

วิกฤตหนี้ภาครัฐ บทเรียนนโยบายรัฐสวัสดิการ

-- รุ่งนภา โอภาสปัญญาสาร --

คอลัมน์ เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 5 กันยายน 2554

ย้อนกลับไปเมื่อปี 2551 สหรัฐอเมริกามหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกได้เผชิญกับหายนะทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์จากวิกฤตหนี้ภาครัฐ (Sub-prime crisis) อันเกิดจากการปล่อยสินเชื่อเพื่อกู้ซื้อบ้านและอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ที่มีเครดิตต่ำกว่ามาตรฐานและไม่สามารถชำระหนี้ได้ จนในที่สุดทำให้สถาบันการเงินขนาดใหญ่ของโลกหลายแห่งต้องปิดตัวลง รัฐบาลทุกประเทศต่างก็ช่วยกันอัดฉีดสภาพคล่องเข้าสู่ระบบอย่างเต็มที่ จนทำให้เศรษฐกิจเริ่มกลับมาฟื้นตัวได้ แต่การกระตุ้นเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้หลายประเทศต้องประสบปัญหาการขาดดุลทางการคลังและวิกฤตหนี้สาธารณะมาจนถึงปัจจุบัน ปัญหาดังกล่าวไม่เพียงปรากฏในสหรัฐฯ เท่านั้น หากแต่ยังเกิดในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปอีกด้วย

วิกฤตหนี้ภาครัฐของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปเริ่มก่อตัวขึ้นในปี 2553 ภายหลังจากปัญหาหนี้ภาครัฐของสหรัฐอเมริกาได้ซาลงไป ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่เกิดปัญหาจะเป็นประเทศที่รู้จักกันในนามกลุ่มประเทศ PIIGS (โปรตุเกส ไอร์แลนด์ อิตาลี กรีซ และ สเปน) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีสถานะทางการเงินเปราะบาง มีปัญหาหนี้สาธารณะอยู่ในระดับสูงกว่าร้อยละ 50-120 ของ GDP ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดดุลการคลังสะสมต่อเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมา และทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจการเงินโลกที่เกิดขึ้นในช่วงปลายปี 2551 ซึ่งทำให้รัฐบาลมีรายได้ลดลงในขณะที่รายจ่ายเพิ่มสูงขึ้น

สหภาพยุโรปและไอเอ็มเอฟได้ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือประเทศที่ประสบปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะกรีซที่ล่าสุดเพิ่งได้เงินช่วยเหลือเพิ่มอีก 6 แส่นล้านยูโร หลังจากที่ก่อนหน้านี้ทางสหภาพยุโรปได้ให้เงินช่วยเหลือไปแล้วถึง 1.1 แส่นล้านยูโร เพื่อนำไปใช้ชำระหนี้ สิ่งที่รัฐบาลกรีซต้องแลกมากับเงินช่วยเหลือจำนวนมหาศาลดังกล่าว คือ การถูกบีบบังคับให้สร้างวินัยทางการคลังโดยลดการใช้จ่ายภาครัฐ เพิ่มการเก็บภาษี รวมไปถึงนำสินทรัพย์ที่รัฐบาลกรีซมีออกมาขายเพื่อลดหนี้ ผลพวงจากนโยบายรัดเข็มขัดของรัฐบาลได้ทำให้เศรษฐกิจของกรีซหดตัวลงจากเดิม และอัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น นำมาซึ่งความไม่พอใจของกลุ่มสหภาพแรงงานโดยทำให้เกิดการประท้วงและต่อต้าน ในขณะที่การขาดดุลงบประมาณและหนี้สินของรัฐบาลกลับไม่ลดลงตามที่ได้หวังไว้โดยยังคงสูงถึงร้อยละ 160 ของ GDP และปัญหาเศรษฐกิจดังกล่าวได้ลุกลามกลายเป็นปัญหาทางการเมืองตามมา

ก่อนหน้าที่จะเกิดวิกฤติซับไพร์ม รัฐบาลกรีซมีหนี้สินถึงร้อยละ 115 ของ GDP และมีการขาดดุลงบประมาณมาโดยตลอด ต้นเหตุของการขาดดุลการคลังอย่างต่อเนื่องมาจากนโยบายรัฐสวัสดิการ เช่น นโยบายเกษียณอายุราชการก่อนกำหนดสำหรับผู้มีอายุ 50 ปีขึ้นไป และการจ่ายโบนัสแก่ข้าราชการปีละ 3 ครั้ง เป็นต้น ส่งผลให้รัฐมีรายจ่ายผูกพันสูงมากโดยเฉพาะรายจ่ายที่เกี่ยวกับค่าจ้าง เงินบำนาญ การดูแลผู้สูงอายุและคนตกงาน และแม้ว่ารัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ต่างๆ ได้สูง แต่ทว่ารายได้เกือบร้อยละ 90 ของทั้งหมดถูกนำไปใช้เพื่อเป็นค่าจ้างและรายจ่ายสวัสดิการสังคม (Social benefits) เหลือเงินเป็นสัดส่วนเพียงเล็กน้อยสำหรับการลงทุน และรายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ ชำร่วยไปกว่านั้น คือ การแข็งค่าขึ้นอย่างต่อเนื่องของสกุลเงินยูโรในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศลดลงไปอีก และการที่จะใช้นโยบายการเงินเพื่อบรรเทาปัญหาที่มีข้อจำกัดเนื่องจากรัฐบาลกรีซขาดอิสระในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนจากการเข้าร่วมใช้เงินสกุลยูโร

ในส่วนของสหรัฐฯ ปัญหาหนี้ภาครัฐที่เรื้อรังก็ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ล่าสุดเมื่อต้นเดือนสิงหาคมที่ผ่านมา นายบารัค โอบามา ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้ลงนามประกาศกฎหมายปรับเพิ่มเพดานหนี้ให้มีผลบังคับใช้ทันทีเพื่อให้รัฐบาลสามารถชำระหนี้ได้ทันกำหนด ส่งผลให้รัฐบาลสหรัฐฯ สามารถเพิ่มเพดานหนี้ได้ซึ่งเปิดทางให้รัฐบาลกู้ยืมเงินได้เพิ่มอีกกว่า 2.4 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ประมาณ 74.3 ล้านล้านบาท) จากเดิมที่ชนเพดานที่ประมาณ 14 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ทำให้หลังจากนี้สหรัฐฯ ต้องดำเนินการตามแผนลดการขาดดุลงบประมาณลง 2.4 ล้านล้านดอลลาร์ สหรัฐฯ แบ่งเป็น ลดค่าใช้จ่ายภาครัฐระยะยาว 900,000 ล้าน ถึง 1 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ตลอด 10 ปีข้างหน้า และหารายได้ที่ขาดอยู่อีก 1.5 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากการปรับวิธีเก็บภาษีและปรับค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการ

การที่เศรษฐกิจของสหรัฐฯ หดตัวมีผลทำให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีลดลง ขณะที่รายจ่ายภาครัฐเพิ่มขึ้นอย่างมากตามระบบรัฐสวัสดิการไม่ว่าจะเป็นรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม ด้านการประกันการว่างงาน ด้านการประกันสุขภาพของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในส่วนของประกันสุขภาพของผู้สูงอายุ ได้มีการคาดการณ์กันว่าในอีก 30 ปีข้างหน้า กองทุนประกันสังคมของสหรัฐฯ จะเริ่มมีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ซึ่งที่ผ่านมาเริ่มมีแรงกดดันให้มีการปรับลดรายจ่ายสวัสดิการด้านสาธารณสุขของภาครัฐ เพราะรายจ่ายในส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องถึงร้อยละ 7 ถึง 8 ต่อปี ซึ่งนั่นทำให้รัฐบาลสหรัฐฯ ตกอยู่ในสภาพกลืนไม่เข้าคายไม่ออก เนื่องจากได้เคยให้คำมั่นสัญญาในตอนหาเสียงว่าจะให้การอุดหนุนค่ารักษาพยาบาลแก่ประชาชนอย่างเต็มที่

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ภายใต้อิทธิพลที่ไม่แน่นอนเกี่ยวกับสภาวะการเงินโลก อย่างเช่น วิกฤติซับไพร์มในปี 2008 การที่รัฐบาลดำเนินนโยบายประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการซึ่งทำให้ภาครัฐมีภาระผูกพันด้านรายจ่ายเป็นจำนวนมากจะยิ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหาวิกฤติหนี้สาธารณะเข้าไปอีก

บทเรียนจากกรีซและสหรัฐฯ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายต้องหันกลับมาคิดถึงด้วยความระมัดระวังและรอบคอบเกี่ยวกับการใช้โยบายการคลังไม่ว่าจะเป็นประชานิยมหรือระบบรัฐสวัสดิการให้มากยิ่งขึ้น เพราะวิกฤติหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศตะวันตกอาจเกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในวันใดวันหนึ่งก็เป็นได้ ในส่วนของประเทศไทย รัฐบาลควรรักษาวินัยการคลังอย่างเข้มงวด ศึกษานโยบายอย่างรอบคอบ และบริหารประเทศด้วยนโยบายการคลังอย่างโปร่งใส เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดประเทศต้องประสบกับสถานการณ์เดียวกับกรีซและสหรัฐฯ ดังเช่นทุกวันนี้