



การบริหารจัดการด้านการคลังในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 :
นโยบายการคลังสู่การเติบโตอย่างสมดุลและยั่งยืน

Fiscal Policy for Balanced and Sustainable Growth

นักสชล ทองสมจิตร
อรชร เกิดพิบูลย์
สมเกียรติ เยาว์นุ่น
เฉลิมพงศ์ ตั้งบริบูรณ์รัตน์
วรพรต สัมฤทธิ์เดชขจร

เอกสารประกอบการสัมมนา
โดย สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กันยายน 2553

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1	
บทนำ	2-1
วัตถุประสงค์การศึกษา	2-2
ขอบเขตการศึกษา	2-3
วิธีการศึกษา	2-3
บทที่ 2	
บทบาทความสำคัญของภาครัฐ และโครงสร้างรายได้-รายจ่ายของไทย	2-3
1. บทบาทของภาครัฐต่อระบบเศรษฐกิจ	2-3
2. นโยบายด้านรายได้และโครงสร้างรายได้รัฐบาล	2-4
3. นโยบายด้านรายจ่ายและโครงสร้างรายจ่าย	2-8
4. นโยบายการคลังในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2-10
5. นโยบายการชดเชยการขาดดุลงบประมาณ	2-11
6. สรุป	2-12
บทที่ 3	
ภาระทางการคลัง	2-13
1. รายจ่ายที่เป็นภาระต่องบประมาณ	2-13
2. หนี้สาธารณะ	2-15
3. ภาระหนี้ค้างจ่ายของรัฐบาล	2-18
4. ภาระที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต	2-19
บทที่ 4	
การวิเคราะห์ความสามารถทางการคลังเพื่อลดการขาดดุลงบประมาณ	2-19
4.1 ทิศทางการบริหารเศรษฐกิจในภาวะเศรษฐกิจฟื้นตัว	2-19
4.2 ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ความสามารถทางการคลัง	2-21
4.3 ผลการวิเคราะห์ความสามารถทางการคลัง	2-23
บทที่ 5	
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	2-31
เอกสารอ้างอิง	2-34

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2-1	รายได้ภาครัฐเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ	2-4
2-2	โครงสร้างรายได้ภาครัฐ	2-4
2-3	ความยืดหยุ่นของรายได้ จำแนกรายภาษี	2-8
2-4	สัดส่วนโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ	2-9
2-5	หนี้สาธารณะที่รัฐบาลกู้โดยตรง ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2553	2-16
2-6	หนี้คงค้างที่รัฐบาลกู้โดยตรงเพื่อชดเชยการขาดดุลเงินงบประมาณและการบริหารหนี้	2-17
2-7	โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555	2-18
2-8	กรอบความยั่งยืนทางการคลัง	2-18
2-9	การประมาณการรายได้ กรณีฐาน	2-23
2-10	สรุปประมาณการค่าใช้จ่ายที่จำเป็นระหว่างปี 2554 - 2565	2-24
2-11	สรุปประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาและดำเนินงานโครงการตามนโยบายรัฐระหว่างปี 2554 - 2565	2-25
2-12	ผลการศึกษากฎที่ 1: กรณีฐาน	2-26
2-13	สรุปประมาณการค่าใช้จ่ายกรณีความเสี่ยงที่รายจ่ายจะเพิ่มขึ้น	2-27
2-14	ผลการศึกษากฎที่ 2: ความเสี่ยงที่รายจ่ายรัฐจะเพิ่มขึ้น	2-27
2-15	ผลการศึกษากฎที่ 3.1: รายได้ลดร้อยละ 5 ตั้งแต่ปี 2555 และค่าใช้จ่ายกรณีฐาน	2-28
2-16	ผลการศึกษากฎที่ 3.2: รายได้ลดร้อยละ 5 ตั้งแต่ปี 2555 และค่าใช้จ่ายกรณีที่สอง	2-29
2-17	ผลการศึกษากฎที่ 4.1: รายได้เพิ่มร้อยละ 5 ตั้งแต่ปี 2555 และค่าใช้จ่ายกรณีฐาน	2-30
2-18	ผลการศึกษากฎที่ 4.2 : รายได้เพิ่มร้อยละ 5 ตั้งแต่ปี 2555 และค่าใช้จ่ายกรณีที่สอง	2-30

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2-1	รายได้ภาครัฐจำแนกตามประเภท และสัดส่วนต่อรายได้รวม	2-4
2-2	อัตราการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่แท้จริง	2-5
2-3	สัดส่วนภาษีนิติบุคคลที่แท้จริงต่อรายได้	2-6
2-4	ความยืดหยุ่นของรายได้ภาครัฐ	2-7
2-5	รายละเอียดรายจ่ายงบประมาณ	2-8
2-6	โครงสร้างรายได้ อปท.	2-11
2-7	การจัดทำงบประมาณรายจ่ายต่อ GDP ระหว่างปี 2532-2554	2-12
2-8	การออมและการลงทุนรวมต่อ GDP	2-12
2-9	สัดส่วนการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP	2-12
2-10	หนี้สาธารณะคงค้าง	2-16

การบริหารจัดการด้านการคลังในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11: นโยบายการคลังสู่การเติบโตอย่างสมดุลและยั่งยืน

นภัชชล ทองสมจิตร และคณะ¹

1. บทนำ

จากวิกฤติเศรษฐกิจการเงินโลกในปี 2550-2551 ได้ส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจในวงกว้างและสร้างความเสียหายไปทั่วโลก รัฐบาลหลายประเทศมีความจำเป็นจะต้องเร่งแก้ไขปัญหภาวะเศรษฐกิจถดถอยด้วยการใช้นโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเป็นสำคัญควบคู่ไปกับการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในภาวะที่ภาคเอกชนไม่สามารถเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้ รัฐบาลได้มีการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจทั้งในระบบงบประมาณและนอกงบประมาณ ในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจถดถอยส่งผลทำให้การจัดเก็บรายได้ภาครัฐลดลง ในขณะที่รายจ่ายรัฐบาลยังคงอยู่ในระดับเท่าเดิมและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงมีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระทางการคลัง และส่งผลต่อความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณและเสถียรภาพทางการคลังในอนาคต อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2553 เศรษฐกิจโลกมีสัญญาณของการฟื้นตัวอย่างชัดเจน ทำให้หลายประเทศเริ่มผ่อนคลายมาตรการการให้ความช่วยเหลือ (Exit Strategy) ทั้งมาตรการด้านการเงินและการคลัง เช่น การปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบายให้กลับมาอยู่ในระดับปกติ (Normalized) นอกจากนี้ในประเทศที่ภาวะเศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างชัดเจนได้ตั้งเป้าหมายที่จะลดการขาดดุลงบประมาณเพื่อทำให้งบประมาณเข้าสู่สมดุลในระยะต่อไป

เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจการเงินโลกในครั้งนี้เช่นกัน ส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจไทยหดตัวลงอย่างรุนแรงต่อเนื่องที่ร้อยละ 4.2 7.1 4.9 และ 2.8 ตั้งแต่ไตรมาสสี่ ปี 2551 – ไตรมาสสาม ปี 2552 ตามลำดับ โดยที่ภาคการส่งออก ภาคการผลิต การลงทุนและการบริโภคในประเทศได้รับผลกระทบอย่างมาก ดังนั้น ภาครัฐจึงมีความจำเป็นในการเข้ามาเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการดำเนินนโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเป็นสำคัญควบคู่ไปกับการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล โดยเพิ่มการใช้จ่ายและการลงทุนภาครัฐ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน เช่น การจ่ายเงินให้แก่ภาคครัวเรือนโดยตรง การให้เงินอุดหนุนค่าครองชีพ เป็นต้น และเพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจและเพิ่มการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลได้ดำเนินโครงการลงทุนภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ซึ่งทำให้ภาระทางการคลังเพิ่มสูงขึ้น ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อฐานะทางการคลังในอนาคต

¹ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ ส่วนงานวิเคราะห์การเงินและการคลัง สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) email: napaschon@nesdb.go.th ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร. ปรเมธี วิมลศิริ รองเลขาธิการ สศช. ที่กรุณาให้คำแนะนำต่อการศึกษานี้ ดร. ทองธรรม ปิ่นโต และ ดร.สุทธภา อมรวิวัฒน์ ที่รับเป็นผู้วิจารณ์รายงานผลการศึกษา ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในสายงานเศรษฐกิจมหภาคทุกท่านที่ได้ช่วยเหลือให้รายงานการศึกษานี้สำเร็จลุล่วงภายในระยะเวลาอันสั้น ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจไทยเข้าสู่ภาวะการณืฟื้นตัวตั้งแต่ไตรมาสที่ ปี 2552 ที่ขยายตัวร้อยละ 5.8 และขยายตัวต่อเนื่องที่ร้อยละ 12.0 และ 9.1 ในไตรมาสที่หนึ่งและสอง ปี 2553 ตามลำดับ ซึ่งได้รับแรงสนับสนุนจากการฟื้นตัวเศรษฐกิจโลก และมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล ทำให้การผลิต การส่งออก การลงทุน และการบริโภคภาคเอกชนปรับตัวดีขึ้น รวมถึงอุปสงค์ในการจ้างงานเพิ่มขึ้น และความเชื่อมั่นของนักลงทุนและผู้บริโภคปรับตัวดีขึ้น แสดงถึงความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจไทยที่มีความพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายในช่วงเศรษฐกิจฟื้นตัวได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้เริ่มเปลี่ยนทิศทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ในการลดบทบาทของภาครัฐลง และให้ภาคเอกชนกลับมาเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจต่อไป โดยที่รัฐบาลจะเร่งปรับปรุงฐานการคลังให้กลับมาอยู่ในระดับเดิมก่อนการเกิดวิกฤติ โดยการลดการขาดดุลงบประมาณและนำไปสู่การจัดทำงบประมาณสมดุล เพื่อเพิ่มความสามารถทางการคลัง (Fiscal Space) ให้สามารถรองรับวิกฤติหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ การตั้งเป้าหมายเพื่อลดการขาดดุลงบประมาณนี้ มีข้อจำกัดอยู่บนความเปราะบางของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ จึงจำเป็นจะต้องมีการพิจารณาถึงความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศในระยะปานกลาง และมีบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อใช้เป็นกรอบการจัดทำแผนงานโครงการ ภายใต้แผนปฏิบัติการกระทรวง อีกทั้งมีภารกิจในการให้ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารเศรษฐกิจมหภาคต่อรัฐบาล จึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงประเด็นความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางการคลังและการบริหารเศรษฐกิจมหภาค เพื่อสามารถกำหนดทิศทาง ให้ข้อเสนอแนะการดำเนินนโยบายด้านการคลัง และจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์งบประมาณในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 11 ได้อย่างเหมาะสม

1.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.1.1 ประเมินสถานภาพรวมทางการคลังของประเทศไทย วิเคราะห์โครงสร้างรายได้ งบประมาณรายจ่าย ภาระทางการคลังของภาครัฐทั้งที่อยู่ในระบบงบประมาณและนอกงบประมาณ

1.1.2 วิเคราะห์ทิศทางการดำเนินนโยบายการคลังในระยะปานกลางเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการคลัง และ ประเมินความสามารถทางการคลังในการลดการขาดดุลงบประมาณ

1.1.3 นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการบริหารจัดการทางการคลังในระยะปานกลาง เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ (Sustainable Growth) และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน บนพื้นฐานของความยั่งยืนทางการคลัง

1.2 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาและวิเคราะห์ดุลยภาพภายใต้เงื่อนไขการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่จำเป็น จากสมมติฐานใน 4 กรณีศึกษา เพื่อนำไปสู่การวางแผนนโยบายทางการคลังที่ยั่งยืน

1.3 วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาวิจัยในโครงการวิจัยเรื่อง นโยบายการคลังสู่การเติบโตอย่างสมดุลและยั่งยืน ประกอบด้วย 3 แนวทาง คือ

1.3.1 การทบทวนวรรณกรรม การศึกษาเชิงพรรณนา โดยทำการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารเชิงวิชาการ บทความ เอกสารเผยแพร่ต่างๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎีในเรื่องนโยบายทางการคลัง

1.3.2 การศึกษาเชิงวิเคราะห์การดำเนินนโยบายการคลัง โครงสร้างรายได้ และงบประมาณรายจ่ายในอดีตของประเทศไทย ประกอบกับนโยบายรัฐบาลตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2552-2554 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) และวิสัยทัศน์ประเทศไทย 2570 สำหรับการประมาณการแนวโน้มทางการคลังของประเทศไทยในระยะปานกลางและระยะยาว

1.3.3 ประมาณการรายได้รัฐบาล โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative Method) วิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ภาครัฐ และผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ณ ราคาประจำปี) (ซึ่งได้ประมาณบนฐานของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ณ ราคาปีฐาน) และ ดัชนีราคาผู้บริโภค) สมการถดถอย (Linear Regression) โดยการประมาณค่าด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Squares) เพื่อหาค่าทางสถิติและความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ที่มีผลต่อรายได้รัฐบาล

1.3.4 ประมาณการรายจ่าย โดยประมาณการจากข้อมูลจริงในอดีตตั้งแต่ปี 2542 - 2552 และการคาดการณ์ของปีงบประมาณ 2553 เป็นฐานในการคำนวณ และตั้งสมมติฐานที่มีความเป็นไปได้ของแต่ละรายการรายจ่ายที่สำคัญ

2. บทบาทความสำคัญของรัฐบาล และโครงสร้างรายได้-รายจ่ายรัฐบาล

2.1 บทบาทของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจ

โดยทั่วไปในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศจะถูกขับเคลื่อนโดยภาคเอกชนเป็นหลัก ส่วนรัฐบาลมีบทบาทในการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก จะเห็นได้จากสัดส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลมีไม่มากนักเมื่อเทียบกับระบบเศรษฐกิจโดยรวม โดยในปี 2551 การใช้จ่ายรัฐบาลของประเทศไทยคิดเป็นเพียงร้อยละ 19 ของ GDP อย่างไรก็ตาม รัฐบาลถือได้ว่าเป็นภาคที่มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากมีบทบาทในการกำหนดทิศทางและนโยบายการบริหารประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสร้างความอยู่ดีมีสุขของประชาชนโดยรวม เช่น จัดหาสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมและเพียงพอ

ให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน สนับสนุนให้ภาคเอกชนสามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างสะดวก และที่สำคัญที่สุด คือ การรักษาเสถียรภาพของการเจริญเติบโตทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

เครื่องมือในการบริหารงานของรัฐบาล ได้แก่ นโยบายการคลัง ซึ่งประกอบด้วย นโยบายด้านรายได้ นโยบายด้านรายจ่าย นโยบายการชดเชยการขาดดุล และนโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 นโยบายด้านรายได้และโครงสร้างรายได้รัฐบาล

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2543 – 2552)

รายได้รัฐบาลมีสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 17.2 ของ GDP ซึ่งเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ พบว่า รายได้รัฐบาลของไทยยังอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศในกลุ่มอาเซียนและประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งสามารถปรับปรุงให้เพิ่มขึ้นได้เพื่อเพิ่มโอกาสในการพัฒนาประเทศ (ตารางที่ 2-1) โดยในช่วงปี 2548-2550 มีรายได้จากภาษีอากร ประมาณร้อยละ 82.5 ในขณะที่รายได้ที่มีใช้จากภาษี ได้แก่ รายได้จากรัฐวิสาหกิจ

และรายได้ที่มาจากการบริหารงานของรัฐ เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และอื่นๆ มีเพียงร้อยละ 17.5 (ตารางที่ 2-2) และรายได้จากภาษีมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยในปี 2552 มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 90 (แผนภาพที่ 2-1)

ตารางที่ 2-2: โครงสร้างรายได้ภาครัฐ

	สหรัฐ ¹	ญี่ปุ่น ²	มาเลเซีย ³	สิงคโปร์ ⁴	เกาหลี ⁵	ฟิลิปปินส์ ⁶	เวียดนาม ⁷	อินโดนีเซีย ⁸	ไทย ⁹
ร้อยละ									
รายรับ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ภาษี	61.1	53.1	75.2	65.6	67.3	88.0	86.4	68.7	82.5
ภาษีทางตรง	56.3	24.8	47.6	29.8	29.8	39.7	33.1	30.8	32.9
ภาษีทางอ้อม	4.8	9.3	27.5	28.0	32.4	46.6	53.3	37.7	48.7
ภาษีอื่น ๆ	0.0	0.0	0.2	7.8	14.9	1.7	16.6	15.4	0.8
รายได้อื่น ๆ	38.9	46.9	24.8	34.4	32.7	12.0	13.6	31.3	17.5

ที่มา: Government Financial Statistic

หมายเหตุ: ¹ เฉลี่ยระหว่าง 2549-2551

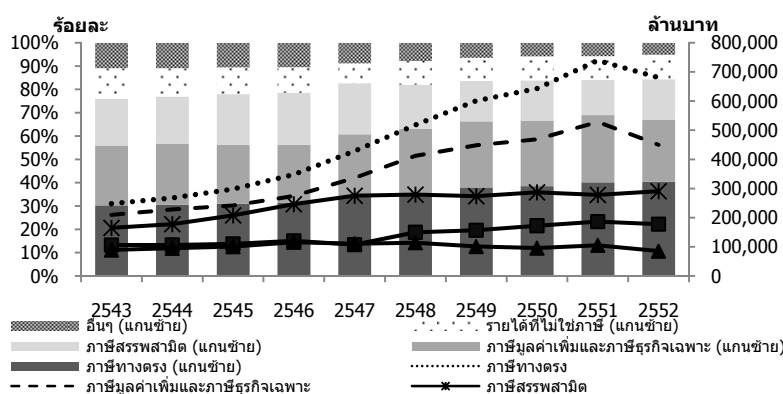
² เฉลี่ยระหว่าง 2547-2549

³ เฉลี่ยระหว่าง 2544-2546

^{4, 5, 6, 9} เฉลี่ยระหว่าง 2548-2550

⁷⁻⁸ เฉลี่ยระหว่าง 2545-2547

แผนภาพที่ 2-1: รายได้ภาครัฐจำแนกตามประเภท และสัดส่วนต่อรายได้รวม



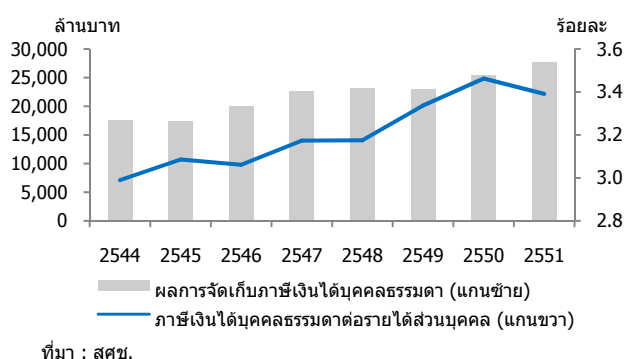
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

รายได้จากภาษีอากร แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ภาษีทางตรง ประกอบด้วย ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และภาษีทางอ้อม ประกอบด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร จากการพิจารณาการจัดเก็บภาษีของไทยระหว่างปี 2543 – 2552 พบว่า ประเทศไทยพึ่งพิงภาษีทางอ้อมมากกว่าภาษีทางตรง จะเห็นได้จากสัดส่วนภาษีทางอ้อมต่อภาษีทางตรงเฉลี่ยอยู่ที่ 60 ต่อ 40 อย่างไรก็ตาม แนวโน้มอัตราส่วนการจัดเก็บภาษีทางตรงที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 31 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 40 ในปี 2552 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มขึ้นของภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ในขณะที่ ภาษีทางอ้อมมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 57 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 49 ในปี 2552 การชะลอตัวลงของภาษีทางอ้อม ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสัดส่วนภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิตจากน้ำมันลดลง เนื่องจากการเปิดเสรีข้อตกลงทางการค้าและการปรับลดภาษีสรรพสามิตน้ำมัน ขณะที่ภาษีมูลค่าเพิ่มมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 24 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 26 ในปี 2552

2.2.1 ภาษีทางตรง เป็นลักษณะการจัดเก็บภาษีที่ยึด “หลักความสามารถ” คือการจัดเก็บภาษีจากฐานรายได้ ทรัพย์สินหรือความมั่งคั่ง ดังนั้น ภาษีทางตรงมีบทบาทสำคัญในการกระจายรายได้ในสังคม และเป็นภาษีที่ผู้จ่ายไม่สามารถผลักภาระไปให้ผู้อื่นได้ ภาษีทางตรงประกอบด้วย

1) **ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา** ในปี 2552 สามารถจัดเก็บได้ 198,095 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12 ของรายได้ภาครัฐทั้งหมด อัตราภาษีเป็นแบบก้าวหน้า (ร้อยละ 0 10 20 30 และ 37) ที่จัดเก็บจากผู้มีรายได้สุทธิเกิน 150,000 บาท/ปี แต่ภาษีที่จัดเก็บได้จริงโดยเฉลี่ย 10 ปีที่ผ่านมา มีเพียงร้อยละ 3.2 ของรายได้ส่วนบุคคล² เนื่องจากมีกำลังแรงงานจำนวนมากที่ไม่ได้เข้าระบบภาษี เช่น เกษตรกร หรือผู้ประกอบการอิสระ และจากรายงานของกรมสรรพากรระบุว่า มีผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามแบบ ภงด. 90 และ ภงด. 91 ประมาณ 7 - 10 ล้านคน ในช่วงปี 2547 – 2553 ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 25 ของผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน

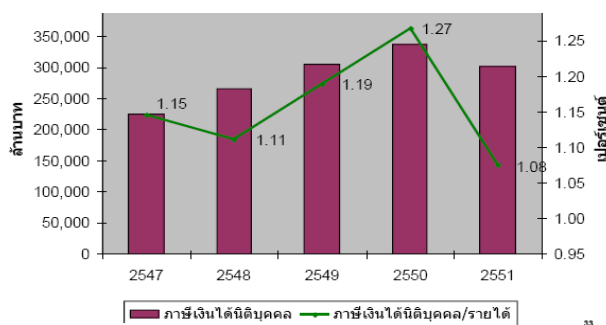
แผนภาพที่ 2-2: อัตราการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่แท้จริง



² ใช้ข้อมูลภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และรายได้ส่วนบุคคล จากสถิติรายได้ประชาชาติ พ.ศ. 2551, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2) **ภาษีเงินได้นิติบุคคล** ในปี 2552 สามารถจัดเก็บได้ 392,172 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 21 ของรายได้ทั้งหมด เป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บจากกำไรสุทธิของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนในอัตราร้อยละ 30 แต่ได้มีการปรับลดอัตราภาษีเงินได้ให้กับบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์³ และมีการลดอัตราภาษีให้แก่ธุรกิจ SMEs และการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) จากการศึกษาของ TDRI⁴ พบว่า อัตราการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลที่แท้จริงอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1

แผนภาพที่ 2-3 สัดส่วนภาษีนิติบุคคลที่แท้จริงต่อรายได้



ที่มา: TDRI

3) **ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม** ในปี 2552 จัดเก็บได้ 90,712 ล้านบาท หรือร้อยละ 3 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งจัดเก็บในอัตราร้อยละ 50 จากกำไรสุทธิที่ผู้ได้รับสัมปทานจากการประกอบกิจการปิโตรเลียม

2.2.2 ภาษีทางอ้อม ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานการบริโภค โดยเก็บจากผู้ผลิตและผู้จำหน่ายสินค้าและบริการรวมทั้งผู้นำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ทั้งนี้ ผู้เสียภาษีส่วนใหญ่จะผลักภาระภาษีเหล่านี้ไปยังผู้บริโภค โดยนำไปบวกเพิ่มเข้าในราคาสินค้าและบริการที่ขาย ซึ่งผู้ซื้อสินค้าทุกคนจะเป็นผู้รับภาระภาษีในอัตราเท่ากัน

1) **ภาษีมูลค่าเพิ่ม** ในปี 2552 จัดเก็บได้ 431,775 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 26 ของรายได้ทั้งหมด ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่มุ่งเน้นจัดเก็บจากฐานการบริโภค โดยผู้บริโภคคนสุดท้ายจะเป็นผู้รับภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งปัจจุบันจัดเก็บในอัตราเดียวที่ร้อยละ 7 แต่จากการศึกษาของ TDRI พบว่า อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่จ่ายจริงของครัวเรือนมีลักษณะก้าวหน้า (Progressive Rate) เนื่องจากค่าใช้จ่ายของครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ ส่วนใหญ่

³ บริษัทที่ยื่นคำขอจดทะเบียนหลักทรัพย์ระหว่าง 1 ม.ค. 50 ถึง 31 ธ.ค. 51 และได้รับจดทะเบียนหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยภายใน 31 ธ.ค. 52 จะเสียภาษีในอัตราร้อยละ 25 ของกำไรสุทธิ เป็นเวลา 3 รอบระยะเวลาบัญชี และสำหรับบริษัทที่จดทะเบียนเข้าใหม่ในตลาดหลักทรัพย์ใหม่ (ตลาด MAI) จะเสียภาษีเพียงร้อยละ 20 ของกำไรสุทธิ เป็นเวลา 3 รอบระยะเวลาบัญชีเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ในปี 2551 ได้มีมาตรการเพิ่มเติม โดยทุกบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จะได้รับลดหย่อนในการเสียภาษีร้อยละ 25 ของกำไรสุทธิ เฉพาะกำไรสุทธิในส่วนที่ไม่เกิน 300 ล้านบาท เป็นเวลา 3 รอบระยะเวลาบัญชี (เริ่มในหรือหลัง 1 ม.ค. 51) สำหรับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ใหม่ (ตลาด MAI) จะคิดอัตราภาษีร้อยละ 20 ของกำไรสุทธิ เฉพาะกำไรสุทธิในส่วนที่ไม่เกิน 20 ล้านบาท เป็นเวลา 3 รอบระยะเวลาบัญชี แต่ไม่เกินรอบระยะเวลาบัญชี 2553 ที่สิ้นสุดในหรือหลังวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2553

⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม: การวิเคราะห์ภาระภาษีและการขยายฐานภาษี” สัมมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ประจำปี 2552

เป็นค่าใช้จ่ายด้านอาหาร ซึ่งได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ในขณะที่ครัวเรือนที่มีรายได้สูงส่วนใหญ่ใช้จ่ายในสินค้าฟุ่มเฟือยซึ่งต้องชำระภาษีมูลค่าเพิ่ม ในขณะที่อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงของผู้ประกอบการมีลักษณะถอยหลัง (Regressive Rate) เนื่องจากผู้ประกอบการที่มีรายได้สูงจะเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าผู้ประกอบการที่มีรายได้ต่ำกว่า

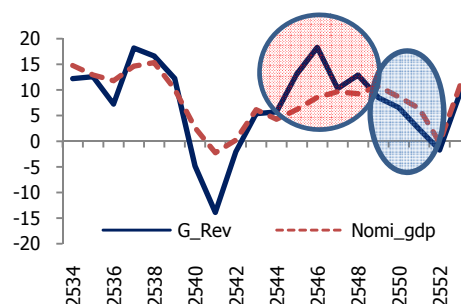
2) **ภาษีสรรพสามิต** ในปี 2552 จัดเก็บได้ 290,693 ล้านบาท หรือร้อยละ 17 ของรายได้ทั้งหมด แหล่งรายได้หลักมาจากการจัดเก็บภาษีสุรา เบียร์ และยาสูบ โดยมีสัดส่วนร้อยละ 8 ของรายได้รวมในปี 2552 และมีสัดส่วนค่อนข้างคงที่ตลอดระยะ 10 ปีที่ผ่านมา รองลงมาเป็นภาษีน้ำมันในสัดส่วนร้อยละ 5 ซึ่งมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 8 ในปี 2543 เนื่องจากความผันผวนของราคาน้ำมันตั้งแต่ปี 2548 ประกอบกับการลดอัตราภาษีน้ำมันสำหรับพลังงานทางเลือก และมาตรการการลดค่าครองชีพของประชาชน 6 มาตรการ 6 เดือน สำหรับภาษีสรรพสามิตรถยนต์มีสัดส่วนร้อยละ 3 นอกจากนี้ยังมีภาษีสรรพสามิตจากสินค้าฟุ่มเฟือยและอื่นๆ เช่น ภาษีเครื่องใช้ไฟฟ้า ภาษีเครื่องดื่ม ภาษีในท์คลับและดิสโก้เทค เป็นต้น

3) **ภาษีศุลกากร** ในปี 2552 จัดเก็บได้ 77,591 ล้านบาท บทบาทของภาษีศุลกากรในช่วงที่ผ่านมาลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 10 ของรายได้ในปี 2545 ลดเหลือร้อยละ 5 ในปี 2552 เป็นผลมาจากการเปิดเสรีทางการค้า

2.2.3 ความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP (Revenue Buoyancy)

เมื่อพิจารณาผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลตั้งแต่ปี 2534-2552 พบว่าการจัดเก็บรายได้มีความสัมพันธ์กับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ โดยการจัดเก็บรายได้มีค่าความยืดหยุ่นต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจค่อนข้างมาก ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP (Revenue Buoyancy)⁵ มีค่ามากกว่า 1 ซึ่งหมายถึง ในช่วงเศรษฐกิจขยายตัวรัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ และในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลจัดเก็บรายได้ลดลงมากกว่าอัตราการหดตัวของเศรษฐกิจ

แผนภาพที่ 2-4: ความยืดหยุ่นของรายได้ภาครัฐ



ที่มา: สศช.

ในระหว่างปี 2535-2539 เศรษฐกิจเติบโตดี GDP ในราคาปัจจุบันขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 12.9 รายได้จากภาษีอากรขยายตัวร้อยละ 13.4 ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP มีค่าเท่ากับ 1.04 โดยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคลมีค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 1.4 ภาษีมูลค่าเพิ่มมีค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 2 ในขณะที่อากรขาเข้ามีค่าความยืดหยุ่น 0.56

ในระหว่างปี 2543-2548 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวค่อนข้างดี แต่มีอัตราการขยายตัวต่ำกว่าช่วงปี 2535-2539 คือ GDP ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 7.6 แต่รายได้จากภาษีอากรขยายตัวสูงถึงร้อยละ 12.6

⁵ ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP (Revenue Buoyancy) = $\frac{\% \Delta \text{Revenue}}{\% \Delta \text{GDP}}$

ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ต่อ GDP มีค่าเท่ากับ 1.64 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยค่าความยืดหยุ่นของภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิตมีค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 2.2 2 และ 1.5 ตามลำดับ โดยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและอากรขาเข้ามีค่าความยืดหยุ่นใกล้เคียงระดับเดิมที่ร้อยละ 1.4 และ 0.8 ตามลำดับ ซึ่งค่าความยืดหยุ่นที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายและความสามารถในการจัดเก็บภาษี

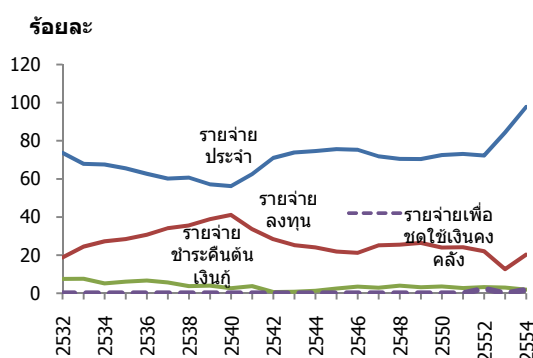
ตารางที่ 2-3: ความยืดหยุ่นของรายได้ จำแนกรายภาษี

	GDP Growth (%)	รายได้ ภาษี (%)	Buoyancy					
			รายได้ ภาษีรวม	ภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดา	ภาษีเงินได้ นิติบุคคล	อากร ขาเข้า	ภาษี สรรพสามิต	ภาษี มูลค่าเพิ่ม
2535-2539	12.9	13.4	1.04	1.4	1.4	0.6	1.0	2.5
2543-2548	7.6	12.6	1.64	1.4	2.2	0.8	1.5	2.0

หมายเหตุ: ในช่วงที่เศรษฐกิจถดถอย (ปี 2540-2542 และ 2549-2551) ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ต่อ GDP จะผิดปกติและไม่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์และประเมินผล เนื่องจากค่าที่ได้มีความผันผวน⁶
ที่มา กระทรวงการคลัง คำนวณโดยสศช.

