

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาของการศึกษา

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างเร่งด่วน ดังนั้น สิ่งขั้นต้นที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพัฒนาคือ การพัฒนาด้านปัจจัยขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) อันได้แก่ ถนน ประปา ไฟฟ้า โทรเลข โทรศัพท์ เป็นต้น เพราะสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ ถ้าขาดสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว การพัฒนาประเทศจะไม่สามารถดำเนินรุดหน้าไปได้เลย

การที่จะพัฒนาประเทศนั้น จำเป็นต้องระดมทรัพยากรทั้งหลายภายในประเทศมาลงทุน แต่ก็ยังไม่เพียงพอแก่ความต้องการในการพัฒนาประเทศ เพราะประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีรายได้น้อยอีกทั้งมาตรฐานการครองชีพต่ำ ดังนั้น รายได้ที่ได้รับจึงนำไปใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค จนเกือบหมดสิ้น ด้วยสาเหตุนี้จึงทำให้การสะสมทุนของประเทศดำเนินไปอย่างเชื่องช้าและขาดประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันความต้องการที่จะเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจในโครงการต่าง ๆ มีเป็นจำนวนมาก จึงก่อให้เกิดการแสวงหาทุนมาเพื่อใช้พัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ดังกล่าว ด้วยการก่อกำหนดจากภายนอกประเทศ ซึ่งการกระทำเช่นนี้จะทำให้เกิดภาระแก่อนุชนรุ่นต่อ ๆ ไป และหากไม่มีความระมัดระวังในการก่อกำหนดดังกล่าวแล้วอาจประสบปัญหาหนี้ได้ในอนาคต ดังเช่น เม็กซิโก โปแลนด์ อาร์เจนติน่า คิวบา เปรู โรมาเนีย บราซิล แครี เวียดนาม และคอซตาริก้า ได้ประสบมาแล้วคือ มีการเลื่อนกำหนดการชำระคืนบ้าง ก่อหนี้ฉุกเฉินประเภทระยะสั้น หรือถึงกับละเลยการชำระหนี้โดยไม่ได้ขอความยินยอมจากเจ้าหนี้

ฉะนั้น ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาและมีความจำเป็นต้องมีการก่อกำหนดอยู่เรื่อย ๆ จึงจำเป็นต้องมีการบริหารหนี้ให้ดีและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการพัฒนา รวมทั้งภาวะเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อจะได้ไม่ประสบปัญหาดังเช่นประเทศดังกล่าว

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

การศึกษาในที่นี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ

- 1) เพื่อให้ทราบถึงมูลเหตุและความจำเป็นของการก่อหนี้
- 2) เพื่อให้ทราบถึงแหล่งที่มาและประเภทของหนี้สาธารณะที่รัฐบาลไทยพึงกระทำ
- 3) เพื่อให้ทราบถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมทั้งแนวนโยบายในการบริหารหนี้สาธารณะทั้งภายในและภายนอกประเทศของไทย
- 4) เพื่อศึกษาทฤษฎีในการบริหารหนี้สาธารณะและนำมาเปรียบเทียบกับนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะของไทย
- ✕ 5) เพื่อให้ทราบถึงนโยบายการกู้ยืมของรัฐบาลว่ามีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพียงใด
- 6) เพื่อให้ทราบถึงภาระการชำระหนี้ในอดีต ปัจจุบัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคต
- 7) เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบต่าง ๆ และแนวทางแก้ไขที่เกิดขึ้น

สมมติฐานในการศึกษา

ประเทศที่กำลังพัฒนา ประชากรส่วนใหญ่มีรายได้น้อย อีกทั้งมาตรฐานการครองชีพต่ำ ขอบประมาณรายจ่ายมักจะสูงกว่างบประมาณรายรับที่ได้รับอยู่เสมอ เพราะรายจ่ายส่วนใหญ่จะต้องนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น รัฐบาลของประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทยย่อมจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ในการที่จะต้องกู้เงินทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ นอกจากนี้ แนวโน้มหนี้สาธารณะและภาระการชำระหนี้ในแต่ละปีมักจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ เพราะยังมองไม่เห็นเลยว่า ประเทศจะพ้นจากสภาพงบประมาณขาดดุลเมื่อใด เนื่องจาก ยังมีความจำเป็นต้องพัฒนาโครงการต่าง ๆ อีกมากมาย

ดังนั้น จึงกำหนดสมมติฐานในการวิจัยครั้งนี้ไว้ ดังนี้

- 1) การบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลทั้งจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ มีลักษณะแบบผสม กล่าวคือ นำหลาย ๆ แนวความคิดมาใช้ดังนี้ คือ

- การบริหารหนี้แบบต่อต้านวงจรเศรษฐกิจ ^{ปี ๒๕}
 - การบริหารหนี้แบบเป็นกลาง
- 2) นโยบายการกู้ยืมจากต่างประเทศของรัฐบาลในอดีตมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - 3) จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ผ่านมา ไม่ได้คำนึงถึงปัญหาเรื่องภาระหนี้้อย่างเพียงพอ ทำให้ภาระการชำระหนี้มีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดภาระในด้านการจัดหาเงินมาใช้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายตามงบประมาณที่ตั้งไว้

ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษานี้จะดำเนินการศึกษาเฉพาะหนี้สาธารณะในส่วนของรัฐบาลเท่านั้น และจะไม่คำนึงถึงการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทั้งที่รัฐบาลค้ำประกันและที่ไม่ได้ค้ำประกันให้

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในที่นี้ ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งทำการรวบรวมมาจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะของไทย โดยแหล่งข้อมูลที่ทำกรรวบรวม ได้แก่

- 1) กองโครงการพื้นฐานเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 2) กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 3) สำนักงานสถิติแห่งชาติ
- 4) หน่วยการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย
- 5) เอกสารวิชาการต่าง ๆ

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น กระทำโดยการนำข้อมูลที่ได้รับมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับทฤษฎีหรือแนวความคิดต่าง ๆ รวมทั้งทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ ทั้ง 4 ฉบับ นอกจากนี้ ในการศึกษาแนวโน้มในอนาคตเกี่ยวกับภาระหนี้และการชำระหนี้จะทำการวิเคราะห์โดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น

- รายได้ประชาชาติ
 - งบประมาณรายจ่ายประจำปี
 - รายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ
- เป็นต้น

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

- 1) ช่วยให้เข้าใจถึงความจำเป็นของรัฐบาล รวมทั้งนโยบายเกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะ
- 2) ช่วยให้ทราบถึงผลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการก่อหนี้ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันว่าจะมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างไร
- 3) ช่วยให้ทราบแนวความคิดต่าง ๆ ทางด้านทฤษฎีในการบริหารหนี้สาธารณะ และนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีของไทย
- 4) ทำให้สามารถทราบถึงวิธีดำเนินการของรัฐบาล ในการบริหารหนี้สาธารณะ รวมทั้งสามารถให้ข้อเสนอแนะบางประการได้
- 5) ช่วยให้ทราบถึงแนวโน้มเกี่ยวกับภาระหนี้ของรัฐบาลไทย รวมทั้งผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย