

ความเปราะบางและความเสี่ยงทางการคลัง ภายใต้นโยบายการลงทุนของรัฐบาล
Vulnerability and Risk of Thailand Fiscal Conditions under Government Investment Policy

ศ.ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ประเทศไทยได้มีการใช้เครื่องมือมาตาการการคลังเพื่อกระตุ้นขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจที่เป็นผลให้มีการขยายบทบาทของมาตรการการคลังในทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มมากขึ้น ทำให้รัฐบาลมีภาระทางการคลังที่ต้องปรับโครงสร้างรายได้ภาษีต่างๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกันความต้องการเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อสร้างระบบสวัสดิการสังคมที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลเพื่อผลทางการเมือง ได้ทำให้ภาระทางการคลังมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ความกังวลต่อความเปราะบางของระบบการคลังที่ประเทศเคยได้รับความน่าเชื่อถือว่ามีวินัยทางการคลังที่ดีต้องอยู่ในภาวะความสุ่มเสี่ยงความไม่ยั่งยืนได้ในระยะกลางและระยะยาว

การศึกษานี้เป็นการรวบรวมการใช้มาตรการการคลังของรัฐบาลในรอบทศวรรษที่ผ่านมา เพื่อจำแนกภาระทางการคลังของรัฐบาลในการทำหน้าที่ตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ การจำแนกบทบาทการคลังที่ได้ดำเนินการถูกแบ่งออกตามกลุ่มความเสี่ยงที่กำหนดโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังได้จัดทำเป็นกรอบความเสี่ยงไว้ ซึ่งผลจากการจำแนกประเภทของมาตรการการคลังตามกลุ่มความเสี่ยงพบว่า รายจ่ายที่เกิดจากนโยบายของรัฐบาลในอดีตถูกจัดสรรรวมเป็นรายจ่ายประจำของระบบงบประมาณที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นมาก ขณะเดียวกันรัฐบาลยังได้มีนโยบายใหม่ที่ได้ผูกพันกลายเป็นภาระทางการคลังของประเทศในระยะสั้นเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ประมาณภาระความเสี่ยงของการขยายตัวของการใช้มาตรการการคลังทั้งการปรับลดโครงสร้างอัตราภาษีและการขยายรายจ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมดจะพบว่า มาตรการการคลังต่างๆ ยังไม่เป็นปัญหาต่อสถานะทางการคลังในระยะกลาง เมื่อพิจารณาจากขนาดหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ยังไม่เกินข้อจำกัดหรือช่องว่างทางการคลัง (Fiscal Space) ที่ยังมีเหลือเพียงพอ แต่หากเกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจ ศักยภาพการรองรับความเสี่ยงของระบบงบประมาณประเทศอาจไม่สามารถทำได้ งานศึกษาได้เสนอแนวทางการเตรียมรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้น คือ ความจำเป็นต้องมีการเพิ่มศักยภาพการหารายได้จากภาษีของรัฐบาล โดยการปฏิรูประบบภาษีให้เหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากขึ้น รวมทั้งการพยายามที่ต้องจำกัดการขยายตัวการใช้จ่ายเชิงการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้น้อยลง

ความเปราะบางและความเสี่ยงทางการคลังในระยะปานกลางของประเทศไทย Thailand Fiscal Vulnerability and Risk in Medium Term

ศ. ดร. สกนธ์ วรรณภูววัฒนา
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทนำ

ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้ฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจหลังจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในปี 2540 และได้มีการนำมาตรการการคลังออกมาใช้เพื่อเป็นการกระตุ้นฐานะทางเศรษฐกิจในประเทศให้เพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันสภาวะการณ์ระบบเศรษฐกิจโลกปัจจุบันที่มีความผันผวนทั้งจากการเปลี่ยนแปลงของตลาดการเงินโลกที่มีผลกระทบต่อ ระบบเศรษฐกิจ ในประเทศ ที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย ส่งผลต่อความเสี่ยงของ เสถียรภาพ ระบบเศรษฐกิจประเทศต่างๆ ทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้ว หรือประเทศเกิดใหม่ (Emerging Countries) หรือประเทศกำลังพัฒนา อย่างประเทศไทยให้พลอยรับผลกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจ ทำให้การเข้ามาทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพและขับเคลื่อนระบบ เศรษฐกิจโดยรัฐบาลเป็นภาระที่ไม่มีภาระจบบสิ้น มาตรการที่นำมาใช้ภายใต้การจัดการของรัฐบาลได้มีความซับซ้อนและหลากหลายมากกว่าในอดีตที่ ประกอบทั้งด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาหลายๆ ประเทศรวมทั้งกรณีของประเทศไทยเองก็ได้ นำมาตรการการคลัง เหล่านี้ ออกมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการ ใช้มาตรการการคลังเพื่อแก้ไขปัญหา ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย พิสูจน์ได้จากจากรักษาการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจได้ตัวอย่างพิจารณาได้จากการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทยระหว่างปี 2551-2552 ปัจจุบันการใช้มาตรการการคลังในปัจจุบันของประเทศไทยได้มีเป้าหมายนอกเหนือจากการจัดการเศรษฐกิจมหภาคแล้วยังถูกใช้เพื่อการปรับเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมรวมทั้งเป้าหมายพิเศษของรัฐบาล โดยหวังผลเพื่อการสร้างโอกาสในการเข้าถึงระบบสวัสดิการหรือเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนหรือเพื่อผลทางการเมืองด้วยมาตรการการคลังที่ได้นำออกมาใช้

ที่ผ่านมาการใช้นโยบายการคลังมักจำกัดเครื่องมือที่อยู่ในระบบงบประมาณเป็นหลัก แต่ปัจจุบันได้มีการขยายเครื่องมือด้านการคลังของรัฐบาลให้มีความหลากหลายมากขึ้นที่เป็น ทั้งเครื่องมือ แบบกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities) (Mackenzie, and Stella: 1996) โดยเป็นการดำเนินการของหน่วยงานในกำกับของรัฐบาล โดยเฉพาะ รัฐวิสาหกิจทั้งที่เป็นสถาบันการเงิน ซึ่งการบริหารมาตรการการคลังทั้งสองรูปแบบ ล้วนแต่สร้างภาระทางการคลังที่แตกต่างกันและอาจส่งผลกระทบต่อความเปราะบางที่นำไปสู่ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับระบบการคลังของรัฐบาล เนื่องจากมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้นั้นประกอบไปด้วยเครื่องมือทั้งที่อยู่ในระบบงบประมาณปกติ หรือ นอกงบประมาณ (Off Budgeting) ที่เป็นมาตรการอยู่นอกเหนือจากระบบงบประมาณ ปกติ และเป็นตัวสะท้อนถึงความจำกัดของทรัพยากรด้านการคลัง ของประเทศที่มีอยู่ ซึ่งหากเกิดความผันผวนของเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะภายในหรือภายนอกประเทศอาจนำไปสู่การเป็นภาระความเสี่ยงที่รัฐบาลอาจต้องรับ มือกับความเสียหายหรือ ต้นทุนที่เกิดขึ้น ปัญหาสำคัญคือความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลที่กล่าวมาอาจ ไม่ได้เกิดขึ้นทันทีและมองไม่เห็นภาระ ดังกล่าวได้อย่างชัดเจน แต่ก็ยังเป็น กิจกรรมของรัฐบาลที่อาจไปดำเนินการสนับสนุนหรือบางธุรกรรมทางเศรษฐกิจที่กลายมาเป็นภาระทางการคลังในอนาคตที่ถูกซ่อนและจะถูกผลักไปให้แก่ประชาชนในอนาคต ให้ต้องรับภาระแทนในรูปแบบต่างๆ โดยไม่รู้ตัว แม้ว่าในปัจจุบันภาวะความเสี่ยงดังกล่าว สำหรับประเทศไทย อาจยังไม่น่าเป็นห่วงมากนัก เช่น ด้านตัวเลขหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

หรือ GDP ที่มีกนิยมิใช้เป็นดัชนีชี้วัดแสดงความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญ แต่ มีความจำเป็นต้องมีการเฝ้าระวังและติดตามความเคลื่อนไหวของการเปลี่ยนแปลงของมาตรการการคลังอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการรับรู้ข้อมูลและเตรียมป้องกันปัญหาที่เกิดจากความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อการบริหารการคลังของรัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ศักยภาพและพันธะผูกพันต่างๆ ที่มีต่อระบบการคลังของรัฐบาล เพื่อให้สามารถเห็นสถานะที่แท้จริงของความเปราะบางและ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบการคลังของรัฐบาล เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายภายใต้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ความสำคัญของปัญหาความเปราะบางที่มีต่อฐานะการคลังของประเทศมักมีเพิ่มมากขึ้นในภาวะที่รัฐบาลขยายการใช้จ่ายงบประมาณตามนโยบายที่ได้เคยใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ที่อาจเกินขีดความสามารถทางการคลังที่จะรองรับได้ และจะนำไปสู่ภาวะความเสี่ยงต่อระบบงบประมาณและฐานะการคลังในอนาคต ได้ ประสบการณ์ดังกล่าวเคยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในหลายประเทศกำลังพัฒนา (Hemming: 2003) การดำเนินนโยบายขยายตัวทางการคลังแบบอย่างมากขึ้น ไม่ว่าจะใช้วิธีการด้านรายได้ หรือรายจ่ายก็ตามย่อมส่งผลกระทบต่อความเปราะบาง และความยั่งยืน (Fiscal Discipline and Sustainability) โดยความหมายของวินัยทางการคลัง ถูกมองว่าเป็นเรื่องการรักษาคุณภาพทางการคลังที่ต้องรักษาให้มีความเข้มแข็งโดยดูจากดุลการคลังและระดับหนี้สาธารณะที่รัฐบาลสามารถจัดการได้¹ ที่นำไปสู่การป้องกันความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นได้

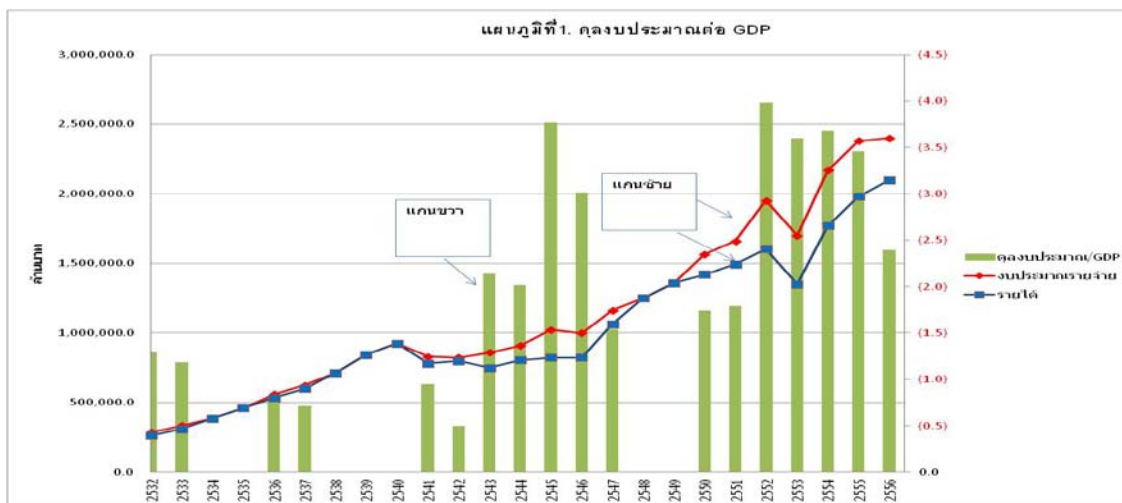
แต่หาก พิจารณานิยามของความเสี่ยงทางการคลังที่กำหนดโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง หรือ FPO Applied Fiscal Risk Matrix ที่เป็นการพัฒนาจากกรอบแนวคิดความเสี่ยงทางด้านการคลัง (Government Fiscal Risk Matrix) ของ Polackova (1998) เป็นพื้นฐาน โดยจะมุ่งเน้นในการจำแนกความเสี่ยงและภาระทางการคลังของงบประมาณแผ่นดิน หรือผลกระทบของความเสี่ยงและภาระทางการคลังที่มีต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ในขณะที่กรอบความเสี่ยงทางด้านการคลังของ Polackova จะมุ่งเน้นถึงภาระและความเสี่ยงทางการคลังตามระบบการคลังสาธารณะ ซึ่งหมายรวมถึงภาคสาธารณะทั้งหมด

ความหมายของความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk) ที่อาจเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบนั้น ที่สามารถสรุปได้คือ โอกาสและผลกระทบของปัจจัยหรือกิจกรรมที่จะทำให้ฐานะทางการคลังของรัฐบาลไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดการณ์ไว้ โดยสามารถวัดผลกระทบต่อฐานะการคลังอยู่ในรูป รายได้รัฐบาล รายจ่ายรัฐบาล ดุลการคลังของรัฐบาล ทรัพย์สินของหน่วยงานในภาคสาธารณะ หนี้สาธารณะ (Public Debt) และภาระทางการคลัง (Fiscal Liabilities) ที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐบาล

ในปัจจุบัน การศึกษาเกี่ยวกับปัญหา ความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายไม่เฉพาะจากองค์กรกำกับดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจและการเงินโลก แม้แต่ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของแต่ละประเทศได้ให้ความสนใจเพิ่มมากยิ่งขึ้น สำหรับกรณีประเทศไทย ความสำคัญของความเสี่ยงทางการคลังได้เริ่มได้รับความสนใจ มากขึ้นเป็นลำดับ นับตั้งแต่หลังวิกฤต

¹ IMF (2007)

เศรษฐกิจในปี 2540 เป็นต้นมา เมื่อระบบเศรษฐกิจของประเทศประสบปัญหาจากภาคการเงิน เป็นเหตุให้รัฐบาลได้ใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ไขรักษาเสถียรภาพความระบบเศรษฐกิจและเป้าหมายของการกระตุ้นเศรษฐกิจเกิดการขาดดุลงบประมาณในระยะต่อมา และภายหลังที่รัฐบาลมีนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจทำให้ขนาดของการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP มีการปรับตัวเพิ่มขึ้นตามไปด้วยอย่างชัดเจน

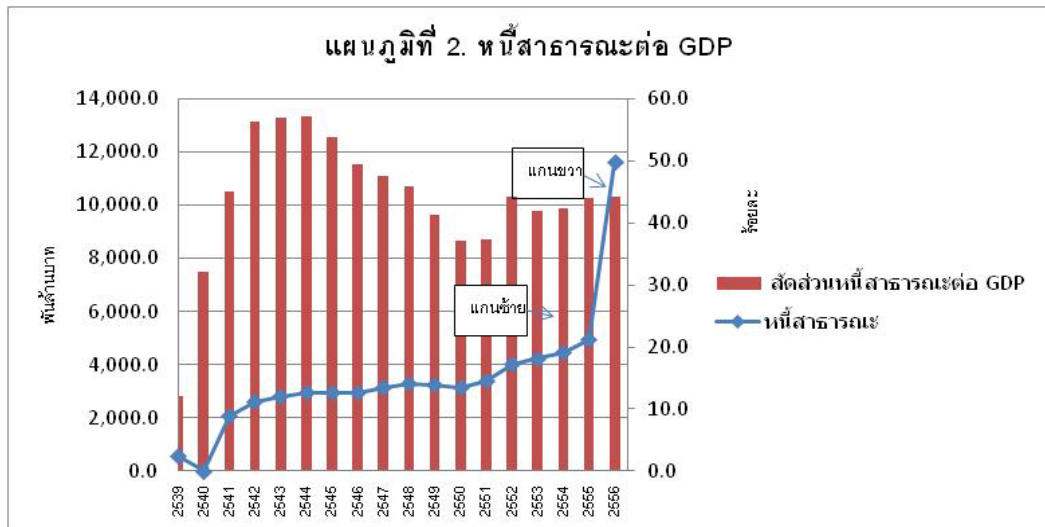


ที่มา: คำนวณจากข้อมูล งบประมาณโดยสังเขป สำนักงานงบประมาณ

จากแผนภูมิที่ 1. แสดงดุลการคลังของประเทศต่อ GDP ว่าหลังจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศได้ผ่านพ้นไป แนวโน้มการใช้จ่ายของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีสัดส่วนของการขาดดุลงบประมาณเมื่อเปรียบเทียบกับ GDP ที่เพิ่มมากขึ้น โดยนโยบายรายจ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งได้เกิดขึ้นจากการหันมาสนใจการเพิ่มระบบสวัสดิการสังคมต่างๆ และเพื่อมุ่งกระตุ้นการบริโภคภายในประเทศที่นำไปสู่การใช้มาตรการใช้จ่ายทั้งจากรายจ่ายในงบประมาณรวมทั้งจากเงินนอกงบประมาณมาเป็นเครื่องมือ แม้รัฐบาลพยายามรักษาความสมดุลของเงินในงบประมาณ แต่มาตรการที่เกิดขึ้นนอกกรอบงบประมาณเป็นความเสี่ยงทางการคลังของประเทศไทยเป็นสิ่งที่ต้องพึงระมัดระวัง เพราะความชัดเจนและการจำแนกข้อมูล รวมทั้งการรายงานผลการใช้จ่ายภายใต้ระบบงบประมาณ ยังไม่ครอบคลุม การใช้จ่ายที่เกิดขึ้นนอกงบประมาณ เหมือนการใช้จ่ายในระบบงบประมาณ สัญญาณหนึ่งของภาระการขยายบทบาททางการคลังของรัฐบาลต่อเป้าหมายต่างๆ ทั้งที่เป็นการใช้จ่ายโดยตรงจากระบบงบประมาณ หรือนอกกรอบงบประมาณที่มีผลกระทบต่อฐานะการคลังอาจพิจารณาได้จากภาระผูกพันรายการใช้จ่ายในงบประมาณที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งขนาดของหนี้สาธารณะ ต่อ GDP เพิ่มขึ้น และสร้างแรงกดดันต่อรายจ่ายชำระคืนหนี้เงินกู้ โดยสามารถพิจารณาได้จากแผนภูมิที่ 2.

