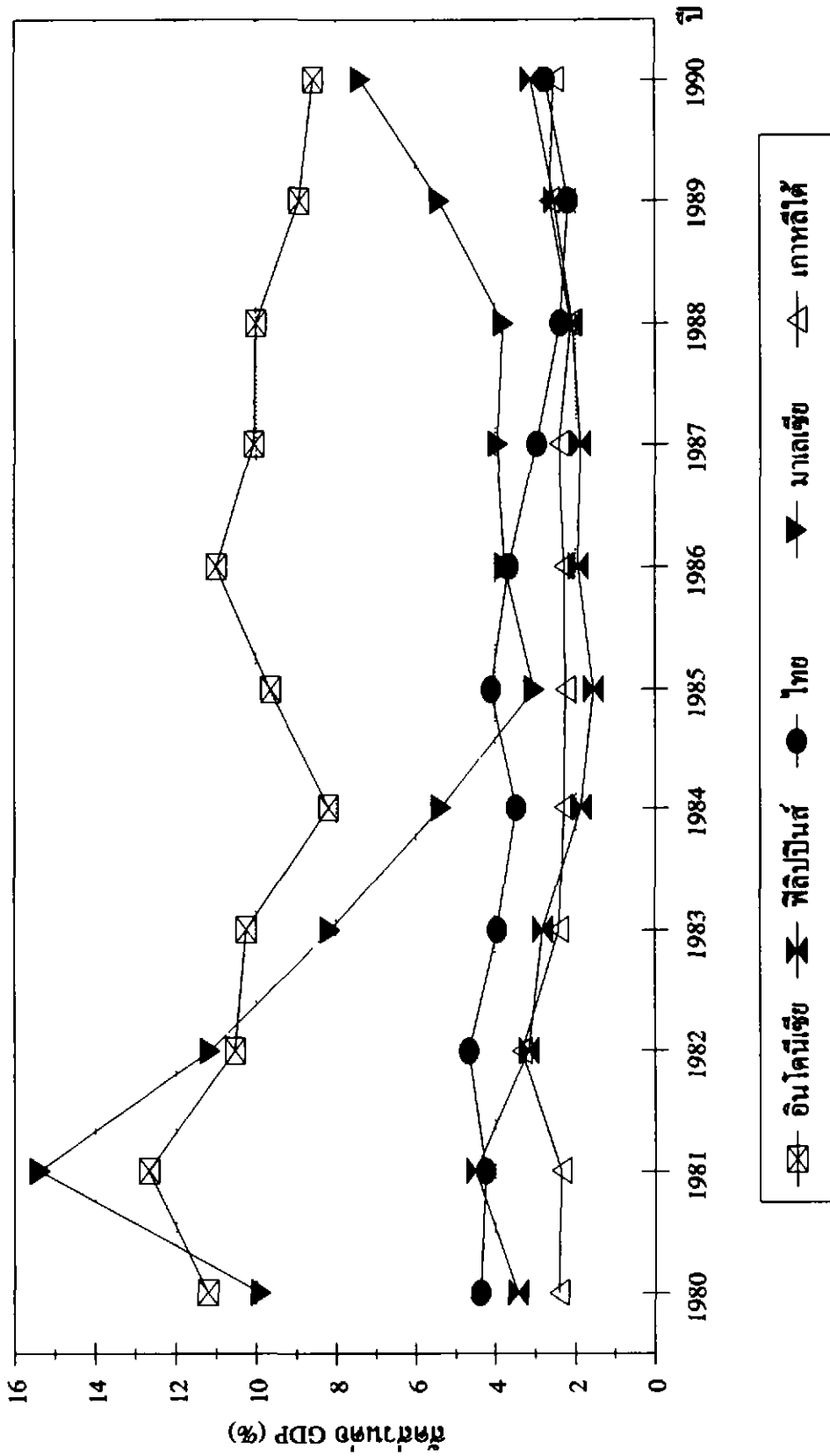
รูปที่ 4. แนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายประจำหัวคนผลิตภัณฑ์มวลรวม : ประเทศไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศในเอเชีย



☒ อินโดนีเซีย   
 ⊠ ฟิลิปปินส์   
 ● ไทย   
 ▼ มาเลเซีย   
 △ เกาหลีใต้

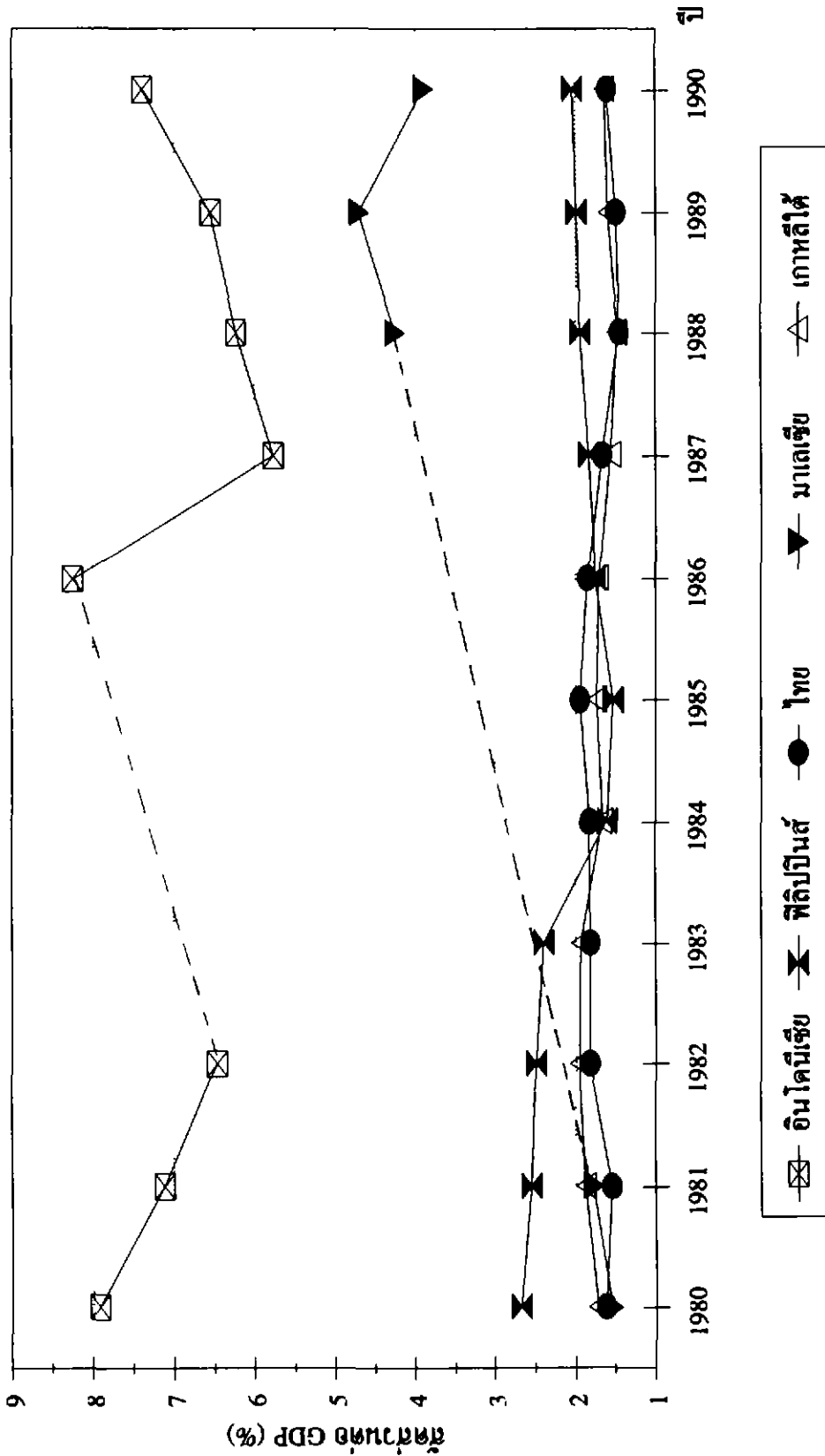
ประเภทปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
สิงคโปร์	23.06	23.76	23.06	23.06	23.06	23.06	23.06	23.06	23.06	23.06	23.06
ฟิลิปปินส์	9.30	9.30	9.70	9.30	8.19	9.07	11.01	13.93	13.97	16.43	16.92
ไทย	14.52	14.77	16.02	15.85	16.16	17.29	16.52	15.16	13.29	12.83	12.25
มาเลเซีย	19.17	23.76	35.46	23.06	22.03	29.16	29.21	26.04	23.24	23.43	22.98
เกาหลีใต้	14.83	14.60	15.24	14.83	14.06	14.25	13.73	13.21	13.09	14.00	14.27

