

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในปี 1986 สปป. ลาวได้รับการปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ภายใต้หลักกลไกเศรษฐกิจใหม่ (new economic mechanism: NEM) ทั้งนี้เนื่องจากผลของความมุ่งมั่นที่จะปรับเปลี่ยนฐานเศรษฐกิจจากการให้ความสำคัญของการวางแผนจากส่วนกลาง ไปสู่การให้ความสำคัญของการตลาดเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ระบบเศรษฐกิจทำงานตามกลไกตลาดได้อย่างเต็มที่ โดยมีราคาสินค้าภายในประเทศเคลื่อนไหวได้เสรี มีการลดการอุดหนุนและคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศ มีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาพตลาดเงินมากที่สุด และ มีการส่งเสริมให้เกิดมีการลงทุนโดยตรงจากทั้งภายในและต่างประเทศในทุกสาขาการผลิตทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ อย่างไรก็ตามพร้อม ๆ กับการปฏิรูประบบเศรษฐกิจโดยอิงกลไกตลาดเป็นพื้นฐานตามหลักกลไกเศรษฐกิจใหม่นั้นรัฐบาลยังต้องดำเนินการแทรกแซงในส่วนที่เป็นความล้มเหลวของตลาด (market failure) โดยรัฐบาลมีบทบาทในการบริหารเศรษฐกิจผ่านการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังเป็นสำคัญ

ช่วงก่อนและหลังวิกฤตการณ์ทางการเงินในภูมิภาคเอเชีย สปป. ลาวมีอัตราเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 13 ในปี 1996 เป็นร้อยละ 19.3 และ 101.6 ในปี 1977 และ 1998 ตามลำดับ (ADB, 1998: 6) ธนาคารแห่ง สปป. ลาวได้ดำเนินมาตรการทางการเงินอาทิ การขึ้นดอกเบี้ยเงินฝาก (moral suasion) และการซื้อขายหลักทรัพย์ (open market operation) นอกจากนั้นธนาคารแห่ง สปป. ลาวยังได้ประกาศเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเพื่อเรียกค่าสุดร้อยละ 19 อีกด้วย ผลจากการดำเนินนโยบายทางการเงินทำให้อัตราเงินเฟ้อลดลงเหลือร้อยละ 33 ในปี 1999

ส่วนทางด้านการคลังที่ผ่านมาได้มีการปฏิรูปการคลังทั้งทางด้านรายรับและรายจ่ายโดยเฉพาะการปฏิรูประบบภาษีที่เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศ (ร้อยละ 79 ของรายรับในปี 1998) ทั้งนี้เพื่อฐานะการเงินที่มั่นคง และเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ ในปี 1986 รัฐบาลมีรายรับ 18,503 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 28,531 ล้านบาท ในปี 1998 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 54.2) อย่างไรก็ตามยังไม่เพียงพอกับงบประมาณรายจ่าย ผลก็คือ เกิดการขาดดุลงบประมาณ เช่นในปี 1986 ขาดดุล 9,788 ล้านบาทเป็น 769,927 ล้านบาทในปี 1988 โดยส่วนมากเป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศ อาทิ การสร้างทรัพยากรมนุษย์ การก่อสร้างถนน สิ่งปลูกสร้าง สะพาน โรงเรียน และโรงพยาบาล เป็นต้น

ในการกำหนดแนวทางและเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลได้วางไว้โดยเฉพาะในการพัฒนาประเทศให้มีการเจริญเติบโตนั้น การดำเนินนโยบายการเงิน และนโยบายการคลังล้วนแต่มีบทบาทสำคัญ และเช่นเดียวกันในกรณีศึกษา สปป. ลาว หลังจากที่ได้เริ่มมีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจปี 1986 โดยมีการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังอย่างจริงจัง อันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจใน สปป. ลาวมีการเปลี่ยนแปลง ถึงแม้ว่าในปัจจุบันมีงานศึกษาและบทความจำนวนหนึ่งที่ได้กล่าวถึงการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังใน สปป. ลาว กล่าวถึงเครื่องมือของนโยบายที่ใช้ และผลที่ได้รับจากการดำเนินนโยบายในช่วงเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการศึกษาเหล่านี้ยังเป็นเพียงการให้ภาพรวมทางภาวะเศรษฐกิจ ภาพรวมในด้านนโยบายการเงินหรือการคลังด้านใดด้านหนึ่ง และส่วนหนึ่งเป็นเพียงบทความและบทความทางทางการเงิน ที่แสดงวิสัยทัศน์ และความคิดเห็นต่อการดำเนินนโยบายเท่านั้น ซึ่งที่ผ่านมายังไม่พบเห็นงานวิจัยเชิงประจักษ์ใด ๆ ที่ครอบคลุมทั้งทางด้านการเงินและการคลัง ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายการเงินและการคลังมีความสัมพันธ์กัน (interdependence) ดังเช่นการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยของธนาคารกลางตามเงื่อนไขของนโยบายการเงิน จะมีผลทำให้ต้นทุนการกู้ยืมเงินของรัฐบาลสูงขึ้น ซึ่งก็หมายความว่ารัฐบาลมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในทางกลับกันการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้อัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเช่นกัน (William Boyes, et al, 1996: 391-392) ดังนั้นงานวิจัยเชิงประจักษ์ใด ๆ ที่มีการติดตามผลการดำเนินงานตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน โดยแบ่งตามช่วงที่สำคัญทางเศรษฐกิจ มีความเป็นระบบระเบียบและครบถ้วนในการวิเคราะห์เชิงทฤษฎี กล่าวถึงขั้นตอน กระบวนการในการดำเนินนโยบาย ให้ความสำคัญในโครงสร้างทางการเงินและการคลังอันเป็นพื้นฐานสำคัญของเศรษฐกิจ และเป็นพื้นฐานสำคัญในการดำเนินนโยบาย และ งานวิจัยเชิงประจักษ์ใด ๆ ที่กล่าวถึงปัญหากับแนวทางแก้ไขในการดำเนินนโยบายทางการเงินและการคลัง งานวิจัยเชิงประจักษ์เหล่านั้นจะเป็นงานวิจัยที่มีคุณค่าอย่างยิ่งในการช่วยพัฒนาประเทศโดยเฉพาะในด้านการบริหารนโยบายการเงินและการคลังให้มีประสิทธิภาพ

จากประเด็นดังกล่าวมีผลทำให้การศึกษาครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาถึงการบริหารนโยบายการเงินและการคลังทั้งในยามที่มีสถานะเศรษฐกิจปกติและในยามผันผวน ในขณะเดียวกันจะศึกษาถึงการใช้อำนาจทางการเงินและการคลัง รูปแบบ ขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินนโยบาย ผลในการดำเนินนโยบาย ปัญหา และแนวทางแก้ไขในการดำเนินนโยบายเป็นสำคัญอันจะทำให้งานการศึกษาครั้งนี้มีความสมบูรณ์ ครบถ้วน มีคุณค่า และเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยพัฒนาประเทศได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อเข้าใจโครงสร้างของระบบการเงิน และการคลังใน สปป. ลาว
2. เพื่อศึกษาการดำเนินนโยบายการเงินใน สปป. ลาวที่ผ่านมา
3. เพื่อศึกษาการดำเนินนโยบายการคลังบนพื้นฐานการศึกษาระบบการคลัง โดยเฉพาะบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของกระทรวงการคลังในในการบริหารเศรษฐกิจ

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

นอกจากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะมีประโยชน์ที่สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงพื้นฐานทางการเงินและการคลังที่มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบระเบียบแล้ว ประโยชน์ที่สำคัญของการศึกษาค้นคว้านี้ก็คือ สามารถนำไปใช้เชิงประยุกต์โดยเฉพาะในระบบการทำงานทั้งภาคการเงิน และภาคการผลิตใน สปป. ลาว ช่วยให้เกิดความเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหาที่ทำให้การพัฒนาประเทศมีอุปสรรค มีความล่าช้า เข้าใจถึงแนวทางนโยบายที่รัฐบาลพยายามดำเนินการเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจทั้งในและต่างประเทศสามารถนำไปศึกษาเพิ่มเติมเพื่อประกอบการตัดสินใจทางธุรกิจ สามารถนำไปประกอบการเรียนการสอนวิชาการเงิน การธนาคาร และวิชาเศรษฐศาสตร์เชิงนโยบายให้แก่ นักศึกษาเศรษฐศาสตร์ใน สปป. ลาว สุดท้ายการศึกษาค้นคว้านี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาและข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพิ่มเติมส่วนที่ขาดหายอันจะทำให้เห็นนโยบายที่ดำเนินการอยู่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตและระเบียบวิธีการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้านี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ช่วงด้วยกันคือ

- ช่วงก่อนปี 1975 เป็นช่วงก่อนที่ประเทศจะได้รับการประกาศอิสรภาพ
- ช่วงปี 1975 – 1985 หลังการประกาศอิสรภาพและอยู่ภายใต้การนำของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว และเป็นช่วงก่อนการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ
- ช่วงปี 1986 – ปัจจุบัน เป็นช่วงการปฏิรูปเศรษฐกิจภายใต้หลักกลไกเศรษฐกิจใหม่

