

โครงการวิจัยเรื่อง
การศึกษาเพื่อจัดทำระบบการวิเคราะห์ดุลการคลัง
เชิงโครงสร้างของประเทศไทย

ที่ปรึกษาโครงการ

นางสาววิมล ชาคะมีนา

คณะผู้วิจัย

นางสาวสุภักดิ์ ไชยวรรณ

นายสิทธิรัตน์ ครงคมาศ

นายณัฐพล ศรีพจนารถ

นายณัฐพล สุภาคุณย์

นายชาญณรงค์ จางกิตติรัตน์

นางสาวลลิตา ละสอน

นางสาวธีรภา ธีรรัตนสถิต

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง
การศึกษาเพื่อจัดทำระบบการวิเคราะห์ผลการคลัง
เชิงโครงสร้างของประเทศไทย

ที่ปรึกษาโครงการ

นางสาววิมล ชาทะมีนา

คณะผู้วิจัย

นางสาวสุกัญญา ไชยวรรณ

นายสิทธิรัตน์ ตรงมาศ

นายณัฐพล ศรีพจนารถ

นายณัฐพล สุภาคุณ

นายชาญณรงค์ จางกิตติรัตน์

นางสาวลลิตา ละสอน

นางสาวธีราภา ชีรรัตนสถิต

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อจัดทำระบบการวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาและกำหนดวิธีการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทย และวิเคราะห์บทบาทของนโยบายการคลังแบบตั้งใจของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจ เพื่อศึกษาผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจ และวัฏจักรด้านราคาสินค้าที่มีผลกระทบชั่วคราวต่อดุลการคลังของรัฐบาล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการคลังและการเสนอแนะเชิงนโยบาย ตลอดจนเสนอแนะรูปแบบการรายงานและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับดุลการคลังเชิงโครงสร้าง

ดุลการคลังเชิงโครงสร้างเป็นเครื่องมือการวิเคราะห์นโยบายการคลังที่แตกต่างจากดุลการคลังรวม โดยมีประโยชน์ในหลายประเด็น เช่น การประเมินบทบาทของนโยบายการคลังแบบตั้งใจของรัฐบาล การประเมินทิศทางของนโยบายการคลังต่อระบบเศรษฐกิจ และการประเมินบทบาทของนโยบายการคลังของประเทศไทยให้สอดคล้องตามหลักการประเมินในระดับสากล เป็นต้น

ทั้งนี้ การประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้างของการศึกษาในครั้งนี้ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่ 1) การจัดผลกระทบของมาตรการทางการคลังที่มีผลชั่วคราวในระยะสั้น ซึ่งเป็นรายได้พิเศษหรือรายจ่ายตามมาตรการของรัฐบาลที่ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ 2) การจัดผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจ ซึ่งมีวิธีในการประเมินผลกระทบ 2 วิธี ได้แก่ วิธีการจัดวัฏจักรเศรษฐกิจจากผลรวมทุกรายการของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล (Aggregated Method) และวิธีการจัดวัฏจักรเศรษฐกิจที่ละรายการของประเภทของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล (Disaggregated Method) และ 3) การจัดผลกระทบของวัฏจักรด้านราคาสินค้า

ในส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการชั่วคราว พบว่า มาตรการการคลังที่มีผลชั่วคราว ส่งผลให้เกิดการบิดเบือนทั้งในเชิงขนาดและทิศทางของดุลการคลังที่เกิดขึ้นในแต่ละปี โดยจะขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในปีนั้น เช่น ดุลการคลังที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวขาดดุลเพิ่มขึ้นจากดุลการคลังรวม ในปีงบประมาณ 2550 และ 2553 เนื่องจากทั้ง 2 ปีงบประมาณมีรายได้พิเศษ เช่น การยุบเลิกทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน และเงินยืมทรัพย์สิน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นต้น ซึ่งรายได้พิเศษนี้มีจำนวนมากกว่ารายจ่ายจากมาตรการชั่วคราว และได้ส่งผลให้ดุลการคลังของรัฐบาลแข็งแกร่งขึ้น แต่ไม่สะท้อนถึงบทบาทในการกำหนดนโยบายการคลัง

ที่มีผลอย่างถาวร ในขณะที่บางปี มาตรการการคลังที่มีผลชั่วคราวส่งผลให้ดุลการคลังที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวขาดดุลลดลงจากดุลการคลังรวม เช่น ในปีงบประมาณ 2552 และช่วงปีงบประมาณ 2554 - 2557 เนื่องจากมีรายจ่ายจากโครงการตามนโยบายรัฐบาลที่ไม่ใช่สวัสดิการพื้นฐานหลายโครงการที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ โดยเฉพาะโครงการประชานิยม เช่น โครงการรับจำนำผลผลิตการเกษตร โครงการประกันรายได้ให้เกษตรกร โครงการมาตรการรถยนต์คันแรกและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นต้น โดยโครงการเหล่านี้ล้วนส่งผลให้ดุลการคลังของรัฐบาลลดลง แต่ไม่สะท้อนถึงบทบาทในการกำหนดนโยบายการคลังในระยะยาวของรัฐบาล

สำหรับการจัดวัฏจักรเศรษฐกิจทั้ง 2 วิธี พบว่า โดยส่วนใหญ่วิธีการจัดผลจากผลรวมทุกรายการ และวิธีการจัดผลทีละรายการมีความสอดคล้องกับทั้งในเชิงขนาดและทิศทาง แสดงให้เห็นถึงความคงเส้นคงวาของผลลัพธ์ที่ได้จากวิธีการคำนวณที่แตกต่างกัน ส่วนการจัดผลของวัฏจักรราคาสินค้าพบว่า วัฏจักรราคาสินค้าส่งผลต่อการจัดเก็บภาษีเล็กน้อย แต่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญ ยกเว้นกรณีภาษีสรรพสามิตน้ำมัน ที่มีปัจจัยเรื่องการปรับอัตราภาษีที่แปรผกผันกับระดับราคาน้ำมันรวมอยู่ด้วย

ทั้งนี้ จากการคำนวณและวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้างในช่วงปีงบประมาณ 2548 - 2557 สามารถแบ่งออกเป็น 4 ช่วง ตามทิศทางของช่องว่างการผลิต และมีดุลการคลังเชิงโครงสร้างต่อ GDP ของประเทศไทยในแต่ละช่วงสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) ในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2551 เป็นช่วงภาวะเศรษฐกิจขยายตัวปกติ ดุลการคลังเชิงโครงสร้างต่อ GDP เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.65 ต่อปี
- 2) ในปีงบประมาณ 2552 เป็นช่วงภาวะเศรษฐกิจหดตัว ดุลการคลังเชิงโครงสร้างต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ -1.77 ต่อปี
- 3) ในช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2556 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจฟื้นตัวและขยายตัวปกติ ดุลการคลังเชิงโครงสร้างต่อ GDP เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.78 ต่อปี และ
- 4) ในปีงบประมาณ 2557 เป็นช่วงภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ดุลการคลังเชิงโครงสร้างต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ -0.13 ต่อปี

จากผลการวิเคราะห์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า โดยเฉลี่ยแล้วดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทยเกินดุลมาโดยตลอด ในขณะที่การขาดดุลการคลังรวม (ดุลเงินงบประมาณ) เป็นผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ และมาตรการด้านการคลังที่มีผลชั่วคราวเป็นสำคัญ โดยเฉพาะรายได้พิเศษและรายจ่ายจากโครงการตามนโยบายรัฐบาล และสามารถสรุปได้ว่า โดยส่วนใหญ่แล้ว

บทบาทของนโยบายการคลังต่อระบบเศรษฐกิจเป็นแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter Cyclical) นั่นคือ เกินดุลในช่วงเศรษฐกิจขยายตัวปกติ

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลจะมีความเหมาะสมตามหลักสากล โดยพิจารณาจากดุลการคลังเชิงโครงสร้างเฉลี่ยต่อ GDP ที่เกินดุล และบทบาทของนโยบายการคลังที่เป็นแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ แต่รัฐบาลยังคงมีความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างรายได้และรายจ่ายเพื่อรองรับรายจ่ายที่มีความสำคัญ เช่น การลงทุนเพื่อจัดหาบริการสาธารณะ หรือการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและลดลงได้ยาก รวมถึงเพื่อสร้างความยืดหยุ่นให้กับรายได้รัฐบาลสำหรับรองรับรายจ่ายที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ฉุกเฉิน หรือวิกฤตทางเศรษฐกิจในอนาคต

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับดุลการคลังเชิงโครงสร้างของโครงการวิจัยนี้ จึงให้ความสำคัญกับการปรับปรุงโครงสร้างรายได้และรายจ่ายในระยะปานกลางถึงระยะยาว เพื่อส่งเสริมการดำเนินนโยบายการคลังที่ดี ผ่านดุลการคลังเชิงโครงสร้าง โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ด้านโครงสร้างรายได้ของรัฐบาล

1.1) การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี เช่น การปรับปรุงเทคนิคการบริหารการจัดเก็บภาษี โดยการแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลการทำธุรกรรม และข้อมูลการค้าของธุรกิจและอุตสาหกรรมในห่วงโซ่ของอุปทาน หรือกระบวนการผลิต (Supply Chain) การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานจัดเก็บภาษีในต่างประเทศ เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูล และเทคโนโลยีสารสนเทศ การลดช่องทางการหลีกเลี่ยงภาษี และการหนีภาษี และการทบทวนมาตรการลดหย่อนภาษีฐานรายได้ เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นต้น

1.2) การขยายฐานภาษี เช่น การขยายฐานภาษีความมั่งคั่ง (Wealth Base) หรือฐานสินค้าที่เคลื่อนย้ายได้ยาก (Immobile Base) เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น เพื่อสร้างฐานรายได้ภาษีที่ยั่งยืนอีกแหล่งหนึ่ง และการขยายฐานภาษีการบริโภค เช่น ภาษีการปล่อยมลพิษ และภาษีเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2) ด้านโครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาล

2.1) ควรจัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายงบประมาณ พร้อมกับลดหรือยกเลิกการรายจ่ายที่ไม่จำเป็น และรายจ่ายที่บิดเบือนการทำงานของกลไกตลาด

2.2) ควรให้ความสำคัญกับรายจ่ายเพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิต (Potential Growth-Enhancing) เช่น รายจ่ายด้านการศึกษา รายจ่ายด้านการวิจัยและพัฒนา และรายจ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ช่วยยกระดับของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว เป็นต้น โดยกำหนดให้รายจ่ายดังกล่าวมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

2.3) วิเคราะห์ และทบทวนความเหมาะสมของโครงสร้างรายจ่าย ซึ่งประเมินจาก ความมีประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณ (Cost Effectiveness) และประเมินผลสัมฤทธิ์ของ รายจ่าย โดยให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว

2.4) วิเคราะห์ จัดเตรียมแหล่งเงิน และจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับปัจจัยเสี่ยง ในอนาคตที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ภาวะโลกร้อน และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร เป็นต้น

3) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการคลัง ควรให้ความสำคัญกับ การติดตามผลการคลังเชิงโครงสร้างมากขึ้น เพื่อให้เห็นถึงแนวโน้มและผลกระทบของการดำเนิน นโยบายการคลังที่เกิดขึ้นจริงต่อระบบเศรษฐกิจ

4) การดำเนินนโยบายการคลังควรมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ หรือเป็นการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึง รัฐบาลควรดำเนิน นโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว ในช่วงที่เศรษฐกิจถดถอย

Executive Summary

“A Study in Building an Analysis System of Thailand’s Structural Fiscal Balance” aims to study and establish a calculation guideline for structural fiscal balance, also to analyze the effects of discretionary fiscal policy on the economy in order to identify the impact from temporary economic cycle and price cycle on fiscal balance. The result should be used to form a set of guidelines for improving fiscal structure and publishing relevant reports.

Structural fiscal balance is an analytical tool that differs from normal fiscal balance with many benefits, such as assessment of discretionary fiscal policy, evaluation of fiscal policy’s impact on the economy and comparing national fiscal policy to the international standard.

Calculation of structural fiscal balance in this study comprises 3 steps which are 1) Adjusting for the effect of one-off measures 2) Adjusting for economic cycle by aggregated and disaggregated methods and 3) Adjusting for price cycle.

The study found that one-off measures tend to distort fiscal balance in both magnitude and direction depending on each year’s situations. For instance, Fiscal Year 2007 and 2010 saw an increase in fiscal deficit when adjusted for one-off measures, such as extra revenue from the disband of Exchange Rate Stabilization Fund and confiscation of former Prime Minister Thaksin’s asset. These extra revenues exaggerated the fiscal position beyond the actual role of each year’s fiscal policy. In some years, like 2009 and 2011-2014, extra expenditures from government policy, such as Rice Pledging Scheme, First Car Buyer Tax Rebate and Village Funds, worsened the fiscal position without reflecting the actual long term fiscal policy.

After adjusted for economic cycle by both aggregated and disaggregated methods, the study found that fiscal balance changed consistently between the two methods, by size and direction. When further adjusted for price cycle, the study also found that such cycle affected revenue collection only marginally, except for the excise on oil where the changes in tax rate explain a critical part in the variation of excise.

The analysis of structural fiscal balance was parted into 4 periods according to the output gap, as follows

1) Fiscal Year 2003-2008: Thai economy experienced a continuous growth and structural fiscal balance was at an average of 0.65%/GDP per year.

2) Fiscal Year 2009: Thai economy faced a contraction and structural fiscal balance was at -1.77%/GDP per year.

3) Fiscal Year 2010-2013: Thai economy recovered and structural fiscal balance was at an average of 0.78%/GDP per year.

4) Fiscal Year 2014: Thai economy slowed down and structural fiscal balance was at -0.13%/GDP per year.

According to the aforementioned result, the structural fiscal balance has been in surplus for most of the time. Meanwhile, the fiscal deficit was mainly due to economic cycle and extra items. This can be well concluded that the government has conducted counter cyclical fiscal policy in the past.

Even though the government has followed the international principle in running counter cyclical fiscal policy, there is still a need for improvement in revenue and expenditure structure in order to prepare for coming critical duties and changes, such as public services and welfare provision, which tend to increase continuously and seem impossible to cut down, as well as contingencies for any emergencies that may occur.

This study proposed a set of recommendations, mainly focusing on the restructuring of revenue and expenditure in medium to long term. Those recommendations can be summarized as follows:

1) Revenue Structure

1.1) Enhancing tax collection effectiveness. For example, transaction and business record database in a supply chain should be shared and connected between involving agencies, knowledge, information and technology can be transferred through international cooperation, tax collection procedure should be tightened to mitigate tax avoidance, and tax measures regarding income tax base should be reviewed in a way that lessen the deterioration in tax structure.

1.2) Expanding tax base. For instance, wealth based or immobile based tax such as land and property tax should be carried out. Expansion in consumption based tax should also be conducted, such as emission or environmental tax.

2) Expenditure Structure

2.1) Budget items should be prioritized, alongside a cancellation of unnecessary or populist expenditure.

2.2) The government rather focuses on potential growth enhancing expenditure, such as education, research and development and infrastructure. This can be done by establishing a continuous growth target for these expenditures.

2.3) The government should evaluate expenditure structure on a cost effectiveness basis, and increase the level of public participation for such activity.

2.4) The budget and other source of financing should be prepared and allocated in order to cope with future structural changes including global warming and aging society.

3) Government agencies, especially those who involve with fiscal policy formulation, should pay more attention to the structural fiscal balance. This will give them a better foresight in trend and impact of fiscal policy on the economy.

4) Fiscal policy should be formulated and conducted on counter cyclical basis, which means the government should run expansionary fiscal policy during economic slowdown and vice versa.

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	(1)
Executive Summary	(5)
สารบัญ	(9)
สารบัญตาราง	(11)
สารบัญแผนภูมิ	(14)
 บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1-1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	1-6
1.3 ขอบเขตการวิจัย	1-7
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	1-7
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	1-8
1.6 องค์ประกอบของงานวิจัย	1-9
1.7 คำสำคัญ (Keywords) ของงานวิจัย	1-9
 บทที่ 2 ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินบทบาทของนโยบายการคลังต่อภาวะเศรษฐกิจ	2-1
2.2 การวิเคราะห์รายได้และรายจ่าย	2-13
2.3 การวิเคราะห์ดุลการคลัง	2-14
2.4 ประโยชน์ของดุลการคลังเชิงโครงสร้าง	2-18
2.5 วิธีการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้าง	2-19
2.6 สรุปการทบทวนวรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	2-28

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 การศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างการคลังของรัฐบาล	
3.1 การศึกษาโครงสร้างรายได้ของรัฐบาล	3-1
3.2 การศึกษาโครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาล	3-24
3.3 การศึกษาคุลการคลังของรัฐบาล	3-40
3.4 แนวโน้มและทิศทางของโครงสร้างรายได้และรายจ่ายในระยะปานกลาง	3-41
3.5 ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขการปรับปรุงโครงสร้างการคลังรัฐบาล	3-48
 บทที่ 4 การศึกษาคุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทย	
4.1 การปรับผลกระทบของมาตรการทางการคลังที่มีผลชั่วคราวต่อดุลการคลัง ของรัฐบาล	4-1
4.2 การปรับผลของวัฏจักรเศรษฐกิจด้วยวิธีช่องว่างการผลิต (Output Gap)	4-13
4.3 การปรับผลกระทบของปัจจัยอื่นนอกเหนือจากวัฏจักรเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบ ชั่วคราวต่อดุลการคลังของประเทศ	4-42
4.4 การวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทย	4-59
4.5 รูปแบบการรายงานฐานะทางการคลังเชิงโครงสร้างและแนวทางการถ่ายทอด และเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับดุลการคลังเชิงโครงสร้าง	4-77
 บทที่ 5 บทสรุป	
5.1 บทสรุป	5-2
5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	5-4
5.3 ข้อจำกัดในการศึกษาและข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม	5-6
 บรรณานุกรม	บ-1
 ภาคผนวก	ผ-1

