

2. การก่อกั้นสาธารณะ

2.1 สาเหตุของการก่อกั้น

2.1.1) หนี้ภายในประเทศ การก่อกั้นภายในประเทศโดยทั่วไปแล้วมักเกิดจาก เหตุผลและความจำเป็นต่าง ๆ เช่น กู้เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุลชั่วคราว เพื่อใช้ลงทุนใน โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและเพื่อสนับสนุนการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ เพื่อสร้างเสถียรภาพของระบบ เศรษฐกิจ เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้ที่เก่า และเพื่อส่งเสริมการพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุนภายใน ประเทศ¹

ในกรณีที่รัฐบาลเป็นหน่วยขาดดุลอยู่เกือบตลอดเวลา เช่น รัฐบาลไทยนั้นการกู้เงิน ภายในประเทศจึงมักจะเกิดจาก 2 สาเหตุแรกเป็นสำคัญ กล่าวคือ เป็นการกู้เพื่อชดเชยงบประมาณ ที่ขาดดุล และเพื่อการลงทุนทั้งในภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ส่วนการสร้างหนี้เพื่อใช้เป็น เครื่องมือ นโยบายการเงินและนโยบายการคลังนั้น รัฐบาลไทยมีความยืดหยุ่นอยู่ค่อนข้างน้อย²

2.1.2) หนี้ต่างประเทศ อาจแบ่งแยกตามวัตถุประสงค์ของการกู้ได้เป็น 2 รายการคือ กู้เพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และกู้เพื่อใช้จ่ายในรายการที่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนา เศรษฐกิจ สำหรับการกู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นจะมีรายจ่ายใหญ่ ๆ เพียง 2 รายการ คือ กู้เพื่อป้องกันประเทศ และกู้เพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบ ซึ่งทั้งสองรายการรวมกันจะมีสัดส่วนของ ภาระหนี้ต่อภาระหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลทั้งหมดอยู่ร้อยละ 26.8 ในปี 2521 และเพิ่ม เป็นร้อยละ 44.9 ในปี 2526 สัดส่วนภาระหนี้ต่างประเทศอีกประมาณร้อยละ 60 เกิดจากการกู้เพื่อพัฒนาประเทศ (ตาราง 1)

¹ หน่วยงานคลัง 2522 ธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 1-4

² ศุภชัย พานิชภักดิ์ "ผลกระทบของงบประมาณต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ" ในเรื่อง "การวิเคราะห์ผลกระทบของงบประมาณแผ่นดิน 2527" การประชุมทางวิชาการ โดย คณะพัฒนาการ เศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2526.

ตารางที่ 1

สัดส่วนภาระหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลแบ่งแยก

ตามวัตถุประสงค์ของการใช้

(อัตราร้อยละ)

ภาระหนี้อื่นเกิดจาก	ปีงบประมาณ					
	2521	2522	2523	2524	2525	2526
1. เหตุผลทางการคลัง	26.8	37.9	39.4	45.3	43.9	44.9
- เงินกู้ป้องกันประเทศ	9.5	13.1	19.6	22.3	19.8	21.6
- เงินกู้เงินบาทสมทบ	17.3	24.7	19.8	23.0	24.1	23.3
2. เพื่อพัฒนาประเทศ	73.2	62.1	60.6	54.7	56.1	55.1
รวม (1) + (2)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : ตารางที่ 3.8 ในภาคผนวกที่ 3

สำนักหอสมุด

2.2 สัดส่วนการใช้หนี้สาธารณะ

เพื่อให้ภาพรวมบทบาทของหนี้สาธารณะเด่นชัดขึ้น บทความนี้จะได้อ่านวาทศาสตร์ส่วนเงินกู้ตามวัตถุประสงค์ของการใช้ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ดังนี้

- (1) หนี้ที่เกิดจากความจำเป็นทางการคลัง
- (2) หนี้ที่ใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ

การคำนวณหาสัดส่วนเงินกู้ตามวัตถุประสงค์การใช้ดังกล่าวข้างต้นมีปัญหาอยู่บ้างสำหรับเงินกู้ภายในประเทศ¹ ในการคำนวณจึงต้องตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐาน 2 ข้อ คือ

(1) เงินกู้ที่ถูกนำไปใช้จ่ายในงบประจำหรืองบปกติ เป็นหนี้ที่เกิดจากความจำเป็นทางการคลัง เพราะเป็นรายจ่ายซึ่งหลีกเลี่ยงได้ยากและให้เงินกู้ที่ใช้จ่ายในงบพัฒนาหรืองบลงทุน เป็นหนี้ที่เกิดจากการพัฒนาประเทศ การตั้งข้อสมมุติฐานดังกล่าว ก็เพื่อให้สะดวกแก่การคำนวณ เนื่องจากสำนักงานงบประมาณได้แบ่งแยกรายจ่ายออกเป็น "งบพัฒนา" / "งบลงทุน" และ งบปกติ / "งบประจำ" ไว้แล้วอย่างเด่นชัด²

(2) ให้เงินกู้ที่ถูกใช้ไปเพื่อรายจ่ายประจำ/ปกติ และรายจ่ายลงทุน/พัฒนา เป็นไปในสัดส่วนเดียวกับที่ปรากฏในงบประมาณรายจ่ายของปีเดียวกัน³

ผลของการคำนวณตามที่เสนอไว้ในตารางที่ 2 และ 3 พอสรุปได้ว่ามากกว่าครึ่งหนึ่งของภาระหนี้สาธารณะมีสาเหตุมาจากความจำเป็นทางการคลัง และต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของภาระหนี้เกิดจากหนี้ที่ใช้พัฒนาประเทศ แนวโน้มของสัดส่วนภาระหนี้สาธารณะอันเกิดจากการพัฒนาประเทศได้เพิ่มสูงขึ้น ตั้งแต่ปี 2522 และภาระหนี้ต่างประเทศที่ไม่ใช่เพื่อการพัฒนา มีอัตราเพิ่มสูงขึ้น เพราะรัฐบาลมีนโยบายลดอัตราเพิ่มของงบประจำ (หรืองบปกติ) ลง จึงทำให้สัดส่วนเงินกู้ภายในประเทศที่ใช้ในงบประจำ (งบปกติ) ลดต่ำลงด้วย

¹ อ่านปัญหาการคำนวณสัดส่วนการใช้ "หนี้ภายในประเทศ" ในภาคผนวกที่ 1

² เพิ่งอ้าง

³ เพิ่งอ้าง

ตารางที่ 2

สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะเพื่อการพัฒนาต่อเพื่อไม่ใช้การพัฒนา (สมมุติฐาน 1)

ประเภทหนี้	(ร้อยละ)					
	2521	2522	2523	2524	2525	2526
1. หนี้ภายในประเทศ	88.82	70.59	68.14	68.18	65.45	68.64
1.1 ลงทุน (พัฒนา)	21.05	16.51	17.51	17.00	14.86	13.59
1.2 ประจำ (ไม่พัฒนา)	67.77	54.06	50.63	51.17	50.59	55.05
2. หนี้ภายนอกประเทศ	11.18	29.43	31.86	31.82	34.55	31.36
2.1 พัฒนา	8.19	18.28	19.31	17.41	19.38	17.27
2.2 ไม่พัฒนา	2.99	11.15	12.55	14.40	15.17	14.08
รวมหนี้สาธารณะ (1 + 2)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
หนี้พัฒนา (1.1 + 2.1)	29.24	34.79	36.52	34.41	34.24	30.86
หนี้ไม่พัฒนา (1.2 + 2.2)	70.76	65.21	63.18	65.57	65.76	69.13

ข้อสมมุติฐาน : ภาระหนี้ภายในประเทศมีการแบ่งแยกเป็นงบลงทุน และงบประจำ ในอัตราส่วนเดียวกันกับในงบประมาณรายจ่ายของปีเดียวกัน

ตารางที่ 3

สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะเพื่อการพัฒนาต่อเพื่อไม่ใช้การพัฒนา (สมมุติฐาน 2)

(ร้อยละ)

ประเภทหนี้	2521	2522	2523	2524	2525	2526
1. หนี้ภายในประเทศ (1)	88.82	70.57	68.14	68.18	65.45	68.64
1.1 พัฒนา	35.17	27.52	28.69	29.98	27.73	28.57
1.2 ปกติ	53.65	43.05	39.45	38.20	37.72	40.07
2. หนี้ภายนอกประเทศ	11.18	29.43	31.86	31.82	34.55	31.36
2.1 พัฒนา	2.99	11.15	12.55	14.40	15.17	14.08
2.2 ไม่พัฒนา	8.19	18.28	19.31	17.41	19.38	17.27
หนี้สาธารณะ (1 + 2)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
หนี้พัฒนา (1.1 + 2.1)	38.16	38.67	41.24	44.38	42.90	42.65
หนี้ไม่พัฒนา (1.2 + 2.2)	61.84	61.33	58.76	55.62	57.10	57.35

ข้อสมมุติฐาน : ภาระหนี้ภายในประเทศมีการแบ่งแยกเป็นงบเพื่อการพัฒนาและงบค่าใช้จ่ายปกติ ในสัดส่วนเดียวกับงบประมาณรายจ่ายของปีเดียวกัน