1.4.2 ระเบียบวิธีการศึกษา

เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านข้อมูลเชิงปริมาณใน สปป. ลาว ช่วงเศรษฐกิจที่ผ่านมา มีข้อจำกัดทางด้านข้อมูลสถิติและข้อมูลอนุกรมเวลา การศึกษาค้นคว้านี้จึงเป็นการใช้วิธีการเชิงพรรณนา และสถิติเชิงพรรณนาเป็นสำคัญ โดยมีระเบียบวิธีการศึกษาดังนี้

ก. นโยบายการเงิน

จากการทบทวนเอกสารเศรษฐศาสตร์พบว่า เครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงินมีดังนี้

- การซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในตลาด
- การเพิ่มหรือลดอัตราปรับช่วงซื้อลด
- การเพิ่มหรือลดอัตราเงินสดสำรองตามกฎหมาย
- การกำหนดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน
- การขึ้นอย่างฉับมิตร
- การควบคุมเครดิตเพื่อการบริโภคอุปโภค และเพื่อการซื้อขายหลักทรัพย์
- เครื่องมือการบริหารความเสี่ยง (การซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า)

ข. นโยบายการคลัง

จากการทบทวนงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเอกสารทางเศรษฐศาสตร์พบว่า เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินนโยบายการคลังคือ งบประมาณแผ่นดิน ประกอบด้วย 3 ส่วนดังนี้

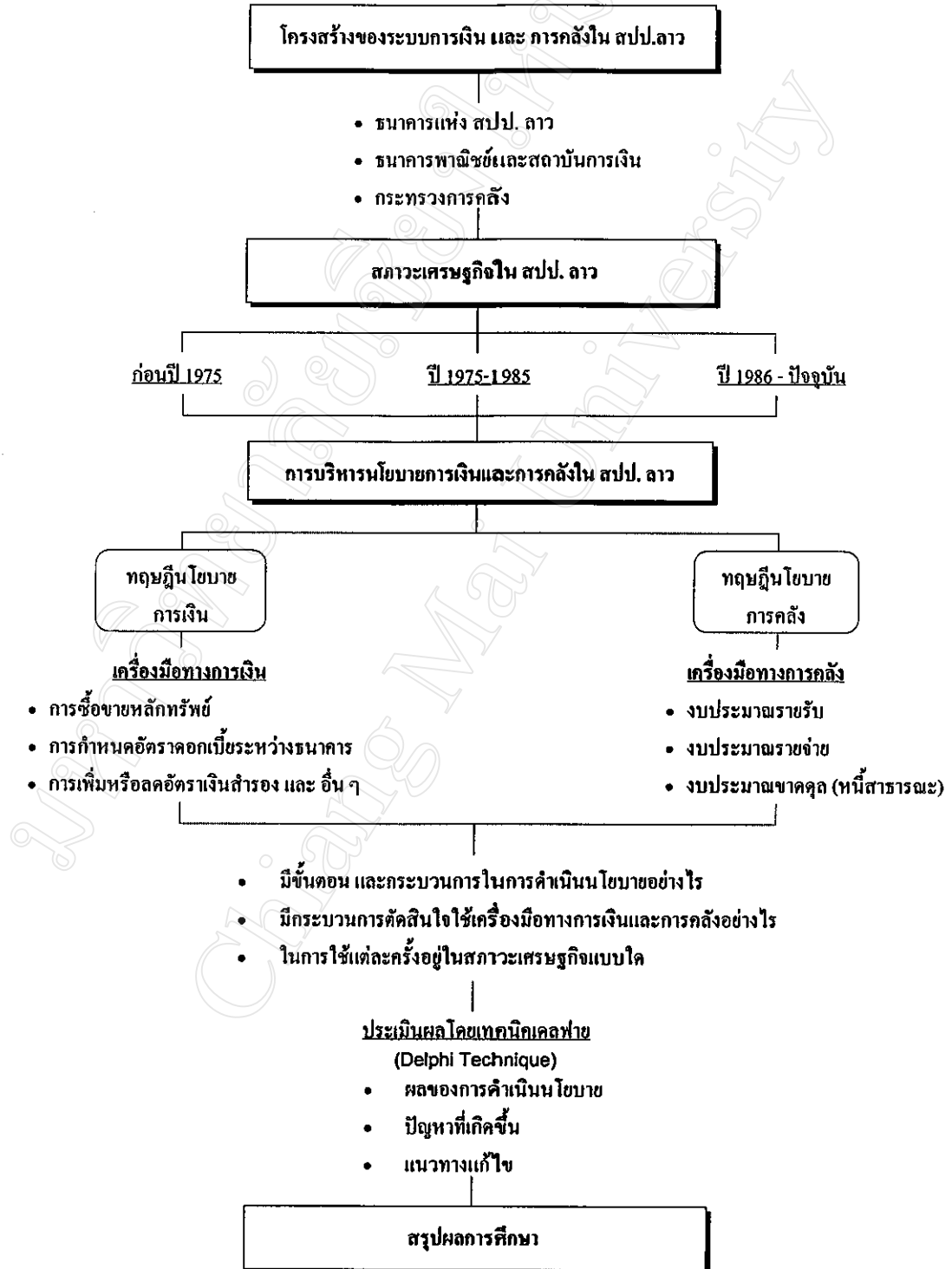
- งบประมาณรายรับของรัฐบาล
- งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล
- งบประมาณขาดดุล (หนี้สาธารณะ)

จากวิธีการศึกษาว่าด้วยเครื่องมือทางการเงินและการคลังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะนำไปใช้วิเคราะห์ในกรณีศึกษาการบริหารนโยบายการเงินและการคลัง สปป. ลาว เพื่อดูว่าแต่ละช่วงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทั้ง 3 ช่วงนั้นมีการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจอย่างไร ได้ใช้เครื่องมือใดบ้าง เครื่องมือที่ใช้เป็นเครื่องมือประจำ หรือเครื่องมือเฉพาะกิจ ใช้ในสถานการณ์และสภาวะทางเศรษฐกิจแบบใด มีปัจจัยใดในการตัดสินใจใช้เครื่องมือเหล่านั้น มีการพัฒนาระบบเครื่องมือหรือไม่อย่างไร ผลที่ได้รับจากการใช้เครื่องมือเป็นอย่างไร และมีปัญหาในการดำเนินนโยบายอย่างไร เป็นต้น หลังจากนั้นทำการประเมินผลของการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังโดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique)¹ และทำการสรุปผลของการศึกษาครั้งนี้เป็นขั้นตอนสุดท้าย

ในขอบเขตและระเบียบวิธีการศึกษาดังกล่าวสามารถแสดงเป็นแผนภาพ 1.1 ได้ดังนี้

¹ คือ กระบวนการรวบรวมความคิดเห็นหรือการตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับอนาคตจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีความถูกต้องน่าเชื่อถือมากที่สุด โดยที่ผู้ทำการวิจัยไม่ต้องนัดสมาชิกในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญให้มาประชุมพบปะกัน แต่ขอร้องให้สมาชิกแต่ละคนแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจปัญหาในรูปของการตอบคำถาม (สมพร โหมแก้ว, 2537: 21)

แผนภาพ 1.1 โครงสร้างแสดงขอบเขตและระเบียบวิธีการศึกษา



1.5 สถานที่ที่ใช้ในการดำเนินการวิจัย และรวบรวมข้อมูล

เนื่องจากการศึกษาใน สปป. ลาว ทางด้านนโยบายการเงินและการคลัง และในการศึกษาครั้งนี้เป็นการใช้วิธีการเชิงพรรณนา และ สถิติเชิงพรรณนาเป็นสำคัญ ดังนั้นข้อมูลที่ใช้จะเป็นข้อมูลทุติยภูมิเป็นส่วนใหญ่ โดยมีแหล่งข้อมูลที่สำคัญประกอบไปด้วย

- 1) แหล่งข้อมูลภายใน ได้แก่ จากกระทรวงการคลังโดยเก็บรวบรวมเอกสารวิชาการที่เผยแพร่เกี่ยวกับ รายรับ รายจ่าย งบประมาณของรัฐบาล บทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง และการดำเนินนโยบายการคลัง เป็นต้น จากธนาคารแห่ง สปป. ลาว ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินที่มีข้อมูลทางด้านการเงิน ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ จำนวนธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน การปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ บทบาทและหน้าที่ของธนาคารแห่ง สปป. ลาวและการดำเนินนโยบายการเงิน เป็นต้น
- 2) แหล่งข้อมูลภายนอก ได้แก่ สถาบัน และ องค์กรต่างประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะหน่วยงานการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ธนาคาร โลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และโครงการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ (UNDP) เป็นต้น
- 3) แหล่งข้อมูลอื่น ๆ ได้แก่ หอสมุดทั้งภายในและต่างประเทศ แหล่งข้อมูลเครือข่ายระหว่างประเทศ (internet) สถาบันต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
- 4) แหล่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยเข้าสัมภาษณ์บุคคลสำคัญในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นการหาข้อมูลเพื่อประกอบการประเมินผลการดำเนินนโยบาย ศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไข โดยเทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ในหน่วยงานดังนี้
 - กระทรวงการคลัง
 - ธนาคารแห่ง สปป. ลาว
 - ธนาคารพาณิชย์
 - ธนาคารพัฒนาเอเชีย
 - ธนาคาร โลก และ
 - กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

โดยผ่านการพิจารณาและอนุมัติจากหน่วยงานดังกล่าวที่เห็นสมควรให้มีการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น