

4.1 การออมและการลงทุน

ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนของประเทศ เมื่อคิดเป็นสัดส่วนของรายได้ประชาชาติ (GDP) แล้ว จะขึ้นลงอยู่ในช่วงร้อยละ 2.0 - 5.8 ตั้งแต่ปี 2518-2526 (ตารางที่ 13)

ถ้าแบ่งแยกระบบเศรษฐกิจออกเป็นภาครัฐบาลและภาคเอกชน ดังแสดงในตาราง 12 แล้ว จะเห็นได้ว่าภาคเอกชนมีเงินออมที่สูงกว่าภาครัฐบาลมาก ซึ่งในบางปี เช่น 2525 และ 2526 ภาคเอกชนมีเงินออมมากกว่าภาครัฐบาลถึง 64 และ 30 เท่าตามลำดับ การที่สัดส่วนการออมในภาคเอกชนสูงกว่าภาครัฐบาลในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ มิได้เกิดจากการเพิ่มขึ้นของเงินออมต่อ GDP ของภาคเอกชนอย่างมากมาแต่อย่างใด หากเกิดจากสาเหตุที่การออมในภาครัฐบาลได้ลดลงไปมากเพราะเกิดการขาดดุลเงินสดในงบประมาณอย่างแรงใน 2 ปีนี้ (ตารางที่ 4) เพราะรัฐบาลได้นำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาท ออกใช้ในโครงการสร้างงานในชนบท จนทำให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังในปี 2523¹

ภาวะเงินออมในภาครัฐบาลเริ่มลดต่ำลงอย่างมากตั้งแต่ 2523 เป็นต้นมา แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลพยายามรักษาระดับการลงทุนให้ เป็นไปตาม เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ดังจะเห็นได้ว่าสัดส่วนช่องว่างระหว่างการลงทุนและการออมของภาครัฐบาลต่อรายได้ประชาชาติ จาก ตารางที่ 13 ได้เพิ่มขึ้นจาก 5.8% ในปี 2522 เป็น 8.1% ในปี 2523 และ 7.5% ในปี 2526 ภาวะการขาดเงินออมทางภาครัฐบาลนี้ได้รับการชดเชยจากภาวะการมีเงินออมมากกว่าเงินลงทุนในภาคเอกชน² โดยผ่านการโอนในระบบธนาคาร³ จึงทำให้ภาวะการก่อกวนในภาครัฐบาลไม่เลวร้ายไปกว่าที่เห็นในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าช่องว่างระหว่าง

¹ รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "วิกฤตการณ์เงินคงคลัง 2523-2525", มติชนฉบับสุดสัปดาห์ ฉบับลงวันที่ 26 มิถุนายน - 2 กรกฎาคม

² การที่การลงทุนในภาคเอกชนได้ลดต่ำลงตั้งแต่ 2523 เป็นต้นมาจนเป็นเหตุทำให้ใช้เงินออมไปนั้น มีสาเหตุมาจากภาวะเศรษฐกิจของโลกซบเซา อัตราดอกเบี้ยสูงจึงทำให้การลงทุนภาคเอกชนซบเซาลงไป

³ ดู เมธี ครอบแก้ว "ศักยภาพทางการคลังของภาครัฐบาล" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องนโยบายการพัฒนาประเทศ : แนวทางการศึกษาวิจัย หมายเลข 5 สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , มีย. 2527

ตารางที่ 12

สัดส่วนการออมและการลงทุนต่อรายได้ประชาชาติ (ร้อยละ)

