

ตาราง 14.3 เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจและการใช้เครื่องมือดังกล่าว

เครื่องมือ (Policy instruments)	การใช้
<p>1. นโยบายการคลัง</p> <p>(ก) ภาษีทางตรงเก็บจากรายได้และกำไร</p> <p>(ข) ค่าธรรมเนียมสินค้าเข้า</p> <p>(ค) ภาษีทางอ้อม (ภาษีการขาย-การซื้อ, ภาษีเปลี่ยนมือ)</p> <p>(ง) ภาษีประกันสังคม</p> <p>(จ) เงินโอน (เป็นเงินอุดหนุนสำหรับผู้ว่างงาน เจ็บป่วยและลาออกจากงาน)</p> <p>(ฉ) การใช้จ่ายเงินของรัฐบาล</p> <p>(ช) การใช้จ่ายเงินเพื่อลงทุนของรัฐบาล</p> <p>(ซ) ดุลงบประมาณ (การกู้ยืมเงินของรัฐบาล)</p>	<p>เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในรายได้และควบคุม ปริมาณโดยรวม</p> <p>เพื่อคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศ</p> <p>เพื่อลดการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย</p> <p>เพื่อจ่ายเป็นค่าบำเหน็จบำนาญและเป็นการ ออมแบบบังคับ</p> <p>เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในรายได้และความ ยากจน</p> <p>การให้บริการ (ก่อให้เกิดความยุติธรรม การศึกษา การส่งเสริมการเกษตร การวางแผนครอบครัว)</p> <p>การจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (ถนนหนทาง การคมนาคม น้ำประปา)</p> <p>เพื่อปรับดุลระหว่างปริมาณโดยรวม และชนชั้น รวม</p>
<p>2. นโยบายการเงิน</p> <p>ก) สนับสนุนและส่งเสริมสถาบันการเงิน</p> <p>ข) เปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย</p> <p>ค) ควบคุมสินเชื่อ</p> <p>3. การควบคุมโดยตรง</p> <p>ก) การควบคุมอัตราแลกเปลี่ยน</p> <p>ข) อัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา</p> <p>ค) ควบคุมราคาและค่าเช่า</p> <p>ง) ควบคุมค่าจ้าง</p>	<p>ปรับปรุงระบบการให้สินเชื่อและการออม</p> <p>— [ควบคุมสมดุลทางเศรษฐกิจมหภาค</p> <p>— [เพื่อรักษาดุลการชำระเงิน</p> <p>เพื่อต้านภาวะเงินเฟ้อ</p> <p>เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ป้องกัน</p>

เครื่องมือ (Policy instruments)	การใช้
<p>จ) โควต้าคนเข้าเมือง</p> <p>ฉ) การให้ใบอนุญาตแก่อุตสาหกรรม</p> <p>4. อื่นๆ</p> <p>ก) ส่งเสริมงานอาสาสมัคร</p> <p>ข) จัดตั้งองค์กร</p> <p>ค) การโอนเป็นของรัฐ</p> <p>ง) แรงจูงใจเพื่อลงทุน (การยกเว้นภาษี การเพิ่มค่าเสื่อมราคา)</p> <p>จ) ออกกฎหมายอื่นๆ</p> <p>ฉ) ขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ</p>	<p>การเพิ่มของค่าจ้างมากเกินไปขนาด กระตุ้นให้เกิดการจ้างงาน</p> <p>เพื่อส่งเสริมการอาชีพของคนในประเทศ</p> <p>เพื่อดำเนินการตามแผนการพัฒนาอุตสาหกรรม</p> <p>'ชื่อของที่ผลิตในประเทศ' 'ทำงานหนักขึ้น' 'จ่ายภาษี'</p> <p>ตั้งคณะกรรมการตลาด จัดหาสาธารณูปโภค ตั้งสถาบันวิจัย ตั้งคณะกรรมการผลิต สินค้าเกษตร</p> <p>เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระทางเศรษฐกิจ</p> <p>เพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ</p> <p>ออกกฎหมายบริษัทและกฎหมายต่อต้าน การผูกขาด กฎหมายสิทธิบัตร การปฏิรูปที่ดิน</p> <p>เพื่อส่งเสริมการลงทุนและรักษาตุลการ ชำระเงิน</p>

ที่มา: Tony Killick, *Policy Economics* (London: Heinemann, 1981), p.38.

เหตุผลอย่างหนึ่งในการก่อตั้ง SOEs คือในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศมีอำนาจการผูกขาดดำรงอยู่ ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมโดยตรงเพื่อรับประกันว่าราคาสินค้าและบริการจะไม่สูงเกินต้นทุนการผลิต ยิ่งกว่านั้น สินค้าบางประเภทที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางสังคม (social benefits) สูงมักจะมีราคาต่ำกว่าต้นทุน หรือในบางกรณีก็ให้แก่ประชาชนฟรีๆ โดยไม่คิดมูลค่า ดังนั้นภาคเอกชนจึงไม่ยอมผลิตสินค้าประเภทนี้ รัฐบาลต้องเข้ามารับผิดชอบผลิตเอง

ประการที่สองคือ การสะสมทุน ในระยะแรกๆ ของการพัฒนาประเทศนั้น การออม-
ทรัพย์สินของเอกชนต่ำมาก การลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจมีความสำคัญยิ่ง เพราะ
จะเป็นรากฐานให้แก่การลงทุนอื่นๆ ต่อไป และ SOEs ยังคงมีความสำคัญในช่วงต่อมาในอุตสาหกรรม-
กรรมดังกล่าวซึ่งต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก

ประการที่สาม คือ เอกชนขาดแรงจูงใจที่จะลงทุนในกิจกรรมเศรษฐกิจเหล่านี้
เนื่องจากความไม่แน่นอนเกี่ยวกับขนาดของตลาดภายในประเทศ ไม่มีแหล่งเงินทุนในการกู้ยืม
ตลอดจนขาดแคลนเทคโนโลยีและแรงงานที่มีฝีมือในการก่อสร้างรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับรัฐบาล
ต้องการขยายการจ้างงาน เพิ่มขึ้น และจัดฝึกอบรมแรงงานที่เกี่ยวกับการผลิตสาธารณูปโภคมากขึ้น
นอกจากนั้นยังต้องการเพิ่มรายได้จากสินค้าออกโดยสร้างอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งหากไม่
ทำเช่นนั้นก็ไม่สามารถแข่งขันกับเอกชนได้ ส่วนเหตุผลในด้านการกระจายรายได้ คือ รัฐบาลอาจ
เล็งเห็นความจำเป็นในการตั้งโรงงานในพื้นที่ที่ล้าหลังและเอกชนไม่ยอมเข้าไปลงทุนในบริเวณนั้น

ประการที่สี่ รัฐบาลของประเทศโลกที่สามบางประเทศต้องการควบคุมกิจกรรมที่มี
ความสำคัญในแง่ยุทธศาสตร์ หรือบริษัทของชาวต่างชาติ ซึ่งอาจมีผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกับ
ผลประโยชน์ของประเทศตน หรือในสาขาสำคัญที่เป็นเป้าหมายของแผนพัฒนาประเทศ การเข้าไป
แทรกแซงของรัฐบาล อาจเกิดจากการที่ประเทศหนึ่งได้รับเอกราช หรือ เกิดจากการล้มละลาย
ของบริษัทเอกชนที่บริหารกิจการนั้นๆ นอกจากนี้แล้ว แรงจูงใจด้านอุดมการณ์ ก็อาจเป็นสาเหตุ
ของการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจได้

ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม จนกระทั่งบัดนี้ปรากฏว่า SOEs กำลังถูกโจมตี
อย่างมาก ด้วยสาเหตุที่ว่าใช้ทรัพย์สินเปลี่ยนเปลืองไปอย่างสูญเปล่าเพราะว่า SOEs ต้องอาศัยเงิน
งบประมาณของรัฐบาลช่วยสนับสนุนและยังต้องกู้ยืมจากต่างประเทศด้วย ในหลายกรณี SOEs
ได้รับผลกำไรต่ำและไร้ประสิทธิภาพ จากข้อมูลของธนาคารโลกพบว่ารัฐวิสาหกิจใน 24 ประเทศ
มีกำไรเพียงเล็กน้อยในปี 1977 และ เมื่อคำนึงถึงการจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ ราคาปัจจัยผลิต
ตลอดจนภาษีและเงินค้ำชำระสะสมด้วยแล้ว SOEs ในหลายประเทศประสบกับภาวะขาดทุน
มหาดศาล เช่นรัฐวิสาหกิจของตุรกีขาดทุนคิดเป็น 3% ของ GDP ระหว่างปี 1977-79 รัฐวิสาหกิจ
ของเม็กซิโกขาดทุนคิดเป็น 1.2% ของ GDP ในปี 1980 SOEs ในประเทศแอฟริกัน 4
ประเทศ (กานา เซเนกัล แทนซาเนีย และแซมเบีย) ก็ดำเนินกิจการได้ไม่ดีในปี 1988 และ
ยังมีหลักฐานปรากฏว่าประสิทธิภาพของแรงงานและทุนของ SOEs ยังต่ำกว่าในภาคเอกชน

เหตุผลสำคัญที่ SOEs ไม่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ SOEs แตกต่างจากบริษัท
เอกชนตรงที่ SOEs มีเป้าหมายทั้งในทางการค้าและในทางสังคม การที่ SOEs ขายสินค้าและ
บริการในราคาต่ำกว่าต้นทุนเพื่อเป็นการอุดหนุนหรือช่วยเหลือประชาชน หรือการจ้างคนงานเพิ่ม

ขึ้นเพื่อเป้าหมายด้านการจ้างงานของประเทศย่อมจะส่งผลให้กำไรลดลง อีกปัจจัยหนึ่ง คือ การที่ SOEs มีการตัดสินใจที่รวมศูนย์มากเกินไป (overcentralization of decision making) ทำให้ผู้บริหารขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ ปัจจัยสุดท้าย คือ ถึงแม้จะมีชั้นพลายของแรงงานมากมายเหลือเฟือ และได้รับเงินอุดหนุนโดยสามารถกู้ได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ SOEs มักหันไปใช้กระบวนการผลิตแบบ capital intensive โดยไม่จำเป็น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ยังมีหนทางแก้ไขโดย SOEs จะต้องตั้งเป้าหมายให้ชัดเจน และให้ความสำคัญต่อเป้าหมายทางสังคมมากขึ้น จึงจะเป็นที่พึงปรารถนาต่อสังคม (แม้จะไม่ได้กำไรในเชิงพาณิชย์ก็ตาม) การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ จะทำให้การบริหารงานมีความยืดหยุ่นเพิ่มขึ้น และผู้บริหารก็จะมีแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การให้ SOEs กู้ยืมเงิน ในราคาตลาดจะช่วยให้ SOEs ไม่ใช้วิธีการผลิตแบบ capital intensive อีกด้วย กล่าวโดยย่อ SOEs สามารถยังคงบทบาทอันสำคัญของตนในการพัฒนาเศรษฐกิจได้ราบเท่าที่ยังมี "เจตนาธรรม์ทางการเมือง" ที่จะไม่ใช้อำนาจไปในทางที่ผิด และมี "เจตจำนงทางเศรษฐกิจ" ที่จะแก้ไขข้อบกพร่องในด้านตลาดและราคา

