

สัมมนาวิชาการประจำปี 2550

BOT Symposium 2007

การประเมินความเปราะบางทางการคลังของไทย:
ความเสี่ยง และนัยต่อการดำเนินนโยบายในอนาคต

Assessing Fiscal Vulnerability in Thailand: Fiscal Risks and Policy Implication

ทรงธรรม ปิ่นโต บุณยวรรณ หมั่นวิชาชัย และ จิตติมา ชูเชิต

สายนโยบายการเงิน

ตุลาคม 2550

บทคัดย่อ

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

ด้วยผลของวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 นั้น ทำให้รัฐต้องรับหน้าที่กระตุ้นเศรษฐกิจในเวลาต่อมา และเข้ารับภาระความเสียหายของระบบสถาบันการเงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ จากเหตุการณ์ครั้งนั้น ได้สร้างภาระทางการคลังขนาดใหญ่ขึ้นแก่รัฐ โดยในปี 2545 รัฐบาลได้ทำการศึกษาเพื่อประเมินความเสี่ยงดังกล่าวต่อการฟื้นฟูฐานะการคลังไปแล้วครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายและปัจจัยด้านโครงสร้างทางการคลัง ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วง 5 ปีนับจากนั้น ทำให้ความสำคัญในการติดตามความเสี่ยงทางการคลังที่เศรษฐกิจเผชิญอยู่มีมากขึ้น โดยเฉพาะการประเมินความแข็งแกร่งของภาคการคลังที่จะรองรับความเสี่ยงเหล่านี้

งานศึกษานี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อประเมินความเสี่ยงทางการคลังภายใต้สภาวะและพัฒนาการทางการคลังที่เปลี่ยนแปลงไป โดยทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากโครงสร้างทางการคลัง ทั้งด้านรายได้ที่รัฐจะจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นไม่มากจากการปรับโครงสร้างภาษีเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน และการทำข้อตกลงการค้าเสรี รวมถึงแนวโน้มการใช้จ่ายของรัฐที่อาจเพิ่มขึ้นจากผลของนโยบายรัฐบาลและกรอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นอกจากนี้ จะได้วิเคราะห์ถึงความเสี่ยงจากภาระผูกพันทางการคลังที่อาจเกิดขึ้น เพื่อที่จะประเมินความเข้มแข็งของภาคการคลังที่จะต้องเผชิญกับความเสี่ยงเหล่านี้ในอนาคต ในส่วนสุดท้าย งานศึกษานี้ได้นำเสนอแนวทางการปรับตัวทางการคลังเพื่อเตรียมพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมในอนาคต เพื่อให้ภาคการคลังมีบทบาทในการรักษาเสถียรภาพและการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อย่างเหมาะสม พร้อมทั้งจะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอกด้านต่างๆ ได้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ดร. อัจฉนา ไวความดี คุณสุชาดา กิระกุล ดร.อมรา ศรีพยัคฆ์ ดร.ทิตนันท์ มัลลิกะมาส คุณประสงค์ วีระกาญจนพงษ์ และ คุณพรวิภา ตั้งเจริญมั่นคง สำหรับคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง รวมถึงผู้วิจารณ์บทความในวงสัมมนา ดร.พรชัย สุระเวส และดร.นิตินัย ศิริสมรรถการ นอกจากนี้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กรมสรรพากร สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมนโยบายรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งทีมสถิติการคลัง ฝ่ายบริหารข้อมูล ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ให้การสนับสนุนด้านข้อมูลในการวิเคราะห์ รวมถึงเจ้าหน้าที่ทีมวิเคราะห์การคลัง สายนโยบายการเงิน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในงานวิจัยเป็นอย่างดี และขอขอบคุณสำหรับทุกกำลังใจที่ช่วยสนับสนุนให้งานวิจัยนี้สำเร็จลงด้วยดี

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การประเมินความเปราะบางทางการคลังของไทย:

ความเสี่ยง และหน้ต่อการดำเนินนโยบาย

ความเสี่ยงทางการคลัง เป็นประเด็นหนึ่งที่อยู่ภายใต้ความสนใจอย่างมาก เพราะการไม่ทันระวังและไม่ตระหนักถึงความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดขึ้นได้ทำให้หลายประเทศเกิดวิกฤตการณ์ การคลัง รัฐบาลประสบปัญหาในการชำระหนี้สาธารณะ และนำมาซึ่งการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นได้ในที่สุด การประเมินความเปราะบางทางการคลังจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้ผู้วางนโยบายมองเห็นถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น และเตรียมภาคการคลังให้พร้อมที่จะรองรับความเสี่ยงเหล่านั้นในอนาคต

กรณีประเทศไทยนั้น ด้วยความอ่อนแอของภาคการเงินและภาคธุรกิจจากวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ที่ทำให้ภาคการคลังมีความเสี่ยงขึ้น ด้วยบทบาทของนโยบายการคลังในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและบทบาทของรัฐในการรับประกันความเสียหายของระบบธนาคารจากวิกฤตในขณะนั้น กระนั้นก็ตาม ฐานะการคลังสามารถฟื้นฟูกลับขึ้นมาได้ในเวลาต่อมา ระดับหนี้สาธารณะลดต่ำลงมากจากที่เคยกังวลว่าจะสูงถึงระดับวิกฤต พร้อมกับการที่ประเทศมีกรอบความยั่งยืนทางการคลังสำหรับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายการคลังในแต่ละปี

อย่างไรก็ดี พัฒนาการทางเศรษฐกิจ การเงิน และการคลังที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคตข้างหน้า อาจทำให้ภาคการคลังไม่ซึ่มีแค่ความเสี่ยงจากภายนอกที่เข้ามากระทบเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความเสี่ยงเชิงโครงสร้างที่เกิดจากองค์ประกอบของโครงสร้างรายได้ไม่เอื้อต่อโครงสร้างรายจ่ายของรัฐ และเป็นความเสี่ยงจากภาระเพิ่มเติมทั้งในและนอกงบประมาณที่รัฐมีอยู่แต่ไม่ได้รวบรวมให้สาธารณะได้ทราบ

การศึกษาพบว่า ความเสี่ยงเชิงโครงสร้างทางการคลังเป็นตัวแปรสำคัญต่อความยั่งยืนทางการคลังในอนาคต ในโครงสร้างรายได้รัฐบาลนั้น มีแนวโน้มว่าจะจัดเก็บภาษีเพิ่มได้ไม่มากด้วยผลของการทำข้อตกลงการค้าเสรี การพึ่งพาภาษีที่มีความผันผวนต่อเศรษฐกิจสูง เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีนิติบุคคล ตลอดจนมาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรูปแบบต่างๆ ทำให้องค์ประกอบของโครงสร้างรายได้ไม่เอื้อต่อโครงสร้างรายจ่ายของรัฐ ที่มีความเสี่ยงว่าจะต้องขยายขึ้นอีกตามระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับรายจ่ายเพื่อการบริการสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งสามารถทำได้บนข้อบัญญัติด้านกฎหมายต่างๆ ที่เปิดช่องให้

สำหรับความเสี่ยงจากภาระเพิ่มเติมทั้งในและนอกงบประมาณนั้น จากการประเมิน ณ สถานการณ์ปัจจุบัน พบว่า รัฐบาลมีความเสี่ยงจากภาระเพิ่มเติมในงบประมาณมาก ส่วนใหญ่เป็นรายการรายจ่ายตามสิทธิข้าราชการ และสิทธิของประชาชนที่รัฐไม่สามารถตั้งงบประมาณให้ครบในแต่ละปี ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณ ส่วนภาระเพิ่มเติมนอกงบประมาณนั้นเหลืออยู่

ไม่มาก เพราะนโยบายประชานิยมที่ดำเนินการผ่านกิจกรรมนอกงบประมาณรูปแบบต่างๆ ได้ถูกจัดลำดับความสำคัญและลดบทบาทลงไปมาก สิ่งที่เหลืออยู่คือ ภาระทางการคลังที่จะเพิ่มขึ้นมาจากโครงการบ้านเอื้ออาทร การแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมฯ (SMEs Bank) การอุดหนุนผลขาดทุนของ ชสมก. และการเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจในการปรับตัวตามสภาวะแวดล้อมทางการเงินใหม่ (เช่น มาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศใหม่ ฉบับที่ 39 : IAS39)

จากการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังใน 10 ปีข้างหน้า พบว่า กรณีฐานนั้น บทบาทรัฐที่เหมาะสมและเป็นกลางต่อเศรษฐกิจจะมีลักษณะขาดดุลไม่มาก ไม่ถึง 1% ของ GDP และรัฐสามารถที่จะรับภาระเพิ่มเติมทั้งในและนอกงบประมาณได้ในวงเงินงบประมาณที่เหมาะสมนี้ และรัฐสามารถที่จะมีงบประมาณส่วนเหลือหลังหักรายจ่ายต่างๆ ที่หักกลบไม่ได้ (Fiscal Space) เพียงพอที่จะดำเนินงบลงทุนให้มีสัดส่วนไม่น้อยกว่า 25% ของงบประมาณได้ ภาคการคลังมีความยั่งยืนด้วยสัดส่วนหนี้สาธารณะและภาระหนี้ที่อยู่ภายในเกณฑ์และมีแนวโน้มลดลง

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์โครงสร้างด้านรายจ่าย ประกอบกับภาวะแวดล้อมด้านกฎหมายและสภาพการเมืองในปัจจุบัน พบว่า รายจ่ายจะขยายตัวมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง หนี้สาธารณะจะเข้าใกล้ระดับ 50% ของ GDP และการขาดดุลการคลังจะสูงเกินเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไม่เกิน -3% ของ GDP

แม้ในกรณีที่ไม่มีความเสี่ยงด้านรายจ่ายที่จะเพิ่มขึ้นตามที่กล่าวข้างต้นก็ตาม แต่อาจเกิดกรณีความเสี่ยงที่เศรษฐกิจขยายตัวไม่เป็นไปตามคาด ทำให้รายได้รัฐหายไป การวิเคราะห์พบว่า หาก GDP ลดไป 1% จากข้อสมมติในกรณีฐาน ภาคการคลังยังพอรับได้ แต่หากลดไปถึง 2% จะมีปัญหาความยั่งยืนทางการคลังเช่นกรณีที่มีความเสี่ยงด้านรายจ่าย ดังนั้นเพื่อเตรียมพร้อมที่จะรองรับความเสี่ยงไม่ว่าจะมาจากด้านรายจ่ายเพิ่มขึ้นหรือรายได้หดตัวลงไป กรณีที่ภาคการคลังมีการปฏิรูประบบภาษี จะแสดงให้เห็นว่า ปัญหาจะบรรเทาลงไปมาก ภาคการคลังจะกลับมามีความยั่งยืนได้อีกครั้งเหมือนในกรณีฐาน

จากการศึกษาพบว่า รัฐจำเป็นต้องลดความเสี่ยงของภาคการคลังในอนาคต ซึ่งบทความนี้ได้เสนอแนวนโยบายในการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง 3 ด้าน ได้แก่

- 1) การปฏิรูประบบภาษีอย่างเป็นรูปธรรม
- 2) การตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการจัดทำงบประมาณ
- 3) การระมัดระวังภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นกับกิจกรรมนอกงบประมาณ

Executive Summary

Assessing Fiscal Vulnerability in Thailand: Fiscal Risks and Policy Implication

For decades, fiscal risks have been fallen in much interest among policy makers. Resulting of ignorance in the existent fiscal risks stemmed from over-expansionary fiscal policy or unawareness of the exact amount of explicit and contingent government liabilities are perceived as the main driven factors that led many countries to plunge into fiscal crises, i.e. the situation in which the governments are being doubted regarding their ability to repay public debt. Then, these situations ultimately turned the country into economic crises as happened in many countries. Hence, assessing fiscal vulnerability is key instrument to help policymakers to be aware in the coming shocks in fiscal sector.

In the case of Thailand, the 1997 financial crisis was triggered by vulnerabilities in financial and corporate sectors. These factors have led fiscal sector to more vulnerability for many years afterwards as a result of expansionary fiscal policy during the recession periods and loss absorption occurred in the financial sector since 1998 onwards. However, fiscal position could restore in years later and public debt to GDP ratio has declined remarkably from the critical concerns with respect to fiscal sustainability framework set up as a guideline for fiscal policy implementation since 2001.

However, under the changing environments in economic, financial and fiscal development over the medium-term, these factors could induce more vulnerability to fiscal sector from not only external shocks. Structural fiscal risk has also been acknowledged as one key factor reflecting that government revenue structure will indicate whether it is not in harmony with the direction of government expenditure. Furthermore, additional fiscal burden in terms of direct and contingent liabilities are perceived as another existing fiscal risk which is lack in monitoring nowadays.

The paper finds that structural fiscal risk is the main factor in fiscal sustainability analysis in the medium-term. In government revenue side, there are some limitations of revenue increase under the trend of free trade agreements, high dependency on several taxes such as value-added tax and corporate income tax which are sensitive to economic condition and effects from generous tax deductions in personal income tax. Regarding to this, government revenue structure will not become in appropriate position to help support government expenditure which will expand in line with the level of economic development for more emphasis in economic, community and social services while legal opportunity still supports.

In terms of additional government liabilities, on a basis of current assessment, the study indicates that government has significant amount of additional direct liabilities. Most of them are classified in terms of government expenses for legal rights of civil servants and Thai citizenship that government cannot set sufficient budget to serve due to budget

constraint. In case of additional contingent liabilities rising from quasi and off-budget activities, there is less amount of fiscal burden in this regard. This is because most of populist policies have been prioritized and revised so far. However, it should be noted that fiscal burden in this case depends mostly on performance of the Housing for the Poor Project, the appropriate management in NPLs problems of SMEs Bank, the concrete restructuring plan for huge losses of the Bangkok Mass Transit Authority (BMTA) and the amount of recapitalization for Specialized Financial Institutions (SFIs) with respect to change in financial development i.e. international accounting standard (IAS 39).

Analysis in fiscal sustainability over the medium-term indicates that base case represents the most appropriate role of government to interact with economy by implementing small budget deficit around 1% of GDP. Under these desired budget amounts, fiscal sector will be able to absorb additional government liabilities with sufficient fiscal space to set up amount of capital expenditure greater than 25% of budget as indicated in fiscal sustainability framework together with declining public debt to GDP ratio and debt services to budget ratio.

Nonetheless, according to analysis in government expenditure structure under changing environment in laws and politics, government spending is most likely to expand remarkably in the future that will definitely put much stress to sustainability in fiscal sector. In this scenario, public debt to GDP ratio will accelerate close to 50% of GDP and government balance will go beyond international standard at 3% of GDP.

Even though there is no internal fiscal risk from increasing expenditure as mentioned above, fiscal sector still has to face with external shocks, i.e. economic slowdown that will affect on government revenue collection. From the analysis, fiscal sector still becomes resilient in case of 1% of GDP shock. However, fiscal sustainability will fall in much concerns if GDP slowdown by 2% from base case which is similarly to the results found in the case of rising expenditure above. Hence, government has to adjust themselves in order to prepare for these shocks either from escalating spending or revenue losses from economic slowdown. The last scenario will show how fiscal sustainability can be restored after introducing government revenue restructuring.

As discussed above, the results specify that there is essential requisition for government to prepare for the coming fiscal risks over the medium-term. Therefore, the paper proposes a set of policy recommendations to manage fiscal vulnerability in 3 aspects, namely:

1. The concrete plan for government revenue restructuring
2. Recognition in the significance of budget appropriation process
3. Awareness in additional fiscal burden from quasi and off-budget activities.

สารบัญ

	หน้า
1. บทนำ.....	1
2. ความเสี่ยงจากโครงสร้างทางการคลัง.....	3
2.1 ความเสี่ยงจากโครงสร้างรายจ่ายของรัฐ.....	3
2.2 ความเสี่ยงจากโครงสร้างรายได้ของรัฐ.....	10
3. ความเสี่ยงจากภาระเพิ่มเติมทางการคลัง.....	18
4. การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลัง.....	24
4.1 กรณีศึกษา 4 กรณี.....	24
4.2 การประเมินความยั่งยืนทางการคลัง.....	28
5. แนวนโยบายในการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง.....	33
5.1 การปรับปรุงระบบภาษีให้มีประสิทธิภาพและจัดเก็บได้มากขึ้น.....	33
5.2 การตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการจัดทำงบประมาณ.....	35
5.3 การระมัดระวังภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมนอกงบประมาณ..	37
6. บทสรุป.....	38
เอกสารอ้างอิง.....	41
ภาคผนวก	
ภาคผนวก 1 งานศึกษาความเสี่ยงทางการคลังในต่างประเทศ.....	43
ภาคผนวก 2 พัฒนาการของกรอบความยั่งยืนทางการคลัง.....	46
ภาคผนวก 3 สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาล/ GDP ของประเทศต่างๆ.....	47
ภาคผนวก 4 ภาระหนี้ค้างจ่ายจัดสรรในปีงบประมาณ 2550 และ 2551.....	48
ภาคผนวก 5 การวิเคราะห์ภาระเพิ่มเติมทางการคลัง.....	49
ภาคผนวก 6 การหาวงเงินงบประมาณที่เหมาะสมและมี Fiscal Space ที่เพียงพอ	51
ภาคผนวก 7 การวิเคราะห์มาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จากเงินลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการซื้อหุ้น (LTF).....	52

สารบัญตาราง

ตาราง 1	โครงสร้างรายจ่ายรัฐบาลไทยเทียบต่างประเทศ.....	4
ตาราง 2	รายจ่ายจากเงินคลัง.....	7
ตาราง 3	ตัวอย่างการตั้งงบประมาณไม่เพียงพอในปี 2549.....	7
ตาราง 4	โครงสร้างรายได้รัฐบาลไทยเทียบต่างประเทศ.....	11
ตาราง 5	สัดส่วน PIT / CIT.....	12
ตาราง 6	ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP.....	14
ตาราง 7	ความครอบคลุมของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล.....	15
ตาราง 8	ภาพรวมการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล.....	16
ตาราง 9	สรุปภาระเพิ่มเติมทางการคลังของการศึกษาที่เกี่ยวข้อง.....	19
ตาราง 10	Fiscal Risk Matrix: ภาระเพิ่มเติมของรัฐบาลไทย ณ ปี 2550.....	21

สารบัญรูป

รูป 1	โครงสร้างรายจ่ายรัฐบาล.....	5
รูป 2	การตั้งงบลงทุนกับทิศทางเศรษฐกิจ.....	5
รูป 3	รายจ่ายด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการลงทุน.....	6
รูป 4	รายจ่ายด้านอื่น.....	6
รูป 5	ความสำคัญของการใช้จ่ายของรัฐในแต่ละทศวรรษ.....	6
รูป 6	ระดับเงินคลัง.....	8
รูป 7	ประมาณการรายได้ และรายได้จริง.....	9
รูป 8	ลักษณะการตั้งดุลงบประมาณประจำปี.....	9
รูป 9	รายได้ของรัฐบาลจำแนกตามฐานภาษี.....	13
รูป 10	ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา.....	13
รูป 11	อัตราภาษีที่จัดเก็บได้จริง.....	14
รูป 12	กรอบการคำนวณวงเงินงบประมาณที่เหมาะสม และมี Fiscal Space เพียงพอสำหรับกรณีฐาน.....	26
รูป 13	ความยั่งยืนทางการคลัง: กรณีฐาน.....	31
รูป 14	ความยั่งยืนทางการคลัง: กรณี 2 รายจ่ายเพิ่มขึ้น.....	31
รูป 15	ความยั่งยืนทางการคลัง: กรณี 3 GDP Shock 2%.....	32
รูป 16	ความยั่งยืนทางการคลัง: กรณี 4 ปฏิรูปภาษี.....	32

1. บทนำ

ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risks) ได้กลายเป็นประเด็นหนึ่งที่ผู้วางนโยบายหันมาให้ความสนใจกันอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในองค์กรที่กำกับดูแลด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจและการเงินของโลก² เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก เหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากการไม่ทันระวังและไม่ตระหนักถึงความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายการคลังที่ขยายตัวเกินไป (Over-expansive Fiscal Policy) หรือการที่รัฐไม่ทันรับมือกับภาระทางการคลังทั้งในรูปภาระชัดเจนและภาระผูกพันที่ซ่อนเร้นอยู่ ได้กลายเป็นชนวนเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์³ ขึ้นในหลายประเทศ และนำมาซึ่งการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจได้ในที่สุด เช่น ในเม็กซิโก (ปี 1994-95) อาร์เจนตินา (ปี 1995) สาธารณรัฐเช็ก (ปี 1997) บราซิล (ปี 1998-99) และเอкваดอร์ (ปี 1999)⁴

สำหรับประเทศไทยนั้น เคยประสบวิกฤตทางการคลังในช่วงที่ประเทศต้องแก้ปัญหาปัจจัยกระทบภายนอกจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 และ 2 ในช่วงปี พ.ศ. 2516 และ 2522 ตามลำดับ ซ้ำยังมีการใช้จ่ายเกินตัวหลังจากนั้น ทำให้ขาดดุลการคลังสูงมาก รัฐต้องหาทางรัดเข็มขัดและฟื้นฟูฐานะการคลังในเวลาต่อมา จนดุลการคลังกลับมาเกินดุลได้สำเร็จในปี 2531 และต่อมาในช่วงทศวรรษนั้น รัฐได้รักษาวินัยทางการคลังเป็นอย่างดี กอปรกับการที่เศรษฐกิจขยายตัวต่อเนื่องและรวดเร็ว ส่งผลให้ฐานะการคลังรัฐบาลเกินดุลติดต่อกัน 9 ปี สามารถสะสมเงินคงคลังได้เป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ดี วิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ที่ก่อตัวขึ้นจากความอ่อนแอของภาคการเงินและภาคธุรกิจ ได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ภาคการคลังเกิดความเสี่ยงขึ้นในเวลาต่อมา เพราะเมื่อประเทศเข้าสู่ภาวะถดถอย รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2542 - 2547 เห็นได้จากขนาดการขาดดุลงบประมาณในเวลานั้นที่อยู่ในช่วงร้อยละ 1 - 3 ต่อ GDP นอกจากนี้ ภาครัฐต้องทยอยรับมือกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในภาคการเงินตั้งแต่ปี 2541 ทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากช่วงก่อนเกิดวิกฤตที่ร้อยละ 11.9 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 57.2 ในปี 2544 ในจำนวนนี้มีภาระของกองทุนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินที่เพิ่มเข้ามาคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 13.6 ของ GDP

ด้วยเหตุนี้ ในปี 2545 จึงมีการศึกษาถึงความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability Analysis) และการวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) เพื่อระมัดระวังมิให้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นได้ พร้อมกับความพยายามที่จะฟื้นฟูฐานะทางการคลังที่อ่อนแอจากการกระตุ้นเศรษฐกิจและการชดเชยความเสียหายของหนี้กองทุนฟื้นฟูฯ ในการแก้ปัญหาระบบ

² รายละเอียดในภาคผนวก 1

³ สภาพที่รัฐบาลของประเทศนั้นถูกสงสัยในความสามารถในการจ่ายเงินหนี้สาธารณะ (อารีย์, 2545)

⁴ เพิ่มเติมใน Hemming, Kell, and Schimmelpfennig (2003)

สถาบันการเงินหลังวิกฤตเศรษฐกิจของอาร์ยี่ (2545) และการศึกษาของ สาวิตรี และคณะ (2545) ที่ศึกษาลำบากกัน แต่ได้เพิ่มการประเมินความเสี่ยงทางการคลังทั้งในรูปภาระทางตรงและภาระผูกพันอื่นๆ เพิ่มขึ้นมา เพื่อตรวจสอบว่าหนี้สาธารณะจะเพิ่มไปจนถึงระดับวิกฤตหรือไม่ และจะอย่างไรจึงจะผสมผสานนโยบายการเงินและนโยบายการคลังเพื่อฟื้นฟูฐานะทางการคลังได้

รัฐบาลเองก็ได้ให้ความสำคัญกับความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งเห็นได้จากการที่รัฐกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลังเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายการคลังตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ปี 2544 โดยมีการกำหนดเกณฑ์ และพัฒนาความเข้มงวดของกรอบมาเป็นลำดับ (รายละเอียดในภาคผนวก 2) ซึ่งในปัจจุบัน กรอบความยั่งยืนทางการคลังประกอบด้วย 1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 50 2) สัดส่วนภาระหนี้ต้องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 3) จัดทำงบประมาณสมดุลได้ภายในปีงบประมาณ 2548 และ 4) สัดส่วนงบลงทุนต้องบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25

แม้จะมีการกำหนดกรอบในการปฏิบัติไว้อย่างมีหลักเกณฑ์ แต่ความเสี่ยงทางการคลังกลับเพิ่มมากขึ้น เพราะรัฐบาลในเวลานั้นมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะผลักดันนโยบายประชานิยมผ่านช่องทางกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal Activities) และกิจกรรมนอกงบประมาณ (Off-budget Activities) ในหลายโครงการ ซึ่งอยู่นอกเหนือการปฏิบัติภายใต้กรอบดังกล่าว ทำให้ไม่ต้องมีการรวบรวมและรายงานภาระของรัฐที่จะเพิ่มเติมขึ้นจากกิจกรรมเหล่านี้ ในข้อมูลหนี้สาธารณะและภาระหนี้ที่เปิดเผยสู่สาธารณะแต่อย่างใด ภาคการคลังจึงต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่มากขึ้นในช่วงที่ผ่านมา และกลายเป็นประเด็นที่สาธารณชนตั้งคำถามในเรื่องความโปร่งใสของกิจกรรมภาครัฐ และความยั่งยืนทางการคลังที่ภาครัฐจะสามารถรับมือกับความเสียหายได้ในอนาคต

ในช่วงเวลา 5 ปีต่อมา ที่สภาพแวดล้อมทางการคลังได้เปลี่ยนไปนับจากที่ได้มีการศึกษาความยั่งยืนทางการคลังไว้แล้ว บุนชารี (2550) จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้รวบรวมภาระทางการคลังขึ้นใหม่ ซึ่งครอบคลุมทั้งภาระที่จะเกิดขึ้นในงบประมาณและนอกงบประมาณในอีก 10 ปีข้างหน้า พร้อมกับวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังจากภาระดังกล่าว และได้ข้อสรุปว่า แม้รัฐบาลจะมีภาระทางการคลังที่สูงขึ้น แต่ก็ไม่ได้ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นมากเท่าใดนัก และแนวโน้มสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังคงอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังและจะลดลงได้ในที่สุด แต่ภาระทางการคลังจะทำให้รัฐบาลมีงบประมาณเหลือน้อยลงสำหรับการลงทุน ทำให้สัดส่วนการลงทุนต้องบประมาณอาจไม่ถึงร้อยละ 25 ได้ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังในบางช่วง

นอกเหนือจากการรวบรวมความเสี่ยงจากภาระทางการคลังเช่นเดียวกับงานศึกษาที่ผ่านมา บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอประเด็นความเสี่ยงทางการคลังในอีกแง่มุมหนึ่ง ด้วยการประเมินความอ่อนแอทางการคลังที่ครอบคลุมการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านโครงสร้าง

ทางการคลัง ซึ่งนับว่าเป็นตัวแปรสำคัญต่อความยั่งยืนทางการคลังในอนาคต โดยจะวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากโครงสร้างรายได้ที่มีแนวโน้มว่าจะจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นได้ไม่มากนัก ด้วยผลของการทำข้อตกลงการค้าเสรี การพึ่งพาภาษีที่มีความผันผวนต่อเศรษฐกิจสูง และการลดหย่อนภาษีในรูปแบบต่างๆ ทำให้องค์ประกอบของโครงสร้างรายได้ไม่เอื้อต่อโครงสร้างรายจ่ายของรัฐ ที่มีความเสี่ยงว่าจะต้องขยายขึ้นอีกตามระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับรายจ่ายเพื่อการบริการสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งสามารถทำได้บนข้อบัญญัติด้านกฎหมายต่างๆ ที่เปิดช่องให้

สำหรับในส่วนสุดท้ายของบทความ จะนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง เพื่อให้รัฐสามารถปรับตัวให้พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเงินและการคลังในอนาคต ด้วยบทบาทของภาคการคลังที่ช่วยรักษาเสถียรภาพและการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะช่วยลดปัจจัยเสี่ยงให้เศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นจากความเปราะบางของภาครัฐลงได้ และพร้อมที่จะเผชิญต่อการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอกด้านต่างๆ ที่จะมากระทบได้ในอนาคต

2. ความเสี่ยงจากโครงสร้างทางการคลัง

ในการประเมินความเปราะบางทางการคลังนั้น จะต้องมีการศึกษาองค์ประกอบของโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ (Hemming, 2000) เหตุที่ต้องวิเคราะห์ความเสี่ยงในเชิงโครงสร้างทางการคลัง เนื่องจาก จำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศต้องมีโครงสร้างรายได้และรายจ่ายรัฐบาลที่เหมาะสมสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต โครงสร้างจะต้องเอื้อให้นโยบายการคลังสามารถแสดงบทบาทในการลดความผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Countercyclical Fiscal Policy) ลงได้ในแต่ละช่วงเวลา คือ ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในยามที่เศรษฐกิจตกต่ำ และช่วยชะลอความร้อนแรงของเศรษฐกิจในยามที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู

2.1 ความเสี่ยงจากโครงสร้างรายจ่ายของรัฐ

ปราณี และฉลองภพ (2540) ได้ศึกษาไว้ว่า โครงสร้างรายจ่ายจะต้องเหมาะสมกับระดับการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ การเน้นความสำคัญของรายจ่ายแต่ละประเภทนั้น ต้องพิจารณาถึงโครงสร้างประชากร สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในแต่ละช่วงเวลา พร้อมการเทียบเคียงกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ

การเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ตาราง 1 โครงสร้างรายจ่ายรัฐบาลไทยเทียบต่างประเทศ
(ค่าเฉลี่ยปี 1972 – 2005)

Expenditure	Industrial Counties		Developing Asia		Thailand	
	GDP	Total Exp	GDP	Total Exp	GDP	Total Exp
By Economic Type	36.3	100.0	26.3	100.0	18.2	100.0
Current Exp	32.1	89.2	16.9	59.5	13.1	71.9
Wage	5.4	12.7	5.3	14.8	5.1	28.0
Goods & Services	4.0	11.3	11.1	31.6	9.3	51.3
Employer Contribution	3.1	9.1	0.3	0.1		
Interest	3.1	9.1	2.1	7.8	1.5	8.2
Subsidies & Transfer	15.4	48.5	4.1	14.3	1.7	9.3
Capital Exp	3.0	7.9	7.7	24.6	4.7	25.9
Lending - Repayment	1.4	2.9	3.3	15.9	0.5	2.1
By Function	34.9	100.0	23.0	100.0	17.7	100.0
General Public Services	2.2	6.2	4.9	21.2	2.0	11.4
Defense	2.5	6.9	2.7	12.8	2.1	12.0
Education	2.9	8.1	3.2	12.9	3.5	19.9
Health	3.6	9.7	1.4	5.1	1.3	7.2
Social Security & Welfare	12.6	37.5	1.4	5.7	1.3	7.4
Housing	0.9	2.7	1.3	5.0	0.6	3.2
Economic Services	4.5	12.3	5.3	22.0	4.2	23.9
Other Gov Services	5.9	17.0	2.9	16.8	2.4	13.8

Source: Government Financial Statistics

เมื่อพิจารณารายจ่ายรัฐบาลของไทยจากข้อมูลเฉลี่ยระยะยาว⁵ ในตาราง 1 พบว่า สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP ของไทยต่ำกว่าต่างประเทศมาก คิดเป็นเพียงร้อยละ 18 เท่านั้น รัฐบาลไทยยังใช้จ่ายน้อยมากอยู่ในลำดับท้ายๆ เมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 26.3 และยิ่งเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ยิ่งห่างไกลกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศเหล่านี้เกือบ 2 เท่า (ภาคผนวก 3) จะเห็นได้ชัดว่า รัฐบาลประเทศพัฒนาแล้ว จะเน้นการใช้จ่ายเงินอุดหนุนและเงินโอน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของรายจ่ายทั้งหมด สะท้อนให้เห็นการใช้จ่ายของรัฐสวัสดิการ ที่รัฐมีบทบาทมากในการดูแลประชาชนผ่านระบบประกันสังคมและจัดสรรสวัสดิการด้านต่างๆ รวมถึงการให้บริการของรัฐและบริการเชิงเศรษฐกิจ ส่วนบทบาทการลงทุนของรัฐเองค่อนข้างต่ำ

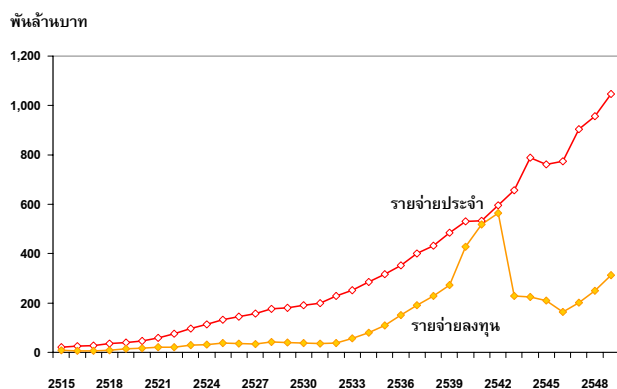
สำหรับประเทศไทย เช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในเอเชียที่รายจ่ายยังเน้นไปที่ค่าจ้างเงินเดือนข้าราชการ การซื้อสินค้าและบริการของหน่วยงานรัฐ และการลงทุนสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ พิจารณารายจ่ายตามลักษณะงาน (Function) พบว่า รายจ่ายส่วนใหญ่เน้นไปที่การบริการทางเศรษฐกิจ การศึกษา และการป้องกันประเทศ มีข้อสังเกตว่าการใช้จ่ายสำหรับสร้างระบบประกันสังคมและจัดสวัสดิการต่างๆ ของไทยทำได้ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย

⁵ ข้อมูลรายจ่ายรัฐบาลกลาง (Consolidated Central Government) ปี 1972 – 2005 จาก Government Financial Statistics

โครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐบาลไทย

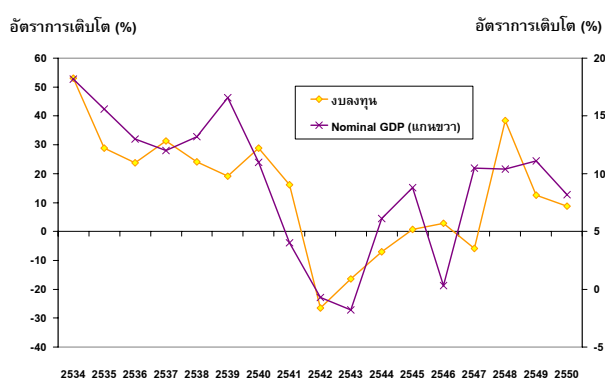
พิจารณารายจ่ายแยกตามลักษณะเศรษฐกิจ พบว่า ช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลมีรายจ่ายประจำประมาณร้อยละ 80 นอกนั้นเป็นรายจ่ายลงทุน สำหรับรายจ่ายลงทุนเคยมีระดับสูงใกล้เคียงกับรายจ่ายประจำในปี 2542 (รูป 1) จากการที่รัฐบาลมีงบประมาณเหลือพอจะจัดสรรให้การลงทุนได้มากขึ้นเรื่อยๆ นับตั้งแต่ช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ที่เศรษฐกิจขยายตัวดี ทำให้รัฐสามารถประมาณการรายได้สูง และจากกระบวนการทำงานงบประมาณของไทยที่ยึดหลักรายได้กำหนดรายจ่าย และเลือกนโยบายงบประมาณแบบขาดดุลไม่มากเป็นส่วนใหญ่ ทำให้รัฐมีงบประมาณเหลือจากการจัดสรรให้รายจ่ายประจำเพื่อมาลงทุนโครงการใหม่ๆ ได้มากตามนโยบายยุทธศาสตร์ใหม่ๆ แต่ในช่วงที่เศรษฐกิจไม่ดี งบประมาณมีจำกัด รายจ่ายลงทุนจะถูกตัดลดเป็นอันดับแรก ก่อนจะพิจารณาตัดลดงบประมาณประจำ จากรูป 2 จะเห็นได้ว่าการกำหนดงบลงทุนค่อนข้างไปตามภาวะเศรษฐกิจ โดยมีค่า correlation ของอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึง 0.8 ซึ่งก็คือ เศรษฐกิจดี งบลงทุนก็สูงตาม แต่เมื่อเศรษฐกิจซบ งบลงทุนก็ลดตาม

รูป 1 โครงสร้างรายจ่ายรัฐบาล



ที่มา: Government Financial Statistics, GFMS

รูป 2 การตั้งงบลงทุนกับทิศทางเศรษฐกิจ



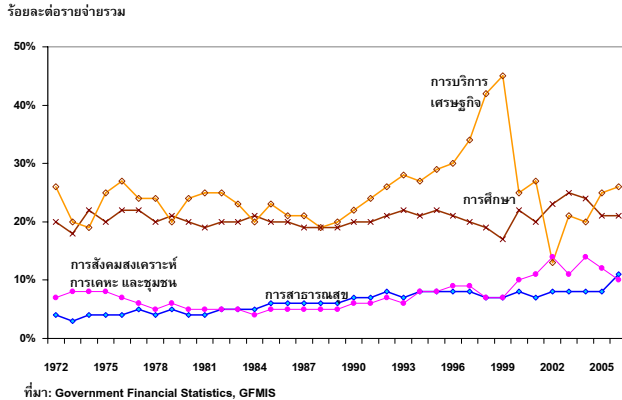
ที่มา: เอกสารงบประมาณ, สศช.

หากพิจารณาในรายละเอียดของโครงสร้างรายจ่ายจะเห็นได้ว่า เงินเดือนค่าจ้างและเงินอุดหนุนเป็นองค์ประกอบของรายจ่ายประจำที่มีทิศทางเพิ่มขึ้นในช่วงที่ผ่านมา เช่นเดียวกับเงินอุดหนุนการลงทุน ซึ่งให้เห็นทิศทางของรายจ่ายที่เน้นไปในลักษณะของประเทศพัฒนาแล้วมากขึ้น เริ่มให้ความสำคัญกับการดูแลสังคมมากขึ้น

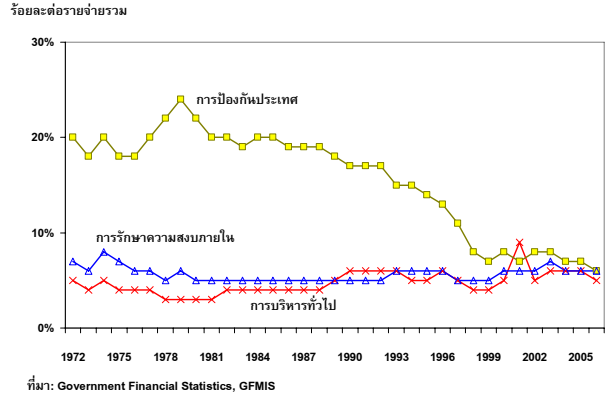
หากจัดกลุ่มรายจ่ายตามลักษณะงานในรูป Productive items (รายจ่ายที่ทำให้เกิดการลงทุนและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์) และ Unproductive items (รายจ่ายอื่นๆ) จะเห็นชัดว่าโครงสร้างรายจ่ายของไทยเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ลดรายการที่ไม่เพิ่มผลิตภาพลง ได้แก่ รายจ่ายเพื่อความมั่นคงของประเทศ รายจ่ายในการบริหาร แต่ให้ความสำคัญในการลงทุนและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มากขึ้น ได้แก่ การบริการทางเศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข และสังคมสงเคราะห์ โดยเฉพาะด้านการศึกษาที่เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2543 ตามการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และการขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคมที่เริ่ม

ให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไปต้องเข้าระบบตั้งแต่ปี 2545 ยิ่งชี้ทิศทางการใช้จ่ายของรัฐบาลจะต้องเพิ่มไปในรายการที่ Productive มากขึ้น

รูป 3 รายจ่ายด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการลงทุน
(Productive Expenditure)

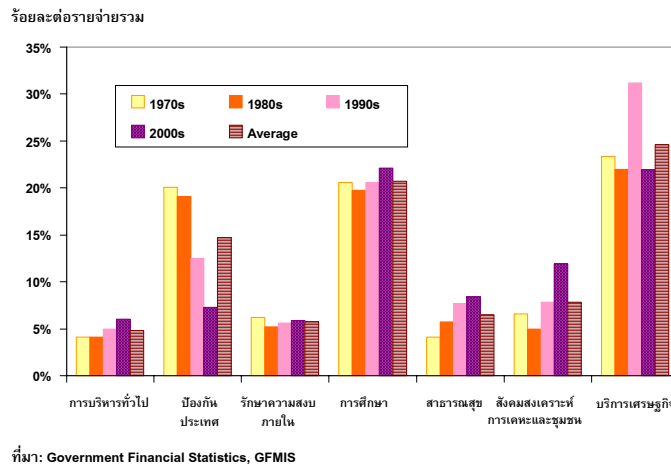


รูป 4 รายจ่ายด้านอื่น
(Unproductive Expenditure)



รูปนี้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของรายจ่ายในแต่ละทศวรรษนับจากช่วงปี ค.ศ.1970 (พ.ศ. 2513) พบว่า ช่วงทศวรรษที่ 70 และ 80 รัฐบาลเน้นการใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ ช่วงทศวรรษที่ 90 เน้นการให้บริการทางเศรษฐกิจ และลดความสำคัญของการใช้จ่ายป้องกันประเทศลง ส่วนในช่วงปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมาเน้นรายจ่ายการประกันสังคมมากขึ้น

รูป 5 ความสำคัญของการใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละทศวรรษ



ความเสี่ยงด้านกฎหมายที่เอื้อต่อการใช้จ่ายของรัฐบาล

ในแง่ของกฎหมายนั้น ก็มีหลายประเด็นที่เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นทิศทางการใช้จ่ายของรัฐบาลที่อาจมีแนวโน้มจะต้องเพิ่มขึ้น และหากจะเพิ่มจริง รัฐบาลก็สามารถทำได้ เนื่องจากกฎหมายก็ได้เปิดช่องให้ ดังนี้

1) การใช้เงินคงคลังจากรายการที่ตั้งงบประมาณไว้ไม่พอ

ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 7(1) ระบุว่า รายจ่ายรายการใดที่ตั้งงบประมาณไว้ไม่พอจ่าย และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว สามารถนำเงินคงคลังออกไปใช้ได้ก่อน แล้วค่อยตั้งรายจ่ายชดใช้ในปีงบประมาณต่อไป อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การตั้งชดใช้ดังกล่าวนี้เป็นเพียงการเขียนให้เป็นลายลักษณ์อักษร มิได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อชดใช้จริง ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นช่องทางหนึ่งที่เอื้อให้รัฐใช้เงินคงคลังได้ หากรัฐมีข้อจำกัดของงบประมาณ

ตาราง 2 รายจ่ายจากเงินคงคลัง (ตั้งงบประมาณไว้ไม่พอจ่าย)

ล้านบาท / ปีงบประมาณ	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549
1. ค่ารักษาพยาบาล ขรก. ลูกจ้าง พนง.รัฐ					2,220	9,100	10,864	17,140
2. เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ			3,940			21,345	30,472	9,460
3. เงินเดือน ค่าจ้างประจำ						4,664		6,536
4. เงินช่วยเหลือ ขรก. ลูกจ้าง พนง.รัฐ	3,200	4,000				152	380	1,471
5. เงินสมทบ เงินชดเชยของ ขรก.						1,410	53	
6. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ						153		64
รวม	3,200	4,000	3,940	0	2,220	36,824	41,770	34,671

จากตาราง 2 รายจ่ายที่จ่ายจากเงินคงคลังเพราะตั้งงบประมาณไว้ไม่พอ ส่วนใหญ่จะเป็นรายการที่ต้องจ่ายตามสิทธิบุคคล ที่สำคัญได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และเงินเดือนค่าจ้าง มีข้อสังเกตว่า เงินคงคลังถูกใช้ไปสำหรับช่องทางนี้สูงขึ้นจนเป็นที่น่าสังเกตตั้งแต่ปี 2547 ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะในปี 2547 นั้น เป็นช่วงที่รัฐพยายามลดขนาดการขาดดุลลง โดยมีเป้าหมายที่จะจัดตั้งงบประมาณสมดุลได้ตั้งแต่ปี 2548 ซึ่งเร็วกว่ากำหนดไว้เดิมในปี 2551 (ภาคผนวก 2) งบประมาณจึงถูกจำกัด เป็นเหตุให้ต้องตั้งงบบางรายการต่ำกว่าความเป็นจริงที่เคยใช้ในปีก่อน เช่นในปี 2549 ที่ส่วนต่างของรายจ่ายจริงกับงบที่ตั้งไว้ของค่ารักษาพยาบาล และรายการเบี้ยหวัดสูงถึง 26,601 ล้านบาท ดังตาราง 3

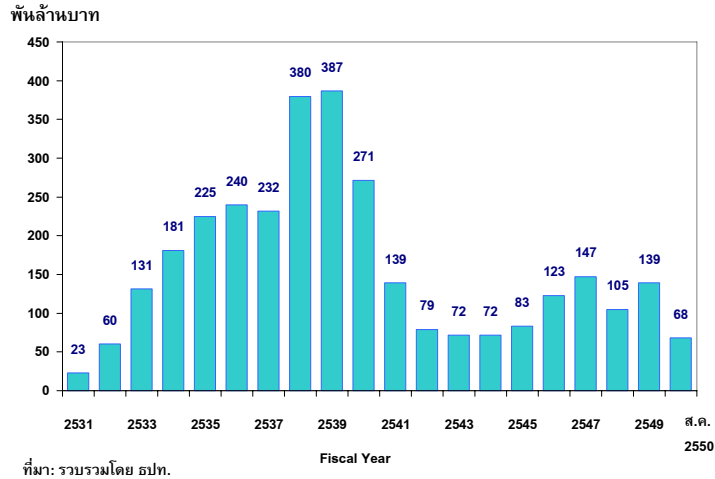
ตาราง 3 ตัวอย่างการตั้งงบประมาณไม่เพียงพอในปี 2549

ล้านบาท	งบประมาณ	จ่ายจริง	ส่วนต่าง
ค่ารักษาพยาบาล	20,000	37,141	-17,141
เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	60,000	69,460	-9,460
รวม	80,000	106,601	-26,601

ด้วยผลของการใช้เงินคงคลังตามมาตรา 7(1) ดังกล่าว กอปรกับมีการไถ่ถอนหนี้ก่อนกำหนด การทำงานงบประมาณแบบขาดดุลและเข้าสู่สมดุลในระยะหลังทำให้ไม่มีรายได้ส่วนเกินไปพอกพูนระดับเงินคงคลัง ทั้งยังมีการถอนเงินฝากของ ธปท. ออกจากเงินคงคลัง (เงินที่ฝากไว้กับคลังจังหวัด) หลังจากตั้งศูนย์เงินสดขึ้นมาจัดสรรเงินได้เอง รวมถึงนโยบายเร่งรัดการเบิกจ่ายของรัฐบาลที่ผ่านมาทำให้งบประมาณเหลือมปีคงค้างน้อยลง ล้วนเป็นเหตุทำให้ระดับเงินคงคลังที่เคยสะสมไว้สูงมากตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตลดลงไปมากจาก 387 พันล้านบาทใน

ปี 2539 มาอยู่ที่ 68 พันล้านบาท ณ สิ้นเดือนสิงหาคม 2550 (รูป 6) แม้ส่วนหนึ่งจะเป็นผลจากการบริหารเงินคงคลังที่มีประสิทธิภาพขึ้น แต่สิ่งนี้ก็ชี้ให้เห็นว่า ระดับเงินคงคลังที่เหลือน้อยลงทำให้ช่องทางที่รัฐจะใช้จ่ายตามมาตรา 7(1) เริ่มมีข้อจำกัด และในที่สุดรัฐก็จำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณให้ตรงตามความจริงในอนาคต

รูป 6 ระดับเงินคงคลัง



2) การค้ำจ่ายหนี้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และกองทุนต่างๆ ของรัฐ

การที่รัฐให้กองทุนต่างๆ หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการสนองนโยบาย เช่น นโยบายการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร หรือให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ประกอบการในยามที่เกิดภัยธรรมชาติต่างๆ หน่วยงานเหล่านี้มักเกิดผลขาดทุนขึ้น นอกจากนี้ รัฐยังมีการค้ำจ่ายเงินอุดหนุนสมทบเงินกองทุนประกันสังคม การชำระหนี้ค่าบริการทางการแพทย์ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งตามหลักแล้วรัฐต้องจ่ายเงินงบประมาณที่ติดค้างกับหน่วยงานเหล่านี้ให้ครบจำนวนและตรงเวลา

แต่ในทางปฏิบัติ หากรัฐมีงบประมาณไม่พอ รัฐก็จะสะสมหนี้ค้ำนี้ไปจนกว่าจะมีเงินมาทยอยจ่าย เพราะไม่ได้มีกฎหมายกำหนดว่าสะสมเกินกี่ปีแล้วต้องจ่าย ตัวอย่างเช่นในปี 2550 ที่รัฐบาลมีเจตนาที่จะล้างหนี้สะสมที่เกิดจากผลการดำเนินนโยบายของช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา จึงได้ตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้ค้ำจ่ายมีวงเงินสูงถึง 86 พันล้านบาท (รายละเอียดในภาคผนวก 4) เพื่อที่จะให้ระบบการตั้งงบประมาณใช้หนี้คืนทุกปีกลับมาทำงานเช่นเดิม

3) กระบวนการจัดทำงบประมาณที่เปิดช่องให้

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้เปิดช่องให้รัฐสามารถตั้งงบประมาณขาดดุลในแต่ละปีได้สูงสุดไม่เกิน

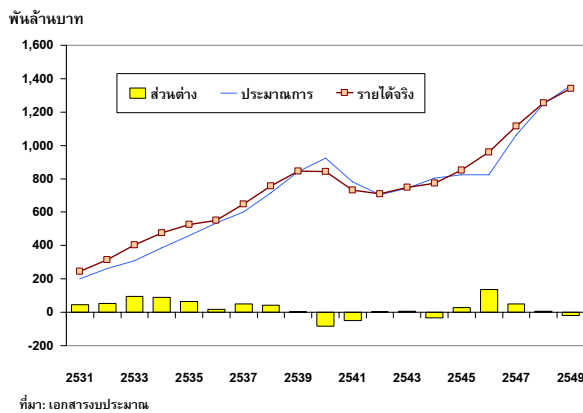
- ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมกับ
- ร้อยละ 80 ของงบชำระคืนต้นเงินกู้ (ตามที่ตั้งไว้ในงบประมาณประจำปี)

เนื่องจากกระบวนการจัดทำงบประมาณในปัจจุบัน เริ่มต้นจากการประมาณการรายได้ แล้วจึงกำหนดนโยบายงบประมาณว่าจะเลือกแบบสมดุล/เกินดุล/ขาดดุลต่อไป ซึ่งจากช่องทางข้างต้น เงื่อนไขแรก คือ ประมาณการรายได้จะต่างจากงบประมาณได้ไม่เกิน 20% รวมกับเงื่อนไขที่ 2 ก็คือ หากมีการกำหนดวงเงินชำระคืนเงินกู้ไว้แล้ว รัฐก็สามารถกู้เพิ่มมาได้ไม่เกิน 80% ของงบส่วนนี้ นั่นคือ ต้นเงินกู้สุทธิได้ถูกชำระไป 20% เท่านั้น

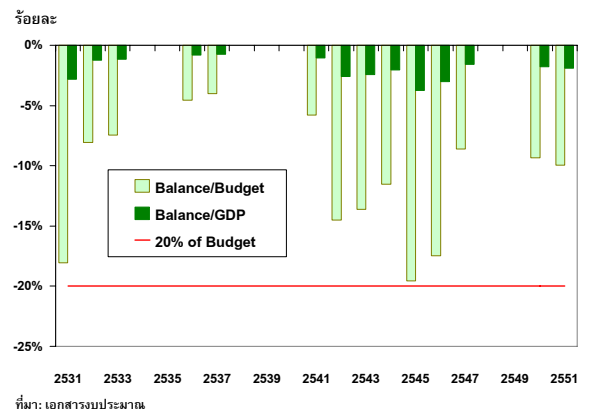
ดังนั้น ในกระบวนการทำงบประมาณ การประมาณการรายได้จึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญ เนื่องจากมีความเป็นไปได้ที่อาจมีการประมาณการรายได้สูงกว่าความเป็นจริงเพื่อให้สามารถตั้งงบประมาณได้สูง และก็ได้สูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น จะีผลจริงก็ต่อเมื่อการประมาณการรายได้กระทำตามหลักวิชาการ

ทั้งนี้ ตามจารีตที่สืบทอดกันมา ในขั้นตอนการประมาณการรายได้และกำหนดวงเงินงบประมาณจะเป็นการทำงานร่วมระหว่าง 4 หน่วยงาน⁶ เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่พิจารณาจากความสามารถในการจัดเก็บรายได้และบทบาทของรัฐในการใช้จ่ายสู่เศรษฐกิจเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม วิจารณ์จากผลงานที่ผ่านมาพบว่า ประมาณการรายได้ของ 4 หน่วยงานค่อนข้าง conservative จากข้อมูลย้อนหลัง 15 ปี พบว่าร้อยละ 80 เป็นการประมาณการไว้ต่ำกว่ารายได้ที่เก็บได้จริง (รูป 7)

รูป 7 ประมาณการรายได้ และรายได้จริง



รูป 8 ลักษณะการตั้งดุลงบประมาณประจำปี



จะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมามีโดยส่วนใหญ่แล้ว รัฐจะเลือกนโยบายงบประมาณแบบขาดดุล และปฏิบัติตามช่องทางของพรบ.วิธีการงบประมาณข้างต้น (รูป 8) อย่างไรก็ตาม ค่อนข้างวางใจได้ว่าการประมาณการรายได้ของคณะกรรมการร่วมไม่มีเจตนาจะทำให้ประมาณการสูงเกินไปเพื่อให้กู้ได้มาก จากข้อมูลย้อนหลัง 15 ปีจะเห็นได้ว่า รัฐได้ใช้ช่องทางนี้กู้ชดเชยการขาดดุลสูงสุดในปี 2545 ที่ร้อยละ 19.6 ของงบประมาณรายจ่ายปีนั้น

⁶ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ ธปท.

4) กฎหมายรัฐธรรมนูญที่อาจนำมาซึ่งภาระของรัฐในอนาคต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2540 จัดได้ว่าเป็นกฎหมายที่เน้นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในเรื่องสวัสดิการทางสังคมค่อนข้างมาก (social-oriented) เช่น

- สิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 43)
- สิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานเสมอกัน รวมทั้งผู้ยากไร้มีสิทธิ

ได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 52)

ทำให้รายจ่ายของรัฐนับจากนั้น มุ่งเน้นการสร้างสวัสดิการทางสังคมมากขึ้น สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ได้ทำการเพิ่มเติมขอบเขตของสวัสดิการสังคมให้กว้างขึ้นอีก เช่น

- นอกจากต้องจัดให้มีการศึกษาพื้นฐาน 12 ปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแล้ว ยังต้องสนับสนุนผู้ด้อยโอกาสให้ทัดเทียมผู้อื่น และส่งเสริมการศึกษารูปแบบอื่นๆ (มาตรา 49)
- การคุ้มครองเด็ก เยาวชนจากความรุนแรงและความไม่เป็นธรรม รัฐต้องเพิ่มการคุ้มครองที่รวมถึงการพัฒนาร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาในการบำบัดฟื้นฟู (มาตรา 52) ตลอดจนระบุชัดเจนในเรื่องการจัดสวัสดิการให้กับผู้ที่มีอายุไม่ถึง 16 ปี และมีรายได้ไม่เพียงพอ (มาตรา 53)

- รัฐต้องมีกองกำลังทหารเพื่อรักษาเอกราชและความมั่นคง และเพิ่มเติมว่าต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเพียงพอ (มาตรา 77)

จึงเห็นได้ชัดว่า ทิศทางรายจ่ายของรัฐจะต้องเพิ่มสูงขึ้นอีก เนื่องจาก สวัสดิการสังคมหลายรายการตามรัฐธรรมนูญเดิมนั้น ก็ยังไม่สามารถทำได้เต็มที่ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณ เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย กอปรกับมีรัฐธรรมนูญใหม่ที่กำหนดสิทธิของประชาชนมากขึ้น จึงอาจเป็นช่องทางที่จะเอื้อให้การผลักดันนโยบายประชานิยมของรัฐบาลสมัยหน้าทำได้โดยง่าย

นอกจากนี้ รวมถึงรายจ่ายการป้องกันประเทศที่เคยลดบทบาทลงไปในช่วงที่ผ่านมา ถ้ากลับเพิ่มขึ้นมาใหม่ก็จะสร้างแรงกดดันในการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐควบคู่ไปกับการเพิ่มรายจ่ายด้านสังคมและสวัสดิการที่จะเพิ่มขึ้นตามภาวะแวดล้อมใหม่ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาโครงสร้างรายได้รัฐบาลในส่วนต่อไปว่า มีความเหมาะสมเพียงใดที่จะรองรับภาระรายจ่ายรัฐบาลที่จะสูงขึ้นอีกในอนาคต

2.2 ความเสี่ยงจากโครงสร้างรายได้ของรัฐ

ผลการศึกษาของ Tanzi (2000) พบว่า โครงสร้างรายได้ที่ดีของรัฐจะต้องมีฐานที่กว้าง มีการจัดเก็บที่ครอบคลุมอุปสงค์มวลรวมทางเศรษฐกิจในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บจากค่าจ้างแรงงาน ผลกำไรจากการลงทุนในเงินทุนและทรัพย์สิน มูลค่าการบริโภค และมูลค่าการนำเข้า ภาษีแต่ละประเภทต้องมีอัตราการจัดเก็บที่เหมาะสม ระบบภาษีต้องมีความยืดหยุ่นมากพอที่ทำหน้าที่เป็นกลไกอัตโนมัติของรัฐต่อภาวะเศรษฐกิจแต่ละช่วง (automatic stabilizer)

คือสามารถจัดเก็บได้มากในช่วงที่เศรษฐกิจดี และเก็บได้น้อยในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ และที่สำคัญจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี นอกจากนี้ หากรัฐต้องการจะเพิ่มรายได้ให้สอดคล้องกับรายจ่ายต้องสามารถทำได้เพื่อจะได้ไม่ต้องไปกู้ยืมมากนัก และต้องไม่มีผลทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจบิดเบือนไป และที่สำคัญต้องไม่ต่างไปจากระบบภาษีของประเทศอื่นๆ มากนัก

การเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ตาราง 4 โครงสร้างรายได้รัฐบาลไทยเทียบต่างประเทศ
(ค่าเฉลี่ยปี 1972 – 2005)

Government Revenue	Industrial Countries		Developing Asia		Thailand	
	% of GDP	% of Rev	% of GDP	% of Rev	% of GDP	% of Rev
Total Revenue	32.4	100.0	18.4	100.0	16.4	100.0
Tax Revenue	29.4	90.9	13.5	74.4	14.7	89.7
Tax on Income & Profits	20.1	60.2	5.0	22.6	4.3	26.1
o/w Social Security Contribution	8.9	27.0	0.8	1.6	0.2	1.2
Tax on Consumption	10.3	30.7	9.4	51.8	10.4	63.6
o/w Tax on Domestic G&S	9.3	27.2	5.0	29.2	7.2	44.0
Tax on Inter. Trade	0.7	2.6	4.0	21.4	3.1	18.9
Non-Tax Revenue	3.0	9.1	4.9	25.6	1.7	10.3
Income Tax / Consumption Tax	1.9		0.5		0.4	

Source: Government Financial Statistics

จากข้อมูลเฉลี่ยระยะยาวในตาราง 4 พบข้อสังเกตด้านโครงสร้างรายได้รัฐบาลดังนี้

1. รัฐบาลไทยจัดเก็บรายได้ค่อนข้างต่ำกว่าประเทศอื่นๆ โดยคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 16 ของ GDP น้อยกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว 2 เท่า และต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียที่อยู่ร้อยละ 18

2. อย่างไรก็ดี รายได้รัฐบาลไทยพึ่งพารายได้จากภาษีมากกว่ารายได้ที่มีใช้ภาษี⁷ มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 90 : 10 เช่นเดียวกับโครงสร้างของประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งดีกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียที่มีสัดส่วนเป็นร้อยละ 74 : 26 เพราะหลายประเทศ เช่น ภูฏาน มัลดีฟส์ สิงคโปร์ มีรายได้ที่มีใช้ภาษีค่อนข้างสูง

3. รัฐบาลไทยพึ่งพารายได้จากภาษีทางอ้อมมากกว่าภาษีทางตรง⁸ โดยมีสัดส่วนภาษีทางตรงต่อภาษีทางอ้อมเพียง 0.4 เท่า ผิดไปจากโครงสร้างประเทศพัฒนาแล้วที่สัดส่วนนี้สูงถึงเกือบ 2 เท่า แม้จะพบว่าประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียก็มีลักษณะนี้เช่นกัน แต่สัดส่วนนี้ของไทยก็ยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยที่ 0.5 สะท้อนการพึ่งพารายได้ทางอ้อมค่อนข้างมาก ทำให้รายได้

⁷ รายได้จากการนำส่งกำไรของรัฐวิสาหกิจ รายได้จากการขายสินค้าและบริการ รายได้อื่นๆ และค่า Royalties

⁸ ภาษีทางตรง - ภาษีที่ผู้เสียภาษีเป็นผู้รับภาระในการเสียภาษีเองโดยตรง เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีทางอ้อม - ภาษีที่ผู้เสียภาษีสามารถผลักภาระในการเสียภาษีไปให้ผู้อื่นได้ทั้งหมดหรือบางส่วน เช่น ภาษีศุลกากร ภาษีมูลค่าเพิ่ม

รัฐขึ้นอยู่กับความผันผวนของราคาสินค้าในประเทศมาก และความสามารถในการจัดเก็บภาษีจากรายได้ยังต่ำ ผู้มีเงินได้ยังอยู่ในระบบภาษีไม่มากนัก จึงเก็บภาษีจากการบริโภคได้ดีกว่า

นอกจากนี้ การพึ่งพิงภาษีทางอ้อมมากเกินไป ยังไปลดประสิทธิภาพและกลไกในการสร้างสมดุลในตัวเองของรายได้รัฐ (automatic stabilizer) ด้วย เนื่องจากภาษีที่มีลักษณะของ automatic stabilizer ที่ดีจะต้องมีอัตราก้าวหน้า เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

4. เมื่อพิจารณาที่ภาษีเงินได้ก็พบความแตกต่างในโครงสร้างของไทย เพราะสัดส่วนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax: PIT) ต่อภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax: CIT) อยู่ที่ 0.4 เท่านั้น ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว PIT จะมีบทบาทสูงถึง 4 เท่าของ CIT เมื่อผู้มีเงินได้ของประเทศเหล่านี้จ่ายภาษีมาก ย่อมส่งผลให้รัฐสามารถจัดสวัสดิการกลับคืนสู่สังคมได้มากตามไปด้วย (ตาราง 5)

จากข้อมูลในปี 2006 พบว่า สัดส่วน PIT ต่อ CIT ของมาเลเซียใกล้เคียงกับไทยที่ 0.4 เท่า แต่ในสิงคโปร์สัดส่วนจะสูงถึง 1.7 เท่า ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่า บทบาทของ PIT สะท้อนระดับการพัฒนาประเทศที่สำคัญอย่างหนึ่ง เพราะรัฐบาลจะมีแหล่งรายได้ที่มั่นคงจากการเก็บภาษีบนรายได้ของบุคคล ขณะที่การพึ่งพิงรายได้จากการผลกำไรของธุรกิจค่อนข้างผันผวนไปตามภาวะเศรษฐกิจ นอกจากนี้ PIT ยังเป็นเครื่องมือที่ใช้ได้ผลในแง่ของความเป็นธรรมและการกระจายรายได้ เพราะมีลักษณะของ Progressivity อยู่

ตาราง 5 สัดส่วน PIT / CIT

หน่วย: เท่า

OECD Countries	1991-1995	1996-2000	2002
North America	5.3	4.1	4.6
Asia and Pacific	2.6	2.3	2.1
Europe (West)	4.0	3.1	4.1
Europe (East)	2.0	2.6	2.7
Nordic	13.5	5.6	5.0
Average OECD	5.6	3.5	3.7
Thailand	0.6	0.8	0.6

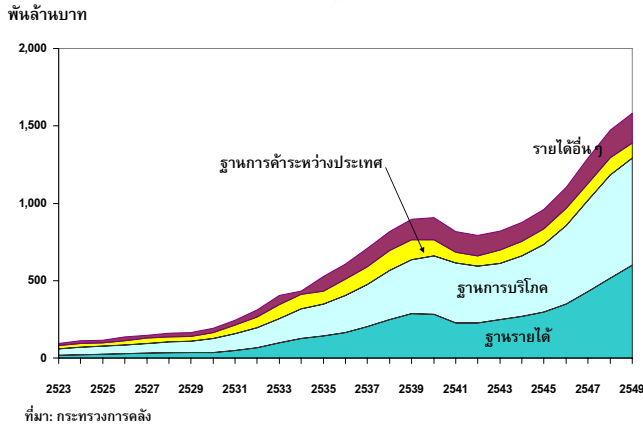
Source: Revenue Statistics Database (OECD), MOF

โครงสร้างการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลไทย

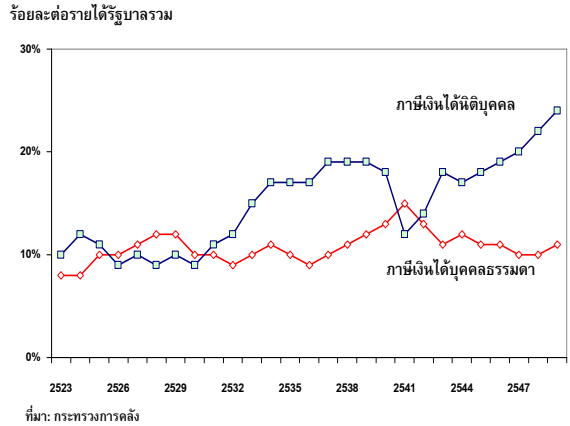
ภาพรวม

รัฐบาลไทยพึ่งพิงรายได้ภาษีจากฐานการบริโภค (ภาษีการค้า หรือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต) ค่อนข้างมากนับจากอดีตถึงปัจจุบัน ในอดีตภาษีจากฐานการค้าระหว่างประเทศแม้จะมีบทบาทรองจากฐานการบริโภค แต่ก็มีความสำคัญพอๆ กับฐานรายได้ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ประเทศต้องปรับเปลี่ยนไปตามกระแสการค้าเสรี ทำให้บทบาทภาษีจากการค้าระหว่างประเทศลดลงไปมาก ในขณะที่มีภาษีจากฐานรายได้เพิ่มขึ้นมาทดแทน

รูป 9 รายได้ของรัฐบาล
จำแนกตามฐานภาษี



รูป 10 ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา



แต่ภาษีจากฐานรายได้ที่มีบทบาทมากขึ้นนั้น เป็นผลจากการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล (CIT) ได้ดีขึ้นเป็นสำคัญ ไม่ได้เป็นผลจากการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (PIT) โดยในอดีตนั้น CIT มีสัดส่วนไม่มากเพียงร้อยละ 10 ของรายได้รวม แต่ได้เพิ่มบทบาทขึ้นเท่าตัวจนสูงกว่าร้อยละ 20 ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ หากพิจารณาความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP (Revenue Buoyancy) ในตาราง 6 พบว่า ภาพรวมระยะยาว (ไม่นับช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ) รัฐบาลมีความยืดหยุ่นที่ 1.2 เท่า ตรงกับค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย สะท้อนให้เห็นลักษณะของรายได้รัฐบาลที่มีลักษณะเป็น automatic stabilizer ระดับหนึ่ง และเมื่อพิจารณาเป็นช่วงๆ พบว่า ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลไทยเพิ่มสูงขึ้นมากในช่วงปี 2544 – 2548 อยู่ที่ 1.6 เท่า เนื่องจากการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โดยการขยายฐานภาษี การยื่นแบบและชำระภาษีออนไลน์ ซึ่งเริ่มในปีงบประมาณ 2546

แต่ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ค่าความยืดหยุ่นลดลงไปเหลือน้อยกว่า 1 เนื่องจากภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้จากมูลค่าสินค้านำเข้าได้รับผลกระทบจากค่าเงินบาทแข็ง กอปรกับในปี 2550 นี้ CIT ได้รับผลกระทบชั่วคราวจากการกันสำรองตามมาตรฐานการบัญชี IAS39⁹ ทำให้ธนาคารพาณิชย์มีผลกำไรลดลงมาก เพราะต้องทยอยกันสำรองจนถึงสิ้นปี 2550

ซึ่งในปี 2549 ธนาคารต้องกันสำรองหนี้เพิ่มขึ้น 45 พันล้านบาท ทำให้กำไรสุทธิที่จะนำไปเสีย CIT หายไปจากฐานภาษีทั้งหมด 700 กว่าพันล้านบาท คิดเป็นประมาณ 6% หรือเป็นเม็ดเงินภาษีที่หายไป $30\% \times 45 = 13.5$ พันล้านบาท

⁹ ธนาคารพาณิชย์ต้องทยอยกันสำรองลูกหนี้ที่เป็นสินเชื่อด้วยคุณภาพตาม 3 ช่วงเวลาดังนี้ คือ 1) ตั้งแต่ 31 ธ.ค. 2549 สำหรับลูกหนี้ที่อยู่ระหว่างกระบวนการดำเนินคดี 2) ภายใน 30 มิ.ย. 2550 สำหรับลูกหนี้ที่ค้างชำระหนี้เกิน 6 เดือน และ 3) ภายใน 31 ธ.ค. 2551 สำหรับลูกหนี้ที่ค้างชำระหนี้เกินกว่า 3 เดือน

สิ่งที่เกิดขึ้นนี้เป็นตัวอย่างหนึ่งของการพึ่งพิงภาษีที่ขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจมาก จนทำให้รายได้รัฐมีความผันผวนสูง

ตาราง 6 ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP

(หน่วย: เท่า)	1981-07	1981-90	1991-00	2001-07	2001-05	2006	2007_9m
รายได้รัฐบาล	1.2	1.2	1.0	1.4	1.6	0.5	0.9
รายได้ภาษี	1.2	1.2	1.1	1.5	1.8	0.8	0.8
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	1.3	1.6	0.8	1.5	1.4	1.4	2.0
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	1.8	1.4	2.2	1.9	2.3	1.3	0.3
ภาษีการค้า	1.2	1.2	1.4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	1.3	n.a.	0.8	1.7	2.0	1.1	0.6
เก็บจากสินค้านำเข้า	1.7	n.a.	1.9	1.7	2.2	0.7	-0.2
เก็บจากการบริโภคในประเทศ	1.3	n.a.	0.4	1.7	1.8	1.6	1.2
ภาษีศุลกากร	0.9	1.1	0.5	0.3	0.8	-1.2	-1.0

ที่มา: กระทรวงการคลัง และคำนวณโดยผู้เขียน

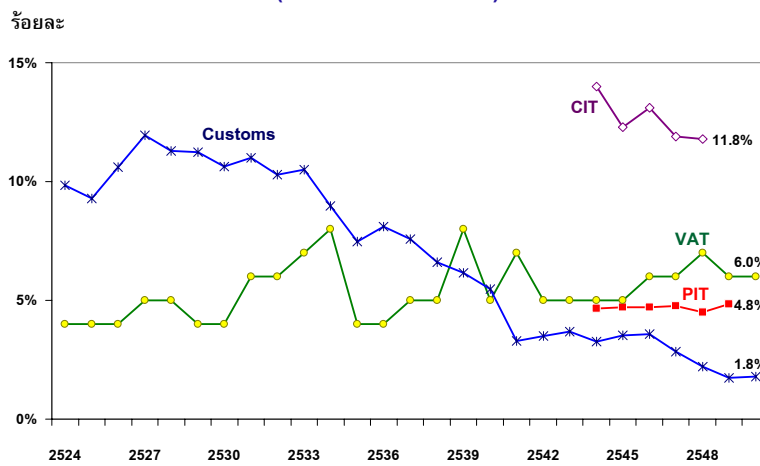
การวิเคราะห์รายภาษี

1) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax: PIT)

ยังมีบทบาทน้อยกว่าที่ควรจะเป็น และสามารถจะปรับปรุงเพื่อเพิ่มบทบาทให้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐได้ตามทิศทางการพัฒนาต่อไป จากหลักฐานเชิงประจักษ์พบว่า

- อัตราภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate: ETR) ของ PIT อยู่ในระดับต่ำมาก เพียงร้อยละ 5 เท่านั้น เมื่อเทียบกับอัตราจัดเก็บจริงในปัจจุบันที่กำหนดตามขั้นรายได้ 5 อัตรา คือ 0% 10% 20% 30% และ 37% โดย ETR ของ PIT ก่อนช่วงทรวงตัวอยู่ในระดับนี้มาตั้งแต่ปี 2544 เท่าที่สามารถหาข้อมูลได้ การที่ PIT ยังมีบทบาทน้อยต่อรายได้รวมของรัฐ สาเหตุสำคัญเนื่องจากอัตราภาษีที่แท้จริงยังต่ำมาก จึงยังมีช่องทางที่จะทำให้อัตรานี้เพิ่มขึ้นได้

รูป 11 อัตราภาษีที่จัดเก็บได้จริง (Effective Tax Rates)



ที่มา: กระทรวงการคลัง กรมสรรพากร และคำนวณโดยผู้เขียน

- จำนวนผู้มีงานทำที่เข้าสู่ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มีสัดส่วนไม่มากนัก ผู้มีงานทำ 30 กว่าล้านคน เป็นผู้เสีย PIT เพียง 5-7 ล้านคนเท่านั้น คิดเป็นสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 20 ของผู้มีงานทำทั้งหมด (ตาราง 7) แม้รัฐจะพยายามขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้นนับจากปี 2544 โดยเฉพาะในปี 2547 ที่จำนวนผู้เสียภาษีเพิ่มเป็น 7.3 ล้านคน แต่ด้วยมาตรการภาษีที่อนุญาตให้ผู้มีเงินได้อายุเกิน 65 ปีที่รายได้พึงประเมินไม่ถึงเกณฑ์ในปีภาษี (380,000 บาท) ไม่ต้องยื่นแบบแสดงเงินได้ที่เริ่มในปี 2548 และปัญหาหนี้บัตรเครดิตในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา ทำให้แรงงานส่วนหนึ่งเลี่ยงการติดตามหนี้ ไปทำงานนอกระบบมากขึ้น (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมสรรพากร) เป็นผลให้ฐานภาษีลดเหลือ 5.7 ล้านคนในปี 2549 ซึ่งชี้ให้เห็นว่า แม้กำลังแรงงานของไทยจะเพิ่มขึ้นทุกปี และประเทศมีอัตราการว่างงานที่ต่ำมากก็ตาม แต่จำนวนผู้เสีย PIT ไม่ได้เพิ่มมากขึ้นตาม นอกจากนั้นยังลดลงไปตามมาตรการภาษีบางประเภท

ตาราง 7 ความครอบคลุมของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล

ประเภทภาษีเงินได้	2544	2545	2546	2547	2548	2549
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (PIT)						
ผู้เสียภาษี PIT (ล้านคน)	6.0	6.2	6.8	7.3	6.7	5.7
กำลังแรงงาน (ล้านคน)	33.7	34.1	34.7	35.5	36.0	36.4
สัดส่วนผู้เสียภาษีในฐานภาษี	18%	18%	20%	21%	19%	16%
ค่าลดหย่อน / รายได้พึงประเมิน	20%	19%	19%	19%	18%	23%
ภาษีเงินได้นิติบุคคล (CIT)						
นิติบุคคลที่เสียภาษี CIT (พันราย)	96.1	107.0	125.2	120.9	149.0	n.a.
นิติบุคคลจดทะเบียนทั้งหมด (ราย)	423.7	471.3	448.1	437.3	495.9	n.a.
สัดส่วนนิติบุคคลในฐานภาษี	23%	23%	28%	28%	30%	n.a.

ที่มา: กรมสรรพากร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการคำนวณโดยผู้เขียน

หมายเหตุ: จำนวนผู้เสียภาษี PIT เฉพาะจาก ภ.ง.ด. 90 และ 91 เท่านั้น

จำนวนนิติบุคคลที่เสีย CIT เฉพาะจาก ภ.ง.ด. 50 เท่านั้น

- ผู้ที่เข้ามาอยู่ในฐาน PIT ก็มีการหักค่าลดหย่อนในสัดส่วนที่มากขึ้น ตั้งแต่ปี 2544 ผู้เสีย PIT โดยรวมจะได้รับค่าลดหย่อนประมาณร้อยละ 20 ของรายได้พึงประเมิน แต่ในปี 2549 ที่มีการเพิ่มมาตรการค่าลดหย่อนหลายรายการ ส่งผลให้สัดส่วนค่าลดหย่อนที่หักได้สูงขึ้นเป็นร้อยละ 23 (ตาราง 7) อาทิ มาตรการเพิ่มค่าลดหย่อนภาษีสำหรับดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยจาก 50,000 บาท เป็น 100,000 บาท

- เม็ดเงินภาษี 2 ใน 3 ของ PIT ที่เก็บได้พึงพึงคนรวย และคนกลุ่มนี้มีสัดส่วนเพียง 3% ของผู้เสีย PIT ทั้งหมดหรือประมาณ 1.6 – 1.7 แสนคนเท่านั้น หากพิจารณาโครงสร้างผู้เสีย PIT ตามขั้นรายได้ จะเห็นได้ว่า รัฐยกเว้นภาษี ให้ผู้ที่มีรายได้ต่ำซึ่งมีสัดส่วนเกือบ 30% ของจำนวนผู้เสีย PIT แต่ผู้มีรายได้ปานกลางมีจำนวนมากสุดเกือบ 70% จ่าย PIT เป็นสัดส่วน 1 ใน 3 ของ PIT ที่จัดเก็บได้ จากข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่า คนรายได้ต่ำส่วนใหญ่ได้รับยกเว้นภาษี ส่วนคนมีรายได้ปานกลางมีจำนวนมากก็จริง แต่ก็สร้างรายได้ PIT ให้รัฐไม่มาก (ตาราง 8)

ตาราง 8 ภาพรวมการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (PIT)					ภาษีเงินได้นิติบุคคล (CIT)				
ชั้นเงินได้สุทธิ	ผู้เสียภาษี	PIT			ชั้นกำไรสุทธิ	นิติบุคคลที่เสียภาษี		CIT	
(บาท)	(ล้านราย)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(บาท)	(พันราย)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)
ปี 2545 <50,000	0.114	2%	0%		ปี 2544 <50,000	23.4	24%	0%	
50,001 - 100,000	1.353	23%	0%		50,001 - 100,000	13.3	14%	0%	
100,001 - 500,000	3.907	66%	17%		100,001 - 500,000	43.6	45%	3%	
500,001 - 1 ล้าน	0.367	6%	17%		500,001 - 1 ล้าน	10.8	11%	5%	
1 ล้าน - 4 ล้าน	0.153	3%	32%		1 ล้าน - 10 ล้าน	1.9	2%	3%	
>4 ล้าน	0.021	0%	34%		10 ล้าน - 100 ล้าน	2.5	3%	21%	
รวม	5.914	100%	100%		100 ล้าน - 1,000 ล้าน	0.5	0%	39%	
					> 1,000 ล้าน	0.0	0%	28%	
					รวม	96.1	100%	100%	
ปี 2549 <100,000	1.656	29%	0%		ปี 2548 <50,000	24.1	16%	0%	
100,001 - 500,000	3.528	62%	13%		50,001 - 100,000	13.9	9%	0%	
500,001 - 1 ล้าน	0.375	7%	21%		100,001 - 500,000	72.4	49%	2%	
1 ล้าน - 4 ล้าน	0.153	3%	40%		500,001 - 1 ล้าน	29.2	20%	5%	
>4 ล้าน	0.011	0%	25%		1 ล้าน - 10 ล้าน	3.9	3%	3%	
รวม	5.723	100%	100%		10 ล้าน - 100 ล้าน	4.5	3%	18%	
					100 ล้าน - 1,000 ล้าน	0.8	1%	35%	
					> 1,000 ล้าน	0.1	0%	38%	
					รวม	149.0	100%	100%	

ที่มา: กรมสรรพากร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการคำนวณโดยผู้เขียน

2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax: CIT)

มีส่วนช่วยให้ภาษีจากฐานรายได้มีบทบาทเพิ่มขึ้นมาทดแทนภาษีจากการค้าระหว่างประเทศที่ลดบทบาทลงไปได้มากในช่วงที่ผ่านมา ทั้งนี้เนื่องมาจาก

- อัตราภาษีที่แท้จริง (ETR) ของ CIT อยู่ที่ร้อยละ 12 – 14 (คิดเฉพาะบริษัทที่มีกำไรเท่านั้น ถ้ารวมทั้งหมด ETR จะต่ำกว่านี้) ซึ่งสูงกว่าของ PIT มาก แม้ ETR จะต่ำกว่าอัตราจัดเก็บจริงที่ร้อยละ 30 ไปกว่าครึ่ง อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ETR ของ CIT เริ่มมีทิศทางลดลงเรื่อยๆ ส่วนหนึ่งเนื่องจาก การที่บริษัทสามารถนำผลขาดทุนสุทธิของ 5 รอบบัญชีที่ผ่านมาในการหักภาษีได้ พบว่า ในภาพรวมแล้ว นิติบุคคลมีผลขาดทุนสะสมที่นำมาหักเฉลี่ยต่อรายสูงขึ้นเรื่อยๆ จากประมาณ 2.5 แสนบาทในปี 2544 เป็น 5 แสนบาทในปี 2548

- จำนวนนิติบุคคลอยู่ในฐานภาษีมากขึ้นจากการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ โดยมีสัดส่วนเพิ่มจาก 19% จนเป็น 30% ของนิติบุคคลจดทะเบียนทั้งหมดในปี 2548

- โครงสร้าง CIT มีลักษณะพึ่งพาบริษัทใหญ่กำไรสูง (มากกว่า 10 ล้านบาท) เป็นสำคัญ ซึ่งมีจำนวนประมาณ 5,000 กว่าแห่งเท่านั้น (ตาราง 8) และเริ่มเห็นการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน คือบริษัทที่มีกำไรน้อยกว่า 100,000 บาทต่อปีมีสัดส่วนลดลงจาก 40% ในปี 2544 เหลือ

แค่ 26% ในปี 2549 โดยกลุ่มนี้มีบทบาท สร้างรายได้ CIT น้อยมาก ส่วน 70% ที่เหลือ (กำไร 100,000 – 10 ล้านบาท) ทำรายได้ CIT แค่ 9% เท่านั้น และอีก 4% สุดท้ายที่มีกำไรมากกว่า 10 ล้านบาทมีบทบาทสูงถึง 90% ของ CIT ทั้งหมด

- CIT มีค่าความยืดหยุ่นต่อภาษีค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับภาษีประเภทอื่น มีค่าเฉลี่ยระยะยาวอยู่ที่ 1.8 เท่าของการเติบโตของเศรษฐกิจ สะท้อนให้เห็นคุณสมบัติที่ค่อนข้างจะผันผวนไปตามเศรษฐกิจได้มาก เมื่อใดที่เศรษฐกิจดี จะเก็บภาษีนี้ได้สูงมาก แต่เมื่อใดที่เศรษฐกิจแย่ CIT ก็จะหดหายไปมากกว่าถึง 1.8 เท่า (ตาราง 6)

- อย่างไรก็ดี การที่ประเทศพึ่งพา CIT ค่อนข้างมีความเสี่ยงเพราะมีความผันผวนตามภาวะเศรษฐกิจมากกว่า PIT และเป็นภาษีที่มีบทบาทต่อความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะต้องปรับลดอัตราลงในอนาคต

3) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

เป็นแหล่งรายได้ภาษีที่สำคัญของรัฐจากรฐานการบริโภค โดยมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 20 ในช่วงปี 2535 (เริ่มใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มแทนภาษีการค้าตั้งแต่ 1 ม.ค. 2535) เป็นกว่าร้อยละ 25 ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี พบว่า อัตราภาษีที่แท้จริงของ VAT สูงขึ้นเรื่อยๆ จนเข้าใกล้ 7% ใกล้เคียงอัตราจัดเก็บที่กำหนดในปัจจุบันแล้ว (รูป 11) ทำให้ช่องทางที่จะเพิ่มรายได้จาก VAT คงจะมีไม่มากนัก หากยังกำหนด ณ อัตรา 7% เท่าเดิม นอกจากจะมีการเพิ่มมูลค่าการบริโภคภายในประเทศและการนำเข้า ซึ่งจะเป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในช่วงปีนี้จะเห็นได้ว่าความยืดหยุ่นของ VAT ที่เก็บจากมูลค่าสินค้านำเข้าเหลือน้อยกว่า 1 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการแข็งค่าของเงินบาทและการปรับลดอัตราภาษีศุลกากรอย่างต่อเนื่อง (ตาราง 6)

4) ภาษีศุลกากร

ลดบทบาทลงตามการเปิดการค้าเสรีทำให้ไม่สามารถพึ่งพิงได้อีกต่อไป พิจารณาจากสัดส่วนภาษีศุลกากรต่อรายได้รัฐทั้งหมด จะเห็นสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 20 เหลือเพียงร้อยละ 6 ในปัจจุบันและมีแนวโน้มที่จะลดลงอีก เช่นเดียวกับอัตราภาษีที่แท้จริงลดลงจากร้อยละ 12 ในช่วงทศวรรษที่ 80 เหลือต่ำกว่าร้อยละ 2 ในปัจจุบัน (รูป 11) สำหรับค่าความยืดหยุ่นของภาษีศุลกากรนั้น จากที่เคยมีค่าเป็น 1.1 เท่าในช่วงทศวรรษที่ 80 เช่นเดียวกับค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลโดยปกติที่มีลักษณะเป็น automatic stabilizer ก็เริ่มมีค่าน้อยกว่า 1 เมื่อเข้าสู่ช่วงทศวรรษที่ 90 และเริ่มมีค่าเป็นลบในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา (ตาราง 6) สะท้อนให้เห็นว่าภาษีศุลกากรนี้ไม่มีความสามารถในการเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐอีกต่อไป

จากการวิเคราะห์โครงสร้างรายได้รัฐบาลทั้งในภาพรวมและในรายภาษีที่สำคัญสรุปได้ว่า รายได้รัฐบาลจะต้องเพิ่มขึ้นกว่าในปัจจุบัน โดยสัดส่วนต่อ GDP ยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำกว่าต่างประเทศและภูมิภาคอยู่มาก ที่สำคัญคือรัฐจะต้องหาทางเพิ่มรายได้เพื่อเตรียมพร้อมที่จะรองรับกับทิศทางรายจ่ายที่จะต้องเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในอนาคต

โดยช่องทางที่สามารถทำได้ คือการเพิ่มบทบาทของการจัดเก็บภาษีจากฐานรายได้ โดยเฉพาะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้มากขึ้น เนื่องจากมีคุณสมบัติที่ให้ความเป็นธรรม และช่วยสร้างรายได้ที่มั่นคงให้แก่รัฐมากกว่าการพึ่งพาภาษีเงินได้นิติบุคคล หรือภาษีจากฐานการบริโภคที่มีความผันผวนไปตามภาวะเศรษฐกิจมากกว่า

3. ความเสี่ยงจากการเพิ่มเติมทางการคลัง

การเพิ่มเติมทางการคลัง (Additional Government Liabilities) จัดเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐควรให้ความสนใจ เพราะรัฐจำเป็นต้องรู้สถานะที่แท้จริงว่าจะต้องมีรายจ่ายนอกเหนือจากการใช้จ่ายในงบประมาณปกติมากน้อยเพียงใด หากมีการเพิ่มเติมอยู่มาก รัฐก็มีความเสี่ยงที่จะต้องหาเงินมาจ่ายชำระ และอาจจะนำมาซึ่งวิกฤตทางการคลังขึ้นได้ในที่สุดเมื่อรัฐไม่มีความพร้อมพอที่จะหาเงินมาเพิ่มเช่นที่เคยเกิดขึ้นในต่างประเทศ

การศึกษาในส่วนนี้จะแยกการเพิ่มเติมทางการคลังเป็น 2 ประเภทสำคัญ คือ การเพิ่มเติมในงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities) และการเพิ่มเติมที่ผูกพันมาจากกิจกรรมนอกงบประมาณ (Contingent Liabilities)

การประเภทแรกนั้น เป็นภาระที่แน่ชัดว่ารัฐต้องจัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มเติมให้ เพราะเป็นรายการในงบอยู่แล้ว จากประสบการณ์ที่ผ่านมา พบว่าบ่อยครั้งที่ตั้งงบไว้ไม่พอ จึงต้องหาทางออกด้วยการจ่ายจากเงินคงคลัง เพราะกฎหมายได้เปิดช่องให้ หรือจากข้อจำกัดของงบประมาณ ทำให้ต้องมีการค้างจ่ายบางรายการสะสมนานหลายปี เป็นต้น ซึ่งรายการเหล่านี้เป็นภาระทางการคลังแต่อยู่นอกเหนือการรับรู้ของสาธารณะเพราะไม่มีการรวบรวมให้ทราบในภาพรวม

ส่วนการประเภทหลัง เป็นภาระที่จะเกิดขึ้นกับรัฐจากการทำกิจกรรมต่าง ๆ นอกงบประมาณ ทั้งในรูปของการให้บริการสาธารณะผ่านรัฐวิสาหกิจ หรือการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่กำหนดกลุ่มเป้าหมายชัดเจนผ่านกองทุนหมุนเวียนรูปแบบต่าง ๆ หรือนโยบายการให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อและบริการทางการเงินผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมทั้งเป็นช่องทางสำคัญของการดำเนินนโยบายประชานิยมที่ผ่านมา ซึ่งความเสี่ยงจากภาระส่วนนี้ กำลังเป็นที่สนใจของสาธารณะว่าได้สร้างภาระทางการคลังไว้มากน้อยเพียงใด

พัฒนาการของงานศึกษาความเสี่ยงการคลังจากการเพิ่มเติม

ที่ผ่านมาสำนักงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาความเสี่ยงในส่วนนี้อยู่บ้างแล้ว ได้แก่ อารีย์ (2545) สวัสดิ์และคณะ (2545) และบุญศรี (2550)

งานศึกษาในปี 2545 ได้ให้ความสนใจการเพิ่มเติมที่จะเกิดขึ้นจากการเข้ารับผิดชอบความเสียหายของระบบสถาบันการเงินหลังวิกฤตปี 2540 ด้วยการออกพันธบัตรรัฐบาลชดใช้หนี้ให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินในปี 2541 ซึ่งจะทยอยออกตามแผนในปีต่อๆ มา และเนื่องจากขณะนั้นเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่รัฐบาลใหม่ ซึ่งได้เริ่มดำเนิน

นโยบายประชานิยมบางโครงการไป เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพ การศึกษาภาระเพิ่มเติม จึงยังไม่ให้น้ำหนักกับภาระจากโครงการประชานิยมมากนัก

แต่หลังจากนั้น เมื่อนโยบายประชานิยมเข้ามามีบทบาททางการคลังอยู่มาก มีการใช้ช่องทางนอกงบประมาณในการดำเนินโครงการ รวมทั้งการใช้เครื่องมือใหม่ๆ ในการผลักดันโครงการลงทุนให้เกิดขึ้นได้แม้รัฐจะมีข้อจำกัดของงบประมาณและเพื่อให้สามารถควบคุมระดับหนี้สาธารณะไม่ให้สูงมาก เช่น การร่วมทุนระหว่างรัฐ (หรือรัฐวิสาหกิจ) และเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) จึงทำให้การศึกษาภาระทางการคลังจากกิจกรรมนอกงบประมาณเป็นที่สนใจมากขึ้นเพราะไม่มีการรวบรวมรายงานอย่างเปิดเผย ทำให้งานศึกษาในปี 2550 จึงเน้นที่จะตรวจสอบภาระที่เกิดขึ้นตามพัฒนาการทางการคลังที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะเมื่อโครงการประชานิยมผ่านจุดสูงสุดและถูกลดความสำคัญลงไป

สามารถสรุปภาระเพิ่มเติมของการศึกษาที่ผ่านมาและงานศึกษานี้ได้ดังตาราง 9

ตาราง 9 สรุปภาระเพิ่มเติมทางการคลังของการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ภาระเพิ่มเติมของรัฐ	อารีย์ (2545) ก.คลัง	สาวิตรี ฯ (2545) รพท.	บุญตรีภัก (2550) ก.คลัง	งานศึกษา รพท.
1. ภาระเพิ่มเติมในงบปม.	ภาระหนี้ FIDF	ภาระหนี้ FIDF เงินสำรอง กบข. คชจ.ปฏิรูปการศึกษา	หนี้ค้างจ่าย (1)	หนี้ค้างจ่าย เบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ ค่ารักษาพยาบาล เงินสำรองกบข. เงินสมทบประกันสังคม
2. ภาระเพิ่มเติมนอกงบปม.			หนี้ค้างจ่าย (2)	
2.1 กิจกรรมกึ่งการคลัง				
- ผ่าน SFIs				เพิ่มทุน SME Bank
- ผ่านกองทุนต่างๆ		กองทุนหลักประกันสุขภาพ	ชดเชยกองทุนต่างๆ	
- ผ่านรัฐวิสาหกิจ			ชดเชยรัฐวิสาหกิจ ชดเชย ขสมก. (ขาดทุน) ภาระหนี้ อดก.	โครงการบ้านเอื้ออาทร ชดเชย ขสมก. (ขาดทุน) ภาระหนี้ อดก.
- ผ่านเอกชน			โครงการศูนย์ราชการใหม่ Airport Link ทางด่วนบางพลี-สุขสวัสดิ์	โครงการศูนย์ราชการใหม่ Airport Link ทางด่วนบางพลี-สุขสวัสดิ์
2.2 การดูแลสถาบันการเงิน			เพิ่มทุน SFIs	เพิ่มทุน SFIs

* พื้นที่แรเงาคือส่วนที่ศึกษาเพิ่มเติมในงานนี้

งานของบุญตรีภัก (2550) ได้ทำการศึกษาภาระเพิ่มเติมทางการคลังที่ค่อนข้างจะครอบคลุมทุกระดับชั้นของรัฐบาล โดยพิจารณาถึงภาระหนี้ค้างจ่ายของรัฐบาลกลาง กองทุนนอกงบประมาณ กิจกรรมกึ่งการคลัง รัฐวิสาหกิจ PPP และการดูแลสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการประเมินภาระเพิ่มเติมทางการคลังของงานศึกษาในส่วนนี้ ทั้งนี้ คณะ

ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ภาวะเพิ่มเติมและประมาณขนาดของภาวะในอีกมุมมองหนึ่ง (รายละเอียดในภาคผนวก 4) ในการพิจารณาภาวะเพิ่มเติมจะเลือกเฉพาะรายการสำคัญที่ครอบคลุมกิจกรรมภาครัฐทั้งหมด จากนั้นจะคัดเลือกเฉพาะรายการที่จะเป็นภาวะในอนาคตใส่ลงในตารางเปรียบเทียบข้างต้นเพื่อให้เห็นความเหมือนและความแตกต่างจากงานที่ผ่านมา

จะเห็นได้ว่า ภาวะเพิ่มเติมที่เพิ่มจากงานของบุณศรี (2550) คือ

1) รายการในงบประมาณที่ตั้งบไว้ไม่พอจ่าย ได้แก่ เบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ เงินสำรอง กบข. และเงินสมทบกองทุนประกันสังคม

2) ภาวะจากกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SMEs Bank ได้แก่ โครงการสินเชื่อและค้ำประกันสินเชื่อ SMEs

3) ภาวะจากกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ โครงการบ้านเอื้ออาทร

สำหรับรายการที่ไม่ได้นำมาใส่ตามงานศึกษาของบุณศรี (2550) คือ เงินชดเชยรัฐวิสาหกิจ และเงินชดเชยกองทุนนอกงบประมาณ นั้น คณะผู้เขียนเห็นว่า เป็นรายการที่จัดเป็นรายจ่ายในงบประมาณที่รัฐจัดสรรเพื่ออุดหนุนรัฐวิสาหกิจ และกองทุนนอกงบประมาณต่างๆ ซึ่งจะนับอยู่ในส่วนของภาวะในงบประมาณอยู่แล้ว จึงไม่นับเป็นภาวะเพิ่มเติม แต่สำหรับเงินชดเชยการขาดทุนของ ขสมก. นั้น รัฐมิได้ตั้งงบประมาณให้ในแต่ละปี แต่เป็นการพิจารณาอุดหนุนการขาดทุนเป็นปีๆ ไป จึงต้องนับเป็นภาวะเพิ่มเติม

การจัดประเภทความเสี่ยงจากภาวะเพิ่มเติมทางการคลัง

ได้ประยุกต์ Fiscal Risk Matrix ของ Polackova (1998) ที่จำแนกความเสี่ยงทางการคลังเป็น 4 ช่อง นำเสนอในรูปแบบเมตริกซ์ ซึ่งจะจัดกลุ่มภาวะทางการคลังใน 2 มิติ คือ ความแน่นอน (ภาวะโดยตรง / ภาวะผูกพัน) และความชัดเจนทางกฎหมาย (ภาวะที่ชัดเจน / ภาวะโดยนัย) เพื่อให้เข้าใจและประเมินภาพความเสี่ยงที่ถูกต้องได้

สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น มีความเสี่ยงจากภาวะเพิ่มเติมทางการคลังในรูปแบบ Fiscal Risk Matrix ดังนี้

ตาราง 10 Fiscal Risk Matrix: ภาระเพิ่มเติมของรัฐบาลไทย ณ ปี 2550

	ภาระโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)
ภาระที่ชัดเจน (Explicit Liabilities)	เป็นภาระรัฐ & รัฐต้องจ่ายแน่ รายจ่ายตาม พรบ. งบประมาณ รายการที่ตั้งไว้งบประมาณไม่พอ ภาระหนี้ค้างจ่าย	อาจเป็นภาระในอนาคต & รัฐต้องจ่ายแน่ - การค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ และเอกชน - การประกันเงินฝาก โครงการศูนย์ราชการใหม่ Airport Link ทางด่วนบางพลี-สุขสวัสดิ์
ภาระโดยนัย (Implicit Liabilities)	เป็นภาระรัฐ & รัฐอาจต้องจ่ายในอนาคต - การจ่ายเงินชดเชยให้กองทุนนอกงบปม. ต่างๆ ที่ขาดทุนดำเนินการ	อาจเป็นภาระในอนาคต & รัฐอาจต้องจ่าย - การรับประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจ เอกชน และกองทุนต่างๆ ที่รัฐไม่ได้ค้ำประกัน - การจ่ายเงินชดเชยให้ประชาชน เอกชน หรือหน่วยงานอื่นๆ กรณีเกิดเหตุไม่คาดคิด เพิ่มทุน SME Bank และ SFIs โครงการบ้านเอื้ออาทร ชดเชยการขาดทุน ขสมก. รับประกันหนี้ อตก. (จำหน่ายลำไย)

Matrix ช่องที่ 1 เป็นภาระรัฐและรัฐต้องจ่ายแน่ ได้แก่ รายการต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิบุคคลที่ตั้งงบประมาณไม่พอจ่ายที่ผ่านมา และภาระหนี้ค้างจ่าย

Matrix ช่องที่ 2 อาจเป็นภาระรัฐในอนาคตและรัฐต้องจ่ายแน่ ได้แก่ รายการที่รัฐทำกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านนวัตกรรมทางการเงิน คือ PPP & SPV 3 โครงการ คือ โครงการศูนย์ราชการใหม่ Airport Link และทางด่วนบางพลี-สุขสวัสดิ์ เหล่านี้ล้วนเป็นภาระเพิ่มเติมของรัฐที่ต้องนับรวมเป็นหนี้สาธารณะในอนาคตตามนิยาม แม้รัฐยังไม่ต้องจัดสรรเงินเพิ่มให้ก็ตาม เพราะเป็นการลงทุนร่วมระหว่างรัฐวิสาหกิจและเอกชน โดยเอกชนเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อก่อสร้างเอง ซึ่งเมื่อโครงการสร้างเสร็จ เอกชนต้องโอนโครงการพร้อมภาระหนี้คืนให้รัฐวิสาหกิจ (สำหรับโครงการศูนย์ราชการใหม่นั้น รัฐจะทยอยจ่ายค่าเช่าพื้นที่ของหน่วยราชการให้แก่บริษัท โดยจ่ายจากงบประมาณประจำปี เป็นเวลา 30 ปี ซึ่งจัดอยู่ใน Matrix ช่อง 1)

Matrix ช่องที่ 3 จากการประเมิน ณ ปัจจุบัน รัฐไม่มีภาระเพิ่มเติมที่จัดเป็นภาระรัฐ และรัฐอาจต้องจ่ายในอนาคต เนื่องจากกองทุนต่างๆ ที่แม้จะประสบผลขาดทุน แต่คาดว่ากองทุนก็มีรายรับที่จะเข้ามาเสริมอีกทางหนึ่ง รวมกับเงินอุดหนุนที่รัฐจัดให้ในงบประมาณประจำปี จึงน่าจะดูแลตัวเองได้ ไม่เป็นภาระรัฐ

Matrix ช่องที่ 4 รายการที่อาจเป็นภาระในอนาคต และรัฐอาจต้องจ่าย พบว่า ส่วนใหญ่แล้วภาระจากกิจกรรมกึ่งการคลังที่มีจะอยู่ในช่องนี้ ได้แก่ การเพิ่มทุน SME Bank จากการมีหนี้เสียในระดับสูงของโครงการให้สินเชื่อผู้ประกอบการรายย่อย โครงการบ้านเอื้ออาทร การชดเชยผลขาดทุนของ ขสมก. และการรับประกันหนี้ขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรในการจำหน่ายลำไย ซึ่งเกิดผลขาดทุนขึ้น

การประมาณการภาระเพิ่มเติมของรัฐในระยะ 10 ปีข้างหน้า

สามารถประมาณการภาระเพิ่มเติมได้ดังนี้

ล้านบาท	FY2551	FY2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ภาระเพิ่มเติมในงบปม.										
เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ		9,707	5,007	3,565	1,991	305				
ค่ารักษาพยาบาล		37,887	20,542	21,027	21,523	22,040	22,018	22,236	22,516	22,683
เงินสำรอง กบข.		4,342	4,603	4,879	5,172	5,482	5,811	6,159	6,529	6,921
เงินสมทบประกันสังคม	(20,000)	40,000	21,500	23,113	24,846	26,709	28,713	30,866	33,181	35,670
Total	20,000	91,936	51,652	52,583	53,531	54,536	56,541	59,261	62,226	65,274
ภาระเพิ่มเติมนอกงบปม.										
Quasi: บ้านเอื้ออาทร	(480)	1,980	1,500	1,500	1,500	1,500				
Quasi: SME Bank	(3,000)	3,000								
Quasi: ขสมก.	(5,000)	10,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000
Quasi: อटक.ลำไย	(4,000)	4,000								
Banking: เพิ่มทุน SFIs	(6,000)	21,000								
Total	(18,480)	39,980	6,500	6,500	6,500	6,500	5,000	5,000	5,000	5,000
รวมภาระเพิ่มเติม	(38,480)	131,916	58,152	59,083	60,031	61,036	61,541	64,261	67,226	70,274

* ตัวเลขในวงเล็บ คือ ภาระที่เกิดขึ้นใน FY51 แต่กระบวนการจัดทำงบปม. เสร็จสิ้นไปแล้ว จึงยกยอดไปจ่ายในปี 2552

ยกเว้น รายการเพิ่มทุน SFIs ที่ในวงเล็บคือวงเงินที่จัดสรรให้แล้วใน FY51

โดยมีข้อสมมติฐานในการประมาณการแต่ละรายการดังนี้

1) ภาระเพิ่มเติมในงบประมาณ

- เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ควรตั้งงบประมาณให้ครบ ตามสิทธิที่ข้าราชการและพนักงานของรัฐพึงได้
- ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ ควรตั้งงบประมาณให้ครบ อย่างน้อยตามการจ่ายจริงในปีก่อน
- เงินสำรองกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ต้องตั้งงบประมาณอย่างน้อยร้อยละ 20 ของเงินงวดที่รัฐต้องจ่ายเข้ากองทุน
- เงินสมทบกองทุนประกันสังคม รัฐควรสมทบให้ครบและตรงเวลา เพื่อให้กองทุนฯ ได้นำเงินส่วนนี้ไปบริหารให้สามารถรองรับค่าใช้จ่ายตามสิทธิผู้ประกันตนที่จะเกิดขึ้นในภายหน้า
- ภาระหนี้ค้างจ่าย ได้มีการสะสางหนี้ค้างจ่ายสะสมในปีงบประมาณ 2550 ไปมากแล้ว ทำให้ภาระหนี้ใหม่ที่เกิดขึ้นจะเป็นรายการที่เกิดระหว่างปีเท่านั้น และให้มีการตั้งงบประมาณชำระคืนทันทีในปีต่อมา กำหนดให้มีวงเงินเช่นในปีงบประมาณ 2551 ที่ได้ประเมินและตั้งงบประมาณให้แล้ว

2) ภาวะเพิ่มเติมนอกงบประมาณ

- กิจกรรมกึ่งการคลัง: โครงการบ้านเอื้ออาทร ปัจจุบันการเคหะแห่งชาติ (กคช.) รับซื้อคืนหนี้เสียจาก ธอส. โดยตั้งกองทุนรับซื้อวงเงิน 300 ล้านบาท ซึ่งปัจจุบัน กคช. เตรียมขอวงเงินกองทุนเพิ่มอีก 480 ล้านบาท และเตรียมทำแผนฟื้นฟู หลังประมาณการผลดำเนินงานจะขาดทุนสุทธิ 3 ปีติดกัน ซึ่งเพิ่งประสบหลังจากดำเนินโครงการนี้ จึงต้องทำบัญชีให้เห็นผลขาดทุนจากการทำโครงการของรัฐ เพื่อขอรับเงินชดเชยที่เป็นธรรม สมมติให้รัฐทยอยอุดหนุนเพิ่มเติมในผลขาดทุนเป็นเวลา 5 ปีตั้งแต่ปี 2552

- กิจกรรมกึ่งการคลัง: สินเชื่อ SME ผ่าน SME Bank ณ สิ้นมีนาคม 2550 มีหนี้เสียทั้งสิ้น 19,214 ล้านบาท (ร้อยละ 43.8 ของสินเชื่อรวม) สมมติให้มี Expected Loss 15% ของหนี้เสียที่มีที่รัฐจะต้องช่วยเพิ่มทุนให้ในปี 2552 และธนาคารฯ ต้องมีการบริหารจัดการหนี้เสียที่เหลือต่อไป เพื่อมิให้เป็นภาระเรื้อรังแก่รัฐ

- กิจกรรมกึ่งการคลัง: การขาดทุนของ ขสมก. เนื่องจากรัฐไม่ตั้งเงินอุดหนุนในงบประมาณให้เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ต้องพิจารณาให้เป็นปีๆ ไปตามมติ ครม. สมมติให้รัฐต้องช่วยปีละ 5,000 ล้านบาทตามที่เคยให้ในอดีต

- กิจกรรมกึ่งการคลัง: รับภาระหนี้ อตก. จากการรับจำนำลำไย เนื่องจากรัฐไม่ได้ให้ตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้ เมื่อรัฐให้เข้าประกันราคาลำไย ก็ต้องช่วยรับภาระหนี้ที่เกิดขึ้น 4,000 ล้านบาทด้วยในปี 2551

- กิจกรรมกึ่งการคลัง: PPP & SPV ไม่ทำให้รัฐมีภาระเพิ่มเติมที่ต้องจ่ายในรูปแบบงบประมาณ แต่จะไปนับรวมในรายการหนี้สาธารณะในปีที่โอนหนี้สินจากเอกชนให้รัฐวิสาหกิจเจ้าของโครงการ ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น

- การดูแลระบบสถาบันการเงิน รัฐต้องช่วยเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อให้สามารถกันสำรองหนี้ได้ตามเกณฑ์ IAS39 ภายในปี 2552 วงเงิน 27,000 ล้านบาท

จากการประมาณการภาวะเพิ่มเติมของรัฐในอีก 10 ปีข้างหน้า จะเห็นได้ว่า ภาวะส่วนใหญ่มาจากภาวะเพิ่มเติมในงบประมาณที่ในอดีตเคยตั้งจ่ายไม่ครบ หรือค้างจ่ายมา ในขณะที่ภาวะเพิ่มเติมจากกิจกรรมนอกงบประมาณเกิดขึ้นน้อยมาก โดยจะเป็นก้อนใหญ่ในช่วง 2 ปีแรก เพราะต้องสะสางปัญหาหนี้เสียของโครงการ SME Bank และการเพิ่มทุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจาก นโยบายประชานิยมได้ถูกลดความสำคัญลงไปมาก และไม่ได้มีการริเริ่มโครงการประชานิยมใหม่ๆ อันใด และหากรัฐสามารถเดินหน้าแผนฟื้นฟู ขสมก. ให้สามารถบริหารงานได้มีประสิทธิภาพขึ้น ก็จะช่วยลดผลขาดทุน และลดภาระรัฐได้ในอนาคต อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากรัฐบาลใหม่ที่จะมาหลังจากนี้ มีนโยบายที่จะดำเนินโครงการประชานิยมรูปแบบใหม่ๆ ขึ้นอีก ภาวะจากกิจกรรมนอกงบประมาณในส่วนนี้ก็เพิ่มขึ้น

4. การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability Analysis)

การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลางเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้วางนโยบายได้เห็นภาพผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายการคลังในอนาคตว่าจะมีทิศทางเช่นไรจากการกำหนดข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคและเงื่อนไขเชิงนโยบายต่างๆ อันนำมาซึ่งการประมาณการรายได้รัฐบาล การกำหนดนโยบายงบประมาณ (สมดุล / เกินดุล / ขาดดุล) และเม็ดเงินใช้จ่ายจริงของรัฐที่เบิกจ่ายได้จากงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งผลลัพธ์ที่เห็นนี้จะชี้ให้เห็นว่าทิศทางของการดำเนินนโยบายการคลังที่กำหนดนั้น ทำให้หนี้สาธารณะ ภาระหนี้ และฐานะการคลัง ยังคงอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่รัฐใช้เป็นแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังอยู่หรือไม่ และบทบาทของรัฐมีความเหมาะสมกับเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด ทั้งในกรณีฐาน (Baseline) เปรียบเทียบกับกรณีที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์บางอย่าง เช่น เศรษฐกิจขยายตัวไม่เป็นไปตามคาด หรือเกิดความเสี่ยงทางการคลังขึ้นตามที่ประเมินได้จากส่วนที่ 2 และ 3 (Scenario) ทั้งนี้ จะช่วยให้สามารถเสนอแนะเชิงนโยบายในส่วนที่ 5 เพื่อเตรียมความพร้อมให้ภาคการคลังสามารถที่จะรองรับเหตุการณ์ดังกล่าวหรือความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ต่อไป

สำหรับกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ใช้เป็นเกณฑ์ประกอบในการวิเคราะห์นั้น เป็นเกณฑ์ที่ปัจจุบันกระทรวงการคลังได้ประกาศใช้เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายการคลังในแต่ละปี ประกอบด้วย 1) หนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 50 2) ภาระหนี้ต้องงบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 3) ว่างงบประมาณสมดุลได้ภายในปีงบประมาณ 2548 และ 4) สัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 นอกจากนี้ งานศึกษานี้ได้เพิ่ม 5) ขนาดการขาดดุลงบประมาณไม่ควรเกินร้อยละ 3 ต่อ GDP ตามเกณฑ์ระบบการคลังที่ยั่งยืนของสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ดี การศึกษานี้จะไม่ใช้เกณฑ์กรอบความยั่งยืนทางการคลังในข้อ 3) ที่ระบุข้างต้น เนื่องจากการมีวินัยทางการคลังนั้น ไม่จำเป็นต้องเกิดจากการทำงบประมาณสมดุลเสมอไป ในทางตรงกันข้าม การทำนโยบายการคลังแบบขาดดุล หากมีความโปร่งใส และได้รวมเอาภาระการคลังทั้งหมดในการพิจารณาไว้แล้ว พบว่าไม่เกินความสามารถที่ภาคการคลังจะรองรับได้ ก็เรียกได้ว่ามีความยั่งยืนทางการคลังได้เช่นกัน

4.1 กรณีศึกษา 4 กรณี

การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังในกรณีฐาน เป็นกรณีที่เป็นไปได้มากที่สุด หากภาครัฐมีลักษณะรายได้รายจ่ายที่ไม่ต่างจากอดีตมากนัก หรือไม่มีความเสี่ยงเชิงโครงสร้างเกิดขึ้น สำหรับกรณีที่ 2 - 4 เป็นการประเมินภาพความยั่งยืนทางการคลัง หากรัฐบาลต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลง สรุปลงได้ดังนี้

กรณีที่ 1 กรณีฐาน

กรณีที่ 2 ความเสี่ยงที่รายจ่ายรัฐจะเพิ่มขึ้น

กรณีที่ 3 ความเสี่ยงจากเศรษฐกิจไม่ขยายตัวตามคาด

กรณีที่ 4 ความเสี่ยงที่รายจ่ายรัฐจะเพิ่มขึ้น แต่ได้ปฏิรูประบบภาษีควบคู่กัน

กรณีที่ 1 กรณีฐาน

สมมติฐานสำคัญ

1. กรณีฐานจะพิจารณาบทบาทของรัฐที่เป็นกลางต่อเศรษฐกิจ

ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่า รัฐจะต้องจัดทำงบประมาณแบบสมดุลเสมอไป แต่หมายความว่า ในแต่ละปีรัฐมีบทบาทในการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายกลับคืนสู่เศรษฐกิจได้เหมาะสมเหมือนในปีที่เศรษฐกิจโตใกล้เคียงกับระดับศักยภาพมากที่สุดและต้องไม่ผ่านมานานนัก ในที่นี้ได้เลือกปี 2549 เป็น “ปีฐาน” ซึ่งมีสัดส่วนการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายของรัฐต่อ GDP ใกล้เคียงกันที่ร้อยละ 17.4 และ 17.3 ตามลำดับ และเนื่องจากในปีฐาน 2549 นี้ รัฐบาลดุลเงินสถลเล็กน้อยประมาณ 0.2% ต่อ GDP ทำให้บทบาทของรัฐที่เป็นกลางในระยะปานกลางที่จะคำนวณออกมาได้ในกรณีฐานจะมีลักษณะที่ขาดดุลเงินสถลไม่มาก และรัฐไม่ทำการกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มหรือลดไปกว่านี้มากนัก

2. แนวคิดในการหาวงเงินงบประมาณที่เหมาะสม

ข้อสมมติฐานประมาณการรายได้

- เศรษฐกิจขยายตัวร้อยละ 5 เป็นอัตราเดียวกับการขยายตัวของระดับศักยภาพ
- ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ต่อ GDP เท่ากับ 1.2 ตามค่าเฉลี่ยระยะยาวย้อนหลัง ไม่นับช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ (ยกเว้นในปี 2551 ให้เท่ากับ 1.0 ใกล้เคียงกับปี 2550)
- รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้ประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของรายได้รัฐบาล

คำนวณรายจ่ายของรัฐที่เหมาะสมกับบทบาทที่เป็นกลางของรัฐต่อเศรษฐกิจใน 10 ปีข้างหน้า ซึ่งคำนวณขึ้นมาจากแนวคิดทิศทางการคลังและแรงกระตุ้นด้านการคลังที่เป็นกลางต่อเศรษฐกิจ (Fiscal Stance และ Fiscal Impulse = 0)¹⁰ ซึ่งจะพิจารณาเฉพาะรายจ่ายจริงสู่เศรษฐกิจเท่านั้น จึงไม่นับรวมรายการชำระคืนเงินกู้และภาระหนี้ค้างจ่ายเพราะกิจกรรมได้เกิดขึ้นแล้วในอดีต แล้วคำนวณกลับเป็นวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี บนข้อสมมติฐานด้านรายจ่ายดังนี้

¹⁰ ตามงานศึกษาของ ธปท. โดย ทรงธรรม (2541)

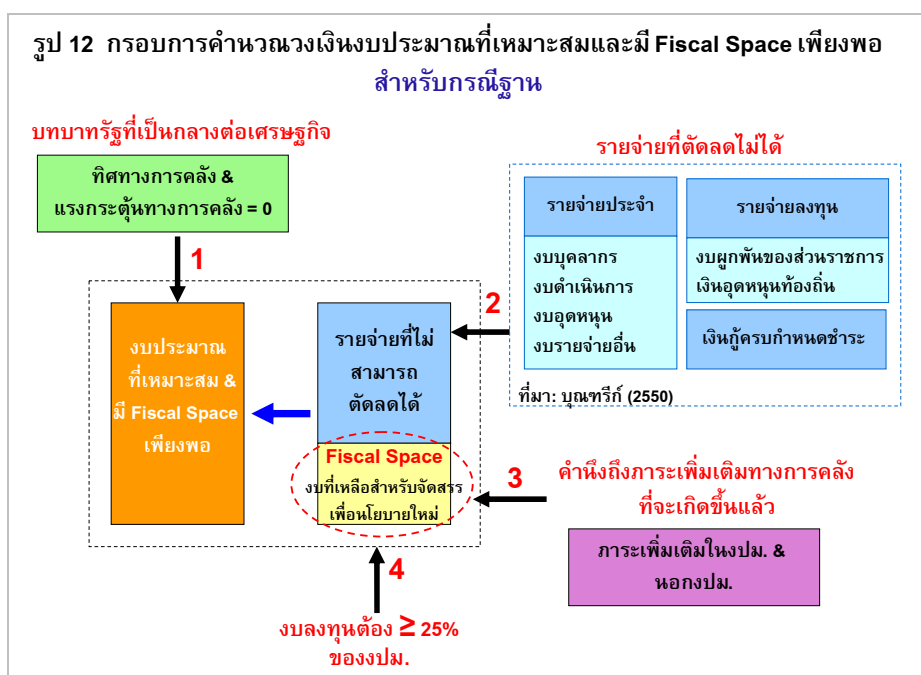
- อัตราการเบิกจ่ายร้อยละ 93
- งบประมาณคืนต้นเงินกู้ให้เป็นสัดส่วนร้อยละ 3 ของงบประมาณ
- ภาระหนี้ค้างจ่าย (จากการที่รัฐให้กองทุนหรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินนโยบายช่วยเหลือประชาชน) ให้ใกล้เคียงภาระจริงที่ค้างมายังปีงบประมาณ 2552 เท่ากับ 34 พันล้านบาท (ไม่นับเงินค่าวิทยฐานะครูที่รัฐจะจ่ายได้ครบในปี 2552 ทำให้ไม่มีหนี้ค้างจ่ายรายการนี้ในปีต่อมา)
- เริ่มประมาณการตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นไป เนื่องจากปี 2551 กระบวนการจัดทำงบประมาณเสร็จสิ้นแล้ว

3. วงเงินงบประมาณที่เหมาะสมต้องมี Fiscal Space เหลือเพียงพอสำหรับการจัดบงลงทุนได้ไม่น้อยกว่า 25%

เมื่อหักรายจ่ายที่ไม่อาจตัดลดได้ (รายจ่ายประจำที่ลดไม่ได้ รายจ่ายลงทุนที่ลดไม่ได้ และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้) ต้องมีงบประมาณเหลือเพื่อจัดสรรสำหรับนโยบายใหม่ (Fiscal Space) ในระดับที่เพียงพอสำหรับการจัดบงลงทุนไม่น้อยกว่า 25% ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง หากไม่เพียงพอจะต้องทำการกู้เพิ่ม

4. Fiscal Space ที่เพียงพอ ต้องเหลือหลังหักภาระเพิ่มเติมทางการคลังทั้งหมดจากการวิเคราะห์ในส่วนที่ 3 แล้ว

เพื่อให้งบประมาณในกรณีฐาน สะท้อนผลการดำเนินนโยบายเมื่อรัฐได้คำนึงถึงภาระเพิ่มเติมที่แฝงอยู่ครบแล้ว ซึ่งคิดเป็น 7.6% ของงบประมาณในปี 2552 เพราะมีหลายรายการต้องจ่ายย้อนไปปี 2551 ด้วยที่ตั้งงบประมาณเสร็จแล้ว แต่ก็มิได้จัดสรรเพิ่มให้ และลดลงเหลือ 2-3% ในปีต่อๆ มา



5. สมมติฐานในการประมาณการหนี้สาธารณะ

- เพิ่มรายการหนี้สาธารณะตามนิยาม GFS 3 รายการที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจากการทำกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านนวัตกรรมใหม่รัฐร่วมเอกชน ได้แก่ โครงการศูนย์ราชการใหม่ Airport Link และโครงการทางด่วนบางพลี-สุขสวัสดิ์
- อัตราแลกเปลี่ยน 33 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. ตามทิศทางเศรษฐกิจโลกที่ไม่สมดุล
- อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 ตามค่าเฉลี่ยในอดีต
- สมมติฐานหนี้ต่างประเทศคงค้าง หนี้ครบกำหนด และดอกเบี้ยจ่าย ของรัฐและรัฐวิสาหกิจตามประมาณการของสำนักบริหารหนี้สาธารณะ
- ธปท.ไม่มีกำไรนำส่งเนื่องจากประสบผลขาดทุน จึงไม่มีเงินเข้ากองทุนชำระคืนต้นเงินกู้พันธบัตร FIDF 1 และ FIDF 3 จึงต้อง roll-over พันธบัตรครบกำหนด
- กองทุนฟื้นฟูฯ จะปิดกองทุนในปี 2556 หนี้ที่ค้างอยู่สามารถชำระได้หมดจากการขายสินทรัพย์ที่มี (liquidate)
- การก่อหนี้ในประเทศของรัฐวิสาหกิจ ให้กู้เพิ่มเพื่อการลงทุน (ให้ขยายตัวร้อยละ 10 ต่อปีตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ) ในส่วนที่ขาดไปจาก Retained Income ที่มี (กำหนดให้ขยายตัวตาม GDP)
- หนี้สินขององค์กรรัฐอื่น ได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน จะจ่ายหนี้ได้ครบในปี 2552 สำหรับหนี้สินของกองทุนน้ำมันจะชำระครบในปี 2551

รายละเอียดการคำนวณวงเงินงบประมาณที่เหมาะสมและมี Fiscal Space เพียงพอในภาคผนวก 5

กรณีที่ 2 มีความเสี่ยงที่รายจ่ายรัฐจะเพิ่มขึ้น

สมมติให้รัฐมีความเสี่ยงที่รายจ่ายจะเพิ่มขึ้นตามข้อเท็จจริงที่ค้นพบจากการประเมินความเสี่ยงเชิงโครงสร้างใน ส่วนที่ 2 โดยให้รายจ่ายรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงร้อยละ 24 ต่อ GDP ในปี 2560 ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยระยะยาวของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย โดยเฉพาะการใช้จ่ายในรูปเงินอุดหนุนทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนเพื่อสร้างสวัสดิการทางสังคมให้มากขึ้น

กรณีที่ 3 ความเสี่ยงจากเศรษฐกิจไม่ขยายตัวตามคาด

สมมติให้เศรษฐกิจขยายตัวต่ำกว่ากรณีฐาน 1% และ 2% ตามลำดับ ซึ่งมีความเป็นไปได้จากความผันผวนของเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ประมาณการรายได้ต่ำกว่าในกรณีฐาน ทำให้รัฐต้องกู้เพิ่มเพื่อชดเชย Fiscal Space ที่หายไปจากรายได้ที่หดตัวลง

กรณีที่ 4 ความเสี่ยงที่รายจ่ายรัฐจะเพิ่มขึ้น แต่ได้ปฏิรูประบบภาษีควบคู่กันไป

เป็นการมองภาพต่อของภาคการคลัง หากเกิดความเสี่ยงตามกรณี 2 ซึ่งรัฐไม่สามารถควบคุมรายจ่ายได้ แต่ได้มีการปฏิรูประบบภาษีเพื่อรองรับความเสี่ยงเชิงโครงสร้างทั้งรายได้และรายจ่ายให้สอดคล้องกัน

4.2 การประเมินความยั่งยืนทางการคลัง

กรณีฐาน (รูป 13)

บทบาทของรัฐที่เป็นกลางในระยะปานกลางนั้น จากการศึกษาพบว่า เป็นการที่รัฐทำงานประมาณขาดดุลในขนาดไม่มากนัก ขนาดการขาดดุลจะทยอยลดจาก -1.9% ของ GDP ในปี 2551 เหลือ -1.2% ในปี 2552 และลดลงไม่ถึง -1% ในช่วงที่เหลือ ทั้งนี้ แม้รัฐจะทำงานประมาณขาดดุล แต่ก็ไม่ได้ทำให้เสียวินัยทางการคลัง เพราะตัวชี้วัดสำคัญยังคงอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

เมื่อนับรวมนวัตกรรมทางการเงินที่เป็นโครงการร่วมรัฐและเอกชน (PPP) ที่รัฐค้าประกันหนี้ ตามนิยามหนี้สาธารณะของ GFS ทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะเพิ่มจากประมาณการ สิ้นปีงบประมาณ 2550 ประมาณ 1% จาก 38.5% เป็น 39.4% หนี้สาธารณะต่อ GDP จะทยอยปรับลดจาก 40.4% เหลือ 20.6% ได้ในปี 2560 (ซึ่งยังสูงกว่าช่วงก่อนวิกฤตที่รัฐมีหนี้สาธารณะเพียง 11.9% ของ GDP ในปี 2539) แม้รัฐจะก่อหนี้เพิ่มตลอดระยะเวลา แต่เพราะ GDP เพิ่มมากกว่า ทำให้สัดส่วนหนี้ต่อ GDP ลดลงไปได้

ภาระหนี้ต้องบประมาณลดจาก 12% เหลือราว 7% ในปี 2560 รัฐมี Fiscal Space เหลือประมาณ 12 – 21% ของงบประมาณ เพียงพอที่จะจัดสรรงบลงทุนได้อย่างน้อย 25% ของงบประมาณ

ดุลการคลังเบื้องต้น¹¹ (Primary Balance) ในปี 2551 สมดุล และจากนั้นจะเกินดุลราว 1% ของ GDP แสดงให้เห็นบทบาทการดำเนินนโยบายการคลังที่ช่วยชะลอเศรษฐกิจซึ่งสมมติให้ขยายตัวต่อเนื่องร้อยละ 5

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า มีความจำเป็นที่การศึกษานี้ต้องพิจารณากรณีที่ 2 ในลำดับต่อไป เนื่องจาก

1. แนวทางของรัฐธรรมนูญใหม่และทิศทางของพรรคการเมืองต่าง ๆ เริ่มมุ่งไปสู่ทิศทางนโยบายประชานิยมมากขึ้น
2. แนวโน้มตามที่ได้ศึกษาในส่วนแรก โครงสร้างรายจ่ายโดยเฉพาะด้านสวัสดิการสังคมที่รัฐต้องดูแลเพิ่มขึ้นตามระดับการพัฒนาของประเทศ

¹¹ ดุลการคลังเบื้องต้น = รายได้ - รายจ่ายที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย

กรณีที่ 2 มีความเสี่ยงที่รายจ่ายรัฐจะเพิ่มขึ้น (รูป 14)

หากรัฐไม่อาจควบคุมรายจ่ายได้ วงเงินงบประมาณจะต้องสูงขึ้น บทบาทของรัฐจะไม่เป็นกลางดังเช่นกรณีฐาน เมื่อรายจ่ายเพิ่มด้านเดียว ขณะที่รายได้คงตาม Baseline หากเป็นเช่นนี้ รัฐได้เพิ่มแรงกระตุ้นทางการคลังสู่เศรษฐกิจมากขึ้นทุกปีๆ เมื่อต้องการ Fiscal Space มากขึ้น สามารถทำได้โดยการกู้เพิ่ม ทำให้สัดส่วนการขาดดุลต่องบประมาณเพิ่มจาก 10% จนถึง 20% ในปี 2560 ซึ่งยังอยู่ในกรอบบัญญัติของกฎหมายที่ให้รัฐกู้ได้สูงสุด (20% ของงบประมาณ รวมกับ 80% ของงบชำระคืนต้นเงินกู้)

การที่รายจ่ายสูงเช่นนี้ และรัฐต้องกู้มากขึ้นทุกปีๆ ส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงขึ้นสวนกับกรณีฐาน ไปอยู่ที่ 45% เกือบจะชนเพดาน 50% ในปี 2560 ภาระหนี้ต่องบประมาณเพิ่มจากกรณีฐานเช่นกันไปหยุดที่ 10% แต่ยังอยู่ในกรอบ 15%

สิ่งที่น่าสนใจในกรณีนี้คือ ขนาดการขาดดุลต่อ GDP จะสูงขึ้นเรื่อยๆ จนถึง -5% ในปี 2560 ซึ่งเป็นระดับที่เกินมาตรฐานสากล (สหภาพยุโรปกำหนดเกณฑ์ไว้ไม่ควรเกิน -3%) และเมื่อหักรายจ่ายดอกเบี้ยและต้นเงินออกแล้ว ดุลเบื้องต้นขาดดุลประมาณ -2% ในช่วงทำ

กรณีที่ 3 ความเสี่ยงจากเศรษฐกิจไม่ขยายตัวตามคาด (รูป 15)

หากว่ารัฐบาลสามารถคุมรายจ่ายได้ดังที่เคยเป็นมา แต่ก็มีโอกาสที่จะเห็นภาพฐานะการคลังที่มีปัญหาสูงเกินเกณฑ์ได้เช่นกรณี 2 เมื่อได้รับผลกระทบจากภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ หากเกิดเหตุการณ์เศรษฐกิจโลกผันแปร กระทบต่อเศรษฐกิจไทย ทำให้ขยายตัวไม่ถึง 4.5% ต่อ GDP ตาม Baseline โดยสมมติให้ GDP ลดลง 1% และ 2% ตลอดช่วงศึกษา

พบว่า GDP ลดไป 1% ทำให้รายได้หายไปเป็นเม็ดเงินมากกว่า 1.2 เท่าตามสมมติฐานค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐต่อ GDP จะส่งผลให้ Fiscal Space หายไปจากกรณีฐานตั้งแต่ 1% ของงบประมาณจนเพิ่มเป็น 9% ในปี 2560 และหาก GDP ลดไป 2% ส่วนของ Fiscal Space ที่หายไปจากการลดลงของรายได้ก็จะประมาณ 2 เท่าของกรณี 1% คือ 2 – 17% ของงบประมาณ

ถ้ารัฐต้องการรักษา Fiscal Space ให้อยู่ในระดับเดียวกับกรณีฐาน ก็ต้องกู้ส่วนนี้เติมกลับเข้ามา ก็เป็นการกู้ชดเชยการขาดดุลเช่นเดียวกับกรณีที่ 2 ขนาดการขาดดุลสูงถึง 5% ของ GDP เช่นกัน แต่ส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไปอยู่ที่ 48% เกือบถึงเพดานที่กำหนดไว้ที่ 50%

สัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณในกรณี GDP ลดลง 2% แม้จะยังอยู่ในกรอบความยั่งยืน แต่ที่เห็นชัดคือ ภาระจะวกกลับมาที่จุดเริ่มต้นที่ 12% เช่นในปี 2551 อีก และกรณีนี้มีผลให้ดุลงบประมาณขาดดุลเกิน 3% ของ GDP

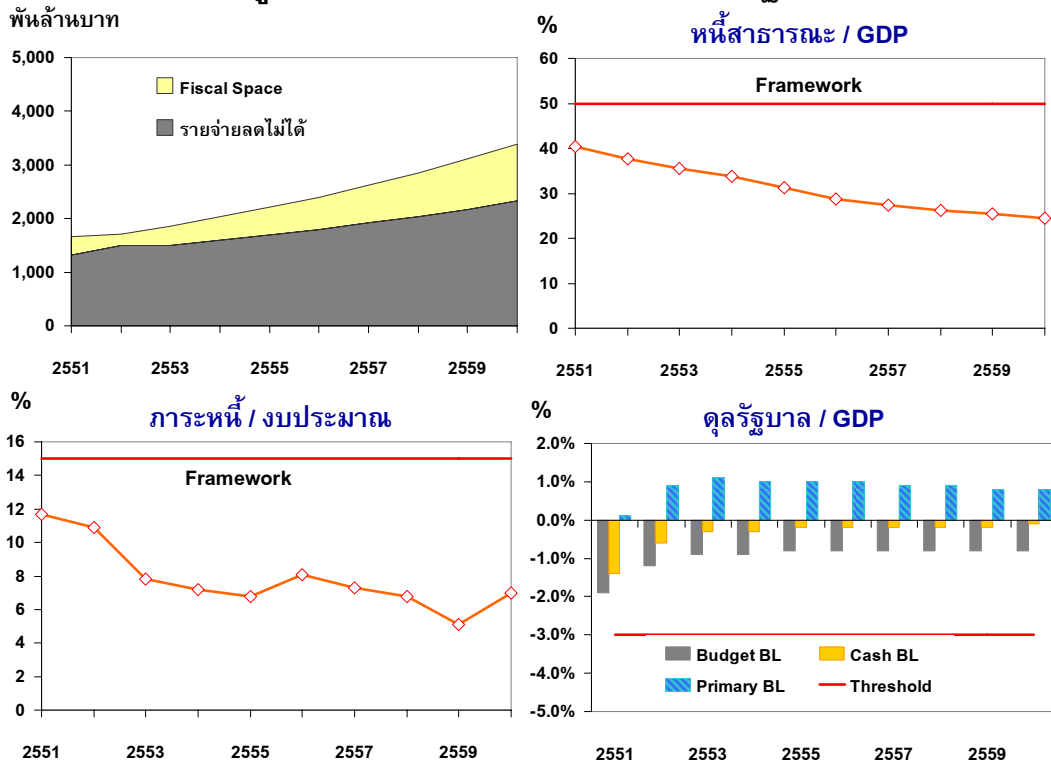
การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่ารัฐจะไม่มีปัญหาความเสี่ยงเชิงโครงสร้างจากด้านรายจ่ายที่อาจจะไม่สามารถคุมได้ แต่การที่มีปัจจัยเสี่ยงจากภายนอกเข้ามาทำให้ GDP ลดไป 1% จากเดิม ตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการคลังยังพอรับได้ งบประมาณขาดดุล -3% ของ GDP พอดีกับเกณฑ์สากล แต่ถ้ามี Shock เกิดขึ้นกับเศรษฐกิจไทยมากกว่านั้น จะทำให้ฐานะการคลังไม่อยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังตามที่กระทรวงการคลังได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับกรณี 2

กรณีที่ 4 ความเสี่ยงที่รายจ่ายรัฐจะเพิ่มขึ้น แต่ได้ปฏิรูประบบภาษีควบคู่กันไป (รูป 16)

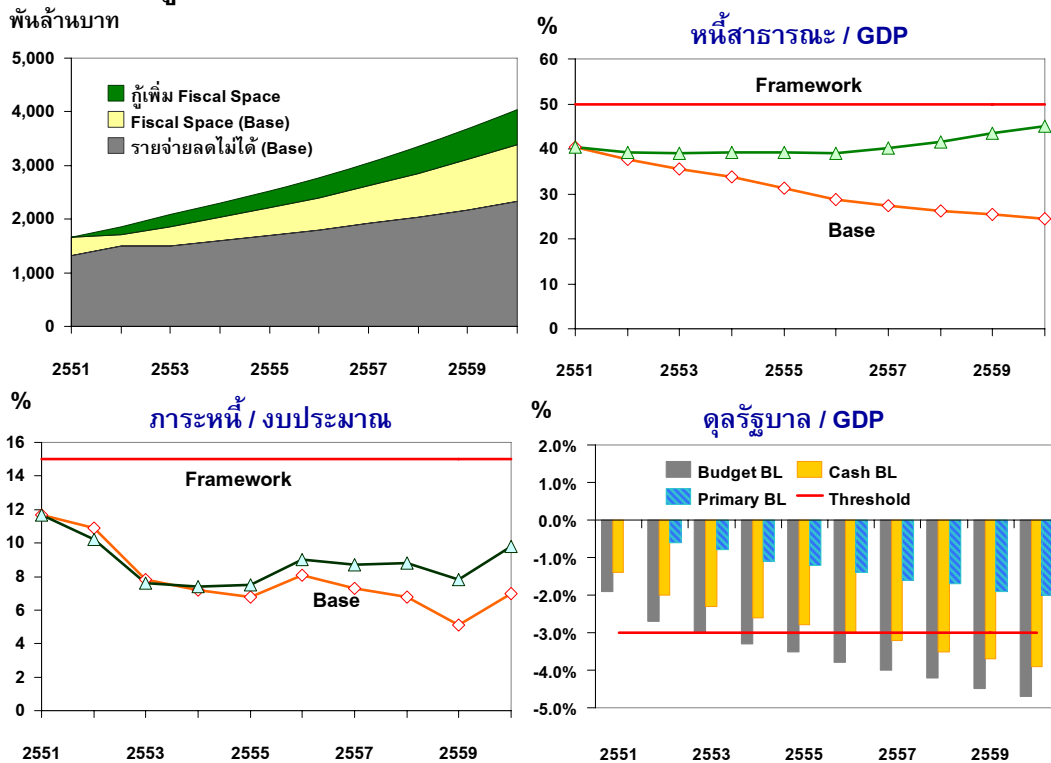
หากรัฐเตรียมพร้อมแต่เนิ่นๆ ด้วยการปฏิรูปโครงสร้างภาษี เพื่อให้เอื้อต่อการเพิ่มขึ้นของรายจ่าย หรือพร้อมจะรองรับหากเศรษฐกิจขยายตัวต่ำกว่าที่คาด จะช่วยบรรเทาสถานการณ์จากกรณี 2 และ 3 ไปได้ ทำให้ภาคการคลังกลับมามีความยั่งยืนได้อีกครั้ง

การปฏิรูปโครงสร้างภาษีในที่นี้ จะช่วยให้ค่าความยืดหยุ่นของภาษีเพิ่มขึ้นได้จากกรณีฐาน ดังนั้น รัฐจะมีรายได้เพิ่มขึ้นมา ช่วยลดภาระที่จะต้องกู้เงินไปได้บ้าง จากการศึกษาพบว่า Buoyancy ที่เพิ่มขึ้น 0.1 จะช่วยให้รัฐลดภาระการกู้ยืมการขาดดุลลงไปได้ในช่วง 10 ปีข้างหน้า ดังนั้น ฐานะการคลังจะขาดดุลลดลงจนกระทั่งสมดุล และเกินดุลได้ในที่สุด หากว่า Revenue Buoyancy เพิ่มขึ้นได้จาก 1.2 เป็น 1.6 ซึ่งเคยเกิดขึ้นแล้วในช่วงปี 2002 – 2005 จึงมีความเป็นไปได้ที่รัฐสามารถรองรับความเสี่ยงดังกล่าวนี้ ด้วยการปฏิรูปโครงสร้างภาษีที่เป็นรูปธรรม

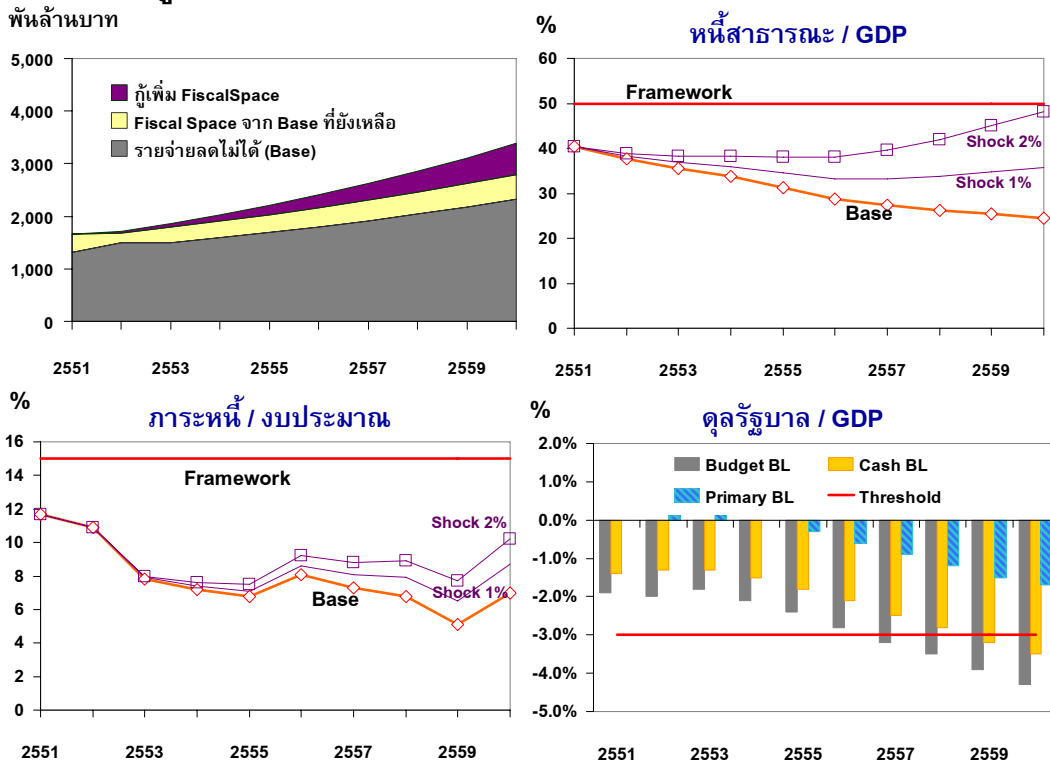
รูป 13 ความยั่งยืนทางการคลัง: กรณีฐาน



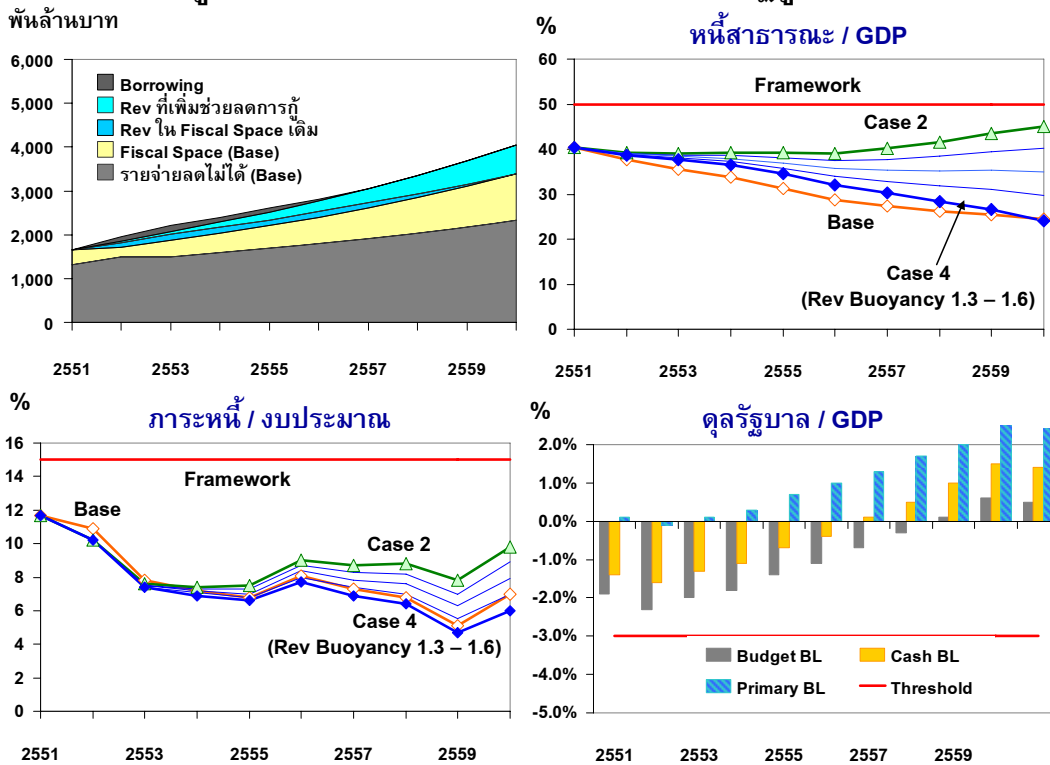
รูป 14 ความยั่งยืนทางการคลัง: กรณี 2 รายจ่ายเพิ่มขึ้น



รูป 15 ความยั่งยืนทางการคลัง: กรณี 3 GDP Shock 2%



รูป 16 ความยั่งยืนทางการคลัง: กรณี 4 ปฏิรูปภาษี



5. แนวนโยบายในการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง

5.1 การปรับปรุงระบบภาษีให้มีประสิทธิภาพและจัดเก็บได้มากขึ้น

จากการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังในส่วนที่ 4 ซึ่งให้เห็นว่า รัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องผลักดันให้มีการปฏิรูประบบภาษีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เพราะรัฐต้องมีรายได้อีกมากพอที่จะรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ ไม่ว่าจะเกิดจากโครงสร้างรายจ่ายที่จะเปลี่ยนแปลงไป หรือมีปัจจัยภายนอกภาคการคลังมากระทบ เช่น เศรษฐกิจชะลอตัวทำให้การจัดเก็บรายได้น้อยลงกว่าที่คาด หรือหากรัฐบาลจะริเริ่มนโยบายใหม่ๆ ที่อาจสร้างภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นมา

5.1.1 เพิ่มบทบาทภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax: PIT)

1) ขยายฐานภาษี

โดยหลักแล้ว ผู้มีเงินได้ทุกคนควรจะเข้าสู่ระบบภาษีให้ถูกต้อง ไม่ว่าจะจะมีเงินได้ถึงเกณฑ์ต้องเสียภาษีหรือไม่ แม้การขยายฐานจะเพิ่มต้นทุนการจัดเก็บในระยะแรก เพราะเป็นการดึงผู้เสียรายย่อยเข้าระบบให้ถูกต้อง และเม็ดเงินภาษีที่ได้เพิ่มอาจไม่มาก แต่การวางระบบที่สามารถติดตามได้อย่างครอบคลุมจะช่วยให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพได้ในระยะยาว

อัตราภาษีของ PIT ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้สูงนัก และไม่จำเป็นต้องมีมากอัตราจนทำให้เกิดความยุ่งยากในการจัดเก็บ แต่ต้องมีลักษณะก้าวหน้าที่ไม่จูงใจให้เกิดการเลี่ยงภาษีไปจากชั้นภาษีที่ควรจะจ่าย ในปัจจุบันอัตราสูงสุดของ PIT ของไทยแม้จะยังอยู่ในระดับค่อนข้างสูงที่ 37% เมื่อเทียบกับประเทศใกล้เคียงอื่นๆ เช่น สิงคโปร์ที่ 21% มาเลเซียที่ 28% และอินเดียที่ 30% แต่พบว่า อัตราภาษีที่จัดเก็บได้จริงอยู่ที่ร้อยละ 5 เท่านั้น สะท้อนว่า การมีอัตราภาษีตามกฎหมายที่สูง ไม่จำเป็นว่าจะสามารถสร้างรายได้ให้รัฐได้มากเสมอไป

ซึ่งรัฐยังมีช่องทางที่สามารถขยายฐานภาษีเพื่อเพิ่มรายได้จาก PIT ได้อีก ทั้งในลักษณะของการขยายไปสู่บุคคลที่ไม่เคยอยู่ในฐานมาก่อน แม้จะมีบางส่วนที่เป็นผู้ทำงานภาคเกษตรประมาณ 13-14 ล้านคน ซึ่งมีรายได้น้อย แต่ฐานก็น่าจะยังขยายได้อีก โดยเฉพาะผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ และการขยายฐานให้ผู้ที่อยู่ในฐานเดิมเสียภาษีเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น

2) กำหนดรายการลดหย่อนที่เหมาะสมและเป็นธรรม

ในปัจจุบันรัฐได้ใช้มาตรการลดหย่อนภาษีเพื่อหลายวัตถุประสงค์ เช่น เพื่อสนับสนุนการออม-การลงทุน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และประเด็นเชิงสังคม แต่จากการศึกษาโครงสร้างรายได้นั้น พบว่า มาตรการลดหย่อนต่างๆ มีส่วนทำให้ PIT ไม่สามารถเพิ่มบทบาทได้มากเท่าที่ควร เพราะบางรายการได้กลายเป็นช่องทางเอื้อให้ผู้มีรายได้สูงใช้ประโยชน์ ขณะที่ผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสได้ประโยชน์น้อยกว่า เป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมที่ซ่อนอยู่บนลักษณะ Progressivity ของ PIT

รัฐจึงควรพิจารณาความเหมาะสมของรายการลดหย่อนที่ทำให้รัฐเสียรายได้และมีลักษณะไม่เป็นธรรมแฝงอยู่ เช่น มาตรการลดหย่อนเงินลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF) ในการคำนวณ PIT ได้จนถึงปี 2559 แม้ความตั้งใจแรกของมาตรการนี้ทำเพื่อสนับสนุนการลงทุนในตลาดหุ้น โดยเริ่มให้สิทธิประโยชน์ภาษีตั้งแต่ปี 2547 ช่วยระดมเงินทุนจากผู้มีรายได้สูงเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้ธุรกิจในตลาดหุ้นได้ทางอ้อม แต่ภายใต้โครงสร้างตลาดทุนในปัจจุบัน ผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนในตลาดหุ้นก็ได้รับสิทธิประโยชน์ตามควรแล้ว มาตรการนี้จึงเป็นมาตรการเสริมที่เปิดช่องทางให้ผู้มีรายได้นำเงินได้ไปลงทุนเพื่อให้สามารถประหยัดภาษีที่ต้องจ่ายได้ โดยภาษีที่สามารถประหยัดไปได้ก็มีลักษณะก้าวหน้า คือ ยิ่งรายได้สูงก็ยิ่งประหยัดได้มาก (ตัวอย่างการวิเคราะห์ในภาคผนวก 7)

รัฐสมควรคงมาตรการสนับสนุนการออมระยะยาวและใช้ระบบเครดิตภาษี (Tax Credit) แทน โดยยังคงการลดหย่อนเงินลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) ซึ่งมีเจตนาให้ผู้ที่ไม่มีความเงินเดือนประจำและไม่มีโอกาสเข้าถึงกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ได้มีช่องทางในการเก็บออมไว้ใช้หลังเกษียณอายุ ซึ่งในปัจจุบัน รัฐให้ผู้เสียภาษีสามารถหักลดหย่อนเงินลงทุนใน LTF และ RMF รวมกับเงินสมทบกองทุนสำรอง ได้สูงสุดอย่างละ 300,000 บาท โดยที่แต่ละอย่างต้องไม่เกิน 15% ของเงินได้

สำหรับเงินสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และเบี้ยประกันชีวิต ก็ควรให้มีอยู่เพราะเป็นมาตรการสนับสนุนการออมระยะยาว ทั้งนี้ควรปรับมาตรการดังกล่าวจากเดิมให้เป็นลักษณะของเครดิตภาษีเพื่อให้ผลประโยชน์ไม่ตกอยู่กับผู้มีรายได้สูงมากกว่าผู้มีรายได้น้อย อันเป็นการฝืนลักษณะของ progressivity ด้วยวิธีเหล่านี้จะช่วยเพิ่มรายได้จาก PIT ให้รัฐได้

5.1.2 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล

ที่ผ่านมา กรมสรรพากรได้เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี CIT ได้ดีระดับหนึ่งแล้ว แต่จากการศึกษาพบว่า ยังมีทางที่จะขยายฐานภาษีเพิ่มขึ้นได้อีก เพราะธุรกิจที่ไม่อยู่ในฐานภาษียังมีสัดส่วนสูง ควรมีการตรวจสอบความถูกต้องในการจัดทำบัญชี เพราะเห็นได้ว่าอัตราภาษีที่เก็บได้จริงยังต่ำกว่าอัตราที่กำหนดไว้เกือบเท่าตัว

5.1.3 ทบทวนการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้ทันสมัย

ภาษีสรรพสามิตมีวัตถุประสงค์ที่จะเก็บเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม โดยการเพิ่มต้นทุนในการบริโภคให้แก่ผู้ที่ก่อผลกระทบภายนอกในทางลบแก่สังคม หรือเก็บบนสินค้าฟุ่มเฟือย แต่รัฐควรทบทวนรายการจัดเก็บให้ทันสมัย บางรายการเคยเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยในอดีตแต่ในปัจจุบันได้กลายเป็นสิ่งจำเป็น เช่น เครื่องปรับอากาศ หรือ บางรายการควรเพิ่มเข้าไป เช่น การจัดเก็บภาษีมลพิษ ภาษีเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

5.1.4 หากปฏิรูประบบรายได้ข้างต้นทำได้ไม่เต็มที่ อาจต้องพิจารณาเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม

การเพิ่มบทบาทของ VAT อาจทำได้ไม่มากนักนอกจากการขยายฐานให้ธุรกิจเข้าสู่ระบบ VAT ให้ครอบคลุม ซึ่งปัจจุบันก็ได้ทำไปมากแล้ว พิจารณาอัตราการจัดเก็บ VAT ที่แท้จริงก็ทำได้ใกล้เคียงกับอัตรากำหนดมากแล้วเช่นกัน ดังนั้น หากรัฐต้องการเพิ่มรายได้จริงๆ แต่ไม่สามารถปฏิรูปภาษีอื่นๆ ตามข้างต้นได้ รัฐอาจต้องเตรียมพร้อมที่จะขึ้น VAT เพราะแม้จะทำให้ได้ง่ายในการเพิ่มรายได้ให้รัฐ จากฐานภาษีที่ใหญ่ แต่อาจทำได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะเป็นประเด็นทางการเมือง

5.2 การตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการจัดทำงบประมาณ

5.2.1 การคานอำนาจของ 4 หน่วยงานในกลไกการจัดทำงบประมาณ

กระบวนการจัดทำงบประมาณนับว่ามีความสำคัญยิ่งต่อความยั่งยืนทางการคลัง เพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบายงบประมาณและวงเงินงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งที่ผ่านมา กลไกการกำหนดงบประมาณนี้จัดทำโดยคณะทำงานร่วม 4 หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักงบประมาณ (สงป.) กระทรวงการคลัง สศช. และ ธปท. เป็นการคานอำนาจของแต่ละหน่วยงานที่มีแรงจูงใจตามภาระหน้าที่ต่อเศรษฐกิจที่ต่างกันไป

สงป. ก็ต้องการให้มีวงเงินงบประมาณมากพอที่จะจัดสรรไปตามคำขอของหน่วยราชการได้มากที่สุด กระทรวงการคลัง ในฐานะตัวแทนของกรมจัดเก็บภาษีที่ต้องประมาณการความสามารถในการจัดเก็บในแต่ละปี ก็มีแรงจูงใจที่จะประมาณการรายได้จัดเก็บไม่ให้สูงนัก เพื่อให้สามารถจัดเก็บได้ตามเป้า สศช. ในฐานะผู้ดูแลแผนยุทธศาสตร์ของประเทศ ก็ต้องการให้วงเงินงบประมาณมีงบลงทุนมากพอที่จะดำเนินโครงการใหม่ๆ ตามแผนฯ ส่วน ธปท. ซึ่งดูแลความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจ ก็ต้องการให้นโยบายการคลังมีลักษณะที่ช่วยลดความผันผวนให้เศรษฐกิจ (Countercyclical Fiscal Policy) การหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐที่เป็นเม็ดเงินจริงมีขนาดเหมาะสมกับวัฏจักรเศรษฐกิจ คือ รัฐเกินดุลเมื่อเศรษฐกิจเฟื่องฟู และรัฐขาดดุลเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำ ที่สำคัญหากจะต้องทำงบประมาณขาดดุลก็ไม่ควรเบียดเบียนทรัพยากรของภาคเอกชน จนกระทบความสมดุลและเสถียรภาพของเศรษฐกิจ

5.2.2 ลักษณะการจัดทำวงเงินงบประมาณที่ยังล้าไปตามความผันผวนของเศรษฐกิจ

สิ่งที่น่าเป็นห่วงของกระบวนการกำหนดวงเงินงบประมาณ คือ การตั้งต้นกำหนดวงเงินงบประมาณจากการประมาณการรายได้ที่พิจารณาตามทิศทางของการขยายตัวของเศรษฐกิจ หากเศรษฐกิจเติบโตดี ก็ทำให้ประมาณการรายได้ได้สูง วงเงินงบประมาณจึงสูงตาม เพราะโดยส่วนใหญ่แล้ว รัฐมักกำหนดนโยบายงบประมาณแบบขาดดุลเพิ่มจากประมาณการรายได้ที่เห็นตามลักษณะของประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการบทบาทภาครัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งลักษณะเช่นนี้มีโอกาสทำให้นโยบายการคลังมีลักษณะล้าไปตามความผันผวนของเศรษฐกิจ

(Procyclical Fiscal Policy) มากกว่าลดความผันผวนให้เศรษฐกิจ (Countercyclical Fiscal Policy)

อย่างไรก็ดี ผลงานของ 4 หน่วยงานที่ผ่านมา เห็นชัดว่ามีลักษณะการประมาณการรายได้ตามความเป็นจริง ที่ค่อนข้างไปทาง conservative อยู่บ้าง (รายได้จัดเก็บจริงมักจะสูงกว่าประมาณการ คิดเป็นค่าเฉลี่ยประมาณ 7% ของงบประมาณ) ทำให้การกำหนดวงเงินงบประมาณที่ตั้งต้นมาจากการประมาณการรายได้ตามทิศทางขยายตัวของเศรษฐกิจ แม้จะต้องทำงบประมาณแบบขาดดุลในบางปี ก็ไม่ได้แฝงเจตนาที่จะขาดดุลสูงด้วยการประมาณการรายได้ให้สูงเกินจริงเพื่อไว้ เพื่ออาศัยช่องทางของกฎหมายตาม พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่ระบุให้งบประมาณขาดดุลได้ไม่เกิน 20% ของงบประมาณประจำปี รวมกับอีก 80% ของงบชำระคืนต้นเงินกู้ของปีนั้น จึงเป็นลักษณะการกำหนดการใช้จ่ายของรัฐที่ช่วยไม่ให้ผันผวนไปตามการเติบโตของเศรษฐกิจ (Countercyclical Fiscal Policy) ได้ระดับหนึ่ง กระนั้นก็ตาม การกำหนดวงเงินดังกล่าวกระทำตามจารีตประเพณี จึงควรมีกฎหมายกำหนดเป็นหน้าที่ของ 4 หน่วยงานหลักในการตั้งวงเงินงบประมาณที่เหมาะสมกับความต้องการของเศรษฐกิจโดยคำนึงถึงเสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

5.2.3 ควรให้มีการพิจารณาแรงกระตุ้นทางการคลังในการกำหนดวงเงินงบประมาณ

ในการกำหนดขนาดการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปี กลไกของ 4 หน่วยงานยังให้น้ำหนักการวิเคราะห์แรงกระตุ้นทางการคลังที่เศรษฐกิจต้องการจากรัฐมาประกอบการพิจารณาน้อยไป ซึ่งเป็นการประมาณการดุลการคลังในรูปเงินสด ซึ่งต้องพิจารณาเม็ดเงินรายรับและรายจ่ายจริงของรัฐที่ลงสู่เศรษฐกิจ แต่ในทางปฏิบัติ ขนาดการขาดดุลงบประมาณจะเป็นเท่าไรนั้น มักกำหนดจากแนวคิดที่ว่า ขนาดการขาดดุลในช่วงนั้นๆ ไม่ควรให้เกินที่ร้อยละเท่าใดของ GDP จึงทำให้บทบาทรัฐบาลไม่สามารถทำนโยบายการคลังลดความผันผวนของเศรษฐกิจ (Countercyclical Fiscal Policy) ได้มากนัก

บทความนี้ได้เริ่มต้นการศึกษาความยั่งยืนทางการคลังกรณีฐานจากแนวคิดของแรงกระตุ้นทางการคลังดังกล่าวข้างต้น โดยมองบทบาทของรัฐที่เป็นกลางต่อเศรษฐกิจเป็นหลัก คือไม่กระตุ้นเศรษฐกิจมากไปกว่าที่เคยทำไว้ดีแล้วในปีฐานที่เศรษฐกิจโตได้ใกล้เคียงกับระดับศักยภาพ ซึ่งจะช่วยให้บทบาทของรัฐมีลักษณะเหมาะสมต่อเศรษฐกิจ สามารถคำนวณกลับเป็นวงเงินงบประมาณได้ว่าวงเงินงบประมาณจะต้องขาดดุลเป็นเท่าใดของ GDP ซึ่งควรผลักดันให้เป็นหลักในกระบวนการจัดทำงบประมาณ

5.2.4 ควรเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังในการกำหนดวงเงินงบประมาณ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญของความโปร่งใสทางการคลังค่อนข้างมาก ตามที่ระบุไว้ในหมวด 8 ด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ โดยเป็นการนำประสบการณ์จากอดีตเพื่อปรับปรุงการดำเนินนโยบายการคลังให้โปร่งใสขึ้น ดังนั้นกระบวนการจัดทำงบประมาณจะต้องโปร่งใส ซึ่งทำได้โดยการเผยแพร่ข้อสมมติและกรอบเศรษฐกิจมหภาคที่ใช้เป็นพื้นฐานในการคำนวณงบประมาณประจำปี และควรนำหลักเกณฑ์ความโปร่งใสทางการคลังของ IMF (Reports on Observance of Standards and Codes: ROSCs) มาประกอบในการจัดทำและบริหารงบประมาณของประเทศ เช่น การรายงานรายจ่ายภาษี ความเสี่ยงทางการคลัง และการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังต่อรัฐสภา หรือ การพิจารณาโครงการลงทุนภาครัฐต้องผ่านการกลั่นกรองของคนกลางก่อนจะได้รับอนุมัติงบประมาณ

5.3 การระมัดระวังภาวะทางการคลังที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมนอกงบประมาณ

แม้การประเมินภาวะเพิ่มเติมทางการคลังจากกิจกรรมนอกงบประมาณในส่วนที่ 3 พบว่าเหลือภาวะค้างอยู่ไม่มากแล้วในปัจจุบัน ภาวะที่ยังเหลือให้รัฐดูแล ได้แก่

- ภาวะการคลังจากโครงการบ้านเอื้ออาทรที่รัฐให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการแล้วประสบผลขาดทุน รัฐต้องให้เงินอุดหนุนในอนาคต
- ภาวะการคลังจากการให้สินเชื่อโครงการวิสาหกิจชุมชนของ SME Bank ที่ทำให้เกิดหนี้เสียในอัตราสูงมาก ที่รัฐต้องเข้าไปช่วยเพิ่มทุนและวางแนวทางแก้ปัญหา NPLs
- ภาวะการคลังจากการขาดทุนของ ขสมก. เป็นปัญหาที่ค้างคามหลายสิบปี ด้วยภาวะขาดทุนสะสมในปัจจุบันที่สูงถึง 56,107 ล้านบาท ณ สิ้นไตรมาส 2 ปี 2550 ที่ผ่านมารัฐต้องจัดสรรเงินอุดหนุนชำระหนี้ และอุดหนุนผลขาดทุนให้เป็นครั้งคราวตามมติ ครม. ดังนั้น จึงควรเร่งให้แผนการฟื้นฟู ขสมก. ผ่านการพิจารณาและนำมาปฏิบัติได้จริง

รวมทั้งการผลักดันแนวคิดในการจัดทำบัญชีเพื่อแยกกิจกรรมเชิงพาณิชย์และเชิงสังคมออกจากกันให้ชัดเจน เพื่อให้เห็นชัดว่าภาระของรัฐวิสาหกิจเฉพาะที่เกิดจากการทำกิจกรรมเชิงสังคมที่รัฐต้องช่วยอุดหนุนเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน บนหลักการคำนวณต้นทุนที่เป็นจริง เพราะปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำรายละเอียดและกำหนดจำนวนเงินขอสนับสนุนเอง ทำให้เกิดปัญหา Moral Hazard มีการปะปนของต้นทุนเชิงพาณิชย์และสังคมเข้าด้วยกัน และไม่มีระบบตรวจสอบ ประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

เมื่อรัฐเหลือภาระนอกงบประมาณไม่มาก อาจเปิดโอกาสให้รัฐบาลชุดใหม่ที่จะเข้ามาดำเนินนโยบายประชานิยมใหม่ ๆ ได้ จึงควรมีการประเมินภาวะเพิ่มเติมจากกิจกรรมเหล่านี้ อย่างสม่ำเสมอเพื่อตรวจสอบฐานะของรัฐว่าสามารถรองรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากภาวะ

เพิ่มเติมนอกงบประมาณได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะนวัตกรรมทางการเงินใหม่ เช่น PPP และการบริหารทรัพย์สินของรัฐ ที่มีจะมีบทบาทมากขึ้นต่อการลงทุนภาครัฐในอนาคตข้างหน้า

นอกจากนี้ การให้ความสำคัญเรื่องความโปร่งใสของการดำเนินนโยบายการคลังตามระบุในรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งที่กระตุ้นให้รัฐต้องชี้แจงโครงการที่ทำ เงินทุนที่ใช้ ผลการดำเนินงาน ตลอดจนภาระการคลังที่เกิดขึ้นให้สาธารณชนได้รับทราบด้วย ซึ่งเป็นพัฒนาการทางด้านกฎหมายที่ดีที่จะช่วยให้ภาคการคลังมีภูมิคุ้มกันความเสี่ยงได้มากขึ้น

6. บทสรุป

ความเสี่ยงทางการคลัง เป็นประเด็นหนึ่งที่ผู้วางนโยบายให้ความสนใจกันอย่างมาก เพราะการไม่ทันระวังและไม่ตระหนักถึงความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดขึ้นได้ทำให้หลายประเทศเกิดวิกฤตการคลัง รัฐบาลประสบปัญหาในการชำระหนี้สาธารณะ และนำมาซึ่งการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นได้ในที่สุด การประเมินความเปราะบางทางการคลังจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้ผู้วางนโยบายมองเห็นถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น และเตรียมภาคการคลังให้พร้อมที่จะรองรับความเสี่ยงเหล่านั้นในอนาคต

กรณีประเทศไทยนั้น ด้วยความอ่อนแอของภาคการเงินและภาคธุรกิจจากวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ที่ทำให้ภาคการคลังมีความเสี่ยงขึ้น ด้วยบทบาทของนโยบายการคลังในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและบทบาทของรัฐในการรับประกันความเสียหายของระบบธนาคารจากวิกฤตในขณะนั้น กระนั้นก็ตาม ฐานะการคลังสามารถฟื้นฟูกลับขึ้นมาได้ในเวลาต่อมา ระดับหนี้สาธารณะลดต่ำลงมากจากที่เคยกังวลว่าจะสูงถึงระดับวิกฤต พร้อมกับการที่ประเทศมีกรอบความยั่งยืนทางการคลังสำหรับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายการคลังในแต่ละปี

อย่างไรก็ดี พัฒนาการทางเศรษฐกิจ การเงิน และการคลังที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคตข้างหน้า อาจทำให้ภาคการคลังไม่ใช่ว่ามีความเสี่ยงจากภายนอกที่เข้ามากระทบเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความเสี่ยงเชิงโครงสร้างที่เกิดจากองค์ประกอบของโครงสร้างรายได้ไม่เอื้อต่อโครงสร้างรายจ่ายของรัฐ และเป็นความเสี่ยงจากภาระเพิ่มเติมทั้งในและนอกงบประมาณที่รัฐมีอยู่แต่ไม่ได้รวบรวมให้สาธารณะได้ทราบ

การศึกษาพบว่า ความเสี่ยงเชิงโครงสร้างทางการคลังเป็นตัวแปรสำคัญต่อความยั่งยืนทางการคลังในอนาคต ในโครงสร้างรายได้รัฐบาลนั้น มีแนวโน้มว่าจะจัดเก็บภาษีเพิ่มได้ไม่มากด้วยผลของการทำข้อตกลงการค้าเสรี การพึ่งพาภาษีที่มีความผันผวนต่อเศรษฐกิจสูง เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีนิติบุคคล ตลอดจนมาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรูปแบบต่างๆ ทำให้องค์ประกอบของโครงสร้างรายได้ไม่เอื้อต่อโครงสร้างรายจ่ายของรัฐที่มีความเสี่ยงที่จะต้องขยายขึ้นอีกตามระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับรายจ่าย

เพื่อการบริการสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งสามารถทำได้บนข้อบัญญัติด้านกฎหมายต่างๆ ที่เปิดช่องให้

สำหรับความเสี่ยงจากภาระเพิ่มเติมทั้งในและนอกงบประมาณนั้น จากการประเมิน สถานการณ์ปัจจุบัน พบว่า รัฐมีความเสี่ยงจากภาระเพิ่มเติมในงบประมาณมาก ส่วนใหญ่ เป็นรายการรายจ่ายตามสิทธิข้าราชการ และสิทธิของประชาชนที่รัฐไม่สามารถตั้งงบประมาณ ให้ครบในแต่ละปี ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณ ส่วนภาระเพิ่มเติมนอกงบประมาณนั้นเหลืออยู่ ไม่มาก เพราะนโยบายประชานิยมที่ดำเนินการผ่านกิจกรรมนอกงบประมาณรูปแบบต่างๆ ได้ ถูกจัดลำดับความสำคัญและลดบทบาทลงไปมาก สิ่งที่เหลืออยู่คือ ภาระทางการคลังที่จะเพิ่มขึ้นมาจากโครงการบ้านเอื้ออาทร การแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารพัฒนา วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมฯ (SMEs Bank) การอุดหนุนผลขาดทุนของ ชสมก. และการเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจในการปรับตัวตามสภาวะแวดล้อมทางการเงินใหม่ (เช่น มาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศใหม่ ฉบับที่ 39 : IAS39)

จากการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังใน 10 ปีข้างหน้า พบว่า กรณีฐานนั้น บทบาทรัฐที่เหมาะสมและเป็นกลางต่อเศรษฐกิจจะมีลักษณะขาดดุลไม่มาก ไม่ถึง 1% ของ GDP และรัฐสามารถที่จะรับภาระเพิ่มเติมทั้งในและนอกงบประมาณได้ในวงเงินงบประมาณที่เหมาะสมนี้ และรัฐสามารถที่จะมีงบประมาณส่วนเหลือหลังหักรายจ่ายต่างๆ ที่หักลดไม่ได้ (Fiscal Space) เพียงพอที่จะดำเนินงบลงทุนให้มีสัดส่วนไม่น้อยกว่า 25% ของงบประมาณได้ ภาคการคลังมีความยั่งยืนด้วยสัดส่วนหนี้สาธารณะและภาระหนี้ที่อยู่ภายในเกณฑ์และมี แนวโน้มลดลง

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์โครงสร้างด้านรายจ่าย ประกอบกับภาวะแวดล้อม ด้านกฎหมายและสภาพการเมืองในปัจจุบัน พบว่า รายจ่ายจะขยายตัวมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง หนี้สาธารณะจะเข้าใกล้ระดับ 50% ของ GDP และการขาดดุลการคลังจะสูงเกินเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไม่เกิน -3% ของ GDP

แม้ในกรณีที่ไม่มีความเสี่ยงด้านรายจ่ายที่จะเพิ่มขึ้นตามที่กล่าวข้างต้นก็ตาม แต่ อาจเกิดกรณีความเสี่ยงที่เศรษฐกิจขยายตัวไม่เป็นไปตามคาด ทำให้รายได้รัฐหายไป การวิเคราะห์พบว่า หาก GDP ลดไป 1% จากข้อสมมติในกรณีฐาน ภาคการคลังยังพอรับได้ แต่ หากลดไปถึง 2% จะมีปัญหาความยั่งยืนทางการคลังเช่นกรณีมีความเสี่ยงด้านรายจ่าย ดังนั้น เพื่อเตรียมพร้อมที่จะรองรับความเสี่ยงไม่ว่าจะมาจากด้านรายจ่ายเพิ่มขึ้นหรือรายได้หดตัวลง ไป กรณีที่ภาคการคลังมีการปฏิรูประบบภาษี จะแสดงให้เห็นว่า ปัญหาจะบรรเทาลงไปมาก ภาคการคลังจะกลับมามีความยั่งยืนได้อีกครั้งเหมือนในกรณีฐาน

จากการศึกษาพบว่า รัฐจำเป็นต้องลดความเสี่ยงของภาคการคลังในอนาคต ซึ่งบทความนี้ได้เสนอแนวนโยบายในการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง 3 ด้าน ได้แก่

- 1) การปฏิรูประบบภาษีอย่างเป็นรูปธรรม
- 2) การตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการจัดทำงบประมาณ
- 3) การระมัดระวังภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นกับกิจกรรมนอกงบประมาณ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, วิพากษ์รัฐธรรมนูญ 2550 การเงิน การคลัง และงบประมาณ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ทรงธรรม ปิ่นโต (2541), การวิเคราะห์นโยบายการคลังโดยการวัดทิศทางการคลังและแรงกระตุ้นด้าน
การคลัง, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย, มกราคม.

บริษัท ทีเอ็มพีปริक्षाเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จำกัด (2549), รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการบริหารจัดการ
รายจ่ายภาคสาธารณะ (Public Expenditure Management).

บุณชรีก์ โฆษิตานุกฤต (2550), ความเสี่ยงและภาระทางการคลัง, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเวที
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (FPO Forum) เรื่อง ความโปร่งใสทางการคลัง, เดือนกรกฎาคม.

ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุตังกรกาญจน์ (2540), การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของ
รัฐบาลไทย: กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ, เดือนสิงหาคม

มยุญ บุญรัตน์ (2549), ระบบสัญญาณเตือนภัยทางการคลัง, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

สมชัย สัจจพงษ์ (2545), “ระบบบริหารความเสี่ยงทางการคลังของไทย”, *วารสารการเงินการคลัง*,
เดือนกรกฎาคม

สาวิตรี สัจจาภินันท์ อัสวานุชิต, วรพัฒน์ เจนสวัสดิชัย, บุญยวรรณ หมั่นวิชาชัย และวิลดา มีแย้ม (2545),
ความยั่งยืนทางการคลังกับเป้าหมายเงินเฟ้อ: การผสมผสานนโยบายที่เหมาะสม, นำเสนอในการสัมมนา
วิชาการประจำปี 2545 ธนาคารแห่งประเทศไทย, เดือนสิงหาคม

วิมล ชาตะมีนา (2550), ทำไมจึงต้องบริหารความเสี่ยงทางการคลัง, รายงานประจำปี 2549 สำนักงาน
เศรษฐกิจการคลัง.

วิมล ชาตะมีนา (2549), หนี้สาธารณะและภาระทางการคลัง, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

วิมล ชาตะมีนา และมยุร บุญยรัตน์ (2549), บทความแปลเรื่อง การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน
การรับประกันหนี้ของรัฐบาล และความเสี่ยงทางการคลัง, กลุ่มงานบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง.

อารีย์ น้อยวงศ์ (2545), ระบบการเตือนภัยล่วงหน้าทางการคลังของประเทศไทย, สำนักงานเศรษฐกิจ
การคลัง.

ภาษาอังกฤษ

Boonyarat, M. (2005), Fiscal risks management: theoretical summary and international case
study reviews, Fiscal Policy Office.

Brixi, H. P., Shatalov S., and Zlaoui L. (2000), “Managing Fiscal Risk in Bulgaria”.

Budina, N. and Wijnbergen S. (2007), “Quantitative Approaches to Fiscal Sustainability
Analysis: A New World Bank Tool Applied to Turkey”, World Bank Policy Research
Working Paper 4169, March.

Claessens, S. and Klingebiel D. (2000), “Fiscal Risk of the Banking System: Approaches to
Measuring and Managing Contingent Government Liabilities in the Banking Sector”, World
Bank. May.

- Dalton, J. and Dziobek C. (2005), "Central Bank Losses and Experiences in Selected Countries", IMF Working Paper No. 72, April.
- Fiscal Affairs Department (1995), "Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis", IMF Pamphlet Series No.48.
- Fiscal Affairs Department (2005), Government Guarantees and Fiscal Risk, Mimeo, International Monetary Fund, April.
- Heller, P. S. (2005), "Understanding Fiscal Space", IMF Policy Discussion Paper No. PDP/05/4, International Monetary Fund, March.
- Heller, P. S. and Hauner D. (2005), "Characterizing the Expenditure Uncertainties of Industrial Countries in the 21th Century", IMF Working Paper No. 91, May.
- Hemming, R. (2000), "A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability", IMF Working Paper No. 52, March.
- Hemming, R. (2003), "Fiscal Vulnerability and Financial Crises in Emerging Market Economies".
- Hemming, R. (2006), "Public Private Partnership", IMF.
- Hemming, R., Kell M., and Schimmelpfennig A. (2003), "Fiscal Vulnerability and Financial Crises in Emerging Market Economies", IMF Occasional Paper No. 128.
- Krugman, P. (1979), "A Model of Balance of Payments Crises," *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 11, pp. 311-25.
- Ma, J. (2000), "Monitoring Local Fiscal Risks: Selected International Experiences", World Bank, May.
- Munoz, S. (2007), "Central Bank Quasi-fiscal Losses and High Inflation in Zimbabwe: A Note", IMF Working Paper No. 98, April.
- Polackova H. (1998), "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability", World Bank.
- Polackova H. (2002), "Government At Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk", World Bank.
- Stephen, G. and Wangcharoenrung R. (2004), Thailand: Fiscal Risks and Vulnerabilities, ADB Project "Strengthening Revenue and Expenditure Management Systems in the Fiscal Policy Office".
- Stephen, G. and Rapeesupa W. (2005), Fiscal Risks in Thailand: Individual Project Analysis, ADB Project "Strengthening Revenue and Expenditure Management Systems in the Fiscal Policy Office".
- Zee, H. H. (2005), "Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues, and Comparative Country Developments", IMF Working Paper WP/05/87, April.

ภาคผนวก 1 งานศึกษาความเสี่ยงทางการคลังในต่างประเทศ

ผู้เขียน / ปี	องค์กร	งานศึกษา	หัวข้อ
Polackova (1998, 2002)	WB	Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability, Government At Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk	ความเสี่ยงจากกิจกรรมกึ่งการคลังและกิจกรรมนอกงบประมาณ
<p>ชี้ให้เห็นถึงภาระผูกพันทางการคลังและความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลไม่ทันได้เฝ้าระวัง เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศต้องประสบวิกฤตเศรษฐกิจโดยเฉพาะช่วงหลังปี 1990s ซึ่งแตกต่างไปจากในอดีตที่ภาระทางการคลังอยู่ในรูปภาระทางตรงและชัดเจน จึงพัฒนาเครื่องมือขึ้น ได้แก่ Fiscal Risk Matrix ที่จำแนกภาระทางการคลังออกเป็น 4 ประเภท จัดอยู่ใน 2 มิติ คือความแน่นอน (ภาระโดยตรง / ภาระผูกพัน) และความชัดเจนทางกฎหมาย (ภาระที่ชัดเจน / ภาระโดยนัย) นำเสนอในรูปแบบเมตริกซ์ (Fiscal Risk Matrix) โดยภาระโดยตรง คือ ภาระที่รัฐต้องจ่ายเงินแน่นอน และภาระผูกพัน คือ ภาระที่รัฐบาลจะต้องจ่ายเมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น สำหรับภาระที่ชัดเจน คือ ภาระที่มีกฎหมายหรือสัญญาบังคับ และภาระโดยนัย คือ ภาระที่ต้องจ่ายจากความคาดหวังของประชาชนตามหลักจริยธรรมและคุณธรรม</p>			
Hemming (2000)	IMF	A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability	กรอบในการประเมินความอ่อนแอทางการคลัง
<p>นำเสนอกรอบในการประเมินความอ่อนแอทางการคลังในด้านมหภาคไว้ 4 ขั้นตอน คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ระบุฐานะทางการคลังเริ่มแรกของภาครัฐที่ครบทุกระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น กองทุนนอกงบประมาณ กิจกรรมกึ่งการคลัง งบดุลของรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ 2. ประเมินผลกระทบของความเสี่ยงทางการคลังในระยะสั้นที่มีต่อฐานะการคลัง 3. ประเมินความเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว 4. ระบุความอ่อนแอในเชิงโครงสร้างหรือสถาบันในการดำเนินนโยบายการคลัง <p>ทั้งนี้เพื่อกำหนดคุณลักษณะของระบบการคลังที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลบรรลุเป้าหมายสูงสุดในการดำเนินนโยบายการคลังได้ และเพื่อเตรียมพร้อมในการจัดการกับความอ่อนแอทางการคลังที่เกิดขึ้นจากความเสี่ยงต่างๆ</p>			
Ma (2000)	WB	Monitoring Local Fiscal Risks: Selected International Experiences	ความเสี่ยงจากรัฐบาลท้องถิ่น
<p>ศึกษาถึงผลกระทบของความเสี่ยงจากรัฐบาลท้องถิ่นที่มีผลต่อภาระทางการคลังได้ หากรัฐบาลท้องถิ่นประสบปัญหาล้มละลายหรือไม่สามารถชำระหนี้ได้ ทำให้รัฐบาลต้องเข้าไปช่วยเหลือ ทำให้เกิด moral hazard ขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงควรเฝ้าระวังและติดตามขนาดภาระผูกพันที่รัฐบาลท้องถิ่นมี เพื่อไม่ให้กระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง โดยได้ยกตัวอย่าง 3 ประเทศที่มีการจัดทำการศึกษาติดตามข้อมูลกิจกรรมนอกงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่นอย่างระบบหลังจากที่ได้เกิดวิกฤตการคลังที่มาจากรัฐบาลท้องถิ่นหลายครั้ง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา (รัฐ Ohio) บราซิล และโคลัมเบีย รวมถึงประเทศที่ไม่ประสบปัญหาแต่มีระบบการรายงานข้อมูลภาระผูกพันของรัฐบาลท้องถิ่นที่ดี ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์</p>			

ผู้เขียน / ปี	องค์กร	งานศึกษา	หัวข้อ
Claessens & Klingebiel (2000)	WB	Fiscal Risk of the Banking System: Approaches to Measuring and Managing Contingent Government Liabilities in the Banking Sector	ความเสี่ยงจากระบบธนาคาร
<p>ศึกษาภาระทางการคลังที่เกิดจากวิกฤตภาคธนาคาร ซึ่งเกิดขึ้นแล้วทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ซึ่งทำให้รัฐต้องหาเงินทุนมารับภาระส่วนนี้ด้วยการขึ้นภาษี ตัดลดรายจ่าย ภาษี หรือการพิมพ์เงินของธนาคารกลางเพื่อมาใช้จ่าย (inflationary financing) นอกจากนี้ยังศึกษาวิธีการที่จะวัดขนาดของภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นใน 3 วิธี คือ 1) Gross Asset at Risk โดยสมมติสถานการณ์กรณีที่เศรษฐกิจชะลอตัว จะทำให้เกิดความเสี่ยงในการเกิดวิกฤตภาคธนาคาร และคุณภาพสินทรัพย์ของธนาคารเท่าไร 2) Value at Risk โดยการหา solvency ของธนาคารกลางที่เกิดจากการดำเนินงานปกติ และการดำเนินงานนอกงบดุล รวมทั้งการเข้าค้ำประกันภาคการเงิน จากนั้นวัด solvency losses โดยใช้ VAR 3) Accounting Approach to Bank Losses เป็นการประยุกต์วิธี VAR เข้ากับข้อมูลทางบัญชีที่แสดงขนาดและองค์ประกอบของงบดุลระบบธนาคาร และรายธนาคาร โดยประเมินความเป็นไปได้ และประมาณภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นต่อระบบธนาคารเมื่อปัจจัยด้านเศรษฐกิจมหภาคเปลี่ยนแปลงไป</p>			
IMF (2005)	IMF	Government Guarantees and Fiscal Risk	ความเสี่ยงจากการค้ำประกันของรัฐ
<p>ชี้ให้เห็นว่าปัจจุบันรัฐบาลกำลังเผชิญกับการเพิ่มขึ้นของความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดขึ้นจาก 1) ความผันแปรของเงินทุนระหว่างประเทศและความอ่อนแอของระบบการเงินในประเทศ 2) บทบาทของรัฐในการค้ำประกันทางการเงินให้ภาคเอกชนที่มีมากขึ้น 3) การดำเนินกิจกรรมนอกงบประมาณ 4) ความคาดหวังจากหน่วยงานต่างๆ ที่รัฐค้ำประกันว่ารัฐจะเข้ามารับผิดชอบเมื่อดำเนินงานผิดพลาด (moral hazard) จึงเสนอแนะให้รัฐบาลประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญกับความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะจากกิจกรรมนอกงบประมาณและภาระผูกพันทางการคลังอื่นๆ ที่มีได้แสดงอยู่ในงบประมาณแผ่นดิน มีการปกปิดสถานะที่แท้จริงของภาครัฐ ด้วยการประยุกต์ใช้ Fiscal Risk Matrix เพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังให้สามารถควบคุมได้</p>			
Dalton & Dziobek (2005)	IMF	Central Bank Losses and Experiences in Selected Countries	ความเสี่ยงจากผลขาดทุนของธนาคารกลาง
<p>ศึกษากรณีที่ธนาคารกลางเกิดผลขาดทุนจากการดำเนินงานและการเข้าดำเนินการของรัฐบาล โดยธนาคารกลางอาจประสบผลขาดทุนจากการทำ open market operation, sterilization of FX, credit guarantee, domestic & foreign investment, cost associated with financial restructuring, direct or implicit interest subsidies, non-core activities of a fiscal or quasi-fiscal nature ซึ่งความผิดพลาดในการแสดงผลขาดทุนในบัญชีกำไรขาดทุนหรือ negative net worth ในบัญชีงบดุล จะกระทบต่อความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือของธนาคารกลาง ในกรณีนี้ IMF ได้แนะนำให้รัฐบาลเข้าเพิ่มทุน (recapitalize) โดยการอัดฉีดเงินหรือหลักทรัพย์ของรัฐบาลผ่านกระบวนการงบประมาณที่โปร่งใส</p>			

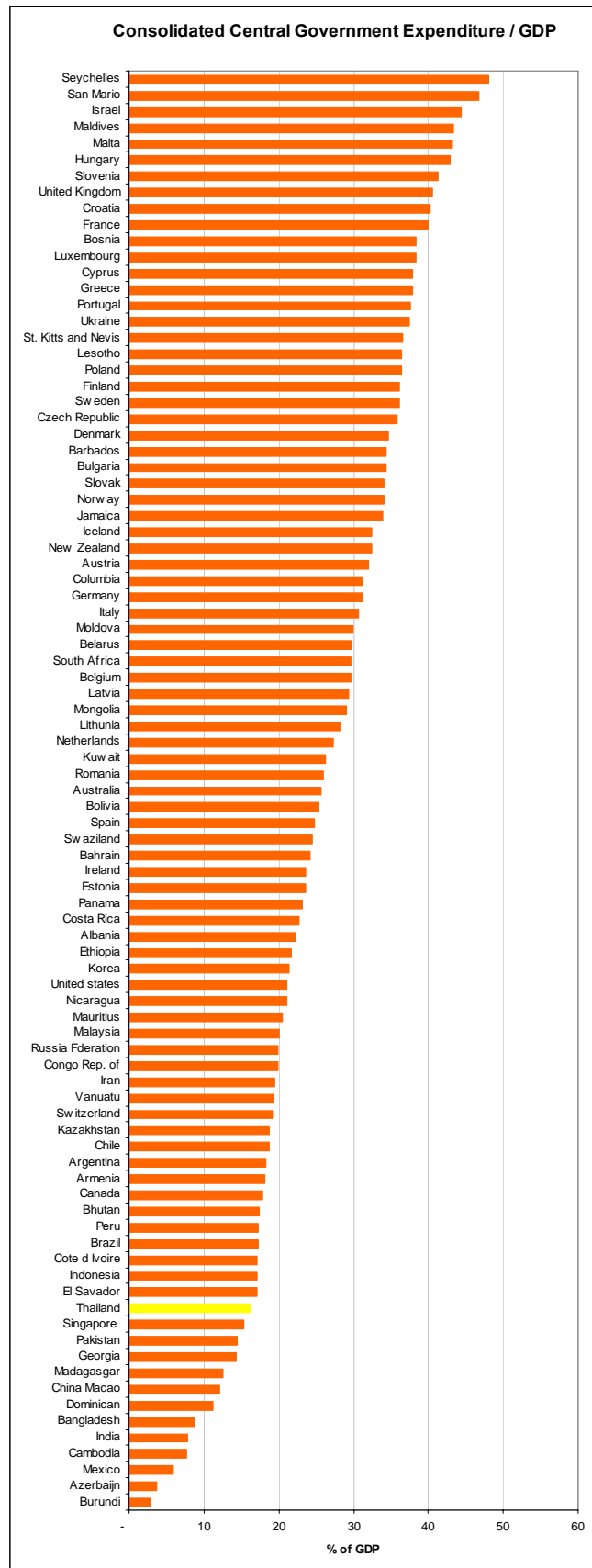
ผู้เขียน / ปี	องค์กร	งานศึกษา	หัวข้อ
<p>ทั้งนี้ การขาดทุนของธนาคารกลางสามารถแบ่งพิจารณาได้ 2 แบบ คือ 1) ขาดทุนจากการดำเนินงาน กรณีนี้จะมีผลกระทบต่อสภาพคล่องในระบบการเงิน และ 2) ขาดทุนทางบัญชี จากการแข็งค่าของสินทรัพย์และหนี้สิน หรือมีผลขาดทุนที่ยังไม่รับรู้ (unimpaired capital) จึงยังไม่มีผลกระทบต่อสภาพคล่องในระบบการเงิน</p> <p>IMF จึงเสนอข้อปฏิบัติทางด้านกฎหมาย 2 ข้อ คือ 1) ให้ธนาคารกลางดำรงเงินทุนสำรองที่มากพอที่จะครอบคลุมการขาดทุนจากการดำเนินงานและปัจจัยเสี่ยงอื่นๆ ที่ธนาคารกลางต้องเผชิญ โดยกำหนดเป็นจำนวนเท่าของเงินทุนหรือสัดส่วนของหนี้สินทางการเงิน และ 2) ควรมีกฎหมายระบุให้รัฐบาลออกตราสารทางการเงินเข้าช่วยเหลือในกรณีที่ธนาคารกลางมี negative net worth เพื่อเรียกคืน solvency ให้กลับคืนมา</p>			
Hemming (2006)	IMF	Public Private Partnership	ความเสี่ยงจากการค้ำประกันของรัฐในการลงทุนของรัฐบาลผ่านโครงการร่วมทุนระหว่างรัฐบาลกับเอกชน (Public Private Partnership – PPP)
<p>แสดงให้เห็นถึงลักษณะของโครงการร่วมทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชน (PPP) โดยรัฐทำข้อตกลงให้เอกชนเข้ามาดำเนินการสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ ที่รัฐเคยดำเนินการเอง โดยภาคเอกชนจะจัดหาเงินทุนในการดำเนินการไปก่อน ทำให้ไม่เป็นภาระงบประมาณรัฐหรือต้องกู้ยืมในทันที ความสำเร็จขึ้นกับประสิทธิภาพของภาคเอกชนที่จะดำเนินการได้อย่างมีคุณภาพยิ่งขึ้นและลดต้นทุนได้มากกว่า นอกจากนี้ได้นำเสนอประสบการณ์ของกลุ่มประเทศ OECD ที่ประสบความสำเร็จในการนำ PPP มาใช้โดยเฉพาะสหราชอาณาจักร และได้ระบุเงื่อนไขของความสำเร็จ อันประกอบด้วย 1) contractible service quality 2) competition or incentive-based regulation 3) adequate risk transfer from government to private sector และเงื่อนไขทาง institutional framework ที่รัฐบาลต้องให้ความสนใจ นอกจากนี้ งานศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความเสี่ยงของรัฐบาลที่เกิดจากการค้ำประกันโครงการ PPP ต่างๆ ของรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นภาระผูกพันที่ไม่แน่นอนว่ารัฐจะต้องรับภาระจ่ายเมื่อไรและขนาดเท่าไร</p>			
Mounoz (2007)	IMF	Central Bank Quasi-fiscal Losses and High Inflation in Zimbabwe: A Note	ความเสี่ยงจากผลขาดทุนของธนาคารกลางในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง
<p>ต้องการชี้ให้เห็นถึงที่มาของกิจกรรมกึ่งการคลังที่ Reserve Bank of Zimbabwe (RBZ) ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2004 และวัดขนาดที่เกิดขึ้น อันมีผลทำให้ RBZ เกิดผลขาดทุนจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังที่รับรู้ (realized losses) สูงถึง 75% ของ GDP ในปี 2006 กิจกรรมเหล่านี้ ได้แก่ การดำเนินการเพื่อ mop up liquidity, subsidized credit, FX losses through subsidized ER for selected government purchases and multiple currency practices และ financial sector restructuring ซึ่งล้วนเป็นกิจกรรมที่ต่างไปจากการดำเนินงานแบบเดิมของ RBZ เพื่อที่จะจัดการกับปัญหาปริมาณเงินล้นระบบในช่วงปี 2005-2007 และการพิมพ์เงินเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้ส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อเพิ่มสูงถึง 1,594% ในเดือนมกราคม 2007</p>			

ภาคผนวก 2 พัฒนาการของกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

เกณฑ์	พ.ย. 44	มิ.ย. 45	ก.ค. 46	เม.ย. 47
1. หนี้สาธารณะ / GDP	ไม่เกิน 65%	ไม่เกิน 60%	ไม่เกิน 55%	ไม่เกิน 50%
2. ภาระหนี้ / งบประมาณ	ไม่เกิน 16%	ไม่เกิน 16%	ไม่เกิน 16%	ไม่เกิน 15%
3. จัดทำงบประมาณสมดุลได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ	2552	2551	2548	2548
4. งบลงทุน / งบประมาณ	-	-	-	ไม่น้อยกว่า 25%

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ภาคผนวก 3 สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาล/ GDP ของประเทศต่าง ๆ



Source: GFS Yearbook 2006

ภาคผนวก 4 ภาระหนี้ค้างจ่ายจัดสรรในปีงบประมาณ 2550 และ 2551

รายการ	FY2550	FY2551
รวม	85,549	59,740
1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	3,500	-
1.1 กรมปศุสัตว์	2,264	-
- ชำระหนี้ค้ำประกันกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร		
1.2 กรมส่งเสริมสหกรณ์	1,236	-
- ชำระหนี้ค้ำประกันกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร		
2. กระทรวงแรงงาน	20,645	21,505
- เงินอุดหนุนสมทบกองทุนประกันสังคม		
3. กระทรวงศึกษาธิการ	8,846	1,445
- เงินวิทยฐานะ	8,846	1,445
4. รัฐวิสาหกิจ	31,638	36,788
4.1 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	23,079	18,818
- รับชำระหนี้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจากกองทุนช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.)	23,079	
4.2 องค์การสวนยาง	8,295	-
- ชดเชยการขาดทุนและดอกเบี้ยจากการแทรกแซงตลาดยางพารา		
4.3 องค์การคลังสินค้า	265	-
- ชำระหนี้ค้ำประกันกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร		
4.4 การประปาส่วนภูมิภาค	-	375
4.5 การรถไฟแห่งประเทศไทย	-	17,595
5. กองทุนและเงินหมุนเวียน	20,920	-
5.1 ค่าใช้จ่ายชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	13,158	-
5.2 กองทุนหลักประกันสุขภาพ (ค่าบริการทางการแพทย์)	7,762	-

ที่มา: สำนักงบประมาณ (FY2550) และบัญชี (FY2551)

ภาคผนวก 5 การวิเคราะห์ภาวะเพิ่มเติมทางการคลัง

รายการ	ความเป็นมา	พัฒนาการที่เปลี่ยนไป	จัดเป็นภาวะเพิ่มเติมทางการคลังหรือไม่	หมายเหตุ
รัฐบาลกลาง: งบประมาณรายจ่าย				
เบี้ยหวัด ป่าหนิง ป่าผานู	สิทธิตามกฎหมายของบุคลากรของรัฐ	ตั้งงบประมาณให้ไม่พอจ่าย	เป็นการเพิ่มเติมในงบประมาณ	-
คำรักษาพยาบาล	สิทธิตามกฎหมายของบุคลากรของรัฐ	ตั้งงบประมาณให้ไม่พอจ่าย	เป็นการเพิ่มเติมในงบประมาณ	-
เงินสำรอง กบข.	สิทธิตามกฎหมายของบุคลากรของรัฐ	ตั้งงบประมาณให้ไม่พอจ่าย	เป็นการเพิ่มเติมในงบประมาณ	-
เงินสมทบกองทุนประกันสังคม	รัฐต้องสมทบร่วม 3 ฝ่ายในอัตรา 2.75% (นายจ้างและลูกจ้างสมทบฝ่ายละ 5%)	ตั้งงบประมาณให้ไม่พอจ่าย	เป็นการเพิ่มเติมในงบประมาณ	-
ภาระหนี้ค้างจ่าย	รัฐให้กองทุน / รัฐวิสาหกิจดำเนินนโยบายสาธารณะแล้วมีต้นทุนเกิดขึ้น รัฐต้องรับภาระหนี้	งบประมาณมีจำกัด จึงไม่สามารถตั้งจ่ายได้ จึงค้างจ่ายสะสมหลายปี	เป็นการเพิ่มเติมในงบประมาณ	-
ภาระหนี้พันธบัตร FIDF	รัฐรับภาระหนี้กองทุนฟื้นฟูด้วยการออกพันธบัตร FIDF 1 (ปี 2541) FIDF 2 (ปี 2543) และ FIDF 3 (ปี 2545) โดย สปท. รับภาระต้นเงินกู้ รัฐรับภาระดอกเบี้ย	ทยอยออก Bond และมีการไถ่ถอนตามที่ครบกำหนด จนกระทั่งปี 49 สปท. ไม่มีกำไรนำส่งและคาดการณ์ผลขาดทุนต่อเนื่อง ต้อง Roll-over หนี้ครบกำหนดออกไป	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม แต่เป็นการในงบประมาณ	ภาระดอกเบี้ยของรัฐจะไม่ลดลงหาก สปท. ไม่มีกำไรนำส่งเพื่อนำมาไถ่ถอนพันธบัตรครบกำหนด และต้อง Roll-over หนี้ออกไป
กิจกรรมกึ่งการคลัง				
<i>ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ</i>				
โครงการบ้านเอื้ออาทร	นโยบายสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย 6 แสนหน่วย มี ธอส. และ ธอ. ให้การเคหะแห่งชาติ (กคช.) กู้เพื่อลงทุน และธนาคารปล่อยกู้ผู้ซื้อบ้าน ได้เงินอุดหนุนจากรัฐหลังละ 88,000 บาท	ลดจำนวนเหลือ 4.4 แสนหน่วย และขยายเวลาก่อสร้างออกไปจากสิ้นปี 2550 ปัจจุบัน กคช. ต้องรับซื้อคืนหนี้ขาดชำระ 3 เดือน (ไม่ติดกัน) จาก ธอส. โดยตั้งกองทุนวงเงิน 300 ล้านบาท	เป็นการเพิ่มเติมนอกงบประมาณ	มี NPL 4% ของจำนวนทั้งหมด กคช. เตรียมขอวงเงินกองทุนเพิ่มอีก 480 ล้านบาท และเตรียมทำแผนฟื้นฟู 3 ปีในการบริหารหนี้ และเตรียมแยกบัญชีผลขาดทุนจากการทำโครงการนี้เพื่อขอรับเงินชดเชยจากรัฐ
โครงการธนาคารประชาชน	เพิ่มโอกาสการเข้าถึงเงินทุนในระบบ ให้แก่ผู้ที่ต้องพึ่งเงินกู้ในระบบ	เริ่มโครงการตั้งแต่ 2544 ณ มี.ค. 2550 มีสินเชื่อกค้าง 7 พันล้านบาท มี NPL 22.5%	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม	ธนาคารบริหารจัดการ NPL ได้ และปัจจุบันผลความสำเร็จของโครงการนี้สูงแล้ว
โครงการสินเชื่อและค้ำประกันสินเชื่อสำหรับ SMEs				
SME Bank	ส่งเสริมและช่วยเหลือ SMEs ให้เข้าถึงแหล่งเงินทุน	เริ่มโครงการตั้งแต่ 2545 ณ มี.ค. 2550 มีสินเชื่อ 44 พันล้านบาท มี NPL 43.8%	เป็นการเพิ่มเติมนอกงบประมาณ	รัฐต้องเพิ่มทุนช่วยคืนสำรองหนี้ และต้องขอวงเงินเพิ่มต่อปี และมีแผนการบริหารหนี้ที่เป็นรูปธรรม
ธกส.	ส่งเสริมและช่วยเหลือ SMEs ให้เข้าถึงแหล่งเงินทุน	เริ่มโครงการตั้งแต่ 2542 ณ มี.ค. 2550 มีสินเชื่อ 28 พันล้านบาท มี NPL 2.1%	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม	ธนาคารบริหารจัดการ NPL ได้ ซึ่งมีสัดส่วนต่ำมาก
<i>ผ่านกองทุนนอกงบประมาณ</i>				
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	สร้างแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในชุมชน โดยรัฐให้เงินอุดหนุน 1 ล้านบาทต่อกองทุน ซึ่งรัฐต้องกู้จาก ธอ. และ ธกส. วงเงิน 1 แสนล้านบาทมาดำเนินภารกิจก่อน	รัฐกู้จื๊งแค่ 8 หมื่นล้านบาท และทยอยชำระคืนหนี้ตั้งแต่ปี 2545 - 2552	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม	ต้องจัดสรรงบ. เพื่อเตรียมชำระหนี้ตามแผนฯ ถึงปี 2552
กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	สร้างหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมคนไทยทุกคน	เงินเหมาจ่ายรายหัวเพิ่มจาก 1,200 บาทต่อคนในปี 2544 เป็น 1,899.7 บาท ในปี 2550 และขยายความครอบคลุมมากขึ้น	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม	รัฐจ่ายเงินรายหัวเป็นเงินอุดหนุนรายปี รัฐไม่มีภาวะเพิ่มเติมอีก ปัจจุบัน โรงพยาบาลขนาดใหญ่หลายแห่งขาดทุนจากโครงการนี้ แต่ยังมีรายได้ส่วนอื่นมาลดผลขาดทุน จึงยังอยู่ได้
<i>ผ่านรัฐวิสาหกิจ (รสก.)</i>				
เงินอุดหนุนการดำเนินงาน / ผลขาดทุน	รัฐให้ รสก. บริหารสาธารณะ ต้องให้เงินอุดหนุน	แนวคิดการทำบัญชีแยกผลการดำเนินงานบริการสาธารณะออกจากเชิงพาณิชย์ (PSO) เพื่อให้รัฐอุดหนุนอย่างสมเหตุผล	เป็นการเพิ่มเติมเฉพาะกรณี รสก.	ขสมก. มีผลขาดทุนแต่รัฐไม่ได้อุดหนุนชำระหนี้หรือผลขาดทุนให้ในวงปม. เป็นกรณีปกติเหมือน รสก. อื่น เพราะกฎหมายไม่ได้รับไว้
<i>ผ่านเอกชน</i>				
โครงการศูนย์ราชการ กทม.	ตั้ง บ. ธารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ เป็น รสก. นำที่ราชพัสดุไปสร้างศูนย์ราชการ ระดมทุนโดยการออกหุ้นกู้ 24 พันล้านบาทเพื่อหาเงินทุนค่าก่อสร้างวงเงินลงทุน 82 พันล้านบาท เริ่มในปี 2547	ออกหุ้นแล้ว 2 วงด 18.5 พันล้านบาท ในปี 48 และ 49 โครงการจะเสร็จกลางปี 2551 จึงให้หุ้นย ราชการย้ายเข้า และรัฐต้องทยอยจ่ายค่าเช่าให้ บ. เป็นเวลา 30 ปี	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม (แต่จะทำให้หนี้สาธารณะสูงขึ้น เพราะ SPV กรณีนี้จัดเป็นหนี้ของ รสก. ที่ควรมีรวมเป็นหนี้สาธารณะ)	ค่าเช่าที่รัฐต้องจ่ายให้กับบริษัท จัดสรรจากปม. ประจำปีปกติ เป็นเวลา 30 ปี มีมูลค่ารวม 82 พันล้านบาท
Airport Rail Link	เพื่อสร้างระบบขนส่งมวลชนทางรถไฟฯ เชื่อมสนามบินสุวรรณภูมิกับชั้นใน กทม.	ผู้รับเหมาก่อสร้างหาแหล่งเงินกู้ค่าก่อสร้างเอง และการรถไฟฯ (รฟท.) เป็นผู้ชำระค่าก่อสร้างเมื่องานเสร็จ	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม (แต่จะทำให้หนี้สาธารณะสูงขึ้น เมื่อ รฟท. รับโอนหนี้มาแล้ว)	โครงการมีรายได้จากค่าบริการ และเงินอุดหนุนจากรัฐในการบริการสาธารณะ

รายการ	ความเป็นมา	พัฒนาการที่เปลี่ยนไป	จัดเป็นภาวะเพิ่มเติมทางการคลังหรือไม่	หมายเหตุ
โครงการทางพิเศษสายบางพลี-สุซสวัสดิ์	เพื่อสร้างทางหลวงวงแหวนกาญจนาภิเษกด้านใต้ช่วงบางพลี-สุซสวัสดิ์	ผู้รับเหมาก่อสร้างหาแหล่งเงินกู้ค่าก่อสร้างเอง และการทางพิเศษ (กทพ.) เป็นผู้ชำระค่าก่อสร้างเมื่องานเสร็จ	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม (แต่จะทำให้หนี้สาธารณะสูงขึ้น เมื่อ กทพ. รับโอนหนี้มาแล้ว)	โครงการมีรายได้จากค่าผ่านทาง
กองทุนนอกงบประมาณ				
กองทุนน้ำมัน	ช่วยรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเพื่อลดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ หากราคาคงตลาดโลกสูงขึ้น	มีภาวะในการพุ่งราคาขึ้นมาก่อนปล่อยลอยตัว (10/1/47 - 13/7/49) 92 พันล้านบาท ได้ออกเป็นพันธบัตรของกองทุน ปัจจุบันเหลือหนี้ 30 พันล้านบาทและจะไถ่ถอนครบในปี 51	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม	มีรายรับจากเงินส่งเข้ากองทุนของผู้ผลิตและผู้ค้าน้ำมันทุกเดือนหักภาระรายจ่ายตั้งราคา LPG ไม่มาก จึงมีเงินสะสมไว้จ่ายคืนหนี้ได้ตามกำหนด
กองทุนประกันสังคม	สร้างสวัสดิการสังคมให้แรงงาน โดยนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน	เริ่มในปี 2533 ครอบคลุมสถานประกอบการลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป และขยายเป็น 1 คนขึ้นไปในปี 2544	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม (ในระยะ 10 ปีข้างหน้า)	ฐานะเงินกองทุนยังเป็นบวก บริหารจัดการเองได้
กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	เพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้นักเรียนที่ขาดทุนทรัพย์	เริ่มในปี 2538 และยังคงดำเนินการต่อเนื่อง	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม	รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนทุกปีในลักษณะ Demand side financing ไม่เป็นภาระแก่รัฐ
กองทุนอ้อยและน้ำตาล	ช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้รับเงินเพิ่มราคาอ้อยในช่วงวิกฤต และแก้ปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล	ณ ส.ค. 50 มีหนี้สะสม 13 พันล้านบาท มีแผนชำระหนี้ปีละ 3 พันล้านบาทจนถึงปี 2555 แต่ในปีที่ราคาประกาศสูงกว่าราคาจริง จึงมีภาระชดเชยส่วนต่างราว 10 พันล้านบาทจะทำให้หนี้เพิ่มเป็น 22 พันล้านบาท	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม	แม้กองทุนจะมีหนี้สินหมุนเวียน แต่ก็มียารับที่มาจากภาษีมูลค่าเพิ่มของน้ำตาลทรายที่หักเข้ากองทุน และเงินรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลที่โรงงานน้ำตาลนำส่งทุกปี จึงน่าจะบริหารจัดการได้
รัฐบาลท้องถิ่น				
การให้เงินอุดหนุนของรัฐ	รัฐต้องกระจายอำนาจทางการคลังตามพรบ. กำหนดแผนฯ ปี 2542 ให้ท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ไม่น้อยกว่า 35% ของรายได้รัฐบาลในปี 2549	รัฐไม่สามารถโอนเงินอุดหนุนให้รายได้ท้องถิ่นเป็น 35% ได้ตามแผนเพราะความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจ จึงแก้ไข พรบ. เลื่อนเวลาออกไปไม่มีกำหนด	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม	เลื่อนเวลาออกไปไม่มีกำหนด รัฐจึงไม่ต้องเตรียมจัดสรรเงินอุดหนุนให้มากขึ้น
การท่อนี้	พรบ. กำหนดแผนฯ ปี 2542 ระบุให้ท้องถิ่นแต่ละระดับสามารถกู้เงินจากในและต่างประเทศได้ รวมทั้งการออกพันธบัตร	ที่ผ่านมาท้องถิ่นมีการกู้เงินจากสถาบันการเงินและกองทุนเงินสะสมของตนที่ต้นสังกัด แต่ยังไม่มีการออกพันธบัตร ซึ่ง สบ. กำลังร่างหลักเกณฑ์ให้อยู่	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม	พรบ. หนี้สาธารณะระบุชัดว่าไม่ให้รัฐค้ำประกันการกู้เงินของรัฐบาลท้องถิ่น
รัฐวิสาหกิจ				
การให้เงินอุดหนุนจากรัฐ	รัฐให้ รสท. บริหารสาธารณะ ต้องให้เงินอุดหนุน	แนวคิดการกำกับดูแลกิจการดำเนินตามบริการสาธารณะออกจากเชิงพาณิชย์ (PSO) เพื่อให้รัฐอุดหนุนอย่างสมเหตุสมผล	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม	รัฐจัดสรรเงินงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน รสท. ในแต่ละปีอยู่แล้ว
การลงทุนของรัฐวิสาหกิจ	แผนการลงทุนของ รสท. ต้องผ่านการพิจารณาของ สชช. และการเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ	แผนการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐวิสาหกิจ (Mega Projects) ที่ลดความสำคัญลงไปจากสมัยรัฐบาลทักษิณ โดยลำดับความสำคัญตามความจำเป็นและความคุ้มค่าในการลงทุน	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม	หากแผนการลงทุนของ รสท. ผ่านการพิจารณา รสท. จะสามารถกู้ยืมได้ตามแผน ไม่เป็นภาระรัฐ แต่จะทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น
การดูแลระบบสถาบันการเงิน				
ความเสี่ยงจาก FIDF	FIDF รับภาระความเสี่ยงของระบบสถาบันการเงินด้วยผลจากวิกฤต 2540 โดยรัฐบาลได้รับการช่วยเหลือจาก FIDF ต่อด้วยการออกพันธบัตร FIDF	จัดทำร่าง พรบ. สถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยจำกัดวงเงินแทนการคุ้มครองเต็มจำนวน ซึ่ง FIDF เริ่มดำเนินการนี้มาตั้งแต่ปี 2541 คาดว่าจะประกาศใช้ได้ภายใน 1-2 ปีนี้	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม	ความเสี่ยงทางการคลังลดลงจากการมีสถาบันประกันเงินฝาก และ FIDF กำลังจะปิดกองทุนในปี 2556 ซึ่งจะมีการขายสินทรัพย์ที่กองทุนถือ ซึ่งจะไถ่ถอนหนี้ที่ค้างอยู่ได้ ไม่ตกเป็นภาระรัฐ
รพ.	ปัญหาหนี้เสียของ รพ. จากวิกฤตปี 2540 เคยสร้างภาระการคลังขนาดใหญ่ให้รัฐมาแล้ว	สิ่งแวดล้อมทางการเงินเปลี่ยนไปเพื่อให้สถาบันการเงินมีความเข้มแข็งในการกั้นสำรอง NPL ตาม IAS39 และมีเกณฑ์ดำรงเงินกองทุนที่ได้มาตรฐานของ Basel II	ไม่เป็นภาวะเพิ่มเติม	รพ. มีความเข้มแข็งมากขึ้น และสามารถแข่งขันได้ตามกระแสการเปิดเสรีทางการเงิน
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ			เป็นภาระนอกงบประมาณ	รัฐต้องช่วยเพิ่มทุนให้ SFI ที่อาจประสบผลขาดทุนจากการปรับตัวตามเกณฑ์ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเงินที่เปลี่ยนไป

ภาคผนวก 6 การหาวงเงินงบประมาณที่เหมาะสม และมี Fiscal Space ที่เพียงพอ

(พันล้านบาท)	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ประมาณการรายได้	1,495	1,632	1,779	1,939	2,114	2,304	2,511	2,737	2,984	3,252
วงเงินงบประมาณ (บทบาทรัฐเป็นกลาง)	1,660	1,724	1,870	2,034	2,213	2,408	2,623	2,858	3,114	3,390
รายจ่ายที่ไม่สามารถตัดลด (เดิม)	1,313	1,404	1,449	1,544	1,641	1,735	1,860	1,981	2,112	2,268
รายจ่ายที่ไม่สามารถตัดลด (รวมการเพิ่มเติมในงปม.)	1,313	1,495	1,500	1,597	1,694	1,790	1,917	2,040	2,174	2,333
รายจ่ายประจำ (เดิม)	1,065	1,132	1,176	1,253	1,327	1,396	1,492	1,582	1,680	1,800
รายจ่ายประจำ (รวมการเพิ่มเติมในงปม.)	-	1,223	1,227	1,306	1,381	1,450	1,549	1,641	1,742	1,865
งบบุคลากร (เดิม)	473	501	531	573	608	644	696	738	782	844
งบบุคลากร (รวมการเพิ่มเติมในงปม.)	-	548	557	598	631	667	718	760	804	867
เบี้ยหวัด	-	10	5	4	2	0	-	-	-	-
ค่ารักษาพยาบาล	-	38	21	21	22	22	22	22	23	23
งบดำเนินการ	163	177	192	208	226	245	266	288	313	339
งบอุดหนุน (เดิม)	175	187	201	216	231	248	266	285	306	329
งบอุดหนุน (รวมการเพิ่มเติมในงปม.)	-	232	227	244	261	280	301	323	346	371
เงินสำรอง กบข.	-	4	5	5	5	5	6	6	7	7
เงินสมทบ SSO	-	40	22	23	25	27	29	31	33	36
งบรายจ่ายอื่น	255	267	252	256	262	259	265	271	279	288
รายจ่ายลงทุน	202	220	217	231	247	267	289	313	339	366
งบลงทุนผูกพันของส่วนราชการ	83	90	94	97	101	108	116	124	133	142
เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน	119	130	123	134	146	159	173	189	206	224
เงินกู้ครบกำหนดชำระ	46	52	56	61	66	72	79	86	93	102
Fiscal Space (เดิม)	347	320	422	490	573	672	762	878	1,002	1,122
Fiscal Space (รวมการเพิ่มในงปม.)	347	228	370	437	519	618	706	818	940	1,057
Fiscal Space (รวมการเพิ่มใน + นอกงปม.)	347	188	364	431	513	611	701	813	935	1,052
การเพิ่มเติม		132	58	59	60	61	62	64	67	70
การเพิ่มเติมในงปม. 4 รายการ		92	52	53	54	55	57	59	62	65
เบี้ยหวัด (งบบุคลากร)		10	5	4	2	0				
ค่ารักษาพยาบาล (งบบุคลากร)		38	21	21	22	22	22	22	23	23
เงินสำรอง กบข. (งบอุดหนุน)		4	5	5	5	5	6	6	7	7
เงินสมทบ SSO (งบอุดหนุน)		40	22	23	25	27	29	31	33	36
การเพิ่มเติมนอกงปม.		40	7	7	7	7	5	5	5	5
บ้านเอื้ออาทร		2	2	2	2	2				
SME Bank	(3)	3								
ขสมก.	(5)	10	5	5	5	5	5	5	5	5
อดท.ลำไย	(4)	4								
เพิ่มทุน SFIs	(6)	21								
* ตัวเลขในวงเล็บ คือ การของปี 2551 แต่การจัดทำงปม.เสร็จสิ้นแล้ว จึงโอนให้เพิ่มเป็นการของปี 2552										
ร้อยละต้องงปม.										
การเพิ่มเติม		7.6	3.2	3.0	2.8	2.6	2.4	2.3	2.3	2.2
การเพิ่มเติมในงปม.		5.3	2.8	2.6	2.5	2.3	2.2	2.2	2.1	2.0
การเพิ่มเติมนอกงปม.		2.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Fiscal Space (เดิม)	20.9	17.8	21.3	22.6	24.0	25.8	26.6	27.8	28.9	29.5
Fiscal Space (รวมการเพิ่มในงปม.)	20.9	12.4	18.5	19.9	21.5	23.5	24.3	25.7	26.8	27.5
Fiscal Space (รวมการเพิ่มใน + นอกงปม.)	20.9	10.0	18.1	19.6	21.2	23.2	24.1	25.5	26.6	27.3
งบลงทุน / งปม. สูงสุดที่อาจเกิดขึ้น (เดิม)	33.1	30.7	33.1	34.1	35.5	37.2	38.0	39.3	40.3	40.9
งบลงทุน / งปม. สูงสุดที่อาจเกิดขึ้น (รวมการเพิ่มในงปม.)	33.1	25.3	30.3	31.5	33.0	34.9	35.8	37.1	38.2	38.9
งบลงทุน / งปม. สูงสุดที่อาจเกิดขึ้น (รวมการเพิ่มทั้งหมด)	33.1	22.9	29.9	31.2	32.7	34.6	35.6	36.9	38.1	38.7
กู้เพิ่มให้งบลงทุนได้อย่างน้อย 25% ของงปม. (พันล้านบาท)		22								
Fiscal Space ที่เพียงพอ	347	211	364	431	513	611	701	813	935	1,052
ร้อยละต้องงปม.	21%	12%	19%	21%	23%	25%	27%	28%	30%	31%
วงเงินงบประมาณ (บทบาทเป็นกลาง & Fiscal Space เพียงพอ)	1,660	1,746	1,870	2,034	2,213	2,408	2,623	2,858	3,114	3,390

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียนเพิ่มเติมจากงานของบุนทริก (2550)

**ภาคผนวก 7 การวิเคราะห์มาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (PIT)
จากเงินลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการซื้อหุ้น (LTF)**

(1)	(2) รายได้พึงประเมิน (บาท)	(3) อัตราภาษี	(4) = (2) x (3) PIT ที่ต้องจ่าย (บาท)	(5) ค่าลดหย่อน LTF [*] (บาท)	(6) = (5) x (3) ภาษีที่ประหยัดได้ (บาท)	(7) อัตราภาษีที่ ประหยัดได้ (%)
นาย ก	80,000	0%	0	0	0	0%
นาย ข	250,000	10%	25,000	37,500	3,750	10%
นาย ค	750,000	20%	150,000	112,500	22,500	20%
นาย ง	2,000,000	30%	600,000	300,000	90,000	30%
นาย จ	8,000,000	37%	2,960,000	300,000	111,000	37%

* หักลดหย่อนได้ไม่เกิน 15% ของรายได้พึงประเมิน สูงสุดไม่เกิน 300,000 บาทต่อคนต่อปี

สมมติให้ตัวอย่างผู้รายได้พึงประเมินในแต่ละชั้นอัตราภาษี 5 รายเป็นตามคอลัมน์ (1) จะเห็นได้ว่า จากอัตราภาษีที่กำหนดตามกฎหมาย กรณีที่ยังไม่มีการหักค่าลดหย่อน LTF นาย ก จะได้รับยกเว้นภาษี เพราะรายได้พึงประเมินไม่ถึง 100,000 บาทต่อปี และอีก 4 คนที่เหลือจ่าย PIT ในอัตราก้าวหน้า โดยให้คำนวณ PIT อย่างง่าย ซึ่งคิดจากอัตราภาษีคูณรายได้พึงประเมินทั้งก้อน (ซึ่งในความเป็นจริงต้องหัก 100,000 บาทแรกที่ได้รับยกเว้นภาษี และคิดภาษีตามเงินได้ในแต่ละชั้นภาษี)

หากผู้เสียภาษีเห็นช่องทางประหยัดภาษีด้วยการลงทุนใน LTF เต็มวงเงินที่จะได้สิทธิประโยชน์ทางภาษี จะเห็นว่า นาย ก ไม่มีแรงจูงใจที่จะลงทุนใน LTF เพราะไม่ต้องลงทุนก็ได้รับยกเว้นภาษีอยู่แล้ว ส่วนคนอื่นจะนำเงินได้ไปลงทุนไม่เกิน 15% ของรายได้พึงประเมิน สูงสุดได้ไม่เกิน 300,000 บาทเช่น นาย ง และ จ

แต่ละคนสามารถหักลดหย่อนเงินที่ลงทุนใน LTF นี้ได้ทั้งก่อน ช่วยประหยัดภาษีไปได้เท่ากับส่วนของภาษีที่ต้องจ่ายให้เงินก้อนนี้ หรือในอัตราก้าวหน้าที่ตนต้องจ่ายนั่นเอง

จะเห็นได้ว่า อัตราภาษีที่แต่ละคนประหยัดได้จากช่องทางค่าลดหย่อน LTF มีความก้าวหน้า เช่นเดียวกับลักษณะก้าวหน้าของ PIT