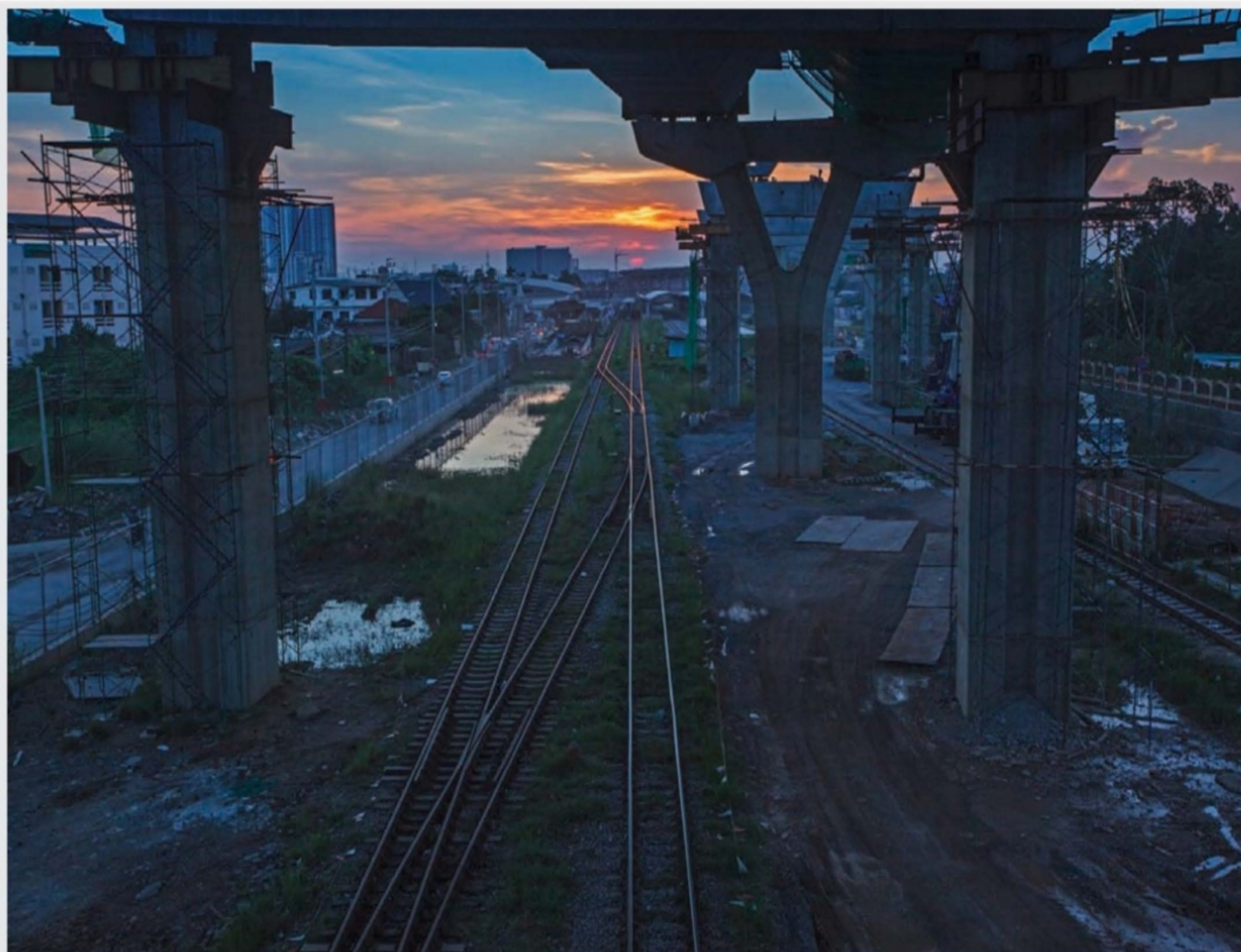




หนังสือสาธารณะ

ภาระหนักเศรษฐกิจไทย

ท่ามกลางสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของไทย ที่ดูจะไม่มีความหวังว่าจะมีทิศทางปรับตัวกระเตื้องขึ้นในเร็ววัน ตัวเลขหนี้สาธารณะของไทยกลับปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจนทำให้หลายฝ่ายสะท้อนความกังวลใจ หากแต่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) กระทรวงการคลัง ยืนยันว่าการณ์ดังกล่าวไม่กระทบเศรษฐกิจ เพราะเป็นภาระหนี้ที่นำไปใช้จ่ายในโครงการขนาดใหญ่และช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัว

ท่วงทำนองแห่งความเชื่อมั่นในลักษณะดังกล่าว นำไปสู่ความเคลื่อนไหวล่าสุดว่าด้วยการปรับขึ้นหนี้สาธารณะในปี 2562 อีก 2.3 หมื่นล้านบาทในการประชุมคณะรัฐมนตรีของ คสช. เมื่อสัปดาห์ที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลให้ตัวเลขหนี้สาธารณะไทยไปอยู่ที่ระดับ 1.85 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 43.32 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี) จากเดิมที่อยู่ในระดับร้อยละ 42.7 ขณะที่ตัวเลขหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 อยู่ที่ระดับ 6.833 ล้านล้านบาท

การปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวนี้ เป็นผลมาจากการดำเนินโครงการต่างๆ เพิ่มเติม ทั้งเงินกู้รถไฟความเร็วสูงไทย-จีน ช่วงกรุงเทพฯ-หนองคาย (ระยะที่ 1 ช่วงกรุงเทพฯ-นครราชสีมา) ของการรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) วงเงินลงทุน 3.2 หมื่นล้านบาท และโครงการที่ขอบรรจุเพิ่มเติมขออนุมัติเพิ่มเติมใหม่อีก 6 โครงการ วงเงินทั้งสิ้น 2.8 หมื่นล้านบาท ที่ประกอบด้วยโครงการเงินกู้เพื่อรองรับการดำเนินงานของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

แห่งประเทศไทย (ธพว.) รวมถึงให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่เอสเอ็มอีรายย่อยตามนโยบายรัฐบาล 2.1 หมั่นล้านบาท โครงการพัฒนากำลังคนด้านวิศวกรรมศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม 2.7 พันล้านบาท โครงการจัดซื้อรถโดยสารปรับอากาศใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ (เอ็นจีวี) 489 คัน จำนวน 1.9 พันล้านบาท

ขณะเดียวกัน รัฐบาล คสช. ยังอนุมัติให้รัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง ที่มีสัดส่วนความสามารถในการหารายได้เทียบกับภาระหนี้ของกิจการ ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งการเคหะแห่งชาติ การรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และ ร.ฟ.ท. สามารถกู้เงินใหม่และบริหารหนี้ภายใต้การปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะอีกด้วย

ข้อเท็จจริงที่น่าสนใจประการหนึ่งก็คือ การก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ จำเป็นต้องตระหนักถึงความสำคัญทั้งในมิติของคุณภาพหนี้และการใช้จ่าย การก่อหนี้ที่ดีจึงต้องทำให้เกิดรายได้ในอนาคต และสร้างศักยภาพของประเทศ คน และองค์กรในระยะยาว ซึ่งการก่อหนี้ในเรื่องการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนมาตรการต่างๆ ที่ผ่านมาของรัฐบาลนั้น จึงต้องประเมินว่าเป็นการก่อหนี้ที่มีคุณภาพและสามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เติบโตได้อย่างยั่งยืนในอนาคตอย่างที่มีหวังหรือไม่

ตลอดเวลาที่ผ่านมา กลไกภาครัฐพยายามอธิบายและยืนยันว่า หนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นสูงอย่างต่อเนื่องจะไม่กระทบต่อภาพรวมทางเศรษฐกิจ เพราะนอกจากจะดำเนินไปเพิ่มโครงการลงทุนขนาดใหญ่ซึ่งช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัวแล้ว มาตรการวินัยความคิดคำนึงของกลไกรัฐยังอยู่ที่สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อยอดผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี) ที่ยังอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ 60 และจีดีพีมีอัตราการเติบโตสอดคล้องกับจำนวนหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้น

“

การรักษาวินัยทางการคลังที่เอื้ออำนวยต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ และสามารถรองรับปัจจัยเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ย่อมไม่ได้เกิดขึ้นท่ามกลางมายาภาพและการปรุงแต่งตัวเลขในเชิงเทคนิควิธี โดยละเลยข้อเท็จจริงพื้นฐาน เพราะนั่นอาจทำให้หนี้ของประเทศซึ่งถูกขู่อายุได้พรมในฐานที่ไม่ได้รับการเปิดเผยว่าเป็นหนี้สาธารณะ กลายเป็นภาระหนักต่อสุขภาพทางเศรษฐกิจและสังคมไทย

”

ประเด็นที่น่าสนใจในกรณีของตัวเลขการเติบโตขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี) และหนี้สาธารณะไทย ประการหนึ่งอยู่ที่ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา รัฐบาล คสช. ได้แก้ไขพระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งมีสาระสำคัญในการแก้ไขกฎหมายนี้ อยู่ที่การแก้ไขจำกัดความของหนี้สาธารณะใหม่ให้หมายถึงหนี้ที่กระทรวงการคลังเข้าไปบริหารจัดการได้เท่านั้นนับเป็นหนี้สาธารณะ ส่วนหนี้ที่กระทรวงการคลังเข้าไปบริหารไม่ได้ไม่ถือว่าเป็นหนี้สาธารณะ

การแก้ไขจำกัดความดังกล่าว ส่งผลให้หนี้ในส่วนของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่เกิดจากการดูแลเงินและเงินกู้ จำนวน 4 ล้านล้านบาท ไม่ถูกนับรวมเป็นหนี้สาธารณะ ตามนิยามของพระราชบัญญัติ บริหารหนี้สาธารณะที่แก้ไขในปี 2560 โดยถือว่ากระทรวง การคลังไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับหนี้ของ ธปท. เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายการเงิน ที่ ธปท. ต้องบริหารรับผิดชอบ ซึ่งการแก้ไขจำกัดความหนี้สาธารณะใหม่ จะไม่นับ รวมหนี้ของ ธปท. เป็นหนี้สาธารณะ เพราะถือว่ากระทรวงการคลังไม่มีอำนาจเข้าไป บริหารจัดการ

ความย้อนแย้งในกรณีว่าด้วยการแก้ไขจำกัดความดังกล่าว อีกประการหนึ่ง ยังอยู่ที่ ที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้แก้ไขกฎหมายว่า ธปท. เป็น หน่วยงานของรัฐ แต่ไม่ใช่หน่วยงานราชการ และไม่ใช้รัฐวิสาหกิจ ซึ่งการเป็นหน่วยงาน

ของรัฐ ทำให้ต้องนับหนี้ของ ธปท. ที่มีอยู่ 4 ล้านล้านบาท เป็นหนี้สาธารณะด้วย ซึ่งจะทำให้ยอดหนี้สาธารณะในระบบปัจจุบันยังอยู่ที่ระดับ 6.8 ล้านล้านบาท ทะยาน ขึ้นเป็น 10-11 ล้านล้านบาท อย่างที่ควรจะเป็นฐานของการคำนวณในช่วงที่ผ่านมา ก่อนการปรับแก้พระราชบัญญัติ บริหารหนี้สาธารณะเมื่อปี 2560

ข้อนำสังเกตจากกรณีที่ว่านี้ ก็คือ หนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งถูกตัด ออกจากข้อกำหนดนิยามว่าด้วยหนี้สาธารณะนั้น ในความเป็นจริงก็ยังเป็นจำนวนหนี้ ที่รัฐบาลไทยและสังคมไทยต้องรับผิดชอบอยู่เช่นเดิม และทำให้การเคลื่อนไหวของ กลไกรัฐในการแก้ไขพระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะเมื่อปี 2560 ได้รับการวิจารณ์ และประเมินว่าเป็นเพียงการปรับแต่งวาทกรรมเพื่อผลทางบัญชีในการคำนวณตัวเลข สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี) เพื่อให้ภาพรวม ของการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศอยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลัง ที่มีสัดส่วน หนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ 60 ของจีดีพีเท่านั้น

ขณะเดียวกันกรณีว่าด้วยการคำนวณผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี) ในช่วงหลังจากการเข้ามายุติและครองอำนาจของรัฐบาล คสช. นับตั้งแต่ปี 2557 ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักเศรษฐกิจการคลัง ได้ปรับเปลี่ยนวิธีคำนวณ GDP ใหม่ ด้วยการคำนวณแบบลูกโซ่ จากเดิมที่ใช้คำนวณแบบราคาคงที่ นอกจากนี้ ยังได้เพิ่ม จำนวนกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ ที่ไม่เคยคิดรวมใน GDP มาก่อน ทำให้ตัวเลข GDP มีการปรับตัวเพิ่มขึ้นมา โดยที่ฐานของเศรษฐกิจที่แท้จริงไม่ได้มีการปรับตัว เพิ่มขึ้นหรือสะท้อนภาพที่สอดคล้องกันเลย

จริงอยู่ที่ว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะในระดับร้อยละ 60 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมใน ประเทศ (จีดีพี) อาจจะเป็นระดับที่เหมาะสมในระดับสากลและหลายประเทศต่างใช้ การกำหนดสัดส่วนดังกล่าว ซึ่งเพียงพอที่จะสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจได้ใน ระยะต่อไป โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่รัฐบาลยังจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบ ขยายตัว เพื่อรองรับการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ขณะที่พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งมี ผลบังคับใช้แล้ว ได้กำหนดสัดส่วนทางการเงินต่างๆ เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหาร หนี้สาธารณะ โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่ง แตกต่างจากเดิมที่กำหนดเป็นเพียงกรอบความยั่งยืนทางการเงินเพื่อเป็นแนวปฏิบัติ เท่านั้น และยังมีกำหนดสัดส่วนทางการเงินอื่นๆ เพื่อเป็นการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง ให้เป็นไปอย่างรอบคอบ คำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ และ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยเกิดความยั่งยืนทางการเงินการคลัง

หากแต่การรักษาวินัยทางการเงินการคลังที่เอื้ออำนวยต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ และสามารถรองรับปัจจัยเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ย่อมไม่ได้เกิดขึ้นท่ามกลางมายาภาพ และการปรุงแต่งตัวเลขในเชิงเทคนิควิธี โดยละเลยข้อเท็จจริงพื้นฐาน เพราะนั่นอาจ ทำให้หนี้ของประเทศซึ่งถูกซุกซ่อนไว้พรมในสถานะที่ไม่ได้รับการเปิดเผยว่าเป็นหนี้สาธารณะ กลายเป็นภาระหนักต่อสุขภาพทางเศรษฐกิจและสังคมไทย อย่างที่ไม่อาจกลับไปแก้ไข ได้ในอนาคต.