# บทที่ 6

## สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทยนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญรุดหน้าไปอย่างราบรื่นและรวดเร็ว ปัจจัยสำคัญที่จะสนับสนุนให้ผลผลิตและรายได้ของประเทศเพิ่มสูงขึ้นก็คือ เงินลงทุนในโครงการระยะยาวต่าง ๆ ในขณะเดียวกันก็ยังจำเป็นต้องรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย แต่การที่จะใช้เพียงรายได้จากภาษีอากรมาทะนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้านั้นไม่เป็นการเพียงพอ เพราะประเทศไทยเป็นประเทศยากจน ดังนั้น จึงต้องขอความช่วยเหลือทางด้านการเงินและเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยการก่อหนี้ ซึ่งหนี้ของรัฐบาลก็มีทั้งหนี้ภายในประเทศและภายนอกประเทศ การก่อหนี้ของรัฐบาลนับวันจะมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้เป็นที่วิตกกังวลแก่ประชาชนโดยทั่วไปว่า การก่อหนี้เพิ่มมากขึ้นเช่นนี้จะเป็นภาระให้กับอนุชนรุ่นหลังเพียงใด เพราะประชาชนเหล่านั้นจะต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ เพื่อที่รัฐบาลจะได้สามารถนำเงินดังกล่าวไปชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ย

ในด้านการบริหารหนี้สาธารณะของไทยนั้น นอกจากรัฐบาลจะคำนึงถึงด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งตรงกับแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารหนี้แบบด้านวงจรเศรษฐกิจแล้วรัฐบาลยังเน้นไปที่การคาดคะเนผลทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น และความแน่นอนในการก่อหนี้ ดังเช่นการก่อหนี้ต่างประเทศเพื่อใช้ในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ที่วางไว้เพื่อผลทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และมีการก่อหนี้ภายในประเทศอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ เพื่อให้ง่ายแก่การคาดคะเนผลทางเศรษฐกิจและยังทำให้แหล่งเงินกู้ภายในประเทศมีความแน่นอน ซึ่งตรงกับแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารหนี้แบบเป็นกลาง ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า การบริหารหนี้สาธารณะของไทยมีลักษณะของการบริหารเป็นแบบผสม คือ เป็นการผสมระหว่างแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารหนี้แบบด้านวงจรเศรษฐกิจและการบริหารหนี้แบบเป็นกลาง

สำหรับความสอดคล้องระหว่างการก่อหนี้สาธารณะกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในบทนี้ได้วิเคราะห์เพียงหนี้ต่างประเทศเท่านั้น เพราะหนี้ภายในประเทศเป็นการกู้ยืมมาเพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุล ทำให้ไม่สามารถทราบแหล่งการพัฒนาและโครงการที่แน่นอนได้เหมือนกับการกู้ยืมจากต่างประเทศ จากการวิเคราะห์สามารถสรุปผลได้ว่า การก่อหนี้ต่างประเทศของไทยมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่วางไว้ โดยส่วนใหญ่ของเงินกู้จะนำไปใช้ในการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากสำหรับประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทย

ส่วนด้านภาระหนี้ของประเทศไทยยังคงมีแนวโน้มที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งมีผลทำให้ภาระการชำระหนี้สูงขึ้นด้วย และโดยเหตุที่รัฐบาลมีข้อจำกัดจำนวนหนี้อยู่แล้วก็ไม่น่าเป็นห่วงเท่าใดนัก สิ่งที่น่าสนใจคือ รัฐบาลได้ดำเนินการกู้ยืมมาใช้จ่ายให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตามความจำเป็นหรือไม่เพียงใด นอกจากนี้โครงสร้างหนี้สาธารณะยังเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอีกด้วย กล่าวคือมีการก่อหนี้ต่างประเทศในอัตราที่สูงขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าสัดส่วนระหว่างหนี้ภายในประเทศต่อหนี้ต่างประเทศ เมื่อสิ้นปี 2525 เท่ากับ 54 : 46 ซึ่งแต่เดิมอยู่ในสัดส่วนประมาณ 70 : 30 จากภาระการชำระหนี้ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ภาระการชำระหนี้ภายในประเทศไม่น่าวิตกมากมายนัก ทั้งนี้ เพราะเป็นการเปลี่ยนมือทรัพยากรจากภาครัฐบาลไปสู่ประชาชนภายในประเทศ แต่การชำระหนี้ต่างประเทศที่สูงขึ้นนี้จะมีผลกระทบต่อทุนสำรองระหว่างประเทศ เพราะรัฐบาลจะต้องนำเงินตราต่างประเทศมาชำระหนี้ต่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลยังคงประสบปัญหาการขาดดุลการค้าอยู่ตลอดเวลา แม้ว่าจะยังไม่สามารถทำให้ดุลการค้าเกินดุลย์ได้ แต่ก็ควรพยายามให้การขาดดุลเกิดขึ้นน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

จากผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาด้านการชำระหนี้รวมทั้งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รัฐบาลควรที่จะหามาตรการในการแก้ไขดังต่อไปนี้

1) รัฐบาลจะต้องพยายามอุดช่องโหว่ทางภาษีอากร ปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร เพื่อให้ได้รับภาษีอากรเต็มเม็ดเต็มหน่วย นอกจากนี้จะต้องพยายามหาภาษีอากร

ประเภทใหม่จัดเก็บเพิ่ม อันเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลโดยให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางเดือดร้อนน้อยที่สุด

2) ในด้านรายจ่ายของรัฐบาล ควรจะมีการควบคุมค่าใช้จ่ายอย่างรัดกุม สมควรที่จะใช้จ่ายแต่สิ่งที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น การพัฒนาโครงการใดที่ให้ผลประโยชน์เล็กน้อยก็ควรชลอไว้ก่อน และหันมาพัฒนาโครงการที่ให้ผลประโยชน์แก่สาธารณชนมาก

3) ส่งเสริมการพัฒนาด้านการเกษตร เพื่อช่วยยกระดับรายได้ให้แก่เกษตรกร ซึ่งจะเป็นการช่วยการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนที่มีรายได้ต่ำ นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศด้วย ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้จะต้องอาศัยนโยบายการส่งเสริมสินค้าออกของรัฐบาลด้วย มิเช่นนั้นผลผลิตที่เพิ่มขึ้นอาจเกินความต้องการภายในประเทศ และส่วนที่เกินจะไม่สามารถส่งออกไปขายต่างประเทศได้

4) ควบคุมการสั่งสินค้าเข้า เพื่อประหยัดเงินตราต่างประเทศซึ่งนอกจากจะช่วยด้านดุลการค้าแล้วยังช่วยด้านดุลการชำระเงินและทุนสำรองระหว่างประเทศอีกด้วย

5) ส่งเสริมการออมภายในประเทศ เพื่อช่วยให้มีเงินทุนสำหรับใช้ในการลงทุนและพัฒนาประเทศ โดยมิต้องพึ่งเงินลงทุนจากต่างประเทศมากเกินไป นอกจากนี้ยังต้องพัฒนาประสิทธิภาพของการหมุนเวียนเงินออมไปสู่การลงทุนภายในประเทศด้วย มิเช่นนั้นการออมที่มากขึ้นจะไม่ได้ผลอะไรเลย เพราะมิได้นำมาใช้ประโยชน์เพียงแต่เก็บไว้เฉย ๆ

6) ในการพิจารณาโครงการเงินกู้เพื่อการพัฒนาต่อไปในอนาคต ควรจะคำนึงถึงโครงการฯ ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่วางไว้และยังต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคมอีกด้วย

7) ในการลงทุนในโครงการเงินกู้ในพื้นที่ที่มีแววการพัฒนาต่ำ น่าจะพิจารณาจัดหาแหล่งเงินกู้ที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนมาใช้กับโครงการพัฒนาชนบทให้มาก ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการกระจายรายได้และการกระจายการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่นที่ห่างไกลให้ได้มากยิ่งขึ้น