

## บทบาทของภาครัฐบาลในประเทศไทย\*

สมนึก แดงเจริญ\*\*

### 1. คำนำ

การที่ภาคเอกชนและประชาชนในแต่ละประเทศจะสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น กิจกรรมต่างๆ ดังกล่าวจะต้องได้รับการทางด้านส่งเสริม การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐบาล และนอกจากนี้เพื่อให้กิจกรรมต่างๆ ของภาคเอกชนและประชาชนสามารถดำเนินไปอย่างสอดคล้องประสานกับผลประโยชน์ของประเทศชาติ ภาครัฐบาลยังจำเป็นจะต้องมีบทบาททางด้านกำกับและควบคุมการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนอีกด้วย

ภาครัฐบาล ของประเทศไทยมีบทบาทที่สำคัญ ๆ ต่อธุรกิจของภาคเอกชน 3 ด้าน ได้แก่ :-

- (1) บทบาททางด้านส่งเสริม
- (2) บทบาททางด้านสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือ
- (3) บทบาททางด้านกำกับและควบคุม

#### 1.1 บทบาททางด้านส่งเสริม

ภาครัฐบาลดำเนินบทบาททางด้านนี้ได้แก่ การสร้างบรรยากาศให้สังคมเกิดความสงบเรียบร้อย และอีกส่วนหนึ่งได้แก่การสร้างบริการที่เอกชนและธุรกิจ

---

\*สรุปจากรายงานการวิจัย เรื่อง แนวความคิดและบทบาทของรัฐบาลในการส่งเสริมภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

\*\*รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สามารถใช้บริการร่วมกันหรือหาซื้อมาใช้ได้ในราคาที่ปรากฏอยู่ในตลาดทั่วไป ภาค  
รัฐบาลสามารถดำเนินการโดยวิธีการผลิตและสนองบริการ 2 ประเภท ได้แก่ (1) สินค้า  
และบริการสาธารณะ (2) บริการทางบ้านโครงสร้างพื้นฐาน

สินค้าและบริการสาธารณะ ประกอบด้วยสินค้าและบริการ 5 ชนิด  
ได้แก่ (1) การป้องกันประเทศ (2) การรักษาความสงบภายใน (3) การควบคุมสภาพ  
แวดล้อม (4) การรักษาเสถียรภาพทางการเงินและการคลัง (5) การออกกฎ ระเบียบ  
และข้อบังคับต่างๆ

ด้านการป้องกันประเทศ การป้องกันการรุกรานของศัตรูจากภายนอก  
ประเทศเป็นสินค้าและบริการชนิดหนึ่ง การใช้ความพยายามเพื่อป้องกันประเทศชาติ มี  
ลักษณะเป็นความพยายามร่วมกัน (collective effort) ผลประโยชน์ทางด้านการป้องกัน  
ประเทศไม่สามารถทำการชั่ง ตวง วัด เพื่อให้รู้ว่าประชาชนแต่ละคนจะได้รับผลประโยชน์  
มากน้อยเพียงใดได้ แต่มีลักษณะเป็นการได้ผลประโยชน์ร่วมกัน

ด้านการรักษาความสงบภายใน มีลักษณะเป็นการป้องกันประชาชน  
ภายในประเทศมิให้ถูกข่มเหงรังแกและเบียดเบียนจากประชาชนด้วยกัน รัฐบาลจัดบริการ  
ทางด้านการออกกฎหมายและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่กิจการทางด้านขบวนการ  
ยุติธรรม

ด้านการควบคุมสภาพแวดล้อม ภาครัฐบาลของประเทศไทยได้เริ่ม  
ดำเนินบทบาททางด้านนี้เมื่อไม่กี่ปีมานี้ ภาวะแวดล้อมของสังคมที่เรียกว่าสิ่งแวดล้อม  
สาธารณะ (Public bad) ได้เกิดจากบุคคลและกลุ่มบุคคลเป็นผู้สร้างขึ้น ภาครัฐบาลมีบทบาท  
ในการป้องกันภาวะเลวร้ายสาธารณะดังกล่าวโดยการออกกฎหมาย กำหนดมาตรการและ  
นโยบาย รวมทั้งวิธีปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลภาวะอากาศเสีย ภาวะเสียงดัง  
รูปแบบต่างๆ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกันภาวะหนาแน่นของประชากร

ด้านการออกกฎ ระเบียบและข้อบังคับ ได้แก่ กฎ ระเบียบ และข้อ  
บังคับที่ออกโดยฝ่ายบริหาร โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และกฎกระทรวง — กฎทบวง  
โดยแท้จริงแล้วมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ

บริการทางบ้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่บทบาทของรัฐบาลทางบ้าน การลงทุนสร้างและบำรุงรักษาระบบคมนาคมและขนส่ง รวมทั้งการจัดบริการเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การสนองบริการทางบ้านนี้เป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนได้รับความสะดวกในการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ภาครัฐบาลไทยจัดสนองบริการทางบ้านนี้ 2 ประเภท ได้แก่ บริการขั้นพื้นฐานทั่วไป และบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ บริการพื้นฐานทั่วไปได้แก่บริการที่จำเป็นแก่ชุมชน เช่น ถนน การประปา และการจราจร เป็นต้น ส่วนบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ได้แก่บริการต่างๆ ที่ส่งเสริมการผลิต การขนส่ง การส่งออก และการกระจายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจออกไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

### 1.2 บทบาททางบ้านการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือ

บทบาททางบ้านนี้ภาครัฐบาลดำเนินการสนองบริการที่เอกชนและธุรกิจจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินชีวิตประจำวัน และจำเป็นจะต้องใช้ในการดำเนินธุรกิจทางบ้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ ภาครัฐบาลสนองบริการในลักษณะดังกล่าว 2 ด้าน ได้แก่ (1) การสนองบริการทางบ้านสาธารณูปโภค (2) การให้ความช่วยเหลือแก่ธุรกิจการเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ

บริการทางบ้านสาธารณูปโภคที่ภาครัฐบาลลงทุนดำเนินการผลิตและจำหน่าย ได้แก่ การไฟฟ้า การประปา การสื่อสารและอื่น ๆ บริการต่างๆ ดังกล่าว ธุรกิจของภาคเอกชนสามารถซื้อหามาได้ในราคาที่ปรากฏอยู่ในตลาดโดยไม่จำเป็นต้องลงทุนดำเนินการผลิตขึ้นใช้เอง ธุรกิจของภาคเอกชนได้รับผลประโยชน์โดยตรง

ด้านการให้ความช่วยเหลือธุรกิจของภาคเอกชนนั้น ภาครัฐบาลดำเนินการให้ความช่วยเหลือธุรกิจทางบ้านการเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ โดยผ่านกระทรวง ทบวง กรม ของภาครัฐบาล ผ่านสถาบันต่างๆ ของภาคเอกชน ผ่านรัฐวิสาหกิจ และผ่านสถาบันของภาคเอกชนที่ภาครัฐบาลมีส่วนในการริเริ่มและถือหุ้น รวมทั้งคำปรึกษา การก่อกำเนิดของสถาบันดังกล่าว

การให้ความช่วยเหลือธุรกิจของภาคเอกชน กระทำใน 3 รูปแบบ ได้แก่

- (1) การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน
- (2) การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค
- (3) การจัดหาปัจจัยการผลิตที่จำเป็น

การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน กระทำใน 2 ลักษณะ ได้แก่

- (1) การให้ความช่วยเหลือผ่านธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่างๆ ได้แก่ การดำเนินมาตรการและนโยบายการเงิน
- (2) การให้ความช่วยเหลือผ่านสถาบันการเงินพิเศษ และนโยบายการเงินพิเศษ ได้แก่ การที่ภาครัฐบาลได้จัดตั้งสถาบันการเงินพิเศษ เพื่อให้ความช่วยเหลือธุรกิจทางด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และบริการโดยเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในระยะยาวต่อธุรกิจของภาคเอกชน

### 1.3 บทบาททางด้านการจำกัดและควบคุม

ภาครัฐบาลดำเนินบทบาททางด้านการจำกัดและควบคุม เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหของส่วนรวม ได้แก่ (1) การควบคุมการผลิต (2) การควบคุมราคา และการตลาด (3) การควบคุมการบริโภค

ด้านการผลิตทำการควบคุมการผลิตทางด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และบริการต่างๆ โดยอาศัยกฎหมาย ระเบียบ และกฎกระทรวง—กฎทบวงที่เกี่ยวข้อง มีการควบคุมการผลิตทางด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม ทางด้านการผลิตและการส่งออก มีการออกกฎหมายกำหนดระเบียบและวิธีการให้สัมปทาน และการควบคุมอุตสาหกรรมโรงงาน การกำหนดชนิดของโรงงานอุตสาหกรรมผูกขาดของรัฐ และการออกกฎหมายควบคุมการขออนุญาตจดทะเบียนตั้งโรงงานอุตสาหกรรม การรักษาความปลอดภัย และการป้องกันความเดือดร้อนซึ่งเกิดจากการกระทำของโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

ด้านการควบคุมราคาและการตลาด หน่วยงานของภาครัฐบาลได้เข้าแทรกแซงการทำงานของตลาด เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญเกี่ยวกับราคา และภาวะล้มเหลวของตลาดในกรณีที่สินค้าบางประเภทมีราคาต่ำเกินไปในบางระยะเวลาและมีราคาสูงเกินไป

ในบางระยะเวลา ซึ่งทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคหรือผู้ใช้สินค้าดังกล่าว ในหลายกรณีเป็นการแทรกแซงเพื่อยกระดับราคาสินค้าประเภทต่างๆ ทางด้านการเกษตร และอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรและผู้ผลิตสามารถจำหน่ายพืชผลและผลผลิตได้ในราคาที่ยุติธรรม และเป็นการแก้ไขปัญหานี้เนื่องจากผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบในรูปแบบต่างๆ

ด้านการควบคุมการบริโภค ภาครัฐบาลมีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานของสินค้าอุปโภคบริโภคเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค การควบคุมการบริโภคโดยริเริ่มการเก็บภาษีสรรพสามิตแก่สินค้าบางประเภท เพื่อต้องการจะให้มีการชะลอการบริโภคสินค้าดังกล่าว

อนึ่ง นอกเหนือจากบทบาททางด้านการส่งเสริม การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือ และการจำกัดและควบคุมธุรกิจของภาคเอกชนดังกล่าวแล้ว ในปัจจุบัน ภาครัฐบาลยังเข้าไปให้ความร่วมมือกับภาคเอกชนในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม ภาครัฐบาลและภาคเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ซึ่งมีลักษณะเป็นความพยายามที่จะหาข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน เพื่อให้ภาครัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นได้ แต่ กรอ. ก็มีหน้าที่เพียงแต่เฉพาะการให้ข้อเสนอแนะ การแนะนำมาตรการและนโยบายให้ภาคเอกชนและหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐบาลนำไปใช้เท่านั้น กรอ. ไม่มีหน้าที่เข้าไปควบคุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง

การที่ภาครัฐบาลของไทย ได้ดำเนินบทบาทอย่างกว้างขวาง ทางด้านปฏิบัติจึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับขนาดของภาครัฐบาล ว่าภาครัฐบาลควรมีขนาดใหญ่โตเกินไปหรือไม่เพียงใด

## 2. ขนาดของภาครัฐบาล

ในปัจจุบันมีแนวความคิดเกี่ยวกับขนาดของภาครัฐบาลสองแนวที่ขัดแย้งกัน กล่าวคือ แนวความคิดหนึ่งเห็นว่า ภาครัฐบาลขยายตัวมีขนาดใหญ่เกินไป ซึ่งเป็นแนว

ความคิดที่ปรากฏอยู่ทั่วไปส่วนมาก แต่อีกแนวความคิดหนึ่งเห็นว่า ภาครัฐบาลยังคงมีขนาดเล็กแนวความคิดแรกกล่าวถึงการบริหารและปฏิบัติงานของภาครัฐบาลที่ขยายตัวกว้างขวางซ้กซ้ำและซ้ำซ้อนในการทำงานและเห็นสมควรให้ภาครัฐบาลชะลอการขยายตัวลง โดยให้ภาคเอกชนได้ขยายตัวขึ้นรับบทบาทแทนภาครัฐบาล<sup>1</sup> แนวความคิดในประการหลังเห็นว่าขนาดของการทำงานของภาครัฐบาลยังคงอยู่ในระดับต่ำ และสัดส่วนของผลผลิตรวมภายในประเทศที่น่าไปใช้ โดยภาครัฐบาลยังมีน้อย<sup>2</sup> เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของโครงสร้างและระดับการพัฒนาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ส่วนนี้จะใช้เครื่องมือในการวัดขนาดของภาครัฐบาล 2 วิธี ได้แก่

- (1) รายได้และรายจ่ายของภาครัฐบาลเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross domestic product)
- (2) การใช้แรงงานของภาครัฐบาล

### 2.1 รายได้และรายจ่ายของภาครัฐบาลเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

รายได้และรายจ่ายของภาครัฐบาลไทย สามารถแบ่งได้เป็นระดับต่างๆ<sup>3</sup> รวม 4 ระดับ ได้แก่

- (1) รัฐบาลกลาง
- (2) รัฐวิสาหกิจ
- (3) รัฐบาลท้องถิ่น
- (4) หน่วยงานอิสระ

#### 2.1.1 รัฐบาลกลาง

รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลกลาง ประกอบด้วยรายได้และรายจ่ายที่อยู่ในงบประมาณและนอกงบประมาณแผ่นดิน รายได้และรายจ่ายที่อยู่ในงบประมาณแผ่นดิน หมายถึงการหมุนเวียนทางการเงินของภาครัฐบาลที่ผ่านงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม การขายสินค้าและบริการ ต้าน

รายจ่ายประกอบไปด้วย รายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ส่วนรายได้และรายจ่ายนอกงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ การหมุนเวียนทางการเงินที่มีได้ผ่านงบประมาณแผ่นดิน รายได้ด้านนี้ ได้แก่ เงินฝากของหน่วยราชการต่าง ๆ และรายได้ของหน่วยงานอิสระที่นำมาจัดตั้งเป็นกองทุนพิเศษ เพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะ

### 2.1.2 รัฐวิสาหกิจ

รายได้และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งกฎหมายพิเศษต่าง ๆ รายได้ของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะไต่จากการขายสินค้าและบริการ นอกจากนี้จะเป็นเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางและเงินกู้ รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานมีผลกำไรจะต้องนำส่งผลกำไรให้รัฐบาลกลางตามส่วนที่ได้กำหนดไว้ ตรงกันข้ามสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานขาดทุนก็จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

### 2.1.3 รัฐบาลท้องถิ่น

รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น แสดงให้เห็นถึงการหมุนเวียนทางการเงินของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นได้แก่ ภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ฯลฯ ภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นร่วมจัดเก็บกับรัฐบาลกลาง เช่น ภาษีการค้า ฯลฯ นอกเหนือจากนี้จะได้แก่รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

### 2.1.4 หน่วยงานอิสระ

ได้แก่รายได้และรายจ่ายของหน่วยงานอิสระที่จัดตั้งขึ้นเพื่อผลิตสินค้าและบริการ โดยหน่วยงานดังกล่าวมีความรับผิดชอบในการดำเนินงานของตนเองและมีอำนาจในการกำหนดรายจ่ายโดยอิสระ หน่วยงานทางค่านี้นี้ปรากฏในหลายรูป

แบบ เช่น เงินหมุนเวียนกองทุนพิเศษโรงเรียนของรัฐบาลกลาง โรงพยาบาลของรัฐและ  
 โรงพยาบาลของรัฐบาลกลาง รายได้และรายจ่ายของหน่วยงานอิสระดังกล่าวแล้ว ถือเป็น  
 เงินนอกงบประมาณ รายได้ดังกล่าวจะมาจากผลกำไรของการดำเนินงาน เงินอุดหนุนของ  
 รัฐบาลกลางและเงินกู้

จะเห็นได้ว่ารายได้และรายจ่ายของภาครัฐบาลไทยที่แท้จริง  
 มีขอบเขตกว้างกว่าเท่าที่ปรากฏในงบประมาณแผ่นดิน การวัดขนาดของภาครัฐบาลจึง  
 จำกัดอยู่แต่เฉพาะรายได้และรายจ่ายของภาครัฐบาลที่ปรากฏในงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น  
 แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารายได้และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลท้องถิ่น และหน่วย  
 งานอิสระดังกล่าวจะมีจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายของภาค  
 รัฐบาลในระดับปกติ และนอกจากนี้งบประมาณรายได้ของรัฐวิสาหกิจที่ดีและรัฐบาล  
 ท้องถิ่นที่ดี ก็ได้รับเงินอุดหนุนซึ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐบาลกลางเป็นเงิน  
 จำนวนมากในแต่ละปีงบประมาณ ทั้งนี้ความสำคัญทั้งหมดจึงอยู่ที่รายได้และการใช้จ่าย  
 ของภาครัฐบาลกลาง หรือจะกล่าวอีกทางหนึ่งได้ว่า ภาครัฐบาลกลางมีลักษณะเป็นหน่วย  
 ทางเศรษฐกิจ (Government as an economic unit) ที่ใหญ่ที่สุดของระบบเศรษฐกิจ  
 ก็ได้ งบประมาณประจำปีซึ่งประกอบด้วยประมาณการเกี่ยวกับรายได้และการใช้จ่ายของ  
 ภาครัฐบาลนี้ แสดงให้เห็นถึงการตัดสินใจ หรือการเลือก (Decisions or choices) ที่  
 สำคัญเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการแสวงหารายได้และการใช้จ่าย การตัดสินใจที่เกี่ยวกับ  
 รายได้และการใช้จ่ายของภาครัฐบาลเป็นการตัดสินใจที่เกิดจากการกระทำของบุคคลหลาย  
 ฝ่ายจากหลายองค์การที่มีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง (Political process) ซึ่ง  
 ผิดกับการตัดสินใจเกี่ยวกับรายได้และการใช้จ่ายของหน่วยงานระดับรัฐวิสาหกิจ รัฐบาล  
 ท้องถิ่นและหน่วยงานอิสระดังกล่าว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว การวัดขนาดของภาครัฐบาล  
 โดยวิธีการเปรียบเทียบรายได้ การใช้จ่ายและงบประมาณ ชาติคู่กับผลิตภัณฑ์มวลรวม  
 ภายในประเทศจึงอยู่ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่ดีได้



ตารางที่ 1 แสดงสัดส่วนของรายได้ การใช้จ่ายและงบประมาณขาดดุล  
เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในระหว่างปี 2520—2529

ตารางที่ 1

แสดงรายได้ การใช้จ่ายและงบประมาณขาดดุลคิดเป็น  
ร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ปีงบประมาณ	ราคาปัจจุบัน		
	รายได้คิดเป็นร้อยละ ของ GDP	รายจ่ายคิดเป็นร้อยละ ของ GDP	งบประมาณขาดดุลคิดเป็น ร้อยละของ GDP
2520	13.75	16.97	3.98
2521	13.86	17.22	2.63
2522	14.09	16.79	2.43
2523	14.17	16.70	3.60
2524	14.51	18.11	1.80
2525	13.54	18.54	3.16
2526	14.88	18.54	3.75
2527	14.97	18.88	3.02
2528	14.35	18.51	4.16
2529	14.56	17.16	2.60

- ที่มา (1) มูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติได้จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ
- (2) งบประมาณรายได้ รายจ่ายและขาดดุล ได้จากสำนักงานงบประมาณ
- (3) จงรัก ระวยทรง, “การวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินค้ำรายได้,” สัมมนางบประมาณ  
แผ่นดิน 2529 พระนคร : คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ วันอังคารที่ 2 กรกฎาคม 2528 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
จากตารางที่ 1 หน้า 23.

ในระหว่างปี 2520 — 2529 รายได้ของภาครัฐบาลเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอแต่ค่อนข้างน้อย จากร้อยละ 13.75 ในปี 2520 เป็น 14.56 ในปีงบประมาณ 2526 และ 2527 เป็นปีที่รายได้ของภาครัฐบาลเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นสูงสุดถึงร้อยละ 14.88 และ 14.97 ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารายได้ของภาครัฐบาลยังคงมีสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ค่านายจ่ายของภาครัฐบาลในระหว่างปี 2520 — 2529 การใช้จ่ายของภาครัฐบาลเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติมีแนวโน้มลดลง แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะปี 2522 — 2527 สัดส่วนดังกล่าวกลับเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอจากร้อยละ 16.70 ในปีงบประมาณ 2523 เป็นร้อยละ 18.88 ในปีงบประมาณ 2527 ในปีงบประมาณ 2528 ซึ่งงบประมาณรายจ่ายตั้งไว้เป็นเงิน 209,000 ล้านบาท สัดส่วนดังกล่าวจะลดลงเหลือร้อยละ 18.51 สำหรับปีงบประมาณ 2529 ซึ่งตั้งไว้ 218,000 ล้านบาท รายจ่ายของภาครัฐบาลเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศจะลดลงค่อนข้างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลา 3 — 4 ปี งบประมาณที่ผ่านมา กล่าวคือเหลือเพียงร้อยละ 17.16 เท่านั้น

ค่านงบประมาณขาดดุลของภาครัฐบาลเมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศแล้วไม่ปรากฏแนวโน้มที่ชัดเจนว่าเป็นไปในทิศทางใด เนื่องจากตัวเลขดังกล่าวเคลื่อนไหวในทางขึ้น — ลงทุกปีงบประมาณ สำหรับการขาดดุลงบประมาณในปีงบประมาณ 2529 จำนวนเงิน 33,000 ทำให้การขาดดุลของภาครัฐบาลเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศลดลงเป็นประวัติการณ์ ภายหลังจากปีงบประมาณ 2523 เป็นต้นมา

จากตัวเลขที่แสดงการเปรียบเทียบรายได้ รายจ่ายและงบประมาณขาดดุลกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งเป็นการวัดขนาดของภาครัฐบาลในลักษณะที่มีข้อจำกัดดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าขนาดของภาครัฐบาลยังคงเล็กและไม่ได้มีขนาดใหญ่โตตามที่เข้าใจกัน รวมทั้งสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่นำไปใช้ โดยภาครัฐบาลยังคงมีค่อนข้างน้อย

## 2.2 การใช้แรงงานของภาครัฐบาล

ขนาดของภาครัฐบาลสามารถวัดได้จากการใช้ทรัพยากรประเภทต่างๆ ของภาครัฐบาล ได้แก่ ปริมาณสินค้าและบริการที่ภาครัฐบาลนำไปใช้ โดยวิธีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการดังกล่าว ปริมาณของสินค้าและบริการที่ภาครัฐบาลซื้อไปใช้มาน้อยเพียงใด สามารถวัดได้จากงบประมาณรายจ่ายประเภทซื้อสินค้าและบริการ ถ้าปริมาณสินค้าและบริการดังกล่าวที่ภาครัฐบาลซื้อ โดยวิธีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินจำนวนมาก ก็แสดงได้ว่าภาครัฐบาลมีขนาดใหญ่และใช้ทรัพยากรประเภทสินค้าและบริการไปในปริมาณมาก

ต้นทุนแรงงานซึ่งเป็นทรัพยากรประเภทหนึ่ง การใช้ทรัพยากรประเภทแรงงานก็สามารถวัดขนาดของภาครัฐบาลได้เช่นเดียวกัน ภาครัฐบาลใช้ทรัพยากรประเภทแรงงานในรูปของข้าราชการประเภทต่างๆ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และข้าราชการฝ่ายตำรวจและทหารทั้งสามกองทัพ เมื่อเปรียบเทียบกับกำลังแรงงานทั้งหมด แสดงได้ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2  
แสดงกำลังแรงงานที่ภาครัฐบาลใช้ในปี 2520 และปี 2529

ล้านคน : ร้อยละ

ปี	กำลังแรงงานทั้งหมด	กำลังแรงงานที่ภาครัฐบาลใช้	กำลังแรงงานที่ภาครัฐบาลใช้คิดเป็นร้อยละของกำลังแรงงานทั้งหมด
2520	19.6	1.2	5.5
2529	27.6	1.5	8.3

ที่มา กรมแรงงาน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในปี 2520 ภาครัฐบาลใช้กำลังแรงงานคิดเป็นร้อยละเพียง 5.5 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ส่วนในปี 2529 ใช้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8.3 ในขณะเดียวกันกับที่กำลังแรง

งานได้เพิ่มขึ้นจาก 19.6 ล้านคน เป็น 27.6 ล้านคนในปี 2529 อัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานเฉลี่ยแล้วต่อกปีละประมาณ 700,000 — 800,000 คน

โดยทั่วไปสามารถกล่าวได้ว่า ขนาดของภาครัฐบาล ซึ่งวัดโดยรายได้ การใช้จ่าย และงบประมาณขาดดุลเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และวัดโดยการใช้แรงงานของภาครัฐบาลเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานทั้งหมดแล้ว ภาครัฐบาลยังคงมีขนาดเล็ก นักวิชาการทางค้ำเศรษฐศาสตร์<sup>๖</sup> ได้ใช้วิธีการทางค้ำเศรษฐมิติ เพื่อคำนวณหาสัดส่วนของรายได้ ใช้จ่าย และงบประมาณขาดดุล ที่จะทำให้อัตราความเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงสุด พบว่าการที่จะให้อัตราความเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงขึ้นไปนั้น ภาครัฐบาลควรมีรายได้คิดเป็นร้อยละ 16 และรายจ่ายคิดเป็นร้อยละ 18 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งหมายความว่าขนาดของงบประมาณขาดดุลที่เหมาะสมของภาครัฐบาลควรเป็นร้อยละ 2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

