

## วิกฤติหนี้กรีซ

ดวงรัตน์ ประจักษ์ศิลปไทย

วิทยาการปฏิบัติการ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

ในอดีตประเทศในทวีปยุโรปมีการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้ากันค่อนข้างมากเนื่องจากมีพรมแดนเชื่อมต่อกัน อย่างไรก็ตาม การค้าขายนั้นก็มิอุปสรรค เช่น การแลกเปลี่ยนสกุลเงินเพื่อใช้ในการค้าขายจะต้องมีค่าใช้จ่ายและยังต้องเสียภาษีอากร ทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างไม่เต็มกำลัง สหภาพยุโรปจึงถูกจัดตั้งขึ้นใน ค.ศ.1958 เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจใน 6 ประเทศหลัก ได้แก่ เบลเยียม เยอรมัน ฝรั่งเศส อิตาลี ลักเซมเบิร์ก และเนเธอร์แลนด์ ในระยะแรกเรียกว่าประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (The European Economic Community : EEC) จากนั้นความร่วมมือในด้านอื่น ๆ จึงตามมา จนกระทั่งพัฒนาเป็นสหภาพยุโรป The European Union (EU) ใน ค.ศ. 1993 (European Union, n.d.) และเริ่มใช้สกุลเงินยูโรในธุรกรรมทางการเงินตั้งแต่ ค.ศ. 1999 โดยประเทศที่ใช้เงินสกุลยูโรนั้นจะต้องให้อำนาจการใช้นโยบายการเงินให้แก่ธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank : ECB) หมายความว่าประเทศเหล่านี้จะไม่สามารถปรับอัตราดอกเบี้ยหรือควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ภายในประเทศได้ แต่จะมีธนาคารกลางยุโรปเป็นผู้กำหนดนโยบายการเงินเพียงหนึ่งเดียวให้ทุกประเทศที่เป็นสมาชิกปฏิบัติ หากประเทศสมาชิกมีสถานการณ์ภายในประเทศแตกต่างกัน เช่น ประเทศหนึ่งมีอัตราเงินเฟ้อสูง ในขณะที่อีกประเทศกำลังจะเข้าสู่ภาวะเงินฝืด ธนาคารกลางยุโรปจะต้องเลือกใช้นโยบายการเงินที่อาจเป็นผลดีต่อประเทศหนึ่งแต่อาจเป็นผลเสียต่ออีกประเทศหนึ่งก็ได้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลแต่ละประเทศจะไม่สามารถใช้นโยบายการเงินของตนได้ แต่ยังสามารถใช้นโยบายการคลังของตนเองได้ หมายความว่า รัฐบาลสามารถเลือกปรับอัตราภาษีและการใช้จ่ายภาครัฐของประเทศตนให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศได้

Jarvis & Daly (2014) อธิบายถึงสาเหตุของการเกิดวิกฤติหนี้สาธารณะในยุโรปว่าเป็นเพราะก่อนการรวมตัวเป็นสหภาพยุโรป ประเทศที่เศรษฐกิจไม่เข้มแข็งมาก เช่น กรีซ จะไม่สามารถกู้เงินจำนวนมากได้ หรือต้องกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าประเทศที่เศรษฐกิจมีความแข็งแกร่ง เช่น เยอรมัน เนื่องจากมีความเสี่ยงสูงกว่า แต่หลังจากการรวมกลุ่มสหภาพยุโรป ประเทศที่เศรษฐกิจยังไม่เข้มแข็งเหล่านี้สามารถกู้เงินจำนวนมากในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำได้ เพราะได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้นจากสถาบันการจัดอันดับความน่าเชื่อถือชั้นนำของโลก เช่น Moody's (Countryeconomy.com, n.d.) โดยคิดว่าหากกรีซไม่สามารถจ่ายหนี้ได้ ก็ยังมีประเทศอื่น ๆ เช่น เยอรมันที่มีเศรษฐกิจที่เข้มแข็งคอยช่วยเหลืออยู่ เนื่องจากเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปเหมือนกันและใช้สกุลเงินเดียวกัน เหตุนี้จึงทำให้การกู้เงินของรัฐบาลกรีซเพื่อใช้ในนโยบายประชานิยม เช่นสวัสดิการสังคม การจ้างงานภาครัฐ เพิ่มสูงขึ้นจนยอดหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงเกินกว่าที่สหภาพยุโรปกำหนดไว้ นอกจากนี้ ระบบจัดเก็บภาษีของประเทศกรีซก็ไม่มีประสิทธิภาพโดยรัฐบาล การใช้งบประมาณไปกับนโยบายประชานิยมในขณะที่การจัดเก็บรายได้เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพนี้ ทำให้การขาดดุลงบประมาณสูงมากอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน ยิ่งไปกว่านั้น การเงินของประเทศในสหภาพยุโรปก็มีการเชื่อมโยงกัน

อย่างเหนียวแน่น กล่าวคือ ประเทศที่เศรษฐกิจอ่อนแอกว่า เช่น กรีซ ก็สามารถขอกู้ยืมจากประเทศที่มีเศรษฐกิจที่เข้มแข็งกว่า เช่น ฝรั่งเศส แล้วฝรั่งเศสก็อาจขอกู้ยืมต่อจากเยอรมัน เป็นต้น ดังนั้นหากประเทศหนึ่งประสบปัญหาทางการเงินและไม่สามารถจ่ายหนี้ได้ ประเทศที่เป็นผู้ให้กู้ก็จะประสบปัญหาเช่นกัน อย่างไรก็ตามรัฐบาลกรีซยังสามารถจ่ายเงินคืนได้โดยการกู้ยืมเพิ่มเพื่อมาจ่ายหนี้ (Debt Rollover) การกระทำดังกล่าวสามารถดำเนินไปได้ตราบใดที่ยังมีผู้ให้กู้ยอมให้สินเชื่อเพิ่มอยู่

อย่างไรก็ตาม ใน ค.ศ. 2008 ที่เกิดเหตุการณ์วิกฤติการเงินโลกโดยมีจุดเริ่มต้นจากสหรัฐอเมริกาทำให้เกิดภาวะตึงตัวในการปล่อยสินเชื่อ ทำให้ประเทศที่มีหนี้สาธารณะในระดับสูงและมีเศรษฐกิจที่ไม่เข้มแข็งเกิดปัญหา เช่น ประเทศโปรตุเกส ไอร์แลนด์ กรีซ และสเปน อย่างไรก็ตาม ทั้งโปรตุเกส ไอร์แลนด์ และสเปนมีปัญหาไม่รุนแรงมากก็สามารถผ่านพ้นวิกฤตินี้ไปได้ ในขณะที่ประเทศกรีซซึ่งมีปัญหาหนี้สูงและรายได้รัฐบาลต่ำยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ และต้องได้รับเงินช่วยเหลือจากทั้งสหภาพยุโรป ธนาคารกลางยุโรปและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) จำนวนมาก โดยการช่วยเหลือดังกล่าวมาพร้อมกับเงื่อนไขสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างเพื่อให้ประเทศกรีซมีความสามารถในการแข่งขันที่สูงขึ้น โดยกำหนดให้มั่นนโยบายรัดเข็มขัด (Austerity Measures) เช่น การลดการใช้จ่ายภาครัฐลงโดยการปรับลดจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐลง การปิดรัฐวิสาหกิจบางแห่ง การเพิ่มการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ และการรักษางบประมาณให้เกินดุล เป็นต้น นโยบายรัดเข็มขัดดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้ประชาชนชาวกรีซเป็นอย่างมาก โดยประชาชนได้มีการรวมตัวกันชุมนุมประท้วง ณ สถานที่สำคัญต่าง ๆ

เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2015 นายอเล็กซิส ซิปราส ผู้นำพรรคไซริซาก็ได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ของกรีซ จากนโยบายการหาเสียงที่ต่อต้านนโยบายรัดเข็มขัด จากนั้นการเจรจาระหว่างกรีซกับประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปก็ไม่มีความสำเร็จ เนื่องจากรัฐบาลกรีซไม่ยอมรับเงื่อนไขการใช้นโยบายรัดเข็มขัดจากกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป ตัวอย่างของนโยบายดังกล่าว เช่น การทำให้ตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้น การปรับระบบสวัสดิการสังคม การให้มึงงบประมาณเกินดุลและการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น (Daniel Harari, 2015) จนกระทั่งเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2015 เจ้าหน้าที่ปฏิเสธการอนุมัติเงินกู้ก่อนต่อไปเนื่องจากกรีซไม่ยอมรับข้อตกลง ทำให้กรีซไม่สามารถชำระหนี้ให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ทันวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2015 ซึ่งเป็นวันที่ต้องชำระหนี้ รัฐบาลจึงได้ทำประชามติขึ้นในวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 2015 เพื่อให้ประชาชนลงคะแนนว่าจะยอมรับเงื่อนไขของโครงการเงินช่วยเหลือของกลุ่มเจ้าหนี้หรือไม่ ซึ่งผลออกมาแล้วว่าประชาชนกว่าร้อยละ 61.5 ลงคะแนนไม่ยอมรับเงื่อนไขของโครงการดังกล่าว (ไทยรัฐออนไลน์, 2558) โดยมีเพียงร้อยละ 38.5 ที่ยอมรับเงื่อนไข ส่งผลให้มีการเรียกประชุมสุดยอดผู้นำสหภาพยุโรปเพื่อหารือเตรียมรับสถานการณ์ต่อไป

### **บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา**

ผู้เขียนมีความเห็นว่านโยบายรัดเข็มขัดดังกล่าวเป็นสิ่งที่เจ้าหนี้เห็นว่าจำเป็นต่อการเพิ่มความสามารถในการจ่ายหนี้ของรัฐบาลกรีซและเป็นสิ่งที่กรีซควรปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม นโยบายรัดเข็มขัดก็สร้างความเสียหายให้แก่เศรษฐกิจโดยรวมในระยะสั้นได้เช่นกัน เพราะการลดการใช้จ่ายภาครัฐซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้จ่าย

ก้อนใหญ่ที่สุดของประเทศลง จะทำให้รายได้ของภาคเอกชนและประชาชนที่เคยได้รับจากภาครัฐลดลง เมื่อประชาชนมีรายได้ลดลงก็จะใช้จ่ายลดลง ทำให้ภาคเอกชนลดการลงทุนและการผลิตลง เศรษฐกิจจึงหดตัว ทำให้ภาครัฐเก็บภาษีได้น้อยลงตามไปด้วย แต่ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าหากนโยบายรัดเข็มขัดนั้นมาพร้อมกับการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อให้งานของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น และภาคเอกชนมีความสามารถในการปรับตัวและแข่งขันกับต่างประเทศมากขึ้น ก็จะเป็นผลดีกับประเทศกรีซในระยะยาว อย่างไรก็ตาม Frances Coppola นักเศรษฐศาสตร์อิสระให้ความเห็นกับ BBC news ว่ากรีซนั้นมีปัญหาภายในประเทศมาก ทั้งปัญหาการเมือง ปัญหาคอร์รัปชัน การมีเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Sector) ขนาดใหญ่ การมีผู้มีอิทธิพลควบคุมเศรษฐกิจที่สำคัญบางส่วน ซึ่งเงื่อนไขของสหภาพยุโรปก็ยังไม่สามารถทำให้เกิดการปรับโครงสร้างทางสถาบันและการลดการคอร์รัปชันได้ (BBC News, 24 June 2015) ดังนั้นหากเงื่อนไขดังกล่าวสามารถทำให้เกิดการปฏิรูปประเทศได้จริงก็จะเป็นประโยชน์ต่อกรีซ แต่หากไม่สามารถทำได้ก็อาจยิ่งทำให้เศรษฐกิจของประเทศกรีซแย่ลง

นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า การไม่ยอมรับเงื่อนไขโครงการเงินช่วยเหลือของกลุ่มเจ้าหน้าที่ก็อาจทำให้กรีซต้องออกจากสหภาพยุโรป และต้องกลับไปใช้เงินสกุลดริคมาแทนยูโร การกลับมาใช้เงินสกุลตนเองนั้นก็จะทำให้กรีซสามารถแก้ไขปัญหาภายในประเทศด้วยการใช้นโยบายการเงินของตนเองได้ หมายความว่า กรีซจะสามารถลดค่าเงินดริคมาเพื่อกระตุ้นการท่องเที่ยวการส่งออก และเศรษฐกิจโดยรวมของตนเองได้ อย่างไรก็ตาม การออกจากสหภาพยุโรปแล้วใช้เงินสกุลดริคมาจะทำให้เงินสกุลดริคมาอ่อนค่าอย่างรุนแรง เนื่องจากผู้คนขาดความเชื่อมั่นในค่าเงินของกรีซ เมื่อค่าเงินลดลงอย่างรุนแรง สินค้านำเข้าก็จะมีราคาแพงขึ้นอย่างมาก โดยสินค้าในประเทศอาหารของกรีซกว่าร้อยละ 48 และน้ำมันกว่าร้อยละ 80 ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ (BBC News, 24 June 2015) ดังนั้น จะทำให้เกิดปัญหาสินค้าราคาแพง เมื่อผู้คนรายได้ต่ำแต่สินค้ากลับราคาเพิ่มสูงขึ้น ก็จะทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมา อีกทั้งเงินที่จะนำมาใช้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศนั้นก็อาจไม่สามารถกู้ยืมจากตลาดทุนระหว่างประเทศได้เนื่องจากเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงสูงและเคยผิดชำระการจ่ายหนี้มาก่อน จึงอาจทำให้ประเทศกรีซไม่มีเงินพอที่จะนำมาฟื้นฟูประเทศได้

ปัญหาหนี้กรีซในครั้งนี้จะกระทบต่อประเทศไทยอย่างไร จำเป็นต้องรอดูท่าทีของกลุ่มเจ้าหน้าที่และรัฐบาลกรีซว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อปัญหานี้ และค่าเงินยูโรจะได้รับผลกระทบอย่างไร ผลกระทบที่เงินสกุลยูโรได้รับจะส่งผลกระทบต่อมูลค่าเงินสำรองระหว่างประเทศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเก็บไว้ในรูปของเงินยูโร นอกจากนี้ การค้าระหว่างประเทศของไทยกับสหภาพยุโรปอาจได้รับผลกระทบทั้งจากค่าเงินยูโรและอำนาจการซื้อของชาวยุโรปที่เปลี่ยนไป ซึ่งปัญหาของกรีซในครั้งนี้จะเป็นบทเรียนสำคัญแก่ประเทศไทยต่อการใช้นโยบายประชานิยมโดยไม่คำนึงถึงผลตอบแทนที่ประเทศจะได้รับและค่าใช้จ่ายที่ตามมา รวมถึงศักยภาพการเก็บรายได้ของภาครัฐ อีกทั้งยังมีปัญหาคอร์รัปชันและระบบอุปถัมภ์ที่ทำให้ประเทศไม่สามารถพัฒนาไปได้ สำหรับปัญหาวิกฤติหนี้กรีซในครั้งนี้ต้องจับตาดูถึงท่าทีของกลุ่มเจ้าหน้าที่ และรัฐบาลกรีซว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

ไทยรัฐออนไลน์. (2558). ชาวกรีซโหวต 'No' ท่วมท้น ไม่รับเงื่อนไขขอเงินช่วยเหลือเจ้าหนี้. สืบค้น 6 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.thairath.co.th/content/509653>

### ภาษาอังกฤษ

BBC News. (24 June 2015). **Would Greece be better off outside the Eurozone?** Retrieved 3 July 2015 from <http://www.bbc.com/news/world-europe-33084508>

Countryeconomy.com. (n.d.). **Rating: Greece Credit Rating.** Retrieved 3 July 2015 from <http://countryeconomy.com/ratings/greece>

Daniel Harari. (2015). **Greek debt crisis: background and developments in 2015.** Retrieved 3 July 2015 from <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN07114>

European Union. (n.d.). **How the EU works.** Retrieved 2 July 2015 from [http://europa.eu/about-eu/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/index_en.htm)

Jarvis, J. (Writer), & Daly, C. (Writer). (2014). **The European Debt Crisis Visualized** [Motion picture]. London: Bloomberg Business (Youtube)