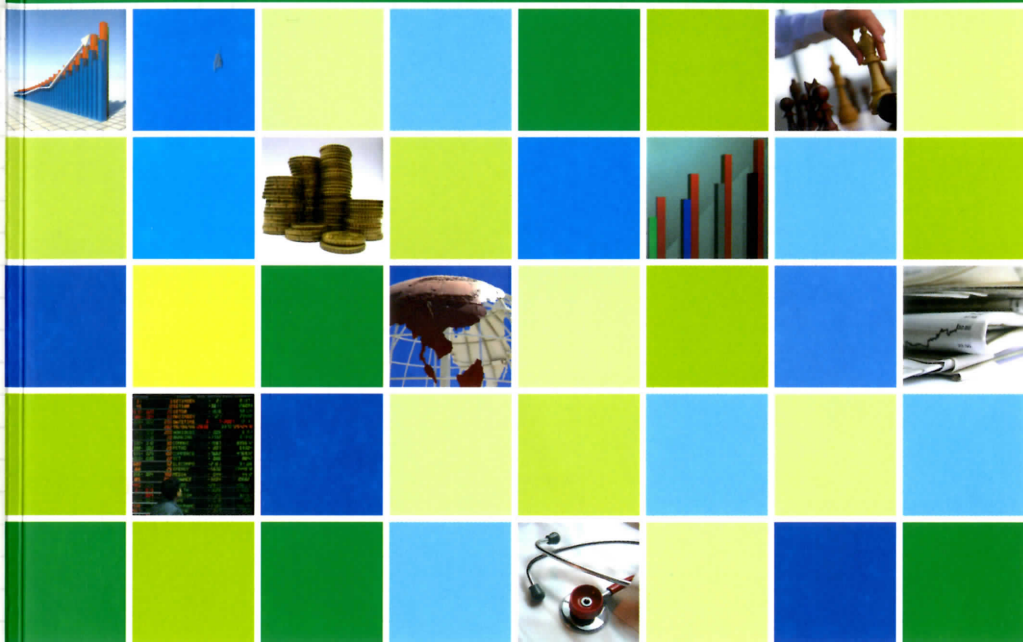


พลวัตทางเศรษฐกิจการคลัง:

ความจริงและทางเลือก



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

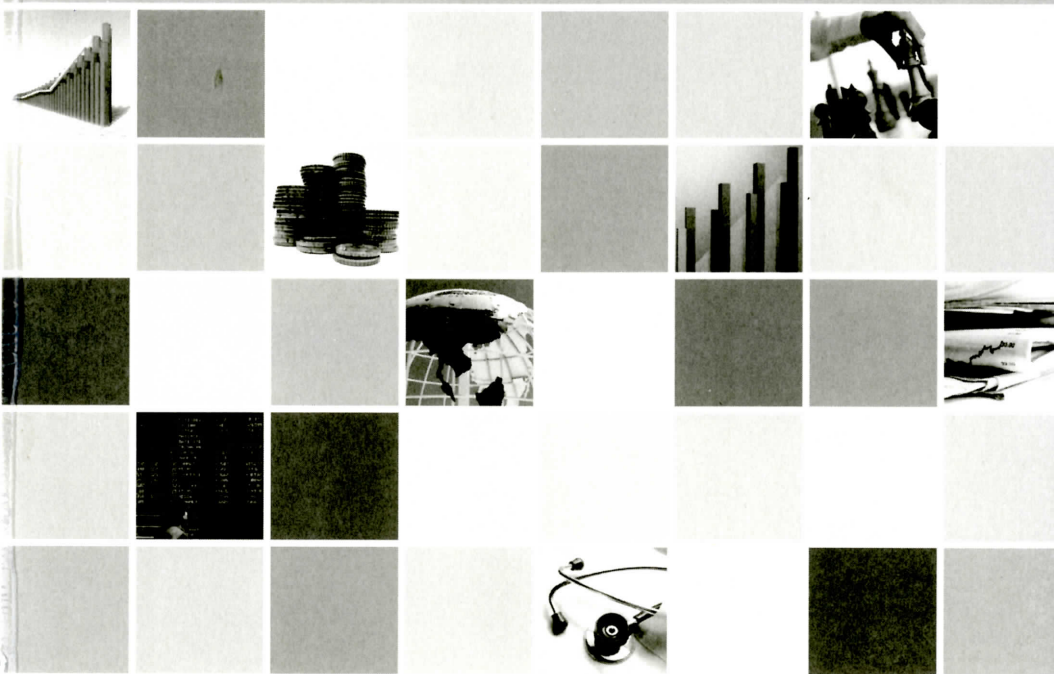
www.fpo.go.th



- ๕ เสนอแนะอย่างมีหลักการ
- ๕ ศึกษาโดยไม่หยุดนิ่ง
- ๕ คนคลังที่มีคุณภาพ

พลวัตทางเศรษฐกิจการคลัง:

ความจริงและทางเลือก



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

www.fpo.go.th

คำนำ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) มีภารกิจประการหนึ่งในการเสนอแนะและออกแบบนโยบายและมาตรการด้านการคลัง ระบบการเงิน รวมทั้งเศรษฐกิจมหภาคและเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีคุณภาพต่อกระทรวงการคลัง เพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนรวมทั้งพัฒนาระบบบริหารที่มีมาตรฐานและเทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและการยอมรับในนโยบายและผลงานของกลุ่มเป้าหมาย บุคคล และหน่วยงานทั่วไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ

เพื่อให้การเสนอแนะนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวมีความรอบคอบ สมบูรณ์ จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาข้อมูลในเชิงลึกเพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย ซึ่งต้องอาศัยการวิจัยเพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา และแนวทางแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา

สำหรับปีงบประมาณ 2551 สศค. มีโครงการวิจัยจำนวนทั้งสิ้น 8 โครงการ ที่ผ่านการพิจารณาความเห็นชอบและสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติในการดำเนินโครงการ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ เช่น สาขาการคลังและภาษี สาขาเศรษฐกิจมหภาคและระหว่างประเทศ สาขาการเงินและการออม สาขารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น พิจารณาและประเมินผลงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ของ สศค. ให้มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

โครงการวิจัยทั้ง 8 โครงการประกอบด้วย

1. การศึกษาผลกระทบของรายจ่ายเพื่อสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการลูกจ้าง และพนักงานของรัฐต่อภาระทางการคลัง
2. ดัชนีชี้วัดในการบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
3. การพัฒนาระบบการออมระยะยาวของประเทศไทย
4. กระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนและเศรษฐกิจฐานรากของไทยในทศวรรษหน้า
5. การศึกษาภาระทางการคลังจากการให้สวัสดิการทางสังคมของรัฐบาลในกรณีศึกษาโครงการประกันสังคมและโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

6. การบริหารจัดการคุณภาพการออมและการลงทุนของประเทศ
7. แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง
8. การพัฒนาระบบการวิเคราะห์ข้อมูลภาคการคลังของประเทศไทย

เนื่องในโอกาสครบรอบ 47 ปี ของ สศค. ในปี 2551 นี้ สศค. ได้จัดทำหนังสือ “พลวัตทางเศรษฐกิจการคลัง: ความจริงและทางเลือก” เพื่อสรุปข้อเท็จจริงที่ค้นพบและข้อเสนอแนะทางเลือกต่าง ๆ ที่ได้จากงานวิจัยดังกล่าวถ่ายทอดออกมาเป็นหนังสือฉบับพกพาเผยแพร่ความรู้ให้แก่ผู้อ่านที่สนใจศึกษาต่อไป รวมทั้งขออ้อมรับคำแนะนำและข้อเสนอแนะด้วยความยินดียิ่ง



(นายสมชัย สัจจพงษ์)

ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สารบัญ

1. การศึกษาผลกระทบของรายจ่ายเพื่อสวัสดิการการรักษาพยาบาล ของข้าราชการลูกจ้าง และพนักงานของรัฐต่อภาระทางการคลัง	7
2. ดัชนีชี้วัดในการบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	11
3. การพัฒนาระบบการออมระยะยาวของประเทศไทย	17
4. กระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนและเศรษฐกิจฐานรากของไทยในทศวรรษหน้า	25
5. การศึกษาภาระทางการคลังจากการให้สวัสดิการทางสังคมของรัฐบาล ในกรณีศึกษาโครงการประกันสังคมและโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	31
6. การบริหารจัดการคุณภาพการออมและการลงทุนของประเทศ	35
7. แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง	39
8. การพัฒนาระบบการวิเคราะห์ข้อมูลภาคการคลังของประเทศไทย	47

1

การศึกษาผลกระทบของรายจ่ายเพื่อสวัสดิการ
การรักษาพยาบาลของข้าราชการลูกจ้าง
และพนักงานของรัฐต่อภาระทางการคลัง

นายพรชัย รุจิระเวช	หัวหน้าโครงการ
นางอัจฉรา กลิ่นเกลา	นักวิจัย
นายศิวัฒน์ เหลืองสมบุญ	นักวิจัย
นายวิธีร์ พานิชวงศ์	นักวิจัย



ระบบสวัสดิการรักษายาบาล
ข้าราชการเป็นสวัสดิการที่รัฐบาลจัดให้
แก่ข้าราชการ ข้าราชการบำนาญและ
บุคคลในครอบครัว ระบบนี้เป็นระบบ
ปลายเปิด (Open-ended) โดยรัฐบาล
อุดหนุนค่ารักษายาบาลโดยไม่จำกัด
วงเงิน ทำให้ค่าใช้จ่ายของระบบ
สวัสดิการรักษายาบาลมีแนวโน้ม
ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วถึงเกือบร้อยละ
20 ต่อปี ซึ่งกลายเป็นภาระทางการคลัง

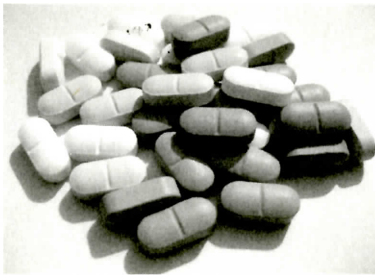
และมีผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

รัฐบาลได้มีความพยายามปรับปรุงระบบสวัสดิการรักษายาบาลเพื่อให้
สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ เช่น การใช้ระบบจ่ายเงินแบบวินิจฉัยโรคร่วม
(DRGs) สำหรับผู้ป่วยในและการปรับปรุงฐานข้อมูลสารสนเทศ เป็นต้น
อย่างไรก็ตาม ความพยายามเหล่านี้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าไรนัก ทั้งนี้ มีปัจจัย
หลายประการที่ทำให้รายจ่ายสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการยากที่จะควบคุม
โดยตัวของระบบเองซึ่งเป็นระบบปลายเปิด ทำให้มีผลต่อพฤติกรรมของผู้ประกัน
ตนและผู้ให้บริการ นอกจากนี้ การจัดตั้งระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า
ในปี พ.ศ. 2545 ยังก่อให้เกิดการอุดหนุนไขว้ข้ามระบบ กล่าวคือ สถานพยาบาลมี
แนวโน้มเรียกเก็บค่ารักษายาบาลจากระบบสวัสดิการรักษายาบาลเพื่อนำไป
สนับสนุนการดำเนินการรักษาผู้ป่วยในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ดังนั้น
การขยายตัวที่ไร้การควบคุมของระบบสวัสดิการรักษายาบาลจึงเป็นปัญหา
ที่สะท้อนถึงระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าด้วย

งานวิจัยชิ้นนี้ถือเป็นครั้งแรกที่ได้มีการนำความคิดเห็นของข้าราชการต่อ
แนวทางการปรับปรุงระบบสวัสดิการรักษายาบาลมาทำการวิเคราะห์อย่างเป็น
รูปธรรม จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่

เห็นว่าควรมีการปรับปรุงระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ แต่จะต้องไม่ทำให้สิทธิด้อยลงกว่าเดิม เนื่องจากถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างงาน ทั้งนี้ สิ่งที่ข้าราชการกลุ่มตัวอย่างแสดงความไม่พึงพอใจคือความครอบคลุมของรายการที่สามารถเบิกค่ารักษายาบาลได้ โดยกลุ่มตัวอย่างต้องการให้ระบบมีความยืดหยุ่นมากขึ้นและสามารถเบิกค่ารักษายาบาลในสถานพยาบาลเอกชนได้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พึงพอใจกับความสะดวกในการรับบริการและคิดว่าตนเองสามารถใช้สิทธิได้อย่างเต็มที่

สำหรับทางเลือกในการปฏิรูประบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการนั้น กลุ่มตัวอย่างแสดงความไม่เห็นด้วยหากมีการจำกัดวงเงินค่ารักษายาบาลหรือจำกัดประเภทยาที่เบิกจ่ายได้ แต่เห็นด้วยกับการทำประกันสุขภาพภาคเอกชนให้แก่ข้าราชการ ยกเว้นกลุ่มตัวอย่างที่มีโรคเรื้อรังที่แสดงความไม่เห็นด้วย ในขณะที่การใช้ระบบ medi-save ก็มีความเป็นไปได้ แต่ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านการบริหารระบบซึ่งมีความซับซ้อนและมีค่าใช้จ่ายที่สูง



คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ พบว่า การทำประกันสุขภาพเป็นทางเลือกที่มีความเป็นไปได้มากที่สุดสำหรับการปฏิรูประบบสวัสดิการรักษายาบาล ทั้งนี้ การประกันสุขภาพภาคเอกชนช่วยให้สามารถควบคุมการขยายตัวของรายจ่ายได้ โดยยังคงสิทธิในการเลือก

สถานพยาบาลของผู้มีสิทธิและยังสามารถใช้บริการในสถานพยาบาลเอกชนได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม แนวทางเลือกนี้ก็ยังมีข้อจำกัด ซึ่งจะต้องทำการแก้ไขก่อนจะมีการดำเนินการจริง กล่าวคือ ในกรณีบุคคลมีโรคประจำตัวก่อนทำประกันนั้น โดยปกติจะไม่สามารถได้รับความคุ้มครองในโรคนั้น อีกทั้งบริษัทประกันส่วนใหญ่ไม่มีนโยบายรับประกันสุขภาพบุคคลที่มีอายุมากกว่า 60 ปี

2

ดัชนีชี้วัดในการบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

นายกวิตม์ ศิริสรพ์	หัวหน้าโครงการ
น.ส.นงนุช ตันติสันติวงศ์	นักวิจัย
น.ส.สุธีรา ศรีทอง	นักวิจัย
ม.ล.พงศ์ระพีพร อาภากร	นักวิจัย
น.ส.พจณีย์ ล้วนไพศาลนนท์	นักวิจัย



สถาบันการเงินเฉพาะกิจถือเป็นองค์กรสำคัญสำหรับการดำเนินนโยบายทางการเงินคลังของรัฐบาล โดยเฉพาะการส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ โดยเฉพาะในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ทั่วถึง และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาของประเทศได้ในเวลาอันสมควร ในปัจจุบันมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งสิ้น 8 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินเฉพาะกิจยังมีปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น การจัดการหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และการระดมเงินทุน ดังนั้น กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จึงมีหน้าที่เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารจัดการ เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีมาตรฐานการบริหารจัดการที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ มีความมั่นคงทางการเงินและการกำกับดูแลที่ใกล้เคียงกับเกณฑ์ของธนาคารพาณิชย์มากที่สุด ช่วยลดภาระทางการเงินของภาครัฐ แต่ในขณะเดียวกันนำไปสู่ผลสำเร็จตามนโยบายทางการเงินคลังของภาครัฐที่กระทำผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นพันธกิจสำคัญประการหนึ่งของการเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา

คณะนักวิจัยจึงได้จัดทำโครงการนี้เพื่อ 1) พัฒนาแบบจำลองให้เป็นเครื่องมือที่ใช้ติดตามการบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้มีบรรษัทภิบาลที่ดี (Good Corporate Governance) และ 2) กำหนดเงื่อนไขของกลุ่มดัชนีชี้วัดที่จำเป็น ซึ่งจะช่วยสร้างกรอบการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยการวิจัยจะใช้ตัวแปรทางเศรษฐกิจและการเงินเพื่อพัฒนดัชนชี้วัดและแบบจำลอง 2 กลุ่มคือ 1) ดัชนีชี้วัดเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Indicators) เพื่อวัดผลกระทบของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีต่อภาคการผลิต

ต่าง ๆ และผลกระทบของภาวะความเสี่ยงของระบบเศรษฐกิจ (Systematic Risks) ที่มีต่อผลการดำเนินงานของสถาบันเหล่านี้ 2) ดัชนีชี้วัดทางการเงิน (Financial Indicators) เพื่อวัดความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานและสภาพคล่องของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยตัวแปรทางการเงินแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มตัวแปรเฉพาะสถาบันและกลุ่มตัวแปรของระบบการเงินการธนาคารไทย

กรอบแนวคิดสำคัญต่าง ๆ ที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ 1) นโยบายกึ่งการคลัง 2) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เป็นรูปแบบเดียวกับการบริหารจัดการภาคเอกชน 3) แนวคิดการเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดีโดยเฉพาะในบทบาทของรัฐบาล ที่ควรมีมาตรฐานการกำกับที่ดี สนับสนุนให้มีการแข่งขันในการทำงานและให้บริการ และลดการแทรกแซงทางการเมือง 4) การบริหารจัดการสถาบันการเงิน ซึ่งประกอบด้วยหลักการบริหารความเสี่ยง 5 ด้าน (เครดิต สภาพคล่อง ตลาด กลยุทธ์ และการปฏิบัติงาน) หลัก CAMEL (Capital, Asset, Management, Earning, Liquidity) และหลัก Macro Prudential Indicators: MPis ซึ่งเป็นตัวแปรเชิงปริมาณที่ใช้ร่วมกับตัวแปรเชิงคุณภาพอื่น ๆ ทั้งในระดับจุลภาคและมหภาค 5) การจัดทำระบบเตือนภัยทางการเงิน (Early Warning System) โดยใช้ตัวชี้วัด 5 ประการ ได้แก่ ลักษณะภายในที่ทำให้สถาบันการเงินอ่อนแอ หลักกฎหมายและข้อบังคับพื้นฐาน ค่าเฉลี่ยของสถาบันการเงินที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน ค่าเฉลี่ยระบบสถาบันการเงิน และปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาค และ 6) การวัดความมั่นคงของสถาบันการเงินโดยเปรียบเทียบเกณฑ์ความมั่นคงเบื้องต้นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศต่าง ๆ ซึ่งพบว่าการบริหารความเสี่ยงโดยรวมมีทิศทางและระดับใกล้เคียงกับสถาบันการเงินปกติ ขณะที่รัฐบาลเป็นแหล่งเงินทุนหลักของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของไทย

นอกจากนี้ คณะนักวิจัยได้ใช้ข้อมูลเศรษฐกิจมหภาค ข้อมูลระบบธนาคารพาณิชย์ และข้อมูลระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในระหว่างปี 2545-2550 เป็นกรอบในการศึกษา โดยสรุปสถานะที่สำคัญในแต่ละด้านดังนี้

1. ข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคพบว่า การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยชะลอลงในช่วงปี 2545-2548 และได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นในปี 2549 ก่อนกลับมาชะลอตัวลงอีกครั้งหนึ่งในปี 2550 เนื่องจากความไม่ชัดเจนทางการเมืองในประเทศ และภาวะราคาน้ำมันปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ปริมาณเงินได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อัตรา

ดอกเบี้ยเงินฝากปรับตัวเพิ่มขึ้นไปที่ระดับสูงสุดในปี 2549 (สอดคล้องกับการปรับเพิ่ม/ลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายของ ธปท.) ขณะที่อัตราเงินเฟ้อปรับเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีระดับสูงสุดในปี 2548 เงินบาทแข็งค่าขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ และเงินบาทจากเงินทุนที่ไหลเข้ามาในประเทศไทย ดุลการชำระเงินเกินดุลอย่างต่อเนื่องในระหว่างปี 2545-2550 ส่งผลให้เงินสำรองระหว่างประเทศของทางการเพิ่มสูงขึ้นจาก 38,924 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2545 เป็น 87,455 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2550

2. ข้อมูลระบบธนาคารพาณิชย์ พบว่า ระหว่างปี 2545-2548 ระบบธนาคารพาณิชย์มีอัตราการขยายตัวของสินทรัพย์เพิ่มขึ้นและได้ชะลอตัวลงในช่วงปี 2549-2550 อัตราส่วน NPLs ต่อสินเชื่อลดลงจากร้อยละ 15.31 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 7.23 ในปี 2550 เนื่องจากธนาคารพาณิชย์สามารถโอนขาย NPLs ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์หรือว่าจ้างบริษัทดังกล่าวในการบริหาร NPLs ได้ อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝากมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นแสดงว่าสภาพคล่องส่วนเกินลดลง ด้านการทำกำไรพบว่า ในระหว่างปี 2545-2548 มีผลกำไรสุทธิจากการดำเนินงานเพิ่มขึ้น จากนั้นปรับตัวลดลงในปี 2549-2550 เนื่องจากการกันสำรองตามมาตรฐาน IAS 39 และเกิดผลขาดทุนจากการลงทุนในตราสารทางการเงิน อย่างไรก็ตาม อัตราส่วน NIM มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าธนาคารมีความสามารถในการหารายได้สุทธิจากดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับสินทรัพย์ที่มี

3. ข้อมูลระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พบว่า มีสัดส่วนสินเชื่อกองค้างในระบบสถาบันการเงินทั้งหมดจากร้อยละ 10.0 ในปี 2539 (ก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ) เป็นร้อยละ 21.0 ในปี 2550 โดยเฉพาะในภาคสินเชื่อที่อยู่อาศัยและการเกษตร สินเชื่อกองค้างสุทธิขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 10.91 ต่อปี อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2549 และ 2550 มีการขยายตัวที่ลดลง เนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมือง ในขณะที่ NPLs ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีแนวโน้มปรับสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2548 ด้านการทำกำไรพบว่าปี 2550 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 5 แห่งมีผลกำไรรวม 19,156.07 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 71.9 เทียบกับปี 2549 เนื่องจากในปี 2549 สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีค่าใช้จ่ายการกันสำรองหนี้สูญและหนี้สงสัยจะสูญจากการปฏิบัติตามมาตรฐานบัญชี IAS 39 ค่อนข้างสูง ในขณะที่อัตราส่วน NIM อยู่ที่ร้อยละ 3.3 สูงกว่าปี 2549 ที่เท่ากับร้อยละ 3.1 ทั้งนี้ สถาบัน

การเงินเฉพาะกิจทั้ง 5 แห่งโดยรวมมีฐานะเงินกองทุนอยู่ในระดับที่มั่นคง กล่าวคือ มีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงอยู่ในระดับที่สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานของ ธนาคารพาณิชย์ (ร้อยละ 8.5)

สำหรับการพัฒนาแบบจำลองและดัชนีชี้วัดในโครงการนี้ ได้ใช้ข้อมูลที่มีลักษณะเป็น Panel Data ซึ่งเป็นข้อมูลรายไตรมาสของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ที่มีบทบาทการให้สินเชื่อที่สำคัญ 5 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) โดยมีข้อสมมติว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งมีลักษณะการดำเนินงานเฉพาะเจาะจง มีความแตกต่างกันทั้งในด้านการบริหารจัดการและเป้าประสงค์ในการให้สินเชื่อของสถาบัน ทำให้ความน่าจะเป็นที่สถาบันแต่ละแห่งจะเผชิญภาวะความเสี่ยงที่เพิ่มมากขึ้นอันเกิดจากการดำเนินงานและการปล่อยสินเชื่อเพื่อสนับสนุนนโยบายภาครัฐมากน้อยแตกต่างกัน

จากการใช้แบบจำลอง Logit ที่มี fixed effect ที่พัฒนาขึ้นเพื่อศึกษาถึงปัจจัยกำหนดภาวะเสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจพบว่า สัดส่วน Debt/Capital ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและภาวะที่ประเทศมี Short-term Debt/GDP ที่เพิ่มขึ้น ทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจการเงินน้อยลง หากสถาบันการเงินเฉพาะกิจใดมีสัดส่วน Debt/Capital สูง สถาบันนั้นจึงควรหาแนวทางแก้ไขภาวะเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ในขณะที่เดียวกัน โอกาสที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะอยู่ในภาวะเสี่ยงเพิ่มขึ้นยังขึ้นอยู่กับตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคอีกด้วย โดยตัวแปรที่เป็นปัจจัยที่สามารถส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ ดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรม และสัดส่วนดุลเงินสดของรัฐ ต่อ GDP

หากพิจารณารายละเอียดการศึกษาเป็นรายสถาบันการเงินเฉพาะกิจพบว่า แบบจำลองได้ส่งสัญญาณว่ามีสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 1 แห่งที่มีภาวะความเสี่ยงในระดับสูงติดต่อกันมาตั้งแต่กลางปี 2549 และมีโอกาสต่อเนื่องไปในช่วง 3 ไตรมาสแรกของปี 2551 หรืออีกนัยหนึ่งผู้บริหารสถาบัน



การเงินเฉพาะกิจนั้นควรพิจารณาแนวทางแก้ไขเพื่อรับมือกับภาวะเสี่ยงที่สูงขึ้นดังกล่าว

ในการใช้แบบจำลองเพื่อวางแผนนโยบายนั้น สถาบันการเงินสามารถทำการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินของสถาบันว่าทำให้ภาวะเสี่ยงเพิ่มขึ้นหรือไม่ ด้วยการแทนค่าของสัดส่วนเหล่านั้นลงในแบบจำลอง หากค่าความน่าจะเป็นอยู่ในระดับสูง (มากกว่า 0.7 ขึ้นไป) สถาบันการเงินนั้นควรปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีสัดส่วน Debt/Capital ลดลง เพื่อให้สถาบันสามารถกลับมามีเสถียรภาพที่เพียงพอ ในขณะที่เดียวกันจะต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปและที่อาจส่งผลกระทบต่อภาวะหนี้และทรัพย์สินของสถาบันอีกด้วย เช่น สัดส่วน Short-term Debt/GDP ที่เพิ่มขึ้น

คณะนักวิจัยหวังว่าผลการศึกษาที่ได้ในครั้งนี้จะสามารถนำไปประกอบการวางนโยบาย การดำเนินงานและนโยบายการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เหมาะสมในอนาคต โดยกำหนดเงื่อนไขของกลุ่มดัชนีชี้วัดที่ทำให้การดำเนินงานของสถาบันการเงินส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตามนโยบายกึ่งการคลังของรัฐและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 รวมทั้งนำแบบจำลองที่ได้รับการพัฒนาภายใต้การวิจัยนี้ไปใช้เป็นระบบเตือนภัยให้กับระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อไปได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่จะสามารถปรับปรุงการทำงานเพื่อแก้ไขหรือรองรับผลกระทบในอนาคต และรัฐบาลโดยเฉพาะกระทรวงการคลังที่จะสามารถกำกับให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจทำหน้าที่สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาและดำเนินนโยบายกึ่งการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ยังคงรักษาความมั่นคงทางการเงินได้

3

การพัฒนาระบบการออมระยะยาวของประเทศไทย

นางสุวัฒนา ศรีภิรมย์
น.ส.สุภาณี จันทรมาศ
น.ส.ปาริฉัตร คลั่งทอง

หัวหน้าโครงการ
นักวิจัย
นักวิจัย



การศึกษาเรื่อง “การพัฒนา
ระบบการออมระยะยาวของประเทศ
ไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบ
เครื่องมือการออมระยะยาวที่เหมาะสม
สอดคล้องกับสถานการณ์แรงงานของ
ประเทศ และการศึกษาปัญหา อุปสรรค
และแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ
ของเครื่องมือการออมระยะยาวที่มี

อยู่แล้วในปัจจุบัน เพื่อให้ประเทศมีเครื่องมือการออมระยะยาวในการรองรับ
ความต้องการออมของแรงงานอย่างทั่วถึงทุกกลุ่มอาชีพและระดับรายได้
ในการเตรียมความพร้อมให้กับแรงงานมีรายได้จากการออมเงินไว้ใช้ภายหลัง
วัยทำงาน และเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มเงินออมระยะยาวในประเทศ รวมทั้ง
การเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในเครื่องมือที่มีอยู่เดิมเพื่อให้เครื่องมือ
สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด วิธีการศึกษาดำเนินการ
โดยศึกษาสถานการณ์ของแรงงานทั่วประเทศ เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพการออมของ
แรงงาน ศึกษารูปแบบเครื่องมือการออมระยะยาว เครื่องมือการออมระยะยาว
ในประเทศไทย และศึกษารูปแบบเครื่องมือการออมระยะยาวจากตัวอย่าง
ต่างประเทศ เพื่อนำมาพัฒนาเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบเครื่องมือการออม
ระยะยาวที่เหมาะสมของประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่าโครงสร้างแรงงานของประเทศแบ่งได้เป็น 2 แบบหลัก
คือ แบบที่ 1 แบ่งตามลักษณะการได้รับความคุ้มครอง ซึ่งจะมี 2 กลุ่ม ได้แก่
1) แรงงานในระบบ และ 2) แรงงานนอกระบบ แบบที่ 2 แบ่งตามกลุ่มอาชีพ
ซึ่งจะมี 4 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ 1) กลุ่มอาชีพข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ 2) กลุ่ม
แรงงานอิสระ 3) กลุ่มแรงงานเอกชน และ 4) กลุ่มเกษตรกรกรรม ในการกำหนด
เครื่องมือการออมจะอาศัยการแบ่งแรงงานตามกลุ่มอาชีพ เนื่องจากมี
ความสอดคล้องกับลักษณะการจ้างงานและระดับรายได้ที่เป็นคุณสมบัติ
ในการกำหนดลักษณะของเครื่องมือการออมระยะยาวได้เหมาะสมมากกว่า

ลักษณะของเครื่องมือการออมระยะยาวตามหลักสากลทั่วไปมีอยู่ 5 ชนิด
ได้แก่ 1) National Provident Fund ดำเนินงานแบบกำหนดอัตราการจ่ายเงิน
เข้ากองทุน (Defined Contribution) กองทุนจะจ่ายผลประโยชน์ให้กับสมาชิก

ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่จ่ายเข้ากองทุน และผลประโยชน์จากการลงทุนที่ได้รับตลอดระยะเวลาของกองทุน 2) Social Pension Insurance System เป็นระบบกำหนดผลประโยชน์ (Defined Benefit) มีความสัมพันธ์ระหว่างเงินที่จ่ายเข้ากองทุนกับเงินผลประโยชน์น้อยมากมักจะบริหารแบบรวมศูนย์ และประกันผลประโยชน์โดยรัฐบาล 3) Life Insurance Companies บริษัทประกันชีวิตจะรับความเสี่ยงของบุคคลอยู่ 2 ชนิด คือความเสี่ยงจากการเสียชีวิตก่อนเวลา และความเสี่ยงจากการมีชีวิตอยู่ยืนยาวเกินไป บริษัทประกันชีวิตยังจัดให้มีรูปแบบประกันชีวิตที่จัดการกับความเสี่ยงได้ทั้ง 2 แบบ โดยมีเครื่องมือประกันชีวิตหลากหลายชนิดที่รวมเอาการคุ้มครองชีวิตโดยปัจจัยการออม 4) Occupational Pension Fund มีลักษณะ 2 รูปแบบด้วยกันคือ Defined benefit (DB) และ Defined contribution (DC) 5) Personal Pension Plan เป็นระบบ Defined Contribution ที่เป็นแผนการออมเพื่อการเกษียณอายุส่วนบุคคล เป็นการผสมระหว่างการประกันชีวิตแบบสะสมทรัพย์กับการจ่ายเป็นงวด ๆ ของ Annuity ซึ่งจัดให้มีขึ้นและบริหารจัดการโดยองค์กรต่าง ๆ เช่น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทประกันชีวิตและผู้บริหารเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

เครื่องมือการออมระยะยาวของประเทศไทย ประกอบด้วยเครื่องมือการออมระยะยาวภาคบังคับ ได้แก่ กองทุนประกันสังคมและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนเครื่องมือการออมระยะยาวภาคสมัครใจ ได้แก่ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ และการประกันชีวิต โดยเครื่องมือส่วนใหญ่ยังมีจุดอ่อนที่สำคัญ ได้แก่ ความครอบคลุมของเครื่องมือยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด เครื่องมือไม่มีความมั่นคงในระยะยาว แรงงานเข้าถึงเครื่องมือได้ค่อนข้างยาก รวมทั้งรายได้ที่ได้รับจากเครื่องมือการออมยังอยู่ในระดับต่ำกว่าระดับที่เพียงพอสำหรับจุดแข็งของเครื่องมือเหล่านี้พบว่า กองทุนประกันสังคมมีการถ่ายโอนบำนาญและการกระจายรายได้ ส่วนเครื่องมืออื่น ๆ มีส่วนช่วยส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจและกองทุนมีความยั่งยืน และการบริหารเงินมีความคล่องตัว

สำหรับรูปแบบเครื่องมือการออมของต่างประเทศที่ใช้ศึกษา มี 5 ประเทศ ได้แก่ ประเทศชิลี แคนาดา โปแลนด์ สิงคโปร์ และฮ่องกง โดยประเทศชิลีมีเครื่องมือการออม 3 รูปแบบหลัก ได้แก่ 1) ระบบประกันเอกชนแบบบังคับ 2) กองทุนการออมภาคบังคับ (Mandatory Pension Fund) หรือกองทุน AFP บริหารและลงทุนโดยภาคเอกชน (Privately managed and invested) และ

3) ระบบการออมแบบสมัครใจ (APVs) รัฐบาลช่วยทางด้านสิทธิประโยชน์ทางภาษี ครอบคลุมแรงงานอิสระและแรงงานกลุ่มอื่น ๆ ประเทศแคนาดามีระบบการออมระยะยาว ประกอบด้วย 1) โครงการบำนาญแบบ Universal Pension ครอบคลุมผู้มีถิ่นพำนักในแคนาดาทุกคน และ 2) โครงการบำนาญแบบสัมพันธ์กับรายได้ (Earning-related Pension) ครอบคลุมลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระ (ที่มีรายได้ C\$ 3,500 ต่อปี) ประเทศโปแลนด์มีเครื่องมือการออมระยะยาว ประกอบด้วย 1) กองทุน Pillar 1 เป็นระบบการออมเพื่อกรณีชราภาพ ทุพพลภาพ และผู้อยู่ในอุปการะ ครอบคลุมลูกจ้าง สมาชิกสหกรณ์ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน นักกฎหมายและพระ โดยจะมีระบบพิเศษให้กับกลุ่มเกษตรกรอิสระ 2) Funded Defined Contribution เป็นการออมภาคบังคับโดยมีระบบบัญชีรายตัว ครอบคลุมลูกจ้างทุกคนที่เกิดหลัง 31 ธ.ค. 2511 และ 3) The third pillar-voluntary private pension arrangement ระบบ Occupational Pension Scheme นายจ้างสามารถเพิ่มจำนวนบำนาญให้กับลูกจ้างได้ตามความสมัครใจ ประเทศสิงคโปร์มีเครื่องมือการออมระยะยาว คือ ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นเงินก้อนรายงวด คู่ครองผู้มีงานทำซึ่งมีรายได้เกิน 50 S\$ ต่อเดือน รวมทั้งผู้ประกอบอาชีพอิสระบางประเภท ไม่ครอบคลุมสมาชิกโครงการเอกชนที่มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนเท่ากัน และได้รับการอนุมัติจากรัฐบาล ส่วนฮ่องกง ระบบการออมระยะยาว ประกอบด้วย 1) Comprehensive Social Security Assistance (CSSA) (Publicly managed, tax-financed social safety net for the old) ภาครัฐทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ โดยลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเนื่องจากได้รับเงินอุดหนุนจากเงินภาษี 2) Pillar 2 การออมเพื่อการเกษียณอายุ (MPF) (Mandatory, privately managed, fully funded contribution scheme) มีการจ่ายเงินสมทบไปยังผู้ให้บริการภาคเอกชนโดยผู้ให้บริการภาคเอกชนจะทำหน้าที่บริหารสินทรัพย์ของกองทุน ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับจะขึ้นกับจำนวนเงินที่ลูกจ้าง/นายจ้างจ่ายสมทบ และ 3) การออมแบบสมัครใจ (Voluntary personal savings and insurance) เป็นทางเลือกสำหรับผู้มีเงินออมมาก

การวิเคราะห์เพื่อเสนอรูปแบบเครื่องมือการออมระยะยาวที่เหมาะสมใช้วิธีพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้แก่ ลักษณะโครงสร้างแรงงานและความเหมาะสมตามแนวคิดทฤษฎี ลักษณะของเครื่องมือ เครื่องมือที่มีอยู่แล้ว

ในปัจจุบัน ศักยภาพการออมและเป้าหมายของการมีเครื่องมือการออมที่มีศักยภาพ อันได้แก่ เป้าหมาย ด้านรายได้ การครอบคลุม ความยั่งยืน และการเจริญเติบโต ดังนั้น เครื่องมือการออมระยะยาวที่เหมาะสมควรเป็นเครื่องมือการออมตามลักษณะอาชีพ (Occupational Savings Scheme) ผลการศึกษาแบ่งเป็น 3 กลุ่มอาชีพ ดังนี้



1) ผู้ประกอบอาชีพอิสระ มีรายได้เฉลี่ยของแรงงานอยู่ที่ 19,377 บาท ต่อเดือน ในขณะที่มีรายจ่าย 14,951 บาทต่อเดือน ทำให้มีความสามารถในการออมหรือศักยภาพการออมเฉลี่ยเดือนละ 4,241 บาท หรือร้อยละ 21.89 ส่วนแรงงานที่มีศักยภาพการออมต่ำสุดอยู่ที่ร้อยละ 5.97 ของรายได้จึงกำหนดอัตราออมเงินแบบบังคับที่ร้อยละ 5 ของรายได้ และออมแบบสมัครใจในบัญชีเดียวกันได้อีกไม่เกินร้อยละ 21 ของรายได้ ผลการคำนวณ แรงงานผู้ประกอบอาชีพอิสระจะได้รับผลประโยชน์จากการออมแบบบังคับ เดือนละ 9,212 บาท ในช่วงวัยเกษียณอายุ และจะมีเงินออมในบัญชีของตน ณ วันที่เกษียณ เป็นจำนวน 2,210,827 บาท และหากผู้ที่ออมแบบสมัครใจได้ถึง 21% ของรายได้ จะสามารถได้รับผลประโยชน์รายเดือนในวัยเกษียณสูงถึงเดือนละ 38,689 บาท และมีเงินออมรวมในบัญชีของตนเป็นจำนวน 9,285,474 บาท นอกจากนี้ เงินออมรวมแบบบังคับของกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ ในปีแรกมีจำนวน 15,042 ล้านบาท แบบสมัครใจรวมด้วย มีจำนวน 483,175 ล้านบาท

2) แรงงานภาคเกษตร พบว่ารายได้เฉลี่ยของแรงงานอยู่ที่ 12,225 บาท ต่อเดือน ในขณะที่มีรายจ่าย 8,760 บาทต่อเดือน ทำให้มีความสามารถในการออมหรือศักยภาพการออมเฉลี่ยเดือนละ 3,474 บาท หรือร้อยละ 28.42 ของรายได้ ส่วนแรงงานที่มีศักยภาพการออมต่ำสุดอยู่ที่ร้อยละ 2.19 ของรายได้ ดังนั้น แรงงานภาคเกษตรได้กำหนดอัตราออมเงินแบบบังคับที่ร้อยละ 2 ของรายได้ และให้นายจ้าง (ถ้ามี) จ่ายสมทบด้วยในอัตราเท่ากัน ร้อยละ 2 ของรายได้ลูกจ้าง และออมแบบสมัครใจในบัญชีเดียวกันได้อีกไม่เกินร้อยละ 28 ของรายได้ ผลการคำนวณแรงงานภาคเกษตรจะได้รับผลประโยชน์จากการออมแบบบังคับ เดือนละ 4,649 บาท ในช่วงวัยเกษียณอายุ และจะมีเงินออมในบัญชีของตน ณ วันที่เกษียณ เป็นจำนวน 1,115,822 บาท และหากผู้ที่ออมแบบสมัครใจได้ถึง 28% ของรายได้ จะสามารถได้รับผลประโยชน์รายเดือนในวัยเกษียณสูงถึงเดือนละ

32,545 บาท และมีเงินออมรวมในบัญชีของตน เป็นจำนวน 7,810,754 บาท นอกจากนี้ เงินออมรวมแบบบังคับของกลุ่มแรงงานภาคเกษตร ในปีแรกมีจำนวน 86,640 ล้านบาท และกรณีออมแบบสมัครใจร่วมด้วย มีจำนวน 606,478 ล้านบาท

3) ลูกจ้างเอกชน พบว่ารายได้เฉลี่ยของแรงงานอยู่ที่ 5,063 บาทต่อเดือน ในขณะที่มีรายจ่าย 3,864 บาทต่อเดือน ทำให้มีความสามารถในการออมหรือศักยภาพการออมเฉลี่ย เดือนละ 1,314 บาท หรือร้อยละ 25.96 ของรายได้ ส่วนแรงงานที่มีศักยภาพการออมต่ำสุดอยู่ที่ร้อยละ 14.53 ของรายได้ ดังนั้น แรงงานภาคเอกชนได้กำหนดอัตราออมเงินแบบบังคับที่ร้อยละ 7 ของรายได้ และให้นายจ้าง (ถ้ามี) จ่ายสมทบด้วยในอัตราเท่ากัน ร้อยละ 7 ของรายได้ลูกจ้าง และออมแบบสมัครใจในบัญชีเดียวกันได้อีกไม่เกินร้อยละ 25 ของรายได้ ดังนั้น ผลการคำนวณแรงงานภาคเอกชนจะได้รับผลประโยชน์จากการออมแบบบังคับ เดือนละ 6,739 บาท ในช่วงวัยเกษียณอายุ และจะมีเงินออมในบัญชีของตน ณ วันที่เกษียณ เป็นจำนวน 1,617,462 บาท และหากผู้ที่ออมแบบสมัครใจได้ถึง 25% ของรายได้ จะสามารถได้รับผลประโยชน์รายเดือนในวัยเกษียณสูงถึง เดือนละ 12,035 บาท และมีเงินออมรวมในบัญชีของตนเป็นจำนวน 2,888,326 บาท นอกจากนี้ เงินออมรวมแบบบังคับของกลุ่มแรงงานภาคเอกชน ในปีแรกมีจำนวน 80,790 ล้านบาท และกรณีออมแบบสมัครใจร่วมด้วย มีจำนวน 144,269 ล้านบาท

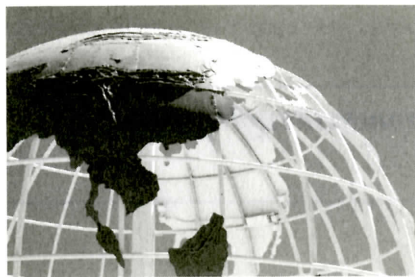
เครื่องมือการออมระยะยาวในรูปแบบ Occupational Savings Schemes จะสามารถเป็นเครื่องมือการออมระยะยาวสำหรับแรงงาน 3 กลุ่มอาชีพ โดยคาดว่า ในปีแรกของการเริ่มโครงการจะมีแรงงานจำนวน 30,645,634.00 คน ออมเงิน ในเครื่องมือและจะมีเงินออมภาคบังคับสูงถึงจำนวน 397,513,590,102 บาท ภาคสมัครใจ มีจำนวน 1,233,921,760,788 บาท เครื่องมือการออมระยะยาว ดังกล่าวจะสามารถก่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าทางเศรษฐกิจที่สำคัญยิ่ง โดยแรงงานหรือผู้ออมจะมีหลักประกันทางการเงินในกรณีที่ต้องออกจากงาน การได้รับผลตอบแทนให้กับเงินออมทั้งในส่วนของตนเองและของนายจ้าง สร้างความมั่นคงในชีวิตการทำงาน นายจ้างสามารถสร้างชื่อเสียงให้กับบริษัทว่า เป็นบริษัทที่มั่นคงและห่วงใยลูกจ้าง เป็นการให้แรงจูงใจแก่ลูกจ้าง ช่วยให้ลูกจ้าง ที่มีฝีมือทำงานอยู่กับบริษัทรวมทั้งสร้างความจงรักภักดีที่ลูกจ้างมีให้กับบริษัท รัฐบาลได้รับประโยชน์โดยทางอ้อมจากกองทุนช่วยรับภาระของรัฐ ในการให้

ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างเมื่อออกจากงานและเมื่อเกษียณอายุ ไม่ต้องตกเป็นภาระของรัฐในการต้องจัดสรรงบประมาณไปเลี้ยงดูผู้สูงอายุในอนาคต สุดท้ายจะส่งผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยการที่เงินออมสามารถสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่ม GDP ได้อย่างต่อเนื่อง ในการเป็นแหล่งเงินทุนของการลงทุนของภาคเอกชนและภาครัฐ การลงทุนทำให้เกิดการผลิต การจ้างงานเพิ่มรายได้ให้แรงงาน รวมทั้งการลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอีกด้วย

4

กระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนและเศรษฐกิจฐานราก ของไทยในทศวรรษหน้า

นายเวทวงศ์ พ่วงทรัพย์	หัวหน้าโครงการ
นายสุธี เหลืองอาร่ามกุล	นักวิจัย
น.ส.วรรณา ศักดารัตน์	นักวิจัย
นายทวีศักดิ์ มานะกุล	นักวิจัย
น.ส.กฤติกา โพธิ์ไทรย์	นักวิจัย
น.ส.สิริมน กิจสุวรรณ	นักวิจัย
นายธนกฤต จัตุราภรณ์	นักวิจัย
นายปณิธาน สุขสำราญ	นักวิจัย



การศึกษาระดับนี้เป็นการศึกษาเชิงนโยบายเพื่อเสนอแนวทางรองรับกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนสำหรับเศรษฐกิจฐานราก ซึ่งยังไม่เคยมีการจัดทำขึ้นมาก่อน

การศึกษาระดับนี้มีเรื่องสำคัญ 3 เรื่อง คือ 1) การวิเคราะห์สถานการณ์

และแนวโน้มกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุน 2) การประเมินผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนต่อเศรษฐกิจฐานราก โดยได้พัฒนาแบบจำลอง Computational General Equilibrium Capital Flow Model (CGE Capital Flow Model) เพื่อใช้ในการประเมินผลกระทบ และ 3) การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุน พบว่า

1) กระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนมีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่องจากบรรยากาศที่ส่งเสริม ทั้งข้อตกลงและความร่วมมือทางการค้าและการลงทุนระดับทวิภาคีและพหุภาคี การรวมตัวทางเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ การเกิดธุรกรรมใหม่ ๆ ทางการเงิน การส่งเสริมการลงทุนในต่างประเทศ ตลอดจนการขยายตัวของเศรษฐกิจและการค้าโลกอย่างต่อเนื่อง โดยการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 20 โดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 8.8 ในช่วงปี 2523-2533 (ค.ศ. 1980-1990) และสูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 14.2 ในช่วงปี 2533-2549 (ค.ศ. 1990-2006)

2) เงินทุนของโลกยังอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และยุโรป โดยการลงทุนในตราสารทุนและตราสารหนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี 2533-2549 (ค.ศ. 1990-2006) และคิดเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดของการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศเกือบตลอดช่วงเวลาดังกล่าว

3) ด้านภูมิภาคเศรษฐกิจ กลุ่มเศรษฐกิจเกิดใหม่ในเอเชียตะวันออก (Emerging East Asia) ที่ใช้นโยบายเปิดประเทศ มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่แน่นอนผ่านองค์กรความร่วมมือต่าง ๆ เช่น ASEAN และ ASEAN+3 มีการขยายตัวของเศรษฐกิจและการค้าสูง ตลอดจนมีการส่งออกเงินทุนสูง จึงทำให้เป็นกลุ่มที่มีบทบาทในเวทีโลกมากที่สุดกลุ่มหนึ่งในโลก และกลุ่มเศรษฐกิจเกิดใหม่ในเอเชีย

ตะวันออก (Emerging East Asia) เมื่อรวมประเทศญี่ปุ่น ส่งออกเงินทุนสุทธิ (capital outflows-capital inflows) สูงที่สุดในโลก โดยในปี 2549 ส่งออกเงินทุนสุทธิ 539 พันล้านเหรียญสหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 38.8 ของการส่งออกเงินทุนสุทธิของโลก

4) กลุ่มนักลงทุนประเภท Sovereign Wealth Funds และ Hedge Funds ให้ความสำคัญในตลาดการเงินโลก

5) ความผันผวนในตลาดการเงินโลกมีอยู่ต่อเนื่องและจะสร้างปัญหากับประเทศต่าง ๆ ในโลกต่อไป และสามารถมีความรุนแรงถึงขั้นเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ

6) เงินทุนโลกมีบทบาทสำคัญสำหรับประเทศไทย โดยเมื่อพิจารณาจากการลงทุนจากต่างประเทศคงค้างในปี 2549 มีมูลค่า 5.97 ล้านล้านบาท สูงกว่าขนาดของมูลค่าตลาดของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (Market capitalization) ที่มีมูลค่า 5.08 ล้านล้านบาท และการให้สินเชื่อธนาคารพาณิชย์ ที่มีมูลค่า 5.84 ล้านล้านบาท ณ เวลาเดียวกัน

7) ประเทศไทยสร้างประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนได้ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับหลายประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งในการดึงดูดการลงทุนโดยตรง และการลงทุนในตราสารการเงินจากต่างประเทศ ในขณะเดียวกันมีการใช้ประโยชน์จากการลงทุนในต่างประเทศที่ต่ำ ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งมาจากการขาดความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางนโยบายและจัดทำแผนในอดีต

ในส่วนของเศรษฐกิจฐานราก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจย่อมได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนเช่นเดียวกัน โดยมีนัยดังนี้

1) การลงทุนจากต่างประเทศ มีแนวโน้มสูงขึ้นและทวีความสำคัญต่อเศรษฐกิจประเทศรวมทั้งเศรษฐกิจฐานราก ซึ่งช่วยเพิ่มรายได้ การจ้างงานและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเศรษฐกิจฐานราก อย่างไรก็ตาม เงินทุนโลกมีการเคลื่อนย้ายรวดเร็วขึ้น และมีแนวโน้มเป็นการลงทุนในตราสารทางการเงินซึ่งประเมินแล้วพบว่าสร้างประโยชน์ต่อเศรษฐกิจฐานรากน้อยกว่าการลงทุนโดยตรง

2) การลงทุนจากต่างประเทศช่วยเพิ่มเงินทุนและมีส่วนช่วยการเข้าถึงเงินทุนของเศรษฐกิจฐานรากผ่านสถาบันการเงิน องค์การการเงินชุมชน และแหล่งทุนในชุมชนที่ได้รับเงินทุนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความผันผวนของเงินทุนโลกสามารถสร้างการชะลอตัวต่อเศรษฐกิจ ส่งผลให้สินเชื่อสำหรับเศรษฐกิจฐานรากลดลงในสัดส่วนที่สูงกว่าสินเชื่อของกลุ่มอื่น ๆ

3) การลงทุนจากต่างประเทศมีส่วนในการยกระดับการแข่งขันในด้านต่าง ๆ สูงขึ้น ตลอดจนมีการดำเนินธุรกิจและวิธีการผลิตรูปแบบใหม่ ซึ่งส่งผลให้ผู้ไม่มีความสามารถในการปรับตัว และผู้ที่ไม่มีความรู้ความชำนาญที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมใหม่ได้รับผลกระทบในทางลบในระดับที่สูง โดยเฉพาะเศรษฐกิจฐานรากที่มีความสามารถในการปรับตัวต่ำ



4) วิกฤติทางเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอย่างรุนแรง โดยเศรษฐกิจฐานรากจะได้รับผลกระทบในระดับที่สูง

5) ความผันผวนของกระแสเงินทุนโลก และการเพิ่มขึ้นของรายได้ชั่วคราวมีผลลบต่อเศรษฐกิจฐานรากจากการคาดว่าจะมีรายได้สูงต่อเนื่อง ส่งผลให้มีการใช้จ่ายเกินควรหรือกักเงินเพื่อใช้จ่าย และหากเงินทุนโลกสร้างปัญหาให้เศรษฐกิจชะลอตัว กลุ่มเศรษฐกิจฐานรากมักมีปัญหาค่าใช้จ่าย

สำหรับการประเมินผลกระทบ โดย CGE Capital Flows Model พบว่า กลุ่มฐานรากโดยรวมได้ประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของรายได้ร้อยละ 6.7 ต่อปี และการลงทุนโดยตรงสร้างประโยชน์สูงสุด ตามด้วยการให้สินเชื่อและการลงทุนในตราสารทุน

สำหรับโทษจากกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุนประการหนึ่งคือ เรื่องการกระจายรายได้ที่แย่งลง จากการใช้ CGE Capital Flow Model พบว่า กลุ่มที่รวยที่สุดร้อยละ 20 ได้ประโยชน์ โดยเฉลี่ยมากกว่า 25 เท่า เมื่อเทียบกับกลุ่มจนที่สุดร้อยละ 20 อย่างไรก็ตาม ผลกระทบต่อการกระจายรายได้ไม่สูงนักจากผลการประเมินสำหรับระยะเวลา 10 ปี พบว่า สัดส่วนรายได้กลุ่มที่รวยที่สุดต่อกลุ่มจนที่สุด เพิ่มขึ้นจาก 14.7 เท่าในปีฐาน (ในปี 2549 ที่เป็นข้อมูลล่าสุด) เป็น 15.1 เท่าใน 10 ปีข้างหน้า

สำหรับข้อเสนอแนะในการรองรับกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุน มี 5 แนวทางดังนี้

แนวทางที่ 1 : การพัฒนาคนและตลาดแรงงาน

แนวทางที่ 2 : การสร้างประโยชน์จากเงินทุนระหว่างประเทศผ่านสถาบันการเงินภาครัฐและสถาบันการเงินระดับฐานราก

แนวทางที่ 3 : การบูรณาการการทำงานของภาครัฐ/เอกชนทั้งในและต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก

แนวทางที่ 4 : การสร้างสังคมสมดุลโดยมุ่งลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และช่องว่างระหว่างสังคมชนบทและสังคมเมือง

แนวทางที่ 5 : การสร้างกลไกป้องกันและลดผลกระทบทางลบสำหรับเศรษฐกิจฐานรากจากปัญหาความผันผวนและวิกฤติเศรษฐกิจ

5

การศึกษาภาระทางการคลังจากการให้สวัสดิการทางสังคม
ของรัฐบาล ในกรณีศึกษาโครงการประกันสังคมและโครงการ
หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

น.ส.วิมล ชატะมีนา

หัวหน้าโครงการ

น.ส.บุญทริก โมะชิตานุกุทธิ

นักวิจัย

นายสิทธิรัตน์ ตรงมาศ

นักวิจัย

นายณัฐพล ศรีพจนารถ

นักวิจัย



การสร้างสวัสดิการทางสังคมเพื่อช่วยให้ประชาชนมีมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้น มีหลักประกันและความคุ้มครองถือเป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งโครงการประกันสังคมและโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจัดเป็นโครงการด้านสวัสดิการสังคมที่สำคัญของรัฐบาล

โดยโครงการประกันสังคมตั้งอยู่บนหลักการของความมีส่วนร่วม การพึ่งตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชนสำหรับผู้ที่มีรายได้ และโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นสวัสดิการที่รัฐบาลมอบให้แก่ประชาชนทุกคน เพื่อให้สามารถเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขที่เหมาะสมและเพียงพอ

อย่างไรก็ดี สวัสดิการดังกล่าวมาพร้อมกับต้นทุนที่รัฐบาลต้องรับภาระหรือภาระการคลัง สำหรับงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงภาระทางการคลังอันเนื่องมาจากโครงการสวัสดิการทางสังคม ได้แก่ โครงการประกันสังคมและโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ภายใต้กรอบความเสี่ยงภาระงบประมาณ (FPO Applied Fiscal Risk Matrix) ที่ปรับปรุงมาจาก Government Fiscal Risk Matrix ของ Polackova (1998)

จากการศึกษาพบว่าภาระทางการคลังของโครงการประกันสังคมประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ (1) เงินที่รัฐบาลต้องสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในฐานะรัฐบาล ซึ่งเป็นภาระต่องบประมาณที่แน่นอนและชัดเจน โดยเงินกองทุนได้ถูกแบ่งเป็น 3 กองทุนย่อย ประกอบด้วย กองทุนประโยชน์ทดแทน 4 กรณี (กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และเสียชีวิต) กองทุนประโยชน์ทดแทน 2 กรณี (กรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ) และกองทุนกรณีว่างงาน ซึ่งมีการแยกบัญชีเงินกองทุนและการบริหารกองทุนที่เป็นอิสระต่อกัน (2) เงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนราชการในกรณีที่เกิดกองทุนประกันสังคมมีเงินทุนไม่เพียงพอในการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนและค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ซึ่งจัดเป็นภาระต่องบประมาณที่อาจจะเกิดขึ้นหรือภาระเสี่ยงที่ชัดเจน เนื่องจากการระบุไว้ใน พ.ร.บ.ประกันสังคมว่า รัฐจะต้องรับภาระดังกล่าว

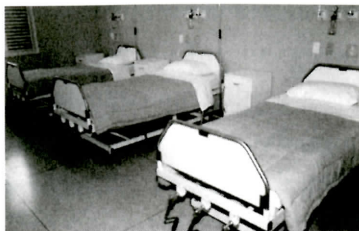
คณะผู้วิจัยได้ทำการประมาณการภาระทางการคลังจากโครงการประกันสังคม โดยประยุกต์ใช้แบบจำลองในการประมาณการจำนวนประชากร และ

จำนวนแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (สวค.) และนำผลการประมาณการดังกล่าวมาจัดทำแบบจำลองการประมาณการสถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคม ผลการศึกษาพบว่า รัฐบาลมีภาระทางการคลังที่แน่นอนจากการสมทบเงินเข้ากองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ 2553-2562 อยู่ระหว่างปีละ 26,345-42,845 ล้านบาท และกองทุนประโยชน์ทดแทน 2 กรณี (กรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ) จะเริ่มขาดทุนอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2575-2585 ซึ่งรัฐบาลจะต้องเริ่มเข้ารับภาระการขาดทุนของกองทุน 2 กรณีตั้งแต่ปี 2586 เป็นต้นไป

สำหรับภาระทางการคลังของโครงการหลักประกันสุขภาพประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ (1) ภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายรายหัวที่รัฐบาลต้องจัดสรรให้กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทุกปี ซึ่งจัดเป็นภาระต้องงบประมาณที่แน่นอนและชัดเจน และ (2) ภาระการคลังต้องงบประมาณที่อาจจะเกิดขึ้นจากการขาดทุนของโรงพยาบาลรัฐอันเนื่องจากการเข้าสู่ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งจัดเป็นภาระเสี่ยงแบบโดยนัย เนื่องจากหากโรงพยาบาลมีการขาดทุนสะสมจำนวนมากจนไม่สามารถรับภาระได้ รัฐบาลอาจจะต้องเข้ารับภาระการขาดทุนสะสมดังกล่าวโดยธรรมชาติ

คณะผู้วิจัยได้ทำการประมาณการภาระเงินค่าใช้จ่ายรายหัวโดยแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ งบบุคลากร ซึ่งประมาณการด้วยค่าเฉลี่ยย้อนหลัง 5 ปี (ระหว่างปีงบประมาณ 2547-2551) และงบบริการทางการแพทย์ ซึ่งประมาณการด้วยสมมติฐานสัดส่วนต่อ GDP สำหรับการคำนวณภาระการคลังต้องงบประมาณที่อาจจะเกิดขึ้นโดยนัย คณะผู้วิจัยได้คำนวณความต้องการทางการคลัง (Fiscal Need) ของโครงการฯ จากประมาณการค่าใช้จ่ายรายหัวที่ สปสช. เสนอขอภายใต้สมมติฐานอัตราการเติบโตของค่าใช้จ่ายรายหัวร้อยละ 8.30 บนพื้นฐานของอัตราการเติบโตระหว่างปีงบประมาณ 2551-2552 และประมาณการประชากร UC จากข้อมูลประมาณการประชากรของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้สมมติฐานสัดส่วนประชากร UC ต่อประชากรอยู่ที่ร้อยละ 70 โดยอ้างอิงข้อมูลระหว่างปี 2550-2551 จากนั้นจึงประมาณการภาระเสี่ยงจากผลต่างของความต้องการทางการคลังและงบประมาณค่าใช้จ่ายรายหัวที่คาดว่าจะได้รับจัดสรรในแต่ละปี ผลการศึกษาพบว่ารัฐบาลมีภาระทางการคลังที่แน่นอนและชัดเจนจากภาระค่าใช้จ่ายรายหัวที่ต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่

กองทุนหลักประกันสุขภาพปีงบประมาณ 2553-2562 อยู่ระหว่างปีละ 115,726-208,762 ล้านบาท และมีภาระการคลังที่อาจจะเกิดขึ้นจากการขาดทุนสะสมของโรงพยาบาลรัฐที่เข้าร่วมโครงการฯ หากโรงพยาบาลของรัฐไม่สามารถรับภาระการขาดทุนจากการเข้าร่วมโครงการได้



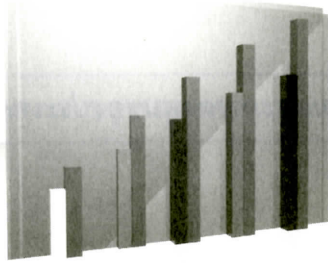
ทั้งนี้ จากผลการศึกษาภาระทางการคลังจากโครงการสวัสดิการทางสังคม ได้แก่ โครงการประกันสังคมและโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติพบว่า ในช่วง 10 ปีข้างหน้า (ปี 2553-2562) รัฐบาลจะมีภาระทางการคลังที่แน่นอน และชัดเจนที่ต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการทางสวัสดิการทางสังคมทั้งสอง จำนวน 142,071-251,607 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 7.4-7.8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี และมีภาระการคลังที่อาจจะเกิดขึ้นแบบชัดเจนจากการเข้ารับภาระการขาดทุนของกองทุน 2 กรณีของโครงการประกันสังคมตั้งแต่ปี 2586 เป็นต้นไป และภาระการคลังที่อาจจะเกิดขึ้นโดยนัยจากการขาดทุนของโรงพยาบาลรัฐอันเนื่องจากการเข้าสู่ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

6

การบริหารจัดการดุลยภาพการออมและการลงทุนของประเทศ

นายวโรทัย โกศลพิศิษฐ์กุล
 นายวรากร ทองกวาว
 นางวรารภรณ์ ตั้งตรงศักดิ์
 นายวรวุฒิ แซ่ลิ้ม

หัวหน้าโครงการ
 นักวิจัย
 นักวิจัย
 นักวิจัย



งานวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการ
ดุลยภาพการออมและการลงทุนของ
ประเทศ” มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาและ
สร้างหลักในการอธิบายทิศทางของความ
สัมพันธ์ (Causality) ระหว่างดุลยภาพ
การออมและการลงทุนกับดุลยภาพของ
ดุลบัญชีเดินสะพัด เพื่อให้เกิดความถูกต้อง
ในการวิเคราะห์ภาวะไร้อุลยภาพของ

การออมและการลงทุนโดยรวมของประเทศ และสร้างระบบการบริหารจัดการ
ดุลยภาพการออมและการลงทุนของประเทศที่สามารถใช้บังคับซึ่งถึงระดับความ
รุนแรงของปัญหาดุลยภาพการออมและการลงทุน พร้อมทั้งสามารถประยุกต์ใช้
ในการวิเคราะห์คาดการณ์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยคณะผู้วิจัยใช้เครื่องมือต่างๆ
เช่น การวิเคราะห์ค่าแนวโน้มในระยะยาว (Long Term Trend) การวิเคราะห์
ความเป็นเหตุเป็นผลของข้อมูล (Granger's Causality Test) และการประยุกต์ใช้
แบบจำลอง Harrod-Domar ในการวิเคราะห์การบริหารจัดการดุลยภาพการออม
และการลงทุนของประเทศ

จากการวิเคราะห์ค่าแนวโน้มในระยะยาว (Long Term Trend) ของ
ระดับช่องว่างการออมและการลงทุนต่อ GDP พบว่า ในช่วงปัญหาวิกฤติทาง
เศรษฐกิจนั้นระดับช่องว่างการออมและการลงทุนต่อ GDP จะอยู่นอกเขตช่วงที่
ยอมรับได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เมื่อระดับช่องว่างการออมและการลงทุนต่อ GDP
ที่เกิดขึ้นห่างจากเส้น Long Term Trend มากและอยู่นอกช่วงที่ยอมรับได้
จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาหรือภาวการณ์ที่ผิดปกติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

หลังจากวิกฤติเศรษฐกิจเป็นต้นมา (ปี 2540) ระดับช่องว่างการออมและ
การลงทุนต่อ GDP ของประเทศมีค่าเป็นบวกมาโดยตลอด แต่ทว่าแนวโน้ม
ในระยะยาว (Long Term Trend) อาจเกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดขึ้นได้
เนื่องจากการลงทุนที่สูงขึ้น ขณะที่อัตราการออมมีอัตราการเติบโตเท่าเดิมหรือ
เปลี่ยนแปลงไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม การลงทุน Mega-Project ของรัฐบาลในช่วง
ระยะ 3-5 ปีข้างหน้า อาจจำเป็นต้องระดมเงินลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น
ซึ่งส่งผลกระทบต่อดุลบัญชีเดินสะพัดติดลบมากขึ้นและสถานะความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
ของประเทศลดลงได้

การวิเคราะห์หาความเป็นเหตุเป็นผลของข้อมูลพบว่า การออมกับดุลบัญชีเดินสะพัดและการออมกับการลงทุน มีความสัมพันธ์ในแง่ที่เป็นเหตุเป็นผลแบบ 2 ทิศทาง ส่วนช่องว่างการออมและการลงทุนกับดุลบัญชีเดินสะพัด และการลงทุนกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ มีความสัมพันธ์ในแง่ที่ไม่ส่งผลซึ่งกันและกัน สำหรับช่องว่างการออมและการลงทุนกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ มีความสัมพันธ์ในแง่ที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศส่งผลต่อช่องว่างการออมและการลงทุนเพียงด้านเดียว

การวิเคราะห์การบริหารจัดการคุณภาพการออมและการลงทุนของประเทศ โดยการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของการลงทุนในปี 2551 พบว่า หากการลงทุนในปี 2551 เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้ระดับช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนปรับตัวลดลง ในทางกลับกัน หากการลงทุนในปี 2551 ลดลงจะส่งผลให้ระดับช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนปรับตัวเพิ่มขึ้น และจากการวิเคราะห์ระดับการออมที่เหมาะสมต่อระดับการลงทุนที่ส่งผลต่อระดับดุลบัญชีเดินสะพัดในช่วงปี 2552-2555 พบว่า ประเทศไทยจะมีช่องว่างการออมและการลงทุนเป็นบวกหรือเกินดุลบัญชีเดินสะพัดในปี 2552-2553 ที่ระดับร้อยละ 0.69 และ 0.33 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และจะเริ่มเข้าสู่ภาวะช่องว่างการออมและการลงทุนติดลบหรือการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอีกครั้งในปี 2554 และปี 2555 ในอัตราร้อยละ (-0.04) และ (-0.43) ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ตามลำดับ

นอกจากนี้ หากรัฐบาลมีการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ (Mega-Projects) พบว่า ช่องว่างการออมและการลงทุนจะติดลบหรือจะเข้าสู่ภาวะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดตั้งแต่ปี 2551-2555 ที่ร้อยละ (-1.65) (-2.59) (-4.06) (-4.32) และ (-3.25) ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ตามลำดับ ทั้งนี้หากพิจารณาให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจส่งผลให้การออมและการลงทุนขยายตัวด้วยพบว่า จะทำให้เกิดช่องว่างการออมและการลงทุนติดลบหรือดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลกว่าร้อยละ (-2.25) ต่อ GDP ในปี 2552 และขาดดุลร้อยละ (-3.19) (-2.89) (-1.48) ในปี 2553-2555 ตามลำดับ

ขณะที่เมื่อกำหนดให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ระดับร้อยละ 7 ต่อปี จะก่อให้เกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมูลค่า 202.4 พันล้านบาท ในปี 2552 และขาดดุลกว่า 320.3 พันล้านบาท ในปี 2555 ซึ่งอัตราการออมที่ควรจะเป็น (Saving

Rate) ควรอยู่ที่ระดับประมาณร้อยละ 36-38 ต่อ GDP หากเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ร้อยละ 6 ต่อปี โดยให้ ICOR คงที่เท่ากับร้อยละ 6 และตั้งสมมติฐานให้สามารถพึ่งพาแหล่งเงินทุนต่างประเทศได้ร้อยละ 2 ของ GDP และจะมีช่องว่างการออมและการลงทุนสุทธิติดลบ



ในปี 2552 รวมมูลค่า 190 พันล้านบาท และจะติดลบตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นไป

จากการศึกษาแนวโน้มการออมในระยะยาวพบว่า โอกาสในการเกิดปัญหาความไม่สมดุลระหว่างการออมและการลงทุนมีโอกาสเกิดขึ้นได้สูงในอนาคต โดยเฉพาะการดำเนินการลงทุนในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐที่จะเกิดขึ้นอาจส่งผลให้การออมของประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการลงทุน ซึ่งจะแสดงผลให้เห็นโดยการเกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น ควรส่งเสริมการออมภายในประเทศให้เพิ่มขึ้นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และการเกิดปัญหาช่องว่างการออมและการลงทุนติดลบหรือดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล เนื่องจากระดับอัตราการลงทุนมีสูงกว่าอัตราการออม ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า ในปัจจุบันประเทศไทยระดับการออมและการลงทุนยังอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ แต่ในระยะยาว หากรัฐบาลมีการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ต่าง ๆ ต่อเนื่องก็ควรส่งเสริมการใช้แหล่งเงินทุนภายในประเทศแทนแหล่งเงินทุนภายนอกประเทศ ซึ่งเป็นการเพิ่มเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาวได้

7

แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

นางเกตุวรี เลี้ยงมัน	หัวหน้าโครงการ
นายสุชาติ ศิริวัฒน์	นักวิจัย
นางณัฏกานต์ สว่างอารมณ์	นักวิจัย
น.ส.เอ็ม เจริญทองตระกูล	นักวิจัย
น.ส.กิริชณา ดินตมุสิก	นักวิจัย
น.ส.ไพลิน ช่างภิญโญ	นักวิจัย
นายณพดล จินดาธรรม	นักวิจัย



งานวิจัยเรื่องแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาบทบาท ภารกิจในปัจจุบัน และแผนงานในอนาคตของกระทรวงการคลัง การวิเคราะห์ SWOT ของโครงสร้างกระทรวงการคลังปัจจุบัน โครงสร้างกระทรวงการคลังในต่างประเทศ รวมทั้ง

การพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เศรษฐกิจทั้งภายในและระหว่างประเทศ ตลอดจนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 พบว่า มีปัจจัยทั้งภายในและนอกที่มีนัยสำคัญต่อการนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่า กระทรวงการคลังมีโครงสร้างองค์กรตามแบบแผนของกระทรวงโดยทั่วไป คือมีสายบังคับบัญชาแนวดิ่งที่มีปลัดกระทรวงการคลังเป็นศูนย์กลาง ซึ่งภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการได้มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ การบังคับบัญชา และกระจายอำนาจตัดสินใจแก่รองปลัดกระทรวงตามกลุ่มภารกิจอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยการจัดตั้งกลุ่มภารกิจนี้ถือเป็นการออกแบบองค์กรตามหน้าที่ เนื่องจากกลุ่มภารกิจต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านไม่ซ้ำซ้อนกัน บุคลากรมีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน มีลูกค้าและผู้รับบริการแตกต่างกัน ทั้งนี้ การจัดกลุ่มภารกิจยังเอื้อให้เกิดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นระหว่างกรมที่อยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกัน ในขณะที่ในภาพรวมระดับกระทรวงได้มีการเชื่อมโยงและประสานราชการระหว่างกลุ่มภารกิจต่าง ๆ เพื่อกำกับดูแลประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการของกระทรวงผ่านกลไกของการประชุมคณะผู้บริหารระดับสูง การวางแผนยุทธศาสตร์และการจัดทำคำรับรองผลการปฏิบัติราชการ

การเปลี่ยนแปลงองค์กรกระทรวงการคลังในระยะที่ผ่านมาจึงเป็นความพยายามที่จะจัดกลุ่มภารกิจ โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารราชการระดับบนและเพิ่มระดับการประสานราชการเพื่อให้สามารถกำกับดูแลเป้าหมายยุทธศาสตร์ของกระทรวง ในขณะที่ได้มีการพิจารณาถ่ายโอน ยุบรวม หรือยกเลิกภารกิจเพียงเล็กน้อย ทั้งยังได้มีการเพิ่มส่วนราชการภายในองค์กรหลายแห่งเพื่อให้มีส่วนราชการตามกฎหมายมารองรับภารกิจที่มีปริมาณหรือความสำคัญ

เพิ่มขึ้นตามบริบททางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป จึงอาจกล่าวได้ว่าในระยะของการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา กระบวนการคลังยังไม่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างอย่างเต็มรูปแบบ

ดังนั้น ในการออกแบบเพื่อปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังในอนาคต ยังจะต้องยึดหลักการตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาบทบาทบทบาทและภารกิจว่ามีภารกิจใดบ้างที่จำเป็นต้องทำ ยังไม่ได้ทำหรือควรยกเลิก และหน่วยงานใดในกลุ่มภารกิจใดควรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบที่เหมาะสม นำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพองค์กร การพัฒนาศักยภาพในการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน การลดขนาดของการบริหารเพื่อความกะทัดรัดและความยืดหยุ่น การกระจายอำนาจและการบริการลงสู่ภูมิภาคและถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นในอนาคต นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับการบริหารราชการกระทรวงการคลังระดับภูมิภาคให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย เช่น อาจให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการคลังในจังหวัดต่าง ๆ ปฏิบัติงานแบบเมตริกซ์ รับมอบหมายภารกิจจากกรมต้นสังกัด และภารกิจในฐานะที่กระทรวงการคลัง เพื่อจัดทำโครงการพิเศษที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง หรือเพื่อให้คำปรึกษาในการบริหารและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจังหวัด

จากการสำรวจความเห็นของผู้บริหารระดับสูงและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย พบว่า ปัจจัยภายในที่สำคัญที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง คือ ยุทธศาสตร์ และภารกิจหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น การขาดความสมดุลของจำนวนบุคลากรและปริมาณงาน รวมทั้งระบบการเชื่อมโยงข้อมูล ความทันสมัยของข้อมูลสารสนเทศ ยังไม่บูรณาการและไม่สามารถให้บริการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ สำหรับปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทของกระทรวงการคลังที่สำคัญ คือ กระแสโลกาภิวัตน์ มีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจไทยทำให้การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการคลังมีความยากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยและต่างประเทศ การเปิดเสรี และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการทำงานประสานนโยบายเศรษฐกิจการคลัง และระบบการเงินกับนานาประเทศมากขึ้น

นอกจากนี้ จากการสำรวจสถิติที่สำคัญของกระทรวงการคลัง พบว่า ปัจจุบันข้าราชการของกระทรวงการคลังมีอายุอยู่ในช่วงระหว่าง 40-49 ปี มากที่สุด ร้อยละ 37.23 (จำนวน 11,427 คน) ช่วงอายุ 20-29 ปี น้อยที่สุด เพียงร้อยละ 6.43 และหากจำแนกออกเป็นรายการจะพบข้อสังเกตว่า กรมศุลกากรมีข้าราชการที่มีอายุ 40 ปีขึ้นไปกว่าร้อยละ 86.28 ซึ่งถือว่าสูงที่สุดในส่วนราชการสังกัดกระทรวงการคลัง และมีข้าราชการช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปีลงมาเพียงร้อยละ 2.03 ซึ่งถือได้ว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับส่วนราชการอื่น ๆ ทั้งนี้ การที่มีข้าราชการรุ่นใหม่ในสัดส่วนน้อยมากดังกล่าวอาจเป็นสาเหตุให้กระทรวงการคลังประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรในระดับผู้ปฏิบัติงานในช่วง 10-20 ปี ข้างหน้าได้ ในด้านวุฒิการศึกษา มีผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมากที่สุดถึงร้อยละ 65.25 ปริญญาโทร้อยละ 15.41 และปริญญาเอกเพียงร้อยละ 0.14 ซึ่งกระจุกตัวอยู่ในกรมขนาดเล็กที่มีภารกิจด้านเสนอแนะนโยบาย และเมื่อพิจารณาประเด็นด้านงบประมาณของกระทรวงการคลังที่ได้รับจัดสรรพบว่า งบประมาณของกระทรวงการคลังที่ได้รับจัดสรรมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในทุก ๆ ปี โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2552 ที่มีงบประมาณสูงถึง 202,523.2 ล้านบาท และคาดว่าในอนาคตจะยังคงมีแนวโน้มได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากกระทรวงการคลังมีภาระในการนำเงินไปชำระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น

สำหรับการประเมินสถานภาพของกระทรวงการคลังในปัจจุบันพบว่า สถานะของกระทรวงการคลังอยู่ในตำแหน่ง SO Strategies ถือเป็นตำแหน่งทางยุทธศาสตร์หรือสถานการณ์ที่ได้เปรียบมากที่สุด นับได้ว่าเป็นสถานการณ์ดาวรุ่งหรือดาวเด่น (Public Sector Star) โดยจุดแข็งที่โดดเด่นของกระทรวงการคลัง คือ การมีบุคลากรที่มีศักยภาพสูงและมีข้าราชการรุ่นใหม่ที่มีความสามารถหลากหลายพร้อมจะทำงานเชิงรุก ตลอดจนมีผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงที่มีประสิทธิภาพพร้อมสนับสนุนการพัฒนาและเปลี่ยนแปลง สำหรับโอกาสจากภายนอกที่เด่นชัด คือ การเพิ่มขึ้นของภารกิจตามรัฐธรรมนูญ ความหลากหลายของภารกิจภายใต้พลวัตทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และระบบการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นโอกาสที่ท้าทายให้กระทรวงการคลังได้แสดงความสามารถและเพิ่มขีดสมรรถนะให้เป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ากระทรวงการคลังเป็นองค์กรที่มีจุดเด่นหรือเป็นดาวเด่นในภาคราชการ

ซึ่งผลการประเมินสถานภาพดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย กล่าวคือ Institute for Management Development (IMD) ได้จัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในปี 2551 อยู่ในอันดับที่ 27 ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากอันดับที่ 33 ในปี 2550 ซึ่งเมื่อวิเคราะห์รายปัจจัยพบว่า ปัจจัยการแข่งขันด้านประสิทธิภาพของภาครัฐปรับอันดับขึ้นมาอยู่ที่ 22 โดยปรับขึ้นมา 5 ลำดับเมื่อเทียบกับปี 2550 ซึ่งอยู่ในลำดับที่ 27 อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกันสะท้อนให้เห็นว่า กระทรวงการคลังมีภาระหน้าที่จะต้องรักษาสถานภาพในตำแหน่ง SO ให้คงอยู่ต่อไป พร้อมกับรักษาระดับขีดความสามารถในการแข่งขันด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ ซึ่งต้องอาศัยกลยุทธ์ที่จำเป็นอย่างยิ่ง ได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมทั้งมิติด้านภารกิจและขนาดองค์กร เพื่อเสริมให้องค์กรเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน

จากการศึกษาโครงสร้างกระทรวงการคลังในต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร และเนเธอร์แลนด์ พบว่า ประเทศต่าง ๆ ได้มีการกำหนดโครงสร้างกระทรวงการคลังโดยคำนึงถึงภารกิจหลักที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งครอบคลุมนโยบายการคลังและภาษี นโยบายเศรษฐกิจมหภาค การบริหารจัดการงบประมาณและการเบิกจ่าย การบริหารทรัพย์สินและหนี้สาธารณะ และการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ส่วนใหญ่จะจัดกลุ่มหน่วยงานภายในกระทรวงออกเป็นกลุ่มงานเชิงนโยบายและส่วนปฏิบัติการ โดยจัดโครงสร้างจำแนกตามกลุ่มภารกิจ อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศออกแบบโครงสร้างกระทรวงการคลังของตนให้สอดคล้องกับภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบและขนาดเศรษฐกิจของประเทศทั้งในแง่ของรูปแบบองค์กรและอัตรากำลังคน รวมถึงรูปแบบการบริหารงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามลักษณะการปกครองของแต่ละประเทศ เพื่อให้การดำเนินงานของกระทรวงมีประสิทธิภาพ คล่องตัว และเอื้ออำนวยต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม ดังนั้น ขนาดของกระทรวงการคลังและรูปแบบการบริหารงานจึงมีความแตกต่างกัน ถึงแม้ว่าโดยทั่วไปการบริหารงานจะมีลักษณะกระจายอำนาจ และมีสายการบังคับบัญชาเหมือนกัน กล่าวคือ มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

เมื่อพิจารณาขอบเขตของภารกิจข้างต้นจะพบว่า มีเพียงสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นที่แยกภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและธุรกิจ ประกันภัยเป็นหน่วยงานอิสระจากการบริหารงานของกระทรวงการคลังอย่าง ชัดเจน โดยตั้งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจการเงินที่เรียกว่า Financial Services Agency (FSA) ในขณะที่บางประเทศ ภารกิจดังกล่าวไม่ได้อยู่ใน ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง เช่น แคนาดา สิงคโปร์ นิวซีแลนด์ และ เนเธอร์แลนด์ เช่นเดียวกับการบริหารจัดการเก็บภาษีซึ่งมีทั้งรูปแบบที่เป็นส่วน ราชการภายในกระทรวง และการจัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อทำหน้าที่จัดเก็บภาษี โดยเฉพาะในส่วนราชการภายในกระทรวงการคลังเหลือหน้าที่เพียงการออกแบบ นโยบายภาษีเท่านั้น เช่น ญี่ปุ่นมี National Tax Agency (NTA) ขึ้นตรงต่อ กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีเงินได้ทุกประเภทและให้คำปรึกษาแก่ ผู้เสียภาษี สหราชอาณาจักรมี Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) จัดตั้งภายใต้ความตกลงร่วมของกระทรวงการคลังและกรมอัยการ ทำหน้าที่ จัดเก็บภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร และแคนาดา มี Canada Customs and Revenue Agency (CRA) จัดเก็บภาษีทุกประเภท ขึ้นตรงต่อกระทรวงรายได้และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น สำหรับกรณีของ กรมศุลกากรนั้นหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา และสหรัฐอเมริกา ถือเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรมไม่ใช่กระทรวงการคลัง เนื่องจาก เน้นบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบสิ่งของขาเข้าและรักษาความปลอดภัยให้แก่ ราชอาณาจักรเป็นหลัก ผลของการที่ประเทศต่าง ๆ แยกหน่วยงานจัดเก็บภาษี และหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจการเงินออกไปเป็นอิสระ นอกจากจะทำให้เกิด ความคล่องตัวในการบริหารจัดการเก็บภาษีและการกำกับภาคการเงินได้อย่างมี ประสิทธิภาพแล้ว ยังทำให้หน่วยงานภายในกระทรวงการคลังที่เหลืออยู่มีขนาด กะทัดรัดลงมากด้วย

ข้อสังเกตเกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงการคลังอีกประการคือ กระทรวง การคลังของทุกประเทศจะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ทั้งในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการงบประมาณอย่างครบวงจร ซึ่งทำให้ กระทรวงการคลังมีบทบาทและอำนาจในด้านนี้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และเนเธอร์แลนด์ และเมื่อพิจารณาโครงสร้างของกระทรวงการคลังของประเทศไทยปัจจุบันแล้ว

จะเห็นได้ว่าขอบเขตภารกิจงานค่อนข้างกว้าง ครอบคลุมงานหลายด้าน รวมถึงรับผิดชอบดูแลงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธุรกิจการเงิน ได้แก่ ธุรกิจประกันภัยเพิ่มขึ้นด้วย แต่ไม่รวมถึงงานเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ โดยไม่นับเป็นภารกิจหลัก (Core function) นอกจากนี้ กระทรวงการคลังของไทยยังมีข้อแตกต่างในด้านการจัดโครงสร้างองค์กร เช่น มีขนาดองค์กรใหญ่ ไม่ได้มีการแบ่งแยกงานนโยบายและงานปฏิบัติการออกจากกันอย่างชัดเจน ตลอดจนไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานครบวงจรที่ทำหน้าที่กำกับติดตามและกำหนดนโยบายกับต่างประเทศในด้านเศรษฐกิจการเงินและภาษี หรือเป็นผู้แทนในเวทีเจรจาระหว่างประเทศ เป็นต้น



ดังนั้น ในการพิจารณากำหนดแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังในอนาคตจึงควรพิจารณาทบทวนเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวงให้ชัดเจน เพื่อให้การจัดโครงสร้างกระทรวงการคลังสามารถครอบคลุมงานที่ควรอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังอย่างครบถ้วน และจัดให้มีการบริหารงานและการไหลเวียนของงาน (Work flow) ที่คล่องตัว สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ต้องคำนึงถึงแนวโน้มของโลกาภิวัตน์และสภาพแวดล้อมภายนอกเกี่ยวกับการจัดหรือออกแบบองค์กร ซึ่งมุ่งให้มีขนาดกะทัดรัดเหมาะสมกับขอบเขตภารกิจ สามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านการเงินและบุคลากรอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด กอปรกับในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ระบบเศรษฐกิจการคลังของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปมาก และส่งผลต่อการปรับปรุงการดำเนินงานของกระทรวงการคลัง กล่าวคือ มีการยุบเลิกหรือควบรวมภารกิจหน้าที่บางอย่างของหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล ในขณะเดียวกันก็มีการรับเอาภารกิจบางอย่างมาปฏิบัติเพิ่มเติม อาทิ ภารกิจด้านการคลังท้องถิ่น การกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย การปรับปรุงระบบการชำระเงินของภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติ การจัดโครงสร้างกระทรวงการคลังของไทยควรคำนึงถึงภาระด้านงบประมาณ และการบริหารอัตรากำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสม ตลอดจนความพร้อมขององค์กรต่อการเปลี่ยนแปลงและความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสียด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังเพื่อให้องค์กรมีขนาดที่เหมาะสม มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสามารถสนองตอบต่อพลวัตรการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายในและภายนอกที่อิทธิพลต่อการดำเนินงานของกระทรวงการคลังสามารถกระทำได้หลายแนวทางขึ้นอยู่กับการกำหนดวิสัยทัศน์และกรอบภารกิจของกระทรวงการคลังในระดับนโยบาย รวมทั้งการพิจารณาภารกิจในปัจจุบันและความเกี่ยวข้องของงานในความรับผิดชอบกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยแนวทางการปรับปรุงที่อาจนำมาใช้ ได้แก่ การนำภารกิจที่ไม่สำคัญหรือไม่จำเป็นที่จะต้องทำหรือไม่เชี่ยวชาญออกจากระบบราชการโดยจัดตั้งในรูปแบบองค์กรอื่นที่มีความเป็นอิสระ การโอนภารกิจที่ไม่ใช่บทบาทหลักของกระทรวงการคลังไปสังกัดกระทรวงอื่นหรือหน่วยงานอื่น การโอนภารกิจที่ควรเป็นบทบาทหลักของกระทรวงการคลังจากหน่วยงานอื่นมาสังกัดกระทรวงการคลัง การขยายบทบาทและภารกิจให้เหมาะสม การกระจายอำนาจการบริหารจัดการ เป็นต้น

8

การพัฒนาระบบการวิเคราะห์ข้อมูลภาคการคลังของประเทศไทย

นายเอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ	หัวหน้าโครงการ
นายพิสิทธิ์ พัวพันธ์	นักวิจัย
นายพงศ์นคร โภชากรณ์	นักวิจัย
น.ส.ณัฐพร ตริรัตน์ศิริกุล	นักวิจัย
นายธรรมฤทธิ์ คุณธีรัญญ	นักวิจัย
นายศศิน พริ้งพงษ์	นักวิจัย



รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญในการส่งเสริมสวัสดิการสูงสุด (Welfare Maximization) ให้กับสังคม โดยในการส่งเสริมสวัสดิการสูงสุดนี้ครอบคลุมการดำเนินการในกิจกรรมที่มีความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมการเจริญเติบโตและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การดำเนินนโยบายสามารถดำเนินการได้ใน 2 ช่องทางคือ 1. การดำเนินการผ่านนโยบายการคลัง และ 2. การดำเนินการผ่านนโยบายการเงินและระบบสถาบันการเงิน ซึ่งไม่ว่ารัฐบาลจะดำเนินการผ่านช่องทางใดก็ตาม นโยบายต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการนั้นจำเป็นต้องมีความสอดคล้องกันเอง สอดคล้องกันระหว่างนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง และมีความสอดคล้องกับภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น ซึ่งหมายความว่าไม่มีนโยบายใดนโยบายหนึ่งใช้ได้ในทุกสถานการณ์ ดังนั้น กระทรวงการคลังในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการเสนอแนะนโยบายเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้มั่นคง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องติดตามภาวะการณ์เศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด และสามารถวิเคราะห์เศรษฐกิจได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว เพื่อให้เสนอแนะนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง รวมทั้งสามารถสร้างความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนและนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ

ในปัจจุบัน กระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้ดำเนินการวิเคราะห์สถานการณ์เศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดในระดับหนึ่ง โดยการจัดทำเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจการคลังเป็นรายเดือนเพื่อนำเสนอแก่ผู้บริหารกระทรวงการคลังและเผยแพร่ต่อสาธารณชน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลส่วนใหญ่ที่นำมาใช้วิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจเป็นข้อมูลที่ได้มาจากหน่วยงานภายนอก เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งที่จริงแล้วข้อมูลทางการคลังซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงทั้งข้อมูลด้านรายได้ (โดยเฉพาะข้อมูลทางภาษี) ข้อมูลด้านรายจ่าย รวมไปถึงดุลการคลังสามารถนำมาวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินนโยบายการคลังต่อเศรษฐกิจ เพื่อใช้ประกอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็วทันกาล เพื่อให้นโยบายการคลังมีความเหมาะสมกับพลวัตรทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป

ในการศึกษาโครงการงานวิจัยการพัฒนาระบบการวิเคราะห์ข้อมูลภาคการคลังของประเทศไทยนี้ ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ในข้อมูลการคลังด้านรายได้ รายจ่าย และดุลการคลัง โดยมีหลักการและบทสรุปจากการศึกษาอันพอจะสรุปได้ในแต่ละด้าน ดังนี้

1. ด้านรายได้

ในการวิเคราะห์ด้านรายได้ของรัฐบาลนั้น ได้ทำการศึกษาเพื่อประยุกต์ใช้ข้อมูลรายได้ภาษีซึ่งกระทรวงการคลังเป็นแหล่งที่มาของข้อมูล (Primary Source of Data) เพื่อนำไปประยุกต์ใช้เป็นดัชนีชี้้นำและดัชนีอ้างอิงภาวะเศรษฐกิจ โดยแม้ว่าจะมีผลงานศึกษาจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จัดทำและศึกษาดัชนีชี้้นำและดัชนีอ้างอิงภาวะเศรษฐกิจไทยหลายงานศึกษาด้วยกัน แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาเศรษฐกิจภาพรวม ไม่ได้จำแนกออกเป็นภาคเศรษฐกิจย่อย อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้จำแนกภาคเศรษฐกิจออกเป็น 4 ภาคเศรษฐกิจด้วยกัน ได้แก่ (1) ภาคการบริโภค (2) ภาคการลงทุน (3) ภาคการผลิต และ (4) ภาคการคลัง เพื่อศึกษาว่าดัชนีใดเป็นดัชนีชี้้นำ (Leading Index), ดัชนีพ้อง (Coincident Index) และดัชนีตามภาวะเศรษฐกิจ (Lagging Index) โดยในแต่ละภาคเศรษฐกิจทั้ง 4 ภาคดังกล่าวข้างต้นจะเน้นให้เห็นความสำคัญดัชนีที่เกี่ยวข้องกับภาคการคลัง ยกตัวอย่างเช่น ภาษีต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดเก็บได้ ตลอดจนสิทธิพิเศษทางภาษีต่าง ๆ ที่ได้รับการยกเว้นเพื่อการส่งออก เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือร่วมในการวิเคราะห์ครั้งนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากในหลาย ๆ งานศึกษาที่ผ่านมาไม่นำเอาภาคการคลัง โดยเฉพาะข้อมูลภาษีมาใช้ในการวิเคราะห์ ดังนั้น จึงทำให้งานศึกษานี้ค่อนข้างจะแตกต่างกับงานศึกษาอื่น ๆ ทั้งนี้ นอกจากงานวิจัยชิ้นนี้จะแยกศึกษาประเภทเครื่องชี้เป็นรายภาคเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว ยังได้ศึกษาดัชนีชี้ภาวะเศรษฐกิจโดยรวมเพื่อหาข้อสรุปว่า ดัชนีชี้้นำ ดัชนีพ้อง และดัชนีตามภาวะเศรษฐกิจในแต่ละภาคเศรษฐกิจนั้น มีความสามารถในการใช้อธิบายภาคเศรษฐกิจโดยรวมได้ดีเพียงใด จึงเป็นสิ่งที่ทำให้งานศึกษานี้ค่อนข้างแตกต่างจากงานศึกษาที่เกี่ยวข้องที่ได้ทำการศึกษามาก่อนอย่างมีนัยสำคัญ

ในการศึกษาครั้งนี้ มีเป้าหมายเพื่อหาและทดสอบดัชนีชี้ภาวะเศรษฐกิจซึ่งดัชนีชี้เศรษฐกิจสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทหลัก คือ ดัชนีพ้องเศรษฐกิจ ดัชนีชี้้นำเศรษฐกิจ และดัชนีตามภาวะเศรษฐกิจ โดยดัชนีที่มีประโยชน์และอธิบาย

กิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ดี คือ ดัชนีชี้นำเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถอธิบายและชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มที่ภาคเศรษฐกิจจริงจะเป็นในอนาคต ดังเช่นหากดัชนีชี้นำเศรษฐกิจมีแนวโน้มหรือกำลังขยายตัวก็สามารถสะท้อนได้ว่าภาคเศรษฐกิจจริง หรือในทางกลับกัน หากดัชนีชี้นำเศรษฐกิจกำลังหดตัว อาจจะเป็นสัญญาณเตือนได้ว่าเศรษฐกิจกำลังชะลอ ซึ่งจะมีประโยชน์ในการเตรียมนโยบายเศรษฐกิจเพื่อรองรับกับภาวะเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างดี โดยภาคเศรษฐกิจหลักที่จะทำการศึกษา ได้แก่ ภาคการบริโภค ภาคการลงทุน ภาคการผลิต ภาคการค้าระหว่างประเทศ และภาคเศรษฐกิจจริง

ในการทดสอบจะต้องผ่านกระบวนการปรับปรุงข้อมูลหรือขจัดอิทธิพลที่บิดเบือนข้อมูล เช่น ฤดูกาล แนวโน้ม และความแปรปรวนอื่น ๆ โดยวิธีทางเศรษฐมิติ เช่น Moving Average 12 เดือน และ Hedrick Prescott Filter ดังที่กล่าวในส่วนของวิธีการศึกษาแล้ว และนำข้อมูลที่ขจัดอิทธิพลต่าง ๆ มาหาความสัมพันธ์ (Contemporaneous Correlation) ซึ่งจะช่วยแยกประเภทของดัชนีชี้ภาวะเศรษฐกิจ และแสดงลักษณะความสัมพันธ์ของดัชนีและภาคเศรษฐกิจ เช่น ดัชนีเคลื่อนไหวในทิศทางตามกับภาคเศรษฐกิจ หรือทิศทางผกผันกับภาคเศรษฐกิจ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะให้ผู้ใช้ดัชนีสามารถแปลผลได้ถูกต้อง

จากหลักการดังกล่าว อาจพอสรุปผลการศึกษาความสัมพันธ์ของข้อมูลภายในแต่ละภาชีต่อเศรษฐกิจในแต่ละภาคได้พอสังเขปดังนี้

1.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีความสัมพันธ์กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีนัย กล่าวคือ มีค่า Personal Income Tax Buoyancy เท่ากับ 1.28 กล่าวคือ หากอัตราการขยายตัวของ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้อัตราการเพิ่มขึ้นของภาษีบุคคลธรรมดาเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.28 และแบบจำลองมีค่า Adjusted R-squared สูงถึงร้อยละ 98 นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาผลกระทบของฤดูกาลพบว่า ไตรมาสที่ 1 ของปีเป็นช่วงที่มีอัตราการขยายตัวของภาษีสูงกว่าไตรมาสอื่น ๆ เมื่อเทียบกับมูลค่าการขยายตัวของ GDP ที่เท่ากัน สอดคล้องกับความเป็นจริงซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กำหนดให้มีการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

1.2 ภาษีมูลค่าเพิ่ม จากการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงของภาษีมูลค่าเพิ่ม ณ ราคาปี 2545 ที่ไม่รวมดัชนีราคาหมวดอาหารสดมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับการบริโภคภาคเอกชนที่แท้จริง โดยอัตราการเพิ่มขึ้นของภาษีมูลค่า

เพิ่มร้อยละ 1 จะส่งผลให้การบริโภคภาคเอกชนที่แท้จริงมีอัตราการขยายตัวสูงขึ้นร้อยละ 0.5 ในขณะที่หากใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บจากภาคการค้า ณ ราคาปี 2545 ที่ไม่รวมดัชนีราคาหมวดอาหารสดจะพบว่า การเปลี่ยนแปลงของภาษีมูลค่าเพิ่ม



มีความสัมพันธ์ไปในทางเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงของการบริโภคภาคเอกชนที่แท้จริงเช่นเดียวกัน กล่าวคือ หากภาษีมูลค่าเพิ่มมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้อัตราการขยายตัวของการบริโภคภาคเอกชนที่แท้จริงสูงขึ้นร้อยละ 0.35 อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ยังชี้ให้เห็นว่าภาษีมูลค่าเพิ่มรวม ซึ่งใช้ดัชนีราคาผู้บริโภคที่ไม่รวมดัชนีราคาหมวดอาหารสดเป็นตัวปรับผลของราคาพบว่ามีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญ โดยมีค่า Adjusted R-squared ที่ร้อยละ 97.11 ในขณะที่หากใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มจากภาคการค้า (Vat_Trade) แทนภาษีมูลค่าเพิ่มรวมก็พบว่ามีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญเช่นเดียวกัน และมีค่า Adjusted R-squared ที่ร้อยละ 97.14 ซึ่งไม่แตกต่างจากค่า Adjusted R-squared ของกรณีใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มรวม

1.3 **การทดสอบ** จากการศึกษาความสัมพันธ์ของข้อมูลการแสดมปีกับการลงทุนภาคเอกชนพบว่า ความสัมพันธ์ก็ค่อนข้างดี โดยอัตราการขยายตัวของอากรแสดมปีที่เก็บจากธุรกรรมที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้การลงทุนภาคเอกชนที่แท้จริงมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.0864 นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของข้อมูลการแสดมปีกับการลงทุนภาคอสังหาริมทรัพย์เป็นการเฉพาะพบว่า ความสัมพันธ์ของการเพิ่มขึ้นของการลงทุนภาคเอกชนภาคก่อสร้างกับการเพิ่มขึ้นของอากรแสดมปีที่เก็บจากเอกสารสัญญาและอากรแสดมปีที่เก็บจากธุรกรรมที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อย่างมีนัยสำคัญ โดยอัตราการขยายตัวของอากรแสดมปีที่เก็บจากเอกสารสัญญาทุกประเภทหรืออากรที่เก็บจากธุรกรรมที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้การลงทุนภาคเอกชนภาคก่อสร้างที่แท้จริงเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.519 และ 0.1324 ตามลำดับ

1.4 ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน การศึกษาพบว่าเมื่อการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันเปลี่ยนแปลงไปร้อยละ 1 จะส่งผลให้ดัชนีผลผลิตน้ำมันดีเซลหมุนเร็วเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันร้อยละ 0.5 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99

1.5 ภาษีสรรพสามิตยาสูบ พบว่าเมื่อการจัดเก็บภาษียาสูบเปลี่ยนแปลงไปร้อยละ 1 จะส่งผลให้ดัชนีผลผลิตบุหรี่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันร้อยละ 0.9 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99

1.6 ภาษีสรรพสามิตสุรา-เบียร์ พบว่าเมื่อการจัดเก็บภาษีสุราเปลี่ยนแปลงไปร้อยละ 1 จะส่งผลให้ดัชนีผลผลิตเบียร์เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันร้อยละ 1.89 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 ในขณะที่การจัดเก็บภาษีเบียร์เปลี่ยนแปลงไปร้อยละ 1 จะส่งผลให้ดัชนีผลผลิตเบียร์เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันร้อยละ 0.74 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 เช่นเดียวกัน

1.7 ภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่ม จากการพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มกับดัชนีผลผลิตเครื่องดื่มที่มีค่าสหสัมพันธ์ (Correlation) และค่า Adjusted R-squared พบว่ามีความสัมพันธ์ค่อนข้างต่ำทั้งสองค่า จึงสรุปได้ว่า ภาษีเครื่องดื่มอาจใช้เป็นเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจได้ไม่ค่อยดีนัก

1.8 ภาษีสรรพสามิตรถจักรยานยนต์ พบว่าเมื่อรายได้ภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากรถจักรยานยนต์เปลี่ยนแปลงไปร้อยละ 1 จะส่งผลให้ดัชนีผลผลิตรถจักรยานยนต์เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันร้อยละ 0.7 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99

1.9 ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ พบว่าเมื่อการจัดเก็บภาษียรถยนต์เปลี่ยนแปลงไปร้อยละ 1 จะส่งผลให้ดัชนีผลผลิตยานยนต์เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันร้อยละ 0.9 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99

1.10 ภาษีสรรพสามิตเครื่องใช้ไฟฟ้า พบว่าเมื่อการจัดเก็บภาษีเครื่องใช้ไฟฟ้าเปลี่ยนแปลงไปร้อยละ 1 จะส่งผลให้ดัชนีผลผลิตยานยนต์เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันร้อยละ 0.3 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99

2. ด้านรายจ่าย

การวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลของกระทรวงการคลังจะใช้ข้อมูลตัวเลขการเบิกจ่ายงบประมาณในแต่ละช่วงเวลา เช่น การเบิกจ่ายงบประมาณรายเดือน รายไตรมาส และรายปี โดยในปัจจุบันกระทรวงการคลังโดยมีกรมบัญชีกลางได้พัฒนาระบบจัดเก็บฐานข้อมูลภายใต้ระบบ Government Finance Management Information System (GFMIS) ซึ่งสามารถทำให้การจัดเก็บและประมวลข้อมูลภาคการคลังของประเทศไทยสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและรวดเร็วยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลที่มีระบบเศรษฐกิจที่ถูกต้อง และจำเป็นต้องแปลงให้ข้อมูลการคลังในปัจจุบันเข้าสู่ระบบบัญชีประชาชาติ หรือ System of National Accounts (SNA) เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลต่อเศรษฐกิจในภาพรวม ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าในช่วงที่ผ่านมา ข้อมูลการคลังตามระบบ GFMIS มีความแตกต่างจากระบบ SNA อยู่มากทั้งในลักษณะของรายจ่ายรวม รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน ในหลายประเด็น ซึ่งในโครงการวิจัยในส่วนนี้ได้ทำการพัฒนาระบบการแปลงข้อมูลการคลังจากระบบ GFMIS ที่กระทรวงการคลังใช้ให้มีความใกล้เคียงกับระบบ SNA ที่ใช้ในการคำนวณ GDP ทั้งนี้เพื่อให้มีข้อมูลในการใช้จ่ายของรัฐบาลที่เป็นฐานของระบบบัญชีประชาชาติที่สามารถจัดหาได้อย่างรวดเร็ว และสามารถคาดการณ์ไปข้างหน้าได้เพื่อใช้ประกอบการจัดทำประมาณการเศรษฐกิจ

โครงการวิจัยนี้จะใช้ฐานข้อมูลรายจ่ายตามเอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2550 ในการคำนวณและวิเคราะห์และแปลงข้อมูลให้เป็นข้อมูลรายจ่ายรัฐบาล ในรูปแบบการบริโภคและการลงทุนตามระบบบัญชีประชาชาติ หรือ SNA ข้อมูลรายจ่ายรัฐบาลตามระบบงบประมาณสามารถจัดแบ่งได้ตามลักษณะหมวดงบรายจ่ายได้ 5 ประเภทซึ่งสามารถเรียกเก็บและประมวลผลข้อมูลในระบบ GFMIS ซึ่งนำมาใช้เป็นข้อมูลมิติพื้นฐานในการแปลงข้อมูลไปสู่ระบบบัญชีประชาชาติหรือ SNA ได้ โดยในการพัฒนาระบบการแปลงข้อมูลการคลังจากระบบ GFMIS เป็นระบบ SNA ดังกล่าวนั้น มีข้อสรุปโดยสังเขปดังนี้



2.1 รายจ่ายรัฐบาลตามระบบ GFMS และการใช้จ่ายของรัฐบาลตามระบบบัญชีประชาชาติ (SNA)

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลรายจ่ายจาก 2 ฐาน ระหว่าง GFMS ที่ได้รับจากกรมบัญชีกลางและข้อมูล SNA ที่ได้จากสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จะพบว่ามีความแตกต่าง โดยตัวเลขรายจ่ายรัฐบาลรวมในระบบข้อมูล GFMS จะสูงกว่าตัวเลขการใช้จ่ายของรัฐบาลตามระบบ SNA เนื่องจากในการคำนวณการใช้จ่ายของรัฐบาลในระบบ SNA จะต้องหักรายการที่ไม่สร้างผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยตรงหรือเป็นการโอนเงินให้แก่ภาครัฐอื่น ๆ หรือภาคเอกชน นอกจากนี้ หากพิจารณาจากอัตราการขยายตัวจะเห็นได้ว่าแตกต่างกันมาก ซึ่งอัตราการขยายตัวของรายจ่ายตามระบบ GFMS จะมีความผันผวนมากกว่าอัตราการขยายตัวของรายจ่ายรัฐบาลตามระบบ SNA และในบางไตรมาส เช่น ไตรมาส 1 และ 3 ของปีงบประมาณ 2550 ที่อัตราการขยายตัวมีความแตกต่างกันมาก เป็นต้น ดังนั้น ถ้าหากนำเอาข้อมูลฐานการใช้จ่ายตามระบบงบประมาณเกณฑ์เงินสดไปวิเคราะห์และพยากรณ์เศรษฐกิจอาจทำให้เกิดความผิดพลาด และไม่สะท้อนผลกระทบของรายจ่ายรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง

2.2 รายจ่ายประจำตามระบบ GFMS และการบริโภคของรัฐบาลตามระบบบัญชีประชาชาติ (SNA)

ข้อมูลตัวเลขรายจ่ายประจำในระบบ GFMS จะสูงกว่าข้อมูลตัวเลขการบริโภคของรัฐบาลจากฐานระบบ SNA เนื่องจากต้องมีการหักรายจ่ายประจำบางรายการ เช่น เงินโอนสู่ภาคเศรษฐกิจอื่น เงินชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ย เป็นต้น ที่ไม่สร้างผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากอัตราการขยายตัวจะเห็นได้ว่าอัตราการขยายตัวมีความแตกต่างกันพอสมควร โดยเฉพาะอัตราการเบิกจ่ายรายจ่ายประจำจากระบบงบประมาณเกณฑ์เงินสด (GFMS) จะมีความผันผวนมากกว่า และตัวเลขมีความแตกต่างมากในช่วงไตรมาสที่ 3 ปีงบประมาณ 2549 และ 2550 เป็นต้น

2.3 รายจ่ายลงทุนตามระบบ GFMS และการลงทุนของรัฐบาลตามระบบบัญชีประชาชาติ (SNA)

ข้อมูลตัวเลขรายจ่ายลงทุนในระบบ GFMS จะสูงกว่าข้อมูลการลงทุนของรัฐบาลตามระบบ SNA เนื่องจากข้อมูลการลงทุนตามระบบ SNA ต้องมีการหักเงินโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ (Capital transfers) เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาจากอัตราการขยายตัวจะเห็นได้ว่าอัตราการขยายตัวมีความแตกต่างกันอย่างมาก โดยเฉพาะอัตราการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนตามระบบงบประมาณเกณฑ์เงินสด (GFMS) จะมีความผันผวนมากกว่า และตัวเลขอาจมีความแตกต่างมากโดยเฉพาะในช่วงไตรมาสที่ 1 ปีงบประมาณ 2550 ซึ่งเป็นช่วงที่การเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนของรัฐบาลประสบปัญหาเนื่องจากได้รับผลกระทบจากการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2550 ที่ล่าช้าในช่วงต้นปีงบประมาณ เป็นต้น

ทั้งนี้ จากการศึกษาในโครงการวิจัยนี้พบว่ารายจ่ายงบประมาณในรูปแบบรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนหลังจากการหักต้นทุนเงินกู้ เงินโอนให้ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และรายจ่ายอื่น ๆ ที่ไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อการบริโภคและการลงทุนของรัฐบาลแล้วพบว่า ตัวเลขการแปลงข้อมูลรายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุนนั้นค่อนข้างใกล้เคียงกับตัวเลขการบริโภคและการลงทุนของรัฐบาล ถึงอย่างไรก็ตามผลลัพธ์ของรายจ่ายที่ถูกแปลงนั้นไม่ได้เป็นตัวเลขเดียวกับรายจ่ายรัฐบาลตามระบบบัญชีประชาชาติ เนื่องจากมีฐานการรวบรวม จัดเก็บ และประมวลข้อมูลที่แตกต่างกัน ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของผลลัพธ์จากการแปลงรายจ่ายในโครงการนี้คือการนำตัวเลขเหล่านี้มาใช้จัดทำการประมาณการการใช้จ่ายของรัฐบาลกลาง เนื่องจากฐานข้อมูลที่ใช้ในการแปลงถูกนำมาจากข้อมูลรายจ่ายงบประมาณซึ่งมีกรอบงบประมาณกำหนดไว้ ซึ่งจำเป็นต่อการใช้ทำการประมาณการรายจ่ายรัฐบาลเพื่อการจัดทำการประมาณการผลิตผลิตภัณฑ์มวลรวมให้กับกระทรวงการคลัง โดยแนวทางการรวบรวมตามระบบของ สศช. ซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลการทำธุรกรรมตามระบบบัญชีไม่สามารถเอื้อกับวัตถุประสงค์นี้ได้

3. ด้านดุลการคลังและผลกระทบทางเศรษฐกิจ

ดุลการคลัง (Fiscal Balance) คือ ส่วนต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ณ ช่วงเวลาหนึ่ง (Flow Concept) ซึ่งจะแสดงถึงฐานะการคลังของรัฐบาล และรัฐบาลจำเป็นต้องจัดหาเงินทุน (Financing) เพื่อเป็นการชดเชยในกรณีที่รัฐมีการขาดดุลการคลัง (Fiscal Deficit) และการบริหารจัดการเงินในกรณีที่รัฐบาลมีการเกินดุลการคลัง (Fiscal Surplus) ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายการคลังแบบผ่อนคลาย (Expansionary Fiscal Policy) หมายถึงการใช้จ่ายของรัฐบาลที่สูงกว่ารายได้ของรัฐบาล ซึ่งมักจะมีเป้าหมายเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจและทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีการขาดดุลการคลัง ในทางกลับกัน ในภาวะที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวที่ร้อนแรง และรัฐบาลต้องการชะลอเศรษฐกิจเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายการคลังแบบตึงตัว (Contractionary Fiscal Policy) หมายถึง การที่รัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่น้อยกว่ารายได้ที่จัดเก็บ และทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีการเกินดุลการคลัง และในกรณีสุดท้าย นโยบายการคลังแบบสมดุล หมายถึง การที่รัฐบาลมีการใช้จ่ายงบประมาณเท่ากับรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บ เพื่อให้รัฐบาลมีบทบาททางเศรษฐกิจแบบเป็นกลาง (Neutral Stance)

การศึกษาเพื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินนโยบายการคลังจากดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริง (Actual Budgetary Balance System) ในช่วงระหว่างปี 2536-2550 พบว่า รัฐบาลใช้นโยบายการคลังเพื่อบริหารจัดการเศรษฐกิจในลักษณะ Counter cyclical โดยเห็นได้จากในปีที่เศรษฐกิจไทยสามารถเติบโตได้ในระดับสูง (พ.ศ. 2536-2539) รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบเกินดุล และเมื่อเศรษฐกิจไทยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 รัฐบาลดำเนินการใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง เพื่อเร่งฟื้นฟูปอุงสงค์ภายในประเทศ (พ.ศ. 2540-2545) อย่างไรก็ตาม เมื่อเศรษฐกิจไทยเริ่มกลับเข้าสู่ภาวะปกติ รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุลเพื่อรักษาฐานะการคลัง (Fiscal Consolidation) จากการที่รัฐบาลได้ขาดดุลการคลังต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งได้ทำให้ภาระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น

สำหรับปี 2549-2550 เศรษฐกิจมีสัญญาณชะลอตัวจากปัจจัยต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ ทำให้รัฐบาลกลับมาดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลอีกครั้ง และมีแนวโน้มที่จะขาดดุลการคลังต่อเนื่องในปีงบประมาณ 2552

เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจให้สามารถขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพ นอกจากนี้ การศึกษาได้มีกรณีวิเคราะห์ในเชิงลึกถึงผลกระทบของดุลการคลังต่อระบบเศรษฐกิจ หรือเรียกว่า Fiscal Impulse ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยด้านนโยบายการคลังที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างแท้จริง และจำเป็นต้องแยกผลกระทบในลักษณะ Pro-cyclical ของนโยบายการคลังที่เกิดขึ้นจากปัจจัยเศรษฐกิจที่กระทบต่อฐานะการคลังผ่านกลไกของ Automatic Stabilizers ต่างๆ เช่น ภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวในระดับสูงทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ในระดับสูง ซึ่งอาจทำให้ตัวเลขดุลการคลังเกินดุลสูงกว่าที่ตั้งเป้าหมายไว้ ในขณะที่เดียวกัน ภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้ตามเป้าหมาย และมีรายจ่ายต่าง ๆ ที่มีได้คาดการณ์ไว้ก่อนหน้าเกิดขึ้น เช่น การขอรับเงินประกันตนของผู้ว่างงาน (Unemployment Insurance) ดังนั้น ทำให้ดุลการคลังขาดดุลมากกว่าที่คาดการณ์ไว้ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินนโยบายการคลังของประเทศไทยในระยะต่อไปจำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบจากปัจจัยด้าน Pro-cyclical Component และกลไก Automatic Stabilizer นี้ด้วย

สำหรับการวิเคราะห์ในเรื่องตัวทวีคูณการคลัง (Fiscal Multipliers) การศึกษานี้ได้มีการแยกศึกษาการใช้จ่ายของรัฐบาล 5 หมวดหลักที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจแตกต่างกัน ได้แก่

1. รายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างบุคลากร
2. รายจ่ายที่ลงไปสู่ระดับฐานราก
3. รายจ่ายประเภทกองทุนหมุนเวียน
4. รายจ่ายลงทุน และ
5. รายจ่ายอื่น ๆ

การวิเคราะห์ผลกระทบในการใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละหมวดนั้น จำเป็นต้องมีการศึกษาข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องด้วยกัน 5 ประเด็น ได้แก่

- 1) การศึกษาถึงค่าความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการบริโภค (Marginal Propensity to Consume: MPC) ของกลุ่มข้าราชการและลูกจ้าง และกลุ่มประชาชนทั่วไป
- 2) การศึกษาถึงค่าความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการบริโภค (MPC) ของกลุ่มฐานราก

- 3) การศึกษาค่าความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการนำเข้า (MPM) ของข้าราชการและลูกจ้าง และของกลุ่มประชาชนทั่วไป
- 4) สัดส่วนการบริโภคสินค้านำเข้า
- 5) สัดส่วนการลงทุนจากสินค้านำเข้า

โดยกรอบแนวคิดและผลการศึกษาอันจะเชื่อมโยงไปยังผลการวิเคราะห์ผลกระทบของรายจ่ายรัฐบาลต่อเศรษฐกิจทั้ง 5 หมวด อาจกล่าวได้พอสังเขปดังนี้

ในการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงเส้น (Linear Regression) โดยวิธี Ordinary Least Square (OLS) โดยใช้ข้อมูลรายได้และรายจ่ายต่อเดือนของข้าราชการและลูกจ้าง ในช่วงปี 2537-2549 เพื่อศึกษาถึงค่าความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการบริโภค (Marginal Propensity to Consume: MPC) ของกลุ่มข้าราชการและลูกจ้าง และกลุ่มประชาชนทั่วไป สำหรับค่าความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการนำเข้า (MPM) ของข้าราชการและลูกจ้าง และของกลุ่มประชาชนทั่วไป ใช้วิธีประมาณการสมการถดถอยระหว่างปริมาณการบริโภคสินค้านำเข้ากับระดับรายได้ ในช่วงปี 2541-2550

ในการวิเคราะห์หา MPC ของประชาชนระดับฐานรากนั้น จะทำการประมาณการสมการถดถอยโดยใช้ข้อมูล Cross-section ด้านรายได้และรายจ่ายเฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 6,000 บาท โดยแบ่งเป็น 6 ชั้นรายได้ ช่วง 0-1,000 บาท ช่วง 1,000-2,000 บาท ช่วง 2,000-3,000 บาท ช่วง 3,000-4,000 บาท ช่วง 4,000-5,000 บาท และช่วง 5,000-6,000 บาท จากข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES) จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2537-2549 เพื่อแสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมการบริโภคที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มรายได้ต่าง ๆ

ส่วนการวิเคราะห์รายจ่ายประเภทกองทุนหมุนเวียนนั้นสามารถใช้สมการถดถอยเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนของภาคเอกชนที่แท้จริงกับปริมาณสินเชื่อที่ปล่อยโดยธนาคารของรัฐบาลในโครงการกองทุนหมุนเวียนต่าง ๆ

ในขณะที่การวิเคราะห์รายจ่ายเพื่อการลงทุน ใช้วิธีวิเคราะห์พฤติกรรมการบริโภคของประชาชนทั่วไปซึ่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจมารวมในการวิเคราะห์เช่นเดียวกับกรณีรายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง กรณีรายจ่ายที่ลงไปสู่ระดับรากหญ้า และกรณีรายจ่ายประเภทกองทุนหมุนเวียน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งรายจ่ายอื่น ๆ ก็เช่นเดียวกัน

จากผลการศึกษาข้อมูลพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นทั้ง 5 ประเด็น ส่งผลกระทบของรายจ่ายรัฐบาลทั้ง 5 ประเภท สรุปได้ดังนี้

3.1 ผลกระทบของรายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง

ผลกระทบของรายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างต่อระบบเศรษฐกิจนั้น สำหรับในเชิงบวก การเพิ่มรายจ่ายเงินเดือนจะส่งผลให้ข้าราชการและลูกจ้างมีรายได้เพิ่มขึ้น นำเงินไปซื้อสินค้าเพื่อบริโภคจากกลุ่มประชาชนทั่วไปเพิ่มขึ้น การบริโภคที่เพิ่มขึ้นจากกลุ่มข้าราชการนี้เป็นการเพิ่มรายได้ให้ประชาชนโดยทั่วไป ทำให้ประชาชนทั่วไปมีการบริโภครอบถัดไปเพิ่มขึ้นในระยะยาว ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงขึ้นผ่านทางค่าความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการบริโภค (Marginal Propensity to Consume: MPC) จากการศึกษาพบว่า

- MPC กลุ่มข้าราชการ = 0.46
- MPC ประชาชนทั่วไป = 0.50
- สัดส่วนการบริโภคสินค้านำเข้า = 6.51%

เมื่อรายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มขึ้น 1 บาท จะส่งผลให้การบริโภคของข้าราชการเพิ่มขึ้น 0.46 บาท โดยเป็นการบริโภคสินค้าในประเทศ 0.43 บาท และการบริโภคสินค้านำเข้า 0.03 บาท โดยส่งผลให้รายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้น 0.43 บาท และการบริโภคของประชาชนทั่วไปเพิ่มขึ้น 0.86 บาท ซึ่งเป็นการบริโภคสินค้าในประเทศ 0.80 บาท และการบริโภคสินค้านำเข้า 0.06 บาท เพราะฉะนั้นผลกระทบสุทธิต่อเศรษฐกิจ คือ $1 + 0.86 - 0.06 = 1.80$ บาท

ส่วนผลกระทบในเชิงลบ คือ แม้ว่าการเพิ่มรายได้เงินเดือนและค่าจ้างจะมีผลกระทบทางบวกทำให้รายได้และการจับจ่ายใช้สอยเพิ่มดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่การเพิ่มเงินเดือนและค่าจ้างยังได้ส่งผลกระทบในเชิงลบผ่านทาง การนำเข้าสินค้าบริโภคที่เพิ่มขึ้น ทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวลดลงผ่านทางค่าความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการนำเข้า (Marginal Propensity to Import: MPM)

ดังนั้น การเพิ่มรายจ่ายเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้างส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคทั้งในด้านบวกและด้านลบ โดยการเพิ่มรายจ่ายเงินเดือนข้าราชการจะเป็นการเพิ่มอุปสงค์รวมของประชาชน อุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นนี้จะส่งผลดี

ต่อการขยายตัวของการบริโภค แต่ในขณะเดียวกันการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์จะนำมาซึ่งปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจากการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น

3.2 ผลกระทบของรายจ่ายที่ลงไปสู่ระดับฐานราก

ผลกระทบในเชิงบวกของรายจ่ายที่ลงไปสู่ระดับฐานรากต่อระบบเศรษฐกิจนั้นจะผ่านทางการบริโภค และจะมีผลกระทบต่อการบริโภคมากกว่ารายจ่ายเงินเดือนข้าราชการและบุคลากร และรายจ่ายอื่น ๆ เนื่องจากประชาชนในระดับรากหญ้ามีแนวโน้มในการบริโภคมากกว่าเมื่อรายได้สูงขึ้น ในทางทฤษฎีแล้วการบริโภคถูกกำหนดจากระดับรายได้ ระดับรายได้ที่สูงขึ้นส่งผลให้ประชาชนมีการบริโภคที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงขึ้นผ่านทางค่าความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการบริโภค (MPC) ค่า MPC ดังกล่าวจะแปรผกผันกับระดับรายได้ เนื่องจากประชาชนที่มีรายได้น้อยนั้นจะมีสัดส่วนการบริโภคต่อรายได้ในสัดส่วนที่สูง จากการศึกษาพบว่า กลุ่มประชาชนระดับรากหญ้าซึ่งมีรายได้ต่อเดือนอยู่ในระดับต่ำ (มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 3,000 บาท) มีค่า MPC เท่ากับ 0.640 กล่าวคือ ทุกรายได้ 1 บาทที่เพิ่มขึ้นของประชาชน จะทำให้การบริโภคเพิ่มขึ้น 0.640 บาท สูงกว่าค่า MPC ของกลุ่มข้าราชการและลูกจ้าง (ที่มีรายได้ต่อเดือนระหว่าง 6,500-25,000 บาท) ที่มีค่าเท่ากับ 0.458 ตัวเลขดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ในการศึกษานี้ รายจ่ายรัฐบาลที่ลงไปสู่ประชาชนระดับรากหญ้าจะส่งผลกระทบในด้านเชิงบวกเท่านั้น ผ่านพฤติกรรมกรบริโภค โดยรายจ่ายของรัฐบาลที่ลงไปจะเป็นรายได้ของประชาชนในระดับรากหญ้า ซึ่งทำให้ประชาชนระดับรากหญ้าบริโภคเพิ่มขึ้นตามรายได้ที่เพิ่มขึ้น จากการศึกษพบว่า

- MPC กลุ่มข้าราชการ = 0.46
- MPC ประชาชนทั่วไป = 0.50
- สัดส่วนการบริโภคสินค้านำเข้า = 6.51%

การบริโภคของประชาชนกลุ่มรากหญ้าเพิ่มขึ้น 1 บาท จะส่งผลให้การบริโภคของประชาชนทั่วไปเพิ่มขึ้น 1.24 บาท โดยเป็นการบริโภคสินค้าในประเทศ 1.20 บาท และการบริโภคสินค้านำเข้า 0.04 บาท เพราะฉะนั้นผลกระทบสุทธิต่อเศรษฐกิจ คือ $1 + 1.24 - 0.04 = 2.20$ บาท

3.3 ผลกระทบของรายจ่ายประเภทกองทุนหมุนเวียน

รายจ่ายประเภทกองทุนหมุนเวียนจะส่งผลกระทบทางบวกให้เศรษฐกิจขยายตัวผ่านการลงทุนที่เพิ่มขึ้นจากการปล่อยสินเชื่อของธนาคารของรัฐ โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลในการอธิบายทิศทางการลงทุนของประเทศ ได้แก่ ภาวะเศรษฐกิจของประเทศ อัตราการขยายตัวของสินเชื่อภาคเอกชน และอัตราการใช้กำลังการผลิต จากการศึกษาพบว่า หากอัตราการเติบโตของสินเชื่อดังกล่าวเพิ่มขึ้น 1 บาท จะทำให้การลงทุนขยายตัวเพิ่มขึ้นเท่ากับ 0.33

รายจ่ายประเภทกองทุนหมุนเวียนนั้นมีผลกระทบในทางลบต่อระบบเศรษฐกิจผ่านการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น จากการที่การลงทุนขยายตัวทำให้รายได้เพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับการวิเคราะห์ผลกระทบของรายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง จากการศึกษาพบว่า

- MPC ประชาชนทั่วไป = 0.50
- การขยายตัวของการลงทุนเมื่อสินเชื่อในระบบเพิ่มขึ้น = 0.33
- สัดส่วนการบริโภคสินค้านำเข้า = 6.51%

รายจ่ายกองทุนหมุนเวียนที่เพิ่มขึ้น 1 บาท จะส่งผลให้การลงทุนที่เพิ่มขึ้น 0.33 บาท การบริโภคของประชาชนทั่วไปเพิ่มขึ้น 0.31 บาท โดยเป็นการบริโภคสินค้าในประเทศ 0.29 บาท และการบริโภคสินค้านำเข้า 0.02 บาท เพราะฉะนั้นผลกระทบสุทธิต่อเศรษฐกิจ คือ $0.33 + 0.31 - 0.02 = 0.62$ บาท

3.4 ผลกระทบของรายจ่ายเพื่อการลงทุน

รายจ่ายลงทุนของรัฐบาลจะส่งผลกระทบทางบวกต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยตรง โดยจะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศเพิ่มขึ้นในทันทีซึ่งเป็นผลมาจากตัวเงินรายจ่ายที่ลงไปสู่ระบบเศรษฐกิจโดยตรงผ่านทางโครงการลงทุนต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน อาคาร เป็นต้น ผลกระทบจากรายจ่ายลงทุนดังกล่าวยังส่งผลต่อเนื่องผ่านการกระตุ้นเศรษฐกิจในรอบแรก คือทำให้รายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้นจากโครงการลงทุนต่างๆ ของรัฐบาล เมื่อรายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้น จึงทำให้ประชาชนบริโภคเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งก็ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้นในรอบต่อไป

ผลกระทบทางด้านลบของรายจ่ายลงทุนของรัฐบาล ได้แก่ ผลกระทบต่อการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น ทั้งจากการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและทุนที่เพิ่มขึ้น และจากการนำเข้าสินค้าบริโภคที่เพิ่มขึ้นและยังส่งผลทำให้การบริโภคสินค้านำเข้าเพิ่มขึ้นด้วย จากการศึกษาพบว่า

- MPC ประชาชนทั่วไป = 0.50
- สัดส่วนการบริโภคสินค้านำเข้า = 6.51%
- สัดส่วนการลงทุนจากสินค้านำเข้า = 0.33

รายจ่ายเพื่อการลงทุนที่เพิ่มขึ้น 1 บาท โดยเป็นการลงทุนจากสินค้าในประเทศ 0.60 บาท และการลงทุนจากสินค้านำเข้า 0.40 บาท การบริโภคของประชาชนทั่วไปเพิ่มขึ้น 0.56 บาท โดยเป็นการบริโภคสินค้าในประเทศ 0.52 บาท และการบริโภคสินค้านำเข้า 0.04 บาท เพราะฉะนั้นผลกระทบสุทธิต่อเศรษฐกิจ คือ $1 - 0.4 + 0.56 - 0.04 = 1.12$ บาท

3.5 ผลกระทบรายจ่ายอื่นๆ

รายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการอื่นๆ นี้ มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจผ่านการบริโภคของประชาชนโดยรวม คล้ายกับรายจ่ายหลายประเภทของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากรายจ่ายดังกล่าวกลายเป็นรายได้ของหน่วยเศรษฐกิจอื่น หรือประชาชนในที่สุด ทำให้ประชาชนทั่วไปบริโภคสินค้าและบริการในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นตามผลกระทบทางด้านรายได้ (Income effect) และในที่สุดย่อมส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวผ่านทาง MPC ส่วนผลกระทบในทางลบต่อระบบเศรษฐกิจผ่านการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น จากการที่การซื้อสินค้าและบริการที่นำเข้าจากต่างประเทศจากการศึกษาพบว่า

- MPC ประชาชนทั่วไป = 0.50
- สัดส่วนการบริโภคสินค้านำเข้า = 6.51%



รายจ่ายอื่นๆ เพิ่มขึ้น 1 บาท ส่งผลให้การบริโภคของประชาชนทั่วไปเพิ่มขึ้น 0.93 บาท โดยเป็นการบริโภคสินค้าในประเทศ 0.87 บาท และการบริโภคสินค้านำเข้า 0.06 บาท เพราะฉะนั้นผลกระทบสุทธิต่อเศรษฐกิจ คือ $1 - 0.93 - 0.06 = 1.87$ บาท

สำหรับฝั่งรายได้ของรัฐบาลมีผลกระทบดังนี้

ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านรายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างนั้น รัฐบาลจะต้องชดเชยการใช้รายจ่ายดังกล่าวด้วยเครื่องมือที่มีอยู่ ได้แก่ ภาษีต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน

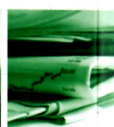
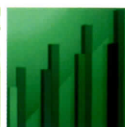
ผลกระทบของภาษีทางตรง การเก็บภาษีทางตรงของรัฐบาลมีผลกระทบโดยตรงต่อการบริโภคของประชาชน เพราะประชาชนผู้มียาได้ทุกคนต้องมีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้ให้แก่รัฐบาล ทำให้รายได้สุทธิของประชาชนลดน้อยลงหากต้องมีการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น การชดเชยรายจ่ายของรัฐบาลด้วยภาษีทางตรงนั้น ทำให้การบริโภคลดลงจากผลกระทบทางรายได้ ซึ่งการบริโภคที่ลดลงนี้มีทั้งส่วนการบริโภคภายในประเทศและการบริโภคสินค้านำเข้า ซึ่งการลดลงของการบริโภคสินค้าและบริการภายในประเทศทำให้เศรษฐกิจหดตัวลง แต่การลดลงในการบริโภคสินค้าและบริการนำเข้านั้น เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นการวิเคราะห์ถึงผลกระทบจึงต้องพิจารณาพฤติกรรมการบริโภคทั้งสองส่วน

ผลกระทบของภาษีทางอ้อม ภาษีทางอ้อมของไทยมีลักษณะเป็น Regressive Tax ซึ่งจะเป็นภาระภาษีที่เกิดขึ้นพร้อมกับการใช้รายจ่ายของประชาชน โดยที่ทุกคนจะรับภาระในอัตราที่เท่ากันไม่ขึ้นกับระดับรายได้ ภาษีทางอ้อมจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจผ่านผลทางด้านราคาหรือผลของรายได้ที่แท้จริง หากรัฐบาลเลือกที่จะชดเชยการใช้รายจ่ายด้านเงินเดือนและค่าจ้างโดยการเพิ่มภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือระดับราคาสินค้าที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้จำนวนเงินเท่าเดิมก่อนการเพิ่มของภาษีทางอ้อม จะสามารถใช้ซื้อสินค้าได้น้อยลง ดังนั้น ผลของภาษีทางอ้อมที่เพิ่มขึ้นจะทำให้ระดับการบริโภคของประชาชนลดลงด้วย ดังนั้น การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าและบริการเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของภาษีทางอ้อมนี้ จะทำให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการน้อยลง ซึ่งเป็นผลกระทบทางด้านราคา (Price effect)

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาและประเมินผลงานวิจัย

โครงการวิจัย	รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ
1. ดัชนีชี้วัดในการบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	1. ศ.ดร.ธีรณ พงศ์มณฑิพาณิชย์ 2. นายมัชฌิมา ภูษุทธ ฌ อยุธยา
2. การศึกษาผลกระทบของรายจ่ายเพื่อสวัสดิการการรักษาพยาบาลของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ ต่อภาระทางการคลัง	1. ดร.ประวิทย์ สุขุม 2. นายประกิจ ไกรกวิน
3. การพัฒนาระบบการออมระยะยาวของประเทศไทย	1. นางอัมพร เล็กอุทัย 2. ดร.พิชญ์ ศิรินทรธนบุศย์
4. กระแสโลกาภิวัตน์ด้านเงินทุน และเศรษฐกิจฐานรากของไทย ในทศวรรษหน้า	1. ดร.ธำธีร์ จันทระโคติกา 2. ดร.ชลจิต วรวิงโส
5. การศึกษาภาระทางการคลังจากการให้สวัสดิการทางสังคมของรัฐบาล ในกรณีศึกษาโครงการประกันสังคม และโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	1. นายแพทย์ศุภกร บัวสาย 2. นางสาวสุเมธนา อธิพันธุ์อำไพ
6. การบริหารจัดการคุณภาพการออมและการลงทุนของประเทศ	1. ดร.อัคร พิศาลวานิช 2. ดร.สิทธิพร อินทวงศ์
7. แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง	1. นายชาญชัย มูลสินีศากร 2. รศ.ดร.วัลลภ ลำพาย
8. การพัฒนาระบบการวิเคราะห์ข้อมูลภาคการคลังของประเทศไทย	1. ดร.รพีสุภา หวังเจริญรุ่ง 2. ดร.บัญญัติ ส่งสัมพันธ์

47 ปี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ถนนพระราม 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

โทร. 0 2273 9020 โทรสาร 0 2298 5620

www.fpo.go.th