ปี	ภาคเอกชน		รัฐบาลกลาง / ท้องถิ่น		รัฐวิสาหกิจ		รวมรัฐบาล	
	การลงทุน	การออม	การลงทุน	การออม	การลงทุน	การออม	การลงทุน	การออม
2513-2520 ¹	17.9	18.2	4.4	2.4	1.9	0.7	6.3	3.1
18	20.2	18.5	3.5	2.3	1.7	0.4	5.2	2.7
19	16.4	19.3	4.9	1.0	1.9	0.3	6.8	1.4
2520	18.5	17.4	5.0	2.5	2.5	0.5	7.5	3.0
21	18.8	19.2	4.8	1.9	2.9	0.6	7.7	2.5
22	21.1	21.4	4.6	1.1	3.1	0.5	7.7	1.6
23	18.1	21.9	5.2	0.6	3.9	0.4	9.1	1.0
24	16.0	19.5	5.9	0.6	2.8	0.5	8.7	1.1
25	13.1	19.2	5.4	-0.8	2.4	0.5	7.8	-0.3
26	14.8	18.2	5.5	0.1	2.6	0.5	8.1	0.6

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

1 - เมธี ครองแก้ว หน้า 6

การออมมาจาก GDS

ตารางที่ 13

ส่วนต่างระหว่างการลงทุนและการออม

ปี	เอกชน	รัฐบาล	รัฐวิสาหกิจ	รวม ภาครัฐบาล	ทั้ง ประเทศ	หักข้อ ผิดพลาด ทางสถิติ	การออม ต่าง ประเทศ
2518	-1.7	-1.2	-1.3	-2.5	-4.2	-	4.2
2519	2.9	-3.9	-1.6	-5.5	-2.5	-	2.5
2520	-1.1	-2.5	-2.0	-4.5	-5.6	-	5.6
2521	0.4	-2.9	-2.3	-5.2	-4.8	0.1	4.7
2522	0.3	-3.5	2.3	-5.8	-5.8	-1.7	7.5
2523	3.8	-4.6	-3.5	-8.1	-4.3	-2.2	6.5
2524	3.5	-5.3	-2.3	-7.6	-4.1	-2.9	7.0
2525	6.1	-6.2	-1.9	-8.1	-2.0	-0.6	2.6
2526	3.4	-5.4	-2.1	-7.5	-4.1	-0.8	4.9

ที่มา : จากตารางที่ 12

การออมและการลงทุนในภาครัฐบาลจะได้รับช่องว่างส่วนเกินของของเงินออมจากภาคเอกชนมาช่วยเสริม แต่ก็ยังมีช่องว่างเหลืออยู่ ซึ่งจะขจัดออกได้ด้วยการใช้เงินออมจากต่างประเทศมาช่วยเสริม เงินออมอาจจะอยู่ในรูปของการช่วยเหลือหรือการกู้ยืม สำหรับประเทศไทยนั้น เงินออมต่างประเทศที่เข้ามาในรูปของการให้เปล่ามีน้อยกว่าร้อยละ 10 ของเงินออมที่ไหลเข้าประเทศทั้งหมดตั้งแต่ 2521 - 2527 (ตาราง 14) และกว่าครึ่งของเงินออมต่างประเทศตกอยู่ในภาครัฐวิสาหกิจ เงินออมต่างประเทศที่รัฐบาลกู้ยืมมาโดยตรงมีน้อยกว่าร้อยละ 40 ของเงินออมต่างประเทศ

4.2 ข้อจำกัดการใช้เงินออมต่างประเทศ

ถึงแม้ว่าเราจะสามารถใช้เงินออมจากต่างประเทศมาช่วยอุดช่องว่างเงินออม-เงินลงทุนภายในประเทศได้ แต่ก็มิได้หมายความว่ารัฐบาลจะสามารถใช้เงินออมจากต่างประเทศมาอุดช่องว่าง เงินออม - เงินลงทุนในภาครัฐบาลเพื่อแก้ภาวะการขาดดุลการคลังได้ เพราะ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ (2502) ได้กำหนดไว้ให้รัฐบาลชดเชยการขาดดุลการคลัง โดยใช้เงินกู้จากภายในประเทศและเงินคงคลังเท่านั้น

โดยปกติแล้ว รัฐบาลไทยก็มีความระมัดระวังมากในทางที่จะใช้เงินกู้จากต่างประเทศเพื่อมาอุดช่องว่างอุปสงค์ - อุปทานเงินตราต่างประเทศ ส่วนช่องว่างเงินออม - เงินลงทุนภายในประเทศ จะใช้เงินกู้ภายในประเทศและเงินคงคลัง เป็นตัวจัดเหตุการณ์ดังนี้ได้ เป็นมาด้วยดีจนกระทั่งปี 2519 เมื่อรัฐบาลต้องประสบปัญหาการขาดดุลทางการคลังอย่างหนัก และไม่สามารถหาเงินออมภายในประเทศหรือเงินคงคลังมาชดเชยได้ จึงใช้วิธีนำเงินออมจากต่างประเทศมาใช้จ่ายแทน

การนำเงินออมจากต่างประเทศเข้ามาใช้เป็นเงินสดหมุนเวียนในรูปของเงินบาทสมทบ ถ้าอธิบายตามทฤษฎี Two-Gaps ก็เท่ากับว่าเราได้นำส่วนหนึ่งของเงินตราต่างประเทศมาอุดช่องว่างเงินออม - เงินลงทุนในภาครัฐบาล มิใช่กู้มาเพื่อขจัดช่องว่างอุปสงค์ - อุปทานเงินตราต่างประเทศ จึงเป็นการใช้เงินตราต่างประเทศที่ค่อนข้างสิ้นเปลือง เพราะวิธีการที่จะชดใช้เงินกู้ต่างประเทศนี้ได้ก็โดยวิธีการส่งออกสินค้าและบริการ เพื่อให้ได้เงินตราต่างประเทศมาใช้หนี้เท่านั้น การส่งออกสินค้า

ตารางที่ 14

รูปแบบเงินออมจากต่างประเทศที่เข้ามาในประเทศไทย

(ล้านบาท)

ปี	ผู้โดยตรง	ค่าประกัน	ให้เปล่า	รวม	ผู้โดยตรง (%)	ค่าประกัน (%)	ให้เปล่า (%)	รวม (%)
2521	11,927	8,977	1,229	22,133	53.9	40.5	5.5	100.0
2522	13,057	22,849	1,682	37,588	34.7	60.8	4.5	100.0
2523	11,386	23,775	2,863	37,954	30.0	62.4	7.6	100.0
2524	14,379	27,254	3,878	45,551	31.5	59.7	8.5	100.0
2525	16,796	28,804	3,017	48,617	34.5	59.2	6.3	100.0
2526	13,442	19,046	3,317	35,805	37.5	53.2	9.3	100.0
2527	20,125	27,255	3,316	50,696	39.7	53.8	6.5	100.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

และบริการโดยที่ประเทศไม่ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศมาซื้อสินค้าทุน เพื่อการพัฒนาประเทศต่อไป เท่ากับ เป็นการยกทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศบางส่วนให้แก่ประเทศเจ้าหนี้ ทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อชาวไทยด้วยกันเองลดน้อยลง

ในทางตรงข้ามถ้ารัฐบาลใช้วิธีกู้ยืมเงินจากภายในประเทศ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีเงินทุนหมุนเวียน วิธีการนี้ถึงแม้ว่าจะมีผลเสียอยู่บ้างในแง่ที่ทำให้อัตราดอกเบี้ยในท้องตลาดสูงขึ้น และแย่งชิงเงินออมจากภาคเอกชน ทำให้การลงทุนในภาคเอกชนลดน้อยลง แต่ก็มีผลดีในแง่ที่เราไม่ต้องเสียทรัพยากรในประเทศเพื่อการกู้ยืมนี้¹

4.3 บทบาทของหนี้สาธารณะต่อการพัฒนาประเทศ

จากการคำนวณโดยใช้สมการเส้นถดถอยอย่างง่ายหาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการเพิ่มของหนี้ภายในประเทศและอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ (ดังแสดงในภาคผนวก) ผลการคำนวณแสดงว่าอัตราการเพิ่มของหนี้เร็วกว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติ กล่าวคือ การใช้เงินกู้ภายในประเทศเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1 จะทำให้อัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.75 เท่านั้น เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ได้แสดงไว้ข้างต้นแล้วว่าการออมในภาครัฐบาลมีระดับต่ำกว่าการลงทุนมาก (ตาราง 15)

สำหรับเงินกู้ต่างประเทศนั้น ผลของการศึกษาจากหลายฝ่ายรวมทั้งบทความนี้ได้พบว่าเงินกู้จากต่างประเทศได้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการช่วยให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว

บทความนี้ได้ศึกษาข้อเท็จจริงนี้โดยใช้สมการเส้นถดถอย (double - log) แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเงินกู้ต่างประเทศกับรายได้ประชาชาติ ผลของการคำนวณปรากฏว่าการเพิ่มหนี้ภายนอกประเทศขึ้นร้อยละ 1 จะมีผลทำให้อัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น

¹ ถ้าการแย่งชิงเงินออมในประเทศไม่เป็นเหตุทำให้เอกชนหันไปหาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศแทน รัฐบาลอาจจะแก้ปัญหานี้ได้โดยการเก็บภาษีจากเงินกู้ต่างประเทศ เพื่อให้ช่องว่างระหว่างดอกเบี้ยภายในและภายนอกประเทศน้อยลง

ตารางที่ 15

ผลการเพิ่มหนี้คือการเพิ่มของอัตราดอกเบี้ยโครายได้ประชาชาติ
(จากสมการถดถอยรูป double-log)

ประเภทเงินกู้	ค่าความยืดหยุ่น (b)	ค่าสหสัมพันธ์ (R^2)
หนี้ภายในประเทศ	0.75	0.87
หนี้ภายนอกประเทศ	0.54	0.91
- กู้โดยตรง	0.47	0.74
- ค่าประกัน	0.44	0.82
- ไม่ค่าประกัน	0.09	0.04

หมายเหตุ : เป็นผลคำตอบโดยใช้สมการ double - log

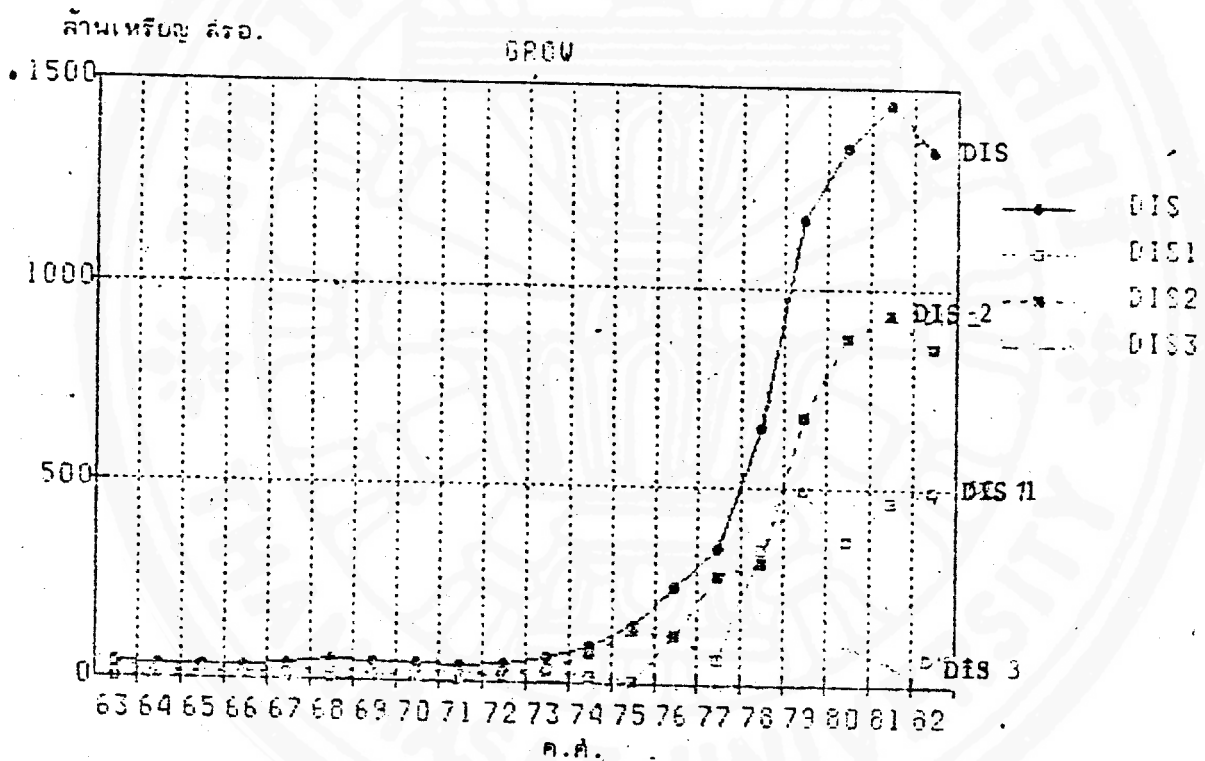
เพียงร้อยละ 0.54 ซึ่งต่ำกว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติ อันเนื่องจากใช้หนี้ภายในประเทศ เสียอีก (ตาราง 15)

ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากว่าระดับการเบิกใช้หนี้เงินกู้ต่างประเทศในช่วงตั้งแต่ 2506-2521 อยู่ในระดับต่ำ และได้เพิ่มขึ้นอย่างมากตั้งแต่ 2522 เป็นต้นไป คือได้เพิ่มจากปี 2521 เกือบเท่าตัว (ดูภาพประกอบ) การที่จำนวนเงินกู้เบิกใช้มีระดับต่ำเสียส่วนใหญ่ และเพิ่งมาเพิ่มสูงหลังปี 2522 นี้ ยังไม่มากพอที่จะส่งผลให้อิทธิพลของหนี้ต่างประเทศต่ออัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติ สูงจนเป็นที่น่าสังเกต ค่าสัมประสิทธิ์ตัวยืดหยุ่น (elasticity) ที่คำนวณได้จึงเพียงแต่สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของหนี้ต่างประเทศ ต่ออัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติในอดีต มากกว่าปัจจุบัน ซึ่งเป็นช่วงที่หนี้เงินกู้น่าจะมีผลต่ออัตราการเติบโตมากกว่าที่คำนวณได้

ถ้าแบ่งแยกหนี้ภายนอกประเทศออกตามลักษณะการกู้คือ หนี้เงินกู้โดยตรงของรัฐบาล หนี้ซึ่งรัฐบาลค้ำประกัน และหนี้ซึ่งรัฐบาลมิได้ค้ำประกัน จะพบว่า อิทธิพลของหนี้เงินกู้โดยตรงต่ออัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติสูงกว่าอิทธิพลของเงินกู้จากวงเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน (ซึ่งได้แก่ รัฐวิสาหกิจ เล็กน้อย¹ แสดงให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพของการใช้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ เมื่อเทียบกับภาครัฐบาล

¹ การที่ค่าความยืดหยุ่นของหนี้ที่รัฐบาลมิได้ค้ำประกันต่ออัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติมีน้อย เพราะมีอยู่บางช่วงเวลาที่ไม่มีการกู้ดังกล่าว (ดูตัวเลขจากภาคผนวก)

รูปที่ 1
การเบิกใช้หนี้เงินกู้ต่างประเทศ



- DIS = เงินกู้ที่รัฐบาลเบิกใช้ทั้งหมด
- DIS 1 = เงินกู้ที่รัฐบาลเบิกใช้โดยตรง
- DIS 2 = เงินเบิกใช้ที่รัฐบาลค้ำประกัน
- DIS 3 = เงินเบิกใช้ที่รัฐบาลมิได้ค้ำประกัน