

## วิกฤตหนี้สาธารณะกับขีดความสามารถทางการคลังของไทย

อานันท์ เกียรติสารพิภพ  
นิติกรเชี่ยวชาญ  
กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

การดำเนินนโยบายการคลังมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศทั่วโลก เพื่อรักษาฐานะทางการคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม กล่าวคือ มีความสมดุลระหว่างการใช้จ่าย การหารายได้ และหนี้สาธารณะ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการดำเนินนโยบายการคลังภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ทั้งนี้ การที่เศรษฐกิจของประเทศไทยได้รับผลกระทบจนทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ลดต่ำลงไปมาก ประกอบกับหนี้สาธารณะที่จะสูงขึ้นเนื่องจากรายได้ของประเทศไทยที่ไม่เพียงพอกับวงเงินงบประมาณรายจ่าย จนทำให้รัฐบาลไทยต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้น รวมทั้งการกู้เงินนอกงบประมาณตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 วงเงินกู้จำนวน 1 ล้านล้านบาท เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม และส่วนที่อาจต้องกู้เงินเพื่อมาชดเชยภาระการคลังอื่น ๆ นอกงบประมาณ ทำให้มีการประเมินว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทยน่าจะสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจากปี 2562 ที่ประมาณร้อยละ 41 ต่อ GDP จนใกล้เพดานหนี้สาธารณะตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ประมาณเกือบร้อยละ 60 ต่อ GDP ในปี 2564 ซึ่งเกือบเต็มกรอบเพดานหนี้สาธารณะที่กำหนดไว้ ส่งผลให้คณะกรรมการวินัยการเงินการคลัง ออกประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 เพื่อปรับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จากเดิมไม่เกินร้อยละ 60 เพิ่มเป็นไม่เกินร้อยละ 70 ต่อ GDP มีผลบังคับใช้วันที่ 20 กันยายน 2564 และมีความกังวลว่าจะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถทางการคลังของไทย

### ความหมายของกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

กรอบความยั่งยืนทางการคลังเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังหรือความมีเสถียรภาพด้านการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาลในอนาคตว่าจะมีทิศทางอย่างไร โดยประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (4) ประกอบมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับวันที่ 23 พฤษภาคม 2561 ได้กำหนดตัวชี้วัด ดังนี้

- (1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ต้องไม่เกินร้อยละ 60
- (2) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ ต้องไม่เกินร้อยละ 35
- (3) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด ต้องไม่เกินร้อยละ 10

(4) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ ต้องไม่เกินร้อยละ 5

#### ที่มาของการกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ต้องไม่เกินร้อยละ 60

ปี 2535 ประเทศในภูมิภาคยุโรป 12 ประเทศ ได้แก่ เบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก โปรตุเกส สเปน เนเธอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร ได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญา มาสทริชต์ (Maastricht Treaty) หรือสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป (European Union: EU) โดยในสัญญาได้ระบุให้การรักษาระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่ให้เกินร้อยละ 60 เป็นหนึ่งในเงื่อนไขที่แต่ละประเทศต้องถือปฏิบัติตาม หากต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม ตัวเลขดังกล่าวไม่ได้ถูกคำนวณจากการหาระดับหนี้สาธารณะที่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน แต่เป็นค่ามัธยฐาน (ค่าของข้อมูลที่อยู่ตรงกลางของข้อมูลทั้งหมด) ของระดับหนี้สาธารณะของประเทศที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกเท่านั้น โดยเงื่อนไขดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้แต่ละประเทศสามารถตรึงค่าเงินไว้ด้วยกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปี 2553 Carmen Reinhart และ Kenneth Rogoff ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ประจำมหาวิทยาลัย Harvard ในปัจจุบัน ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับหนี้สาธารณะต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ผลการศึกษาพบว่าประเทศที่มีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงกว่าร้อยละ 90 จะมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำกว่าประเทศที่มีหนี้สาธารณะไม่เกินเพดานที่กำหนด และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาจะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ หากสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่มีผลมาจากการกู้เงินภายนอกประเทศ (external debt) สูงกว่าร้อยละ 60 โดยข้อค้นพบจากงานวิจัยดังกล่าวได้กลายมาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดเพดานหนี้สาธารณะในหลายประเทศ

อย่างไรก็ตาม นักวิจัยจากมหาวิทยาลัย Massachusetts-Amherst (Thomas Herndon, Michael Ash, และ Robert Pollin) ได้ทำการศึกษาแล้วว่า ผลการศึกษาของ Reinhart และ Rogoff มีข้อผิดพลาดด้านข้อมูล และพบว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่เกินร้อยละ 90 นั้นไม่ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ

ปี 2554 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ได้เสนอกรอบในการประเมินความยั่งยืนทางการคลัง โดยกำหนดว่าหากสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงเกินร้อยละ 60 ผู้ดำเนินนโยบายควรมีการประเมินความเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลังอย่างละเอียด แต่ไม่ได้หมายความว่าหากสัดส่วนหนี้สาธารณะสูงกว่าระดับข้างต้นแล้ว รัฐบาลจะต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการชำระหนี้ จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันมีหลายประเทศที่มีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงกว่าร้อยละ 60 แต่ก็ยังไม่ประสบกับปัญหาในการชำระหนี้ ยกตัวอย่าง ประเทศญี่ปุ่นมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงที่สุดในโลก ประมาณร้อยละ 237 หรือประเทศมาเลเซียก็มีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 62.09 ณ สิ้นปี 2563

อย่างไรก็ดี เป็นเรื่องยากที่จะสามารถหาสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ดำเนินนโยบายเลือกที่จะมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระยะสั้น หรือเลือกที่จะรักษาเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ เนื่องจากการจะพิจารณาระดับหนี้สาธารณะที่เหมาะสมมีหลายปัจจัยที่ควรคำนึงถึง เช่น ต้นทุนในการกู้เงิน และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต เป็นต้น

### หนี้สาธารณะกับประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ

ปัจจุบันประเทศไทยใช้กฎการคลัง (fiscal rule) ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดด้านรายจ่าย ตลอดจนเพดานหนี้สาธารณะ โดยคณะกรรมการวินัยการเงินการคลังของรัฐได้กำหนดให้

- หนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ไม่เกินร้อยละ 60
- ภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ไม่เกินร้อยละ 35
- หนี้สาธารณะที่ออกด้วยสกุลเงินต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมดไม่เกินร้อยละ 10
- ภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้การส่งออกสินค้าและบริการไม่เกินร้อยละ 5<sup>1</sup>

แต่จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์โควิดส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทย คาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้นเกือบร้อยละ 20 ณ สิ้นปี 2564 ทั้งนี้ ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทยอยู่ที่ร้อยละ 41.7 แต่หลังจากเกิดวิกฤตโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ภาครัฐได้มีการใช้จ่ายเพื่อบรรเทาผลกระทบจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ผ่านทางมาตรการทางการคลัง ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 วงเงินกู้จำนวน 1 ล้านล้านบาท และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 วงเงินกู้จำนวน 5 แสนล้านบาท รวมถึงการกู้เงินขาดดุลงบประมาณที่มีแนวโน้มที่จะยังอยู่ในระดับสูง ซึ่งเงินกู้ต่าง ๆ เหล่านี้ ประกอบกับอัตรา GDP ของไทยที่หดตัวมาก คาดว่าจะส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทย สูงถึงร้อยละ 60 ในปี 2564

จากสภาพปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการวินัยการเงินการคลังจึงได้มีมติเห็นชอบขยายกรอบเพดานหนี้สาธารณะจากเดิมที่กำหนดว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ต้องไม่เกินร้อยละ 60 เป็นสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ต้องไม่เกินร้อยละ 70 ต่อ GDP (ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564) เพื่อเป็นการเพิ่มพื้นที่ทางการคลังให้กับรัฐบาล และไม่เป็นอุปสรรคหากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อดำเนินนโยบายการคลังในระยะปานกลาง โดยยังคงมีความสามารถในการชำระอยู่ในเกณฑ์ดี ทั้งนี้ การทบทวนกรอบสัดส่วนการบริหารหนี้สาธารณะ

<sup>1</sup> ฉัตร คำแสง. (20 มิถุนายน 2564). **สร้างหนี้ทะลุเพดาน=โง่?** สืบค้น 22 กันยายน 2564 จาก <https://www.the101.world/is-overdebt-stupid/>

ในครั้งนี้เป็นไปตามความในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้มีการทบทวนสัดส่วนต่าง ๆ อย่างน้อยทุก 3 ปี<sup>2</sup>

อย่างไรก็ดี ปัญหาหนี้สาธารณะของไทยที่เพิ่มสูงขึ้นจนต้องขยายกรอบเพดานหนี้สาธารณะนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นกับประเทศไทยเพียงประเทศเดียว แต่ได้เกิดขึ้นกับหลายประเทศ โดยภาระหนี้ทั่วโลกที่เพิ่มสูงขึ้นนี้ มาจากภาครัฐเกินครึ่งหนึ่ง อันเป็นผลจากการใช้มาตรการในหลายด้านทั้งการสนับสนุนทางการเงินให้กับระบบสุขภาพ การเยียวยาให้กับภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ รวมทั้งการบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจ และการจ้างงานที่ลดลง โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 88 ต่อ GDP ในปี 2562 มาอยู่ที่ร้อยละ 105 ต่อ GDP หรือเพิ่มขึ้นมากกว่า 12 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2563 ขณะที่ปี 2562 เพิ่มขึ้น 4.3 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยกลุ่มประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้า (mature markets) มีภาระหนี้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นสูงสุด โดยเพิ่มขึ้น 10.7 ล้านล้านดอลลาร์เป็น 63.5 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ จากการใช้มาตรการทางการคลังในการตอบสนองกับการระบาด ส่งผลให้ยอดรวมภาระหนี้มีมูลค่า 205 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ เพิ่มขึ้นจาก 183 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2563 โดยในกลุ่มประเทศยุโรปมีอัตราส่วนหนี้ต่อ GDP โดยรวมเพิ่มขึ้นมากที่สุดกว่าร้อยละ 50 โดยเฉพาะภาระหนี้รัฐบาลฝรั่งเศส สเปน กรีซ สหราชอาณาจักร และแคนาดา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเศรษฐกิจหดตัว ขณะที่ประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ (emerging markets) ส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในการใช้มาตรการทางการคลัง ภาระหนี้ของรัฐบาลจึงเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP โดยรวมในกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 220 ในปี 2562 มาเป็นร้อยละ 250 ในปี 2563 โดยประเทศที่เพิ่มสูงมาก ได้แก่ บราซิล เกาหลีใต้ ตุรกี และจีน<sup>3</sup>

**อันดับประเทศที่มีหนี้สาธารณะต่อ GDP มากที่สุดในโลก** โดย World Population Review<sup>4</sup>

1. ประเทศญี่ปุ่น (ประชากรประมาณ 126 ล้านคน) มีหนี้สาธารณะร้อยละ 234.18 ต่อ GDP
2. ประเทศเวเนซุเอลา (ประชากรประมาณ 28.7 ล้านคน) มีหนี้สาธารณะร้อยละ 214.45 ต่อ GDP
3. ประเทศชูดาน (ประชากรประมาณ 42.8 ล้านคน) มีหนี้สาธารณะร้อยละ 177.87 ต่อ GDP
4. ประเทศกรีซ (ประชากรประมาณ 10.3 ล้านคน) มีหนี้สาธารณะร้อยละ 174.15 ต่อ GDP
5. ประเทศเลบานอน (ประชากรประมาณ 6.77 ล้านคน) มีหนี้สาธารณะร้อยละ 157.81 ต่อ GDP
6. ประเทศอิตาลี (ประชากรประมาณ 60.3 ล้านคน) มีหนี้สาธารณะร้อยละ 133.43 ต่อ GDP
7. ประเทศเอริเทรีย (ประชากรประมาณ 3.6 ล้านคน) มีหนี้สาธารณะร้อยละ 127.34 ต่อ GDP
8. ประเทศกาบูเวร์ดี (ประชากรประมาณ 5.6 แสนคน) มีหนี้สาธารณะร้อยละ 125.29 ต่อ GDP

<sup>2</sup> ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (21 กันยายน 2564). ขยายกรอบเพดานหนี้สาธารณะ...คาดไม่กระทบเสถียรภาพทางการคลังในระยะสั้น แต่ระยะยาวต้องหารายได้เพิ่ม. สืบค้น 23 สิงหาคม 2564 จาก <https://www.kasikornresearch.com/th/analysis/k-social-media/Pages/Fiscal-FB-23-09-21.aspx>

<sup>3</sup> สสำรวจหนี้สาธารณะประเทศต่าง ๆ จะไปถึงไหน เพื่อรับมือวิกฤตโควิด-19!. (12 พฤษภาคม 2564). สืบค้น 22 กันยายน 2564 จาก <https://thaipublica.org/2021/05/public-debt-and-covid/>

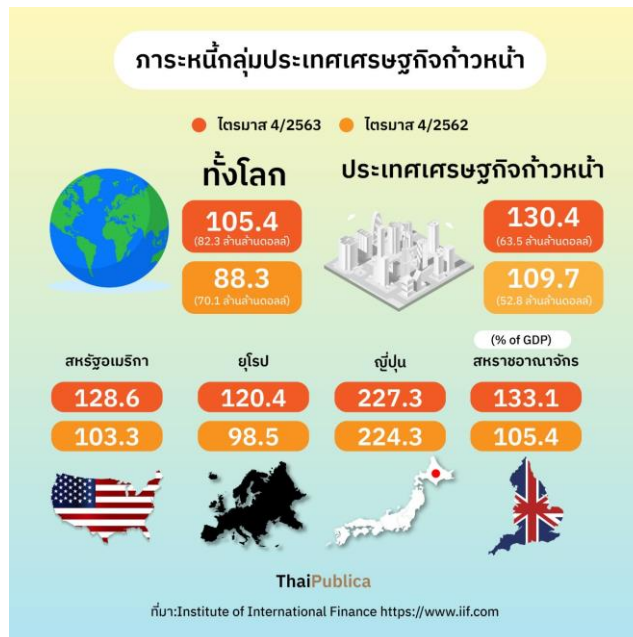
<sup>4</sup> ประเทศไทยที่ก่อหนี้สาธารณะมากที่สุดในโลก?. (25 พฤษภาคม 2564). โพสต์ทูเดย์ออนไลน์. สืบค้น 14 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.posttoday.com/world/653853>

9. ประเทศโมซัมบิก (ประชากรประมาณ 32.16 ล้านคน) มีหนี้สาธารณะร้อยละ 124.46 ต่อ GDP  
 10. ประเทศโปรตุเกส (ประชากรประมาณ 10.17 ล้านคน) มีหนี้สาธารณะร้อยละ 119.46 ต่อ GDP  
 สำหรับประเทศไทย อยู่ในอันดับที่ 120 มีหนี้สาธารณะร้อยละ 41.47 ต่อ GDP

อันดับประเทศในกลุ่มอาเซียนที่มีหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงสุด 10 อันดับแรก (ข้อมูล ณ เดือน เมษายน 2564) มีดังนี้<sup>5</sup>

1. ประเทศสิงคโปร์ มีหนี้สาธารณะร้อยละ 130 ต่อ GDP
2. ประเทศลาว มีหนี้สาธารณะร้อยละ 68 ต่อ GDP
3. ประเทศมาเลเซีย มีหนี้สาธารณะร้อยละ 66 ต่อ GDP
4. ประเทศไทย มีหนี้สาธารณะร้อยละ 56 ต่อ GDP
5. ประเทศฟิลิปปินส์ มีหนี้สาธารณะร้อยละ 52 ต่อ GDP
6. ประเทศเมียนมา มีหนี้สาธารณะร้อยละ 49 ต่อ GDP
7. ประเทศเวียดนาม มีหนี้สาธารณะร้อยละ 48 ต่อ GDP
8. ประเทศอินโดนีเซีย มีหนี้สาธารณะร้อยละ 41 ต่อ GDP
9. ประเทศกัมพูชา มีหนี้สาธารณะร้อยละ 33 ต่อ GDP
10. ประเทศบรูไน มีหนี้สาธารณะร้อยละ 2 ต่อ GDP

### ภาระหนี้กลุ่มประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้า



ภาพ แสดงภาระหนี้กลุ่มประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้า

ที่มา: <https://thaipublica.org/2021/05/public-debt-and-covid/>

<sup>5</sup> ประเทศในอาเซียน มีหนี้สาธารณะต่อ GDP เท่าไรบ้าง ? (18 มิถุนายน 2564). สืบค้น 14 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.longtunman.com/30332>

### การขยายเพดานหนี้สาธารณะในกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

การที่หนี้สาธารณะของทั่วโลกสูงขึ้น หลายประเทศจึงต้องมีการขยายกรอบเพดานหนี้ นอกเหนือจากประเทศไทยที่ได้กล่าวมาข้างต้น แม้ว่าในปี 2554 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ได้เสนอกรอบในการประเมินความยั่งยืนทางการคลัง โดยกำหนดว่าหากสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงเกินร้อยละ 60 ผู้ดำเนินนโยบายควรมีการประเมินความเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลังอย่างถี่ถ้วน แต่ไม่ได้หมายความว่าหากหนี้สาธารณะสูงกว่าระดับข้างต้นแล้ว รัฐบาลจะต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการชำระหนี้ จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันก็มีหลายประเทศที่มีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงเกินร้อยละ 60 และยังไม่ประสบกับปัญหาในการชำระหนี้ เช่น ประเทศญี่ปุ่นที่มีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ร้อยละ 237 ซึ่งสูงที่สุดในโลก หรือประเทศกำลังพัฒนาอย่างมาเลเซียที่มีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 62.09 ณ สิ้นปี 2563 เป็นเรื่องยากที่นักเศรษฐศาสตร์จะสามารถหาสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้ดำเนินนโยบายเลือกที่จะมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระยะสั้นหรือเลือกที่จะรักษาเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ เนื่องจากการจะพิจารณาระดับหนี้สาธารณะที่เหมาะสมมีหลายปัจจัยที่ควรคำนึงถึง อาทิ ต้นทุนในการกู้เงิน อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต เป็นต้น<sup>6</sup>

การที่ประเทศไทยปรับเพดานหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นจากเดิมเพื่อแก้ปัญหา ศูนย์วิจัยกสิกรไทยมองว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนนำมาสู่การขยายกรอบเพดานหนี้สาธารณะจะไม่กระทบเสถียรภาพทางการคลังในระยะสั้น โดยรัฐบาลยังมีความสามารถในการชำระหนี้ที่ครบกำหนดได้ เนื่องจากโครงสร้างหนี้สาธารณะของไทยส่วนใหญ่เป็นการระดมทุนในประเทศและเป็นหนี้ระยะยาว โดยเดือนกรกฎาคม 2564 สัดส่วนหนี้ในประเทศต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 98.2 ของหนี้สาธารณะรวม ทำให้สัดส่วนหนี้ต่างประเทศในหนี้สาธารณะของไทยอยู่ในระดับต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ

ดังนั้น ความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยภายนอก อาทิ ความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติและอัตราแลกเปลี่ยน จึงอาจมีผลกระทบไม่มากนัก นอกจากนี้ โครงสร้างหนี้สาธารณะของไทยประมาณร้อยละ 94 เป็นหนี้ระยะยาว ทำให้ความเสี่ยงที่จะเกิดการ roll over หนี้ที่ครบกำหนดไม่ทันมีอยู่จำกัด นอกจากนี้ อัตราดอกเบี้ยในปัจจุบันก็ยังคงอยู่ในระดับต่ำมาก ซึ่งจะช่วยเหลือให้ต้นทุนของภาระหนี้ (debt service burden) ในกรอบเวลาระยะสั้นนั้นยังอยู่ในระดับต่ำ

ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การบริหารจัดการการคลังในระยะกลางถึงระยะยาวที่จำเป็นต้องมีแผนการจัดหารายได้ภาครัฐเพิ่มเติมเพื่อลดการขาดดุลทางการคลังในระยะข้างหน้า ในขณะที่การใช้งบประมาณต้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในระยะสั้น หากสัดส่วนหนี้สาธารณะจะสูงเกินกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

<sup>6</sup> ณัฐนันท์ สวารุส. (8 กรกฎาคม 2564). **หนี้ (สาธารณะ) ท่วมหัว...ไทยยังเอาตัวรอดหรือไม่**. สืบค้น 22 กันยายน 2564 จาก <https://www.econ.chula.ac.th/%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B5%E0%B9%89-%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%B0-%E0%B8%97%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%B1%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%97/>

จนต้องมีการปรับเพดานถือเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินภาครัฐมาดูแลผลกระทบที่เกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจไม่ได้เป็นการกู้เงินมาใช้โดยไม่มี ความจำเป็น แต่ในระยะ 3 -5 ปีข้างหน้า ภาครัฐต้องสร้างความเชื่อมั่นให้สาธารณชน โดยเฉพาะผู้ที่ถือพันธบัตรรัฐบาลเชื่อมั่นว่าจะสามารถบริหารหนี้สาธารณะให้กลับมายั่งยืน หมายถึง ขนาดการขาดดุลการคลังต้องทยอยลดลงจนเข้าสู่สมดุลในที่สุด ทั้งนี้ ท่ามกลางรายจ่ายงบประมาณที่ปรับลดได้อย่างจำกัด เนื่องจากในแต่ละปีรายจ่ายงบประมาณที่ต้องชำระตามกฎหมายอาทิ เงินเดือนและค่าจ้าง การใช้สินค้าและบริการ รวมถึงรายจ่ายดอกเบี้ยที่รวมแล้วมีสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายจ่ายดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ดังนั้น จุดสำคัญจึงอยู่ที่ความสามารถในการจัดหารายได้เพิ่มเติมของภาครัฐ โดยเฉพาะรายได้จากภาษีที่อาจจะต้องหาฐานภาษีใหม่ ๆ เข้ามาเพิ่มรายได้จัดเก็บเพื่อให้เพียงพอต่อการลดขนาดการขาดดุลการคลัง อาทิ ภาษีจากฐานสินทรัพย์ เป็นต้น<sup>7</sup>

ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ที่ได้ให้ความเห็นว่ากรอบการคลังระยะปานกลางที่เชื่อถือได้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการจัดการความเสี่ยงด้านการเงินสาธารณะ และแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้องกันนโยบายการคลังในระยะต่อไป เพราะประเทศส่วนใหญ่ยังต้องเผชิญกับความท้าทายในการเติบโตและการพัฒนาที่ต้องใช้กรอบเวลาค่อนข้างนาน อีกทั้งรัฐบาลต้องบรรเทาผลกระทบให้กับประชาชนและบริษัทต่าง ๆ ซึ่งส่งผลให้มีภาระหนี้เพิ่มขึ้น มองในภาพรวมแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องหารายได้ทางการคลังเพิ่มเติม รายได้ที่เพิ่มขึ้นนี้จะต้องถูกนำไปใช้ผ่านการดูแลสุขภาพ การศึกษา สวัสดิการสังคม

อย่างไรก็ดี แต่ละประเทศมีแนวทางที่ไม่เหมือนกัน ประเทศที่มีรายได้น้อยและประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญแก่การปรับปรุงการบริหารภาษี การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม และการจัดเก็บภาษีจากการบริโภคทั่วไปมากขึ้น ในขณะที่ประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้าพบว่ารายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีรายได้บุคคลธรรมดาลดลง ดังนั้น ในประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้าจึงมีโอกาที่จะเพิ่มการจัดเก็บภาษีทั้งในภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีอื่น ๆ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หรือการปิดช่องโหว่ในการจัดเก็บรายได้จากภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก สำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้นในอนาคตมีความเสี่ยงที่จะเข้าถึงแหล่งเงินจะยากขึ้น หมายถึงว่าหลาย ๆ ประเทศจะต้องมีการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บภาษี และการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายของภาครัฐอย่างมาก<sup>8</sup>

<sup>7</sup> ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (21 กันยายน 2564). ขยายกรอบเพดานหนี้สาธารณะ...คาดไม่กระทบเสถียรภาพทางการคลังในระยะสั้น แต่ระยะยาวต้องหารายได้เพิ่ม. สืบค้น 23 สิงหาคม จาก <https://www.kasikomresearch.com/th/analysis/k-social-media/Pages/Fiscal-FB-23-09-21.aspx>

<sup>8</sup> สสำรวจหนี้สาธารณะประเทศต่าง ๆ จะไปถึงไหน เพื่อรับมือวิกฤตโควิด-19!. (12 พฤษภาคม 2564). สืบค้น 22 กันยายน 2564 จาก <https://thaipublica.org/2021/05/public-debt-and-covid/>