อนึ่ง สำหรับขนาดของภาครัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เท่าที่พอหาตัวเลขได้ ได้แก่ อินโดนีเซีย เยอรมันตะวันตก และสหราชอาณาจักร ที่วัดรายได้และรายจ่ายของภาครัฐบาลเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ปรากฏว่าสหราชอาณาจักร ภาครัฐบาลมีขนาดที่ค่อนข้างใหญ่ ส่วนของอินโดนีเซียนั้นก็ยังคงมีขนาดใหญ่กว่าของไทย สำหรับเยอรมันตะวันตกนั้น สามารถกล่าวได้ว่า ภาครัฐบาลมีขนาดเล็ก

การที่ภาครัฐบาลจะมีขนาดเล็กและใหญ่นั้น สามารถอธิบายได้ในแง่ของระดับการพัฒนาและระบอบการปกครองที่ประเทศนั้น ๆ ได้ใช้อยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบอบการปกครองบางระบอบนิยมให้รัฐบาลมีบทบาทกว้างขวาง ขนาดของภาครัฐบาลก็จะขยายตัวกว้างใหญ่เป็นเงาตามตัว

การวัดขนาดของภาครัฐบาลโดยใช้รายได้และรายจ่ายเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และงบประมาณขาดดุลคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ของประเทศอินโดนีเซีย เยอรมันตะวันตก และสหราชอาณาจักร ปรากฏตัวเลขตามตารางที่ 3

**ตารางที่ 3**  
**แสดงรายได้ การใช้จ่ายและงบประมาณขาดดุลคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวม**  
**ภายในประเทศของประเทศต่าง ๆ**

ปีงบประมาณ	ราคาปัจจุบัน		
	รายได้คิดเป็นร้อยละ ของ GDP	รายจ่ายคิดเป็นร้อยละ ของ GDP	งบประมาณขาดดุลคิดเป็น ร้อยละของ GDP
<b>อินโดนีเซีย</b>			
2520	19.11	18.00	1.00
2521	19.07	19.61	5.30
2522	21.90	22.40	4.98
2523	22.89	23.31	2.41
2524	26.22	21.69	1.46
2525	21.77	24.14	2.36
2526	21.86	23.82	1.46
<b>เยอรมันตะวันตก</b>			
2520	13.12	14.98	1.85
2521	13.13	15.31	1.99
2522	13.40	15.28	1.87
2523	13.46	15.40	1.94
2524	13.46	16.04	2.58
2525	13.91	16.17	2.26
2526	14.03	15.89	1.86
<b>สหราชอาณาจักร</b>			
2520	34.50	36.37	3.00
2521	32.68	36.40	4.97
2522	32.71	36.25	5.35
2523	34.98	37.86	4.71
2524	36.20	39.65	4.13
2525	38.46	40.03	2.84
2526	36.90	40.06	4.79
2527	37.97	40.83	3.20

ที่มา คำนวณจากตัวเลขของ I.M.F. International Financial Statistics. Various issues.

### 3. ทางเลือกเกี่ยวกับขนาดและบทบาทของภาครัฐบาล

ทางเลือกเกี่ยวกับขนาดของภาครัฐบาลในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมี 2 ทางได้แก่

- (1) การคงขนาดของภาครัฐบาล
- (2) การขยายขนาดของภาครัฐบาล

#### 3.1 การคงขนาดของภาครัฐบาล

จากผลของการศึกษาที่แล้มาปรากฏว่า ขนาดของภาครัฐบาลยังคงมีขนาดเล็ก ทางเลือกคงขนาดที่เล็กของภาครัฐบาลเป็นทางเลือกระยะสั้น กล่าวคือ ในระยะสั้นไม่มีทางเลือกอื่นใดที่เปิดโอกาสให้เลือกได้ การเลือกคงขนาดของภาครัฐบาลให้เล็กเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นข้อจำกัดที่เป็นสาเหตุให้ภาครัฐบาลไม่สามารถขยายตัวได้ ซึ่งเป็นผลให้ภาครัฐบาลทำเนียบบทบาทได้ภายในขอบเขตแคบและในขณะเดียวกันก็มีประสิทธิภาพต่ำ ผู้วิจัยตั้งกล่าวได้แก่ (1) บั้จยัทางด้านการแสวงหารายได้ (2) บั้จยัทางค้ำผลของการใช้จ้าย

#### 3.1.1 บั้จยัทางด้านการแสวงหารายได้

การแสวงหารายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้ประเภทภาษีอากรมีข้อจำกัดที่มีความสำคัญได้แก่ มีการพึ่งพาอาศัย ภาษีอากรเพียง 3 ประเภท กล่าวคือ (1) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล (2) ภาษีการบริโภค ได้แก่ ภาษีการค้า และภาษีสรรพสามิต (3) ภาษีการค้าระหว่างประเทศ ได้แก่ อากรขาเข้าและขาออก

รายได้จากการเก็บภาษีอากรทั้งสามประเภทรวมกันคิดเป็นประมาณร้อยละเกือบ 90 ของรายได้ทั้งหมด ส่วนรายได้อื่น ๆ ที่มีใช้ภาษีอากรมีประมาณร้อยละ 10—12 ของรายได้ทั้งหมด การเก็บภาษีอากรทั้งสามประเภทขึ้นอยู่กับขีดความสามารถทางด้านการบริหารจัดการจัดเก็บและภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ขีดความสามารถในระยะถัดมึ ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจหดตัวและตกต่ำ มีผลให้ภาครัฐบาลเก็บภาษีอากรได้ต่ำกว่าเป้าหมาย

### 3.1.2 ปัจจัยทางด้านผลของการใช้จ่าย

การใช้จ่ายของภาครัฐบาล ถึงแม้ว่าจะเพิ่มขึ้นได้ภายใต้ข้อจำกัดเกี่ยวกับการแสวงหารายได้ โดยวิธีการกูดั้มจากแหล่งภายในประเทศก็ตาม แต่ก็จะเป็นภาระในการชำระหนี้ในบึงบประมาณต่อ ๆ ไป ด้านการกูดั้มจากต่างประเทศก็ถูกจำกัดโดยการระงับการใช้จ่ายซึ่งจะต้องใช้หนี้สินในรูปของเงินตราต่างประเทศ ซึ่งอาจจะเกิดภาวะขาดแคลนเงินตราต่างประเทศที่จะนำไปใช้ชำระหนี้ได้ รวมทั้งไม่สามารถเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นเงินบาทได้ตามเป้าหมายดังกล่าวแล้ว

อนึ่ง นอกจากนั้นถึงแม้ว่าภาครัฐบาลจะมีความสามารถในการแสวงหาเงินกู้จากภายในและต่างประเทศได้เพิ่ม เพื่อนำไปใช้จ่ายเพิ่มขึ้นก็ตาม การใช้จ่ายเพื่อให้ภาครัฐบาลมีบทบาทมากขึ้น ซึ่งจะทำให้อัตราความเจริญเติบโตที่แท้จริงเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ก็เกิดผลให้ดุลการค้าขาดดุลเพิ่มขึ้น<sup>10</sup> ซึ่งจะนำไปสู่วิกฤติการณ์จนต้องมีการประกาศปรับค่าของเงินบาทลงครั้งแล้วครั้งเล่าดังที่ได้เคยปฏิบัติมา

ข้อเสนอแนะในระยะสั้นที่ให้คงขนาดของภาครัฐบาลไว้ในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจและสังคมมีปัญหารุนแรง จะนำไปสู่ความกดดันทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากภายใต้ภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ธุรกิจและประชาชนทั่วไปต่างก็คาดหวังให้ภาครัฐบาลมีบทบาทในการส่งเสริม การให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งการจำกัดและควบคุมด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันนี้ภาครัฐบาลซึ่งมีขนาดเล็กและอ่อนแอเกินไป จึงไม่สามารถมีบทบาทตามที่คาดหวังดังกล่าวได้ ภาครัฐบาลจะต้องเผชิญกับความกดดันทางด้านการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามความกดดันดังกล่าวแล้ว นับว่าอยู่ในความสามารถที่ภาครัฐบาลจะดำเนินมาตรการด้านการบริหารเพื่อบรรเทาความรุนแรงของปัญหาทั้งหลายได้ มาตรการที่เสนอแนะได้แก่ (1) การปรับบทบาทของภาครัฐบาล (2) การปรับการใช้จ่ายของภาครัฐบาล

### 3.1.2.1 การปรับบทบาทของภาครัฐบาล

ด้านการปรับบทบาทภาครัฐบาล สามารถชะลอและลดบทบาทบางด้านลง พร้อมทั้งเพิ่มบทบาทบางด้านได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดบทบาททางด้านการผลิตและการสนองสินค้าและบริการมีลักษณะเอกชน (Private goods & services) เช่น การใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการที่ภาคเอกชนสามารถเข้าไปดำเนินการได้ และการผลิตและการสนองบริการทางด้านการศึกษาในระดับต่างๆ ภาครัฐบาลอาจจะลดบทบาทลงให้เหลือเพียงการเข้าไปทำการควบคุมมาตรฐานเท่านั้น กล่าวได้อีกทางหนึ่งได้ว่า ภาครัฐบาลลดบทบาทในการเข้าไปทำการผลิตและสนองบริการโดยตรงเพื่อเปิดทางให้ภาคเอกชนเข้าไปปรับบทบาทแทน ในขณะเดียวกันภาครัฐบาลก็อาจจะเพิ่มบทบาททางด้านส่งเสริม การให้ความช่วยเหลือและการควบคุมมาตรฐานของกิจกรรมต่างๆ ดังกล่าวแล้วได้

ด้านบทบาททางด้านส่งเสริมนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาที่รุนแรง ได้แก่ด้านการรักษาความสงบภายใน สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมและภาวะการเงินของประเทศขาดความมั่นคง การชะลอและลดบทบาททางด้านการผลิตและสนองสินค้าและบริการโดยตรง จะเปิดโอกาสให้ภาครัฐบาลเพิ่มบทบาทในกิจกรรมทั้งสามประการนี้ได้ อนึ่ง นอกจากนั้นภาครัฐบาลจะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของการดำเนินบทบาททั้งสามประการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับปรุงประสิทธิภาพทางด้านการบริหารและการปฏิบัติงาน

ด้านบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงิน ด้านวิชาการ และด้านปัจจัยการผลิต นับว่ามีความสำคัญที่ภาครัฐบาลจะต้องเน้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการผลิตการเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ การผลิตทางด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมนั้น แนวโน้มที่มีความรุนแรงได้แก่ภาวะตลาดด้านการเกษตร ราคาสินค้าประเภทพืชไร่ ได้แก่ข้าว ข้าวโพค มันสำปะหลัง อ้อย และอื่นๆ มีแนวโน้มไปในทางตกต่ำ และการขาดตลาดรองรับผลผลิตที่สามารถผลิตได้ทั้งภายในและต่างประเทศ ด้าน



อุตสาหกรรม ภาวะของราคาอ้อยและตลาดน้ำตาลมีแนวโน้มในทางที่เป็นปัญหา เช่นเดียวกับภาวะตลาดของอุตสาหกรรมประเภทสิ่งทอและอื่น ๆ อนึ่งนอกจากนี้การผลิตทั้งทางด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมที่มุ่งเพื่อส่งไปขายยังต่างประเทศ ยังได้ประสบการแข่งขันอย่างรุนแรง และเพื่อให้สินค้าออกของประเทศสามารถแข่งขันได้ บทบาททางด้านการให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการส่งออกดังกล่าวก็จะต้องดำเนินไปในลักษณะที่จริงจังและเข้มแข็ง (Active role) ภาครัฐบาลจะต้องมีทรัพยากรและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในการดำเนินบทบาทด้านนี้

ด้านบทบาททางด้านการจำกัดและควบคุม จะเห็นได้ว่าภาครัฐบาลมีบทบาททางด้านนี้พอสมควร แต่ยังไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือยังไม่สามารถจำกัดและควบคุมธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจการเงินนอกระบบ การควบคุมให้ธุรกิจภาคเอกชนให้ทำการแข่งขันกัน การควบคุมมิให้ธุรกิจบางประเภทขยายตัวใหญ่โตเกินไป และการควบคุมมาตรฐานของสินค้าอุปโภคบริโภค และสินค้าออกที่สำคัญ ๆ ของประเทศ เป็นต้น

### 3.1.2.2 การปรับการใช้จ่ายของภาครัฐบาล

การปรับบทบาทของภาครัฐบาล โดยวิธีการชะลอและลดบทบาททางด้านและเพิ่มบทบาททางด้านดังกล่าวมาแล้ว จำเป็นจะต้องทำการปรับการใช้จ่าย ภาครัฐบาลจะต้องลดการใช้จ่ายบางด้านลงเพื่อเปิดโอกาสให้นำทรัพยากรไปใช้ในการดำเนินบทบาทใหม่ ๆ บางด้านที่มีความจำเป็น (Expenditures changing & expenditure switching) การปรับการใช้จ่ายในลักษณะดังกล่าว กระทำได้โดยการปรับและกำหนดแผนงานและโครงการให้สอดคล้องกับบทบาท พร้อมทั้งการปรับปรุงประสิทธิภาพของการดำเนินการตามแผนและโครงการดังกล่าวแล้วด้วย

ข้อเสนอแนะในระยะสั้นที่ลดขนาดของภาครัฐบาล ซึ่งเกิดจากปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดทางด้านรายได้และผลของการใช้จ่ายดังกล่าวมาแล้ว นับว่าไม่เป็นผลดีแก่ประเทศชาติ เนื่องจากภาครัฐบาลมีขนาดเล็กและอ่อนแอ ไม่สามารถดำเนิน

บทบาททางด้านการส่งเสริม ให้ความช่วยเหลือ และการจำกัดและควบคุมธุรกิจของภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททางด้านการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมจะไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้

### 3.2 การขยายขนาดของภาครัฐบาล

ในระยะสั้น ข้อจำกัดที่ทำให้จำเป็นต้องขยายขนาดของภาครัฐบาลให้มีขนาดเล็ก เกิดจากข้อเท็จจริงทางด้านความสามารถในการแสวงหารายได้ และผลของการใช้จ่ายของภาครัฐบาลที่ทำให้เกิดภาวะการค้างชำระหนี้เพิ่มขึ้น ถ้าพิจารณาในระยะยาวจะเห็นว่าการที่ภาครัฐบาลมีขนาดเล็กและอ่อนแอ เนื่องจากขนาดของการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ของรัฐยังอยู่ในระดับต่ำ และสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่นำไปใช้ในภาครัฐบาลยังคงมีน้อยเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างและระดับของการพัฒนา<sup>11</sup> ภาครัฐบาลจึงไม่สามารถมีบทบาทนำในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมได้ ภาคเอกชนได้เรียกร้องให้มีบทบาทดังกล่าว ภาครัฐบาลซึ่งมีขนาดเล็กและอ่อนแอในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาประเทศในอนาคต

ดังนั้น การขยายขนาดเพื่อเปิดโอกาสให้ภาครัฐบาลได้เข้าไปดำเนินการบทบาทเพิ่มขึ้นจึงเป็นสิ่งจำเป็น การดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวประกอบด้วยขั้นตอนและวิธีการรวม 3 ขั้นตอน ได้แก่

- (1) การดำเนินการแก้ไขข้อจำกัดเฉพาะหน้า
- (2) การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการของภาครัฐบาล
- (3) การดำเนินการพิเศษบางด้านของภาครัฐบาล

#### 3.2.1 การดำเนินการแก้ไขข้อจำกัดเฉพาะหน้า

ข้อจำกัดทางด้าน การแสวงหารายได้และผลของการใช้จ่ายของภาครัฐบาลที่ทำให้เกิดภาวะการค้างชำระหนี้ ซึ่งเป็นปัญหาระยะสั้น ในระยะยาวสามารถดำเนินการแก้ไขได้กล่าวคือ (1) ด้านรายได้ประเภทภาษีอากร (2) ด้านผลของการใช้จ่าย

### 3.2.1.1 ด้านรายได้ประเภทภาษีอากร

สามารถดำเนินการเป็นขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ (1) การใช้มาตรการทางด้านการบริหารในระยะสั้น (2) การใช้มาตรการทางด้านการบริหารในระยะกลาง (3) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในระยะยาว

#### (ก) การใช้มาตรการทางด้านการบริหารในระยะสั้น

มาตรการทางด้านนี้มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก (Marginal adjustment) เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้เก็บรายได้ประเภทภาษีอากรเพิ่มขึ้น วิธีการนี้ได้แก่ การประกาศนิตโฆกรรมทางด้านภาษีอากร ซึ่งกระทรวงการคลังได้ดำเนินการอยู่<sup>18</sup> โดยกระทรวงการคลังได้พิจารณาเห็นว่า มีบุคคลเป็นจำนวนมากยังปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรไม่ถูกต้องครบถ้วน แต่ต้องการที่จะปฏิบัติและเสียภาษีอากรให้ถูกต้อง กระทรวงการคลังจึงได้ขยายเวลาการชำระหรือการนำส่งภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรเป็นการทั่วไปให้แก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรและผู้มีหน้าที่หักภาษี ณ ที่จ่าย ซึ่งยังมีได้เสียภาษีอากรหรือเสียภาษีอากรไว้ไม่ครบถ้วน หรือมิได้หักภาษีไว้ ณ ที่จ่าย หรือหักไว้ไม่ครบถ้วน หรือไม่ได้นำส่งภาษีอากรให้ครบถ้วน ได้มีโอกาสยื่นรายการและชำระ หรือนำส่งภาษีอากรให้เป็นการถูกต้องต่อไป โดยไม่ต้องเสียค่าปรับเพิ่มขึ้นและไม่ต้องมีความผิดทางด้านอาญา

มาตรการนี้เรียกว่าการประกาศนิตโฆกรรมทางด้านภาษีอากร โดยให้มีผลอยู่ในระหว่างตั้งแต่วันที่ 15 สิงหาคม ถึงวันที่ 30 กันยายน 2528 กระทรวงการคลังมีเป้าหมายว่าจะได้เงินค่าภาษีอากรเป็นเงินประมาณเกินกว่า 1,000 ล้านบาท ทั้งนี้ เนื่องจากกระทรวงการคลังได้ดำเนินคดี โดยฟ้องร้องผู้เสียภาษีจำนวนประมาณ 2,000 คดี คิดเป็นเงินประมาณ 12,000 ล้านบาท มาตรการนี้มีลักษณะเป็นการชักจูงให้ผู้เสียภาษีที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องได้มีโอกาสปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยให้ประโยชน์ในด้านการงดเว้นเสียค่าปรับและไม่ต้องถูกดำเนินคดีอาญา เหตุผลที่ผู้เสียภาษีเงินได้หลีกเลี่ยงและหนีภาษีกันมาก เกิดจากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำและซบเซา ผู้เสียภาษีเงินได้ต้องรับภาระมากจึงพากันหนีภาษี และถ้าหากมีการประเมินภาษีสูงเกินไปก็พากันอุทธรณ์เพื่อขอความเป็นธรรม

และนอกจากนี้การยื่นหนังสือเตือนให้กรอกรายการยื่นชำระภาษีเงินได้ ก็ไม่มีใครยอมรับหนังสือดังกล่าว ในปี 2528 ที่ผ่านมา ทางกระทรวงการคลังจึงได้นำมาตรการนิรโทษกรรมทางค่านาฬิกาอากรมาใช้ มาตรการที่เปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย ในลักษณะดังกล่าวสมควรนำมาใช้ต่อไป ถ้าหากกฎหมายเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถกระทำและอาจดำเนินการอย่างรวดเร็วได้

### (ข) การใช้มาตรการทางด้านการบริหารในระยะกลาง

ระยะกลางได้แก่ในระยะที่พอมีเวลาดำเนินการบ้าง ในระยะนี้สิ่งที่จำเป็นต้องกระทำได้แก่การปรับปรุงทางด้านการบริหารการจัดเก็บเพื่อให้การจัดเก็บมีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยดำเนินการจัดเก็บเฉพาะภาษีอากรภายใต้โครงสร้างซึ่งประกอบด้วยฐาน (Bases) และอัตรา (Rates) ที่เป็นอยู่ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยวิธีการขยายฐานให้รัฐสามารถเก็บภาษีอากรประเภทใหม่ๆ เพิ่มขึ้น มาตรการทางด้านนี้อาจประกอบด้วย การพัฒนาองค์การและการบริหารงานทางด้านการจัดเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มาตรการนี้สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่ไม่มากนัก

### (ค) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในระยะยาว

ในระยะยาวจำเป็นต้องศึกษาและพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และบทบาทของภาษีอากรแต่ละประเภทให้เหมาะสม ภาษีอากรบางประเภทสมควรพิจารณากำหนดบทบาทให้แคบและให้ชัดเจนเพื่อป้องกันมิให้มีวัตถุประสงค์และบทบาทมากเกินไป ทำให้เกิดความยุ่งยากทางด้านการบริหารการจัดเก็บ และนอกจากนี้ สมควรพิจารณาแยกวัตถุประสงค์และบทบาทของภาษีอากรประเภทต่างๆ ออกจากกันให้เหมาะสมและชัดเจน เพื่อให้การเก็บภาษีอากรต่างๆ ส่งเสริมและช่วยเหลือเป้าหมายระยะยาวของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดอัตราภาษีเงินได้ส่วนบุคคลและนิติบุคคล เพื่อเป้าหมายทางด้านการพัฒนาประเทศในระยะยาว

แนวทางดำเนินการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีอากรในระยะยาวอาจจะประกอบด้วย

ด้านภาษีการขายทั่วไป อาจจะปรับปรุงให้เหลือน้อยอัตรา เพื่อสะดวกแก่การบริหารการจัดเก็บและเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรให้ความร่วมมือเพิ่มขึ้น

ด้านภาษีสรรพสามิต อาจจะพิจารณาขยายฐานภาษี (Base) ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ให้ครอบคลุมถึงสินค้าหลายชนิดเพื่อให้สามารถควบคุมการบริโภคได้ สินค้าประเภทฟุ่มเฟือยที่เป็นภาระแก่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งพิจารณาปรับปรุงอัตราภาษีประเภทนี้ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ด้านอากรขาเข้า สมควรพิจารณาและปรับปรุงให้เหลือน้อยอัตรา เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่การบริหารการจัดเก็บ

#### (ง) ด้านรายได้อื่นๆ

สามารถพิจารณาและปรับปรุงรายได้อื่นๆ ของรัฐให้เพิ่มขึ้น ในลักษณะที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะแนวโน้มของต้นทุนและค่าเสียโอกาส แนวโน้มของระดับราคาสินค้าและบริการ รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดแก่ผู้ใช้บริการรูปแบบต่างๆ

#### 3.2.1.2 ด้านผลของการใช้จ่าย

การเพิ่มการใช้จ่ายของภาครัฐบาล ถึงแม้ว่าจะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดภาวะการขาดดุลการค้า รุนแรงขึ้น ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่เกิดแนวความคิดทางด้านการจำกัดการใช้จ่ายของภาครัฐบาล การชะลอการขยายสินเชื่อและปริมาณเงิน รวมทั้งการลดบทบาทของภาครัฐบาลลง การดำเนินการตามแนวทางทั้งสามประการดังกล่าว เป็นอันตรายแก่ภาวะรายได้และการว่างงาน ซึ่งมีผลทำให้ภาวะรายได้ตกต่ำ การว่างงาน และภาวะเศรษฐกิจซบเซา สถานการณ์เช่นนี้เรียกว่า ภาวะการจำกัดการพัฒนา (Trade limits growth) กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจของประเทศจะพัฒนาให้มีอัตราความก้าวหน้าสูงไม่ได้ เพราะจะทำให้เกิด

ภาวะการก้าวกาลจนถึงขั้นที่เกิดวิกฤติการณ์ การเลือกจำกัดอัตราความเจริญเติบโตให้มีอัตราต่ำจึงเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด (Best alternative) แต่ระบบเศรษฐกิจก็จะต้องรับภาระอย่างรุนแรงทางด้านรายได้ตกต่ำและมีภาวะว่างงานมาก รวมทั้งการไม่ได้ใช้ศักยภาพของการพัฒนาที่มีอยู่ในระดับสูงให้เป็นประโยชน์ จึงสมควรเลือกทางเลือกอันดับรอง (Second best) ในการพัฒนาประเทศ ได้แก่การเลือกการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐบาล และเงินออมจากทั้งภายในและจากต่างประเทศ รวมทั้งการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ผลิตสินค้าออก ซึ่งได้แก่การเกษตรและอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อให้ทำการปรับปรุงให้มีผลิตภาพ (Productivity) สูง ให้สามารถผลิตได้ในปริมาณมากและคุณภาพดีพอที่จะแข่งขันกับต่างประเทศได้ นอกจากนี้ภาครัฐบาลก็ต้องมีบทบาททางด้าน การส่งเสริม และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ผลิตและผู้ส่งออกให้มีขีดความสามารถสูงทางด้าน การแข่งขันในการค้าระหว่างประเทศ การส่งออกสินค้าประเภทเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การส่งเสริมการท่องเที่ยวและการส่งบริการแรงงานออกสู่ตลาดต่างประเทศ เป็นการดำเนินการตามทางเลือกอันดับรองที่สามารถสร้างโอกาสให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวได้ อนึ่งนอกจากนี้ ในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการเพื่อส่งออก ก็จำเป็นที่จะต้องลดการพึ่งพาอาศัยสินค้าสำเร็จรูปและวัตถุดิบนำเข้าจากต่างประเทศ โดยวิธีการจัดทำเป็นแผนและโครงการเพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาวด้วย

