

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า นโยบายการคลังมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศรวมทั้งช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในยามที่เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย หรือชะลอการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในภาวะที่เศรษฐกิจขยายตัวและเงินเฟ้อสูงเกินไป ผ่านทางเครื่องมือที่สำคัญคือ ภาษีและการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลมักจะมีได้ดำเนินนโยบายที่สมดุลระหว่างรายได้และรายจ่าย การก่อหนี้สาธารณะจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถหารายได้ให้เพียงพอต่อรายจ่าย ซึ่งหากรัฐบาลมีการจัดการที่ดีกับหนี้สาธารณะและมีความสามารถในการชำระหนี้แล้ว การก่อหนี้สาธารณะก็จะมีผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศ อีกทั้งสร้างความน่าเชื่อถือแก่เจ้าหนี้ของรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นประชาชนและ/หรือนักลงทุนต่างประเทศ ดังนั้น หากรัฐบาลมีการใช้นโยบายการคลังที่มีความสมดุลระหว่างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ตลอดจนความสมดุลระหว่างการก่อหนี้และความสามารถในการชำระหนี้แล้ว ก็จะทำให้ประเทศก้าวไปสู่การพัฒนาที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงนิยามของความยั่งยืนทางการคลังตลอดจนแบบจำลองที่ใช้วัดความยั่งยืนทางการคลังแล้ว จะเห็นได้ว่ามีหลากหลาย ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ได้ให้นิยามเกี่ยวกับ ความยั่งยืนทางการคลังไว้หลายความหมาย ยกตัวอย่างเช่น Blanchard (1990) ให้ความหมายของนโยบายการคลังที่ยั่งยืนว่า หมายถึงนโยบายที่ทำให้ Debt – to – GNP ratio มีแนวโน้มกลับไปสู่ระดับที่เริ่มต้นคือ มีค่าเป็นศูนย์ หรืออาจมากกว่าศูนย์ได้ แต่ต้องเป็นระดับที่มีเสถียรภาพ ในทำนองเดียวกัน Pasinetti (2000) ได้ให้คำจำกัดความของนโยบายการคลังที่ยั่งยืนว่า หมายถึงการที่ระดับของสัดส่วนการขาดดุลต่อ GDP นำไปสู่การลดลงหรืออย่างน้อยที่สุดคงที่ของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ซึ่งอาจหมายถึง การลดลงหรืออย่างน้อยที่สุดคงที่ของภาระภาษีของผู้เสียภาษี ดังนั้น ในทางตรงกันข้าม การไม่มีความยั่งยืนจึงหมายถึง การที่ระดับของสัดส่วนการขาดดุลต่อ GDP นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP หรือ เป็นการเพิ่มภาระภาษีแก่ผู้เสียภาษีนั่นเอง ดังนั้น การตัดสินว่า ฐานะทางการคลังมีความยั่งยืนหรือไม่ คือ การพิจารณาว่า ในระยะยาวนั้น สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะมีเสถียรภาพหรือไม่

ซึ่งเสถียรภาพในที่นี้อาจหมายถึง การที่สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP มีขนาดที่ลดลงหรือ อย่างน้อยที่สุดคงที่ สำหรับ De Grauwe (2002) ได้ให้ความหมายของการมีความยั่งยืนทางการคลังว่า หมายถึงการที่ระดับของหนี้สาธารณะจะมีค่าเป็นศูนย์ในระยะยาว ซึ่งอาจคำนวณโดยการคิดลดหนี้สาธารณะกลับมาเป็นมูลค่าปัจจุบันแล้วพิจารณาว่า มีค่าเท่ากับ ศูนย์ หรือไม่

