

สร้างรากฐานความยั่งยืนทางการคลัง...

สู่เสถียรภาพระบบการเงินไทย

Fiscal Sustainability and the Road towards Financial Stability



ฉัตรินา ชูเชิด, ศรารัลย์ อังกลมเกลียว,  
ปัทนา อภัยทาน

ให้ความเห็นโดย

สมชัย จิตสุชน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

17 ตุลาคม 2557



# สาระสำคัญของรายงาน

# Paper's Contributions



- **More systematic analysis, and in the right direction, onto long-debated Thailand's fiscal sustainability**
  - Is there a magic number of debt/GDP?
  - Is Thailand's current fiscal position sustainable, and what are long-term scenarios?
- **Although contributes to some policy considerations, the paper is mainly a technical one**
  - DSGE-based dynamic and foresight approach
- **Can improve with more in-depth policy debates**

# Methodology



- เสนอกรอบการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังที่ลุ่มลึกกว่างานวิจัยที่ผ่านมา (ทั้งหมด)
- ใช้เครื่องมือวิเคราะห์ใหม่ ๆ ที่ช่วยให้เข้าใจปัญหาดีขึ้น
  - Debt Dynamics Framework
  - Fiscal Limit (distribution)
  - DSGE model with calibrated parameters to fit Thai situation

# Key Messages



- เสถียรภาพการเงินและการคลังเชื่อมโยงกัน โดยเชื่อมโยงทางอ้อมมากกว่าทางตรง (ผ่าน linkage ของอันดับความน่าเชื่อถือ)
- ไม่มีเกณฑ์เพดานหนี้ตายตัว ขึ้นกับความสามารถในการจ่ายหนี้ในอนาคตของรัฐบาล
  - ความสามารถในการเก็บภาษี (ability)
  - ความเต็มใจที่จะเก็บภาษี (willingness)

# Key Findings for Thai Fiscal Policy

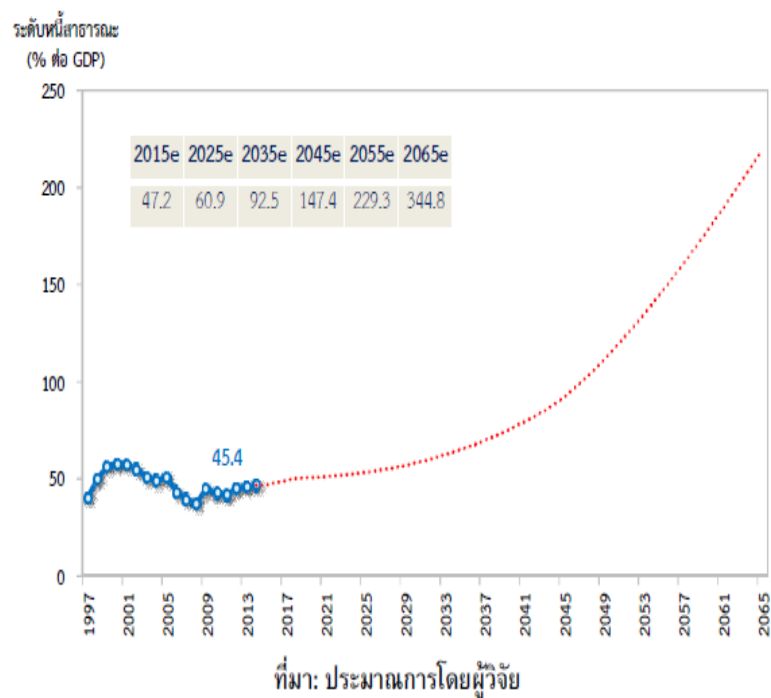


- ปัจจุบันความเสี่ยงผิดนัดชำระหนี้เป็นศูนย์
- แต่แนวโน้มการคลังระยะยาวน่าเป็นห่วง เพราะ
  - อัตราดอกเบี้ยขาขึ้น
  - ใช้จ่ายสวัสดิการ
  - การคลังไทยมีลักษณะ pro-cyclical โดยเฉพาะในส่วนของเงินโอนและอุดหนุน จึงมิได้ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ

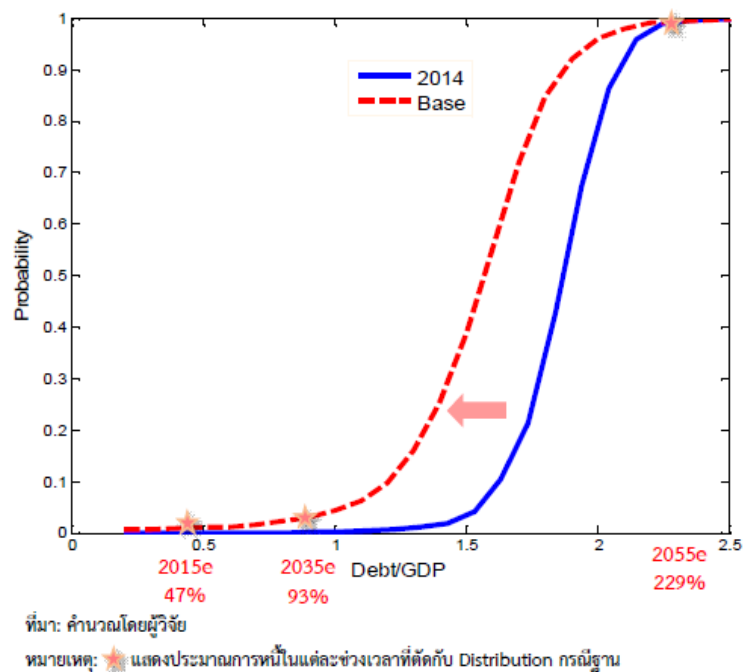
# แนวโน้มหนี้สาธารณะจะเพิ่มขึ้น 'ไม่มีที่สิ้นสุด' และทำให้ไทยต้อง default แน่ในอนาคต 40 ปีข้างหน้า



ภาพ 9 ประมาณการหนี้สาธารณะของไทย



ภาพ 15 Fiscal Limit Distribution ในอนาคต: กรณีฐาน



# Paper's Policy Contributions



- เสนอให้ปรับ 3 ด้าน
  - กระบวนการที่โปร่งใส โดยให้กิจกรรมทางการคลังทั้งหมดผ่านรัฐสภา
  - กฎเกณฑ์ ให้มีกฎหมายกำหนด fiscal rule เช่น debt/GDP
  - ให้มีสถาบันวิเคราะห์และประเมินผลกระทบจากการดำเนินนโยบายที่มีความเชี่ยวชาญ เป็นกลาง อิสระจากแรงกดดันทางการเมือง
- เป็นข้อเสนอแนะที่ดี แต่ขาดรายละเอียด





# COMMENTS

# General Comments



- Although a more sophisticated model than previous work, but carries a rather ‘expected’ results (for Thailand)
- A more interesting question is then on ‘HOW’ to make Thai fiscal more sustainable.
- Need more policy debates, especially on ‘institution’ part.
- Model itself may benefit from some improvements

# แนวทางปฏิรูประบบการคลัง: ภาพรวม



1. ปฏิรูปการคลังเพื่ออนาคตประเทศ
  - ✦ ปฏิรูปภาษี: เพิ่มรายได้เป็นหลัก (ลดความเหลื่อมล้ำ/สิ่งแวดล้อม เป็นรอง)
  - ✦ ปฏิรูปรายจ่าย: เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ (สังคมสวัสดิการเต็มรูปแบบ)
2. ปฏิรูปเพื่อความโปร่งใส/ลดความเสี่ยงทางการคลัง

# แนวทางปฏิรูประบบการคลัง: การคลังยั่งยืน



- ทุกกิจกรรมการคลัง กึ่งการคลัง ต้องผ่านรัฐสภา (มีประเด็นทางปฏิบัติ)
- เพิ่ม Program budgeting และให้มีระบบบัญชีและตรวจสอบรองรับ
- เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณ และเปิดเผยข้อมูลการคลังผ่านรายงาน ‘การคลังฉบับประชาชน’
- เร่งรัด/ปรับปรุง การออก พรบ. การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.....
- สร้างสถาบันการวิเคราะห์การคลังที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยออก พรบ. จัดตั้งสำนักวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (Thai PBO)

# แนวทางปฏิรูประบบการคลัง: การคลังยั่งยืน



- Fiscal Rule ของการใช้สถาบันการเงินของรัฐ/เอกชน ในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง เช่น
  - ✦ กำหนดประเภท/วงเงินของกิจกรรมกึ่งการคลัง
  - ✦ กำหนดให้สุดท้ายต้องมีการชดเชยให้สถาบันการเงินของรัฐเต็มจำนวน เพื่อสร้างความโปร่งใสของภาระการคลัง
- ปรับแก้ กม. เลือกลง ให้การหาเสียงต้องระบุ ‘ต้นทุนการคลัง’ ของนโยบายที่ใช้หาเสียง
  - ✦ ต้นทุนของ นโยบายรายจ่าย
  - ✦ ต้นทุนของ นโยบายภาษี/รายได้

# รายงาน ‘การคลังฉบับประชาชน’



- ▶ สำหรับประชาชนอ่านได้ง่าย ใช้ภาษา ‘ชาวบ้าน’
- ▶ ครอบคลุมเนื้อหาการคลังระยะปานกลาง
  - ▶ ภาพรวมเศรษฐกิจมหภาค
  - ▶ งบประมาณระยะปานกลาง 3-5 ปี (รายได้ รายจ่าย ดุลงบประมาณ)
  - ▶ ประมาณการรายได้ภาครัฐ
  - ▶ ต้นทุนการคลังของ ‘นโยบายใหม่ที่สำคัญ’
  - ▶ ผลกระทบต่อ ‘สาขาเศรษฐกิจ’ ของนโยบายการคลังโดยรวมและ ‘นโยบายใหม่ที่สำคัญ’
- ▶ เผยแพร่พร้อมเอกสารงบประมาณสำหรับสมาชิกวุฒิสภา (3 เดือนก่อนปีงบประมาณเริ่ม)

# Comments: Methodology & Model



- การประเมินประโยชน์ของ fiscal limit ทำได้ในเชิงประจักษ์หรือไม่ หรือเป็น pure model-based เพราะไม่เพียงแต่ quantified ไม่ได้ แต่ยัง observed ไม่ได้เช่นกัน
- การใช้ closed economy model สำหรับศึกษา fiscal limit ทำให้ปิดโอกาสผลกระทบของอัตราแลกเปลี่ยนต่อหนี้สาธารณะในรูปแบบเงินตราต่างประเทศ

# Comments: Methodology & Model



- มีเพียง labor income ในแบบจำลอง ทั้งที่รายได้ภาษีมาจากฐานทรัพย์สินและฐานการบริโภคด้วย และในหลายประเทศมีสัดส่วนสูงกว่าฐานรายได้
  - ทำให้ความสัมพันธ์ลักษณะ Laffer Curve ไม่จริงได้ หรือจริงภายใต้ model ที่ต่างกัน (เช่น ผ่านแรงจูงใจในการสะสมทุน)



# Comments: Methodology & Model



- แบบจำลองสมมติให้มี 1 ครัวเรือน หรือมี representative HH เดียว โดยเป็นทั้งผู้ทำงาน ผู้บริโภค ผู้จ่ายภาษี ผู้รับประโยชน์จากรายจ่ายรัฐ ผู้ถือพันธบัตรรัฐบาล
  - ในความเป็นจริง HH เป็น multi-agents ที่มีบทบาทต่างกันมาก โดยเฉพาะในฐานะผู้เสียภาษีและผู้รับประโยชน์
  - มีผลกระทบต่อ willingness to pay tax + political demand for Gov. spending
- Fiscal Limit Distribution ของไทย
  - ใช้ข้อมูลแนวโน้มรายได้ รายจ่าย เงินโอน ของ 4 ปีที่ผ่านมา (2009-2013?) ซึ่งน่าจะเป็นช่วง 'ผิดปกติ' จากวิกฤติ subprime นำท่วม โครงการจำนำข้าว
  - อาจทำให้ได้ภาพที่น่ากลัวกว่าที่ควรเป็น

# Comments: Methodology & Model



- ภาพการคลังระยะยาว
  - T/Y อาจเพิ่มเองโดยไม่ต้องปฏิรูป (ตามระดับ GDP การกระจายรายได้ สัดส่วน formal employment)
- ผลทางอ้อมของ Ageing (ผ่าน productivity loss, ซึ่งอาจสูงถึง 1.6% ของ GDP growth)