ตัวอย่างของโครงการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดความผูกพันทางงบประมาณและสร้างภาระและความเสี่ยงต่อฐานะการคลังที่แตกต่างกัน ประกอบด้วยโครงการสวัสดิการสังคมพื้นฐาน เพื่อดูแลความมั่นคงในการดำรงชีวิต และค่าครองชีพของประชาชน ทั้งในส่วนของ (1) โครงการในส่วนที่รัฐบาลตั้งงบประมาณแผ่นดินเพื่อดำเนินการโดยตรง เช่น โครงการเบี้ยยังชีพคนชรา และโครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นต้น ซึ่งทำให้สัดส่วนรายจ่าย

ประจำสูงขึ้น (2) โครงการที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลผ่านหน่วยงานในภาคสาธารณะ ที่เป็นการใช้มาตรการแบบกึ่งการคลังผ่าน สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และกองทุนนอกงบประมาณ ของรัฐบาล เพื่อสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้และความมั่นคงของชีวิตให้กับประชาชนและกลุ่มอาชีพที่มีรายได้น้อย ซึ่งก่อให้เกิดภาระทางการคลัง (Fiscal Liabilities) โดยรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการในภายหลัง เช่น โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการลดภาระค่าครองชีพประชาชน โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นต้น



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

เหตุผลที่ทำให้การศึกษานี้สนใจการวิเคราะห์ถึงความเปราะบางหรือความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล เนื่องจากแหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในโครงการเหล่านั้นแตกต่างกันมีทั้งที่เปิดเผยในระบบการตั้งรายการในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งที่มาจากเงินรายจ่ายในงบประมาณที่เป็นโครงการสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการผ่านหน่วยงานราชการ ขณะที่บางส่วนของค่าใช้จ่ายจะใช้เงินนอกงบประมาณ ที่เป็นเงินรายได้ของหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ โดยไม่ถูกบรรจุอยู่เป็นโครงการภายใต้ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในเอกสารงบประมาณประจำปีของรัฐบาล แต่จะเป็นภาระทางการคลังที่ไม่นับเป็นรายจ่ายแผ่นดิน และไม่ถือเป็นหนี้สาธารณะ แต่จะต้องรับรู้เป็นรายจ่ายเมื่อเกิดค่าใช้จ่าย หรือเกิดความเสียหายขึ้นในภายหลัง เช่น ผลขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ ผลขาดทุนจากโครงการรับจำนำพืชผลการเกษตร และผลขาดทุนของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น ทำให้รายจ่ายงบประมาณประจำปียังไม่นับรวมภาระทางการคลังดังกล่าวเข้าไว้ด้วยกัน รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการอุดหนุนหน่วยงานที่รับผิดชอบภาระเหล่านี้แทนรัฐบาลจะปรากฏอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ส่งผลให้การประเมินขีดความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณและก้อหนดหนี้ของรัฐบาลอยู่ในระดับที่สูงกว่าความเป็นจริง ในท้ายที่สุดรัฐบาลจำเป็นต้องรับผิดชอบความเสียหายที่ตามมา โดยมีระดับการขาดดุลและการก้อหนดหนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในภายหลังได้

หากรัฐบาลสามารถทราบถึงภาระทางการคลังได้ทั้งหมด และสามารถกำกับดูแล บริหารจัดการขนาดของภาระทางการคลัง ทั้งในส่วนที่เกิดจากภาคการคลังของรัฐบาล และหน่วยงานอื่นของภาคสาธารณะ รัฐบาลย่อมจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายการคลัง และสามารถบรรลุเป้าหมายของนโยบายการคลังได้ โดยตาม แนวทางการปฏิบัติที่ดีของสากลในการประเมินถึงความเสี่ยงและภาระทางการคลังของรัฐบาล โครงสร้างของความเสี่ยงทางการคลังแบ่งออกตามโครงสร้างรายได้ รายจ่าย ที่อยู่ในระบบงบประมาณและนอกงบประมาณ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งมีมิติของความเสี่ยงทางการคลังสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้สรุปและแจกแจงประเภทความเสี่ยงการคลังที่อาจส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังไว้หลายด้าน (วุฒิพงษ์ จิตตั้งสกุล และคณะ: 2555)

งานศึกษานี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ความเสี่ยงการคลังที่เป็นการรวบรวมข้อมูลสถานะและประเมิน โครงสร้างการคลังทั้งด้าน การหารายได้ และการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ใช้เพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจและการดำเนินการตามนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล ที่ได้ทำให้เกิดการผูกพันการใช้จ่ายตามแผนงานโครงการต่างๆ ของรัฐบาลเข้าสู่ระบบงบประมาณและอาจส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงการคลังของประเทศในอนาคต การศึกษาจะเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่เกิดจากความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่มีแนวโน้มไม่เพิ่มมากนักตามการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทั้งนี้เป็นผลจากการปรับโครงสร้างการจัดเก็บภาษีให้มียกเว้นลดหย่อนต่างๆ ตามนโยบายรัฐบาล และปัญหาจากโครงสร้างฐานรายได้ภาษีโดยรวมเองที่ไม่อาจเพิ่มตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ ทำให้โครงสร้างรายได้ที่เป็นอยู่ปัจจุบันอาจไม่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของนโยบายรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ขณะเดียวกันด้านรายจ่ายนั้นมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วตามสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจและสังคม การเมืองของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นการศึกษานี้จึงตอบคำถามต่อไปนี้

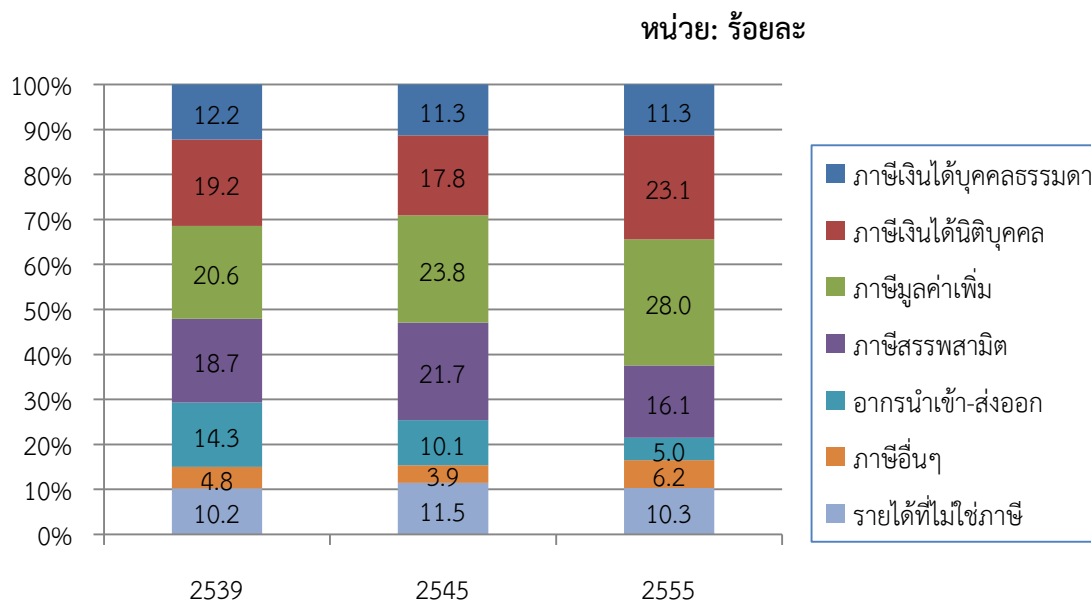
1. การใช้นโยบายการคลังเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจที่ผ่านมาส่งผลกระทบต่อฐานะและความความเสี่ยงการคลังของรัฐบาลมากน้อยอย่างไร
2. บทบาทของเครื่องมือทางการคลังทั้งที่อยู่ในระบบงบประมาณและนอกงบประมาณจะมีความยั่งยืนและสร้างความเสี่ยงให้แก่การบริหารนโยบายการคลังในอนาคตมากน้อยแค่ไหน

เพื่อตอบคำถามทั้งสองการศึกษานี้จะเริ่มโดยการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างการคลังของประเทศไทยปัจจุบัน และพยายามรวบรวมการบริหารเครื่องมือทางการคลังทั้งที่เป็นด้านรายได้ และรายจ่ายที่เป็นผลจากการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาในช่วง 5 ปี ที่อาจส่งผลกระทบต่อความเปราะบางที่จะนำไปสู่ความเสี่ยงของฐานะการคลังประเทศได้ในอนาคต โดยการรวบรวมข้อมูลประเภทของมาตรการการคลังต่างๆ ที่มีการนำมาใช้จะถูกวิเคราะห์จัดกลุ่มหมวดหมู่ตามคุณ ลักษณะและโอกาสของความเสี่ยงของโครงสร้างการคลัง ตามหลักเกณฑ์การจำแนกความเสี่ยงทางการคลัง ที่มีอยู่ เพื่อที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจและการวางแผนจัดการหากมีปัญหาค่าความเสี่ยงเกิดขึ้นได้ถูกต้อง ซึ่งการรับรู้ฐานะความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลทำให้รับทราบถึงข้อจำกัดด้านการคลังของรัฐบาลเองในการทำหน้าที่ลดความผันผวนของระบบเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะเป็ปัจจัยสำคัญในการกำหนดความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ

โครงสร้างทางการคลัง: ด้านรายได้

ภาพรวมของโครงสร้างรายได้ของรัฐบาล ไทยมีความคล้ายคลึง เหมือนกับประเทศกำลัง พัฒนาส่วนใหญ่ที่ ฐานรายได้ รัฐบาลมาจากภาษีอากรเป็นหลัก ตามที่แสดงในแผนภูมิที่ 3. โครงสร้างรายได้ดังกล่าวไม่ได้มีการ เปลี่ยนแปลงมากนักในช่วงเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา ด้านภาษีอากรที่เป็นรายได้หลักของประเทศไทยส่วนใหญ่ มาจากภาษีฐานการบริโภคเป็นสำคัญได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต และภาษีทางตรงที่มีความสำคัญ ของการเป็นแหล่งรายได้รัฐบาลคือ ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ที่มีฐานะความ ผูกพันกับ ระบบเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจจึงมีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ ของรัฐบาลค่อนข้างสูง และเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำจะทำให้รัฐบาลมีรายได้จากภาษีลดน้อยลงตามไปด้วย

แผนภูมิที่ 3. สัดส่วนแหล่งที่มาของรายได้รัฐบาลแต่ละประเภท
ปีงบประมาณ 2539-2556



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ประเด็นความสำคัญของสัดส่วนรายได้ภาษีทางตรงและทางอ้อมของประเทศไทย ได้เป็นข้อ วิพากษ์วิจารณ์ถึงความจำเป็นต้องพัฒนาให้มีสัดส่วนภาษีทางตรงมากขึ้นนั้นอาจเป็นเรื่องทำได้ยากสำหรับประเทศ ไทยที่การจัดเก็บภาษีตรงมีฐานภาษีที่แคบจำกัด และระบบเศรษฐกิจที่อยู่นอกระบบเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ประเด็นการพัฒนาการจัดรายได้จากภาษีทางตรงหรือทางอ้อมยังไม่ใช่สาระสำคัญในระยะสั้น (สุรจิต: 2553)

ด้านศักยภาพการจัดเก็บรายได้ภาษีอากรของประเทศไทยแม้ว่าความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากรของประเทศไทยมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอตามการเพิ่มขึ้นของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งสะท้อนความผูกพันของฐานภาษีกับระบบเศรษฐกิจ โดยมีการเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่า คือเพิ่มขึ้นจาก 717,338 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2543 เป็นมากกว่า 2,115,919 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2555² และอยู่ในระดับที่ดีเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่ม ASEAN ด้วยกัน (จากตารางที่ 1.) แต่ยังมีช่องว่างให้พัฒนาการจัดเก็บภาษีได้อีกมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว

จากข้อมูลแสดงการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรของไทย แม้มีขนาดน้อยกว่าประเทศพัฒนา แล้วอื่น ๆ ค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม หากเทียบกับสัดส่วนการจัดเก็บรายได้ต่อ GDP ของประเทศในแถบเอเชียที่เป็นประเทศเพื่อนบ้าน พบว่า มีสัดส่วนที่สูงที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับ ประเทศในกลุ่มภูมิภาคเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณาจากศักยภาพของประเทศไทยเองแล้ว จะเห็นได้ว่ายังมีโอกาสของการเพิ่มการจัดเก็บรายได้ภาษีของประเทศไทยได้อีก

ตารางที่ 1. เปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ภาษีอากรต่อ GDP ของประเทศต่างๆ

หน่วย

: ร้อยละ

ประเทศ	2551	2554
กลุ่มประเทศ OECD	34.5	33.8
มาเลเซีย	14.7	15.3
สิงคโปร์	14	13.8
อินโดนีเซีย	13	12.3
ฟิลิปปินส์	13.6	12.3
ประเทศไทย	16.4	17.6

ที่มา: www.stats.oecd.org และ World Bank Data

มาก โดยพิจารณาเปรียบเทียบจากความสามารถในการหารายได้ต่อหัวประชากร และรายได้ต่อหัวผู้มีงานทำ ที่มีอัตราเพิ่มขึ้นโดยตลอดในช่วงปี 2543-2552 แต่สัดส่วนรายได้จากภาษีอากรต่อรายได้ประชาชาติไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญตามไปด้วย ตารางที่ 2. ปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพความสามารถของการจัดเก็บภาษีของไทย ยังยืนยัน จากการศึกษาของสุรจิต และคณะ (2553) ที่พบว่าแม้ว่ารายได้ต่อหัวของคนไทยจะเพิ่มสูงขึ้น แต่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ภาษีของไทยยังคงต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา โดยประเทศไทยสามารถเก็บรายได้ภาษีได้เพียงร้อยละ 17.2 ของ GDP ขณะที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

² อ้างอิงจากข้อมูลของ สศค.

อื่นๆ สามารถจัดเก็บได้มากกว่าร้อยละ 26.7 ของ GDP ภายใต้โครงสร้างการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลที่ได้กล่าวมา และจากการศึกษาโครงสร้างการคลังในอดีตที่ผ่านมา (ทรวงธรรม: 2550) พบว่าปัญหาหนึ่งของความเปราะบางที่มีผลต่อความเสี่ยงทางการคลังอย่างหนึ่งเกิดจากโครงสร้างความสามารถในการจัดเก็บรายได้ภาษีที่สามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นกับ

ตารางที่ 2. สัดส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP รายได้ต่อหัวประชากร และรายได้ต่อหัวผู้มีงานทำ ปี 2543-2555

ปีงบประมาณ	สัดส่วนรายได้ ภาษีต่อ GDP	GDP ต่อหัวผู้มีงาน ทำ (บาท)	GDP ต่อหัว ประชากร (บาท)
2543	14.6	154,218.0	79,554.5
2544	15	159,901.0	82,388.0
2545	15.6	164,866.9	86,793.9
2546	16.7	174,857.9	93,807.7
2547	17.8	186,861.4	104,713.5
2548	18.7	201,175.9	113,635.3
2549	18.2	219,982.5	124,946.0
2550	17.6	235,309.4	135,312.1
2551	18.2	245,173.5	143,169.8
2552	16.7	240,031.4	142,474.5
2553	17.5	261,488.4	158,188.7
2554	19.1	270,804.9	164,494.2
2555	18.6	288,650.7	176,480.5

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ความต้องการใช้จ่ายของรัฐบาล ในกรณีของประเทศไทยพบว่าความสามารถการจัดเก็บรายได้ภาษีนั้นไม่อาจเพิ่มได้ทันกับการเพิ่มของการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยสาเหตุอาจมาจากการที่ฐานภาษีสำคัญๆ มีความผันผวนตามระบบเศรษฐกิจสูง ตลอดจนกระบวนการเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศที่กดดันให้ต้องมีการปรับลดอัตราภาษีการนำเข้า และการส่งออกของประเทศให้สอดคล้องกับ การเปิดเสรี การค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ผลทำให้โครงสร้างรายได้ไม่สามารถปรับตัวตามโครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีแนวโน้มขยายตัวอย่างมาก รวมทั้งปัญหาการมีข้อยกเว้น ลดหย่อนในการขั้นตอนของการจัดเก็บภาษีต่างๆ ที่ผลทำให้มีผลต่อความสามารถในการจัดเก็บรายได้ภาษีเอง

ผลของข้อจำกัดดังกล่าวสามารถพิสูจน์ได้จากตารางที่ 3. ที่แสดงอัตราความแตกต่างของการเพิ่มของรายได้กับรายจ่ายในแต่ละช่วงเวลาการเพิ่มของรายได้มีแนวโน้มที่จะลดลง แต่อัตราการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายกลับมีช่องว่างมากขึ้นกับการเพิ่มของรายได้ที่สามารถจัดเก็บได้ เมื่อพิจารณาจากความไม่สมดุลของอัตราการขยายตัว

จากทั้งสองด้านดังกล่าว จึงไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจที่รัฐบาลต้องมีการจัดทำงานงบประมาณแบบขาดดุลเพิ่มมากขึ้น แล้ว ยังต้องอาศัยการใช้จ่ายที่เป็นเงินนอกงบประมาณรูปแบบต่างๆ ทั้งการกู้ยืมเงินเพิ่มเติม และที่เป็นเครื่องมือกิจการคลังผ่านสถาบันการเงินในกำกับของรัฐบาล เพื่อมาชดเชยข้อจำกัดการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล แม้ว่าการดำเนินมาตรการในแนวทางดังกล่าวดังยังไม่ส่งผลต่อฐานะวินัยการคลังตามกรอบที่กำหนดไว้ก็ตาม แต่ปัญหาความไม่สมดุลดังกล่าวนี้อาจทำให้เป็นข้อจำกัดการบริหารนโยบายการคลังมากขึ้นในอนาคตหากแบบแผนการหารายได้ และใช้จ่ายยังดำเนินในแบบแผนดังกล่าว

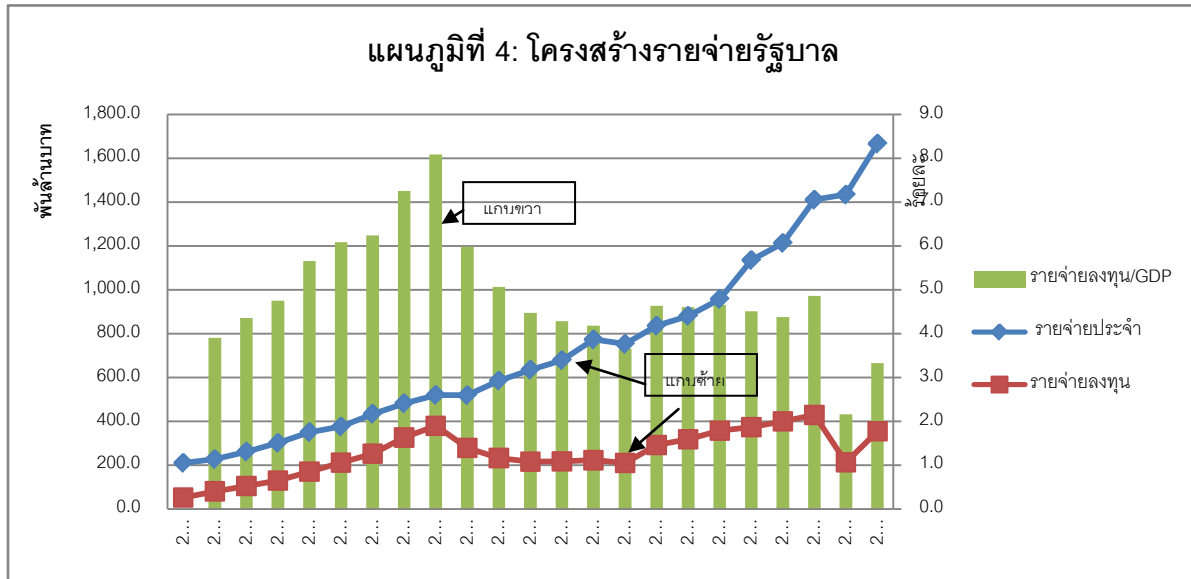
ตารางที่ 3. การเพิ่มระหว่างรายได้ และรายจ่ายรวมของรัฐบาล ระหว่างปี พ.ศ.2543-2555

รายการ (ร้อยละ)	เฉลี่ยปี 2534-2540	เฉลี่ยปี 2543-2547	เฉลี่ยปี 2548-2555
รายได้จัดเก็บรวม	13.2	10.3	6.2
งบประมาณรายจ่ายรวม	15.6	7.3	9.9

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

โครงสร้างการคลัง: ด้านรายจ่าย

เมื่อพิจารณาการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ผ่านมา พบว่าโครงสร้างรายจ่ายรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำเกือบร้อยละ 80 ของรายจ่ายทั้งหมด มีสาเหตุจากโครงสร้างของรายจ่ายเองที่ส่วนใหญ่เป็นรายการที่ผูกพันตัดลดได้ยาก เช่น หมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าดำเนินการ และเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่กำหนด เป็นต้น รายจ่ายประจำ มีการเพิ่มที่สะท้อนโครงสร้างการบริหารภาครัฐที่มี การใช้บุคลากรเข้มข้น ทำให้รัฐบาลต้องมีการระดมเงินเดือน ค่าจ้าง และสวัสดิการต่างๆ แก่ข้าราชการเพิ่มตามไปด้วย เป็นผลให้การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลภายในระบบงบประมาณถูกจำกัด ลงไปด้วย เห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาสัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อลงทุนของรัฐบาลต่อ GDP แล้วมีขนาดไม่เกินร้อยละ 3-4 ของ GDP ขนาดการใช้จ่ายเพื่อลงทุนเคยสูงสุดในปีงบประมาณ 2540 ถึงร้อยละ 8 ของ GDP แต่หลังจากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น แนวโน้มรายจ่ายเพื่อการลงทุนรัฐบาลอยู่ในทิศทางลดลงมาโดยตลอด เนื่องจากระบบงบประมาณของประเทศไทยเป็นแบบรายได้กำหนดรายจ่ายพบว่าเมื่อไร ก็ตามที่มีแรงกดดันให้ต้องลดรายจ่าย รายจ่ายการลงทุนจึงมีการปรับลดรายการรายจ่ายลงทุนเป็นอันดับแรก เพราะเป็นรายการใช้จ่ายที่สามารถถูกตัดลดได้ง่ายกว่ารายจ่ายประเภทอื่น



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ภายใต้กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นแบบรายได้กำหนดรายจ่าย แม้จะเปิดช่องให้สามารถทำงบประมาณแบบขาดดุลหรือเกินดุลได้ก็ตาม³ แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นแม้จะมีความพยายามในการเพิ่มสัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อลงทุนให้ มีมากขึ้น ก็ตาม โดยรัฐบาลอาจทำการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนของประเทศได้ แต่เพราะภาระรายจ่ายประจำตาม นโยบายรัฐบาลที่ได้เพิ่ม ระยะหลังๆ ได้กลายเป็นรายจ่ายประจำที่ถูกผูกพันไว้ในรายจ่ายประจำในระบบ งบประมาณ ซึ่งนับวันจะเป็นความยากลำบากมากขึ้นในการตัดลดรายจ่ายประจำของรัฐบาลภายใต้สถานการณ์ ปัจจุบัน ที่มีขนาดการเพิ่มรายได้ที่จำกัดบวกกับข้อจำกัดการตัดเพดานการกู้ยืมที่ระบุไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้ ปัญหาของกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปียังต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องการพิจารณา อนุมัติงบประมาณที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัติ กฎหมาย พ.ร.บ. วิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแปรญัตติตัดลดรายจ่ายได้เท่านั้น⁴ ทำให้ รายการเพื่อการลงทุนมีโอกาสถูกแปรญัตติตัดลดโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แล้วไม่อาจนำกลับมาพิจารณาใหม่ได้ เป็นผล ให้โครงการลงทุนของรัฐบาลหลายๆ โครงการที่ถูกปรับลดขนาดวงเงินไม่สามารถดำเนินการลงทุนได้สำเร็จตาม เป้าหมายแผนการลงทุนได้ในแต่ละปีงบประมาณ หากมีความจำเป็นจริงต้องจัดทำค่าของงบประมาณใหม่ใน ปีงบประมาณถัดไป ทำให้เกิดความยุ่งยากและไม่ต่อเนื่องในการบริหารการลงทุนของรัฐบาล ทางออกเพื่อแก้ไข

³ กำหนดให้รัฐบาลสามารถตั้งงบประมาณขาดดุลได้ในแต่ละปีได้สูงสุดไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมกับ ร้อยละ 80 ของงบชำระคืนต้นเงินกู้ (ตามที่ตั้งไว้ในงบประมาณประจำปี)

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี 2550 ม. 168

ปัญหาที่กล่าวมานี้คือการผูกพันงบประมาณรายจ่าย แต่ทำได้ไม่มากนักตามกรอบวิธีปฏิบัติการจัดทำและพิจารณา งบประมาณรายจ่ายประจำปีในปัจจุบัน จึงเป็นเหตุผลให้รัฐบาลนิยมหันไปใช้การใช้จ่ายที่ยอยู่นอกระบบ งบประมาณแทนในการดำเนินตามนโยบายที่มีอยู่

สาเหตุของการเพิ่มรายจ่ายประจำของรัฐบาลในระยะหลังๆ นี้เป็นผลมาจากหลายปัจจัยทั้งที่เป็นข้อ ผูกพันจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2550 ที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึง แนวนโยบายของรัฐที่ต้องจัดให้มีบริการสวัสดิการสังคมทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และการกระจายอำนาจสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถือเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนให้สามารถได้รับบริการสวัสดิการทางสังคมเหล่านี้ จากรัฐอย่างที่ไม่เคยมีการกำหนดมาก่อน เป็นผลให้รัฐบาลต้องมีการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาบริการสวัสดิการสังคม เพิ่มเติมจากเดิมที่เคยทำมาที่ ทำให้กลายเป็นภาระในงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ความเสี่ยงของโครงสร้างการคลัง

ภายใต้โครงสร้างรายได้และรายจ่ายในภาพรวมที่กล่าวมาทั้งหมด หากนำมาจำแนกพันธะผูกพันที่เกิดขึ้น ตามนิยามภาระที่มีต่อระบบงบประมาณและความเสี่ยงที่กำหนดโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง⁵ ที่มีรายละเอียด หลักเกณฑ์การจำแนกประเภทความเสี่ยงทางการคลังไว้ในภาคผนวกที่จำแนกประเภทของความเสี่ยงทางการคลัง ที่ได้มีการกำหนดไว้แล้ว เมื่อนำภาระการใช้จ่ายที่ได้มีการจัดสรรงบประมาณและการบริหารนโยบายการคลังต่างๆ ที่ผ่านมาในช่วง 5 ปี สามารถแบ่งประเภทของโครงการใช้จ่ายตามประเภทของความเสี่ยงทางการคลังได้ตามที่ แสดงในตารางที่ 4.

ตารางที่ 4. ประเภทนโยบายภาครัฐตามกรอบความเสี่ยงต่อภาระงบประมาณ

ประเภทนโยบาย	ภาระการคลังต่องบประมาณทางตรง (Direct Liabilities to the Budget)	ภาระการคลังต่องบประมาณที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities to the Budget)
แบบชัดเจน (Explicit) เป็นภาระของรัฐบาลโดยตรงตามกฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> • รายจ่ายประจำขั้นต่ำ • รายจ่ายชำระหนี้เงินกู้ • รายจ่ายตามภาระผูกพันตามกฎหมาย 	<ul style="list-style-type: none"> • โครงการรับจํานําข้าว • พักหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อย • บัตรเครดิตเกษตรกร

⁵ สศค. อ้างแล้ว

ประเภทนโยบาย	ภาระการคลังต้องประมาณทางตรง (Direct Liabilities to the Budget)	ภาระการคลังต้องประมาณที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities to the Budget)
	<ul style="list-style-type: none"> • เรียนฟรี 15 ปี • ค่าแรง 300 บาท • เงินเดือนปริญญาตรี 15,000 บาท • หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ • การสนับสนุนการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> • กองทุนประกันสังคม
แบบโดยนัย (Implicit) พันธกิจนอกเหนือกฎหมายกำหนดหรือเป็นข้อตกลงที่ผูกมัดในการจัดสรรงบประมาณ	<ul style="list-style-type: none"> • เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ • รถคันแรก • รถเมล์ฟรี รถไฟฟ้าฟรี • One Tablet PC Per Child 	<ul style="list-style-type: none"> • กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา • กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (SML) • กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี • กองทุนตั้งตัวได้ • บ้านหลังแรก

ที่มา: ประยุกต์จาก Polackova (1998) และข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2556)

เมื่อพิจารณาผลกระทบของนโยบายประเภทต่างๆ ผ่านมิติทางการคลังระดับมหภาค พบว่านโยบายการใช้จ่ายที่จำแนกตามตารางที่ 5. ตามประเภทของโอกาสที่อาจก่อให้เกิดภาระทางการคลัง (Fiscal Liabilities) เพิ่มสูงขึ้นที่แตกต่างตามประเภทกลุ่มของความเสี่ยง จะพบว่าขนาดภาระความเสี่ยงที่กล่าวถึงนั้นถูกกระจายตามการใช้จ่ายจากแหล่งเงินทั้งในงบประมาณ (On-budget) และนอกงบประมาณ (Off-budget) ตามหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งหมายถึงรวมถึงการอุดหนุนรายได้ที่รัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย รวมภาระความเสี่ยงที่อยู่ตามกองทุนต่างๆ ของรัฐบาล โดยภาระทางการคลังและความเสี่ยงที่จำแนกนั้นจะมีผลต่อฐานะการคลังของรัฐบาลที่แตกต่างกันตามกลุ่มความเสี่ยงที่ได้จำแนกไว้ จากการจำแนกขนาดภาระการใช้จ่ายตามดังกล่าว ทำให้เห็นภาพผลการดำเนินนโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ผ่านมามีผลต่อสถานะทางการคลังและการบริหารงบประมาณในระยะกลางและระยะยาว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาประเทศในอนาคต จากตารางที่ได้แสดงขนาดรายจ่ายของโครงการต่างๆ ที่เกิดตามนโยบายของรัฐบาลที่กระจายตามประเภทความเสี่ยง โดยจะเห็นว่าภาระความเสี่ยงที่มากที่สุดอยู่ที่กลุ่มภาระการคลังที่แน่นอนต้องประมาณ (Direct Liabilities to budget)

ตารางที่ 5 จำแนกประเภทความเสี่ยงของนโยบายรัฐบาลตามเกณฑ์

ปีงบประมาณ	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
1. ภาระการคลังต้องงบประมาณอย่างแน่นอน(Direct Liabilities to the Budget) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด + แบบชัดเจน (Explicit) เป็นภาระของรัฐบาลโดยตรงตามกฎหมาย											
เรียนฟรี 15 ปี	0	0	0	0	0	210405.3	179386.8	225072	228186.4	245700.9	277211.9
กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	29727.54	35796.62	39666.8	75125.89	76598.8	80597.69	89384.77	101057.9	107814.1	108507.5	113767.2
ลดภาษีเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 23	0	0	0	0	0	0	0	0	-55803	-171077	-212967
ลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-34734
การลดภาษีน้ำมันดีเซลต่อ (จากการยกเว้นการเก็บเงินส	0	0	0	0	0	0	0	-54000	-108000	-108000	-108000
รวม	29727.54	35796.62	39666.8	75125.89	76598.8	291003	268771.6	326129.9	336000.5	354208.4	390979.1
2. ภาระการคลังต้องงบประมาณที่อาจจะเกิดขึ้น(Contingent Liabilities to the Budget) ต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น+ แบบชัดเจน (Explicit) เป็นภาระของรัฐบาลโดยตรงตามกฎหมาย											
จำนำข้าว + ชดเชยขาดทุนจำนำ	0	0	0	0	0	0	0	24,242	41,328	139,328	137,869
จำนำสินค้าเกษตร/ประกันรายได้ให้เกษตรกร	52,169	55,607	24,618	60,401	115,530	163,669	31,901	11,791	1,986	6,647	12,000
พักหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อย	0	0	0	0	0	0	0	3,086	11,959	7,474	7,459
บัตรเครดิตเกษตรกร	0	0	0	0	0	0	0	0	500	1,091	4,200
ประกันสังคม	9,662.23	14,275.50	14,951.72	21,174.69	39,758.90	21,687.84	17,227.81	23,655.04	11,165.08	30,920.19	36,361.37
รวม	61,831	69,882	39,570	81,576	155,289	185,357	49,129	62,774	66,939	185,460	197,889
3. ภาระการคลังต้องงบประมาณอย่างแน่นอน(Direct Liabilities to the Budget) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด + แบบโดยนัย (Implicit) พันธกิจนอกเหนือกฎหมายหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์											
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	1,589	1,906	3,912	10,579	10,620	21,964	32,924	37,700	53,608	58,347	43,642
รถคันแรก	0	0	0	0	0	0	0	0	200	70,000	21,800
รถเมล์ฟรี รถไฟฟรี	0	0	0	0	0	8,060	2,000	1,634	2,000	2,067	2,000
One Tablet PC Per Child	0	0	0	0	0	0	0	0	1,624	5,783	7,001
กองทุนการออมแห่งชาติ	0	0	0	0	0	0	0	0	225	500	1,456
รวม	1,589	1,906	3,912	10,579	10,620	30,024	34,924	39,334	57,657	136,697	75,899
4. ภาระการคลังต้องงบประมาณที่อาจจะเกิดขึ้น(Contingent Liabilities to the Budget) ต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น+ แบบโดยนัย (Implicit) พันธกิจนอกเหนือกฎหมายหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์											
กยศ.	27,460	27,850	25,109	31,324	24,219	25,675	20,069	18,000	9,500	12,000	32,250
กรอ.	0	0	4,803	5,349	5,349	5,234	6,344	6,364	7,273	4,800	12,448
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (SML)	0	0	13,145	13,158	11,300	9,950	200	229	38,523	67,970	6,308
กองทุนสตรีจังหวัดละ 100 ล้านบาท	0	0	0	0	0	0	0	0	1,720	6,360	2,131
กองทุนตั้งตัวได้	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5,000
รวม	27,460	27,850	43,057	49,831	40,868	40,859	26,613	24,592	57,016	91,130	58,137
รวมทั้งหมด	120,607	135,435	126,206	217,112	283,376	547,242	379,438	452,830	517,612	767,495	722,904

ที่ชัดเจน (Explicit) ที่มีจำนวนเกือบ 4 แสนล้านบาท โดยข้อมูลที่แสดงเป็นข้อมูลการจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมาในแต่ละปีงบประมาณรายจ่ายและยังได้แสดงผลที่เกิดต่อระบบงบประมาณด้านรายได้ที่เป็นผลจากการปรับลดโครงสร้างอัตราภาษีที่ได้ประมาณผลการลดลงของรายได้จัดเก็บจากการลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลและบุคคลธรรมดา รวมทั้งการต่ออายุการคงอัตราภาษีน้ำมันดีเซล ที่แม้ไม่ได้รวมเป็นรายจ่ายแต่เป็นรายได้ที่สูญเสียไปไว้ด้วย