ทางเลือกอันดับรองนี้ จะช่วยให้ประเทศสามารถพัฒนาต่อไปได้ ถึงแม้ว่าจะเกิดภาวะการก้าวกาลเพิ่มขึ้นบ้าง แต่ก็ยังคงอยู่ในฐานะที่มีเงินตราต่างประเทศเพียงพอที่จะสามารถชำระมูลค่าขาดดุลการค้าดังกล่าวได้ และในขณะเดียวกัน ประเทศก็จะมีระดับรายได้และการว่างงานสูง

### 3.2.2 การเพิ่มประสิทธิภาพและบทบาทของภาครัฐบาล

ผู้ที่คัดค้านการเพิ่มบทบาทของภาครัฐบาลมักให้เหตุผลว่า การบริหารและการปฏิบัติงานของภาครัฐบาลชักช้า ไม่ทันการ เสียค่าใช้จ่ายสูง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่ รวมทั้งเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาหนี้สาธารณะบ่งหลว

กล่าวได้ว่าการบริหารและการปฏิบัติงานของภาครัฐบาลมีปัญหาทางด้านผลิตภาพ<sup>18</sup> ซึ่งเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพ (Efficiency) และสัมฤทธิ์ผล (Effectiveness) ของการจัดสรรทรัพยากรเพื่อทำการผลิต และสนองบริการต่าง ๆ รวมทั้งในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในระบบเศรษฐกิจของทุกประเทศจำเป็นต้องมีภาครัฐบาล กล่าวคือ มีเหตุผลในทางเศรษฐกิจที่จะต้องมีภาครัฐบาลเพื่อให้ภาครัฐบาลได้รับผิดชอบในการผลิตและสนองสินค้าและบริการสาธารณะ (Public goods & services) และสินค้าและบริการกึ่งสาธารณะ (Semi-public goods & services) ซึ่งกลไกตลาดหรือภาคเอกชน (Private sector) ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้

แนวทางดำเนินงานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยใหม่ ได้รับการพิจารณาให้มีความสอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการขึ้นนำ การชักชวน และการควบคุมโดยภาครัฐบาล<sup>19</sup> ที่ผสมกลมกลืนไปกับการใช้กลไกราคา การให้ภาครัฐบาลเข้าไปมีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ มีเหตุผลหลายประการ ได้แก่

- (1) การพัฒนาประเทศเป็นเรื่องของส่วนรวม ซึ่งเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ (Ideological ground) ของประเทศ
- (2) การพัฒนาประเทศมีลักษณะเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ภาครัฐบาลจึงมีความเหมาะสม และมีความสามารถที่จะกระตุ้นและชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงให้ไปในทิศทางที่ต้องการให้สอดคล้องและประสานระหว่างการพัฒนาเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ได้เป็นอย่างดี
- (3) การพัฒนาประเทศจะต้องใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก เพื่อลงทุนพัฒนาในกิจกรรมต่าง ๆ การระดมและการจัดสรรทรัพยากรจำนวนมากดังกล่าว ภาครัฐบาลเท่านั้นที่สามารถ

จะกระทำได้ดีที่สุด เนื่องจากมีบุคลากร หน่วยงาน และ กฎหมายต่างๆ ที่พร้อมจะดำเนินการได้อยู่แล้ว

สำหรับวิธีการที่ภาครัฐบาลจะเข้าไปชี้นำ ชักชวน และควบคุมการ ดำเนินงานนั้น ก็กระทำได้ โดยการกำหนดเป็นนโยบายและการวางแผน ทั้งนี้เนื่องจากการวางแผนเป็นเรื่องของการเลือกแนวปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการ เลือกแนวปฏิบัติที่มีลักษณะต่อเนื่องเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ บทบาทของภาครัฐบาลที่มีต่อการพัฒนาประเทศจึงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น<sup>16</sup> ตามความเจริญเติบโต และ ระดับการพัฒนาของประเทศ

การที่ภาครัฐบาลมีบทบาทในการพัฒนามากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ จะต้องระดมทรัพยากรรูปต่างๆ มาใช้ วิธีการระดมทรัพยากรซึ่งมีรายละเอียดมากจะไม่นำมา กล่าวในที่นี้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อระดมทรัพยากรมาแล้ว ปัญหาสำคัญต่อไปก็ว่าได้แก่ การจัดสรรทรัพยากรนั้นไปตามแนวทางการพัฒนาเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ส่วน การที่จะจัดสรรทรัพยากรให้เกิดกิจกรรม โครงการและแผนงานใด ก็จะต้องมีการศึกษา วิเคราะห์และประเมินว่า ถ้าหากจัดสรรทรัพยากรให้แล้ว โครงการและแผนงานนั้นจะได้ ผลตอบแทนคุ้มค่า หรือสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ได้กำหนดไว้ดีที่สุด จึงจะ ถือว่าเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ(Efficiency) และสัมฤทธิ์ผล(Effectiveness)

การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินบทบาทของภาครัฐบาล จึงเกี่ยว ข้องกับการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารและการปฏิบัติงานของภาครัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการระดมทรัพยากรประเภทต่างๆ และการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลดังกล่าว

### 3.2.3 การดำเนินบทบาทพิเศษบางด้านของภาครัฐบาล

ภายหลังจากที่ได้ประสบความสำเร็จในการแก้ไขข้อจำกัดเกี่ยวกับ ขนาดของภาครัฐบาลและการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินบทบาทของภาครัฐบาลแล้ว ภาครัฐบาลจำเป็นจะต้องดำเนินบทบาทพิเศษบางด้าน ซึ่งนับว่าเป็นบทบาทที่แสดงความ



เข้มแข็งและจริงจังของภาครัฐบาล<sup>16</sup> (A more active role for government) แทนที่จะจำกัดบทบาทของภาครัฐบาลให้มีขอบเขตแคบในขณะที่ภาคเอกชนและระบบเศรษฐกิจเกิดความล้มเหลวในการดำเนินงาน ภาครัฐบาลสามารถมีบทบาทพิเศษ 3 ด้าน ได้แก่

- (1) บทบาททางด้านการริเริ่ม
- (2) บทบาทในการเปลี่ยนแปลงลักษณะของการบริโภค
- (3) บทบาทในการปรับการกระจายของรายได้

### 3.2.3.1 บทบาททางด้านการริเริ่ม

(Government as a source of initiative)

การริเริ่ม (Initiative) การเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม (Innovation) สามารถเกิดขึ้นได้ทั่วไป นักบริหารของภาครัฐบาลอาจจะเห็น ช่องทางที่จะสนองบริการบางด้านโดยใช้วิธีการใหม่ที่ดีกว่าที่เคยปฏิบัติอยู่ เช่นเดียวกับนักบริหารของภาคเอกชนแผนและโครงการของภาครัฐบาลไม่มีลักษณะเป็นการค้าเพื่อแสวงหาผลกำไรจากการดำเนินการ เมื่อเป็นเช่นนี้การริเริ่มจึงอาจจะมีน้อยเนื่องจากไม่จำเป็นที่จะต้องนำไปใช้เพื่อแข่งขันกันเหมือนภาคเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐบาล ซึ่งริเริ่มแผนและโครงการใหม่สมควรได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการต่อไปได้ เช่น การริเริ่มดำเนินงานตามแผนและโครงการทางด้านพลังงานในรูปแบบต่างๆ การริเริ่มแผนและโครงการวิจัย ค้นคว้า และทดลองทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งจะทำให้ธุรกิจของภาคเอกชนได้รับประโยชน์จากการริเริ่มดังกล่าวในระยะถัดไป

### 3.2.3.2 บทบาทในการเปลี่ยนแปลงลักษณะของการบริโภค

(Changing the consumption patterns)

ภาครัฐบาลจะต้องมีบทบาทในการปฏิเสธความต้องการบางด้านของผู้บริโภคหรือความต้องการของตลาดเอกชนโดยใช้ดุลยพินิจ (Judgement) ตัดสินใจจำกัดการสนองสินค้าและบริการบางด้านแทนที่จะให้ตลาดเป็นผู้ตัดสิน เช่น การซื้อหายามาใช้

โดยเสรี การค้ำสุรา เบียร์ และการสุบหมัตรี โดยวิธีการจำกัดระยะเวลาที่จะซื้อหามาบริโภค และการขยายฐานของภาษีสรรพสามิตให้เหมาะสม เป็นต้น

ภาครัฐบาลจะต้องมีบทบาทในการควบคุมการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนบางประเภท ได้แก่ สถานเริงรมย์ ในที่คลับ อาบอบนวด การเล่นสเก็ต การจัดรายการวิทยุและโทรทัศน์บางรายการ และการพนันประเภทต่าง ๆ กิจกรรมดังกล่าวแล้ว ภาครัฐบาลจะต้องปฏิเสธความต้องการของตลาดเอกชนเช่นเดียวกับการบริโภคอุปโภคสินค้าและบริการบางประเภทที่ได้กล่าวมาแล้ว

ภาครัฐบาลจะต้องมีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานและบังคับให้เป็นไปตามมาตรฐานเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคสินค้าบางประเภท ได้แก่ อาหาร วัตถุพิษ และเครื่องใช้ในครัวเรือนต่าง ๆ และบทบาทในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชากรที่ยากจน เป็นต้น

### 3.2.3.3 บทบาททางด้านการปรับการกระจายของรายได้

(Redistribution of income)

ภาครัฐบาลสามารถมีบทบาทในด้าน การปรับการกระจายของรายได้ เช่น การให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่การผลิตทางด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และบริการบางประเภท และโครงการสร้างงานในชนบทให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มรายได้แก่ประชาชนบางกลุ่ม การพัฒนาชนบทมีลักษณะเป็นการยกระดับความเป็นอยู่ของประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบท การพัฒนาพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ เช่น การพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น การลงทุนตามแผนและโครงการดังกล่าวไม่มีทางที่จะได้ประโยชน์คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ แต่พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่มีโอกาสน้อยที่จะได้รับการพัฒนา ถ้าปราศจากการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนของภาครัฐบาล

ภาวะความยากจนของประชากรในชนบทที่มีจำนวนประมาณ 10 ล้าน คน หรือประมาณร้อยละ 20 ของจำนวน ประชากรทั้งสิ้น นับว่าเป็นที่น่าห่วงใยของภาครัฐบาล ซึ่งมีแนวโน้มในทางที่มาตรการและนโยบายทางเศรษฐกิจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะ

แก้ไขปัญหานี้ได้ ภาครัฐบาลจะต้องมีบทบาทที่เข้มแข็งและจริงจัง โดยวิธีการจัดทำเป็นแผนและโครงการพิเศษ ซึ่งมีเป้าหมายทางด้านการปรับการกระจายของรายได้ ทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ที่นำไปใช้ตามแผนและโครงการดังกล่าวในระยะเริ่มแรกอาจจะไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ แต่ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนและโครงการระยะหนึ่งแล้ว จะมีผลในทางสร้างรายได้ให้แก่ประชากรตามพื้นที่ใกล้เคียง และการที่ประชากรในพื้นที่ดังกล่าวมีโอกาสเพิ่มขึ้น ก็จะเกิดผลในทางผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาในด้านต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา

#### 4. สรุป

การที่ภาคเอกชนในประเทศไทย จะสามารถดำเนินธุรกิจประเภทต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยการส่งเสริม การสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือในรูปของบริการต่าง ๆ จากภาครัฐบาล และนอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินงานของภาคเอกชนสามารถสอดคล้องกับเป้าหมายทางด้านการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม ภาครัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องเพิ่มบทบาททางด้านการจำกัด และควบคุมธุรกิจของภาคเอกชนเช่นเดียวกัน

การที่ภาครัฐบาลยังคงมีขนาดเล็กและมีขีดความสามารถต่ำในการแสวงหาทรัพยากรมาใช้ในการดำเนินบทบาทที่สำคัญ ๆ มีผลทำให้ธุรกิจของภาคเอกชนได้รับบริการทางด้านการส่งเสริม การสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือน้อยเกินไป และน้อยเกินไปที่จะทำให้ภาคเอกชนสามารถทำการแข่งขันกับธุรกิจต่างๆ ของต่างประเทศได้ นอกจากนี้ ความอ่อนแอของภาครัฐบาลซึ่งเกิดจากการมีทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ได้น้อย และขีดความสามารถทางด้านการบริหารและปฏิบัติงานที่จำกัดเป็นผลให้ภาครัฐบาลไม่สามารถดำเนินบทบาททางด้านการจำกัดและควบคุมธุรกิจของภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพได้ ธุรกิจของภาคเอกชนที่สำคัญ ๆ ซึ่งเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ จึงประสบภาวะล้มเหลวหรือไม่ก็ไม่สามารถเจริญเติบโตตามภาวะที่ควรจะเป็น และในขณะเดียวกันธุรกิจของภาคเอกชนบางด้านซึ่งไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนาประเทศกลับขยายตัวเจริญเติบโต-

โตอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลมาจากขีดความสามารถที่ต่ำในการจำกัดและควบคุมธุรกิจดังกล่าวของภาครัฐบาล

ภาครัฐบาลยังคงสามารถที่จะขยายตัวขึ้นได้ เพื่อรับบทบาทที่เข้มแข็งจริงจัง ซึ่งเป็นบทบาทพิเศษ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนาที่ต้องการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททางด้านการริเริ่มในกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ บทบาททางด้านการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางด้านการบริโภค และรสนิยมของประชาชนให้เหมาะสมต่อเป้าหมายทางด้านการพัฒนา รวมทั้งบทบาททางด้านการปรับการกระจายของรายได้ เพื่อให้ประชากรบางส่วนได้มีฐานะทางด้านเศรษฐกิจและสังคมสูงขึ้น เป็นต้น

### เบี่ยงอรรถ

<sup>1</sup> แต่ก็เป็นที่คาดว่าภาคเอกชนไม่มีทางที่จะเพิ่มบทบาทได้ เนื่องจากภาคเอกชนยังคงต้องการการส่งเสริม การสนับสนุน และความช่วยเหลือจากภาครัฐบาลเพิ่มขึ้น ภาครัฐบาลจะไม่มีทางสนองตอบได้เนื่องจากภาครัฐบาลมีขนาดเล็กและอ่อนแอเกินไปที่จะตอบสนองดังกล่าว

<sup>2</sup>ธนาคารโลก, ประเทศไทย : การมุ่งสู่กลยุทธ์ในการพัฒนาที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ พระนคร : มิตราเจริญการพิมพ์, 2523 หน้า 27.

<sup>3</sup>จรงค์ ธรรมพร, “วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินบ้านรายได้,” วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน 2529 พระนคร : คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ วันอังคารที่ 2 กรกฎาคม 2528 หน้า 20-21.

<sup>4</sup>Buchanan, James M. and Flower, Marilyn R. *The Public Finances*. Homewood, Ill. : Richard D. Irwin, Inc, 1980.

<sup>5</sup>*Ibid.*, p. 19.

<sup>6</sup>*Ibid.*, p. 19.

<sup>7</sup>จรงค์ ธรรมพร, *po. cit.*, หน้า 22.

<sup>8</sup>สุชาติ ธาดาธำรงเวช, “ขนาดทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมของภาครัฐบาล,” *วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน 2530* พระนคร : คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ วันพุธที่ 16 ตุลาคม 2529 หน้า 57-73

<sup>9</sup>จรงค์ ทรายทอง, *op. cit.*, หน้า 26.

<sup>10</sup>Duangman Vongpradhip, *Macro-Management of Government Spendings*. Bangkok : National Economic and Social Development Board & world Bank, 1983 p. 17.

<sup>11</sup>ธนาคารโลก, *op. cit.*, p. 27.

<sup>12</sup>รายละเอียดจะศึกษาได้จากประกาศของกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2528.

<sup>13</sup>Hayward, Nancy S., “Productivity Improvement in The Public Sector.” Edited by Petersen, John E. and Spain Cavign, Catherine. *Essays in Public Finance and Financial Management*. Chatham, N.J. : Chatham House Publishers, Inc., 1978, p. 166.

<sup>14</sup>ประสิทธิ์ คงยิ่งศิริ, “หลักและแนวคิดในการพัฒนาประเทศ,” *พัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 21 ฉบับที่ 4 ตุลาคม 2524, หน้า 679.

<sup>15</sup>*Ibid.*, หน้า 680.

<sup>16</sup>Otto Eckstein. *Public Finances*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1967, p. 11-13.