

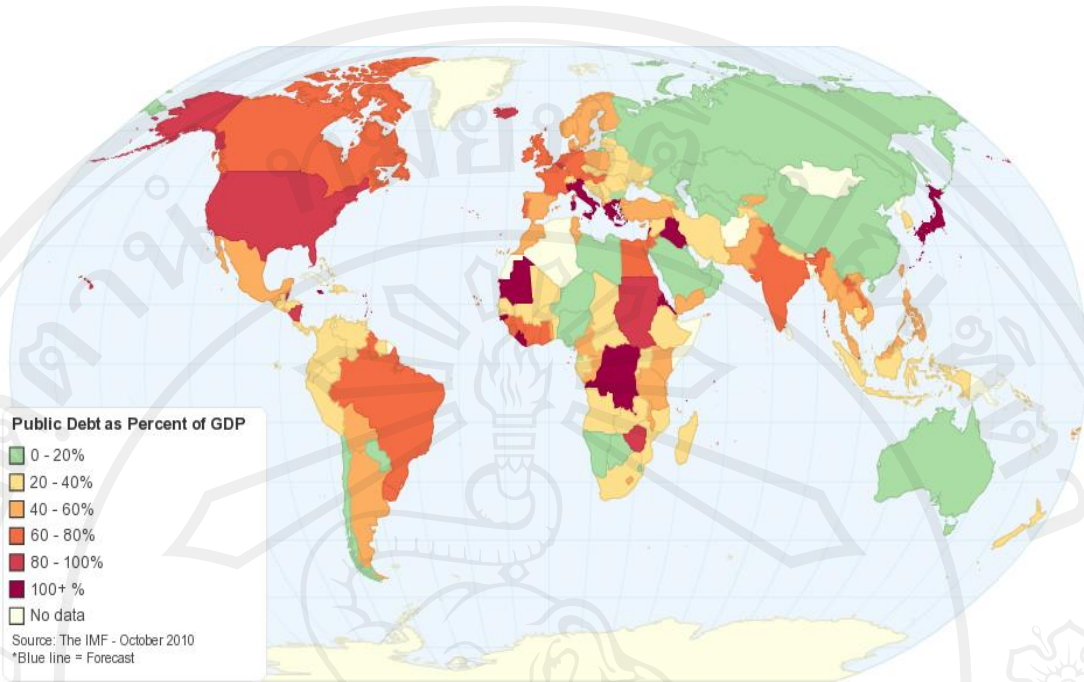
บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เป้าหมายสำคัญของการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลตามแนวทางของ เศรษฐศาสตร์มหภาค คือ การมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การจ้างงานในระดับเต็มที่ และการกระจายรายได้ที่เท่าเทียม การดำเนินการซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งของ รัฐบาลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวคือ การใช้นโยบายการคลังผ่านเครื่องมือทางการคลังทางด้าน รายจ่ายของรัฐ คือการใช้จ่ายภาครัฐบาล และทางด้านรายได้ของรัฐบาล ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐบาล จะใช้ดำเนินงบประมาณแบบขาดดุล เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งการที่มีรายจ่าย ภาครัฐบาลสูงทำให้ต้องมีการกู้ยืมเงินจากทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งเรียกว่า การก่อหนี้ สาธารณะ (Public debt)

จากรูปที่ 1.1 แสดงให้เห็นปริมาณหนี้สาธารณะของประเทศต่างๆ ในรูปของสัดส่วนต่อ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) จะเห็นว่าแต่ละประเทศมีระดับการก่อหนี้สาธารณะ แตกต่างกัน ตั้งแต่ไม่เกินร้อยละ 20 จนถึงมากกว่าร้อยละ 100 เนื่องจากการก่อหนี้สาธารณะมีผล ต่อเนื่องคือการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ยืม ดังนั้นรัฐบาลที่ทำการก่อหนี้สาธารณะขึ้นมักจำเป็นต้องก่อ หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นจากเดิมในปีต่อๆมา เนื่องจากมีภาระในการชำระดอกเบี้ยเงินกู้จากการก่อหนี้ สาธารณะส่งผลให้รัฐบาลยังคงต้องใช้นโยบายแบบขาดดุลต่อไป



ที่มา : Chartsbin ข้อมูลจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

รูปที่ 1.1 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของแต่ละประเทศในปี พ.ศ.2553

หากประเทศที่ก่อหนี้สาธารณะไม่สามารถดูแลให้รายจ่ายสาธารณะและขอผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาลหรือการขาดวินัยทางการคลัง(จรัส สุวรรณมาลา, 2546) ย่อมทำให้ประเทศนั้นๆ เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ ในที่สุดก็ถูกลามเป็นวิกฤติหนี้สาธารณะได้ ดังเช่นวิกฤติหนี้สาธารณะของกลุ่มประเทศ PIIGS ซึ่งประกอบไปด้วยประเทศโปรตุเกส (Portugal) ไอร์แลนด์ (Ireland) อิตาลี (Italy) กรีซ (Greece) สเปน (Spain) ซึ่งวิกฤติดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ เนื่องจากประเทศดังกล่าวมีการดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณ และแก้ปัญหาการขาดดุลงบประมาณโดยการก่อหนี้สาธารณะมาโดยตลอดประกอบกับประเทศเหล่านี้สามารถเข้าถึงแหล่งกู้ยืมเงินได้ง่าย ทำให้รัฐบาลของแต่ละประเทศได้ดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณมากขึ้นไปจนละเมิดข้อบัญญัติภายใต้สนธิสัญญา มาสทริชต์ (Maastricht Treaty) ของสหภาพยุโรปที่กำหนดให้การขาดดุลงบประมาณของแต่ละประเทศไม่เกินร้อยละ 3 ของ GDP และมีระดับหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ 60 ของ GDP วิกฤติดังกล่าวทำให้ประเทศในกลุ่ม PIIGS ต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกลุ่มสหภาพยุโรปในการแก้ปัญหา และทำให้ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของการช่วยเหลือโดยต้องตัดลดงบประมาณรายจ่ายลงเป็นจำนวนมาก ทำให้ประชาชน

ภายในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการตัดงบประมาณออกมามั่วๆเรียกเรื่องรัฐบาล (สำนักเศรษฐกิจการคลัง, 2553)

ประเทศไทยได้นิยามของ “หนี้สาธารณะ” ไว้ ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 ระบุว่า หนี้สาธารณะ หมายถึง หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน โดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน ในกรณีของประเทศไทย หากพิจารณาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 ถึงปี พ.ศ. 2554 รัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายการคลังแบบงบประมาณขาดดุลมาโดยตลอด โดยการมีรายจ่ายภาครัฐบาลสูงกว่ารายได้ภาครัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีเป้าหมายในการกระตุ้นและฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งในปี พ.ศ. 2540 และวิกฤติเศรษฐกิจแฮมเบอร์เกอร์จากประเทศสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. 2552 แต่ในบางปีอาจมีการใช้งบประมาณแบบสมดุล เนื่องจากรัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณใช้จ่ายเพิ่มเติมให้เท่ากับรายได้ที่จัดหาได้เช่นในปี พ.ศ. 2548 และ พ.ศ.2549 (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2553)

ตารางที่ 1.1 โครงสร้างงบประมาณของรัฐบาลไทยในปี พ.ศ.2541 – พ.ศ.2554

ปี	วงเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	ประมาณการรายได้ (ล้านบาท)	การขาดดุล (ล้านบาท)	การขาดดุลเป็น สัดส่วนต่อ GDP(%)
2541	830,000.0	782,020.0	47,980.0	0.9
2542	825,000.0	800,000.0	25,000.0	0.5
2543	860,000.0	750,000.0	110,000.0	2.1
2544	910,000.0	805,000.0	105,000.0	2.0
2545	1,023,000.0	823,000.0	200,000.0	3.8
2546	999,900.0	825,000.0	174,900.0	3.0
2547	1,163,500.0	1,063,600.0	99,900.0	1.5
2548	1,250,000.0	1,250,000.0	0.0	0.0
2549	1,360,000.0	1,360,000.0	0.0	0.0
2550	1,566,200.0	1,420,000.0	146,200.0	1.7
2551	1,660,000.0	1,495,000.0	165,000.0	1.8
2552	1,951,700.0	1,604,639.5	347,060.5	4.0
2553	1,700,000.0	1,350,000.0	350,000.0	3.6
2554	2,169,967.5	1,770,000.0	399,967.5	3.7

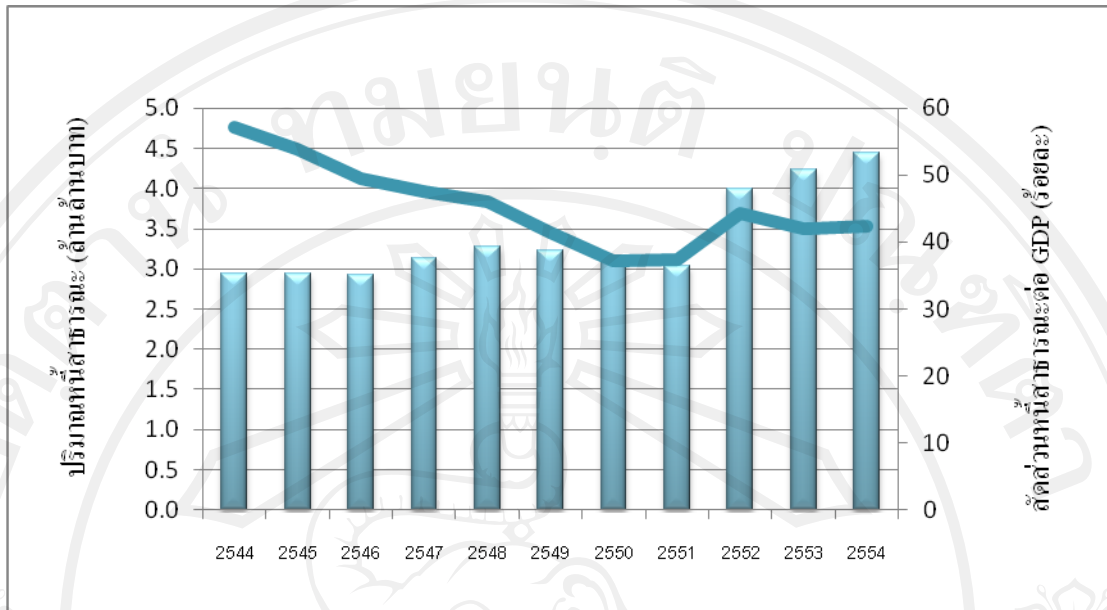
ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

การที่รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ทำให้ระดับหนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากพิจารณาข้อมูลหนี้สาธารณะของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึงปี พ.ศ. 2554 จากตารางที่ 1.2 พบว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP มีปริมาณลดลงจากปี พ.ศ.2544 ซึ่งมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงกว่าร้อยละ 50 ต่อ GDP ทั้งนี้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ลดลงเนื่องประเทศมี GDP ในปริมาณเพิ่มขึ้น ในขณะที่หนี้สาธารณะของประเทศไทยมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังแสดงไว้ในรูปที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 หนี้สาธารณะของประเทศไทยปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2554

ปี	หนี้สาธารณะ (ล้านบาท)	อัตราการ เจริญเติบโตของ หนี้สาธารณะ (ร้อยละ)	GDP ปีปฏิทิน (ล้านบาท)	อัตราการ เจริญเติบโตของ GDP (ร้อยละ)	สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)
2544	2,931,717.23	4.54	5,133,836.00	4.29	57.11
2545	2,934,942.46	0.11	5,446,043.00	6.08	53.89
2546	2,930,040.04	-0.17	5,930,362.00	8.89	49.41
2547	3,126,554.16	6.71	6,576,000.00	10.89	47.54
2548	3,277,498.37	4.83	7,142,400.00	8.61	45.89
2549	3,233,120.37	-1.35	7,830,329.00	9.63	41.29
2550	3,143,843.52	-2.76	8,469,060.00	8.16	37.12
2551	3,391,215.26	7.87	9,075,493.00	7.16	37.37
2552	4,002,031.46	18.01	9,041,600.00	-0.37	44.26
2553	4,230,744.74	5.71	10,104,800.00	11.76	41.87
2554	4,448,294.60	5.14	10,523,080.00	4.14	42.27

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

รูปที่ 1.2 ปริมาณหนี้สาธารณะและสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของประเทศไทย ในปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2554

เพื่อให้การดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาลสอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจและการเงินของประเทศ และมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ กระทรวงการคลังจึงได้มีการกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง สำหรับประเทศไทย โดยมีตัวชี้วัด 4 ดัชนีดังนี้ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2554) (1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60 (2) ภาระหนี้ต้องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 (3) การจัดหางบประมาณสมดุล และ (4) สัดส่วนงบลงทุนต้องบประมาณรายจ่ายไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25

