

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษา

ปัญหาเรื่องความยั่งยืนทางการคลังเป็นที่น่าสนใจมากยิ่งขึ้น จากการที่ผู้ดำเนินนโยบายใช้การดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล ซึ่งมีการชดเชยการขาดดุลนั้นด้วยการก่อหนี้สาธารณะทั้งจากในและต่างประเทศ ซึ่งภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐบาลไทยได้มีการใช้นโยบายขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเรื่อยมา จึงเป็นที่น่าสนใจว่า การก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลไทยอย่างต่อเนื่องนั้น จะมีผลกระทบต่อฐานะการคลังหรือไม่ ซึ่งรัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของความยั่งยืนเช่นกัน จึงได้มีการนำกรอบความยั่งยืนทางการคลังมาใช้ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายเพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ความยั่งยืนทางการคลังมิได้เกิดขึ้นจากการรักษากรอบอย่างเคร่งครัดเพียงอย่างเดียว จึงควรมีการนำตัวชี้วัดอื่นๆ เข้ามาร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งจากงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความยั่งยืนทางการคลัง มีการใช้ตัวชี้วัดที่หลากหลายไปตามนิยามของความยั่งยืนทางการคลัง โดยส่วนใหญ่มักจะใช้แบบจำลองที่มีระยะเวลาในการพิจารณาเป็นระยะอนันต์ หรือระยะเวลาจำกัดที่มีความยาวนานมาก ซึ่งการพิจารณาระยะเวลาที่ยาวนานเกินไปนั้น นอกจากทำให้ความแม่นยำในการวิเคราะห์ลดลงแล้ว ยังไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ดำเนินนโยบายมากนัก

การศึกษานี้จึงใช้การศึกษาที่มีตัวชี้วัดเป็นดัชนี ที่พิจารณาในภาคระยะสั้นและระยะปานกลาง คือ 1, 2 และ 5 ปี โดยนิยามของความยั่งยืนทางการคลังนั้นหมายถึง การที่ประเทศมีมูลค่าปัจจุบันของการเกินดุลเบื้องต้นต่อ GDP ในอนาคต ณ ช่วงเวลาที่กำหนด เพียงพอที่จะชดเชยหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ประเทศมีอยู่ในปัจจุบัน โดย กำหนดให้การเกินดุลเบื้องต้นในอนาคต ประกอบไปด้วย 3 ตัวแปร ซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน คือ รายจ่ายรวมรัฐบาล หักลบด้วยมูลค่าที่รัฐบาลจ่ายดอกเบี้ยสุทธิ ต่อ GDP รายได้รวมรัฐบาล ต่อ GDP และอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง หักลบด้วยอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และประมาณค่าโดยใช้แบบจำลอง Vector Autoregressive (VAR) ซึ่งดัชนีที่ได้ ทำให้สามารถระบุได้ว่า ในระยะสั้นและระยะปานกลางฐานะการคลังของประเทศจะเกิดความยั่งยืนหรือไม่ ซึ่งหากมีความยั่งยืนทางการคลัง ค่าของ

ดัชนีจะมีค่าที่มากกว่าหรือเท่ากับ 1 ในทางตรงกันข้าม หากดัชนีมีค่าที่น้อยกว่า 1 แสดงว่า สถานะการคลังของประเทศไม่มีความยั่งยืน ในอนาคตระยะสั้นหรือระยะปานกลาง

ผลการศึกษาเมื่อพิจารณา ณ ไตรมาสที่ 4 ปี พ.ศ.2550 พบว่า ประเทศไทยมีความยั่งยืนทางการคลังทั้งในระยะสั้น และระยะปานกลาง เพราะจากผลการศึกษา แสดงให้เห็นว่า เมื่อพิจารณาไปในอนาคตช่วงเวลา 1 ปี 2 ปี และ 5 ปีข้างหน้า จะได้ค่าดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลังเท่ากับ 1.345, 1.490 และ 1.686 ตามลำดับ ซึ่งแสดงว่า ประเทศไทยมีระดับของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือ มูลค่าปัจจุบันของการเกินดุลเบื้องต้นต่อ GDP ในอนาคต ณ ช่วงเวลา 1 ปี 2 ปี และ 5 ปีข้างหน้า มีปริมาณสูงกว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ณ ไตรมาสที่ 4 ปี พ.ศ.2550 เพราะมูลค่าปัจจุบันของการเกินดุลเบื้องต้นต่อ GDP ในอนาคตระยะสั้นและระยะปานกลาง หรือระดับของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่กำหนดไว้เป็นเป้าหมายมีค่าเท่ากับร้อยละ 49.650 ร้อยละ 54.816 และ ร้อยละ 62.010 ตามลำดับ ในขณะที่สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ณ ไตรมาสที่ 4 ปี พ.ศ.2550 มีค่าเพียงร้อยละ 36.781

สำหรับการทดสอบว่า ดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลัง สามารถใช้ในการวิเคราะห์สถานะการคลังได้อย่างแม่นยำหรือไม่นั้น ทำการศึกษา ณ ช่วงเวลาไตรมาสที่ 4 ปี พ.ศ.2547 เพราะมีความสอดคล้องกับสมมติฐาน ซึ่งกำหนดให้มีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่คงที่ ตลอดช่วงระยะเวลา n - period ข้างหน้า โดยพยากรณ์ไป 1, 2 และ 3 ปีข้างหน้า ซึ่งหมายถึง ไตรมาสที่ 4 ปี พ.ศ.2548 – 2550 ว่า สถานะการคลังของประเทศไทย มีความยั่งยืนหรือไม่ ผลการศึกษาพบว่า ณ ไตรมาสที่ 4 ปี พ.ศ.2547 ประเทศไทยไม่มีความยั่งยืนทางการคลัง หากพิจารณาล่วงหน้าไป 1 ปี ในอนาคตหรือ ณ ไตรมาสที่ 4 ปี พ.ศ.2548 เพราะมีค่าดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลังเท่ากับ 0.915 ในขณะที่ เมื่อพิจารณาล่วงหน้าไป 2 ปี และ 3 ปี ในอนาคต หรือ ณ ไตรมาสที่ 4 ปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ.2550 พบว่า ประเทศไทยมีความยั่งยืนทางการคลัง เนื่องจากมีค่าดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลังเท่ากับ 1.019 และ 1.079 ตามลำดับ แสดงว่า ในปี พ.ศ.2548 มีปริมาณการเกินดุลเบื้องต้นในอนาคตที่ไม่เพียงพอในการชำระหนี้สาธารณะที่รัฐบาลมีอยู่ในปัจจุบัน แต่เมื่อพิจารณา 1 และ 2 ปี ถัดมา พบว่า ปริมาณการเกินดุลเบื้องต้นในอนาคตของช่วงเวลานั้น เมื่อคิดกลับมาเป็นมูลค่าปัจจุบัน มีเพียงพอที่จะใช้ชำระหนี้สาธารณะที่รัฐบาลมีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งไม่ก่อให้เกิดปัญหาแก่ฐานะทางการคลังของประเทศไทย

จากการพิจารณา พบว่า ณ ช่วงเวลา พ.ศ.2548 รัฐบาลมีปริมาณหนี้สาธารณะคงค้าง เป็นจำนวนมาก ประกอบกับมีหลายปัจจัยที่แสดงถึงความขาดเสถียรภาพของฐานะการคลัง

ได้แก่ การเพิ่มวงเงินตัวเงินคลัง เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารเงินสด ประกอบกับการที่มีปริมาณเงินคงคลังลดลงเป็นอย่างมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการมีสภาพคล่องที่ลดลงของรัฐบาลในอนาคต ในขณะที่ ช่วงไตรมาส 4 ปี พ.ศ.2549 และ 2550 สถานะทางการคลังของประเทศ เริ่มที่จะดีขึ้นจากปี พ.ศ. 2548 เนื่องจากปริมาณหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปี มีปริมาณที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับปริมาณเงินคงคลังมีการปรับตัวสูงขึ้นจากปลายปี พ.ศ.2548 เป็นอย่างมาก ซึ่งอาจสรุปได้ว่า ดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลังที่ได้ ค่อนข้างมีความสอดคล้องกับสถานะทางการคลังในความเป็นจริง ดังนั้น ดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลัง อาจนำมาพิจารณาพร้อมกับกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ในการดำเนินนโยบายการคลัง เพราะดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลังที่ได้จากการศึกษานี้ อาจเป็นประโยชน์ในการส่งสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าก่อนเกิดวิกฤตการณ์การคลังได้

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ ที่รัฐบาลใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุลงบดุลอย่างต่อเนื่อง เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้ต้องมีการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงควรบริหารงานอย่างรอบคอบ เพื่อมิให้เกิดปัญหาหนี้สาธารณะของประเทศ การดำเนินนโยบายโดยยึดกรอบความยั่งยืนทางการคลังเป็นสำคัญนั้น อาจไม่เพียงพอในการสร้างความยั่งยืน ดังนั้น ผู้ดำเนินนโยบายควรใช้ตัวชี้วัดอื่นประกอบการดำเนินนโยบายการคลังร่วมด้วย ซึ่งตัวชี้วัดในที่นี้หมายถึง ดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งถึงแม้ว่า ผลของค่าดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลังในระยะสั้นและระยะปานกลางที่ได้จากผลการศึกษา ค่อนข้างมีความขัดแย้งกับการบรรลุเป้าหมายตามกรอบวัดความยั่งยืนทางการคลังอยู่บ้าง ในบางช่วงเวลา แต่ถือว่า ดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลัง ค่อนข้างมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการคลังที่เกิดขึ้นจริง นำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ผู้ดำเนินนโยบายไม่ควรที่ยึดติดกับหลักเกณฑ์ ซึ่งในที่นี้หมายถึงการดำเนินนโยบายโดยยึดตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังมากเกินไป ควรมีความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบายด้วย เพื่อให้นโยบายก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจอย่างสูงสุดและยั่งยืน

ทั้งนี้ จากการพิจารณา การทดสอบดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลังที่พบว่า มีความสอดคล้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในอดีตนั้น ทำให้ผู้ดำเนินนโยบายสามารถนำดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลังนี้ไปประยุกต์ใช้ เพื่อเป็นสัญญาณเตือนภัยทางการคลัง และใช้ในการดำเนินนโยบายการคลังประกอบกับกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

นอกจากนี้ จากงานศึกษาพบว่า การพิจารณาในอนาคตที่ระยะยาวเกินไป อาจจะไม่ได้อำนาจให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ดำเนินนโยบายนัก เพราะจากผลการศึกษาที่ได้ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันใดๆ ขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อตัวแปรทางด้านการคลังให้เกิดความผันผวน ความผันผวนนั้น อาจกระทบต่อตัวแปรด้านการคลังตัวอื่นในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งต้องใช้เวลายาวนาน กว่าที่ตัวแปรต่างๆ จะปรับตัวกลับมาสู่จุดเดิม ซึ่งในความเป็นจริง ความไม่คาดฝันสามารถเกิดขึ้นได้ทุกขณะ เพื่อความแม่นยำในการพยากรณ์ จึงไม่ควรที่จะพิจารณาในอนาคตที่ระยะไกลๆ อย่างไรก็ดี ระบบเศรษฐกิจจะมีการปรับตัวตามกลไกของระบบเองและมีกฎเกณฑ์เชิงสถาบันเพื่อกำหนดให้ผู้ดำเนินนโยบายต้องปฏิบัติตาม ทำให้เกิดการปรับตัวเข้ามาสู่สภาพเศรษฐกิจที่เหมาะสม ดังนั้น การพิจารณาในอนาคต จึงควรใช้ระยะเวลาที่ไม่ไกลมาก เพื่อให้ผู้ดำเนินนโยบายเกิดการปรับตัวได้อย่างการณ

6.3 ข้อจำกัดในการศึกษาและข้อเสนอแนะ

เนื่องด้วยแบบจำลองมีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ ในการพยากรณ์ตัวแปรที่สำคัญที่สุดในแบบจำลอง ซึ่งได้แก่ การขาดดุลเบื้องต้นต่อ GDP ($E_t(k_{t+s})$) ที่ใช้แบบจำลอง Vector Autoregressive (VAR) ในการพยากรณ์นั้น เป็นการพยากรณ์ตัวแปรต่างๆ ทางเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์กัน โดยที่มิต้องมีทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรไว้อย่างตายตัว ซึ่งสามารถที่จะพยากรณ์ให้เกิดความแม่นยำได้ดี ในอนาคตเพียงระยะสั้นๆ เท่านั้น ในการศึกษาครั้งนี้ จึงพิจารณาได้เพียง ความยั่งยืนทางการคลังในอนาคตระยะสั้นและระยะปานกลาง อย่างไรก็ดี ในงานศึกษานี้ เป็นการนำรูปแบบของข้อมูลในอดีต เพื่อมาพยากรณ์อนาคตข้างหน้า ซึ่งในความเป็นจริงจะมีเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันเกิดขึ้นได้ทุกขณะ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ทำให้ค่าของตัวแปรต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริงมิได้เป็นไปตามรูปแบบที่พยากรณ์ได้จากอดีต ความแม่นยำของงานศึกษานี้ อาจลดลงได้ หากมีเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันเกิดขึ้น ดังนั้น ในการศึกษาครั้งต่อไป อาจใช้การเปลี่ยนวิธีการพยากรณ์ตัวแปร $E_t(k_{t+s})$ โดยใช้แบบจำลองหรือวิธีการอื่นๆ ซึ่งจะให้การพยากรณ์ที่แม่นยำกว่า

ตัวแปรทุกตัวในแบบจำลอง จะต้องเป็นข้อมูล ณ ระดับของข้อมูล (At Level) ซึ่งอาจเกิดปัญหา Spurious Problem ได้ หากข้อมูลไม่มีเสถียรภาพหรือ ไม่เป็น Stationary

ตัวแปร ρ_t หรือ อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง หักลบด้วยอัตราเงินเฟ้อเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญในแบบจำลองนั้น ได้มาจากตัวแปรที่เป็นตัวแทน (Proxy)

ซึ่งมิใช่ค่าของตัวแปรที่แท้จริง ด้วยเหตุที่ไม่สามารถที่จะหาค่าของอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของหนี้สาธารณะได้ ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่ใช้ในแบบจำลองอาจจะมีค่าที่ต่ำกว่าความเป็นจริงเล็กน้อย เพราะเป็นการคำนวณที่รวมทั้งปริมาณหนี้สาธารณะที่กู้ยืมจากต่างประเทศ

นอกจากนี้ ค่าของตัวแปร ρ ซึ่งเป็นตัวที่ใช้ปรับค่าของการเกินดุลเบื้องต้นในอดีต กลับมาเป็นปัจจุบันนั้น เป็นตัวแปรที่มีความสำคัญในแบบจำลองเป็นอย่างมาก โดยในงานศึกษา นี้ กำหนดให้ใช้เป็นค่าเฉลี่ยของข้อมูลในช่วงที่ทำการศึกษา ซึ่งหากมีการกำหนดค่าของตัวแปร ρ ที่แตกต่างออกไป ก็จะทำให้ค่าของดัชนีวัดความยั่งยืนทางการคลังที่ได้ มีความแตกต่างออกไป

ตัวแปร g_t และ v_t หรือ รายจ่ายรวมรัฐบาลหักลบด้วยมูลค่าที่รัฐบาลจ่ายดอกเบี้ยสุทธิ และรายได้รวมรัฐบาลที่ใช้ในการศึกษา เป็นการนำตัวเลขของรายได้และรายจ่ายในงบประมาณเท่านั้น มิได้รวมรายได้และรายจ่ายนอกงบประมาณ ตลอดจนรายจ่ายจากงบกลาง หรือรายจ่ายจากมาตรการกึ่งการคลังที่มีได้แสดงอยู่ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งปริมาณเงินเหล่านี้มีขนาดใหญ่ และมีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจมากพอสมควร ดังนั้น ในการศึกษาครั้งต่อไป อาจรวมรายได้และรายจ่ายเหล่านี้เข้าไปด้วย เพื่อให้การวิเคราะห์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น