

ระบบการคลังของไทยกับการก่อหนี้

โดย พรเพ็ญ วรโสภณทวีพร

เมธี ครอบแก้ว

1. บทนำ

ลักษณะที่เด่นชัดประการหนึ่งของระบบการคลังของไทย ก็คือว่า ตลอดเวลา 23 ปี ที่ประเทศไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ฐานะทางการคลังของรัฐบาลกลางประสบกับภาวะการขาดดุลต่อกันมาเกือบจะโดยตลอด¹ ปัญหาการขาดดุลทางการคลังได้ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะ 5-6 ปี ที่ผ่านมานี้ ดังจะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีการขาดดุลทางการคลังสะสมที่ต้องได้รับการชดเชย โดยการกู้ยืมสาธารณะทั้งภายในและภายนอกประเทศสูงถึงกว่า 373,000 ล้านบาท² ในจำนวนนี้เป็นหนี้ภายในประเทศเสียร้อยละ 57.6 และหนี้ต่างประเทศประมาณร้อยละ 42.4

จริงอยู่การขาดดุลทางการคลังนั้น อาจเกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลดำเนินนโยบายโดยตรงเพื่อกระตุ้นให้ปริมาณความต้องการมวลรวมของระบบเศรษฐกิจสูงขึ้น อันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรักษาเสถียรภาพและการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ แต่สำหรับในกรณีประเทศไทย คงจะเป็นการยากที่จะกล่าวว่า การขาดดุลทางการคลัง เป็นผลจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว เหตุผลที่น่าจะถูกต้องกว่า ก็คือ การใช้จ่ายเกินตัวของรัฐบาลมากกว่า ในด้านหนึ่งนั้น รัฐบาลมีภาระที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการบริหารประเทศ และการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ

¹ มีอยู่เพียงปีเดียวเท่านั้น คือ ปีงบประมาณ 2517 ที่ฐานะทางการคลังของรัฐบาลกลางเกินดุล ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ราคาพืชผลทางเกษตรหลายชนิดในโลก ได้ถีบตัวสูงขึ้นมา ทำให้รัฐบาลมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีจากการส่งออกเพิ่มขึ้นกว่าปกติมาก

² สำนักงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ 2528

ตามลักษณะความเจริญของประเทศและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น รายได้ของรัฐบาลจากภาษีอากรจากแหล่งสาธารณะอื่น ๆ ก็มิได้เพิ่มสูงขึ้นในอัตราที่เท่าเทียมกัน ช่องว่างระหว่างรายจ่ายและรายรับของรัฐบาล ซึ่งกว้างอยู่แล้ว จึงมีแนวโน้มที่จะขยายกว้างออกไปอีก ช่องว่างระหว่างรายรับรายจ่ายหรือการขาดดุลทางการคลังของรัฐบาลนี้เอง ที่จะต้องได้รับการชดเชย โดยการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งเพิ่มขนาดมากขึ้นเรื่อย ๆ

การก่อหนี้สาธารณะเพื่อชดเชยการขาดดุลทางการคลังและเพื่อการลงทุนในภาครัฐบาล นั้น เป็นเรื่องปกติของการบริหารการคลังของประเทศไทยทั่วไป แต่ถ้าหากว่าปริมาณการก่อหนี้นั้นสูงเกินไป อาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ภายในประเทศได้ อาทิเช่น ถ้าเป็นหนี้ภายในประเทศการกู้ยืมโดยภาครัฐบาลอาจก่อให้เกิดความกดดันทางด้านภาวะเงินเฟ้อได้ ถ้ากู้จากสถาบันการเงินของรัฐ เช่นธนาคารแห่งประเทศไทย หรืออาจก่อให้เกิดการเบียดบังการลงทุนของภาคเอกชนได้ ถ้ากู้จากสถาบันการเงินของเอกชน เช่น ธนาคารพาณิชย์ และถ้าเป็นหนี้ต่างประเทศก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการชำระหนี้เงินกู้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งอาจทำให้ชื่อเสียงทางการคลังของประเทศเสียได้ ถ้าหาเงินมาใช้ให้ไม่ทัน ภาระหนี้ต่างประเทศในปัจจุบันของไทย เป็นเรื่องที่เราควรให้ความสนใจเป็นพิเศษทั้งนี้ เพราะหนี้ดังกล่าวได้เพิ่มปริมาณขึ้นอย่างรวดเร็วในรอบ 10 ปีเศษที่ผ่านมา ยกตัวอย่างเช่น เมื่อปี 2513 ภาครัฐบาล มีหนี้ต่างประเทศรวมทั้งสิ้นประมาณ 315 ล้านดอลลาร์ฯ แต่เมื่อต้นปี 2527 จำนวนหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลกลับตัวสูงขึ้นไปถึง 6,926 ล้านดอลลาร์ฯ หรือสูงกว่าปี 2513 ถึงประมาณ 21 เท่า ภายในเวลา 14 ปี ถึงแม้ว่าขณะนี้ภาครัฐบาลของไทยยังมีระดับความสามารถที่จะชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศที่น่าพึงพอใจเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่ระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน แต่ก็ไม่มีใครสามารถรับประกันได้ว่า ประเทศไทยจะไม่ประสบปัญหาในการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ถ้าหากอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ และ/หรือต้นทุนของการก่อหนี้ต่างประเทศ มิได้ลดลง

การก่อหนี้ภายในประเทศก็ดี หรือต่างประเทศก็ดี มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสามารถในทางการคลังของภาครัฐบาลทั้งสิ้น ความสามารถในการคลังนี้จะต้องแยกออกเป็น 2 ลักษณะคือ

ในลักษณะหนึ่งนั้นหมายถึงความสามารถในการหารายได้ให้เพิ่มสูงขึ้นกว่าเดิม และในอีกลักษณะหนึ่งนั้น หมายถึง การตัดทอนการใช้จ่ายลงหรือการทำให้ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น ทั้งสองลักษณะนี้ประกอบกันจะทำให้แนวโน้มของการขาดดุลทางการคลังลดลง ซึ่งจะทำให้การก่อกำเนิดภายในประเทศที่ไม่จำเป็นหรือที่ไม่มีประสิทธิภาพลดน้อยลงไปด้วย จริงอยู่การกู้ยืมจากต่างประเทศอาจจะไม่เกี่ยวข้องกับความสามารถในทางการคลังโดยตรงมากนัก เพราะการกู้ยืมดังกล่าว ส่วนใหญ่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากความสามารถทางด้าน การส่งออกเพื่อให้ได้มาซึ่ง เงินตราต่างประเทศเป็นสำคัญ แต่ถึงแม้ไม่มีใครปฏิเสธว่า ความสามารถในทางการคลังของภาครัฐบาลมีผลกระทบต่อ การกู้ยืมจากต่างประเทศได้เหมือนกัน เช่น ความสามารถในการระดมทรัพยากรภายในประเทศโดยภาครัฐบาลที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้ความจำเป็นในการกู้ยืมจากต่างประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลทางการคลังลดลง หรือ การบริหารทางการคลังที่เหมาะสมของภาครัฐบาล เช่น การเลือกโครงการที่จะลงทุน การบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพ การลดต้นทุน การผลิต หรือการบริหารย่อมจะมีผลทำให้การกู้ยืมจากต่างประเทศในกรณีที่มีความจำเป็นต้องทำเช่นนั้น เป็นไปในระดับที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เพราะฉะนั้น เมื่อพิจารณากันในขั้นสุดท้ายแล้ว จะเห็นว่า การปรับปรุงประสิทธิภาพ และศักยภาพทางการคลังของภาครัฐบาลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ต่อการก่อกำเนิดสาธารณะของไทย ในด้านหนึ่งนั้น รัฐบาลจะต้องเร่งระดมทรัพยากร ภายในประเทศเพื่อให้ตนเองมีรายได้เพิ่มขึ้นทัดเทียมกับหรือสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ หากรัฐบาลต้องการให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่พึงปรารถนามากขึ้น และอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลจะต้องปรับปรุงระบบการใช้จ่ายสาธารณะของตนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การปรับโครงสร้างทางการคลังของภาครัฐบาลนี้ นอกจากจะมีผลโดยตรงต่อระดับและอัตราดอกเบี้ยสาธารณะแล้ว ยังจะมีส่วนช่วยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไปด้วย

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะถึงขั้นที่จะมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการคลังของไทย เพื่อการเพิ่มรายได้ของรัฐให้สูงขึ้น และการลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นหรือขาดประสิทธิภาพลง จำเป็นที่ผู้ดำเนินนโยบายของประเทศจะต้องรู้ถึงลักษณะของการก่อกำเนิดสาธารณะของไทยให้ถ่องแท้เสียก่อน ตามที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น การก่อกำเนิดสาธารณะของรัฐบาลมีหลายรูปแบบ เช่น อาจจะเป็นหนี้ภายในประเทศก็ได้ หนี้ต่างประเทศก็ได้ และในแต่ละประเภทของหนี้ ก็มีลักษณะของหนี้ การชำระหนี้และปัญหาที่เกี่ยวข้อง

แตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนีต่างประเทศซึ่งจะมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของไทย มากเป็นพิเศษ เนื่องจากการกู้เข้ามานั้นเป็นการเพิ่มทรัพยากรให้แก่ประเทศโดยตรง และอย่างรวดเร็ว แต่การชำระหนี้คืนก็เป็นการสูญเสียทรัพยากรของประเทศไทยออกไปโดยทันที และอาจควบคุมได้ยาก ด้วยเช่นเดียวกัน ผู้บริหารประเทศคงต้องรู้ก่อนว่า การกู้จากต่างประเทศของไทยนั้น ถูกต้องตามวัตถุประสงค์เพียงใด? มีความเหมาะสมหรือสมควรหรือไม่? ก่อนที่จะไปถึงขั้นเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังภายในประเทศ อาจจะมีการแก้ไขระบบการก่องหนี้สาธารณะของไทย โดยเฉพาะหนีจากต่างประเทศหรือไม่?

ด้วยเหตุนี้ บทความวิจัยฉบับนี้จึงมีความมุ่งหวังที่จะวิเคราะห์ถึงสภาพของหนี้สาธารณะ ทั้งในและนอกประเทศ สาเหตุและรูปแบบของการก่องหนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนีต่างประเทศ ประเด็นหลักที่จะมีการกล่าวถึง ก็คือการชี้ให้เห็นว่า การก่องหนี้สาธารณะนอกจากจะเป็นผลอันสืบเนื่องมาจากความต้องการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตได้เร็วทัดเทียมเท่าประเทศอื่นแล้วยังเกิดจากการขาดดุลทางการคลังของรัฐบาลด้วย เพื่อป้องกันมิให้ภาระหนี้สาธารณะที่รัฐบาลได้ก่อไว้ในอดีต มากลายเป็นปัญหาต่อฐานะทางการคลังของภาครัฐบาลในอนาคต และเพื่อมิให้ปัญหาการขาดดุลทางการคลัง ในปัจจุบันมามีบริดให้รัฐบาลต้องก่องหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอีก บทความนี้ได้เสนอให้มีการปรับปรุงฐานะทางการคลังของภาครัฐบาล 2 วิธีด้วยกันคือ (1) เพิ่มรายได้โดยการปรับปรุงโครงสร้างและขบวนการจัดเก็บภาษีอากร (2) ลดรายจ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายให้สูงขึ้น เนื่องจากระยะเวลาการศึกษาจำกัด ข้อเสนอแนะในบทความนี้ส่วนใหญ่ จะมีได้เกิดจากผู้เขียนโดยตรง แต่เป็นข้อเสนอแนะที่ผู้เขียนประมวลมาจากข้อคิดหรือผลงานวิจัยที่ได้มีผู้เสนอไว้แล้ว การศึกษานี้แบ่งออกเป็น 4 ตอนใหญ่ ๆ คือ

- ตอนที่ 1 จะกล่าวถึงสาเหตุการก่องหนี้และสัดส่วนการใช้นี้สาธารณะของรัฐบาล
- ตอนที่ 2 จะแสดงให้เห็นถึงฐานะทางการคลังของรัฐบาลไทย และรูปแบบการก่องหนี้สาธารณะอื่น เนื่องจากรูปร่างทางการคลัง
- ตอนที่ 3 จะเกี่ยวกับการก่องหนี้สาธารณะอื่น เนื่องจากการพัฒนาประเทศโดยใช้วิธีการที่เรียกว่า Two - Gaps Approach มาอธิบายโครงสร้างการออมและการลงทุนของภาครัฐบาล

เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการก่อกำเนิดเพื่อการพัฒนาประเทศ และประเมินผลของการใช้เงินกู้
ที่มีต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ตอนที่ 4 จะได้มีการประมวลข้อเสนอแนะต่าง ๆ (ซึ่งส่วนใหญ่มาจากการศึกษาก่อน ๆ)
เกี่ยวกับการเพิ่มความสามารถทางการคลัง เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลและเพื่อเพิ่มความสามารถใน
การรองรับภาระหนี้

ตอนที่ 5 จะเป็นการสรุปและเสนอข้อคิดเห็นบางประการ เกี่ยวกับการก่อกำเนิด

สำนักหอสมุด