

หนังสือสารณะ

อาจารย์ ดร. ชิดารัตน์ สืบญาติ

หนี้สาธารณะ

- หมายถึง หนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้มา
- ไม่เรียกว่าเป็นหนี้ของรัฐบาล มีสามประการ
 - รัฐบาลมา ภาระผูกพันกับทุกรัฐบาล
 - ต้องรับภาระการจ่ายคืน คือ ประชาชน
 - เพื่อให้ประชาชนเห็นความสำคัญ

หนี้สาธารณะ

- เงินกู้ หมายถึง การกู้เงินของรัฐบาล

แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ

- นักเศรษฐศาสตร์สำนักทุนนิยม (Capitalist) มีความเห็นคัดค้านการก่อหนี้สาธารณะ ด้วยเหตุผล 3 ประการคือ
 - 1) การก่อหนี้สาธารณะเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นเพียงวิธีการบริหารของประเทศอย่างง่าย ซึ่งอาจจะทำให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นรวดเร็ว โดยขาดความรับผิดชอบได้
 - 2) การเก็บภาษีเพื่อนำไปชำระคืนหนี้สาธารณะจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน
 - 3) ก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ และปัญหาการลดค่าเงินตรา ติดตามมา

แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ

- นักเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ (Keynesian) มีความเห็นว่าโดยปกติภาวะเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะตกต่ำ มีการว่างงานเกิดขึ้นตลอดเวลา ดังนั้นงบประมาณของรัฐบาล จึงต้องขาดดุลตลอดเวลา จำเป็นจะต้องก่อหนี้สาธารณะ เพื่อนำมาชดเชยการขาดดุลงบประมาณ
- ในความเห็นชอบของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้ หนี้สาธารณะเป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ

- นักเศรษฐศาสตร์ยุคปัจจุบัน (**Post – Keynesian**)
- มีความเห็นเป็นกลางเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ โดยมีความเห็นว่าถ้าหากมีความจำเป็นในการลงทุนหรือเพื่อแก้ไขสถานะเศรษฐกิจที่ผันผวนก็ควรที่จะต้องก่อหนี้สาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ

- **อรัญ ธรรมโน** สรุปแนวคิดเกี่ยวกับหนี้สาธารณะว่า
- การมีหนี้สาธารณะจำนวนมากน้อยเพียงใด ไม่ใช่ข้อพิจารณาที่สำคัญที่สุด แต่ควรจะต้องพิจารณาว่าการก่อหนี้สาธารณะ ว่านำไปใช้ในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์แก่สังคมคุ้มค่ากับอัตราดอกเบี้ยหรือไม่
- ถ้ารัฐบาลนำเงินที่ได้จากการก่อหนี้สาธารณะไปใช้ในการบริโภคในปัจจุบัน หรือใช้จ่ายโดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ย่อมก่อให้เกิดภาระแก่คนรุ่นหลัง
- แต่ถ้ารัฐบาลนำเงินที่ได้จากการก่อหนี้สาธารณะไปใช้ในการลดต้นทุน โครงการระยะยาว เช่น โครงการสร้างถนน ไฟฟ้า ชลประทาน ฯลฯ

แนวคิดเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ

- **Otto Eckstein** อธิบายก่อตัวของหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นทั่วโลก และปริมาณหนี้ก็ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ว่าเกิดจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการคือ
 - ประการแรก การเกิดภาวะสงครามครั้งใหญ่ๆ สำคัญๆ ของโลก เช่น สงครามโลกทั้ง 2 ครั้ง ตลอดจนสงครามเกาหลี
 - ประการที่สอง เกิดจากภาวะการว่างงานที่เกิดจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ มีผลให้รายจ่ายรัฐบาลเพิ่มขึ้น ในขณะที่รัฐบาลมีรายได้ลดลง และอยู่ในภาวะขาดดุลงบประมาณ

ผลของภาระหนี้สาธารณะ

- ผลของภาระหนี้สาธารณะ
- การโอนภาระหนี้สาธารณะต่อไปใช้ชนรุ่นหลัง หรือการชำระหนี้ต่อไปในอนาคตมีผลต่อปัจจัยต่างๆ ใน 3 กรณี ดังนี้ คือ

ผลของภาระหนี้สาธารณะ

- 1) ภาระหนี้และการเก็บภาษี
- การชำระหนี้เงินกู้และอัตราดอกเบี้ยคืนให้แก่เจ้าหนี้เงินกู้สาธารณะ อาจทำได้หลายวิธี เช่น การก่อหนี้ใหม่เพื่อชำระหนี้เก่า โดยการนำรายได้จากภาษีอากรมีชำระหนี้ มีผลเป็นการโอนเงินจากผู้เสียภาษีไปให้แก่เจ้าของเงินกู้ ซึ่งโครงสร้างภาษีอากรประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มาจากภาษีทางอ้อมผู้มีรายได้สูงมักเป็นผู้ได้เปรียบ
- ดังนั้นการชำระหนี้สาธารณะจึงมีผลคล้ายการโอนภาระหนี้ให้ผู้มีรายได้น้อยมากกว่าผู้มีรายได้สูง จึงเป็นการไม่ยุติธรรม
- การเก็บภาษีของรัฐบาลยังอาจเป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดภาระส่วนเกินหรือการสูญเปล่าในการเก็บภาษี (Deadweight Losses) ได้
- เมื่อรัฐบาลก่อหนี้สาธารณะเพิ่ม มีผลทำให้รัฐบาลต้องเก็บภาษีเพิ่มเพื่อชำระเงินต้นและดอกเบี้ยซึ่งก่อให้เกิดภาระส่วนเกินหรือการสูญเปล่าในการเก็บภาษี
- เมื่ออัตราส่วนของหนี้สาธารณะต่อรายได้ประชาชนหรืออัตราส่วนของภาษีต่อหนี้สาธารณะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

ผลของภาระหนี้สาธารณะ

- 2) ภาระหนี้กับการสะสมทุนภายในประเทศ
- การก่อหนี้สาธารณะจากการกู้ยืมเงินจากแหล่งภายในประเทศ ย่อมทำให้การสะสมทุนในภาคเอกชนลดลง และมีผลให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงด้วย เพราะเป็นการที่รัฐบาลดึงเงินส่วนที่เอกชนจะนำไปใช้ในการผลิตในอนาคตไป มีผลให้ระดับรายได้และการจ้างงานลดลง ดังนั้นจึงต้องพิจารณาว่ารัฐบาลดึงเงินจากส่วนใดของเอกชนไปใช้เป็นหนี้สาธารณะ
 - กรณีเป็นการดึงเงิน โดยการกู้จากส่วนที่เป็นเงินออมที่เอกชนจะนำไปใช้ในการลงทุนในอนาคต ภาระหนี้ก็จะตกอยู่กับคนในอนาคต
 - กรณีเป็นการกู้เงินจากส่วนที่เป็นเอกชนนำไปใช้ในการบริโภค ก็จะมีผลทำให้การบริโภครวมของระบบเศรษฐกิจลดลง และถือได้ว่าภาระหนี้ตกอยู่กับคนในยุคปัจจุบัน
- ในการพิจารณาความยุติธรรมระหว่างคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นต่อไปนั้นจะต้องพิจารณาทั้งวิธีการหาเงิน และลักษณะของการใช้จ่ายของรัฐบาลควบคู่กันด้วย กล่าวคือ โดยทั่วไปรัฐบาลจะมีรายได้จากภาษีอากร ส่วนหนึ่งและอีกส่วนหนึ่งจากการกู้ ส่วนรายจ่ายรัฐบาลจะถูกใช้จ่ายไปเพื่อการลงทุนและการใช้จ่ายเพื่อการบริการราชการแผ่นดินเป็นงบดำเนินการปกติ

ผลของภาระหนี้สาธารณะ

- **3) การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ**
- การกู้ยืมจากต่างประเทศ จะมีปัญหาของการเคลื่อนย้ายทรัพยากรระหว่างประเทศ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จำเป็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการกู้ยืม หรืออัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้ยืมภายในประเทศ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อคนรุ่นต่อไป นอกจากนี้ต้องพิจารณาความเสี่ยงที่เกิดจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงด้วย

ผลของภาระหนี้สาธารณะ

- 4) หลักการก่อหนี้ และผลกระทบจากภาระหนี้สาธารณะ
- การก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล รัฐบาลสามารถก่อหนี้ได้จากทั้งแหล่งภายในประเทศและจากแหล่งต่างประเทศ แต่การก่อหนี้จากทั้ง 2 แหล่งมีข้อพิจารณาที่แตกต่างกันทั้งในด้านวัตถุประสงค์ของการก่อหนี้ และผลกระทบในทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น ทั้งที่เป็นผลในข้อดีและข้อเสีย โดยมีข้อพิจารณาในแต่ละกรณีดังนี้

ผลกระทบรวม

● 4.1 ผลกระทบรวม

1) หนี้ในประเทศ

- 1.1) เป็นการแบ่งทรัพยากรจากภาคเอกชนมาสู่รัฐบาล ทำให้เอกชน มีเงินใช้จ่ายน้อยลง (**Crowding Out Effect**)
- 1.2) ทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินทุนสูงขึ้น
 - * เอกชนอาจมีเงินเหลือลงทุนน้อยลง
 - * ภาวะเศรษฐกิจของภาคเอกชนตกต่ำ
- 1.3) เป็นภาระต่องบประมาณของประเทศ
- 1.4) เป็นปัญหาต่อการกระจายรายได้ เนื่องจากผู้ถือหลักทรัพย์รัฐบาลมักมีฐานะดีกว่าคนทั่วไป

ผลกระทบรวม

- **2) หนี้ต่างประเทศ**

- 2.1) เป็นภาระต่อการเจียดเงินตราต่างประเทศเพื่อการชำระคืน

- 2.2) มีผลกระทบต่อเสถียรภาพ ความมั่นคงของระบบการบริหารเงินตราระหว่างประเทศ

ผลกระทบรวม

- 4.2 ผลกระทบในการก่อหนี้จากแหล่งต่างๆ ภายในประเทศ

1) การกู้จากธนาคารกลางหรือธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการใช้เงินคงคลัง

