



มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา
THAILAND FUTURE
FOUNDATION

POLICY
WATCH

Engage • Analyze • Inform

เราจะเป็นกรีซในอนาคตหรือไม่:

7 คำถามควรรู้เกี่ยวกับหนี้สาธารณะ

เมษายน 2556



จัดทำโดย:

วรัณ ประดิษฐ์ทัศนีย์ | ศิริกัญญา ตันสกุล | เศรษฐวุฒิ สุทธิวาทนฤพุมิ



สารบัญ

7 คำถามควรรู้เกี่ยวกับหนี้สาธารณะ

Q1	หนี้สาธารณะที่เห็นตามข่าวนั้นประกอบไปด้วยหนี้อะไรบ้าง	3
	• ภาพที่ 1 : ภาพรวมหนี้สาธารณะของไทย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2555	4
Q2	สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะสูงเกิน 60%หรือไม่	5
	• ภาพที่ 2 : หนี้สาธารณะอาจจะไม่เท่ากับหนี้ที่มีโอกาสเป็นภาระ ต้องงบประมาณ	5
Q3	ถ้าเราไม่ดูสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP แล้วเราควรจะดูอะไร	6
	• ภาพที่ 3 : เปรียบเทียบสัดส่วนหนี้รัฐบาลต่อ GDP และภาระการชำระหนี้ต่อ รายได้รัฐบาลระหว่างญี่ปุ่นและกรีซ	6
Q4	ภาระหนี้ของไทยในปัจจุบันน่าเป็นห่วงหรือไม่	7
	• Box 1 : ภาระหนี้ต่อรายได้ในอดีตของไทยเป็นอย่างไร	8
Q5	แล้วในอนาคตภาระหนี้ของไทยจะเป็นอย่างไร	9
	• ภาพที่ 4 : ประมาณการภาระหนี้ต่อรายได้รัฐบาลในปี 2563.....	10
	• Box 2 : งบประมาณสมดุลปี 2556 เป้าหมายที่ท้าทายของรัฐบาล	11
Q6	ประเทศไทยจะเกิดวิกฤตการณ์ทางการคลังแบบประเทศกรีซหรือไม่	12
Q7	แล้วเราควรทำอะไรเพื่อไม่ให้เรากลายเป็นกรีซในอนาคต	13



Q1

หนี้สาธารณะที่เห็นตามข่าวนั้นประกอบไปด้วยหนี้อะไรบ้าง

หนี้ที่เห็นตามข่าวนั้นมีขอบเขตตามที่กระทรวงการคลังรายงาน ซึ่งหมายรวมถึงหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง หนี้ที่กู้โดยรัฐวิสาหกิจทั้งที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ได้ค้ำประกัน และหนี้ที่กู้โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน ซึ่งรวมกันแล้วประมาณ 5 ล้านล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ 2555 ดังแสดงในภาพที่ 1

แต่ก็ยังไม่ได้รวมหนี้ที่มีอีกหลายรายการที่อาจสร้างภาระต่องบประมาณ เช่น หนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน รวมถึงหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกองทุนนอกงบประมาณอื่นๆ เป็นต้น

ดังนั้น เราจึงควรดูภาพรวมของหนี้ที่มีโอกาสจะเป็นภาระต่องบประมาณทั้งหมด แทนที่จะดูเพียงหนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังรายงานแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อจะไม่มองข้ามหนี้ซึ่งอยู่ที่หน่วยงานอื่นๆ ที่มีโอกาสจะเป็นภาระของรัฐ เช่น กรณีของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ที่สำรองจ่ายเพื่อใช้ในโครงการจำนำข้าวบางส่วนเพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายต่อไปได้ หากรัฐบาลไม่สามารถขายข้าวได้ในราคาที่รับจำนำมา สุดท้ายรัฐบาลก็อาจจะต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ธกส. ซึ่งจะกลายเป็นภาระต่องบประมาณเพิ่มเติมในอนาคต เป็นต้น

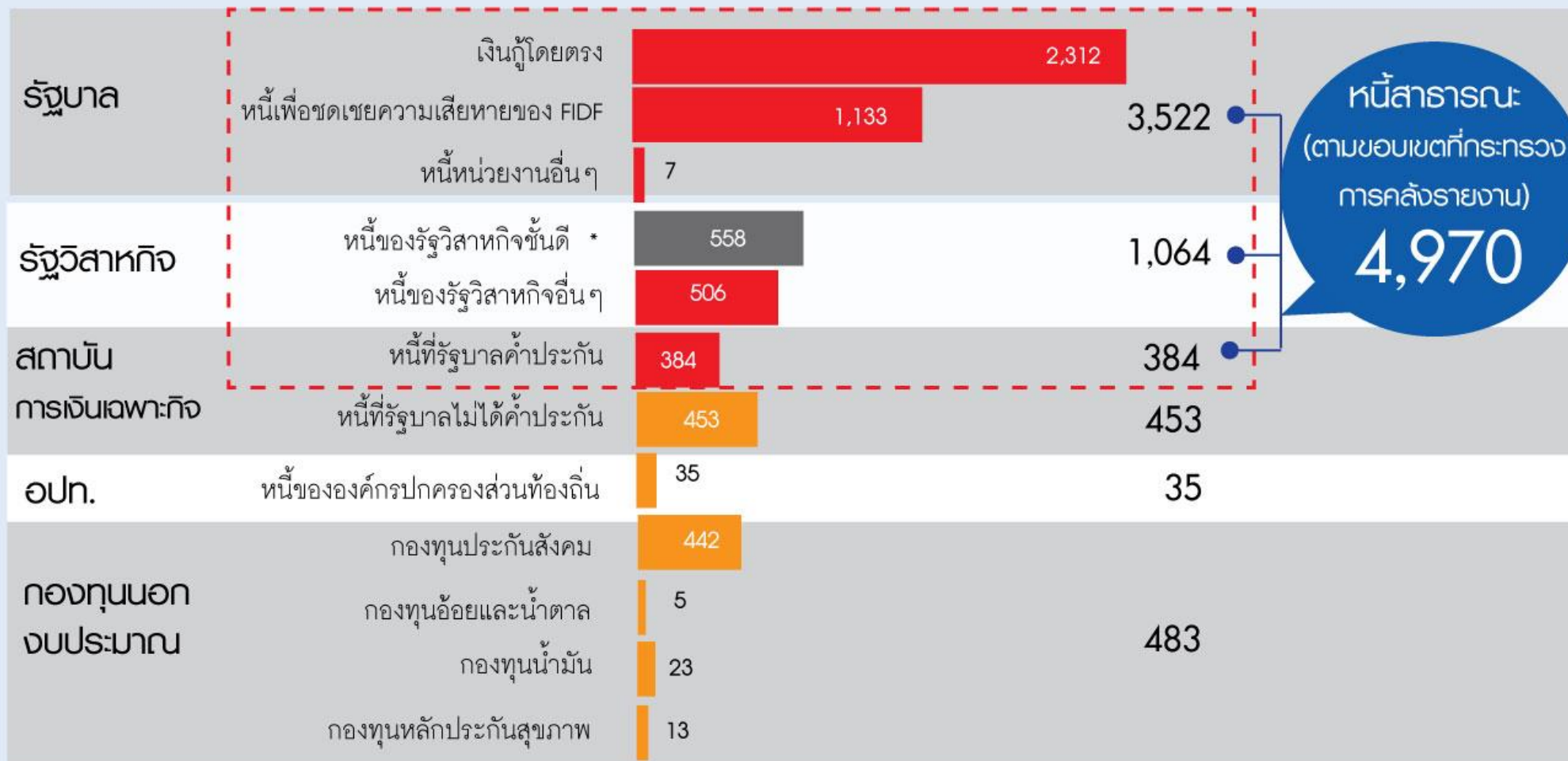
การพิจารณาแค่หนี้สาธารณะตามนิยาม ยังเปิดช่องให้เกิดการหลีกเลี่ยงนิยามได้ เช่น หากมีการขายหุ้นบางส่วนของรัฐวิสาหกิจ เช่น บมจ.การบินไทย เพื่อให้มีสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลต่ำกว่า 50% หนี้ของบมจ. การบินไทยทั้งหมดก็จะไม่ถูกนับรวมเป็นหนี้สาธารณะ ส่งผลให้ยอดหนี้สาธารณะโดยรวมลดลง



ภาพที่ 1 – ภาพรวมหนี้สาธารณะของไทย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2555

ภาพรวมหนี้สาธารณะของไทย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2555

(หน่วย: พันล้านบาท)



หนี้สาธารณะ:
(ตามขอบเขตที่กระทรวง
การคลังรายงาน)
4,970

* หมายเหตุ : รัฐวิสาหกิจชั้นดี หมายถึงรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรสุทธิต่อเนื่องกัน 3 ปีล่าสุด และไม่มีปีใดที่ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาล

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.), TFF Analysis



Q2 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะสูงเกิน 60% หรือไม่

สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในอนาคตนั้นขึ้นอยู่กับสมมุติฐานมากมาย เช่น สมมุติฐานการขยายตัวของ GDP อัตราดอกเบี้ย การขาดดุลงบประมาณในอนาคต ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุให้ตัวเลขประมาณการของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน การใช้สมมุติฐานที่มองโลกในแง่ดี อาจจะส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่ำลงได้

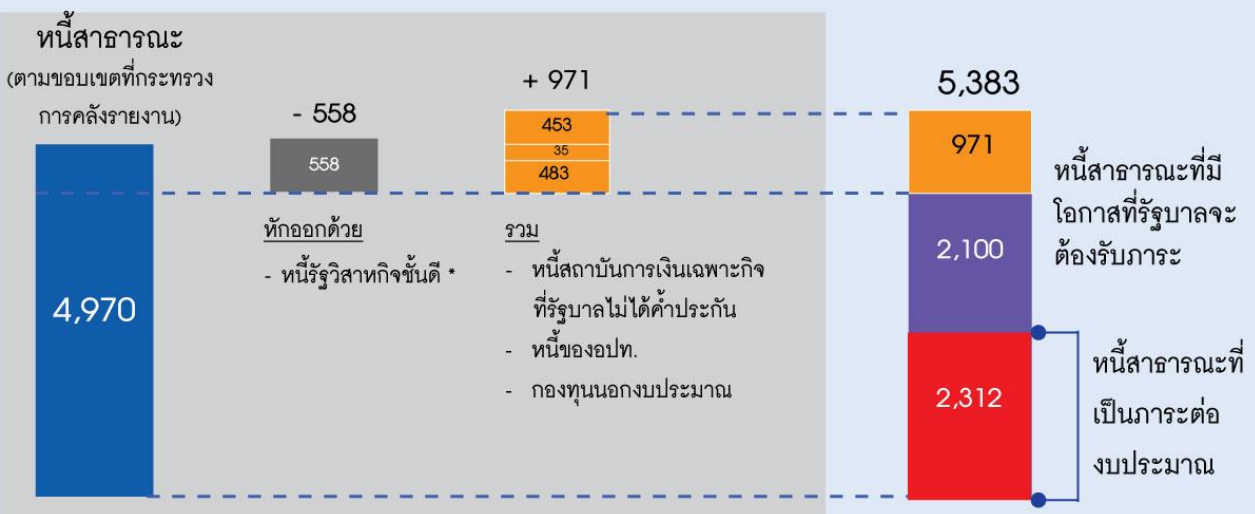
ตัวเลขสัดส่วนหนี้ที่ไม่ควรเกิน 60% ของ GDP นั้นมาจากกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ที่เดิมประกอบด้วย 3 เรื่องได้แก่ 1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกิน 60% 2) สัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณไม่เกิน 15% และ 3) สัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณไม่ต่ำกว่า 25% ซึ่งอันที่จริงกรอบความยั่งยืนทางการคลังก็ไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย และในทางปฏิบัติก็มีบางตัวที่ไม่ได้นำมาใช้แล้ว เช่น สัดส่วนงบลงทุนที่ต่ำกว่า 25% ของงบประมาณมา 8 ปีติดต่อกัน

สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะเป็นอย่างไร อาจจะไม่ใช่เรื่องสำคัญมากนัก ยอดหนี้สาธารณะที่นำมาคำนวณนั้นอาจจะยังไม่ได้สะท้อนภาระทางการคลังที่แท้จริง เพราะได้รวมเอาหนี้ที่ก่อโดยรัฐวิสาหกิจทั้งหมด รวมไปถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการดี เช่น บมจ. ปตท. หรือ กฟผ. ทั้งๆ ที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้สามารถชำระหนี้ได้เองโดยไม่ได้เป็นภาระต่องบประมาณ ถึงแม้ว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะสูงเกิน 60% ก็ไม่ได้หมายความว่าเราจะเกิดวิกฤตการณ์คลัง ถ้าหากเรายังสามารถชำระหนี้ได้

ภาพที่ 2 – หนี้สาธารณะอาจจะไม่เท่ากับหนี้ที่มีโอกาสเป็นภาระต่องบประมาณ

หนี้สาธารณะอาจจะไม่เท่ากับหนี้ที่มีโอกาสเป็นภาระต่องบประมาณ

หน่วย : พันล้านบาท



* หมายเหตุ : รัฐวิสาหกิจชั้นดี หมายถึงรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรสุทธิต่อเนื่องกัน 3 ปีล่าสุด และไม่มีปีใดที่ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาล

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, TFF Analysis



Q3

ถ้าเราไม่ดูสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP แล้วเราควรดูอะไร

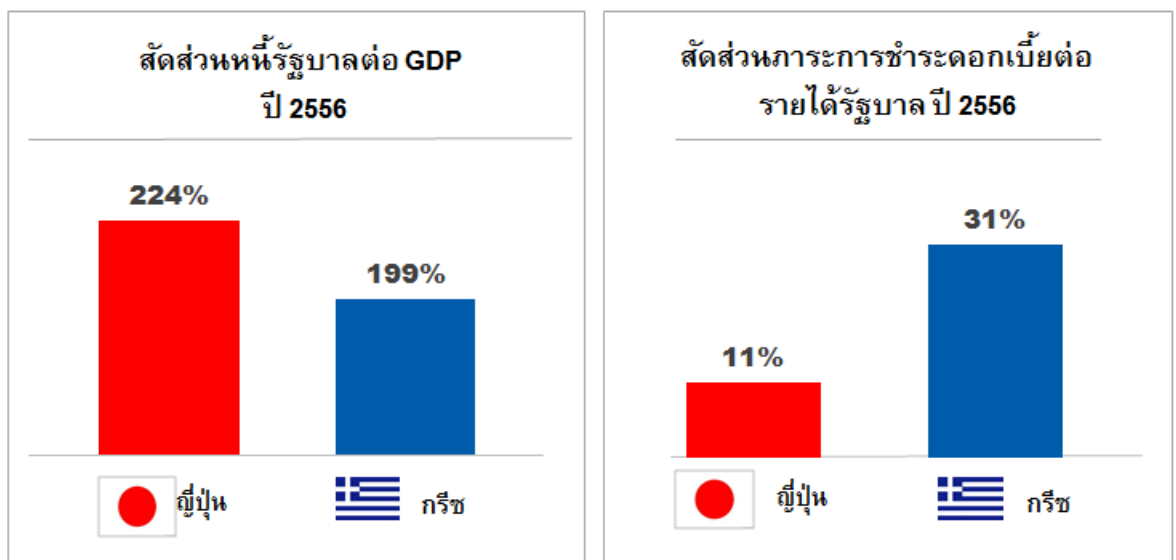
ควรดูที่ภาระหนี้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล

ถ้าเราเปรียบรัฐบาลเหมือนครัวเรือนหรือ

บริษัทเอกชน การดูภาระหนี้ต้องดูจากความสามารถในการชำระหนี้บนฐานของรายได้ ตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่นที่มีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงถึง 224% ซึ่งสูงกว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของประเทศกรีซ (ดูภาพที่ 3) แต่ที่ยังไม่เกิดวิกฤตการณ์ทางการคลังอย่างในประเทศกรีซนั้น เนื่องจากภาระในการชำระหนี้ของญี่ปุ่นยังไม่มากนัก ญี่ปุ่นมีภาระดอกเบี้ยต่อรายได้รัฐบาลที่ 11% ในขณะที่ประเทศกรีซมีภาระดอกเบี้ยต่อรายได้รัฐบาลสูงถึง 31% สาเหตุที่ภาระการชำระดอกเบี้ยของญี่ปุ่นต่ำกว่ากรีซ เป็นเพราะว่ารัฐบาลญี่ปุ่นเน้นการกู้เงินจากในประเทศซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นหลัก ในขณะที่กรีซกลับเน้นการกู้ยืมจากต่างประเทศในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่า กรีซจึงมีภาระหนี้ที่สูงและนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการคลัง อย่างไรก็ตาม หากอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศญี่ปุ่นปรับตัวสูงขึ้นในอนาคต ญี่ปุ่นก็มีความเสี่ยงที่ภาระหนี้จะสูงขึ้นตามไปด้วย

ญี่ปุ่นที่มีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงพอๆ กับกรีซ แต่ไม่เกิดวิกฤตการณ์คลัง เพราะภาระดอกเบี้ยต่ำ

ภาพที่ 3 – เปรียบเทียบสัดส่วนหนี้รัฐบาลต่อ GDP และภาระการชำระหนี้ต่อรายได้รัฐบาลระหว่างญี่ปุ่นและกรีซ



ที่มา : OECD Economic Outlook, Ministry of Finance – Japan, Ministry of Finance – Greece, TFF Analysis



Q4

ภาระหนี้ของไทยในปัจจุบันน่าเป็นห่วงหรือไม่

ในปัจจุบัน ภาระหนี้ของไทยยังไม่น่าเป็นห่วง งบประมาณชำระคืนหนี้ ซึ่งรวมดอกเบี้ย และเงินต้นของประเทศไทยในปีงบประมาณ 2556 อยู่ที่ประมาณ 1.8 แสนล้านบาท หรือคิดเป็น 8.4% ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ซึ่งลดลงจากร้อยละ 11% ของปีก่อนหน้า

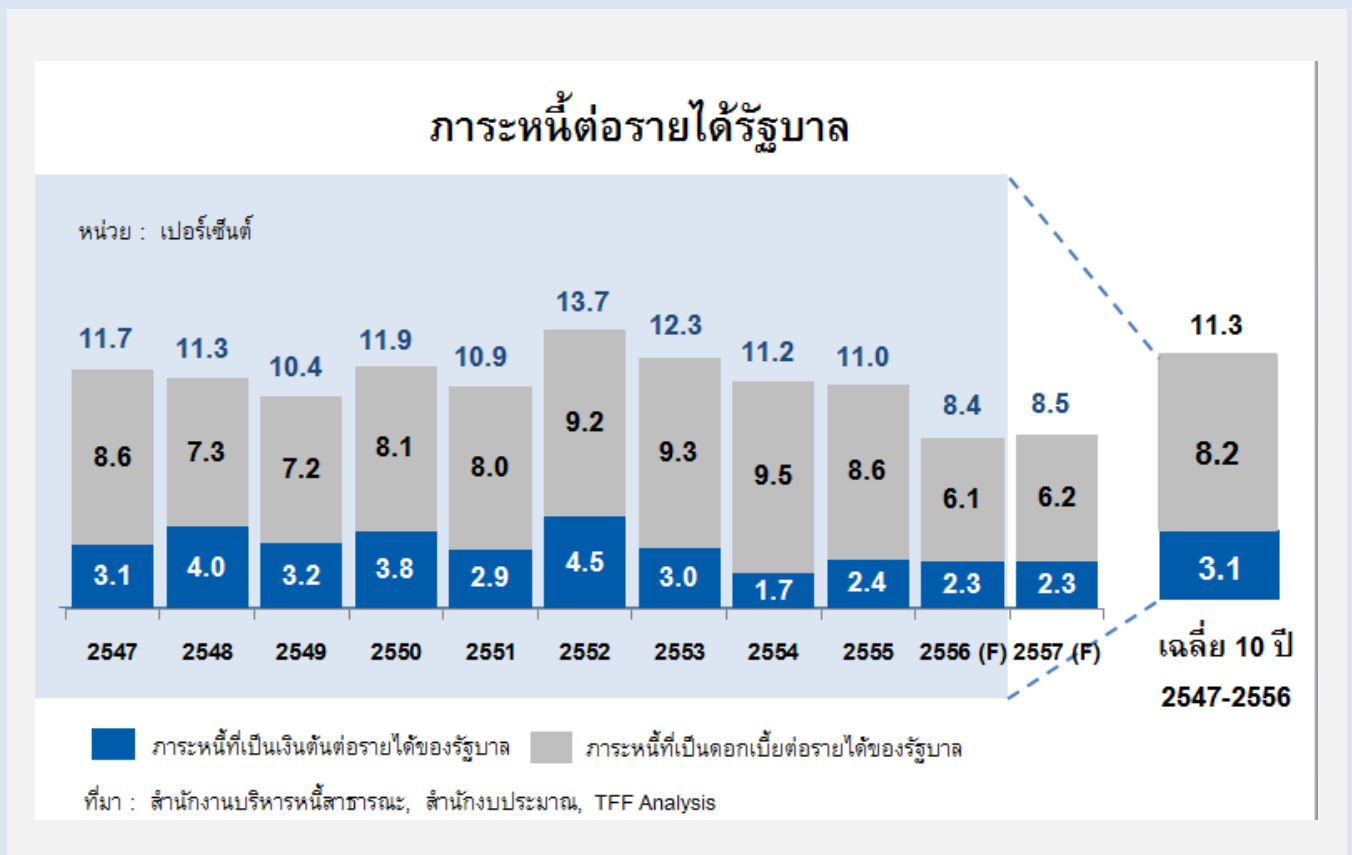
แต่ภาระหนี้ที่ดูเหมือนลดลงนี้ก็เนื่องมาจากการโอนหนี้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ (FIDF) ไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดการ ทำให้ภาระ ดอกเบี้ยลดลงถึงปีละประมาณ 6 หมื่นล้านบาท แต่การโอนหนี้ไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็น เพียงการผลักภาระหนี้ไปในอนาคต เพราะเงินที่จะนำมาชำระหนี้ที่นั่นมาจากการเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมเงินฝากของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในอัตรา 0.46% ของฐานเงินฝาก ส่งผลให้กองทุน คุ้มครองเงินฝากได้เงินนำส่งลดลง สมมติว่าหากเกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินซึ่งส่งผลให้รัฐบาลมี ภาระต้องคุ้มครองเงินฝากมูลค่ารวม 7 ล้านล้านบาท (เฉพาะในกรณีเงินฝากเฉพาะบัญชีที่วงเงินต่ำกว่า 50 ล้านบาทตามกฎหมาย) รัฐบาลจะมีภาระสูงมากเนื่องจากกองทุนคุ้มครองเงินฝากมีเงินกองทุน เพียง 1 แสนล้านบาท หรือคิดเป็น 1.47% ของวงเงินที่คุ้มครอง ณ สิ้นปี 2555

และยังมีการคาดการณ์ที่อาจเกิดจากการดำเนินนโยบายประชานิยม เช่น โครงการรับจำนำ ข้าว โครงการรถยนต์คันแรก รวมไปถึงโครงการสินเชื่อตามนโยบายต่างๆ ที่รัฐบาลมอบหมายให้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการ ซึ่งนโยบายประชานิยมเหล่านี้ล้วนแต่มีโอกาสสร้างภาระหนี้ต่อ งบประมาณในอนาคต



Box 1: ภาระหนี้ต่อรายได้ในอดีตของไทยเป็นอย่างไร

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2547-2556) ประเทศไทยมีภาระหนี้ในงบประมาณเฉลี่ย 11.3% ของรายได้ แบ่งเป็นภาระหนี้จากดอกเบี้ย 8.2% และจากเงินต้น 3.1% ทั้งนี้ ภาระหนี้เคยเพิ่มสูงสุดถึง 13.7% ในปี 2552 เนื่องจากการชำระคืนเงินต้นค่อนข้างสูง ในขณะที่ภาระจากดอกเบี้ยกลับเพิ่มสูงขึ้นถึง 9.5% ในปี 2554 ก่อนปรับลดลงเหลือเพียง 6.1% ในปี 2556 เป็นผลจากการโอนภาระหนี้จากการชดใช้ความเสียหายให้ FIDF ไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดการ



Q5

แล้วในอนาคต ภาระหนี้ของไทยจะเป็นอย่างไร

ภาระหนี้ในอนาคตของไทยจะเป็นอย่างไร ไม่มีใครทราบเพราะการประมาณการในอนาคตขึ้นอยู่กับสมมุติฐานมากมาย ถ้ามองว่าเศรษฐกิจไทยจะสดใสไปอีกนาน ภาระหนี้ก็ไม่น่ากังวลนัก เริ่มจากสมมุติฐานที่กำหนดให้

- เศรษฐกิจไทยขยายตัวต่อเนื่องในอัตรา 5%
- เงินเฟ้ออยู่ที่ 3%
- อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของหนี้ที่เป็นภาระต้องประมาณเท่ากับ 5% ต่อไปเรื่อยๆ
- โครงการนำเข้าข้าวไม่มีผลขาดทุน
- การขาดดุลงบประมาณลดลงเป็นลำดับ จนจัดทำงบประมาณสมดุลได้ในปี 2560 โดยรัฐบาลตั้งงบชำระคืนเงินต้นที่ 3% และรักษาสัดส่วนงบลงทุนคงที่ในอัตรา 18% ของวงเงินงบประมาณ

ถ้าเหตุการณ์จริงเป็นไปตามสมมุติฐานนี้ การกู้เงินจำนวน 2 ล้านล้านบาทเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และ 3.5 แสนล้านบาทเพื่อบริหารจัดการน้ำจะเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ภาระหนี้ต่อรายได้เพิ่มขึ้นจาก 8.5% ในปี 2557 เป็น 10.4% ในปี 2559 แล้วค่อยๆ ลดลงเหลือ 9.5% ในปี 2563

แต่หากปรับแต่งสมมุติฐานให้เศรษฐกิจชะงักหรือเศรษฐกิจไทย ภาระหนี้ในอนาคตก็จะกลับเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่องจนน่าใจหาย ตัวอย่างเช่น

- เหตุการณ์สมมติที่ 1 โครงการนำเข้าข้าวขาดทุนต่อเนื่องทุกปี ปีละ 200,000 ล้านบาท และรัฐบาลต้องเริ่มชดเชยผลขาดทุนตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นไป
- เหตุการณ์สมมติที่ 2 รัฐบาลไม่สามารถทำงบประมาณสมดุลในปี 2560 ได้ โดยต้องตั้งงบประมาณขาดดุลที่ 1.5% ของ GDP อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นไป
- เหตุการณ์สมมติที่ 3 เศรษฐกิจไทย (GDP) ขยายตัวลดลงจาก 5% เหลือ 4% ต่อปี
- เหตุการณ์สมมติที่ 4 อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของหนี้ที่เป็นภาระงบประมาณเพิ่มจาก 5% เป็น 7%

ภายใต้สถานการณ์เหตุการณ์สมมติที่อาจเกิดขึ้นเหล่านี้ ภาระหนี้ต่อรายได้จะเพิ่มขึ้นอีกกว่าเท่าตัวจาก 8.5% ในปี 2557 เป็น 17.7% ในปี 2563 ซึ่งสูงทำลายสถิติในประวัติศาสตร์การคลังของไทย (ดูภาพที่ 4)

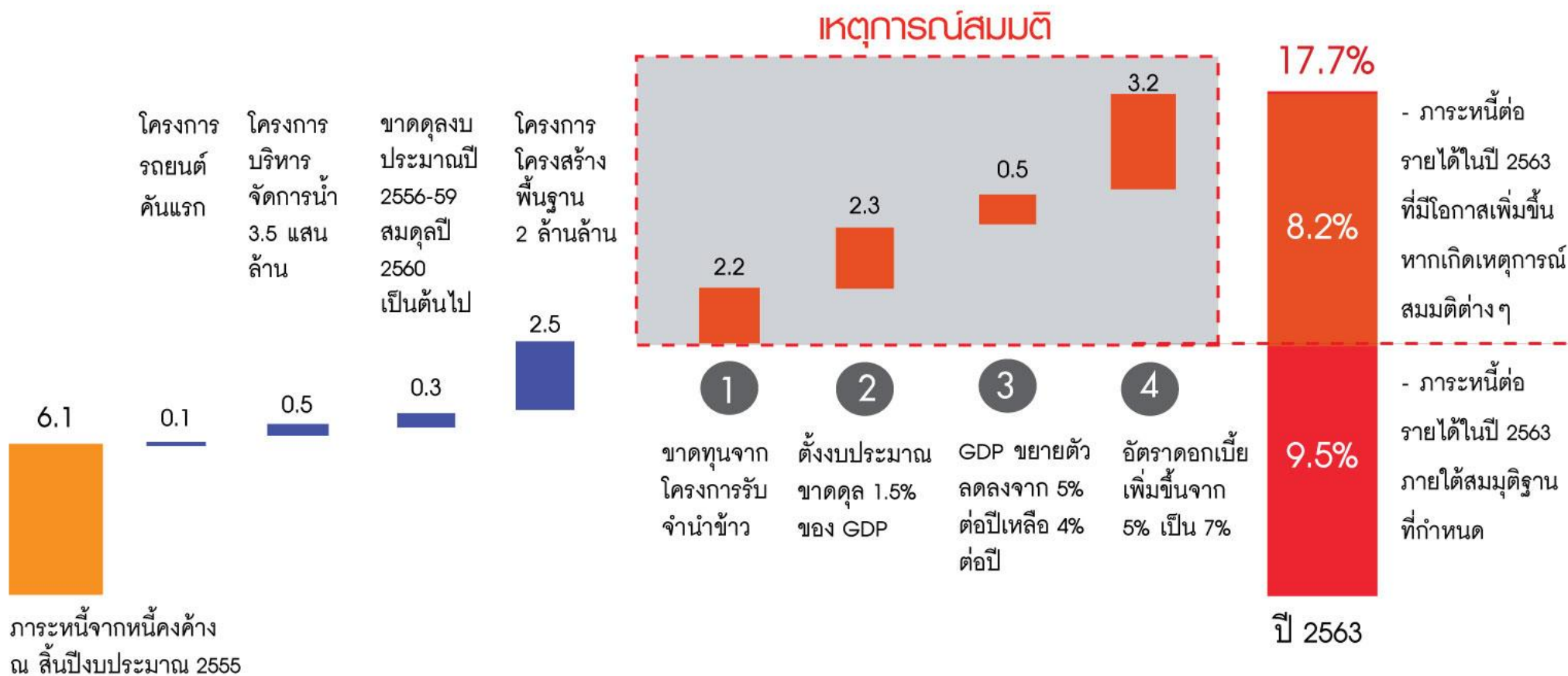
ภาระหนี้ = ภาระหนี้จากเงินต้น + ภาระหนี้จากดอกเบี้ย



ภาพที่ 4 – แสดงประมาณการภาระหนี้ต่อรายได้รัฐบาลในปี 2556

ประมาณการภาระหนี้ต่อรายได้รัฐบาลในปี 2563

(หน่วย : % ต่อรายได้รัฐบาล)



ภาระหนี้จากหนี้คงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2555

ที่มา : สำนักงบประมาณ, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, TFF Analysis



Box 2: งบประมาณสมดุลปี 2560 เป้าหมายที่ท้าทายของรัฐบาล

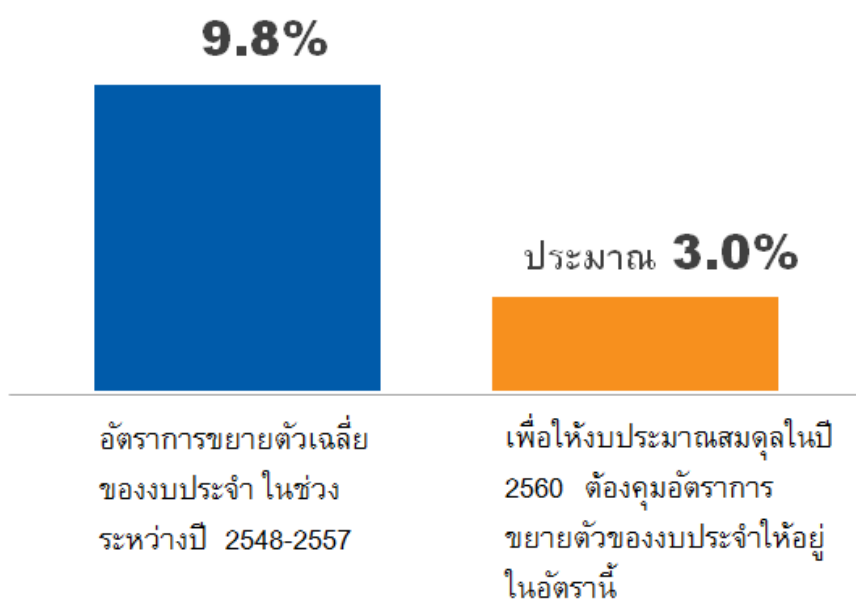
กระทรวงการคลังตั้งเป้าหมายทยอยลดการขาดดุลงบประมาณจาก 2.5 แสนล้านบาทในปีงบประมาณ 2557 เป็นขาดดุล 150,000 และ 75,000 ล้านบาทในปี 2558 และ 2559 และจัดทำงบประมาณแบบสมดุลในปี 2560

เริ่มจากปี 2558 ที่จะขาดดุล 1.5 แสนล้านบาท สมมติว่าเศรษฐกิจยังขยายตัวได้ดี และรายได้รัฐบาลขยายตัวดีกว่าเศรษฐกิจเล็กน้อย โดยจัดเก็บได้สุทธิ 2.5 ล้านล้านบาท จึงมีวงเงินงบประมาณรายจ่าย 2.65 ล้านล้านบาท

จากวงเงิน 2.65 ล้านล้านบาท จัดสรรเป็นงบชำระคืนเงินต้น 3% งบลงทุน 18% และชดใช้เงินคงคลัง 3 หมื่นล้านบาท (เนื่องจากปี 2556 นี้ จะดึงเงินคงคลังมาจ่ายคืนภาษีให้ผู้ซื้อรถยนต์คันแรก) เหลือเป็นงบประจำ 2.06 ล้านล้านบาท ที่คาดว่าจะเปิดดอกเบียร์และค่าธรรมเนียมประมาณ 1.6 แสนล้านบาท คงเหลือเงินจัดสรรเป็นงบประจำที่ไม่รวมดอกเบียร์ประมาณ 1.9 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราการขยายตัว 2% จากตัวเลขปี 2557 ซึ่งต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อ!!

การจะทำงานงบประมาณสมดุลในปี 2560 ได้นั้น โดยเฉลี่ยในช่วงปี 2558-2560 ต้องควบคุมให้งบประจำที่ไม่รวมดอกเบียร์ขยายตัวใกล้เคียงกับอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งเมื่อดูอัตราการขยายตัวในอดีต ประกอบกับแนวโน้มค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคม นโยบายประชานิยม และการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นแล้ว นับว่าการจัดทำงบประมาณสมดุลเป็นเป้าหมายที่ท้าทายอย่างยิ่ง

อัตราการขยายตัวของงบประจำ (ไม่รวมดอกเบียร์)



ที่มา : สำนักงบประมาณ, TFF Analysis



Q6

ประเทศไทยจะเกิดวิกฤตการณ์ทางการคลังแบบประเทศกรีซหรือไม่

เราคงไม่ประสบกับวิกฤตการณ์การคลังเหมือนอย่างประเทศกรีซ แต่จะมีฐานะทางการคลังที่อ่อนแอลง เพราะภาระการชำระหนี้ที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้เหลืองบประมาณที่จะนำไปใช้ในเรื่องอื่นๆ น้อยลง

ถ้าดูงบประมาณในปัจจุบัน จะมีรายจ่ายที่ตัดทอนลงได้ยาก ประมาณ 73% รวมถึงงบประมาณที่ต้องจัดสรรตามกฎหมายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกองทุนสวัสดิการอื่นๆ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่สัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณก็จะลดลงเรื่อยๆ เมื่อเทียบกับในอดีต หากรวมภาระหนี้ที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตเข้าไปอีก ก็จะทำให้เหลืองบประมาณที่จะนำไปใช้จ่ายในเรื่องอื่นๆ น้อยลง

ถึงแม้ว่าเราจะมีโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งนับว่าเป็นการลงทุนที่มีมูลค่าสูงถึง 2 ล้านล้านบาทมาทดแทน แต่การพัฒนาประเทศจำเป็นจะต้องดำเนินการในหลายด้านไปพร้อมๆ กัน โดยภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญและเร่งลงทุนในด้านอื่นๆ ของประเทศเช่นกัน อาทิ ด้านการวิจัยและพัฒนา ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข เป็นต้น

เราจะอยู่ในภาวะที่เสี่ยง หากแนวโน้มอัตราดอกเบี้ยในอนาคตสูงขึ้น เนื่องจากหนี้ที่มีอยู่ของรัฐบาลจะทยอยครบกำหนด รัฐบาลจำเป็นต้องกู้เงินก้อนใหม่เพื่อต่ออายุ (Roll-over) และอาจทำให้ต้องกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นภายใต้เหตุผล 3 ข้อได้แก่

1. โอกาสที่อัตราดอกเบี้ยจะสูงขึ้นก็เป็นไปได้สูง เพราะปัจจุบันอัตราดอกเบี้ยทั่วโลกอยู่ในระดับที่ต่ำมากและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น
2. ความเสี่ยงที่อัตราเงินเฟ้อจะสูงขึ้นในอนาคต อันจะเป็นปัจจัยเสริมให้อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นตาม
3. การระดมเงินกู้ภายในประเทศที่เพิ่มมากขึ้น ย่อมส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย

และหากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝัน เราอาจไม่สามารถรับมือได้ เช่น หากเกิดวิกฤติสถาบันการเงินในประเทศ เหมือนที่เคยเกิดขึ้นในปี 2540 โดยรัฐต้องเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินและต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้นจาก 7 แสนล้านบาท เป็น 2 ล้านล้านบาท ซึ่งหากดูประวัติศาสตร์ในต่างประเทศแล้ว การเกิดวิกฤติซาร์รอยก็ไม่ใช่เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ หรือถ้าหากเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ อย่างครั้งมหาอุทกภัยในปี 2554 เราก็จะมีข้อจำกัดในการจัดการฟื้นฟู เพราะผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจทำให้ภาระหนี้ต่อรายได้สูงขึ้นจนเกิดวิกฤตการณ์ทางการคลังได้



Q7

แล้วเราควรทำอะไร เพื่อไม่ให้เรากลายเป็นกรีซในอนาคต

เราควรทำอย่างน้อย 5 เรื่องดังนี้

1. **รัฐบาลควรเลือกนโยบายประชานิยมในแบบที่ไม่จำกัดวงเงินงบประมาณ** โครงการประชานิยมที่มีความเสี่ยงต่อภาระหนี้สูงกว่าโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 2 ล้านล้านบาท เพราะอย่างน้อยโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ทราบวงเงินที่แน่นอน ในขณะที่โครงการประชานิยม เช่น โครงการจำนำข้าว เราไม่ทราบว่าเมื่อไหร่จะสิ้นสุดโครงการเมื่อไรและจะก่อให้เกิดความเสียหายเป็นภาระของรัฐบาลมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ยังยากต่อการประเมินความคุ้มค่าโครงการเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการอื่นๆ
2. **ควรบริหารจัดการเงินลงทุนในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่อย่างมีประสิทธิภาพ** โดยรัฐควรลดขนาดการกู้ยืมลง (Phasing) และจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนเงินต้นให้มากขึ้นเพื่อลดความเสี่ยงในการชำระหนี้ และทำให้รัฐต้องจัดลำดับความสำคัญว่าโครงการใดสมควรได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นลำดับต้นๆ
3. **ควรมีระบบการบริหารจัดการที่ชัดเจน** เริ่มตั้งแต่ว่าใครเป็นผู้ลงทุน รัฐหรือเอกชนหรือเป็นการร่วมทุน โดยหน่วยงานใดจะทำหน้าที่บริหาร และมีวิธีการบริหารอย่างไร เพื่อให้แน่ใจว่าโครงการจะสร้างผลตอบแทนที่คุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิดภาระผูกพันในอนาคต
4. **โครงการภาครัฐต่างๆ ที่มีการลงทุนขนาดใหญ่ ควรมีระบบตรวจสอบและประเมินผล (monitoring & evaluation)** รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลแบบโปร่งใส โดยระบบตรวจสอบจะต้องเริ่มติดตามตั้งแต่ระยะเริ่มต้นโครงการ ระหว่างดำเนินโครงการ ไปจนถึงเสร็จสิ้นโครงการ ต้องมีการจัดเก็บข้อมูลและมีผู้ประเมินโครงการจากภายนอก เพื่อให้มั่นใจได้ว่าโครงการนั้นๆ คุ้มค่าต่อการลงทุน และไม่ก่อภาระหนี้เพิ่มขึ้น อีกทั้งยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบโครงการ
5. **ต้องสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) ที่ชัดเจน** ตั้งแต่กระบวนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การอนุมัติโครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง ไปจนถึงการดำเนินโครงการนั้น จะต้องมีการรับผิดชอบที่ชัดเจน และมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการนำผู้ที่เกี่ยวข้องมาลงโทษเมื่อเกิดความเสียหาย ไม่ว่าจะจากเจตนาทุจริตหรือจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง



ทีมงานผู้จัดทำ

เศรษฐพุฒิ สุทธิวานฤพุฒิ

ประธานกรรมการบริหารสถาบันฯ

sethaput@thailandff.org

ร่วมงานกับกลุ่มธนาคารไทยพาณิชย์มาตั้งแต่ปี 2549 โดยดำรงตำแหน่ง กรรมการผู้จัดการสายงานวิจัย บล. ไทยพาณิชย์ กรรมการผู้อำนวยการ บลจ. ไทยพาณิชย์ และผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่ & Chief Economist ศูนย์วิจัย เศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ก่อนที่จะมา ดำรงตำแหน่ง Managing Partner บริษัท ดี แอทไวเซอร์ จำกัด และ ประธานกรรมการบริหารสถาบันอนาคตไทยศึกษาในปัจจุบัน

จบการศึกษาระดับปริญญาตรี (เกียรตินิยมสูงสุด) จาก Swathmore College ปริญญาโทและปริญญาเอกด้านเศรษฐศาสตร์จาก Yale University เคยร่วมงานกับ McKinsey & Company มลรัฐนิวยอร์ก ธนาคารโลก ประเทศสหรัฐอเมริกา กระทรวงการคลัง และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

วรัณ ประดิษฐ์ทัศนีย์

นักคิดอิสระ

ปัจจุบันเป็นนักคิด นักแปลอิสระ ผู้หลงใหลภาษาและศิลปวัฒนธรรมญี่ปุ่น ก่อนหน้านี้ เคยรับราชการที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง มานานกว่า 10 ปี และเคยเป็นนักวิเคราะห์หลักทรัพย์ที่บริษัทหลักทรัพย์ ทิสโก้

วรัณจบการศึกษาระดับปริญญาโท MPA ด้านนโยบายเศรษฐกิจ จาก Kennedy School of Government มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด และ MBA ด้าน การเงิน จากมหาวิทยาลัยอินเดียนา ประเทศสหรัฐอเมริกา

ศิริกัญญา ตันสกุล

Senior Researcher

sirikanya@thailandff.org

จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโทสาขาเศรษฐศาสตร์จาก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และระดับปริญญาโท สาขา Economics, Markets, and Organization จาก Toulouse School of Economics มี ประสบการณ์ในการทำงานด้านวิจัยกับหลายสถาบัน เช่น สถาบันวิจัยเพื่อ การพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

เกี่ยวกับสถาบันอนาคตไทยศึกษา



มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา
**THAILAND FUTURE
 FOUNDATION**

สถาบันอนาคตไทยศึกษา เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้มูลนิธิที่ไม่แสวงหากำไร ก่อตั้งโดยความตั้งใจของกลุ่มนักธุรกิจ นักวิชาการและผู้นำความคิดจากหลายสาขาที่มีความห่วงใยอนาคตของประเทศไทย เพื่อดำเนินการศึกษาวิจัย และนำเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาประเทศที่มีนัยสำคัญต่อภาคธุรกิจสังคมโดยรวม โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเชิงสร้างสรรค์จากภาคส่วนต่างๆ ของสังคม บนพื้นฐานของข้อมูลและการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งเกื้อหนุนการเจริญเติบโตของประเทศที่มั่นคงและยั่งยืน ตลอดจนเพื่อสร้างเครือข่ายนักคิดทั้งในระดับบุคคล องค์กร และสาธารณะ ซึ่งจะเป็นการถ่ายทอดองค์ความรู้ไปสู่แนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

โทร. 02 264 5481-3

โทรสาร

02 264 5480

อีเมล network@thailandff.org

www.thailandfuturefoundation.org

ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานฉบับนี้เป็นการเก็บรวบรวมจากแหล่งข้อมูลข่าวสารที่เชื่อได้ว่าน่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม สถาบันอนาคตไทยศึกษา (“สถาบันฯ”) ไม่ว่าจะป็นองค์กร ผู้บริหาร หรือพนักงานไม่ขอรับรองและรับประกันความถูกต้องของข้อมูลหรือข้อความใดๆ ในรายงานฉบับนี้ รวมทั้งลำดับเวลา ความเป็นปัจจุบัน ความสมบูรณ์ และความเหมาะสมเพื่อวัตถุประสงค์ของรายงานฉบับนี้ ไม่ว่าจะป็นข้อมูลจากบุคคลที่สามหรือข้อมูลอื่นใด หากเกิดความสูญเสียหรือเสียหายแก่ผู้ใช้บริการหรือบุคคลอื่น ไม่ว่าจะจากการประมาทเลินเล่อ หรือการละเว้นทั้งหมดหรือบางส่วนในการจัดหา รวบรวม ตีความ ตัดต่อ หรือเขียนรายงานนี้ ไม่ว่าจะในลักษณะใดๆ ก็ตาม สถาบันฯ จะไม่รับผิดชอบแต่อย่างใดทั้งสิ้น ความเห็นใดๆ ที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้ถือว่าเป็นความคิดเห็นและมุมมองส่วนบุคคล โดยการตัดสินใจจะอยู่ภายใต้สมมุติฐานซึ่งอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ สถาบันฯ ขอสงวนสิทธิ์ที่จะเปลี่ยนแปลงข้อมูลที่อยู่ในรายงานฉบับนี้ได้โดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าแต่อย่างใด

อนึ่ง การใช้หรือเผยแพร่เนื้อหา และ/หรือข้อมูลใดๆ ในรายงานฉบับนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสถาบันฯ ถือเป็น การต้องห้ามโดยเด็ดขาด