

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

การใช้สอยของบุคคลในครัวเรือนจะได้อาจมาจากรายได้ที่ได้รับ แต่ละครัวเรือนจึงมีส่วนช่วยให้มีการผลิตสินค้าและบริการขึ้นมาในระบบเศรษฐกิจ เพราะบุคคลในครัวเรือนมีการนำรายได้ที่ได้รับมาใช้จ่ายซื้อสินค้าและบริการเพื่ออุปโภคบริโภคให้ตนเองมีชีวิตอยู่รอด ส่วนที่เหลือจากการใช้จ่ายก็คือการออมเพื่อเก็บไว้ใช้เหตุฉุกเฉินหรือยามแก่ชรา จากทฤษฎีการถือเงินของเคนส์ (ซมเพลิน, 2546: 106) กล่าวว่า จุดมุ่งหมายของการถือเงินเพื่อสำรองไว้ในเหตุฉุกเฉินหรือยามแก่ชรา (Precautionary Demand for Money) เกิดขึ้นจากความไม่แน่นอนเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ตามทัศนะของเคนส์นั้น ความต้องการถือเงินเพื่อจุดมุ่งหมายนี้ คือ เก็บเอาไว้ใช้สำหรับรายจ่ายที่เกิดขึ้นโดยกระทันหันหรือในอนาคต และสำหรับการซื้อบางอย่างที่ได้ผลประโยชน์เป็นพิเศษโดยที่ไม่สามารถทราบได้ล่วงหน้า รวมทั้งถือไว้เป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่าคงที่ในรูปของตัวเงิน เพื่อไว้ชำระหนี้สินที่มีมูลค่าคงที่ในรูปของตัวเงิน ดังนั้น การถือเงินประเภทนี้ก็คือเงินออมซึ่งแสดงถึงการละเว้นจากการบริโภคในปัจจุบันเพื่อที่จะได้มีความสามารถในการบริโภคมากขึ้นและใช้จ่ายในยามแก่ชราที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ เงินออมที่ครัวเรือนเก็บไว้ยังมีส่วนสนับสนุนการลงทุนและขยายการผลิตเพื่อรองรับระดับการบริโภคที่เพิ่มขึ้นของภาคครัวเรือนและภาคเอกชนอีกด้วย อันนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ

การออมในประเทศไทยแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ การออมภาคเอกชน ซึ่งประกอบด้วย การออมของภาคครัวเรือนและการออมของภาคธุรกิจ อีกส่วนคือการออมภาคสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย การออมของภาครัฐบาลและการออมภาครัฐวิสาหกิจ สำหรับการออมของภาคครัวเรือนนั้น เป็นเครื่องชี้ถึงความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประชาชนโดยรวม เพราะการออมของบุคคลในครัวเรือนเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและแสดงถึงผลทางเศรษฐกิจที่ประชาชนได้รับ ส่วนการออมภาคธุรกิจจะแสดงถึงศักยภาพและความสามารถในการดำเนินธุรกิจ ในขณะที่การออมของภาครัฐแสดงถึงศักยภาพของการบริการและบริหารที่รัฐบาลจะมีให้กับประชาชน

