

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

การศึกษาเรื่องการประเมินความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย ได้ใช้ข้อมูลอนุกรมเวลาทั้งข้อมูลรายปี และข้อมูลรายไตรมาสในการศึกษา โดยการประเมินความยั่งยืนทางการคลังมีวิธีการประเมิน 2 วิธีคือ (1) การประเมินความยั่งยืนทางการคลังจากสัดส่วนของรายได้จากการเก็บภาษีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ที่ทำให้ระดับหนี้สาธารณะมีเสถียรภาพ และ (2) การประเมินความยั่งยืนทางการคลังจากผลกระทบเชิงพลวัตของการก่อหนี้สาธารณะกับรายได้จากการเก็บภาษีและดุลการคลังของรัฐบาล โดยอาศัยแบบจำลองมาร์คอฟ สวิตชิง (Markov Switching)

การประเมินความยั่งยืนทางการคลังในส่วนแรกโดยใช้ความสัมพันธ์ระหว่างหนี้สาธารณะและงบประมาณของรัฐเพื่อคำนวณหาสัดส่วนรายได้จากภาษีต่อ GDP ที่เหมาะสม ในการประเมินความยั่งยืนทางการคลังในวิธีนี้ใช้ข้อมูลรายปีในช่วงปี พ.ศ.2539 ถึงปี พ.ศ.2554 จำนวนทั้งสิ้น 16 ปี จากการคำนวณพบว่าสัดส่วนรายได้จากการเก็บภาษีต่อ GDP ที่เหมาะสม คือ ร้อยละ 16.60 ต่อ GDP แต่สัดส่วนของรายได้จากการเก็บภาษีต่อ GDP ที่เกิดขึ้นจริงในปี พ.ศ. 2539 อยู่ที่ร้อยละ 17.46 ต่อ GDP ซึ่งมีค่ามากกว่าสัดส่วนรายได้จากการเก็บภาษีต่อ GDP ที่เหมาะสม จึงสามารถสรุปได้ว่ามีความยั่งยืนทางการคลัง

การประเมินความยั่งยืนทางการคลังในแนวทางวิธีที่สองได้ประเมินความยั่งยืนทางการคลังด้วยการใช้แบบจำลอง Markov switching เพื่อศึกษาถึงผลกระทบเชิงพลวัตของการก่อหนี้สาธารณะ ในการประเมินความยั่งยืนทางการคลังในวิธีนี้ใช้ข้อมูลรายไตรมาสตั้งแต่ไตรมาสที่ 1 ของปี พ.ศ.2537 ถึงไตรมาสที่ 2 ปี พ.ศ.2554 รวมทั้งสิ้น 70 ไตรมาส ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ สัดส่วนดุลการคลังต่อ GDP สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สัดส่วนของรายได้จากการเก็บภาษีต่อ GDP สัดส่วนของรายจ่ายภาครัฐต่อ GDP สัดส่วนความเบี่ยงเบนของแนวโน้มการใช้จ่ายภาครัฐต่อ GDP และช่องว่างของรายได้ประชาชาติ

ในการประเมินความยั่งยืนทางการคลังโดยศึกษาถึงผลกระทบเชิงพลวัตของการก่อหนี้สาธารณะกับรายได้จากการเก็บภาษีของรัฐบาล โดยกำหนดให้ตัวแปรตามคือ สัดส่วนของรายได้จากการเก็บภาษีต่อ GDP ของรัฐบาล ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในปีก่อน และสัดส่วนของรายจ่ายภาครัฐบาลต่อ GDP ของรัฐบาล ผลการศึกษาพบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP มีค่าเป็นบวก แสดงว่าเมื่อรัฐบาลมีหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้น แต่รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น

ในการประเมินความยั่งยืนทางการคลังโดยศึกษาถึงผลกระทบเชิงพลวัตของการก่อหนี้สาธารณะกับดุลการคลังของรัฐบาล โดยกำหนดให้ตัวแปรตามคือ สัดส่วนของดุลการคลังต่อ GDP ของรัฐบาล ตัวแปรอิสระ ได้แก่ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในปีก่อน สัดส่วนความเบี่ยงเบนของแนวโน้มการใช้จ่ายภาครัฐบาลต่อ GDP และช่องว่างของรายได้ประชาชาติ ผลการศึกษาพบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP มีค่าเป็นบวก แสดงว่าเมื่อรัฐบาลมีหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้น ดุลการคลังของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางเพิ่มขึ้น

จากผลการประเมินความยั่งยืนทางการคลังทั้งสองวิธีได้ผลที่สอดคล้องกันและแสดงให้เห็นว่าเมื่อรัฐบาลมีหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น รัฐบาลสามารถหารายได้มาชำระหนี้เพื่อทำให้ระดับหนี้สาธารณะของประเทศมีเสถียรภาพได้ จึงสามารถสรุปได้ว่า ในช่วงปี พ.ศ.2537 ถึง พ.ศ.2554 ฐานะทางการคลังของประเทศไทยมีความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาในอดีตที่ผ่านมาพบว่า ผลการศึกษาค่อนข้างสอดคล้องกับการศึกษาส่วนใหญ่ทั้งงานของผู้ศึกษาชาวไทยและผู้ศึกษาชาวต่างชาติซึ่งมีวิธีการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน แต่ได้คำตอบในทิศทางเดียวกันว่า ฐานะทางการคลังของประเทศไทยมีความยั่งยืนทางการคลัง

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. จากการประเมินความยั่งยืนทางการคลังทั้งสองวิธีได้ให้ผลการศึกษาที่สอดคล้องกันทำให้สามารถสรุปได้ว่า ประเทศไทยมีความยั่งยืนทางการคลัง โดยในการศึกษานี้ได้พิจารณาความยั่งยืนทางการคลังในแง่ของการที่รัฐบาลมีรายได้เพียงพอทำให้ระดับหนี้สาธารณะของประเทศมีเสถียรภาพในระยะยาว จากการประเมินความยั่งยืนทางการคลังในแนวทางแรกที่สามารถคำนวณหาสัดส่วนรายได้จากภาษีต่อ GDP ที่เหมาะสม เช่น สัดส่วนรายได้จากภาษีต่อ GDP ที่เหมาะสม ในปี พ.ศ.2539 ที่มีค่าเท่ากับร้อยละ 16.60 ดังนั้นรัฐบาลจึงควรกำหนดเป้าหมายใน

การจัดเก็บภาษีให้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 16.60 ต่อ GDP เพื่อให้ฐานะทางการคลังของรัฐบาลมีความยั่งยืนทางการคลัง (หากสิ่งอื่นๆ คงที่)

2. จากการประเมินความยั่งยืนทางการคลังทั้งสองวิธี ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังก็คือ รายได้จากการเก็บภาษี ซึ่งจะส่งผลต่อดุลการคลังของรัฐบาล ดังเช่นแบบจำลองในแนวทางที่สองและแนวทางที่สามที่มีตัวแปรเศรษฐกิจที่สำคัญคือ สัดส่วนของดุลการคลังต่อ GDP และสัดส่วนของรายได้จากการเก็บภาษีต่อ GDP ดังนั้นรัฐบาลในฐานะผู้ดำเนินนโยบายการคลังโดยมีรายได้จากการเก็บภาษีเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญจึงควรส่งเสริมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร ให้มีการดำเนินการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลควรควบคุมเครื่องมือทางการคลังทางด้านรายจ่ายให้มีการใช้จ่ายในระดับที่เหมาะสม เพราะถึงแม้ว่ารัฐบาลสามารถหารายได้จากการเก็บภาษีมากขึ้นเพียงใด แต่หากรัฐบาลมีการใช้จ่ายภาครัฐบาลในอัตราที่สูงกว่ารายได้ที่จัดหาเข้ามาจะทำให้ดุลการคลังของประเทศลดลง ดังนั้นนโยบายการคลังทางด้านรายได้และทางด้านรายจ่ายจึงควรมีความสอดคล้องไปด้วยกัน

3. การดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณย่อมทำให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจึงไม่ควรก่อหนี้สาธารณะเพิ่มในปริมาณมากซึ่งจะทำให้ต้องแบกรับภาระหนี้สาธารณะและภาระดอกเบี้ยที่สูงขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับฐานะทางการคลังของประเทศ นอกจากนี้ในการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลควรเป็นการก่อหนี้เพื่อการลงทุนภายในประเทศ เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจซึ่งจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจภายในประเทศในอนาคต นั่นคือเป็นการลงทุนที่สร้างรายได้ให้กับประเทศ อย่างไรก็ตามเพื่อให้ประเทศมีความยั่งยืนทางการคลัง รัฐบาลจึงควรดำเนินนโยบายทางการคลังตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กระทรวงการคลังได้กำหนดไว้เป็นแนวทางประกอบกับการบริหารงานที่มีความรอบคอบนั่นคือการมีวินัยทางการคลัง เพื่อเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ

6.3 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

การศึกษาในครั้งนี้ ได้ทำการประเมินความยั่งยืนทางการคลังจากสองวิธี ในการศึกษาได้ใช้ข้อมูลรายปีจำนวน 16 ปี และข้อมูลรายไตรมาสจำนวน 74 ไตรมาส ในการศึกษาครั้งต่อไปควรมีจำนวนข้อมูลมากขึ้นและข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาควรมาจากแหล่งข้อมูลเดียวกันเพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่มีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น ในส่วนของผลการศึกษาที่ได้จากการประเมินความ

ยั่งยืนทางการคลังในส่วนแรกคือ สัดส่วนรายได้จากการเก็บภาษีต่อ GDP ที่เหมาะสมแล้วนำมาเปรียบเทียบกับสัดส่วนของรายได้จากการเก็บภาษีต่อ GDP ที่เกิดขึ้นจริงในปี พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นข้อมูลในอดีต ในการศึกษารั้งต่อไปจึงควรกำหนดทิศทางนโยบายทางด้านงบประมาณในอนาคต นอกจากนี้ ผลการประเมินความยั่งยืนทางการคลังในการศึกษานี้สามารถบอกได้ว่ามีความยั่งยืนทางการคลังหรือไม่ ในการศึกษารั้งต่อไปควรมีการแบ่งระดับความยั่งยืนทางการคลังว่ามีความยั่งยืนทางการคลังมากน้อยเพียงใดด้วย