นโยบายการพัฒนา บทบาทและข้อจำกัดของรัฐ: ข้อสังเกตบางประการ

ก่อนจะบทนี้จะขอตั้งข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในประเทศโลกที่สาม และคาดคะเนบทบาทในอนาคตและข้อจำกัดของรัฐในระบบเศรษฐกิจแบบผสม (mixed-market economies) ซึ่งเป็นลักษณะของประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียแอฟริกาและลาตินอเมริกา

จากประสบการณ์ของโลกที่สามในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาส่วนมากคงจะยอมรับว่า การวางแผนส่วนกลาง (central planning) ไม่ค่อยได้ผลและไม่ค่อยได้รับประโยชน์มากนัก ตรงกันข้าม นโยบายเศรษฐกิจ มักจะเป็นนโยบายชั่วคราวที่ตอบสนองวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างไม่คาดฝันเสียมากกว่า เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนา เราต้องไม่ลืมว่าผู้นำทางการเมืองและผู้ตัดสินใจด้านนโยบายก็เป็นมนุษย์ปุถุชน เช่นเดียวกับเราท่านทั้งหลายที่มีข้อบกพร่องและลักษณะเฉพาะของตัวเอง พวกเขาจะมีทัศนคติแบบล่าเหยียดไปทางใดทางหนึ่ง (เช่น ศาสนา เชื้อชาติ ชนชั้น ภูมิภาค ฯลฯ) มากกว่าจะมีทัศนคติมุ่งเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ ในระบอบประชาธิปไตยนักการเมืองจะคำนึงถึงเสียงสนับสนุนทางการเมืองและผลประโยชน์ของกลุ่มตนก่อนสิ่งอื่น ๆ ในระบอบเผด็จการทหารหรือการปกครองแบบพรรคเดียว ผู้นำทางการเมืองจะคำนึงถึงกลุ่มที่สนับสนุนให้เขาขึ้นมาใช้อำนาจหรือกลุ่มที่จะช่วยให้เขามีอำนาจได้ต่อไป เราต้องระลึกไว้เสมอว่า นักการเมืองเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ มิใช่ นักเศรษฐศาสตร์หรือนักวางแผน เพราะฉะนั้นการเมืองมีส่วนได้ส่วนเสียจากวิกฤตการณ์ที่เกิด

ขึ้น และพยายามอยู่ในอำนาจให้นานที่สุด มากกว่าจะต้องการการปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่สถานการณ์กำลังเปลี่ยนไป หลายคนเชื่อว่าในอนาคตคงจะได้เห็นการพัฒนาที่มีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง

ดังนั้นเราจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบทบาทและข้อจำกัดของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา ประการแรก เราไม่ควรจะทึกทักว่า ผู้นำทางการเมืองและผู้ทำการตัดสินใจ (decision makers) ถือเอา "ผลประโยชน์ของชาติ" อยู่เหนือผลประโยชน์ส่วนตัว หรือกำหนดนโยบายบนพื้นฐานของสวัสดิการสังคม ประการที่สอง เราไม่ควรทึกทักว่า ผลประโยชน์ของสังคมโดยเฉพาะผลประโยชน์ของคนยากจน คนที่อ่อนแอและประชาชนที่ไร้อำนาจ จะก่อให้เกิดการปฏิบัติเสมอไป การปฏิวัติทางการเมืองและสังคมเป็นสิ่งที่ชนชั้นนำได้นำมาแทนที่ระบอบเดิมโดยไม่ได้ทำให้สวัสดิการความเป็นอยู่ของคนยากจนดีขึ้นเลย (จีน และคิวบาเป็นกรณียกเว้นที่เด่นชัด) เพราะฉะนั้นเราจะพิจารณาบทบาทและข้อจำกัดของรัฐบนพื้นฐานที่ว่า รัฐบาลของประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่กำลังมีปัญหากลุ่มพลังที่ขัดแย้งกัน กลุ่มหนึ่งเป็นผู้นำและอีกกลุ่มหนึ่งต้องการความเสมอภาค นโยบายเศรษฐกิจจึงเป็นผลสะท้อนของพลังของกลุ่มที่ขัดแย้งกันนี้เอง

ไม่ว่าความคิดทางอุดมการณ์เกี่ยวกับบทบาทอันเหมาะสมของรัฐบาลจะเป็นไปอย่างไรก็ตาม ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาอ้างความรับผิดชอบในการบริหารและกำหนดทิศทางของระบบเศรษฐกิจมากขึ้นเรื่อยๆ ในหลายประเทศโดยเฉพาะในแอฟริกา กล่าวกันว่า หากรัฐบาลไม่เป็นผู้ริเริ่มการพัฒนาก็อาจปราศจากการพัฒนาโดยสิ้นเชิง รัฐบาลของประเทศเหล่านี้เป็นแหล่งสำคัญในการใช้กำลังคนที่ได้รับการฝึกอบรม ดังนั้นประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่ารัฐบาลจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ได้อย่างไร

สำหรับเศรษฐศาสตร์คลาสสิก นักเศรษฐศาสตร์เห็นว่า บทบาทของรัฐบาลควรจำกัดอยู่แค่การชำระไว้ซึ่งกฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม การจัดเก็บภาษี ตลอดจนการให้บริการสังคม การปฏิวัติทางเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Revolution) เห็นว่า บทบาทของรัฐบาลในทางเศรษฐศาสตร์ควรจะเพิ่มมากขึ้น โดยการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น ใช้นโยบายการเงินการคลังเพื่อรักษาการจ้างงานเต็มอัตรา (full employment) ไว้ไม่ให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ในขณะที่เดียวกันกับที่เกิดการปฏิวัติทางเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ในประเทศตะวันตก สหภาพโซเวียตก็ใช้การวางแผนส่วนกลางเพื่อระดมทรัพยากรและเร่งความจำเป็นเร่งด่วนของอุตสาหกรรม

ผู้นำประเทศในโลกที่สามหลังยุคอาณานิคมส่วนมากได้รับเอาระบบเศรษฐกิจแบบผสม

๐ การวางแผนพัฒนามาใช้ และได้เน้นหนักในด้านการประสานงานโดยรัฐบาลมากยิ่งขึ้น เมื่อปัญหาเกี่ยวกับความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้มากขึ้นบทบาทของรัฐในปัจจุบันจึงเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณ ทั้ง ๆ ที่เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า การวางแผนไม่ได้ก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างที่เชื่อกันแต่เดิม อีกทั้งรัฐวิสาหกิจหลายแห่งก็ใช้ทรัพยากรทางการเงินและทรัพยากรมนุษย์อันมีค่าอย่างไร้ประสิทธิภาพ

ปัจจุบัน นักเศรษฐศาสตร์ยอมรับว่า รัฐบาลไม่จำเป็นต้องดำเนินการน้อยกว่าแต่ก่อน แต่ควรจะทำสิ่งที่กำลังทำอยู่ให้ดีกว่าเดิม หลายคนวิตกว่ากลไกของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนารับภาระหนักเกินไป มีมากกระทรวงเสียจนต้องแย่งงานกัน เพราะเห็นแก่ผลประโยชน์ของกระทรวงตน มีรัฐวิสาหกิจมากเกินไป มีคณะกรรมการมากเกินไป เป็นต้น รัฐบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า รวบอำนาจมาไว้ที่ตัวมากเกินไปและยังเอาใจคนในเมืองมากเกินไป มีหน้าซ้ำ ซ้ำราชการและบุคลากร ก็ทำงานอย่างไร้ประสิทธิภาพ มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงกันมาก ตลอดจนขาดความคิดริเริ่มใหม่ๆ ระบบราชการล่าช้าอืดอาดขาดความยืดหยุ่น

แต่ไม่ว่าใครจะชอบหรือไม่ก็ตาม ในอนาคต รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาจะต้องมีบทบาทรับผิดชอบในความเป็นอยู่ของประชาชนพลเมืองอย่างกระตือรือร้นมากขึ้น และมากกว่ารัฐบาลของประเทศพัฒนาด้วย เพื่อเร่งความจำเป็นเร่งด่วนเชิงเศรษฐกิจ จะต้องเข้าไปแก้ปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน การว่างงานหรือความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ที่สำคัญยิ่ง คือการมีบทบาทใหม่ในการปฏิรูปทางโครงสร้างและสถาบันสังคม อาทิ การเช่าที่ดิน การภาษีอากร การเป็นเจ้าของทรัพย์สินและการกระจายรายได้ ระบบการศึกษาและสาธารณสุข สินเชื่อ แรงงานสัมพันธ์ นโยบายกำหนดราคา การกำหนดทิศทางของการวิจัย การทดลองและเทคโนโลยี เป็นต้น

คำถามท้ายบท

1. รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาเลือกใช้นโยบายการเงินการคลังอะไรบ้างในการแก้ปัญหาเงินเฟ้อในทศวรรษ 1970
2. จงอธิบายถึงเหตุผลของฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน การก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ (SOEs) ในประเทศกำลังพัฒนา

ค่าใช้จ่ายทางทหาร กับการพัฒนาเศรษฐกิจ

กิจกรรมของรัฐบาลที่มีความสำคัญอย่างหนึ่งในประเทศโลกที่สามคือ ค่าใช้จ่ายทางทหารที่สูงมาก นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 ค่าใช้จ่ายทางทหารของประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แม้ว่าทั่วโลกประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอย ราคาน้ำมันและอาหารเพิ่มสูงมาก ในขณะที่อัตราเพิ่มของมูลค่าสินค้าออกลดลงและหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น ค่าใช้จ่ายทางทหารในประเทศโลกที่สามเพิ่มขึ้น 3 เท่าในทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศในตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือมีค่าใช้จ่ายทางทหารเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 22% ต่อปี (ดูตาราง A14.1)

ในปี 1980 ค่าใช้จ่ายรวมทางทหารของประเทศกำลังพัฒนาเท่ากับ 142.4 พันล้านดอลลาร์ หรือเท่ากับ 22% ของค่าใช้จ่ายทางทหารของโลก ยิ่งกว่านั้น ประเทศที่ยากจนที่สุดในโลกต้องงบประมาณค่าใช้จ่ายทางทหารไว้เท่ากับ 5-10% ของ GNP เทียบกับ 5.4% ของประเทศอุตสาหกรรม (ดูตาราง A14.2)

จาก ตาราง A14.3 จะเห็นว่า ประเทศกำลังพัฒนามีรายจ่ายทางทหาร ต่อประชากร 1 คน เท่ากับ 34 ดอลลาร์ ซึ่งสูงกว่ารายจ่ายด้านการศึกษา (27 ดอลลาร์) และรายจ่ายด้านสาธารณสุข (11 ดอลลาร์) แต่ประเทศพัฒนามีรายจ่ายด้านการศึกษาสูงที่สุด (428 ดอลลาร์ต่อคน) รายจ่ายด้านการทหารเท่ากับ 345 ดอลลาร์ต่อคน และรายจ่ายด้านสาธารณสุข 320 ดอลลาร์ต่อคน

ประเทศกำลังพัฒนาสั่งซื้ออาวุธเพิ่มขึ้นจำนวนมากในช่วงทศวรรษ 1970 เพิ่มจาก 5.6 พันล้านดอลลาร์ในปี 1970 เป็น 6.1 พันล้านดอลลาร์ในปี 1979 และอัตราเพิ่มของสินค้าเข้าประเภทอาวุธยุทธโธปกรณ์ในทศวรรษ 1980 ก็เพิ่มขึ้นสูงมาก ปัจจุบันประเทศกำลังพัฒนาสั่งซื้ออาวุธถึง 75% ของปริมาณการค้าขายอาวุธของโลกโดยมีประเทศในตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือเป็นผู้ส่งเข้ารายใหญ่ หลายประเทศได้กลายเป็นผู้ส่งออกอาวุธ รวมทั้ง บราซิล อินเดีย ไต้หวัน สิงคโปร์และเกาหลีใต้ แม้ว่า สหรัฐ โซเวียต และประเทศในยุโรปอีกหลายประเทศจะเป็นผู้ส่งออกถึง 80%

นอกจากผลกระทบในด้านการเมืองแล้ว การเพิ่มกำลังทหารและอาวุธในประเทศโลกที่สามยังก่อให้เกิดการโต้เถียงเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจของการใช้จ่ายทางทหารต่อประเทศกำลังพัฒนาซึ่งขาดแคลนทรัพยากรและค่าเสียโอกาสของค่าใช้จ่ายทางทหารอาจสูงมาก มีข้อสนับสนุนและหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า ค่าใช้จ่ายทางทหารก่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวก (positive net effect) ต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนา แต่จากการศึกษาเมื่อ

ไม่นานมานี้ ชี้ให้เห็นว่า การใช้จ่ายทางทหารก่อให้เกิดผลในเชิงลบ (adverse effect) มากกว่า

ตาราง A 14.1 ค่าใช้จ่ายทางทหารของโลก 1971 และ 1980

	\$ Billion current	\$ Billion constant	% of world	\$ Billion current	\$ Billion constant	% of world
NATO countries	120.5	206.1	44.1	253.4	229.8	38.6
Warsaw Pact countries	97.4	166.6	35.6	241.1	218.9	36.8
Developed countries	226.0	386.5	82.7	514.3	466.3	78.3
United States	74.9	128.1	27.4	144.0	130.5	21.9
USSR	82.4	140.9	30.1	207.4	188.0	31.6
Other	68.7	117.5	25.1	162.9	147.8	24.8
Developing countries	47.3	80.9	17.3	142.4	129.1	21.7
China	21.5	36.8	7.9	47.0	42.6	7.2
Middle East/North Africa*	7.7	13.2	2.8	48.1	43.5	7.3
Latin America	3.6	6.2	1.3	10.4	9.4	1.6
Other	14.5	24.7	5.3	36.9	33.6	5.6
World total	273.3	467.4	100.0	656.7	595.4	100.0

* Middle East: Bahrain, Cyprus, Iraq, Israel, Jordan, Kuwait, Lebanon, Oman, Qatar, Saudi Arabia, Syria, United Arab Emirates, Yemen Arab Republic, and People's Republic of Yemen; North Africa: Algeria, Egypt, Libya, Mauritania, Morocco, Sudan, Tunisia.

NOTE: All constant dollar figures in 1979 dollars. Percentage figures are based on constant dollar military expenditures.

SOURCE: Overseas Development Council, US, Foreign Policy and the Third World, Agenda 1983 (New York: Praeger, 1983), p. 261.

ฝ่ายที่สนับสนุนว่ารายจ่ายทางทหารมีผลกระทบเชิงบวกต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ให้เหตุผลว่า ผลประโยชน์เกิดจาก

- (1) ติมาณต์รวมเพิ่มขึ้นเนื่องจากมีรายจ่ายทางทหาร
- (2) มีการจ้างงานและโอกาสในการฝึกอบรมเพิ่มขึ้น และ
- (3) เกิดการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

พวกนี้ยังกล่าวว่ ค่าเสียโอกาสของการใช้จ่ายทางทหารค่อนข้างน้อย เพราะว่ (ก) หากไม่มีการใช้จ่ายทางทหาร ทรัพยากรก็อาจถูกนำไปใช้ในด้านการบริโภคของเอกชน หรือ "การลงทุนทางสังคม" (Social investment) เช่น การเคหะ การแพทย์ หรือการศึกษา ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต (ข) ทรัพยากรที่ใช้สำหรับวัตถุประสงค์ทางการทหาร มักจะได้อาโดยผ่านความช่วยเหลือทางทหารจากต่างประเทศและเงินกู้ต่าง-ประเทศ ซึ่งหากไม่ใช้ไปในด้านการทหาร ก็อาจไม่ได้จ่ายเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

งานเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนแนวคิดนี้ ได้แก่ งานของ Emile Benoit เมื่อปี 1978* ซึ่งพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายทางทหาร และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา 44 ประเทศ ในช่วงปี 1950-65 งานวิจัยชิ้นนี้ระบุว่า ประเทศที่มีภาระค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศมาก มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจรวดเร็ว ส่วนประเทศที่มีภาระค่าใช้จ่ายน้อยมีอัตราการเติบโตน้อย

ผู้วิพากษ์ที่ได้แย้งแนวคิดดังกล่าวให้เหตุผลว่า

(1) ค่าใช้จ่ายทางทหารไม่น่าจะทำให้ติมาณต์รวมในประเทศเพิ่มขึ้นมากนัก แต่ค่าใช้จ่ายทางทหาร อยู่ในรูปของการนำเข้าอาวุธยุทโธปกรณ์จากต่างประเทศ ยิ่งเป็นประเทศยากจนด้วยแล้ว แม้แต่สิ่งของเครื่องใช้สำหรับกองทัพ อาทิ เครื่องแบบ รองเท้าบูท และวัสดุสำหรับก่อสร้าง ก็ต้องนำเข้าจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่

(2) ผลประโยชน์ที่เกิดจากการจ้างงานและการฝึกอบรมอาจน้อยกว่าที่คิด เนื่องจากการที่ต้องสั่งซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์จากต่างประเทศ การจ้างงานในส่วนของกองทัพจนลดลง ยิ่งกว่านั้น หากค่าใช้จ่ายทางทหารเพิ่มขึ้น แต่การลงทุนด้านเอกชนและสาธารณะลดลง การจ้างงานโดยรวมอาจลดลงได้ และที่กล่าวว่กองทัพช่วยให้เกิดการฝึกฝนอบรมกำลังคนเพิ่มขึ้นก็เป็นที่น่าสงสัย เพราะว่เมื่อมีกิจกรรมเกี่ยวกับงานเทคนิคที่สลับซับซ้อนเพิ่มขึ้น กิจกรรมเหล่านี้ย่อมต้องการ

* Growth and defense in developing countries," Economic Development and Cultural Change 25, no. 2 (January 1978).

Per capita GNP under 6 400	Per capita GNP 5 400-\$999	Per capita GNP \$1,000-\$3,499	Per capita GNP \$ 3,500 and up
-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------

Togo, 2.4%	Philippines, 2.4%	Australia, 2.3%
Benin, 2.2%	Bolivia, 2.0%	Switzerland, 2.0%
Rwanda, 2.0%		

Military expenditures 1-1.9% of GNP

Central African Republic, 1.8%	Hondurus, 1.9%	Ecuador, 1.8%	Bahrain, 1.9%
Malawi, 1.8%	Cameroon, 1.5%	Cyprus, 1.6%	Canada, 1.9%
Uganda, 1.8%	Liberia, 1.5%	Uruguay, 1.6%	New Zealand, 1.9%
Afghanistan, 1.7%	Mauritania, 1.5%	Dominican Rep., 1.5%	Ireland, 1.8%
Bangladesh, 1.4%	Sao Tome & Principe, 1.3%	Tunisia, 1.4%	Finland, 1.7%
Haiti, 1.4%	Papua New Guinea, 1.3%	ivory Coast, 1.2%	Libya, 1.7%
Sierra Leone, 1.1%		Paraguay, 1.2%	Spain, 1.7%
Niger, 1.0%		Colombia, 1.1%	Austria, 1.2%
		Mauritius, 1.0%	Venezuela, 1.2%
			Luxembourg, 1.0%

Military expenditures less than 1% of GNP

Nepal, 0.9%	Lesotho, 0.0%	Brazil, 0.9%	Japan, 0.9%
Sri Lanka, 0.7%		Fiji, 0.9%	Gabon, 0.4%
Ghana, 0.0%		Guatemala, 0.8%	Trinidad & Tobago, 0.3%
Gambia, 0.0%		Jamaica, 0.8%	Iceland, 0.0%
		Panama, 0.8%	
		Malta, 0.4%	
		Mexico, 0.4%	
		Costa Rica, 0.0%	

NOTE: In 1980: world military expenditures totaled \$656.7 billion. On average, the developed countries spent 5.4% of their GNP on military expenditures, and developing countries spent 5.1% of their GNP.

ตาราง A 14.3 ค่าใช้จ่ายทางทหาร การศึกษา และสาธารณสุข ปี 1979a

Countries	Total military expenditures (\$ millions)	Per capita military expenditures \$ Rank	Per capita public education expenditures \$ Rank	Rank literacy	Per capita public health expenditures \$ Rank	Rank expectancy
USSR	183,000	433 9	210 29	1	91 34	46
United States	122,279	543 8	676 9	1	383 12	7
People's Republic of China	44,500	32 72	16 105	65	7 88	57
West Germany	24,776	404 12	566 11	1	676 5	19
France	22,439	424 10	560 12	1	654 6	11
United Kingdom	19,169	342 17	360 21	1	343 16	11
Saudi Arabia	13,831	1,837 2	521 14	128	123 29	96
Japan	9,557	83 45	508 16	1	378 13	1
Poland	8,707	111 35	112 41	1	127 27	27
Italy	7,784	136 29	259 25	27	262 21	11
East Germany	7,190	235 22	249 26	1	251 22	19
Czechoslovakia	5,396	148 28	161 32	1	151 24	33
Netherlands	5,037	359 15	850 4	1	691 4	4
Israel	4,814	1,464 3	389 19	40	191 23	19
Ireland	4,489	119 33	111 42	89	35 51	86
India	4,155	6 117	6 121	96	2 121	91
Canada	4,120	174 26	715 8	22	460 9	7
Belgium	3,631	368 14	668 10	1	454 10	19
Romania	3,628	64 54	106 45	22	82 37	33
Sweden	3,387	408 11	1,164 2	1	924 1	1
South Korea	3,385	86 44	52 71	32	3 112	59
Spain	3,272	95 41	110 43	32	151 24	11
Turkey	3,155	57 59	48 74	75	11 73	68
Yugoslavia	2,963	97 40	122 39	44	127 27	33
Australia	2,836	213 23	505 17	1	350 15	7

Countries	Total military expenditures (\$ millions)	Per capita military expenditures - Rank	Per capita public education expenditures - Rank	Per capita Rank	Rank	Per capita public health expenditures - Rank	Rank	Rank	Rank
Iraq	2,671	211	24	84	53	101	21	61	80
Argentina	2,641	55	63	75	57	32	10	77	33
Bulgaria	2,547	106	39	134	37	30	39	74	19
Greece	2,424	257	20	103	46	42	122	30	11
South Africa	2,205	27	74	81	55	69	8	84	71
Hungary	2,138	95	41	167	31	1	110	32	33
Taiwan	2,105	120	31	66	65	44	48	46	27
Switzerland	2,053	324	18	789	6	1	625	7	4
Egypt	1,984	46	66	19	94	84	7	88	80
Nigeria	1,860	27	74	34	78	108	5	95	102
Indonesia	1,784	12	96	6	121	69	4	105	96
Brazil	1,647	14	90	64	66	62	29	53	59
Syria	1,577	238	21	69	62	81	5	95	64
Denmark	1,518	297	19	789	6	1	823	2	7
Norway	1,453	357	16	857	3	1	721	3	4

A Countries are listed according to level of total military expenditures in 1979. Ranks are among 141 countries; rank order number is repeated if more than one country has the same level of expenditure.

Note: In 1979 world military expenditure of \$578.4 billion were slightly more than the total amount of \$545.9 billion spent by governments on education and 1.5 times the \$379.5 billion spent by governments on medical care and other health services. In developing countries as a whole, more public revenue was devoted to military programs (\$133.3 billion) than to education and health care combined (\$128.5 billion).

Source: Overseas Development Council, U.S. Foreign Policy and The Third World, Agenda 1983 (New York: Praeger, 1983), p. 265.

ฝ่ายที่สนับสนุนว่ารายจ่ายทางทหารมีผลกระทบเชิงบวกต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ให้เหตุผลว่า ผลประโยชน์เกิดจาก

- (1) ตีमानต์รวมเพิ่มขึ้นเนื่องจากมีรายจ่ายทางทหาร
- (2) มีการจ้างงานและโอกาสในการฝึกอบรมเพิ่มขึ้น และ
- (3) เกิดการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

พวกนี้ยังกล่าวว่า ค่าเสียโอกาสของการใช้จ่ายทางทหารค่อนข้างน้อย เพราะว่า (ก) หากไม่มีการใช้จ่ายทางทหาร ทรัพยากรก็อาจถูกนำไปใช้ในด้านการบริโภคของเอกชน หรือ "การลงทุนทางสังคม" (Social investment) เช่น การเกษตร การแพทย์ หรือการศึกษา ซึ่ง เป็นประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต (ข) ทรัพยากรที่ใช้สำหรับวัตถุประสงค์ทางการทหาร มักจะได้ออกมาโดยผ่านความช่วยเหลือทางทหารจากต่างประเทศและเงินกู้ต่าง-ประเทศ ซึ่งหากไม่ใช้ไปในด้านการทหาร ก็อาจไม่ได้จ่ายเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

งานเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนแนวคิดนี้ ได้แก่ งานของ Emile Benoit เมื่อปี 1978* ซึ่งพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายทางทหาร และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ของประเทศกำลังพัฒนา 44 ประเทศ ในช่วงปี 1950-65 งานวิจัยชิ้นนี้สรุปว่า ประเทศที่มีการใช้จ่ายในการป้องกันประเทศมาก มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจรวดเร็ว ส่วนประเทศที่มีการใช้จ่ายน้อยมีอัตราการเติบโตน้อย

ผู้วิพากษ์ที่ได้แย้งแนวคิดดังกล่าวให้เหตุผลว่า

(1) ค่าใช้จ่ายทางทหารไม่น่าจะทำให้ตีमानต์รวมในประเทศเพิ่มขึ้นมากนัก แต่ค่าใช้จ่ายทางทหาร อยู่ในรูปของการนำเข้าอาวุธยุทโธปกรณ์จากต่างประเทศ ยิ่งเป็นประเทศยากจนด้วยแล้ว แม้แต่สิ่งของเครื่องใช้สำหรับกองทัพ อาทิ เครื่องแบบ รองเท้าบูท และวัสดุสำหรับก่อสร้าง ก็ต้องนำเข้าจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่

(2) ผลประโยชน์ที่เกิดจากการจ้างงานและการฝึกอบรมอาจน้อยกว่าที่คิด เนื่องจากการที่ต้องสั่งซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์จากต่างประเทศ การจ้างงานในส่วนของกองทัพจะลดลง ยิ่งกว่านั้น หากค่าใช้จ่ายทางทหารเพิ่มขึ้น แต่การลงทุนด้านเอกชนและสาธารณะลดลง การจ้างงานโดยรวมอาจลดลงได้ และที่กล่าวว่ากองทัพช่วยให้เกิดการฝึกฝนอบรมกำลังคนเพิ่มขึ้นก็เป็นที่น่าสงสัย เพราะว่าเมื่อมีกิจกรรมเกี่ยวกับงานเทคนิคที่สลับซับซ้อนเพิ่มขึ้น กิจกรรมเหล่านี้ย่อมต้องการ

* Growth and defense in developing countries," *Economic Development and Cultural Change* 25, no. 2 (January 1978).

แรงงานมีฝีมือมากขึ้น ซึ่งต้องนำเอาช่างฝีมือ วิศวกรและคนงานที่เชี่ยวชาญอื่นๆ จากอุตสาหกรรมภายในประเทศ ส่วนที่ฝ่ายสนับสนุนอ้างว่า ค่าใช้จ่ายทางทหารช่วยให้มีการฝึกอบรมบุคลากรนั้นก็ไม่ใช่ชัดเจน เนื่องจากความเชี่ยวชาญที่เกิดขึ้นระหว่างทำงานในกองทัพ ใช่ว่าจะถ่ายทอดไปยังสาขาอื่นได้ง่ายดายอย่างที่อ้างไม่

สำหรับข้ออ้างของฝ่ายสนับสนุนที่ว่าค่าใช้จ่ายทางทหารมีค่าเสียโอกาสดำเนินฝ่ายวิพากษ์วิจารณ์ก็บอกว่าไม่น่าเชื่อ เนื่องจาก

(1) ฝ่ายสนับสนุนไม่พิจารณาผลกระทบของการลงทุนในทุนมนุษย์ (human capital) ซึ่งเป็นรากฐานของความจำเป็นรัฐเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว การอ้างว่าการลงทุนในด้านอาหารเป็นพื้นฐานสำหรับความจำเป็นรัฐเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต โดยเป็นการเพิ่มความสามารภในการผลิตนั้นก็ขาดหลักฐานเชิงประจักษ์มาสนับสนุน

(2) การที่ฝ่ายสนับสนุนอ้างว่าทรัพยากรที่ใช้สำหรับการทหาร มีค่าเสียโอกาสดำเนินเพราะว่าหากไม่ใช้ในด้านนี้ก็จะไม่มีเงินไม่สมเหตุผล ในปัจจุบันความช่วยเหลือจากต่างประเทศลดลง (และกระจุกตัวอยู่กับบางประเทศเท่านั้น) ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ต้องหันมาใช้ทรัพยากรภายในประเทศ เพื่อสนับสนุนกองทัพซึ่งเท่ากับเป็นการแย่งทรัพยากรที่ใช้เพื่อการอื่น การบริโภคของพลเรือนจะต้องลดลง อันหมายถึงค่าเสียโอกาสที่สูงมากของการสะสมทุนที่ลดลง การสั่งซื้ออาวุธจากต่างประเทศจำเป็นต้องจ่ายเงินตราต่างประเทศจำนวนมาก ซึ่งได้มาจากการส่งสินค้าออก ยิ่งประเทศที่มีอัตราการค้าเลวลง การใช้เงินตราต่างประเทศเพื่อซื้ออาวุธก็จะมีค่าเสียโอกาสสูง และหากต้องกู้ยืมเงินมาซื้ออาวุธ ก็ต้องแบกรับภาระหนี้สินเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจทำให้ประเทศนั้นต้องดำเนินนโยบายการเงินการคลังที่ลดการบริโภคของเอกชนและการลงทุนลงและเป็นการชะลอความจำเป็นรัฐเติบโตทางเศรษฐกิจ

งานวิจัยล่าสุด สนับสนุนแนวความคิดของฝ่ายวิพากษ์วิจารณ์ กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายทางทหารมีผลกระทบเชิงลบต่อความจำเป็นรัฐเติบโตทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น งานของ David Lim แสดงความสัมพันธ์ค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศและความจำเป็นรัฐเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา 54 ประเทศในช่วงปี 1965-73* และได้ผลสรุปตรงข้ามกับงานของ Bensit นอกจากนี้ก็มีผลงานของ Riccardo Faine, Patricia Annez, and Lance

* "Another look at growth and defense in less developed countries,"

Economic Development and Cultural Change 31 no. 2 (1983).

Taylor** ในปี 1984 ซึ่งศึกษาวิจัย 69 ประเทศ ซึ่งกล่าวว่า ข้อสรุปของ Benoit ที่ว่ามีความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างค่าใช้จ่ายทางทหาร และความจำเป็นเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น มีลักษณะหลอกลวง เพราะว่าค่าใช้จ่ายทางทหารที่สูงย่อมสัมพันธ์กับความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่สูงด้วย เมื่อความช่วยเหลือจากต่างประเทศลดลงในทศวรรษ 1970 และ 1980 ความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายทางทหารและความจำเป็นเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงเปลี่ยนไปในทางตรงข้าม

ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ปัจจุบันเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า ค่าใช้จ่ายทางทหารที่สูงมากเป็นการดึงทรัพยากรที่หายากของประเทศโลกที่สามซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาวไปซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์

** "Defense spending, economic structure, and growth: Evidence among Countries and over time," *Economic Development and Cultural Change* 32, no. 3 (April 1984), 487-498.