การเร่งพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตต้องอาศัยปัจจัยทุน ซึ่งการสะสมทุนในรูปของการลงทุนใหม่ต้องอาศัยแหล่งเงินทุนจากภายในประเทศในรูปเงินออม และเงินกู้ยืมจากต่างประเทศ แต่นับตั้งแต่ประเทศไทยเปิดเสรีทางการเงินในปี พ.ศ. 2533 ประเทศไทยได้ยอมรับพันธะข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เช่น ผ่อนคลายการควบคุมด้านการปริวรรตเงินตรา ลดข้อจำกัดการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ ทายอยยกเลิกการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยแต่ละประเภท อนุญาตให้มีการจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจ (Bangkok International Banking Facility: BIBF) และส่งเสริมสภาพแวดล้อมทางการเงิน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันอย่างเป็นสากลมากขึ้น มิให้สถาบันการเงินไทยประสบปัญหาในเรื่องขาดระยะเวลาในการปรับตัว ซึ่งอาจทำให้กระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงินในประเทศไทยได้ การเปิดเสรีทางการเงินทำให้เงินทุนระยะสั้นจำนวนมากมายมหาศาล โดยเฉพาะเงินกู้ระยะสั้นจากต่างประเทศไหลเข้าสู่ประเทศไทย เพื่อเข้ามาแสวงหากำไรในส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยของไทยที่ปรับตัวสูงขึ้นเมื่อเทียบกับอัตราดอกเบี้ยในตลาดสหรัฐอเมริกาและตลาดลอนดอน (ธราธร, 2545: 3) ถึงแม้ว่าการพึ่งพาแหล่งเงินทุนหรือเงินออมจากต่างประเทศจะยังคงจำเป็นและมีอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย เนื่องจากการออมของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำไม่สัมพันธ์กับการลงทุน ดังจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2530-2534 ช่องว่างการออมและการลงทุนมีค่าติดลบ 4.6 และหดแคบลงมีค่าติดลบเพิ่มขึ้นถึง 6.4 ในปี พ.ศ. 2535-2539 (ตารางที่ 1) ทำให้ต้องพึ่งพาเงินออมจากต่างประเทศมากขึ้น แต่การพึ่งพาแหล่งเงินออมจากต่างประเทศมากและยาวนานจนเกินไป นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530-2539 ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จนเป็นเหตุผลหนึ่งอันนำไปสู่วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2540 เนื่องจากการบริโภคและการลงทุนที่ขยายตัวมากเกินไปที่ระบบเศรษฐกิจจะสามารถรองรับและนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ความสามารถชำระหนี้ของหน่วยธุรกิจลดน้อยลง

ตารางที่ 1 การลงทุนและการออมของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2530 - 2548

(หน่วย: ร้อยละต่อปี)

| | 2530-2534 ^{1/} | 2535-2539 ^{2/} | 2540-2544 ^{3/} | 2545-2548 ^{4/} |
|------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| การลงทุนต่อ GDP | 35.9 | 40.7 | 24.3 | 25.9 |
| การออมต่อ GDP | 31.3 | 34.3 | 31.3 | 31.1 |
| ช่องว่างของการออมและการลงทุน | -4.6 | -6.4 | 7.0 | 5.2 |

หมายเหตุ: ข้อมูลปี พ.ศ. 2545 – 2548 เป็นตัวเลขประมาณการ

ที่มา: ^{1/- 3/} ธนาคารแห่งประเทศไทย (2548)

^{4/} ศูนย์วิจัยกสิกรไทย (2548)

การพัฒนาประเทศที่ต้องอาศัยแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศจึงไม่ใช่เรื่องที่น่าเป็นห่วงต่อไป ดังปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตของประเทศไทย ดังนั้น การออมในประเทศจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ช่วยลด การพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะการออมภาคครัวเรือนที่เป็นพื้นฐานสำคัญและมี สัดส่วนเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 37 ของเงินออมสุทธิในปี พ.ศ. 2531-2548 จึงมีผลต่อเศรษฐกิจมากกว่า การออมในภาคอื่น ๆ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2539 จะเห็นได้ว่าการออมสุทธิ การออมภาคธุรกิจ การออมภาครัฐบาล และการออมภาครัฐวิสาหกิจมีอัตราเพิ่มขึ้นค่อนข้างต่อเนื่อง ขณะที่เงินออมภาคครัวเรือนกลับมีความ ผันผวน โดยในปี พ.ศ. 2531 เงินออมภาคครัวเรือนอยู่ที่ 211.1 พันล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 267.4 พันล้านบาท ในปี พ.ศ. 2532 และลดลงสู่ 213.2 พันล้านบาท ในปี พ.ศ. 2533 หลังจากนั้นเงินออม ภาคครัวเรือนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 255.4 พันล้านบาท ในปี พ.ศ. 2534 เป็น 279.7 พันล้านบาท ในปี พ.ศ. 2536 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2537 ลดลงมาอยู่ที่ 256.0 พันล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 318.1 พันล้านบาท ในปี พ.ศ. 2538 ทั้งนี้ เงินออมภาคครัวเรือนกลับมามีค่าลดลงอยู่ที่ 278.0 พันล้านบาท ในปี พ.ศ. 2539 (ตารางที่ 2) เนื่องจากคนไทยขณะนั้นมีการแข่งขันในการบริโภค การเลียนแบบ การบริโภคสินค้าใหม่ ๆ เกิดขึ้นเสมอ ทุกคนจึงพยายามบริโภคให้เท่าเทียมหรือไม่ยอมหน้าคนอื่น ในสังคม เมื่อการบริโภคสูงขึ้นถึงระดับหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นระดับที่เคยชินพอสมควรแล้ว ถ้าหาก รายได้ต้องลดต่ำลงมา ผู้บริโภคก็จะพยายามรักษาสถานะการบริโภคเดิมให้ใกล้เคียงที่สุด โดยการ ใช้เงินออมหรือขายทรัพย์สินที่มีอยู่เดิม เพื่อรักษาสถานะการบริโภคและระดับการบริโภคให้ใกล้เคียง กับระดับเดิม เช่น การซื้อบ้านที่เกินกำลังซื้อของตนเอง การซื้อรถยนต์ราคาแพง และการซื้อสินค้า ฟุ่มเฟือยจากต่างประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้เข้าลักษณะของสังคมไทยที่เรียกว่า “จมไม่ลง” นั่นเอง

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา หลังจากทีคนไทยคุ้นเคยกับเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว มาสู่เศรษฐกิจถดถอยจนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้ณรงค์ส่งเสริมการประหยัดและการออม เพื่อสร้างวินัยในการใช้จ่าย เก็บออมเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ ของประเทศ และส่งเสริมวัฒนธรรมการออมให้ทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของการประหยัด และการออมจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน ส่งผลให้เงินออมภาคครัวเรือนเพิ่มขึ้นจาก 297 พันล้านบาท ในปี พ.ศ. 2540 เป็น 470.30 พันล้านบาท ในปี พ.ศ. 2541 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2549) แต่หลังจากนั้นการออมภาคครัวเรือนก็กลับลดลงไปอีก พร้อม ๆ กับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ ส่วนหนึ่งมาจากรัฐบาลใช้นโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ภายหลังจากไม่สามารถใช้นโยบาย การเงินและระบบสถาบันการเงินในการแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากระบบสถาบันการเงินของไทยในขณะนั้นประสบปัญหาความเชื่อมั่นและการขาดสภาพคล่อง

อย่างหนัก ดังนั้น นโยบายการคลังที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2544 จึงเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจมหภาคที่ช่วยฟื้นเศรษฐกิจได้อย่างตรงเป้าหมายมากที่สุด ภายใต้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (Dual Track Policy) ผ่านนโยบาย 2 รูปแบบ คือ

1. นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) (กระทรวงการคลัง, 2546: 10) ซึ่งเป็นการใช้จ่ายภาครัฐที่แสดงในงบประมาณประจำปี ซึ่งจะรวมการใช้จ่ายจากภาษีและที่เกิดจากการขาดดุลงบประมาณด้วย เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาสำหรับผู้มีรายได้น้อย (เงินที่ได้รับในปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นไป) การเพิ่มเงินหักลดหย่อนสำหรับเบี้ยประกันชีวิต (มีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2546) การปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและตลาดหลักทรัพย์ใหม่ (ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2546) และมาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) (ตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2545) เป็นต้น

2. นโยบายกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Policy) ซึ่งเป็นกิจกรรมทางการคลังเพื่ออัดฉีดระบบเศรษฐกิจที่ริเริ่มโดยรัฐบาลแต่ไม่ได้รายงานอยู่ในงบประมาณประจำปี ที่สำคัญคือมีการใช้เงินจากสถาบันการเงินของภาครัฐเพื่อสนองรับกิจกรรมกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล นโยบายดังกล่าวจึงให้ความสำคัญกับผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศให้เกิดอำนาจซื้อและมีเงินในกระเป๋ามากขึ้น ซึ่งจะเชื่อมโยงไปถึงการเพิ่มปริมาณเงินในการใช้จ่ายใช้สอยภายในประเทศ และก่อให้เกิดการผลิตที่เพิ่มขึ้นของภาคธุรกิจหรือขยายการลงทุน คนไทยจึงเรียกนโยบายกึ่งการคลังอีกชื่อหนึ่งว่า “นโยบายประชานิยม” ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 มาตรการ (นิตินัย, 2546: 6) คือ

2.1 มาตรการกึ่งการคลังที่มีผลกระทบโดยตรงต่องบประมาณประจำปีของรัฐบาล ได้แก่ งบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจโดยจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจำนวน 58,000 ล้านบาท นำมาใช้ในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ได้แก่ โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้เกษตรกร โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือที่รู้จักกันว่า “โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค” โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สนับสนุนโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์โดยใช้งบประมาณ 2,300 ล้านบาท และโครงการบ้านเอื้ออาทร โดยจัดสรรงบประมาณให้การเคหะแห่งชาติ (กคช.) ดำเนินการสร้างบ้านราคาถูกขายให้กับผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น นอกจากนี้ยังจัดสรรงบประมาณอีก 250 ล้านบาท สำหรับโครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน (Small Medium and Large: SML) เพื่อพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน ในการให้เงินอุดหนุนโดยตรงสู่ประชาชน

หรือการรวมกลุ่มของชาวบ้านโดยตรงสำหรับการมีอาชีพและมืงานทำ ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจน และสร้างโอกาสให้แก่ประชาชน

2.2 มาตรการกึ่งการคลังที่ไม่มีผลกระทบโดยตรงต่องบประมาณของรัฐบาล โดยกลไกในการใช้มาตรการนี้ คือ การอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าที่สำคัญ ผ่านเครื่องมือของภาครัฐในการขับเคลื่อน คือ สถาบันการเงินของรัฐและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ โครงการธนาคารประชาชน เพื่อปล่อยกู้ให้กับผู้มีรายได้น้อย ที่เดิมต้องกู้เงินนอกระบบอัตราดอกเบี้ยสูง ดำเนินการโดยธนาคารออมสิน โครงการวิสาหกิจชุมชน ดำเนินการโดยธนาคารเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) โครงการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยให้กับสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ดำเนินการโดยธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) โครงการสินเชื่อเพื่อธุรกิจ SMEs ผ่านสถาบันการเงินของรัฐ เช่น ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีโครงการที่ได้รับความสนใจมาก คือ โครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งเป็นส่วนที่การเคหะแห่งชาติต้องกู้เงินจากธนาคารออมสินและ ธอส. เพื่อนำไปผสมกับงบประมาณตามที่กล่าวไว้ข้อ (1) โดยธนาคารออมสินจะปล่อยกู้ให้กับประชาชนในการซื้ออีกทอดหนึ่ง ส่วนที่เหลือจะเป็นโครงการย่อย ๆ เช่น แท็กซี่เอื้ออาทร คอมพิวเตอร์เอื้ออาทร และโครงการปล่อยกู้ลูกหนี้เอ็นพีแอล เป็นต้น

การใช้นโยบายกึ่งการคลังนี้เป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย แต่ในต่างประเทศมีการใช้นโยบายมานานแล้ว (มดิชนรายวัน, 2547: 1) เช่น ประเทศญี่ปุ่น ใช้นโยบายกึ่งการคลังในส่วนที่เป็นเงินกู้ให้กับบุคคลหรือนิติบุคคล (วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม) และส่วนที่เป็นการลงทุนในสาธารณูปโภค ส่วนหลังนี้ คือ การให้หน่วยงานสร้างสาธารณูปโภคของรัฐกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินของรัฐเพื่อไปดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น สร้างถนน สนามบิน และระบบขนส่งรถไฟฟ้า เป็นต้น ขนาดวงเงินที่เกิดจากนโยบายกึ่งการคลังจึงสูงพอ ๆ กับงบประมาณประจำปี แต่รัฐบาลต้องแจกจ่ายละเอียดเสนาอัฐสภาพพร้อม ๆ กับงบประมาณรายปี ซึ่งเรียกว่า “งบที่สอง” การใช้นโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาลไทยปัจจุบัน จึงเน้นใช้ในส่วนบุคคลหรือนิติบุคคลเหมือนประเทศญี่ปุ่น ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมด้านนโยบายใหม่อย่างหนึ่งสำหรับประเทศไทย เพราะในอดีตแทบไม่มีการใช้นโยบายนี้หรือมีก็น้อยมาก

เมื่อพิจารณาข้อมูลจากตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่าจำนวนเงินจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2545 จำนวนเงินจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังอยู่ที่ 174.77 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 265.97 ล้านบาท 339.23 ล้านบาท และ 537.49 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2546-2548 ตามลำดับ ผลจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังดังกล่าว ทำให้มีการถกเถียงกันระหว่างนักเศรษฐศาสตร์กับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้นโยบายดังกล่าวว่าจะเกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระยะยาวหรือไม่ จากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนตั้งแต่ปี

ตารางที่ 3 โครงการและจำนวนเงินของนโยบายกึ่งการคลังของไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2545-2548

| โครงการ | สถาบันการเงิน | (หน่วย: ล้านบาท) | | | |
|-------------------------------------|--|------------------|-----------|-----------|-----------|
| | | 2545 | 2546 | 2547 | 2548 |
| โครงการสินเชื่อสำหรับธุรกิจ SMEs | ธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐจำนวน 5 แห่ง ^{1/} | 44,046.7 | 171,598.1 | 201,419.5 | 376,941.4 |
| โครงการค้ำประกันสินเชื่อธุรกิจ SMEs | บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม | 4,116.0 | 8,474.7 | 13,115.0 | 16,193.9 |
| โครงการปล่อยสินเชื่อของ ธอส. | ธนาคารอาคารสงเคราะห์ | 26,784.30 | 56,147.3 | 77,659.1 | 87,814.3 |
| โครงการธนาคารประชาชน | ธนาคารออมสิน | 10,294.70 | 15,375.1 | 21,691.9 | 21,691.9 |
| โครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชน | ธนาคารออมสิน | - | 1,322.3 | 2,283.8 | 2,670.0 |
| โครงการวิสาหกิจชุมชน | ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร | 8,319.0 | 10,003.0 | 18,949.0 | 27,505.0 |
| กองทุนต่าง ๆ ^{2/} | กองทุนบำเหน็จข้าราชการพลเรือนและสถาบันการเงินของรัฐ จำนวน 3 แห่ง ^{3/} | 1,208.7 | 3,051.5 | 3,147.0 | 3,330.9 |
| โครงการบ้านเอื้ออาทร | ธนาคารออมสินและธนาคารอาคารสงเคราะห์ | - | 21.0 | 965.0 | 1,344.0 |
| กองทุนหมู่บ้าน | ธนาคารออมสิน | 80,000.0 | - | - | - |
| | รวม | 174,769.4 | 265,972.0 | 339,230.3 | 537,491.4 |

หมายเหตุ: ^{1/} สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐจำนวน 5 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

^{2/} กองทุนต่าง ๆ ได้แก่ Thailand Equity Fund, Thailand Prosperity Fund และ Thailand Opportunity Fund

^{3/} ธนาคารพาณิชย์ของรัฐและสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ที่มา: กลุ่มงานบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง กระทรวงการคลัง (2548)

