

บทบาทของทหารในการเมืองไทย: มุมมองทางเศรษฐศาสตร์ผ่านรายจ่ายทางการทหาร

- อ.ดร.ศุภฤทธิ ถาวรยุคการต์ -

supruet@econ.tu.ac.th

คอลัมน์ เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 14 กรกฎาคม 2554

ความจริงข้อหนึ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ในการเมืองไทยคือการเข้ามาแทรกแซงของทหารอย่างต่อเนื่องที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือการรัฐประหาร (*coup d'etat*) ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา มีการรัฐประหารที่สำเร็จถึง 12 ครั้ง ทุกครั้งเป็นรัฐประหารโดยทหารทั้งสิ้น และมีกบฏ (ความพยายามทำรัฐประหารที่ไม่สำเร็จ) อีก 10 ครั้ง มีเพียงครั้งเดียวที่เป็นความพยายามโดยพลเรือน ในขณะที่มีการเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยเพียง 4 ครั้งเท่านั้น

บทบาทของทหารด้านการเมืองไม่น่าจะจำกัดเพียงการแทรกแซงด้วยการรัฐประหารเท่านั้น แม้ทหารได้พยายามอย่างต่อเนื่องที่จะชี้ให้เห็นว่า จะไม่มีการแทรกแซงทางการเมือง คำถามที่น่าสนใจทางวิชาการคือ ทหารมีบทบาททางการเมืองมากกว่าการทำรัฐประหารหรือไม่ อย่างไร และการทำรัฐประหารมีวัตถุประสงค์ในเชิงเศรษฐศาสตร์อย่างไร ตัวแปรที่สำคัญในการศึกษาพฤติกรรมของทหาร คือ *รายจ่ายทางการทหาร (military expenditure)* ว่ามีระดับหรือจำนวนมากน้อยเพียงใด และมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางใด เพราะเหตุใด รายจ่ายทางการทหาร เป็นตัวชี้ถึงทรัพยากรที่จัดสรรให้กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องด้านการทหารนั่นเอง

การทหารหรือการป้องกันประเทศ (*defence*) เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งที่เศรษฐศาสตร์เรียกว่าเป็น **สินค้าสาธารณะ (public goods)** อันมีคุณสมบัติสำคัญ 2 ประการ คือ *การไม่เป็นปรักษ์ต่อการบริโภค (non-rivalry)* กล่าวคือ เมื่อผู้บริโภคคนหนึ่งได้บริโภคบริการการป้องกันประเทศไปแล้ว การป้องกันประเทศนั้นมิได้เสื่อมด้วยคุณค่าลงหรือลดปริมาณลงแต่อย่างใด และ *การไม่กีดกันการบริโภค (non-excludability)* กล่าวคือ เมื่อผู้บริโภคคนหนึ่งมีอาจคิดขวางขวางกันมิให้ผู้บริโภคคนอื่นเข้าถึงการป้องกันประเทศได้ เมื่อการทหารเป็นสินค้าสาธารณะ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องจัดหาทรัพยากรและจัดการทางการทหาร เพื่อให้มีบริการป้องกันประเทศให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ โดยนำทรัพยากรเหล่านั้นมาจากภาษีอากรของประชาชนตามทฤษฎีแล้ว กิจกรรมต่างๆ ที่ทหารทำก็ควรจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชนทั้งหมดในสังคม สิ่งที่น่าสนใจคือรายจ่ายทางการทหารของไทยมีลักษณะเช่นใด ถูกกำหนดโดยตัวแปรใดบ้าง และมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงด้วยสาเหตุใด

การศึกษานี้ใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายทางการทหารโดยตรง จัดทำโดยสถาบันวิจัยสันติภาพนานาชาติสตอกโฮล์ม (Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI)¹

¹ www.sipri.org/databases/milex มีข้อมูลของประเทศต่างๆ กว่า 170 ประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 ถึงปัจจุบัน บทความนี้จะฐานข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. 2531 ถึงปี พ.ศ. 2553

ส่วนข้อมูลด้านอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเศรษฐกิจมหภาค นโยบายการคลัง และนโยบายการเงิน นำมาจากธนาคารแห่งประเทศไทย และข้อมูลอื่นนำมาจากอินเทอร์เน็ต

ในทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยความมั่นคงและการป้องกันประเทศ ใช้จ่ายทางการทหารจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีส่วนที่สอดคล้องสภาพเศรษฐกิจของประเทศ² กล่าวคือเมื่อเศรษฐกิจเติบโตขึ้น การทหารต้องเติบโตตาม เพราะจำเป็นที่จะต้องสร้างความน่าเชื่อถือต่อประเทศอื่นๆ ในการที่จะไม่รุกราน และหากมีการรุกรานจริง กำลังทหารต้องมีเพียงพอต่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติได้ การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายทางการทหารจึงควรไปในทิศทางเดียวกับระบบเศรษฐกิจที่การทหารนั้นให้บริการอยู่

อย่างไรก็ตาม กระบวนการกำหนดงบประมาณในทางปฏิบัติมีลักษณะเป็น “การเจรจาต่อรองระหว่างหน่วยงานราชการกับสำนักงบประมาณ และการอนุมัติโครงการมีลักษณะแบบเพิ่มเสริม (incremental) ซึ่งสุดท้ายแล้วขึ้นอยู่กับ “ดุลยพินิจ” ของผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรค่อนข้างมาก”³ หรืออีกนัยหนึ่ง งบประมาณของแต่ละหน่วยราชการจะขึ้นอยู่กับงบประมาณที่เคยได้รับจัดสรรไปแล้วในอดีต บวกเพิ่มด้วยสิ่งที่หน่วยงานนั้นต่อรองกับทางสำนักงบประมาณได้

การศึกษานี้ใช้วิธีการทางเศรษฐมิติทำประมาณค่าตัวแปรอิสระด้วยการถดถอยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Least-square Regression) โดยมีตัวแปรตาม (dependent variables) 2 ตัวคือ 1) ระดับของรายจ่ายทางการทหารในแต่ละปี และ 2) อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายด้านการทหารระหว่างปี ในเบื้องต้นพบว่ารายจ่ายด้านการทหารมิได้ถูกกำหนดโดยตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจมหภาคตัวใดเลย ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP) อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ ดุลงบประมาณ หรือแม้กระทั่งดุลการค้า จึงนำเอาตัวแปรหุ่น (dummy variables) ที่ชี้สถานการณ์ทางการเมืองในเวลาต่างๆ มาเป็นตัวแปรอิสระ ผลการศึกษาปรากฏดังตาราง

ข้อค้นพบที่น่าสนใจสำหรับระดับของรายจ่ายทางการทหารแต่ละปีนั้น (แบบจำลอง 1) คือ การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะแบบเพิ่มเสริม อันเป็นผลจากการต่อรองจริง นอกจากนี้ ระดับรายจ่ายในปีก่อนๆ ย้อนหลังไปถึง 4 ปีมีผลต่อการกำหนดรายจ่ายในปีปัจจุบันด้วย โดยไม่มีผลสำหรับรายจ่ายย้อนหลัง 2 ปี แต่มีผลในทางลบสำหรับรายจ่ายย้อนหลัง 3 ปี⁴ รัฐบาลพลเรือนมีแนวโน้มจะเพิ่มงบประมาณให้ทหาร ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองใด ยกเว้นพรรคไทยรักไทย/พลังประชาชน/เพื่อไทย ที่มีการลดรายจ่ายทางการทหารอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ร้อยละ 99 ซึ่งให้เห็นได้ว่าทหารมีการแทรกแซงการเมืองเพื่อเพิ่มงบประมาณได้โดยไม่ต้องทำการรัฐประหารแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับการประมาณอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายด้านการทหาร

² Owens, Mackubin Thomas, 1997, "The Political Economy of National Defense," in *Strategy and Force Planning*, 2nd Edition. Edited by Strategy and Force Planning Faculty. Newport, Rhode Island: Naval War College, pp. 212-224.

³ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2547. *โครงการศึกษาภาพรวมของระบบจัดสรรงบประมาณใหม่*. สำนักงบประมาณ

⁴ ผู้เขียนเชื่อว่าวัฏจักร 4 ปีนี้ ที่ทางทหารจะยอมลดรายจ่ายเพียงปีเดียวเท่านั้น เป็นผลมาจากการดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกเป็นหลัก เพราะส่วนใหญ่จะดำรงตำแหน่งคราวละประมาณ 3-4 ปีก่อนเกษียณอายุ คงไม่มี ผบ.ทบ.คนใดที่ต้องการให้มีการลดงบประมาณตลอดช่วงที่ตนดำรงตำแหน่ง

