

บทที่ 1

บทนำ

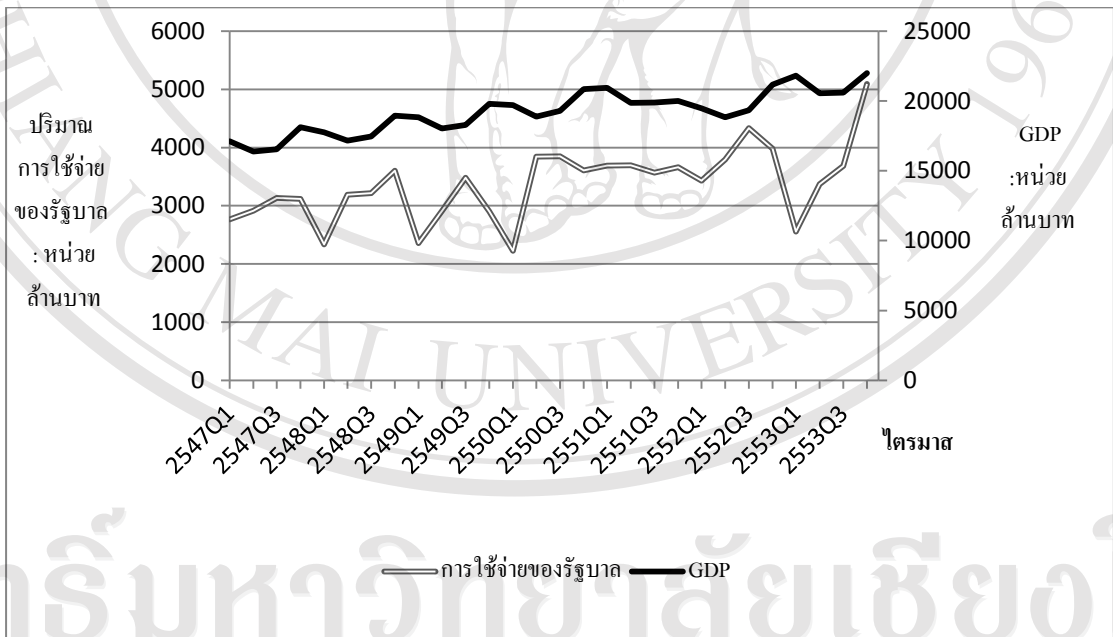
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

วิกฤตเศรษฐกิจของโลกในช่วงปี พ.ศ. 2550 เกิดขึ้นจากวิกฤตภาคอสังหาริมทรัพย์ในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อราคาอสังหาริมทรัพย์มีการปรับตัวลดลง และในเวลาเดียวกันอัตราดอกเบี้ยมีการปรับตัวเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดการผิมนัดชำระหนี้ของลูกค้ำประเภทต่ำกว่ามาตรฐาน หรือ ลูกค้ำกลุ่มซัพไพร์ (subprime)¹ เริ่มสูงขึ้น จนเกิดปัญหานี้เสียของสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งมีความเสี่ยงสูงที่ลูกหนี้จะไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ ทำให้สถาบันการเงินที่ปล่อยสินเชื่อเกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยรวมทำให้เกิดการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ และยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วยเพราะในปี พ.ศ. 2551 ประเทศไทยมีสัดส่วนการส่งออกถึงร้อยละ 72 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดส่งออกหลักที่สำคัญของประเทศไทย ซึ่งมีสัดส่วนการส่งออกในปี พ.ศ. 2551 ถึงร้อยละ 11.4 จากวิกฤตดังกล่าวทำให้การส่งออกของไทยหดตัวลงในไตรมาสสุดท้ายของปี พ.ศ. 2551 โดยคิดลบร้อยละ 10.6 (วิมล ชาติะมินา ,2552) ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อภาคการผลิตทำให้เกิดการหดตัวตามไปด้วย ทำให้ผู้ประกอบการลดการผลิต เกิดการลดเวลาการทำงานและปลดคนงานออกตามลำดับ รวมทั้งการลงทุนชะงักงันเนื่องจากนักลงทุนขาดความมั่นใจ สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยติดลบร้อยละ 2.3 ในปี พ.ศ. 2552

ผลกระทบที่เกิดขึ้นข้างต้นทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการใช้นโยบายการคลังด้วยการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากรูป 1.1 ที่แสดงให้เห็นว่าเมื่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศลดลงรัฐบาลจะมีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากไตรมาสที่หนึ่งปี 2552 ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจกำลังหดตัวรัฐบาลจึงเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลขึ้น และในไตรมาสต่อมาเศรษฐกิจก็เริ่มที่จะมีการขยายตัวตามการใช้จ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้น ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการดำเนินแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2552 ซึ่งเป็นการก่อหนี้

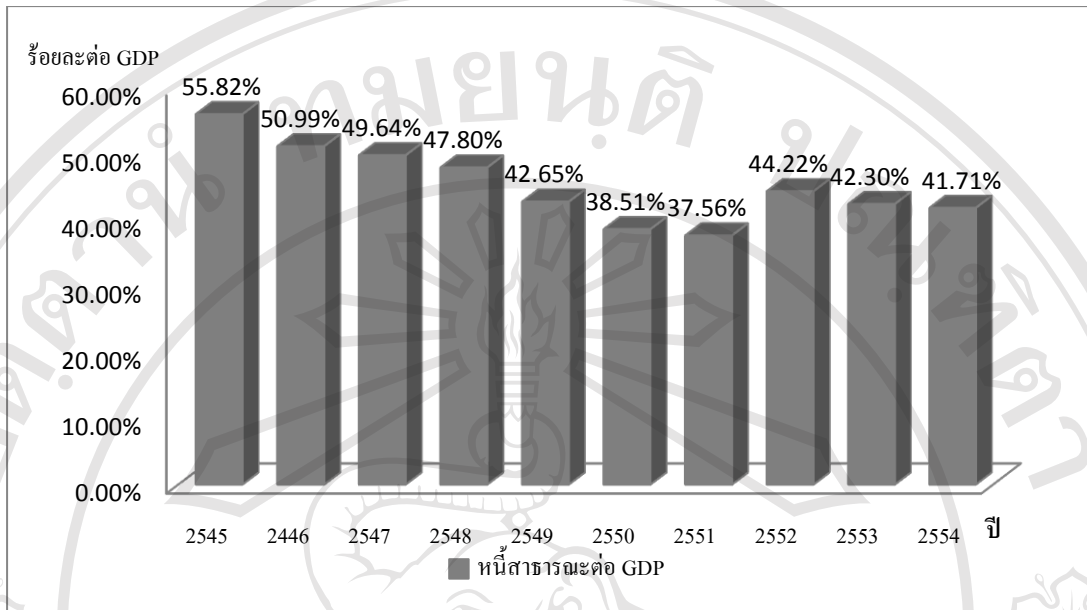
¹ ตลาดสินเชื่อในสหรัฐมีการปล่อยสินเชื่อ 3 ระดับ คือ ลูกหนี้ชั้นดี (prime) ที่ประวัติการชำระหนี้ดี มีที่ทำงานเป็นหลักแหล่ง กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มประวัติการชำระดี แต่รายได้ไม่เป็นหลักแหล่ง สำหรับกลุ่มลูกค้ำ subprime คือประวัติไม่ดีทั้งสองอย่าง

