

บทบาทของภาครัฐต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ทิศทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยทำให้ผู้ที่ติดตามเกิดความกังวลและคำถามติดตามมามากมาย ทั้งการที่รัฐบาลไทยจัดทำงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่องยาวนาน ซึ่งส่งผลทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน การใช้วิธีออกกฎหมายกู้เงินลักษณะพิเศษนอกงบประมาณบ่อยครั้งมากขึ้น และการดำเนินนโยบายที่สร้างภาระทางการคลังสืบเนื่องต่อไปในอนาคต เช่น การใช้จ่ายในโครงการประชานิยมต่างๆ เป็นต้น ซึ่งแม้ในปัจจุบันจะยังไม่เห็นภาระทางการคลังเกิดขึ้นชัดเจน แต่ก็มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นจนอาจกลายเป็นปัญหาของประเทศได้ในอนาคตอันใกล้

ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายทางการคลังที่เอนเอียงไปในทิศทางของการจัดทำงบประมาณขาดดุลต่อเนื่องยาวนานไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทย แต่ยังพบเห็นในอีกหลายๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแรงจูงใจของรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งเป็นตัวจักรขับเคลื่อนที่สำคัญ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐบาลมักมองแต่ผลประโยชน์ระยะสั้น โดยมองข้ามผลของการจัดทำงบประมาณไม่สมดุลอย่างต่อเนื่องที่มีในระยะยาว **ประการที่สอง** งบประมาณเป็นทรัพยากรที่ทุกรัฐบาลใช้ร่วมกัน ดังนั้นในช่วงที่เศรษฐกิจดี มีทรัพยากรทางการคลังให้ใช้มาก รัฐบาลย่อมมีแรงจูงใจที่จะเพิ่มการใช้จ่าย แทนการเก็บออมไว้สำหรับช่วงเศรษฐกิจขาลง **ประการที่สาม** รัฐบาลจัดทำงบประมาณตามดุลยพินิจของตนเอง ซึ่งมักเป็นไปในทิศทางเดียวกับเศรษฐกิจ หรือที่เรียกว่าการดำเนินนโยบายทางการคลังที่ผันผวนไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Pro-cyclical fiscal policy) กล่าวคือ ยิ่งเศรษฐกิจดี มีเงินมาก ก็ยิ่งใช้มาก มากกว่าการจัดทำงบประมาณแบบปรับเสถียรภาพโดยอัตโนมัติ (Automatic stabilizer)

เพื่อลดแรงจูงใจดังกล่าว และเพื่อทำให้การดำเนินนโยบายทางการคลังของประเทศดีขึ้น มีความรับผิดชอบ รวมถึงเป็นไปในลักษณะผันผวนตรงกันข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical fiscal policies) มากขึ้น ส่วนหนึ่งทำได้โดยการบริหารจัดการหรือการควบคุมผ่านปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลัง โดยปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องมีตัวอย่าง เช่น การปรับเปลี่ยนวิธีการงบประมาณให้คำนึงถึงผลกระทบต่อรายรับรายจ่าย รัฐบาลในระยะยาวและมีความโปร่งใส การกำหนดกฎการคลัง (Fiscal rules) ในลักษณะของการจำกัดเพดานการก่อหนี้สาธารณะ หรือกำหนดสัดส่วนงบลงทุนในงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาลอย่างเหมาะสม รวมไปถึงการจัดตั้งองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระ (Independent fiscal institution) อีกด้วย

องค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระนี้ต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและมีความเป็นกลางทางการเมือง มีหน้าที่เสนอบทวิเคราะห์งบประมาณประจำปี บทวิเคราะห์งบประมาณระยะปานกลางและระยะยาว จัดทำ

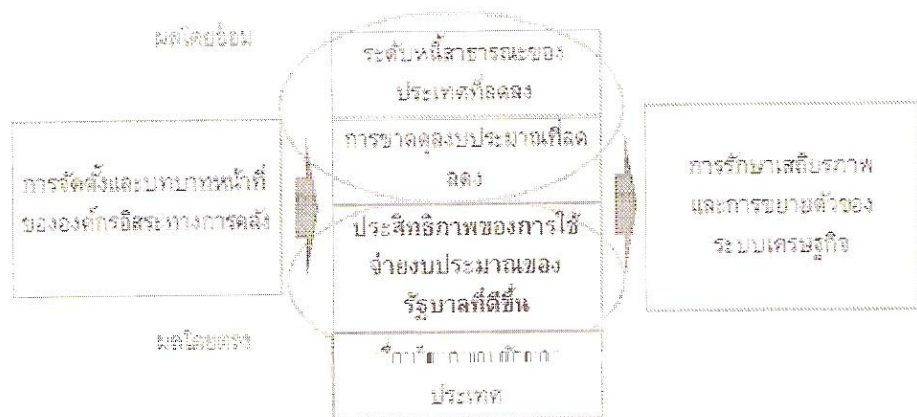
ภาคการคลังทางเศรษฐกิจและงบประมาณรายรับ รายจ่าย คุลการคลัง และหนี้สาธารณะ นำเสนอผลการวิเคราะห์ที่
 การเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังทั้งด้านรายรับและรายจ่าย ฯลฯ ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการจัดทำ
 งบประมาณของประเทศและสนับสนุนการจัดทำงบประมาณที่โปร่งใสและมีความรับผิดชอบ ซึ่งจะส่งผลดีต่อ
 การพัฒนาประเทศในระยะยาว

สำหรับประเทศไทย งานศึกษาชิ้นนี้พบว่าภาพรวมของกฎการคลัง (รวมถึงกรอบความยั่งยืนทางการ
 คลัง) มีเป้าหมายอยู่ที่การควบคุมขนาดของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี และการควบคุมการกู้เงินและระดับ
 หนี้สาธารณะของประเทศ แต่ซึ่งขาดกฎการคลังที่ช่วยควบคุมความเอนเอียงในการจัดทำงบประมาณขาดดุล
 ต่อเนื่อง (Deficit bias) และกฎการคลังที่สนับสนุนการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic stabilization)
 นอกจากนี้ กฎการคลังที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดงบประมาณสำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ในแต่ละปี อีก
 ทั้งยังไม่ครอบคลุมการใช้เงินนอกงบประมาณประจำปีและการคลังท้องถิ่นมากนัก ซึ่งอาจเป็นปัญหา
 หากรัฐบาลที่บริหารประเทศหรือรัฐบาลท้องถิ่นไม่มีความตั้งใจที่จะรักษาวินัยทางการคลัง

สำหรับองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เมื่อต้นปี 2556 ประธานคณะกรรมการ
 ข้าราชการรัฐสภาได้มีคำสั่งตั้ง “สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา” ซึ่งหากหน่วยงานนี้มีบทบาทในการในการ
 วิเคราะห์งบประมาณและการคลังของประเทศดังเช่น Congressional Budget Office (CBO) ของประเทศ
 สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้รับการยอมรับในเชิงวิชาการ และถือเป็นต้นแบบสำหรับหน่วยงานลักษณะเดียวกันใน
 ประเทศต่างๆ ก็จะมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมสถาบันทางการคลังที่เข้มแข็งของประเทศไทย

ต่อเรื่องนี้ บทความเรื่อง “บทบาทของภาครัฐต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ” โดย รศ.ดร.ศาสตรา
 สุตสาวิตรี และ ดร.ภาวิน ศิริประภาณุกุล จึงให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระ โดย
 สมมติฐานของบทความนี้คือ การจัดตั้งองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระจากรัฐบาลจะช่วยปรับเปลี่ยนแรงจูงใจ
 ของรัฐบาลและทำให้ผลการดำเนินงานทางการคลัง (ที่วัดจากตัวชี้วัดต่างๆ) ปรับตัวไปในทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งจะ
 ส่งผลให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจปรับเพิ่มขึ้นในที่สุด

ภาพที่ 1 สรุปความสัมพันธ์ตามสมมติฐานหลักของงานศึกษา



งานศึกษาชิ้นนี้พบว่า การจัดตั้งองค์กรอิสระทางการคลังโดยไม่พิจารณาถึงหน้าที่ ไม่มีผลโดยตรงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม หากการจัดตั้งองค์กรอิสระทางการคลังนำไปสู่การจัดทำงบประมาณขาดดุลที่ลดลง ก็จะส่งผลดีโดยอ้อมต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การมีองค์กรอิสระทางการคลังที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายภาครัฐ ส่งผลให้รายจ่ายภาครัฐที่มีผลต่อผลิตภาพ (Productive expenditure) มีประสิทธิภาพดีขึ้น ซึ่งส่งผลทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจปรับสูงขึ้นตามไปด้วย

เนื่องจากประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงของการเริ่มจัดตั้งองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร บทความความชิ้นนี้จึงเสนอว่า การจัดตั้งองค์กรดังกล่าวเพียงอย่างเดียวอาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์มากนัก หากแต่การทำหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวควรส่งผลต่อการปรับตัวของตัวชี้วัดฐานะทางการคลังในทิศทางที่เหมาะสมยิ่งขึ้น รวมถึงการปรับเปลี่ยนรายจ่ายของรัฐบาลให้มีสัดส่วนรายจ่ายที่มีผลต่อผลิตภาพมากขึ้น ซึ่งการทำหน้าที่เหล่านี้จะส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด

ที่ผ่านมา รัฐบาลไทยมีโครงการซึ่งน่าจะเข้าข่ายรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพหลายโครงการ และมีแนวโน้มที่โครงการลักษณะนี้จะเพิ่มจำนวนมากขึ้น ตัวอย่างของโครงการเหล่านี้ ได้แก่ โครงการรับจำนำข้าว/ประกันรายได้ชาวนา โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรประเภทต่างๆ โครงการรถยนต์คันแรก นโยบายอุดหนุนค่าน้ำค่าไฟและราคาน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น โครงการเหล่านี้บางโครงการอาจส่งผลดีในแง่ของการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจให้กับคนในประเทศ แต่ในแง่ของการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ โครงการลักษณะนี้น่าจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

งานศึกษาชิ้นนี้พบว่า การจัดตั้งองค์กรอิสระทางการคลังอาจไม่สามารถช่วยให้สัดส่วนรายจ่ายที่ไม่มีผลต่อผลิตภาพปรับลดลงได้ ดังนั้น องค์กรประกอบเชิงสถาบันลักษณะอื่นๆ เช่น การใช้กฎการคลัง หรือการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของประเทศ อาจช่วยให้สัดส่วนรายจ่ายดังกล่าวปรับตัวอย่างเหมาะสมได้

ท้ายที่สุด เจ็อนไขสำคัญที่ขาดไม่ได้ ก็คือความตั้งใจจริงของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายทางการคลังที่มีความรับผิดชอบ รวมไปถึงแรงผลักดันและสนับสนุนจากภาคประชาชน มิเช่นนั้น แม้ว่าประเทศจะมีปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ดี แต่ก็จะไม่สามารถนำไปสู่การดำเนินนโยบายทางการคลังที่มีความรับผิดชอบได้.