แม้หนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นสูงในปัจจุบันยังไม่ได้ส่งผลให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพทางการคลัง แต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ รวมถึงการเข้าสู่สังคมสูงวัยของไทยจะสร้างภาระทางการคลังที่สูงขึ้นในอนาคต เพราะฉะนั้น การอัดฉีดเงินกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลผ่านโครงการต่าง ๆ ควรดำเนินการเมื่อจำเป็นเท่านั้น ประการสุดท้าย ปัญหาที่ประเทศไทยกำลังเผชิญไม่ใช่การที่ระดับหนี้สาธารณะสูงขึ้นเนื่องจากเป็นสถานการณ์ที่พบเจอในสภาวะเศรษฐกิจถดถอยทั่วโลก และรัฐบาลในหลายประเทศจำเป็นต้องมีการกู้ยืมเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่ปัญหาที่สำคัญและควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน คือ การใช้งบประมาณและเงินกู้ยืมมีประสิทธิภาพ มีการวางแผนและจัดลำดับความสำคัญของการใช้เงินอย่างชัดเจนและโปร่งใส รวมถึงการจัดสรรงบประมาณให้ถูกกลุ่มเป้าหมาย สิ่งที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลในตอนนี้ไม่ใช่การออกนโยบายประชานิยมและแจกเงินประชาชนอย่างไร้ทิศทาง แต่เป็นการหยุดการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส และเร่งจัดหาวัคซีนที่มีคุณภาพเพื่อรักษาเศรษฐกิจของประเทศและชีวิตของประชาชนทุกคน<sup>9</sup>

### ความเห็นของนักวิชาการ

อภิชาติ สถิตนิรามัย อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<sup>10</sup> ได้ให้ความเห็นว่าการปรับเพดานหนี้สาธารณะขึ้นถือเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง เนื่องจากเครื่องยนต์ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยมีเพียงตัวเดียวที่สามารถทำงานได้ คือ การส่งออก นโยบายการคลังนี้จึงเป็นการเติมช่องว่างเพื่อแก้ปัญหา ในขณะที่ไม่มีการลงทุนในประเทศ ไม่มีเงินจากการบริโภคภายในประเทศ และไม่มีรายได้จากการท่องเที่ยว แม้การปรับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 10 จะเป็นตัวเลขที่สำคัญหรือมีนัยสำคัญก็ตาม แต่ไม่น่าจะสร้างความกังวล เพราะตั้งแต่อดีตมาแล้วนโยบายด้านการคลังของไทยเป็นลักษณะอนุรักษ์นิยมมาโดยตลอด ทำให้ระดับหนี้สาธารณะของประเทศยังต่ำอยู่เมื่อเทียบกับมาตรฐานโลก ข้อดีอีกประการหนึ่งคือ หนี้สาธารณะส่วนใหญ่เป็นเงินบาทอยู่ภายในประเทศ ดังนั้น จึงไม่น่าจะมีโอกาสเกิดวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้งหรือวิกฤตค่าเงินแบบที่ผ่านมา สิ่งที่ต้องทำต่อจากนี้ คือ ขยายฐานภาษีและอุดหนุน อาทิ การเสียภาษีและเศรษฐกิจก็ต้องเติบโตตามที่รัฐบาลคาดการณ์ด้วย นอกจากนี้ ผลกระทบจากการปรับเพดานหนี้สาธารณะในครั้งนี้จะมีมากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับวิธีการใช้เงินของรัฐบาลว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด ล่าช้าเพียงใด ตรงกับกลุ่มเป้าหมายหรือไม่

<sup>9</sup> ณัฐนันท์ สวาสุ. (8 กรกฎาคม 2564). **หนี้ (สาธารณะ) ท่วมหัว...ไทยยังเอาตัวรอดหรือไม่**. สืบค้น 22 กันยายน 2564 จาก <https://www.econ.chula.ac.th/%E0%8B%AB%E0%8B%99%E0%8B%B5%E0%B9%89-%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%B0-%E0%B8%97%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%B1%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%97/>

<sup>10</sup> หนี้สาธารณะ : นักเศรษฐศาสตร์เห็นพ้องเพิ่มเพดานหนี้ แต่รัฐบาลต้องใช้เงินให้เกิดประโยชน์ และหารายรับใหม่ ๆ. (21 กันยายน 2564). สืบค้น 7 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-58638110>



อนุสรณ์ ธรรมใจ อดีตกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และอดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต<sup>11</sup> ได้แสดงความเห็นว่า การปรับเพดานหนี้สาธารณะในครั้งนี้จะส่งผลกระทบต่อเมื่อรัฐบาลนำเงินไปใช้แบบไม่ถูกต้อง หากนำไปใช้ให้เกิดการจ้างงาน ให้เกิดโครงการเสริมความสามารถของเศรษฐกิจไทยในอนาคตให้ดีขึ้น ให้มีความสามารถในการแข่งขันดีขึ้น ก็จะไม่เกิดปัญหา เนื่องจากเมื่อเศรษฐกิจเติบโต GDP เพิ่มขึ้น ก็จะทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่กำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 70 น้อยลงไปด้วยตามสัดส่วน การปรับเพิ่มเพดานหนี้สาธารณะถือเป็นเรื่องจำเป็นในขณะนี้ ทางเลือก คือ ให้กระทรวงต่าง ๆ ตัดงบประมาณที่ไม่จำเป็นลง และตัดงบประมาณหน่วยงานที่ไม่มีประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจออก แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้ จึงจำเป็นต้องปรับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ขึ้น สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ต้องทำให้เกิดการจ้างงานและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ให้ประเทศมีความสามารถในการหารายได้ ไม่ใช่แค่แจกเงินเยียวยาผ่านโครงการต่าง ๆ

นณริฏ พิศลยบุตร นักวิชาการอาวุโสด้านนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวมและเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)<sup>12</sup> ได้ให้ความเห็นว่า หากรัฐบาลไม่ขยายเพดานหนี้สาธารณะ จะเป็นการจำกัดเครื่องมือในการบริหาร ในขณะที่ต้องจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เข้ามา ดังนั้น การปรับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เป็นไม่เกินร้อยละ 70 นั้น จะช่วยให้รัฐบาลมีเครื่องมือที่เพิ่มขึ้น การปรับเพิ่มอีกร้อยละ 10 จะทำให้รัฐบาลกู้ได้เพิ่มอีกประมาณ 1.6 ล้านล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อรัฐบาลมีเครื่องมือมาเพิ่ม คือ เงินกู้ จะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าจะเอาเงินส่วนนี้ไปทำอะไร ถ้านำไปใช้ในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในอนาคตขึ้นมา จะทำให้มีความเสี่ยงมากขึ้น เพราะว่าเมื่อมีหนี้มากขึ้นแบบนี้ จะทำให้มีภาระดอกเบี้ยมากขึ้น ขณะที่ภูมิคุ้มกันต่าง ๆ ที่ใช้ในช่วงวิกฤตในอนาคตจะน้อยลง เนื่องจากก่อนนี้เพิ่มได้ยากขึ้น แม้ว่าการขยายเพดานหนี้สาธารณะจะช่วยให้รัฐบาลทำงานได้สะดวกขึ้นก็ตาม แต่ก็ควรรอบคอบในการใช้เงิน ดังนั้น ต้องมาดูเงินที่กู้มาได้นำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และมีแผนที่จะปรับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP กลับมาอยู่ในอัตราเดิม คือ ร้อยละ 60 เมื่อใด เพราะหากปล่อยไว้นาน โอกาสที่จะกลับมาเองโดยธรรมชาติ อาจจะใช้เวลานานเกินไปและเมื่อมีวิกฤตเข้ามา อาจจะต้องใช้วิธีการเพิ่มเพดานหนี้สาธารณะออกไปอีก ทำให้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศมีความเสี่ยงมากยิ่งขึ้น

ในระยะยาวการกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไว้ไม่เกินร้อยละ 60 หรือ 70 ยังถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่มีความเสี่ยงมากนัก เพราะโครงสร้างเศรษฐกิจไทยยังค่อนข้างดี และขณะนี้ภาคการส่งออกยังดำเนินและขยายตัวได้ รวมถึงภาคการท่องเที่ยวและบริการ ถ้าในอนาคตเศรษฐกิจของไทยฟื้น ประเทศไทยก็ยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมอยู่ ประกอบกับเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศไทยยังมั่นคง เพราะฉะนั้น การก่อกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะในอัตราไม่เกินร้อยละ 60 หรือ 70 ของ GDP จึงไม่น่ากังวลใจ สิ่งสำคัญ คือ ต้องนำเงินไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพและมีแผนการลดหนี้ในระยะยาว ที่จะช่วยให้สถานะทางการคลังกลับคืนสภาพเดิมได้

<sup>11</sup> อ้างแล้วในเชิงอรธ 11.

<sup>12</sup> ขยายเพดาน-пуทางกู้ ใช้เงินต้องตอบโจทย์ ศก. (22 กันยายน 2564). มติชนออนไลน์. สืบค้น 22 กันยายน 2564 จาก [https://www.matichon.co.th/politics/politics-in-depth/news\\_2951661](https://www.matichon.co.th/politics/politics-in-depth/news_2951661)

**วิศิษฐ์ ลิ้มลือชา รองประธานกรรมการหอการค้าไทย**<sup>13</sup> ได้ให้ความเห็นว่า การปรับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทย จากไม่เกินร้อยละ 60 เป็นไม่เกินร้อยละ 70 นั้น ยังอยู่ในกรอบที่ดำเนินการได้อยู่ เนื่องจากประเทศไทยจะต้องใช้เงินทุนอีกก้อนหนึ่งเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และการเร่งฉีดวัคซีนเข้าที่แล้ว ธุรกิจต่าง ๆ จะทยอยกลับมาเปิดให้บริการ เมื่อถึงเวลารัฐบาลจะต้องออกมาตราการเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอีกครั้ง ในครั้งนี้มองว่ารัฐจะออกมาตราการช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจมากขึ้น เพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงแหล่งเงินให้มากขึ้นด้วย รวมถึงภาครัฐเองจะมีการออกมาตราการออกมาช่วยเหลือผู้ประกอบการและประชาชนด้วยเช่นกัน ส่วนผลเสียของการปรับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP แต่เมื่อเกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ขึ้นหลายประเทศเริ่มมีการปรับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ขึ้น เนื่องจากไม่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้ รายได้ที่มาจากผู้ประกอบการต่าง ๆ เริ่มหายไป เมื่อเศรษฐกิจนิ่งอยู่ในระยะเวลาหนึ่ง การที่เศรษฐกิจจะฟื้นกลับมาได้เองจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก ต้องมีตัวช่วยสนับสนุนเพื่อทำให้เกิดทั้งเรื่องการลงทุนและการใช้จ่ายควบคู่กันไป

สำหรับศักยภาพในการชำระหนี้ของประเทศไทย มองว่าประเทศไทยยังมีศักยภาพ เนื่องจากยังมีความมั่นคงทางการเงินการคลัง อาทิ เรื่องเงินทุนสำรองยังแข็งแกร่ง เป็นผลมาจากประเทศไทยเคยได้รับผลกระทบมาก่อน ทำให้ไทยมีวินัยทางการเงินการคลังที่เข้มงวดมาก จึงเชื่อว่าประเทศไทยยังมีความสามารถในการชำระหนี้ได้ อย่างไรก็ตาม แมื่อก่อนหน้านี้รัฐบาลจะได้กู้เงินไปแล้วแต่ในครั้งนั้นเป็นการกู้เพื่อให้ประเทศประคองตัวอยู่ได้ในช่วงที่เกิดวิกฤต แต่ในครั้งนี้อาจไม่เหมือนกัน เนื่องจากการกู้ในครั้งนี้ กู้มาเพื่อต้องการฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยให้กลับมาเข้มแข็งได้อีกครั้ง โดยเฉพาะภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปจำนวนมาก รัฐต้องฟื้นฟูให้ธุรกิจและภาคเอกชนกลับมาดำเนินการด้วยตัวเองให้ได้ รายได้ประชาชาติจะมาจากธุรกิจเหล่านี้ ไม่ใช่จากการกู้เงินอีกต่อไป

**ศักดิ์ชาย ผลพาณิชย์ ประธานหอการค้าจังหวัดนครราชสีมา**<sup>14</sup> ได้ให้ความเห็นว่า ผลกระทบของการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ส่งผลให้เศรษฐกิจซบเซามาอย่างยาวนาน ดังนั้น การกู้เงินมากระตุ้นเศรษฐกิจให้เดินหน้าต่อไปได้จึงมีความจำเป็นอย่างมาก และหลายประเทศทั่วโลกก็ทำกัน เนื่องจากเมื่อนำเงินกู้ที่เป็นหนี้สาธารณะเหล่านี้มากระตุ้นให้เศรษฐกิจฟื้นตัวก็จะทำให้มีเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และเงินเหล่านี้ก็จะคืนสู่รัฐผ่านการจัดเก็บภาษี แต่ทั้งนี้รัฐบาลก็ต้องมีการวางแผนบริหารจัดการเงินอย่างรัดกุมและให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งสิ่งที่ต้องทำเร่งด่วนคือการอัดฉีดให้กลับกลุ่มธุรกิจค้าส่ง ค้าปลีก ที่เป็นธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เนื่องจากที่ผ่านมาผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกค้าส่งเหล่านี้ได้รับผลกระทบอย่างมาก จากมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลประกาศออกมาเพื่อควบคุมการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ทำให้มีผู้ประกอบการปิดกิจการไปเป็นจำนวนมาก ดังนั้น รัฐบาลต้องอัดฉีดให้กับกลุ่มนี้ก่อน นอกจากนั้น สำหรับผู้ประกอบการค้าปลีก ค้าส่งรายใหญ่ เช่น ห้างสรรพสินค้า ก็ได้รับผลกระทบหนักเช่นกัน รวมทั้งโรงงานอุตสาหกรรมด้วย ซึ่งรัฐบาลต้องนำเงินมาอัดฉีดให้กับกลุ่มเหล่านี้ให้ได้

<sup>13</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถ 12.

<sup>14</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถ 12.

ภายใน 3 เดือน หลังจากนั้นเมื่อถึงสิ้นปี 2564 ซึ่งคาดว่าประชาชนจะได้รับวัคซีนกันเป็นส่วนใหญ่ตามเป้าหมายแล้ว ก็จะทำให้เศรษฐกิจกลับมาฟื้นตัวได้

**อมรเทพ จาวะลา ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ สำนักวิจัย ธนาคาร ซีไอเอ็มपी ไทย จำกัด (มหาชน)**<sup>15</sup> ได้ให้ความเห็นว่า การขยายเขตแดนหนี้สาธารณะต่อ GDP จากร้อยละ 60 เป็นร้อยละ 70 เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง เนื่องจากหากมองระยะสั้น เศรษฐกิจไทยโตช้าสุดในภูมิภาค นโยบายการคลังจึงต้องเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ในช่วง 2 ปีจากนี้ เงินกู้จำนวน 1 ล้านล้านบาทนั้นควรแบ่งสัดส่วนการใช้เงินออกเป็นระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว โดยแบ่งเป็นเงินที่แจกให้ประชาชนแบบแจกแล้วจบ ร้อยละ 40 เงินที่นำไปใช้ให้เกิดการจ้างงานร้อยละ 40 และเงินกระตุ้นการบริโภคร้อยละ 20 สำหรับหนี้สาธารณะที่ปรับเขตแดนขึ้นมาอยู่ที่ร้อยละ 70 นั้นไม่ถึงขั้นทำให้ถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศลง เพราะประเทศที่มีสัดส่วนหนี้สาธารณะใกล้เคียงกับประเทศไทย ยังมีอันดับความน่าเชื่อถือดี เพราะเงินกู้ที่ได้มาสามารถนำมาขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากปล่อยให้เศรษฐกิจขับเคลื่อนด้วยตัวเอง จะทำให้เศรษฐกิจมีโอกาสโตช้า การขยายเขตแดนหนี้สาธารณะ มีข้อดี คือ รัฐบาลจะสามารถกู้เงินได้อีก 1 ล้านล้านบาท เพื่อประคองการบริโภค โดยแจกให้คนจน กลุ่มเปราะบาง ผู้สูงอายุ ประกันสังคมและอื่น ๆ อย่างไรก็ดี หากรัฐบาลจ่ายแล้วจบจะเป็นเพียงการประคองเศรษฐกิจระยะสั้น ไม่ได้ช่วยเศรษฐกิจในระยะยาว นอกจากนั้น หากภาครัฐเข้ามากระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น จะช่วยสร้างความเชื่อมั่น และยังช่วยให้นักลงทุนคลายความกังวลอีกด้วย สำหรับข้อเสีย คือ ในระยะยาวอาจจะมีการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม อาทิ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีมรดก ภาษีที่ดิน การขยายเขตแดนหนี้สาธารณะเป็นเพียงการเตรียมพร้อม หากต้องกู้เงินมากระตุ้นเศรษฐกิจ

**เกรียงไกร เตียรนุกูล รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.)**<sup>16</sup> ได้ให้ความเห็นว่า การปรับสัดส่วนหนี้สาธารณะในครั้งนี้มีผลสำคัญสำหรับประเทศไทย การกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ต้องไม่เกินร้อยละ 70 ไม่ถือว่าสูงเกินไป เนื่องจากหนี้ส่วนใหญ่เป็นเงินบาทเกือบทั้งหมด เมื่อประเมินความเสี่ยงต่าง ๆ แล้วถือว่าต่ำ เพราะเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นและพื้นที่ทางการคลัง เพื่อความคล่องตัวให้การดำเนินนโยบายที่รองรับกับวิกฤติโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และพยุงการฟื้นตัวของเศรษฐกิจในระยะข้างหน้า ที่ผ่านมารัฐบาลได้กู้เงินเพื่อบรรเทาและเยียวยาผลกระทบดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นเงินกู้ 1 ล้านล้านบาท และเงินกู้เพิ่มเติมอีก 500,000 ล้านบาท โดยหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนกรกฎาคม 2564 ที่ผ่านมา อยู่ที่ 8.9 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 55.9 ต่อ GDP และคาดการณ์ว่าในเดือนกันยายน 2564 หนี้สาธารณะจะเพิ่มขึ้นเป็น 16 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 58.96 ต่อ GDP ทำให้ในปีหน้า หนี้สาธารณะอาจหลุดกรอบร้อยละ 60 ตามที่ตั้งไว้ การปรับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในสถานการณ์ฉุกเฉินจากเดิมร้อยละ 60 เป็นร้อยละ 70 จะไม่กระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังในระยะสั้น แต่เป็นการเพิ่มพื้นที่ให้รัฐบาล

<sup>15</sup> ปิดหลุมรายได้คนไทยที่หายไป ขยายเขตแดนหนี้สาธารณะ 70%. (27 กันยายน 2564). [ไทยรัฐออนไลน์](https://www.thairath.co.th/business/feature/2203456). สืบค้น 23 กันยายน 2564 จาก <https://www.thairath.co.th/business/feature/2203456>

<sup>16</sup> อ้างแล้วในเชิงอรธ 14.

สามารถเร่งกระตุ้นเศรษฐกิจทางการคลัง เพื่อจุดติดเครื่องยนต์ทางเศรษฐกิจให้กลับมาีกาลังอีกครั้ง และเป็นแรงส่งสำคัญของเศรษฐกิจในปี 2565

Eichengreen และ Mody ได้ทำการวิจัยและได้ข้อสรุปว่าไม่มีตัวชี้วัดว่าประเทศต้องขาดดุลเท่าไรหรือเป็นหนี้เกินเท่าใดถึงควรจะหยุดปล่อยกู้ให้ประเทศนั้น ความเป็นจริงประเทศในสหภาพยุโรปที่มีหนี้ทะลุเพดานก็ยังได้รับเงินกู้ยืม อาทิ ประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงถึงร้อยละ 266.2 ก็ยังเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจดีที่สุดในแห่งหนึ่งของโลก และมีคนพร้อมให้กู้เงินจำนวนมากจนดอกเบี้ย ณ วันที่ 11 มิถุนายน 2564 ต่ำเพียงร้อยละ 0.04

### บทสรุป

สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP นั้นสามารถเป็นตัวชี้วัดได้เพียงว่าหากหนี้สาธารณะมีสัดส่วนที่สูงจะส่งผลให้ประเทศมีความเสี่ยงในการชำระหนี้สูงขึ้นเท่านั้น ซึ่งอาจส่งผลให้ดอกเบี้ยเงินกู้สูงขึ้นจากความเสี่ยงในการได้รับชำระหนี้คืน แต่ไม่สามารถชี้ได้ชัดเจนว่าประเทศมีความเสี่ยงที่จะล้มละลายหากมีหนี้สาธารณะต่อ GDP เกินอัตราใดอัตราหนึ่ง สำหรับบางประเทศที่ได้กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในอัตราที่ต่ำ อาทิ ประเทศไทย จะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 จึงส่งผลให้หนี้ต่อ GDP ของประเทศไทยนั้นแทบจะชนเพดานทันที และหากห้ามก่อกองหนี้เกินเพดานอย่างจริงจังก็จะส่งผลให้รัฐใช้จ่ายเงินได้น้อยลง ทั้งที่ปกติแล้วเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำรัฐจะต้องใช้เงินมากขึ้นในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ตามหลักการสำคัญที่สุดของการคลังที่ว่ารัฐต้องใช้จ่ายแบบสวนทางวัฏจักรเศรษฐกิจ (Countercyclical) ดังนั้น การกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในอัตราที่ต่ำจึงมีผลให้การใช้จ่ายของรัฐในยามวิกฤตสวนทางกับหลักการคลัง

แนวคิดการจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลไว้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจจะช่วยลดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อาจจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากตามธรรมชาติของระบบเศรษฐกิจ เมื่อมีการใช้จ่ายเงินเกิดขึ้นเงินย่อมหมุนไปตามผู้เล่นต่าง ๆ ต่อเป็นทอด ๆ โดยตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า “ทฤษฎีตัวคูณทวีของการใช้จ่าย” (Multiplier Effect) นั้น หากมีการใส่เงินลงไปในระบบจำนวนหนึ่ง มูลค่าของเงินจะเพิ่มขึ้นเมื่อผ่านการใช้จ่ายเงินจากบุคคลหนึ่งไปสู่อีกบุคคลหนึ่ง เช่น เมื่อมีการใช้เงิน 100 บาทไปซื้อสินค้า จะช่วยให้ผู้ขายสินค้านำผลกำไรจากการขายสินค้าไปลงทุนต่อไปหรือจ้างแรงงานต่อไป จะทำให้มูลค่าเศรษฐกิจโดยรวมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนสูงกว่าเงินจำนวน 100 บาท แต่ในยามวิกฤตที่ประชาชนไม่ต้องการใช้จ่ายเงิน และรัฐยังไปปรับลดการใช้จ่ายเงินอีก การเพิ่มมูลค่าของเงินแบบนี้จึงไม่เกิดขึ้น เศรษฐกิจก็จะตกต่ำยิ่งขึ้น และเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำก็จะทำให้รัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ตามเป้า เมื่อรัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ตามเป่าก็จะส่งผลต่องบประมาณในการบริหารประเทศ

## บรรณานุกรม

- ฉัตร คำแสง. (20 มิถุนายน 2564). **สร้างหนี้ทะลุเพดาน=โง่?** สืบค้น 22 กันยายน 2564 จาก <https://www.the101.world/is-overdebt-stupid/>
- ณัฐนันท์ สวาาสุ. (8 กรกฎาคม 2564). **หนี้ (สาธารณะ) ท่วมหัว...ไทยยังเอาตัวรอดหรือไม่.** สืบค้น 22 กันยายน 2564 จาก <https://www.econ.chula.ac.th/%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B5%E0%B9%89-%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%B0-%E0%B8%97%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%B1%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%97/>
- ประเทศในอาเซียน มีหนี้สาธารณะต่อ GDP เท่าไรบ้าง ?** (18 มิถุนายน 2564). สืบค้น 14 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.longtunman.com/30332>
- ประเทศไหนที่ก่อหนี้สาธารณะมากที่สุดในโลก?** (25 พฤษภาคม 2564). **โพสต์ทูเดย์ออนไลน์.** สืบค้น 14 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.posttoday.com/world/653853>
- ปิดหลุมรายได้คนไทยที่หายไป ขยายเพดานหนี้สาธารณะ 70%.** (27 กันยายน 2564). **ไทยรัฐออนไลน์.** สืบค้น 23 กันยายน 2564 จาก <https://www.thairath.co.th/business/feature/2203456>
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย.** (21 กันยายน 2564). **ขยายกรอบเพดานหนี้สาธารณะ...คาดไม่กระทบเสถียรภาพทางการคลังในระยะสั้น แต่ระยะยาวต้องหารายได้เพิ่ม .** สืบค้น 23 สิงหาคม จาก <https://www.kasikomresearch.com/th/analysis/k-social-media/Pages/Fiscal-FB-23-09-21.aspx>
- สำรวจหนี้สาธารณะประเทศต่าง ๆ จะไปถึงไหน เพื่อรับมือวิกฤติโควิด-19!** (12 พฤษภาคม 2564). สืบค้น 22 กันยายน 2564 จาก <https://thaiublica.org/2021/05/public-debt-and-covid/>
- หนี้สาธารณะ : นักเศรษฐศาสตร์เห็นพ้องเพิ่มเพดานหนี้ แต่รัฐบาลต้องใช้เงินให้เกิดประโยชน์ และหารายรับใหม่ ๆ.** (21 กันยายน 2564). สืบค้น 7 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-58638110>