



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและปัญหาของการศึกษา

ตั้งแต่อดีตจน พ.ศ. 2539 ประเทศไทยเผชิญหน้ากับปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างรุนแรง ซึ่งเป็นรากเหง้าของปัญหาต่างๆ ทั้งปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและปัญหาทางด้านสังคม ประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมาโดยตลอดและยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2508-2517 ประเทศไทยขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในแต่ละปีไม่ถึงหนึ่งหมื่นล้านบาท ในขณะที่ ช่วงปี พ.ศ. 2533-2539 ประเทศไทยขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมากกว่าหนึ่งแสนล้านบาทต่อปี และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยในปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยขาดดุลบัญชีเดินสะพัดทั้งสิ้นประมาณสามแสนเจ็ดหมื่นสองพันล้านบาท ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดได้กลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างมากในประเทศไทย และต้องการที่จะได้รับการแก้ไขโดยด่วน เมื่อลองพิจารณาในรูปร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2508-2517 มีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดประมาณ 2-3% ของ GDP ในขณะที่ช่วงปี พ.ศ. 2533-2539 มีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดประมาณ 6-7% ของ GDP การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในปี พ.ศ. 2539 ซึ่งแต่เดิมคาดว่าจะต่ำกว่าปี พ.ศ. 2538 แต่กลับปรากฏว่าการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดกลับมีแนวโน้มสูงขึ้น ในด้านร้อยละอาจจะดูไม่มากนัก แต่ถ้ามองในแง่จำนวนเงินจะมีความหมายค่อนข้างมาก หากภาพการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดยังคงสูงในอัตราเช่นนี้ ความรู้สึกของนักลงทุนชาวต่างประเทศหรือผู้จัดการกองทุนใหญ่ๆ ของต่างประเทศจะมีผลกระทบต่อการค้าเงินเศรษฐกิจของประเทศไทยค่อนข้างมาก

ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยาวนาน นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้นประเทศไทยต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศเข้ามา ซึ่งผลกระทบต่อความรุนแรงเพิ่มขึ้นในทุกปี ทำให้ประเทศไทยต้องประกาศใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศแบบลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้เกิดผลกระทบและปัญหาต่างๆ ตามมา

สำหรับปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดนั้น มีแนวความเชื่อทางทฤษฎีว่าเกิดจากการขาดดุลการคลัง กล่าวคือแนวคิดในเรื่อง Twin Deficits ซึ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการขาดดุลการคลังกับการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด โดยรัฐบาลไทยเริ่มใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ก็ตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นต้นมา โดยการขาดดุลงบประมาณในช่วงแรก มาจากการใช้จ่ายทางด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (Infra-Structure) เช่น การสร้างถนน ทางรถไฟ และการไฟฟ้า เป็นต้น เพื่อที่จะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไป ประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดดุลงบประมาณมาโดยตลอดและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ยกเว้นปี พ.ศ. 2517 ซึ่งประเทศไทยมีงบประมาณเกินดุลเท่ากับสองพันหกล้านบาทหรือ 0.72% ของ GDP ซึ่งเป็นครั้งแรกในรอบ 14 ปี เนื่องจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของรายรับรัฐบาล ซึ่งในปีถัดมาประเทศไทยก็ประสบปัญหาการขาดดุลงบประมาณอีก และยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในปี พ.ศ. 2525 ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดดุลงบประมาณมากที่สุด คือประมาณสี่หมื่นหนึ่งพันล้านบาทหรือ 5% ของ GDP จนกระทั่งปี พ.ศ. 2531 ประเทศไทยก็เริ่มมีงบประมาณเกินดุลอีกครั้ง และมีการเกินดุลงบประมาณเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งสูงสุดในปี พ.ศ. 2533 ต่อมาแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ แต่ก็ยังเป็นงบประมาณเกินดุลอยู่

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีดุลการคลังเกินดุลติดต่อกันเป็นเวลา 9 ปีแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา แต่มีสิ่งที่น่าสนใจเป็นห่วงคือ แนวโน้มของอัตราการเพิ่มของรายจ่ายในช่วงหลังนี้ กำลังได้ระดับสูงขึ้น ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนก็ตาม หากปล่อยให้อัตราการเพิ่มของรายจ่ายเพิ่มในลักษณะนี้ก็จะยิ่งเป็นอัตราการเพิ่มที่สูงกว่ารายได้ ในที่สุดก็จะเกิดปัญหาการคลังขาดดุล ซึ่งตามแนวคิดในเรื่อง Twin Deficits แล้ว ผลของการขาดดุลการคลังจะยิ่งทำให้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเลวลงกว่าเดิม อีกเหตุผลหนึ่งคือการด้อยประสิทธิภาพของภาครัฐ ถึงแม้ว่าการเพิ่มรายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลให้สูงขึ้นจะเป็นผลดีต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตก็ตาม แต่ก็มีอีกแนวคิดหนึ่งที่มองว่า รัฐบาลควรจะต้องแข่งขันเท่าที่จำเป็นเท่านั้น สิ่งใดที่เอกชนสามารถทำได้ก็ควรโอนให้เอกชนทำ เนื่องจากจะมีประสิทธิภาพมากกว่าและเป็นการตัดรัฐวิสาหกิจที่ด้อยประสิทธิภาพออกไป ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รายละเอียดอยู่ในบทความอภิปรายฉบับที่ 3103 เรื่องการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐบาลของ ไกรยุทธ ธีรดาสินันท์ (2531) ซึ่งท้ายที่สุดแล้วรายจ่ายรัฐบาลก็จะไม่เพิ่มขึ้นสูงมากจนทำให้เกิดปัญหาการคลังขาดดุล

การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายรัฐบาลเกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆ มากมาย โดยเป็นตัวกำหนดอุปสงค์ในสินค้าและบริการ ทั้งที่เป็นสินค้าธรรมดา (Private products) และสินค้าสาธารณะ (Public goods) ปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่ออุปสงค์ในสินค้าและบริการต่างๆ เกิดขึ้นมากเกินกว่าฐานะทางการคลังของประเทศจะรองรับได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการคัดทอนลง เพื่อให้ฐานะทางการคลังสมดุลหรือเกินดุล เนื่องจากในระยะหลัง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยยึดอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก อย่างไรก็ตามนโยบายการคลังแบบขาดดุลสามารถนำมาใช้ได้ ถ้าเป็นไปเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะพัฒนาประเทศในอนาคต แต่รัฐบาลก็ไม่ควรที่จะขาดดุลอย่างต่อเนื่องและยาวนาน เนื่องจากจะเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ Hakkio (1995) พบว่าผลกระทบของการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ก่อให้เกิดความเสี่ยงในระยะสั้นและปัญหาในระยะยาว โดยความเสี่ยงในระยะสั้นคือการที่นักลงทุนรู้สึกถึงความไม่ปลอดภัยในการลงทุน และปัญหาในระยะยาวคือมาตรฐานการครองชีพจะลดลง เนื่องจากมีหนี้สาธารณะที่ต้องชำระเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการสนับสนุนการออมและการลดลงของการขาดดุลการคลังจะเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งตามผลการศึกษาของ Hakkio ก็สนับสนุนแนวคิดในเรื่อง Twin Deficits เช่นกัน

ในช่วงปี พ.ศ. 2539-2541 ระบบเศรษฐกิจมีการหดตัวอย่างมาก ภาคเอกชนไม่สามารถที่จะลงทุนได้ รัฐบาลจึงต้องเข้ามาลงทุนและสร้างงาน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณแบบขาดดุล ดังนั้นจึงสมควรที่จะมีการทดสอบแนวคิดในเรื่อง Twin Deficits ในกรณีของประเทศไทย ว่ามีความสัมพันธ์อย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดต่อไป

ในส่วนของรายรับรัฐบาลซึ่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากภาษีอากร โดยภาษีจะแบ่งออกเป็นหลายประเภท เช่น ภาษีทางตรงกับภาษีทางอ้อม โดยภาษีทางตรงประกอบด้วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล รายได้จากภาษีส่วนใหญ่จะมาจากภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีการนำเข้า และภาษีการค้าซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) แทน ในอดีตรายได้รัฐบาลมักจะน้อยกว่ารายจ่ายเสมอ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา รายได้รัฐบาลมากกว่ารายจ่ายรัฐบาล เมื่อพิจารณาอัตราการเพิ่มของรายรับรัฐบาล จะเห็นว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ไม่เคยมีปีใดเลขที่อัตราการขยายตัวของรายรับรัฐบาลเพิ่มขึ้นน้อยกว่าร้อยละ 9.77 ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2539 จะเห็นได้ว่านอกจากการใช้จ่ายของรัฐบาลแล้ว การบริหารรายรับรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มหรือลดอัตราภาษีก็มีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการขาดดุลการคลังกับการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นการศึกษาในเรื่อง Twin Deficit นอกจากนี้เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลสมควรที่จะวางแผนและนโยบายเพื่อบรรเทาความรุนแรงและแก้ไขปัญหา ซึ่งมาตรการทางการคลังได้ถูกพิจารณาเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้นจึงสมควรที่จะมีการศึกษาถึงผลกระทบของการใช้นโยบายการคลังต่อดุลการค้า เนื่องจากมีขนาดและทิศทางใกล้เคียงกับดุลบัญชีเดินสะพัด โดยจะศึกษาผลกระทบของการใช้นโยบายการคลังเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดการขาดดุลการค้าจริงหรือไม่ และความแตกต่างของแหล่งเงินทุนที่รองรับการใช้จ่ายของรัฐบาลก็เป็นตัวแปรสำคัญที่กำหนดผลที่จะเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจ รัฐบาลควรที่จะกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศหรือต่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศแตกต่างกันอย่างไร ในงานศึกษานี้จะถือตามแนวคิดของ Mundell-Fleming Approach

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างดุลการคลังกับดุลการค้าตามแนวคิดในเรื่อง Twin deficits กรณีของประเทศไทย ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร และความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปในทิศทางใด
2. เพื่อศึกษาถึงผลของการใช้มาตรการทางการคลัง ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาจะแบ่งเป็น 2 กรณีคือ กรณีที่รัฐบาลกู้ยืมเงินจากภายในประเทศ และกรณีที่รัฐบาลกู้ยืมเงินมาจากต่างประเทศ

1.3 วิธีการศึกษา

จากวัตถุประสงค์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในงานศึกษานี้จะเป็นการศึกษาโดยสร้างแบบจำลองเศรษฐศาสตร์มหภาค (Macroeconomic Model) ซึ่งประกอบไปด้วยการบริโภคและการลงทุนภาคเอกชน รายรับและรายจ่ายรัฐบาล อุปสงค์การนำเข้า รายได้ที่แท้จริง ระดับราคาสินค้า ปริมาณเงินและดุลการค้า โดยแบบจำลองนี้มีลักษณะตามแบบจำลองของเคนส์ (Keynesian Model) และแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาเป็นแนวคิดของ Mundell-Fleming Approach โดยมีแนวคิดว่าการขาดดุลของรัฐบาลก่อให้เกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด หลังจากนั้นก็จะทำการสร้างสถานการณ์จำลอง (Simulation) โดยจะสมมุติให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (shock) ขึ้น ในตัวแปรดุลการคลังหรือรายจ่ายรัฐบาลเพื่อดูผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจ ผลกระทบของการใช้นโยบายการคลังในการแก้

ไขปัญหาเศรษฐกิจจะแบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ กรณีที่รัฐบาลกู้ยืมเงินจากภายในประเทศ และกรณีที่รัฐบาลกู้ยืมเงินมาจากต่างประเทศ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษารั้จะมีจะใช้แบบจำลองเศรษฐศาสตร์มหภาค ซึ่งจะใช้แบบจำลองขนาดย่อโดยใช้ข้อมูลรายปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512-2539 การศึกษาจะศึกษาถึงผลกระทบของการใช้นโยบายการคลังต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อดุลการค้า นอกจากนี้ยังศึกษาถึงผลกระทบต่อระดับราคาสินค้า การบริโภคของภาคเอกชน การลงทุนของภาคเอกชน รายได้ประชาชาติ และอุปสงค์รวมต่อสินค้าภายในประเทศ โดยจะศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อภาคการผลิตที่แท้จริง (Real Sector) เท่านั้น ในการศึกษาจะไม่รวมภาคการเงินเข้าไปด้วย เพื่อตัดผลกระทบของภาคการเงินออก

1.5 ข้อมูลและแหล่งข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ทำการศึกษาจะเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) รายปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512-2539 โดยรวบรวมข้อมูลมาจากเอกสาร และวารสารที่เกี่ยวข้อง คือ รายงานเศรษฐกิจรายเดือนธนาคารแห่งประเทศไทย สถิติการเงินรายปีของรัฐบาล (Government Financial Statistic Yearbook) ของ IMF โดยข้อมูลทั้งหมดมาจากห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และจากธนาคารแห่งประเทศไทย

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างดุลการคลังกับดุลการค้าว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร และความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปในทิศทางใดในกรณีของประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงผลของการใช้มาตรการทางการคลัง ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทราบถึงประสิทธิภาพของแต่ละแนวทางในการแก้ไขปัญหา

1.7 โครงสร้างของการศึกษา

ในการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะประกอบไปด้วย 6 บท คือ บทที่ 2 จะแสดงถึงผลของงานศึกษาและวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการคลังกับดุลบัญชีเดินสะพัด บทที่ 3 จะเป็นการอธิบายถึงภาพรวมของระบบเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน โดยแบ่งเป็นการใช้จ่ายของรัฐบาลและดุลการคลัง และดุลบัญชีเดินสะพัด และบทที่ 4 จะอธิบายถึงแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ของแบบจำลองต่างๆ ตามแนวคิดของเคนส์ (Keynes) บทที่ 5 จะเป็นผลจากการศึกษาและวิเคราะห์ผลที่ได้จากการคำนวณ และบทที่ 6 จะเป็นบทสรุปผลการศึกษาตลอดจนข้อเสนอแนะ