รูปที่ 5. แนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่อผลิตภัณฑ์รวม : ประเทศไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศในเอเชีย



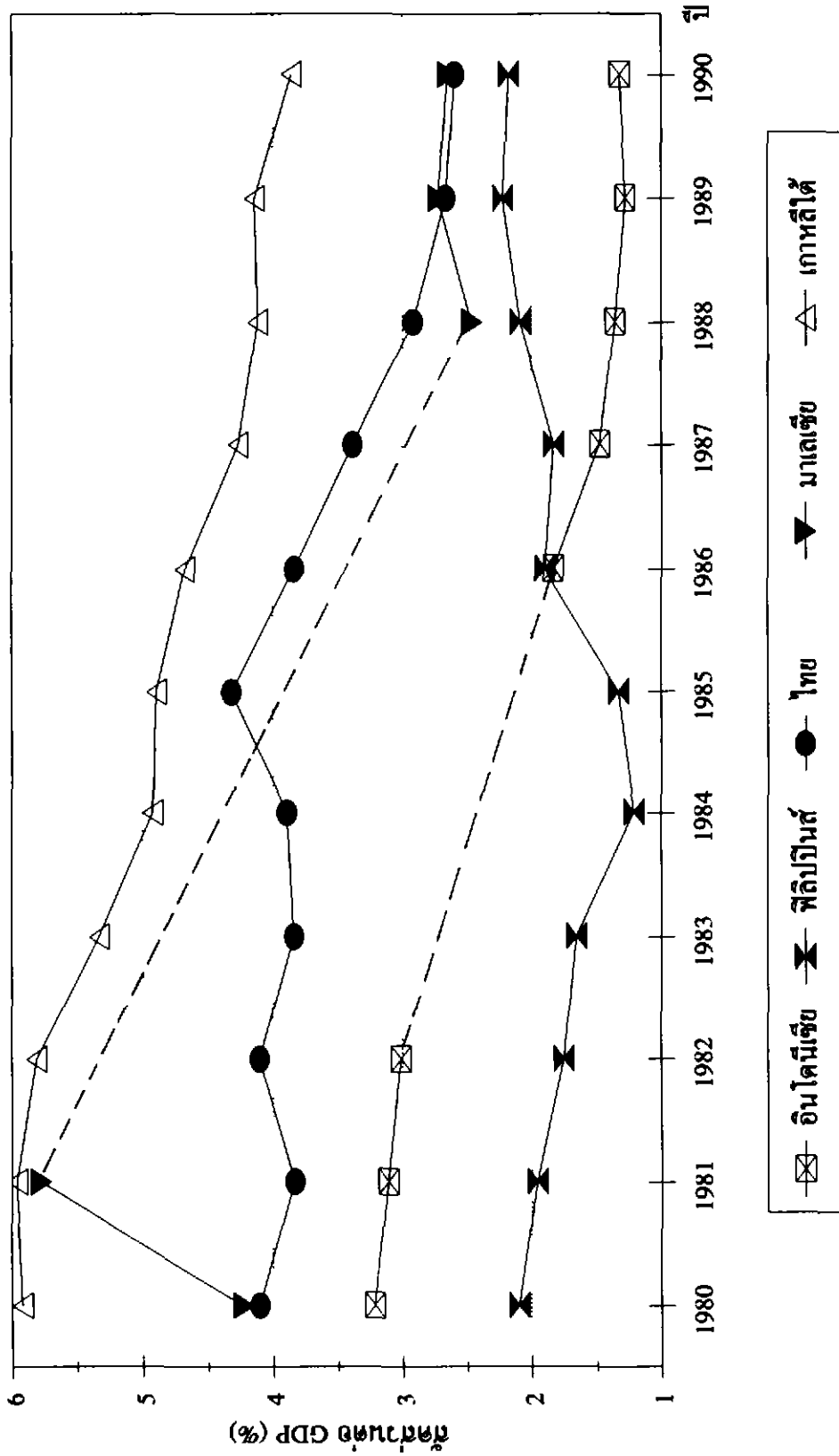
ประเทศปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
อินโดนีเซีย	11.21	12.87	10.52	10.24	6.20	9.63	10.99	10.06	10.00	8.92	8.56
สิงคโปร์	3.45	4.50	3.17	2.82	1.87	1.54	1.92	1.88	2.07	2.53	3.10
ฟิลิปปินส์	4.38	4.26	4.68	3.96	3.48	4.10	3.66	2.97	2.38	2.17	2.74
ไทย	3.48	4.26	4.68	3.48	3.48	4.10	3.66	3.97	3.83	6.41	7.37
มาเลเซีย	3.97	3.97	3.97	3.97	3.97	3.08	3.75	3.97	3.83	6.41	7.37
เกาหลีใต้	2.42	2.35	3.34	2.41	2.39	2.24	2.27	2.42	2.12	2.62	2.52

รูปที่ 6. แนวโน้มของสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายทั่วไปและรายจ่ายด้านการบริหารต่อผลิตภัณฑ์รวม



ประเทศปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1986	1987	1988	1989	1990
อินโดนีเซีย	7.92	7.12	6.47	...	...	...	...	8.25	6.77	6.33	6.55	7.39
ฟิลิปปินส์	2.68	2.55	2.49	2.40	1.61	1.53	1.75	1.83	1.89	1.94	1.99	2.03
ไทย	1.62	1.54	1.52	1.53	1.53	1.94	1.85	1.85	1.87	1.46	1.50	1.61
มาเลเซีย	1.55	1.77	...	...	...	...	...	...	...	4.25	4.70	3.90
เกาหลีใต้	1.73	1.87	1.95	1.93	1.66	1.73	1.71	1.56	1.47	1.59	1.59	1.63

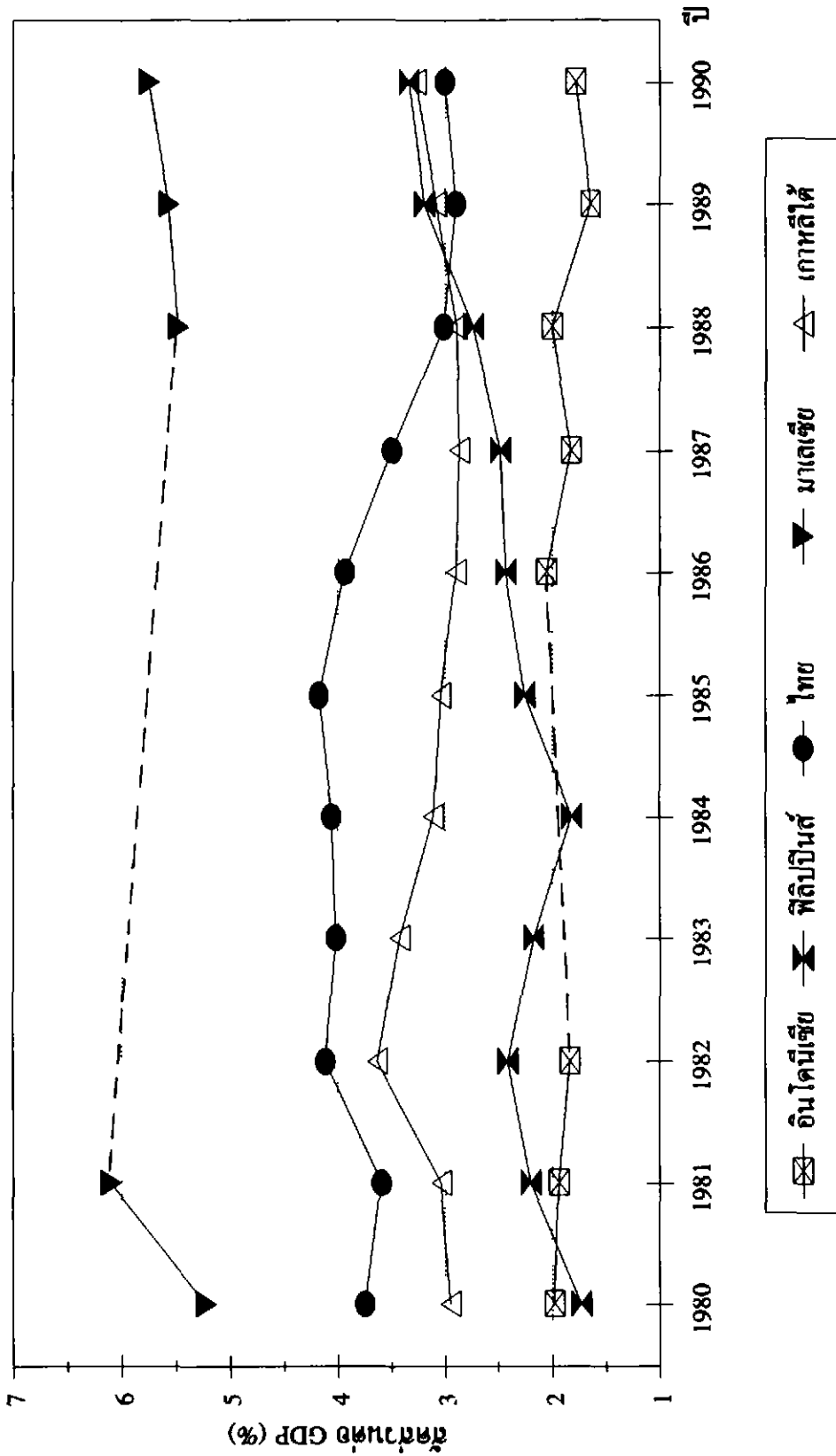
รูปที่ 7. แนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม : ประเทศไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศในเอเชีย



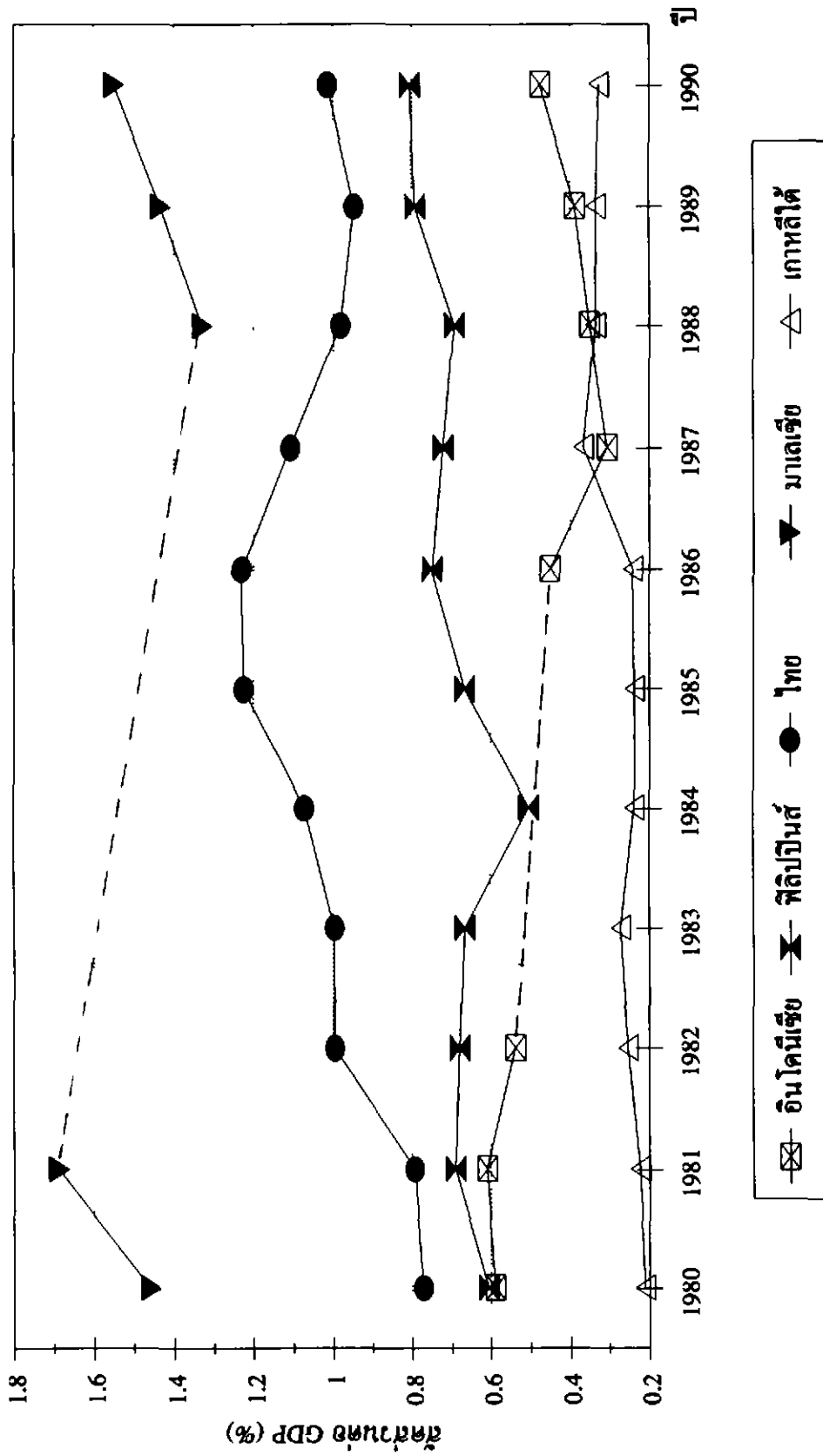
ปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
อินโดนีเซีย	3.21	3.12	3.01	...	...	...	1.83	1.48	1.36	1.28	1.32
สิงคโปร์	3.10	1.96	1.76	1.65	1.21	1.33	1.90	1.83	2.09	2.32	2.18
ไทย	4.10	3.83	4.10	3.84	3.89	4.33	3.84	3.39	3.92	2.67	2.80
มาเลเซีย	4.33	6.79	...	...	...	...	...	...	3.47	2.73	2.65
เกาหลีใต้	6.92	6.96	6.81	6.34	4.92	4.89	4.63	4.27	4.12	4.14	3.86



รูปที่ 8. แนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายด้านการศึกษาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม : ประเทศไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศในเอเชีย

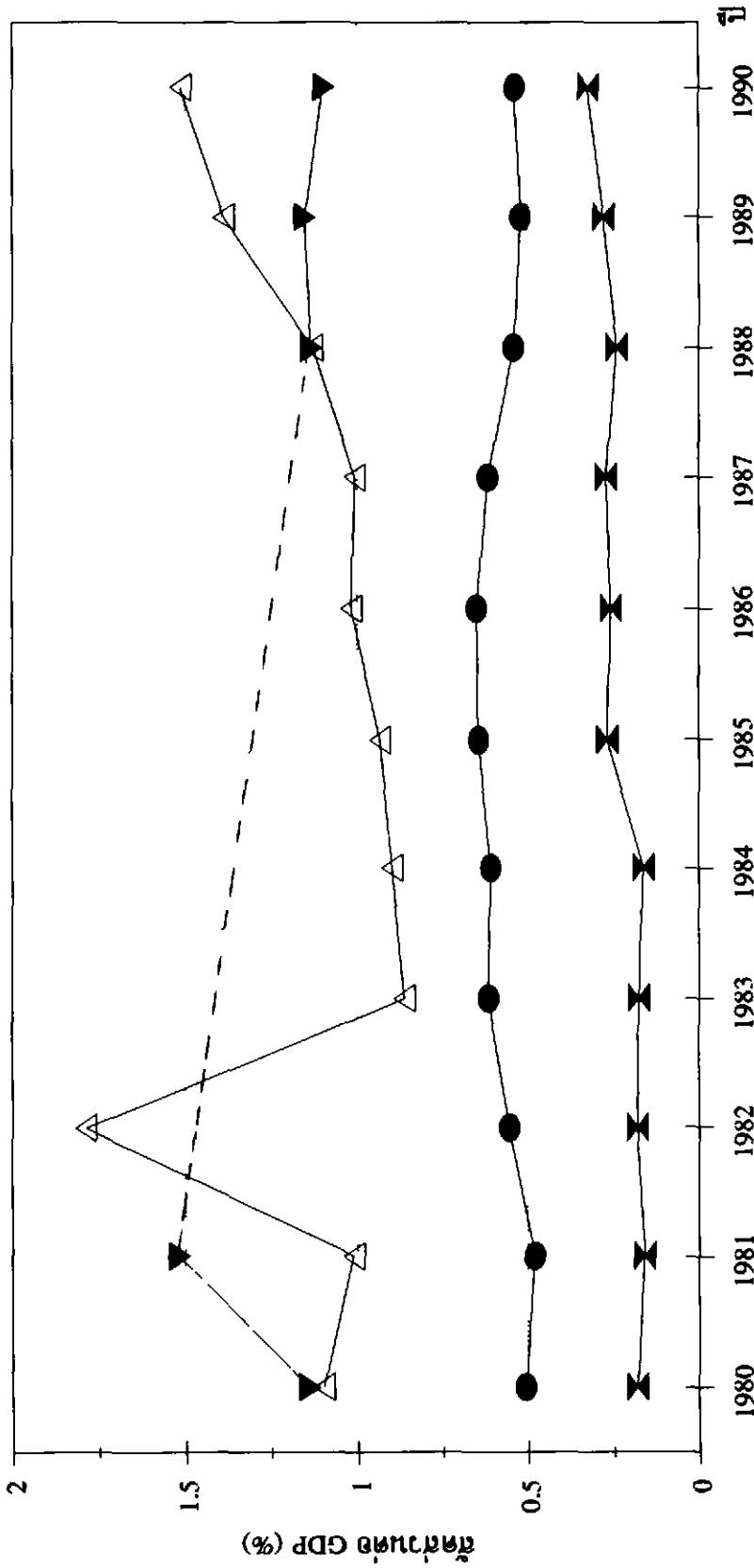


รูปที่ 9. แนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายด้านสาธารณสุขต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม : ประเทศไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศในเอเชีย



ประเทศปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
สิงคโปร์	0.59	0.61	0.64	..	....	..	0.45	0.31	0.35	0.39	0.46
ฟิลิปปินส์	0.61	0.69	0.88	0.87	0.50	0.87	0.75	0.72	0.69	0.79	0.81
ไทย	0.77	0.79	0.99	1.00	1.07	1.23	1.23	1.11	0.98	0.96	1.01
มาเลเซีย	1.46	1.69	....	....	....	....	..	...	1.33	1.43	1.55
เกาหลีใต้	0.21	0.22	0.25	0.27	0.24	0.24	0.24	0.37	0.34	0.33	0.33

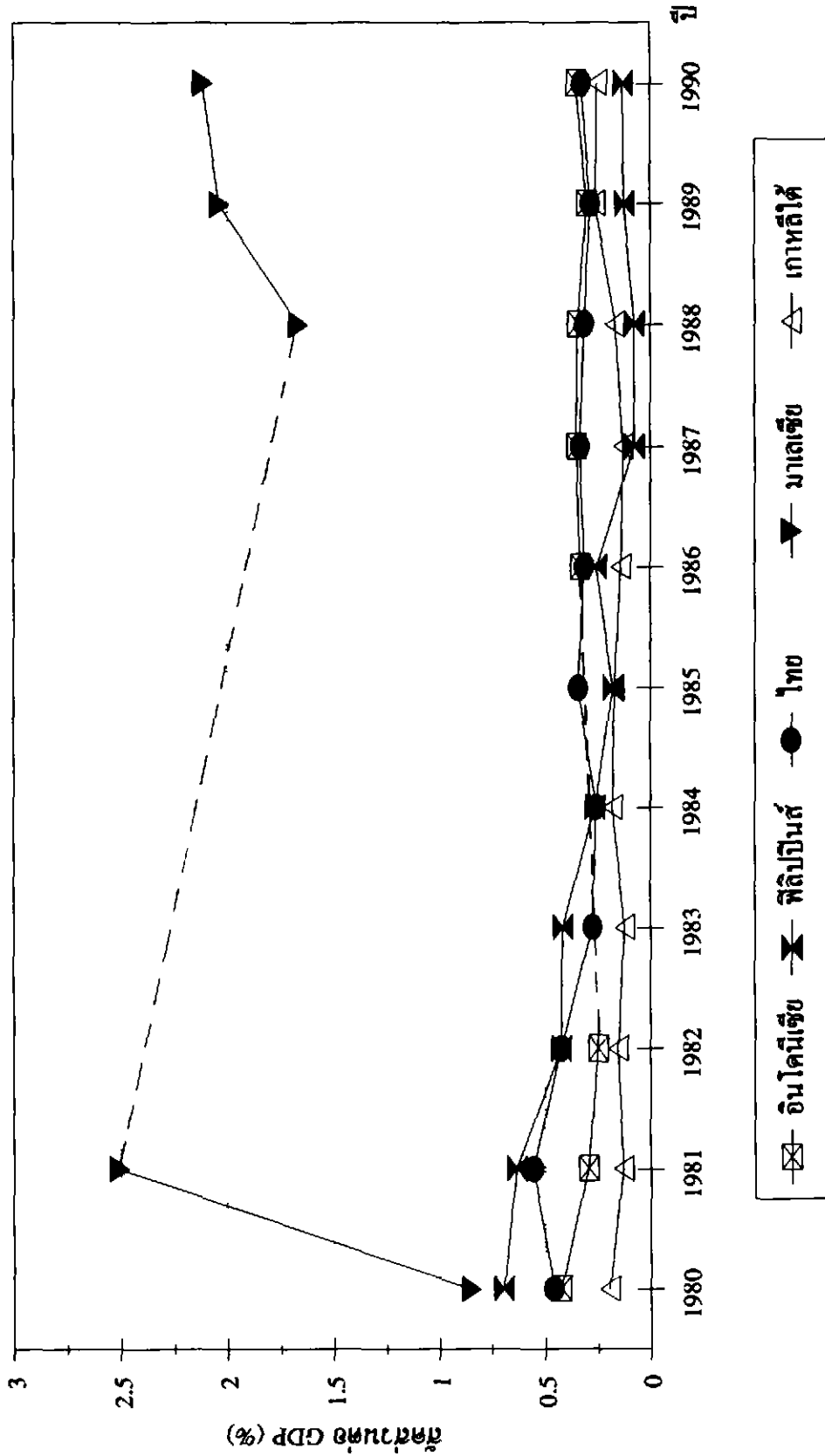
รูปที่ 10. แนวโน้มของสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายการสังคมสงเคราะห์ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม



● ไทย   
 ▲ มาเลเซีย   
 × ฟิลิปปินส์   
 △ เกาหลีใต้

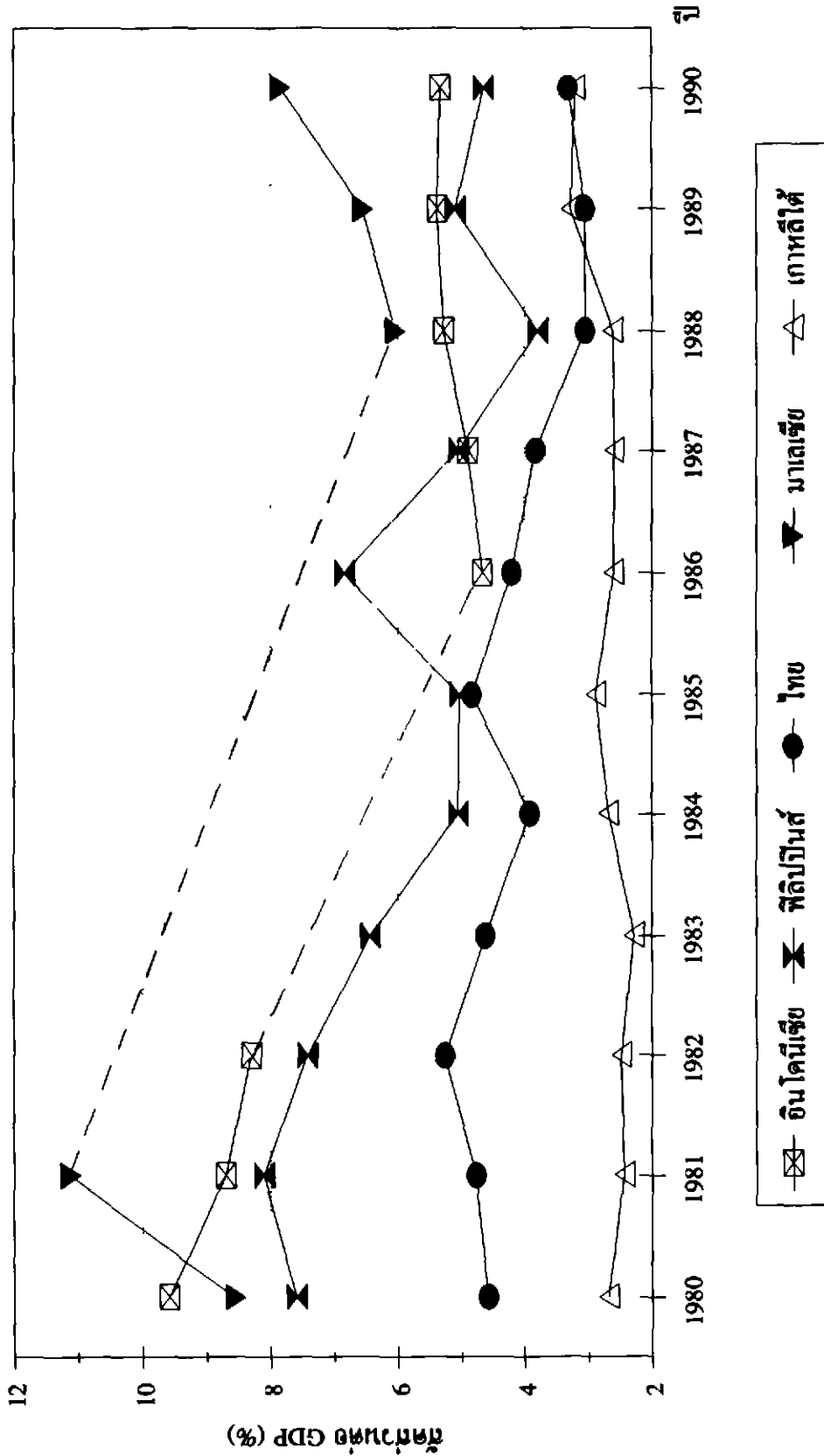
ประเภทปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
อินโดนีเซีย	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
ฟิลิปปินส์	0.18	0.16	0.18	0.18	0.16	0.27	0.26	0.27	0.24	0.28	0.32
ไทย	0.51	0.48	0.56	0.62	0.61	0.64	0.66	0.68	0.54	0.62	0.54
มาเลเซีย	1.14	1.62	.	.	.	...	...	.	1.13	1.16	1.10
เกาหลีใต้	1.10	1.01	1.70	1.70	0.90	0.93	1.02	1.01	1.13	1.30	1.61

รูปที่ 11. แนวโน้มของสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายการเคหะและชุมชนต่อผลิตภัณฑ์รวม



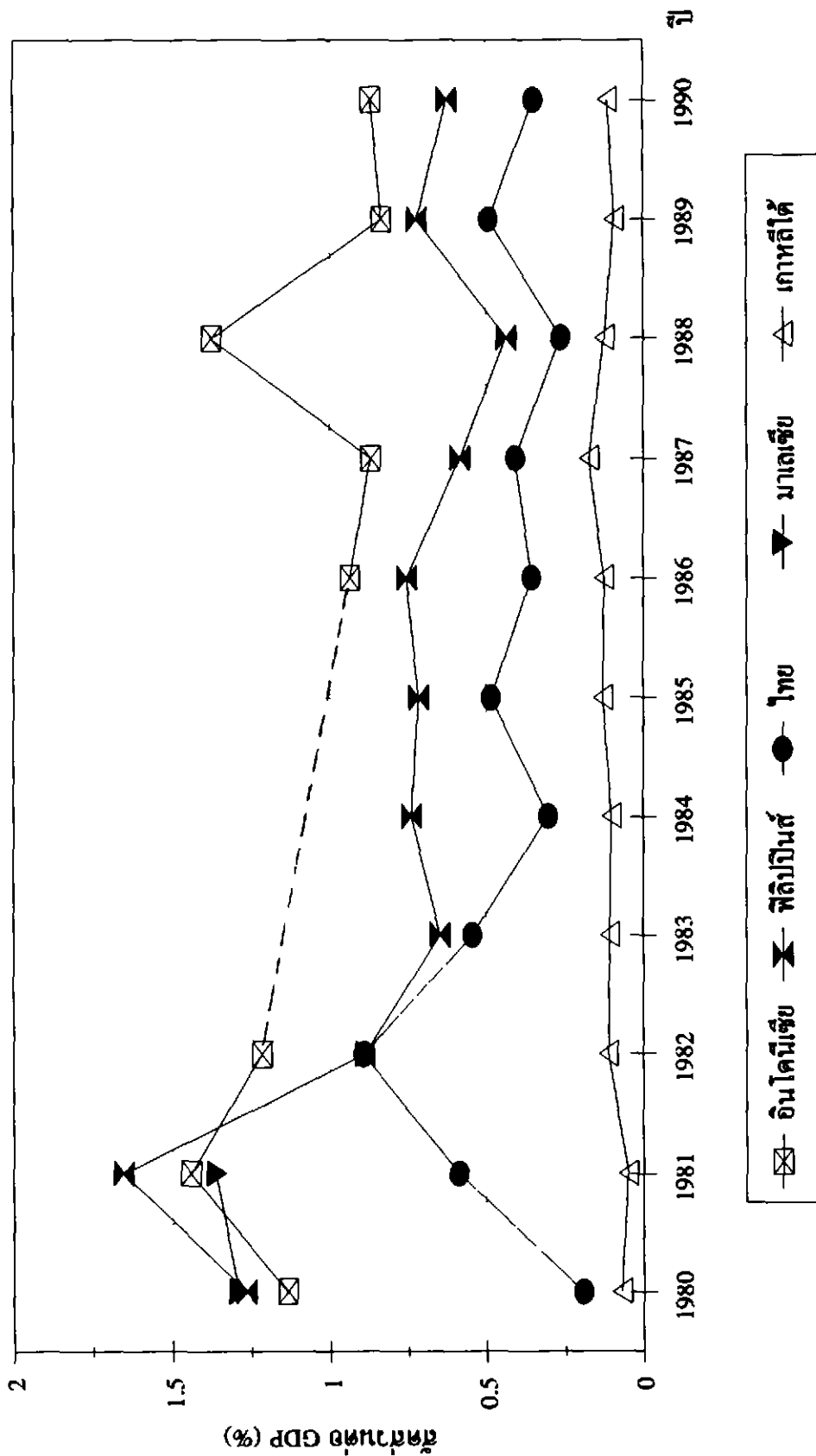
ประเทศปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
อินโดนีเซีย	0.42	0.29	0.26	....	....	....	0.33	0.36	0.34	0.30	0.38
ฟิลิปปินส์	0.70	0.64	0.42	0.42	0.26	0.18	0.25	0.08	0.07	0.12	0.13
ไทย	0.46	0.55	0.42	0.26	0.26	0.34	0.31	0.33	0.31	0.28	0.32
มาเลเซีย	0.86	2.61	....	....	....	....	....	....	1.66	2.04	2.11
เกาหลีใต้	0.19	0.13	0.16	0.12	0.18	0.17	0.14	0.13	0.17	0.20	0.25

รูปที่ 12. แนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายด้านเศรษฐกิจต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม : ประเทศไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศในเอเชีย



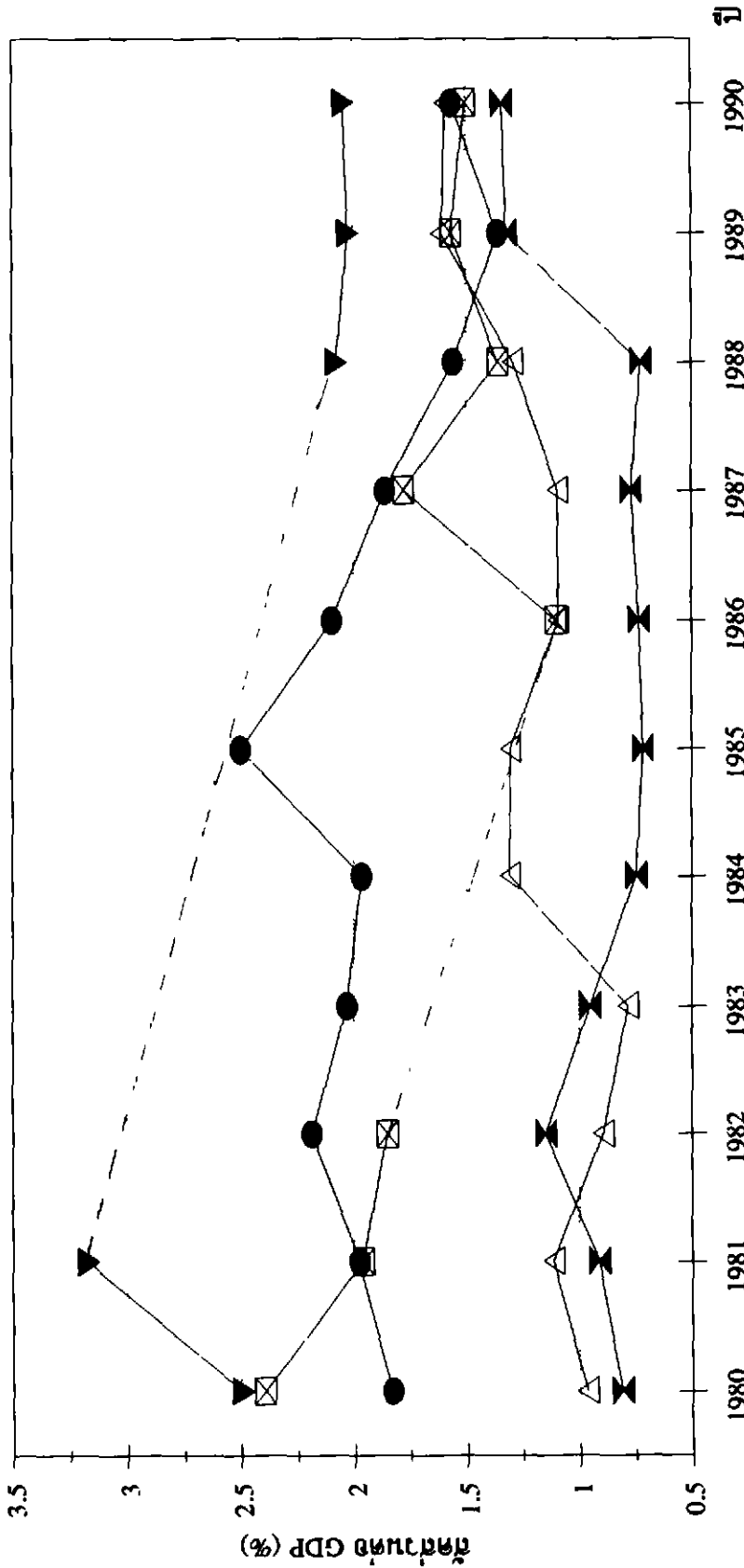
ประเทศปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
อินโดนีเซีย	9.59	8.71	8.20	....	....	....	4.67	4.90	6.26	6.36	5.33
ฟิลิปปินส์	7.60	8.10	7.42	6.43	5.06	6.03	6.84	6.04	3.79	6.10	4.05
ไทย	4.57	4.77	5.26	4.62	3.92	4.54	4.51	3.83	3.06	3.06	3.31
มาเลเซีย	8.56	11.13	....	....	....	....	..	....	6.04	6.55	7.85
เกาหลีใต้	2.69	2.43	2.48	2.56	2.66	2.80	2.80	2.59	2.61	3.28	3.30

รูปที่ 18. แนวโน้มของสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายการเรือทหารถึงเม็ดเงินลงทุนรวมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม



ประเทศปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
อินโดนีเซีย	1.14	1.44	1.21	....	....	....	0.94	0.87	1.38	0.84	0.87
ฟิลิปปินส์	1.27	1.65	0.89	0.65	0.74	0.72	0.76	0.59	0.44	0.72	0.63
ไทย	0.19	0.59	0.89	0.55	0.30	0.49	0.36	0.41	0.26	0.49	0.35
มาเลเซีย	1.29	1.36	....	....	....	....	....	....	....	....	....
เกาหลีใต้	0.07	0.06	0.11	0.11	0.10	0.13	0.13	0.17	0.12	0.09	0.11

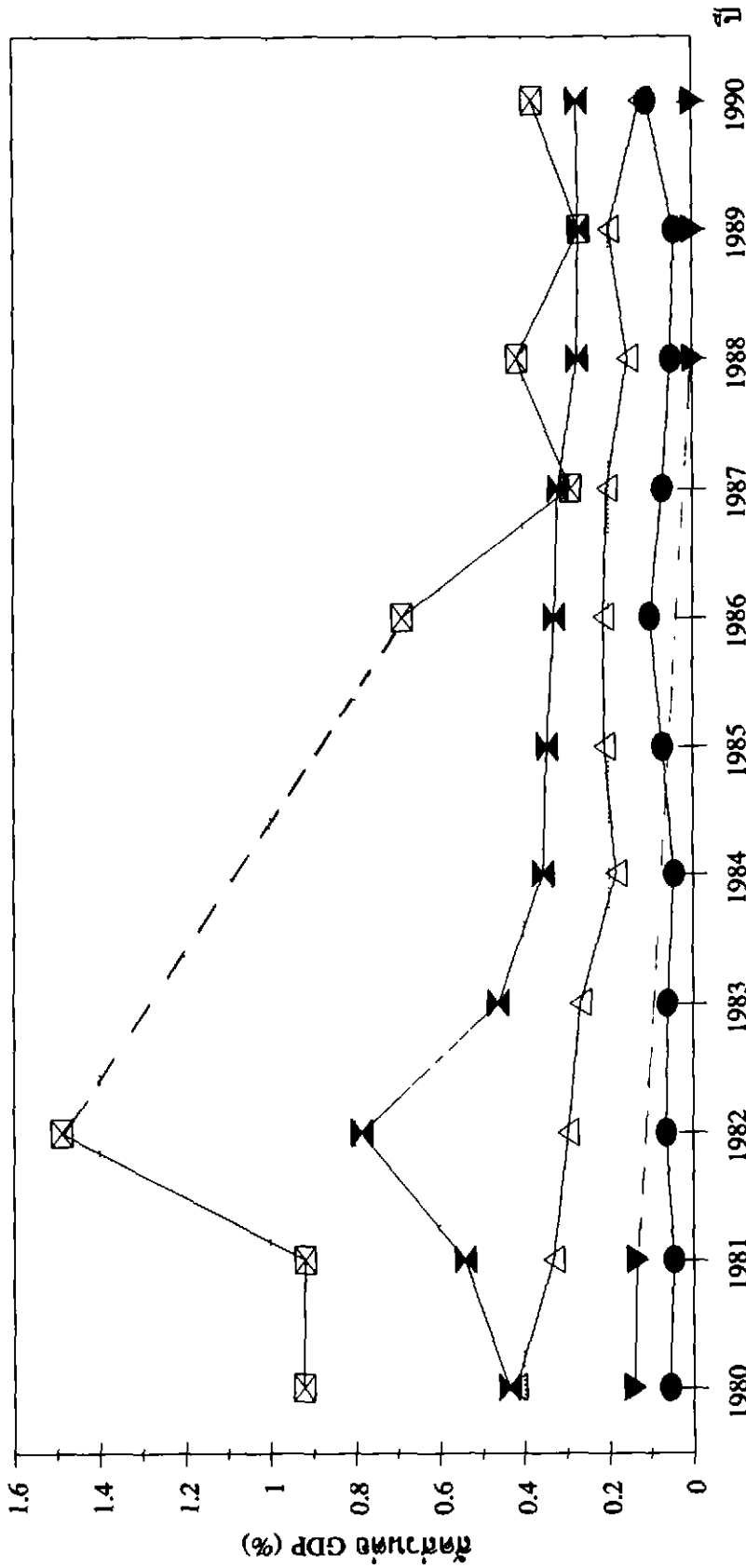
รูปที่ 14. แนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายการเกษตร การประมง และป่าไม้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม : ประเทศไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศในเอเชีย



⊠ อินโดนีเซีย   
 ⊠ ฟิลิปปินส์   
 ● ไทย   
 ▲ มาเลเซีย   
 △ เกาหลีใต้

ประเทศปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
อินโดนีเซีย	2.39	1.90	1.85	1.85	1.85	1.85	1.10	1.78	1.30	1.57	1.50
ฟิลิปปินส์	0.81	0.81	1.15	0.95	0.75	0.72	0.73	0.77	0.73	1.32	1.34
ไทย	1.83	1.98	3.19	2.03	1.98	2.50	2.10	1.86	1.56	1.56	1.56
มาเลเซีย	3.40	3.17	3.17	3.17	3.17	3.17	3.17	3.17	3.17	3.17	3.17
เกาหลีใต้	0.98	1.12	0.89	0.76	1.31	1.30	1.09	1.09	1.39	1.61	1.59

รูปที่ 15. แนวโน้มของสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายการเมืองแก่ทรัพยากรธรณี, การอุตสาหกรรมและโยธาต่อผลิตภัณฑ์รวม

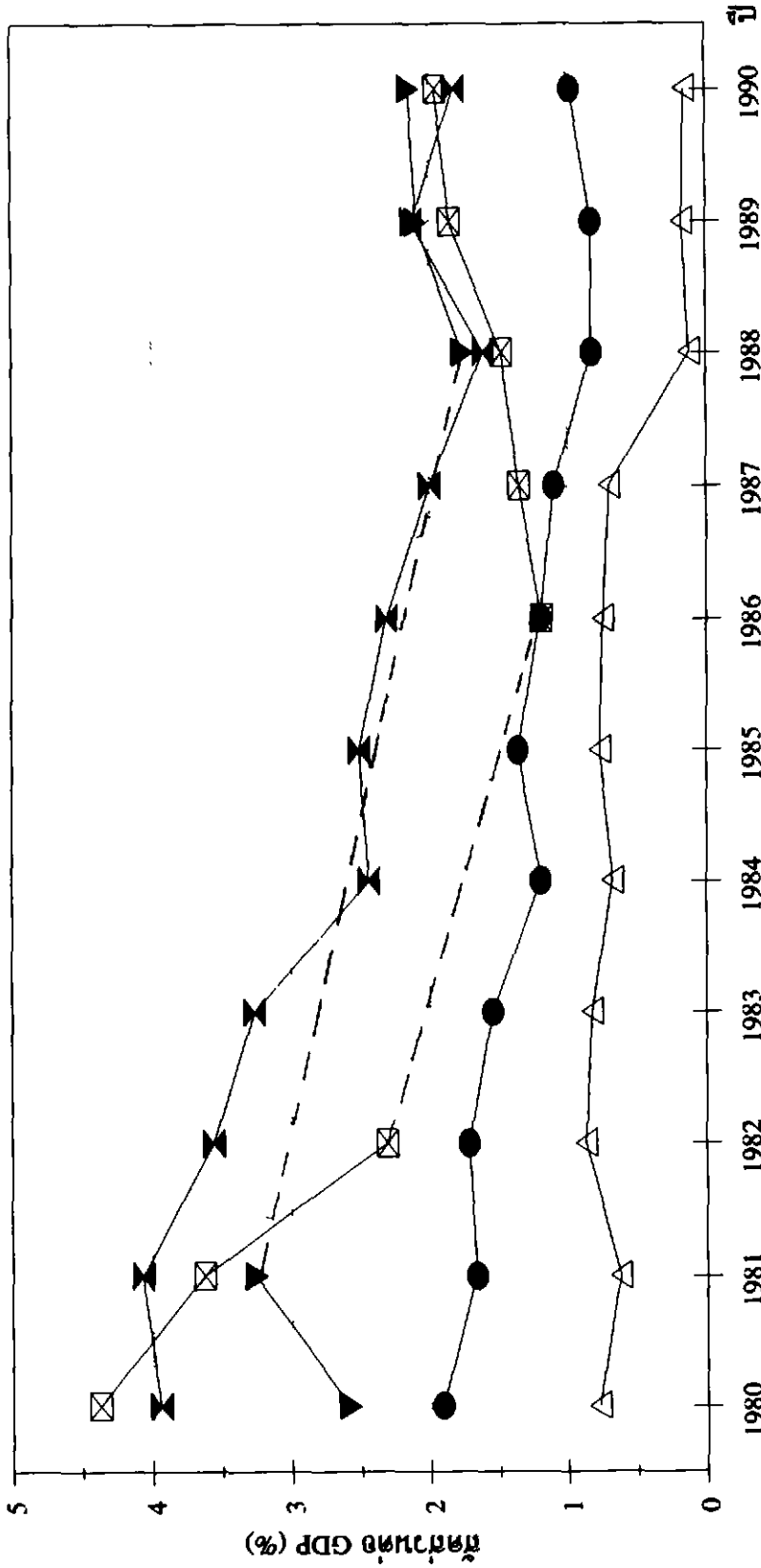


☒ อินโดนีเซีย   
 ✕ ฟิลิปปินส์   
 ● ไทย   
 ▼ มาเลเซีย   
 ▲ เกาหลีใต้

ประเภทปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
อินโดนีเซีย	0.93	0.93	1.49	....	....	....	0.69	0.39	0.43	0.37	0.38
ฟิลิปปินส์	0.44	0.54	0.78	0.46	0.35	0.34	0.33	0.32	0.27	0.27	0.27
ไทย	0.06	0.06	0.09	0.09	0.04	0.07	0.10	0.07	0.06	0.04	0.11
มาเลเซีย	0.14	0.13	....	....	....	....	....	....	0.00	0.00	0.00
เกาหลีใต้	0.42	0.33	0.30	0.31	0.18	0.21	0.31	0.20	0.16	0.20	0.12



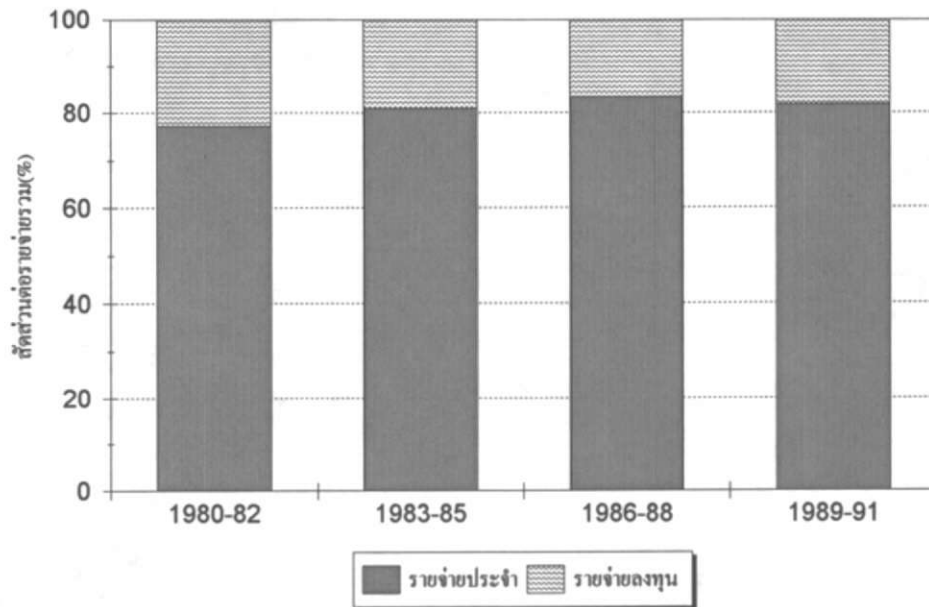
รูปที่ 16. แนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายด้านคมนาคมและเชื้อสารถือผลิตภัณฑ์รวม : ประเทศไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศในเอเชีย



☒ สิงคโปร์  
☒ ฟิลิปปินส์  
● ไทย  
▼ มาเลเซีย  
△ เกาหลีใต้

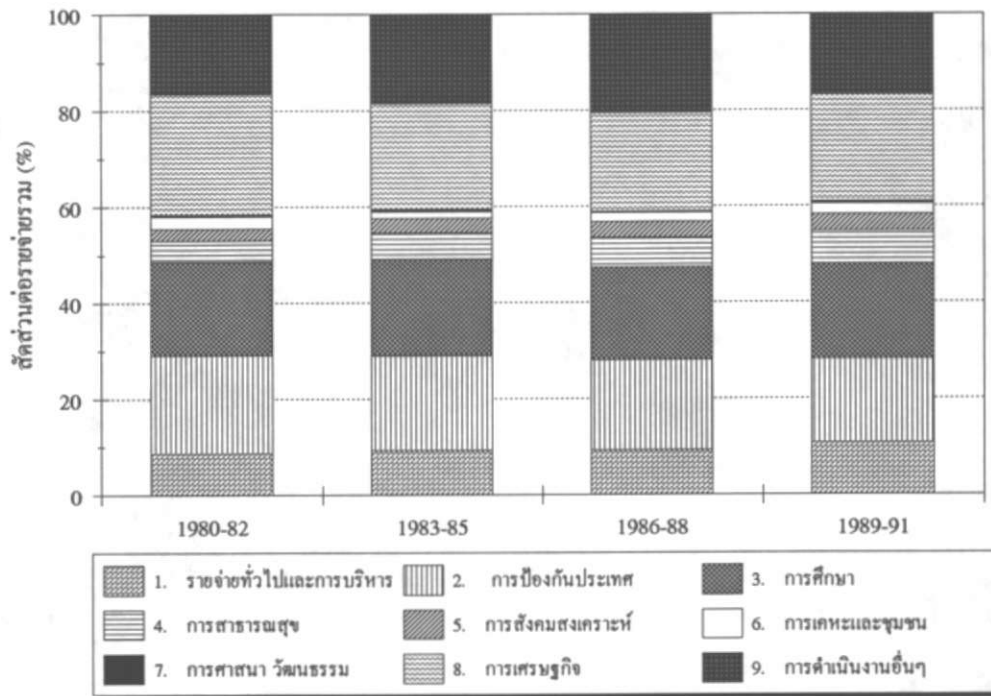
ประเทศปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1986	1986	1987	1988	1989	1990
สิงคโปร์	4.36	3.63	2.31	....	....	....	....	....	....	1.36	1.48	1.85	1.95
ฟิลิปปินส์	3.94	4.07	3.56	3.27	2.44	2.51	2.51	2.51	2.51	2.00	1.61	2.13	1.82
ไทย	1.91	1.87	1.72	1.55	1.20	1.96	1.96	1.96	1.96	1.10	0.83	0.83	0.98
มาเลเซีย	2.59	3.26	....	....	....	....	....	....	....	....	1.76	2.09	2.14
เกาหลีใต้	0.78	0.63	0.87	0.83	0.68	0.77	0.77	0.77	0.77	0.70	0.18	0.17	0.36

รูปที่ 17. สัดส่วนรายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจต่อรายจ่ายรวม



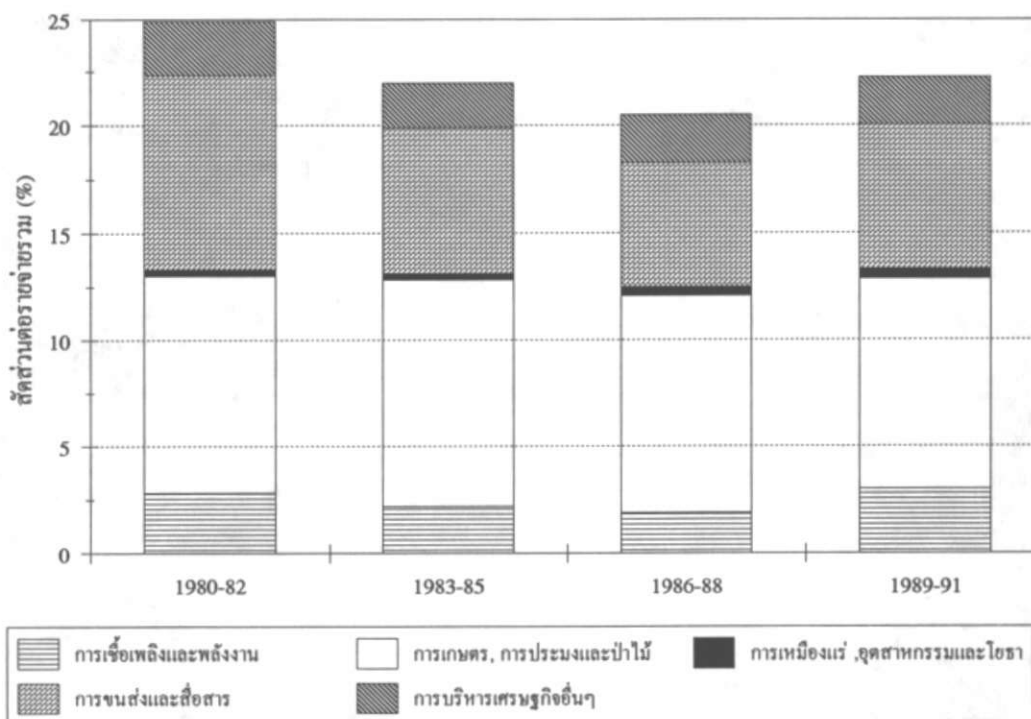
ปี	เฉลี่ย 1980-82	เฉลี่ย 1983-85	เฉลี่ย 1986-88	เฉลี่ย 1989-91
รายจ่ายประจำ	77.28	81.04	83.44	81.87
เงินเดือนและค่าจ้างปร	25.91	29.99	31.26	33.83
สินค้าและบริการอื่นๆ	32.04	30.44	28.31	25.92
ดอกเบี้ยจ่าย	9.05	13.16	16.36	13.11
เงินอุดหนุนและเงินโย	10.24	7.55	7.56	9.05
รายการปรับ	0.05	-0.11	-0.05	-0.05
รายจ่ายลงทุน	22.72	18.96	16.56	18.13
สินทรัพย์ถาวร	18.75	16.66	14.86	16.27
เงินโอน	3.97	2.30	1.70	1.87

รูปที่ 18. สัดส่วนรายจ่ายตามลักษณะงานต่อรายจ่ายรวมของประเทศไทย



ปี	รายจ่ายทั่วไปและการบริหาร	การป้องกันประเทศ	การศึกษา	การสาธารณสุข	การสังคมสงเคราะห์	การเคหะและชุมชน	การศาสนาและวัฒนธรรม	การเศรษฐกิจ	การดำเนินงานอื่นๆ
1980-82	8.50	20.56	19.54	4.36	2.63	2.46	0.39	24.90	16.61
1983-85	9.19	19.79	20.15	5.40	3.08	1.43	0.40	21.97	18.69
1986-88	9.21	18.77	19.34	6.16	3.36	1.80	0.37	20.49	20.56
1989-91	10.66	17.40	19.87	6.81	3.54	2.15	0.44	22.23	16.94

รูปที่ 19. สัดส่วนรายจ่ายเศรษฐกิจในด้านต่างๆต่อรายจ่ายรวมของประเทศไทย



ปี	1980-82	1983-85	1986-88	1989-91
การเศรษฐกิจ	24.90	21.97	20.49	22.23
การซื้อเพลิงและพลังงาน	2.80	2.19	1.90	2.99
การเกษตร, การประมงและป่าไม้	10.21	10.65	10.20	9.88
การเหมืองแร่, อุตสาหกรรมและ โยธา	0.28	0.29	0.41	0.43
การขนส่งและสื่อสาร	9.06	6.76	5.77	6.70
การบริหารเศรษฐกิจอื่นๆ	2.55	2.09	2.22	2.23