

บทที่ 2

การศึกษาแนวทฤษฎีเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ

ความเบื้องต้น

ในประเทศกำลังพัฒนามักจะประสบปัญหาในด้านที่เกี่ยวกับการขาดแคลนเงินทุนสำหรับมาใช้ในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ เพราะการออมทรัพย์ของประเทศอยู่ในระดับต่ำ ประกอบกับรัฐบาลมีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอยู่มากมายหลายโครงการ ฉะนั้น การที่จะอาศัยเพียงแต่งบประมาณรายได้จากภาษีอากรและอื่น ๆ นั้น ไม่เป็นการเพียงพอ

การที่ประเทศกำลังพัฒนาดังเช่นประเทศไทยมีรายได้ที่ต่ำเพราะไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย อันสืบเนื่องมาจากลักษณะเศรษฐกิจ ปัญหาการจัดเก็บภาษี ฯลฯ ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า ภาษีอากรนั้นเป็นส่วนหนึ่งของรายรับรัฐบาลประมาณร้อยละ 90 ที่เหลือจะเป็นรายได้จากแหล่งอื่น เช่น รายได้จากการขายสินค้าและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ และรายได้อื่น ๆ เป็นต้น ในด้านรายจ่ายของรัฐบาลเมื่อพิจารณาจากตารางที่ 2 โดยจำแนกรายจ่ายของรัฐบาลตามลักษณะเศรษฐกิจแล้ว จะพบว่า รายจ่ายส่วนใหญ่ของรัฐบาลนั้นเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภค (Current Expenditure) เป็นสัดส่วนเฉลี่ยถึงร้อยละ 75 ของรายจ่ายทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน (Capital Expenditure) คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยเพียงร้อยละ 25 ของรายจ่ายทั้งหมด และหากพิจารณาจากตารางที่ 3 จะพบว่า รายจ่ายที่สำคัญของรัฐบาลมี 4 ลักษณะ คือ รายจ่ายที่เกี่ยวกับการบริหาร รายจ่ายทางเศรษฐกิจ การป้องกันประเทศ และรายจ่ายทางสังคม ซึ่งรายจ่ายทั้ง 4 ลักษณะนี้ เมื่อรวมกันแล้วคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 80 ของรายจ่ายทั้งหมด ส่วนที่เหลือก็เป็นรายจ่ายอื่น ๆ เช่น การโอนเงินและภาระดอกเบี้ย เป็นต้น

เนื่องจากรัฐบาลมีภาระด้านรายจ่ายเป็นจำนวนมาก และรายได้ในแต่ละปีก็ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย จึงทำให้ฐานะทางการคลังของรัฐบาลนั้นอยู่ในฐานะที่ขาดดุลทุกปี และลักษณะการขาดดุลทางการคลังของรัฐบาลนั้น มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ด้วยการ

ตารางที่ 1

แสดงรายได้ของรัฐบาลจำแนกตามประเภทรายได้ที่สำคัญตั้งแต่ปี 2519-2525

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525
1. รายได้รวมของรัฐบาล	43,602	54,064	65,208	78,675	95,557	111,843	115,980
1.1 รายได้ที่เป็นภาษีอากร	39,260	49,391	60,252	73,637	88,473	100,906	105,072
	(90.04)	(91.36)	(92.40)	(93.60)	(92.59)	(90.22)	(90.59)
1.2 รายได้ที่มีไม่ใช่ภาษีอากร	4,342	4,673	4,956	5,038	7,084	10,937	10,908
	(9.96)	(8.64)	(7.60)	(6.40)	(7.41)	(9.78)	(9.41)
2. รายได้ที่เป็นภาษีอากร	39,260	49,391	60,252	73,637	88,473	100,906	105,072
2.1 ภาษีทางตรง	6,789	8,477	11,810	14,108	16,880	22,484	24,790
2.2 ภาษีทางอ้อม	32,471	40,914	48,442	59,529	71,593	78,422	80,282
3. รายได้ที่มีไม่ใช่ภาษีอากร	4,342	4,673	4,956	5,038	7,084	10,937	10,908
3.1 จากธนาคารแห่งประเทศไทย	1,044	1,173	1,313	1,321	1,353	1,475	2,140
3.2 จากรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ	2,018	1,563	1,411	1,754	2,319	3,495	3,311
3.3 จากรายได้อื่น ๆ	1,280	1,937	2,232	1,963	3,412	5,967	5,457

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บคิดเป็นร้อยละของรายได้ทั้งหมด

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2

แสดงรายจ่ายจริงของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ ปี 2510-2525

หน่วย : ล้านบาท

พ.ศ.	รายจ่ายในการบริโภค		รายจ่ายในการลงทุน		รวมรายจ่าย ของรัฐบาล
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
2510	11,532	66.55	5,797	33.45	17,329
2511	14,484	74.34	5,000	25.66	19,484
2512	15,239	70.20	6,464	29.78	21,703
2513	17,204	68.45	7,931	31.55	25,135
2514	18,850	69.23	8,377	30.77	27,227
2515	20,854	72.82	7,784	27.18	28,638
2516	24,911	76.12	7,817	23.88	32,728
2517	28,895	82.00	6,344	18.00	35,239
2518	35,046	77.57	10,132	22.43	45,178
2519	42,246	73.27	15,410	26.73	57,656
2520	49,109	74.28	17,001	25.72	66,110
2521	58,518	75.50	18,991	24.50	77,509
2522	70,177	78.44	19,290	21.56	89,467
2523	92,660	77.70	26,600	22.30	119,260
2524	105,216	78.87	28,194	21.13	133,410
2525	126,171	80.35	30,846	19.65	157,017
เฉลี่ย		74.73		25.27	

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3

แสดงรายจ่ายที่ได้จ่ายจริงของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะรายจ่ายที่สำคัญ

หน่วย : ล้านบาท

ลักษณะของรายจ่าย	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525
1. รายจ่ายที่เกี่ยวกับการบริหาร	4,459 (13.62)	5,437 (15.42)	6,662 (14.74)	7,439 (12.90)	7,752 (11.73)	9,526 (12.29)	12,429 (13.89)	17,705 (14.64)	19,434 (14.57)	18,103 (11.53)
2. บริการทางเศรษฐกิจ	6,660 (20.35)	6,750 (19.15)	11,413 (25.26)	15,289 (26.52)	15,101 (22.84)	17,012 (21.95)	17,093 (19.11)	22,804 (18.85)	26,218 (19.66)	27,598 (17.58)
3. บริการทางสังคม	9,173 (28.03)	10,535 (29.90)	13,142 (29.09)	17,895 (31.04)	20,808 (31.47)	23,831 (30.75)	27,703 (30.96)	35,474 (29.32)	37,585 (28.18)	47,933 (30.52)
4. รายจ่ายเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ	6,318 (19.30)	7,254 (20.59)	8,093 (17.91)	10,482 (18.18)	13,050 (19.74)	15,310 (19.75)	17,336 (19.38)	24,398 (20.17)	25,917 (19.43)	31,334 (19.96)
5. อื่น ๆ	6,118 (18.70)	5,263 (14.94)	5,868 (13.00)	6,551 (11.36)	9,399 (14.22)	11,830 (15.26)	14,906 (16.66)	20,592 (17.02)	24,230 (18.16)	32,049 (20.41)
รวมค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น	32,728	35,239	45,178	57,656	66,110	77,509	89,467	120,973	133,384	157,017

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บคิดเป็นร้อยละของรายจ่ายทั้งหมด

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

อาศัยการก่อหนี้ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการก่อหนี้ภายในประเทศเกือบทั้งหมด ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ 2525 รัฐบาลได้ตั้งประมาณการรายได้ 140,000 ล้านบาท และตั้งงบประมาณรายจ่าย 161,000 ล้านบาท ทำให้ขาดดุลเงินในงบประมาณ 21,000 ล้านบาท ซึ่งจะชดเชยโดยการใช้เงินคงคลัง 2,000 ล้านบาท และจะกู้จากแหล่งต่าง ๆ ในประเทศ เป็นจำนวน 19,000 ล้านบาท แต่เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ 2525 ปรากฏว่า รัฐบาลกู้ได้จริง 26,422 ล้านบาท สูงกว่าเป้าหมาย 7,422 ล้านบาท นับเป็นครั้งแรกที่มีการกู้เงินเกินวงเงินที่ได้กำหนดไว้

แต่เนื่องจากประเทศไทยมีความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาประเทศ เพื่อยกระดับรายได้ การจ้างงานและมาตรฐานการครองชีพของประชาชน ดังนั้น จึงต้องอาศัยการก่อหนี้จากต่างประเทศด้วย เพื่อนำเงินมาใช้ลงทุนพัฒนาโครงการต่าง ๆ ที่ได้วางไว้ให้สำเร็จตามเป้าหมาย

ความหมายของหนี้สาธารณะ

คำว่า "หนี้สาธารณะ" นี้ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความไว้มากมาย แต่เมื่อพิจารณาคำจำกัดความของแต่ละท่านแล้ว จะเห็นว่ามีลักษณะที่ใกล้เคียงกันมาก จะต่างก็เพียงว่า ใครจะให้คำจำกัดความได้ครอบคลุมและกว้างขวางกว่ากันเท่านั้น เช่น

1/
ดร. อริย ธรรมโน ได้ให้ความหมายไว้ว่า หนี้สาธารณะ หมายถึง หนี้ที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เป็นผู้กู้ และผู้ที่ต้องรับภาระในการชำระต้นเงินและดอกเบี้ยคือ ประชาชน โดยประชาชนจะต้องมีหน้าที่เสียภาษีอากร เพื่อให้รัฐบาลนำเงินไปชำระหนี้

2/
บุญเลิศ พงษ์มงคลสาม กล่าวว่า หนี้สาธารณะหมายถึง ข้อผูกพันของรัฐบาลอันเกิดจากการกู้ยืมโดยตรงของรัฐบาลและจากการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล อันสืบเนื่องจากหน่วยงาน กิจการ องค์การที่เป็นของรัฐ หรือรัฐเข้าไปถือหุ้นในการดำเนินงานขอเงินกู้จากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ มาดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ที่ได้วางไว้ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ทำหน้าที่ค้ำประกันเงินกู้เหล่านี้

1. ดร.อริย ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธ จำกัด, 2518), หน้า 401.
2. บุญเลิศ พงษ์มงคลสาม, นโยบายการคลังว่าด้วยรายรับของรัฐ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิทักษ์อักษร, 2523), หน้า 43.

G.C. HOCKLEY^{3/} ให้ความหมายหนี้สาธารณะไว้ว่า หมายถึง หนี้ที่เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลมีรายจ่ายมากกว่ารายรับ ก็จะมีการออกหลักทรัพย์บางอย่างมาเพื่อชดเชยการขาดดุล หรืออีกนัยหนึ่ง ถ้ามีการเกินดุลเกิดขึ้นก็จะลดหลักทรัพย์ลง

เรณู ไพโรจน์บุตร^{4/} กล่าวว่า หนี้สาธารณะหมายถึง การเลื่อนเวลาการใช้เงินจากเงินที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีอากร หรือรายได้อื่นตามปกติ

สุนทร ราชวงศ์ศึก^{5/} ให้คำจำกัดความหนี้สาธารณะว่า หมายถึง หนี้ที่เกิดจากเงินกู้ที่รัฐบาลสร้างขึ้น และมีพันธะที่จะต้องชำระคืนทั้งดอกเบี้ยและเงินต้นในอนาคต

จากคำจำกัดความต่าง ๆ สามารถสรุปความหมายของหนี้สาธารณะอย่างละเอียดและครอบคลุม ดังนี้

หนี้สาธารณะ หมายถึง หนี้ที่เกิดจากข้อผูกพันของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยการกู้ยืมโดยตรงของรัฐบาลทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาลอันสืบเนื่องมาจากหน่วยงาน กิจการ องค์กรที่เป็นของรัฐ หรือรัฐ เข้าไปถือหุ้นในการดำเนินงานโดยขอเงินจากแหล่งเงินกู้ต่างๆ ทั้งภายในและนอกประเทศมาดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ที่ได้วางไว้ และมีพันธะผูกพันที่จะต้องชำระคืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยในอนาคตด้วยเงินภาษีอากรของประชาชน รายได้อื่น ๆ ของรัฐบาลนอกจากภาษีอากร และบางครั้งก็อาจจะมีการกู้เงินเพื่อไปชำระคืนเงินกู้ที่ถึงกำหนดด้วย

3. G.C. HOCKLEY, Monetary Policy and Public Finance, 2d ed.

(London : Northumberland Press Limited, 1970), p. 201.

4. เรณู ไพโรจน์บุตร, "หนี้รัฐบาล" ใน การคลังของประเทศไทย, สมนึก แดงเจริญ และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2525), หน้า 69.

5. สุนทร ราชวงศ์ศึก, การคลังประเทศกำลังพัฒนา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิราวุธวิทยาลัย, 2523), หน้า 255.

แนวทฤษฎีเกี่ยวกับการก่อกำหนดนี้สาธารณะ

ในด้านแนวความคิดเกี่ยวกับการก่อกำหนดนี้สาธารณะ ถ้าหากพิจารณาในแง่ของนักเศรษฐศาสตร์สมัยต่าง ๆ จะพบว่า มีความเห็นขัดแย้งกัน สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 พวก คือ

- แนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์สมัยเสรีนิยม
- แนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์สมัยเคนส์
- แนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์สมัยปัจจุบัน

1. แนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์สมัยเสรีนิยม

นักเศรษฐศาสตร์พวกนี้มีความคิดเห็นคัดค้านอย่างรุนแรงเกี่ยวกับการก่อกำหนดนี้สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักเศรษฐศาสตร์ที่คัดค้านเรื่องนี้สาธารณะค่อนข้างมาก คือ Adam Smith^{6/} การที่พวกเขาคัดค้านการก่อกำหนดนี้สาธารณะ ก็ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ

- ก. การก่อกำหนดนี้มาใช้จ่ายเป็นวิธีการหาเงินที่ง่าย แต่อาจทำให้รัฐบาลใช้เงินอย่างมือเติบและไร้เหตุผล นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดการคอร์รัปชันมากขึ้น เป็นเงาตามตัว
- ข. การเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เพื่อนำเงินมาใช้คืนหนี้ที่รัฐบาลก่อขึ้น เป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน
- ค. การสะสมหนี้ก่อให้เกิดภาวะการชำระดอกเบี้ยในอนาคตสูง
- ง. ก่อให้เกิดการขาดเสถียรภาพทางการคลังและทางเศรษฐกิจ

ความเห็นเช่นนี้อาจเป็นไปได้ในสมัยนั้น เพราะในระยะแรก ๆ รัฐบาลในอดีตมีภาระกิจที่จะทำค่อนข้างน้อย และเมื่อมีภาระกิจที่จะต้องทำก็อาจจะเกณฑ์แรงงานและทรัพย์สินหรือเก็บภาษีไม่จำเป็นที่จะต้องก่อกำหนดนี้สาธารณะ แต่ในปัจจุบันรัฐบาลมีภาระกิจมากมาย ขอบเขตหน้าที่ของรัฐบาล

6. ดร. อรัญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง, หน้า 401.

ก็กระจายกว้างขวางมากขึ้น การที่จะอาศัยแต่เพียงรายได้จากภาษีอากรหรือรายได้อื่น ๆ คงไม่เพียงพอที่ได้กล่าวไว้แล้ว ดังนั้น ความเห็นดังกล่าว จึงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

2. แนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์สมัยเคนส์

นักเศรษฐศาสตร์สมัยเคนส์ มีความเห็นว่า การก่อกู้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เลย เพราะในปัจจุบันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนามักจะมีงบประมาณรายจ่ายที่สูงกว่างบประมาณรายได้ที่ได้รับ จึงทำให้เกิดงบประมาณขาดดุลขึ้นเสมอ นอกจากนี้ ในระบบเศรษฐกิจก็ยังคงมีการว่างงานที่อยู่ในอัตราสูง ฉะนั้น การก่อกู้จึงเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะช่วยชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล และยกระดับรายได้และการมีงานทำ อีกทั้ง ยังช่วยมิให้ประชาชนต้องเดือดร้อนจากการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นด้วย

3. แนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์สมัยปัจจุบัน

นักเศรษฐศาสตร์ในสมัยนี้มีความคิดเห็นเป็นกลาง กล่าวคือ ทั้งสนับสนุนให้มีการก่อกู้และคัดค้านการก่อกู้ โดยให้ความเห็นว่ารัฐบาลควรจะทำก่อกู้ก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น และขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจตามแต่กรณี นอกเหนือจากนี้แล้วถ้าหากไม่มีความจำเป็นใด ๆ ก็ไม่ควรก่อกู้สาธารณะ เพราะนอกจากจะไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์แล้วยังก่อให้เกิดภาระในอนาคตโดยใช่เหตุ

จากแนวความคิดในสมัยต่างๆ ก็มีทั้งสนับสนุนและขัดแย้งการก่อกู้สาธารณะด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวมา ซึ่งถ้าหากพิจารณาจริง ๆ แล้วจะพบว่า การที่รัฐบาลจะก่อกู้หรือไม่ก็ตาม ไม่ใช่เป็นสิ่งสำคัญแต่อย่างใด สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ เมื่อรัฐบาลก่อกู้สาธารณะแล้วสามารถนำไปใช้ในกิจการที่เป็นประโยชน์แก่สังคมทั้งในปัจจุบันและอนาคตคุ้มกับที่ได้ก่อกู้หรือไม่ นอกจากนี้แล้วในปัจจุบันเป็นการยากที่ประเทศใดในโลกจะไม่มีก่อกู้สาธารณะ เพราะลำพังแต่เพียงรายได้จากภาษีอากรอย่างเดียวจะมีรายได้ไม่พอที่จะสร้างความเจริญและพัฒนาประเทศให้ทันกับความต้องการของสังคมและประเทศอื่น ๆ ได้

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ

ในปัจจุบันทุกประเทศถือว่า การก่อหนี้สาธารณะและการบริหารหนี้สาธารณะทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศเป็นการดำเนินนโยบายการคลังที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่ง ซึ่งถ้าขาดการบริหารหนี้ที่มีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น ก่อนที่จะพิจารณาว่า ประเทศไทยมีการดำเนินนโยบายเงินกู้ยืมอย่างไร จึงควรที่จะทราบแนวทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารหนี้เสียก่อน โดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

- แนวทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารหนี้ภายในประเทศ
- แนวทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารหนี้ต่างประเทศ

1. แนวทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารหนี้ภายในประเทศ เราสามารถจำแนกออกได้

เป็น 3 ชนิด คือ

- การบริหารหนี้แบบต่อต้านวงจรเศรษฐกิจ (The Counter Cyclical Approach)
- การบริหารหนี้แบบตามวงจรเศรษฐกิจ (The Pro Cyclical Approach)
- การบริหารหนี้แบบเป็นกลาง (The Neutrality Approach)

ก. การบริหารหนี้แบบต่อต้านวงจรเศรษฐกิจ

แนวความคิดตามทฤษฎีนี้ เน้นในเรื่องการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ในการที่ทางการจะรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ได้นั้น ทางการจะต้องดำเนินการบริหารหนี้ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ ในภาวะที่ระบบเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรือง (Boom) เกินไป และมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ทั้งนี้ เพราะปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจมีมากเกินไป ไม่สัมพันธ์กับกำลังการผลิตที่มีอยู่ ทางการจำเป็นต้องลดสภาพคล่องของระบบเศรษฐกิจหรืออีกนัยหนึ่งลดปริมาณเงินด้วยการก่อหนี้ระยะยาวหรือโดยการนำหลักทรัพย์ระยะยาวออกมาขาย กระตุ้นให้ประชาชนถือหลักทรัพย์ระยะยาวให้มาก เพื่อจะได้ลดการใช้จ่ายในการบริโภคและการลงทุนของประชาชนลง กล่าวคือ จะต้องดำเนินนโยบายการก่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Non-Expansionary Borrowing) ในกรณีนี้ประเภทหนี้ที่เหมาะสมคือ หนี้ระยะยาว

