



การประเมินความเปราะบางทางการคลังของไทย:
ความเสี่ยง และนัยต่อการดำเนินนโยบายในอนาคต

Assessing Fiscal Vulnerability in Thailand: Fiscal Risks and Policy Implication

ทรงธรรม ปิ่นโต บุณยวรรณ หมั่นวิชาชัย และ ฐิติมา ชูเชิด

ธนาคารแห่งประเทศไทย งานสัมมนาวิชาการประจำปี 2550
4 ตุลาคม 2007

2

เหตุใดความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) จึงเป็นที่สนใจ?

1. ภาระการคลังเพิ่มขึ้นจากปัญหาวิกฤตการเงิน (2540)
2. ความไม่มั่นใจในวินัยการคลังและความโปร่งใส (2544)
3. โครงสร้างแวดล้อมการคลังเปลี่ยนไป (2550)
 - ภาระการคลังอื่นนอกเหนืองบประมาณเพิ่มเติมอีกใหม่
 - ความต่อเนื่องของนโยบายประชานิยม
 - ทิศทางของกฎหมายและสังคมสู่รัฐสวัสดิการมากขึ้น
4. ภาคการคลังจะยั่งยืนหรือไม่ ภายใต้ทิศทางโครงสร้างรายจ่ายและรายได้ของรัฐที่เห็น และต้องทำอะไรเพิ่มเติมหรือไม่ โดยวิธีใด

3

ประเด็นนำเสนอ

1. วิเคราะห์โครงสร้างด้านรายจ่าย-รายได้ของรัฐ และแนวโน้ม (ความเสี่ยงจากโครงสร้างทางการคลัง)
2. ความเสี่ยงจากภาระเพิ่มเติมทางการคลัง
3. การประเมินความยั่งยืนทางการคลัง
4. นัยเชิงนโยบาย

1. ความเสี่ยงจากโครงสร้างทางการคลัง (Structural Fiscal Risk)

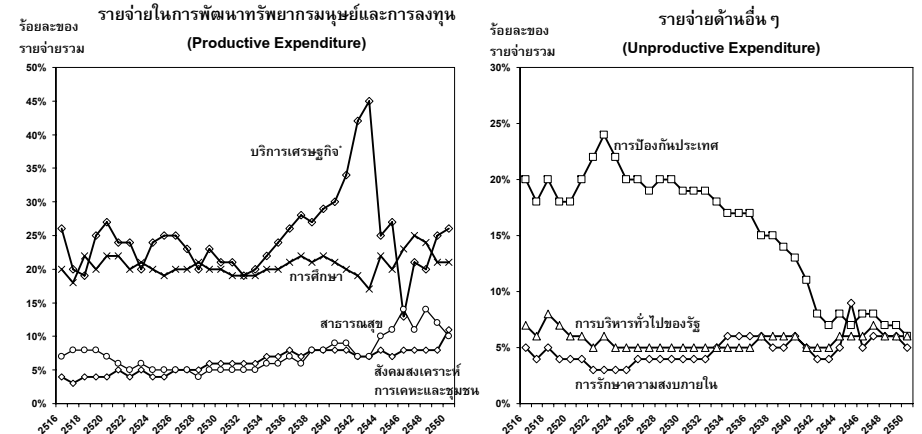
2.1 โครงสร้างรายจ่ายรัฐบาล

Government Expenditure (1972 - 2005)

Expenditure	Industrial Countries		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
o/w 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
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
By Function	34.9	100.0	23.0	100.0	17.7	100.0
o/w Defense	2.5	6.9	2.7	12.8	2.1	12.0
Education & Health	6.5	17.8	4.5	18.0	4.8	27.1
Social Security & Housing	13.5	40.2	2.7	10.7	1.9	10.6

Source: GFS

ทิศทางการใช้จ่ายเน้นไปที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการลงทุนมากขึ้น

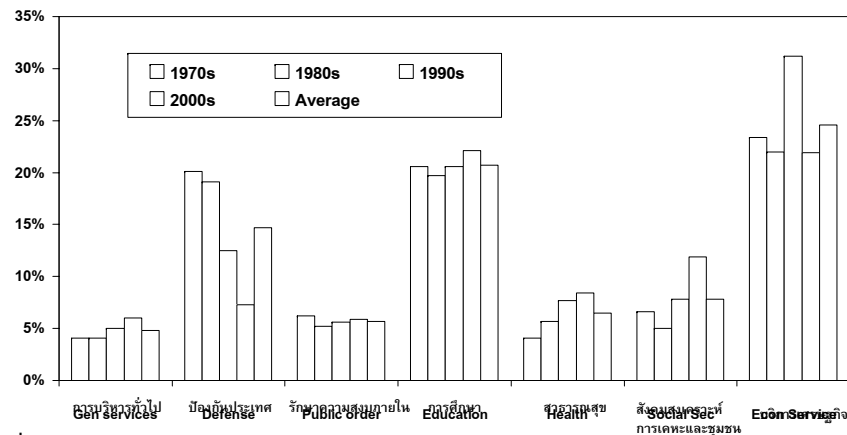


Source: GFS, GFMS, Concepts by IMF (1995)

หมายเหตุ: บริการเศรษฐกิจ เช่น การเกษตร การคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร การเชื้อเพลิงและพลังงาน

ความสำคัญของการใช้จ่ายของรัฐในแต่ละทศวรรษ

ร้อยละต่อรายจ่ายรวม



ที่มา: GFS, GFMS

- ช่วง 70s และ 80s เน้น Defense
- ช่วง 90s เน้น Econ Services และลดบทบาท Defense
- ช่วง 00s เน้น Education Health Social Security

ระบบกฎหมายงบประมาณไทยแยกการตั้งงบประมาณและการใช้จ่ายจริงออกจากกันและใช้เกณฑ์เงินสด (cash basis)

ส่งผลให้เกิด...

- ใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ตั้งงบประมาณไว้
- กู้จริงอาจสูงกว่าวงเงินที่ขาดดุลงบประมาณ
- สะสมรายจ่ายค้างจ่าย

การวิเคราะห์ประเด็นด้านกฎหมายเกี่ยวกับรายจ่ายรัฐ

9

1. การใช้เงินคงคลังจากรายการที่ตั้งงบประมาณไว้ไม่พอ

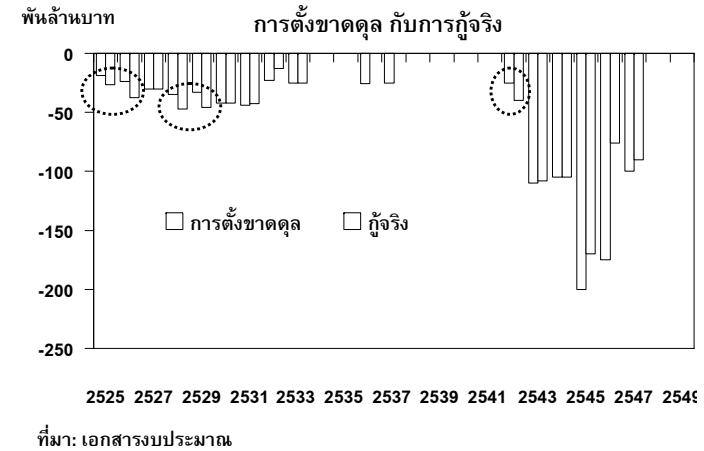
- รายการที่ตั้งงบประมาณไว้ไม่พอใช้จ่าย และจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว สามารถนำเงินคงคลังมาใช้ไปพลางก่อนได้ (พรบ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 7(1))

ล้านบาท	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549
1. ค่ารักษาพยาบาล					2,220	9,100	10,864	17,140
2. เบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ			3,940			21,345	30,472	9,460
3. เงินเดือน ค่าจ้าง						4,664		6,536
4. เงินช่วยเหลือ	3,200	4,000				152	380	1,471
5. เงินสมทบ เงินชดเชย						1,563	53	64
รวม	3,200	4,000	3,940	0	2,220	36,824	41,770	34,671

2. กฎหมายและกระบวนการจัดทำงบประมาณที่เปิดช่องให้

10

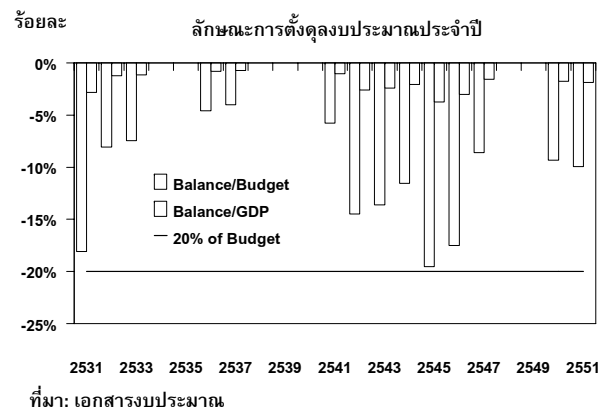
- ฎีได้ตามจริง อาจสูงกว่าการขาดดุลก็ได้



11

- วงเงินกู้ตามกฎหมาย

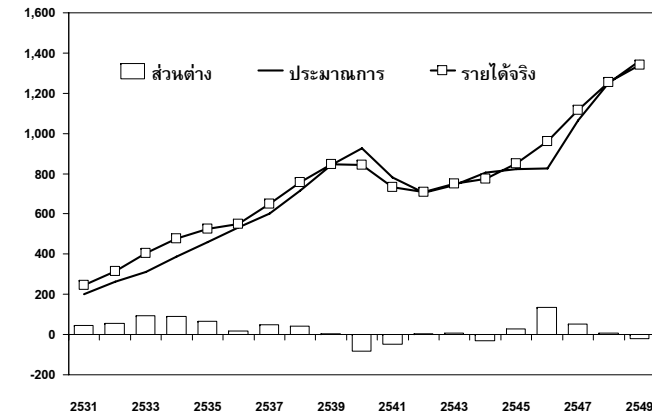
- วงเงินสูงสุดที่รัฐสามารถกู้เพื่อชดเชยขาดดุลงบประมาณในแต่ละปีต้องไม่เกิน
 - 20% ของงบประมาณประจำปี รวมกับ 80% ของงบชำระคืนเงินกู้



ประมาณการรายได้ และรายได้จริง

12

พันล้านบาท



ที่มา: เอกสารงบประมาณ

- ปัจจุบันกระบวนการนี้จัดทำโดย 4 หน่วยงานหลัก (สงป. / ก.คลัง / สศช. / ธปท.)
- จากข้อมูลย้อนหลัง พบว่า ผลการประมาณการค่อนข้าง conservative ถึง 80%
- ค่อนข้างวางใจได้ว่า ไม่มีเจตนาจะทำให้ประมาณการรายได้สูงเกินจริง

3. การค้างจ่ายหนี้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และกองทุนต่าง ๆ

รายการ	2550	2551
หน่วยราชการ		
กรมปลัดตรี (จ่ายหนี้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร)	2,264	
กรมส่งเสริมสหกรณ์ (จ่ายหนี้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร)	1,236	
ก.แรงงาน (เงินอุดหนุนกองทุนประกันสังคม)	20,645	21,505
ก.ศึกษาธิการ (เงินวิทยฐานะครู)	8,846	1,445
รัฐวิสาหกิจ		
ธกส. (จ่ายหนี้ คชก.)	23,079	18,818
องค์การสวนยาง (ขาดทุนจากการแทรกแซงยางพารา)	8,295	
องค์การคลังสินค้า (จ่ายหนี้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร.)	265	
การประปาส่วนภูมิภาค		375
การรถไฟแห่งประเทศไทย		17,595
กองทุนต่าง ๆ		
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (ชำระหนี้)	13,158	
กองทุนหลักประกันสุขภาพ	7,762	
รวม	85,549	59,740

- หน่วยงานสนองนโยบายไปแล้ว เมื่อเกิดผลขาดทุน รัฐต้องจ่ายคืนให้ในปีต่อมา
- **หลักการ** รัฐควรจ่ายหนี้ให้ครบจำนวนและตรงเวลา
- **ทางปฏิบัติ** รัฐค้างจ่ายหนี้ เพราะงบประมาณไม่พอ กฎหมายไม่ได้ระบุว่าค้างชำระได้ไม่เกินกี่ปี

4. กฎหมายรัฐธรรมนูญที่อาจนำมาซึ่งภาระของรัฐในอนาคต

- รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีลักษณะเป็น **social-oriented** ค่อนข้างมากอยู่แล้ว
- รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปี 2550 ยิ่งเห็นสวัสดิการสังคมให้กว้างและมากขึ้น เช่น
 - การศึกษาพื้นฐาน 12 ปี ไม่เสียค่าใช้จ่าย + สนับสนุนผู้ด้อยโอกาสให้เท่าเทียม + ส่งเสริมการศึกษาในรูปแบบอื่น
 - การบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานเสมอกัน ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาจากสถานพยาบาลรัฐไม่เสียค่าใช้จ่าย
 - คุ้มครองเด็กและเยาวชนจากความไม่เป็นธรรม + พัฒนาร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ในการฟื้นฟู
 - รัฐต้องมีกำลังทหารเพื่อรักษาเอกราชและความมั่นคง + ต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเพียงพอ
- แสดงว่า ทิศทางรายจ่ายจะต้องเพิ่มขึ้นอีก เพราะตามรัฐธรรมนูญเดิมยังทำได้ไม่เต็มที่ บบข้อจำกัดของงบประมาณ
- รัฐธรรมนูญที่กำหนดสิทธิให้ประชาชนมากขึ้น เอื้อให้การผลักดันนโยบายประชานิยมทำได้ง่ายขึ้น

จากโครงสร้างและทิศทางรายจ่ายดังกล่าวส่งผลให้...

1. โครงสร้างด้านรายจ่ายเห็นด้านสังคมมากขึ้นตามแนวโน้มการพัฒนา
2. ความเสี่ยงจากโครงสร้างด้านกฎหมายยังไม่ลดลง
3. ทิศทางนโยบายประชานิยมเล็กลงและรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับเห็นสังคมมากขึ้น

2.1 โครงสร้างรายได้รัฐบาล

Government Revenue (1972-2005)

Government Revenue	Industrial Counties		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
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: GFS

สัดส่วน PIT / CIT

Ratio of PIT to CIT

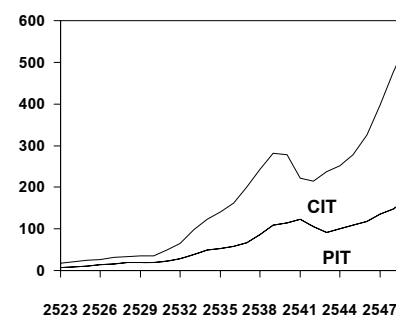
OECD Countries	1991-1995	1996-2000	2002
North America	5.3	4.1	4.6
Asia and Pacific	2.6	2.3	2.1
Europe (West)	4.0	3.1	4.1
Europe (East)	2.0	2.6	2.7
Nordic	13.5	5.6	5.0
Average OECD	5.6	3.5	3.7
Thailand	0.6	0.8	0.6

Source: Revenue Statistics Database (OECD), MOF

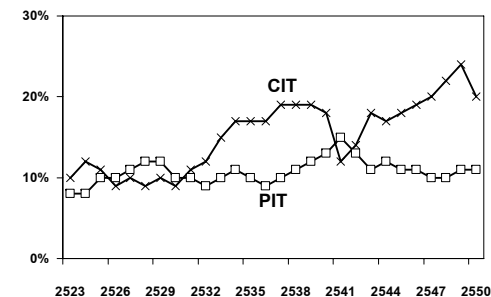
- สัดส่วน PIT / CIT ของไทยต่ำกว่า 1 เท่า
- ประเทศ OECD พึ่งพา PIT > CIT 6 เท่า
- กลุ่ม Asia and Pacific ก็มีสัดส่วน PIT สูงกว่า 2 เท่า

ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

พันล้านบาท



ร้อยละต่อรายได้รัฐบาลรวม



ที่มา: กระทรวงการคลัง

ภาษีฐานรายได้ทวีความสำคัญขึ้น เพราะ CIT ที่ปรับตัวขึ้นเป็นสำคัญ
PIT ยังมีบทบาทน้อย

ค่าความยืดหยุ่นของภาษี (Revenue Buoyancy)

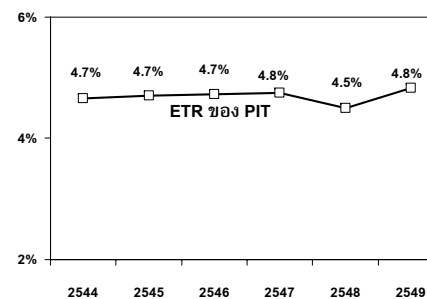
(หน่วย: เท่า)	1981-07	1981-90	1991-00	2001-07	2001-05	2006	2007_9m
รายได้รัฐบาล	1.2	1.2	1.0	1.4	1.6	0.5	0.9
รายได้ภาษี	1.2	1.2	1.1	1.5	1.8	0.8	0.8
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	1.3	1.6	0.8	1.5	1.4	1.4	2.0
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	1.8	1.4	2.2	1.9	2.3	1.3	0.3
ภาษีการค้า	1.2	1.2	1.4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
ภาษีมูลค่าเพิ่ม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

$$\text{Revenue Buoyancy} = \frac{\% \Delta \text{Revenue}}{\% \Delta \text{GDPn}}$$

Personal Income Tax ของไทยมีบทบาทน้อยมาก

1. Effective Tax Rate ของ PIT อยู่ที่ 5% ยังต่ำมาก
เมื่อเทียบอัตราจัดเก็บ 5 อัตรา (0 - 37%)



2. PIT Payers มีการหักค่าลดหย่อนมากขึ้นในปี 2549

ปีภาษี	2546	2547	2548	2549
ค่าลดหย่อน / รายได้พึงประเมิน	19%	19%	18%	23%

3. PIT Payers ยังมีสัดส่วนต่อ Labor Force ต่ำมาก

และมีแนวโน้มลดลง

ปีภาษี	2546	2547	2548	2549
ผู้เสียภาษี PIT (ล้านคน)	6.8	7.3	6.7	5.7
กำลังแรงงาน (ล้านคน)	34.7	35.5	36.0	36.4
สัดส่วนผู้เสียภาษีในฐานภาษี	20%	21%	19%	16%

ที่มา: กรมสรรพากร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และคำนวณโดยผู้เขียน

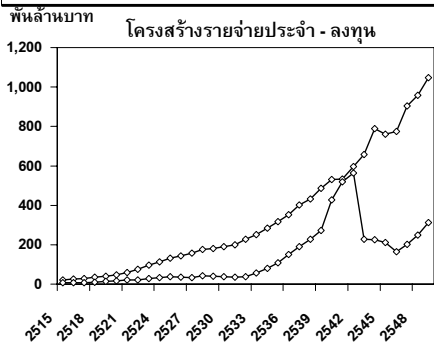
4.เม็ดเงิน 2 ใน 3 ของ PIT ที่เก็บได้พึ่งผู้มีรายได้สูง ซึ่งมีสัดส่วนเพียง 3% ของ PIT Payers

	ขั้นเงินได้สุทธิ (บาท)	ผู้เสียภาษี (ล้านราย) (ร้อยละ)	PIT (ร้อยละ)	
ปี 2545	<50,000	0.114	2%	0%
	50,001 - 100,000	1.353	23%	0%
	100,001 - 500,000	3.907	66%	17%
	500,001 - 1 ล้าน	0.367	6%	17%
	1 ล้าน - 4 ล้าน	0.153	3%	32%
	>4 ล้าน	0.021	0%	34%
รวม	5.914	100%	100%	
ปี 2549	<100,000	1.656	29%	0%
	100,001 - 500,000	3.528	62%	13%
	500,001 - 1 ล้าน	0.375	7%	21%
	1 ล้าน - 4 ล้าน	0.153	3%	40%
	>4 ล้าน	0.011	0%	25%
	รวม	5.723	100%	100%

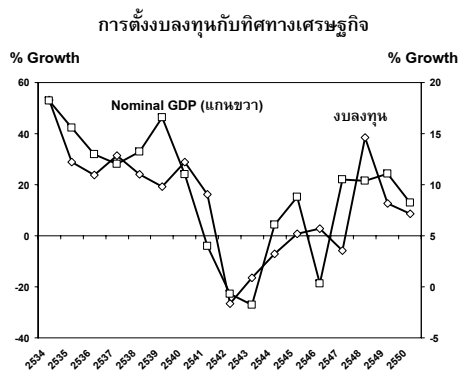
คนเพียงหมื่นกว่าคน เสีย PIT ถึง 1 ใน 4 ของ PIT ทั้งหมด

ที่มา: กรมสรรพากร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และคำนวณโดยผู้เขียน

1. รายได้มีความผันผวนสูง
2. ระบบภาษีมี่ความก้าวหน้า (progressivity) ต่ำ
3. ไม่สามารถทำหน้าที่สร้างสมดุลในตัวเอง (automatic stabilizer) และลดความผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจ (countercyclical) ได้ดี เมื่อรวมกับ กระบวนการทำงานงบประมาณแบบ procyclical ส่งผลให้นโยบายการคลังโดยรวมสูญเสียความสามารถในการสร้างสมดุลในตัวเอง (automatic stabilizer) มากขึ้น
4. สร้างข้อจำกัดในการลดภาษีอื่นเพื่อส่งเสริมการแข่งขัน
5. เศรษฐกิจมีโอกาสผันผวนสูงขึ้น และเป็นต้นทุนในการ smooth ภาวะเศรษฐกิจให้กับนโยบายมหภาคอื่นมากเกินไป



- รายจ่ายประจำมีสัดส่วนกว่า 80%
- ยกเว้นในช่วงก่อนและหลังวิกฤต แล้วทยอยลดบทบาทลง



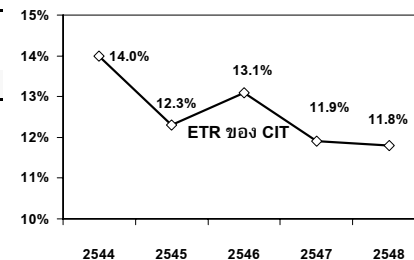
ที่มา: เอกสารงบประมาณ, สศช.

- การตั้งงบลงทุนเป็นไปตามทิศทางภาวะเศรษฐกิจ
- ค่า correlation อยู่ที่ 0.8

1. CIT Payers ในฐานภาษีเพิ่มขึ้นจากการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บในปี 2546

ปีภาษี	2545	2546	2547	2548
นิติบุคคลที่เสียภาษี CIT (พันราย)	107.0	125.2	120.9	149.0
นิติบุคคลจดทะเบียนทั้งหมด (ราย)	471.3	448.1	437.3	495.9
สัดส่วนนิติบุคคลในฐานภาษี	23%	28%	28%	30%

2. Effective Tax Rate ของ CIT อยู่ที่ 14% ในปี 2544 และลดลงเหลือ 12% ในปี 2548 เทียบกับอัตราจัดเก็บที่ 30%



ที่มา: กรมสรรพากร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และคำนวณโดยผู้เขียน

3. Revenue Buoyancy เฉลี่ย 1972-2007 (ไม่นับช่วงวิกฤต)

ค่อนข้างสูง = 1.8

- ค่อนข้างไปตามเศรษฐกิจ แต่ในปี 2550 เหลือ 0.3

เพราะ temporary shock จาก IAS39 และเงินบาทแข็งค่า

4. โครงสร้าง CIT มีลักษณะอิงบริษัทใหญ่กำไรสูง

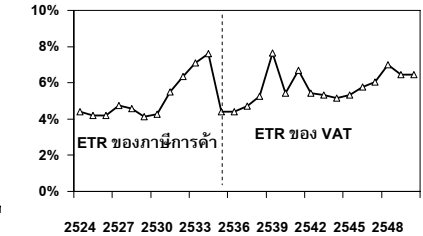
ปี 2548	ขั้นกำไรสุทธิ (บาท)	นิติบุคคลที่เสียภาษี (พันราย) (ร้อยละ)	CIT (ร้อยละ)
	<50,000	24.1	16%
	50,001 - 100,000	13.9	9%
	100,001 - 500,000	72.4	49%
	500,001 - 1 ล้าน	29.2	20%
	1 ล้าน - 10 ล้าน	3.9	3%
	10 ล้าน - 100 ล้าน	4.5	3%
	100 ล้าน - 1,000 ล้าน	0.8	1%
	> 1,000 ล้าน	0.1	0%
	รวม	149.0	100%

ที่มา: กรมสรรพากร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และคำนวณโดยผู้เขียน

1. สัดส่วน VAT / Total Rev เพิ่มขึ้นอยู่ที่ 27% ของรายได้รัฐ



2. Effective Tax Rate ของ VAT สูงขึ้นเรื่อยๆ จาก 4% เป็นเกือบ 6.3% ในปัจจุบัน (อัตราจัดเก็บได้ตามที่กำหนดไว้)



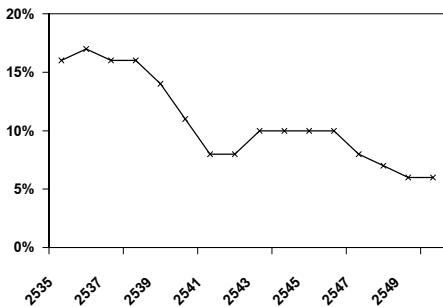
3. VAT Buoyancy มีปัญหาในช่วงปี 2006 - 2007

(หน่วย: เท่า)	1981-07	2001-07	2001-05	2006	2007_9m
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	1.3	1.7	2.0	1.1	0.6
จากสินค้าเข้า	1.7	1.7	2.2	0.7	-0.2
จากการบริโภคในประเทศ	1.3	1.7	1.8	1.6	1.2

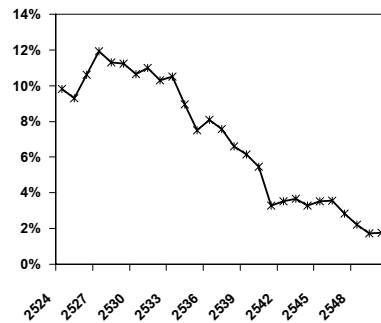
ที่มา: กรมสรรพากร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และคำนวณโดยผู้เขียน

VAT สินค้าเข้า	VAT การบริโภคในประเทศ
1. เงินบาทแข็งค่า	1. Domestic Demand
2. ETR ของ Customs ลดลง	ชะลอตัว
3. Domestic Demand ชะลอตัวทำให้ Imports ลดลง	2. มาตรการควบคุมราคาสินค้าภายในประเทศ (ปี 2006)

1. สัดส่วน Customs/Rev ลดลงมาจาก 20% เหลือ 5%



2. เช่นเดียวกับ Effective Tax Rate ที่ลดจาก 12% ในช่วงปี 1970s เหลือต่ำกว่า 1% ในปัจจุบัน



3. Buoyancy ลดลงจนเป็นค่าลบ

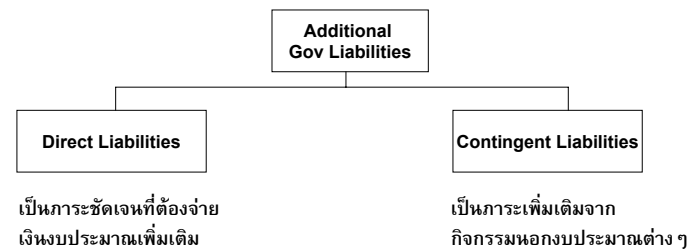
(หน่วย: เท่า)	1981-07	1981-90	1991-00	2001-07	2001-05	2006	2007_9m
ภาษีศุลกากร	0.9	1.1	0.5	0.3	0.8	-1.2	-1.0

ที่มา: กรมสรรพากร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และคำนวณโดยผู้เขียน

	พัฒนาการของโครงสร้าง	ภาพอนาคต
รายได้	สัดส่วน Rev / GDP ยังต่ำ พึ่งพาฐานการบริโภคมาก ภาษีฐานรายได้เริ่มมีความสำคัญมากขึ้น แต่มาจาก CIT เป็นสำคัญ PIT ยังมีบทบาทน้อย รายได้รัฐอิงกับภาษีที่ผันผวนตามเศรษฐกิจมาก เช่น VAT & CIT	ต้องการระบบภาษีที่สร้างรายได้ให้พอเพียงกับรายจ่ายที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น
รายจ่าย	สัดส่วน Exp / GDP ยังต่ำ ทิศทางการรายจ่ายเพิ่มขึ้นใน Current & Capital Transfer / รายการทางสังคม (การศึกษา สาธารณสุขสวัสดิการสังคม)	รายจ่ายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และช่องทางกฎหมายที่เอื้ออำนวย

2. ความเสี่ยงจากภาระเพิ่มเติมทางการคลัง (Fiscal Risks from Additional Government Liabilities)

ภาระเพิ่มเติมทางการคลัง 30



- อาจก่อให้เกิดวิกฤตการณ์คลังได้หากรัฐไม่รัฐสถานะที่แท้จริงว่า รัฐมีภาระเพิ่มเติมเล็กน้อย เพียงใดที่อาจต้องจ่ายในอนาคต
- เป็นที่สนใจของสาธารณะเพราะเป็นช่องทางหนึ่งในการดำเนินนโยบายประชานิยมในปี 2544 - 2549
- มี 3 งานศึกษาที่ทำไว้แล้วในปี 2545 และ ปี 2550

ภาระเพิ่มเติมของรัฐที่คาดว่าจะเกิดขึ้น 31

ประมาณการภาระเพิ่มเติมของรัฐในอีก 10 ปีข้างหน้า 32

ภาระเพิ่มเติมของรัฐ	MOF(2002)	BOT(2002)	MOF(2007)	BOT (2007)
1. ภาระเพิ่มเติมในงบปม.	ดอกเบี้ยหนี้ FIDF	ดอกเบี้ยหนี้ FIDF เงินสำรอง กบข. ปฏิรูปการศึกษา	หนี้ค้างจ่าย (1)	ตั้งปม.รายการที่ขาดให้ครบ - เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ - ค่ารักษาพยาบาล - เงินสำรอง กบข. - เงินสมทบกองทุนประกันสังคม หนี้ค้างจ่าย
2. ภาระเพิ่มเติมนอกงบปม.			หนี้ค้างจ่าย (2)	
2.1 กิจกรรมกึ่งการคลัง				
ผ่าน SFIs				เพิ่มทุน SME Bank (สินเชื่อ SMEs)
ผ่านกองทุนต่างๆ		กองทุน UC	ขาดแยกกองทุน	
ผ่าน NFPE			ขาดแยก NFPE ทั่วไป ขาดแยก ขสมก. ขาดทุน รับภาระหนี้ อตก. (จำนวนลำไย)	โครงการบ้านเอื้ออาทร ขาดแยก ขสมก. ขาดทุน รับภาระหนี้ อตก. (จำนวนลำไย)
ผ่านเอกชน			* โครงการศูนย์ราชการใหม่ Airport link ทางด่วนบางพลี-สุขสวัสดิ์	* โครงการศูนย์ราชการใหม่ Airport link ทางด่วนบางพลี-สุขสวัสดิ์
2.2 Banking sector			เพิ่มทุน SFIs	เพิ่มทุน SFIs (Financial Development)

ล้านบาท	FY2551	FY2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ภาระเพิ่มเติมในงบปม.										
เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	(3,853)	9,707	5,007	3,565	1,991	305				
ค่ารักษาพยาบาล	(18,023)	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	(41,876)	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: อตก.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	(60,356)	131,916	58,152	59,083	60,031	61,036	61,541	64,261	67,226	70,274

* ตัวเลขในวงเล็บ คือ ภาระที่เกิดใน FY51 แต่กระบวนการจัดหางบ. เสร็จสิ้นไปแล้ว จึงยกออกไปจ่ายในปี 2552
ยกเว้น รายการเพิ่มทุน SFIs ที่ในวงเล็บคือวงเงินที่จัดสรรให้แล้วใน FY51

* ต้องนับรวมเป็นหนี้สาธารณะ (ตามนิยาม GFS) เพราะรัฐค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการโครงการเหล่านี้ผ่านเอกชน

สรุปความเสี่ยงจากภาระข้อเร่งรัดทางการคลัง

33

- ความเสี่ยงจากภาระเพิ่มเติมของรัฐลดลงไปมาก หลังนโยบายประชานิยมถูกลดความสำคัญลง
- ความเสี่ยงของภาระเพิ่มเติมที่ยังเหลืออยู่ คือ
 1. ภาระในงบปม. มีภาระค้างจ่ายตามสิทธิก้อนใหญ่แฝงอยู่
 2. ภาระนอกงบปม. สะท้อนปัญหาที่ต้องแก้คือ
 - การขาดทุนของ ขสมก.
 - หนี้เสียโครงการบ้านเอื้ออาทร
 - ปัญหา NPLs ของ SME Bank
- ภาระเพิ่มเติมอาจมีมากกว่านี้ หากรัฐบาลใหม่สมัยหน้าดำเนินนโยบายประชานิยมที่สร้างความเสี่ยงให้รัฐอีก

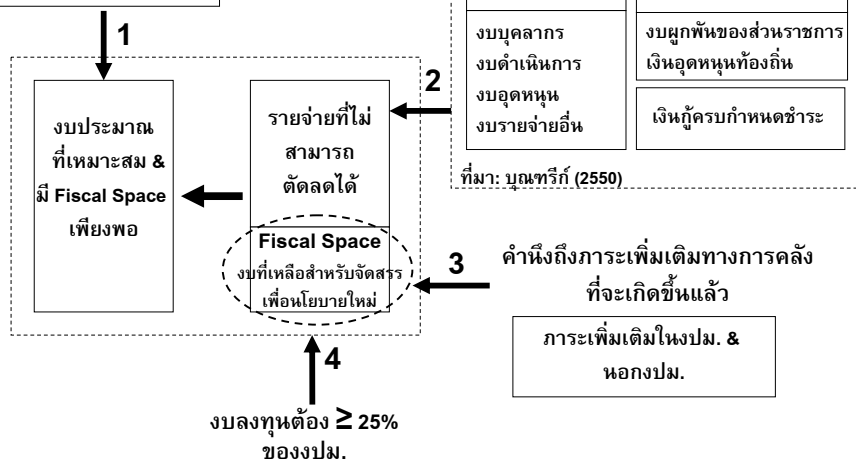
3. การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability Analysis)

วงเงินงบประมาณที่เหมาะสมและมี Fiscal Space เพียงพอ สำหรับกรณีฐาน

35

บทบาทรัฐที่เป็นกลางต่อเศรษฐกิจ

ทิศทางการคลัง &
แรงกระตุ้นทางการคลัง = 0



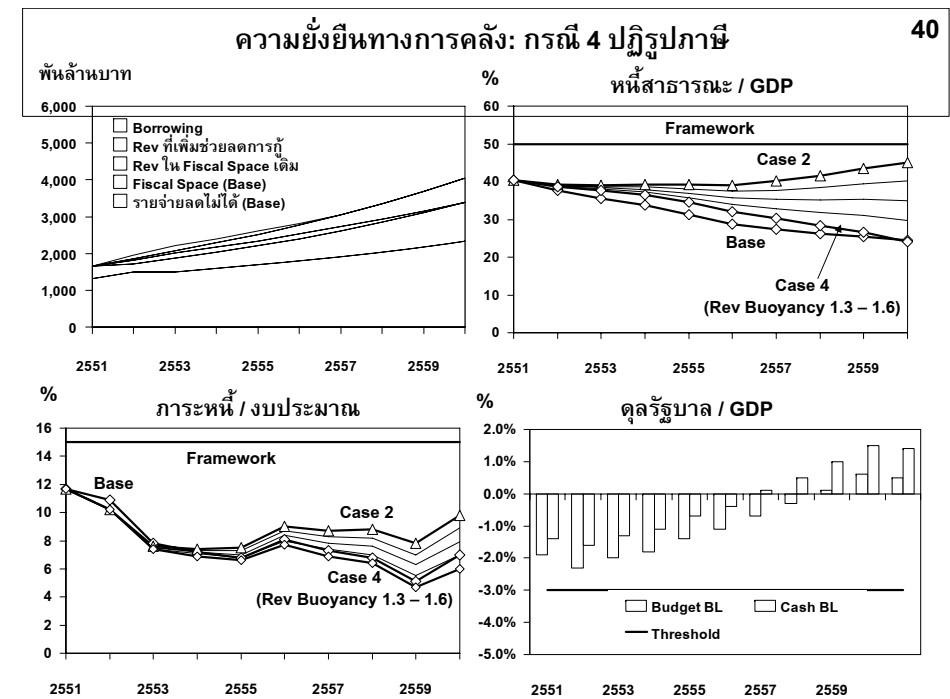
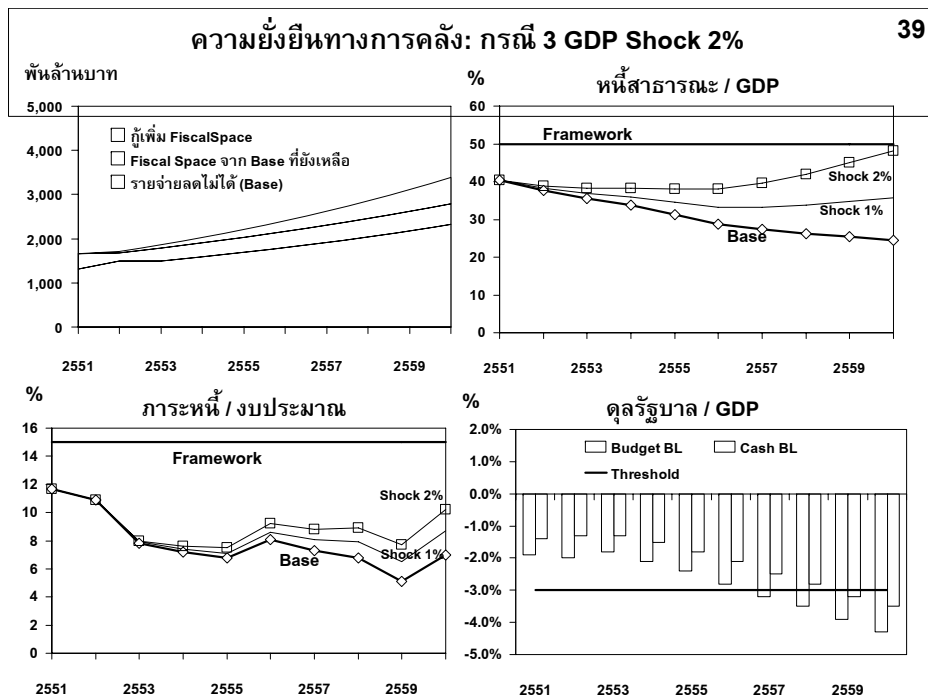
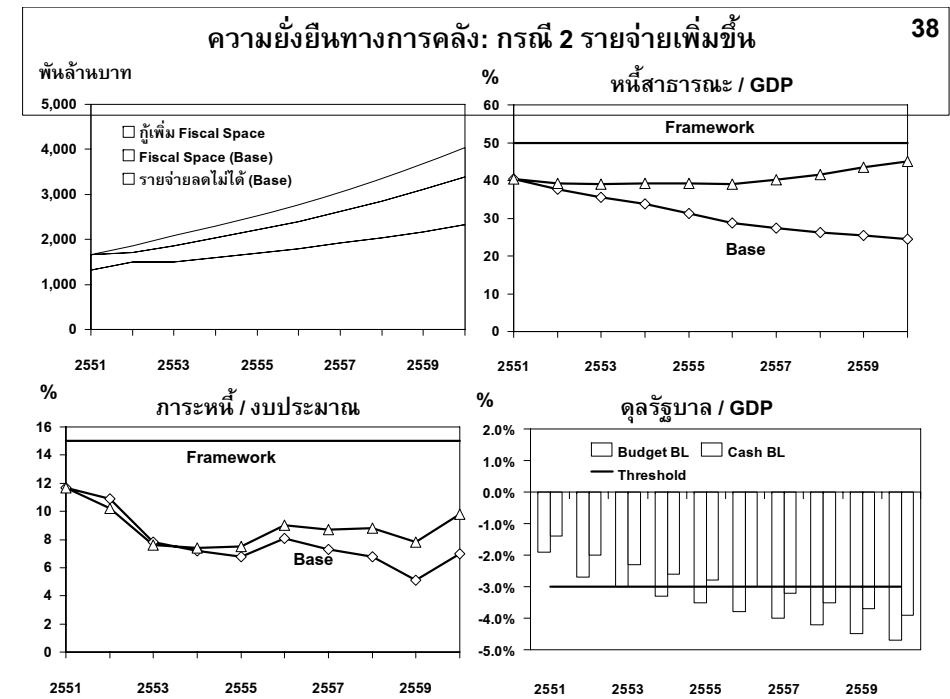
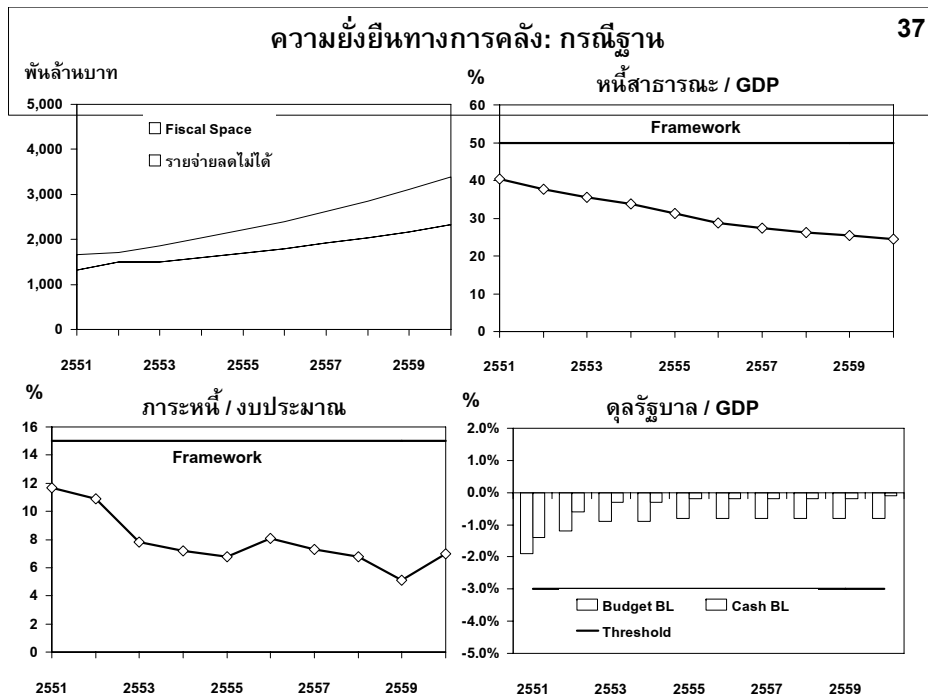
การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลัง

36

กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

หนี้สาธารณะ / GDP	< 50%
การหนี้ / งบประมาณ	< 15%
งบลงทุน / งบประมาณ	> 25%
ดุลรัฐบาล / GDP	< -3%

- Case1 กรณีฐาน
- Case2 รายจ่ายเพิ่มขึ้น
- Case3 GDP Shock
- Case4 รายจ่ายเพิ่ม + ปฏิรูปภาษี



สรุปผลการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลัง

41

	บทบาทรัฐ	ความยั่งยืนทางการคลัง
Case 1: Base Case	บทบาทรัฐเป็นกลางต่อเศรษฐกิจ	✓
Case 2: Exp Shock	Exp / GDP ต้องเพิ่มถึง 24% of GDP ตามรายจ่ายที่จัดสวัสดิการสังคมมากขึ้น	?
Case 3: GDP Shock	GDP ลดไป 2% ทำให้รายได้ลดลง ต้องกู้เพิ่มรักษา Fiscal Space	?
Case 4: Case 2 + Rev Restructuring	รายจ่ายเพิ่มตาม Case 2 แต่มี Revenue Restructuring	✓

4. หัยเชิงนโยบาย

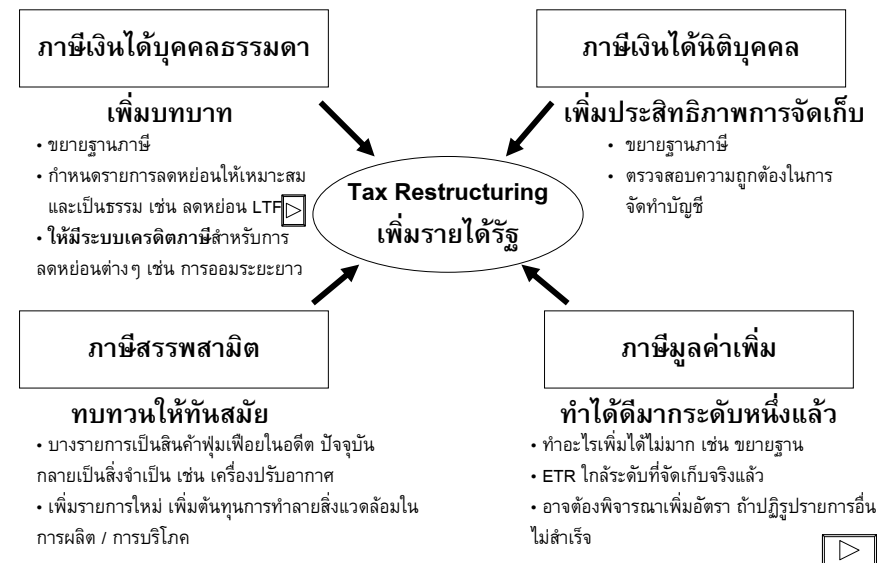
แนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง

43

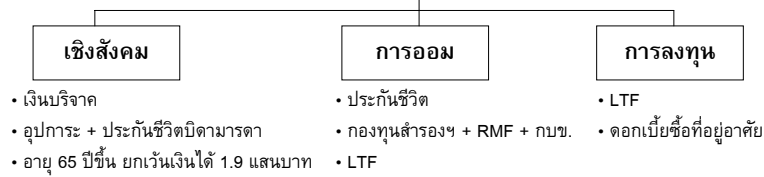
1. หากรายจ่ายต้องมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อาจเป็นสิ่งที่เลี่ยงไม่ได้ที่ต้องพิจารณา ปรับปรุงระบบภาษีให้มีประสิทธิภาพและจัดเก็บได้มากขึ้น
2. การระมัดระวังภาวะทางการคลังที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมนอกงบประมาณ
3. ปรับบทบาทของนโยบายการคลังทั้งด้านรายได้และรายจ่าย ให้มีบทบาทในการลดความผันผวนเศรษฐกิจ

1. การปรับปรุงระบบภาษีให้มีประสิทธิภาพและจัดเก็บได้มากขึ้น

44



มาตรการลดหย่อน / ยกเว้นเงินได้



ตัวอย่างความไม่เป็นธรรมของ LTF ที่ซ้อนอยู่บน Progressivity PIT

รายได้พึงประเมิน (Y) (บาท)	อัตรากำหนด (%)	PIT ที่ต้องจ่าย (บาท)	Max LTF (15% of Y) (บาท)	ประหยัดภาษีได้ (บาท)	อัตรากำหนดที่ประหยัดได้ (%)
80,000	0%	0	0	0	0%
250,000	10%	25,000	37,500	3,750	10%
750,000	20%	150,000	112,500	22,500	20%
2,000,000	30%	600,000	300,000	90,000	30%
8,000,000	37%	2,960,000	300,000	111,000	37%

LTF ช่วยประหยัดภาษีให้ผู้มีรายได้สูง (500,000 – 4,000,000 บาท)

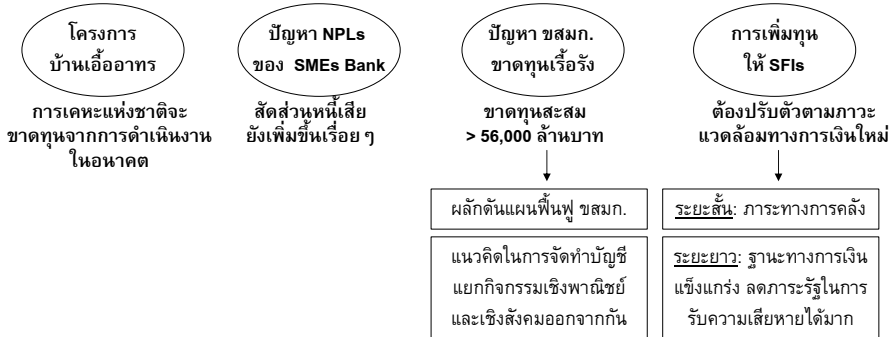
ตัวอย่างการคำนวณ PIT ที่หายไปจาก LTF

ขั้นรายได้พึงประเมิน (บาท)	PIT Payers (ล้านคน)	ประหยัดภาษีจาก LTF (บาท/คน)	PIT ที่หายไปจาก LTF (พันล้านบาท)
<100,000	1.656	0	0
100,001 - 500,000	3.528	3,750	13
500,001 - 1 ล้าน	0.375	22,500	8
1 ล้าน - 4 ล้าน	0.153	90,000	14
>4 ล้าน	0.011	111,000	1
รวม	5.723		37

ถ้าทุกคนใช้ช่องทางนี้ทั้งหมด รัฐจะสูญเสียรายได้ไปประมาณ 37,000 ล้านบาท

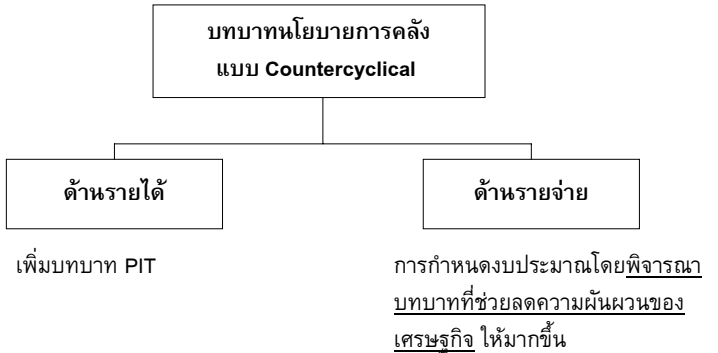
2. การระมัดระวังการคลังที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมนอกงบประมาณ

- แม้ผลการวิเคราะห์ พบว่า ภาวะจากกิจกรรมนอกงบประมาณเหลือค้างไม่มากแล้วในปัจจุบัน สิ่งที่ต้องดูแลต่อไป คือ



- ระมัดระวังการสร้างนโยบายประชานิยมใหม่ ๆ ที่อาจสร้างการคลังขึ้นมากกว่านี้
- ควรมีการประเมินภาระซ่อนเร้นจากกิจกรรมนอกงบประมาณอย่างสม่ำเสมอ และมีความโปร่งใสในการรายงานผลให้สาธารณะได้รับรู้

3. ปรับบทบาทของนโยบายการคลังทั้งด้านรายได้และรายจ่าย ให้มีบทบาทในการลดความผันผวนเศรษฐกิจ



ขอขอบคุณ