

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

เท่าที่ได้เสนอมาในบทความนี้พอสรุปได้ว่า การก่อกั้นสาธารณะของรัฐบาลไทยสืบเนื่องมาจาก 2 สาเหตุใหญ่ คือ .

- (1) ความจำเป็นในการหารายรับมาชดเชยการคลังที่ขาดดุลในแต่ละปี¹
- (2) ความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป้าหมายที่ตั้งไว้มักจะต้องใช้เงินออมในระดับที่มากกว่าความสามารถที่กระทรวงการคลังจะระดมได้จากภายในประเทศ

ถ้าแบ่งหนี้สาธารณะออกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นหนี้ที่ใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ อีกส่วนหนึ่งมิใช่เพื่อการพัฒนาประเทศ โดยที่กำหนดให้เงินกู้ยืมเกิดจากความจำเป็นทางการคลังเป็นหนี้ที่มีใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ และเงินกู้ยืมเกิดจากความต้องการเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นเงินเพื่อการพัฒนาประเทศ ปรากฏว่ากว่าครึ่งหนึ่งของภาระหนี้สาธารณะมีสาเหตุมาจาก การขาดดุลทางการคลัง บทความนี้จึงได้เสนอยุทธวิธีในการแก้ปัญหาการก่อกั้นสาธารณะ โดยวิธีปรับความสามารถทางการคลัง อันเป็นการแก้ไขปัญหาคิวคันเหว บทความนี้จึงได้เสนอมาตรการต่าง ๆ ในการปรับปรุงโครงสร้างและระบบภาษีอากรของไทย เพื่อให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น และได้เสนอวิธีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อลดรายจ่าย และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐ ข้อเสนอแนะทั้งสองด้านรวมกันจะเป็นแนวทางช่วยให้รัฐมีความสามารถทางการคลังมากขึ้น เป็นการแก้ปัญหาการขาดดุลทางการคลังและลดการก่อกั้นสาธารณะอันเกิดจากเหตุผลทางการคลังลงได้บ้าง

ในส่วนของหนี้สาธารณะที่ใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ ผลของการศึกษานี้พบว่า การก่อกั้นได้มีผลทำให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยที่อัตราการเพิ่มขึ้นของหนี้สูงกว่าอัตราของเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ การที่ความยืดหยุ่นในการก่อกั้นภายในประเทศมีค่ามากกว่า 1 (1.15 ดูตาราง 5.1)

¹ ความจำเป็นอันเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติสำหรับการศึกษาได้รวมไว้เป็นความจำเป็นทางการคลัง เพราะรายจ่ายด้านความมั่นคง น่าจะมาจากงบประมาณรายจ่ายของรัฐ

ในภาคผนวก 5 นั้น อาจเกิดจากเหตุผลที่ว่า รายจ่ายในงบประมาณเพื่อการลงทุนบางอย่างในภาค
รัฐบาลมิได้มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยตรงอย่างน้อยในระยะสั้น เช่น รายจ่ายด้านการศึกษา
ด้านสาธารณสุข ด้านรักษาความสงบ เป็นต้น

สำหรับเงินกู้ต่างประเทศนั้น อัตราการเพิ่มขึ้นของหนี้สูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของ
รายได้ประชาชาติถึงร้อยละ 81 ผลของการคำนวณนี้ถ้าอธิบายตามวงจร
การก่อหนี้ (The Debt Cycle) แล้วย่อมหมายความว่า ประเทศไทยยังอยู่ในระยะแรกของการก่อหนี้
ทั้ง ๆ ที่ไทยเราได้มีการก่อหนี้มากกว่า 50 ปีแล้ว แต่ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่า บทบาทของเงินลงทุน
ต่างประเทศในภาครัฐบาล เพิ่งจะเริ่มมีความสำคัญอย่างน่าสังเกตในปี 2519 มาปีนี้เอง

ในระยะแรกเริ่มของการพัฒนาประเทศ การก่อหนี้ต่างประเทศของประเทศคือพัฒนา
โดยทั่วไปนั้นจะเกิดจากความต้องการที่จะให้ได้ทรัพยากรมาชดเชยช่องว่างของทรัพยากรที่ขาดอยู่
ซึ่งการก่อหนี้นี้ไม่ถือว่าเป็นความจำเป็น เพราะถ้าไม่มีการก่อหนี้ต่างประเทศในระยะเริ่มแรกของการ
พัฒนาเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจก็จะยังคงดำเนินต่อไปได้โดยไม่มีวิกฤตการณ์ใด ๆ เพียงแต่มีอัตราการ
เติบโตที่เชื่องช้า เพราะต้องคอยเงินออมและเงินตราต่างประเทศได้รับการสะสมเพียงพอที่จะลงทุน
จึงจะลงทุนได้

ระบบเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นอันเป็นผลจากการลงทุน มักจะก่อให้เกิดความจำเป็นใน
การใช้จ่ายเงินอยู่จำนวนหนึ่ง เพื่อรักษาระบบเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตนี้ให้สามารถดำเนินต่อไปได้
ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นนี้บางส่วนอยู่ในรูปเงินตราภายในประเทศ และมีบางส่วนที่ต้องใช้จ่ายด้วยเงินตรา
ต่างประเทศ ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ได้แก่ วัตถุดิบต่าง ๆ เช่น น้ำมัน เครื่องเคมิภัณฑ์ ซึ่งถ้าไม่มีการสั่งเข้า
สินค้าเหล่านี้ ระบบเศรษฐกิจก็ดำเนินงานต่อไปไม่ได้ ทำนองเดียวกับรายจ่ายประจำของภาครัฐบาล
การสร้างรายจ่ายประเภทจำเป็นดังกล่าวนี้คงจะไม่มีปัญหาอะไรมาก ภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้

(1) อัตราการเพิ่มของรายจ่ายส่วนนี้ช้ากว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ในรูปของ
เงินตราต่างประเทศ

(2) วงจรการก่อหนี้ของไทยได้ก้าวพ้นขั้นที่ 1 ไปแล้ว ซึ่งหมายความว่าประเทศไทย
พอจะมีเงินออมมารองรับการลงทุนภายในประเทศได้บ้าง อัตราการเพิ่มของการก่อหนี้ช้ากว่าอัตราการ
เพิ่มของการเติบโตทางเศรษฐกิจ หรืออาจไม่ต้องก่อหนี้อีกเลย เมื่อมีการพัฒนาประเทศไปได้ถึงวงจรขั้นที่ 3

อาจจะกล่าวได้ว่า การก่อกวนนี้ต่างประเทศของประเทศไทยที่นอกเหนือจากความจำเป็นทางการคลัง น่าจะถือได้ว่าเป็นเกิดจากความต้องการที่จะพัฒนาประเทศ เพราะเรายังอยู่ในระยะเพิ่มขั้นของการพัฒนา (เพราะเราเริ่มมีการปฏิรูปอย่างจริงจังเมื่อ 2518 มานี้เอง) และรายจ่ายด้านการชำระหนี้ของไทยถ้ายังอยู่ในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดคือ ไม่เกินร้อยละ 9 ของรายได้จากการส่งออก ก็จะไม่ยังมีปัญหาการกู้ที่ก่อความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น

ในกรณีของการพัฒนาประเทศ รายจ่ายประเภทจำเป็นนี้จะกลายเป็นภาระของรัฐบาลในงบประมาณรายจ่าย ซึ่งถ้ารัฐบาลหาเงินตราต่างประเทศมารองรับรายจ่ายนี้ไม่ได้ก็ย่อมจะก่อให้เกิดการกู้เงินจากต่างประเทศอีก อันเป็นที่ที่มีจุดประสงค์นอกเหนือจากการลงทุน ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการศึกษาเรื่องรายจ่ายจำเป็นนี้ เพื่อจะได้สามารถกำหนดให้อยู่ในขอบเขตที่รัฐจะรับได้ มิเช่นนั้นแล้วการก่อกวนนี้ต่างประเทศของไทยอาจจะกลายเป็นความจำเป็นแทนที่จะเกิดจากความต้องการเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

THANMASAT UNIVERSITY
สำนักหอสมุด