

## บทที่ 6

### สรุปผล อภิปรายผล และ ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่ประเทศไทยได้ประสบในช่วงปี พ.ศ. 2540 อันเนื่องมาจากการพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนได้เพิ่มขึ้นจากจำนวน 25.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ.2534 มาเป็น 76.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในต้นปี พ.ศ. 2539 หรือร้อยละ 204.3 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ในระยะสั้น แต่เงินกู้ดังกล่าวกลับถูกนำมาใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อการบริโภคภายในประเทศมากกว่าการผลิตเพื่อการส่งออกหรือนำมาลงทุนในกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดการผลิตอย่างแท้จริง เช่น ธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ จนกระทั่งขาดความสามารถในการชำระหนี้คืน ประกอบกับการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างต่อเนื่องและการโจมตีค่าเงินบาท ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียทุนสำรองระหว่างประเทศไปเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องประกาศเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนจากระบบตรึงค่าเงิน (Basket of Currencies) มาเป็นแบบลอยตัว (Managed Floating Exchange Rate System) จนในที่สุดรัฐบาลจำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องใช้มาตรการกู้เงินจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ และรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยเฉพาะการใช้เครื่องมือทางการคลังเป็นแนวทางหลักในการแก้ไขปัญหากลับพบว่าไม่มีความสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น กล่าวคือ การใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 - 2545 พบว่า งบประมาณในส่วนรายจ่ายประจำมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่งบลงทุนซึ่งมีบทบาทสำคัญในการใช้เป็นตัวกระตุ้นระบบเศรษฐกิจกลับมีแนวโน้มที่ลดลง การเข้าไปแก้ไขปัญหาหนี้เสียของสถาบันการเงินทำให้หนี้ต่างประเทศมีการปรับโครงสร้างไปสู่ภาครัฐเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารการคลังของประเทศ โดยเฉพาะด้านความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศ

การศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย” มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย 2) เพื่อเสนอแนะนโยบายการคลังด้านการบริหารหนี้ต่างประเทศที่เหมาะสม ซึ่งจากการศึกษาดังกล่าว สามารถสรุปผล อภิปรายผล และกำหนดข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงได้ดังนี้

## 6.1 สรุปผล

การศึกษาและวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยจากการวิเคราะห์ทางสถิติที่พบว่าดัชนีต่าง ๆ ทั้ง 22 ตัว มีความสัมพันธ์ที่บ่งบอกถึงแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย ซึ่งอาจส่งผลให้รัฐบาลต้องประสบภาวะปัญหาการชำระหนี้ต่างประเทศ โดยกลุ่มดัชนีที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มปัญหาการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยมีค่าเพิ่มสูงขึ้น คือ

- การพึ่งพาหนี้ต่างประเทศ (Involvement in Debt) (จากค่าดัชนี  $X_1, X_2, X_3$ )
- ภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล (จากค่าดัชนี  $X_5, X_6, X_8, X_{18}$ )
- การนำเข้าสินค้าและบริการจากต่างประเทศ (จากค่าดัชนี  $X_{14}, X_{15}, X_{16}$ )
- ความมีเสถียรภาพในด้านรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (จากค่าดัชนี  $X_{21}$ )
- ยอดหนี้ต่างประเทศ (Stock) และยอดหนี้ต่างประเทศที่ต้องชำระ (จากค่าดัชนี  $X_4, X_{11}$ )
- การเสียดุลการค้า (จากค่าดัชนี  $X_{13}$ )
- ปัจจัยด้านการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล (จากค่าดัชนี  $X_{19}, X_{20}$ )

จากการที่ดัชนีต่าง ๆ เหล่านี้มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นก็จะส่งผลให้ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะขาดคล่องในการชำระหนี้สิน เนื่องจากขาดแคลนเงินตราต่างประเทศที่จะนำไปชำระหนี้ต่างประเทศ เนื่องจากการไหลออกของทรัพยากรในรูปของเงินตราต่างประเทศมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่ดัชนีที่แสดงถึงการไหลเข้าของเงินทุนที่เป็นเงินตราต่างประเทศและการเพิ่มขึ้นของเงินสะสมหรือการออมภายในประเทศ (จากค่าดัชนี  $X_7, X_{12}$ ) มีความสัมพันธ์ที่ผกผันกับตัวแปรตาม คือ Debt Service Ratio ซึ่งบ่งบอกถึงปริมาณของเงินทุนและการออมที่มีค่าลดต่ำลงให้เกิดช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุน (Saving - Investment Gap) เพิ่มมากยิ่งขึ้น จนในที่สุดต้องก่อหนี้ต่างประเทศเพื่อลดช่องว่างดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากค่าดัชนี  $X_{10}$  และ  $X_{11}$  ซึ่งเป็นดัชนีที่แสดงถึงรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกับดัชนีตัวอื่น ๆ ทำให้สถานการณ์หนี้ต่างประเทศของประเทศไทยไม่อยู่ในภาวะที่น่าวิตกนัก เนื่องจากอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้จากการส่งออก ซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลักของการชำระหนี้ต่างประเทศ

และการวิเคราะห์การดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาลชุดที่ผ่านและชุดปัจจุบันตั้งแต่หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ พบว่า ทุกรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะก่อหนี้สาธารณะเพิ่มอันเนื่องมาจากนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลทุกชุดได้ตั้งงบประมาณแบบขาดดุลมา

โดยตลอดตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 ทำให้รัฐบาลต้องมีภาระหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้น หากนโยบายทางการคลังที่ใช้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจไม่ก่อให้เกิดการขยายตัวเท่าที่ควรก็อาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลในอนาคตได้

อย่างไรก็ตามแม้ว่า การดำเนินนโยบายทางด้านการคลังของรัฐบาลสามารถทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวได้ ก็ยังต้องพิจารณาปัจจัยตัวอื่น ๆ ด้วยเพราะการชำระหนี้ต่างประเทศนั้นต้องการมากกว่าการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยรวม เนื่องการชำระหนี้สินต้องใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศ ดังนั้นความสามารถในการชำระหนี้สินนี้ต่างประเทศนี้ขึ้นอยู่กับว่ารายรับสุทธิจากการส่งสินค้าและบริการของไทยมีมากเพียงพอหรือไม่ หรืออาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลต่อเนื่องไปอีก ทั้งนี้เพราะการมีดุลบัญชีเดินสะพัดจะมีผลคือ ทำให้มีเงินตราต่างประเทศไหลเข้าในประเทศและส่งผลให้ค่าเงินบาทแข็งค่าขึ้น ซึ่งทั้ง 2 ปัจจัยจะมีผลหักล้างกับการไหลออกของเงินทุน (เนื่องจากการชำระหนี้สิน) การมีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลจะช่วยลดความผันผวนในตลาดเงินตราต่างประเทศลง แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกด้วย

การบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ โดยเฉพาะหนี้ต่างประเทศจึงควรมองในภาพรวมของระบบเศรษฐกิจมหภาค คือ ควรใช้ทั้งนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายการลงทุน เพราะการชำระหนี้ต่างประเทศจะทำให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศอ่อนตัวลง และหากต้องชำระหนี้เป็นจำนวนมากและอุปทานของเงินตราต่างประเทศมีอยู่อย่างจำกัด หรือทำให้เงินสำรองระหว่างประเทศร่อยหรอหรืออาจทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในค่าเงินตราและการลงทุนของประเทศได้

ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องพิจารณาการก่อหนี้ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม เพื่อมิให้หนี้ต่างประเทศของภาครัฐเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความเชื่อมั่นในการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังในอนาคต และยังเกินขีดความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาลและความสามารถในการหาเงินตราต่างประเทศ

## 6.2 อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย ซึ่งได้สรุปไว้ในหัวข้อที่ 6.1 สามารถนำมาอภิปราย โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นคือ แนวโน้มความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย การดำเนินนโยบายการคลังด้านการบริหารหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลและทางเลือกของนโยบายการคลังด้านการบริหารหนี้ต่างประเทศที่เหมาะสม

### 6.2.1 แนวโน้มความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย

จากการวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล โดยพิจารณาจากดัชนีชี้วัดต่าง ๆ ทั้ง 22 ตัว ที่บ่งบอกถึงความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศ พบว่ารัฐบาลไทยมีแนวโน้มที่จะประสบกับปัญหาการชำระหนี้ต่างประเทศในอนาคต ถึงแม้ว่ารายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการจะมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น แต่หากพิจารณาจากค่า Term of Trade หรือสัดส่วนของราคาสินค้าออกต่อราคาสินค้าเข้า ซึ่งเป็นดัชนีที่สะท้อนถึงความสามารถในการส่งออก พบว่ากลับมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 – 2543 ในขณะที่ช่วงปีประเดิมของ “อัตราแลกเปลี่ยน” ก็ยังมีได้นำมาพิจารณาประกอบร่วมกันเพราะจากการที่ประเทศไทยได้ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นแบบลอยตัวอาจทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีค่าไม่สูงนัก เนื่องจาก นักลงทุนจากต่างประเทศจะขาดความเชื่อมั่นในเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะอาจเกิดความสูญเสียไปกับความไม่แน่นอนของอัตราแลกเปลี่ยน ทำให้การไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศมีอัตราที่ลดลงและหากค่าเงินบาทมีแนวโน้มอ่อนค่าลงก็จะทำให้ภาคเอกชนเร่งชำระหนี้เร็วยิ่งขึ้นเพื่อลดความเสี่ยงในเรื่องของอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งจะส่งผลให้ทุนสำรองระหว่างประเทศมีจำนวนลดลงก็จะยิ่งทำให้ค่าเงินบาทตกต่ำยิ่งขึ้น และหากพิจารณาจากภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลก็พบว่าเมื่ออัตราการเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากค่าเงินบาทได้อ่อนตัวลงทำให้หนี้ต่างประเทศเมื่อคิดเป็นเงินบาทมีค่าเพิ่มสูงขึ้น ส่วนดัชนีตัวอื่น ๆ คือ ภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณไว้สำหรับชำระหนี้ต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น จนอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณที่ใช้สำหรับเป็นงบลงทุนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศต้องลดลงตามไปด้วย และหากพิจารณารวมกับหนี้ภายในประเทศและหนี้ของกองทุนฟื้นฟู ฯ ที่มีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยภาระหนี้คงค้างในช่วงปี พ.ศ.2545 – 2550 ที่มีปริมาณหนี้รวมทั้งหมด เท่ากับ 3.19 ล้านล้านบาท 3.79 ล้านล้านบาท 4.01 ล้านล้านบาท 3.98 ล้านล้านบาท 4.14 ล้านล้านบาท และ 4.04 ล้านล้านบาท ตามลำดับ ทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระในการชำระหนี้เพิ่มสูงขึ้นจนอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ในอนาคตได้ และดัชนีที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอีกตัว คือ การก่อหนี้จากต่างประเทศของรัฐบาล ซึ่งจะสะท้อนถึงอัตราการพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศและหากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ก็จะทำให้รัฐบาลขาดรายได้ที่จะนำไปชำระหนี้ต่างประเทศ

หากจะพิจารณาจากค่าของดัชนีต่าง ๆ แล้วจะพบว่ารัฐบาลไทยมีแนวโน้มที่จะประสบปัญหาการชำระหนี้ต่างประเทศในอนาคต และนอกจากนี้การวิเคราะห์แนวโน้มความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศยังต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงระดับของหนี้และปริมาณหนี้ด้วย เช่น ความเสี่ยงของระบบอัตราแลกเปลี่ยน เพราะจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าแนวโน้มของดัชนีต่าง ๆ มีค่าเพิ่มสูงขึ้น แต่สัดส่วนของหนี้ต่อ GDP ยังอยู่ในระดับที่รัฐบาลสามารถควบคุมบริหารและจัดการได้คืออยู่ในระดับที่ไม่เกินร้อยละ 65 ของ GDP อันเป็นกรอบที่รัฐบาลได้ตั้งเอาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อ GDP ก็มีสัดส่วนที่ต่ำกว่าหนี้ภายในประเทศในส่วนที่มากพอสมควร และตัวชี้วัดอีกประการคือ สัดส่วนการชำระหนี้ต่างประเทศ หรือ ค่า Debt Service Ratio ของภาครัฐก็อยู่ในระดับที่ไม่เกินร้อยละ 9 ตามที่รัฐบาลได้กำหนดเพดานเอาไว้ เพื่อเป็นการรักษาวินัยทางการคลังด้านการกู้ยืมและชำระหนี้ต่างประเทศ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่ารัฐบาลยังคงความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศ

#### 6.2.2 การดำเนินนโยบายการคลังด้านการบริหารหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล

จากการวิเคราะห์การดำเนินนโยบายด้านการบริหารหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล พบว่ารัฐบาลมุ่งเน้นใช้นโยบายทางการคลังเป็นเครื่องมือหลักในการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษคือ John Maynard Keynes ที่มีแนวความคิดว่า ระดับการใช้จ่ายรวมในระบบเศรษฐกิจจะเป็นตัวกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจในภาพรวมขยายตัวหรือหดตัว ซึ่งรัฐบาลจะมีบทบาทสำคัญเนื่องจากรัฐสามารถอัดฉีดรายจ่ายเข้าไปในระบบได้เป็นจำนวนมาก และจะก่อให้เกิดการขยายตัวแบบลูกโซ่ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุลเป็นเวลาดูติดต่อกันตั้งแต่หลังเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ แต่การดำเนินนโยบายตามแนวทางดังกล่าวก็จะส่งผลกระทบต่อรัฐบาลเพราะรัฐบาลจำเป็นต้องพึ่งพาเงินทุนจากการกู้ยืมมาเพื่ออุดช่องว่างของงบประมาณ ในขณะที่หากพิจารณาถึงรายรับของประเทศส่วนใหญ่ก็มาจากภาษีอากรเป็นหลัก พบว่ายังมีสามารถจัดเก็บได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากภาวะการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายและอาจจะส่งผลให้รัฐบาลประสบปัญหาการชำระหนี้ในอนาคต และนอกจากนี้ยังพบว่าแนวความคิดในการใช้นโยบายการคลังของรัฐบาลอาจไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เนื่องจากนโยบายการใช้จ่ายของรัฐจะมีผลช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ แต่หากใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว นโยบายการคลังก็อาจจะไม่ได้ผลดีเท่าที่ควรเพราะอัตราแลกเปลี่ยนจะปรับตัวทำให้ผลการกระตุ้นเศรษฐกิจหมดไป

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลจึงควรใช้ทั้งนโยบายการคลัง และ นโยบายการเงินรวมทั้งนโยบายด้านการลงทุนควบคู่กันไป เช่นเดียวกับประเทศมาเลเซียที่ใช้ นโยบายตรึงค่าเงินริงกิตและกระตุ้นเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายการคลังไปพร้อม ๆ กัน ทำให้ประเทศมาเลเซียได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกน้อยกว่าและฟื้นตัวได้เร็วกว่าประเทศไทย ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งในการดำเนินนโยบายด้านการบริหารหนี้ของรัฐบาล พบว่าทุกรัฐบาลยังขาดความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลมีเครื่องมือในการบริหารหนี้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้รัฐบาลมีเครื่องมือในการบริหารจัดการหนี้ จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีเครื่องมือที่ใช้บริหารหนี้ภายในประเทศ อันเป็นภาระงบประมาณในสัดส่วนที่สูงทำให้การดำเนินนโยบายการคลังด้านการบริหารหนี้ของรัฐบาลขาดความยืดหยุ่นและไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหา

### 6.2.3 ทางเลือกของนโยบายการคลังด้านการบริหารหนี้ต่างประเทศที่เหมาะสม

ทางเลือกของนโยบายการคลังที่เหมาะสมในการบริหารหนี้ต่างประเทศ นั้น จากการวิเคราะห์พบว่ามี 4 แนวทางที่น่าจะมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ คือ

1. การจัดการรายได้เพิ่ม โดยการปรับโครงสร้างและเพิ่มฐานภาษีรวมไปถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี เช่น การจัดเก็บภาษีตัวใหม่ ๆ ที่ยังมีได้มีการจัดเก็บ เช่น *ภาษีมรดก* ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลที่ไม่กระทบต่อการบริโภคของประชาชน และยังช่วยส่งเสริมให้เกิดการผลิตเพิ่มขึ้นอีกด้วย เนื่องจากหากเจ้าของมรดกไม่ได้ดำเนินการบริหารกองมรดกให้มีดอกผลก็จะทำให้ต้องเสียภาษีต่อไปเรื่อย ๆ อันจะเป็นแรงจูงใจให้เกิดการผลิตเพิ่มมากขึ้น ส่วน *ภาษีทรัพย์สิน* ซึ่งปัจจุบันได้มีการจัดเก็บเองจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บและเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มาก เพื่อเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาล

ส่วนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็จะเป็นส่วนสำคัญในการช่วยให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มเพื่อนำไปชำระหนี้ และลดภาระทางการคลังในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ประสบกับภาวะขาดทุนในช่วงที่ผ่านมาและรัฐบาลต้องให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ

2. การลดเพดานแผนการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ และให้ความสำคัญกับภาคการผลิตภายในประเทศ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศคู่แข่งในตลาดโลก จะเป็นการส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเกิดการขยายตัวและเป็นที่มาของรายได้ในรูปแบบเงินตราต่างประเทศและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศในระยะยาว

3. การแปลงหนี้ (Swap) เป็นวิธีที่สามารถช่วยในการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาลให้มีระยะเวลาที่ยาวนานมากขึ้น อันจะเป็นการลดภาระการชำระหนี้คืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย และยังช่วยลดภาระอัตราดอกเบี้ยของหนี้เดิมหรือขยายระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้ ทำให้การบริหารหนี้ต่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งวิธีการดังกล่าวรัฐบาลสามารถทำได้โดยทันทีเนื่องจากมีกฎหมายรองรับอยู่แล้วคือ พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ.2528 การ Swap เป็นเพียงวิธีการหนึ่งในการยืดระยะเวลาการชำระหนี้ แต่ไม่ได้ทำให้หนี้ต่างประเทศลดลง ซึ่งการยืดระยะเวลาในการชำระหนี้ อาจส่งผลต่อคนรุ่นหลังในการรับภาระการชำระหนี้ที่ตนมิได้ก่อขึ้น

4. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้านการบริหารหนี้สาธารณะ ให้มีเอกภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้ต่างประเทศมีอยู่หลายฉบับ ประกอบกับยังมีข้อจำกัดในการปรับโครงสร้างหนี้ภายในประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารหนี้ต่างประเทศ กล่าวคือ หากรัฐบาลไม่สามารถบริหารหนี้ภายในประเทศ ก็จำเป็นต้องก่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นเพื่อนำมาชำระหนี้ภายในประเทศ ดังนั้นหากมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้านการบริหารหนี้สาธารณะให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น จะทำให้รัฐบาลมีทางเลือกและเครื่องมือในการบริหารหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 6.3 ข้อเสนอแนะ

ในการวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยนั้นเป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ด้านหนี้ต่างประเทศและด้านเศรษฐกิจรวมถึงการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล จากการศึกษาพบว่ายังมีจุดบกพร่องในบางจุดที่สมควรได้รับการปรับปรุงและศึกษาต่อไปในอนาคต คือ

1. การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล นอกจากจะต้องศึกษาในมิติทางเศรษฐศาสตร์แล้วยังควรให้ความสำคัญในมิติทางการเมืองและการบริหาร โดยเฉพาะด้านความโปร่งใสและความประสานสอดคล้อง ดังจะเห็นได้จากรัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ แต่ไม่ได้พิจารณาอนุมัติการกู้เงินจากต่างประเทศ เนื่องจากเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง ทำให้รัฐสภาไม่ทราบถึงภาพรวมในการก่อหนี้ของรัฐบาล เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารและจัดการหนี้ต่างประเทศจึงควรมีการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนได้ทราบถึงการก่อหนี้ต่างประเทศ และควรให้รัฐสภารับรู้แผนการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจกัน

2. การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลเป็นการวิเคราะห์ในเชิงแยกส่วนทำให้เห็นภาพโดยรวมของปัญหาหนี้ไม่ชัดเจน จึงควรพิจารณาถึงหนี้ภายในประเทศซึ่งจะทำให้เข้าใจสถานการณ์หนี้ของรัฐบาลได้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะภาระหนี้ที่เพิ่มพูนจากการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟู ฯ ซึ่งเป็นภาระหนี้ที่มีขนาดใหญ่และส่งผลกระทบต่อในเชิงมหภาคของการบริหารการคลังและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

3. ดัชนีชี้วัดต่าง ๆ รวมไปถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยนั้น ไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่า ณ ระดับใดของดัชนีเป็นระดับวิกฤติที่ทำให้ความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลลดน้อยลงและระดับใดอยู่ในระดับเหมาะสมพอจะบ่งบอกได้ว่า รัฐบาลควรจะรักษาระดับความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจไว้ ณ ระดับใด อีกทั้งการวิเคราะห์ในทางสถิติจะต้องอยู่บนพื้นฐานของสมมติฐานทางคณิตศาสตร์ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์จริง



4. อัตราส่วนการชำระหนี้ต่างประเทศ (Debt Service Ratio) เป็นดัชนีชี้วัดความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศที่มีมโนทัศน์ในระยะสั้นเท่านั้น เพราะเป็นเพียงการเปรียบเทียบค่าของรายได้จากการส่งออกและปริมาณของหนี้สาธารณะ โดยไม่ได้นำปัจจัยอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ในความเป็นจริงทางด้านเศรษฐศาสตร์แล้ว ยังมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอีกหลายปัจจัย ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาต้นทุนและผลประโยชน์ของเงินกู้ต่างประเทศในแต่ละโครงการ โดยอาจใช้วิธีวิเคราะห์ผลประโยชน์และค่าใช้จ่าย (Cost Benefit Analysis) เพื่อให้ทราบถึงมโนทัศน์ในระยะยาวได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนทางการเงิน การคลัง และการพัฒนาประเทศ

5. ควรให้ความสำคัญในการศึกษาหนี้ภาคเอกชนควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันหนี้ต่างประเทศภาคเอกชนเข้ามามีบทบาท จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 สาเหตุหลักมาจากการเงินกู้จากต่างประเทศของภาคเอกชนที่ไม่มีวินัยและขาดการวิเคราะห์ความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยน ดังนั้น การศึกษาด้านการบริหารจัดการ กระบวนการควบคุมหนี้สาธารณะของภาคเอกชน เช่น ธุรกิจประเภท BIF จึงเป็นประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาอย่างจริงจัง และหากได้นำการศึกษาหนี้ภาคเอกชน และ หนี้ภาครัฐบาลมาวิเคราะห์ร่วมกันแล้วก็จะทำให้ข้อสรุปใกล้เคียงความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น