พ.ศ. 2539-2547 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พบว่า รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือน และหนี้สินเฉลี่ยต่อเดือนของภาคครัวเรือนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นค่อนข้างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหนี้สินเฉลี่ยของครัวเรือนสูงขึ้นอย่างรวดเร็วแบบก้าวกระโดดจากเดิม 68,279 บาท/เดือน ในปี พ.ศ. 2544 เพิ่มขึ้นเป็น 82,485 บาท/เดือน ในปี พ.ศ. 2545 และ 103,940 บาท/เดือน ในปี พ.ศ. 2547 นอกจากนี้ ยังพบว่าภาคครัวเรือนมีระดับหนี้สินเฉลี่ยต่อเดือนอยู่ที่ประมาณ 7.1 เท่าของรายได้เฉลี่ยต่อเดือนในปี พ.ศ. 2547 สูงขึ้นเมื่อเทียบกับระดับหนี้สินเฉลี่ยต่อเดือนที่ 6.0 เท่าของรายได้เฉลี่ยต่อเดือนในปี พ.ศ. 2545 โดยเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของระดับหนี้สินที่มากกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ (ตารางที่ 4) ดังนั้น การขยายตัวของหนี้ภาคครัวเรือนอาจมาจากนโยบายถึงการคลังของรัฐบาล โดยเฉพาะการอัดฉีดกำลังซื้อของภาครัฐสู่ภาคครัวเรือนจำนวนมากจนอาจทำให้เกิดการใช้จ่ายเกินตัว อันจะนำไปสู่ภาวะหนี้สินภาคครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นย่อมจะทำให้ความสามารถในการออมของภาคครัวเรือนลดต่ำลงได้ นอกจากนี้ การอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบฐานรากที่มากเกินไปจากการดำเนินนโยบายถึงการคลัง ยังทำให้เกิดภาวะไร้วินัยทางการคลัง ทั้งในงบประมาณแผ่นดินและนอกงบประมาณซึ่งจะเป็นตัวจุดให้เกิดเศรษฐกิจฟองสบู่รอบใหม่ได้

ตารางที่ 4 รายได้ ค่าใช้จ่าย หนี้สินโดยเฉลี่ยของภาคครัวเรือน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539-2547

(หน่วย : บาทต่อเดือน)

| | 2539 | 2541 | 2542 | 2543 | 2544 | 2545 | 2547 |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน | 10,779 | 12,492 | 12,729 | 12,150 | 12,185 | 13,736 | 14,617 |
| ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือน | 9,190 | 10,389 | 10,238 | 9,848 | 10,025 | 10,889 | 12,115 |
| หนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน | 52,001 | 69,674 | 71,713 | 68,405 | 68,279 | 82,485 | 103,940 |

หมายเหตุ: ปี พ.ศ. 2540 และ 2546 ไม่ได้ทำการสำรวจ

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (2547)

สำหรับประเด็นที่น่าจับตามองอีกเรื่องหนึ่งคือ การลงทุนของภาคเอกชนไทยที่ยังมีแนวโน้มขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องในอนาคต เป็นผลมาจากการปรับเพิ่มของอัตราการใช้กำลังการผลิต (Capacity Utilization Rate) ในภาค อุตสาหกรรม ขณะที่ภาครัฐก็มีแผนการลงทุนในโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ (Mega Projects) โดยมูลค่าการลงทุนเฉลี่ยของโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวระหว่างปี พ.ศ. 2548-2552 อาจสูงถึงปีละ 377,000 ล้านบาท โดยในปี 2548 การขยายตัวของการลงทุนของภาครัฐและภาคเอกชน ทำให้สัดส่วนการลงทุนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) อยู่ที่ร้อยละ 28.3 ในปี พ.ศ. 2548 และอาจเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 30.4 ต่อ GDP ในปี พ.ศ. 2549

(ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2549) ในขณะที่สัดส่วนการออมต่อ GDP ก่อนข้างจะทรงตัวใกล้เคียงระดับร้อยละ 31 ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าในอนาคตการออมจะลดลงมาต่ำกว่าการลงทุน หลังจากการลงทุนของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นและโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ของภาครัฐเกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับการออมในปัจจุบัน เพื่อรองรับผลของการลงทุนที่เพิ่มขึ้นในอนาคต

การเร่งใช้และการเดินหน้านโยบายกึ่งการคลังอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลไทย เพื่อกระตุ้นการบริโภคของประชาชนในระดับรากหญ้า ทำให้ภาคครัวเรือนมีการปรับตัวในการออมของตนต่อความพร้อมที่จะทำการขยายสินทรัพย์และหนี้สิน นับจากการเริ่มใช้มาตรการกึ่งการคลังภายใต้ นโยบายรัฐบาลชุด พ.ศ. ๖๖. ดร. ทักษิณ ชินวัตร นอกจากนี้ โครงการนโยบายกึ่งการคลังที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในครัวเรือนมีความเสี่ยงต่อการออมภาคครัวเรือนในระยะยาวที่ต้องระมัดระวังหรือไม่และเป็นนัยต่อนโยบายระบบเศรษฐกิจไทย ดังนั้น การศึกษาผลของนโยบายกึ่งการคลังต่อการออมของภาคครัวเรือนในประเทศไทย โดยเฉพาะโครงการใหญ่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในระดับภาคครัวเรือน จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจและน่าจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนการส่งเสริมการออมและระดมเงินออมที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เพิ่มขนาดการออมภาคครัวเรือนให้สามารถรองรับการลงทุนทั้งภาคเอกชนและโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ของภาครัฐที่มีแนวโน้มขยายตัวในระยะข้างหน้าได้ อันจะส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้มี 2 ประการ คือ

1. ศึกษานโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาลไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545-2548
2. ศึกษาผลของนโยบายกึ่งการคลังต่อการออมภาคครัวเรือนในประเทศไทย

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตการวิจัยครั้งนี้ จะศึกษา นโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาลตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2545 - ธันวาคม พ.ศ. 2548 แม้ว่ารัฐบาลชุด พ.ศ. ๖๖. ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้เริ่มเข้ามาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 แต่มีการเริ่มใช้มาตรการกึ่งการคลังอย่างเห็นเด่นชัด

ในปี พ.ศ. 2545 สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการออมภาคครัวเรือนใช้ข้อมูลสถิติรายเดือน ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงพาณิชย์ ส่วนบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง และรายงานเศรษฐกิจรายเดือนจัดทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2545 – ธันวาคม พ.ศ. 2548

ทั้งนี้ นโยบายกึ่งการคลังจะศึกษาเฉพาะ โครงการสินเชื่อใหญ่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคครัวเรือนจำนวน 4 โครงการ คือ โครงการปล่อยสินเชื่อของธนาคารอาคารสงเคราะห์ โครงการธนาคารประชาชน โครงการบ้านเอื้ออาทร และโครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาคือ จะช่วยให้ทราบและเข้าใจถึงผลของนโยบายกึ่งการคลังต่อการออมของภาคครัวเรือนในประเทศไทย ซึ่งคาดว่าจะสามารถนำไปใช้ในการเสนอแนวทางในการเพิ่มปริมาณการออมของภาคครัวเรือนอันเนื่องมาจากการใช้นโยบายกึ่งการคลังดังกล่าว ซึ่งจะเป็นการช่วยลดช่องว่างของการออมและการลงทุน ลดการพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังทำให้วัยแรงงานซึ่งอยู่ในรุ่นคนหนุ่มสาวปัจจุบันมีเงินออมเหลือไปใช้จ่ายในรุ่นคนแก่ โดยที่ไม่ต้องพึ่งพาสวัสดิการและเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลในยามวัยชรา และทำให้คนรุ่นหนุ่มสาวยังสามารถเตรียมการในด้านต่าง ๆ ในอนาคตได้อีกด้วย อาทิ กำหนดแผนการบริโภคและการออม เป็นต้น

นอกจากนี้ ภาครัฐยังสามารถประหยัดงบประมาณในการเลี้ยงดูและดูแลสุขภาพอนามัยของประชากรวัยสูงอายุได้ในระดับหนึ่ง อันเนื่องจากการเตรียมความพร้อมก่อนวัยสูงอายุในการสนับสนุนและส่งเสริมการออมของภาคครัวเรือน ซึ่งจะเป็แนวทางหนึ่งในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความยากจนของประชากรไทยในอนาคตให้ได้รับความเป็นอยู่ที่สะดวกสบายและมีความมั่นคงในทรัพยากรมนุษย์ อันจะเอื้อประโยชน์ต่อการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจไทย รวมทั้งเป็นรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนต่อไป