

บทเรียนจากวิกฤตหนี้สาธารณะของกรีซ

นางสาวมันทนา เลิศชัยทวี

เศรษฐกร

ธนาคารแห่งประเทศไทย

วิกฤตหนี้สาธารณะของหลายประเทศในยุโรป นับเป็นบทเรียนที่สำคัญแก่ประเทศที่มีแนวโน้มนโยบายรัฐสวัสดิการซึ่งทำให้เกิดรายจ่ายผูกพันในระยะยาวเป็นจำนวนมาก ในขณะที่โครงสร้างเศรษฐกิจและการจัดการรายได้ไม่เพียงพอทำให้ปัญหาสะสมและถึงจุดระเบิดในที่สุด

ในช่วงสองสัปดาห์ก่อนได้เกิดเหตุจลาจลรุนแรงขึ้นที่กรีซ จากความไม่พอใจของประชาชนหลังจากที่รัฐบาลประกาศแผนลดรายจ่ายภาครัฐและปรับขึ้นภาษีเพิ่มเติมเพื่อพยุงฐานะการคลังของประเทศที่อ่อนแออย่างมากจากการขาดดุลงบประมาณและหนี้ภาครัฐที่สูงเป็นประวัติการณ์หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกครั้งล่าสุด ซึ่งหลายประเทศในยุโรปเผชิญปัญหาในลักษณะเดียวกัน หลังจากการใช้งบประมาณภาครัฐจำนวนมากเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงภาวะถดถอย

ในกรณีของกรีซ ปัญหาหนี้ของรัฐบาลไม่ใช่ผลพวงโดยตรงจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก เนื่องจากเศรษฐกิจของกรีซถูกกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจครั้งล่าสุดน้อยกว่าประเทศอื่นๆ ในยุโรปหลายประเทศ หากแต่วิกฤตเศรษฐกิจโลกครั้งนี้ทำให้ปัญหาหนี้สาธารณะและการขาดดุลการคลังที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของกรีซตั้งแต่ก่อนวิกฤตทวีความรุนแรงมากขึ้นจนไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยตนเองในปัจจุบัน และต้องขอรับความช่วยเหลือจากทั้งกลุ่มประเทศยูโรและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลกรีซขาดดุลงบประมาณในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง (เฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปีระหว่างปี 2001-2008) แม้ในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจเติบโตได้ดีก็ตาม ส่งผลให้หนี้สาธารณะขึ้นไปสูงถึงร้อยละ 115 ของ GDP ในปี 2009

ต้นเหตุของการขาดดุลการคลังต่อเนื่องประการแรกคือ นโยบายสวัสดิการแบบประชานิยมที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น นโยบายเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด (early-retire) สำหรับผู้มีอายุ 50 ปีขึ้นไป และการจ่ายโบนัสแก่ข้าราชการปีละ 3 ครั้ง เป็นต้น ส่งผลให้รัฐมีรายจ่ายผูกพันสูงมาก โดยเฉพาะรายจ่ายที่เกี่ยวกับค่าจ้าง บำนาญ การดูแลผู้สูงอายุและคนตกงาน แม้ว่ารัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ต่างๆ คิดเป็นสัดส่วนสูงถึงประมาณร้อยละ 37 ของ GDP แต่เก็บร้อยละ 90 ของรายได้ ใช้จ่ายไปเพื่อเป็นค่าจ้างและรายจ่ายสวัสดิการสังคม (social benefits) เหลือเงินเป็นสัดส่วนเพียงเล็กน้อยสำหรับการลงทุน ทั้งนี้ยังไม่นับรวมจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ที่เพิ่มพูนขึ้นต่อเนื่องอีก นอกจากนี้ การที่กรีซสามารถระดมทุนได้ในต้นทุนที่ต่ำกว่า

ความเป็นจริงจากการเข้าร่วมกลุ่มยูโรที่มีส่วนให้การขาดดุลยิ่งทำได้ง่ายขึ้น ประการที่สอง คือประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของกรีซลดลงมากภายหลังการร่วมใช้เงินยูโรจากค่าเงินที่แข็งขึ้น ประกอบกับค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอยู่ในระดับสูง ส่งผลเสียต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ประการสุดท้ายดัชนีวัดการทุจริต (Corruption index) ที่ได้คะแนนต่ำที่สุดในกลุ่มประเทศยุโรป ทำให้หลายฝ่ายตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับการใช้งบประมาณว่าได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่

ประสบการณ์เหล่านี้ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่เริ่มจะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมและมียุทธศาสตร์ที่มุ่งจะดูแลสวัสดิการมากขึ้น ต้องดำเนินนโยบายดังกล่าวด้วยความระมัดระวังมากขึ้น ในกรณีของประเทศไทย สัดส่วนรายได้ภาครัฐต่อ GDP ของไทยมีเพียงร้อยละ 16 หากภาครัฐจะเพิ่มรายจ่ายในส่วนนี้ซึ่งมีแนวโน้มเป็นรายจ่ายที่ผูกพันในระยะยาวคงต้องมาพร้อมกับการปรับโครงสร้างด้านรายได้ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการขยายฐานภาษี การจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ๆ ที่ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

บทเรียนสำคัญประการสุดท้าย คือ การดำเนินนโยบายที่เน้นรายจ่ายที่ไม่ช่วยให้อัตราการเติบโตและความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้นเป็นหลัก จะส่งผลร้ายต่อเศรษฐกิจในระยะยาว ดังนั้น ภาครัฐของประเทศเกิดใหม่จึงควรระมัดระวังกับการดำเนินนโยบายที่มีลักษณะรัฐสวัสดิการ และทบทวนความคุ้มค่าของนโยบายดังกล่าวต่างๆ ในระยะยาวอย่างถี่ถ้วน ในด้านการคลังควรบริหารงบประมาณให้เป็นไปอย่างโปร่งใส รวมถึงการรักษาวินัยการคลังอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการขาดดุลงบประมาณกับกรีซในวันนี้

บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคล จึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย
เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันอังคารที่ 1 มิถุนายน 2553