(แบบจำลอง 2) ซึ่งพบว่าหากมีการรัฐประหารในปีก่อนหน้า จะทำให้อัตราการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายทางการทหารเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ร้อยละ 95 อย่างไรก็ตามระดับรายจ่ายในปีปัจจุบันและระดับรายจ่ายในปีก่อนหน้ายังมีความสำคัญสูงกว่าในการกำหนดอัตราการเปลี่ยนแปลง ณ นัยสำคัญที่ร้อยละ 99 กล่าวคือ อัตราการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายปีนี้จะเพิ่มขึ้นตามระดับรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรปีนี้ (ซึ่งเป็นไปตามนิยามและการคำนวณ) แต่หากปีก่อนหน้ามีระดับรายจ่ายสูงแล้ว จะยอมลดอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายในปีนี้ลง หนึ่งรัฐบาลพลเรือนไม่ว่าพรรคใด ไม่มีผลต่ออัตราการเปลี่ยนแปลงนี้ นั่นหมายถึงพรรคการเมืองพลเรือนที่เป็นรัฐบาลต่างหลีกเลี่ยงการปรับเปลี่ยนรายจ่ายทางการทหารอย่างรวดเร็ว

โดยสรุป หากพิจารณาผ่านรายจ่ายทางการทหารแล้ว จะเห็นได้ว่า ทหารมีบทบาทในการกำหนดงบประมาณของตนเองอย่างมากโดยผ่านกลไกทางการเมืองทั้งสิ้น ทั้งการเมืองยามปกติ (มีรัฐบาลพลเรือนจากพรรคการเมือง) และการรัฐประหาร ไม่มีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจใดเลยที่มีผลต่อการกำหนดรายจ่าย ทั้งที่การทหารเป็นสินค้าสาธารณะโดยแท้ การมีรัฐบาลพลเรือนก็ได้แปลว่าจะทำให้รายจ่ายด้านการทหารลดลง เว้นเสียแต่ช่วงพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้นเป็นรัฐบาล สำหรับการรัฐประหาร มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่ออัตราการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายด้านการทหารที่เพิ่มขึ้น หากปีก่อนหน้ามีการรัฐประหาร รายจ่ายทางการทหารจะลดลง 1 ครั้ง ทุกๆ ช่วงเวลาประมาณ 3-4 ปี ในขณะที่อัตราการเปลี่ยนแปลงจะลดลง หากปีก่อนหน้าได้รับจัดสรรงบประมาณจำนวนมากแล้ว

	สัมประสิทธิ์ที่ได้จากการประมาณค่า ด้วยการถดถอยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด	
	แบบจำลอง 1	แบบจำลอง 2
<i>ตัวแปรตาม</i>	(ระดับรายจ่ายทางการทหาร – ล้าน เหรียญสหรัฐ ณ ราคาปี พ.ศ. 2552)	(อัตราการเปลี่ยนแปลงของระดับ รายจ่ายทางการทหาร – ร้อยละ)
<i>ตัวแปรอิสระ</i>		
ค่าคงที่	3175.605*** (467.936)	-0.889 (3.097)
ระดับรายจ่ายทางการทหารปีปัจจุบัน	–	0.027*** (0.001)
ระดับรายจ่ายทางการทหารปีที่แล้ว	0.789*** (0.181)	-0.026*** (0.001)
ระดับรายจ่ายทางการทหารสองปีก่อน	0.237 (0.263)	–
ระดับรายจ่ายทางการทหารสามปีก่อน	-1.465*** (0.245)	–
ระดับรายจ่ายทางการทหารสี่ปีก่อน	0.428* (0.182)	–
พรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาล	394.168** (124.634)	-1.429 (1.229)
พรรคไทยรักไทย/พลังประชาชน/เพื่อไทยเป็นรัฐบาล	-497.162*** (122.226)	-0.263 (1.304)
รัฐบาลพลเรือนจากพรรคการเมืองอื่นๆ	740.203** (172.198)	-0.151 (1.443)
เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ	188.475* (102.175)	–
เกิดการรัฐประหาร	-206.602 (215.871)	–
เกิดการรัฐประหารในปีก่อนหน้า	–	5.018*** (1.985)
R²/Adjusted R²	0.979/0.958	0.977/0.968
Log Likelihood	-115.979	-43.454
Durbin-Watson Statistics	2.268	1.971
F-Statistics	47.176	106.939

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บคือค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (standard error)

***/**/* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ร้อยละ 99/95/90 หรือมากกว่า ตามลำดับ