

บทที่ 3

ภาพรวมของระบบเศรษฐกิจไทย

ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา การใช้มาตรการทางการคลังมีปัญหาในเรื่องของความล่าช้า และผลกระทบของการใช้มาตรการทางการคลังอาจจะไม่ทันเวลากับปัญหาในขณะนั้น เนื่องจากการใช้นโยบายการคลังจะต้องผ่านตลาดสินค้าซึ่งมีการปรับตัวช้า ในขณะที่ตลาดเงินมีการปรับตัวอย่างรวดเร็ว ดังนั้นในอดีตที่ผ่านมา นโยบายการเงินซึ่งมีความคล่องตัวมากกว่าและเห็นผลเร็วกว่า ได้ถูกนำมาใช้เพื่อรักษาเสถียรภาพและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แต่ภาวะเศรษฐกิจภายหลังจากที่มีการใช้นโยบายการเงินแบบเสรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา ไม่สามารถแก้ไขโดยใช้นโยบายการเงินเพียงอย่างเดียวได้ ต้องใช้นโยบายการคลังควบคู่ไปด้วย มาตรการทางการเงินมีประสิทธิภาพลดลงเรื่อยๆ เนื่องจากนโยบายการเงินเป็นมาตรการที่แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยควบคุมปริมาณเงินภายในประเทศ แต่เมื่อมีการเปิดเสรีทางการเงินแล้ว ทำให้มีการไหลเข้าและออกของเงินทุนระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก การควบคุมการปริวรรตเงินตราต่างประเทศลดลง ประกอบกับประเทศไทยอยู่ภายใต้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศแบบคงที่ ดังนั้นธนาคารกลางจะใช้นโยบายการเงินเพื่อแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ส่งผลให้ธนาคารกลางไม่สามารถนำนโยบายการเงินมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อแนวทางการแก้ไขปัญหามุ่งตรงกันข้ามกับแนวทางในการรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เหตุผลอีกข้อหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพของมาตรการทางการเงินลดลงคือ ในโลกปัจจุบันมีความเป็นโลกาภิวัตน์ แหล่งเงินทุนต่างๆ สามารถหาได้จากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ประกอบกับการที่ธนาคารกลางได้ประกาศใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศแบบลอยตัว (Managed Float) ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ที่ผ่านมาก็ยังทำให้การควบคุมปริมาณเงินโดยใช้นโยบายการอัตราดอกเบี้ยมีประสิทธิภาพที่ลดลง เพราะทั้งอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศ จะต้องได้รับอิทธิพลจากการเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ยจากต่างประเทศ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในช่วงปี พ.ศ. 2538-2539 ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างรุนแรง ประกอบกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่ลดลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ

ทางเศรษฐกิจของประเทศ ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยาวนาน นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้นประเทศไทยต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศเรื่อยๆ ซึ่งผลกระทบมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นในทุกปี จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยต้องประกาศใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศแบบลอยตัวเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้เกิดผลกระทบและปัญหาต่างๆ ตามมา ดังนั้นรัฐบาลจะต้องมองหามาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น นโยบายการคลังแบบสมดุลก็เป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหานี้จะกล่าวถึงภาพรวมของนโยบายการคลังกับดุลบัญชีเดินสะพัดตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ในส่วนของหนี้สาธารณะจะกล่าวถึงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

3.1 นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ

ประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ เพื่อพัฒนาและยกระดับความเจริญของประเทศให้สูงขึ้น และเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนที่มีอยู่ให้หมดไป โดยการกระจายรายได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งเป็นไปตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลก (World Bank) ปรากฏว่าประสบความสำเร็จพอสมควรในการพัฒนาและยกระดับความเจริญเติบโตของประเทศ เห็นได้จากอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ (Growth Rate) สำหรับการแก้ปัญหาทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายรายได้กลับประสบความสำเร็จสัมฤทธิ์ผล ช่วงว่างระหว่างคนรวยกับคนจนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่รัฐบาลเร่งพัฒนาทางด้านวัตถุมากเกินไป การกำหนดเป้าหมายส่วนใหญ่ก็เป็นไปเพื่อความเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติ ทำให้ปัญหาทางสังคมยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นในปัจจุบัน (พ.ศ. 2539) ประเทศไทยเริ่มมีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 ซึ่งระยะนี้เป็นแผน 6 ปี (พ.ศ. 2504-2509) ต่อจากนั้นจัดทำเป็นแผนระยะ 5 ปี เป็นฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ฉบับที่ 4 (2520-2524) เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

แนวโน้มและปัญหาของประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 นั้น วัตถุประสงค์และนโยบายของแผน มุ่งเน้นเฉพาะการเจริญเติบโตของผลผลิตรวม คือมุ่งดูตัวเลขของ GDP และการเพิ่มพูนของรายได้ประชาชาติอย่างรวดเร็ว โดยมีเป้าหมายที่จะยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น เพื่อการระดมทรัพยากรต่างๆ ภายในประเทศมาใช้ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนตามแนวคิดเบื้องต้นของประเทศไทยที่มีอยู่ตลอดเวลาว่า รัฐบาลเป็นเพียงผู้มีหน้าที่ให้การสนับสนุนและให้บริการแก่เอกชน จึงได้มีโครงการ

ต่างๆ ที่ทำเฉพาะในเรื่องบริการขั้นพื้นฐานหรือ Infrastructure ขนาดใหญ่หลายโครงการเกิดขึ้น โดยเฉพาะการบริการด้านสาธารณูปโภคและการคมนาคมขนส่ง การก่อสร้างถนน การก่อสร้างเขื่อน เพื่อขยายกิจการไฟฟ้าและชลประทาน เป็นต้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 ตั้งแต่เริ่มทำมานั้นไม่ได้มีการพิจารณาในประเด็นอื่นนอกเหนือไปจากการสร้างให้มีวัตถุ หรือบริการทางวัตถุที่เป็นสาธารณูปโภคทั้งสิ้น รัฐบาลได้ใช้นโยบายการคลังเพิ่มเติมในช่วงนั้นเป็นครั้งแรก โดยใช้ นโยบายภาษีอากรเพื่อส่งเสริมการผลิต การลงทุน และการออม ได้แก่ การยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้า ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ตลอดจนการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร และดอกเบี้ยพันธบัตร เป็นต้น

ผลที่เกิดขึ้นจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 ปรากฏว่าอัตราการเพิ่มของผลผลิตรวมอยู่ในระดับที่น่าพอใจ สูงกว่าเป้าหมายที่คาดไว้ คือเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 7-8 ต่อปี โดยมีภาคเกษตรกรรมเป็นภาคการผลิตหลักที่สำคัญของประเทศ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วงนั้นการขยายตัวของราคาสินค้าเกษตรกรรมเป็นผลมาจากการขยายพื้นที่เพาะปลูก มากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตต่อไร่ ทั้งๆ ที่รัฐบาลมีโครงการช่วยเหลือด้านชลประทาน มีการส่งเสริมและขยายพันธุ์พืชที่ดี แต่ผลการดำเนินงานเป็นไปอย่างค่อนข้างจำกัด และล่าช้า ทำให้สามารถขยายพื้นที่เขตชลประทานได้เพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด นอกจากนั้นอัตราการเพิ่มของประชากรก็สูงขึ้นมาก กล่าวคือในช่วงนั้นการเพิ่มของประชากรอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 3 ต่อปี ทำให้เกิดปัญหาสำคัญคือ การขาดแคลนพื้นที่ทำกิน เป็นผลทำให้มีการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ มีการเพาะปลูกแบบไร้เลื่อนลอย ก่อให้เกิดปัญหาสภาพดินเสื่อมโทรมและทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงในระยะต่อมา การผลิตทางด้านอุตสาหกรรมในช่วงเดียวกันก็มีการขยายตัวมาก ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าและการอุปโภคบริโภคภายในประเทศ มากกว่าผลิตเพื่อการส่งออก ด้านการค้าระหว่างประเทศ จากการพัฒนาดังกล่าวเศรษฐกิจไทยก็เริ่มเป็นเศรษฐกิจที่เปิด กล่าวคือมีการติดต่อทางการค้าระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางและเพิ่มปริมาณมากขึ้น มูลค่าการส่งออกส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตรกรรม ส่วนการนำเข้าของประเทศไทย ตั้งแต่เริ่มต้นมานั้นเป็นสินค้าประเภทวัตถุดิบและสินค้าทุนแทบทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าจะมีการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า แต่วัตถุดิบเกือบทั้งหมดยังคงต้องนำเข้าจากต่างประเทศ รวมทั้งสินค้าทุนด้วย ทำให้ประเทศยังต้องนำเข้าในปริมาณที่สูงมาก ผลที่เกิดขึ้นทำให้ดุลการค้าของประเทศไทยเริ่มขาดดุล และขาดดุลสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตลอดจนถึงทุกวันนี้ ซึ่งเป็นผลพวงจากการพัฒนาประเทศ

ในช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 2 ประเทศไทยได้เริ่มประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจดิ่งตัวเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นผลกระทบมาจากการเปลี่ยนแปลงของปริมาณอุปสงค์อุปทานของสินค้าออกของไทย ประเทศหลายประเทศที่เคยนำเข้าสินค้าเกษตรจากประเทศไทย เช่น ข้าว ได้เริ่มหันมาส่งเสริมการเพาะปลูกในประเทศของตนเอง รัฐบาลไทยได้ดำเนินการส่งเสริมการส่งออกเป็นครั้งแรก โดยใช้มาตรการทางด้านภาษีอากร มีการปรับปรุงอัตราอากรขาเข้า ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต และยกเลิกพรีเมียมข้าว เพื่อลดต้นทุนการผลิตให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรงในช่วงนั้น คือเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศที่สำคัญคือ สหรัฐอเมริกาได้ถอนทหารและตัดค่าใช้จ่ายในสงครามเวียดนาม ซึ่งมีผลโดยตรงต่อเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลไทยได้รับ และมีผลต่อเนื่องต่อดุลการชำระเงิน ทำให้เกิดการขาดดุลการชำระเงินเป็นครั้งแรกและสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 มีจุดที่น่าสนใจ 2-3 ประเด็นคือ ในขณะที่ไม่เคยมีปัญหาในด้านฐานะการคลัง และไม่มีปัญหาในเรื่องภาวะเงินเฟ้อ ดุลการคลังของประเทศไทยในระบุนั้นเป็นช่วงที่ค่อนข้างจะสมดุลคือ ขาดดุลเพียงเล็กน้อย ส่วนอัตราเงินเฟ้อค่อนข้างต่ำเฉลี่ยร้อยละ 1.6 ต่อปี นอกจากนั้นแล้ว ที่สำคัญที่สุดในช่วงนี้คือมีการเน้นและส่งเสริมความมั่นคงของประเทศทางการทหารเป็นสำคัญ งบประมาณเพื่อป้องกันประเทศทางด้านทหารค่อนข้างสูง

ส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 , 4 และ 5 เนื่องจากเกิดภาวะเศรษฐกิจซบเซาในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 2 รัฐบาลจึงได้มีนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และ 4 โดยมุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ผลจากการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ยกเลิกมาตรฐานทองคำ ในช่วงนั้นการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าในตลาดโลกทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ราคาสินค้าประเภทอาหารและวัตถุดิบสูงขึ้น ติดตามมาด้วยการเพิ่มราคาน้ำมันที่สูงถึง 4 เท่าตัว ในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 และการเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันอย่างรุนแรงอีกครั้งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 คือช่วงปี พ.ศ. 2522-2524 อันก่อให้เกิดปัญหาภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรงในประเทศ อัตราเงินเฟ้อเพิ่มเป็นร้อยละ 15.5 และ 24.3 ในระหว่างปี พ.ศ. 2516 และ 2517 ตามลำดับ และคิดเป็นร้อยละ 19.7 และ 12.7 ในปี พ.ศ. 2523 และ 2524 ต่อมาระบบเศรษฐกิจไทยและทั่วโลกได้ชะงักงัน เนื่องมาจากประเทศต่างๆ ได้ดำเนินนโยบายทางการคลังอย่างเข้มงวดเพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ทำให้ภาวะเศรษฐกิจของ

ประเทศจะจกกันตามไปด้วย ในขณะที่รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาโดยการใช้นโยบายการเงิน และ มาตรการควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ โดยใช้มาตรการด้านการควบคุมเป็นหลัก นอกจากนั้นแล้ว รัฐบาลยังได้เพิ่มนโยบายส่งเสริมการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และทดแทนการนำเข้า โดยเชื่อว่าหากดำเนินการตามนโยบายนี้จะทำให้เกิดการจ้างงานและเกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องภายในประเทศ สินค้าอุตสาหกรรมมีลักษณะได้เปรียบกว่าสินค้าเกษตรกรรมมาก เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงมุ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นแนวหลักในการพัฒนาประเทศ และแก้ไข ปัญหาทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตามในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 เกิดภาวะเศรษฐกิจซบเซาอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งเป็นผลมาจากวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 โครงการลงทุนในขณะนั้นก็ขอคืนบัตรส่งเสริมการลงทุน เกิดปัญหาการว่างงานอย่างรุนแรง เกิดปัญหาการขาดดุลการค้า จากการเร่งนำเข้าสินค้าประเภททุน เครื่องจักร เครื่องมือต่างๆ มากขึ้น และที่สำคัญคือมูลค่าการนำเข้า น้ำมันเพิ่มถึง 4 เท่าตัว ในขณะที่เดียวกันมูลค่าการส่งออกก็ลดลง ทำให้มีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในอัตราที่สูง กล่าวคือมูลค่าการขาดดุลสูงกว่าความสามารถในการหาเงินตราต่างประเทศ ทำให้ต้องชดเชยการขาดดุลด้วยการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมากขึ้น สร้างปัญหาภาระหนี้สินที่ค่อนข้างจะสูง

การขาดดุลงบประมาณ การขาดดุลการค้า และช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุน ที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ประเทศไทยประสบปัญหาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ก่อนข้างรุนแรง มีการขาดดุลเงินสดตลอดช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เป็นเงิน 77,200 ล้านบาทหรือ 15,100 ล้านบาทต่อปี เทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ไม่ให้เกิน 64,000 ล้านบาทหรือเฉลี่ยไม่เกิน 12,000 ล้านบาทต่อปี รัฐบาลที่เกินความสามารถในการหารายได้ ส่วนใหญ่นำไปลงทุนในโครงการต่างๆ ตามนโยบายเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ นอกจากนั้นรายประจำของรัฐบาลก็ต้องเพิ่มสูงขึ้น เพราะว่าได้มีการกู้เงินจากต่างประเทศและภายในประเทศมากขึ้น ทำให้ภาระในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยสูงขึ้นเป็นลำดับ ขณะเดียวกันงบประมาณที่ใช้ในการป้องกันประเทศ ในช่วงสงครามเวียดนามก็เพิ่มขึ้นตามสถานการณ์ด้านความมั่นคงตามบริเวณชายแดน ซึ่งมีแนวโน้มตั้งเครียดมากขึ้น

ปัญหาที่ประสบในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 , 4 และ 5 ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ ปัญหาทางด้านการกระจายรายได้ที่ไม่ทัดเทียมกัน มีการกระจุกตัวของการพัฒนา และความเจริญเฉพาะในเขตเมือง และการที่รัฐบาลไม่มีความสามารถที่จะกระจายความเจริญไปสู่

ชนบทได้ แม้ว่าจะเป็นนโยบายหลักที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก็เป็นปัญหาต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

ดังนั้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 รัฐบาลจึงยังคงวางนโยบายและวัตถุประสงค์หลักในการฟื้นฟูฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ปรับปรุงโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ที่สำคัญที่สุดคือการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ทั้งนี้จากผลของภาวะเศรษฐกิจโลกซบเซามาเป็นเวลาถึง 10 ปี ประเทศต่างๆ ก็เริ่มใช้นโยบายกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างรุนแรง ราคาสินค้าเกษตรกรรมตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ไม่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศไทย อัตราการเติบโตของผลผลิตรวมลดลงจากร้อยละ 7-8 ต่อปี เหลือเพียงร้อยละ 4 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้มาก รัฐบาลจึงได้พยายามแก้ไขเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจภายใน โดยการส่งเสริมการส่งออก และที่สำคัญที่สุดได้ใช้นโยบายปรับลดค่าเงินบาทเมื่อปลายปี พ.ศ. 2527 เป็นผลทำให้การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดลดลง มูลค่าการส่งออกของประเทศไทยเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันการเติบโตในด้านการนำเข้าก็ชะลอตัวลง ช่วยผ่อนคลายปัญหาทางการค้าระหว่างประเทศ ได้มีการแก้ไขจนกระทั่งเกิดภาวะเกิดดุลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2529 ในช่วงนั้นรัฐบาลได้ใช้มาตรการแก้ไขนโยบายการเงินและการคลังที่ค่อนข้างรุนแรงที่สุด มีการลดค่าเงินบาท ลดงบประมาณของรัฐบาล ตัดเงินกู้ ควบคุมการใช้จ่ายด้านการบริโภค เพิ่มอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้น ขึ้นราคาสินค้าทุกชนิดที่เป็นบริการของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการขาดดุลที่สำคัญในงบประมาณของรัฐบาล มีแนวโน้มรุนแรงขึ้นเป็นประวัติการณ์ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังที่เข้มงวด แต่ยังไม่ส่งผลในช่วงนั้น การใช้นโยบายการคลังที่เข้มงวดนั้น จะทำให้ภาวะเศรษฐกิจดีขึ้น แต่ต้องใช้เวลาในการปรับตัว เนื่องจากจะมีความล่าช้าทางด้านเวลา (Time Lag) เกิดขึ้น ปัญหาเงินเพื่อเริ่มผ่อนคลายลงในช่วงปี พ.ศ. 2529-2530 อัตราการเพิ่มของระดับราคาผู้บริโภคชะลอตัวลง เป็นผลมาจากการที่เศรษฐกิจซบเซาลง ไม่มีอุปสงค์แม้ว่าจะมีอุปทานอยู่มาก เนื่องจากรัฐบาลมีความเข้มงวดในเรื่องการกู้เงิน ทำให้ไม่มีการนำทรัพยากรจากต่างประเทศเข้ามาชดเชย เกิดความสมดุลระหว่างการออม และการลงทุนภายในประเทศเป็นครั้งแรก

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เมื่อภาวะเศรษฐกิจเริ่มคลี่คลายลง รัฐบาลก็เร่งรัดการพัฒนามากขึ้น เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รัฐบาลได้ก่อหนี้สินเพิ่มขึ้นในช่วงเดียวถึง 6,452 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นการกู้เพิ่มขึ้นมากกว่าในช่วงเวลาที่

ผ่านมาถึง 7 เท่าตัว โดยที่รัฐบาลไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ได้ สัดส่วนภาระหนี้สินของประเทศเพิ่มขึ้น ในอัตราที่สูงมากเป็นร้อยละ 10 ของรายได้จากเงินตราต่างประเทศทั้งหมด

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยลดลงเหลือเพียงร้อยละ 4 ต่อปี เนื่องจากความผันผวนของเศรษฐกิจโลก ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เน้นการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพในระดับสูง ส่งผลให้การผลิตภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เกิดการขยายตัวด้านการส่งออก ฐานะการเงินการคลังของรัฐบาลในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีเสถียรภาพมากขึ้น เนื่องจากสามารถจัดเก็บรายได้ในอัตราสูง รัฐบาลเริ่มมีฐานะดุลเงินสดเกินดุลมาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลเป็นครั้งแรกในรอบ 30 ปี ได้ในปี พ.ศ. 2534 และ 2535 หลังจากที่มีนโยบายด้านงบประมาณของประเทศนั้นดำเนินนโยบายขาดดุลมาตลอด

ในความเป็นจริง นโยบายสมดุลนั้นเป็นนโยบายเกินดุล เพราะรัฐบาลมีเงินสะสมทางการคลังมากขึ้นแทนที่จะสมดุล รัฐบาลสามารถนำเงินคงคลังที่ได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในปี พ.ศ. 2534-2535 นี้ไปชำระหนี้ก่อนกำหนดได้กว่า 80,000 ล้านบาท มีผลทำให้ยอดหนี้คงค้างของรัฐบาลลดลง ฐานะการคลังและการเงินของประเทศดีขึ้นตามลำดับ การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นับเป็นอัตราการขยายตัวที่สูงที่สุดตั้งแต่มีแผนพัฒนาฯ มา อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในแต่ละปีไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 อัตราการขยายตัวในระดับนี้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน ภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยได้ลดบทบาทลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมได้มีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามลำดับ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงจากประเทศเกษตรกรรม เข้าไปสู่ระบบประเทศอุตสาหกรรมใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมมีมูลค่าสูงกว่าสินค้าเกษตรกรรมอย่างต่อเนื่อง สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มสูงขึ้นโดยตลอด

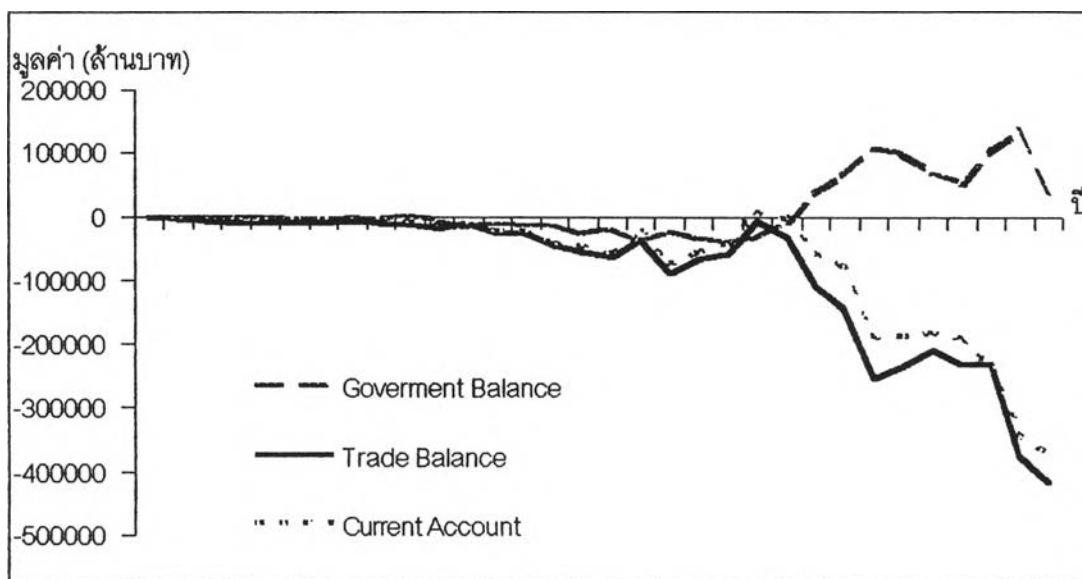
ผลการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้ส่งผลทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างมั่นคงและมีเสถียรภาพ และฐานะการเงินการคลังของประเทศดีขึ้น ซึ่งทำให้คนไทยโดยทั่วไปมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม แต่ในขณะเดียวกันการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราสูงที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความไม่สมดุลหลายประการ เช่น ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนต่างๆ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น การขาดแคลนโครงสร้างและบริการขั้นพื้นฐาน ช่องว่างระหว่างการออมภายในประเทศและการลงทุนมีแนวโน้มสูงขึ้น และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดลอม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นอุปสรรคและข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศให้ยั่งยืนและมีคุณภาพในระยะยาว ดังนั้นในแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 จึงกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศให้เป็นรากฐานสำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องยั่งยืนและมีความสมดุลต่อไป

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ประสบความสำเร็จในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ อัตราการขยายตัวยังคงสูงต่อเนื่องจากช่วงที่แล้ว สัดส่วนคนยากจนของประเทศลดลงเหลือเพียงร้อยละ 13.7 ในปี พ.ศ. 2535 จากเป้าหมายร้อยละ 20 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ฐานะการเงินการคลังของประเทศมีความมั่นคงและได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจากนานาประเทศ ส่วนการลงทุนของรัฐบาลในด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคมอย่างต่อเนื่อง ทำให้คนไทยมีรายได้ ฐานะความเป็นอยู่ และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ถึงแม้ว่าการพัฒนาประเทศจะบรรลุเป้าหมายทางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ทางด้านการกระจายความเจริญกลับประสบความล้มเหลว นอกจากนี้การมุ่งเน้นการแข่งขันเพื่อสร้างความมั่งคั่งในด้านรายได้ ทำให้สังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยมมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาพฤติกรรมของคนในสังคม ในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ป่าไม้ยังคงถูกทำลายลงถึงปีละ 1 ล้านไร่ ที่ดินทำกินถูกชะล้างพังทลายคุณภาพของแม่น้ำ ลำคลอง เปลี่ยนแปลงจนไม่สามารถจะนำมาใช้ประโยชน์ได้อีก การพัฒนาที่ไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนและการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งมองข้ามการพัฒนาคุณค่าของความเป็นคน ละเลขภูมิปัญญา และวิถีชีวิตความเป็นอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไทย จะส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต ดังนั้นจึงมีแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืนขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

แนวคิดของการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ในอดีต ได้ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ บุทธศาสตร์การพัฒนาได้มุ่งเน้นพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยอาศัยความได้เปรียบทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์มาใช้ขยายฐานการผลิตเพื่อสร้างงานและรายได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศในช่วงเวลานั้น อย่างไรก็ตามการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม และความเจริญทางวัตถุที่มากขึ้น มิได้หมายความว่าสังคมไทยจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างทั่วถึง วัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่ดีงามและเรียบง่ายของสังคมไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงไปพร้อมๆ กับการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นการพัฒนาที่ท้าทายต่อการอยู่รอดของระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของสังคมไทยในอนาคต คือ การพัฒนาคน ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงได้ปรับแนวคิดการพัฒนาจากเดิมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาเพียงอย่างเดียว มาเป็นการเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

รูปที่ 3.1 ดุลการคลังและดุลบัญชีเดินสะพัดในช่วงปี พ.ศ. 2508-2539



3.2 นโยบายการคลัง

จากภาวะเศรษฐกิจและความเป็นโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน นโยบายการคลังเป็นทางเลือกที่มีความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจมากกว่านโยบายการเงิน ผลกระทบของการใช้นโยบายการคลังจะสามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนโยบายการคลังจะมีอยู่หลายรูปแบบ และแต่ละรูปแบบก็จะส่งผลกระทบที่แตกต่างกัน ดังนั้นรัฐบาลจะต้องเลือกรูปแบบที่เหมาะสมกับปัญหาในปัจจุบัน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ การควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลก็เป็นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งแหล่งเงินทุนที่หามาเพื่อรองรับการใช้จ่ายของภาครัฐบาลก็มีความสำคัญที่จะกำหนดทิศทางของผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ถ้าแหล่งเงินทุนที่หามาเพื่อรองรับการใช้จ่ายของรัฐบาลมาจากการออกพันธบัตรรัฐบาล ส่งผลให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นมากกว่ากรณีแหล่งเงินทุนมาจากการเพิ่มอัตราภาษี ซึ่งการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติจะส่งผลต่อการลงทุนภาคเอกชน ทำให้ภาคเอกชนลงทุนเพิ่มมากขึ้นส่งผลให้รายได้ประชาชาติขยับตัวเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการใช้นโยบายการคลังโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายของภาครัฐบาลจะมีความสำคัญและจำเป็นต่อเสถียรภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังช่วยลดความผันผวนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจในยุคที่มีเศรษฐกิจแบบเสรี

ในส่วนของนโยบายการคลังจะมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องโดยตรงกับงบประมาณของรัฐบาลหรืออีกนัยหนึ่งคือดุลการคลัง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ ราชจ่ายรัฐบาล และรายรับรัฐบาล รัฐบาลจะใช้นโยบายการคลังโดยผ่านทางดุลการคลัง ซึ่งจะไปกระทบกับราชจ่ายรัฐบาล หรือรายรับรัฐบาล หรือทั้งสองอย่าง แล้วแต่วัตถุประสงค์และความเหมาะสม ถ้ารัฐบาลมีนโยบายที่จะให้ดุลการคลังเกินดุล ทำให้รัฐบาลมีเงินเหลือเก็บเข้าเงินคงคลัง รัฐบาลสามารถทำได้โดยเพิ่มรายรับรัฐบาลขึ้น หรือลดราชจ่ายรัฐบาลลง หรือกระทำทั้งสองอย่าง ในทางกลับกันถ้ารัฐบาลมีนโยบายที่จะให้ดุลการคลังขาดดุล รัฐบาลรัฐบาลสามารถทำได้โดยเพิ่มราชจ่ายรัฐบาลขึ้น หรือลดรายรับรัฐบาลลง หรือกระทำทั้งสองอย่าง แต่ถ้ารัฐบาลใช้นโยบายการคลังแบบสมดุล รัฐบาลก็จะต้องทำให้ทั้งราชจ่ายและรายรับรัฐบาลเท่ากัน โดยปกติแล้วดุลการคลังที่เหมาะสมคือ ดุลการคลังแบบสมดุล หรือเกินดุล (เพียงเล็กน้อย) เมื่อรัฐบาลเลือกใช้งบประมาณแบบขาดดุล ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาแหล่งเงินทุนมารองรับการใช้จ่ายส่วนเกินของรัฐบาล โดยจะเป็นการกู้ยืมจากภายในประเทศหรือภายนอกประเทศก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม การกู้ยืมจะเป็นการกู้ยืมจะเป็นการกู้ยืมระยะสั้น หรือการออกพันธบัตรรัฐบาลขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น สิ่งที่ตามมาภายหลังจากการกู้ยืมของรัฐบาลก็คือหนี้สาธารณะ ดังนั้นสามารถกล่าวได้ว่าการขาดดุลการขาดดุลของงบประมาณเป็นที่มาของหนี้สาธารณะของประเทศ

3.2.1 ราชจ่ายรัฐบาล

เนื่องจากประเทศต่างๆ มีระบบการปกครองและปรัชญาในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่แตกต่างกัน ดังนั้นความจำเป็นในการจัดสรรราชจ่ายไปในกิจกรรมต่างๆ จึงแตกต่างกันไปด้วย ตัวอย่างเช่น ปากีสถาน จอร์แดน โอมาน และสหรัฐอเมริกา ใช้จ่ายงบประมาณไปในเรื่องการป้องกันประเทศในปี พ.ศ. 2535 ถึงร้อยละ 27.9 26.7 35.8 และ 20.6 ตามลำดับ ในขณะที่บางประเทศ เช่น นิวซีแลนด์ สเปน และเดนมาร์ก ใช้จ่ายงบประมาณในด้านการป้องกันประเทศในปี พ.ศ. 2535 เพียงร้อยละ 3.9 4.4 และ 5 ของงบประมาณทั้งหมดของประเทศตามลำดับ สำหรับประเทศไทยได้ใช้จ่ายในด้านดังกล่าวในปีเดียวกันประมาณร้อยละ 16.74 ของงบประมาณทั้งสิ้นของรัฐบาลกลาง

หากพิจารณาว่าสินค้าหรือบริการใดบ้างที่รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณในการจัดหาในกรณีไม่ใช้วิธีเกณฑ์เอาเปล่าๆ โดยไม่ให้ผลตอบแทน อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ สินค้าและบริการธรรมดา (Private products) และ สินค้าสาธารณะ (Public goods or Social products) โดยสินค้าสาธารณะหมายถึง สินค้าหรือกิจกรรมที่รัฐจะต้องจัดหาให้แก่ประชาชน เพราะ

ประชาชนอาจจะไม่อยู่ในวิสัยที่จะจัดหาเอง หรือเป็นกิจกรรมไม่สามารถแบ่งแยกสิทธิให้ประชาชนแต่ละคนครอบครองได้ หรือโดยข้อจำกัดบางประการ ประชาชนแต่ละคนไม่ควรมีส่วนร่วมในครอบครอง ยกตัวอย่างเช่น การศาล การต่างประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และการปกครอง นอกจากนี้กิจกรรมบางอย่างในบางขณะก็อาจมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะได้ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข และการสร้างเส้นทางคมนาคมขนส่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อระบบเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาไประดับหนึ่ง ภาคเอกชนก็อาจจะสามารถผลิตหรือจัดหาสินค้าเหล่านี้ได้

ในกรณีของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมากิจการหลายๆประเภทซึ่งถือเป็นสาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา และโทรศัพท์ รัฐบาลเป็นผู้รับภาระในการจัดหา เนื่องจากเหตุผลหลายประการ เช่น เหตุผลด้านความมั่นคง หรือเหตุผลในด้านการจัดหาสาธารณูปโภคให้แก่ประชาชนโดยทั่วถึง โดยจำเป็นต้องใช้นโยบายราคาที่ไม่เป็นไปตามกลไกตลาด นอกจากนี้ภาคเอกชนเองอาจจะยังไม่มีความพร้อมหรือมีความสามารถเพียงพอที่จะรับภาระในการลงทุน ต่อมาภาคเอกชนเข้มแข็งขึ้น มีทุนมากขึ้น มีประสิทธิภาพในการประกอบกิจการสูงขึ้นโดยเปรียบเทียบกับความสามารถของรัฐบาล ดังนั้นกิจการหลายๆ กิจการจึงค่อยๆ ถูกโอนไปให้ภาคเอกชนลงทุนและบริการ ผลที่ตามมาคือ รัฐบาลไม่จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อใช้จัดหาสินค้าและบริการเหล่านี้ ทำให้สัดส่วนงบประมาณส่วนนี้ต่อรายได้ประชาชาติลดลง

นอกจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ต่างๆ แล้ว รัฐบาลก็มีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อกิจกรรมทางสังคมด้วย โดยเฉพาะในการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตให้กับประชาชน และกระจายโอกาสในการรับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศไปสู่ชนทุกระดับและทุกพื้นที่ นอกจากนี้ก็มีรายการอื่นๆ อีกหลายรายการในงบประมาณรายจ่ายที่อาจเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

จากที่กล่าวมาทั้งหมด สามารถแบ่งแยกประเภทของรายจ่ายรัฐบาลได้ โดยถ้าแบ่งแยกตามประเภทการใช้จ่าย สามารถแบ่งได้เป็น รายจ่ายประจำ และรายจ่ายเพื่อการลงทุน โดยในที่นี้ รายจ่ายประจำรวมเอารายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต้นเงินกู้ไว้ด้วย หรือถ้าแบ่งแยกตามลักษณะงาน ก็ สามารถแบ่งได้ดังนี้ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการป้องกันประเทศ ด้านบริหารและบริการ และรายจ่ายอื่นๆ โดยรายจ่ายในแต่ละประเภทจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล และสถานการณ์ในขณะนั้นเป็นหลักสำคัญ

แนวโน้มทางด้านรายจ่ายรัฐบาลในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา มีการเพิ่มขึ้น แต่เพิ่มขึ้นน้อยกว่ารายรับ จึงเป็นเหตุให้ดุลการคลังเกินดุลตลอดเวลา 10 ปี ที่ผ่านมา ถ้าคิดเป็นร้อยละของ GDP แล้วในปี พ.ศ. 2529 มีรายจ่ายเท่ากับร้อยละ 18.62 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2539 มีรายจ่ายเท่ากับร้อยละ 17.47 ตัวเลขนี้อาจจะบอกว่า 18.62 กับ 17.47 ไม่ต่างกันมากนัก แต่ทิศทางมีความหมาย คือถ้าคิดเป็นร้อยละของ GDP แล้วรายจ่ายไม่ได้เพิ่มขึ้นแต่กลับลดลง แสดงว่านโยบายของรัฐบาลประสบความสำเร็จในการที่จะดำรงขนาดของรัฐบาลให้มีขนาดเล็กกระทัดรัดอย่างนี้ตลอดไป ไม่ขยายขนาดของรัฐบาลให้ใหญ่ขึ้น ในประเทศที่เจริญแล้ว บทบาทของรัฐบาลเล็กลงเรื่อยๆ บทบาทส่วนใหญ่เป็นของภาคเอกชน เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงควรที่จะรักษขนาดของรัฐบาลให้คงที่ และลดลงในอนาคต ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการดำรงขนาดของรัฐบาลให้อยู่ในระดับประมาณร้อยละ 18 ของ GDP ไว้ได้

3.2.2 รายรับรัฐบาล

รายรับรัฐบาลมีความสำคัญในการเป็นตัวกำหนดระดับความสามารถของรัฐบาลในการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจในรูปของการเร่งให้มีสิ่งก่อสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการจ้างงาน ปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่คือ การมีรายได้ไม่เพียงพอ กับรายจ่าย ดังนั้นรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นต้องระดมหารายได้ให้เพียงพอ กับความต้องการใช้จ่ายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สำหรับการพัฒนาประเทศ รายรับรัฐบาลจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ รายรับจากภาษีอากร และรายรับที่ไม่ได้มาจากภาษี

สำหรับประเทศไทยภาษีอากรมีบทบาทเป็นแหล่งรายรับที่สำคัญของรัฐบาลมาตลอด ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รายรับรัฐบาลในรูปภาษีอากรคิดเป็นร้อยละ 90 ของรายรับรวมทั้งหมด บทบาทของภาษีอากรนอกจากเป็นแหล่งที่มาของรายได้รัฐ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ภาษีอากรยังสามารถถูกใช้บรรลุวัตถุประสงค์หลักอื่นๆ ของรัฐบาล อันประกอบด้วย การจัดสรรทรัพยากร การกระจายรายได้ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ภาษีอากรของไทยก็ได้ถูกกำหนดให้มีโครงสร้างในรูปแบบที่จะสนองตอบวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ ทั้งในรูปการกำหนดให้มีอัตราภาษีแบบก้าวหน้า การเก็บภาษีในอัตราสูงจากสินค้านำเข้าจากต่างประเทศและสินค้าที่ต้องควบคุมต่างๆ และการกำหนดช่วงระยะเวลาการยกเว้นภาษีแก่กิจการอุตสาหกรรมที่ต้องส่งเสริม เป็นต้น

ภาษีอากรที่จัดเก็บอยู่ในประเทศมีอยู่หลายประเภทด้วยกัน (รูปที่ 3.2 และตารางที่ 3.2) ซึ่งแต่ละประเภทก็มีบทบาทและหน้าที่หลักแตกต่างกันไป ประเภทของภาษีอากรอาจจำแนกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ดังต่อไปนี้

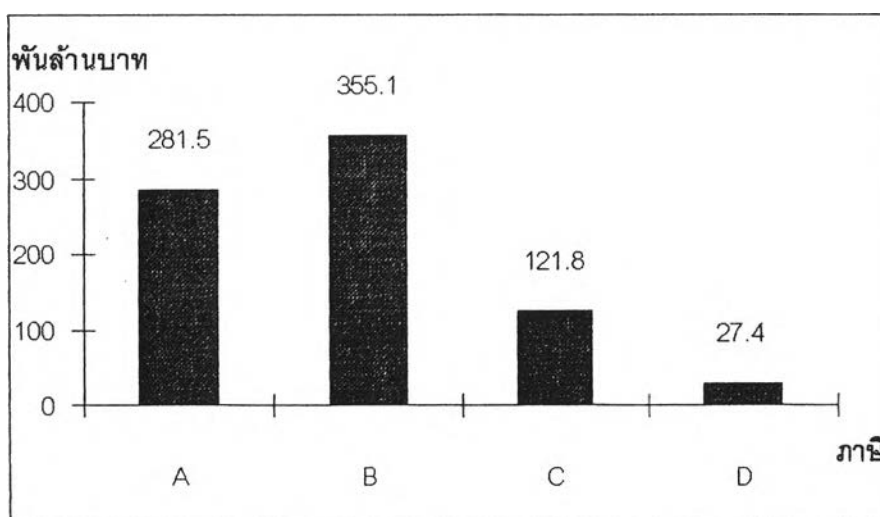
1. ภาษีที่เก็บจากฐานเงินได้และกำไร เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผลตอบแทนในรูปค่าจ้าง เงินปันผล ดอกเบี้ยและกำไรทั้งจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยแบ่งออกเป็น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล

2. ภาษีที่เก็บจากการบริโภคสินค้าและบริการในประเทศ เป็นภาษีที่เก็บจากรายได้จากการขายสินค้าและบริการ แบ่งออกเป็น ภาษีการค้าซึ่งเป็นภาษีการขายทั่วไป และภาษีสรรพสามิต ซึ่งเป็นภาษีการขายเฉพาะอย่าง

3. ภาษีที่เก็บจากการค้าระหว่างประเทศ เป็นภาษีที่เก็บจากสินค้าที่มีการนำเข้ามาในประเทศไทย และส่งออกไปจากประเทศไทย แบ่งออกเป็น ภาษีนำเข้า และภาษีส่งออก

4. ภาษีอื่นๆ นอกจากภาษีที่กล่าวมาแล้ว ประเทศไทยยังมีภาษีที่เรียกเก็บจากการเดินทางออกนอกประเทศของผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย เพื่อจำกัดการเดินทางออกนอกประเทศโดยไม่จำเป็น และการเก็บอากรแสตมป์ในการทำตราสารบางชนิด นอกจากนี้ยังมีการเก็บภาษีจากการถือทรัพย์สินอันได้แก่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ (ภาษีทั้งสองชนิดนี้เป็นภาษีที่เก็บในระดับท้องถิ่น) ค่าธรรมเนียมการโอนสิทธิและนิติกรรม และภาษียุทธภัณฑ์และล้อเลื่อน

รูปที่ 3.2 รายรับจากภาษีอากรประเภทต่างๆ ในปี พ.ศ. 2539



- A = ภาษีที่เก็บจากฐานเงินได้และกำไร
 B = ภาษีที่เก็บจากการบริโภคสินค้าและบริการในประเทศ
 C = ภาษีที่เก็บจากการค้าระหว่างประเทศ
 D = ภาษีอื่นๆ

การดำเนินนโยบายภาษีอากรของประเทศไทยเป็นการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เป็นที่ทราบกันดีว่าปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ คือ ปัญหาช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุน ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และปัญหาการส่งออกชะลอตัว ระบบภาษีจะต้องตอบสนองในเรื่องเหล่านี้ ซึ่งประเทศไทยที่กำลังดำเนินการอยู่ เช่น ในเรื่องการส่งเสริมการออม ด้วยการมีให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรต่อเงินฝากระยะยาว เพื่อแก้ไขปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัด รัฐบาลให้สิทธิประโยชน์ต่อกิจการพาณิชย์ชั้นวิสาหกิจ และเพื่อสกัดกั้นต่อปัญหาการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย มีการออกกฎหมายสรรพสามิต เพื่อเก็บภาษีจากสินค้าบางอย่างซึ่งถือว่าเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย และเพื่อส่งเสริมให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศมากขึ้น รัฐบาลจึงมีการลดภาษีศุลกากรที่เกี่ยวกับวัตถุดิบ ทำให้มีต้นทุนที่ถูกลง

ในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมานี้ ประเทศไทยลดภาษีมาโดยตลอด คือ ลดตั้งแต่ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีศุลกากร และเลิกภาษีการค้าหันมาใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มแทน รวมทั้งลดอัตราภาษีด้วย แต่ว่าในการลดอัตราภาษีเหล่านี้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ รายได้ที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งเพิ่มในเชิงตัวเลข และเพิ่มเมื่อวัดเป็นสัดส่วนของ GDP อัตราการเพิ่มของการจัดเก็บภาษีที่แล้ววามีอัตราการเพิ่มค่อนข้างสูงซึ่งมีสาเหตุ 3 อย่าง คือ เกิดจากโครงสร้างธุรกิจเปลี่ยน เกิดจากการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี และเกิดจากการที่ประเทศไทยมีอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจสูงในช่วงเวลาที่ผ่านมา

3.2.3 ดุลการคลัง

ในช่วงปี พ.ศ. 2520-2524 รัฐบาลมีงบประมาณขาดดุลโดยเฉลี่ย 2.96 % ของ GDP โดยที่มีรายรับโดยเฉลี่ยเท่ากับ 14.03 % ของ GDP แต่มีรายจ่ายโดยเฉลี่ยเท่ากับ 16.99 % ของ GDP (ตารางที่ 3.1) ในช่วงเวลานี้เป็นช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจไทยกำลังปรับตัวภายหลังจากได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2516 นโยบายของรัฐบาลในช่วงนี้จะพยายามรักษาระบบเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและพยายามลดการขาดดุลงบประมาณลง รัฐบาลได้เพิ่มรายรับโดยการ

เพิ่มอัตราภาษี ปรับเพิ่มอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล และปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษี ประกอบกับเพื่อที่จะลดการขาดดุลการค้า รัฐบาลได้ขึ้นภาษีการนำเข้า ทำให้รายรับจากภาษีเพิ่มขึ้น ในปี พ.ศ. 2521 ประเทศไทยมีงบประมาณขาดดุล 2.62 % ของ GDP ลดลงจากปี พ.ศ. 2520 ซึ่งมีงบประมาณขาดดุล 3.11 % ของ GDP โดยมีรายได้ต่อ GDP เพิ่มขึ้น ในขณะที่รายจ่ายต่อ GDP ลดลง เนื่องจากรัฐบาลมีอัตราการเพิ่มของรายรับสูงกว่าอัตราการเพิ่มของรายจ่าย โดยรายรับที่เพิ่มขึ้นมาจากภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยมีอัตราการเพิ่มอยู่ที่ 41.5 % และ 37.5 % ตามลำดับ (ตารางที่ 3.2) แต่รายรับรวมจากภาษีไม่ได้เพิ่มขึ้นมากมายนัก เนื่องจากรายรับหลักจากภาษีอยู่ที่ภาษีการนำเข้า ภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิต ซึ่งมีสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับภาษีประเภทอื่นๆ ในขณะที่รายจ่ายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายด้านสังคมกับรายจ่ายด้านป้องกันประเทศมีอัตราการเพิ่มที่ลดลง โดยสัดส่วนของรายจ่ายรัฐบาลระหว่างรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุนอยู่ที่ประมาณ 75 ต่อ 25 (ตารางที่ 3.3) เมื่อแบ่งแยกรายจ่ายตามลักษณะงานจะเห็นว่ารายจ่ายส่วนใหญ่อยู่ที่ รายจ่ายด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการป้องกันประเทศตามลำดับ

ในช่วงปี พ.ศ. 2522-2523 ได้เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ขึ้น ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจและระดับราคาสินค้า ทำให้รายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในขณะที่รายรับเพิ่มขึ้นในอัตราที่เท่าเดิม ส่งผลให้งบประมาณขาดดุลเพิ่มขึ้นเป็น 3.9 % ของ GDP เมื่อมองในด้านรายรับ จะเห็นว่าอัตราการขยายตัวในรายรับประเภทต่างๆ ก่อนข้างคงที่ ส่วนรายรับจากภาษีการนำเข้ามีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอดจากปี พ.ศ. 2521 มีอัตราการขยายตัว 17.8 % ของ GDP ในปี พ.ศ. 2523 เหลือเพียง 12.6 % ของ GDP ทำให้สัดส่วนของรายรับรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไป โดยรายรับจากภาษีสรรพสามิตขึ้นมาเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือภาษีการนำเข้า และภาษีการค้า ตามลำดับ ในส่วนของรายจ่ายรัฐบาลมีการใช้จ่ายอย่างมากเพื่อฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ ทำให้อัตราการขยายตัวของรายจ่ายรัฐบาลเพิ่มขึ้นจาก 17.4 % ของ GDP ในปี พ.ศ. 2521 เป็น 32 % ของ GDP รายจ่ายรัฐบาลมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมากทุกประเภท โดยอัตราการขยายตัวสูงที่สุดอยู่ที่รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ เนื่องมาจากสถานการณ์ด้านความมั่นคงตามบริเวณชายแดนในช่วงหลังสงครามเวียดนาม มีแนวโน้มตึงเครียดมากขึ้น รองลงมาคือ รายจ่ายด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม

ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ใช้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการเพิ่มรายจ่ายอย่างมากในปี 2523 ในปีถัดมารัฐบาลมีนโยบายรัดเข็มขัดโดยการลดรายจ่ายลงทุกประเภท โดยเฉพาะรายจ่ายในการจัดหาและสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เห็นได้จากสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการลงทุนที่ลดลง ในขณะที่รายรับเพิ่มขึ้น เนื่องจากเป็นช่วงที่เศรษฐกิจกำลังฟื้นตัว การผลิตสินค้า การลงทุน และการค้า

ระหว่างประเทศขยายตัวอย่างมาก การท่องเที่ยวภายในประเทศก็ขยายตัวเช่นเดียวกัน ส่งผลให้งบประมาณขาดดุลลดลงอยู่ที่ 2.81 % ของ GDP ในส่วนของรายจ่ายรัฐบาลตามลักษณะงานมีอัตราการขยายตัวที่ลดลงในทุกประเภทรายจ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ

ในช่วงปี พ.ศ. 2523-2525 ได้เกิดภาวะอัตราดอกเบี้ยสูงไปทั่วโลก ซึ่งส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยรายรับประเภทต่างๆ แทบทุกตัวในรูปร้อยละของ GDP ลดลง ในขณะที่รายจ่ายเพิ่มขึ้นทำให้ประเทศไทยขาดดุลงบประมาณถึงร้อยละ 5 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2525 ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมาก อัตราดอกเบี้ยที่สูงส่งผลให้รายรับรัฐบาลจากภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการนำเข้า ภาษีอื่นๆ และรายรับอื่นๆ ที่ไม่ได้มาจากภาษี มีอัตราการขยายตัวที่ติดลบ ในส่วนของรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวโดยรวมมากกว่า 18 % ของ GDP โดยส่วนใหญ่อยู่ที่รายจ่ายด้านสังคม ด้านการป้องกันประเทศ และรายจ่ายอื่นๆ ทำให้สัดส่วนของรายจ่ายรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไป โดยมีอันดับหนึ่งอยู่ที่รายจ่ายด้านสังคม รองลงมาคือ รายจ่ายอื่นๆ และรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศตามลำดับ สำหรับสัดส่วนของรายจ่ายด้านเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่ลดลงเรื่อยๆ

ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังที่เข้มงวด เศรษฐกิจของประเทศเริ่มปรับตัวดีขึ้นเห็นได้จากรายได้ต่อ GDP ที่เพิ่มขึ้นเป็น 15.78 % ในปี พ.ศ. 2526 ในขณะที่รายจ่ายลดลงเหลือเท่ากับ 18.29 % ส่งผลให้งบประมาณขาดดุล 2.51 % ต่อ GDP รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ ได้เพิ่มขึ้น โดยในปีนี้รายรับรัฐบาลมีอัตราการขยายตัวถึง 23.8 % เมื่อพิจารณารายรับรัฐบาลแยกประเภทต่างๆ พบว่ารายรับรัฐบาลเกือบทุกประเภทมีอัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้น โดยปัจจัยหลักที่ทำให้รายรับรัฐบาลขยายตัวในอัตราที่สูง มาจากอัตราการขยายตัวของรายรับจากภาษีการนำเข้าและภาษีอื่นๆ สำหรับสัดส่วนของรายรับรัฐบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา รายรับจากภาษีการนำเข้ามีสัดส่วนมากที่สุด แต่ก็มีแนวโน้มลดลงทุกปี ในขณะที่รายรับจากภาษีสรรพสามิต ซึ่งมีสัดส่วนเป็นอันดับที่สามต่อจากภาษีการค้า กลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี จนกระทั่งปี พ.ศ. 2524 รายรับจากภาษีสรรพสามิตเริ่มมีสัดส่วนเป็นอันดับที่หนึ่งแทน ส่วนรายรับจากภาษีการนำเข้าและภาษีการค้าก็เริ่มมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ 3.1 สัดส่วนของรายรับ รายจ่าย และดุลการคลังของรัฐบาล ต่อ GDP

หน่วย : ร้อยละ

ปี	รายรับ	รายจ่าย	ดุลการคลัง
2520	13.39	16.50	-3.11
2521	13.45	16.08	-2.62
2522	14.08	16.43	-2.35
2523	14.51	18.41	-3.90
2524	14.73	17.54	-2.81
2520-24	14.03	16.99	-2.96
2525	14.15	19.17	-5.01
2526	15.78	18.29	-2.51
2527	15.21	18.62	-3.41
2528	15.83	19.67	-3.84
2529	15.50	18.62	-3.12
2525-29	15.30	18.87	-3.58
2530	16.15	16.85	-0.71
2531	17.14	14.74	2.40
2532	18.48	14.80	3.68
2533	20.07	14.85	5.22
2534	18.46	14.45	4.01
2530-34	18.06	15.14	2.92
2535	18.23	15.78	2.45
2536	18.13	16.43	1.70
2537	18.72	15.94	2.79
2538	18.53	15.31	3.22
2539	18.19	17.47	0.73
2535-39	18.36	16.19	2.18
2520-39	16.44	16.80	-0.36

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

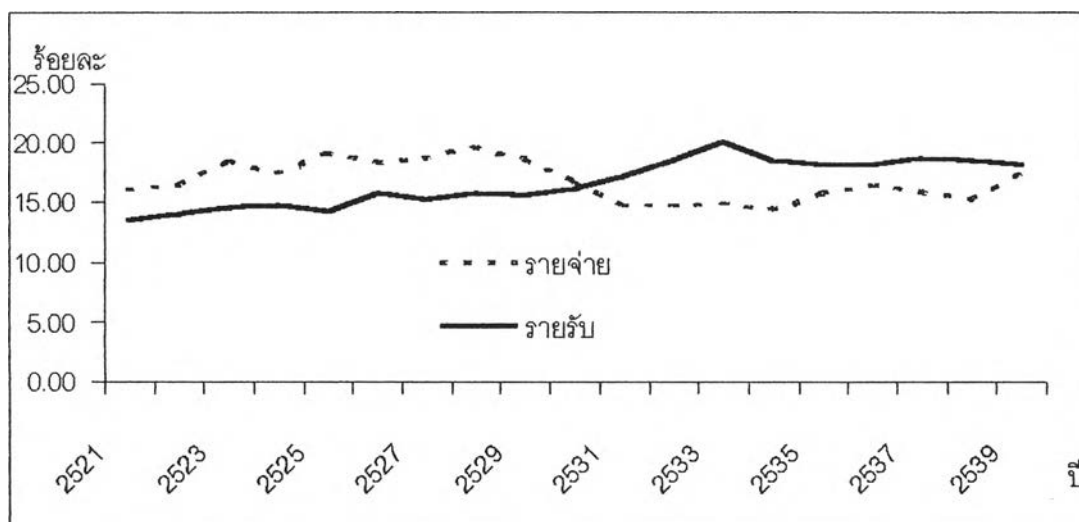
โดยสรุปในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 รัฐบาลมีงบประมาณขาดดุลโดยเฉลี่ยเท่ากับ 3.58 % ของ GDP โดยมีรายรับเฉลี่ยเท่ากับ 15.3 % ของ GDP และมีรายจ่ายเฉลี่ยเท่ากับ 18.87 % ของ GDP ในช่วงเวลานี้รัฐบาลไทยมีงบประมาณขาดดุลเพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาก่อน เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซา ทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเพื่อฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2529 รัฐบาลได้มีการลดงบประมาณของรัฐบาลลง ตัดเงินกู้ ควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบริโภค นอกจากนี้ยังเพิ่มอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้น และขึ้นราคาสินค้าทุกชนิดที่เป็นบริการของรัฐบาล ทำให้รายจ่ายในปี พ.ศ. 2529 ลดลง ในด้านรายรับ สัดส่วนของรายรับส่วนใหญ่อยู่ที่ภาษีนำเข้าในช่วงแรก และภาษีสรรพสามิตในช่วงเวลาต่อมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมารายรับจากภาษีนำเข้ามีสัดส่วนที่ลดลงจากร้อยละ 23.1 ในปี พ.ศ. 2520 เป็นร้อยละ 18.3 ในปี พ.ศ. 2529 ในขณะที่รายรับจากภาษีสรรพสามิตมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นโดยตลอดจากร้อยละ 19.2 ในปี พ.ศ. 2520 เป็นร้อยละ 27.3 ในปี พ.ศ. 2529 สำหรับรายรับจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นโดยตลอดเช่นกัน สำหรับรายรับจากภาษีการค้าในช่วงปี พ.ศ. 2520-2529 มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับภาษีการนำเข้าหรือน้อยกว่าเล็กน้อย ในส่วนของรายจ่ายรัฐบาล เมื่อแบ่งประเภทเป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน พบว่ารายจ่ายประจำมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นในทุกปี ในขณะที่รายจ่ายเพื่อการลงทุนมีแนวโน้มลดลง เมื่อแบ่งประเภทรายจ่ายตามลักษณะงานพบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2520-2529 รายจ่ายด้านสังคมมีสัดส่วนมากที่สุด ในขณะที่รายจ่ายซึ่งมีสัดส่วนเป็นอันดับที่สองมีการเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ จากช่วงปี พ.ศ. 2520-2521 เป็นรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ ช่วงปี พ.ศ. 2522-2524 เป็นรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ และช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 เป็นรายจ่ายอื่นๆ รายจ่ายด้านสังคมและด้านการป้องกันประเทศมีสัดส่วนที่ค่อนข้างคงที่ประมาณร้อยละ 30 และ 20 ตามลำดับ ในขณะที่รายจ่ายด้านเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่ลดลงมาโดยตลอด ตรงข้ามกับรายจ่ายอื่นๆ ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

ภายหลังจากที่ความผันผวนในเศรษฐกิจโลกได้ลดลงและการที่ประเทศไทยเน้นการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพในระดับสูง ส่งผลให้ในช่วงปี พ.ศ. 2530-2534 เป็นช่วงที่รัฐบาลมีงบประมาณเกินดุลติดต่อกันเป็นครั้งแรก หลังจากที่รัฐบาลได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในช่วงเวลานี้รัฐบาลมีงบประมาณเกินดุลโดยเฉลี่ยเท่ากับ 2.92 % ของ GDP โดยมีรายได้เฉลี่ยเท่ากับ 18.06 % ของ GDP และมีรายจ่ายเฉลี่ยเท่ากับ 15.14 % ของ GDP การที่ประเทศไทยเริ่มมีงบประมาณเกินดุลเป็นผลมาจากรายรับจากภาษีที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก รัฐบาลได้ปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษี ทำให้ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีสูงขึ้น และรายรับจากภาษีก็เพิ่มขึ้นด้วย ในขณะที่รายจ่ายกลับเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ โดยในปี พ.ศ. 2530 รายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเพียง 3.6 % ในขณะที่รายรับมีอัตราการขยายตัวถึง 19.1 % ทำให้ดุลการ

คลังคือขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยรัฐบาลมีงบประมาณขาดดุลเพียง 0.71 % ของ GDP ในส่วนของรายรับ รายรับส่วนใหญ่ที่เพิ่มขึ้นมาจากรายรับจากภาษี โดยมีอัตราการขยายตัวถึง 20.4 % จากปีก่อน รายรับรัฐบาลเกือบทุกประเภทเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง ยกเว้นรายรับจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยรายรับจากภาษีการนำเข้ามีอัตราการขยายตัวสูงสุด รองลงมาคือ รายรับจากภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิต ตามลำดับซึ่งทั้ง 3 ประเภทเป็นรายรับหลักของรัฐบาล มีสัดส่วนรวมกันอยู่ที่ประมาณร้อยละ 65 จากรายรับทั้งหมด ในส่วนของรายจ่าย แม้ว่าจะมีมูลค่าการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น แต่ในรูปร้อยละของ GDP แล้ว กลับพบว่ารายจ่ายทุกประเภทมีมูลค่าร้อยละของ GDP ลดลงจากปีก่อน โดยรายจ่ายที่มีอัตราการขยายตัวสูงสุดคือรายจ่ายด้านสังคมซึ่งมีอัตราการขยายตัว 5.4 % ส่วนรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศได้ลดลงความสำคัญลง โดยมีอัตราการขยายตัวเพียง 0.9 % ในปีนี้ สัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการลงทุนอยู่ที่ร้อยละ 15 ของรายจ่ายทั้งหมด เมื่อแบ่งรายจ่ายตามลักษณะงาน สัดส่วนของรายจ่ายที่สำคัญยังคงอยู่ที่รายจ่ายด้านสังคม รองลงมาคือรายจ่ายด้านอื่นๆ และรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ ตามลำดับ

ในปี พ.ศ. 2531 เป็นปีแรกหลังจากปี พ.ศ. 2517 ที่ประเทศไทยมีงบประมาณเกินดุล โดยในปีนั้นเกินดุลเท่ากับ 2.4 % ของ GDP รายรับเพิ่มขึ้นเป็น 17.14 % ของ GDP ในขณะที่รายจ่ายลดลงเหลือ 14.74 % ของ GDP ซึ่งเป็นรายจ่ายที่น้อยที่สุดในรอบ 10 ปี รายรับส่วนใหญ่ยังคงเป็นรายรับจากภาษี โดยรายรับจากภาษีส่วนใหญ่มีอัตราการขยายตัวที่สูงมาก ยกเว้นรายรับจากภาษีสรรพสามิตและภาษีอื่นๆ โดยรายรับจากภาษีการนำเข้ามีอัตราการขยายตัวถึง 71.7 % จากปีก่อน รองลงมาคือรายรับจากภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีการค้า ซึ่งมีอัตราการขยายตัวที่ 55.2 % และ 49.2 % ตามลำดับ จากการเปลี่ยนแปลงในอัตราการขยายตัวของรายรับประเภทต่างๆ ทำให้สัดส่วนของรายรับประเภทต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป โดยสัดส่วนของรายรับที่มากที่สุดเปลี่ยนจากภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีนำเข้า ส่วนภาษีการค้ายังคงอยู่ในอันดับที่สาม ในส่วนของรายจ่ายมีลักษณะเหมือนกับปีก่อนคือ แม้ว่ามูลค่าการใช้จ่ายโดยรวมจะเพิ่มขึ้น แต่เมื่อพิจารณาในรูปร้อยละของ GDP กลับพบว่ารายจ่ายลดลงในทุกประเภท โดยในปีนั้รายจ่ายเพื่อการลงทุนมีอัตราการขยายตัวติดลบอยู่ที่ 6.4 % เมื่อแบ่งรายจ่ายตามลักษณะงานพบว่ารายจ่ายด้านเศรษฐกิจมีอัตราการขยายตัวที่ติดลบเช่นเดียวกัน คือติดลบอยู่ที่ 1.4 % ในขณะที่รายจ่ายประเภทอื่นๆ มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย

รูปที่ 3.3 สัดส่วนของรายรับและรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP



โดยสรุปในช่วงปี พ.ศ. 2530-2534 รัฐบาลมีงบประมาณที่เกินดุล เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงอย่างต่อเนื่อง ทำให้รายรับจากภาษีที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่รายจ่ายเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ โดยอัตราการขยายตัวของรายรับสูงกว่าอัตราการขยายตัวของรายจ่ายเกือบทุกปี ยกเว้นปี พ.ศ. 2534 รายรับแต่ละประเภทมีอัตราการขยายตัวที่สูงและค่อนข้างมีเสถียรภาพ ยกเว้นรายรับจากภาษีการนำเข้าและภาษีสรรพสามิต การที่รายรับรัฐบาลเพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐบาลได้ดำเนินการปรับปรุงปฏิรูประบบโครงสร้างภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้อยู่ในระดับสากล ในช่วงนี้สัดส่วนของรายรับจากภาษีสรรพสามิตมีแนวโน้มที่ลดลงจากร้อยละ 28.2 ในปี พ.ศ. 2530 เหลือร้อยละ 19.4 ในปี พ.ศ. 2534 ในขณะที่รายรับจากภาษีการค้ามีสัดส่วนสูงขึ้นจากร้อยละ 17.2 ในปี พ.ศ. 2530 เป็นร้อยละ 22.0 ในปี พ.ศ. 2534 ส่วนภาษีการนำเข้ามีสัดส่วนที่ลดลงจากร้อยละ 26.6 ในปี พ.ศ. 2531 เหลือร้อยละ 17.9 % ในปี พ.ศ. 2534 ในส่วนของรายจ่ายรัฐบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 รัฐบาลให้ความสำคัญต่อรายจ่ายเพื่อการลงทุน หรือถ้าแบ่งรายจ่ายตามลักษณะงาน รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อรายจ่ายด้านเศรษฐกิจอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่รายจ่ายด้านสังคมยังคงเป็นรายจ่ายหลักของรัฐบาล เมื่อพิจารณาในรูปสัดส่วน พบว่าสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 15 ในปี พ.ศ. 2530 เป็นร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2534 ในขณะที่สัดส่วนของรายจ่ายด้านเศรษฐกิจก็เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน โดยขยับไปอยู่ที่อันดับที่สอง รองจากรายจ่ายด้านสังคม ส่วนรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศอยู่ในอันดับที่สาม ในช่วงนี้สัดส่วนของรายจ่ายด้านสังคมยังคงมีสัดส่วนมากที่สุด และค่อนข้างคงที่ประมาณร้อยละ 30 ของรายจ่ายทั้งหมด สำหรับสัดส่วนของรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศและรายจ่ายอื่นๆ มีแนวโน้มที่ลดลง

ในปี พ.ศ. 2537-2538 ดุลการคลังเริ่มเกินดุลมากขึ้นเป็นผลมาจากอัตราการขยายตัวของรายรับที่สูงกว่ารายจ่าย ทำให้งบประมาณเกินดุลเพิ่มขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2537 เป็นปีแรกหลังจากปี พ.ศ. 2534 ที่อัตราการขยายตัวของรายรับสูงกว่ารายจ่าย การเพิ่มขึ้นของรายรับเป็นผลมาจากการขยายตัวของธุรกิจ เห็นได้จากรายรับจากภาษีเงินได้นิติบุคคลมีอัตราการขยายตัว 20 % จากปีก่อน โครงสร้างทางภาษีของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงเป็นเน้นรายรับจากภาษีทางตรงมากขึ้น ซึ่งก็คือภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล ถึงแม้ว่ารายรับจากภาษีทางอ้อมจะยังคงมีส่วนที่สูงกว่าก็ตาม นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ในปีนี้รายรับจากภาษีเงินได้นิติบุคคลมีส่วนที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่รายรับจากภาษีสรรพสามิตมีส่วนที่ลดลง ในส่วนของรายจ่าย ถึงแม้ว่าจะไม่มีการลดรายจ่ายประเภทใดประเภทหนึ่งลง แต่ก็ไม่ได้อัตราการขยายตัวที่สูงอย่างที่เข้ามา โดยเฉพาะรายจ่ายเพื่อการลงทุน รัฐบาลยังคงสนับสนุนรายจ่ายประเภทนี้อยู่ แต่ก็ได้ลดความสำคัญลง ในแง่ของรายจ่ายตามลักษณะงาน รัฐบาลได้ลดความสำคัญของรายจ่ายด้านเศรษฐกิจลง และเน้นไปที่รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศและด้านสังคมแทน

ในช่วงปี พ.ศ. 2535-2539 รัฐบาลมีงบประมาณเกินดุลเฉลี่ย 2.18 % ของ GDP โดยมีรายรับเฉลี่ย 18.36 % ของ GDP และมีรายจ่ายเฉลี่ย 16.19 % ของ GDP โดยส่วนใหญ่อัตราการขยายตัวของรายจ่ายจะสูงกว่ารายรับ ทำให้ดุลการคลังมีแนวโน้มที่เลวลง ในช่วงนี้ให้ภาษีทางตรงเริ่มมีบทบาทมากขึ้น อัตราการขยายตัวของรายรับจากภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาและภาษีนิติบุคคลเพิ่มสูงขึ้น รายรับจากภาษีการค้ำก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน ในขณะที่รายรับจากภาษีสรรพสามิตมีอัตราการขยายตัวที่ลดลง ในปี พ.ศ. 2537-2539 ส่วนของรายรับจากภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มขึ้นอย่างมากจนใกล้เคียงกับส่วนของรายรับจากภาษีสรรพสามิต ซึ่งมีสัดส่วนที่สูงที่สุดในรายรับทั้งหมด ในส่วนของรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวที่สูงมาก โดยจะเน้นไปที่รายจ่ายเพื่อการลงทุน และรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ ทำให้สัดส่วนของรายจ่ายประเภทต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป โดยในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลมีสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการลงทุนอยู่ที่ร้อยละ 26 แต่ในปี พ.ศ. 2539 อยู่ที่ร้อยละ 38 ในส่วนของรายจ่ายด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจก็มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน จากร้อยละ 34.7 และ 24.3 ในปี พ.ศ. 2535 เป็นร้อยละ 39.4 และ 31.1 ตามลำดับ

โดยสรุปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา งบประมาณมีแนวโน้มที่ดีขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งเกินดุลในปี พ.ศ. 2531 และเกินดุลเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนสูงสุดในปี พ.ศ. 2533 หลังจากนั้นก็มีแนวโน้มที่ลดลง เนื่องจากอัตราการขยายตัวของรายจ่ายที่สูงกว่ารายรับ ดังนั้นงบประมาณจึงมีแนวโน้มที่จะขาดดุลได้ในอนาคต ถ้าไม่มีการควบคุมรายจ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนของรายรับ ในอดีตราย

รับรัฐบาลจะขึ้นอยู่กับภาษีทางอ้อมเป็นหลัก ซึ่งก็คือภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิต นอกจากนี้ยังมีภาษีการนำเข้า ซึ่งสัดส่วนของภาษีทั้งสามประเภทรวมกันได้ร้อยละ 60 ของรายรับทั้งหมด ในขณะที่ปัจจุบันรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อภาษีทางตรงมากยิ่งขึ้น แม้ว่ารายรับจากภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิตยังคงมีความสำคัญอยู่มากก็ตาม เห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนของรายรับจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล จากร้อยละ 7 และ 8.7 ในปี พ.ศ. 2520 เป็นร้อยละ 12.6 และ 20 ในปี พ.ศ. 2539 ในขณะที่สัดส่วนของภาษีการนำเข้ามีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ

ในส่วนของรายจ่าย สัดส่วนของรายจ่ายประจำต่อรายจ่ายเพื่อการลงทุนในอดีตจะสูงมาก โดยในปี พ.ศ. 2520 รายจ่ายประจำมีสัดส่วนร้อยละ 74 ของรายจ่ายทั้งหมด ต่อมาสัดส่วนของรายจ่ายประจำมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งสูงสุดในปี พ.ศ. 2531 อยู่ที่ร้อยละ 87 ของรายจ่ายทั้งหมด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญต่อรายจ่ายเพื่อการลงทุนมากนัก จนกระทั่งปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา รายจ่ายเพื่อการลงทุนเริ่มมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในปี พ.ศ. 2539 สัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการลงทุนอยู่ที่ร้อยละ 37.9 เมื่อพิจารณารายจ่ายตามลักษณะงาน ในอดีตรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อรายจ่ายด้านสังคมมาโดยตลอด และเพิ่มความสำคัญขึ้นเรื่อยๆ โดยรายจ่ายด้านสังคมเป็นรายจ่ายหลักของรัฐบาลที่มีสัดส่วนสูงที่สุด ในขณะที่รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศมีแนวโน้มที่ค่อนข้างคงที่มาโดยตลอด และเริ่มมีแนวโน้มลดลงในปี พ.ศ. 2534 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2539 สัดส่วนของรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศเหลือเพียงร้อยละ 12.2 เนื่องจากรัฐบาลได้ให้ความสำคัญไปที่รายจ่ายด้านเศรษฐกิจแทน ในช่วงเวลานี้ประเทศมีความมั่นคง และแต่ละประเทศจะแข่งขันด้านการค้าและความเจริญทางเศรษฐกิจมากกว่าด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ เดิมทีรายจ่ายด้านเศรษฐกิจมีสัดส่วนที่สูง แต่รัฐบาลได้ลดความสำคัญลงเรื่อยๆ จากร้อยละ 22.8 ในปี พ.ศ. 2520 เหลือเพียงร้อยละ 13.9 ในปี พ.ศ. 2531 หลังจากนั้นรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นสัดส่วนของรายจ่ายด้านเศรษฐกิจจึงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในปี พ.ศ. 2539 มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 31.1 ของรายจ่ายทั้งหมด

ตารางที่ 3.2 โครงสร้างรายรับรัฐบาลและอัตราการขายตัว

%	2521	2524	2527	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539
รายรับรัฐบาล	21.05	17.17	3.09	19.15	27.61	27.11	25.44	12.34	10.55	12.44	18.35	14.23	9.77
รายรับจากภาษี	21.99 (92.42)	14.06 (90.13)	5.57 (92.01)	20.42 (91.76)	30.19 (93.62)	24.95 (92.02)	27.70 (93.68)	10.75 (92.36)	6.87 (89.29)	14.33 (90.79)	18.66 (91.03)	14.80 (91.48)	10.50 (92.10)
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	41.53 (8.21)	24.35 (8.07)	17.18 (11.61)	-0.16 (9.48)	27.93 (9.51)	17.96 (8.82)	43.37 (10.08)	18.50 (10.64)	1.85 (9.80)	12.75 (9.83)	20.00 (9.96)	30.04 (11.34)	22.17 (12.63)
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	37.45 (9.91)	39.96 (12.01)	10.68 (9.87)	13.31 (8.71)	55.22 (10.59)	41.72 (11.81)	51.34 (14.25)	27.74 (16.20)	14.23 (16.74)	20.39 (17.92)	30.80 (19.81)	16.60 (20.22)	8.28 (19.95)
ภาษีการนำเข้า	17.82 (22.52)	12.54 (19.56)	6.00 (20.05)	28.58 (19.77)	71.65 (26.59)	3.66 (21.68)	30.98 (22.64)	-11.17 (17.90)	8.40 (17.56)	15.99 (18.11)	14.01 (17.45)	7.31 (16.39)	-4.40 (14.27)
ภาษีการค้า	18.33 (20.89)	17.21 (19.22)	17.47 (20.39)	23.37 (17.16)	49.15 (20.06)	29.81 (20.48)	34.09 (21.90)	12.90 (22.01)	-8.55 (18.21)	5.41 (17.07)	23.72 (17.84)	18.33 (18.48)	26.29 (21.26)
ภาษีสรรพสามิต	16.76 (18.48)	16.24 (22.12)	7.41 (23.10)	23.35 (28.24)	6.82 (23.64)	19.28 (22.18)	-0.84 (17.54)	23.82 (19.33)	18.71 (20.76)	20.29 (22.21)	11.55 (20.93)	13.16 (20.73)	7.80 (20.36)
ภาษีอื่นๆ	22.21 (12.41)	-17.90 (9.14)	-33.72 (7.00)	22.83 (8.40)	-50.94 (3.23)	177.10 (7.04)	29.68 (7.28)	-3.00 (6.28)	9.63 (6.23)	2.07 (5.66)	5.38 (5.04)	-2.13 (4.32)	-7.75 (3.63)
รายรับอื่นๆ	10.63 (7.58)	55.98 (9.87)	-18.84 (7.99)	6.65 (8.24)	-1.16 (6.38)	58.90 (7.98)	-0.69 (6.32)	35.85 (7.64)	54.96 (10.71)	-3.32 (9.21)	15.33 (8.97)	8.42 (8.52)	1.84 (7.90)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บแสดงถึงสัดส่วนของรายรับรัฐบาลประเภทต่างๆ เทียบกับรายรับรัฐบาลทั้งหมด

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3.3 โครงสร้างรายจ่ายรัฐบาลและอัตราขยายตัว

%	2521	2524	2527	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539
รายจ่ายรวม	17.38	9.99	8.89	3.55	5.16	18.36	15.89	18.84	22.23	17.73	11.16	10.89	27.52
รายจ่ายประจำ	19.16 (75.11)	11.54 (78.95)	12.46 (85.23)	4.10 (85.53)	7.12 (87.13)	16.86 (86.03)	10.18 (81.79)	15.85 (79.73)	13.29 (73.90)	9.23 (68.57)	7.17 (66.11)	13.46 (67.63)	17.06 (62.09)
รายจ่ายเพื่อการลงทุน	12.32 (24.89)	4.54 (21.05)	-7.97 (14.77)	0.43 (14.47)	-6.42 (12.87)	28.47 (13.97)	51.06 (18.21)	32.29 (20.27)	57.37 (26.10)	41.77 (31.43)	19.87 (33.89)	5.90 (32.37)	49.38 (37.91)
ด้านเศรษฐกิจ	12.65 (21.84)	14.97 (19.67)	2.16 (15.76)	4.77 (14.85)	-1.38 (13.92)	29.47 (15.23)	33.42 (17.53)	59.19 (23.48)	26.69 (24.34)	32.92 (27.48)	11.56 (27.58)	6.38 (26.46)	49.99 (31.12)
ด้านสังคม	14.53 (30.59)	5.95 (28.19)	9.69 (30.57)	5.43 (30.03)	3.51 (29.55)	21.50 (30.34)	19.23 (31.21)	21.67 (31.95)	32.57 (34.65)	27.06 (37.40)	13.57 (38.21)	9.53 (37.74)	33.04 (39.37)
ด้านการป้องกันประเทศ	17.32 (19.65)	6.23 (19.44)	13.73 (19.88)	0.88 (19.64)	6.42 (19.88)	8.34 (18.19)	20.05 (18.85)	8.13 (17.15)	19.30 (16.74)	2.10 (14.51)	14.01 (14.89)	11.71 (15.00)	4.04 (12.24)
ด้านบริหารและบริการ	22.88 (12.23)	9.71 (14.57)	-1.03 (13.41)	4.97 (12.78)	3.94 (12.63)	26.02 (13.45)	21.46 (14.09)	7.92 (12.80)	18.51 (12.41)	8.90 (11.48)	5.06 (10.85)	16.12 (11.36)	28.47 (11.45)
อื่นๆ	26.59 (15.70)	16.05 (18.13)	16.41 (20.37)	1.93 (22.71)	11.23 (24.02)	12.32 (22.79)	-6.86 (18.32)	-5.16 (14.62)	-0.85 (11.86)	-9.43 (9.12)	3.18 (8.47)	23.63 (9.44)	-21.37 (5.82)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บแสดงถึงสัดส่วนของรายจ่ายรัฐบาลประเภทต่างๆ เทียบกับรายจ่ายรัฐบาลทั้งหมด

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

3.2.4 หนี้สาธารณะ

ประเทศไทยกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลทางการคลัง โดยรัฐบาลสามารถที่จะกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ ธนาคารกลาง แหล่งเงินทุนอื่นๆ ภายในประเทศ และแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศ ซึ่งในอดีตประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดดุลทางการคลัง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องก่อหนี้สาธารณะ โดยรัฐบาลเลือกที่จะกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศมากที่สุด และเลือกที่จะกู้เงินจากธนาคารกลางรองลงมา แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลเลือกที่จะใช้หนี้เงินกู้เข้าธนาคารกลางมากกว่าการใช้หนี้ต่อแหล่งอื่นๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา รัฐบาลมีดุลการคลังเกินดุล ทำให้รัฐบาลมีการใช้หนี้เงินกู้จากเจ้าหนี้ทุกแหล่ง เนื่องจากรัฐบาลไม่มีความจำเป็นในการกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลทางการคลังดังเช่นในอดีต โดยพบว่ารัฐบาลมีการใช้หนี้เงินกู้ต่อธนาคารพาณิชย์มากที่สุด และรองลงมาคือการใช้หนี้เงินกู้ต่อธนาคารกลาง ในส่วนของการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศนั้น ในอดีตการกู้ยืมเงินส่วนใหญ่จะมาจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศ การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศจึงมีจำนวนไม่มากนัก แต่ในระยะหลัง (2531-2539) รัฐบาลเลือกที่จะกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมากกว่าที่จะกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศ เนื่องจากต้นทุนของการกู้ยืมซึ่งก็คืออัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศ

ในปี พ.ศ. 2539 หนี้ภายในประเทศมีสัดส่วนลดลง เพราะรัฐบาลไม่ได้ออกพันธบัตรมาเป็นเวลานาน ในปี พ.ศ. 2530 จากจำนวน 100% ของหนี้สาธารณะ เป็นหนี้ภายในประเทศร้อยละ 54 และเป็นหนี้ต่างประเทศร้อยละ 46 แต่ในปี พ.ศ. 2539 หนี้ภายในประเทศลดลงเหลือร้อยละ 44 แต่หนี้ต่างประเทศมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 56 นอกจากนี้สัดส่วนจากการกู้ยืมโดยตรงกับการค้าประกันเงินกู้ก็เปลี่ยนแปลงไป เมื่อปี พ.ศ. 2530 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงมีเท่ากับร้อยละ 69.6 และค่าประกันเงินกู้รัฐวิสาหกิจร้อยละ 30.4 แต่ในปี พ.ศ. 2539 การกู้ยืมโดยตรงลดลงจากร้อยละ 69.6 เหลือเพียงร้อยละ 16.8 แต่การค้าประกันเงินกู้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 83.2 แปลว่า ในช่วงหลังๆ นี้ รัฐบาลไม่ได้ทำอะไรเองมากนัก ได้ทำผ่านรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็น ไฟฟ้า โทรศัพท การทาง การรถไฟ เป็นต้น ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ดีในการลดบทบาทของรัฐบาล และพัฒนาไปเป็นให้เอกชนทำแทน



3.3 ดุลบัญชีเดินสะพัด

ดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นดุลบัญชีที่บันทึกรายการธุรกรรมระหว่างประเทศทางด้านการค้าและการบริการ โดยที่เป็นส่วนหนึ่งของดุลการชำระเงิน ด้วยเหตุที่ดุลบัญชีเดินสะพัดประกอบด้วยธุรกรรมด้านการค้าและการบริการทำให้ ดุลบัญชีเดินสะพัดประกอบไปด้วย 3 ส่วนคือ ดุลการค้า ดุลบริการ และเงินโอนสุทธิ โดยปกติเงินโอนสุทธิจะมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับดุลการค้าหรือดุลบริการ ในที่นี้จึงจะไม่กล่าวถึง ดังนั้นดุลบัญชีเดินสะพัดจึงประกอบไปด้วย 2 บัญชีหลักคือ

1. ดุลการค้า (Trade Balance) เป็นการบันทึกธุรกรรมระหว่างประเทศในส่วนของการค้าระหว่างสินค้าเข้าและสินค้าออก การนำเข้าสินค้าซึ่งก่อให้เกิดรายจ่ายจะถูกบันทึกลงในด้านเดบิต (Debit) ของบัญชี ส่วนการส่งออกสินค้าซึ่งก่อให้เกิดรายได้จะถูกบันทึกลงในด้านเครดิต (Credit) ของบัญชี หากส่วนของเดบิตมากกว่าเครดิต แสดงว่าดุลการค้าขณะนั้นขาดดุล และหากส่วนของเครดิตมากกว่าเดบิต แสดงว่าดุลการค้าขณะนั้นเกินดุล

2. ดุลบริการ (Service Balance) เป็นการบันทึกธุรกรรมระหว่างประเทศ ที่มีส่วนประกอบเป็นด้านรายรับและด้านรายจ่าย ซึ่งประกอบไปด้วย ค่าระวางและประกันภัย การท่องเที่ยว รายรับและรายจ่ายจากการลงทุน การเดินทางอื่นๆ และบริการอื่นๆ

ในกรณีของประเทศไทยได้ใช้วิธีการบันทึกดุลบัญชีเดินสะพัด โดยแยกเป็นส่วนต่างๆ ดังตามที่กล่าวมาจนถึงปี พ.ศ. 2532 ได้มีการแยกรายรับและรายจ่ายจากการลงทุนไปเป็นอีกบัญชีหนึ่ง คือ Income Receipt และ Income Payment ตามวิธีการจัดเก็บของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยปกติรายรับส่วนใหญ่ของภาคบริการมาจากการท่องเที่ยวภายในประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2535 มีรายรับจากการท่องเที่ยวสุทธิประมาณ 66.9 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 93 ของดุลบริการ ในขณะที่ปี พ.ศ. 2539 รายรับจากการท่องเที่ยวสุทธิเพิ่มขึ้นเป็น 121.7 ล้านบาท แต่รายรับสุทธิของบริการอื่นๆ กลับคิดลบเป็นจำนวนมาก ดุลบริการจึงเกินดุลเพียง 112 ล้านบาท การท่องเที่ยวเป็นตัวหลักสำคัญในการกำหนดดุลบริการ แต่สิ่งที่เป็นตัวหลักสำคัญในการกำหนดสภาพของดุลบัญชีเดินสะพัด คือ ดุลการค้า ซึ่งประกอบด้วย การนำเข้าและการส่งออก เมื่อแบ่งเป็นสัดส่วนต่างๆ พบว่าดุลการค้าเป็นส่วนที่จะกำหนดสภาพของดุลบัญชีเดินสะพัดประมาณ 70 - 90 % ในกรณีของประเทศไทย เนื่องจากมูลค่าของการขาดดุลการค้าในประเทศไทยสูงมากและต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานาน ดังนั้นสามารถกล่าวได้ว่า การนำเข้าและการส่งออกสินค้าเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดสภาพของดุลบัญชีเดินสะพัด

จากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปี พ.ศ. 2518-2523 อันได้แก่การที่ค่าเงินสหรัฐลดลง การเปลี่ยนแปลงมาตรฐานทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ยกเลิกมาตรฐานทองคำ ราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้น และการลดลงในราคาสินค้าออกหลักของประเทศไทย รวมทั้งการลดลงของความต้องการสินค้าเกษตรกรรมของไทยในตลาดโลก นอกจากนี้ยังมีการกีดกันทางการค้าที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ จากปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาทำให้ในช่วงปี พ.ศ. 2520-2524 ประเทศไทยมีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดโดยเฉลี่ย 6.63 % ของ GDP โดยมีปริมาณการขาดดุลการค้าเฉลี่ย 7.54 % ของ GDP ในขณะที่ดุลบริการเกินดุล 0.91 % ของ GDP (ตารางที่ 3.4) มูลค่าที่ไม่สูงนักของดุลบริการทำให้ดุลบริการไม่ค่อยมีผลต่อดุลบัญชีเดินสะพัดมากนักในช่วงเวลานี้ ในปี พ.ศ. 2521 ประเทศไทยมีดุลบัญชีเดินสะพัดดีขึ้นจากปี พ.ศ. 2520 ซึ่งขาดดุล 5.75 % ของ GDP เหลือเท่ากับ 4.83 % ของ GDP สาเหตุหลักมาจากดุลการค้าที่ขาดดุลลดลงจากปีก่อน เนื่องจากการส่งออกมีอัตราการขยายตัวที่สูงกว่าการนำเข้า ปริมาณการส่งออกสินค้าในสินค้าทุกประเภทเพิ่มสูงขึ้น เมื่อเปรียบเทียบปริมาณการส่งออกในสินค้าแต่ละประเภทพบว่า สินค้าเกษตรกรรมมีสัดส่วนสูงที่สุดประมาณร้อยละ 50 ของปริมาณสินค้าส่งออกทั้งหมด รองลงมาคือสินค้าอุตสาหกรรม และสินค้าเหมืองแร่ ซึ่งมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 30 และ 11 ของปริมาณสินค้าส่งออกทั้งหมด (ตารางที่ 3.5) สำหรับสินค้านำเข้ามีการขยายตัวในสินค้าทุกประเภทเช่นเดียวกัน แต่อัตราการขยายตัวโดยรวมต่ำกว่าการส่งออก โดยอัตราการขยายตัวของสินค้านำเข้าที่สูงที่สุดอยู่ที่สินค้าทุน ซึ่งเพิ่มขึ้น 28.4 % จากปีก่อน รองลงมาคือสินค้าอุปโภคบริโภค และสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบ ตามลำดับ (ตารางที่ 3.6) เมื่อพิจารณาปริมาณการนำเข้าพบว่า ประเทศไทยนำเข้าสินค้าอื่นๆ มากที่สุดถึงร้อยละ 31.87 จากปริมาณสินค้านำเข้าทั้งหมด รองลงมาคือสินค้าทุน และสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบ ซึ่งมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 28.48 และ 26.92 จากปริมาณสินค้านำเข้าทั้งหมด โดยส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบสำหรับสินค้าบริโภค

ต่อมาในปี พ.ศ. 2523-2524 ระบบเศรษฐกิจไทยและทั่วโลกได้ชะงักงัน เนื่องจากประเทศต่างๆ ได้ดำเนินมาตรการทางการคลังอย่างเข้มงวดเพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อจากวิกฤติการน้ำมัน ทำให้การค้าระหว่างประเทศมีแนวโน้มลดลง ปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมเริ่มมีสัดส่วนที่ลดลง สำหรับการนำเข้ายังคงมีการนำเข้าสินค้าทุนในปริมาณที่สูง ทำให้สัดส่วนของสินค้าทุนขยับขึ้นไปอยู่ในอันดับที่สอง โดยสัดส่วนอันดับที่หนึ่งคือ สินค้าอื่นๆ ถึงร้อยละ 40 ของปริมาณสินค้านำเข้าทั้งหมด รองลงมาคือ สินค้าทุน และสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบ ซึ่งมีสัดส่วนอยู่ที่ประมาณร้อยละ 25 และ 24 ตามลำดับ

สินค้าส่งออกหลักในช่วงนี้คือสินค้าเกษตรกรรม ซึ่งมีสัดส่วนเกือบร้อยละ 50 ของปริมาณสินค้าส่งออกทั้งหมด และมีอัตราการขยายตัวไม่น้อยกว่า 16 % ในแต่ละปี ส่วนสินค้าอุตสาหกรรมซึ่งมีสัดส่วนเป็นอันดับที่สอง กำลังไต่ระดับขึ้นเรื่อยๆ จากร้อยละ 31.2 ในปี พ.ศ. 2520 มาเป็นร้อยละ 35.8 ในปี พ.ศ. 2524 สำหรับสินค้านำเข้าสัดส่วนที่มากที่สุดอยู่ที่สินค้าอื่นๆ ซึ่งมีอัตราการขยายตัวที่สูงมาก รองลงมาคือสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบ และสินค้าทุนตามลำดับ โดยปกติการนำเข้าทั้งสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบและสินค้าทุนจะมีอัตราการขยายตัวที่สูง แต่ในปี พ.ศ. 2523 กลับมีอัตราการขยายตัวที่ลดลงอย่างมากหรือติดลบ สาเหตุมาจากวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สอง โดยส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบสำหรับสินค้าบริโภค การนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคส่วนใหญ่เป็นประเภทสินค้าไม่คงทน ในช่วงแรกอัตราการขยายตัวของสินค้าไม่คงทนจะสูงกว่าสินค้าคงทน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา สินค้าคงทนกลับมีอัตราการขยายตัวที่สูงกว่าสินค้าไม่คงทน ในปี พ.ศ. 2525 ดุลบัญชีเดินสะพัดดีขึ้นอย่างมาก เนื่องจากการส่งเสริมการส่งออกและการลดลงของค่าเงินบาทในปี พ.ศ. 2524 ส่งผลให้ดุลการค้าขาดดุลเพียง 4.5 % ของ GDP และดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล 3.43 % ของ GDP

จากผลของภาวะเศรษฐกิจโลกที่ซบเซามาเป็นเวลาถึง 10 ปี ประเทศต่างๆ เริ่มใช้นโยบายกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างรุนแรง ประกอบกับหลายประเทศนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมของไทยลดลง ทำให้ประเทศไทยขาดดุลการค้าเป็นจำนวนมาก รัฐบาลพยายามแก้ไขเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจภายใน โดยการส่งเสริมการส่งออก และใช้นโยบายปรับลดค่าเงินบาทเมื่อปลายปี พ.ศ. 2527 เป็นผลทำให้การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดลดลง โดยประเทศไทยขาดดุลการค้า 7.18 % ของ GDP ในขณะที่ขาดดุลบัญชีเดินสะพัด 5.62 % ของ GDP นอกจากนี้มูลค่าการส่งออกของประเทศไทยเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันการเติบโตในด้านการนำเข้าก็ชะลอตัวลง ช่วยผ่อนคลายปัญหาทางการค้าระหว่างประเทศ

ตารางที่ 3.4 สัดส่วนของดุลการค้า ดุลบริการ และดุลบัญชีเดินสะพัด ต่อ GDP

หน่วย : ร้อยละ

ปี	ดุลการค้า	ดุลบัญชีเดินสะพัด	ดุลบริการ	เงินโอนสุทธิ
2520	-6.35	-5.75	0.60	0.00
2521	-5.72	-4.83	0.88	0.00
2522	-8.33	-7.76	0.58	0.00
2523	-8.63	-6.94	1.69	0.00
2524	-8.69	-7.89	0.79	0.00
2520-24	-7.54	-6.63	0.91	0.00
2525	-4.50	-3.43	1.07	0.00
2526	-9.90	-8.08	1.84	-0.02
2527	-7.18	-5.62	1.69	-0.12
2528	-5.70	-4.19	1.50	0.00
2529	-0.73	0.64	1.37	0.00
2525-29	-5.60	-4.14	1.49	-0.03
2530	-2.74	-0.45	2.29	0.00
2531	-7.27	-3.66	3.61	0.00
2532	-8.24	-4.36	4.83	-0.95
2533	-12.41	-9.32	3.90	-0.81
2534	-9.31	-7.46	2.76	-0.91
2530-34	-7.99	-5.05	3.48	-0.53
2535	-7.44	-6.41	2.58	-1.55
2536	-7.28	-5.97	2.43	-1.12
2537	-6.37	-6.50	1.07	-1.20
2538	-8.91	-8.05	1.83	-0.97
2539	-8.91	-7.94	2.39	-1.42
2535-39	-7.78	-6.97	2.06	-1.25
2520-39	-7.23	-5.70	1.99	-0.45

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

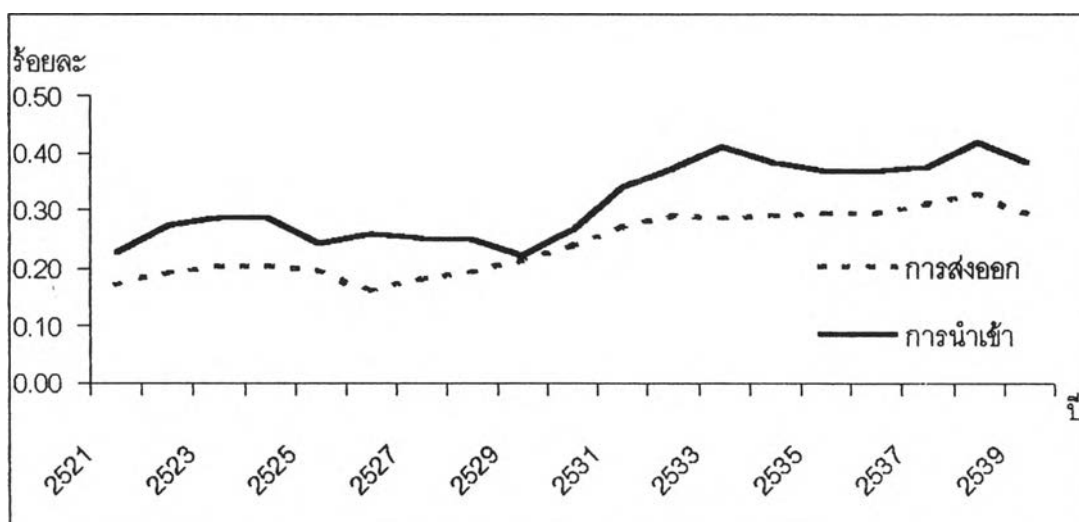
ในปี พ.ศ. 2528-2529 คุลบัญชีเดินสะพัดมีแนวโน้มที่ดีขึ้นเรื่อยๆ เป็นผลมาจากการลดค่าเงินบาท ในช่วงเวลานี้มูลค่าของสินค้าส่งออกหลักได้เปลี่ยนแปลงจากสินค้าเกษตรกรรมไปเป็นสินค้าอุตสาหกรรม เนื่องจากการส่งเสริมสินค้าอุตสาหกรรม และการหดตัวของภาคเกษตรกรรม อัตราการขยายตัวของการส่งออกที่สูงกว่าการนำเข้าอย่างต่อเนื่อง ทำให้ในปี พ.ศ. 2529 ประเทศไทยมีคุลบัญชีเดินสะพัดเกินคุลเป็นครั้งแรกหลังจากที่เคยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2509 และเป็นเพียงปีเดียวจนถึงปี พ.ศ. 2539 โดยเกินคุล 0.64 % ของ GDP ซึ่งในปีนั้นมีการขาดคุลการค้าต่ำสุดเป็นประวัติการณ์ คือขาดคุลเพียง 0.73 % ของ GDP เมื่อรวมกับคุลบริการแล้วคุลบัญชีเดินสะพัดจึงเป็นบวก ในปีนี้การขยายตัวของการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยสินค้าอุตสาหกรรมมีการขยายตัวถึง 35.1 ในขณะที่สินค้าเกษตรยังคงขยายตัวในอัตราที่ไม่สูงนัก สำหรับการนำเข้า สินค้าอื่นๆ มีอัตราการขยายตัวที่ติดลบ 28.7 % จากปีก่อน แม้ว่าสินค้าขั้นกลางและสินค้าทุนจะมีอัตราการขยายตัวที่เป็นบวก แต่ก็ไม่เพียงพอ ทำให้อัตราการขยายตัวของการนำเข้าติดลบอยู่ที่ 3.91 % โดยการนำเข้าสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบยังคงเน้นไปที่วัตถุดิบสำหรับสินค้าบริโภค ส่วนสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบสำหรับสินค้าทุนมีอัตราการขยายตัวที่ติดลบ ในปีนี้สัดส่วนของสินค้าประเภทต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยสัดส่วนสินค้านำเข้าอันดับหนึ่งได้กลายเป็นสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบ รองลงมาคือสินค้าทุน และสินค้าอื่นๆ ตามลำดับ

โดยสรุปในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 ประเทศไทยขาดคุลบัญชีเดินสะพัดโดยเฉลี่ย 4.14 % ของ GDP ซึ่งลดลงจากช่วงเวลาที่แล้ว ในขณะที่เดียวกันคุลบริการก็เพิ่มขึ้นจากช่วงที่แล้ว โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.49 % ของ GDP ตั้งแต่มีการลดค่าเงินในปี พ.ศ. 2527 คุลบัญชีเดินสะพัดมีแนวโน้มดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ปริมาณการนำเข้ามีอัตราการขยายตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ปริมาณการส่งออกมีอัตราการขยายตัวที่สูงมาโดยตลอด ยกเว้นปี พ.ศ. 2526 ในช่วงนี้ประเทศยังคงอยู่ในช่วงที่เปลี่ยนจากประเทศเกษตรกรรมไปเป็นประเทศอุตสาหกรรม ดังนั้นสัดส่วนของปริมาณการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมจึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่สินค้าเกษตรกรรมมีแนวโน้มลดลง ส่งผลให้สัดส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมสูงกว่าสินค้าเกษตรเป็นปีแรก โดยสินค้าอุตสาหกรรมมีสัดส่วนถึงร้อยละ 50 จากปริมาณสินค้าส่งออกทั้งหมด ในขณะที่สินค้าเกษตรกรรมมีสัดส่วนที่ร้อยละ 34

ในช่วงปี พ.ศ. 2529-2533 มีการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนภายในประเทศ ส่งผลให้มีการนำเข้าสินค้าทุน และสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ ในปี พ.ศ. 2530 คุลบัญชีเดินสะพัดกลับมาขาดคุลอีก โดยขาดคุลอยู่ที่

0.45% ของ GDP แม้ว่าอุตสาหกรรมจะเพิ่มสูงขึ้นกว่าปีก่อน โดยอยู่ที่ 2.29 % ของ GDP แต่ดุลการค้า กลับขาดดุลถึง 7.27 % ของ GDP โดยปริมาณการนำเข้ามีอัตราการขยายตัวถึง 38.5 % ในขณะที่ ปริมาณการส่งออกมีอัตราการขยายตัว 28.5 % ในความเป็นจริงแล้วอัตราการขยายตัวของปริมาณ การส่งออกเป็นอัตราที่สูงสุดในรอบ 8 ปี ที่ผ่านมา แต่ก็ยังน้อยกว่าอัตราการขยายตัวของปริมาณ การนำเข้า

รูปที่ 3.4 สัดส่วนของปริมาณการนำเข้าและปริมาณการส่งออกต่อ GDP



ในปี พ.ศ. 2532-2533 ดุลบัญชีเดินสะพัดยังขาดดุลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่อุตสาหกรรมยังมียอดการขยายตัวในระดับที่สูงติดต่อกัน เนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของการท่องเที่ยวภายในประเทศ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เพิ่มขึ้นมาจากอัตราการขยายตัวของการนำเข้าที่ยังคงสูงกว่าการส่งออก โดยอัตราการขยายตัวของสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบ และสินค้าทุนในช่วงนี้ขยายตัวไม่ต่ำกว่า 20 % ต่อปี และมีสัดส่วนถึงร้อยละ 70 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. 2533 โดยขาดดุลถึง 9.32 % ของ GDP ในขณะที่ขาดดุลการค้าถึง 12.41 % ของ GDP การขาดดุลการค้าเป็นจำนวนมากมาจากอัตราการขยายตัวของการนำเข้าที่สูงติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี และสูงกว่าอัตราการขยายตัวของการส่งออก ประกอบกับปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมซึ่งมีสัดส่วนเป็นอันดับที่สอง มีอัตราการขยายตัวที่ติดลบถึง 15.6 % ประกอบกับสินค้าอุตสาหกรรมเองก็มีการขยายตัวในอัตราที่ต่ำ ทำให้สัดส่วนของสินค้าเกษตรกรรมในปีนี้ลดลงถึงร้อยละ 6 จากสัดส่วนของปีก่อน โดยเหลือเพียงร้อยละ 17 จากปริมาณสินค้าส่งออกทั้งหมด ในขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมมี

สัดส่วนถึงร้อยละ 76.2 สำหรับสินค้านำเข้ายังคงมีอัตราการขยายตัวที่สูงอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการขยายตัวที่สูงที่สุดอยู่ที่สินค้าทุน 35.3 % รองลงมาคือสินค้าอุปโภคบริโภค 34.3 % ส่วนสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบมีอัตราการขยายตัวที่ 20 %

ในช่วงปี พ.ศ. 2530-2534 ประเทศไทยขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมากกว่าช่วงเวลาก่อน โดยขาดดุลเฉลี่ยอยู่ที่ 5.05 % ของ GDP ในส่วนของค่าบริการมีปริมาณเพิ่มขึ้นจากช่วงที่แล้วเป็น 3.48 % ของ GDP และมีส่วนสำคัญที่ทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดไม่ขาดดุลมาก ทั้งๆ ที่ดุลการค้าขาดดุลเพิ่มขึ้นสูงมาก รายได้หลักของค่าบริการมาจากการขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจและส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมาอัตราการขยายตัวของการนำเข้าสูงกว่าการส่งออกโดยตลอด จนถึงปี พ.ศ. 2534 อัตราการขยายตัวของการส่งออกจึงสูงกว่าการนำเข้า โดยในช่วงนี้สินค้าส่งออกเกือบทุกประเภทมีอัตราการขยายตัวที่ลดลงมาโดยตลอด ยกเว้นปี พ.ศ. 2534 ซึ่งมีอัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นในเกือบทุกประเภทสินค้า ขณะที่ในช่วงนี้มีการนำเข้าสินค้าทุนอย่างเข้มข้น เห็นได้จากสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 31.7 ในปี พ.ศ. 2530 เป็นร้อยละ 40.2 ในปี พ.ศ. 2534

ในช่วงปี พ.ศ. 2534-2538 ในช่วงนั้นบรรยากาศเกี่ยวกับเศรษฐกิจไทยเต็มไปด้วยความหวัง ทั้งภาครัฐและเอกชนได้ตั้งความหวังไว้สูงมาก เพราะในช่วงนั้นเศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราที่น่าประทับใจมาตลอด คนส่วนมากมีความเชื่อว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หรือ NICS ในไม่ช้า โดยช่วงนั้นเศรษฐกิจไทยขยายตัวสูงถึงร้อยละ 8.5 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราขยายตัวที่ผิดปกติ เมื่อเปรียบเทียบกับศักยภาพของเศรษฐกิจไทย กล่าวคือศักยภาพของเศรษฐกิจไทยไม่สามารถรองรับการขยายตัวในระดับนี้ได้ จึงทำให้มีแรงเสียดทานเกิดขึ้นในระบบของเศรษฐกิจมากมาย เป็นผลพวงจากเศรษฐกิจที่โตมากเกินไป เป็นการโตที่ไม่ได้อาศัยทรัพยากรของประเทศโดยลำพัง แต่ต้องอาศัยทรัพยากรของต่างประเทศมาเกือบหมด จากการขยายตัวที่ผิดลักษณะนี้เอง ทำให้เกิดปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นจำนวนมากจนถึงปี พ.ศ. 2539 อีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลอย่างมาก คือ ความตกต่ำของการส่งออกที่เกิดขึ้น เกิดจาก 2 ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเกิดจาก cycle ของธุรกิจของประเทศคู่ค้า ซึ่งกำลังซบเซาไม่ค่อยดี โดยเฉพาะประเทศในเอเชียแปซิฟิก แต่อีกส่วนหนึ่งก็เป็นปัญหาโครงสร้างพื้นฐานที่อ่อนแอ มีบางอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นจำนวนมากและแพง ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านได้

ในปี พ.ศ. 2539 การค้ายังคงขาดดุลใกล้เคียงกับปีที่แล้ว ในขณะที่ดุลบัญชีเดินสะพัดดีขึ้นเล็กน้อย โดยขาดดุลอยู่ที่ 7.91 % ของ GDP เนื่องจากดุลบริการมีการขยายตัวที่ดีขึ้น ในปีนี้เป็นปีแรกนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 เป็นต้นมาที่มีอัตราการขยายตัวของการส่งออกคิดลบประมาณ 0.2 % โดยสินค้าเกษตรกรรมมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเพียง 4.3 % จากปีก่อน ในขณะที่สินค้าประมงมีอัตราการขยายตัวคิดลบถึง 10.8 % จากปีก่อน ซึ่งเป็นปีแรกในรอบ 20 ปี ในส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวเท่ากับศูนย์ ซึ่งน้อยที่สุดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา ทำให้การขยายตัวของปริมาณการส่งออกคิดลบในรอบ 12 ปี สำหรับสินค้านำเข้าก็มีสภาพคล้ายๆ กับสินค้าส่งออก เนื่องมาจากการชะลอตัวของระบบเศรษฐกิจ ทำให้การนำเข้ามีอัตราการขยายตัวเพียง 2.3 % ส่วนสินค้าทุนมีอัตราการขยายตัวเพียง 5.3 % ซึ่งน้อยที่สุดในรอบ 10 ปี และสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบมีอัตราการขยายตัวที่ติดลบ ซึ่งเคยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2525

โดยสรุปในช่วงปี พ.ศ. 2535-2539 มีการขาดดุลการค้าลดลงจากช่วงเวลาก่อน โดยขาดดุลเฉลี่ย 7.78 % ของ GDP แต่ดุลบัญชีเดินสะพัดกลับขาดดุลเพิ่มมากขึ้นกว่าช่วงเวลาก่อนเป็น 6.97 % ของ GDP เนื่องมาจากดุลบริการเฉลี่ยที่ลดลงเหลือเพียง 2.06 % ของ GDP และเงินโอนสุทธิซึ่งคิดลบเพิ่มมากขึ้นในช่วงเวลานี้ เนื่องจากมีเงินไหลออกนอกประเทศมาก ในช่วงนี้อัตราการขยายตัวของการส่งออกมีแนวโน้มที่ดีขึ้นจนกระทั่งปี พ.ศ. 2539 ซึ่งมีอัตราการขยายตัวที่ติดลบ ในส่วนของสินค้าเกษตรกรรมซึ่งมีสัดส่วนที่ลดลงอย่างต่อเนื่องกลับเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2538-2539 ส่วนสินค้าอุตสาหกรรมยังคงมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แม้ว่าในปี พ.ศ. 2539 จะมีอัตราการขยายตัวเท่ากับศูนย์ก็ตาม สำหรับสินค้านำเข้ามีอัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่ลดลงในปี พ.ศ. 2539 โดยสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบและสินค้าทุนมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นในปี พ.ศ. 2539 สำหรับสินค้าอุปโภคบริโภคและสินค้าอื่นๆ แม้จะมีแนวโน้มที่ไม่ต่อเนื่องนัก แต่ก็มีทิศทางเป็นไปในแนวเดียวกับสินค้านำเข้าประเภทต่างๆ ในช่วงเวลานี้ สำหรับสัดส่วนของสินค้าอุปโภคบริโภคยังคงขึ้นๆ ลงๆ แต่ก็ใกล้เคียง ณ. ระดับร้อยละ 10 ของสินค้านำเข้าทั้งหมด โดยส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าประเภททองทน ส่วนปริมาณสัดส่วนของการนำเข้าสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2535 มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 32.1 ต่อปริมาณสินค้านำเข้าทั้งหมด เหลือเพียง 26.4 ในปี พ.ศ. 2539 โดยสินค้านำเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบ สำหรับสินค้าบริโภค สำหรับสินค้าทุนมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถเรียงลำดับสัดส่วนจากมากที่สุดไปหาน้อยที่สุดได้ดังนี้ คือ สินค้าทุน สินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบ สินค้าอื่นๆ และสินค้าอุปโภคบริโภค

ในอดีตสภาพดุลบัญชีเดินสะพัดจะถูกกำหนดจากสภาพของการขาดดุลการค้าเพียงอย่างเดียว เนื่องจากดุลบริการมีจำนวนที่น้อยเมื่อเทียบกับดุลการค้า กล่าวได้ว่าดุลบริการไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก จนกระทั่งปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ดุลบริการเริ่มมีบทบาทสำคัญและบรรเทาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างเห็นได้ชัด จากแนวโน้มตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลมาโดยตลอดและมีแนวโน้มที่จะขาดดุลเพิ่มขึ้นในอนาคต โดยสาเหตุหลักๆ มาจากการที่ประเทศขาดดุลการค้าในระดับที่สูงอย่างต่อเนื่อง สินค้าส่งออกในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนไปจากเดิม จากที่เคยเป็นประเทศที่ส่งออกลินค้าเกษตรกรรมเป็นสินค้าหลักกลายมาเป็นประเทศที่ส่งออกลินค้าอุตสาหกรรมแทน โดยในปี พ.ศ. 2520 สินค้าเกษตรกรรมมีสัดส่วนถึงร้อยละ 51.94 ในขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 31.2 แต่ในปี พ.ศ. 2539 สัดส่วนของสินค้าเกษตรกรรมลดลงเหลือเพียงร้อยละ 12.1 ในขณะที่สัดส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 83.5

ในส่วนของสัดส่วนของสินค้านำเข้า เนื่องจากจุดมุ่งหมายในการพัฒนาประเทศคือการพัฒนาไปเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ดังนั้นจึงต้องมีการนำเข้าสู่สินค้าทุน และสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้สินค้านำเข้ามีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และมีสัดส่วนสูงที่สุด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา โดยในปี พ.ศ. 2520 มีสัดส่วนอยู่ร้อยละ 25.4 ของปริมาณสินค้านำเข้าทั้งหมดในขณะที่ปี พ.ศ. 2539 มีสัดส่วนถึงร้อยละ 47 ของปริมาณสินค้านำเข้าทั้งหมด สำหรับสินค้านำเข้าอื่นๆ ซึ่งมีสัดส่วนปริมาณการนำเข้ามากที่สุดจนถึงปี พ.ศ. 2528 พบว่ามีสัดส่วนที่ลดลงเรื่อยๆ จากปี พ.ศ. 2520 ซึ่งมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 33.1 ของปริมาณสินค้านำเข้าทั้งหมด เหลือเพียงร้อยละ 17.9 ในปี พ.ศ. 2539 ซึ่งมีสัดส่วนรองจากสินค้าทุนและสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบ ในส่วนของสินค้าอุปโภคบริโภคมีอัตราการขยายตัวขึ้นๆ ลงๆ ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นจึงมีสัดส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา แต่ก็เข้าไปในช่วงแคบๆ โดยสัดส่วนของสินค้าอุปโภคบริโภคอยู่ที่ร้อยละ 8-10 ของปริมาณสินค้านำเข้าทั้งหมด โดยในช่วงแรกๆ จะนำเข้าสินค้าประเภทไม่คงทนในสัดส่วนที่สูงกว่าสินค้าประเภทคงทน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา อัตราการขยายตัวของสินค้าประเภทคงทนสูงกว่าสินค้าประเภทไม่คงทนมาโดยตลอด จนในปี พ.ศ. 2532 สัดส่วนของสินค้าอุปโภคบริโภคจึงเปลี่ยนแปลงไป โดยมีการนำเข้าสู่สินค้าประเภทคงทนในปริมาณที่มากกว่าสินค้าไม่คงทน

ตารางที่ 3.5 โครงสร้างการส่งออกและอัตราการขยายตัว

%	2521	2524	2527	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539
การส่งออก	16.73	14.87	19.64	28.48	34.59	27.94	14.24	23.03	13.65	13.49	21.56	21.45	-0.20
เกษตร	11.65 (49.68)	16.79 (47.71)	17.76 (44.68)	4.86 (27.77)	27.83 (26.37)	11.35 (22.95)	-15.61 (16.96)	9.28 (15.06)	13.30 (15.01)	-10.59 (11.83)	17.04 (11.39)	23.74 (11.60)	4.25 (12.12)
ประมง	39.08 (5.24)	19.56 (4.33)	5.58 (4.96)	22.29 (6.06)	14.66 (5.16)	37.03 (5.53)	13.91 (5.51)	34.44 (6.02)	11.64 (5.92)	14.13 (5.95)	22.04 (5.97)	4.75 (5.15)	-10.79 (4.61)
ป่าไม้	-57.04 (0.43)	104.29 (0.09)	-4.59 (0.06)	32.10 (0.27)	-0.61 (0.20)	-13.64 (0.14)	7.11 (0.13)	16.47 (0.12)	-10.95 (0.09)	-46.99 (0.04)	41.55 (0.05)	34.81 (0.06)	26.84 (0.07)
เหมืองแร่	40.35 (10.98)	-23.39 (7.72)	11.49 (4.33)	-6.88 (1.95)	30.42 (1.89)	5.07 (1.55)	-7.23 (1.26)	1.24 (1.04)	-9.65 (0.82)	-15.49 (0.61)	18.58 (0.60)	12.29 (0.55)	35.91 (0.75)
อุตสาหกรรม	12.62 (30.06)	27.12 (35.78)	24.02 (43.43)	45.57 (62.71)	40.26 (65.35)	34.28 (68.59)	24.35 (74.67)	25.61 (76.24)	14.68 (76.93)	18.63 (80.41)	22.62 (81.12)	24.77 (83.33)	0.00 (83.50)
อื่นๆ	32.42 (2.40)	-30.70 (1.72)	-2.09 (0.75)	67.44 (0.99)	-2.93 (0.71)	83.09 (1.02)	33.93 (1.20)	23.44 (1.20)	-0.79 (1.05)	4.14 (0.96)	-12.78 (0.69)	60.75 (0.91)	27.55 (1.17)
Re-export	126.63 (2.20)	44.43 (2.63)	47.07 (1.80)	-40.76 (0.25)	63.83 (0.31)	-10.24 (0.22)	47.50 (0.28)	41.21 (0.32)	-39.02 (0.17)	23.09 (0.19)	18.99 (0.18)	13.27 (0.17)	9.64 (0.19)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บแสดงถึงสัดส่วนของปริมาณการส่งออกสินค้า ประเภทต่างๆ เทียบกับปริมาณการส่งออกทั้งหมด

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3.6 โครงสร้างการนำเข้าและอัตราการขยายตัว

%	2521	2524	2527	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539
การนำเข้า	14.53	15.26	3.61	38.47	53.53	29.15	27.43	13.55	7.76	12.91	17.35	28.23	2.34
สินค้าอุปโภค	16.45 (11.77)	19.18 (10.49)	1.72 (9.26)	38.33 (10.13)	17.58 (7.76)	34.17 (8.06)	34.24 (8.49)	15.49 (8.63)	25.22 (10.03)	10.39 (9.81)	26.51 (10.57)	25.61 (10.36)	5.99 (10.73)
ไม่คงทน	18.88 (6.86)	11.09 (6.22)	-0.55 (4.97)	28.69 (5.00)	21.78 (3.97)	25.75 (3.86)	24.40 (3.77)	13.62 (3.77)	25.01 (4.38)	8.05 (4.19)	14.19 (4.07)	19.15 (3.79)	9.66 (4.06)
คงทน	13.21 (4.91)	33.29 (4.28)	4.48 (4.29)	49.22 (5.13)	13.49 (3.79)	42.98 (4.20)	43.29 (4.72)	16.99 (4.86)	25.39 (5.66)	12.20 (5.62)	35.68 (6.50)	29.67 (6.57)	3.88 (6.67)
สินค้าขั้นกลาง	9.94 (26.92)	18.24 (24.46)	4.72 (28.40)	42.05 (35.84)	51.50 (35.37)	30.90 (35.85)	19.98 (33.76)	15.63 (34.37)	0.53 (32.07)	5.45 (29.95)	12.93 (28.82)	29.15 (29.03)	-7.06 (26.36)
สำหรับ สินค้าบริโภค	5.46 (15.40)	19.64 (15.39)	6.72 (19.21)	38.48 (25.35)	42.24 (23.49)	30.37 (23.71)	22.07 (22.72)	20.81 (24.17)	-3.66 (21.61)	3.65 (19.84)	14.83 (19.41)	24.95 (18.91)	-5.77 (17.41)
สำหรับ สินค้าทุน	16.57 (11.51)	15.93 (9.07)	0.77 (9.19)	51.48 (10.49)	73.87 (11.88)	31.96 (12.14)	15.91 (11.04)	4.97 (10.21)	10.44 (10.46)	9.18 (10.11)	9.22 (9.41)	37.79 (10.12)	-9.46 (8.95)
สินค้าทุน	28.39 (28.48)	23.22 (25.92)	5.43 (30.02)	35.24 (31.69)	89.91 (39.20)	20.45 (36.56)	35.25 (38.80)	17.64 (40.20)	10.52 (41.23)	17.62 (42.95)	22.49 (44.83)	30.63 (45.68)	5.32 (47.01)
อื่นๆ	10.37 (31.87)	6.92 (38.08)	1.58 (32.32)	37.63 (22.34)	21.48 (17.67)	42.73 (19.53)	23.65 (18.95)	0.58 (16.79)	6.99 (16.67)	17.11 (17.29)	7.05 (15.77)	25.22 (15.40)	19.10 (17.92)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บแสดงถึงสัดส่วนของปริมาณการนำเข้าสินค้า ประเภทต่างๆ เทียบกับปริมาณการนำเข้าทั้งหมด
ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย