

นโยบายการคลังไทยในยุควิกฤตแฮมเบอร์เกอร์

- เอ็มพร พิชัยสนิธ -

euamporn@econ.tu.ac.th

คอลัมน์ เศรษฐฯ ธรรมศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2552

ในช่วงครึ่งหลังของปี 2551 นักลงทุนทั่วโลกต่างพากันตื่นตระหนกกับข่าวที่กองทุนของสถาบันทางการเงินใหญ่ของโลกหลายแห่ง เช่น Caliber Global Investment แห่งสหราชอาณาจักร และ BNP Paribas แห่งฝรั่งเศส ได้ทยอยประกาศปิดตัวลง ส่วน Bear Sterns แห่งสหรัฐฯ ก็ต้องอาศัยเงิน Hedged Fund จำนวน 1.6 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ อัดฉีดเข้าช่วย

เรื่องราวเหล่านี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการก่อลูกหนี้จำนวนมากเมื่อประมาณ 6 ปีก่อนโดย Sub-Prime Mortgage หรือสินเชื่อที่ปล่อยกู้ให้กับลูกหนี้ที่มีเครดิตทางการเงินต่ำกว่ามาตรฐาน เนื่องจากอสังหาริมทรัพย์ในสหรัฐฯ ในขณะนั้นมีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ในการปล่อยกู้ก็ได้มีการขายตราสารหนี้ออกไปทั่วโลก ต่อมาเมื่อสภาวะเศรษฐกิจสหรัฐฯ เริ่มมีปัญหา จึงส่งผลให้เกิดหนี้เสียเป็นจำนวนมาก ในขณะเดียวกัน อสังหาริมทรัพย์ในสหรัฐฯ ก็กลับมีราคาลดลงอย่างรวดเร็ว มูลค่าสินทรัพย์จึงไม่เพียงพอสำหรับนำไปจ่ายคืนผู้ซื้อตราสารหนี้ ความมั่งคั่งของคนส่วนใหญ่ในโลกจึงลดลงไปโดยปริยาย

แม้ประเทศไทยจะไม่ได้ถือตราสารหนี้ดังกล่าว แต่ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะได้รับผลกระทบจากวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ครั้งนี้ เนื่องจากเศรษฐกิจไทยเกินครึ่งหนึ่งเกาะติดอยู่กับเศรษฐกิจโลก สังเกตได้จากมูลค่าการค้าระหว่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ของไทยคือประมาณ 110 % ซึ่งค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น เช่น เกาหลีใต้ (85 %) แคนาดา (70 %) สหราชอาณาจักร (60 %) และ สหรัฐฯ (28 %) เป็นต้น

เมื่อกำลังซื้อ การผลิต และการจ้างงานทั่วโลกลดลง เศรษฐกิจมุ่งเข้าสู่วงจรตกต่ำดังที่ปรากฏอยู่ ก็มีการกล่าวถึงการพึ่งพานโยบายการคลังกันในหลายมุมมอง โดยอ้างอิงถึงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคของเคนส์ (Keynesian Macroeconomics) ที่ให้ความสำคัญต่อการใช้จ่ายในปริมาณมากของรัฐบาลเพื่อชดเชยอุปสงค์ที่หดตัวลงไปอย่างมหาศาล ในกรณีนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินงบประมาณขาดดุลในปริมาณที่มากพอที่จะเพิ่มอุปสงค์รวมได้อย่างทันที่

อนึ่ง ไม่ว่าจะเศรษฐกิจจะอยู่ในช่วงใดก็ตาม การคลังของประเทศย่อมจำเป็นต้องอิงกับเกณฑ์บางประการเพื่อให้การบริหารจัดการกระเป๋าสตางค์ของประเทศมีวินัยพอสมควร จึงไม่เป็นเรื่องแปลกที่ตั้งแต่มีการพิจารณางบประมาณกลางปีเป็นต้นมา ก็มีการกล่าวถึงเรื่องวินัยทางการคลังกันในวงกว้าง ดังนั้น เราควรพิจารณาสภาพพื้นฐานทางการคลังที่เป็นอยู่โดยสังเขปก่อน เปรียบเสมือนหม้อที่จำเป็นต้องตรวจสอบสภาพร่างกายเบื้องต้นของคนไข้ก่อนที่จะบอกได้ว่ายาที่จะใช้มีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ในที่นี้ จะนำข้อมูลบางส่วนมาพิจารณาเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานโดยคร่าวๆ

เริ่มจากลักษณะการใช้จ่าย ตามเอกสารงบประมาณโดยสังเขป พ.ศ. 2552 งบประมาณรายจ่ายประจำปีเดิมมีมูลค่า 1.33 ล้านล้านบาท ก็ถือว่ายังอยู่ในเกณฑ์ คือน้อยกว่างบประมาณรายได้มูลค่า 1.58 ล้านล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ภายใต้งบประมาณรายจ่ายทั้งหมด สังเกตได้ว่างบลงทุนมีสัดส่วนเพียง 22 % ซึ่งลดลงจากปี 2551 ประมาณ 8% โดยมาตรฐานแล้ว ยิ่งในกรณีที่จะมีงบประมาณขาดดุล งบลงทุนไม่ควรน้อยกว่า 25 % ของรายจ่ายรวม

สำหรับเกณฑ์งบประมาณขาดดุลตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ มีนัยกำหนดมิให้งบประมาณขาดดุลเกิน 20% ของรายจ่ายรวม ในสภาวะปัจจุบัน งบประมาณขาดดุลอยู่ประมาณ 14% ของรายจ่ายรวม และเมื่อเพิ่มงบประมาณกลางปี ก็จะทำให้มีความขาดดุลเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 20% ซึ่งถือได้ว่าเป็นสัญญาณเตือนว่าบขาดดุลเริ่มปรึ่มๆ เกณฑ์ดังกล่าวแล้ว

หากจะพิจารณาภาวะหนี้ ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2551 ในเอกสารเดียวกัน หนี้สาธารณะคงค้างอยู่ที่ประมาณ 30% ของ GDP ซึ่งยังไม่เกินเกณฑ์ที่ประมาณ 40 % หรือ มากกว่านี้ในหลายประเทศ แต่หนี้ต่างประเทศมีมูลค่าประมาณ 48% ของมูลค่าการส่งออก ซึ่งถือว่าสูงกว่าเกณฑ์ที่ไม่ควรเกิน 8-10% ของการส่งออกสินค้าและบริการ ในบัญชีเดินสะพัด ข้อมูลนี้ก็เป็นอีกสัญญาณหนึ่งที่ต้องตระหนักไว้

สำหรับการบริหารหนี้ ภาระหนี้รวมดอกเบี้ยตามเกณฑ์ไม่ควรเกิน 20-25% ของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี หากปีใดการใช้หนี้เกินเกณฑ์ดังกล่าว รัฐบาลก็ต้องหาทางแปลงหนี้เพื่อยืดการชำระหนี้กระจายไปปีอื่นๆ สำหรับปีประมาณ 2552 รายจ่ายหนี้สาธารณะอยู่ที่ประมาณ 0.197 ล้านล้านบาท คิดเป็น 10.78% ของรายจ่ายรวม ก็ยังถือว่าอยู่ในเกณฑ์

เมื่อได้สำรวจ “สุขภาพทางการคลัง” โดยคร่าวๆ ไปเรียบร้อยแล้ว สังเกตได้ว่าโดยรวมรัฐบาลยังดำเนินงบประมาณขาดดุลต่อไปได้ แต่ก็ต้องอยู่บนพื้นฐานของความรอบคอบระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง ถึงแม้ว่าอัตราการลงทุนจะต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานสืบเนื่องมาจากนโยบายประชานิยมที่แพร่หลาย เช่น การจ่ายเงิน 2,000 บาท แต่ถ้าจะนำงบประมาณกลางปีจำนวน 0.166 ล้านล้านบาท ไปรวมไว้ในงบลงทุนบ้าง ก็จะทำให้สัดส่วนการลงทุนต่อรายจ่ายรวมสูงขึ้นเกิน 25 % ได้ เพื่อการพัฒนาในระยะยาว นอกจากนี้ รัฐบาลควรคำนึงถึงรายได้จากการส่งออกด้วย เพื่อไม่ให้สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อการส่งออกเพิ่มขึ้นสูงไปกว่านี้

ในทางทฤษฎีนั้น เครื่องมือทางการคลัง นั่นคือ การจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายของรัฐบาล จะทำหน้าที่ปรับสมดุลและลดความผันผวนของตัวแปรต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจทั้งในกรณีที่เศรษฐกิจเติบโตเร็วเกินไปและในกรณีที่เศรษฐกิจประสบวิกฤตฉับพลัน (Automatic Fiscal Stabiliser) ขอยกตัวอย่าง เช่น เมื่อเศรษฐกิจตกต่ำ คนตกงานมาก รายจ่ายของรัฐบาลด้านประกันสังคม เช่น เงินยังชีพให้แก่ผู้ตกงานก็จะเพิ่มมากขึ้น ส่วนภาษีที่เก็บได้จากประชาชนก็จะลดน้อยลงโดยอัตโนมัติ การใช้จ่ายในปริมาณมากของรัฐบาลก็จะช่วยบรรเทาอาการเศรษฐกิจตกต่ำให้น้อยกว่ากรณีที่ไม่มี

มาตรการทางการคลังเหล่านี้เลย ในทางกลับกัน หากเศรษฐกิจขยายตัวดี ใช้จ่ายด้านการประกันการว่างงานให้กับคนว่างงานก็จะลดลง และรัฐบาลจะมีรายได้ภาษีมากขึ้น โดยอัตโนมัติเช่นกัน จะเห็นได้ว่าในสภาวะปัจจุบัน กลุ่มประเทศมหาอำนาจทั้งหลายต่างหันมาอาศัยนโยบายทางการคลังเพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจเนื่องจากนโยบายการเงินอย่างเดียวคงจะรับมือไม่ไหว

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว โครงสร้างทางการคลังของไทยจะมีลักษณะผันผวนตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (pro-cyclical) กล่าวคือเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลไทยจะมีข้อจำกัดมากกว่าประเทศพัฒนาแล้วในการดำเนินกระแส เนื่องจากรายจ่ายประจำมีสัดส่วนที่สูงถึงประมาณ 70 – 80 % ของรายได้ภาครัฐ นอกจากนี้สัดส่วนรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม (ซึ่งรวมถึงงบประมาณที่สามารถนำไปกระตุ้นเศรษฐกิจในยามฉุกเฉินด้วย) ในประเทศกำลังพัฒนาจะอยู่ที่ประมาณ 6-18 % ของ GDP ซึ่งค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วที่มีสัดส่วน 16-32 % ของ GDP ประกอบกับมีความล่าช้าในการจัดทำโครงการ กระบวนการอนุมัติโครงการและความเสี่ยงจากการรั่วไหลซึ่งเป็นเรื่องปกติในประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป ดังนั้น จะหวังพึ่งนโยบายทางการคลังเพียงอย่างเดียวนั้นคงจะไม่ได้

ท้ายสุด การจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลไม่ใช่เรื่องที่ผิดปกติเมื่อพิจารณาย้อนไปถึงวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 เป็นต้นมา หลายรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลเป็นส่วนมากในการกระตุ้นเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม สังเกตได้ว่า “สัญญา” ทางการคลังบางส่วนที่ได้กล่าวมาในตอนต้นบ่งชี้ว่ารัฐบาลก็ควรมีความระมัดระวังการใช้งบประมาณเป็นอย่างยิ่ง

ในส่วนของการเพิ่มรายได้ นั่นจากการจัดเก็บภาษีสินค้าบริโภค เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ล่าสุดได้เริ่มจะมีการจัดเก็บไปแล้ว ก็ไม่ได้ประกันว่าจะทำให้รายได้ทางภาษีของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเสมอไป ขึ้นอยู่กับลักษณะการบริโภคของประชากรในแต่ละประเทศ หรือหากจะกล่าวในทางเทคนิคก็คือต้องศึกษาถึง “ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา” ของสินค้าดังกล่าวในประเทศไทยด้วย

นอกจากนี้แล้ว เนื่องจากเราคงปฏิเสธมิได้ว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยอาศัยทุนต่างประเทศในปริมาณที่สูงถึง 80% ของ GDP ดังนั้น อย่างน้อยในระยะสั้น เพื่อให้ผ่านพ้นวิกฤตไปได้ในขณะนี้ รัฐบาลก็ควรคำนึงถึงความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติด้วย ประเด็นสำคัญที่น่าจะเป็นเรื่องการสร้างความมั่นใจในเสถียรภาพทางการเมือง และการมุ่งหาตลาดใหม่เพื่อชดเชยกำลังซื้อที่ลดลงและการกีดกันทางการค้าที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจากข่าวสารที่ผ่านมา รัฐบาลก็ได้มีความพยายามเริ่มดำเนินการไปบ้างแล้ว เช่น การผลักดันในเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาค และการมีความมุ่งมั่นในการจัดการประชุม ASEAN Summit ครั้งที่ 14 เมื่อต้นเดือนมีนาคมที่ผ่านมา เป็นต้น

แต่สิ่งที่สำคัญไปกว่านั้นในระยะยาวคือ รัฐบาลควรเน้นการลงทุนด้านการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจในระดับชุมชนและท้องถิ่นของไทยเองด้วยเพื่อลดสัดส่วนการพึ่งพาจากภายนอกและเพิ่มภูมิคุ้มกันจากวิกฤตอื่นๆของโลกที่จะเกิดขึ้นอีกในอนาคต