

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความสำคัญและสภาพปัญหา

หนี้สาธารณะได้กลายมาเป็นประเด็นหนึ่งที่ได้รับการสนใจจากหลายฝ่าย เมื่อกระทรวงการคลังได้รายงานตัวเลขหนี้สาธารณะคงค้างในช่วงปี 2545-2552 ต่อคณะรัฐมนตรีว่า “อาจขึ้นไปสูงถึงในระดับ 4.1 ล้านล้านบาท หรือประมาณ 68-69% ของจีดีพี ซึ่งถ้าพิจารณาส่วนประกอบของหนี้สาธารณะคงค้างดังกล่าวจะพบว่าเป็นหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน (กองทุนฟื้นฟู) ที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาสถาบันการเงิน ในช่วงปี 2539-2543 จะมีความเสียหายในขนาดถึง 1.1 ล้านล้านบาท หากรวมกับที่รัฐบาลชดเชยให้กองทุนฟื้นฟูไปแล้ว 500,000 ล้านบาท หนี้กองทุนฟื้นฟูจะสูงถึง 1.6 ล้านล้านบาท สูงกว่าที่เคยประมาณการณืไว้ว่าจะมีความเสียหายในขนาดแค่ 866,000 ล้านบาท”<sup>1</sup>

#### ตารางที่ 1.1

##### หนี้สาธารณะคงค้าง ปี 2543-2547

หนี้สาธารณะ	2543	2544	2545	2546	2547
หนี้คงค้าง	2,804,298	2,933,742	3,198,411	3,505,307	3,679,188
รัฐบาลกู้โดยตรง	1,113,953	1,313,778	1,501,498	1,602,221	1,670,325
รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน(ค้า/ไม่ค้า)	908,935	919,800	982,343	1,072,661	1,171,825
หนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู(FIDF)	781,410	700,164	714,570	830,425	837,038
หนี้คงค้าง/GDP	58.04	57.93	61.28	64.15	63.25

ที่มา : กระทรวงการคลัง

<sup>1</sup>สำนักงบประมาณ, บันทึกข้อความ เรื่อง “วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2546”, ที่ นร. 0404/2545 ลงวันที่...มกราคม 2545, น.2.

ตารางที่ 1.2  
หนี้สาธารณะคงค้าง ปี 2548 - 2552

หนี้สาธารณะ	2548	2549	2550	2551	2552
หนี้คงค้าง	3,799,839	4,013,223	3,985,546	4,148,040	4,046,252
รัฐบาลกู้โดยตรง	1,734,903	1,767,226	1,751,846	1,682,548	1,583,375
รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน(ค้า/ไม่ค้า)	1,210,587	1,263,147	1,298,212	1,364,361	1,428,661
หนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ(FIDF)	854,349	982,850	935,489	1,101,132	1,034,216
หนี้คงค้าง/GDP	60.78	59.38	54.21	51.77	46.12

ที่มา : กระทรวงการคลัง

ภาระหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯที่สูงมากนั้นจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล และธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน รวมถึงนโยบายทางด้านการแก้ปัญหาทางสังคมหรือนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เพราะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณส่วนหนึ่งไปใช้หนี้ดอกเบี้ยและเงินต้น ยิ่งจำนวนหนี้สาธารณะมีมากขึ้นเท่าใดจำนวนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนที่ถือเป็นหัวใจหลักของรัฐบาลในการบริหารประเทศตามแนวคิดของเคนส์ (Keyns or Keynesian) ที่ระบุว่า “การใช้จ่ายของรัฐบาลมีผลในการขยายการผลิต การจ้างงาน เป็นมาตรการของรัฐบาลในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจในยามภาวะที่กลไกทางเศรษฐกิจบิดเบี้ยว”<sup>2</sup> ยิ่งลดลงมากขึ้นเท่านั้น การจะจัดทำงบประมาณเพื่อให้รายจ่ายทางด้านการลงทุนเพิ่มทางเดียวที่จะทำได้คือตั้งจัดหางบประมาณแบบขาดดุลซึ่งนั่นหมายถึงว่าต้องมีการกู้ยืมเงินมาใช้เพื่อกระตุ้นการลงทุน โดยคาดหวังว่าการจัดเก็บรายได้ของรัฐจะเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่กระเตื้องขึ้นอันสืบเนื่องจากภาคเอกชนมีการลงทุนเพิ่มขึ้น มีการบริโภคเพิ่มขึ้น แต่ในทางปฏิบัตินั้นเป็นที่ยอมรับกันอยู่ว่าความสามารถในการจัดเก็บภาษีของหน่วยจัดเก็บภาษีของรัฐบาลไทยมีขีดจำกัดมากโดยแต่ละปีสามารถจัดเก็บได้ไม่เกิน 823,000-870,000 ล้านบาท ขณะที่เศรษฐกิจไทยก็ยังอยู่ในภาวะตกต่ำอย่างต่อเนื่องมาเป็นปีที่ 5

ครั้งจะใช้มาตรการทางภาษีคือ การปรับเพิ่มอัตรากำไรมูลค่าเพิ่มจาก 7% เป็น 10% ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ปรับลดลงชั่วคราวและขยายเวลาออกไปแล้ว 2 ครั้งนั้น ในทางการเมืองก็ดูเหมือนจะเป็นเรื่องที่ยากต่อการตัดสินใจในเชิงนโยบาย เครื่องมือของรัฐบาลจึงนับวันยังมีอยู่อย่างจำกัด

<sup>2</sup> พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล มหภาค 2, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), น. 152.

ภายใต้สถานการณ์หนี้สาธารณะที่เกิดขึ้น ทำให้รัฐบาลมีขีดจำกัดในการบริหารงบประมาณ การดำเนินนโยบายการเงิน นโยบายการคลังเป็นอย่างยิ่ง ผู้ทำการศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาในรายละเอียดของปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนกระบวนการตัดสินใจในการเข้ารับภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ที่เหลืออีกประมาณ 886,000 ล้านบาทเศษเข้ามาเป็นภาระทางงบประมาณในอนาคตที่จะเกิดขึ้นต่อรัฐไทยหากหนี้สาธารณะยังอยู่ในอัตราที่สูง

ยิ่งเมื่อคณะรัฐมนตรี ภายใต้การนำของฯพณฯ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีมติปรับลดวงเงินรายจ่ายปีงบประมาณ 2546 ลงจาก 1,023,000 ล้านบาท เหลือ 999,900 ล้านบาท ขณะที่กรอบประมาณรายได้เท่ากับ 825,000 ล้านบาท ทำให้การขาดดุลงบประมาณเหลือ 174,900 ล้านบาท ซึ่งการปรับลดงบประมาณรายจ่ายนี้ มูลเหตุมาจากการที่รัฐต้องการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลพยายามระงับการใช้จ่าย เพราะมีความกังวลต่อปัญหาหนี้สาธารณะเป็นอย่างมาก โดยมีการตัดงบต่างๆลงมามาก ขณะเดียวกันก็รายจ่ายทางการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยอยู่ที่ 25,669 ล้านบาท สูงถึง 2.5% ของรายจ่ายรวมในปี 2545 ได้ปรับเพิ่มเป็น 34,552 ล้านบาทหรือประมาณ 3.5% ในปีงบประมาณ 2546 (รายละเอียดตามภาคผนวก) ที่รัฐบาลกำลังจัดทำขึ้น<sup>3</sup> และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ปัญหาทางด้านหนี้สาธารณะภาระของคนไทยในอนาคตจึงเป็นที่จับตามองของนักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ นักเศรษฐกิจทั่วไปเป็นอย่างมาก

ทั้งนี้เพราะตามมาตรฐานการบันทึกข้อมูลสถิติการคลังตามระบบ GFS หรือ Government Finance Statistics “หนี้สาธารณะ ประกอบด้วยหนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้โดยตรง และหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน ทั้งที่รัฐเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้และที่รัฐไม่ค้ำประกัน เงินกู้ รวมถึงหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ส่วนหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยและหนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินนั้น ไม่นับรวมเป็นหนี้สาธารณะ”<sup>4</sup>

โดยนับตั้งแต่วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ 2540 เป็นต้นมา ระดับหนี้สาธารณะได้เพิ่มสูงขึ้นมาก จากระดับ 6.85 แสนล้านบาท ณ ปลายปี 2539 มาเป็น 1.901 ล้านล้านบาท ณ ปลายปี 2540 จากการเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินของกองทุนฟื้นฟูฯ และผลจากการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล รวมถึงนโยบายของพรรคไทยรักไทยที่มีการนำมาใช้เป็นนโยบายหลักของรัฐบาล อาทิเช่นโครงการพักหนี้เกษตรกร, นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค, กองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท , ธนาคารประชาชน ล่าสุด ณ สิ้นเดือน ก.ย. 2544 (หรือสิ้นปีงบประมาณ 2544) ระดับหนี้สาธารณะปรับตัวขึ้นมาอยู่ที่ 2.93 ล้านล้านบาท