สาธารณะโดยการออกพันธบัตรออมทรัพย์ไทยเข้มแข็งและการกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ เพื่อนำไปลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ของประเทศ โดยอาศัยเงินกู้เป็นแหล่งเงินสำคัญและมีวงเงินรวมในการดำเนินโครงการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 - 2555 จำนวน 1,431,330 ล้านบาท โดยรัฐบาลมีแผนดำเนินการกู้เงินเพื่อลงทุนในโครงการต่างๆ เพิ่มเติมจาก การกู้เงินตามงบประมาณปกติในช่วงปี พ.ศ. 2552 - 2553 จำนวนรวม 350,000 ล้านบาท ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ 2552 (สิทธิรัตน์ ครงคมาศ และ ตรีลดา ธรรมอดิษฐ์, 2553) ผลจากมาตรการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสถานการณ์การคลังของประเทศในระยะยาว โดยเฉพาะในส่วนของหนี้สาธารณะ ซึ่งมีการคาดการณ์กันว่าอาจเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 41.71 ของ GDP ในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากรูปที่ 1.2 เป็นระดับใกล้เคียงกับร้อยละ 53 ของ GDP ในช่วง 3-4 ปีข้างหน้า เนื่องจากในปัจจุบันรัฐบาลได้มีการอนุมัติปรับปรุงแผนบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ 2555 โดยจะมีการก่อหนี้ใหม่ ซึ่งกระทรวงการคลังขอปรับเพิ่มวงเงินการก่อหนี้ใหม่ในประเทศอีก 450,000 ล้านบาท จากวงเงินเดิม 350,000 ล้านบาท เพิ่มเป็น 800,000 ล้านบาท โดยจะนำไปใช้เป็นเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เงินกู้เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และเงินกู้เพื่อนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ



รูปที่ 1.1 การใช้จ่ายของรัฐบาลกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและศูนย์เทคโนโลยีและการสื่อสารกระทรวงการคลัง



รูปที่ 1.2 หนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

จากมาตรการข้างต้นจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของภาคเอกชนต่อฐานะการคลังของประเทศ รวมถึงส่งผลต่อความยืดหยุ่นของการดำเนินนโยบายการคลังในอนาคต จากภาระที่ต้องชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยของหนี้สาธารณะ ทำให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการวางแผนนโยบายการคลังในการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อสร้างความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ซึ่งจะเป็นการรักษาความเชื่อมั่นต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และช่วยลดข้อจำกัดและแรงกดดันของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

จากประเด็นดังกล่าวจึงเป็นที่น่าสนใจให้ทำการศึกษาผลกระทบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ จากการใช้เครื่องมือทางการคลังผ่านการใช้จ่ายของรัฐบาล การเก็บภาษี และเงินโอนของรัฐบาลในการจัดหาเงินทุนสำหรับนโยบายการคลัง เพื่อนำไปบริหารจัดการหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่รัฐบาลสามารถชำระคืนได้และเกิดความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาผลกระทบในการจัดหาเงินทุนสำหรับนโยบายการคลังที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันผ่านการใช้จ่ายของรัฐบาล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับสินค้าทุน และเงินโอนของรัฐบาล ที่มีผลต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ผู้ออกนโยบายทางการคลังสามารถนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้ประกอบในการหาแนวทางในการวางนโยบายและปรับปรุงนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะให้มีความเหมาะสม

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ศึกษาเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ จากการใช้เครื่องมือทางการคลังในประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลรายไตรมาสย้อนหลัง 7 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ถึงพ.ศ. 2553 เพื่อทำการประมาณค่าสัมประสิทธิ์ในแบบจำลองโดยวิธีการประมาณค่าแบบเบย์เซียน

1.5 นิยามศัพท์

1. หนี้สาธารณะ หมายถึง หนี้ในประเทศและต่างประเทศที่รัฐบาลมีภาระผูกพันต้องชำระและเป็นภาระของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งจะมีผลต่อการใช้จ่ายด้านอื่นๆ ของรัฐบาล โดยผู้ที่ต้องรับภาระในการชำระคืนเงินต้นเงินกู้และดอกเบี้ยคือประชาชนผู้เสียภาษี
2. เครื่องมือทางการคลังในงานวิจัยชิ้นนี้หมายถึง การใช้จ่ายของรัฐบาล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับสินค้าทุน และเงินโอนของรัฐบาล