2.3 นโยบายด้านรายจ่ายและโครงสร้างรายจ่าย

แผนภาพที่ 2-5: รายละเอียดรายจ่ายในงบประมาณ



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554

2.3.1 ประเภทของรายจ่าย รายจ่ายรัฐบาล

จำแนกออกเป็น 1) รายจ่ายในงบประมาณ ได้แก่ การใช้จ่ายของรัฐบาลที่ใช้เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งแบ่งเป็นหมวดหมู่ย่อยๆ ได้แก่ รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน รายจ่ายชำระคืนเงินกู้ และรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง 2) รายจ่ายนอกงบประมาณ ได้แก่ รายจ่ายที่รัฐบาลไม่ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล เช่น ธนาคารกลาง รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินของรัฐ หรือที่เรียกว่า นโยบายกึ่งการคลัง นอกจากนี้ยังมีการดำเนิน

กิจกรรมนอกงบประมาณในรูปแบบอื่นๆ ด้วย เช่น การดำเนินนโยบายผ่านกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน การร่วมลงทุนกับเอกชน (Public Private Partnership: PPP) และการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) ผ่าน Special Purpose Vehicle เป็นต้น

2.3.2 โครงสร้างงบประมาณรายจ่าย งบประมาณรายจ่ายเฉลี่ยของรัฐบาลในระยะ 10 ปี ที่ผ่าน

มา คิดเป็นร้อยละ 18.1 ของ GDP และมีการอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9.0 รายละเอียดโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีแสดงดังตารางที่ 2-4

⁶ จากบทความเรื่อง เครื่องมืออย่างง่ายในการประเมินผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา วารสารการคลังปริทัศน์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 3/2553 เดือนมีนาคม 2553

ตารางที่ 2-4: สัดส่วนของโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ

	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554
การศึกษา	222,940.4	235,092.1	251,233.6	262,938.3	294,954.9	355,241.1	363,164.2	397,860.1	402,891.5	422,195.1
Growth (%YoY)		5.5	6.9	4.7	12.2	20.4	2.2	9.6	1.3	4.8
สัดส่วน (ร้อยละ)	21.8	23.5	24.4	21.0	21.7	22.7	21.9	21.7	23.7	20.4
การป้องกันประเทศและการรักษาความสงบในประเทศ	133,567.6	136,792.6	138,920.5	144,903.3	163,087.3	202,327.7	234,298.4	281,478.3	265,728.7	294,371.8
Growth (%YoY)		2.4	1.6	4.3	12.5	24.1	15.8	20.1	-5.6	10.8
สัดส่วน (ร้อยละ)	13.1	13.7	13.5	11.6	12.0	12.9	14.1	15.3	15.6	14.2
การสาธารณสุขและการสังคมสงเคราะห์	143,964.4	154,535.2	158,375.9	174,219.9	196,726.2	261,103.3	268,911.3	291,049.4	314,341.1	349,313.9
Growth (%YoY)		2.4	1.6	4.3	12.5	24.1	15.8	20.1	-5.6	10.8
สัดส่วน (ร้อยละ)	14.1	15.5	15.4	13.9	14.5	16.7	16.2	15.9	18.5	16.9
การเศรษฐกิจ	239,247.4	208,589.1	209,878.2	273,047.1	340,411.3	332,282.9	320,416.4	317,592.9	244,628.8	421,193.9
Growth (%YoY)		7.3	2.5	10.0	12.9	32.7	3.0	8.2	8.0	11.1
สัดส่วน (ร้อยละ)	23.4	20.9	20.4	21.8	25.0	21.2	19.3	17.3	14.4	20.3
การบริหารงานทั่วไป อื่นๆ	83,923.6	21,335.7	4,962.6	72,104.6	17,876.6	20,885.9	70,880.2	120,302.0	56,914.2	109,006.2
Growth (%YoY)		-12.8	0.6	30.1	24.7	-2.4	-3.6	-0.9	-23.0	72.2
สัดส่วน (ร้อยละ)	8.2	2.1	0.5	5.8	1.3	1.3	4.3	6.6	3.3	5.3
ชำระคืนเงินกู้	25,668.9	34,951.8	34,155.4	50,076.3	43,187.2	55,490.5	45,775.9	63,676.1	50,920.9	37,702.6
Growth (%YoY)		-74.6	-76.7	1,353.0	-75.2	16.8	239.4	69.7	-52.7	91.5
สัดส่วน (ร้อยละ)	2.5	3.5	3.3	4.0	3.2	3.5	2.8	3.5	3.0	1.8
ชำระคืนดอกเบี้ย	90,034.1	90,623.1	100,760.4	94,171.2	102,656.5	120,818.4	127,653.6	134,141.2	163,474.8	178,861.5
Growth (%YoY)		36.2	-2.3	46.6	-13.8	28.5	-17.5	39.1	-20.0	-26.0
สัดส่วน (ร้อยละ)	8.8	9.1	9.8	7.5	7.5	7.7	7.7	7.3	9.6	8.6
เงินโอนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	83,653.6	117,980.4	129,713.4	178,539.3	201,100.0	218,050.2	228,900.0	228,900.0	201,100.0	257,355.0
Growth (%YoY)		0.7	11.2	-6.5	9.0	17.7	5.7	5.1	21.9	9.4
สัดส่วน (ร้อยละ)	8.2	11.8	12.6	14.3	14.8	13.9	13.8	12.5	11.8	12.4
รวม	1,023,091.8	999,954.6	1,028,021.4	1,251,538.7	1,360,071.1	1,566,430.3	1,660,341.3	1,835,253.5	1,699,990.6	2,070,262.8
Growth (%YoY)		41.0	9.9	37.6	12.6	8.4	5.0	0.0	-12.1	28.0
สัดส่วน (ร้อยละ)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: สำนักงบประมาณ

เมื่อพิจารณาตามประเภทการใช้จ่ายจะพบว่าโครงสร้างงบประมาณในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2543-2554) มีการจัดสรรให้หมวดการศึกษาและการเศรษฐกิจสูงที่สุด เฉลี่ยที่ร้อยละ 22 และ 20 ตามลำดับ รองลงมาได้แก่ การป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายในประเทศ ที่ร้อยละ 14 การสาธารณสุข การสังคม สงเคราะห์ ที่ร้อยละ 9 และ 7 ตามลำดับ และการใช้จ่ายทั่วไปและอื่นๆ ที่ร้อยละ 3 ซึ่งการใช้จ่ายในหมวดการศึกษา สาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ และการรักษาความสงบภายในประเทศ ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายในหมวดที่มีความจำเป็น ได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้นต่อเนื่องทุกปีแม้ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งค่าใช้จ่ายด้านสังคม (Social Service) เป็นส่วนหนึ่งของการลงทุนเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และยกระดับคุณภาพชีวิต เพื่อเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตและรายได้

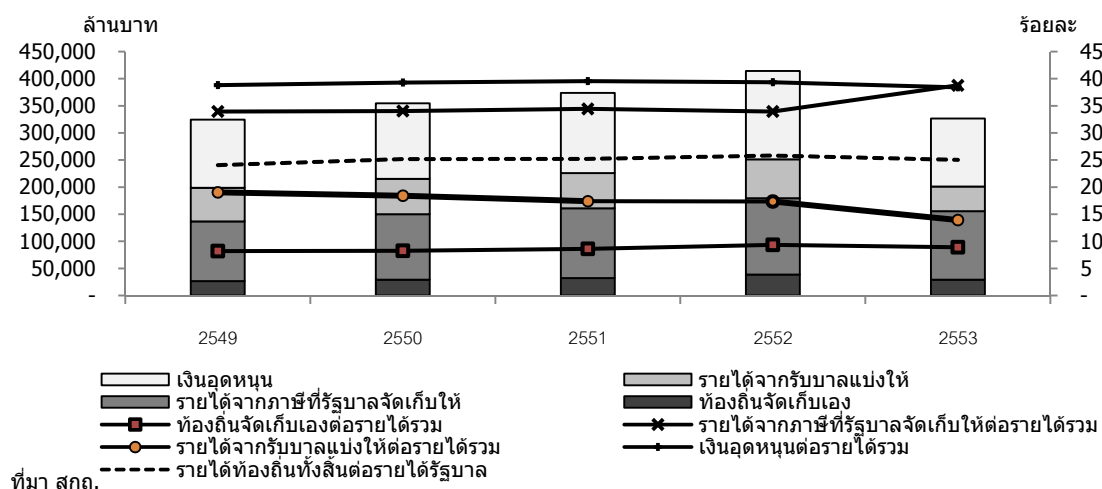
2.4 นโยบายการคลังในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ) กำหนดให้รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจในการให้บริการสาธารณะไปพร้อมกับการโอนรายได้ให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อย่างน้อยร้อยละ 20 ของรายได้จัดเก็บสุทธิของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2544 และจะต้องเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ในปีงบประมาณ 2549 แต่ในช่วงเวลานั้นรัฐบาลมีงบประมาณที่จำกัดมากไม่เพียงพอที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้ อปท. ตามที่ พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ ได้ จึงได้มีการแก้ไข พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ ด้วย เหตุผลของความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างล่าช้าไม่เป็นไปตามเวลาที่ กำหนดไว้ เนื่องจากความไม่พร้อมของทั้ง 2 ฝ่ายคือ อปท. และส่วนราชการส่วนกลาง โดยแก้ไขให้ อปท. มีรายรับใน แต่ละปีงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของรายได้จัดเก็บสุทธิของรัฐบาลและจะต้องไม่ต่ำกว่าปีงบประมาณ ก่อนหน้า ซึ่งเริ่มต้นในปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นมา แต่ยังคงกำหนดให้เป้าหมายของรายรับของ อปท. มีสัดส่วน เป็นร้อยละ 35 เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจครบตามที่กำหนดตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ⁷ แล้ว

ดังนั้น รายจ่ายในรูปแบบของเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้กับ อปท. เป็นรายจ่ายที่ไม่สามารถตัดลดได้ จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้เพื่อให้รายรับของ อปท. เป็นไปตามที่กำหนด ซึ่งตามโครงสร้างรายรับของ อปท. ในปีงบประมาณ 2553 อปท. มีรายรับรวม 326,463 ล้านบาท โดยแบ่งเป็น (1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ร้อยละ 8.92 (2) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ร้อยละ 38.78 (3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ ร้อยละ 13.91 และ (4) เงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร้อยละ 38.4 ซึ่งจะเห็นว่าสัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองต่ำกว่า รายได้จากแหล่งอื่นๆ มาก รวมรายรับของ อปท. ทั้งสิ้นคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25.02 ของรายได้รัฐบาล ซึ่งอุปสรรค ของการจัดเก็บรายได้ของ อปท. มาจากในปัจจุบันโครงสร้างการบริหารจัดการของ อปท. ทุกระดับทั่วประเทศ ยังขาดความเป็นอิสระในการกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษี เนื่องจากพื้นที่แต่ละแห่งมีขนาดและลักษณะเศรษฐกิจที่ แตกต่างกัน ทำให้อัตราภาษีและฐานภาษีไม่มีความยืดหยุ่นและไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นฐานเศรษฐกิจในท้องถิ่น นั้น และยังขาดกลไกในการกระตุ้นให้ อปท. เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดเก็บภาษีเอง

⁷ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 124 ตอนที่ 2 ก วันที่ 8 มกราคม 2550

แผนภาพที่ 2-6: โครงสร้างรายได้ อปท.

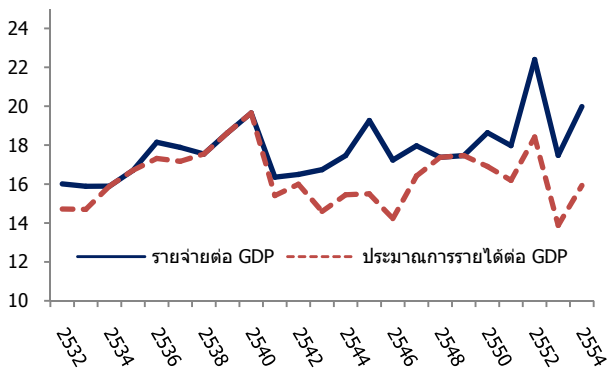


- ที่มา สกส.
- หมายเหตุ 1) เป็นรายได้เฉพาะของ อบจ. เท่านั้น
 2) รวมที่จัดสรรให้ตาม พรบ. จัดสรร (1 ใน 9) พรบ. เมืองพัทยา และ พรบ. อบจ.
 3) ถูกยุบรวมเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปในปีงบประมาณ 2551
 4) รวมเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ กทม. และเมืองพัทยา
 5) ไม่นับรวมรายได้จากการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ

2.5 นโยบายการชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

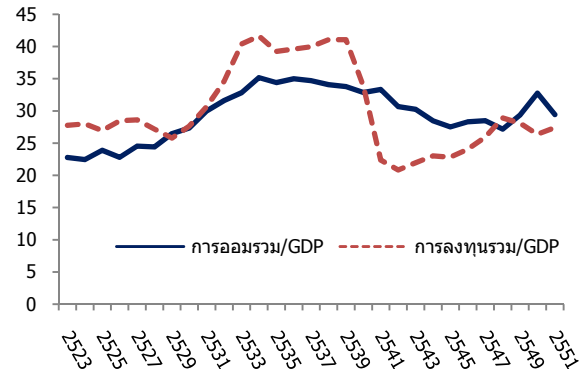
ตาม พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 21 กำหนดไว้ว่าการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมกับร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากแผนภาพที่ 2-8 จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง (ยกเว้นในปี 2548-2549 ที่มีการดำเนินนโยบายแบบสมดุล) ทั้งนี้ การที่รัฐบาลกู้เงินเป็นจำนวนมากจากระบบเศรษฐกิจนั้น หากสภาพคล่องในระบบมีไม่มากนัก จะมีความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะ Crowding out Effect เนื่องจากสภาพคล่องในระบบจะลดลง อัตราดอกเบี้ยในตลาดเพิ่มสูงขึ้น อาจนำไปสู่การลดลงของการลงทุนภาคเอกชน แต่หากสภาพคล่องในระบบมีเพียงพอจะป้องกันการเกิดปัญหาดังกล่าวได้ โดยที่ระดับสภาพคล่องในระบบสามารถวัดได้จากช่องว่างการออม-การลงทุน ซึ่งที่ผ่านมาระดับการออมรวมของประเทศยังมีอยู่สูง สามารถเป็นแหล่งสนับสนุนการชดเชยการขาดดุลของรัฐบาลได้ โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหา Crowding out Effect แต่หากช่องว่างการออม-การลงทุนลดลงจะมีความเสี่ยงที่จะเกิด crowding out effect มากขึ้น เช่นเดียวกับในปี 2550 ที่ยังมีช่องว่างการออม-การลงทุนอยู่

แผนภาพที่ 2-7: การจัดหางบประมาณรายจ่ายต่อ GDP ระหว่างปี 2532 - 2554



ที่มา: สำนักงบประมาณ

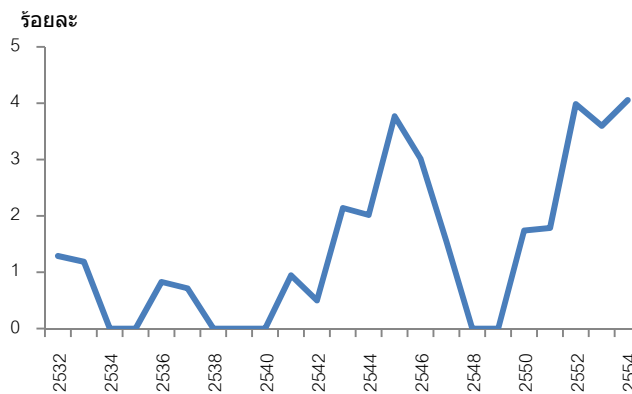
แผนภาพที่ 2-8: การออมการลงทุนรวม



ที่มา: สศช.

การขาดดุลงบประมาณที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทำให้รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณสูงขึ้นทุกปี ซึ่งจะเพิ่มภาระทางการคลัง ทั้งที่เป็นภาระดอกเบี้ยจ่ายและการชำระคืนต้นเงินกู้ เป็นข้อจำกัดในการจัดสรรงบประมาณในระยะปานกลาง นอกจากนี้การขาดดุลที่เพิ่มขึ้นเป็นการสะสมหนี้ ทำให้ยอดหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง

แผนภาพที่ 2-9: สัดส่วนการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP



ที่มา: สำนักงบประมาณ

2.6 สรุป จากการวิเคราะห์โครงสร้างรายได้-รายจ่ายของรัฐบาลพบว่า รัฐบาลพึ่งพิงรายได้จากภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีจากฐานการบริโภคและภาษีจากฐานการค้ามากกว่าภาษีจากฐานรายได้ นอกจากนี้อัตราจัดเก็บภาษีที่แท้จริงยังอยู่ในระดับต่ำกว่าอัตราภาษีที่ประกาศอยู่มาก อีกทั้งยังมีความเสี่ยงที่รายได้จากภาษีบางประเภทอาจลดลงในอนาคตจากข้อตกลงการเปิดเสรีทางการค้า สำหรับโครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาลเป็นรายจ่ายประจำถึงร้อยละ 75 ในขณะที่รายจ่ายลงทุนซึ่งเป็นรายจ่ายเพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตในอนาคตมีเพียงร้อยละ 25 เท่านั้น นอกจากนี้ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ยังอยู่ในระดับต่ำ ทำให้เป็นภาระต่อบรรณของรัฐบาล อีกทั้งสัดส่วนการขาดดุลงบประมาณและยอดหนี้สาธารณะที่มีแนวโน้มสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังของรัฐบาล

3. ภาระทางการคลัง

ภาระทางการคลังที่สำคัญ ได้แก่ รายจ่ายในงบประมาณ ยอดคงค้างหนี้สาธารณะ งบประมาณค้างจ่าย และภาระที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยบุญศรี⁸ ได้กำหนดนิยาม ภาระทางการคลัง หมายถึง ภาระหรือหนี้ที่รัฐบาลจะต้องหรืออาจจะต้องชำระคืน โดยจ่ายจากเงินงบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น ซึ่งภาระทางการคลังจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินการคลัง ซึ่งภาระทางการคลังสามารถจำแนกตามความชัดเจนทางกฎหมาย ได้ดังนี้

(1) ภาระที่ชัดเจน (Explicit Liability) เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลที่จะต้องรับผิดชอบซึ่งกำหนดโดยกฎหมายหรือเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงที่รัฐบาลได้ลงนามไว้ เช่น การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การชำระหนี้ตามสัญญาเงินกู้ของรัฐบาลที่กู้โดยตรง และการชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน

(2) ภาระโดยนัย (Implicit Liability) เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาล แม้ว่าจะไม่กำหนดเป็นกฎหมายหรือลงนามในสัญญาหรือข้อตกลง แต่ถูกคาดหวังจากสาธารณะชนให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบ เช่น การให้ความช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ การชดเชยผลขาดทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานตามนโยบายรัฐ การรับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้แม้ว่ารัฐบาลไม่ได้ค้ำประกันหนี้ก็ตาม รวมถึงการขาดทุนจากการดำเนินงานขององค์กรขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งภาระโดยนัยนี้เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ เนื่องจากไม่สามารถใช้จ่ายในช่องทางของระบบงบประมาณได้ จากการถูกจำกัดด้วยกรอบเพดานการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลตาม พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

สำหรับการกำหนดภาระทางการคลังในการศึกษาฉบับนี้ เป็นการกำหนดรายจ่ายที่เป็นภาระต่องบประมาณในการวิเคราะห์ โดยแบ่งเป็นด้านต่างๆ ดังนี้

3.1 รายจ่ายที่เป็นภาระต่องบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับการวิเคราะห์ความสามารถทางการคลังในบทที่ 4 จึงได้มีการจัดกลุ่มภาระผูกพันงบประมาณรายจ่ายแยกประเภท ดังนี้

3.1.1 รายจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็น ประกอบด้วย

- 1) งบประมาณรายจ่าย ได้แก่ รายจ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าตอบแทนพนักงาน
- 2) งบดำเนินงาน รายจ่ายเพื่อการบริหารและดำเนินงาน เช่น ค่าตอบแทนให้สอย วัสดุ และสาธารณูปโภค
- 3) งบอุดหนุน รายจ่ายเพื่อช่วยเหลือ สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ประกอบด้วย เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ได้แก่ เงินที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้เพื่ออุดหนุนให้นิติบุคคล เอกชน กิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือองค์กร

⁸ บุญศรี ภูมิธนาภรณ์, ประชาธิปไตย นิยม กิจกรรมนอกงบประมาณและความเสี่ยงทางการเงินการคลัง, วารสารการเงิน การคลัง หน้า 90

ต่างๆ ที่มีใช้ส่วนราชการ และรวมถึงเงินที่รัฐอุดหนุนให้หน่วยงานลักษณะพิเศษของรัฐ เช่น องค์การมหาชน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นต้น รายการเงินอุดหนุนที่สำคัญ ได้แก่

(1) เงินอุดหนุนเข้ากองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่กำหนดให้รัฐบาลจ่ายสมทบให้ลูกจ้างส่วนหนึ่งเพื่อเป็นเงินกองทุนในการคุ้มครองและนำไปลงทุนหาประโยชน์ในการดำเนินงานและจ่ายทดแทนให้แก่ลูกจ้างตามความคุ้มครองที่กำหนด ในปัจจุบันคุ้มครองใน 7 กรณี โดยรัฐบาลจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 2.75 ของค่าจ้างผู้ประกันตน แบ่งเป็นเพื่อกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย และทุพพลภาพ ร้อยละ 1.5 กรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตรร้อยละ 1.0 และกรณีว่างงานร้อยละ 0.25

(2) บำเหน็จ บำนาญ ประกอบด้วย เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ เงินทดแทนข้าราชการวิสามัญ เงินบำนาญและเงินทำขวัญลูกจ้าง เงินช่วยเหลือข้าราชการ บำนาญเสียชีวิต เงินสงเคราะห์ผู้ประสพภัย เงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.)

(3) เงินสมทบเข้ากองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

(4) เงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ)

4) รายการจ่ายภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี (ภาระผูกพันที่ได้รับอนุมัติแล้ว) หมายถึง รายการงบประมาณรายจ่ายซึ่งจะต้องก่อหนี้ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณปีต่อไป ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

5) รายการจ่ายสมทบกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ(ไม่รวมงบบุคคลากร) คำนวณมาจากอัตราเหมาจ่ายรายหัว (Capitation Rate) คูณกับจำนวนกลุ่มประชากรที่อยู่นอกระบบสวัสดิการของข้าราชการและประกันสังคม ซึ่งครอบคลุม (1) ค่าใช้จ่ายในการให้บริการผู้ป่วยนอก (2) ค่าใช้จ่ายในการให้บริการผู้ป่วยใน (3) บริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคส่วนบุคคล (4) บริการกรณีอุบัติเหตุฉุกเฉิน และ (5) งบประมาณเพื่อการลงทุน

ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณจะจัดสรรเงินงบประมาณให้กับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) กระทรวงสาธารณสุขและกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หลังจากนั้น สปสช.จะทำหน้าที่ในการจัดสรรงบให้กับพื้นที่และสถานพยาบาล

6) รายการจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นงบประมาณที่ต้องจัดสรรให้เพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครบกำหนดตามสัญญาที่รัฐบาลก่อหนี้ไว้

7) รายการชดใช้เงินคงคลัง เป็นรายการที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 169 วรรค 1 หากมีการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

3.1.2 รายจ่ายอื่นๆ เพื่อสวัสดิการต่างๆ และจำเป็นในการดำเนินงานของรัฐบาล

- 1) เงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ
- 2) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ
- 3) เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น เป็นเงินสำรองไว้จัดสรรในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยส่วนราชการจะต้องขอทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณเป็นรายๆ และการพิจารณาเป็นไปตามหลักเกณฑ์การอนุมัติค่าใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนตามที่ได้ชี้แจงต่อรัฐสภา

3.1.3 รายจ่ายอื่นๆ ที่แปรผันตามนโยบายในแต่ละปีงบประมาณ

- 1) การชำระคืนต้นเงินกู้ ถือเป็นรายจ่ายจากงบประมาณเพื่อจ่ายคืนต้นที่ได้กู้ยืมมา โดยจ่ายเฉพาะหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงเท่านั้น
- 2) ภาระผูกพันข้ามปี (เสนอขอใหม่ในแต่ละปี) การก่อหนี้ข้ามปีงบประมาณ กำหนดให้ก่อนนี้ผูกพันระยะเวลาไม่ควรเกินกว่า 5 ปี โดยรายการที่ขอผูกพันได้นั้นต้องเป็นรายการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในปีแรกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของส่วนรายจ่ายที่เป็นเงินงบประมาณ
- 3) รายจ่ายตามนโยบายใหม่ของรัฐบาล

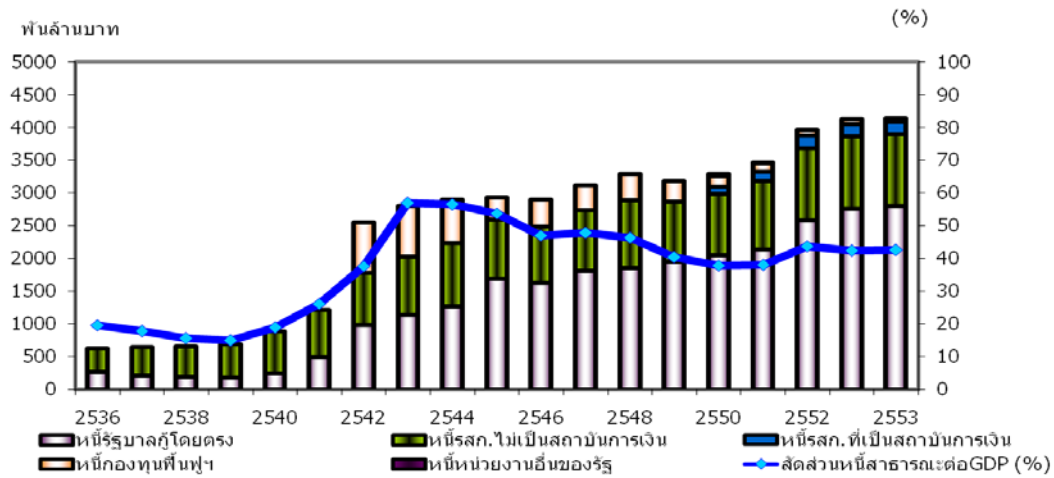
3.2 หนี้สาธารณะ⁹ หมายถึง ภาระหรือหนี้ของภาคสาธารณะ (ตามนิยามของระบบ GFS ซึ่งประกอบด้วย ภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจทั้งที่ใช่และไม่ใช่สถาบันการเงิน และสถาบันที่ไม่หวังผลกำไรของรัฐ) ที่หน่วยงานซึ่งจัดเป็นภาคสาธารณะเป็นผู้ก่อขึ้นโดยตรง และมีภาระที่ต้องชำระคืนให้แก่ภาคเศรษฐกิจอื่นนอกจากนั้น ยังรวมถึงหนี้ซึ่งภาคสาธารณะไม่ได้ก่อขึ้นโดยตรง แต่รับโอนมาจากภาคเศรษฐกิจอื่นตามที่รัฐบาลได้มีนโยบายหรือทำข้อตกลงไว้

วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้ของรัฐบาล คือ (1) เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (2) รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (3) ใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินจำเป็น (4) เพื่อลงทุนในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และ (5) เพื่อชำระหนี้เก่าที่ถึงกำหนดชำระ

ดังนั้น จึงสามารถแบ่งหนี้สาธารณะออกเป็น 4 กลุ่มคือ (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง (Government Debt) ซึ่งมีผลผูกพันต่อรัฐบาลในการชำระคืนจากงบประมาณแผ่นดินและเป็นภาระของประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีอากร (2) หนี้รัฐวิสาหกิจ คือเงินกู้ที่รัฐบาลค้ำประกัน หรือเงินกู้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน ซึ่งรัฐวิสาหกิจได้มีบทบาทในการก่อหนี้ เพื่อลงทุนในโครงการพื้นฐานเพื่อการพัฒนาประเทศ และ (3) หนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน (Financial Institute Development Fund: FIDF) และ (4) หนี้หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ

⁹ วิมล ชาตะมีนา, หนี้สาธารณะและภาระทางการเงินคลัง

แผนภาพที่ 2-10: หนี้สาธารณะคงค้าง



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ก่อนการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ฐานะทางการคลังของไทยมีการเกินดุลต่อเนื่องเป็นเวลา 9 ปี โดยหนี้สาธารณะในปี 2539 อยู่ที่ระดับร้อยละ 15 ของ GDP หลังจากวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นมาก จากการเข้ารับภาระหนี้ของสถาบันการเงิน ภาระค่าใช้จ่ายตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และการใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุล ในขณะที่รายได้รัฐบาลยังอยู่ในระดับเดิม ทำให้ความสามารถทางการคลัง (Fiscal Space) ลดลง และหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นสูงสุดในปี 2543 อยู่ที่ร้อยละ 57 ของ GDP หลังจากนั้นหนี้สาธารณะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2551 ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยทำให้ภาครัฐต้องใช้นโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ทั้งการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล และควบคู่กับการใช้เงินนอกงบประมาณ อาทิ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2552 การกู้เงินเพื่อดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจไทยเข้มแข็ง (SP2) รวมถึงมาตรการกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ทำให้ภาครัฐต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้นเพื่อสนับสนุนมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจดังกล่าว ส่งผลให้หนี้สาธารณะของไทยเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ร้อยละ 43.9 ของ GDP ในปี 2552 อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวอย่างชัดเจนในปี 2553 ทำให้หนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2553 ลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 43.1 ของ GDP

ตารางที่ 2-5: แสดงหนี้สาธารณะที่รัฐบาลกู้โดยตรง ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2553

	จำนวน: ล้านบาท	สัดส่วนต่อหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง (ร้อยละ)
เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลเงินงบประมาณและการบริหารหนี้	1,429,564.82	49.90
เงินกู้ชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู (FIDF)	1,143,600.87	39.92
เงินกู้เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ	233,000.00	8.13
เงินกู้ตามโครงการช่วยเหลือเพิ่มเงินทุน ขั้นที่ 1 และ 2	2,998.00	0.10
หนี้ต่างประเทศ	55,523.04	1.95
หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	2,864,686.73	100.00

ที่มา กระทรวงการคลัง

3.2.1 เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลเงินงบประมาณและการบริหารหนี้

จากการดำเนินนโยบายขาดดุลมาอย่างต่อเนื่องทำให้เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นมาก และเพื่อเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การกู้เงินจึงได้มีข้อกำหนดว่า ในการกู้เงินควรจะถูกมาเพื่อใช้ในการลงทุนเท่านั้น เนื่องจากเงินที่ได้จากการกู้ยืมเป็นเงินที่มีต้นทุนจากค่าดอกเบี้ย ดังนั้นการใช้นี้เงินกู้ควรนำมาใช้เพื่อการลงทุน เพื่อเป็นฐานในการผลิตสินค้าและบริการในอนาคต และส่งผลให้ภาครัฐมีรายได้จากภาษีเพิ่มขึ้นในอนาคตและสามารถนำรายได้นั้นมาชำระคืนต้นเงินกู้ได้ แต่หากนำเงินกู้มาเพื่อใช้จ่ายในรายจ่ายประจำแล้ว การที่จะชำระคืนเงินต้นจะต้องมาจากการปรับลดรายจ่ายประจำเท่านั้น ซึ่งไม่ก่อให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาว แต่ทั้งนี้ หากรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องกู้มาเพื่อจ่ายรายจ่ายประจำก็อาจจะทำได้เป็นกรณีพิเศษในช่วงเวลาสั้นๆ เพื่อรักษาระดับเงินคงคลัง

ตารางที่ 2-6: หนี้คงค้างที่รัฐบาลกู้โดยตรงเพื่อชดเชยการขาดดุลเงินงบประมาณและการบริหารหนี้

ปี	ล้านบาท	ร้อยละต่อ GDP
ธ.ค.-49	544,058	6.93
ธ.ค.-50	689,109	8.08
ธ.ค.-51	869,422	9.58
ธ.ค.-52	1,288,115	14.23
มิ.ย.-53	1,429,565	14.29 ¹⁰

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และ สศช.

3.2.2 เงินกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund :FIDF)

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในช่วงวิกฤติและการเงินปี 2540 และรัฐบาลได้เข้าไปปรับภาระหนี้ของกองทุนฯ โดยการกู้เงินเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนฯ ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (ระยะที่สอง) พ.ศ. 2545 โดยการชำระคืนเงินต้นจะมาจากเงินกำไรสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทยที่นำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมาย เงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดอกผลของกองทุนฯ และ เงินจากสินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา โดยที่รัฐบาลจะเป็นผู้รับภาระจ่ายดอกเบี้ย ทั้งนี้ ได้มีการกู้เงินรวมทั้งสิ้น 1,392,000 ล้านบาท ณ สิ้นเดือนพฤษภาคมยังมีต้นเงินกู้คงเหลือจำนวน 1,135,100 ล้านบาท และได้จ่ายดอกเบี้ยไปแล้วทั้งสิ้น 620,372 ล้านบาท¹¹

3.2.3 เงินกู้เพื่อฟื้นฟูและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555)

ในปี 2552 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติการจัดสรรวงเงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เพื่อสนับสนุนโครงการลงทุนภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 รวม 350,000 ล้านบาท และเพื่อชดเชยเงินคงคลัง จำนวน 50,000 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 400,000 ล้านบาท โดยมีรายละเอียดโครงการที่ได้รับอนุมัติเงินกู้ ดังตารางที่ 2-10 และปัจจุบันเบิกจ่ายเงินกู้แล้วจำนวน 225,160 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้รับภาระทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย

¹⁰ GDP ประมาณการ ณ 23 ธ.ค. 2553 โดย สศช.

¹¹ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ตารางที่ 2-7: โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 จำแนกตามสาขา

สาขา	วงเงินอนุมัติ (ล้านบาท)
1.ทรัพยากรน้ำและการเกษตร	59,503.26
2.การศึกษา	51,981.45
3.ขนส่ง	46,586.54
4.การลงทุนในระดับชุมชน	106,542.07
5.พัฒนาด้านสาธารณสุข พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	14,691.51
6.สวัสดิภาพของประชาชน	9,172.93
7.พัฒนาการท่องเที่ยว	5,394.26
8.โครงสร้างพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว	3,281.67
9.พัฒนาบุคลากรสาธารณสุข	1,927.66
10.สิ่งแวดล้อม	689.20
11.เศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์	1,330.60
12.วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	185.00
รวม	349,960.44

ที่มา: สศช.

ในการก่อหนี้ขึ้น นอกจากกรอบที่กำหนดเกี่ยวกับการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณแล้ว ยังมีกรอบการกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ และได้ปรับปรุงมาเป็นลำดับ และปัจจุบันมีหลักเกณฑ์และผลดำเนินการดังนี้

ตารางที่ 2-8: กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

	หน่วย	2545	2548	2552	2553F	2555F	2557F
เป้าหมายและตัวชี้วัดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง							
ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง/ GDP (ปีงบประมาณ)		≤60	≤50	≤60	≤60	≤60	≤60
ภาระหนี้/งบประมาณ		≤16	≤15	≤15	≤15	≤15	≤15
รายจ่ายลงทุน/งบประมาณ		-	≥25	-	≥25	≥25	≥25
ผลการดำเนินงานภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง							
ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง/ GDP (ปีงบประมาณ)	ร้อยละ	53.99	46.13	45.23	48.00	51.80	52.74
ภาระหนี้/งบประมาณ	ร้อยละ	10.29	9.92	10.20	12.61	13.37	13.72
รายจ่ายลงทุน/งบประมาณ		21.86	25.49	22.00	12.60	25.00	25.00

ที่มา: กระทรวงการคลัง

3.3 ภาระหนี้ค้างจ่ายของรัฐบาล

ภาระค้างจ่ายยังไม่ถือว่าเป็นหนี้สาธารณะตามคำจำกัดความของ International Monetary Fund (IMF) แต่เป็นภาระค้างจ่ายที่รัฐบาลยังไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่างๆ ตามเวลาที่กำหนด เช่น กองทุนนอกงบประมาณ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ภาระค้างจ่ายของรัฐบาลเป็นผลจากการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับโครงการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรต่างๆ มาตรการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ชุมนุม ทั้งผู้ประกอบการและประชาชนทั่วไป รวมทั้งโครงการประกันสังคมและโครงการประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น ตัวอย่างภาระงบประมาณที่ค้างจ่าย อาทิ

3.3.1 เงินชดเชยของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งเกิดจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาล โดย ธ.ก.ส.มีเงินค้างชำระการชดเชยจากภาครัฐ ประมาณ 140,000 ล้านบาท

3.3.2 เงินชดเชยรายได้ค่าโดยสารให้กับการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งผลขาดทุนที่ยังไม่ได้รับการชดเชยสิ้น ณ 30 กันยายน 2552 ประมาณ 45,773.3 ล้านบาท

3.3.3 ภาระจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม

รายจ่ายเหล่านี้รัฐบาลมีภาระ (Obligations) ที่จะต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไปยังหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านั้น ซึ่งจะจัดสรรให้เมื่อใดขึ้นอยู่กับฐานะการคลังของรัฐบาลและความจำเป็นของหน่วยงาน/องค์กรเหล่านั้น

3.4 ภาระที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (Contingent Liabilities) หมายถึง ภาระที่รัฐบาลอาจจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้เมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น ดังนั้น จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่อยู่นอกงบประมาณและไม่สามารถประมาณมูลค่าได้ชัดเจน อาทิ การค้าประกันหนี้ให้แก่วิสาหกิจ การรับประกันรายได้ขั้นต่ำ การชดเชยผลขาดทุนจากการดำเนินงานของโรงพยาบาลรัฐ การให้เงินอุดหนุน หรือการรับประกันดอกเบี้ยเงินกู้ ให้กับเอกชนที่เข้าร่วมลงทุนดำเนินโครงการขนาดใหญ่ การชดเชยความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐบาลที่เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล การให้ความช่วยเหลือต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ เช่น สถาบันประกันเงินฝาก ดังที่เคยเกิดขึ้นในปี 2540 ที่รัฐบาลต้องเข้าไปรับประกันชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เนื่องจากกองทุนฯ ไม่สามารถจ่ายชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินในช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจการเงินได้ ซึ่ง Contingent Liabilities ยังไม่ถือว่าเป็นหนี้สาธารณะในปัจจุบันแต่อาจเกิดเป็นหนี้สาธารณะในอนาคตได้

3.5 สรุป งบประมาณรายจ่ายประจำปีมีแนวโน้มที่จะขาดดุลอย่างต่อเนื่องในระยะปานกลาง เนื่องจากรายจ่ายภาครัฐที่จะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี 2550 ภาระดอกเบี้ยเงินกู้ที่จะเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของยอดหนี้สาธารณะ ภาระที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งความสามารถในการจัดเก็บภาษีในระดับต่ำ ในขณะที่รายได้จากภาษีมีแนวโน้มที่จะต่ำลงจากการเปิดเสรีทางการค้าซึ่งจะส่งผลให้รายรับจากภาษีศุลกากรลดลงในระยะปานกลาง ซึ่งการขาดดุลงบประมาณที่เพิ่มขึ้น จะทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้น จะทำให้เป็นข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายรองรับความเสี่ยงต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น ภาระขาดทุนของวิสาหกิจที่เป็นผลของการดำเนินการตามนโยบายกึ่งการคลังของรัฐ ภาวะความผันผวนของเศรษฐกิจการเงินโลก รวมถึงความเสี่ยงจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่จะทำให้รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น ในภาวะที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในช่วงขยายตัว รัฐบาลจึงควรเร่งปรับปรุงฐานะทางการคลังให้มีความแข็งแกร่ง เหมาะสมและเพียงพอเพื่อรองรับความเสี่ยง/ความผันผวน (Shock) ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

4. การวิเคราะห์ความสามารถทางการคลังเพื่อลดการขาดดุลงบประมาณ

4.1 ทิศทางการบริหารเศรษฐกิจในภาวะเศรษฐกิจฟื้นตัว

วิกฤติเศรษฐกิจในปี 2551 ทำให้ฐานะการคลังของหลายประเทศตกต่ำลงมาก หนี้สาธารณะต่อ GDP และการขาดดุลงบประมาณขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะฟื้นตัวหลายประเทศมีแนวคิดที่จะปรับปรุงฐานะทางการคลัง เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการคลังให้กลับมาอยู่ในระดับเดิมก่อนเกิดวิกฤติ

โดยเร็ว โดยการลดการขาดดุลงบประมาณและลดระดับหนี้สาธารณะ (Fiscal Consolidation)¹² เพื่อให้งบประมาณเข้าสู่สมดุลในอนาคต ซึ่งเป็นหลักการโดยทั่วไปที่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารด้านการคลังหลังวิกฤติเศรษฐกิจ¹³ โดยมีเหตุผลและความจำเป็นในการปรับไปสู่สมดุล ดังนี้

4.1.1 เพื่อปรับปรุงฐานะการคลัง และเพิ่มระดับความสามารถทางการคลัง (Fiscal Space) เพื่อเตรียมงบประมาณสำหรับการพัฒนาประเทศในอนาคต เช่น งบประมาณด้านสวัสดิการสังคมที่จะเพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

4.1.2 เพื่อลดระดับหนี้คงค้างให้มีความสามารถรองรับ (Buffer) ความเสียหายจากวิกฤติเศรษฐกิจครั้งต่อไป

4.1.3 เพื่อลดภาระต้นทุนในการกู้เงินทั้งของรัฐบาลและเอกชน เนื่องจากประเทศที่มี Fiscal Space ต่ำจะมี credit risk สูง ต้นทุนในการออกพันธบัตรรัฐบาลเพื่อชดเชยการขาดดุลจะสูงขึ้น นอกจากนี้การออกพันธบัตรจำนวนมาก อาจทำให้อัตราดอกเบี้ยในประเทศสูงขึ้น เนื่องจากไปลดสภาพคล่องในระบบ ส่งผลต่อระดับอัตราดอกเบี้ยในประเทศ ทำให้ต้นทุนทางการเงินของภาคเอกชนสูงขึ้น

4.1.4 ภาระหนี้ (การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย) ที่เพิ่มขึ้นจากมูลค่าหนี้คงค้างที่อยู่ในระดับสูงจะไปลดความสามารถในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศ

ในกรณีของประเทศไทย หลังจากได้เห็นสัญญาณของการฟื้นตัวที่ชัดเจนแล้ว ภาครัฐได้เริ่มดำเนินนโยบายลดภาระงบประมาณมาเป็นลำดับ เช่น การปรับลดหรือการไม่ต่ออายุมาตรการให้ความช่วยเหลือเพื่อลดค่าครองชีพให้กับประชาชน (5 มาตรการ 6 เดือน) การปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบายให้กลับมาอยู่ในระดับปกติ (Normalized) ในเดือนกรกฎาคมและสิงหาคม 2553 จากร้อยละ 1.25 ต่อปี มาอยู่ที่ร้อยละ 1.75 ต่อปี และประกาศให้สาธารณะทราบว่ามีเป้าหมายที่จะลดการขาดดุลงบประมาณ เพื่อจะทำให้งบประมาณเข้าสู่สมดุลในที่สุด ซึ่งการปรับให้งบประมาณเข้าสู่สมดุลหลังจากที่ดำเนินนโยบายขาดดุลจำนวนมากในช่วงภาวะเศรษฐกิจถดถอย ถือเป็นมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการคลังในระยะปานกลางถึงยาว เช่นเดียวกับเมื่อครั้งที่เกิดวิกฤติในปี 2540 ที่รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้ในปี 2548

ทั้งนี้ ในการทำให้งบประมาณสมดุลภายใต้สถานการณ์ในปัจจุบัน ที่หนี้สาธารณะยังคงอยู่ในระดับสูง มีการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคม และโครงสร้างประชากร รวมถึงแรงกดดันจากกฎ กติกาเงื่อนไขใหม่ในโลก ทำให้ต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์งบประมาณในระยะปานกลางถึงยาว และพิจารณาความเป็นไปได้ในทางเลือกต่างๆ ให้เหมาะสม รวมถึงมีมาตรการรองรับ เพื่อมิให้การลดการขาดดุลงบประมาณส่งผลกระทบต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจในปัจจุบัน

¹² Glossary and statistical term, OECD, 2001

¹³ Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World, IMF, 2010

ในบทนี้จะทำการวิเคราะห์ความสามารถทางการคลังที่จะทำให้ลดการขาดดุลงบประมาณได้ โดยการหาผลต่างระหว่างประมาณการรายได้สุทธิ (หลังหักรายได้ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว) กับประมาณการรายจ่ายภายใต้กรณีศึกษา แล้ววิเคราะห์ความสามารถและความเป็นไปได้ในการลดการขาดดุล โดยที่ยังคงรักษาระดับรายจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็น และรายจ่ายเพื่อการลงทุนพัฒนาประเทศ รวมถึงการดำเนินงานตามนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลไว้ได้

4.2 ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ความสามารถทางการคลัง

การวิเคราะห์ความสามารถทางการคลัง มีองค์ประกอบหลักที่ต้องพิจารณา 3 ประการได้แก่ 1) ภาวะเศรษฐกิจมหภาค เช่น การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และอัตราเงินเฟ้อ 2) การประมาณการรายได้รัฐบาล และ 3) การประมาณการรายจ่ายรัฐบาล โดยมีวิธีการศึกษา ดังนี้

4.2.1 การประมาณการรายได้

การประมาณการรายได้ในรายงานฉบับนี้ ได้ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative Method) วิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ภาครัฐ และผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาประจำปี ซึ่งได้ประมาณบนฐานของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาปีฐาน แล้วปรับให้เป็นราคาประจำปีด้วยดัชนีราคาผู้บริโภค จากนั้นใช้สมการถดถอย (Linear Regression) ประมาณค่าด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Squares) เพื่อหาค่าทางสถิติและความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ที่มีผลต่อรายได้รัฐบาล ดังแสดงในสมการดังนี้

$$\text{LOG}(\text{Government Revenue}) = -10.63 + 1.53 \cdot \text{LOG}(\text{GDP}) + 0.93 \cdot \text{AR}(1)$$

(-3.078) (7.423) (26.054)

$$R\text{-squared} = 0.990$$

$$\text{Adjusted } R\text{-squared} = 0.989$$

$$\text{Durbin-Watson} = 1.39$$

โดยที่ Government Revenue คือ รายได้สุทธิของรัฐบาล (ปีงบประมาณ)

GDP คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Nominal)

โดยมีสมมติฐานว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 4 ต่อปี อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยร้อยละ 3

4.2.2 การประมาณการรายจ่าย

ในการประมาณการรายจ่าย เป็นการประมาณการจากข้อมูลจริงในอดีตตั้งแต่ปี 2542 – 2552 และการคาดการณ์ของปีงบประมาณ 2553 เป็นฐานในการคำนวณ และตั้งสมมติฐานที่มีความเป็นไปได้ของแต่ละรายการรายจ่ายที่สำคัญ และอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ที่กำหนดว่า การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลจะต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมบวกกับร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ในปีงบประมาณ โดยคำนึงถึงกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ปรับปรุงในปี 2552 คือ หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60 และภาระหนี้ต่องบประมาณ ไม่เกินร้อยละ 15

ในการประมาณการรายจ่ายเพื่อวิเคราะห์ความสามารถทางการคลัง จะแบ่งรายจ่ายออกเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

1) รายจ่ายขั้นต้นที่จำเป็น ประกอบด้วย งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบอุดหนุน (งบอุดหนุนกองทุนประกันสังคม บำเหน็จและเงินสมทบ และเงินอุดหนุนท้องถิ่น) รายจ่ายภาระผูกพันงบประมาณ เงินสำรองเผื่อเหลือเผื่อขาด รายจ่ายอื่น (เงินอุดหนุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ) และการชดเชยเงินคงคลัง

2) รายจ่ายเพื่อการพัฒนา และดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ได้แก่ เงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ และเงินอุดหนุนแก่หน่วยงานอื่นๆ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน และหน่วยธุรกิจอื่นๆ รวมถึง การชำระคืนต้นเงินกู้ เงินผูกพันใหม่ และเงินสำรองเผื่อเหลือเผื่อขาดเฉพาะที่ขอเบิกในปีงบประมาณนั้น รายจ่ายประจำและลงทุนอื่นๆ และรายจ่ายตามนโยบายรัฐบาล

4.3 ผลการวิเคราะห์ความสามารถทางการคลัง

จากข้อสมมติฐานข้างต้น แล้วนำมาวิเคราะห์ตามกรณีต่างๆ ภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนไปใน 4 กรณีศึกษา ดังนี้

กรณีที่ 1) กรณีฐาน ให้รายได้และรายจ่ายเป็นไปตามแนวโน้มในอดีต

กรณีที่ 2) กรณีที่รายจ่ายภาครัฐเพิ่มขึ้น โดยรายได้เท่ากับในกรณีฐาน

กรณีที่ 3) กรณีการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่ากรณีฐานร้อยละ 5 โดย

3.1) รายจ่ายเท่ากับกรณีฐาน และ 3.2) รายจ่ายเท่ากับกรณีที่ 2

กรณีที่ 4) กรณีการจัดเก็บรายได้ขยายตัวสูงกว่ากรณีฐานร้อยละ 5 โดย

4.1) รายจ่ายเท่ากับกรณีฐาน และ 4.2) รายจ่ายเท่ากับกรณีที่ 2

กรณีที่ 1 กรณีฐาน มีสมมติฐานสำคัญ ดังนี้

สมมติฐานเศรษฐกิจมหภาค เศรษฐกิจไทยในราคาคงที่ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 4.0 ต่อปี และอัตราเงินเฟ้อทั่วไปร้อยละ 3 ต่อปี ทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคปัจจุบัน (Nominal GDP) ขยายตัวอยู่ที่ร้อยละ 7.0 ต่อปี

การประมาณการรายได้รัฐบาล

1) การประมาณการรายได้มีสมมติฐานว่า ในช่วงที่ประมาณการเศรษฐกิจขยายตัวได้ตามแนวโน้มปกติ และไม่มีนโยบายหรือมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้รัฐบาลอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งค่าความยืดหยุ่นของรายได้เฉลี่ย (Revenue Buoyancy) เท่ากับ 1.2

2) จัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 4 ของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บได้สอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณในอดีตเฉลี่ย 10 ปีย้อนหลัง (ปี 2545 – 2554)

ตารางที่ 2-9: การประมาณการรายได้ กรณีฐาน

(หน่วย: พันล้านบาท)

	อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาตลาด (ร้อยละ)	ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาปัจจุบัน	รายได้รัฐบาลสุทธิ	สัดส่วนรายได้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (ร้อยละ)	จัดสรรให้ อปท.	คงเหลือรายได้สุทธิ
2554	7.0	10,730.2	1,761.3	16.4	70.5	1,690.9
2555	7.0	11,481.3	1,919.8	16.7	76.8	1,843.0
2556	7.0	12,285.0	2,092.7	17.0	83.7	2,009.0
2557	7.0	13,144.9	2,276.4	17.3	91.1	2,185.4
2558	7.0	14,065.1	2,473.1	17.6	98.9	2,374.1
2559	7.0	15,049.6	2,684.5	17.8	107.4	2,577.1
2560	7.0	16,103.1	2,912.4	18.1	116.5	2,795.9
2561	7.0	17,230.3	3,158.7	18.3	126.3	3,032.3
2562	7.0	18,436.4	3,425.0	18.6	137.0	3,288.0
2563	7.0	19,727.0	3,713.4	18.8	148.5	3,564.8
2564	7.0	21,107.9	4,025.6	19.1	161.0	3,864.6
2565	7.0	22,585.4	4,363.8	19.3	174.6	4,189.3

หมายเหตุ: ประมาณการโดย สศช. รายได้ปีงบประมาณ 2554 เป็นการคาดการณ์ ณ เดือนสิงหาคม 2553

การประมาณการรายจ่ายรัฐบาล

รายจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็น

1) งบประมาณการ (เงินเดือนและค่าจ้าง) เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี ตามการขยายตัวของ GDP ซึ่งในปี 2555 ได้รวมการปรับฐานเงินเดือน ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 สิงหาคม 2553 ไว้แล้ว

2) งบดำเนินงาน รายจ่ายเพื่อการบริหารและการดำเนินงาน เช่น ค่าตอบแทน ใช้สอย วัสดุ และสาธารณูปโภค เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี ตามอัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยย้อนหลัง 10 ปี (ปี 2545 – 2554)

3) งบเงินอุดหนุน ประกอบด้วย รายจ่ายหลัก ดังนี้

(1) งบอุดหนุนกองทุนประกันสังคม เท่ากับร้อยละ 1.4 ของกรอบงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี สอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณในอดีตเฉลี่ย 10 ปีย้อนหลัง (ปี 2545 – 2554)

(2) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 9.6 ต่อปี สอดคล้องกับอัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 10 ปีย้อนหลัง (ปี 2545 – 2554)

(3) เงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยประมาณกรอบการอุดหนุนเท่ากับร้อยละ 9.6 ของรายได้ที่รัฐจัดเก็บได้ก่อนการจัดสรร สอดคล้องกับค่าเฉลี่ยระหว่างปี 2549 – 2554 และสมมติฐานการจัดเก็บรายได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อัตราเดิมในอดีต

(4) งบรายจ่ายผูกพันในแต่ละปี ที่เป็นการทำสัญญาก่อนนี้ผูกพัน และมีวงเงินที่จะต้องก่อนนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปี เท่ากับร้อยละ 0.8 ต่อ GDP ในแต่ละปี สอดคล้องกับค่าเฉลี่ยระหว่างปี 2549 – 2554

(5) เงินสมทบกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี ตามผลการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

(6) เงินสมทบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณเป็นค่าบริหารโครงการปีละ 200 ล้านบาท

(7) งบรายจ่ายกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3 ตามอัตราเงินเฟ้อในแต่ละปี ประกอบกับจำนวนนักศึกษาที่ขอกู้ยืมเพื่อการศึกษาอยู่ในระดับเดียวกับจำนวนนักศึกษาที่ขอกู้เฉลี่ยระหว่างปี 2549 – 2554

(8) รายจ่ายค่าดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม อัตราดอกเบี้ยสำหรับหนี้สาธารณะระหว่างปี 2555 – 2556 เท่ากับร้อยละ 4 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5 ในปี 2557 – 2565 เนื่องจากหนี้สาธารณะส่วนใหญ่มุ่งจะถึงกำหนดชำระในปี 2556-2557 ทั้งนี้ ประมาณการหนี้สาธารณะได้รวมเงินกู้ยืมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่ผ่านการอนุมัติโครงการโดยคณะรัฐมนตรีแล้วถึงสิ้นเดือนสิงหาคม 2553 ทั้งนี้ เนื่องจากโครงการขนาดใหญ่ดังกล่าวอยู่ระหว่างการก่อสร้างและคาดว่าจะยังไม่สามารถสร้างรายได้เพียงพอสำหรับการชำระดอกเบี้ยในช่วง 10 ปีแรกจึงต้องพึ่งเงินงบประมาณสนับสนุนสำหรับค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยดังกล่าว ทั้งนี้ คิดเฉพาะดอกเบี้ยจากเงินกู้รัฐบาลวิสาหกิจในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว

ตารางที่ 2-10: สรุปประมาณการค่าใช้จ่ายที่จำเป็นระหว่างปี 2554 – 2565

(หน่วย: พันล้านบาท)

	รายจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็น											
	รวม	เงินเดือนและค่าจ้าง	งบดำเนินงาน	กองทุนประกันสังคม	บำเหน็จและเงินสมทบ	อุดหนุนท้องถิ่น	รายจ่ายผูกพันงบประมาณ	กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา	ชำระดอกเบี้ยเงินกู้	ขาดใช้เงินคงคลัง
2554	1,475.4	496.0	234.2	23.5	126.8	173.9	84.3	101.1	0.2	21.0	184.0	30.3
2555	1,580.7	567.9	243.6	29.7	138.9	184.3	91.9	106.8	0.2	21.6	195.7	0.0
2556	1,686.5	607.6	253.3	31.8	152.3	200.9	98.3	112.9	0.2	22.3	206.8	0.0
2557	1,851.5	650.2	263.5	34.0	166.9	218.5	105.2	119.3	0.2	22.9	270.7	0.0
2558	1,969.8	695.7	274.0	36.4	182.9	237.4	112.5	126.1	0.2	23.6	280.9	0.0
2559	2,093.3	744.4	284.9	39.0	200.5	257.7	120.4	133.3	0.2	24.3	288.5	0.0
2560	2,222.8	796.5	296.3	41.7	219.7	279.6	128.8	140.9	0.2	25.1	294.0	0.0
2561	2,359.7	852.3	308.2	44.6	240.8	303.2	137.8	149.0	0.2	25.8	297.8	0.0
2562	2,504.4	911.9	320.5	47.8	263.9	328.8	147.5	157.5	0.2	26.6	299.8	0.0
2563	2,657.4	975.8	333.3	51.1	289.2	356.5	157.8	166.4	0.2	27.4	299.7	0.0
2564	2,819.2	1,044.1	346.7	54.7	317.0	386.5	168.9	175.9	0.2	28.2	297.1	0.0
2565	2,990.5	1,117.1	360.6	58.5	347.4	418.9	180.7	185.9	0.2	29.1	292.1	0.0

ที่มา: ประมาณการโดย สศช.

รายจ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศ และรายจ่ายโครงการตามนโยบายของรัฐ

1) รายจ่ายผูกพันข้ามปี ซึ่งจะต้องทำสัญญาก่อนนี้ผูกพัน และมีวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป เท่ากับร้อยละ 1.5 ของกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี

- 2) ใช้จ่ายสำหรับการรักษาพยาบาลข้าราชการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี
- 3) เงินอุดหนุนโครงการศึกษาเรียนฟรี 15 ปี เช่น ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าหนังสือเรียน เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ค่าใช้จ่ายต่อหัว) และเงินอุดหนุนอื่นๆ เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ต่อปีตามอัตราเงินเฟ้อ
- 4) ใช้จ่ายชำระคืนเงินต้นเงินกู้ (รัฐบาล) เท่ากับร้อยละ 3 ของงบประมาณรวมในแต่ละปี
- 5) เงินสำรองจ่ายฉุกเฉิน เท่ากับร้อยละ 2.4 ของกรอบงบประมาณในแต่ละปี สอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณในอดีตเฉลี่ย 10 ปีย้อนหลัง (ปี 2545 – 2554)
- 6) ใช้จ่ายประจำและการลงทุนอื่นๆ ตามนโยบายรัฐบาล เท่ากับร้อยละ 14 ของวงเงินงบประมาณประจำปี เพื่อให้เป็นไปตามกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี
 - (1) กำหนดให้มีรายจ่ายสำหรับโครงการใหม่ร้อยละ 1 ของ GDP
 - (2) โครงการประกันรายได้เกษตรกร กำหนดตามรายจ่ายจริง ณ วันที่ 10 กันยายน ในปี 2553 โดยเป็นการชดเชยให้ผู้ปลูกข้าวนาปี ข้าวนาปรัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และมันสำปะหลังร้อยละ 86.93.95 และ 85 ของจำนวนเกษตรกรทั้งหมดที่ผ่านประชาคมตามลำดับ
 - (3) โครงการเรียนฟรี 15 ปี และโครงการนมโรงเรียนกำหนดให้อัตราการขยายตัวของรายจ่ายเป็นไปตามอัตราเงินเฟ้อ
 - (4) โครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน Mega project ตามที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติ ซึ่งมีระยะเวลาเบิกจ่ายสิ้นสุดในปี พ.ศ. 2558

ตารางที่ 2-11: สรุปประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาและดำเนินงานโครงการตามนโยบายรัฐระหว่างปี 2554 – 2565
(หน่วย: พันล้านบาท)

	รายจ่ายเพื่อการพัฒนาและดำเนินงานโครงการตามนโยบายรัฐ				
	รวม	รายจ่ายฉุกเฉินและจำเป็น	ค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	ชำระคืนเงินกู้	รายจ่ายประจำและลงทุนอื่นและรายจ่ายตามนโยบายรัฐ
2554	594.6	47.6	62.0	32.6	411.0
2555	543.4	51.0	65.1	63.7	331.7
2556	586.3	54.5	68.4	68.2	361.1
2557	580.3	58.4	71.8	73.0	340.8
2558	632.3	62.4	75.4	78.1	377.3
2559	690.9	66.8	79.1	83.5	419.7
2560	756.2	71.5	83.1	89.4	467.6
2561	827.9	76.5	87.2	95.6	520.7
2562	906.3	81.9	91.6	102.3	579.3
2563	992.0	87.6	96.2	109.5	644.0
2564	1,085.7	93.7	101.0	117.1	715.3
2565	1,187.8	100.3	106.0	125.3	793.4

ที่มา: ประมาณการโดย สศช.

ผลการศึกษาในกรณีฐาน พบว่าการขาดดุลงบประมาณจะลดลงร้อยละ 0.24 -0.30 ต่อ GDP และงบประมาณจะเข้าสู่ภาวะสมดุลในปี 2565 ภาระดอกเบี้ยจ่ายตั้งแต่ปี 2554 จนถึงวันที่งบประมาณสมดุล เท่ากับ 3,207 ล้านบาท

ตารางที่ 2-12: ผลการศึกษากกรณีที่ 1: กรณีฐาน

	GDP	ประมาณการ รายได้	กรอบวงเงิน งบประมาณ	รายจ่ายที่ จำเป็น (ร้อยละ)	รายจ่าย เพื่อการพัฒนา (ร้อยละ)	ดุล งบประมาณ	ความสามารถในการชำระหนี้		
							ดอกเบี้ย	เงินต้น	สัดส่วน ต้องงบประมาณ (ร้อยละ)
2554	10,730.2	1,650.0	2,070.0	71.3	28.7	-420.0	184.0	32.6	10.5
2555	11,481.3	1,843.0	2,124.0	74.4	25.6	-281.0	195.7	63.7	12.2
2556	12,285.0	2,009.0	2,272.7	74.2	25.8	-263.7	206.8	68.2	12.1
2557	13,144.9	2,185.4	2,431.8	76.1	23.9	-246.4	270.7	73.0	14.1
2558	14,065.1	2,374.1	2,602.0	75.7	24.3	-227.9	280.9	78.1	13.8
2559	15,049.6	2,577.1	2,784.2	75.2	24.8	-207.1	288.5	83.5	13.4
2560	16,103.1	2,795.9	2,979.1	74.6	25.4	-183.1	294.0	89.4	12.9
2561	17,230.3	3,032.3	3,187.6	74.0	26.0	-155.3	297.8	95.6	12.3
2562	18,436.4	3,288.0	3,410.7	73.4	26.6	-122.7	299.8	102.3	11.8
2563	19,727.0	3,564.8	3,649.5	72.8	27.2	-84.7	299.7	109.5	11.2
2564	21,107.9	3,864.6	3,905.0	72.2	27.8	-40.4	297.1	117.1	10.6
2565	22,585.4	4,189.3	4,178.3	71.6	28.4	0.0	292.1	125.3	10.0
2566	24,166.4	4,541.1	4,470.8	71.0	29.0	0.0	285.6	134.1	9.4
2567	25,858.0	4,922.4	4,783.7	70.4	29.6	0.0	278.7	143.5	8.8
2568	27,668.1	5,335.7	5,118.6	70.0	30.0	0.0	271.2	153.6	8.3
2569	29,604.9	5,783.5	5,476.9	69.5	30.5	0.0	263.3	164.3	7.8
2570	31,677.2	6,269.0	5,860.3	69.1	30.9	0.0	254.8	175.8	7.3
2571	33,894.6	6,789.3	6,270.5	68.8	31.2	0.0	245.7	188.1	6.9

หมายเหตุ: ประมาณการโดย สศช. รายได้ปีงบประมาณ 2554 เป็นการคาดการณ์ ณ เดือนสิงหาคม 2553
ที่มา: ประมาณการโดย สศช.

กรณีที่ 2 : กรณีที่รายจ่ายรัฐเพิ่มขึ้น และรายได้เท่ากับกรณีฐาน โดยมีสมมติฐานของการเพิ่มขึ้นของรายจ่าย ดังนี้

1) รัฐบาลเริ่มสมทบเงินสำหรับกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ในปีงบประมาณ 2556

1.1) จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ ปีที่หนึ่ง คิดเป็นร้อยละ 10 ของจำนวนแรงงานนอกระบบและจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15 และร้อยละ 20 ในปีที่ 2 และปีที่ 3 หลังจากนั้นจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี จนกระทั่งมีสมาชิกในกองทุนการออมแห่งชาติ เท่ากับร้อยละ 40 ของแรงงานนอกระบบ

1.2) อัตราการจ่ายสมทบของรัฐบาล มี 3 อัตรา โดยจะจ่ายสมทบ ร้อยละ 50 ร้อยละ 80 และร้อยละ 100 ของเงินสะสมรายเดือนของสมาชิก

1.3) ประมาณร้อยละ 30 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในแต่ละปี จ่ายเงินสะสมเดือนละ 50 บาท และร้อยละ 70 ของจำนวนสมาชิกจ่ายเงินสะสมเดือนละ 100 บาท

2) โครงการประกันรายได้เกษตรกร กำหนดให้ชดเชยรายได้ให้ครอบคลุมเกษตรกรที่ผ่านประชาคมแล้วทุกครัวเรือน ทั้งนี้ ยังคงสมมติฐานให้มีการประกันรายได้เกษตรกรใน 3 ชนิดสินค้า คือ ข้าว ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และมันสำปะหลัง

3) ใช้จ่ายประจำและการลงทุนอื่นๆ ตามนโยบายรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อคงระดับการใช้จ่ายในรายจ่ายส่วนนี้ไว้ที่ร้อยละ 19.5 ของกรอบวงเงินงบประมาณในแต่ละปี เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณในอดีตเฉลี่ย 10 ปีย้อนหลัง (ปี 2545 – 2554)

ตารางที่ 2-13: สรุปประมาณการค่าใช้จ่ายกรณีความเสี่ยงที่รายจ่ายจะเพิ่มขึ้น

	กรอบวงเงินงบประมาณ (กรณีฐาน)	เพิ่มรายจ่ายเพื่อการพัฒนา	ภาระงบประมาณที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้น			(หน่วย: พันล้านบาท)	
			กอบช.	โครงการประกันรายได้ฯ จ่ายร้อยละ 4.1	ดอกเบี้ยจากการขาดดุลเพิ่มขึ้น	กรอบวงเงินงบประมาณ (ใหม่)	สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)
2555	2,124.0	82.5	0.0	4.1	2.4	2,212.9	19.3
2556	2,272.7	82.1	2.0	4.1	7.4	2,368.3	19.3
2557	2,431.8	133.4	3.1	4.1	17.6	2,590.0	19.7
2558	2,602.0	130.0	4.2	4.1	28.2	2,768.5	19.7
2559	2,784.2	123.3	4.5	4.1	39.6	2,955.5	19.6
2560	2,979.1	113.3	4.7	4.1	51.7	3,152.9	19.6
2561	3,187.6	100.9	5.6	4.1	64.4	3,362.6	19.5
2562	3,410.7	85.7	5.9	4.1	77.7	3,584.1	19.4
2563	3,649.5	67.6	6.2	4.1	91.4	3,818.8	19.4
2564	3,905.0	46.2	6.6	4.1	105.3	4,067.0	19.3
2565	4,178.3	21.4	6.9	4.1	118.8	4,329.5	19.2

ที่มา: ประมาณการโดย สศช.

ผลการศึกษากรณีที่ 2: การขาดดุลงบประมาณลดลงร้อยละ 0.25 -0.34 ต่อ GDP และงบประมาณจะเข้าสู่ภาวะสมดุลในปี 2568 ภาระดอกเบี้ยจ่ายตั้งแต่ปี 2554 จนถึงวันที่งบประมาณสมดุลเท่ากับ 5,055 ล้านบาท

ตารางที่ 2-14: ผลการศึกษากรณีที่ 2: ความเสี่ยงที่รายจ่ายรัฐจะเพิ่มขึ้น

	GDP	ประมาณการรายได้	กรอบวงเงินงบประมาณ	รายจ่ายที่จำเป็น (ร้อยละ)	รายจ่ายเพื่อการพัฒนา (ร้อยละ)	ดุลงบประมาณ	(หน่วย : พันล้านบาท)		
							ความสามารถในการชำระหนี้		
							ดอกเบี้ย	เงินต้น	สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)
2553	10,028.2	1,350.0	1,700.0	75.7	24.3	-350.0	163.5	50.9	12.6
2554	10,730.2	1,650.0	2,070.0	71.3	28.7	-420.0	184.0	32.6	10.5
2555	11,481.3	1,843.0	2,212.9	71.5	28.5	-369.9	198.1	63.7	11.7
2556	12,285.0	2,009.0	2,368.3	71.5	28.5	-359.3	214.2	68.2	12.4
2557	13,144.9	2,185.4	2,590.0	72.2	27.8	-404.6	288.3	73.0	14.9
2558	14,065.1	2,374.1	2,768.5	72.2	27.8	-394.4	309.0	78.1	14.9
2559	15,049.6	2,577.1	2,955.5	72.2	27.8	-378.4	328.1	83.5	14.8
2560	16,103.1	2,795.9	3,152.9	72.1	27.9	-357.0	345.6	89.4	14.6
2561	17,230.3	3,032.3	3,362.6	72.1	27.9	-330.3	362.2	95.6	14.4
2562	18,436.4	3,288.0	3,584.1	72.0	28.0	-296.1	377.5	102.3	14.1
2563	19,727.0	3,564.8	3,818.8	72.0	28.0	-254.0	391.1	109.5	13.7
2564	21,107.9	3,864.6	4,067.0	71.9	28.1	-202.4	402.4	117.1	13.3
2565	22,585.4	4,189.3	4,329.5	71.8	28.2	-140.2	410.9	125.3	12.8
2566	24,166.4	4,541.1	4,613.1	71.6	28.4	-72.0	415.8	134.1	12.3
2567	25,858.0	4,922.4	4,933.9	71.1	28.9	-11.5	416.4	143.5	11.7
2568	27,668.1	5,335.7	5,272.1	70.6	29.4	0.0	411.8	153.6	11.0
2569	29,604.9	5,783.5	5,631.0	70.1	29.9	0.0	404.0	164.3	10.4
2570	31,677.2	6,269.0	6,014.8	69.7	30.3	0.0	395.5	175.8	9.7
2571	33,894.6	6,789.3	6,425.6	69.3	30.7	0.0	386.4	188.1	9.2

หมายเหตุ ประมาณการโดย สศช. รายได้ปีงบประมาณ 2554 เป็นการคาดการณ์ ณ เดือนสิงหาคม 2553

ที่มา: ประมาณการโดย สศช.

กรณีที่ 3 การจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าประมาณการ ทั้งนี้ อาจเป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจขยายตัวต่ำกว่าประมาณการ หรือ การเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายภาษีอากร การเปิดการค้าเสรีที่ทำให้ภาษีศุลกากรลดลง โดยมีสมมติฐานใน 2 กรณีย่อย ดังนี้

- 1) รายได้ที่รัฐจัดเก็บได้ ลดลงจากกรณีฐาน ร้อยละ 5 ต่อปี ตั้งแต่ปี 2555 โดยคงกรอบวงเงินงบประมาณและสมมติฐานอื่น เช่นเดียวกับกรณีฐาน
- 2) รายได้ที่รัฐจัดเก็บได้ ลดลงจากกรณีฐาน ร้อยละ 5 ต่อปี แต่กรอบวงเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นเท่ากับกรณีที่สอง

ผลการศึกษากรณีที่ 3.1 การขาดดุลงบประมาณลดลงร้อยละ 0.22 -0.29 ต่อ GDP
งบประมาณจะเข้าสู่ภาวะสมดุลในปี 2569 ภาระดอกเบี้ยจ่ายตั้งแต่ปี 2554 จนถึงวันที่งบประมาณสมดุลเท่ากับ 5,035 ล้านบาท

ตารางที่ 2-15: ผลการศึกษากรณีที่ 3.1: รายได้ลดร้อยละ 5 ตั้งแต่ปี 2555 และ ค่าใช้จ่ายกรณีฐาน

	GDP	ประมาณการรายได้	กรอบวงเงินงบประมาณ	รายจ่ายที่จำเป็น (ร้อยละ)	รายจ่ายเพื่อการพัฒนา (ร้อยละ)	ดุลงบประมาณ	ความสามารถในการชำระหนี้		
							ดอกเบี้ย	เงินต้น	สัดส่วนต่องบประมาณ (ร้อยละ)
2553	10,028.2	1,350.0	1,700.0	75.7	24.3	-350.0	163.5	50.9	12.6
2554	10,730.2	1,650.0	2,070.0	71.3	28.7	-420.0	184.0	32.6	10.5
2555	11,481.3	1,750.9	2,124.0	74.1	25.9	-373.1	197.6	63.7	12.3
2556	12,285.0	1,908.6	2,272.7	74.0	26.0	-364.1	212.5	68.2	12.4
2557	13,144.9	2,076.1	2,431.8	76.2	23.8	-355.7	283.1	73.0	14.6
2558	14,065.1	2,255.4	2,602.0	75.9	24.1	-346.6	298.9	78.1	14.5
2559	15,049.6	2,448.2	2,784.2	75.6	24.4	-336.0	312.8	83.5	14.2
2560	16,103.1	2,656.1	2,979.1	75.2	24.8	-323.0	324.9	89.4	13.9
2561	17,230.3	2,880.7	3,187.6	74.8	25.2	-306.9	336.0	95.6	13.5
2562	18,436.4	3,123.6	3,410.7	74.3	25.7	-287.1	345.9	102.3	13.1
2563	19,727.0	3,386.6	3,649.5	73.8	26.2	-262.9	354.4	109.5	12.7
2564	21,107.9	3,671.4	3,905.0	73.3	26.7	-233.6	361.1	117.1	12.2
2565	22,585.4	3,979.8	4,178.3	72.8	27.2	-198.5	365.9	125.3	11.8
2566	24,166.4	4,314.0	4,470.8	72.3	27.7	-156.8	368.3	134.1	11.2
2567	25,858.0	4,676.3	4,783.7	71.8	28.2	-107.4	367.9	143.5	10.7
2568	27,668.1	5,068.9	5,118.6	71.3	28.7	-49.7	364.4	153.6	10.1
2569	29,604.9	5,494.3	5,476.9	70.7	29.3	0.0	358.2	164.3	9.5
2570	31,677.2	5,955.6	5,860.3	70.3	29.7	0.0	352.5	175.8	9.0
2571	33,894.6	6,449.8	6,270.5	69.9	30.1	0.0	350.3	188.1	8.6

ที่มา: ประมาณการโดย สศช.

ผลการศึกษากรณีที่ 3.2 การขาดดุลงบประมาณลดลงร้อยละ 0.23 -0.30 ต่อ GDP
งบประมาณจะเข้าสู่ภาวะสมดุลในปี 2571 ภาระดอกเบี้ยจ่ายตั้งแต่ปี 2554 จนถึงวันที่งบประมาณสมดุลเท่ากับ 7,281 ล้านบาท

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายจ่ายดอกเบี้ยและเงินต้นต่องบประมาณของกรณีที่ 3.2 พบว่า ตั้งแต่ปี 2557 -2563 สัดส่วนรายจ่ายดังกล่าวจะสูงกว่าร้อยละ 15 ของกรอบวงเงินรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

ตารางที่ 2-16: ผลการศึกษากรณีที่ 3.2: รายได้ลดร้อยละ 5 ตั้งแต่ปี 2555 และ ค่าใช้จ่ายกรณีที่สอง

	GDP	ประมาณการรายได้	กรอบวงเงินงบประมาณ	รายจ่ายที่จำเป็น (ร้อยละ)	รายจ่ายเพื่อการพัฒนา (ร้อยละ)	ดุลงบประมาณ	ความสามารถในการชำระหนี้		
							ดอกเบี้ย	เงินต้น	สัดส่วนต่องบประมาณ (ร้อยละ)
2553	10,028.2	1,350.0	1,700.0	75.7	24.3	-350.0	163.5	50.9	12.6
2554	10,730.2	1,650.0	2,070.0	71.3	28.7	-420.0	184.0	32.6	10.5
2555	11,481.3	1,750.9	2,214.8	71.4	28.6	-463.9	199.9	63.7	11.8
2556	12,285.0	1,908.6	2,374.0	71.5	28.5	-465.4	219.9	68.2	12.7
2557	13,144.9	2,076.1	2,602.4	72.2	27.8	-526.3	300.7	73.0	15.4
2558	14,065.1	2,255.4	2,786.6	72.2	27.8	-531.2	327.1	78.1	15.6
2559	15,049.6	2,448.2	2,979.8	72.3	27.7	-531.6	352.4	83.5	15.7
2560	16,103.1	2,656.1	3,183.8	72.3	27.7	-527.7	376.6	89.4	15.6
2561	17,230.3	2,880.7	3,400.8	72.3	27.7	-520.1	400.5	95.6	15.6
2562	18,436.4	3,123.6	3,630.3	72.3	27.7	-506.7	423.7	102.3	15.4
2563	19,727.0	3,386.6	3,873.5	72.3	27.7	-486.9	445.8	109.5	15.2
2564	21,107.9	3,671.4	4,131.0	72.2	27.8	-459.6	466.5	117.1	14.9
2565	22,585.4	3,979.8	4,403.5	72.2	27.8	-423.7	485.0	125.3	14.6
2566	24,166.4	4,314.0	4,692.3	72.1	27.9	-378.3	500.8	134.1	14.2
2567	25,858.0	4,676.3	4,996.7	72.0	28.0	-320.4	513.2	143.5	13.7
2568	27,668.1	5,068.9	5,318.1	71.9	28.1	-249.2	521.4	153.6	13.2
2569	29,604.9	5,494.3	5,657.4	71.8	28.2	-163.1	524.9	164.3	12.6
2570	31,677.2	5,955.6	6,044.4	70.9	29.1	-88.8	522.8	175.8	11.9
2571	33,894.6	6,449.8	6,450.4	70.5	29.5	-0.6	515.9	188.1	11.2

ที่มา: ประมาณการโดย สศช.

กรณีที่ 4 กรณีการจัดเก็บรายได้ขยายตัวสูงกว่าประมาณการ มีสมมติฐานสำคัญ ดังนี้

- กรณีที่ 4.1 รายได้ที่รัฐจัดเก็บได้ เพิ่มขึ้นจากกรณีฐาน ร้อยละ 5 ต่อปี โดยคงกรอบวงเงินงบประมาณและสมมติฐานอื่นเช่นเดียวกับกรณีฐาน
- กรณีที่ 4.2 รายได้ที่รัฐจัดเก็บได้ เพิ่มขึ้นจากกรณีฐาน ร้อยละ 5 ต่อปี แต่เพิ่มกรอบวงเงินงบประมาณและสมมติฐานอื่นเท่ากับกรณีที่สอง

ผลการศึกษากรณีที่ 4.1 การขาดดุลงบประมาณลดลงร้อยละ 0.25 -0.32 ต่อ GDP งบประมาณจะเข้าสู่ภาวะสมดุลในปี 2561 ภาระดอกเบี้ยจ่ายตั้งแต่ปี 2554จนถึงวันที่งบประมาณสมดุลเท่ากับ 2,142 ล้านบาท

ตารางที่ 2-17: ผลการศึกษากรณีที่ 4.1: รายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ตั้งแต่ปี 2555 และ ค่าใช้จ่ายกรณีฐาน

	GDP	ประมาณการรายได้	กรอบวงเงินงบประมาณ	รายจ่ายที่จำเป็น (ร้อยละ)	รายจ่ายเพื่อการพัฒนา (ร้อยละ)	ดุลงบประมาณ	ความสามารถในการชำระหนี้		
							ดอกเบี้ย	เงินต้น	สัดส่วนต้องงบประมาณ (ร้อยละ)
2554	10,730.2	1,650.0	2,070.0	71.3	28.7	-420.0	184.0	32.6	10.5
2555	11,481.3	1,935.2	2,124.0	74.8	25.2	-188.8	193.9	63.7	12.3
2556	12,285.0	2,109.5	2,272.7	74.4	25.6	-163.2	201.1	68.2	12.4
2557	13,144.9	2,294.7	2,431.8	76.1	23.9	-137.1	258.4	73.0	14.6
2558	14,065.1	2,492.8	2,602.0	75.5	24.5	-109.2	262.8	78.1	14.5
2559	15,049.6	2,706.0	2,784.2	74.8	25.2	-78.2	264.3	83.5	14.2
2560	16,103.1	2,935.7	2,979.1	74.0	26.0	-43.4	263.0	89.4	13.9
2561	17,230.3	3,183.9	3,187.6	73.3	26.7	-3.7	259.5	95.6	13.5
2562	18,436.4	3,452.4	3,410.7	72.6	27.4	0.0	255.7	102.3	13.1
2563	19,727.0	3,743.0	3,649.5	72.0	28.0	0.0	253.8	109.5	12.7
2564	21,107.9	4,057.8	3,905.0	71.5	28.5	0.0	250.5	117.1	12.2
2565	22,585.4	4,398.8	4,178.3	70.9	29.1	0.0	244.4	125.3	11.8
2566	24,166.4	4,768.2	4,470.8	70.4	29.6	0.0	237.9	134.1	11.2
2567	25,858.0	5,168.5	4,783.7	70.0	30.0	0.0	231.0	143.5	10.7
2568	27,668.1	5,602.5	5,118.6	69.5	30.5	0.0	223.6	153.6	10.1
2569	29,604.9	6,072.7	5,476.9	69.2	30.8	0.0	215.6	164.3	9.5
2570	31,677.2	6,582.5	5,860.3	68.9	31.1	0.0	207.1	175.8	9.0
2571	33,894.6	7,128.8	6,270.5	68.6	31.4	0.0	198.0	188.1	8.6

ที่มา: ประมาณการโดย สศช.

ผลการศึกษากรณีที่ 4.2 การขาดดุลงบประมาณลดลงร้อยละ 0.34-0.36 ต่อ GDP และงบประมาณจะเข้าสู่ภาวะสมดุลในปี 2563-2564 ภาระดอกเบี้ยจ่ายตั้งแต่ปี 2554 จนถึงวันที่งบประมาณสมดุลเท่ากับ 3,268 ล้านบาท

ตารางที่ 2-18: ผลการศึกษากรณีที่ 4.2: รายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ตั้งแต่ปี 2555 และ ค่าใช้จ่ายกรณีที่สอง

	GDP	ประมาณการรายได้	กรอบวงเงินงบประมาณ	รายจ่ายที่จำเป็น (ร้อยละ)	รายจ่ายเพื่อการพัฒนา (ร้อยละ)	ดุลงบประมาณ	ความสามารถในการชำระหนี้		
							ดอกเบี้ย	เงินต้น	สัดส่วนต้องงบประมาณ (ร้อยละ)
2554	10,730.2	1,650.0	2,070.0	71.3	28.7	-420.0	184.0	32.6	10.5
2555	11,481.3	1,935.2	2,211.1	71.6	28.4	-275.9	196.3	63.7	11.6
2556	12,285.0	2,109.5	2,362.6	71.6	28.4	-253.1	208.6	68.2	12.2
2557	13,144.9	2,294.7	2,577.6	72.1	27.9	-282.9	276.0	73.0	14.3
2558	14,065.1	2,492.8	2,750.5	72.1	27.9	-257.7	291.0	78.1	14.2
2559	15,049.6	2,706.0	2,931.3	72.1	27.9	-225.3	303.9	83.5	13.9
2560	16,103.1	2,935.7	3,121.9	72.0	28.0	-186.2	314.7	89.4	13.6
2561	17,230.3	3,183.9	3,324.3	71.9	28.1	-140.4	324.0	95.6	13.2
2562	18,436.4	3,452.4	3,538.0	71.8	28.2	-85.6	331.4	102.3	12.7
2563	19,727.0	3,743.0	3,764.1	71.7	28.3	-21.1	336.4	109.5	12.2
2564	21,107.9	4,057.8	4,003.5	71.9	28.1	0.0	338.4	117.1	11.7
2565	22,585.4	4,398.8	4,281.7	71.4	28.6	0.0	336.9	125.3	11.1
2566	24,166.4	4,768.2	4,577.5	70.8	29.2	0.0	332.6	134.1	10.4
2567	25,858.0	5,168.5	4,895.2	70.4	29.6	0.0	329.9	143.5	9.9
2568	27,668.1	5,602.5	5,233.9	70.0	30.0	0.0	326.0	153.6	9.4
2569	29,604.9	6,072.7	5,592.7	69.6	30.4	0.0	318.0	164.3	8.8
2570	31,677.2	6,582.5	5,976.5	69.2	30.8	0.0	309.5	175.8	8.3
2571	33,894.6	7,128.8	6,387.2	68.9	31.1	0.0	300.4	188.1	7.8

ที่มา: ประมาณการโดย สศช.

นัยสำคัญที่ได้จากกรณีศึกษา

ผลที่ได้จากการวิเคราะห์ภายใต้สมมติฐานรายได้ รายจ่ายใน 4 กรณีศึกษาข้างต้น พบว่า ประเทศไทยสามารถที่จะดำเนินนโยบายลดการขาดดุลงบประมาณ และสามารถทำให้งบประมาณเข้าสู่สมดุลได้ ในช่วงปี 2561-2571 ซึ่งการที่จะสามารถทำให้งบประมาณเข้าสู่สมดุลได้เร็วเพียงใด ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ ภาวะเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศที่จะส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ และการกำหนดกรอบการขาดดุลงบประมาณ และหากสามารถทำให้งบประมาณเข้าสู่สมดุลได้เร็วจะช่วยลดภาระดอกเบี้ยเงินกู้ลงได้มาก (ในกรณีที่ 4.1 งบประมาณสมดุลในปี 2562 ภาระดอกเบี้ยจ่ายต่ำที่สุด เท่ากับ 2,142 ล้านบาท เปรียบเทียบกับกรณีที่ 3.2 งบประมาณสมดุลในปี 2572 ภาระดอกเบี้ยจ่ายสูงที่สุด 7,281 ล้านบาท) และจะทำให้มีวงเงินงบประมาณเหลือ (Fiscal Space) เพื่อที่จะใช้จ่ายในการลงทุนหรือรายจ่ายเพื่อการพัฒนาในอนาคตมากขึ้น และช่วยลดระดับหนี้สาธารณะลง ซึ่งจะช่วยลดข้อจำกัดในการใช้นโยบายการคลังเพื่อรักษาสมดุลและต่อต้านภาวะความผันผวนของเศรษฐกิจ (Counter cyclical)

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาวิเคราะห์จะเห็นว่า ในการทำให้งบประมาณเข้าสู่สมดุลเป็นวิธีหนึ่งในการสร้างเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาวเพื่อให้ประเทศมีความสามารถในการดำเนินนโยบายทางการคลังเพื่อรองรับเศรษฐกิจผันผวน และเมื่อพิจารณาฐานะการคลังของประเทศไทยจากการประมาณการกรณีศึกษาใน 4 กรณี จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบายทางการคลังในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ดังนี้

5.1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

5.1.1 **ควรเร่งดำเนินนโยบายการคลังเพื่อลดการขาดดุลงบประมาณ** เพื่อนำไปสู่ฐานะการคลังที่มีเสถียรภาพ หรือลดยอดหนี้สาธารณะเพื่อรองรับความเสี่ยงในอนาคต

5.1.2 **ควรมีการวางแผนกรอบงบประมาณระยะสั้น/ปานกลาง/ระยะยาว** ที่ครอบคลุมความเสี่ยงทางการคลังในทุกมิติ เช่น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และควรดำเนินการตามกรอบที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ อาจปรับให้มีความยืดหยุ่นได้บ้างตามสถานการณ์ในช่วงเวลานั้นๆ

5.1.3 **ปรับปรุงปัจจัยเชิงโครงสร้าง** เช่น การปฏิรูประบบราชการ เพื่อลดค่าใช้จ่ายทางด้านบุคลากร ปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมหรือระบบประกันสุขภาพ โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ และปรับการให้เงินช่วยเหลือมาเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิต เพื่อลดวงเงินงบประมาณหรือเพิ่มระดับของผลลัพธ์ ถึงแม้ว่าการปรับปรุงปัจจัยเชิงโครงสร้างจะใช้เวลานานและไม่ได้ช่วยลดงบประมาณรายจ่ายในระยะสั้นลงได้มากนัก แต่จะสร้างความยั่งยืนให้ฐานะทางการคลังในระยะยาว

5.2 ข้อเสนอแนะด้านรายได้

5.2.1 ปฏิรูประบบภาษี โดยการปรับโครงสร้างภาษี ขยายฐานภาษี เพื่อสนับสนุนการขยายฐานรายได้ ทั้งในรูปแบบของภาษีใหม่และค่าธรรมเนียม เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี เพิ่มช่องทางในการชำระภาษีให้สะดวก เพิ่มบทลงโทษผู้หลีกเลี่ยงภาษี

5.2.2 พิจารณาแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบภาษี และทบทวนมาตรการลดหย่อนภาษีให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน มีความสมเหตุสมผล และให้ประโยชน์จากการลดหย่อนภาษีตกอยู่กับกลุ่มที่ควรจะได้รับอย่างแท้จริง

5.2.3 เพิ่มการจัดเก็บรายได้ที่มีใช้ภาษี เช่น ปรับเพิ่มอัตรานำส่งกำไรของธุรกิจ และปรับปรุงอัตราค่าภาคหลวง เป็นต้น

5.3 ข้อเสนอแนะด้านรายจ่าย

5.3.1 เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1) จัดลำดับความสำคัญของรายจ่าย โดยให้ความสำคัญกับรายจ่ายที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนา เช่น งบประมาณด้านการศึกษา การวิจัยและพัฒนา เพื่อช่วยพัฒนาทรัพยากรบุคคล เพิ่มผลผลิตการผลิต และเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนการลงทุนภาคเอกชนและกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจและเพิ่มรายได้ ในขณะเดียวกันควรทบทวนรายจ่ายบางรายการที่อาจไม่เหมาะสม เช่น การอุดหนุน (Subsidies) ให้กับประชาชน หรือธุรกิจที่ประสบผลขาดทุน

2) ลดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะโครงการของหลายหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายกันและดำเนินการในพื้นที่เดียวกัน โดยใช้กลไกทางการวางแผนในระดับต่างๆ เพื่อบูรณาการโครงการร่วมกัน โดยมีหน่วยงานประสานการบูรณาการทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ของชุมชนและท้องถิ่น

5.3.2 เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายและบริหารงบประมาณ

ปรับปรุงการวัดประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ถึงแม้ว่าประเทศไทยได้ปรับปรุงระบบงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์มาโดยตลอด และในปัจจุบันได้ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System) มาตั้งแต่ปี 2547 แต่ยังมีข้อจำกัดในระดับปฏิบัติ คือ ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ (Key Performance Index-KPI) ที่จะใช้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ที่ควรให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ในเชิงยุทธศาสตร์มากกว่าเป้าหมายการเบิกจ่าย ซึ่งจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ

5.3.3 การให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของรัฐ (Public-Private Partnership) โดยเฉพาะในโครงการลงทุนที่คาดว่าจะมีรายได้เข้ามาอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดภาระงบประมาณ ทั้งนี้ ต้องมีการตกลงเรื่องความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและเอกชนให้ชัดเจน

5.3.4 การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เองให้สูงขึ้น โดยมีแนวทางดังนี้

- 1) การสร้างระบบและโครงสร้างภาษีที่จัดเก็บในท้องถิ่นให้ไม่ยุ่งยากซับซ้อนและเข้าใจง่าย และขยายฐานภาษีให้มากขึ้น
- 2) ควรเพิ่มแรงจูงใจในการจ่ายภาษีด้วยการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนในท้องถิ่นทราบว่าผลประโยชน์จากภาษีท้องถิ่นจะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นนั้น ๆ
- 3) ควรปรับปรุงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมของ อปท.ให้สะท้อนต้นทุนและผลประโยชน์ที่ประชาชนหรือผู้รับบริการสาธารณะได้รับจากการทำหน้าที่ของ อปท.

5.4 สรุป

รัฐบาลมีบทบาทในการบริหารประเทศให้เกิดความอยู่ดีมีสุขของประชาชนโดยรวม มีหน้าที่จัดหาสวัสดิการสาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐาน ดูแลสวัสดิภาพของประชาชน สร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมทุกคนอย่างทั่วถึงสอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็น สร้างการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมของภาคธุรกิจเอกชน ดำเนินนโยบายที่เอื้อต่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้มีความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งนโยบายทางการคลังเป็นเครื่องมือหนึ่งของภาครัฐในการบริหารจัดการประเทศ ดังนั้นแนวทางในการกำหนดนโยบายทางการคลังในระยะปานกลางจึงมีความสำคัญ และจำเป็นต้องสอดคล้องและเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ นโยบายการคลังที่ดีควรมีลักษณะด้านความผันผวน (Counter cyclicity) ของภาวะเศรษฐกิจ สามารถรองรับความเสี่ยงจากปัจจัยภายในและภายนอกที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

แม้ว่าแนวโน้มภาระหนี้สาธารณะของประเทศไทยในปัจจุบันจะยังอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลัง แต่การดำเนินนโยบายขาดดุลเป็นระยะเวลานานจะเป็นสาเหตุให้หนี้สาธารณะสะสมเพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกิดข้อจำกัดในการใช้นโยบายการคลังเพื่อการบริหารจัดการเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการเติบโตของประเทศ และจะลดความสามารถในการรองรับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากความผันผวนของระบบเศรษฐกิจและการเงินโลกที่ยังมีแนวโน้มอยู่ในเกณฑ์สูง รวมถึงความเสี่ยงจากความเปราะบางของการฟื้นตัวเศรษฐกิจโลก

การลดการขาดดุลงบประมาณทำให้งบประมาณเข้าสู่สมดุลในระยะปานกลาง รวมถึงการลดระดับหนี้สาธารณะนั้นเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินการในช่วงที่เศรษฐกิจมีการฟื้นตัว เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว ซึ่งถึงแม้ว่าการลดการขาดดุลงบประมาณอาจส่งผลกระทบต่ออุปสงค์รวมในประเทศ และอาจทำให้การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจชะลอตัวลงบ้างในระยะสั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงเสถียรภาพของประเทศในระยะยาวแล้วก็มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงฐานะการคลังให้แข็งแกร่ง อีกทั้งในปัจจุบันแนวโน้มของวัฏจักรเศรษฐกิจจะสั้นลงแต่มีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้น จึงควรเร่งปรับปรุงเสถียรภาพทางการคลังโดยทำให้งบประมาณเข้าสู่สมดุลในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวเพื่อเตรียมรองรับความเสี่ยงในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จากกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกที่มีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

กรมสรรพากร, www.rd.go.th.

กระทรวงการคลัง (2553), “ยกเครื่องเศรษฐกิจและการคลังลดความเหลื่อมล้ำของสังคม” เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังครั้งที่ 7 ประจำปี 2553.

ช่วยชาติ ฝ่าวิกฤติเศรษฐกิจโลก, www.chuaichart.com

ทรงธรรม ปิ่นโต และคณะ, (2550) “การประเมินความเปราะบางทางการคลังของไทย: ความเสี่ยง และนัยต่อการดำเนินนโยบาย” เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2550, ธนาคารแห่งประเทศไทย.

นภดล พันธุ์กระวี, วิมล ชาทะมีนา, บุญทวีกร โฆษิตานุกฤติ, สิทธิรัตน์ ดวงมาศ, ณัฐพล ศรีพจนารถ (2551), “การศึกษาภาระทางการคลังจากการให้สวัสดิการทางสังคมของรัฐบาลในกรณีศึกษาโครงการประกันสังคมและโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. กระทรวงการคลัง, สิงหาคม.

บุญทวีกร โฆษิตานุกฤติ, “ความเสี่ยงและภาระทางการคลัง” เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ประจำปี 2550.

ปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555, www.tkk2555.com/online

วิมล ชาทะมีนา, “เรื่องทำไมจึงต้องบริหาร ความเสี่ยงทางการคลัง” สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

_____, “หนี้สาธารณะและภาระทางการคลัง” สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

ยุววรรณ รัฐกุล บุญยะลีพรรณ และ สุนันทา จารุวัฒน์ชัย (2553), “เครื่องชี้การคลังจากข้อมูลสถิติการเงินและตราสารหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย”.

สมชัย จิตสุชน และ จิราภรณ์ แผลงประพันธ์ (2553), “มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม: การขยายฐานภาษี” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สำนักงานประมาณ, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541-2554.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “โครงการศึกษาวิจัยการลงทุนสังคมภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการปรับตัวสู่สังคม-เศรษฐกิจฐานความรู้” 2552.

_____, “โครงการจัดทำกรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework) ภายใต้โครงการพัฒนาเครื่องมือนโยบายเศรษฐกิจมหภาค” 2552.

_____, “รายได้ประชาชาติของประเทศไทย พ.ศ. 2551”.

สำนักนายกรัฐมนตรี “รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ปีที่หนึ่ง วันที่ 30 ธันวาคม 2551 ถึงวันที่ 30 ธันวาคม 2552”.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง “ยกเครื่องเศรษฐกิจและการคลัง ลดความเหลื่อมล้ำของสังคม”. เอกสารประกอบการ สัมมนาวิชาการประจำปี 2553 ครั้งที่ 7.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม: การ วิเคราะห์ภาระภาษีและการขยายฐานภาษี” สัมมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ประจำปี 2552.

Asian Development Bank (2010). “Key Indicators for Asia and the Pacific 2010”.

Dornbush and Fisher (1993). “Macroeconomics” 4th edition.

G20-Toronto Summit Declaration June 26-27, 2010.

International Monetary Fund (2008), “Government Finance Statistics Yearbook”.

International Monetary Fund (2010), “Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World”.

Jansen, Karel and Khannabha, Choedchai (2009). “The Fiscal Space of Thailand: An historical analysis” Part of UNDP project on “Securing Fiscal Space for the Millennium Development Goals”.

Organization for Economic Co-operation and Development “Preparing Fiscal Consolidation”. 2010.

_____, “Economic Environment and Social Statistics”. OECD Factbook 2010.

Poramettee Vimolsiri (2010), “Facing the Aging Society in ASEAN Countries Symposium on the Emerging Middle Income Class and Social Safety Network” The National Economic and Social Development Board, March.

Sanjeev Gupta, Emanuele Baldacci, Benedict Clements, and Erwin R. Tiongson (2005), “What Sustains Fiscal Consolidations in Emerging Market Countries?” International Monetary Fund.