จากการพิจารณาตัวเลขหนี้สาธารณะภายใต้กรอบงบประมาณปี 2546 ของรัฐบาลนั้น พบว่า ปัจจุบันรัฐบาลมีขีดจำกัดในการบริหารหนี้สาธารณะเป็นอย่างมากเนื่องจากรายรับของ

<sup>3</sup> บันทึกข้อความ ที่ นร 0404/2545, อ้างแล้ว, น. 6.

<sup>4</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น. 443.

รัฐบาลค่อนข้างจำกัด และมีรายจ่ายตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชนในสัดส่วนที่ค่อนข้างมากและระยะเวลาในการดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณก็ลดลงเนื่องจากใกล้เพดานที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ขณะเดียวกันนั้นรัฐบาลก็มีพันธะที่ผูกไว้กับหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 1 (Letter of Intent) ที่รัฐบาลที่มี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ให้ไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ) ว่า

“รัฐบาลจะต้องรับภาระหนี้กองทุนฟื้นฟูที่เป็นแกนขาของรัฐบาลในการแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ เข้าเป็นภาระหนี้ของรัฐบาล โดยรัฐบาลต้องบรรจุภาระดอกเบี้ยของหนี้กองทุนฟื้นฟูไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นไป สำหรับการใช้จ่ายหนี้เงินต้นคินั้นส่วนหนึ่งจะนำรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้”<sup>5</sup>

ซึ่งต่อมารัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้รับภาระหนี้ของกองทุนฟื้นฟูมาเป็นภาระของรัฐบาลโดยที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันพันธบัตรไปแล้ว 500,000 ล้านบาท แต่ปัจจุบันยังมีความเสียหายที่กองทุนฟื้นฟูจำเป็นต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลอีกประมาณ 886,000 ล้านบาท โดยในจำนวนนั้นมีความเสียหายเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องตัดสินใจชดเชยให้กองทุนฟื้นฟู 320,000-432,000 ล้านบาทในปี 2545 ซึ่งที่ผ่านมากองทุนเพื่อการฟื้นฟูได้กู้ยืมเงินจากตลาดเงินระยะสั้น (อาร์/พี) จึงเสนอให้ทางกระทรวงการคลังค้ำประกันพันธบัตรระยะยาว 10-25 ปี ที่จะนำออกมาขายให้กับนักลงทุนเพื่อลดภาระทางด้านดอกเบี้ยและสร้างความมั่นใจให้นักลงทุน เพื่อที่จะนำเงินจากพันธบัตรไปชำระเงินกู้ระยะสั้น แต่ก็ไม่สามารถตกลงกันได้ เนื่องจากหากกระทรวงการคลังค้ำประกันเท่ากับยอมรับหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูจำนวนดังกล่าวเข้ามาเป็นหนี้สาธารณะทันที และจะส่งผลให้ยอดหนี้สาธารณะคงค้างพุ่งพรวดขึ้นในจำนวนที่เท่ากันจนทำให้รัฐบาลยิ่งประสบความยากลำบากในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ขณะที่รัฐบาลยึดการรับภาระหนี้ของกองทุนฟื้นฟูออกไปนานเท่าไร้ ปัญหาหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูก็ยิ่งพอกพูนทวี จนธนาคารแห่งประเทศไทยผู้ดูแลกองทุนฟื้นฟู ตามกฎหมายยากที่จะควบคุมหรือบริหารจัดการรายรับรายจ่ายและยากต่อการดำเนินนโยบายทางการเงิน การคลังเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจได้ เนื่องจากขณะนี้มีปัญหาหนัก มีภาระการจ่ายต่อเดือนที่สูงกว่ารายรับที่ได้รับจากการสมทบของสถาบันการเงิน 0.4% ของเงินฝากในระบบที่มีอยู่ประมาณ 5 ล้านล้านบาทเศษมาเป็นฐานรายรับ แต่หากรับภาระด้วยการค้ำประกันความเสียหายในอนาคตของกองทุนฟื้นฟู หนี้สินที่เกิดจากความเสียหายนี้จะเป็นภาระในงบประมาณของรัฐ ระดับหนี้สาธารณะในปีงบประมาณ 2546 จะเพิ่มขึ้นจากที่อยู่ในสัดส่วนประมาณ 63.8% ของอัตราการเจริญเติบโตของประเทศ(จีดีพี)ทันที

<sup>5</sup> กระทรวงการคลัง, “หนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ,” ฉบับที่ 3 ลงเลขที่ 15/2541 (24 กุมภาพันธ์ 2541), น. 3.

โดยหากพิจารณาตัวเลขที่สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังประมาณการ สถานะหนี้สาธารณะที่สิ้นปี 2543ปรับเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ระดับ 2,886,420 ล้านบาท หรือคิดเป็น 56.24% ของอัตราการเจริญเติบโตของประเทศซึ่งประมาณการณ่ว่าจะอยู่ที่ระดับ 5,132,690 ล้านบาท และในปี 2544ปรับตัวเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ระดับ 2,933,742 ล้านบาท ถ้าเป็นเช่นนั้น หมายถึงว่ารัฐบาลจะมีภาระจ่ายเฉพาะดอกเบี้ยก็ตกประมาณปีละ 86,434 ล้านบาท หรือคิดเป็น 11.70% ของงบประมาณ หากรัฐบาลรับค้ำประกันหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯเข้ามาเป็นภาระหนี้ของ รัฐบาลการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในเรื่องงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนจะหดตัวลงเรื่อย ๆ ตามจำนวนหนี้สาธารณะที่จะเพิ่มขึ้น ซึ่งสำนักบริหารหนี้สาธารณะประมาณการณ่ว่าหนี้สาธารณะมี แนวโน้มว่าจะสูงขึ้นถึง 65%ของอัตราการเจริญเติบโตของประเทศซึ่งถือว่าสูงมาก

ทางสำนักบริหารหนี้สาธารณะจึงพยายามจำกัดหนี้ภาครัฐไม่ให้เกิน 65% ของอัตราการเจริญเติบโตของประเทศ (GDP) จากปัจจุบันที่มีอยู่ประมาณ 56.24% และคาดว่าในปีหน้า จะเพิ่มขึ้นมาเป็น 58.2% และมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ จึงต้องพยายามควบคุมการชำระหนี้ใน งบประมาณไม่ให้เกิน 16% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549) เพื่อให้รัฐมีความคล่องตัวในการดำเนินนโยบายทาง ด้านการเงินและการคลัง ไม่ต้องพะวงเกี่ยวกับภาระในการชำระหนี้ที่จะทำให้เงินที่นำมาลงทุนเพื่อ กระตุ้นเศรษฐกิจในประเทศลดลง ซึ่งในประเด็นนี้ได้ส่งผลกระทบโดยตรงที่เกิดขึ้นแล้วในการจัด ทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 และ 2545

เพราะลำพังเฉพาะดอกเบี้ยและเงินกู้ของกองทุนฟื้นฟูฯที่รัฐบาลต้องชดเชยในภาระงบ ประมาณนั้นก็ค่อนข้างสูง เมื่อพิจารณาจากสมมติฐานที่ว่าอัตราดอกเบี้ยปีฐานที่ 4.5% และมี อัตราการเพิ่มของดอกเบี้ยปีละ 0.50% นั้น แต่ละปีรัฐต้องมีภาระจ่ายค่อนข้างสูงหากต้อง เข้าค้ำประกันหนี้ให้กับกองทุนฟื้นฟูฯ กล่าวคือข้อมูลจากสำนักบริหารหนี้สาธารณะ ระบุว่า “ในปี 2544 รัฐบาลต้องรับภาระหนี้กองทุนฟื้นฟูฯเท่ากับ 112,000 ล้านบาท,ปี 2545 อีก 320,000 ล้านบาท ปี 2546 อีก 146,000 ล้านบาท ปี 2547 อีก 151,000 ล้านบาทและปี 2548 อีก 158,000 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 886,000 ล้านบาท ขณะที่รายได้ของรัฐนั้นยังน้อยอยู่มาก จึงเป็นภาระของสำนักบริหารหนี้ที่จะต้องบริหารแทนรัฐบาล”<sup>6</sup>

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนงานนั้น ทางสำนักบริหารหนี้สาธารณะได้ กำหนดกรอบในการดำเนินการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาลไว้ในช่วง 5 ปีข้างหน้าไว้อย่าง จำกัดอันสืบเนื่องจากปัญหาหนี้สาธารณะ โดยในปี 2545 นั้นจะจำกัดวงเงินไว้แค่ 700 ล้าน เหรียญสหรัฐ ในส่วนของการค้ำประกันนั้นจะควบคุมให้อยู่ในวงเงินไม่เกิน 1,500 ล้านเหรียญ สหรัฐ หลังจากปี 2546จนถึง 2549 นั้นจะควบคุมให้อยู่ในวงเงินแค่ปีละ 800 ล้านเหรียญสหรัฐ เท่านั้น

<sup>6</sup>พรรมิ สดาวโรตม. “หนี้สาธารณะกับภาระทางงบประมาณ”, เอกสารสำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง พ.ศ.2544, น.3.

สิ่งที่สะท้อนออกมาจากการจัดการของสำนักบริหารหนี้สาธารณะคือความยากลำบากในการบริหารประเทศ ผู้ทำการศึกษาจึงเห็นได้ว่าหากรัฐบาลยังไม่สามารถจัดการหนี้สาธารณะให้ลดลงมากเท่าใด โอกาสที่รัฐบาลจะมีปัญหาในการดำเนินนโยบายการเงินการคลัง นโยบายเพื่อการแก้ปัญหาสังคม ความยากจนและสร้างความกินดีอยู่ดีของประชาชนในประเทศและนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศจะยิ่งจำกัดลงมากเท่านั้น

ดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่จะมีผลกระทบต่อระดับการขึ้นลงของหนี้สาธารณะในปีงบประมาณต่อไปนั้น จะ ได้แก่ การขาดดุลงบประมาณในแต่ละปี, อัตราดอกเบี้ย, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่ปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุด คือ ภาวะความเสียหายของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินที่รัฐบาลประมาณการไว้เพียง 886,000 ล้านบาทนั้น มีแนวโน้มจะเพิ่มสูงสุดเป็น 1,101,132 ล้านบาท เมื่อรวมกับหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันและได้ออกพันธบัตรช่วยเหลือไปแล้ว 500,000 ล้านบาทในรัฐบาลชวน หลีกภัย จะยังผลให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลยากขึ้น เพราะถ้าภาระหนี้ขนาดนั้นและรัฐบาลต้องค้ำประกันหนี้ตามพันธะผูกพันกับ IMF หนี้สาธารณะของรัฐบาลจะเพิ่มสูงถึง 4,148,040 ล้านบาทในปี 2551 ซึ่งหมายถึงว่ารัฐบาลต้องจ่ายเงินในการชำระดอกเบี้ยสูงถึง 109,037 ล้านบาท จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เคยคาดว่าจะยืนอยู่ในระดับ 1,302,962 ล้านบาท

แม้ว่าในระยะยาวแล้ว หนี้สาธารณะอาจจะยังจัดการได้ แต่ในระยะสั้นก็อาจจะทำให้เกิดข้อจำกัดทางการคลังอยู่บ้าง โดยในช่วงปีงบประมาณ 2546-2550 ซึ่งเป็นปีที่ คาดว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีอาจจะสูงเกินกว่า 65% ก็อาจจะเป็นช่วงปีที่รัฐต้องเผชิญกับแรงกดดันทางการคลังค่อนข้างมาก และทำให้รัฐต้องหามาตรานโยบายอื่น ๆ เพื่อมารองรับปัญหาทางการคลังที่อาจจะเกิดขึ้น ตลอดจนการพัฒนาตัวแปรเศรษฐกิจอื่น ๆ ให้ดูดีขึ้นเพื่อทดแทนต่อตัวแปรทางการคลังที่อาจจะดูแย่ลงเพื่อเสริมความเชื่อมั่นของประชาชนในประเทศ รวมถึงนักลงทุนต่างชาติ

และถึงแม้ว่าระดับหนี้สาธารณะของไทยที่ยังต่ำกว่าประเทศอื่นอีกหลายประเทศที่มีปัญหาทางการคลัง เช่น ญี่ปุ่นมีหนี้สาธารณะถึง 133% แต่ขนาดเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการทำรายได้ของภาคเอกชนผู้เสียภาษีแตกต่างกัน ประกอบกับรัฐบาลไทยก็ใช้ความระมัดระวังในการบริหารงบประมาณและเศรษฐกิจไทยก็เริ่มมีแนวโน้มขยายตัวดีขึ้น ก็น่าจะสะท้อนว่า หนี้สาธารณะของไทยยังคงเป็นสิ่งที่จัดการได้ แต่ปัญหาคือจะจัดการอย่างไร

ตารางที่ 1.3  
เปรียบเทียบประมาณการหนี้สาธารณะเมื่ออัตราดอกเบี้ยเปลี่ยนแปลง

	กรณีพื้นฐาน	ดอกเบี้ยสูงกว่ากรณีพื้นฐาน 1% ในทุกปี	ดอกเบี้ยต่ำกว่ากรณีพื้นฐาน 1% ในทุกปี
สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพี ปี 2546	63.8%	64.0%	63.5%
สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพี สูงสุด	67.2% ในปีงบประมาณ 2548	68.0% ในปีงบประมาณ 2548	66.4% ในปีงบประมาณ 2548
การเกินดุลงบประมาณ	ปีงบประมาณ 2554	ปีงบประมาณ 2555	ปีงบประมาณ 2553
สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพี ไม่เกิน 50%	ปีงบประมาณ 2553	ปีงบประมาณ 2555	ปีงบประมาณ 2554

ที่มา : ประมาณการโดยสำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

การแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่ต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีต่อเนื่องมายังรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ใช้กองทุนฟื้นฟูเป็นเครื่องมือในการเข้าแทรกแซงสถาบันการเงิน และเข้าเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการค้าประกันผู้ฝากเงิน และเจ้าหน้าที่ ก่อนที่จะเข้าแทรกแซงบริษัทเงินทุน 42 แห่ง เข้าไปลดทุน เพิ่มทุน กับธนาคารพาณิชย์อีก 7 แห่ง ส่งผลให้กองทุนฟื้นฟูต้องจ่ายเงินไปในการพยุงวิกฤตสถาบันการเงินรวมทั้งสิ้น 1,004,000 ล้านบาท โดยในขณะที่เข้าแทรกแซงนั้นกองทุนฟื้นฟูมีรายรับจำกัด เนื่องจากแหล่งที่มาของรายรับคือเงินสมทบจากสถาบันการเงิน 0.1% ของเงินฝาก ก่อนที่จะประกาศปรับเพิ่มเป็น 0.4% นั้นลดลงตามจำนวนสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ จนต้องเข้าไปกู้เงินจากตลาดเงิน จนทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินพุ่งสูงลิ่วกว่า 23-24% นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และม.ร.ว.จิตุมงคล โสณกุล เป็นผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานกองทุนฟื้นฟูในนั้น จึงได้ตัดสินใจดำเนินมาตรการอย่างเร่งด่วนเพื่อหยุดยั้ง ปัญหาการบิดเบือนของอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นระหว่างธนาคารที่พุ่งขึ้นสูงถึง 23.87% จนทำให้อัตราดอกเบี้ยปกติเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ที่คิดกับลูกค้าผู้กู้ยืมสูงถึง 15.50% ด้วย 7 มาตรการ<sup>7</sup>

<sup>7</sup> ธารินทร์ นิมมานเหมินท์, พิเชษฐ พันธุ์ชาทิกุล และพิสิฐ ลี้อาธรรม, “แนวทางการแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจไทย ของรัฐบาลชวน 2 (พ.ย.2540-ธ.ค.2543),” (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการคลัง), น. 24-25. (อัสสำเนา).

1. แทนที่รัฐบาลจะให้กองทุนฟื้นฟูให้เงินกู้กับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการถอนเงินจากผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่เพียงอย่างเดียวโดยไม่มีข้อจำกัด มาเป็นให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าแทรกแซงสถาบันการเงินโดยการสั่งให้ลดทุน เพิ่มทุน เปลี่ยนแปลงผู้บริหารและกรรมการ ก่อนที่กองทุนฟื้นฟูจะเข้าไปเพิ่มทุน

2. ออกพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ.2541 เพื่อส่งเสริมให้มีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เฉพาะสถาบันการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้เสียที่ตอนนั้นเพิ่มขึ้นมาถึง 45-49% ให้สำเร็จโดยเร็ว

3. ส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนเพิ่มทุนในต่างประเทศ

4. ออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟู พ.ศ.2541 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 8 พ.ค.2541 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะดำเนินการกู้เงินระยะยาวมาช่วยกองทุนฟื้นฟูจำนวน 500,000 ล้านบาท เพื่อนำมาชดเชยความเสียหายให้กองทุนฟื้นฟูในการแก้ปัญหาการบิดเบือนของดอกเบี้ยในตลาดเงินที่สูงมาก เพราะกองทุนฟื้นฟูเป็นผู้กู้ยืมสุทธิ

5. ออกมาตรการส่งเสริมให้มีการปรับโครงสร้างหนี้อย่างเป็นทางการเป็นระบบตามขบวนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.)

6. ออกมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนความเพียงพอของเงินกองทุนของสถาบันการเงินภาคเอกชน และใช้เป็นมาตรการในการแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่รัฐเข้าแทรกแซง

7. ประกาศปรับเพดานการสมทบเงินของสถาบันการเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูจากเดิม 0.1% เป็น 0.4% ของฐานเงินฝากในงวดสิ้นปี ยังผลให้กองทุนฟื้นฟูมีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิมประมาณปีละ 9,900 ล้านบาทเป็น 42,833 ล้านบาท/ปี

พร้อมกันนั้นก็ได้มีการเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อผ่อนคลายนโยบายทางการคลังเพื่อฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ จากที่กำหนดให้รัฐบาลดำเนินนโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 ให้เกินดุลภาครัฐ 1%, 2%, 3% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ตามพันธะผูกพันของหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 1-5 ที่มีการปรับปรุงต่อเนื่องตลอดปี มาเป็นการดำเนินนโยบายการขาดดุลงบประมาณ 5.0 ในปีงบประมาณ 2542 และ 5% ในปี 2543 ส่งผลให้รัฐบาลมีเงินในการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจแทนภาคเอกชนที่หดตัวลงกว่า 43,000 ล้านบาท ซึ่งแม้จะสามารถลดการบิดเบือนของดอกเบี้ย สร้างความเชื่อมั่นให้กับระบบเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ปัญหายังไม่ยุติจึงมีความพยายามที่จะหาทางแก้ปัญหาด้วยการรวมบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย-บัญชีฝ่ายการธนาคารเข้าด้วยกัน เพื่อนำส่วนต่างจากการรวมบัญชีที่เกิดขึ้นมาชดเชย กองทุนฟื้นฟูแทนที่จะนำรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาชดเชย แต่ถูกต่อต้านอย่างหนักจากกลุ่มคัดค้านการดำเนินการจึงยุติไป



ครั้งถึงรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย เข้ามาปกครองประเทศ รัฐบาลได้นำนโยบายที่หาเสียงเอาไว้มาแปลงเป็นนโยบายของรัฐบาล เช่น กองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท,โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค,โครงการธนาคารประชาชน,โครงการพักหนี้ให้เกษตรกร,นโยบายจัดตั้งเอเอ็มซีแห่งชาติขึ้นมารับหนี้เสียของเอกชนมาบริหารจัดการเอง 1.1 ล้านล้านบาท ฯลฯ กลายเป็นพันธะที่รัฐบาลต้องหาทางจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่เอื้อต่อการใช้นโยบายที่หาเสียงไว้ ขณะที่ปัญหาเรื่องหนี้กองทุนฟื้นฟูซึ่งยุติไปได้ระดับหนึ่งภายหลังจากรัฐบาลค้าประกันพันธบัตรให้ 500,000 ล้านบาท ถูกมองข้ามไป ทั้งๆที่กองทุนฟื้นฟูมีพันธะที่ต้องชำระเงินกู้ที่ได้กู้จากตลาดเงินและยืตรยะเวลาออกไประยะหนึ่ง แต่จะครบกำหนดต้องจ่ายในปี 320,000 ล้านบาท และมีภาระที่ต้องชำระตามระยะอีกจำนวนหนึ่งจนถึงปี 2548 แต่เพราะรัฐบาลเห็นว่ามีความสำคัญต้องทำ และหากตัดสินใจค้าประกันเหมือนที่พรรคประชาธิปัตย์จะทำให้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายลำบากมากขึ้นเนื่องจากมีงบประมาณจำกัด

จากมูลเหตุดังกล่าวทำให้ผู้เขียนมีความสนใจเป็นอย่างยิ่งที่จะดำเนินการศึกษาในเรื่อง “หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ กับภาระทางด้านงบประมาณ” ให้เกิดความชัดเจนและถ่องแท้

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ภายใต้สภาพปัญหาและอุปสรรคในการจัดการหนี้สาธารณะ รวมถึงการตัดสินใจในการค้าประกันหนี้ หรือไม่ค้าประกันหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯของรัฐบาล อันจะนำมาซึ่งภาระในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลถือเป็นความสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการดำเนินนโยบาย การออกมาตรการ การกำหนดโครงการอย่างใดอย่างหนึ่ง ทางการเมือง การปกครอง รวมถึงการแก้ปัญหาของสังคมของรัฐบาลไทยในอนาคต การศึกษาจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักใน 4 ประเด็น กล่าวคือ

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่รัฐบาลได้ใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจโดยสังเขป

2. เพื่อศึกษาถึงขั้นตอน กระบวนการนโยบาย และการตัดสินใจในเชิงนโยบายของรัฐบาลไทยในยุครัฐบาลผสมที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ กับ พรรคการเมืองกับรัฐบาลเสียงข้างมากที่มีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำ

3. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลและวิเคราะห์เกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางและรูปแบบที่เป็นไปได้ในการแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคของหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันจะนำไปสู่การพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินกับภาระทางด้านงบประมาณ” มีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้างขวางและมีรายละเอียดที่ค่อนข้างมาก ทั้งในเรื่องของการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูฯ และในเรื่องการตัดสินใจในเชิงนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนถึงเรื่องการจัดทำงบประมาณ และการประมาณการรายจ่ายของรัฐบาลในอนาคต รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อนำรายได้มาชดเชยรายจ่ายที่จะเกิดขึ้น ผู้ศึกษาจึงกำหนดขอบเขตการศึกษาในเชิงมหภาค (Macro) โดยจะทำการศึกษาเฉพาะในส่วนของปัญหาและอุปสรรคในการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลในการตัดสินใจค่าประกันหนี้ หรือไม่ค่าประกันหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ รวมถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อหนี้สาธารณะและภาระทางด้านงบประมาณของรัฐ ตลอดจนแนวทางที่จะหารายได้มาชดเชยภาระการจ่ายดอกเบี้ยในอนาคตเท่านั้น

### สมมติฐานในการศึกษา

การศึกษาเรื่องดังกล่าว มีสมมติฐานว่า “การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในอนาคตและการดำเนินนโยบายทางการเงินของรัฐบาลในอนาคต ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการตัดสินใจของรัฐบาลในการค้ำประกันหรือไม่ค้ำประกันหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน”

### วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินกับภาระทางด้านงบประมาณ” เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา อธิบายปรากฏการณ์ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ในด้านการบริหารการคลัง เพื่อหาเหตุผล เสนอแนะแนวทางการบริหารที่ดีกว่า โดยใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง (Documentary and Library Research) เก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่ง คือ ข้อมูลปฐมภูมิ อันได้แก่ หนังสือราชการ รายงานมติคณะรัฐมนตรี รายงานของสำนักงานงบประมาณ หนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of intent) หนังสือขอหารือของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง มติคณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ เอกสารราชการ รายงานเอกสารการวิจัย รายงานประจำปีของกองทุนฟื้นฟูฯ สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ หลังจากรวบรวมข้อมูลจากทั้ง 2 แหล่ง ผนวกกับประสบการณ์ของผู้ศึกษาที่ทำงานทางด้านการเงิน การคลัง การธนาคาร และติดตามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2542-2545 มาอย่างใกล้ชิด จะนำมาประมวลวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ต่อไป

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ในด้านวิชาการ การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้จะทำให้เข้าใจถึงรูปแบบ กระบวนนโยบาย วิธีการตัดสินใจเชิงนโยบาย การใช้เครื่องมือขององค์กรของรัฐในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ กระบวนการบริหารหนี้สาธารณะ กระบวนการจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของไทย ตลอดจนทราบถึงขั้นตอน สภาพปัญหาและอุปสรรคต่างๆของการจัดการวิธีการจัดงบประมาณแผ่นดิน
2. ในด้านการบริหาร การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในเรื่อง กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล การบริหารการจัดการความขัดแย้งขององค์กรรัฐ การประสานผลประโยชน์ในทางการเมืองระหว่างการบริหารงานนโยบายของพรรคการเมืองกับการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อพัฒนากระบวนการให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม
3. ในด้านการพัฒนา การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้จะเป็นกลไกหนึ่งที่จะนำเสนอแนวทาง รูปแบบที่อาจเป็นทางเลือกที่เป็นไปได้ในการบริหารหนี้สาธารณะ การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี อันจะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการ การพัฒนาทางความคิดในการบริหารจัดการ การคลังสาธารณะต่อผู้สนใจทั่วไป