(Long-Term Debt) เพราะหนี้ระยะยาวลดสภาพคล่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ^{7/} เนื่องจากหนี้ระยะยาวมีเวลาการไถ่ถอนคิยาวนาน และในช่วงก่อนที่จะมีการไถ่ถอน หนี้นั้นธนาคารกลางหรือผู้บริหารหนี้สาธารณะสามารถที่จะทำให้มูลค่าของพันธบัตรลดต่ำกว่าราคาตามมูลค่า (Par Value) ผู้ถือก็ไม่อยากขายคืน กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลต้องการขายพันธบัตรมาก คือลดปริมาณเงิน อัตราดอกเบี้ยก็จะสูงขึ้น เป็นการชักจูงให้บริษัท ห้างร้าน ประชาชน รวมทั้งธนาคารพาณิชย์หันมาซื้อพันธบัตรมาก ๆ ในทางตรงกันข้าม เมื่อรัฐบาลซื้อพันธบัตรในตลาด ก็จะทำให้ราคาพันธบัตรสูงขึ้น คือทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลงตามไปด้วย นอกจากนี้ หนี้ระยะยาวยังให้ประโยชน์อื่น ๆ อีกมาก ในกรณีนี้รัฐบาลควรจะก่อก่อนกับประชาชนหรือธนาคารออมสินให้มากที่สุด ควรหลีกเลี่ยงการก่อก่อนจากธนาคารชาติและธนาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะการก่อก่อนจากธนาคารชาติ ส่วนการก่อก่อนจากธนาคารพาณิชย์ไม่ควรที่จะให้ธนาคารพาณิชย์ใช้พันธบัตรรัฐบาลเป็นทุนสำรองเงินฝากตามกฎหมาย โดยวิธีดังกล่าวนี้จะทำให้การใช้จ่ายในภาคเอกชนลดลงได้ อุปสงค์รวมในระบบเศรษฐกิจจะลดลงซึ่งมีผลสะท้อนไปถึงระดับราคาโดยทั่วไปให้ลดลงได้ในที่สุด

ส่วนในระยะที่เศรษฐกิจตกต่ำนั้น รัฐบาลควรใช้นโยบายการก่อก่อนในลักษณะที่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Expansionary Borrowing) และหนี้ที่ก่อก่อนควรเป็นหนี้ระยะสั้น เพราะหนี้ระยะสั้นก่อให้เกิดสภาพคล่องมากกว่าหนี้ระยะยาว ส่วนประเภทของเจ้าหนี้นั้นควรให้หลักทรัพย์รัฐบาลอยู่ในมือธนาคารชาติและธนาคารพาณิชย์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยจะต้องยอมให้ธนาคารพาณิชย์นำหลักทรัพย์ของรัฐบาลไปเป็นเงินสำรองตามกฎหมายได้ด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลต้องพยายามดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล โดยเพิ่มการใช้จ่ายให้มากขึ้นทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน ซึ่งการกระทำเช่นนี้จะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจฟื้นตัว ระดับรายได้ และการจ้างงานก็จะเพิ่มขึ้น การใช้จ่ายในการบริโภคและการลงทุนเพิ่มขึ้น ระดับราคาเพิ่มขึ้น เป็นการระงับภาวะเงินฝืด กล่าวคือ เป็นการเพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพื่อก่อให้เกิดสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจ

7. J.F. Due, Government Finance : Economics of the Public Sector (Illinois : Richard D. Irwin Inc., 1968), p. 300.

ข. การบริหารหนี้แบบความวงจรเศรษฐกิจ

แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เน้นประสิทธิภาพการบริหารหนี้เป็นหลักใหญ่ ซึ่งตรงกันข้ามกับทฤษฎีการบริหารหนี้แบบต่อต้านวงจรเศรษฐกิจ โดยทฤษฎีนี้มีความเห็นว่า การบริหารหนี้ที่ดีและมีประสิทธิภาพนั้น ควรจะทำให้รายจ่ายค่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำที่สุด จะเห็นได้ว่าเป็นหลักการที่คำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยมากกว่าการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในภาวะที่ระบบเศรษฐกิจเกิดการตกต่ำ รัฐบาลควรก่อกู้ระยะยาว เพราะอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับที่ต่ำ ส่วนในขณะเศรษฐกิจกำลังเจริญรุ่งเรือง รัฐบาลควรออกหลักทรัพย์ระยะสั้น เพราะขณะนั้นอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับสูง ดังนั้น ไม่ควรรับภาระอัตราดอกเบี้ยที่สูงมากเกินไป นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงระยะเวลาการไถ่ถอนหนี้คืนอีกด้วยว่า ถ้าหากสามารถยืดระยะเวลาชำระหนี้ให้ยาวนานออกไปได้มากเท่าไร ก็จะยิ่งดีมากขึ้นเท่านั้น

จากความเห็นของทฤษฎีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แนวความคิดตามทฤษฎีนี้คำนึงถึงการแบกรับภาระหนี้ของคนรุ่นต่อไป อันเป็นการพิจารณาถึงความยุติธรรม ส่วนการยืดระยะเวลาชำระหนี้ออกไปก็เพื่อที่จะให้หนี้ที่สร้างขึ้นก่อประโยชน์ในการสร้างงาน เพื่อที่คนรุ่นต่อไปจะมีรายได้มากขึ้น อันเป็นการบรรเทาภาระที่จะนำเงินจากภาษีอากรของคนรุ่นต่อไปมาชำระหนี้คืน

ค. การบริหารหนี้แบบเป็นกลาง

แนวความคิดตามทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยกับสองแนวความคิดของการบริหารหนี้ดังกล่าวข้างต้น โดยแนวความคิดของทฤษฎีนี้เน้นหนักในเรื่องการคาดคะเนผลทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นและความแน่นอนในการก่อกู้ นอกจากนี้ยังให้ความเห็นว่า การก่อกู้หนี้จะต้องคำนึงถึงภาระหนี้และผลของการก่อกู้ต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มิใช่จะคำนึงแต่เพียงสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น กล่าวคือ การก่อกู้ที่เน้นแต่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จะก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมระหว่างสมัย ส่วนการก่อกู้ที่ไม่คำนึงถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจก็จะเป็นผลเสียต่อระดับรายได้ และการจ้างงานในอนาคต

จากแนวความคิดตามทฤษฎีการบริหารหนี้แบบเป็นกลาง Milton Friedman ได้กล่าวว่า "การก่อหนี้จะต้องทำเป็นประจำและสม่ำเสมอ เพราะการนำหลักทรัพย์ออกขายในท้องตลาดเป็นประจำและสม่ำเสมอ จะทำให้ง่ายแก่การคาดคะเนผลทางเศรษฐกิจ และยังทำให้แหล่งเงินทุนภายในประเทศมีความแน่นอน"

สำหรับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้น แนวความคิดของทฤษฎีนี้มีความเห็นว่า การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจควรเป็นหน้าที่ของนโยบายการเงิน ซึ่งมีเทคนิคและความเหมาะสมมากกว่านโยบายการก่อหนี้ ส่วนแนวความคิดในเรื่องรายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่ทฤษฎีนี้เห็นว่า เป็นเรื่องที่ยุ่งยากสลบซับซ้อนยากแก่การนำมาเปรียบเทียบได้

จากที่กล่าวมาทั้ง 3 แนวความคิด จะเห็นว่า นโยบายการก่อหนี้และการบริหารหนี้แต่ละแบบต่างก็มีข้อดีและข้อเสียด้วยกัน ในภาวะที่เศรษฐกิจขาดเสถียรภาพนโยบายการก่อหนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจึงเป็นการใช้นโยบายการก่อหนี้แบบด้านวงจรกิจจ เศรษฐกิจ เมื่อกล่าวถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจย่อมหมายถึง เสถียรภาพของระดับราคา รายได้ และการจ้างงาน เสถียรภาพของการค้าระหว่างประเทศ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอันเป็นสิ่งสำคัญที่แต่ละประเทศจะต้องรักษาไว้

2. แนวทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารหนี้ต่างประเทศ^{8/} ในการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารหนี้ต่างประเทศในที่นี้จะทำการพิจารณาใน 2 ลักษณะ คือ

- ทฤษฎีขั้นพื้นฐานของการพึ่งเงินทุนจากต่างประเทศในระยะสั้นและระยะยาว
- ตัวแปรที่สำคัญและ เครื่องชี้ที่ เหมาะสมในการบริหารหนี้ต่างประเทศ

ก. ทฤษฎีขั้นพื้นฐานของการพึ่งเงินทุนจากต่างประเทศในระยะสั้นและระยะยาว

ในช่วงปี พ.ศ.2507-2509 Mc.Kinnon (1964) และ Chenery & Strout

8. ปกรณ์ วิทยานนท์, "การบริหารหนี้ต่างประเทศ," รายงานเศรษฐกิจรายเดือน

ธนาคารแห่งประเทศไทย 22 (มิถุนายน 2525) : 37-54

(1966) ได้เริ่มวางรากฐานทฤษฎี Two-gap model^{9/} ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ หนึ่งต่างประเทศเกิดขึ้นจากช่องว่าง 2 ประเภท ได้แก่ ช่องว่างระหว่างรายได้และรายจ่าย เงินตราต่างประเทศ (export-import or foreign exchange gap) และช่องว่างระหว่างเงินออมและเงินลงทุนภายในประเทศ (saving-investment gap) ช่องว่างทางด้านเงินตราต่างประเทศ มักเกิดขึ้นจากความล่าช้าในการพัฒนาการส่งออก และหรือความจำเป็นที่จะต้องพึ่งสินค้าเข้าเป็นจำนวนมาก ในการผลิต ช่องว่างของเงินออมเงินลงทุนมักเกิดขึ้นจากความไม่เพียงพอของเงินออมและรายได้เฉลี่ยของประชาชน และหรือเป้าหมายที่สูงมากของการลงทุนภายในประเทศ

จากบัญชีประชาชาติจะได้ดังนี้

$$\text{Income} = \text{Consumption} + \text{Imports} + \text{Savings}$$

$$\text{Output} = \text{Consumption} + \text{Exports} + \text{Investment}$$

ณ จุดดุลยภาพ

$$\text{Income} = \text{Output}$$

$$\text{ฉะนั้น Investment} = \text{Domestic Savings} = \text{Imports} - \text{Exports}$$

ในระยะแรกของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ช่องว่างทั้งสองมีความสำคัญไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศที่กำลังพัฒนา ส่วนใหญ่มักจะประสบปัญหาทางด้านช่องว่างของรายได้รายจ่ายเงินตราต่างประเทศมากกว่าช่องว่างของเงินออมเงินลงทุนภายในประเทศ กล่าวคือ

$$I - S < M - X$$

$$I = \text{Investment}$$

$$S = \text{Domestic Saving}$$

$$M = \text{Imports}$$

$$X = \text{Exports}$$

โดยปกติแล้วประเทศต่าง ๆ มักจะตั้งเป้าหมายอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ จาก Harrod Model of Growth ได้อธิบายว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตและการออม ถูกกำหนดโดยการเพิ่มขึ้นของ Capital - output ratio (c)

9. A.P. Thirlwall, Growth and Development (London : The Macmillan Press Ltd., 1972), p. 245-257.

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตและการนำเข้าถูกกำหนดโดย output-import ratio (m').

$$\begin{aligned} \text{ฉะนั้น} \quad g &= im' \\ i &= \text{import ratio} \\ \text{ให้} \quad r &= \text{เป้าหมายอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ} \\ &\quad \text{(target rate of growth)} \\ s^* &= \text{required saving ratio} \\ i^* &= \text{required import ratio} \\ \text{จะได้} \quad i^* &= r/m' \end{aligned}$$

ในกรณีที่ การออมภายในประเทศ (domestic saving) มีน้อยไม่พอกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ตั้งเป้าหมายไว้ เราเรียกว่า เกิด saving-investment gap = s^*

แต่ถ้าความต้องการนำเข้าที่ต่ำที่สุด (minimum import requirement) มากกว่าระดับสูงสุดที่เป็นไปได้ของการส่งออกแล้ว จะเรียกว่าเกิด foreign exchange gap = i^*

เมื่อเป็นเช่นนั้น จึงกล่าวได้ว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะถูกกำหนดโดยอะไรก็ตามขึ้นอยู่กับว่า ช่องว่างอันไหนมากกว่ากันเท่านั้น โดยปกติประเทศกำลังพัฒนามักจะมีอัตราการออมที่ต่ำ และพึ่งพาสินค้าเข้าเป็นจำนวนมากในการพัฒนาประเทศ

$$\text{ฉะนั้น} \quad (i^* - i) m' > (s^* - s) p$$

จากทฤษฎีการพึ่งเงินทุนจากต่างประเทศดังกล่าวจะเห็นว่า เกิดขึ้นจากช่องว่าง 2 ประเภทดังกล่าว ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปนี้

1) The Saving-Investment Gap เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจประเทศต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องอาศัยการกู้ยืมหรือความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ดังนี้

$$\begin{aligned} F_0 &= I_0 - S_0 \\ F_0 &= Y_0 cr - Y_0 s_a = Y_0 (cr - s_a) \\ \text{ในที่นี้} \quad F_0 &= \text{Foreign borrowing in the base period} \\ I_0 &= \text{Investment in the base period} \end{aligned}$$

- S_0 = Savings in the base period
 Y_0 = Income in the base period
 c = incremental capital-output ratio
 s_a = average saving ratio
 r = target rate of growth

เมื่ออัตราการออมเพิ่มขึ้นเป็น S_t และการลงทุนที่ต้องการเพิ่มเป็น I_t ณ เวลา t แล้ว การกู้ยืมหรือความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ณ เวลา t ก็จะเปลี่ยนจากเวลา 0 ดังนี้

$$S_t = s_a Y_0 + s'(Y_t - Y_0)$$

$$S_t = (s_a - s')Y_0 + s'Y_t$$

เมื่อ s' = marginal savings ratio

$$T_t = Y_t cr$$

ฉะนั้น

$$F_t = Y_t cr - [(s_a - s')Y_0 + s'Y_t]$$

เมื่อพิจารณาความแตกต่างระหว่างปี 0 และปีที่ t จะได้ ดังนี้

$$F_t - F_0 = cr(Y_t - Y_0) - s'(Y_t - Y_0)$$

$$\text{หรือ } F_t - F_0 = \Delta I - \Delta S$$

ถ้า F_t เป็นการกู้ยืมหรือความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่ทำให้บรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว จะได้ $r = \frac{1}{c} \left[(s_a - s') \frac{Y_0}{Y_t} + s + \frac{F_t}{Y_t} \right]$

ในกรณีที่ประเทศใดมีการออมภายในประเทศเพียงพอต่อการพัฒนาเศรษฐกิจตามเป้าหมายแล้ว การกู้ยืมหรือความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (F_n) = 0 จะได้

$$(cr - s')Y_n + (s' - s_a)Y_0 = 0$$

$$Y_n = \frac{s' - s_a}{s' - cr} Y_0$$

และ $Y_n = Y_0(1+r)^n$

ฉะนั้น $(1+r)^n = \frac{s' - s_a}{s' - cr}$

2) The Export-Import, or Foreign Exchange Gap เนื่องจาก มีการนำเข้ามากกว่าการส่งออก จึงจำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือหรือการกู้ยืมจากต่างประเทศ ดังนี้

$$\begin{aligned}
 F_0 &= M_0 - X_0 \\
 F_0 &= Y_0 m_a - Y_0 x_a \\
 F_0 &= Y_0 (m_a - x_a) \\
 M_0 &= \text{imports in the base period} \\
 X_0 &= \text{exports in the base period} \\
 Y_0 &= \text{income in the base period} \\
 m_a &= \text{average import coefficient} \\
 x_a &= \text{average export coefficient}
 \end{aligned}$$

เพื่อที่จะทราบการกู้ยืมหรือความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่ต้องการ (foreign borrowing requirement) ในการบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (r) ณ เวลา t จะได้

$$\begin{aligned}
 M_t &= m_a Y_0 + m'(Y_t - Y_0) \\
 X_t &= x_a Y_0 + x'(Y_t - Y_0) \\
 m' &= \text{marginal import coefficient} \\
 x' &= \text{marginal export coefficient}
 \end{aligned}$$

$$\text{ฉะนั้น } F_t = M_t - X_t = m_a Y_0 + m'(Y_t - Y_0) - x_a Y_0 - x'(Y_t - Y_0)$$

$$F_t - F_0 = \Delta M - \Delta X$$

$$r = \frac{F_t}{Y_0} (m' - x')$$

ขณะเดียวกันหากแสดงระดับต่ำสุดของการนำเข้าที่ต้องการสำหรับเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการลงทุนที่ต้องการแล้ว จะได้

$$M_t = m_i I_t = m_i Y_t cr$$

โดย m_i = investment import coefficient

จาก $F_t = M_t - X_t$

ฉะนั้น $Y_t m_i cr = X_t + F_t$

$$r = \frac{1}{m_i c} \left[\frac{X_t}{Y_t} + \frac{F_t}{Y_t} \right]$$

เงินทุนจากต่างประเทศก่อให้เกิดผลประโยชน์ในรูปการเพิ่มพูนความสามารถในการนำสินค้าเข้าและหรือการเพิ่มพูนความสามารถในการลงทุนภายในประเทศ ในทางด้านดุลการชำระเงิน เงินทุนเหล่านี้ก็ช่วยในการจัดการการชำระเงินระหว่างประเทศ และชดเชยส่วนที่ขาดดุลการค้าซึ่งเกิดจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม แม้เงินทุนจากต่างประเทศจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ดังกล่าว ประเทศลูกหนี้ก็ยังจำเป็นต้องกำหนดความสำคัญของการใช้เงินก่อนที่จะกู้จากต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงตัวแปรที่สำคัญต่าง ๆ ที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตของการกีดกันต่างประเทศ เพราะหนี้ต่างประเทศก่อให้เกิดภาระทางด้านรายจ่ายเงินตราต่างประเทศซึ่งแข่งขันกับรายจ่ายด้านอื่น ๆ หากการกำหนดความสำคัญของการใช้เงินทุนนี้เป็นไปอย่างไม่ถูกต้องและไม่สอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศ ประเทศลูกหนี้อาจประสบกับปัญหาหนี้ต่างประเทศได้

ข. ตัวแปรที่สำคัญและ เครื่องชี้ที่เหมาะสมในการบริหารหนี้ต่างประเทศ

ในการบริหารหนี้ต่างประเทศ หากแยกตาม Avramovic^{10/} (1964) สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) ตัวแปรซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุม ได้แก่ รายได้จากสินค้าและบริการส่งออก การเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าและออกจากประเทศ รายจ่ายสินค้าเข้าที่นำเข้าอย่างถูกเงิน หรือนำเข้าเพราะอัตราเงินเฟ้อภายในประเทศ

2) ตัวแปรชดเชย ได้แก่ ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ สินเชื่อจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ สินค้าเข้าที่สามารถลดลงได้

3) ตัวแปรที่มักมีค่าตายตัวไม่อยู่ภายใต้การควบคุม เช่น ภาระหนี้ต่างประเทศ และระดับต่ำสุดของสินค้าเข้าที่จำเป็น

จากตัวแปรที่สำคัญดังกล่าว เราสามารถแสดงให้เห็นถึง เครื่องชี้ที่เหมาะสมในการบริหารหนี้ต่างประเทศได้ ดังต่อไปนี้

- 1) อัตราส่วนภาระหนี้ต่อรายได้เงินตราต่างประเทศ (Debt service ratio-DSR)
- 2) อัตราส่วนค่าบริการเงินทุนทั้งสิ้น (รวมกำไรและเงินปันผล) ต่อรายได้เงินตราต่างประเทศ (Investment service ratio-ISR) เป็นอัตราส่วนระหว่างค่าบริการเงินทุนรวมทั้งกำไรและเงินปันผลที่ธุรกิจได้รับจากการนำเงินทุนต่างประเศมาลงทุน (เช่นบริษัทต่างประเทศที่ส่งกำไรและเงินปันผลกลับคืนประเทศเจ้าของทุน) ต่อรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ

10. D. Avramovic, Economic Growth and External Debt (Baltimore :

- 3) อัตราส่วนรายจ่ายเงินตราต่างประเทศที่จำเป็นต่อรายได้เงินตราต่างประเทศ (Essential foreign exchange ratio-EFR)
- 4) อัตราส่วนเงินทุนนำเข้าสุทธิจากต่างประเทศทั้งสิ้นต่อภาระหนี้ ซึ่งเปรียบเสมือนเศษส่วนกลับของ DSR โดยพิจารณาถึงเงินทุนที่นำเข้าจากต่างประเทศแทนรายได้จากการส่งออก
- 5) อัตราส่วนรายจ่ายสินค้าเข้าต่อทุนสำรองทางการ เปรียบเทียบรายจ่ายต่อตัวแปรชดเชยเงินตราต่างประเทศ
- 6) อัตราส่วนสินค้าเข้า สินค้าออก และหนี้ต่างประเทศคงค้างต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติ จะบอกถึงขนาดของช่องว่างทางการค้าระหว่างประเทศและปริมาณความสัมพันธ์ของผลผลิตประชาชาติและหนี้ต่างประเทศ ซึ่งหากพิจารณาร่วมกับเงื่อนไขของการกู้จะบอกถึงขนาดของภาระหนี้
- 7) อัตราเพิ่มของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ รายจ่ายสินค้าเข้า รายได้สินค้าออก และอัตราส่วนของอัตราเพิ่มเหล่านี้จะบอกทิศทางของ dynamic changes ของระบบเศรษฐกิจเกี่ยวกับช่องว่างทางการค้าระหว่างประเทศ นอกจากนั้น อาจพิจารณาประกอบกับการเจริญเติบโตของหนี้คงค้าง และภาระหนี้ต่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบกับกาพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศ
- 8) ความแปรผันของสินค้าออก รวมถึงความแปรปรวนในการผลิต ความต้องการในตลาดและการกำหนดราคา นอกจากนั้น อาจพิจารณารวมไปถึงการกระจายประเภทของสินค้าออก ซึ่งจะบอกถึงเสถียรภาพของรายได้จากการส่งออก
- 9) รายได้ประชาชาติต่อหัวและอัตราขยายตัวจะชี้ถึงความสามารถในการเพิ่มเงินออมภายในประเทศ ซึ่งจะมีผลต่อการลงทุนและการกู้ยืมจากต่างประเทศ
- 10) ปริมาณการลงทุนภายในประเทศและผลตอบแทนจากการลงทุน ซึ่งควรนำมาเปรียบเทียบกับปริมาณเงินออมภายในประเทศ อัตราการออม และเงื่อนไขการกู้จากต่างประเทศ เพื่อคำนวณผลดีและผลเสียของการกู้จากต่างประเทศ

แนวความคิดเกี่ยวกับการโอนภาระหนี้สาธารณะ

การพิจารณาว่า หนี้สินที่รัฐบาลได้ก่อขึ้นนั้นจะตกเป็นภาระของลูกหลานในอนาคตหรือไม่ นั้น นักเศรษฐศาสตร์ได้มีการโต้แย้งกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน กล่าวคือ ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการโอนภาระหนี้ได้เกิดขึ้นในราวปี พ.ศ. 2473 และปี พ.ศ. 2483 เป็นการโต้แย้งระหว่างกลุ่มอนุรักษนิยม (Conservatives) และกลุ่มเสรีนิยม (Liberals) สำหรับในที่นี้จะแยกออกเป็น 3 แนวความคิดด้วยกัน คือ

- แนวความคิดของกลุ่มอนุรักษนิยม
- แนวความคิดของกลุ่มเสรีนิยม
- แนวความคิดของสมัยปัจจุบัน

1. แนวความคิดเกี่ยวกับภาระหนี้ของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มอนุรักษนิยม

นักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มีความเห็นว่า การหาเงินมาชดเชยงบประมาณขาดดุล (Deficit Finance) ด้วยการก่อหนี้สาธารณะจะเป็นการสร้างภาระให้แก่คนรุ่นต่อไปในการแบกรับภาระหนี้ที่ก่อขึ้นในปัจจุบัน แม้ว่า การก่อหนี้จะทำด้วยวัตถุประสงค์ใดก็ตาม เช่น การหาเงินมาชดเชยงบประมาณขาดดุล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับการจ้างงานทำให้สูงขึ้น การที่นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้กล่าวเช่นนั้นโดยเขาให้เหตุผลว่า การใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลจะต้องตกเป็นภาระของผู้เสียภาษี เนื่องจาก รายจ่ายของรัฐบาลนั้นจะต้องมาจากภาษีอากร ไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษีในปัจจุบันหรือในอนาคต ฉะนั้น การก่อหนี้ของรัฐบาลจึงเท่ากับเป็นการผลัดเก็บภาษีในปัจจุบัน แต่จะต้องไปเก็บภาษีเพื่อใช้หนี้และดอกเบี้ยในอนาคต ดังนั้น ภาระในการก่อหนี้ของรัฐบาลย่อมจะเป็นการสร้างภาระให้แก่ลูกหลานในอนาคต

อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาแนวความคิดนี้ว่า ถูกต้องหรือไม่เพียงใด เราจำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่า การก่อหนี้นั้น รัฐบาลนำไปใช้จ่ายในกิจการใดและประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายนี้จะตกแก่ใคร

2. แนวความคิดเกี่ยวกับภาระหนี้สาธารณะของนัก เศรษฐศาสตร์กลุ่ม เสรีนิยม

นักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มีความเห็นว่า ความคิดของกลุ่มอนุรักษนิยมอาจจะไม่เป็นความจริงเสมอไป การใช้คืนเงินกู้ยืมไม่จำเป็นต้องใช้เงินได้จากภาษีอากรเสมอไป ทั้งนี้ เพราะสามารถหาเงินใช้คืนเงินกู้ได้จากแหล่งใหม่ (refund) แต่การชำระดอกเบี้ยเงินกู้ภายในประเทศ ไม่ก่อให้เกิดภาระแก่คนรุ่นต่อไป ทั้งนี้ เพราะคนรุ่นต่อไปนั้นประกอบด้วยผู้เสียภาษีอากร และผู้ที่ได้รับดอกเบี้ย (interest recipients) ส่วนภาระหนี้ต่างประเทศนั้น ประโยชน์ที่ได้ตกเป็นของประชาชน เพราะส่วนใหญ่จะกู้เงินต่างประเทศ เพื่อมาพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรือง ดังนั้น ภาระจึงควรตกอยู่กับคนรุ่นต่อไปในอนาคตซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ จากเหตุผลที่กล่าวมาสามารถพิจารณาได้ดังนี้ คือ โดยหลักการแล้วรัฐบาลสามารถที่จะก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศได้เสมอ ดังนั้น จึงอาจจะไม่มีการชำระหนี้ที่แท้จริงในอนาคต กล่าวคือ เมื่อถึงกำหนดที่รัฐบาลจะต้องชำระหนี้ให้แก่ประชาชน รัฐบาลก็อาจจะก่อหนี้สาธารณะขึ้นมาใหม่ อย่างไรก็ตาม ภาษีที่เก็บเพิ่มขึ้นนั้นก็จ่ายกลับมามูลประชาชนอีก ดังนั้น ถ้าพิจารณาโดยรวมแล้ว ประชาชนก็จะเป็นทั้งผู้เสียภาษีและเป็นผู้รับดอกเบี้ย ฉะนั้น ภาระของหนี้สินจึงไม่ได้ตกเป็นภาระของลูกหลานในอนาคตแต่อย่างไร

แนวความคิดดังกล่าวนี้ ถือหลักว่า การก่อหนี้ภายในประเทศนั้นประชาชนรุ่นที่เกิดในเวลาต่อไปจะเป็นผู้เสียภาษีเพิ่มขึ้น และเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการชำระดอกเบี้ยและเงินต้นของหนี้สาธารณะที่คนรุ่นก่อนได้ก่อไว้ ดังนั้น ผลสุทธิแล้วประชาชนจะไม่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการก่อหนี้ของคนรุ่นก่อน เพราะการเก็บภาษีเพื่อนำไปชำระเงินต้นและดอกเบี้ยแก่ประชาชนจะไม่ทำให้จำนวนเงินหรือทรัพยากรที่อยู่ในมือของภาคเอกชนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จำนวนเงินหรือรายได้ที่อยู่ในภาคเอกชนยังคงเท่าเดิม การกระทำของรัฐบาลนั้น เป็นเพียงแต่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรในหมู่ของประชาชนเท่านั้น กล่าวคือ ทรัพยากรหรือรายได้ของประชาชนที่ถูกเก็บภาษีจะลดลง แต่ทรัพยากรหรือรายได้ของผู้ที่เป็นเจ้าหนี้รัฐบาลจะเพิ่มขึ้น เมื่อรัฐบาลทำการชำระเงินต้นและดอกเบี้ย

3. แนวความคิดเกี่ยวกับภาระหนี้ของนักเศรษฐศาสตร์สมัยปัจจุบัน

นักเศรษฐศาสตร์สมัยปัจจุบันมีความเชื่อว่า ภาระหนี้สินอาจตกเป็นภาระแก่ลูกหลานในอนาคตได้ ซึ่งการจะกล่าวว่าเป็นภาระหรือไม่นั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาปัจจัยอย่างอื่นประกอบด้วย ดังต่อไปนี้^{11/}

ก. ภาระหนี้สินตกแก่ลูกหลานเนื่องจากข้อบกพร่องในการเก็บภาษีของรัฐบาล

ถึงแม้เราจะยอมรับแนวความคิดของกลุ่มเสรีนิยมที่ว่า การก่อกหนี้สาธารณะภายในประเทศหรือหนี้ต่างประเทศจะไม่เป็นภาระแก่ลูกหลานในอนาคตก็ตาม แต่ในทางทฤษฎีนั้น ลูกหลานอาจจะต้องเป็นผู้แบกรับภาระหนี้สาธารณะได้เนื่องจากข้อบกพร่องในการเก็บภาษีของรัฐบาลในอนาคต สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะโดยทั่วไปแล้วการเก็บภาษีแต่ละประเภทของรัฐบาลอาจเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดภาระส่วนเกินหรือการสูญเสียเปล่าในการเก็บภาษี (deadweight losses) ได้ เมื่อรัฐบาลก่อกหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นก็จะมีผลทำให้รัฐบาลต้องเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อชำระเงินต้นกับดอกเบี้ย

ดังนั้น ภาระหนี้สินที่เป็นรูปของการสูญเสียเปล่าในการเก็บภาษีจะเกิดขึ้นได้เมื่ออัตราส่วนหนี้สาธารณะต่อรายได้ประชาชาติหรืออัตราส่วนของภาษีต่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต และภาระหนี้สินในลักษณะนี้ก็ยังไม่มีความสำคัญมากนักประกอบกับเป็นสิ่งที่วัดกันได้ยากมากด้วย

ข. ภาระหนี้สินตกแก่ลูกหลาน เนื่องจาก การสะสมทุนของประเทศลดลง ภาระหนี้สินสามารถตกแก่ลูกหลานได้ ถ้าหากรัฐบาลก่อกหนี้สาธารณะแล้วนำไปใช้เพื่อการบริโภค ในปัจจุบันซึ่งจะมีผลทำให้ทรัพยากรที่จะใช้เพื่อการลงทุนในอนาคตมีน้อยลง อันมีผลทำให้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งเราถือว่าเป็นภาระหนี้สินที่คนรุ่นต่อไปจะต้องแบกรับที่เป็นเช่นนี้เพราะว่า โดยหลักการแล้วเชื่อว่าการเก็บภาษีจะเป็นการลดรายได้ส่วนใหญ่ของประชาชนที่จะใช้ในการบริโภค ดังนั้น การเก็บภาษีจึงเท่ากับเป็นการลดการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของประชาชนลง

11. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย

(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 443.

ตารางที่ 4

แหล่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล

แหล่งที่มาของรายได้	ประเภทการใช้จ่ายของรัฐบาล	
	เพื่อการบริโภคในปัจจุบัน	เพื่อการลงทุนระยะยาว
1. โดยวิธีการเก็บภาษีอากร	ยุติธรรม	ไม่ยุติธรรม
2. โดยวิธีการก่อกู้สาธารณะ	ไม่ยุติธรรม	ยุติธรรม

ที่มา : R.A. Musgrave and P.B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, (Tokyo : Mc. Grow-Hill Kogakusha, Ltd; 1970), p.589.

ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนการก่อกวนนี้สาธารณะเป็นการดึงเงินออมหรือการลงทุนของประชาชน ดังนั้น การก่อกวนนี้สาธารณะ จึงเป็นการลดการสะสมทุนของเอกชนลง

จากแนวความคิดเกี่ยวกับภาระหนี้สาธารณะ เรายังไม่สามารถที่จะตัดสินใจได้ว่า การก่อกวนนี้ของรัฐบาลจะเป็นภาระแก่คนรุ่นต่อไปในอนาคตหรือไม่ นอกเสียจากเราจะรู้ว่าการก่อกวนนี้ของรัฐบาลนั้นนำไปใช้จ่ายในวัตถุประสงค์ใด กล่าวคือ เพื่อการบริโภคหรือเพื่อการลงทุนของรัฐบาล ซึ่งเราสามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 4

จากตารางที่ 4 สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1) การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในปัจจุบัน ถ้าหากโครงการใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในปัจจุบัน เช่น การใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล เป็นต้น โดยคนที่เกิดในปัจจุบันเป็นฝ่ายได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลแล้ว เงินที่จะนำมาใช้จ่ายในวัตถุประสงค์ดังกล่าวควรเป็นเงินที่ได้มาจากคนรุ่นปัจจุบันด้วยการเก็บภาษีอากรจึงจะเป็นการยุติธรรม ส่วนการก่อกวนนี้สาธารณะนั้นไม่เป็นการยุติธรรม เพราะผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้นั้นตกแก่คนรุ่นปัจจุบัน แต่คนรุ่นต่อไปในอนาคตจะต้องเป็นผู้เสียภาษีเพื่อชำระเงินต้นและดอกเบี้ยจากการใช้จ่ายดังกล่าวนี้

2) การใช้จ่ายเพื่อการลงทุน ในกรณีที่รัฐบาลใช้จ่ายเพื่อการลงทุนระยะยาว หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการลงทุนนั้นจะเกิดขึ้นเป็นระยะยาว เช่น การสร้างถนน ระบบชลประทาน เป็นต้น ซึ่งการใช้จ่ายในโครงการดังกล่าวจะให้ประโยชน์แก่คนในปัจจุบันและคนรุ่นต่อไปในอนาคต ฉะนั้น การเก็บภาษีจึงเป็นการไม่ยุติธรรมแก่คนรุ่นปัจจุบัน ทั้งนี้ เพราะว่าคนรุ่นปัจจุบันเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายแต่คนรุ่นต่อไปเป็นผู้รับผลประโยชน์ ในกรณีดังกล่าวการก่อกวนนี้เป็นวิธีที่ดีและเหมาะสมที่สุด เพราะคนรุ่นต่อไปเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการจึงควรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายของโครงการดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม โครงการลงทุนบางอย่างอาจจะเกิดผลประโยชน์ทั้งแก่คนในรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อไป การจัดหาเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในโครงการเช่นนี้ ควรใช้ทั้งวิธีภาษีอากรและวิธี

การก่อกำเนิดนี้สาระรวมกันโดยพยายามหาอัตราส่วนของรายได้จาก 2 แหล่ง อย่างเหมาะสมด้วยการ
คำนึงถึงผลประโยชน์ที่คนแต่ละรุ่นจะได้รับเป็นสำคัญ



ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย