



การวิเคราะห์แรงกระตุ้นทางการคลังของประเทศไทย (Fiscal Impulse Analysis in Thailand)

นรพัทธ์ อัสวาลลภ¹

บทคัดย่อ

การดำเนินนโยบายการคลังของไทยในช่วงที่ผ่านมาหากวิเคราะห์ด้วยวิธีแรงกระตุ้นทางการคลังพบว่า ปีงบประมาณ 2553-2555 รัฐบาลดำเนินนโยบายแบบ Counter-cyclical อย่างไรก็ดี ในช่วงปีงบประมาณ 2556-2557 รัฐบาลมีการดำเนินนโยบายการคลังแบบ Pro-cyclical ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น สำหรับปีงบประมาณ 2558 คาดว่ารัฐบาลจะสามารถกลับมาทำหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้อีกครั้ง อย่างไรก็ดี สำหรับปีงบประมาณ 2559 แผนการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลจะสอดคล้องกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการเบิกจ่ายตามแผนที่ได้วางไว้เป็นสำคัญ อย่างไรก็ดี ในแง่ความยั่งยืนทางการคลัง ระดับการขาดดุลการคลังเบื้องต้นในระยะยาวที่จะไม่ทำให้หนี้สาธารณะต่อ GDP เกินเป้าหมายที่ระดับร้อยละ 60 ของ GDP ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังควรอยู่ที่ระดับไม่เกินกว่าร้อยละ 1.1 ของ GDP ในขณะที่ในระยะสั้นคาดว่า การขาดดุลการคลังในปีงบประมาณ 2558 และ 2559 น่าจะเกินกว่าระดับดังกล่าว

คำสำคัญ: แรงกระตุ้นทางการคลัง นโยบายการคลัง การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ABSTRACT

Fiscal impulse analysis shows that Thai government implemented counter-cyclical fiscal policy during the fiscal years 2010-2012 and pro-cyclical fiscal policy during the fiscal years 2013-2014. Regarding outlook for fiscal years 2015-2016, the study expects that the government will be able to implement counter-cyclical policy to stabilize the economy if government expenditure can be disbursed as planned. In terms of fiscal sustainability, the study suggests long term level of primary fiscal deficit to GDP ratio should not exceed -1.1% in order to maintain public debt ratio below 60% to GDP under the Thai Ministry of Finance's fiscal sustainability framework. Meanwhile, the study anticipates that the government may possibly run larger deficit than -1.1% in fiscal years 2015-2016. However, actual primary fiscal deficit to GDP ratio may go beyond the suggested level in the short term in order to help stabilizing the economy.

Keywords: Fiscal Impulse, Fiscal Policy, Economic Stability

¹ เศรษฐกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง อีเมลล์ norabajra@hotmail.com

บทนำ

หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของภาคการคลังคือการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น หากเศรษฐกิจร้อนแรง ภาคการคลังก็ควรทำหน้าที่ในการบรรเทาความร้อนแรงทางเศรษฐกิจ แต่หากเศรษฐกิจซบเซา ภาคการคลังก็ควรทำหน้าที่ในการช่วยสนับสนุนเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ด้วยขนาดของภาคการคลังที่ค่อนข้างเล็กเมื่อเทียบกับระบบเศรษฐกิจโดยรวมซึ่งอยู่ที่ประมาณร้อยละ 20 ของ GDP การที่จะปรับเพิ่มหรือลดขนาดทางการคลังเพื่อสนับสนุนหรือลดความร้อนแรงทางเศรษฐกิจโดยรวมจึงมีผลต่อการดำเนินนโยบายการคลังค่อนข้างมาก นอกจากนี้ หากพิจารณาทางด้านรายจ่ายจะพบว่ารายจ่ายที่ค่อนข้างมีความยืดหยุ่นในการปรับเพิ่มหรือลดนั้นคือรายจ่ายลงทุน แต่สัดส่วนของรายจ่ายลงทุนในงบประมาณในปัจจุบันกลับลดลงอยู่ที่ระดับประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น อีกทั้งยังมักมีปัญหาความล่าช้าในการเบิกจ่ายอีกด้วย ดังนั้น การปรับนโยบายการคลังเพื่อปิดช่องว่างทางเศรษฐกิจทั้งหมดจึงอาจไม่สามารถกระทำได้ง่ายนัก ยกเว้นในกรณีที่ช่องว่างทางเศรษฐกิจมีขนาดเล็ก ภาคการคลังก็อาจมีบทบาทในการปิดช่องว่างดังกล่าวได้ ทั้งนี้ การคำนวณเม็ดเงินที่เหมาะสมในการปิดช่องว่างทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้เกี่ยวกับตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier) ซึ่งงานศึกษากรณีประเทศไทยในปัจจุบันพบว่าผลลัพธ์ยังไม่ค่อยสอดคล้องกันนัก อาจจำเป็นต้องได้รับการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้ในเชิงปริมาณ ภาคการคลังอาจไม่สามารถดำเนินบทบาทในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้อย่างสมบูรณ์ แต่ในเชิงทิศทาง ภาคการคลังควรแสดงเจตนาอย่างชัดเจนในการดำเนินนโยบายที่สวนทางกับวัฏจักรเศรษฐกิจ (Countercyclical Fiscal Policy) เพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

แต่ในทางปฏิบัติ งานศึกษาจำนวนมากพบว่าภาคการคลังของไทยไม่ได้ดำเนินนโยบายการคลังในลักษณะข้างต้น กล่าวคือการดำเนินนโยบายการ

คลังที่ผ่านมามีลักษณะสอดคล้องกับวัฏจักรเศรษฐกิจ (Procyclical Fiscal Policy) เช่น อัดฉีดเมื่อเศรษฐกิจร้อนแรง และลดการอัดฉีดเมื่อเศรษฐกิจชะลอตัว เป็นต้น เห็นได้จากงานศึกษาของ Frankel *et al.* (2013) ซึ่งคำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายภาครัฐและ GDP พบว่าในปี ค.ศ. 1960-1999 ของประเทศต่างๆ ทั่วโลกจำนวน 94 ประเทศ พบว่ามีค่าเป็นบวกอยู่ที่ระดับ 0.22 และต่อมาในปี ค.ศ. 2000-2009 ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังคงเป็นบวกสูงขึ้นอีกที่ระดับ 0.35 จึงเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายการคลังของไทยในระยะหลังมีลักษณะ Procyclical มากขึ้นกว่าในอดีต สอดคล้องกับงานศึกษาของวิมล ชาตะมีนา (2551) ซึ่งกล่าวว่า รัฐบาลมักมีแรงจูงใจที่จะดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Procyclical Policy) โดยมีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจ (Discretion) ในการเพิ่มรายจ่ายและลดภาษีในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลจะพยายามกระตุ้นอุปสงค์โดยการเพิ่มรายจ่ายและลดภาษีซึ่งเป็นผลทำให้ดุลการคลังขาดดุลมากขึ้น เมื่อเศรษฐกิจกลับมาขยายตัวดีก็รัฐบาลจะดำเนินนโยบายแบบตามวัฏจักรอีก ซึ่งการดำเนินนโยบายเช่นนี้ทำให้สถานะทางการคลังของรัฐบาลอ่อนแอลง ไม่สามารถสะสมเงินทุนในการเตรียมรับมือกับปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศที่อาจจะเกิดขึ้นได้ และกล่าวว่า การใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจในการกำหนดและดำเนินนโยบายมักถูกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียง ซึ่งมักให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ระยะสั้นโดยบางครั้งอาจมีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องหรือมีการเอื้อผลประโยชน์แก่พวกพ้อง

งานศึกษานี้จึงมีจุดประสงค์เพื่อวิเคราะห์ดุลการคลังด้วยวิธีแรงกระตุ้นทางการคลัง (Fiscal Impulse) เพื่อชี้ให้เห็นบทบาทของภาคการคลังในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทย และเสนอแนะแนวทางการกำหนดเป้าหมายทางการคลัง

เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยคำนึงถึงการรักษาวินัยการคลังไปพร้อมกัน

การวิเคราะห์ดุลการคลัง

การวิเคราะห์ดุลการคลังโดยทั่วไปมักพิจารณารายได้และรายจ่ายรัฐบาล โดยรายได้ประกอบด้วยส่วนที่มาจากภาษีอากรซึ่งแบ่งได้เป็นสองกลุ่มคือ ภาษีทางตรงและทางอ้อม และส่วนที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น เงินได้ของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ส่วนรายจ่ายรัฐบาลก็สามารถแบ่งได้เป็นสองกลุ่มหลักๆ เช่นกันคือรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน หากรายได้สูงกว่ารายจ่ายเรียกว่าการเกินดุลการคลัง แต่หากรายจ่ายสูงกว่ารายได้เรียกว่าการขาดดุลการคลัง

ดุลการคลังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 องค์ประกอบ ส่วนตามผลกระทบที่เกิดจากวัฏจักรเศรษฐกิจหรือการใช้นโยบายการคลังกล่าวคือ

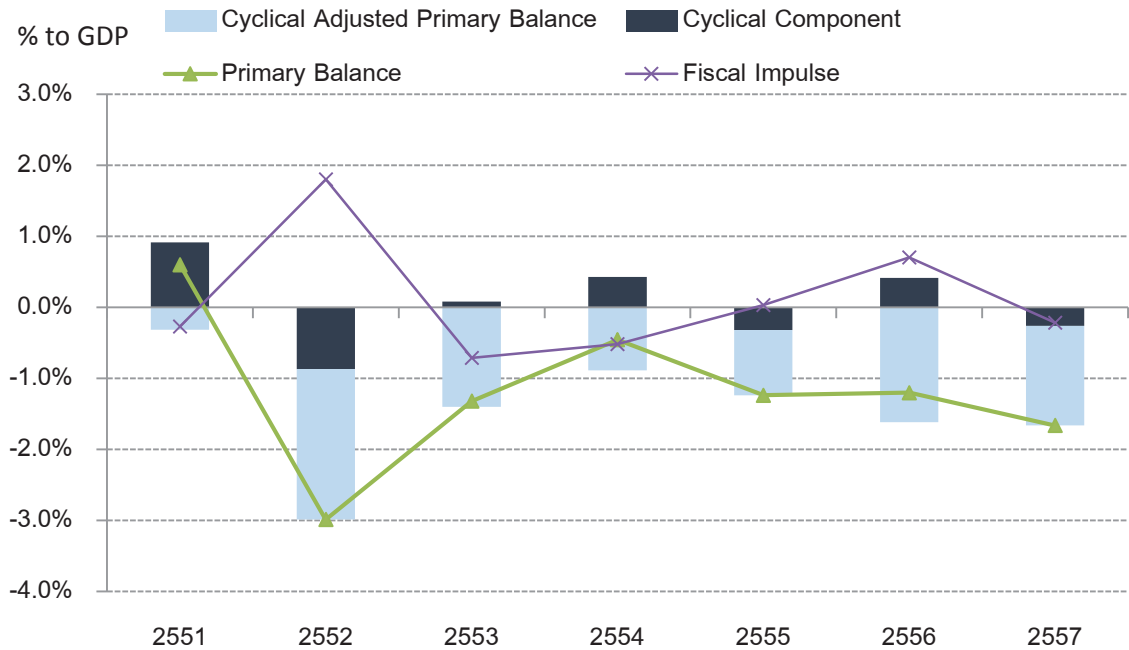
1) ส่วนที่เกิดขึ้นตามวัฏจักรเศรษฐกิจและช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) เช่น เมื่อเศรษฐกิจดี รัฐบาลก็จะจัดเก็บรายได้โดยเฉพาะภาษีอากรได้เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นการดึงทรัพยากรออกจากระบบหรือเป็นการช่วยชะลอเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ โดยไม่ได้เกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ในด้านรายจ่ายก็เช่นกัน เช่น รายจ่ายการประกันการว่างงานจะลดต่ำลงเมื่อเศรษฐกิจดี (คนว่างงานน้อย) แต่ในประเทศไทยรายจ่ายประเภทนี้ของกองทุนประกันสังคมมีสัดส่วนที่เล็กมากเมื่อเทียบกับรายจ่ายรัฐบาลทั้งหมด

2) ส่วนที่เกิดจากการใช้นโยบายการคลังตามดุลพินิจ (Discretionary Policy) ของรัฐบาลจากการออกมาตรการต่างๆ เช่น การขึ้นเงินเดือนข้าราชการ การใช้จ่ายโครงการโครงสร้างพื้นฐาน และการลดอัตราภาษี เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วรายจ่ายรัฐบาลของ

ไทยมักมีลักษณะเป็นแบบการใช้จ่ายตามดุลพินิจเป็นส่วนใหญ่

สาเหตุที่แบ่งดุลการคลังออกเป็นสองส่วนเนื่องจากหากขจัดผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Component) ออกจนเหลือเพียงส่วนที่เกิดจากการใช้นโยบายการคลังตามดุลพินิจ (Cyclical Adjusted Balance) ก็จะทำให้เห็นภาพชัดขึ้นว่ารัฐบาลมีเจตนาในการดำเนินนโยบายอย่างไร สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจหรือไม่ และมีวินัยทางการคลังเพียงใด ยกตัวอย่างเช่น ในยามที่เศรษฐกิจจะลดตัว รายได้ของรัฐบาลจากการเก็บภาษีอากรจะลดลงตามรายได้และกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ลดลงส่งผลให้ดุลการคลังขาดดุลเพิ่มขึ้น ทำให้ประชาชนอาจเข้าใจผิดว่ารัฐบาลตั้งใจดำเนินนโยบายในการขาดดุลการคลัง ทั้งๆ ที่อันที่จริงการขาดดุลดังกล่าวเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติโดยที่รัฐบาลก็ไม่สามารถควบคุมได้ ดังนั้นการวิเคราะห์ดุลการคลังจึงควรจัดผลตามวัฏจักรเศรษฐกิจออกก่อน เพื่อให้เห็นว่าเจตนาในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลเป็นอย่างไร

การเปลี่ยนแปลงดุลการคลังเฉพาะในส่วนที่สอง (การดำเนินนโยบายการคลังตามดุลพินิจของรัฐบาล) หากขาดดุลเพิ่มมากขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา แสดงว่าภาคการคลังมีแรงกระตุ้นทางการคลัง (Fiscal Impulse; FI) เป็นบวกหรือในที่นี่กำหนดให้เป็นนิยามของการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Policy) ในทางกลับกันหากแรงกระตุ้นทางการคลังเป็นลบ จะถือว่ารัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัว (Contraction Policy) โดยทั่วไป แรงกระตุ้นทางการคลังจะถูกแสดงในรูปของสัดส่วนร้อยละต่อ GDP ทั้งนี้ การกำหนดนิยามดังกล่าวเพื่อสะท้อนการเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังอันเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายการคลังของผู้วางนโยบายเป็นสำคัญ (ดูภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 องค์ประกอบของดุลการคลังเบื้องต้นและแรงกระตุ้นทางการคลัง
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและการคำนวณของผู้เขียน

1. วิธีการคำนวณแรงกระตุ้นการคลัง (Fiscal Impulse)

ข้อมูลสำหรับใช้ในการคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลังดังกล่าวในที่นี้ใช้ข้อมูลตามระบบ Government Finance Statistics (GFS) เฉพาะในส่วนของ Budgetary เพื่อให้การวิเคราะห์ดุลการคลังสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในเชิงเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติแรงกระตุ้นทางการคลังสามารถคำนวณได้หลายวิธี ในที่นี้ขอเสนอวิธีการคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลังที่แตกต่างกัน 4 วิธี ได้แก่

วิธีที่ 1 อ้างอิงจาก Heller *et al.* (1986) ซึ่งเป็นวิธีที่ค่อนข้างได้รับความนิยมสำหรับงานศึกษาของประเทศไทย (เช่น ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์ (2551) วิมล ชาตะมีนา (2552) สิทธิรัตน์ ตรงมาศ (2555) เป็นต้น) โดยดุลการคลังที่เป็นผลจากการใช้นโยบายการคลังถูกคำนวณจากผลต่างระหว่างดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงและดุลการคลังที่เป็นกลาง (ดุลการคลังที่เกิดจากปัจจัยตามภาวะเศรษฐกิจ) ซึ่งการคำนวณหาดุลการคลังที่เป็นกลาง คำนวณจากรายได้ที่เป็นกลางและรายจ่ายที่เป็นกลาง ดังนี้

- รายได้ที่เป็นกลาง เป็นรายได้ของปีฐานที่มีการเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนเดียวกับ Actual GDP
- รายจ่ายที่เป็นกลาง เป็นรายจ่ายของปีฐานที่มีการเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนเดียวกับ Potential GDP (คำนวณจาก Hodrik-Prescott Trend)
- ปีฐาน เป็นปีที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่เกิดขึ้นจริง (Actual GDP) เท่ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศตามศักยภาพ (Potential GDP) โดยมีสูตรการคำนวณดังนี้

$$FI_t = ((NB_t - B_t)/Y_t) - ((NB_{t-1} - B_{t-1})/Y_{t-1})$$

$$NB_t = NR_t - NE_t$$

$$NR_t = (R_0/Y_0) * Y_t$$

$$NE_t = (E_0/Y_0^p) * Y_t^p$$

เมื่อ FI_t คือ แรงกระตุ้นทางการคลังในปีที่ t
 NB_t คือ ดุลการคลังที่เป็นกลางในปีที่ t
 NR_t คือ รายได้ที่เป็นกลางในปีที่ t
 NE_t คือ รายจ่ายที่เป็นกลางในปีที่ t
 B_t คือ ดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงในปีที่ t
 B_{t-1} คือ ดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงในปีที่ $t-1$
 R_0 คือ รายได้ที่เกิดขึ้นจริงในปีฐาน

E_0 คือ รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงในปีฐาน

Y_t คือ Actual GDP ในปีที่ t

Y_0 คือ Actual GDP ในปีฐาน

Y_{t-1} คือ Actual GDP ในปีที่ $t-1$

Y_0^P คือ Potential GDP ในปีฐาน

Y_t^P คือ Potential GDP ในปีที่ t

วิธีที่ 2 อ้างอิงจาก Carlo Cottarelli (2009) แรงกระตุ้นทางการคลังคำนวณจากผลต่างของดุลการคลังเบื้องต้นที่ปรับผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจแล้ว (Cyclical Adjusted Primary Balance; CAPB) ระหว่างช่วงเวลา หรือ $FI = CAPB_t - CAPB_{t-1}$ โดย

$$CAPB_t = (PB_t/Y_t) - ((\varepsilon_R - 1)(R_t/Y_t) - (\varepsilon_G - 1)(G_t/Y_t))gap_t$$

เมื่อ PB_t คือ ดุลการคลังเบื้องต้นในปีที่ t

Y_t คือ มูลค่าที่เป็นตัวเงิน ณ ราคาปัจจุบันของ GDP ในปีที่ t

Y_t^P คือ มูลค่า GDP ศักยภาพในปีที่ t^1

R_t คือ รายได้รัฐบาลในปีที่ t

G_t คือ รายจ่ายรัฐบาลในปีที่ t

gap_t คือ ช่องว่างทางเศรษฐกิจ (Output Gap) ในปีที่ t คำนวณจาก $Y_t/Y_t^P - 1$

ε_R คือ ความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP²

ε_G คือ ความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP

วิธีที่ 3 อ้างอิงจาก Fedelino, Ivanova, and Horton (2009) ซึ่งสามารถคำนวณได้ ดังนี้

รายได้และรายจ่ายทางการคลังที่จัดผลทางฤดูกาล (R^{CA} และ G^{CA}) คำนวณจาก

$$R^{CA} = R \left(\frac{Y^P}{Y} \right)^{\varepsilon_R}$$

$$G^{CA} = G \left(\frac{Y^P}{Y} \right)^{\varepsilon_G}$$

โดย R คือ รายได้รัฐบาล

G คือ รายจ่ายรัฐบาล

Y คือ มูลค่า GDP

Y^P คือ มูลค่า GDP ศักยภาพ

ε^R คือ ความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP

ε_G คือ ความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP

ความหมายของคำนิยามข้างต้นคือ รายได้รัฐบาลเป็นผลรวมมาจาก 2 ส่วนคือ ส่วนที่เกิดจากผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจและส่วนที่เกิดจากการดำเนินนโยบาย ดังนั้น หากเศรษฐกิจร้อนแรง (ชะลอตัว) รายได้ส่วนที่เกิดจากผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจใหญ่ขึ้น (เล็กลง) ก็ทำให้ส่วนที่เกิดจากการดำเนินนโยบายหรือส่วนที่จัดผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจออกแล้วมีขนาดเล็กลง (ใหญ่ขึ้น) นั่นเอง และจะยิ่งเล็กลง (ใหญ่ขึ้น) มากขึ้นไปอีกหากความยืดหยุ่นมีค่าสูง อย่างไรก็ตาม ในด้านรายจ่ายเนื่องจากในกรณีของประเทศไทยถือว่าเป็นรายจ่ายตามดุลพินิจทั้งหมด ดังนั้น จึงสมมติให้ความยืดหยุ่นของรายจ่ายต่อ GDP (ε_G) มีค่าเท่ากับศูนย์

จากนั้น เมื่อนำรายได้และรายจ่ายทางการคลังที่จัดผลทางฤดูกาลมาลบกันและหารด้วย Y^P ก็จะได้ดุลการคลังที่จัดผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Primary Balance ; CAPB) ที่เป็นสัดส่วนของ GDP ศักยภาพ ดังนี้

$$CAPB = r(1 + gap)^{-(\varepsilon_R - 1)} - g(1 + gap)^{-(\varepsilon_G - 1)}$$

โดย gap คือ ช่องว่างทางเศรษฐกิจ (Output Gap) ซึ่งเป็นผลต่างระหว่าง GDP ที่เกิดขึ้นจริง และ GDP ศักยภาพ โดยหากช่องว่างทางเศรษฐกิจเป็นบวก (ลบ) แสดงว่าเศรษฐกิจอยู่ในภาวะร้อนแรง (ชะลอตัว) ส่วน r และ g คือ อัตราส่วนรายได้และรายจ่ายรัฐบาลต่อ Y^P

¹ GDP ศักยภาพคำนวณจาก Hodrick–Prescott Trend แสดงถึงค่ากลางของระดับ GDP โดยหาก GDP ที่เกิดขึ้นจริงมีค่ามากกว่า (น้อยกว่า) GDP ศักยภาพ แสดงว่าระบบเศรษฐกิจในขณะนั้นอยู่ในภาวะร้อนแรง (ชะลอตัว)

² ความยืดหยุ่นของรายได้ (รายจ่าย) ต่อ GDP คือ ร้อยละการเปลี่ยนแปลงของรายได้ (รายจ่าย) หารด้วยร้อยละการเปลี่ยนแปลงของ GDP

วิธีที่ 4 อ้างอิงจาก European Commission (2000) กำหนดได้ดังนี้

$$CAPB_t = (PB_t/Y^P_t) - (\epsilon_R + \epsilon_G)gap_t$$

2. การเตรียมข้อมูลเบื้องต้นก่อนการคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลัง

ข้อมูลเบื้องต้นที่จำเป็นต้องใช้ในการคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลังทั้ง 4 วิธีได้แก่

1. ระดับ GDP ศักยภาพ หรือ Potential GDP เป็นข้อมูลที่จำเป็นต่อการคำนวณเนื่องจากการคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลังจำเป็นต้องทราบช่องว่างทางเศรษฐกิจ (Output Gap) เพื่อใช้ประกอบการคำนวณเพื่อจัดผลจากวัฏจักรเศรษฐกิจ

การคำนวณ GDP ศักยภาพสามารถคำนวณได้หลายวิธี อย่างไรก็ตาม หากอ้างอิงจาก

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลัง ส่วนใหญ่จะแนะนำให้คำนวณ GDP ศักยภาพจาก Hodrik-Prescott Trend (HP)

การคำนวณ GDP ศักยภาพในที่นี้ใช้ข้อมูล GDP ณ ราคาปัจจุบันเป็นรายไตรมาสตั้งแต่ปีงบประมาณ 2537 ถึง 2557 อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปการคำนวณ HP มักมีปัญหาเชิงเทคนิคในช่วงปลายของข้อมูลซึ่งอาจมีความเบี่ยงเบนทำให้ระดับ trend ที่คำนวณได้มีแนวโน้มที่จะมีมูลค่าใกล้เคียงกับข้อมูลดิบที่ใช้คำนวณ ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวจึงได้อาศัยตัวเลขคาดการณ์ GDP ทั้งในระยะสั้นและระยะปานกลางของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเพื่อต่อข้อมูลดิบให้ยาวออกไปถึงปีงบประมาณ 2562 จากนั้นจึงทำการคำนวณ HP แล้วนำผลลัพธ์เฉพาะช่วงปีงบประมาณ 2552 ถึง 2558 มาใช้ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลการประมาณค่า GDP ศักยภาพด้วยวิธี HP และ Output Gap

ปีงบประมาณ	Actual GDP		Potential GDP		Output Gap
	Level	Growth	Level	Growth	
2552	8,850,552	-3.2%	9,313,871	6.4%	-5.0%
2553	9,921,040	12.1%	9,880,130	6.1%	0.4%
2554	10,669,274	7.5%	10,455,722	5.8%	2.0%
2555	10,865,428	1.8%	11,035,820	5.5%	-1.5%
2556	11,843,330	9.0%	11,622,243	5.3%	1.9%
2557	12,061,096	1.8%	12,221,229	5.2%	-1.3%
2558f	12,843,012	6.5%	12,858,469	5.2%	-0.1%

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และการคำนวณของผู้เขียน

หมายเหตุ: f หมายถึง ตัวเลขประมาณการ

สำหรับการคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลังตามวิธีที่ 1 จำเป็นต้องเลือกปีงบประมาณที่เป็นกลางหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นปีงบประมาณที่มูลค่า Actual GDP และ Potential GDP มีค่าใกล้เคียงกันมากที่สุดซึ่งในที่นี้ได้แก่ปีงบประมาณ 2553

สำหรับการคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลังตามวิธีที่ 2-4 จำเป็นต้องใช้ข้อมูล Output Gap ดัง

แสดงในตารางที่ 1 เพื่อใช้ในการคำนวณร่วมกับค่าความยืดหยุ่นในการจัดผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจต่อไป

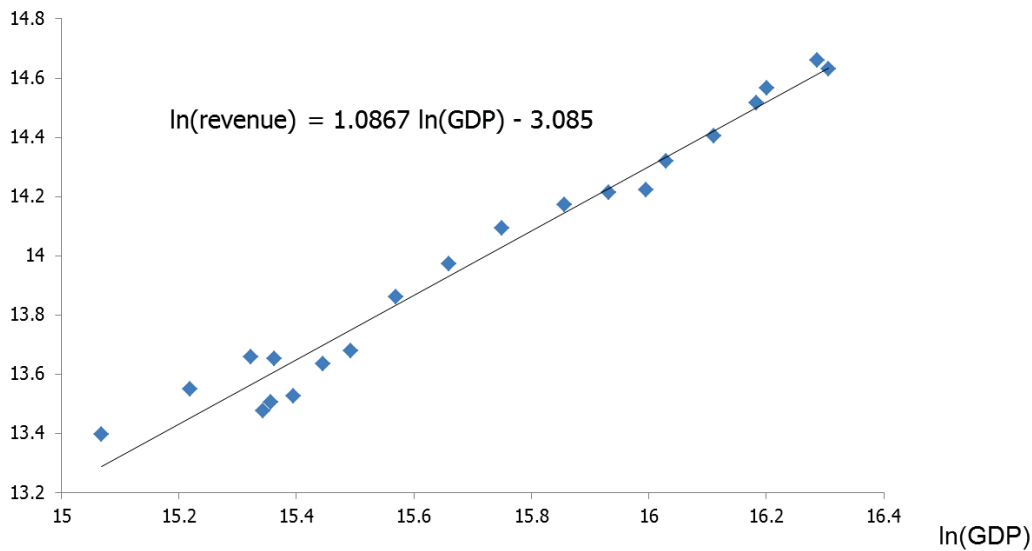
2. ค่าความยืดหยุ่น ในที่นี้เป็นการคำนวณค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP ซึ่งคำนวณจากการประมาณแบบจำลองเส้นตรงระหว่าง Natural Log ของรายได้รัฐบาลและ Natural Log

ของ Actual GDP การคำนวณในที่นี้ใช้รายได้รวมของรัฐบาลโดยมิได้แยกตามประเภทของรายได้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2537-2557 ได้ผลลัพธ์ความยืดหยุ่นประมาณ 1.09 อย่างไรก็ตาม การคำนวณดังกล่าวอาศัยข้อมูลในอดีตในการประมาณค่า ดังนั้น หากโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลง เช่น การเปลี่ยนอัตราภาษี การขยายฐานภาษี หรือ การเก็บภาษีชนิดใหม่ ก็อาจทำให้ค่าความยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงไปได้ ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวในอนาคตก็ควรปรับปรุงค่าความยืดหยุ่นใหม่ให้มีความ

เหมาะสม แต่สำหรับช่วงเวลาปัจจุบันถือว่ายังมีความเหมาะสมเนื่องจากในช่วงปลายเส้นจะสังเกตเห็นได้ว่าระดับรายได้รัฐบาลยังคงมีค่าใกล้เคียงกับระดับที่ได้ประมาณค่าเส้นตรงที่คำนวณไว้

สำหรับกรณีของประเทศไทย ในการศึกษาที่กำหนดให้การขจัดผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจมาจากด้านรายได้โดยตรง เนื่องจากภาคการคลังไทยไม่มีรายจ่ายที่รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติอย่างมีนัยสำคัญ

ln(revenue)



ภาพที่ 2 การประมาณค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและการคำนวณของผู้เขียน

การวิเคราะห์วัฏจักรการดำเนินนโยบายการคลัง (Fiscal Cyclicalty) ด้วยแรงกระตุ้นทางการคลัง

จากรูปแบบการคำนวณดุลการคลังที่ปรับผลวัฏจักรเศรษฐกิจด้วยวิธีต่างๆ ในหัวข้อที่ 2 จะเห็นว่าแนวคิดของแต่ละวิธีมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เป็นการนำดุลการคลังเบื้องต้นไปปรับผลกระทบที่เกิดจากวัฏจักรทางเศรษฐกิจออกด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้ดุลการคลังเบื้องต้นที่ปรับผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจออกแล้วสะท้อนถึงความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการคลังของผู้ดำเนินนโยบาย

การคลังได้อย่างชัดเจนขึ้น ยกตัวอย่างเช่น หากในช่วงภาวะเศรษฐกิจดี ภาคการคลังซึ่งมีระบบภาษีที่ทำหน้าที่เป็นเครื่องรักษาเสถียรภาพโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) ทำให้ฐานะการคลังมีลักษณะเกินดุลหรือขาดดุลน้อยกว่าที่ผู้ดำเนินนโยบายการคลังตั้งเป้าหมายไว้ เป็นต้น การปรับผลกระทบทางวัฏจักรเศรษฐกิจออกในการศึกษานี้ มักทำโดยการปรับรายได้รัฐบาลให้ลดลงในกรณีภาวะเศรษฐกิจดีหรือปรับรายได้ให้เพิ่มขึ้นในกรณีภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวเพื่อให้ดุลการคลังสะท้อนถึงดุลพินิจของผู้ดำเนินนโยบายการคลังนั่นเอง

เมื่อคำนวณดุลการคลังที่ปรับผลกระทบทางวัฏจักรเศรษฐกิจแล้วก็จะสามารถคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลังได้ โดยการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังที่ปรับผลกระทบทางวัฏจักรเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลาแล้วคือ หากดุลการคลังที่ปรับผลกระทบทางวัฏจักรเศรษฐกิจมีลักษณะขาดดุลเพิ่มขึ้น (น้อยลง) จากช่วงเวลาก่อนหน้าก็แสดงว่ามีแรงกระตุ้นทางการคลังเป็นบวก (ลบ) โดยจะแสดงอยู่ในรูปของสัดส่วนต่อ GDP ซึ่งอาจเป็นระดับ GDP ที่เป็นตัวเงินหรือระดับ GDP ศักยภาพขึ้นอยู่กับวิธีการคำนวณแต่ละวิธีซึ่งอาจมีความแตกต่างกัน

ผลการคำนวณดุลการคลังที่ปรับผลกระทบทางวัฏจักรเศรษฐกิจและแรงกระตุ้นทางการคลังปรากฏตามตารางที่ 2 ซึ่งจะเห็นได้ว่าการคำนวณทั้ง 4 วิธี ในกรณีของดุลการคลังที่ปรับผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจอาจมีระดับที่ต่างกันบ้างขึ้นอยู่กับนิยามผลกระทบทางวัฏจักรเศรษฐกิจ แต่เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังที่ปรับผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจหรือแรงกระตุ้นทางการคลังจะพบว่าผลลัพธ์จากการคำนวณทั้ง 4 วิธีมีความสอดคล้องกันทั้งหมดทั้งในเชิงขนาด (Magnitude) และทิศทาง (Direction)

ตารางที่ 2 ผลการคำนวณดุลการคลังที่ปรับผลวัฏจักรเศรษฐกิจและแรงกระตุ้นทางการคลัง

อ้างอิง	การคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลัง	2552	2553	2554	2555	2556	2557
IMF (1986)	$CAPB_t = ((R_0(Y_t/Y_0) - G_0(Y_t^p/Y_0^p)) - PB_t)/Y_t$	-0.7%	0.0%	0.6%	0.4%	-0.1%	0.0%
	Fiscal Impulse		-0.7%	-0.6%	0.1%	0.6%	-0.1%
IMF (2009,1)	$CAPB_t = (PB_t/Y_t) - ((\epsilon_R - 1)(R_t/Y_t) - (\epsilon_G - 1)(G_t/Y_t))gap_t$	-2.1%	-1.4%	-0.9%	-0.9%	-1.6%	-1.4%
	Fiscal Impulse		-0.7%	-0.5%	0.0%	0.7%	-0.2%
IMF (2009,2)	$CAPB_t = (R_t/Y_t)(1+gap_t)^{(\epsilon_R - 1)} - (G_t/Y_t)(1+gap_t)^{(\epsilon_G - 1)}$	-2.0%	-1.4%	-0.9%	-1.0%	-1.6%	-1.4%
	Fiscal Impulse		-0.6%	-0.5%	0.1%	0.6%	-0.2%
European Commission	$CAPB_t = (PB_t/Y_t^p) - (\epsilon_R + \epsilon_G)gap_t$	-2.1%	-1.4%	-0.9%	-0.9%	-1.6%	-1.4%
	Fiscal Impulse		-0.7%	-0.5%	0.0%	0.7%	-0.2%
Output Gap = $(Y_t/Y_t^p) - 1$			0.4%	2.0%	-1.5%	1.9%	-1.3%

ที่มา: การคำนวณของผู้เขียน

การวิเคราะห์วัฏจักรของการดำเนินนโยบายการคลัง (Fiscal Cyclical) มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ตรวจสอบว่าการดำเนินนโยบายการคลังมีความเหมาะสมสอดคล้องกับการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยรวมหรือไม่ โดยพิจารณาว่าหากช่องว่างทางเศรษฐกิจ (Output Gap) เป็นบวก (เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตสูงกว่าปกติ) รัฐบาลควรชะลอการใช้นโยบายการคลังหรือควรมีแรงกระตุ้นทางการคลังเป็นลบ นั่นเอง ในทางตรงข้ามหากเศรษฐกิจชะลอตัวหรือมีช่องว่างทางเศรษฐกิจเป็นลบ รัฐบาลก็ควรดำเนินการอัดฉีดทางการคลังเพิ่มเติมหรือมีแรงกระตุ้นทางการคลังเป็นบวก

นั่นเอง ซึ่งหากรัฐบาลสามารถดำเนินการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ในลักษณะดังกล่าวจะเรียกว่ารัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบสวนทางกับเศรษฐกิจ (Counter-cyclical Fiscal Policy) ซึ่งเป็นสิ่งที่ดี แต่หากรัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบตามกระแสเศรษฐกิจ (Pro-cyclical Fiscal Policy) ก็จะทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความผันผวนสูงขาดเสถียรภาพ ส่งผลเชิงลบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว

การพิจารณาว่ารัฐบาลมีการดำเนินนโยบายการคลังแบบ Counter-cyclical หรือ Pro-cyclical นั้น ในเชิงวิชาการสามารถวิเคราะห์ได้หลายวิธีด้วย

เครื่องมือที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะวิเคราะห์โดยอาศัยการคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลังเป็นหลักซึ่งสามารถพิจารณาได้จากเครื่องหมายของแรงกระตุ้นทางการคลังและเครื่องหมายของช่องว่างทางเศรษฐกิจ โดยหากเครื่องหมายทั้งสองมีทิศทางเหมือนกันแสดงว่าในช่วงเวลานั้นมีการดำเนินนโยบายการคลังแบบ Pro-cyclical แต่หากเครื่องหมายมีทิศทางแตกต่างกันแสดงว่าการดำเนินนโยบายการคลังเป็นแบบ Counter-cyclical

หากพิจารณาผลลัพธ์จากตารางที่ 2 จะเห็นว่าปีงบประมาณ 2553-2555 รัฐบาลดำเนินนโยบายแบบ Counter-cyclical โดยมีการชะลอการดำเนินนโยบายการคลังในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโตดี (ปีงบประมาณ 2553-2554) และมีการกระตุ้นทางการคลังบ้างเล็กน้อย (ปีงบประมาณ 2555) เมื่อสภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว อย่างไรก็ตาม ในช่วงปีงบประมาณ 2556-2557 รัฐบาลมีการดำเนินนโยบายการคลังแบบ Pro-cyclical ดังที่ได้รายงานในตารางที่ 2

แนวทางการกำหนดเป้าหมายทางการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

จากการวิเคราะห์ในหัวข้อที่ 3 นำมาสู่การเสนอแนะแนวทางการกำหนดเป้าหมายทางการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมให้การดำเนินนโยบายการคลังมีลักษณะแบบสวนทางกับวัฏจักรเศรษฐกิจหรือ Counter-cyclical อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายการคลังย่อมมีข้อจำกัดทางการคลังกล่าวคือ การดำเนินนโยบายการคลังใดๆ ควรอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังนั่นเอง ในที่นี้ขอยกตัวอย่างแนวทางการกำหนดเป้าหมายทางการคลังของปีงบประมาณ 2558 ดังนี้

จากผลการคำนวณในตารางที่ 1 จะเห็นว่าช่องว่างทางการคลังของปีงบประมาณ 2558 อยู่ที่ระดับร้อยละ -0.1 หมายความว่า เศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2558 ยังคงฟื้นตัวไม่เต็มที่และยังคงต้องการแรงกระตุ้นทางการคลังเพิ่มเติมอยู่บ้าง ดังนั้น การขาดดุลการคลังที่ปรับผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจควรอยู่ในระดับที่ไม่ต่ำกว่าที่เคยเป็นในปีงบประมาณ 2557 ซึ่งอยู่ที่ระดับร้อยละ -1.4 ของ GDP ศักยภาพ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปีงบประมาณ 2558 ได้มีการจัดทำไว้เรียบร้อยแล้วโดยผู้เขียนอาศัยการคาดการณ์ดุลการคลังรัฐบาล (Budgetary) ตามระบบ GFS ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและปรับดอกเบี้ยจ่ายออกเพื่อคำนวณเป็นดุลการคลังเบื้องต้นของปีงบประมาณ 2558 ซึ่งคาดว่าจะขาดดุลทั้งสิ้นเป็นจำนวน 192,807 ล้านบาท แต่เนื่องจากปีงบประมาณ 2558 เป็นปีที่ช่องว่างทางเศรษฐกิจยังคงติดลบเล็กน้อย แสดงว่าการขาดดุลดังกล่าวนั้นส่วนหนึ่งมาจากผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจ ดังนั้นเมื่อปรับผลดังกล่าวออก การขาดดุลเบื้องต้นที่ขจัดผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจจึงอยู่ที่ระดับ 189,574 ล้านบาท ซึ่งเมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่อ GDP ศักยภาพแล้วพบว่าอยู่ที่ระดับร้อยละ -1.5 สูงกว่าปีงบประมาณ 2557 เล็กน้อย จึงทำให้แรงกระตุ้นทางการคลังเป็นบวกเล็กน้อยอยู่ที่ระดับร้อยละ 0.1 จึงสรุปได้ว่าการดำเนินนโยบายการคลังในปีงบประมาณ 2558 มีความเหมาะสมในเชิงการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ช่องว่างทางเศรษฐกิจมีระดับใกล้เคียงศูนย์ บางครั้งอาจถือว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับใกล้เคียงศักยภาพ ดังนั้นแรงกระตุ้นทางการคลังก็ควรอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงศูนย์เช่นกันซึ่งในกรณีนี้ถือว่ามีเหมาะสม

ตารางที่ 3 เป้าหมายทางการคลังปีงบประมาณ 2558

ปีงบประมาณ	2557	2558f
ดุลการคลังเบื้องต้น (ล้านบาท)	-203,170	-192,807
ช่องว่างทางเศรษฐกิจ	ร้อยละ -1.3	ร้อยละ -0.1
ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจ (ล้านบาท)	-170,979	-189,574
CAPB (สัดส่วนต่อ GDP)	ร้อยละ -1.4	ร้อยละ -1.5
แรงกระตุ้นทางการคลัง	ร้อยละ -0.2	ร้อยละ 0.1

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และการคำนวณของผู้เขียน

หมายเหตุ: f หมายถึง ตัวเลขประมาณการ

สำหรับปีงบประมาณ 2559 เนื่องจากกระทรวงการคลังยังไม่มีการจัดทำตัวเลขคาดการณ์ดุลการคลังที่สอดคล้องกับระบบ GFS ล่วงหน้า ดังนั้น ผู้เขียนจึงเลือกวิเคราะห์ดุลการคลังในปีงบประมาณ 2559 โดยวิธีการหาระดับดุลการคลังที่ทำให้แรงกระตุ้นทางการคลังเป็นศูนย์เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ภาพรวม ทั้งนี้ การที่แรงกระตุ้นทางการคลังจะมีค่าเท่ากับศูนย์หมายความว่า สัดส่วนดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจต่อระดับ GDP ศักยภาพจะต้องอยู่ที่ระดับเดียวกับปีงบประมาณ 2558 คืออยู่ที่ระดับร้อยละ 1.5 ซึ่งแปลงเป็นระดับดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2559 ที่ระดับขาดดุล -199,771 ล้านบาท นอกจากนี้ ผู้เขียนได้คำนวณระดับ GDP ศักยภาพของปีงบประมาณ 2559 ตามวิธีคิดที่แสดงในหัวข้อที่ 2 อยู่ที่ระดับ 13.55 ล้านล้านบาทซึ่งยังคงสูงกว่าระดับ GDP คาดการณ์ (ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ที่ระดับ 13.45 ล้านล้านบาท ทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจยังคงอยู่ที่ระดับร้อยละ -0.76 ดังนั้น จึงสามารถนำมาแปลงเป็นระดับดุลการคลังเบื้องต้นได้ที่ระดับการขาดดุล -219,035 ล้านบาท (ระบบ GFS) ซึ่งหากจะเปรียบเทียบอย่างคร่าว ๆ กับการจัดทำ

งบประมาณปี 2559 ซึ่งขาดดุลอยู่ที่ระดับ 390,000 ล้านบาท (ระบบงบประมาณ) โดยมีภาระดอกเบี้ยจ่ายอยู่ที่ประมาณ 227.0 พันล้านบาท และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้อีก 62.1 พันล้านบาท ทำให้การขาดดุลการคลังเบื้องต้นอยู่ที่ระดับ -100.9 พันล้านบาท แต่ยังคงมีแผนการใช้จ่ายนอกงบประมาณรายการสำคัญ เช่น โครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมซึ่งกระทรวงคมนาคมคาดว่าจะเฉพาะในส่วนที่ไม่ได้มาจากเงินงบประมาณจะเบิกจ่ายได้อีกประมาณ 178.3 พันล้านบาท ทำให้ตัวเลขการขาดดุลเบื้องต้นรวมอยู่ที่ระดับ -279.2 พันล้านบาท ทั้งนี้ จากการคาดการณ์ช่องว่างทางเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2559 ซึ่งยังคงเป็นลบ รัฐบาลจึงสมควรจะมีแรงกระตุ้นทางการคลังเป็นบวก ซึ่งอาจทำได้สำเร็จหากการเบิกจ่ายงบประมาณและการเบิกจ่ายโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ แต่หากการเบิกจ่ายไม่เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ก็อาจทำให้แรงกระตุ้นทางการคลังติดลบและส่งผลให้การดำเนินนโยบายการคลังไม่สอดคล้องกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้

ตารางที่ 4 แนวทางการกำหนดเป้าหมายทางการคลังปีงบประมาณ 2559

ปีงบประมาณ	2558f	2559f
ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจ (ล้านบาท)	-189,574	-199,771 (ทำให้แรงกระตุ้นทางการคลังเป็นศูนย์)
CAPB (สัดส่วนต่อ GDP)	ร้อยละ -1.5	ร้อยละ -1.5
แรงกระตุ้นทางการคลัง	ร้อยละ 0.1	ร้อยละ 0
ช่องว่างทางเศรษฐกิจ	ร้อยละ -0.1	ร้อยละ -0.76
ดุลการคลังเบื้องต้น (ล้านบาท)	-192,807	-219,035

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และการคำนวณของผู้เขียน

หมายเหตุ: f หมายถึง ตัวเลขประมาณการ

เป้าหมายทางการคลังที่สอดคล้องกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลาง

ในหัวข้อที่ 4 เป็นการกำหนดเป้าหมายทางการคลังเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรทางการคลังยังคงมีอยู่อย่างจำกัด การกำหนดเป้าหมายทางการคลังจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลางด้วย

การขาดดุลการคลังของรัฐบาลไม่สามารถทำได้โดยที่ไม่มีข้อจำกัด เนื่องจากกระทรวงการคลังมีกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งกำหนดให้ระดับหนี้สาธารณะต้องไม่เกินร้อยละ 60 ของ GDP ดังนั้น จึงต้องพยายามหาความสัมพันธ์ระหว่างระดับหนี้สาธารณะดังกล่าวว่าถูกกระทบโดยการขาดดุลการคลังอย่างไร ซึ่งสามารถพิสูจน์ทางคณิตศาสตร์ (ดู นรพัชร์ อัศววัลลภ (2556) สำหรับรายละเอียดการคำนวณ) ได้โดยการหาอนุพันธ์ของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ต่อเวลาซึ่งได้ผลลัพธ์ ดังนี้

$$PB = (R - G) \times D$$

โดย PB คือ ดุลการคลังเบื้องต้น, R คือ อัตราดอกเบี้ยหรือต้นทุนการกู้เงินของภาครัฐ, G คือ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นตัวเงิน และ D คือ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP

ความหมายของความสัมพันธ์ข้างต้นหมายความว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะเพิ่ม

หรือลดขึ้นอยู่กับ การเติบโตของทั้งตัวเศษคือหนี้สาธารณะ (อัตราดอกเบี้ย, R) และตัวส่วนคือ GDP (อัตราการเติบโตของ GDP, G) หรือกล่าวได้ว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะโตขึ้นในอัตรา R - G นั่นเอง ดังนั้น เมื่อนำ R - G มาคูณกับมูลหนี้ (D) ก็จะได้มูลค่าของหนี้ที่จะเพิ่มขึ้นในรูปสัดส่วนต่อ GDP ซึ่งหากการเกินดุลการคลัง (PB) มีค่าเท่ากับมูลค่าหนี้ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวพอดีก็จะสามารถหักล้างกันไปทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP คงที่อยู่ที่ระดับเดิมได้

การคำนวณความสัมพันธ์ดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยสมมติฐานอัตราดอกเบี้ยภาครัฐและอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งในที่นี้หากคำนวณจากอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของรัฐบาลในระยะยาวโดยใช้ข้อมูลหลังวิกฤติเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2557 พบว่าอยู่ที่ระดับร้อยละ 4.2 ส่วนอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะปานกลาง กระทรวงการคลังคาดการณ์ว่าอยู่ที่ระดับประมาณร้อยละ 6.0 ดังนั้น ต้นทุนทางการเงินสุทธิที่มีผลต่อระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP หรือ (R - G) จึงอยู่ที่ระดับร้อยละ -1.8 ดังนั้น หากรัฐบาลต้องการให้ระดับหนี้สาธารณะอยู่ที่ระดับไม่เกินร้อยละ 60 ของ GDP (D = 0.6) การขาดดุลการคลังเบื้องต้น จะต้องอยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 1.1 ของ GDP

จากผลการคำนวณดุลการคลังเบื้องต้นในหัวข้อที่ 3.2 ของปีงบประมาณ 2558 และ 2559

(ระดับที่ทำให้แรงกระตุ้นทางการคลังเป็นศูนย์) อยู่ที่ระดับร้อยละ 1.5 และ 1.6 ตามลำดับ ซึ่งสูงกว่าระดับร้อยละ 1.1 ที่สอดคล้องกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลาง

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายการขาดดุลการคลังเบื้องต้นที่ระดับไม่เกินร้อยละ 1.1 ของ GDP เพื่อรักษาระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่ให้เกินร้อยละ 60 นั้น เป็นเป้าหมายในระยะปานกลางถึงยาว ดังนั้นในระยะสั้น การขาดดุลการคลังรายปีอาจเกินกรอบดังกล่าวได้โดยไม่ทำให้ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นเกินกว่ากรอบที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายมีความยืดหยุ่นในการพิจารณากรอบการขาดดุลการคลังให้มีความเหมาะสมต่อสภาพเศรษฐกิจ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การดำเนินนโยบายการคลังที่เหมาะสมควรคำนึงถึงบทบาทในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความยั่งยืนทางการคลังเป็นสำคัญ โดยหากคำนึงถึงบทบาทในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เครื่องมือหนึ่งที่สามารถช่วยในการวิเคราะห์ได้คือ การวิเคราะห์แรงกระตุ้นทางการคลัง (Fiscal Impulse) ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์จากการคำนวณแรงกระตุ้นทางการคลังค่อนข้างที่จะใกล้เคียงกันในทุกวิธี ในที่นี้จึงเลือกคำนวณตามหลักของ European Commission

ผลการศึกษาพบว่าปีงบประมาณ 2553-2555 รัฐบาลดำเนินนโยบายแบบ Counter-cyclical โดยมีการชะลอการดำเนินนโยบายการคลังในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโตดี (ปีงบประมาณ 2553-2554) และมีการกระตุ้นทางการคลังบ้างเล็กน้อย (ปีงบประมาณ 2555) เมื่อสภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ซึ่งสอดคล้องกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในช่วงปีงบประมาณ 2556-2557 รัฐบาลมีการดำเนินนโยบายการคลังแบบ Pro-cyclical ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น

สำหรับปีงบประมาณ 2558 ในปัจจุบันนี้ คาดการณ์ว่ารัฐบาลจะสามารถกลับมาทำหน้าที่ใน

การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้อีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากคาดว่าปีนี้ช่องว่างทางเศรษฐกิจยังคงติดลบเล็กน้อยและแรงกระตุ้นทางการคลังยังคงเป็นบวกเล็กน้อยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม สำหรับปีงบประมาณ 2559 แรงกระตุ้นทางการคลังจะเป็นบวกหรือลบขึ้นอยู่กับปัจจัยในการเบิกจ่ายว่าจะสามารถทำได้ตามเป้าหมายหรือไม่เป็นสำคัญ ซึ่งหากสามารถทำได้ตามเป้าหมายที่คาดไว้ ก็น่าที่จะเชื่อได้ว่าปีงบประมาณ 2559 จะมีแรงกระตุ้นทางการคลังที่เป็นบวก สอดคล้องกับช่องว่างทางเศรษฐกิจที่คาดว่าจะยังคงติดลบอยู่

อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรทางการคลังยังคงมีอยู่อย่างจำกัด การกำหนดเป้าหมายทางการคลังจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลางด้วย ซึ่งจากการคำนวณระดับดุลการคลังเบื้องต้นที่สอดคล้องกับกรอบความยั่งยืนทางการคลัง (สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ร้อยละ 60) พบว่า ดุลการคลังเบื้องต้นไม่ควรขาดดุลเกินร้อยละ 1.1 ของ GDP ในขณะที่ระดับการขาดดุลการคลังเบื้องต้นในปีงบประมาณ 2558 ที่สอดคล้องกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้นอยู่ที่ระดับร้อยละ 1.5 ของ GDP

ทั้งนี้ เป้าหมายการขาดดุลการคลังเบื้องต้นที่ระดับไม่เกินร้อยละ 1.1 ของ GDP ดังกล่าวเป็นเป้าหมายในระยะปานกลางถึงยาว ดังนั้น ในระยะสั้น การขาดดุลการคลังรายปีอาจเกินกรอบดังกล่าวได้ เพื่อทำหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยไม่ทำให้ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นเกินกว่ากรอบที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายการคลังควรตระหนักถึงข้อจำกัดทางการคลังในระยะกลางถึงระยะยาวดังกล่าวด้วย

เอกสารอ้างอิง

ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์. 2551. เครื่องชี้แรงกระตุ้นและตัวคูณทางการคลังของไทย. ธนาคารแห่งประเทศไทย.

- นรพัทธ์ อัครวัลลภ. 2556. การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังของไทย. โครงการงานวิจัยของข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (HiPPS) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.
- วิมล ชาตะมีนา. 2552. นโยบายการคลังในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2551. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- วิมล ชาตะมีนา และคณะ. 2555. การศึกษาวิสัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวิสัยทางการคลังตามหลักสากล. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- สิทธิรัตน์ ตรงคมาศ. 2555. นโยบายการคลังและแรงกระตุ้นทางการคลังในปีงบประมาณ 2555. วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 24 ฉบับที่ 70.
- Carlo Cottarelli. 2009. **The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis**. IMF.
- European Commission. 2000. **Public Finances in EMU – 2000**. Number 3.
- Fedelino, Ivanova, and Horton. 2009. Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers. **Technical Notes and Manuals**, IMF.
- Frankel, Vegh, and Vuletin. 2013. On graduation from fiscal procyclicality. **Journal of Development Economics**, 100(1), 32-47.
- Heller, Hass, and Mansur. 1986. **A Review of the Fiscal Impulse Measure**. International Monetary Fund.