จากการดำเนินนโยบายการคลังที่ผ่านมา หากพิจารณาตัวชี้วัดทางความยั่งยืนการคลังทางด้านหนี้สาธารณะ พบว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ถึงแม้จะมีปรับระดับเป้าหมายจากร้อยละ 60 ในปี พ.ศ.2545 และปรับลดลงมาเป็นร้อยละ 50 ในปี พ.ศ. 2547 จนกระทั่งปรับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 60 ในปี พ.ศ. 2552 ในด้านของภาระหนี้ต้องบประมาณ พบว่า การดำเนินนโยบายการคลังสามารถปฏิบัติตามเป้าหมายได้ คือ มีภาระหนี้ต้องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 ดังเช่นข้อมูลในปี พ.ศ.2545 – พ.ศ.2554 ในด้านการจัดหางบประมาณ การดำเนินนโยบายการคลังสามารถปฏิบัติตามเป้าหมายได้ในช่วงปี พ.ศ.2548 – พ.ศ.2549 แต่ในปี พ.ศ.2550 เป็นต้นมา พบว่ารัฐบาลมีการจัดหางบประมาณไม่สมดุลมาโดยตลอด ในด้าน

ของสัดส่วนงบลงทุนต้องบประมาณรายจ่าย พบว่าในปี พ.ศ.2547 – พ.ศ. 2549 ที่มีการกำหนด เป้าหมายของตัวชี้วัด พบว่าสามารถดำเนินนโยบายตามเป้าหมายที่กำหนดได้ แต่ในปี พ.ศ.2553 และ พ.ศ.2554 ที่มีการกำหนดเป้าหมาย อีกครั้ง พบว่า ไม่สามารถดำเนินนโยบายตามเป้าหมายที่กำหนดได้ เนื่องจากไม่สามารถรักษาสัดส่วนงบลงทุนต้องบประมาณรายจ่ายไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ได้ (ตารางที่ 1.3)

ตารางที่ 1.3 กรอบความยั่งยืนทางการคลังในปี พ.ศ.2545 – พ.ศ.2554

ปี	ตัวชี้วัดกรอบความยั่งยืนทางการคลังในด้านต่างๆ							
	1.ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ต่อGDP (ปีงบประมาณ) (ร้อยละ)		2.ภาระหนี้/งบประมาณ (ร้อยละ)		3.ดุลงบประมาณ (ตามระบบงบประมาณ) (ล้านบาท)		4.รายจ่ายลงทุน/งบประมาณ (ร้อยละ)	
	เป้าหมาย	ผลการดำเนินงาน	เป้าหมาย	ผลการดำเนินงาน	เป้าหมาย	ผลการดำเนินงาน	เป้าหมาย	ผลการดำเนินงาน
2545	≤ 60	54.0	≤ 16	10.3	รวม ในปี 2548	(200,000)	-	21.9
2546	≤ 55	49.4	≤ 16	10.7		(174,900)	-	21.2
2547	≤ 50	48.1	≤ 15	9.9		(99,900)	≥ 25	25.2
2548	≤ 50	46.1	≤ 15	9.9		-	≥ 25	25.5
2549	≤ 50	41.2	≤ 15	10.7	รวม	-	≥ 25	26.3
2550	≤ 50	37.4	≤ 15	11.3	รวม	(146,200)	-	24.0
2551	≤ 50	37.4	≤ 15	10.4	รวม	(165,000)	-	24.2
2553	≤ 60	45.2	≤ 15	10.2	รวม	(347,060.5)	-	22.0
2553	≤ 60	48.0	≤ 15	12.6	รวม	(350,000)	≥ 25	12.6
2554	≤ 60	44.4	≤ 15	10.0	รวม	(399,967.5)	≥ 25	16.4

หมายเหตุ : ใช้ GDP ปีงบประมาณในการคำนวณ

ตัวเลขในวงเล็บ หมายถึง ค่าคิดลบ

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

จัดทำโดย : ส่วนบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการคลังส่วนใหญ่สามารถบ่งชี้ได้ว่าประเทศมีความยั่งยืนทางการคลังตามกรอบของกระทรวงการคลัง แต่หากประเมินตามแนวทางอื่นๆ อาจได้ผลที่แตกต่างออกไป สำหรับประเทศไทย ได้มีผู้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลัง

โดยใช้วิธีการทางเศรษฐมิติในหลายวิธีเพื่อหาดัชนีชี้วัดความยั่งยืนทางการคลังที่มีความเหมาะสม เช่น ฉัตรชัย พุทธิสินธุ์ (2546) ได้ศึกษาหนี้สาธารณะกับความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย โดยทดสอบความยั่งยืนทางการคลังระยะสั้นจากดัชนีความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability Indicator) และทดสอบความยั่งยืนทางการคลังระยะยาวโดยใช้วิธี Cointegration สมบูรณ์ วัฒนา อาษากิจ (2546) ได้ศึกษา ความยั่งยืนทางการคลังและหนี้สาธารณะของไทย ใช้แบบจำลองที่มีพื้นฐานเงื่อนไขข้อจำกัดทางงบประมาณของรัฐบาล (Government Budget Constraint) เพื่อทดสอบความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว สรินทร์ อัครศักดิ์ (2551) ได้ศึกษาเรื่อง ดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย โดยใช้วิธี Vector Autoregressive model (VAR) ซึ่งการศึกษาดังกล่าวที่ผ่านมาบางงานสามารถให้คำตอบได้ว่าประเทศไทยมีความยั่งยืนทางการคลัง แต่บางงานก็ได้ข้อสรุปว่าประเทศไทยไม่มีความยั่งยืนทางการคลัง แต่ไม่สามารถบอกได้ว่าเพื่อทำให้ประเทศมีความยั่งยืนทางการคลัง หรือทำให้ระดับหนี้สาธารณะมีเสถียรภาพ รัฐบาลควรมีรายได้จากภาษีในปริมาณเท่าใดจึงเพียงพอที่จะทำให้ประเทศมีรายได้เพียงพอต่อการชำระหนี้ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน นอกจากนี้ การศึกษาเรื่องความยั่งยืนทางการคลังในประเทศไทยยังมีผู้ศึกษาอยู่น้อย ในการศึกษานี้จะเน้นพิจารณาความยั่งยืนทางการคลังในแง่ของการที่รัฐบาลมีรายได้เพียงพอทำให้ระดับหนี้สาธารณะของประเทศมีเสถียรภาพในระยะยาว โดยในการศึกษานี้ได้เลือกใช้แบบจำลองมาร์คอฟ สวิตซิง (Markov Switching) เนื่องจากแบบจำลองมาร์คอฟ สวิตซิง จะแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทางเศรษฐกิจในสถานะที่แตกต่างกัน ซึ่งช่วงเวลาในการศึกษาครั้งนี้สามารถพิจารณาแบ่งออกเป็น 2 สถานะ คือ ช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบวิกฤติเศรษฐกิจและการเงิน ในปี พ.ศ.2540 และช่วงภาวะเศรษฐกิจปกติ

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาในเรื่อง “การประเมินความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทยจากหนี้สาธารณะและข้อมูลทางการคลังของประเทศ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพหนี้สาธารณะของประเทศไทยและเพื่อประเมินความยั่งยืนทางการคลังจาก 2 วิธี คือ (1) การประเมินความยั่งยืนทางการคลังจากสัดส่วนของรายได้จากการเก็บภาษีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ที่เหมาะสมซึ่งทำให้ระดับหนี้สาธารณะมีเสถียรภาพ และ (2) การประเมินความยั่งยืนทางการคลังจากผลกระทบเชิงพลวัตของการก่อหนี้สาธารณะกับรายได้จากการเก็บภาษีและดุลการคลังของรัฐบาล โดยอาศัยแบบจำลองมาร์คอฟ สวิตซิง (Markov Switching)

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพหนี้สาธารณะของประเทศไทย
2. เพื่อประเมินความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ทำให้ทราบถึงสถานการณ์หนี้สาธารณะและสามารถทราบถึงความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งเป็นข้อมูลที่สำคัญต่อหน่วยงานของภาครัฐบาล โดยเฉพาะสำนักงานงบประมาณ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการนำไปใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินนโยบายทางการคลังในปัจจุบัน รวมถึงเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายในอนาคต เพื่อทำให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังสามารถนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายและความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยในการศึกษานี้พิจารณาความยั่งยืนทางการคลังในแง่ของการที่รัฐบาลมีรายได้เพียงพอทำให้ระดับหนี้สาธารณะของประเทศไทยมีเสถียรภาพในระยะยาว

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาถึงสภาพหนี้สาธารณะของประเทศไทยโดยใช้การวิจัยเชิงพรรณนา สำหรับการประเมินความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย ได้ใช้ข้อมูลอนุกรมเวลา ทั้งข้อมูลรายปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 ถึงปี พ.ศ.2554 รวมทั้งสิ้น 16 ปี และข้อมูลรายไตรมาสตั้งแต่ไตรมาสที่ 1 ปี พ.ศ.2537 ถึงไตรมาสที่ 2 ปี พ.ศ.2554 รวมทั้งสิ้น 70 ไตรมาส จากหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐบาล