



การคลังปริทัศน์

ฉบับที่ 12/2559
กันยายน 2559
สำนักนโยบายการคลัง

บทบาทของกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rules) ต่อการป้องกันการเกิดวิกฤตการคลัง : กรณีศึกษาสาธารณรัฐเกาหลี

เอกสารฉบับนี้ เป็นการสรุปการศึกษาเรื่อง A Defense against Fiscal Crises : Fiscal Rules ของ Lee Dong - Won, Moon Weh - Sol, Lee Jong - Kyu and Rhee Tae - Hwan (พ.ศ. 2554) จาก Samsung Economic Research Institute โดยเป็นการศึกษาบทบาทของกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rules) ต่อการป้องกันการเกิดวิกฤตการคลังในกรณีศึกษาจากสาธารณรัฐเกาหลี

1. กฎเกณฑ์ทางการคลังจำเป็นอย่างไร

ผู้ศึกษาอธิบายถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐเกาหลีในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นช่วงเวลาของงานศึกษาชิ้นนี้ว่าสาธารณรัฐเกาหลีได้เผชิญกับความท้าทายทางเศรษฐกิจหลายปัจจัย เช่น



ซึ่งส่งผลต่อฐานะการคลังจากแนวโน้มรายได้ที่ลดลง ในขณะที่รายจ่ายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง



ประเด็นที่น่าสนใจ

การทำให้เกิดความมั่นคงทางการคลังรัฐบาลจะต้องมีวินัยการคลัง และนำกฎเกณฑ์การคลัง (Fiscal Rule) มาใช้เพื่อป้องกันการเกิดวิกฤตการคลัง



คำสำคัญ (Key Word)

- กฎเกณฑ์ทางการคลัง
- กรอบความยั่งยืนทางการคลัง
- เสถียรภาพทางการคลัง
- กฎเกณฑ์ทางการคลังแบบผ่อนปรน

ผู้เขียน
นางพนิดา สุวรจิพร
เศรษฐกรชำนาญการพิเศษ
Email:panidap@fpo.go.th
นายธรรมฤทธิ์ คุณศิริธู
เศรษฐกรชำนาญการ
Email:thammaritkoonhirun@gmail.com
นางสาวไพลิน ช่างภิญโญ
เศรษฐกรชำนาญการ
Email:pailin@fpo.go.th

ขอขอบคุณ
นายสิทธิรัตน์ ตรงมาศ
นางสาวพูนพิลาศ ลีละยูวะ

2. ผลกระทบของกฎเกณฑ์ทางการคลัง

2.1 ความหมายและเงื่อนไขของกฎเกณฑ์ทางการคลัง

กฎเกณฑ์ทางการคลังเป็นเป้าหมายเชิงตัวเลขสำหรับเครื่องชี้ทางการคลัง เช่น ดุลงบประมาณ และหนี้สาธารณะ การบังคับใช้กฎเกณฑ์ทางการคลังเป็นกฎหมายจึงมักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยรักษาวินัยทางการคลังผ่านเป้าหมายเชิงตัวเลขในระยะยาว ทั้งนี้ การใช้กฎเกณฑ์ทางการคลังในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับเป้าหมายทางการคลัง ซึ่งปกติมักจะใช้กฎเกณฑ์ด้านดุลงบประมาณ (Budget Balance Rule) ซึ่งเป็นกฎที่ง่ายในการติดตาม โดยพิจารณาเพียงดุลการคลัง (รายได้ – รายจ่าย) หรือเป็นการกำหนดเพดานเอาไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์นี้สามารถใช้ได้กับหลักเกณฑ์อื่น ๆ เช่น ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Balance) รวมถึงการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย (Budgetary Expenditure Rule) และเพดานหนี้สาธารณะ (Public Debt Ceiling Rule) ด้วย

ตัวอย่างกฎเกณฑ์ทางการคลังประเภทอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการพิจารณาดุลการคลัง

งบประมาณรายจ่าย

- ควบคุมขนาดการใช้จ่ายของรัฐบาล
- การป้องกันการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายเมื่อรายได้ภาษีเพิ่มขึ้นจากการขยายตัวของเศรษฐกิจ
- เป็นกลไกการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยการลดรายได้ภาษีลงเมื่อเศรษฐกิจมีการชะลอตัว

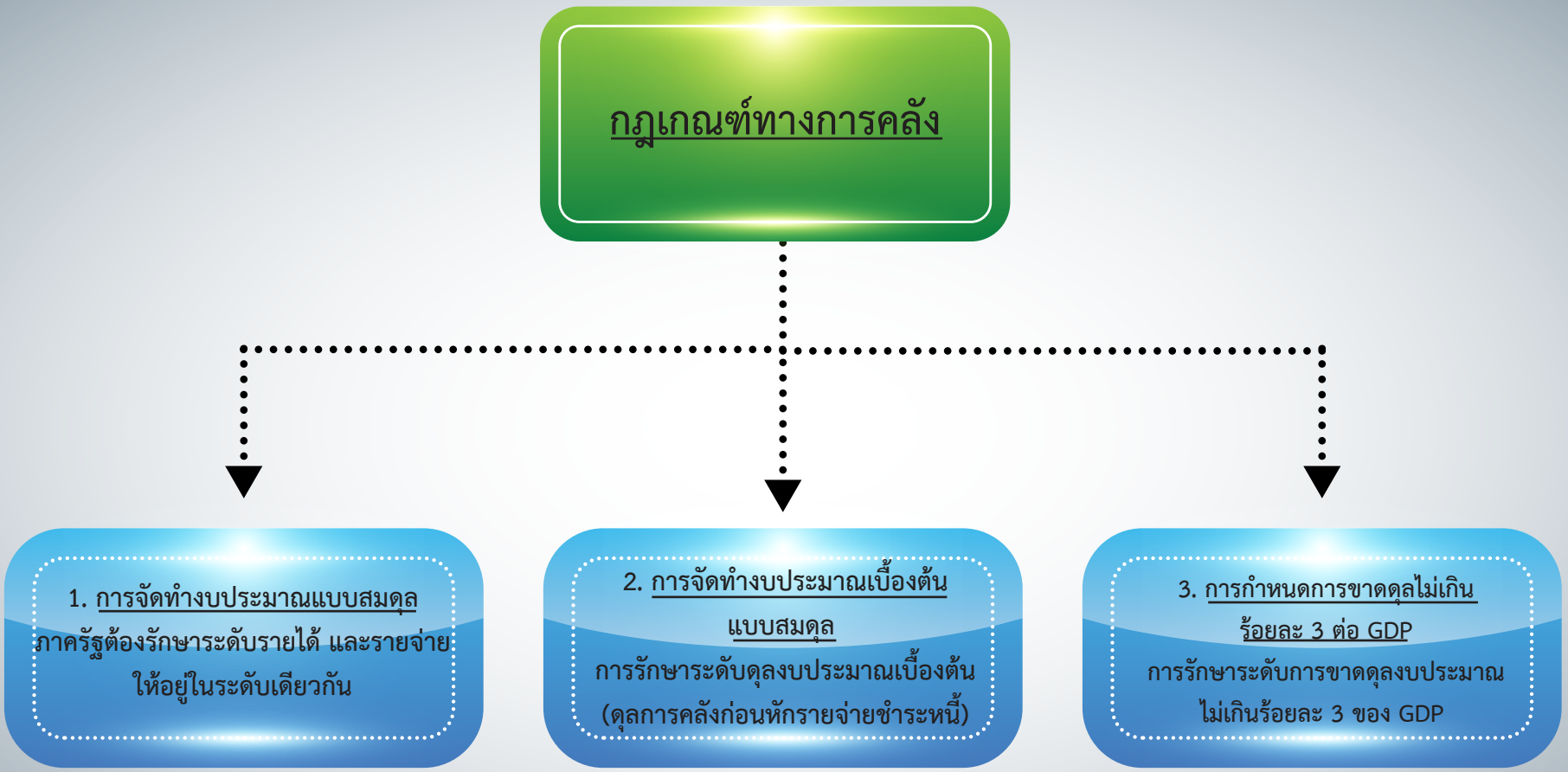
หนี้สาธารณะ

- การกำหนดเพดานหนี้สาธารณะ (ทั้งหนี้รวมและหนี้สุทธิ)
- การป้องกันการเพิ่มขึ้นของการขาดดุลสะสม แต่ยังคงมีความยืดหยุ่นพอสำหรับการใช้มาตรการทางการคลังในระยะสั้น

การกู้ยืมของรัฐบาล

- การจำกัดการกู้ยืมจากธนาคารกลาง
- การกำหนดเงื่อนไขเพื่อลดการขาดดุลทางการคลัง

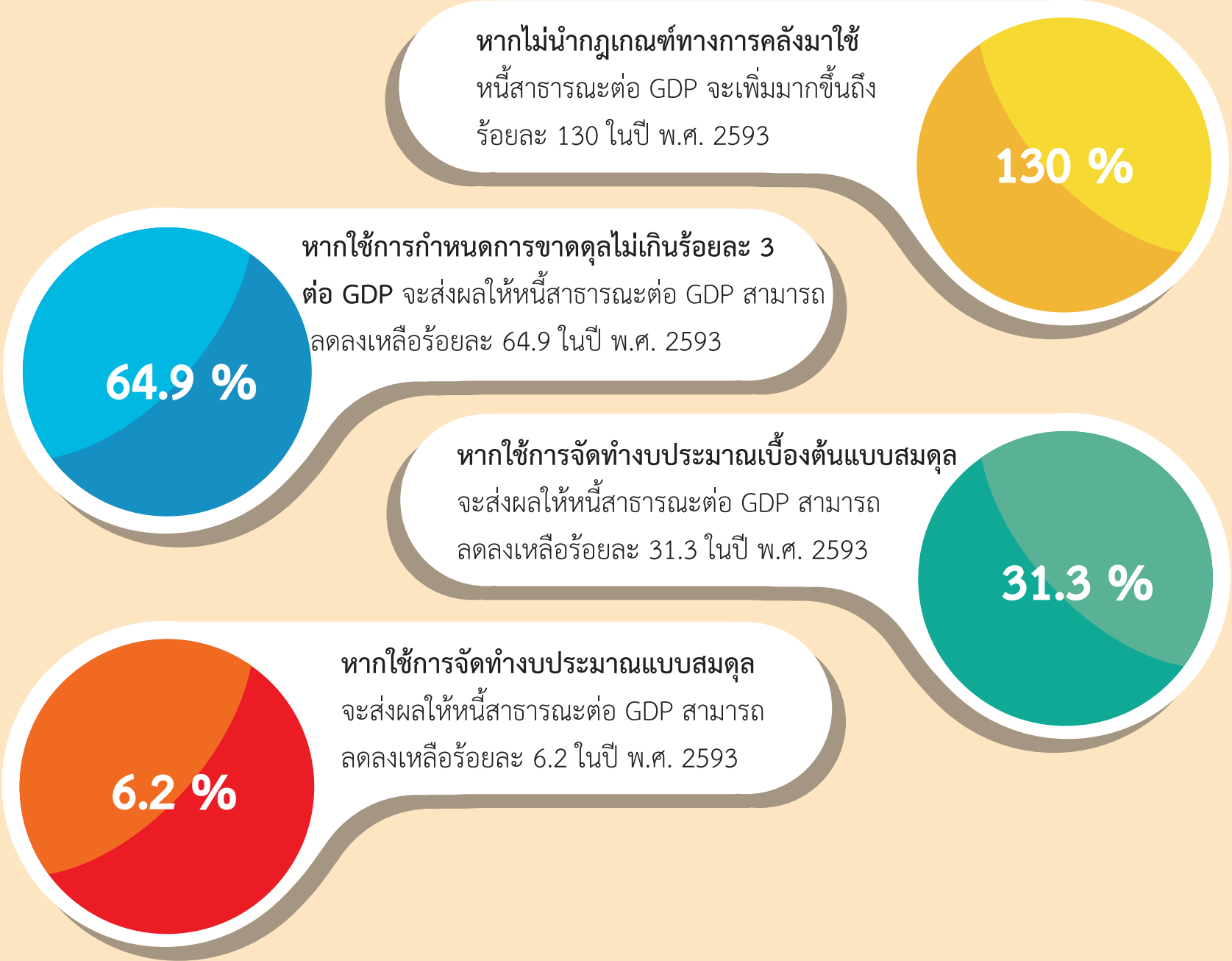
อย่างไรก็ดี กฎเกณฑ์ทางการคลังที่ดีนั้นจะต้องสร้างความสมดุลระหว่างเป้าหมายของการสร้างเสถียรภาพทางการคลังกับเป้าหมายในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพด้วย ในการศึกษาฉบับนี้จึงได้เปรียบเทียบผลกระทบของกฎเกณฑ์ทางการคลัง 3 แบบ ได้แก่ 1) การจัดทำงบประมาณแบบสมดุล 2) การจัดทำงบประมาณเบื้องต้นแบบสมดุล และ 3) การกำหนดการขาดดุลไม่เกินร้อยละ 3 ต่อ GDP เพื่อที่จะวิเคราะห์ผลกระทบว่ากฎด้านการคลังต่าง ๆ จะช่วยกำหนดกรอบหนี้สาธารณะต่อ GDP ของสาธารณรัฐเกาหลีให้อยู่ภายใต้ระดับร้อยละ 60 ในระยะยาว รวมถึงผลกระทบที่มีต่อ GDP และการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย



2.2 ผลกระทบของกฎเกณฑ์ทางการคลัง

2.2.1 กฎเกณฑ์ทางการคลังที่เข้มงวดมากขึ้น เสถียรภาพทางการคลังจะยิ่งเพิ่มขึ้น

การนำกฎเกณฑ์ทางการคลังต่าง ๆ มาใช้จะช่วยปรับปรุงเงื่อนไขด้านการคลัง งานศึกษาชิ้นนี้ได้วิเคราะห์ว่าถ้าหากสาธารณรัฐเกาหลีไม่นำกฎเกณฑ์ทางการคลังมาใช้ หนี้สาธารณะต่อ GDP จะเพิ่มมากขึ้นถึงร้อยละ 130 ในปี พ.ศ. 2593 ทั้งนี้ หากนำกฎเกณฑ์ทางการคลังมาใช้ หนี้สาธารณะต่อ GDP จะสามารถลดลงเหลือร้อยละ 6.2 - 64.9 ในปี พ.ศ. 2593 มีรายละเอียดดังนี้



2.2.2 ผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค : กฎเกณฑ์ทางการคลังแบบผ่อนปรนทำให้ GDP โตเพิ่มขึ้น

การลดการขาดดุลการคลังลงผ่านการใช้กฎเกณฑ์ทางการคลังที่เข้มงวด ยังเป็นการเพิ่มภาระทางภาษีให้กับภาคเอกชน ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่า ภาระทางภาษีในปี พ.ศ. 2593 จะมากที่สุด หากใช้การจัดทำงบประมาณแบบสมดุล รองลงมาคือการจัดทำงบประมาณเบื้องต้นแบบสมดุล (ภาระทางภาษีน้อยลงกว่าการจัดทำงบประมาณแบบสมมูลร้อยละ 3.4 ของ GDP) และภาระทางภาษีจะน้อยที่สุดหากใช้การกำหนดการขาดดุลไม่เกินร้อยละ 3 ต่อ GDP (ภาระทางภาษีน้อยลงกว่าการใช้ดุลงบประมาณสมมูลร้อยละ 7.9 ของ GDP) ดังนั้น หากใช้การกำหนดการขาดดุลไม่เกินร้อยละ 3 ต่อ GDP จะทำให้ภาระทางภาษีของภาคเอกชนต่ำที่สุด และคาดว่าจะช่วยกระตุ้นให้ GDP และเศรษฐกิจโตมากที่สุด ซึ่งหากใช้การจัดทำงบประมาณแบบสมมูลระดับของ GDP และระดับการเติบโตของ GDP จะโตในอัตราที่ช้าที่สุด โดยในปี พ.ศ. 2593 หากใช้การกำหนดการขาดดุลไม่เกินร้อยละ 3 ต่อ GDP จะมีค่า GDP สูงขึ้นกว่าการใช้การจัดทำงบประมาณเบื้องต้นแบบสมมูลร้อยละ 1.5 และสูงขึ้นกว่าการจัดทำงบประมาณแบบสมมูลร้อยละ 3

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า หากใช้การจัดทำงบประมาณแบบสมมูลจะทำให้เสถียรภาพทางการคลังเพิ่มขึ้น แต่จะชะลอให้ GDP เติบโตช้าสุด ในขณะที่หากใช้การกำหนดการขาดดุลไม่เกินร้อยละ 3 ต่อ GDP จะทำให้ GDP เติบโตมากที่สุดโดยไม่ได้ทำให้สูญเสียเสถียรภาพทางการการคลัง

3.ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาได้เสนอแนะว่าสาธารณรัฐเกาหลีควรที่จะนำกฎเกณฑ์ทางการคลังมาใช้ เพื่อป้องกันวิกฤตการคลังในอนาคต โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจ โครงสร้างประชากร โครงสร้างทางภาษี เป็นต้น ทั้งนี้ การนำเอากฎเกณฑ์ทางการคลังมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งทางการคลัง และลดผลกระทบทางลบ เช่น ภาวะเศรษฐกิจหดตัวลงได้ ในขณะที่กฎเกณฑ์ทางการคลังที่รุนแรงอาจส่งผลกระทบทางลบได้ เช่น การจัดทำงบประมาณสมดุลอาจเพิ่มความมั่นคงทางการคลัง แต่อาจเกิดภาระทางภาษีที่หนักเกินไปหยุดกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ ดังนั้น การประยุกต์ใช้กฎเกณฑ์ทางการคลังควรต้องมีการทำประชาพิจารณ์ และควรได้รับการเห็นชอบจากผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อให้ได้กฎเกณฑ์ทางการคลังที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของสาธารณรัฐเกาหลี

กฎเกณฑ์ทางการคลังกับประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีการจัดทำกฎเกณฑ์ทางการคลัง เพื่อใช้ในการกำกับดูแล และบริหารจัดการทางการเงินคลัง ในช่วงที่ผ่านมา กฎเกณฑ์ทางการคลังของประเทศไทยที่สำคัญ เน้นไปที่การกำหนดกฎในการกู้เงินเป็นหลัก ได้แก่ การกำหนดกรอบการกู้ยืมเงินการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้การกู้ยืมเงินขาดดุลงบประมาณในแต่ละปีต้องไม่เกินร้อยละ 80 ของรายจ่ายชำระต้นเงินกู้รวมกับร้อยละ 20 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกู้เงินอื่น ๆ ได้แก่ การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินงบประมาณ และการค้ำประกันเงินกู้ของกระทรวงการคลังได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของวงเงินงบประมาณ นอกจากนี้ ยังมีกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่กระทรวงการคลังได้จัดทำขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการรักษาความยั่งยืนทางการคลังทั้งในระยะปานกลาง และระยะยาว ประกอบด้วยตัวชี้วัด และค่าเป้าหมาย ดังนี้



หากพิจารณาถึงตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายทั้ง 4 แล้ว มีเพียง 2 ตัวชี้วัด ที่ปัจจุบันไม่สามารถรักษาเอาไว้ได้ คือ การจัดทำงบประมาณสมดุล และสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 อย่างไรก็ตาม การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังในรูปแบบของกรอบความยั่งยืนทางการคลังไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นกฎหมาย ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 167 วรรค 3 จึงได้ระบุให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ในปัจจุบันได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ขึ้น โดยได้รวบรวมหลักการของกฎเกณฑ์ทางการคลังเกี่ยวกับกรอบการคลังระยะปานกลาง รายได้ รายจ่าย การบริหารเงินและทรัพย์สิน การก่อหนี้ และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในอนาคตอีกไม่ถึง 10 ปี ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ รัฐบาลจะต้องมีภาระรายจ่ายด้านสวัสดิการอีกเป็นจำนวนมาก ประกอบกับปัจจัยภายในที่โครงสร้างรายได้และรายจ่ายไม่สมดุลกัน และปัจจัยภายนอกที่เศรษฐกิจโลกยังคงมีความผันผวนอยู่ ดังนั้น การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและรักษาความยั่งยืนทางการคลังให้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางการคลัง จึงเป็นประเด็นท้าทายสำคัญที่น่าสนใจ โดยเฉพาะแนวทางดำเนินการในต่างประเทศ และการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจหลังการปรับใช้กฎเกณฑ์ทางการคลังประเภทต่าง ๆ ซึ่งควรจะต้องมีการศึกษารายละเอียดในเชิงลึก เพื่อให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป