

เศรษฐกิจไทยใต้เงาประชานิยม – เส้นทางอันตรายสู่วิกฤตหนี้สาธารณะ

ในปี 2555 ที่ผ่านมามีเป็นปีที่ปัญหาวิกฤตหนี้สาธารณะในยุโรปซึ่งเริ่มส่งสัญญาณความตึงเครียดมาตั้งแต่ต้นปี 2553 ได้สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประเทศสมาชิกในกลุ่มยูโรโซนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม หลายประเทศซึ่งมีระดับหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (จีดีพี) สูง เช่น กรีซ อิตาลี สเปน และโปรตุเกส ต่างเผชิญกับปัญหาการว่างงานในอัตราสูง การถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือเกี่ยวกับสถานะทางเศรษฐกิจ รวมทั้งมีการชุมนุมประท้วงต่อต้านการใช้มาตรการรัดเข็มขัดที่เข้มงวดของรัฐบาล (ภาคผนวกที่ 1 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีของประเทศต่างๆในยุโรป)

สารวิจัยธุรกิจ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)ฉบับเดือน ส.ค.2555 ระบุว่าวิกฤตหนี้สาธารณะในยุโรปมีสาเหตุจากปัญหาหลายประการ แต่มีมูลเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากการดำเนินนโยบายประชานิยมเพื่อการแข่งขันทางการเมือง ทำให้หลายประเทศต้องมียกจ่ายจำนวนมากเป็นภาระผูกพันกับงบประมาณต่อเนื่อง ขณะที่รายจ่ายส่วนใหญ่ไม่ได้สร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและประสิทธิภาพการผลิตของประเทศ หากเป็นการเพิ่มสวัสดิการและกระตุ้นการใช้จ่ายในภาคประชาชนเพียงระยะสั้น¹ ดังนั้นการใช้นโยบายประชานิยมโดยไม่คำนึงถึงระดับหนี้สาธารณะและวินัยทางการคลังที่สร้างปัญหาจนลุกลามเป็นวิกฤตหนี้สาธารณะในยุโรป ถือเป็นตัวอย่างให้กับประเทศต่างๆที่รัฐบาลใช้มาตรการการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยนโยบายประชานิยมรวมทั้งประเทศไทยควรคำนึงถึงผลกระทบที่อาจตามมาในอนาคต

แม้การใช้นโยบายประชานิยมจะไม่ใช่วิธีใหม่สำหรับสังคมไทย เนื่องจากมีการใช้ครั้งแรกตั้งแต่ปี 2518 ในสมัยที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีการใช้โครงการ “เงินผัน” ในชนบททำให้ประชาชนที่ยากจนมีโอกาสหารายได้ในยามว่างหลังจากฤดูกาลเก็บเกี่ยว โดยทำงานในโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น นอกจากนี้ นโยบายเงินผันยังเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างสังคมเมืองกับชนบท²

อย่างไรก็ตามตั้งแต่หลังปี 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน นโยบายประชานิยมถูกใช้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ในอดีตจากนโยบายที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำ ดูแลคนจนหรือผู้มีรายได้น้อย กลายเป็นนโยบายการเมืองกึ่งเศรษฐกิจ เน้นมาตรการระยะสั้นที่ถูกใจคนจนและคนรากหญ้า และเป็นที่น่าสังเกตว่านโยบายประชานิยมของรัฐบาลชุดปัจจุบันไม่ได้เป็นการใช้เม็ดเงินลงไปในพื้นที่ชนบท เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการเกษตรกร หรือช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น แต่หลายนโยบาย เช่น นโยบายคืนภาษีรถคันแรก นโยบายยกเว้นภาษีสำหรับผู้ซื้อบ้านหลังแรก ได้มีการออกแบบให้ครอบคลุมถึงกลุ่มชนชั้นกลาง และทำให้ภาระค่าใช้จ่ายของประเทศเพิ่มขึ้นจากในอดีตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดร.สมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาการเศรษฐกิจส่วนรวมและการกระจายรายได้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ระบุว่านโยบายประชานิยมของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำ ประโยชน์ส่วนใหญ่ไม่ถึงคนจนที่สุดในสังคมแต่ตกกับ “คนชั้นกลางระดับล่าง” มากกว่า ขณะที่โครงการบ้านหลังแรก รถคันแรกทำให้ภาระหนี้ต่อครัวเรือนมากขึ้น^A ขณะที่ในทางเศรษฐกิจมหภาคจะเกิดความเสียหายหลายด้าน เช่นภาวะเงินเฟ้อ หนี้สาธารณะ การทำลายกลไกตลาด เช่น โครงการรับจำนำข้าว หากนโยบายประชานิยมกระทบกับเศรษฐกิจมหภาค เช่นที่เกิดขึ้นกับประเทศกรีซที่มีหนี้สาธารณะเกิน 100% ของจีดีพี อาจต้องใช้เวลาในการฟื้นฟูเศรษฐกิจไม่น้อยกว่า 10 ปี³ (ภาคผนวกที่ 2 วงจรประชานิยม)

นอกจากนี้คณะทำงานเศรษฐกิจมหภาค การเงิน การคลัง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความเห็นว่านโยบายเศรษฐกิจภายใต้การนำของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยส่วนใหญ่เป็นนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจโดยใช้เม็ดเงินอัดฉีดทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการเพิ่มราคาสินค้าเกษตร การเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐและการใช้จ่ายภาครัฐครัวเรือน หากเปลี่ยนนโยบายของพรรคเป็นนโยบายของรัฐบาลจะต้องใช้เงินอัดฉีดไม่ต่ำกว่า 1.8 ล้านล้านบาทเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ คำถามที่ตามมาคือรัฐบาลจะนำรายได้จากไหนมาใช้จ่าย เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นนโยบายระยะยาว และทำให้ประชาชนต้องพึ่งพาอยู่กับสวัสดิการรัฐอย่างถาวรก่อให้เกิดผลเสียต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว รัฐบาลต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายหาเสียงไปสู่นโยบายปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อสภาพเศรษฐกิจของ การเงิน และการการคลังของประเทศ⁴

อย่างไรก็ตามในปีงบประมาณ 2555 รัฐบาลได้แปรนโยบายประชานิยมที่ได้หาเสียงไว้ไปสู่การปฏิบัติอย่างชัดเจน มีการใช้เม็ดเงินมหาศาลรวมเป็นเงินหลายแสนล้านบาท นอกจากนี้บางนโยบายมีการตั้งงบประมาณในการดำเนินการต่อเนื่องจากในปีงบประมาณ 2555 ไปถึงปีงบประมาณ 2556 รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะผูกพันต่อเนื่องไปยังปีงบประมาณต่อไปด้วย

ดร.กิริฎา เภาพิจิตร นักเศรษฐศาสตร์อาวุโสธนาคารโลก ประเมินว่าได้มีการใช้งบประมาณเพื่อสนองตอบนโยบายประชานิยมในปีงบประมาณ 2555 สูงถึง 671,000 ล้านบาท หรือคิดเป็น 5.4 % ของจีดีพี ประกอบไปด้วย 1.โครงการรับจำนำข้าวเปลือกฤดูกลาง 2554/2555 รวมค่าใช้จ่ายในโครงการและประมาณการขาดทุน 376,000 ล้านบาท (3.8% ของจีดีพี) 2.โครงการยกเว้นภาษีสำหรับผู้ซื้อบ้านหลังแรก (ก.ย. 2554 – ธ.ค. 2556) คาดว่ารัฐจะสูญเสียรายได้ 12,000 ล้านบาท โดยในปี 2555 ใช้เงิน 6,000 ล้านบาท 3.โครงการคืนภาษีรถยนต์คันแรก (16 ก.ย. 2554 – ธ.ค. 2555) คาดว่าจะทำให้รัฐ

^A สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ระบุว่าหนี้สินภาคครัวเรือน ในช่วงไตรมาส 3/2555 มียอดคงค้างสินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภคส่วนบุคคล มีมูลค่า 2.74 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้น 20.4% จากช่วงเดียวกันของปีก่อน โดยเป็นสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น 10.3% สินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เพิ่มขึ้น 33.6% และสินเชื่ออุปโภค-บริโภคส่วนบุคคลอื่นเพิ่มขึ้น 30.3% ขณะที่ความสามารถในการชำระหนี้ลดลง

สูญรายได้ประมาณ 80,000 ล้านบาท^B 4.การเพิ่มรายได้ให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างทั่วไป (เริ่ม 1 ม.ค. 2555) ใช้งบประมาณ 18,000 ล้านบาทในปี 2555 และเพิ่มเป็น 23,000 ล้านบาทในปี 2556

5.โครงการพักชำระหนี้สำหรับลูกหนี้ดี 3 ปี (1 ต.ค. 2555 – 31 ส.ค. 2558) ใช้งบประมาณ 15,000 ล้านบาทต่อปี
6.มาตรการกระตุ้นภาคธุรกิจ และลดค่าใช้จ่าย การลดภาษีรายได้นิติบุคคลจาก 30% เป็น 23% ในปี 2555 และลดเหลือ 20% ในปี 2556 คาดว่ารัฐจะสูญเสียรายได้ประมาณ 52,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2555 และ 74,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2556
7.การลดภาษีน้ำมันดีเซล (เม.ย.2554 –ปัจจุบัน) ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ 9,000 ล้านบาทต่อเดือน หรือ 1.08 แสนล้านบาทต่อปี
8.โครงการแจกแท็บเล็ตเพื่อการศึกษาให้นักเรียนชั้นประถมศึกษา ในงบประมาณปี 2555 ใช้เงิน 16,000 ล้านบาทและในปี 2556 ใช้เงิน 12,000 ล้านบาท (ภาคผนวกที่ 3 ค่าใช้จ่ายโครงการประชานิยม 2555)

ทั้งนี้คาดว่าในปี 2556 แนวโน้มการใช้จ่ายเงินในโครงการประชานิยมจะลดลง เนื่องจากบางโครงการสิ้นสุดระยะเวลาที่ประชาชนจะเข้าร่วม หากไม่มีการประกาศนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มเติม สัดส่วนการใช้งบประมาณในโครงการประชานิยมของไทยต่อจีดีพีจะลดลงจาก 5.4% ของจีดีพีเหลือ 2.4% ของจีดีพี⁵ อย่างไรก็ตามการใช้จ่ายเงินในโครงการประชานิยมที่ลดลงมาพร้อมกับการประกาศกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาล โดยเฉพาะในโครงการกู้เงินเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำ ตาม พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 วงเงิน 3.5 แสนล้านบาท และ พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อลงทุนโครงสร้างพื้นฐานวงเงิน 2 ล้านล้านบาทซึ่งเป็นการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมหลายโครงการ เช่น โครงการรถไฟความเร็วสูง รถไฟรางคู่ เป็นต้น

ในขณะที่ประเทศกำลังจะกู้เงินจำนวนมากเพื่อลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน แต่รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายประชานิยมหลายโครงการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรัฐบาลได้ออกมายืนยันถึงการรักษารอบวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและร.ม.คลัง ในฐานะหัวหน้าทีมเศรษฐกิจของรัฐบาลกล่าวว่าการใช้เม็ดเงินในโครงการต่างๆของภาครัฐจะยังรักษารอบวินัยทางการคลังที่กำหนดเพดานหนี้สาธารณะไว้ที่ 60% ของจีดีพี และสัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณไม่เกิน 15% รวมทั้งแสดงความมั่นใจว่าเศรษฐกิจในปี 2556 จะขยายตัวไม่ต่ำกว่า 5%⁶

ขณะที่ข้อมูลจากสำนักบริหารหนี้สาธารณะระบุว่า ณ สิ้นเดือน ก.ย. 2555 ประเทศไทยมีหนี้สาธารณะคงค้างทั้งสิ้นประมาณ 4.9 ล้านล้านบาท หรือ 43.91%ของจีดีพี และสัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณเท่ากับ 7% และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2556 คาดว่าจะมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีจะอยู่ที่ 47.5% และมีภาระหนี้ต่องบประมาณอยู่ที่ 7.4%⁷ (ภาคผนวกที่ 4 ประมาณการระดับหนี้สาธารณะต่อจีดีพี และภาคผนวกที่ 5 แผนบริหารหนี้สาธารณะ 2556)

อย่างไรก็ตามแม้ว่าเม็ดเงินที่ใช้ในโครงการประชานิยมในปี 2556 มีแนวโน้มลดลงและสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพียังอยู่ในระดับต่ำ แต่สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงประการหนึ่งก็คือนโยบายประชานิยมบางนโยบายที่ดำเนินต่อเนื่องเช่น นโยบายจำนำ

^B หมายเหตุ: ค่าสุดกรมสรรพสามิตสูญยอดผู้เข้าใช้สิทธิในโครงการคืนภาษีรถยนต์คันแรก ณ วันที่ 31 ธ.ค.2555 รวม 1.3 ล้านราย เป็นเงินที่ต้องคืนภาษี 9.05 หมื่นล้านบาท

ข่าวไม่ได้ใช้การตั้งงบประมาณโดยตรงแต่ได้ใช้รูปแบบ **มาตรการกึ่งการคลัง** ผ่านการดำเนินงานของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐซึ่งทำให้หนี้สาธารณะที่ปรากฏยังต่ำกว่าความเป็นจริง

ศ.ดร.ตีรณ พงศ์มพัฒน์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กล่าวว่าประเทศไทยมีการทำนโยบายกึ่งการคลังเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันธนาคารของรัฐมีการปล่อยสินเชื่อจำนวนมหาศาล หากเศรษฐกิจโลกไม่ดี ธนาคารภาครัฐเหล่านี้ต้องประสบปัญหา เนื่องจากลูกหนี้จะไม่สามารถจ่ายเงินคืนได้ ซึ่งรัฐจะต้องเข้าไปให้การช่วยเหลือ ดังนั้นระดับหนี้สาธารณะอาจไม่ได้อยู่ที่ 40% ของจีดีพีตามตัวเลขที่ปรากฏ แต่ยังมีส่วนที่อยู่ในการดำเนินงานของธนาคารภาครัฐอีกจำนวนหนึ่ง^๑ ซึ่งปัจจุบันมียังไม่สามารถสรุปตัวเลขภาระหนี้สินที่เกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่อาจส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะในอนาคตได้

ตัวอย่างของการใช้มาตรการกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินของรัฐที่สร้างความเสียหาย ปรากฏให้เห็นตามรายงานของคณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งมีน.ส.สุภา ปิยะจิต รองปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานอนุกรรมการ โดยระบุว่าตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมาโครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรและการประกันรายได้ตามนโยบายรัฐบาลรวม 15 โครงการ รัฐต้องรับภาระเงินต้นและดอกเบี้ย คิดเป็นเงินที่ใช้ในโครงการทั้งสิ้น 787,823.32 ล้านบาท ณ วันที่ 31 ส.ค.2555 มีผลขาดทุน 207,006.44 ล้านบาทและมีหนี้คงค้างทั้งสิ้น 4555,538.80 ล้านบาท ขณะที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่นำเงินสภาพคล่องมาสำรองจ่ายในโครงการนี้ เป็นเงินประมาณ 450,000 ล้านบาท และได้รับการชำระหนี้จากการขายผลผลิตทางการเกษตรแล้ว 198,000 ล้านบาท คงเหลือภาระหนี้ 208,000 ล้านบาท โดยคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการฯได้เสนอให้รัฐบาลอนุมัติจัดสรรงบประมาณ เพื่อชำระหนี้คืนแก่ ธ.ก.ส.เป็นระยะเวลา 5 ปี ไม่เช่นนั้น ธ.ก.ส.อาจประสบปัญหาสภาพคล่องได้

ทั้งนี้ในปี 2555 ธ.ก.ส.ได้ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้จำนวน 269,798 ล้านบาท แต่กระทรวงการคลังสามารถค้ำประกันได้เพียง 150,000 ล้านบาท เนื่องจากพ.ร.บ.หนี้สาธารณะกำหนดให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ให้กับรัฐวิสาหกิจได้ไม่เกิน 20%ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกระทรวงการคลังมีภาระในการค้ำประกันเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจอื่นๆทำให้ ธ.ก.ส.ต้องกู้เงินในส่วนที่เหลือโดยไม่มีกระทรวงการคลังค้ำประกันและต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูง

ดร.บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี ประธานเจ้าหน้าที่บริหารสถาบันวิจัยอาเซียน ธนาคารซีไอเอ็มบีไทย จำกัด (มหาชน) กล่าวว่าหากคำนึงถึงความเสี่ยงจากการใช้มาตรการกึ่งการคลัง กรอบวินัยทางการคลังของไทยที่จำกัดเพดานหนี้สาธารณะไว้ไม่เกิน 60%ของจีดีพี ซึ่งกำหนดกรอบตามองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและมีรายรับทางการคลังสูงกว่าประเทศไทย เช่น ญี่ปุ่น 31.1% ต่อจีดีพี สหรัฐฯ 41.5% ต่อจีดีพี และฝรั่งเศส 50.7% ต่อจีดีพี ขณะที่ประเทศไทยมีรายรับทางการคลังอยู่ที่ประมาณ 16.7% ต่อจีดีพีเท่านั้น ดังนั้นประเทศไทยควรกำหนดเพดานหนี้สาธารณะที่สอดคล้องกับสถานะการคลังของประเทศด้วย^๑ (ภาคผนวก 6 ประมาณการรายรับของรัฐบาลต่อจีดีพี)

ที่สำคัญการควบคุมระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับต่ำยังมีความจำเป็นต่อเนื่อง โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจไทยยังเผชิญความเสี่ยงหลายด้านทั้งจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ เศรษฐกิจยุโรปที่ยังคงถดถอย ความเสี่ยงจากปัญหาหนี้มาถาทางการคลังของสหรัฐฯ และปัจจัยภายใน ได้แก่ แรงกดดันเงินเฟ้อจากการปรับค่าจ้างขึ้นต่ำ 300 บาททั่ว

ประเทศ อัตราการว่างงานที่อาจมีแนวโน้มสูงขึ้น¹⁰ รวมทั้งความเสี่ยงจากปัญหาการเมือง และภัยธรรมชาติ หากเศรษฐกิจไทยไม่ขยายตัว หรือขยายตัวในระดับต่ำ ระดับหนี้สาธารณะของประเทศไทยก็อาจพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากรัฐบาลมีภาระจากการดำเนินนโยบายประชานิยม การกู้เงินเพื่อลงทุนโครงการขนาดใหญ่ รวมทั้งความเสี่ยงของธนาคารเฉพาะกิจซึ่งรับภาระในการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลมายาวนาน ดังนั้นจึงไม่อาจวางใจได้ว่าระดับหนี้สาธารณะที่ต่ำกว่า 60% ของจีดีพีจะการันตีเสถียรภาพของเศรษฐกิจไทยได้เสมอไป

แม้ว่าระดับหนี้สาธารณะต่อจีดีพีของประเทศไทยในปัจจุบันจะอยู่ในระดับต่ำคือประมาณ 43.9 – 44% ของจีดีพี แต่สัดส่วนนี้ก็ได้แตกต่างจากหลายประเทศในแถบละตินอเมริกาที่เคยมีปัญหาวิกฤตหนี้สาธารณะมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเกิดภาวะวิกฤตทั่วโลก ก็อาจเผชิญชะตากรรมเดียวกับประเทศในแถบละตินอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1970 – 1980 ที่เศรษฐกิจล่มสลาย ทั้งนี้ยังไม่นับการก่อหนี้ที่รัฐบาลผลักดันให้ไปอยู่ในบัญชีของสถาบันการเงินของรัฐ เป็นบัญชีจำแลงที่ไม่อยู่ในภาครัฐ แต่รัฐบาลอาจจะต้องเข้าไปรับภาระเมื่อสถาบันการเงินเหล่านั้นอยู่ในภาวะวิกฤต ขณะที่หนี้ครัวเรือนของคนไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและเข้าสู่ระดับ 60% ของรายได้ ซึ่งนับว่าสูงมากเพราะประชาชนโดยทั่วไปมีทรัพย์สินไม่สูงเหมือนครัวเรือนในประเทศที่ร่ำรวย¹¹

นอกจากนั้นประเทศไทยกำลังจะเข้าสู่สังคมสูงอายุและมีจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทำให้ในอนาคตรัฐบาลจะมีรายจ่ายจากการจัดระบบสวัสดิการสังคมสูงขึ้น จากการศึกษาของทีดีอาร์ไอระบุว่ารายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากในปี 2554 ที่มีค่าใช้จ่ายประมาณ 1.07 ล้านล้านบาท และจะเพิ่มเป็น 1.375 ล้านล้านบาทในปี 2560 หรือเพิ่มขึ้น 3.7% ต่อปี¹²(ภาคผนวก 7 แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการของไทย 2554 – 2560) ดังนั้นสิ่งที่รัฐบาลต้องทำคือการปรับลดการใช้นโยบายประชานิยม และแปรงบประมาณและค่าใช้จ่ายเหล่านั้นไปสู่การจัดสรรโครงการสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพ ซึ่งจะเป็นการใช้งบประมาณที่มีประโยชน์อย่างแท้จริงและยั่งยืนมากกว่าการใช้จ่ายเงินเพื่อโครงการประชานิยม

กล่าวได้ว่าแม้ในขณะนี้เศรษฐกิจของไทยยังคงมีความเข้มแข็ง แต่ไม่ได้หมายความว่าเศรษฐกิจของประเทศจะสามารถรองรับรายจ่ายจากนโยบายประชานิยมปีละหลายแสนล้านบาทได้ทุกๆปี เพราะแน่นอนว่าจะส่งผลกระทบต่อสถานะการเงินการคลังของประเทศ โดยเฉพาะในภาวะที่ประเทศมีค่าใช้จ่ายจากการกู้เงินเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งจะต้องวางแผนสร้างสวัสดิการที่ดีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชากรและรองรับสังคมผู้สูงอายุในอนาคต การใช้นโยบายประชานิยมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น จึงเป็นเสมือนเส้นทางอันตรายที่นำประเทศไปสู่ระดับหนี้สาธารณะที่สูงขึ้น และจะเป็นอุปสรรคให้กับการขับเคลื่อนนโยบายที่มีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งลดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศตกต่ำ ทั้งนี้ยังไม่นับรวมผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากนโยบายประชานิยมที่หลายโครงการได้ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างมาก

ที่ผ่านมาหลายประเทศทั้งในละตินอเมริกาและยุโรปที่เผชิญปัญหาวิกฤตหนี้สาธารณะนับว่าเผชิญกับช่วงเวลาแห่งประวัติศาสตร์ที่เจ็บปวด ต้องใช้เวลาในการแก้ไขเยียวยายาวนานนับสิบปี โดยประเทศเหล่านั้นต่างก็เคยดำเนินนโยบายประชานิยมที่ผิดพลาดมาก่อน มีคำกล่าวที่ว่าประวัติศาสตร์มักซ้ำรอยเสมอ ในทางตรงกันข้ามประวัติศาสตร์อาจจะไม่ซ้ำรอยหากเราเรียนรู้จากข้อผิดพลาดของผู้อื่น ประเทศไทยมีทางเลือกที่จะเรียนรู้จากข้อผิดพลาดของชาติต่างๆในอดีต เพื่อจะไม่เดินซ้ำรอยวิกฤตหนี้สาธารณะ และปรับเปลี่ยนนโยบายประชานิยม เป็นนโยบายเศรษฐกิจที่ถูกต้องก่อนที่เศรษฐกิจไทยจะตกอยู่ภายใต้เงื้อมเงาความเสียหายจนเป็นภาระให้กับประชากรทั้งประเทศต่อไปในระยะยาว

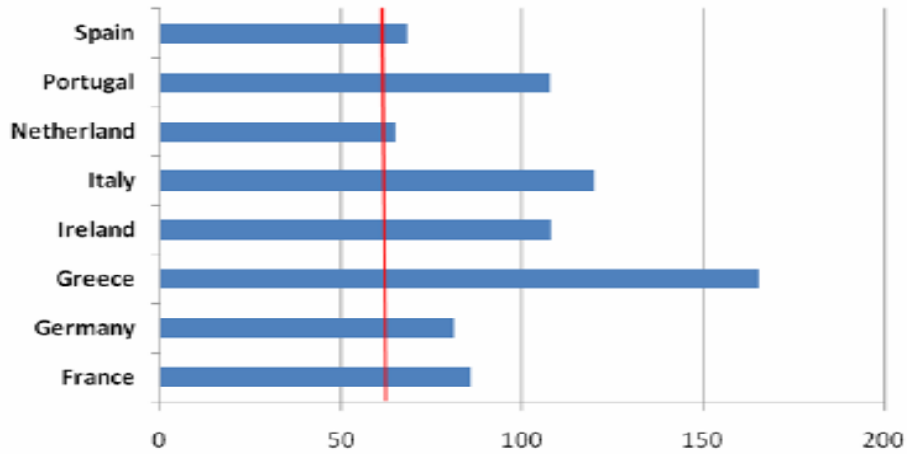
ที่มาของข้อมูลและเอกสารอ้างอิง

- ¹ บทความเรื่อง “วิกฤตหนี้สาธารณะยุโรป : ระเบิดเวลาต่อเศรษฐกิจโลก” สารวิจัยธุรกิจ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ฉบับเดือน ส.ค. 2555
- ² รศ.ดร.นิยม รัฐมฤต บทความเรื่อง “เงินผันและ SML” เว็บไซต์ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า
- ³ เอกสารสรุปข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ เรื่องพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์นโยบายประชานิยมของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาเศรษฐกิจประเทศไทย ของคณะกรรมการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม วุฒิสภา
- ⁴ เอกสารสรุปความเห็นข้อเสนอแนะและการทำงานของคณะทำงานเศรษฐกิจมหภาคการเงิน การคลัง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2553 – 2554
- ⁵ <http://thaipublica.org> เรื่อง “ประเมินประชานิยม “รัฐบาลพี่คนแรก” ใช้เงิน 6.71 แสนล้าน โอกาสในวันนี้ หรือนี้ในวันหน้า
- ⁶ นสพ.กรุงเทพธุรกิจฉบับประจำวันวันที่ 25 ธ.ค.2555
- ⁷ แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2556 หนังสือเสนอคณะรัฐมนตรี กค 0905/15822
- ⁸ รายงานเรื่อง วิเคราะห์และศึกษาผลกระทบนโยบายประชานิยม ค่าแรง และเงินเดือน... ของนโยบายรัฐบาลชุดใหม่ทำได้จริงหรือ? โดยคณะอนุกรรมการนโยบายการเงิน การคลัง และงบประมาณ ในคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงินวุฒิสภา
- ⁹ เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง “1 ปีกับนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล : นโยบายด้านการเงินและการคลัง” ในการประชุมวิชาการเศรษฐศาสตร์เรื่อง “1ปีกับนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล” จัดโดยคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ ณ ห้องประชุมชั้น 8 อาคาร 72 ปี กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง
- ¹⁰ รายงานแนวโน้มเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทยปี 2556 ศูนย์วิจัยกสิกรไทย ก.ย.2555
- ¹¹ รายงานเรื่อง วิเคราะห์และศึกษาผลกระทบนโยบายประชานิยม ค่าแรง และเงินเดือน... ของนโยบายรัฐบาลชุดใหม่ทำได้จริงหรือ? โดยคณะอนุกรรมการนโยบายการเงิน การคลัง และงบประมาณ ในคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงินวุฒิสภา
- ¹² รายงานโครงการวิจัยเรื่อง “สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี 2560” โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

ภาคผนวก

1. สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีของประเทศต่างๆในยุโรป

Public Debt (% of GDP)



ที่มา : CEIC Data Company July 2012

2. วงจรประชานิยม



ที่มา : เอกสารสรุปข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ เรื่องพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์นโยบายประชานิยมของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาเศรษฐกิจประเทศไทย ของคณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม วุฒิสภา

3.ค่าใช้จ่ายในโครงการประชานิยมปี 2555



ที่มา: www. thaipublica.org

4.ประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP 2556 – 2560

สัดส่วน (%)	2556	2557	2558	2559	2560
หนี้สาธารณะคงค้าง/ GDP	47.5	48.4	48.5	48.0	47.2
ภาระหนี้/งบประมาณ	7.4	11.6	11.7	11.5	11.2

ที่มา :สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

5.แผนการบริหารหนี้สาธารณะ 2556

หน่วย : ล้านบาท

รายการแผน	วงเงิน			ค่าขอให้ กค. ค่าประกัน	
	ในประเทศ	ต่างประเทศ	รวม	ขอค้ำ/กู้ต่อ	ไม่ขอค้ำ
1. แผนการก่อหนี้ใหม่	943,936.10	15,455.77	959,391.87	228,011.54	41,880.33
(1) รัฐบาล	717,741.22	0.00	717,741.22	28,241.22	0.00
(2) รัฐวิสาหกิจ	226,194.88	15,455.77	241,650.65	199,770.32	41,880.33
2. แผนการปรับโครงสร้างหนี้	703,394.50	34,208.40	737,602.90	172,818.32	3,000.00
(1) รัฐบาล	527,576.18	34,208.40	561,784.58		
(2) รัฐวิสาหกิจ	175,818.32	0.00	175,818.32	172,818.32	3,000.00
3. แผนการบริหารความเสี่ยง	47,100.00	176,038.38	223,138.38		
4. แผนการบริหารจัดการหนี้ของ รัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติกรม.ฯ	69,402.00	58,483.21	127,885.21		
รวม (1 ถึง 4)	1,763,832.60	284,185.76	2,048,018.36	400,829.86	

ที่มา : สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

6.ประมาณการรายรับของรัฐบาลต่อ GDP



ที่มา: ดร.บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี ธนาคารซีไอเอ็มบีไทย จำกัด (มหาชน) เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง "1 ปีกับนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล :นโยบายด้านการเงินและการคลัง"

7.แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการของไทย 2554 – 2560

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
เด็กเล็ก	4,735	4,739	4,766	4,817	4,887	4,943	4,988
การศึกษา	562,397	591,330	568,785	578,305	600,745	608,999	618,478
แรงงาน	24,266	25,759	23,470	25,159	26,902	28,706	30,593
ที่อยู่อาศัย	5,552	6,638	4,823	5,016	5,217	5,426	5,643
สุขภาพ	408,231	426,157	426,116	458,181	492,778	529,240	568,465
ผู้สูงอายุ	40,880	43,002	54,678	62,708	73,636	84,960	97,709
ผู้พิการ	5,479	5,552	6,644	6,737	6,838	6,935	7,039
อื่น ๆ	18,707	21,305	23,958	27,520	31,686	36,573	42,325
รวม	1,070,248	1,124,482	1,113,241	1,168,443	1,242,689	1,305,782	1,375,240

ที่มา: รายงานโครงการวิจัยเรื่อง “สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี 2560” โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

แนวคิดและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ในการจัดทำบทความเชิงวิเคราะห์ เรื่อง

“เศรษฐกิจไทยใต้เงาประชานิยม – เส้นทางอันตรายสู่วิกฤตหนี้สาธารณะ”

ในปีที่ผ่านมา วิกฤตหนี้สาธารณะของยุโรปก่อให้เกิดความตื่นตัวในการศึกษาและวิพากษ์วิจารณ์เรื่องนี้อย่างกว้างขวาง ในประเทศไทยมีหลายเวทีเสวนาที่พูดคุยกันในประเด็นนี้ หนึ่งในคำถามที่ถูกหยิบยกขึ้นมาวิพากษ์กันก็คือ ประเทศไทยมีโอกาสที่จะประสบปัญหาวิกฤตหนี้สาธารณะแบบเดียวกับที่หลายประเทศในยุโรปกำลังเผชิญอยู่หรือไม่ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่รัฐบาลเดินหน้านโยบายประชานิยมที่ใช้เม็ดเงินจำนวนมากคล้ายคลึงกับที่รัฐบาลของหลายประเทศในยุโรปเคยดำเนินนโยบายแบบเดียวกันมาก่อน

นอกจากนี้การดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างเข้มข้นในช่วง 1 ทศวรรษเศษที่ผ่านมาของทุกพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลนำมาซึ่งปรากฏการณ์อันน่ากังวลประการหนึ่งคือภาวะที่เรียกว่า “การเสพติดประชานิยมของประชาชน” จากผลสำรวจของศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยกรุงเทพ (กรุงเทพโพลล์) เมื่อเดือน ส.ค.2555 ที่ผ่านมามีการทำสำรวจความคิดเห็นนักเศรษฐศาสตร์ 70 คนจากองค์กรชั้นนำ 27 แห่งซึ่งถือว่าคนกลุ่มนี้คร่ำหวอดกับการติดตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศพบว่านักเศรษฐศาสตร์กว่า 48.6% เชื่อว่าคนไทยอยู่ในภาวะเสพติดโครงการประชานิยม ขณะที่อีก 47.1% เชื่อว่าคนไทยอยู่ในช่วงเริ่มเสพติดโครงการประชานิยม ซึ่งผลการสำรวจเรื่องดังกล่าวสะท้อนปัญหานี้ได้ในระดับหนึ่ง

ผู้เขียนเชื่อว่าหากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในภาวะเสพติดนโยบายประชานิยม นักการเมืองย่อมมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนโครงการ และเม็ดเงินที่จะสนับสนุนโครงการประชานิยมที่สร้างผลดีในระยะสั้นแต่เป็นผลร้ายในระยะยาวเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต ยิ่งเมื่อเข้าสู่ช่วงการเลือกตั้งนโยบายที่พรรคการเมืองต่าง ๆ นำมาเสนอขอคะแนนเสียงก็จะเต็มไปด้วยนโยบายประชานิยมที่น่าเสนอเป็นแพ็คเกจ เพื่อมุ่งหวังชัยชนะในการเลือกตั้งโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อประเทศ

ประกอบกับการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายประชานิยมของรัฐบาลต่างๆอย่างกว้างขวางจากภาคส่วนต่างๆทั้งในแวดวงวิชาการและภาคประชาสังคม ไม่ว่าจะเป็น โครงการรับจำนำข้าว โครงการรถคันแรก โครงการบ้านหลังแรก เป็นต้น อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังประกาศที่จะเดินหน้าโครงการที่ได้รับเสียงคัดค้าน ซึ่งโครงการเหล่านี้ใช้เม็ดเงินจากภาษีของประชาชนที่ต้องเสียไปมหาศาล นอกจากนั้นโครงการประชานิยมหลายโครงการของรัฐบาลชุดนี้ยังมีแนวโน้มที่จะก่อภาวะผูกพันและภาระทางการคลังต่อไปในระยะยาวจนเป็นปัญหาการเพิ่มขึ้นของระดับหนี้สาธารณะในอนาคต

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นผู้เขียนจึงจัดทำบทความข่าวเชิงวิเคราะห์เรื่อง“เศรษฐกิจไทยใต้เงาประชานิยม – เส้นทางอันตรายสู่วิกฤตหนี้สาธารณะ” ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะประมวลภาพถึงการดำเนินนโยบายประชานิยมในช่วง 1 ปีเศษของรัฐบาล รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อเสีย ปัญหา และเสนอแนะแนวทางแก้ไขผ่านมุมมองของนักวิชาการ ผ่านข้อเสนอแนะต่างๆตามที่มีความรู้และประสบการณ์ในชาติบ้านเมืองของเราได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้เอาไว้

ในฐานะนักข่าวภาคสนามคนหนึ่งที่ทำข่าวคลุกคลีกับนโยบายของรัฐบาล ผู้เขียนหวังว่าบทความนี้จะประโยชน์ในทางใดทางหนึ่งโดยเฉพาะช่วยสร้างความเข้าใจให้ประชาชนรู้เท่าทันถึงผลเสียหายในระยะยาวของนโยบายประชานิยม ที่สำคัญเพื่อไม่ให้สังคมของเราตกอยู่ในภาวะเสถียรประชานิยม จนขาดการวิพากษ์วิจารณ์และตั้งคำถาม รวมทั้งข้อมูลต่างๆที่ได้รวบรวมจะช่วยเสนอแนะต่อรัฐบาลในการเลือกใช้นโยบายที่มีประโยชน์ต่อประเทศอย่างยั่งยืนมากกว่าการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้นด้วยนโยบายประชานิยม ที่ทำให้ประเทศเผชิญความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤตหนี้สาธารณะได้ในอนาคต