นอกจากนี้ Buiter and Grafe (2003) ได้ให้นิยามของความไม่ยั่งยืนทางการคลัง รัฐบาลว่า หมายถึงการมีความเสี่ยงในการไม่ชำระเงิน โดยแสดงให้เห็นว่า หากปริมาณหนี้มีขนาดใหญ่มากเกินไปจากขอบเขตที่กำหนด จะทำให้เกิดหนี้ที่ไม่มีความยั่งยืน เพราะการมีหนี้และการขาดดุลที่มากเกินไปจากขอบเขตที่กำหนดนั้น จะทำให้เกิดต้นทุนที่สูงกว่าผลประโยชน์ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีหนี้ที่มีความยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ความยั่งยืนนี้จะต้องพิจารณาในระยะยาว ในขณะที่ที่สมชัย สัจพงษ์ (2548) ได้ให้ความหมายของความยั่งยืนทางการคลังไว้ว่า หมายถึงความมีเสถียรภาพด้านการคลังระยะปานกลางและระยะยาว และการที่ประเทศจะมีเสถียรภาพด้านการคลังระยะปานกลางและระยะยาวได้นั้น มีกรอบความคิดอยู่ 4 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง ความยั่งยืนทางการคลังจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลสามารถรักษาเสถียรภาพของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ได้ มิติที่สอง ความยั่งยืนทางการคลังจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลสามารถเก็บรายได้เพียงพอต่อการชำระหนี้ที่เป็นเงินต้นและดอกเบี้ย มิติที่สาม ความยั่งยืนทางการคลังจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยไม่เบียดบังงบประมาณในการพัฒนาประเทศ และมิติที่สี่ ความยั่งยืนทางการคลังจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลไม่ก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของเศรษฐกิจอย่างรุนแรง

ในอดีตที่ผ่านมา การศึกษาเรื่อง ความยั่งยืนทางการคลัง ตลอดจนแบบจำลองที่ใช้วัดความยั่งยืนทางการคลังนั้น มีหลายรูปแบบ และวิเคราะห์โดยใช้ตัวชี้วัดที่หลากหลาย ส่วนใหญ่มักจะใช้การวิเคราะห์ในระยะยาว โดยช่วงเวลาที่ใช้ในแบบจำลองเป็นระยะอนันต์¹ ซึ่งเป็นการทดสอบความมีเสถียรภาพของการขาดดุลและหนี้สาธารณะ การทดสอบความสัมพันธ์เชิงดุลยภาพในระยะยาวระหว่างรายได้และรายจ่ายรัฐบาล หรือระหว่างการขาดดุลและหนี้สาธารณะ ทั้งนี้ การพิจารณาในระยะอนันต์นั้น อาจเป็นการพิจารณาที่ไม่เหมาะสมนัก เพราะเป็นการศึกษา

¹ ตัวอย่างงานศึกษาที่แบบจำลองตั้งอยู่บนพื้นฐานระยะเวลาที่เป็นอนันต์ ได้แก่ งานศึกษาของ Hamilton and Flavin (1986), Wickens and Uctum (1993), Liu and Tanner (1995), Feve and Henin (1998), Makrydakis (1999), Papadopoulos and Sidiropoulos (1999), Afonso (2004), Leachman et al. (2005) และ Marini and Piergallini (2007) เป็นต้น

จากข้อมูลในอดีต แล้วพยากรณ์ไปสู่อนาคต ซึ่งเป็นอนาคตที่ระยะค่อนข้างยาว ในขณะที่ความเป็นจริง ทุกสิ่งดำเนินไปภายใต้ความไม่แน่นอน นโยบายของรัฐบาลอาจเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมได้เช่นกัน หรืออาจเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลต้องมีการเพิ่มการใช้จ่าย โดยก่อกำหนดเพื่อช่วยเหลือประชาชน หรือกระตุ้นระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น ดังนั้น การศึกษาข้อมูลในอดีตเพื่อพยากรณ์ไปสู่อนาคตที่ระยะอนันต์นั้น อาจทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ และไม่เกิดประโยชน์ต่อผู้ดำเนินนโยบายมากนัก

สำหรับงานศึกษาที่แบบจำลองไม่ใช้ช่วงระยะเวลาที่เป็นอนันต์ในการวิเคราะห์นั้น จะมีการกำหนดขอบเขตในการพยากรณ์ความยั่งยืนทางการคลังไว้อย่างชัดเจน² โดยรูปแบบของงานศึกษาประเภทนี้มักเป็นงานศึกษาที่ใช้วิธีการวัดค่าความแตกต่างระหว่าง นโยบายการคลังหรือระดับของภาษีที่มีความยั่งยืน กับนโยบายการคลังหรือระดับของภาษีที่เกิดขึ้นจริง แล้วพิจารณาเครื่องหมายและระดับของค่าความแตกต่าง ซึ่งทำให้ทราบว่าผู้ดำเนินนโยบายควรที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายและระดับของตัวแปรทางการคลังต่างๆ อย่างไร จึงจะทำให้เกิดความยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ขอบเขตที่จำกัดในการพิจารณาจากงานศึกษาส่วนใหญ่ นั้น มักเป็นช่วงระยะเวลาพยากรณ์ที่ค่อนข้างยาว เช่น 25 ปี 50 ปี 75 ปี หรือ 100 ปี เป็นต้น ซึ่งอาจนานเกินไป สำหรับการวิเคราะห์ที่ในโลกของความเป็นจริงมีความไม่แน่นอนเกิดขึ้นได้ในทุกขณะ

นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษาที่ใช้วิธีการทดสอบโดยใช้การบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้เป็นเกณฑ์³ โดยพิจารณาว่า แต่ละประเทศสามารถรักษาระดับของตัวแปรทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้เป็นเป้าหมาย เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังได้หรือไม่ ซึ่งหากพิจารณา จะพบว่าเป้าหมายเหล่านี้ อาจไม่ใช่เงื่อนไขที่สำคัญสำหรับความยั่งยืนเสมอไป ยกตัวอย่างเช่น ประเทศในกลุ่ม European Union (EU) ซึ่งทุกประเทศในกลุ่มจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงของกลุ่ม ที่กำหนดให้ทุกประเทศต้องปฏิบัติตาม Stability and Growth Pact (SGP) ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพการคลังของประเทศในระยะยาว โดยมีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ การดำรงสัดส่วนการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP ภายใต้เพดานร้อยละ 3 และหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ไม่เกินร้อยละ 60 ซึ่งการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสองนั้น โดยประมาณแล้ว อัตราการเจริญเติบโต

² ตัวอย่างงานศึกษาที่แบบจำลองตั้งอยู่บนพื้นฐานระยะเวลาที่จำกัด ได้แก่ งานศึกษาของ Blanchard (1990) Uctum and Wickens (1996) Kenedy and Matier (2002) Fernandez and Vidal (2004) Broda and Weinstein (2004) Polito and Wickens (2007) และ Marini and Piergallini (2007) เป็นต้น

³ ตัวอย่างงานศึกษาที่ใช้วิธีการทดสอบโดยใช้การบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้เป็นเกณฑ์ ได้แก่ Uctum and Wickens (1996) และ Papadopoulos and Sidiropoulos (1999) เป็นต้น

ทางเศรษฐกิจ จะต้องไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 5⁴ ซึ่งถ้าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำกว่าร้อยละ 5 จะส่งผลให้ หนี้สาธารณะต่อ GDP อาจจะสูงขึ้นได้มากกว่าร้อยละ 60 ถ้ากำหนดให้การขาดดุลงบประมาณต่อ GDP คงที่ หรือในขณะเดียวกัน ถ้าสมมติให้การขาดดุลมากกว่าร้อยละ 3 ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ก็จะไม่แปรผันตรงกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะหากอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีค่าสูงขึ้น ก็จะทำให้หนี้สาธารณะต่อ GDP สามารถมีค่าสูงเกินกว่าเพดานที่กำหนดได้ ภายใต้ดุลยภาพเดิม ดังนั้น จึงไม่จำเป็นเสมอไปว่า การละเมิดขอบเขตที่กำหนดไว้ จะทำให้เกิดความไม่ยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

หากพิจารณาการดำเนินนโยบายการคลังของประเทศไทยตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจเป็นต้นมา จะเห็นได้ว่ารัฐบาลดำเนินนโยบายขาดดุลการคลังอย่างต่อเนื่องเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้กลับสู่ภาวะการขยายตัวตามปกติ อีกทั้งได้ใช้นโยบายการขาดดุลงบประมาณในยามที่เกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดมาก่อน การดำเนินนโยบายขาดดุลอย่างต่อเนื่องนั้น ได้ทำให้ระดับหนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะผ่านพ้นวิกฤติเศรษฐกิจมากกว่า 10 ปีก็ตาม

ตารางที่ 1.1

ปริมาณหนี้สาธารณะตามประเภท ระหว่างปีงบประมาณ 2545 – 2550

หน่วย: ล้านบาท

ปี	2545	2546	2547	2548	2549	2550
หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	1,670,548	1,651,628	1,828,412	1,826,994	1,967,704	2,051,363
หนี้ของรัฐบาลวิสาหกิจที่ไม่ เป็นสถาบันการเงิน	842,727	794,098	839,143	901,272	911,473	907,326
หนี้สินของกองทุนเพื่อ การฟื้นฟูฯ	365,349	427,364	398,914	437,739	273,515	185,154
รวม	2,943,008	2,930,042	3,126,554	3,277,498	3,233,120	3,179,437
สัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อ GDP (ร้อยละ)	53.99	49.52	48.18	46.24	41.36	37.85

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

⁴ Polito and Wickens (2007) พิสูจน์ว่า ในระยะยาว $\pi + \gamma = \frac{D}{y} / \frac{b}{y}$ เมื่อ π_t : อัตรา

เงินเฟ้อ γ_t : Rate of GDP growth , $\frac{D}{y}$: การขาดดุลงบประมาณต่อ GDP และ $\frac{b}{y}$: หนี้สาธารณะต่อ GDP

ตารางที่ 1.2

ภาระหนี้ต่อประชากร ระหว่างปีงบประมาณ 2545 – 2550

ปี	2545	2546	2547	2548	2549	2550
หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง (ล้านบาท)	1,670,548	1,651,628	1,828,412	1,826,994	1,967,704	2,051,363
จำนวนประชากร (ล้านคน)	62.80	63.08	61.97	62.42	62.83	63.04
ภาระหนี้ต่อประชากร (บาทต่อคน)	26,601.08	26,183.07	29,504.79	29,270.31	31,318.40	32,541.56

ที่มา : - หนี้ที่รัฐบาลกู้ตรงได้ข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (PDMO)
 - จำนวนประชากรได้ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย (BOT)

จากตารางที่ 1.1 จะเห็นได้ว่าหนี้สาธารณะของประเทศไทยนั้น มีปริมาณสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี แต่หากพิจารณาสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP แล้ว พบว่า ประเทศไทยมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ลดลงนี้มิได้เกิดจากการที่ประเทศมีหนี้สาธารณะที่ลดลง แต่เกิดจากการที่ GDP ในแต่ละปีมีปริมาณที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น

และหากพิจารณາตารางที่ 1.2 จะพบว่า การที่ปริมาณหนี้สาธารณะที่รัฐบาลกู้โดยตรงมีปริมาณสูงขึ้นนั้น ได้ก่อให้เกิดภาระหนี้ที่สูงขึ้นเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากภาระหนี้ต่อหัวของประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี ดังนั้น รัฐบาลจึงควรที่จะมีนโยบายและวิธีการจัดการกับหนี้สาธารณะที่เหมาะสม เพื่อมิให้เกิดปัญหากับระบบเศรษฐกิจ หรือประสบปัญหาการผิดนัดชำระหนี้ ซึ่งมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้ ยกตัวอย่างเช่น ในวันที่ 2 กันยายน 2555 จะมีการครบกำหนดไถ่ถอนพันธบัตร ออมทรัพย์ช่วยชาติ พ.ศ. 2545 อายุ 10 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6.10 ด้วยวงเงินที่สูงถึง 206,023.25 ล้านบาท⁵ ซึ่งถือว่าเป็นวงเงินที่ค่อนข้างสูง หากรัฐบาลมีการจัดการที่ไม่ดีพอ อาจส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศ ส่งผลให้เกิดความไม่ยั่งยืนทางการคลังขึ้นได้

ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับฐานะการคลังจึงเป็นที่สนใจ นับตั้งแต่ประเทศไทยมีหนี้สาธารณะปริมาณที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในการดำเนินนโยบายการคลังหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ

⁵ สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย, www.thaibma.or.th

เป็นต้นมา กระทรวงการคลังได้อิงอยู่กับกรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยใช้ตัวชี้วัด 4 ประการ ได้แก่ หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ภาระหนี้ต่องบประมาณ การจัดทำงบประมาณสมดุล และสัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณรายจ่าย โดยกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดไว้ดังนี้

ตารางที่ 1.3

กรอบความยั่งยืนทางการคลังและผลการดำเนินงานภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

ปี พ.ศ.2545 – 2550

หน่วย: ร้อยละ

ตัวชี้วัดกรอบความ ยั่งยืนทางการคลัง	2545	2546	2547	2548	2549	2550
ยอดหนี้สาธารณะ คงค้างต่อ GDP	≤ 60 (53.99)	≤ 55 (49.52)	≤ 50 (48.18)	≤ 50 (46.24)	≤ 50 (41.36)	≤ 50 (37.85)
ภาระหนี้ต่องบประมาณ	≤ 16 (10.29)	≤ 16 (10.68)	≤ 15 (9.88)	≤ 15 (9.92)	≤ 15 (10.72)	≤ 15 (11.26)
การจัดทำงบประมาณ สมดุล ตั้งแต่ปี	พ.ศ.2551 (-200,000)	พ.ศ.2548 (-174,900)	พ.ศ.2548 (-99,900)	พ.ศ.2548 (0)	พ.ศ.2548 (0)	พ.ศ.2548 (-146,200)
สัดส่วนงบลงทุนต่อ งบประมาณรายจ่าย	-	-	≥ 25 (25.17)	≥ 25 (25.49)	≥ 25 (26.28)	≥ 25 (23.92)

ที่มา : กลุ่มงานบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บหมายถึง ผลการดำเนินงานภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งตัวชี้วัดที่เป็น
การจัดทำงบประมาณสมดุล จะหมายถึง ดุลงบประมาณ ซึ่งมีหน่วยเป็นล้านบาท

อย่างไรก็ดี การดำเนินนโยบายตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังนั้น อาจไม่ใช่เงื่อนไขที่สำคัญสำหรับความยั่งยืน เพราะอาจมีบางประเทศที่ฝ่าฝืนกรอบที่กำหนดไว้ แต่ยังคงมีความยั่งยืนทางการคลังอยู่ หรือบางประเทศที่สามารถรักษากรอบที่กำหนดไว้ แต่ไม่มีความยั่งยืนทางการคลัง ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้น การดูแลฐานะการคลังของประเทศ จึงควรที่จะมีตัวชี้วัดอื่นเพื่อใช้ประกอบกับกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งสามารถช่วยในการวิเคราะห์ว่าฐานะการคลังรัฐบาลมีความยั่งยืนหรือไม่ หรืออยู่ในภาวะเสี่ยงที่อาจจะต้องพบกับปัญหาที่รัฐบาลไม่สามารถจะจัดการได้

หากพิจารณางานศึกษาในประเทศไทยเกี่ยวกับการวัดความยั่งยืนทางการคลังที่ผ่านมา⁶ พบว่า มีจำนวนไม่มากนักและเกิดขึ้นในช่วงปี 2544 – 2546 โดยมีวิธีการวัดความยั่งยืนทางการคลังหลายวิธีด้วยกัน ทั้งงานศึกษาที่แบบจำลองตั้งอยู่บนพื้นฐานระยะเวลาที่เป็นอนันต์ในการวิเคราะห์ โดยทำการทดสอบความสัมพันธ์เชิงดุลยภาพในระยะยาวระหว่างรายได้และรายจ่ายรัฐบาล และงานศึกษาที่แบบจำลองไม่ใช้ช่วงระยะเวลาที่เป็นอนันต์ในการวิเคราะห์ ซึ่งได้แก่ การใช้ Fiscal Sustainability Indicator (FSI) เช่น Primary Gap, Tax Gap เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษาที่ทดสอบความอ่อนไหวของตัวแปรต่างๆ ได้แก่ ยอดหนี้คงค้างต่อ GDP ภาระหนี้ต่อประมาณ และดุลเงินสดต่อ GDP ที่มีต่อตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการคลัง

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่า นิยามของความยั่งยืนทางการคลังยังคงมีความหลากหลาย ประกอบกับแบบจำลองในการศึกษามีความแตกต่างกัน ซึ่งงานศึกษาเรื่องความยั่งยืนทางการคลังที่ผ่านมาในอดีตนั้น พบข้อบกพร่องบางประการกล่าวคือ งานศึกษาส่วนใหญ่มักพิจารณาฐานะการคลังโดยใช้ตัวแปรเพียง 1 หรือ 2 ตัว ซึ่งได้แก่ การขาดดุล หนี้สาธารณะ รายได้และรายจ่ายรัฐบาล และมีสมมติฐานให้ตัวแปรอื่นๆ ทางเศรษฐกิจมีค่าคงที่ในการพิจารณาถึงความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งในความเป็นจริงแบบจำลองควรประกอบด้วยหลายตัวแปร ที่มีผลกระทบต่อฐานะการคลัง อีกทั้งตัวแปรเหล่านี้ควรที่จะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ งานศึกษาส่วนใหญ่มักใช้แบบจำลองที่มีช่วงเวลาพยากรณ์ที่เป็นระยะอนันต์ หรือมีแบบจำลองที่ใช้ช่วงเวลาจำกัดแต่มีช่วงเวลาพิจารณาเป็นระยะเวลายาวนานเกินไป ประกอบกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ประเทศไทยใช้อยู่ขณะนี้ได้บ่งบอกถึงการมีความยั่งยืนทางการคลังได้อย่างชัดเจน อีกทั้งงานศึกษาในประเทศไทยยังมีไม่มากนัก

ดังนั้น งานศึกษานี้ จึงทำการศึกษาเพื่อวัดความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย โดยใช้นิยามของความยั่งยืนทางการคลังที่ใช้ในการศึกษานี้หมายถึง การที่ประเทศมีมูลค่าปัจจุบันของการเกินดุลเบื้องต้นต่อ GDP ในอนาคต ณ ช่วงเวลาที่กำหนด เพียงพอจะชดเชยหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ประเทศมีอยู่ในปัจจุบัน โดยใช้แบบจำลองที่ประยุกต์จากวิธีการของ Polito and Wickens (2007) ซึ่งเป็นการวัดความยั่งยืนทางการคลังที่แตกต่างจากวิธีอื่น กล่าวคือ แบบจำลองในการศึกษาจะพยากรณ์โดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐมิติที่เรียกว่า Vector Autoregression model (VAR) ซึ่งสามารถพยากรณ์ตัวแปรต่างๆ ทางเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์กัน โดยที่ต้องมีทฤษฎี

⁶ งานศึกษาในประเทศไทยได้แก่ งานศึกษาของ Puangpeth (2001) พรณี สภาวโรดม (2544) สาวิตรี สัจจาภินันท์ อิศวานูชิต และคณะ (2545) สมบูรณ์ วัฒนอาษาภิจ (2546) ฉัตรชัย พุทธิสินธุ์ (2546) และ นรพัชร อัครวัลลภ (2546) เป็นต้น

ทางเศรษฐศาสตร์กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรไว้อย่างตายตัว โดยวิธีการนี้มีข้อยุ่งยากในการศึกษาในประเทศไทยนำมาใช้ในการศึกษาเรื่องนี้ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความจำกัดของข้อมูลในอดีต เพราะเครื่องมือนี้ต้องใช้กับข้อมูลอนุกรมเวลาที่มีความถี่ค่อนข้างสูง และมีจำนวนตัวอย่างที่มากพอ นอกจากนี้ การพยากรณ์ตัวแปรต่างๆ ในอนาคต ใช้ช่วงเวลาที่จำกัด ซึ่งเป็นระยะสั้นและระยะปานกลางคือ 1 ปี 2 ปี และ 5 ปี เท่านั้น เพราะการคาดการณ์ฐานะการคลังในระยะสั้น หรือระยะปานกลาง ทำให้สามารถวิเคราะห์ ได้แม่นยำกว่าในระยะยาวที่ใช้ช่วงเวลานานันต์ หรือระยะเวลาที่ยาวนานเกินไปเช่นเดียวกับงานศึกษาทั่วไปโดยส่วนใหญ่ นอกจากนี้ สิ่งที่สำคัญที่สุดของการศึกษาในครั้งนี้คือ การหาดัชนีชี้วัดความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งงานศึกษาในประเทศไทยที่ผ่านมายังมิได้มีงานศึกษาใดที่สามารถสะท้อนความยั่งยืนทางการคลังออกมาเป็นดัชนีที่เป็นตัวเลขซึ่งสามารถชี้ได้ว่า ฐานะทางการคลังของประเทศมีความยั่งยืนหรือไม่ ไม่ใช่การกำหนดกรอบแบบกว้างๆ อย่างที่ประเทศไทยใช้พิจารณากันอยู่ในขณะนี้ เพราะในความเป็นจริง ผู้ดำเนินนโยบายไม่สามารถที่จะรักษาฐานะทางการคลังให้บรรลุกรอบความยั่งยืนทางการคลังได้ในทุกข้อ เช่น ในปี พ.ศ.2550 ซึ่งประเทศไทยมีดุลงบประมาณที่ขาดดุลถึง 146,200 ล้านบาท และมีสัดส่วนงบประมาณต้องบประมาณรายจ่าย ร้อยละ 23.92⁷ ซึ่งมีได้สอดคล้องกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดไว้ตั้งไว้ ทั้งนี้ จึงไม่สามารถบอกได้อย่างแน่ชัดว่า การดำเนินนโยบายไปนอกกรอบเช่นนี้ จะก่อให้เกิดปัญหาต่อความยั่งยืนทางการคลังในอนาคตหรือไม่ ดังนั้น ดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลังที่ทำการศึกษานี้ อาจเป็นตัวชี้วัดหนึ่งซึ่งช่วยให้สามารถตอบคำถามได้ว่า หากรัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายการคลังดังเช่นปัจจุบัน จะทำให้เกิดความยั่งยืนในระยะสั้นและระยะปานกลางหรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อหาดัชนีชี้วัดความยั่งยืนทางการคลังที่เหมาะสม โดยใช้ช่วงระยะเวลาที่จำกัดในแบบจำลอง
2. ใช้ดัชนีในการส่งสัญญาณว่า ฐานะการคลังของประเทศไทยในอนาคตระยะสั้นและระยะปานกลาง มีความยั่งยืนหรือไม่

⁷ จากตารางที่ 1.3 ซึ่งแสดงผลการดำเนินงานภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

1.3 ขอบเขตของการศึกษาและแหล่งข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังในระยะสั้นและระยะปานกลางของประเทศไทย โดยใช้แบบจำลองที่กำหนดเป้าหมายสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่คงที่ พิจารณา 3 ช่วงเวลา คือ 1 ปี 2 ปี และ 5 ปี ข้างหน้า โดยใช้ Vector Autoregressive model (VAR) ในการพยากรณ์ตัวแปรด้านการคลังที่ใช้ในการศึกษา จากข้อมูลรายไตรมาสของตัวแปรด้านการคลังของประเทศไทยในช่วงเวลาไตรมาสที่ 2 ของปี พ.ศ. 2536 ถึง ไตรมาสที่ 4 ของปี พ.ศ. 2550 โดยใช้ข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย

1.4 วิธีการศึกษา

1. กำหนดแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาเพื่อให้ได้ดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลัง
2. ทำการประมาณค่าตัวแปรในแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา โดยเริ่มต้นจากการทดสอบความมีเสถียรภาพของตัวแปรที่ใช้ในแบบจำลอง (Stationary Test) โดยใช้ Dickey – Fuller tests (DF tests) ในการทดสอบ และทำการทดสอบเพื่อหาจำนวนความล่าช้าที่เหมาะสม (Optimal Lag) ในการประมาณค่า
3. ใช้แบบจำลอง Vector Autoregressive (VAR) ในการประมาณค่าตัวแปรด้านการคลังที่ใช้ในการศึกษา
4. แทนค่าตัวแปรที่ประมาณค่าได้จากแบบจำลอง VAR และตัวแปรอื่นๆ ลงในแบบจำลอง เพื่อให้ได้ดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลัง
5. ทดสอบดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลังกับข้อมูลในอดีต เพื่อพิจารณาว่าดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลังที่ได้มีความสอดคล้องกับข้อเท็จจริงหรือไม่

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. การศึกษานี้เป็นทางเลือกหนึ่งในการที่จะประเมินฐานะการคลังของประเทศไทยว่าในช่วงระยะเวลาจำกัดที่พิจารณานั้น มีความยั่งยืนทางการคลังหรือไม่ ในระยะสั้นและระยะปานกลาง ซึ่งทำให้ทราบว่า ประเทศไทยมีฐานะการคลังเช่นไร
2. เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาการดำเนินนโยบายการคลัง ร่วมกับการอบความยั่งยืนทางการคลัง
3. ผลการศึกษาที่ได้ อาจสามารถเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการกำหนด หรือเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้ดำเนินนโยบาย

1.6 องค์ประกอบของการศึกษา

บทที่ 1 บทนำ ประกอบไปด้วย ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษาและแหล่งข้อมูล วิธีการศึกษา ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา และองค์ประกอบของการศึกษา ต่อมา บทที่ 2 เป็นการกล่าวถึง ภาพรวมทางการคลังของประเทศไทย สำหรับ บทที่ 3 เป็นวรรณกรรมปริทัศน์ ซึ่งกล่าวถึง งานศึกษาที่เกี่ยวข้องในอดีตที่ผ่านมาเกี่ยวกับการศึกษาเรื่อง ความยั่งยืนทางการคลัง บทที่ 4 กล่าวถึง แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา ขั้นตอนและวิธีการศึกษา สำหรับบทที่ 5 เป็นการอธิบายถึงผลการศึกษา และบทที่ 6 ซึ่งเป็นการสรุปผลการศึกษา ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ตลอดจนข้อจำกัดในการศึกษาและข้อเสนอแนะ