1.1) ผลทางตรง

- มีผลเท่ากับเป็นการพิมพ์ธนบัตรออกใช้
- ทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่ม มีผลให้ระดับราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น

1.2) ผลทางอ้อม

- ทำให้ขาดสภาพคล่องในระบบธนาคาร เนื่องจากธนาคารกลางมีฐานะเป็น ฐานะเป็นฐานเงิน (Monetary Base) ของระบบธนาคารพาณิชย์
- ขึ้นกับนโยบายของธนาคารกลางด้วยว่า มีการดำเนินนโยบาย หรือดำเนินมาตรการพิเศษ เพื่อชะลอการให้สินเชื่ออื่นเป็นการทดแทนการให้กู้เงินรัฐบาล ต่อระบบธนาคารพาณิชย์หรือไม่

ผลกระทบรวม

- 2) การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ แยกแสดงผลกระทบได้เป็น 3 ระยะ คือ
 - 2.1) ระยะแรก การโอนเงินสดสำรองจากธนาคารพาณิชย์เข้าเงินคงคลังทำให้เงินสดและสภาพคล่องตัวธนาคารพาณิชย์ลดลง
 - 2.2) ระยะที่สอง เมื่อมีการเบิกจ่ายเงินออกจากคลัง มีผลเป็นการย้ายเงินสดสำรองดังกล่าวคืนไปให้ธนาคารพาณิชย์ และธนาคารพาณิชย์มีสภาพคล่องเท่าเดิมก่อนให้รัฐบาลกู้
 - 2.3) ระยะที่สาม เมื่อมีการใช้จ่ายเกิดขึ้นจริงในระบบเศรษฐกิจ ทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่ม เมื่อประชาชนนำเงินมาฝากธนาคารพาณิชย์ก็จะทำให้ระบบธนาคารพาณิชย์สามารถขยายสินเชื่อเพิ่มขึ้น การกู้เงินของรัฐบาลในกรณีที่ 2 ไม่ทำให้สภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้น เหมือนการกู้จากธนาคารกลาง แต่ทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น

ผลกระทบรวม

- 6. ขอบเขตและความเหมาะสมของการกำหนดวงเงินก่อหนี้สาธารณะ
- การพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดขนาดวงเงินในการก่อหนี้สาธารณะโดยทั่วไปไปยึดถือหลักการทางสังคม 5 ประการ คือ

1) หลักผลประโยชน์

- พิจารณาจากผลตอบแทนของการใช้เงินเป็นเกณฑ์เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายหรืออัตราดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายในการก่อหนี้ เช่น ถ้าผลตอบแทนเท่ากับร้อยละ 12 และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ธนาคารเท่ากับร้อยละ 10 เป็นต้น

ผลกระทบรวม

- **2) หลักความสามารถในการให้กู้ของแหล่งเงินกู้**
- แหล่งเงินกู้ภายในประเทศ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน เอกชนอื่นๆ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีข้อจำกัดในการให้รัฐบาลกู้ เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรักษาระดับของหลักทรัพย์ประเภทต่างๆ เป็นสัดส่วนกับธนบัตรที่พิมพ์ออกใช้
- ธนาคารพาณิชย์ ต้องดำรงหลักทรัพย์หรือถือเป็นพันธบัตรรัฐบาลตามจำนวนร้อยละ ของเงินฝากที่ระดมได้ในสัดส่วนที่ธนาคารพาณิชย์สามารถนำออกให้กู้ตามเงื่อนไขที่ถูุกกำหนด โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเพียงใด

ผลกระทบรวม

- 4) หลักการกำหนดจากภาระการชดใช้
 - 4.1) ตามข้อกำหนดของกฎหมายที่อนุญาตให้ก่อกำหนดประเภทต่างๆ ในประเทศได้ไม่เกินจำนวนร้อยละของประมาณการรายได้ของประเทศในแต่ละปี
 - 4.2) ข้อกำหนดการก่อกำหนดต่างประเทศได้โดยให้มีภาระไม่เกิน จำนวนร้อยละ ของรายได้จากการส่งออกในแต่ละปี
- 5) ก่อกำหนดภายในกรอบของกฎหมาย
 - 5.1) ผู้อำนวยการลงนาม
 - 5.2) การอาศัยอำนาจตามกฎหมาย
 - 5.3) วงเงินกู้สูงสุดตามกฎหมาย เช่น

ผลกระทบรวม

- (1) การกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ในแต่ละปีต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี กับอีกร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระต้นเงินกู้
- (2) การกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไม่เกิน 10% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (3) ตาม พ.ร.บ. กู้ป้องกันประเทศ 2519 กู้ได้ไม่เกิน 20,000 ล้านบาทและไม่เกิน % ตาม (2)

Thank You