ที่น่าสังเกตคือการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายในกลุ่มที่เป็นอาจเป็นภาระการคลัง (Contingent Liabilities) แต่ไม่ชัดเจน (Explicit) ที่มีการเพิ่มอย่างก้าวกระโดดที่เป็นผลจากการเพิ่มจากนโยบายการสนับสนุนกองทุนนอกงบประมาณ คือกองทุน SML ที่รัฐบาลได้หยิบยืมมาขยายบทบาทเพิ่มเติมโดยการจัดสรรงบประมาณใหม่ ภายใต้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับนโยบายของรัฐบาลที่ปรากฏตามเอกสารงบประมาณนั้นจะพบว่า นโยบายเหล่านี้ได้มีทั้งผูกพันกับรายได้ภาที่ลดลง และการจัดสรรงบประมาณที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องในอนาคต ดังนั้นคำถามสำคัญที่ต้องพิจารณาว่ามาตรการปรับโครงสร้างภาษีเงินได้ต่างๆ และนโยบายรายจ่ายที่ผูกพันกับระบบงบประมาณรายจ่ายจะสร้างภาระการคลังและความเสี่ยงต่อความยั่งยืนของฐานะการคลังในอนาคตหรือไม่ การศึกษาในส่วนต่อไปจึงเป็นการพยายามประมาณการฐานะการคลังทั้งในส่วนของรายได้ที่รัฐบาลสามารถจัดเก็บได้จากภาษีประเภทต่างๆ และการประมาณการขนาดรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตว่าจะเกินศักยภาพรายได้ที่มีอยู่หรือไม่ รวมทั้งความยั่งยืนการคลังที่จะใช้ภาระหนี้สาธารณะต่อ GDP และช่องว่างทางการคลัง (Fiscal Space) เป็นดัชนีตัวแทนสะท้อนความสามารถยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาล

การวิเคราะห์ความเปราะบางและความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต

การศึกษาในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการประมาณการความเปราะบางและความเสี่ยงทางการคลังของประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ได้ดำเนินการผ่านมาว่าจะมีผลต่อฐานะการคลังของประเทศเป็นอย่างไร กรอบในการวิเคราะห์ภาระความเปราะบางและความเสี่ยงทางการคลังที่ใช้ในการศึกษารังนี้ จะประมาณการแนวโน้มโครงสร้างทางการคลังของไทยทั้งจากทางด้านรายได้และรายจ่าย เพื่อให้ทราบถึงภาระความเปราะบางทางการคลังและความเสี่ยงที่พิจารณาจากขนาดหนี้สาธารณะต่อ GDP และช่องว่างทางการคลัง (Fiscal Space) ตามแนวคิดของ Heller (2005) และ Hemming (2000) เป็นสำคัญ

การประมาณการด้านรายได้ อาศัยการวิเคราะห์การปรับโครงสร้างรายได้จาก 3 แนวทางหลัก คือ 1) การเพิ่มประสิทธิภาพจากการจัดเก็บภาษี 2) การขยายฐานภาษี และ 3) การปรับอัตราภาษี โดยจะประมาณการรายได้จากภาษีหลักที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันหลังจากที่มีการประกาศปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีทั้งเงินได้บุคคลธรรมดา และเงินได้นิติบุคคล เพื่อหาขนาดรายได้ที่จะเกิดขึ้นจริงภายใต้สถานการณ์เศรษฐกิจอนาคต โดยจะให้ความสำคัญกับรายได้ภาษีหลักๆ ของรัฐบาลตามที่แสดงในตาราง 6. ซึ่งมีสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 83.4 ของรายได้ภาษีทั้งหมด

ตารางที่ 6. มูลค่ารายได้ภาษีที่สำคัญ

รายการ	ปีงบประมาณ 2555	
	มูลค่า (ล้านบาท)	ร้อยละ ของรายได้ทั้งหมด
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	659,804	28.0

ภาษีเงินได้นิติบุคคล	544,591	23.1
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	266,203	11.3
ภาษีสรรพสามิต	117,145	16.1
อากรขาเข้า	116,295	4.9
รวม	1,704,038	83.4

ที่มา: สศค

สมมติฐานการประมาณการรายได้รัฐบาล

- กำหนดให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการขยายตัวของ GDP อยู่ที่ระดับเฉลี่ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นไป
- การประมาณการรายได้จัดเก็บภาษีจะจำแนกเป็นรายการจัดเก็บภาษีสำคัญ ได้แก่ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร รวมทั้งประมาณการรายได้จากหน่วยงานอื่นๆ ด้วย เพื่อหาขนาดรายได้รัฐบาลทั้งหมด
- ในการประมาณการรายได้จัดเก็บของกรมสรรพากร จะทำการประมาณการตามประเภทของภาษี ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา รวมทั้งภาษีมูลค่าเพิ่ม เพื่อให้เห็นภาพของการดำเนินนโยบายการปรับโครงสร้างภาษีที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้รัฐบาล
- ผลการประมาณการ ได้รวมผลกระทบของการดำเนินนโยบายภาษี ได้แก่ การ ลดภาษีเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 23 ในปี 2555 และเหลือร้อยละ 20 ในปี 2556 และการปรับโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปี 2556 แล้ว โดยสรุปข้อสมมติในส่วนของประมาณการผลกระทบของนโยบายได้ดังนี้
 - การลดภาษีเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 23 ในปี 2555 และเหลือร้อยละ 20 ในปี 2556
 - กำหนดให้การเก็บภาษีนิติบุคคลได้รับผลกระทบจาก GDP ณ ราคาตลาดปัจจุบัน และการดำเนินนโยบายรถคันแรก
 - มีการค้ำประกันถึงช่วงเวลาของการชำระภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยเงินได้นิติบุคคลในช่วงครึ่งปีแรก (ระหว่างมกราคมถึงมิถุนายน ของทุกปี) มักจะถูกนำมาคำนวณเพื่อชำระภาษีในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงธันวาคมของปีปฏิทินเดียวกัน (ส่วนใหญ่จะชำระในช่วงเดือนสิงหาคมถึงกันยายน) ในขณะที่ เงินได้นิติบุคคลในช่วงครึ่งปีหลัง (ระหว่างกรกฎาคมถึงธันวาคม ของทุกปี) จะถูกนำมาคำนวณเพื่อชำระภาษีในช่วงเดือนมกราคมถึงมิถุนายนของปีปฏิทินถัดไป (ส่วนใหญ่จะชำระในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงมิถุนายน)

- ใช้อัตราภาษีที่แท้จริงและสัดส่วนการชำระภาษีของนิติบุคคล จากการคำนวณ⁶ ในการประมาณการผลกระทบของนโยบายจากการปรับลดอัตราภาษี ซึ่งแยกออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม 2) กลุ่มบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ MAI 3) กลุ่มบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ SET และ 4) กลุ่มนิติบุคคลประเภทอื่นๆ
- สมมติให้กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไม่ได้รับผลกระทบจากการปรับลดอัตราภาษี เนื่องจาก เป็นกลุ่มธุรกิจที่มีช่วงของอัตราภาษีที่ต่ำอยู่แล้ว และไม่ได้รับผลจากการปรับโครงสร้างอัตราภาษีที่ผ่านมา

ข. การปรับโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปี 2556

- มีการคำนึงถึงรอบระยะเวลาในการยื่นแบบเพื่อชำระภาษี นั่นคือ ข้อมูล GDP ในปีปฏิทินหนึ่ง ซึ่งเป็นตัวสะท้อนรายได้ของบุคคลธรรมดาในปีดังกล่าว จะถูก นำเข้าประกอบกับข้อมูลภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่รัฐบาลจัดเก็บได้ในปีงบประมาณถัดไป เพื่อให้สอดคล้องกับช่วงเวลายื่นแบบเพื่อชำระภาษี
- คำนวณผลกระทบของการปรับลดอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของรัฐบาล โดยการประมาณการจากภาษีบุคคลธรรมดาที่คาดว่าจะจัดเก็บได้ จาก ชั้นเงินได้พึงประเมิน 14 ชั้น เปรียบเทียบกับกรณีที่มี ชั้นเงินได้พึงประเมิน 9 ชั้น ซึ่งผลต่างที่ได้จากการประมาณการจะถูกนำมาสร้างค่า สัมประสิทธิ์ เพื่อสะท้อนผลกระทบจากการปรับลดอัตราภาษี
- ในการประมาณการได้รวม ผลกระทบของการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของคณะบุคคลเอาไว้แล้ว

5. การประมาณการภาษีมูลค่าเพิ่ม จะคำนวณจากฐานภาษี⁷ คูณด้วยอัตราภาษี โดยฐานภาษีของภาษีมูลค่าเพิ่ม จะถูก ประมาณการจากการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าและบริการ โดยใช้อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มในระดับร้อยละ 10 ในช่วงตั้งแต่ 16 สิงหาคม 2540 จนถึง 31 มีนาคม 2542 นอกจากนั้นเป็นการใช้อัตราภาษีในระดับร้อยละ 7
6. ประมาณการรายได้รัฐบาลรวม แล้วหักผลบวกของภาษีต่างๆ เพื่อให้ได้รายได้ของหน่วยงานอื่น

⁶ ข้อมูลในปีงบประมาณ 2553

⁷ ฐานภาษี เท่ากับ มูลค่าของภาษี หารด้วย อัตราภาษี

จากข้อสมมุติในการประมาณการรายได้ที่กล่าวมาทั้งหมด ตารางที่ xx ได้แสดงผลของการปรับโครงสร้างรายได้ภาษีนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่รัฐบาลจะสามารถจัดเก็บได้ในอนาคตช่วงปี 2558 – 2563 โดยเป็นการประมาณผลจากการปรับโครงสร้างภาษีนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาภายใต้เงื่อนไขของอัตราการขยายตัวเศรษฐกิจอยู่ที่ร้อยละ 7.5 ต่อปี ซึ่งการปรับโครงสร้างอัตราภาษีทั้งสองถูกคาดการณ์ว่าจะช่วยเพิ่มรายได้ของภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปที่จะส่งผลต่อการเพิ่มของระดับการบริโภคและการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งได้ประมาณการเพิ่มของภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นมาชดเชยภายใต้สมมุติฐานว่ามีค่าการลอยตัว (Buoyancy) ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่ 1.5 แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าจะมีการสูญเสียรายได้ของรายได้ภาษีทั้งสองรวมกันแล้วไม่น้อยกว่าสองแสนห้าหมื่นล้านบาทต่อปีในช่วงเวลาดังกล่าวและเพิ่มขึ้นเป็นลำดับในอนาคต แต่การเพิ่มของภาษีมูลค่าเพิ่มแม้จะมีการปรับตัวเพิ่มตามค่าความลอยตัวแล้วก็ตามยังไม่

ตารางที่ 7. ผลการประมาณการผลกระทบของการปรับลดภาษี

ปีงบประมาณ	ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ (ล้านบาท)						รวมผลกระทบ จากการปรับ โครงสร้าง อัตราภาษี
	การปรับลดอัตราภาษีนิติบุคคล			การปรับโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา			
	ไม่มีนโยบาย	มีนโยบาย	ผลกระทบ	ไม่มีนโยบาย	มีนโยบาย	ผลกระทบ	
2558	794,571	559,897	-234,674	312,255	268,139	-44,116	-278,790
2559	893,489	629,662	-263,827	336,963	289,662	-47,301	-311,128
2560	1,013,300	714,141	-299,159	363,523	312,075	-51,448	-350,607
2561	1,116,653	787,016	-329,637	392,075	337,059	-55,016	-384,653
2562	1,227,758	865,357	-362,401	422,769	363,432	-59,337	-421,738
2563	1,347,196	949,573	-397,623	455,765	392,073	-63,692	-461,315

ตาราง 8. ผลการประมาณการรายได้ของรัฐบาลหลังปรับอัตราภาษี ในช่วงปี พ.ศ. 2558-2563

รายการ	ผลการประมาณการรายได้รัฐบาล					
	2558	2559	2560	2561	2562	2563
รายได้						
กรมสรรพากร	1,806,352	1,981,608	2,179,291	2,374,478	2,583,821	2,809,153
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	559,897	629,409	714,141	787,016	865,357	949,573
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	268,139	289,662	312,075	337,059	363,432	392,073
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	799,312	867,583	940,974	1,019,870	1,104,683	1,195,857
ภาษีอื่นๆ	179,004	194,954	212,101	230,534	250,349	271,650
กรมสรรพสามิต	472,708	469,741	567,198	606,471	647,768	691,241
กรมศุลกากร	134,142	136,526	138,952	141,421	143,934	146,492
หน่วยงานอื่น	291,388	313,184	336,615	361,802	388,879	417,986
รายได้รวม	2,704,590	2,901,058	3,222,055	3,484,172	3,764,402	4,064,872

หมายเหตุ: มีการปรับปรุงการประมาณการในรายการภาษีสรรพสามิตจากนโยบายลดครั้งแรก เนื่องจากการจ่ายคืนภาษีของรถคันแรกจะจ่ายจากงบประมาณของปี 2556 และ 2557 เท่านั้น

	2558	2559	2560	2561	2562	2563
รายได้ภาษีนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา	69,344.5	91,034.2	107,145.3	97,859.3	104,714.3	112,857.7
ภาษีอื่นๆ	112,891.0	146,958.7	170,753.6	164,258.1	175,514.9	187,613.2
รายได้ที่หายไป	- 278,790.0	- 311,128.0	- 350,607.0	- 384,653.0	- 421,738.0	- 461,315.0
รายได้ที่จัดเก็บได้หลังปรับโครงสร้าง	182,235.5	237,992.9	277,898.9	262,117.4	280,229.2	300,470.9
รายได้ที่ต้องการเพื่อชดเชย	- 96,554.5	- 73,135.1	- 72,708.1	- 122,535.6	- 141,508.8	- 160,844.1

การประมาณการด้านรายจ่าย

การประมาณการด้านรายจ่ายถือเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากและซับซ้อนมากกว่าด้านรายได้ เพราะมีการใช้นโยบายรายจ่ายเพื่อเป้าหมายพิเศษเฉพาะกลุ่มประชาชนทั้งที่เป็นนโยบายเพื่อประชานิยม และเพื่อสนับสนุนระบบสวัสดิการสังคมที่ได้รับการพัฒนาขึ้นมาใหม่ การศึกษาครั้งนี้ ได้จำแนกประเภทการใช้จ่ายตาม ประเภทความเสี่ยงทั้งที่เป็นแบบโดยตรง (Direct Liabilities) และผูกพันนอกงบประมาณ (Contingent Liabilities) ที่ต้องพิจารณาประกอบกับความชัดเจน (Explicit) หรือไม่ชัดเจน (Implicit) ของภาระความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น โดยการจำแนกภาระรายจ่ายตามลักษณะความเสี่ยงที่กล่าวมาทำให้ มีข้อกำหนดในการประมาณการภาระ ความเสี่ยงทางการคลัง ของแต่ละนโยบายการใช้จ่ายที่เกิดขึ้นกับระบบ งบประมาณที่แตกต่างกันไป ดังที่สรุปแสดงในตารางที่ 9.

ตาราง 9. แสดงข้อสมมุติฐานการประมาณการรายจ่ายตามนโยบาย

นโยบาย	assumption
1. ภาระการคลังต้องประมาณอย่างแน่นอน(Direct Liabilities to the Budget) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด + แบบชัดเจน (Explicit) เป็นการของรัฐบาลโดยตรงตามกฎหมาย	
เรียนฟรี 15 ปี	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณ ปี 2554 และ 2556 ที่ได้มีการประมาณค่าใช้จ่ายในปีถัดไปจนถึงปี 2559 ไว้แล้ว และประมาณการในช่วงปี 2560-2563 โดยกำหนดให้งบประมาณในแต่ละปีที่ตั้งเดิมนั้นโดยอัตราเฉลี่ยปี 52-59 ที่ 5%
กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณ ปี 2547-2556 ซึ่งเอกสารงบประมาณปี 2556 ได้มีการประมาณค่าใช้จ่ายในปีถัดไปจนถึงปี 2559 ไว้แล้ว และประมาณการในช่วงปี 2560-2563 โดยประมาณการจำนวนผู้มีสิทธิในระบบสาธารณสุขต่างๆ ปี พ.ศ. 2554-2563 และกำหนดให้งบประมาณในแต่ละปีคำนวณจากการนำค่าใช้จ่ายรายหัว และคำนวณออกมาเป็นค่าใช้จ่ายของสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้าในแต่ละปี
ลดภาษีเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 23 ในปี 55 และเหลือร้อยละ 20 ในปี 2556	ประมาณการภาษีเงินได้นิติบุคคลของรัฐบาลในกรณีที่ไม่มีมาตรการดำเนินนโยบายหักออกด้วยการประมาณการผลกระทบของนโยบาย ซึ่งประมาณการผ่านแบบจำลองทางเศรษฐกิจ โดยคำนวณอัตราภาษีที่แท้จริงและสัดส่วนการชำระภาษีของนิติบุคคล ซึ่งแยกออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม 2) กลุ่มบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ MAI 3) กลุ่มบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ SET และ 4) กลุ่มนิติบุคคลประเภทอื่นๆ ซึ่งจะใช้ในการถ่วงน้ำหนักของผลกระทบของการจัดเก็บภาษีนิติบุคคล

นโยบาย	assumption
ลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	ประมาณการมูลค่าภาษีที่รัฐบาลจะจัดเก็บได้ ในกรณีที่ไม่มี การปรับโครงสร้างอัตราภาษี และประมาณการผลกระทบจากการปรับโครงสร้างอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของรัฐบาล โดยอาศัยแบบจำลองทางเศรษฐกิจ
การลดภาษีน้ำมัน ดีเซลต่อ (จากการ ยกเว้นการเก็บเงินส่ง เข้ากองทุนน้ำมัน)	เริ่มประกาศเมื่อเมษายน 2554 จากมติ ครม. และมีการคาดการณ์โดยกระทรวงการคลังว่าจะสูญเสียรายได้ประมาณ เดือนละ 9,000 ล้านบาท ทั้งนี้กำหนดให้มีการยกเลิกเมื่อจบปีงบประมาณ 2557 ดังนั้น การประมาณการว่าจะสูญเสีย รายได้ในส่วนนี้เท่าใดจึงคำนวณโดยคิดเป็นรายได้ที่สูญเสีย 9,000 ล้านบาทต่อเดือน
2. ภาระการคลังต้องงบประมาณที่อาจจะเกิดขึ้น (Contingent Liabilities to the Budget) ต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น + แบบ ชัดเจน (Explicit) เป็นภาระของรัฐบาลโดยตรงตามกฎหมาย	
จำนำข้าว	ใช้ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณในปี 2555-2557 และคงดำเนินการไว้ในปีถัดๆ ในอัตราคงที่ประมาณ 35,000 ล้านบาท เพื่อให้ใกล้เคียงกับงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อใช้ในการดำเนินนโยบายเดิม
จำนำสินค้าเกษตร/ ประกันรายได้ให้ เกษตรกร	ตัวเลขงบประมาณจากเอกสารงบประมาณในแต่ละปี ในช่วงปี 2547-2556 ซึ่งในเอกสารงบประมาณปี 2556 ได้มีการ ประมาณการวงเงินงบประมาณไว้ล่วงหน้าถึงปี 2559 และกำหนดให้ไม่มีการดำเนินนโยบายนี้ต่อในปี 2560-2563 เนื่องจากมีการนำนโยบายอื่นมาใช้ในการช่วยเหลือเกษตรกรทดแทน
พักหนี้ครัวเรือนของ เกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ ต่ำกว่า 5 แสนบาท	สรุปวงเงินงบประมาณจาก มติ ครม. เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2554 เรื่อง โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและ ประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ค้างต่ำกว่า 500,000 บาท
บัตรเครดิตเกษตรกร	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณปี 2556 มีการกำหนดให้มีดำเนินการ 3 ปี ในช่วงปี 2555-2557
ประกันสังคม	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณ ปี 2547-2556 ซึ่งเอกสารงบประมาณปี 2556 ได้มีการประมาณค่าใช้จ่ายในปีถัดไป จนถึงปี 2559 ไว้แล้ว และประมาณการในช่วงปี 2560-2563 โดยประมาณการจำนวนผู้มีสิทธิในระบบสาธารณสุข ต่างๆ ปี พ.ศ. 2554-2563 และกำหนดให้งบประมาณในแต่ละปีคำนวณจากการนำค่าใช้จ่ายรายหัว และคำนวณ ออกมาเป็นค่าใช้จ่ายของสิทธิประกันสังคมในแต่ละปี
3. ภาระการคลังต้องงบประมาณอย่างแน่นอน(Direct Liabilities to the Budget) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด + แบบโดยนัย (Implicit) พันธกิจนอกเหนือกฎหมายหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์	
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณ ปี 2547-2556 และประมาณการค่าใช้จ่ายในปีถัดไป โดยคำนวณจากจำนวนประชากร ตามช่วงอายุ ตาม ประมาณการประชากร จำแนกตามเพศ และจังหวัด (จากข้อมูลสถิติฐานภาวะเจริญพันธุระดับปาน กลาง) ปี พ.ศ. 2543 - 2563 ของสภาพัฒน์ และคำนวณออกมาเป็นค่าใช้จ่ายตามช่วงอายุที่จะต้องมีการจ่ายชำระ
รถคันแรก	ใช้ตัวเลขคาดการณ์การจ่ายชำระคืนเงินภาษีจากรวมสรรพสามิต
รถเมล์ฟรี รถไฟฟ้าฟรี	ตัวเลขจาก มติ ครม. และสมมติให้มีการอุดหนุนเพื่อดำเนินนโยบายนี้ตลอดไป โดยประมาณการงบประมาณในแต่ละปี จากวงเงินขีดเคยอดำเนินนโยบายในระยะที่ 12 ในช่วง 1 เมษายน- 30 กันยายน 2556 วงเงินขีดเคยอดรวมทั้งสิ้น 2,060 ล้านบาท (จากมติ ครม. เมื่อ 31 มีนาคม 2556) จึงกำหนดให้ในแต่ละปีใช้งบประมาณที่ประมาณ 2,000 ล้าน บาท
One Tablet PC Per Child	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณปี 2556 และคาดว่าจะมีการจัดหาและพัฒนาหลักสูตรจนจบในปี 2559
กองทุนการออม แห่งชาติ	มีการตั้งงบประมาณในปี 2555 และ 2556 และมีการประมาณการวงเงินงบประมาณไปจนถึงปี 2559 แต่ปัจจุบันมิได้ มีการดำเนินการ
4. ภาระการคลังต้องงบประมาณที่อาจจะเกิดขึ้น (Contingent Liabilities to the Budget) ต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น + แบบ โดยนัย (Implicit) พันธกิจนอกเหนือกฎหมายหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์	

นโยบาย	assumption
กยศ.	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณ ปี 2547-2556 ซึ่งเอกสารงบประมาณปี 2556 ได้มีการประมาณค่าใช้จ่ายในปีถัดไปจนถึงปี 2559 ไว้แล้ว และประมาณการในช่วงปี 2560-2563 หลังจากนั้นใช้ค่าเฉลี่ยย้อนหลังสามปีในการกำหนดวงเงินงบประมาณในแต่ละปี
กรอ.	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณ ปี 2547-2556 ซึ่งเอกสารงบประมาณปี 2556 ได้มีการประมาณค่าใช้จ่ายในปีถัดไปจนถึงปี 2559 ไว้แล้ว และประมาณการในช่วงปี 2560-2563 หลังจากนั้นใช้ค่าเฉลี่ยย้อนหลังสามปีในการกำหนดวงเงินงบประมาณในแต่ละปี
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (SML)	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณ ปี 2549-2556 ซึ่งเอกสารงบประมาณปี 2556 ได้มีการประมาณค่าใช้จ่ายในปีถัดไปจนถึงปี 2557 ไว้แล้ว ซึ่งกำหนดให้ไม่มีการเพิ่มทุน และดำเนินนโยบายต่อเนื่องโดยอาศัยเงินหมุนเวียนของกองทุน จึงไม่มีการตั้งงบประมาณในปี 2558-2563
กองทุนสตรีจังหวัดละ 100 ล้านบาท	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณ ปี 2555 ซึ่งเอกสารงบประมาณปี 2555 ได้มีการประมาณค่าใช้จ่ายในปีถัดไปจนถึงปี 2557 และกำหนดให้มีการตั้งวงเงินงบประมาณต่อเนื่องประมาณปีละ 2,000 ล้านบาท
กองทุนตั้งตัวได้	ตัวเลขงบประมาณจากเอกสารงบประมาณปี 2556

การประมาณการรายจ่ายอื่นๆ ที่ไม่ใช่ในนโยบาย

1. รายจ่ายขั้นต่ำที่ผูกพันตามงบประมาณ ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน กำหนดให้มีการเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 ต่อปี และมีการปรับโครงสร้างเงินเดือนครั้งละร้อยละ 4 ของฐานเงินเดือนค่าจ้างทุกๆ 5 ปี ซึ่งเป็นอัตราการปรับโครงสร้างเงินเดือนที่ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยที่ได้เคยมีการปรับมาในอดีต
2. รายจ่ายเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการเพิ่มขึ้นในอัตราใกล้เคียงกับที่ผ่านมาในอดีตที่ประมาณร้อยละ 9 ต่อปี
3. รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ต่อปี

โดยเฉพาะกรณีของการขาดทุนจากโครงการรับจำนำข้าวที่ไม่ได้ถือเป็นภาระความเสี่ยงทางการคลังโดยตรงของงบประมาณแม้ว่าจะมีการขาดทุนจากการดำเนินการบริหารโครงการ แต่ภาระการขาดทุนดังกล่าวไม่ได้ถูกรวมเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลโดยตรง รัฐบาลเพียงจัดสรรงบประมาณเป็นค่าดำเนินการโครงการให้เท่านั้น ภาระขาดทุน ยังจะเป็นของหน่วยผู้บริหารโครงการคือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) เป็นผู้ต้องรับภาระดังกล่าวโดยตรง รัฐบาลเพียงแต่จะทยอยจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นการชดเชยภาระดอกเบี้ยและการขาดทุนดังกล่าวให้แก่ ธกส. ในแต่ละปีงบประมาณ โดยตัวอย่างของการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยการขาดทุนดังกล่าวสามารถดูได้จาก Box ที่ 1.

ในปีงบประมาณ 2555 มีการตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยการขาดทุนจากการดำเนินนโยบายเพียง 34,403.46 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2556 ไม่มีการตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยการขาดทุนจากการรับจำนำ

Box 1. การตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการโครงการจำหน่ายข้าว ให้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและ
สหกรณ์การเกษตรในปีงบประมาณ 2555-2556

งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 จำแนกตามแผนงาน (หน่วย: ล้านบาท)

โครงการ: โครงการจำหน่ายผลผลิตการเกษตร	41,328.46
กิจกรรม: ชำระดอกเบี้ยและภาระขาดทุนจากการรับจำหน่าย	34,403.46
กิจกรรม: ชดเชยต้นทุนเงินรับจำหน่ายผลผลิตการเกษตร ปีการผลิต 2554/55	4,654.17
กิจกรรม: ค่าใช้จ่ายการดำเนินการรับจำหน่ายผลผลิตการเกษตร	2,270.83

งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2556 จำแนกตามแผนงาน (หน่วย: ล้านบาท)

โครงการ: โครงการจำหน่ายผลผลิตการเกษตร	32,639.51
กิจกรรม: ชดเชยภาระต้นเงินและดอกเบี้ยโครงการรับจำหน่ายผลผลิตการเกษตร ปีการผลิต 2551 และ ปี 2552	18,000.0
กิจกรรม: ชำระต้นเงินและดอกเบี้ยโครงการรับจำหน่ายผลผลิตการเกษตรปีการผลิต 2551/52 (สถาบันการเงินอื่นๆ)	1,526.0
กิจกรรม: ชำระต้นเงินและดอกเบี้ยโครงการรับจำหน่ายผลผลิตการเกษตรปีการผลิต 2554/55	4,826.0
กิจกรรม: ค่าใช้จ่ายตามโครงการรับจำหน่ายผลผลิตการเกษตร ปีการผลิต 2555/56	8,287.51

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ปีงบประมาณ 2555-2556

ทั้งนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ให้รับรองตัวเลขดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวฤดูกาลแรก ซึ่งอยู่ในฤดูกาลผลิตปี 2554/2555 และนาปรังปี 2555 มีผลดำเนินการขาดทุน 1.36 แสนล้านบาท ตามวิธีการคำนวณของคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการแทรกแซงสินค้าเกษตร

ตารางที่ 10. การค้าประกันโครงการจำนำข้าว

	หน่วย ล้านบาท			
	2555	2556	2557	รวม
การค้าประกันโครงการจำนำข้าว	215,750	194,250	270,000	680,000

ที่มา: ผลการประชุมคณะกรรมการจัดทำบัญชีหมุนเวียนและรอบส่งเงินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ผลการประชุมคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และมติคณะรัฐมนตรี ณ 3 กันยายน 2556⁸

ผลการประมาณการความเสี่ยงการคลังกับความยั่งยืนทางการคลังในอนาคต

ความยั่งยืนทางการคลังที่เป็นการแสดงถึงศักยภาพการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลที่มากเกินไปรวมทั้งไม่เป็นการสร้างภาระหนี้สาธารณะสูงจนในอนาคต การศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดกรอบการประเมินความยั่งยืนทางการคลังโดยเป็นการพิจารณาจาก 1) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ไม่ควรเกินร้อยละ 50 ของ GDP 2) กรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลสูงสุดไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด บวกร้อยละ 80 ของเงินชำระคืนต้นเงินกู้ที่เป็นระเบียบวิธีงบประมาณปัจจุบัน 3) พิจารณาช่องว่างทางการคลังเพียงพอต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในอนาคต ตารางที่ 11. แสดงการประมาณการผลการประมาณการปรับแนวทางการจัดเก็บรายได้ที่มีการปรับโครงสร้างอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่เป็นผลต่อฐานะการคลังและความเสี่ยงด้านรายได้ที่สูญเสียไปที่จัดอยู่ในกลุ่มภาระโดยตรง (Direct Liabilities) ที่ชัดเจน (Explicit) ต่อระบบงบประมาณที่เมื่อรวมกับมาตรการด้านรายจ่ายอื่นๆ ในกลุ่มนี้แล้วพบว่าเป็นกลุ่มเครื่องมือการคลังที่มีภาระความเสี่ยงที่มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับความเสี่ยงในกลุ่มอื่นๆ ขณะเดียวกันการประมาณการขนาด

⁸ หมายเหตุ: สำหรับการกู้เงินของรัฐบาลเพื่อโครงการรับจำนำผลิตผลการเกษตรของรัฐบาล ในฤดูกาลผลิต 54/55 และฤดูกาลผลิต 55/56 ในฤดูกาลผลิต 54/55 รัฐบาลได้อนุมัติวงเงินกู้รวม 269,160 ล้านบาท ในจำนวนนี้ได้ดำเนินการกู้ในปีงบประมาณ 55 ซึ่งสิ้นสุด ณ เดือน ก.ย. 55 ไปแล้ว 215,750 ล้านบาท และวางแผนการกู้เพื่อนำมาใช้ในส่วนของข้าวนาปรังที่คาบเกี่ยวมาในต้นปีนี้ อีก 53,410 ล้านบาท โดยแผนการกู้ 53,410 ล้านบาทดังกล่าว อยู่ในปีงบประมาณ 56 และจนถึงขณะนี้ได้กู้จากวงเงินนี้ไปแล้ว 49,572 ล้านบาท

ส่วนฤดูกาลผลิต 55/56 ได้กำหนดแผนเงินกู้ในปีงบประมาณ 2556 ไว้จำนวน 140,840 ล้านบาท จนถึงขณะนี้ได้จัดหาเงินกู้สำหรับการรับจำนำข้าวในปี ฤดูกาลผลิต 55/56 ในวงเงิน 37,428 ล้านบาท และวงเงินสำหรับรับจำนำยาง ในวงเงิน 5,000 ล้านบาท รวมเป็นเงิน 42,428 ล้านบาท (ที่มา: www.thairath.co.th)

รายจ่ายที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลโดยกลุ่มประเภทความเสี่ยงอื่น กลุ่มที่เป็นภาระโดยตรง แต่มีความไม่ชัดเจนจะเป็นกลุ่มรายจ่ายที่มีขนาดรองลงมา

นอกจากนี้ในตารางที่ 11. ยังได้ระบุข้อมูลสมมุติฐานที่ใช้ประกอบการประมาณการภาระความเสี่ยงของมาตรการการคลังที่ได้ถูกจำแนกออกตามกลุ่มต่างๆ แล้วนั้นไปในอนาคตระยะปานกลาง เพื่อให้เห็นว่าหากไม่มีการปรับปรุงแนวทางการบริหารนโยบายการคลังที่เกิดขึ้นมาแล้วนั้น ภาระความเสี่ยงจะเกิดในอนาคตจะมีขนาดอย่างไร ซึ่งการประมาณการขนาดภาระความเสี่ยงของรายจ่ายแต่ละรายการจะมีข้อสมมุติและวิธีการประมาณการที่แตกต่างกันตามที่แสดงในตาราง โดยผลจากการคาดการณ์ถูกแสดงในตารางที่ 12

ตาราง 11. ข้อสมมติฐานการประมาณการรายจ่ายต่างๆ

1. ภาระการคลังต้องบประมาณอย่างแน่นอน(Direct Liabilities to the Budget) แบบชัดเจน (Explicit)

เรียนฟรี 15 ปี	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณ ปี 2554 และ 2556 ที่ได้มีการประมาณค่าใช้จ่ายในปีถัดไปจนถึงปี 2559 ไว้แล้วกำหนดให้งบประมาณที่ตั้งเติบโตตามอัตราเฉลี่ยปี 52-59 ที่ 5%
กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณในอดีต จนถึงเล่มล่าสุดปี 2556 ที่ได้มีการประมาณค่าใช้จ่ายในปีถัดไปจนถึงปี 2559 ไว้แล้ว
ลดภาษีเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 23 ในปี 55 และเหลือร้อยละ 20 ในปี 56	เป็นการประมาณการจากฐานจำนวนนิติบุคคลที่เสียภาษีนิติบุคคลที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และกิจการที่เป็น SMEs
ลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	ประมาณการจากฐานจำนวนผู้เสียภาษี 14 ชั้นรายได้จากข้อมูลของกรมสรรพากร
การลดภาษีน้ำมันดีเซลต่อ (จากการยกเว้นการเก็บเงินสงฆ์กองทุนน้ำมัน)	เริ่มประกาศเมื่อเมษายน 2554 จากมติ ครม. และมีการคาดการณ์โดยกระทรวงการคลังว่าจะสูญเสียรายได้ประมาณเดือนละ 9,000 ล้านบาท ทั้งนี้กำหนดให้มีการยกเลิกเมื่อจบปีงบประมาณ 2557

2. ภาระการคลังต้องบประมาณที่อาจจะเกิดขึ้น(Contingent Liabilities to the Budget) แบบชัดเจน (Explicit)

จำนำข้าว	ใช้ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณในปี 2555-2557 และคงค่าดำเนินการไว้ในปีถัดๆ ในอัตราคงที่ประมาณ 35,000 ล้านบาท เพื่อให้ใกล้เคียงจากขนาดรายจ่ายเดิม
จำนำสินค้าเกษตร/ประกันรายได้ให้เกษตรกร	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณ
พักหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ต่ำกว่า 5 แสน	ตัวเลขจากมติ ครม.
บัตรเครดิตเกษตรกร	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณปี 2556 มีการดำเนินการ 3 ปี
ประกันสังคม	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณ

3. ภาระการคลังต้องบประมาณอย่างแน่นอน(Direct Liabilities to the Budget) แบบโดยนัย (Implicit)

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	ประมาณการค่าใช้จ่ายภายหลังปีงบประมาณ 2557 โดยคำนวณจากจำนวนประชากรตามช่วงอายุ ตาม ประมาณการประชากร จำแนกตามเพศ และจังหวัด (จากข้อสมมติฐานภาวะเจริญพันธุ์ระดับปานกลาง) ปี พ.ศ. 2543 - 2563 ของสภาพัฒน์
รถคันแรก	ใช้ตัวเลขคาดการณ์การจ่ายชำระคืนเงินภาษีจากกรมสรรพสามิต
รถเมล์ฟรี รถไฟฟรี	ตัวเลขจาก มติ ครม. และสมมติให้มีการอุดหนุนเพื่อดำเนินนโยบายนี้ตลอดไป
One Tablet PC Per Child	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณปี 2556 และคาดว่าจะมีการจัดหาและพัฒนาหลักสูตรจนจบในปี 2559
กองทุนการออมแห่งชาติ	มีการตั้งงบประมาณในปี 55 และ 56 แต่ปัจจุบันมิได้มีการดำเนินการ

4. ภาระการคลังต้องบประมาณที่อาจจะเกิดขึ้น(Contingent Liabilities to the Budget) แบบโดยนัย (Implicit)

กยศ.	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณในอดีตจนถึงปี 2556 และใช้ตัวเลขประมาณการตามเอกสารงบประมาณจนปี 2559 หลังจากนั้นใช้ค่าเฉลี่ยย้อนหลังสามปี
กรอ.	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณในอดีตจนถึงปี 2556 และใช้ตัวเลขประมาณการตามเอกสารงบประมาณจนปี 2559 หลังจากนั้นใช้ค่าเฉลี่ยย้อนหลังสามปี
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (SML)	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณ
กองทุนสตรีจังหวัดละ 100 ล้านบาท	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณ
กองทุนตั้งตัวได้	ตัวเลขจากเอกสารงบประมาณปี 2556

ตาราง 12. ผลการประมาณการรายจ่ายต่างๆ ตามประเภทความเสี่ยงการคลัง: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563
1. ภาระการคลังต้องประมาณอย่างแน่นอน(Direct Liabilities to the Budget) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด+ แบบชัดเจน(Explicit) เป็นภาระของรัฐบาลโดยตรงตามกฎหมาย									
เรียนฟรี 15 ปี	228,186	245,701	277,212	288,783	293,373	308,041	323,443	339,615	356,596
กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	107,814	108,507	113,767	119,219	124,872	165,412	170,068	174,821	179,699
ลดภาษีเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 23 ในปี 55 และเหลือร้อยละ 20 ในปี 56	55,803	171,077	212,967	-233,562	-262,638	-296,856	-328,273	-360,895	-396,004
ลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	0	0	34,734	-37,190	-39,850	-43,415	-46,410	-50,088	-53,744
การลดภาษีน้ำมันดีเซลต่อ (จากการยกเว้นการเก็บเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมัน)	108,000	108,000	108,000	0	0	0	0	0	0
รวม	499,804	633,285	746,680	678,754	720,732	813,724	868,194	925,420	986,043
2. ภาระการคลังต้องประมาณที่อาจจะเกิดขึ้น(Contingent Liabilities to the Budget) ต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น+ แบบชัดเจน(Explicit) เป็นภาระของรัฐบาลโดยตรงตามกฎหมาย									
จำนำข้าว	41,328	39,328	37,869	38,169	35,000	35,000	35,000	35,000	35,000
จำนำสินค้าเกษตร/ประกันรายได้ให้เกษตรกร	1,986	6,647	12,000	12,000	12,000	0	0	0	0
พิกัดครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ต่ำกว่า 5 แสน	11,959	7,474	7,459	0	0	0	0	0	0
บัตรเครดิตเกษตรกร	500	1,091	4,200	0	0	0	0	0	0
ประกันสังคม	11,165.08	30,920.19	36,361.37	37,473.78	38,789.94	31,772	31,772	31,772	32,068
รวม	66,939	85,460	97,889	87,643	85,790	66,772	66,772	66,772	67,068
3. ภาระการคลังต้องประมาณอย่างแน่นอน(Direct Liabilities to the Budget) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด+ แบบโดยนัย(Implicit) พันธกิจนอกเหนือกฎหมายหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์									
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	53,608	58,347	43,642	61,520	64,420	67,510	70,789	74,265	77,941
รถคันแรก	200	70,000	21,800	0	0	0	0	0	0
รถเมล์ฟรี รถไฟฟ้า	2,000	2,067	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
One Tablet PC Per Child	1,624	5,783	7,001	7,218	3	0	0	0	0
กองทุนการออมแห่งชาติ	225	500	1,456	1,853	2,126	0	0	0	0
รวม	57,657	136,697	75,899	72,591	68,548	69,510	72,789	76,265	79,941
4. ภาระการคลังต้องประมาณที่อาจจะเกิดขึ้น(Contingent Liabilities to the Budget) ต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น+ แบบโดยนัย(Implicit) พันธกิจนอกเหนือกฎหมายหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์									
กยศ.	9,500	12,000	32,250	30,042	27,959	30,000	30,000	30,000	30,000
กรอ.	7,273	4,800	12,448	16,165	18,023	15,000	15,000	15,000	15,000
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (SML)	38,523	67,970	6,308	0	0	0	0	0	0
กองทุนสตรีจังหวัดละ 100 ล้านบาท	1,720	6,360	2,131	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
กองทุนตั้งตัวได้	0	0	5,000	5,000	5,000	0	0	0	0
รวม	57,016	91,130	58,137	53,207	52,982	47,000	47,000	47,000	47,000

กรณีศึกษา Scenario ภายใต้การวิเคราะห์ความเสี่ยงการคลังที่มีฐานะการคลัง

เพื่อสามารถพิจารณา ความอ่อนไหวของภาระความเสี่ยงจากการบริหารมาตรการการคลังต่างๆ จะมีผลต่อแนวทางการบริหารนโยบายการคลังอย่างไรในระยะปานกลาง การศึกษาจึงกำหนดให้มีข้อสมมุติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคเพื่อแสดงเงื่อนไขความเป็นไปได้ของระบบเศรษฐกิจที่จะมีผลต่อการประเมินความเสี่ยงจากการบริหารมาตรการการคลังที่ได้มีการดำเนินการผ่านมา โดยการกำหนดกรณีศึกษาในครั้งนี้ได้แบ่งออกเป็น 3 กรณีศึกษาตามลำดับต่อไปนี้

กรณีฐาน เป็นกรณี ที่รัฐบาลสามารถสมดุลการคลังได้ ตามเป้าหมายกรอบความยั่งยืนที่กำหนดตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณ ในกรณีนี้หมายความว่ารัฐบาลจะสามารถสมดุลการจัดทำงบประมาณให้สมดุลได้ในปีงบประมาณ 2560 ตามที่กำหนดไว้ โดยอาศัยการปรับปรุงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขั้นต่ำที่ประกอบด้วยงบบุคลากร และงบดำเนินงาน ให้ไม่เกินร้อยละ 6 ต่อปี และเร่งรัดการจัดเก็บรายได้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว มีการชำระเงินต้นหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และชำระดอกเบี้ยเงินกู้เท่ากับร้อยละ 5.25 ของดอกเบี้ยที่ต้องชำระโดยเฉลี่ยทั้งหมด (ทั้งนี้ที่กู้ยืมจากในและนอกประเทศ) และมีการปรับโครงสร้างการจัดเก็บรายได้ได้ตามต้องการ (ดังนั้นในการประมาณการการสมดุลทางภาคคลังนี้ จึงคำนึงถึงรายได้ที่จัดเก็บจากการประมาณการว่าต้องเพียงพอกับขนาดรายจ่ายที่มีอยู่ เนื่องจากการสมมุติให้ประมาณการรายได้เทียบเท่ากับรายจ่าย) และมีข้อสมมุติฐานของการประมาณการภาระรายจ่ายทั้งหมดในอนาคต ดังต่อไปนี้

- 1.1 อัตราขยายตัว GDP ร้อยละ 7.5 (ราคาปัจจุบัน) ต่อปี
- 1.2 อัตราเงินเพื่อเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3 ต่อปี
- 1.3 รัฐบาลสามารถรักษา การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนสามารถรักษาไว้ที่ระดับร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด
- 1.4 พันธะการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 28 ของรายได้สุทธิรัฐบาล
- 1.5 การลงทุนในงบประมาณอยู่ในระดับแนวโน้มที่ผ่านมาในอดีต โดยไม่มีผลกระทบจากการลงทุนในโครงการจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท และ พรบ. ลงทุน 2.0 ล้านล้านบาท ยังไม่มีการดำเนินการใดๆ การประมาณการการขยายตัวของรายจ่าย และรายได้

กรณีสูง: คือกรณีที่รัฐบาลสามารถเพิ่มรายจ่ายการลงทุนตาม พรบ. กู้เงิน 2.0 ล้านล้านบาท ได้ และ พรบ. กู้เงินเพื่อจัดการน้ำ จำนวน 3.5 แสนล้านบาทสามารถดำเนินการได้ตามต้องการ และปรับการจัดเก็บรายได้

ตามต้องการ เป็นกรณีที่รัฐบาลกำหนดใช้รายจ่ายเพื่อเป้าหมายเศรษฐกิจ และสังคม สวัสดิการเป็นไปตามที่
ต้องการ และปรับโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล รายละเอียดของเงื่อนไขกรณีนี้คือ

- 2.1 อัตราขยายตัว GDP ร้อยละ 7.5 (ราคาปัจจุบัน) ต่อปี
- 2.2 อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยที่ร้อยละ 3 ต่อปี
- 2.3 สามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร้อยละ 28 ของรายได้สุทธิรัฐบาล
- 2.4 การลงทุนอยู่ในระดับแนวโน้มเดิมร้อยละ 25
- 2.5 มีการปรับโครงสร้างอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล
- 2.6 โครงการ 3.5 แสนล้านบาท และการกู้ยืม 2.0 ล้านล้านบาทดำเนินการได้ตามต้องการ
- 2.7 ภาระการขาดทุนจากโครงการนำข้าวจะทยอยจ่ายในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในแต่ละ
ปีงบประมาณเป็นจำนวน 1 แสนล้านบาทต่อปี

กรณีต่ำ: เป็นกรณีที่มีความเสี่ยงจากอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจมีความผันผวนไม่เป็นไปตาม
เป้าหมาย และรัฐบาลยังคงสามารถเพิ่มรายจ่ายการลงทุนตาม พรบ. กู้เงิน 2.0 ล้านล้านบาท ได้ และ พรบ. กู้เงิน
เพื่อจัดการน้ำจำนวน 3.5 แสนล้านบาท โดยรายละเอียดของเงื่อนไขนี้คือ

- 3.1 อัตราขยายตัว GDP ร้อยละ 6.5 (ราคาปัจจุบัน) ต่อปี
- 3.2 อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยที่ร้อยละ 3 ต่อปี
- 3.3 สามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 28 ของรายได้สุทธิ
รัฐบาล
- 3.4 การลงทุนในงบประมาณอยู่ในระดับแนวโน้มอัตราการเพิ่มเติม
- 3.5 ภาระการขาดทุนจากโครงการนำข้าวทั้งหมดจะทยอยจ่ายในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในแต่ละ
ปีงบประมาณเป็นจำนวน 1 แสนล้านบาทต่อปี

ตาราง 13. การประมาณความเสี่ยงกรณีที่ 1

ปีงบประมาณ	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563
Nominal GDP	10,865,400	12,026,800	12,928,810	13,898,471	14,940,856	16,061,420	17,266,027	18,560,979	19,953,052
nominal GDP Growth (%)	1.84%	10.69%	7.50%	7.50%	7.50%	7.50%	7.50%	7.50%	7.50%
รายรับ	2,380,000	2,400,000	2,525,000	2,614,356	2,710,069	2,880,332	3,003,921	3,131,927	3,268,856
ประมาณการรายได้	1,980,000	2,100,000	2,275,000	2,464,356	2,635,069	2,880,332	3,003,921	3,131,927	3,268,856
เงินกู้ชุดเขยการขาดดุล	400,000	300,000	250,000	150,000	75,000	0	0	0	0
วงเงินงบประมาณ	2,380,000	2,400,000	2,525,000	2,614,356	2,710,069	2,880,332	3,003,921	3,131,927	3,268,856
รายจ่ายเบื้องต้น (ไม่รวม Fiscal space)	2,602,892	2,448,591	2,513,905	2,773,164	2,886,198	3,107,206	3,254,604	3,406,845	3,572,604
1. รายจ่ายประจำเบื้องต้น	2,164,337	1,998,217	2,056,905	2,153,471	2,241,196	2,320,960	2,436,681	2,559,668	2,690,495
1.1 รายจ่ายประจำขั้นต่ำ	760,959	805,460	839,231	889,585	942,960	999,538	1,059,510	1,123,081	1,190,465
1.2 ภาระหนี้และค่าใช้จ่ายเงินคงคลัง	216,541	174,082	181,779	218,838	230,137	239,953	248,792	258,167	268,239
1.3 รายจ่ายตามนโยบายของรัฐบาล	1,186,837	1,018,675	1,035,895	1,045,048	1,068,099	1,081,469	1,128,379	1,178,420	1,231,790
(1) งบกลาง	422,211	319,864	345,459	351,332	357,304	363,379	369,556	375,839	382,228
(2) สูกพันตามกฎหมาย	355,611	245,464	272,159	262,453	281,390	303,539	325,592	349,701	376,025
(3) สูกพันตามนโยบายต่อเนื่อง	286,006	254,914	292,668	304,636	309,499	310,041	325,443	341,615	358,596
(4) นโยบายยิ่งลักษณ์	123,009	198,433	125,609	126,627	119,905	104,510	107,789	111,265	114,941
2. รายจ่ายลงทุนเบื้องต้น	438,555	450,374	457,000	619,693	645,002	786,246	817,922	847,178	882,109
รายจ่ายลงทุนต่องบประมาณทั้งหมด	18.4	18.8	18.1	23.7	23.8	27.3	27.2	27.0	27.0
รายจ่ายลงทุนต่อ GDP	4.0	3.7	3.5	4.5	4.3	4.9	4.7	4.6	4.4
ดุลงบประมาณ (รายได้ - งบประมาณรายจ่าย)	-400,000	-300,000	-250,000	-150,000	-75,000	0	0	0	0
งบเหลือเพื่อจัดสรรตามนโยบายใหม่ของรัฐบาล (Fiscal Space)	164,498	146,469	126,194	305,970	319,794	440,606	457,452	471,347	489,847
หนี้สาธารณะ	4,937,239	5,188,089	5,384,882	5,456,632	5,450,511	5,364,328	5,274,433	5,180,692	5,082,839
หนี้สาธารณะต่อ GDP	45.44%	43.14%	41.65%	39.26%	36.48%	33.40%	30.55%	27.91%	25.47%
กรอบวงเงินกู้สูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลตาม พรบ. หนี้สาธารณะ	513,483	519,320	547,566	541,703	560,883	585,422	610,942	637,745	666,006

ตาราง 13. การประมาณความเสี่ยงกรณีที่ 2

ปีงบประมาณ	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563
กรณีที่ 2 กำหนดให้อัตราขยายตัว GDPอยู่ที่ร้อยละ 7.5และมีการลงทุน 2 ล้านล้านบาท และ 3.5 แสนล้านบาท (เป็นเงินนอกงบประมาณ แต่เป็นการหนี้เงินงบประมาณ)									
Nominal GDP	10,865,400	12,026,800	12,928,810	13,898,471	14,940,856	16,061,420	17,266,027	18,560,979	19,953,052
nominal GDP Growth (%)	1.8%	10.7%	7.5%	7.5%	7.5%	7.5%	7.5%	7.5%	7.5%
รายรับ	2,380,000	2,400,000	2,525,000	2,793,532	2,945,960	3,133,351	3,317,021	3,500,917	3,689,749
ประมาณการรายได้	1,980,000	2,100,000	2,275,000	2,415,232	2,595,716	2,789,736	2,998,308	3,222,523	3,463,553
เงินกู้ชดเชยการขาดดุล	400,000	300,000	250,000	378,300	350,244	343,615	318,713	278,394	226,196
วงเงินงบประมาณ	2,129,746	2,125,081	2,348,761	2,793,532	2,945,960	3,133,351	3,317,021	3,500,916	3,689,750
รายจ่ายเบื้องต้น (ไม่รวม Fiscal space)	1,449,767	1,530,752	1,605,033	1,766,397	1,917,350	2,094,462	2,260,363	2,424,274	2,591,567
1. รายจ่ายประจำเบื้องต้น	1,011,212	1,080,378	1,148,033	1,290,600	1,415,078	1,559,783	1,693,952	1,826,164	1,961,003
1.1 รายจ่ายประจำขั้นต่ำ	760,959	805,460	839,231	907,535	981,403	1,075,427	1,162,949	1,257,601	1,359,961
1.2 ภาระหนี้และค่าใช้จ่ายคงคลัง	250,254	274,919	308,802	383,064	433,675	484,356	531,003	568,564	601,042
1.3 รายจ่ายตามนโยบายของรัฐบาล	1,186,837	1,018,675	1,135,895	1,145,775	1,169,655	1,183,181	1,231,128	1,282,341	1,337,035
(1) งบกลาง	422,211	319,864	345,459	351,332	357,304	363,379	369,556	375,839	382,228
(2) ผูกพันตามกฎหมาย	355,611	245,464	272,159	263,180	282,947	305,251	328,340	353,622	381,270
(3) ผูกพันตามนโยบายต่อเนื่อง	286,006	254,914	292,668	304,636	309,499	310,041	325,443	341,615	358,596
(4) นโยบายยิ่งลักษณ์	123,009	198,433	225,609	226,627	219,905	204,510	207,789	211,265	214,941
2. รายจ่ายลงทุนเบื้องต้น	438,555	450,374	457,000	475,797	502,272	534,679	566,411	598,110	630,563
รายจ่ายลงทุนต่องบประมาณทั้งหมด	20.6	21.2	19.5	17.0	17.0	17.1	17.1	17.1	17.1
รายจ่ายลงทุนต่อ GDP	4.0	3.7	3.5	3.4	3.4	3.3	3.3	3.2	3.2
ดุลงบประมาณ (รายได้ - งบประมาณรายจ่าย)	-149,746	-25,081	-73,761	-378,300	-350,244	-343,615	-318,713	-278,394	-226,196
งบเหลือเพื่อจัดสรรตามนโยบายใหม่ของรัฐบาล (Fiscal Space)	164,498	146,469	126,194	140,574	148,757	158,677	168,368	178,000	187,793
หนี้สาธารณะ	4,937,239	5,207,839	5,627,626	6,319,251	7,040,244	7,732,254	8,337,944	8,757,567	9,063,620
หนี้สาธารณะต่อ GDP	45.44%	43.30%	43.53%	45.47%	47.12%	48.14%	48.29%	47.18%	45.42%
รายจ่ายลงทุนนอกงบประมาณ	10,500	19,750	222,995	396,234	457,669	440,386	383,971	243,302	187,244
กรอบวงเงินกู้สูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลตาม พรบ. หนี้สาธารณะ	463,432	464,336	512,318	548,421	571,993	603,392	634,798	668,129	703,651

ตาราง 13. การประมาณความเสี่ยงกรณีที่ 3

ปีงบประมาณ	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563
Nominal GDP	10,865,400	12,026,800	12,808,542	13,641,097	14,527,769	15,472,074	16,477,758	17,548,813	18,689,485
nominal GDP Growth (%)	1.8%	10.7%	6.5%	6.5%	6.5%	6.5%	6.5%	6.5%	6.5%
รายรับ	2,380,000	2,400,000	2,525,000	2,797,393	2,955,412	3,150,470	3,344,197	3,540,902	3,745,712
ประมาณการรายได้	1,980,000	2,100,000	2,275,000	2,348,698	2,500,793	2,662,774	2,835,283	3,019,006	3,214,671
เงินกู้ชดเชยการขาดดุล	400,000	300,000	250,000	448,695	454,619	487,696	508,914	521,896	531,041
วงเงินงบประมาณ	2,129,746	2,125,081	2,348,761	2,797,393	2,955,411	3,150,470	3,344,197	3,540,902	3,745,712
รายจ่ายเบื้องต้น (ไม่รวม Fiscal space)	1,449,767	1,530,752	1,605,033	1,770,856	1,928,391	2,114,578	2,292,449	2,471,675	2,658,136
1. รายจ่ายประจำเบื้องต้น	1,011,212	1,080,378	1,148,033	1,294,461	1,424,530	1,576,902	1,721,129	1,866,151	2,016,966
1.1 รายจ่ายประจำขั้นต่ำ	760,959	805,460	839,231	907,535	981,403	1,075,427	1,162,949	1,257,601	1,359,961
1.2 ภาระหนี้และค่าใช้จ่ายคงคลัง	250,254	274,919	308,802	386,926	443,127	501,475	558,179	608,550	657,004
1.3 รายจ่ายตามนโยบายของรัฐบาล	1,186,837	1,018,675	1,135,895	1,145,775	1,169,655	1,183,181	1,231,128	1,282,341	1,337,035
(1) งบกลาง	422,211	319,864	345,459	351,332	357,304	363,379	369,556	375,839	382,228
(2) ผูกพันตามกฎหมาย	355,611	245,464	272,159	263,180	282,947	305,251	328,340	353,622	381,270
(3) ผูกพันตามนโยบายต่อเนื่อง	286,006	254,914	292,668	304,636	309,499	310,041	325,443	341,615	358,596
(4) นโยบายยิ่งลักษณ์	123,009	198,433	225,609	226,627	219,905	204,510	207,789	211,265	214,941
2. รายจ่ายลงทุนเบื้องต้น	438,555	450,374	457,000	476,395	503,861	537,676	571,320	605,525	641,171
รายจ่ายลงทุนต่องบประมาณทั้งหมด	20.6	21.2	19.5	17.0	17.0	17.1	17.1	17.1	17.1
รายจ่ายลงทุนต่อ GDP	4.0	3.7	3.6	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.4
ดุลงบประมาณ (รายได้ - งบประมาณรายจ่าย)	-149,746	-25,081	-73,761	-448,695	-454,619	-487,696	-508,914	-521,896	-531,041
งบเหลือเพื่อจัดสรรตามนโยบายใหม่ของรัฐบาล (Fiscal Space)	164,498	146,469	126,194	187,139	202,387	219,797	236,998	253,642	270,526
หนี้สาธารณะ	4,937,239	5,207,839	5,627,626	6,389,471	7,214,538	8,050,203	8,845,568	9,508,110	10,118,423
หนี้สาธารณะต่อ GDP	45.44%	43.30%	43.94%	46.84%	49.66%	52.03%	53.68%	54.18%	54.14%
รายจ่ายลงทุนนอกงบประมาณ	10,500	19,750	222,995	396,234	457,669	440,386	383,971	243,302	187,244
กรอบวงเงินกู้สูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลตาม พรบ. หนี้สาธารณะ	463,432	464,336	512,318	548,561	572,234	603,733	635,219	668,595	704,119

ผลจากการประเมินสถานการณ์คลังภายใต้กรณีศึกษาทั้ง 3 กรณี แสดงให้เห็นว่าการขับเคลื่อนนโยบายการคลังทั้งการปรับโครงสร้างอัตราภาษีหลักได้แก่ภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา รวมทั้งการเพิ่มรายจ่ายต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาลทั้งที่เป็นความจำเป็นเพื่อเพิ่มสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนให้ครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้น หรือเพื่อสนองนโยบายการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการลงทุนเพื่อจัดการน้ำของรัฐบาลเองที่เป็นเงินนอกงบประมาณประจำปี ภายใต้กรณีศึกษาทั้ง 3 กรณีโดยสรุปแล้วแสดงให้เห็นว่าโครงการคลังของรัฐบาลด้านรายได้ยังสามารถรองรับผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ไม่ว่าการที่ยังคงมีระดับช่องว่างทางการคลัง (Fiscal space) และขนาดของหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังยกเว้นกรณีที่ 3 ที่มีความผันผวนของระบบเศรษฐกิจต่ำกว่าการคาดการณ์ปกติ

ภายใต้กรณีศึกษาที่ 1 ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลสามารถบริหารฐานะการคลังให้สมดุลได้ตามเป้าหมายในปีงบประมาณ 2560 นั้น ความยั่งยืนทางการคลัง จะเป็นไปได้ต้องจำกัดอัตราการเพิ่มขึ้นของรายจ่าย โดยเฉพาะรายจ่ายประจำเบื้องต้นที่เป็นรายการใช้จ่ายที่มากที่สุดไม่ให้มีเกินกว่าร้อยละ 6 ต่อปี ภายใต้กรณีศึกษานี้จากการวิเคราะห์ผลในระยะปานกลางแล้ว พบว่าเมื่อรวมภาระรายจ่ายตามนโยบายรัฐบาลแล้ว ฐานะทางการคลังสามารถรองรับผูกพันต่างๆ ทั้งที่อยู่ในระบบงบประมาณและนอกงบประมาณได้ มีช่องว่างทางการคลังเหลือให้ดำเนินการใช้จ่ายได้ในระดับที่สูงเกินกว่า 3 แสนล้านบาทต่อปีในอนาคต

กรณีที่ 2 ที่มีเงื่อนไขการขยายตัวเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูงที่ร้อยละ 7.5 การขยายตัวของรายจ่ายประจำรวมเกิดขึ้นในระดับที่ร้อยละ 8 ต่อปีตามแนวโน้มที่ผ่านมาในอดีต และรัฐบาลมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภายใต้ พรบ. 2.0 ล้านล้านบาท และโครงการกู้ยืมเพื่อจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาทที่เป็นโครงการกู้ยืมในระบบงบประมาณสำเร็จได้ตามเป้าหมายรัฐบาลแต่ภาระการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยจะถูกรวมเป็นส่วนหนึ่งของระบบงบประมาณที่จะทำให้เป็นความเสี่ยงการคลังเพิ่มขึ้นในอนาคต และความเสียหายที่เกิดจากโครงการจำนำข้าวจะมีการตั้งงบประมาณชดเชยคืนจำนวนปีละ 1 แสนล้านบาทให้แก่ ธกส. ซึ่งเมื่อรวมภาระรายจ่ายต่างๆ เข้าทั้งหมดแล้วระดับความเสี่ยงจากขนาดหนี้สาธารณะต่อ GDP จะยังอยู่ในรอบที่กำหนดคือไม่เกินร้อยละ 50 แต่จะพบว่ามีขนาดการขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้นในระยะสั้น แต่จะกลับมามีแนวโน้มลดลงในอนาคต

สำหรับกรณีที่ 3 ที่ถือเป็นกรณีที่มีเงื่อนไขเหมือนกับกรณีที่ 2 แต่กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมให้สถานการณ์เศรษฐกิจมีความผันผวนไม่มีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมหภาคมีอัตราขยายตัวเศรษฐกิจเฉลี่ยที่ร้อยละ 5 ต่อปี ซึ่งภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวจะพบว่าแม้จะสามารถรักษาระดับขนาดรายจ่ายเพื่อการลงทุนไว้ไม่ให้ตกลงได้ แต่ฐานะการคลังจะมีความเสี่ยงจากการขาดดุลงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้นในทุกๆ ปีในระยะปานกลาง ขนาดแนวโน้มหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มมากขึ้นเกินกว่าร้อยละ 50

แนวนโยบายเพื่อรองรับความเสี่ยงทางการคลัง

งานศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอการจำแนกประเภทของความเสี่ยงทางการคลัง เพื่อแสดงขนาดและประเภทของความเสี่ยงการคลังที่ผลการศึกษาคือจะเป็นประโยชน์ต่อการวางนโยบายและการวางแผนบริหารฐานะการคลังของประเทศในระยะปานกลางให้เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจให้มีความยั่งยืนได้ในระยะ

ยาว เป็นที่ยอมรับว่าปัญหาความเสี่ยงการคลังนั้นอาจเกิดได้ทั้งด้าน รายได้และด้านรายจ่ายของรัฐบาล ดังนั้น ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อการบริหารความเสี่ยงการคลังจึงประกอบด้วยข้อเสนอทั้งสองด้าน

การปฏิรูปภาษีเงินทางตรง (ภาษีเงินได้)

ปัญหาความเสี่ยงการคลังจากด้านรายได้พบว่าภายใต้โครงสร้างภาษีที่เป็นอยู่ปัจจุบันมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบภาษีทั้งเพื่อเป้าหมายเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยการปรับลดอัตราภาษีให้อยู่ในระดับใกล้เคียงกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีระดับอัตราภาษีต่ำกว่าประเทศไทย ขณะเดียวกันการปฏิรูปภาษียังมีข้อจำกัดที่ต้องมีรายได้เพียงพอสำหรับรองรับความเสี่ยงทางเศรษฐกิจที่อาจเกิดจากภายในหรือภายนอกประเทศและสนับสนุนการใช้จ่ายไม่ว่าโครงสร้างการใช้จ่ายจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร แนวทางการปฏิรูปภาษีเงินได้ที่ผ่านมาอยู่ในหลักการที่ถูกต้องที่มุ่งขยายฐานภาษีหรือทำให้มีผู้เข้ามาอยู่ในข่ายผู้เสียภาษีให้กว้างขึ้นด้วยวิธีการลดอัตราภาษี เพื่อจูงใจให้ผู้เสียภาษีหันเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น แม้ว่าในระยะสั้นอาจต้องสูญเสียรายได้จากการปรับลดอัตราภาษีดังกล่าว แต่การปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสมควรคำนึงปัญหาการยกเว้นลดหย่อนที่ได้มีการสอดแทรกไว้ในการคำนวณภาษีที่ต้องจ่ายจริง โดยเฉพาะกรณีการลดหย่อนเพื่อสนับสนุนการออมเพื่อลงทุนในตลาดหุ้นระยะยาว (LTF) แต่เพราะผลตอบแทนจากการลงทุนในตลาดหุ้นปัจจุบันที่ให้ผลตอบแทนคุ้มค่าก่อให้เกิดการซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน แทนที่จะเป็นการสะสมเพื่อการลงทุนตามเจตนารมณ์เดิมที่ต้องการให้เป็นการออมในระยะยาว การให้สิทธิลดหย่อนดังกล่าวทำให้ประสิทธิภาพของการเป็นแหล่งรายได้ที่ดีต้องถูกลดทอนตามลง

ในส่วนของภาษีเงินได้นิติบุคคลแม้ว่าจะเป็นแหล่งรายได้ภาษีที่สำคัญของรัฐบาลแต่ฐานของผู้เสียภาษีกลับมีฐานที่แคบ จากข้อมูลกระทรวงพาณิชย์พบว่ายังมีบริษัทจดทะเบียนจำนวนมากแจ้งฐานะการเงินที่ต่ำกว่าความเป็นจริง เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษี หากมีการขยายฐานภาษีไปยังกิจการที่อยู่นอกตลาดหุ้นที่เป็นส่วนใหญ่ของกิจการที่ประกอบธุรกิจเป็นเพิ่มรายได้ภาษีนิติบุคคลได้เป็นจำนวนมาก

การปรับโครงสร้างภาษีอื่นๆ ที่สำคัญ

นอกเหนือจากภาษีเงินได้แล้วภาษีที่สำคัญควรได้รับการพิจารณาเพื่อปฏิรูประบบรายได้แก่รัฐบาลคือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม เพราะการที่มีการผูกพันรายจ่ายของรัฐบาลเป็นจำนวนมาก และความจำเป็นการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนต้องถูกกดดันให้แทบไม่เปลี่ยนแปลงมากทำให้ช่องทางหนึ่งของการเพิ่มช่องว่างทางการคลังคือการเพิ่มรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มมีโอกาสสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลมากที่สุด เพราะมีอัตราภาษีที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน แรงกดดันความจำเป็นการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจะเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากการเปิดเสรีประตูการค้าการลงทุนของประเทศที่จะทำให้รายได้จากภาษีศุลกากรลดลง

สำหรับภาษีสรรพสามิตควรมีการทบทวนวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีให้ชัดเจนว่าเป็นเป้าหมายเพื่อหารายได้หรือเพื่อการกำกับกรการบริโภคภายในประเทศ รวมทั้งควรมีการปรับปรุงการใช้ภาษีสรรพสามิตให้ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์การกำกับควบคุมการใช้ทรัพยากรของประเทศ โดยเฉพาะมุมมองการใช้ภาษีในการกำกับดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการผลิตหรือบริโภคบางประเภท เพราะในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางการคลังเป็นการเฉพาะสำหรับทำหน้าที่กำกับพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตและบริโภคที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม จึงได้ใช้ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือทดแทนการทำหน้าที่ดังกล่าว แต่การใช้ภาษีสรรพสามิตนั้นไม่ได้ถูกออกแบบสำหรับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะจึงอาจทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรของประเทศ รวมทั้งการที่รัฐบาลนำมาตรการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตไปใช้เพื่อเป้าหมายทางการเมืองของรัฐบาล อาทิ ภาษีสรรพสามิตจากน้ำมัน และรถยนต์ เป็นต้น ตัวอย่างมาตรการสำคัญที่ใช้ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือคือ การคืนภาษีสรรพสามิตรถยนต์ทำให้การจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตกลายเป็น “มาตรการรายจ่ายจากภาษี (Tax Expenditure)” ที่มีผลต่อการเปลี่ยนพฤติกรรมบริโภคของประชาชนและผู้ประกอบในอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศ

การควบคุมความเสี่ยงการคลังด้านงบประมาณรายจ่าย

การศึกษาประมาณการความเสี่ยงการคลังครั้งนี้จะพบว่าปัญหาส่วนใหญ่ที่อาจเกิดขึ้นต่อฐานะการคลังมาจากด้านรายจ่ายที่มีแนวโน้มมากโดยตลอดและยังคงมีทิศทางการจะขยายตัวมากขึ้นตามโครงสร้างการใช้จ่ายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่เป็นทั้งการขยายตัวของรายจ่ายที่ผูกพันไว้สำหรับการดำเนินงานของรัฐบาล อาทิ รายได้เงินเดือน ค่าจ้าง และดำเนินการต่างๆ เป็นต้น ขณะเดียวรายจ่ายที่เกิดจากนโยบายของรัฐบาล และที่ผูกพันตามกฎหมายได้มีขนาดที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะรายจ่ายด้านสวัสดิการที่ให้แก่ประชาชน ซึ่งหากไม่มีนโยบายในการควบคุมการขยายตัวของขนาดรายจ่ายประจำเหล่านี้จะทำให้กดดันรายจ่ายการลงทุนของรัฐบาลในระบบงบประมาณต้องลดลง ทำให้รัฐบาลอาจต้องหันไปใช้การลงทุนที่อยู่นอกระบบงบประมาณมาทดแทนสนับสนุนการลงทุนในระบบงบประมาณ ซึ่งจะทำให้ปัญหาความเสี่ยงการคลังเพิ่มมากขึ้น และสร้างปัญหาการตรวจสอบและความโปร่งใสของการดำเนินโครงการลงทุนนอกงบประมาณเหล่านั้น การใช้จ่ายเพื่อส่งเสริมระบบสวัสดิการสังคมทั้งด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุขเป็นนโยบายที่จำเป็นต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคตที่ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แต่การจัดบริการสวัสดิการสังคมควรต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายที่ควรมีการจำแนกให้ชัดเจน เพื่อจัดประโยชน์ของระบบสวัสดิการให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายและที่สำคัญระบบสวัสดิการสังคมจะเป็นภาระทางการคลังในระยะยาวที่ต้องมีการวางแผนและการบริหารที่สอดคล้องกับระดับรายได้ของรัฐบาลในอนาคต จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาหารูปแบบการบริหารจัดการทางการคลังของรัฐบาลที่เหมาะสมกับโครงสร้างประชากรและความต้องการทรัพยากรเพื่อสนับสนุนให้มีความยั่งยืนและลดภาระความเสี่ยงต่อฐานะการคลังระยะยาว

นอกจากนี้ในการกำกับค่าใช้จ่ายของรัฐบาลไม่ได้หมายความว่าเพียงการกำกับขนาดรายการการใช้จ่ายไม่ให้เพิ่มขึ้น แต่อาจมีการเพิ่มของขนาดรายการใช้จ่ายได้ตามเป้าหมายหรือผลสำเร็จที่ได้รับจากการใช้จ่าย ในปัจจุบันปัญหาการกำกับควบคุมการขยายตัวการใช้จ่ายที่เริ่มตั้งแต่การจัดทำงบประมาณที่เริ่มจากการประมาณการรายได้ที่นำไปสู่การกำหนดขนาดรายจ่ายเป็นการประมาณดุลการคลังแบบเงินสด (ทรงธรรม : 2550) ที่ส่งผลต่อการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรที่มุ่งเป้าการพิจารณาที่การตัดลดงบประมาณให้อยู่ในกรอบวงเงินงบประมาณ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญต่อผลสำเร็จที่เกิดจากการใช้จ่ายของโครงการ เพื่อการขยายตัวของรายจ่ายมีทิศทางที่ชัดเจนการพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายในแต่ละขั้นตอนควรหันความสำคัญกับการนำผลความสำเร็จมาร่วมในการพิจารณาปรับปรุงงบประมาณมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเป็นการช่วยลดการหันไปใช้เงินนอกงบประมาณที่มีความสะดวกและคล่องตัวมากกว่าเงินในงบประมาณ และยังเป็นการลดความเสี่ยงทางการคลังที่อาจถูกซ่อนไว้ในการนำเงินนอกงบประมาณมาใช้มากขึ้น

บทสรุป

ความเสี่ยงทางการคลังเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนทั้งในการจำแนกประเภทรูปแบบของความเสี่ยง เนื่องจากปัจจุบันเครื่องมือทางการคลังได้รับการพัฒนาและมีความหลากหลายในการใช้มากกว่าในอดีต ประกอบกับผลกระทบที่เกิดจากการบริหารเครื่องมือทางการคลังนั้นมีโอกาสที่การจะรับรู้ผลที่แท้จริงอาจต้องใช้เวลาานกว่าจะรับรู้ได้ถึงภาวะความเสี่ยงที่เกิดขึ้นต่อระบบงบประมาณและการคลังของประเทศ ที่น่ากังวลคือความเสี่ยงทางการคลังในปัจจุบันได้กลายเป็นความเสี่ยงในเชิงโครงสร้างของระบบงบประมาณไปแล้ว เพราะผลเป็นผลจากการปรับโครงสร้างอัตราภาษีของรายได้ภาษีหลักๆ ของรัฐบาล ที่ทำให้ศักยภาพการหารายได้ได้ในภาพรวมถูกกระทบตามไปด้วย เพราะภายใต้องค์ประกอบของการจัดเก็บภาษีเงินได้หลักๆ ทั้งสองประเภทยังมีโครงสร้างการเสียภาษีที่มีการยกเว้นลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้อยู่ในข่ายเสียภาษีหลายรายการที่เป็นผลให้ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของภาษีทั้งสองลดน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด แต่ในแง่ดีของการปรับโครงสร้างอัตราภาษีที่ได้ดำเนินการนั้นทำให้ศักยภาพการแข่งขันเพื่อการลงทุนและการบริโภคภายในประเทศดีขึ้น ที่อาจทำให้รายได้จากภาษีอื่นๆ โดยเฉพาะภาษีจากฐานการบริโภคได้เพิ่มขึ้นมาชดเชยการสูญเสียรายได้จากการปรับโครงสร้างอัตราภาษีดังกล่าว หากว่าภาษีจากฐานการบริโภคที่กล่าวมานั้นยังต้องขึ้นกับปัจจัยจากภายนอกประเทศที่มีความผันผวนสูงและอาจถูกกระทบได้ง่าย ทำให้การขยายขนาดรายได้ภาษีโดยรวมนั้นยังเป็นข้อจำกัดอยู่ในระยะกลาง ยกเว้นจะมีการปรับโครงสร้างภาษีทั้งระบบเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศปัจจุบันที่รัฐบาลมีภาระรายจ่ายมากขึ้นจากเดิมเป็นจำนวนมาก ทั้งจากการขยายบทบาทรัฐบาลตามการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและความต้องการสวัสดิการทางสังคมเพื่อการดูแลประชาชนตามเงื่อนไขข้อบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่างๆ ที่มีการบังคับไว้

จากการศึกษาพบว่าแม้ประเด็นความเสี่ยงของการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลภายใต้สถานการณ์ที่รัฐบาลต้องการความสมดุลของงบประมาณในปีงบประมาณ 2560 ที่ถือเป็นกรณีฐาน และกรณีที่กำหนดให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวได้ดีที่เป็นกรณีสูง การใช้จ่ายของรัฐบาลยังสามารถอยู่ในกรอบของความยั่งยืนที่ระดับนี้

สาธารณะต่อ GDP และช่องว่างทางการคลังมีเหลืออยู่ระดับที่ไม่แน่กังวลใจในการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล แต่หากเป็นกรณีต่ำ ที่มีการกำหนดความผันผวนของระบบเศรษฐกิจที่ไม่อาจเติบโตได้ตามเป้าหมายสถานการณ์คลังของประเทศจะเผชิญกับความเสี่ยงที่ภาระหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่เกินหรือใกล้เคียงกับกรอบที่ร้อยละ 50 ของ GDP ดังนั้นเพื่อเป็นการเตรียมการรองรับความเสี่ยงกรณีที่เศรษฐกิจมีความผันผวนไม่เป็นตามเป้าหมายที่จะมีผลต่อการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บได้จึงจำเป็นต้องควบคุมระดับการใช้จ่ายทั้งที่อยู่ในระบบงบประมาณและนอกงบประมาณห้ามารรับรู้ข้อมูลและขนาดภาระรายจ่ายได้อย่างเท่าทันกับสถานการณ์เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการบริหารจัดการได้ทัน่วงที

ภาคผนวก ก.

แนวคิดเกี่ยวกับกรอบการจำแนกภาระทางการคลัง

ในการศึกษาภาระทางการคลังจากการให้สวัสดิการทางสังคมของรัฐบาลจะใช้กรอบความเสี่ยงภาระงบประมาณ หรือ FPO Applied Fiscal Risk Matrix ซึ่งพัฒนาอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดกรอบความเสี่ยงทางการคลัง (Government Fiscal Risk Matrix) ของ Polackova (1998) เป็นกรอบในการศึกษา โดยจะมุ่งเน้นในการจำแนกความเสี่ยงและภาระทางการคลังของงบประมาณแผ่นดิน หรือผลกระทบของความเสี่ยงและภาระทางการคลังที่มีต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ในขณะที่กรอบความเสี่ยงทางการคลังของ Polackova จะมุ่งเน้นถึงภาระและความเสี่ยงทางการคลังตามระบบการคลังสาธารณะ ซึ่งหมายรวมถึงภาคสาธารณะทั้งหมด

	ภาระการคลังต้องประมาณอย่างแน่นอน (Direct Liabilities to the Budget) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระการคลังต้องประมาณที่อาจจะเกิดขึ้น (Contingent Liabilities to the Budget) ต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
แบบชัดเจน (Explicit) เป็นภาระของรัฐบาลโดยตรงตามกฎหมาย	<ol style="list-style-type: none"> 1. เป็นภาระที่รัฐบาลจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้ด้วยงบประมาณแผ่นดินอย่างแน่นอนเมื่อถึงกำหนดชำระ 2. เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลที่จะต้องรับผิดชอบ ซึ่งกำหนดโดยกฎหมายหรือเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงที่รัฐบาลได้ลงนามไว้ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. เป็นภาระที่รัฐบาลอาจจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้ด้วยงบประมาณแผ่นดินเมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น 2. เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลที่จะต้องรับผิดชอบ ซึ่งกำหนดโดยกฎหมายหรือเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงที่รัฐบาลได้ลงนามไว้
แบบโดยนัย (Implicit) พันธกิจนอกเหนือกฎหมายหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์	<ol style="list-style-type: none"> 1. เป็นภาระที่รัฐบาลจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้ด้วยงบประมาณแผ่นดินอย่างแน่นอนเมื่อถึงกำหนดชำระ 2. เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลที่ แม้ว่าจะไม่กำหนดเป็นกฎหมายหรือลงนามในสัญญาหรือข้อตกลง แต่ถูกคาดหวังจากสาธารณะชนให้ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. เป็นภาระที่รัฐบาลอาจจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้ด้วยงบประมาณแผ่นดินเมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น 2. เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลที่ แม้ว่าจะไม่กำหนดเป็นกฎหมายหรือลงนามในสัญญาหรือข้อตกลง แต่ถูกคาดหวังจากสาธารณะชนให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อหลักจริยธรรม คุณธรรม จากแรงกดดันทางการเมือง

	รัฐบาลต้องรับผิดชอบตามหลัก จริยธรรม คุณธรรม จากแรง กดดันทางการเมือง	
--	---	--

ตารางที่ ผ. 1 การเปลี่ยนแปลงอัตรากาซีเงินได้นิติบุคคล ตามพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 530) พ.ศ. 2554 และแก้ไขปรับปรุงด้วย พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 564) พ.ศ. 2556

การใช้อัตราในการคำนวณ กาซี	รอบบัญชีปี 2554		รอบบัญชีปี 2555		รอบบัญชีปี 2556		รอบบัญชีปี 2557		รอบบัญชีปี 2558 เป็น ต้นไป		
			เริ่มใน/หลัง 1 ม.ค. แต่ไม่เกิน 31 ธ.ค.		เริ่มใน/หลัง 1 ม.ค. แต่ไม่เกิน 31 ธ.ค.		เริ่มใน/หลัง 1 ม.ค. แต่ไม่เกิน 31 ธ.ค.		เริ่มใน/หลัง 1 ม.ค. แต่ไม่เกิน 31 ธ.ค.		
	กำไรสุทธิ	อัตรากาซี	กำไรสุทธิ	อัตรากาซี	กำไรสุทธิ	อัตรากาซี	กำไรสุทธิ	อัตรากาซี	กำไรสุทธิ	อัตรากาซี	
1. กรณีทั่วไป	ทั้งจำนวน	30%	ทั้งจำนวน	23%	ทั้งจำนวน	20%	ทั้งจำนวน	20%	ยังไม่มีกรแก้ไข ซึ่งต้องเป็นไป ตามอัตราเดิมทั้ง จำนวน	30%	
2. กรณีลดอัตรา											
2.1 กรณี SMEs ทางอัตรากาซีบริษัท/ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีทุนชำระแล้วในวันสุดท้ายของรอบบัญชีไม่เกิน 5 ล้านบาท	ส่วนที่ไม่เกิน 150,000 บาท	ยกเว้น	ส่วนที่ไม่เกิน 150,000 บาท	ยกเว้น	ส่วนที่ไม่เกิน 300,000 บาท	ยกเว้น	ส่วนที่ไม่เกิน 300,000 บาท	ยกเว้น	ส่วนที่ไม่เกิน 300,000 บาท	ยกเว้น	
	ส่วนที่เกิน 150,000 แต่ไม่เกิน 1 ล้านบาท	15%	เกิน 150,000 แต่ไม่เกิน 1 ล้านบาท	15%	เกิน 300,000 แต่ไม่เกิน 1 ล้านบาท	15%	เกิน 300,000 แต่ไม่เกิน 1 ล้านบาท	15%	เกิน 300,000 แต่ไม่เกิน 1 ล้านบาท	15%	
	ส่วนที่เกิน 1 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 3 ล้านบาท	25%	ส่วนที่เกิน 1 ล้านบาท	23%	ส่วนที่เกิน 1 ล้านบาท	20%	ส่วนที่เกิน 1 ล้านบาท	20%	ส่วนที่เกิน 1 ล้านบาท	20%	
	ส่วนที่เกิน 3 ล้านบาท	30%	และต้องมีรายได้ไม่เกิน 30 ล้านบาทด้วย ทั้งนี้ต้องไม่มีปีหนึ่งปีใดที่ทุนหรือรายได้เกินกว่าที่กำหนดไว้ (เสียสิทธิในปีใดแล้วเสียตลอดไปเลย)								
2.2 บริษัทที่นำหลักทรัพย์มาจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ	ทั้งจำนวน	25%	ทั้งจำนวน	23%	ทั้งจำนวน	20%	ทั้งจำนวน	20%	ยังไม่มีกรแก้ไข ซึ่งต้องเป็นไป ตามอัตราเดิมทั้ง จำนวน	25%	

ที่มา: <http://www.taxthai.com/>

ตารางที่ ผ. 2 สัดส่วนเงินได้พึงประเมินของผู้ยื่นแบบ จำแนกตามชั้นเงินได้พึงประเมิน 14 ชั้น

เงินได้พึงประเมิน	สัดส่วนเงินได้พึงประเมิน ตามชั้นเงินได้					
	2547	2548	2549	2550	2551	2552
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0 - 100,000	6.67%	6.07%	5.31%	5.20%	4.91%	4.56%
100,001 - 150,000	9.21%	8.25%	7.53%	7.25%	7.00%	6.75%
150,001 - 200,000	8.56%	8.21%	7.72%	7.10%	6.78%	6.50%
200,001 - 300,000	13.91%	12.40%	12.57%	11.19%	11.32%	10.83%
300,001 - 500,000	14.22%	14.21%	15.87%	17.83%	17.46%	17.16%
500,001 - 750,000	9.84%	10.23%	10.44%	10.78%	11.08%	11.69%
750,001 - 1,000,000	6.62%	6.97%	6.84%	6.89%	7.05%	7.48%
1,000,001 - 2,000,000	10.89%	12.63%	12.68%	12.99%	13.55%	14.32%
2,000,001 - 4,000,000	6.73%	7.22%	7.27%	7.32%	7.21%	7.20%
4,000,001 - 6,000,000	3.32%	3.31%	3.44%	3.32%	3.27%	3.26%
6,000,001 - 8,000,000	2.01%	1.94%	2.13%	2.03%	2.08%	2.03%
8,000,001 - 10,000,000	1.26%	1.27%	1.31%	1.22%	1.28%	1.28%
10,000,001 - 20,000,000	2.82%	2.92%	2.82%	2.56%	2.63%	2.49%
20,000,001 ขึ้นไป	3.95%	4.37%	4.06%	4.31%	4.38%	4.44%
รวม	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลกรมสรรพากร

ตารางที่ ผ. 3 เปรียบเทียบอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาใหม่ 9ชั้น และอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเก่า 14
ชั้น

เงินได้พึงประเมิน	อัตราภาษี	
	ยกเว้น	ยกเว้น
0 - 100,000	ยกเว้น	ยกเว้น
100,001 - 150,000		
150,001 - 300,000	10%	5%
300,001 - 500,000		10%
500,001 - 750,000	20%	15%
750,001 - 1,000,000		20%
1,000,001 - 2,000,000	30%	25%
2,000,001 - 4,000,000		30%
4,000,000 บาทขึ้นไป	37%	35%

ตารางที่ ผ. 4 สัดส่วนเงินได้พึงประเมินของผู้ยื่นแบบภาษี

จำแนกตามชั้นเงินได้พึงประเมิน 14 ชั้น

เงินได้พึงประเมิน	สัดส่วนผู้ยื่นแบบตามชั้นรายได้					
	2547	2548	2549	2550	2551	2552
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0 - 100,000	27.65%	28.99%	26.20%	26.95%	26.70%	25.97%
100,001 - 150,000	21.31%	19.77%	18.98%	18.63%	18.26%	18.13%
150,001 - 200,000	13.98%	13.92%	13.78%	12.91%	12.56%	12.43%
200,001 - 300,000	16.19%	14.96%	15.93%	14.44%	14.82%	14.58%
300,001 - 500,000	10.66%	11.05%	13.09%	14.59%	14.62%	14.75%
500,001 - 750,000	4.60%	4.95%	5.36%	5.64%	5.90%	6.41%
750,001 - 1,000,000	2.18%	2.38%	2.46%	2.52%	2.62%	2.86%
1,000,001 - 2,000,000	2.33%	2.77%	2.91%	3.04%	3.21%	3.53%
2,000,001 - 4,000,000	0.70%	0.79%	0.83%	0.85%	0.86%	0.88%
4,000,001 - 6,000,000	0.20%	0.20%	0.22%	0.22%	0.22%	0.22%
6,000,001 - 8,000,000	0.08%	0.08%	0.10%	0.09%	0.10%	0.10%
8,000,001 - 10,000,000	0.04%	0.04%	0.05%	0.04%	0.05%	0.05%
10,000,001 - 20,000,000	0.06%	0.06%	0.07%	0.06%	0.06%	0.06%
20,000,001 ขึ้นไป	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%
รวม	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

ที่มา: ข้อมูลจากกรมสรรพากร สัดส่วนคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

บรรณานุกรม

1. Fiscal Affairs Department, (2007) *Promoting Fiscal Discipline over the Business Cycle*, Washington D.C.: IMF
2. Heller, Peter, (June 2005) “Back to Basics—Fiscal Space: “What it is and How to get it?”, *Finance and Development*, Vol. 42, # 2, (June 2005).
3. Heller, Peter, (March 2005) “Understanding Fiscal Space,” IMF Policy Discussion paper No. PDP/05/4.
4. Hemming, R., and Murray, Petrie (March 2003) “A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability,” IMF Working Paper No. 52.
5. Kumar, Manmohan, S and Ter-Minassian, Teresa (2007), *Promoting Fiscal Discipline*, Washington D.C.: IMF
6. Mackenzie, G, A. and Stella, Peter, (1996), “Quasi- Fiscal Operations of Public Financial Institutions”, Occasional paper 142, IMF
7. Polackova, Hana, and Mody, Ashoka (2002), “Dealing with Government Fiscal Risk: An Overview,” *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, in Hana Polackova, and Allen Schick (edited) *Government at Risk*, Washington D.C.: World Bank.
8. Polackova, Hana (1998) “Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability,” Washington D.C.: World Bank Policy Research Working Paper.
9. ทรงธรรม ปิ่นโต บุญยวรรณ หมั่นวิชาชัย และฐิติมา ชูเชิด (2550) “การประเมินความเปราะบางทางการคลังของไทย: ความเสี่ยงและนัยต่อการดำเนินนโยบายในอนาคต” สัมมนาวิชาการประจำปี 2550 ธนาคารแห่งประเทศไทย
10. วุฒิพงษ์ จิตตั้งสกุล และคณะ (2555) โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณสุขเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
11. สุรจิต ลักษณะสุด พิสุทธิ์ พัวพันธ์ จารุพรรณ วานิชชนันกุล ศราฤทธิ สิริทิฏกุล อุทุมพรจิตสุทธิการ และจงกล คำไต้ (2553) ความท้าทายของนโยบายการคลัง : สู่ความยั่งยืนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว สัมมนาวิชาการประจำปี 2553 ธนาคารแห่งประเทศไทย
12. วิมล ชาตะมีนา และคณะ (2551) การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
13. เอกสารงบประมาณโดยสังเขป สำนักงานงบประมาณ