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1	รายได้ภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม ปีงบประมาณ 2548 – 2557
ตารางที่ 3.2	รายได้ภาษีจำแนกตามฐานเงินได้ ฐานการบริโภคและฐานการค้าระหว่างประเทศ (ก่อนหักคืนภาษี) ปีงบประมาณ 2548 – 2557
ตารางที่ 3.3	รายได้ภาษีจำแนกตามฐานเงินได้ ฐานการบริโภคและฐานการค้าระหว่างประเทศ (หลังหักคืนภาษี) ปีงบประมาณ 2548 – 2557
ตารางที่ 3.4	สัดส่วนรายได้ภาษีจำแนกตามฐานภาษีเฉลี่ย 10 ปี (ปีงบประมาณ 2548 – 2557)
ตารางที่ 3.5	รายได้รัฐบาลจำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 – 2557
ตารางที่ 3.6	อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
ตารางที่ 3.7	รายได้ภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บปีงบประมาณ 2548 - 2557 (ก่อนหักคืนภาษี)
ตารางที่ 3.8	รายได้ภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 - 2557 (หลังหักคืนภาษี)
ตารางที่ 3.9	รายได้ภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 – 2557
ตารางที่ 3.10	รายได้ภาษีที่กรมศุลกากรจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 – 2557
ตารางที่ 3.11	รายได้นำส่งของรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ 2548 – 2557
ตารางที่ 3.12	รายได้ส่วนราชการอื่น ปีงบประมาณ 2550 – 2557
ตารางที่ 3.13	รายได้พิเศษของส่วนราชการอื่นในช่วงปีงบประมาณ 2550– 2557
ตารางที่ 3.14	สัดส่วนรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างงบประมาณ ปีงบประมาณ 2548 – 2557
ตารางที่ 3.15	แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในอนาคต ระยะ 8 ปี (พ.ศ. 2558 – 2565)
ตารางที่ 3.16	สัดส่วนรายจ่ายจำแนกงบรายจ่าย ปีงบประมาณ 2548 – 2557
ตารางที่ 3.17	สัดส่วนรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน ปีงบประมาณ 2548 – 2557
ตารางที่ 3.18	การเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ระหว่างปีงบประมาณ 2549 – 2557
ตารางที่ 3.19	ดุลการคลังของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2549 – 2557
ตารางที่ 3.20	สมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 3.21	สมมติฐานทางเศรษฐกิจและประมาณการรายได้รัฐบาล ปีงบประมาณ 2558 – 2562
ตารางที่ 3.22	โครงสร้างรายได้รัฐบาลปีงบประมาณ 2558 – 2562 จำแนกรายภาษี
ตารางที่ 3.23	ประมาณการรายจ่ายระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2558 – 2562)
ตารางที่ 3.24	ประมาณการการเบิกจ่ายระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2558 – 2562)
ตารางที่ 3.25	ประมาณการดุลการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2558 – 2562)
ตารางที่ 4.1	กรณีศึกษาการประเมินมาตรการที่มีผลชั่วคราวต่อดุลการคลังในต่างประเทศ จากการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงเงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิ
ตารางที่ 4.2	องค์ประกอบของการประเมินเงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิ (Net Capital Transfers)
ตารางที่ 4.3	รายได้ที่มีผลชั่วคราวต่อฐานะการคลัง ปีงบประมาณ 2548– 2557
ตารางที่ 4.4	รายจ่ายที่มีผลชั่วคราวต่อฐานะการคลัง ปีงบประมาณ 2552– 2558
ตารางที่ 4.5	ผลกระทบของมาตรการการคลังที่มีผลชั่วคราวต่อดุลการคลังของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2548– 2557
ตารางที่ 4.6	วิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากผลรวมทุกรายการของรายได้ และรายจ่ายรัฐบาล (Aggregated Method)
ตารางที่ 4.7	วิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากรายการย่อยของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล (Disaggregated Method)
ตารางที่ 4.8	ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2548 – 2557
ตารางที่ 4.9	ตารางสรุปความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีราคาและรายการภาษี
ตารางที่ 4.10	ตัวแทนของฐานภาษีที่ใช้ในการศึกษา
ตารางที่ 4.11	ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาล และ HPI OPI และ CPI โดยเฉลี่ย
ตารางที่ 4.12	ช่องว่างของราคาสินทรัพย์ HPI OPI และ CPI ในช่วง 2548 – 2557
ตารางที่ 4.13	ค่าสัมประสิทธิ์ของภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีสรรพสามิต น้ำมัน ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีมูลค่าเพิ่ม ในช่วง 2548 – 2557

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 4.14	เปรียบเทียบช่องว่างดัชนีราคา ค่าสัมประสิทธิ์ และการจัดเก็บรายได้ ก่อนและหลังจัดวัฏจักรราคา
ตารางที่ 4.15	ผลต่างระหว่างรายได้ก่อนและหลังจัดวัฏจักรราคาในช่วง 2548 – 2557
ตารางที่ 4.16	รายได้จากภาษีที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ และรายได้จากภาษีสรรพสามิต น้ำมัน ปีงบประมาณ 2548 – 2557
ตารางที่ 4.17	รายได้จากภาษีที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและวัฏจักรราคาสินค้า และรายได้ จากภาษีสรรพสามิตน้ำมันที่จัดผลของวัฏจักรราคาสินค้า
ตารางที่ 4.18	ผลการคลังเชิงโครงสร้าง ปีงบประมาณ 2548 – 2557 (วิธีที่ 4 และวิธีที่ 5)

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1.1	1-2
ประมาณการหนี้สาธารณะ คุณการคลังภาครัฐบาล คุณการคลัง เชิงโครงสร้าง โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)	
แผนภูมิที่ 2.1	2-8
ประมาณการคุณการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balance) กระทรวงการคลังประเทศออสเตรเลีย	
แผนภูมิที่ 2.2	2-11
ประมาณการคุณการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balance) และสัดส่วน องค์ประกอบของคุณการคลังตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Primary Fiscal Balance) ประเทศบราซิล	
แผนภูมิที่ 2.3	2-21
ขั้นตอนในการปรับผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและผลกระทบชั่วคราวอื่น ออกจากคุณการคลัง	
แผนภูมิที่ 2.4	2-24
รายละเอียดของผลผลิตระดับศักยภาพ	
แผนภูมิที่ 3.1	3-3
สัดส่วนรายได้ภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม ปีงบประมาณ 2548 – 2557	
แผนภูมิที่ 3.2	3-4
สัดส่วนรายได้ภาษีจำแนกตามฐานเงินได้ ฐานการบริโภค และฐานการค้า ระหว่างประเทศ (ก่อนหักคืนภาษี) ปีงบประมาณ 2548 – 2557	
แผนภูมิที่ 3.3	3-6
สัดส่วนรายได้ภาษีจำแนกตามฐานเงินได้ ฐานการบริโภค และฐานการค้า ระหว่างประเทศ (หลังหักคืนภาษี) ปีงบประมาณ 2548 – 2557	
แผนภูมิที่ 3.4	3-7
สัดส่วนรายได้รัฐบาลจำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 – 2557	
แผนภูมิที่ 3.5	3-11
สัดส่วนรายได้ภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บปีงบประมาณ 2548 - 2557 (ก่อนหักคืนภาษี)	
แผนภูมิที่ 3.6	3-12
สัดส่วนรายได้ภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 – 2557 (หลังหักคืนภาษี)	
แผนภูมิที่ 3.7	3-14
อัตราภาษีสุราและปริมาณสุราที่ชำระภาษี	
แผนภูมิที่ 3.8	3-14
อัตราภาษีเบียร์และปริมาณเบียร์ที่ชำระภาษี	
แผนภูมิที่ 3.9	3-15
อัตราภาษียาสูบและปริมาณบุหรี่ที่ชำระภาษี	
แผนภูมิที่ 3.10	3-15
อัตราภาษีน้ำมันดีเซลและปริมาณน้ำมันดีเซล ปี 2549 – 2557	
แผนภูมิที่ 3.11	3-17
สัดส่วนรายได้ภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 – 2557	

สารบัญแผนภูมิ (ต่อ)

	หน้า
แผนภูมิที่ 3.12	สัดส่วนรายได้กรมศุลกากรจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 – 2557
แผนภูมิที่ 3.13	สัดส่วนรายได้นำส่งของรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ 2548 – 2557
แผนภูมิที่ 3.14	สัดส่วนรายได้ส่วนราชการอื่นจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2550– 2557
แผนภูมิที่ 3.15	สัดส่วนรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างงบประมาณ ปีงบประมาณ 2548 – 2557
แผนภูมิที่ 3.16	สัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2535 – 2557
แผนภูมิที่ 3.17	สัดส่วนรายจ่ายจำแนกตามงบรายจ่าย ปีงบประมาณ 2548 – 2557
แผนภูมิที่ 3.18	สัดส่วนรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน ปีงบประมาณ 2548 – 2557
แผนภูมิที่ 3.19	การเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2557
แผนภูมิที่ 4.1	เงินโอนเพื่อการลงทุนของประเทศไทย ปีงบประมาณ 2548 - 2557
แผนภูมิที่ 4.2	ประมาณการ GDP และ Potential GDP ปี 2548 – 2567
แผนภูมิที่ 4.3	ช่องว่างการผลิต (Output Gap)
แผนภูมิที่ 4.4	ภาษีเงินได้นิติบุคคล และ HPI ในช่วงปี 2537 – 2557
แผนภูมิที่ 4.5	ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และ HPI ในช่วงปี 2537 – 2557
แผนภูมิที่ 4.6	ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน และ OPI ในช่วงปี 2537 – 2557
แผนภูมิที่ 4.7	ภาษีธุรกิจเฉพาะ และ HPI ในช่วงปี 2537 – 2557
แผนภูมิที่ 4.8	ภาษีมูลค่าเพิ่ม และ CPI ในช่วงปี 2537 – 2557
แผนภูมิที่ 4.9	ดุลเงินงบประมาณ ปีงบประมาณ 2548 – 2557
แผนภูมิที่ 4.10	ดุลการคลังเบื้องต้น ปีงบประมาณ 2548 – 2557
แผนภูมิที่ 4.11	ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของมาตรการชั่วคราว ปีงบประมาณ 2548 – 2557
แผนภูมิที่ 4.12	ผลกระทบของมาตรการชั่วคราวต่อดุลการคลังเบื้องต้น ปีงบประมาณ 2548 - 2557
แผนภูมิที่ 4.13	ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2548 - 2557
แผนภูมิที่ 4.14	ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง ผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและผลของวัฏจักร ราคาสินค้าปีงบประมาณ 2548 - 2557 (วิธีที่ 4 และวิธีที่ 5)
แผนภูมิที่ 4.15	ประมาณการ GDP และช่องว่างการผลิต ปี 2558 – 2562

สารบัญแผนภูมิ (ต่อ)

	หน้า
แผนภูมิที่ 4.16 ประมาณการดุลเงินงบประมาณ และดุลการคลังเบื้องต้น ปีงบประมาณ 2558 - 2562	4-72
แผนภูมิที่ 4.17 ประมาณการดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2558 - 2562	4-73
แผนภูมิที่ 4.18 ประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้าง ปีงบประมาณ 2558 – 2562	4-75
แผนภูมิที่ 4.19 การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของดุลการคลังเชิงโครงสร้างต่อช่องว่างการผลิต	4-76
แผนภูมิที่ 5.1 ดุลการคลังเชิงโครงสร้างและประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้าง ปีงบประมาณ 2548 – 2562	5-4

บทที่ 1

บทนำ

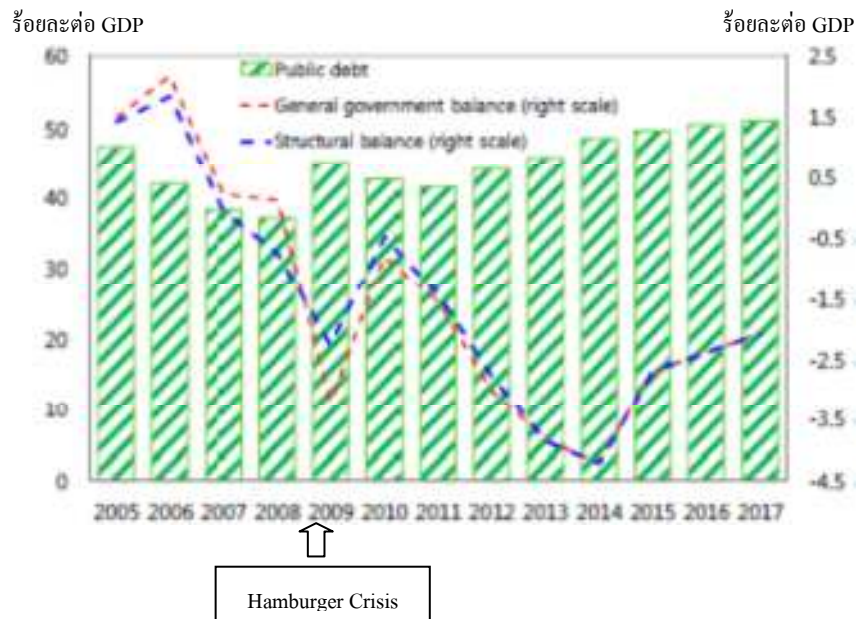
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การประเมินและวิเคราะห์บทบาทของนโยบายการคลังด้วยดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balance) เป็นเครื่องมือที่องค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary: IMF) และองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) รวมถึงหน่วยงานด้านการคลัง (Fiscal Authorities) ในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้ว นิยมนำมาใช้ประเมินบทบาทและทำที่ของนโยบายการคลังแบบตั้งใจ (Discretionary Fiscal Policy) โดยเผยแพร่ในรูปรายงานและบทวิเคราะห์ต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มี การคำนวณ และจัดทำระบบการวิเคราะห์ เพื่อเผยแพร่ตัวเลขดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด ในปัจจุบันหน่วยงานด้านการคลังในประเทศไทยส่วนใหญ่ ยังเน้นการวิเคราะห์สถานะทางการคลังจะพิจารณาจากดุลการคลังโดยรวม (Overall Fiscal Balance) ซึ่งทำให้การประเมินและวิเคราะห์ความสมดุลระหว่างโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลมีมุมมองที่แตกต่างจากแนวคิดขององค์กรระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งมีบทบาทในการติดตามภาวะเศรษฐกิจการเงินของประเทศสมาชิกอย่างใกล้ชิด และมีการประชุมหารือเพื่อประเมินภาวะเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิก (Article IV Consultation) เป็นประจำทุกปี โดยเจ้าหน้าที่กองทุนการเงินฯ จะประเมินภาวะและเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก ประเมินบทบาทของนโยบายการคลัง รวมทั้งให้คำแนะนำนโยบาย ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินบทบาทของนโยบายการคลัง เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินฯ ได้ใช้ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง เป็นตัวชี้วัดสำคัญ (รายละเอียดดังปรากฏในแผนภูมิที่ 1.1) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าดุลการคลังเชิงโครงสร้างเป็นตัวชี้วัดระดับสากล และเป็นองค์ความรู้ที่มีความสำคัญ ซึ่งประเทศไทยยังพัฒนาองค์ความรู้ในเรื่องนี้ค่อนข้างจำกัด จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยควรจัดทำดุลการคลังเชิงโครงสร้างขึ้นเองอย่างเป็นทางการ และเผยแพร่รายงานต่อสาธารณชน โดยในช่วงเริ่มแรกรัฐบาลมีความจำเป็นต้องเผยแพร่ความรู้พื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับ

ตัวชี้วัดนี้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาคการคลังภายในประเทศก่อน หลังจากนั้น เมื่อมีความพร้อม จึงเผยแพร่รายงานสถานะของดุลการคลังเชิงโครงสร้างต่อสาธารณะต่อไป

แผนภูมิที่ 1.1 ประมาณการหนี้สาธารณะ (แกนซ้าย) ดุลการคลังภาครัฐบาล (แกนขวา) ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (แกนขวา) โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)



ที่มา: Thailand 2012 Article IV Consultation. ฐานะข้อมูล CEIC Data Co., Ltd; การประมาณการจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ IMF

จากแผนภูมิที่ 1.1 จะเห็นได้ว่า จากการคำนวณของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ดุลการคลังเชิงโครงสร้างมีแนวโน้มขาดดุลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลเชิงโครงสร้างของภาคการคลัง โดยส่วนต่างระหว่างดุลการคลังเชิงโครงสร้าง และดุลการคลังภาครัฐบาลจะแสดงถึงดุลการคลังส่วนที่เปลี่ยนแปลงตามความผันผวนของภาวะทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเห็นส่วนต่างได้อย่างชัดเจนในช่วงวิกฤตทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น ในปี 2008 ช่วงที่เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจในประเทศสหรัฐอเมริกา (Hamburger Crisis) ซึ่งได้ส่งผลกระทบไปยังหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย จากแผนภูมิที่ 1.1 จะเห็นได้ว่าส่วนต่างระหว่างดุลการคลังเชิงโครงสร้าง และดุลการคลังภาครัฐบาลนั้นจะค่อนข้างมากและเริ่มลดลงเมื่อภาวะเศรษฐกิจกลับมาฟื้นตัว

เพื่อให้เข้าใจถึงระบบการทำงานและวิธีการวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง จำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงลักษณะการทำงานของนโยบายการคลังในเบื้องต้นเสียก่อน กล่าวคือ นโยบายการคลังสามารถจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) นโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ (Build-in Stabilizer Fiscal Policy) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายและภาษีของรัฐบาลโดยอัตโนมัติตามการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิด

เสถียรภาพหรือลดความผันผวนในระบบเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลไม่ต้องตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายและไม่ต้องผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาแต่อย่างใด รัฐบาลเพียงแต่กำหนดลักษณะและโครงสร้างของระบบภาษีและการใช้จ่ายที่แปรผันโดยตรงกับระดับรายได้ประชาชาติ เช่น ระบบอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแบบก้าวหน้า รายจ่ายเงินสงเคราะห์สังคม และเงินช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

(2) นโยบายการคลังแบบตั้งใจ หรือนโยบายการคลังตามดุลยพินิจของรัฐบาล (Discretionary Fiscal Policy) เป็นนโยบายการคลังที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงระดับการใช้จ่ายของรัฐบาล ประเภทของการจัดเก็บภาษี และอัตราภาษี โดยความจงใจของรัฐบาลเพื่อควบคุมอุปสงค์รวมของประเทศ ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามที่รัฐบาลจะเห็นสมควร โดยผ่านการอนุมัติของรัฐสภา ทั้งนี้ นโยบายการคลังแบบตั้งใจสามารถจำแนกออกตามลักษณะปัญหาเศรษฐกิจที่ต้องแก้ไขได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) และนโยบายการคลังแบบหดตัว (Contraction Fiscal Policy)

นอกจากนี้ ท่ามกลางกระแสความตื่นตัวต่อวิกฤตการเงินโลก นานาประเทศได้ให้ความสำคัญกับแรงขับเคลื่อนทางนโยบายการคลังมากยิ่งขึ้น โดยแนวคิดที่องค์กรระหว่างประเทศทั่วโลกนิยมใช้ประเมินขนาดของแรงขับเคลื่อนทางนโยบายการคลังคือ การประเมินบทบาทของนโยบายการคลังแบบตั้งใจต่อระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากการประเมินบทบาทของนโยบายการคลังโดยพิจารณาจากผลการคลังรวม ซึ่งรวมผลของนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติและนโยบายการคลังแบบตั้งใจไว้ด้วยกันอาจจะไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงฐานะการคลังพื้นฐาน (Underlying Fiscal Position) ที่แท้จริงของรัฐบาลได้ เนื่องจากผลการคลังรวมได้นับรวมผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในภาวะเศรษฐกิจ หรือวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Factors) เอาไว้ด้วย กล่าวคือ ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองผลการคลังรวมจะมีแนวโน้มที่จะเกินดุล ซึ่งการเกินดุลดังกล่าวได้รับอานิสงส์จากภาวะเศรษฐกิจที่ทำให้รายได้ภาษีของรัฐบาลที่แปรผันตามภาวะเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น และรายจ่ายสงเคราะห์สังคมที่ลดลง ซึ่งเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นชั่วคราวในช่วงของวัฏจักรเศรษฐกิจ แต่ไม่สามารถสรุปได้ว่าบทบาทของนโยบายการคลังแบบตั้งใจเป็นการเกินดุลหรือการขาดดุล ในทางตรงกันข้ามช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจถดถอย ผลการคลังรวมจะมีแนวโน้มที่จะขาดดุล ซึ่งการขาดดุลดังกล่าวได้รับอานิสงส์จากภาวะเศรษฐกิจที่ทำให้รายได้ภาษีของรัฐบาลที่แปรผันตามภาวะเศรษฐกิจลดลง และรายจ่ายสงเคราะห์สังคมที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นชั่วคราวในช่วงของวัฏจักรเศรษฐกิจ จึงไม่สามารถสรุปได้ว่า บทบาทของนโยบายการคลังแบบตั้งใจเป็นการเกินดุล หรือการขาดดุลเช่นเดียวกัน

ดังนั้น การพิจารณาดุลการคลังรวม จึงไม่สามารถสรุปได้ว่าโครงสร้างทางการคลังของรัฐบาลสนับสนุน (Pro-cyclical) หรือต่อต้าน (Counter-cyclical) ภาวะทางเศรษฐกิจ และบทบาทของนโยบายการคลังเป็นแบบขยายตัวหรือแบบหดตัว เนื่องจากไม่สามารถทราบได้ว่านโยบายการคลังแบบอัตโนมัติมีบทบาทมากกว่าหรือน้อยกว่านโยบายการคลังแบบตั้งใจในการปรับเสถียรภาพให้กับระบบเศรษฐกิจ หากนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติมีบทบาทมากกว่า รัฐบาลอาจไม่ต้องการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านรายได้และรายจ่ายเพื่อควบคุมอุปสงค์รวมของประเทศ และรัฐบาลอาจไม่สามารถตระหนักถึงความจำเป็นในการปฏิรูปโครงสร้างทางการคลัง (Fiscal Reform) ซึ่งจะมีผลต่อฐานะการคลังอย่างถาวร และส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

ในการประเมินบทบาทของนโยบายการคลังแบบตั้งใจต่อระบบเศรษฐกิจตามแนวคิดขององค์กรระหว่างประเทศมักจะนิยมใช้ดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Fiscal Balances) และดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balances) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงของฐานะการคลังพื้นฐาน เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมหภาค โดยมีการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Effects) ออกจากดุลการคลัง กล่าวคือ การจัดดุลการคลังส่วนที่เปลี่ยนแปลงเนื่องจากเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริงเบี่ยงเบนจากระดับการผลิตเต็มศักยภาพ (Potential Output) ซึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นเพียงชั่วคราว เพื่อให้สามารถประเมินบทบาทของนโยบายการคลังในเชิงโครงสร้างที่เกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีผลอย่างถาวรต่อดุลการคลังได้อย่างถูกต้องและแม่นยำมากกว่าการประเมินฐานะการคลังโดยรวม ซึ่งนับรวมผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจไว้ด้วย

ทั้งนี้ ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง สามารถใช้ในการประเมินบทบาทในการดำเนินนโยบายการคลังได้แม่นยำมากกว่าดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ เนื่องจากดุลการคลังเชิงโครงสร้างจะจัดผลกระทบของปัจจัยอื่นที่มีผลชั่วคราวต่อดุลการคลัง (Transitory/Temporary Factors) โดยปัจจัยอื่นดังกล่าวจะไม่มีลักษณะเชิงโครงสร้าง (Nonstructural Element) และไม่สัมพันธ์กับวัฏจักรเศรษฐกิจ เช่น วัฏจักรราคาสินทรัพย์ วัฏจักรราคาสินค้าโภคภัณฑ์ มาตรการด้านรายได้ หรือมาตรการด้านรายจ่ายที่มีผลชั่วคราวต่อดุลการคลังในระยะสั้น (One-off Policy) อัตราการค้า (Terms of Trade) รวมถึงการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวของตัวแปรในภาคการเงิน เป็นต้น

ปัจจัยอื่นที่ไม่มีลักษณะเชิงโครงสร้าง และไม่สัมพันธ์กับวัฏจักรเศรษฐกิจ อาจทำให้การประเมินบทบาทของนโยบายการคลังแบบตั้งใจจะคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงได้ ตัวอย่างเช่น การเพิ่มขึ้นของระดับราคาสินค้าโภคภัณฑ์ (Commodity Price Boom) จะทำให้รายได้ของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราคาสินค้าโภคภัณฑ์เพิ่มขึ้น ส่งผลให้การประเมินบทบาทของนโยบายการคลังนำไปสู่ข้อสรุปว่า ดุลการคลังปรับปรุงในทิศทางที่ดีขึ้นตามรายได้รัฐบาลส่วนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว โดยเชื่อว่า

รายได้ที่เพิ่มขึ้นเป็นการปรับปรุงอย่างถาวร (Permanent Improvement) แต่ในความเป็นจริง การปรับปรุงดังกล่าวมิได้เป็นการปรับปรุงเชิงโครงสร้าง และจะสิ้นสุดลงตามวัฏจักรราคาสินค้าโภคภัณฑ์

นอกจากนี้ การจัดเฉพาะผลกระทบของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดจากแรงขับเคลื่อนด้านการส่งออกเป็นสำคัญ มักจะมีการจัดผลกระทบต่อดุลการคลังที่มากเกินไป และทำให้รัฐบาลประเมินว่าบทบาทนโยบายการคลังแบบตั้งใจมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น นำไปสู่ข้อสรุปว่าลักษณะของการดำเนินนโยบายการคลังเป็นแบบผ่อนคลาย (Loosen) หรือหดตัว (Contraction) ซึ่งถือเป็นการสรุปที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากการส่งออกที่เพิ่มขึ้นมักจะสัมพันธ์กับอัตราภาษีส่งออกที่ต่ำลง หรือการผ่อนคลายกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งออกที่เป็นการสร้างรายได้ให้กับรัฐบาล ซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินการชั่วคราวที่ไม่มีลักษณะเชิงโครงสร้าง และไม่สัมพันธ์กับวัฏจักรเศรษฐกิจ หากไม่พิจารณาผลกระทบในส่วนนี้อาจทำให้การประเมินบทบาทของนโยบายการคลังแบบตั้งใจคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงได้

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง สามารถใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวิเคราะห์นโยบายการคลังใน 5 ประเด็น ดังนี้

(1) บทบาทของนโยบายการคลังตามดุลยพินิจของรัฐบาล เนื่องจากดุลการคลังเชิงโครงสร้างเป็นดุลการคลังที่ตอบสนองต่อนโยบายการคลังตามดุลยพินิจของรัฐบาล เช่น การเพิ่มหรือลดอัตราภาษี (Taxation) และการเพิ่มหรือลดงบประมาณรายจ่าย รวมถึงการปรับเพิ่มหรือลดระดับค่าใช้จ่ายสวัสดิการสังคมต่างๆ เป็นต้น โดยที่ดุลยพินิจดังกล่าวไม่ได้มีความสัมพันธ์กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังเชิงโครงสร้างจะสะท้อนถึงผลจากการเปลี่ยนแปลงดุลยพินิจของรัฐบาล (Discretionary Change) ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดแนวนโยบายเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังในส่วนนี้

(2) ความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) เราสามารถประเมินความยั่งยืนทางการคลังจากพลวัตของหนี้สาธารณะที่เกิดจากเปลี่ยนแปลงของดุลการคลัง โดยพลวัตของหนี้สาธารณะสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ 1) พลวัตของหนี้สาธารณะที่เปลี่ยนแปลงเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง หากดุลการคลังเปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ หรือมาตรการในระยะสั้นของรัฐบาล และ 2) พลวัตของหนี้สาธารณะที่เปลี่ยนแปลงอย่างถาวร หากดุลการคลังเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างการคลัง ซึ่งประเภทหลังมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายการคลังจะนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังได้ รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาความเหมาะสมของโครงสร้างรายได้และรายจ่าย นอกจากนี้ยังสามารถประเมิน

ความยั่งยืนทางการคลัง โดยพิจารณาความพยายามในการลดความไม่สมดุลระหว่างโครงสร้างรายได้และรายจ่าย ดังนั้น ดุลการคลังเชิงโครงสร้างจึงเป็นตัวชี้วัดที่เหมาะสมในการประเมินความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว เนื่องจากเป็นดุลการคลังที่ขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและมาตรการทางการคลังในระยะสั้นของรัฐบาลซึ่งมีผลกระทบต่อดุลการคลังเพียงชั่วคราว

(3) ทิศทางของนโยบายการคลัง (Fiscal Stance) ดุลการคลังเชิงโครงสร้างสามารถนำมาใช้ในการประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังตามดุลยพินิจของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเรียกว่าการประเมินทิศทางของนโยบายการคลัง (Fiscal Stance) ตัวอย่างเช่น การขาดดุลการคลังเชิงโครงสร้างจะสะท้อนถึงทิศทางของนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy Stance) เป็นความตั้งใจของรัฐบาลในการใช้นโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การพิจารณาผลกระทบของนโยบายการคลังต่ออุปสงค์รวมของประเทศยังคงต้องพิจารณาผลกระทบของตัวรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติและการก่อหนี้ด้วย

(4) สอดคล้องกับหลักการประเมินบทบาทนโยบายการคลังในระดับสากล ซึ่งกำหนดให้ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง เป็นเครื่องมือในการวัดสถานะทางการคลังของแต่ละประเทศ ที่องค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF และองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD นำมาใช้ประเมินผลการดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจ โดยการจัดทำดุลการคลังเชิงโครงสร้างจะช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจสามารถกำหนดนโยบายการคลังในมุมมองที่ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น และสามารถเปรียบเทียบดุลการคลังเชิงโครงสร้างได้ในระดับสากล

(5) การวิเคราะห์ปัญหานี้สาธารณะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังและการเติบโตของเศรษฐกิจ โดยการวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้างจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็นมากยิ่งขึ้น หากปัญหานี้สาธารณะเกิดจากความไม่สมดุลระหว่างโครงสร้างรายได้และรายจ่าย ซึ่งจะมีผลกระทบต่อหนี้สาธารณะอย่างถาวรและต่อเนื่อง หากไม่มีการปรับปรุงเชิงโครงสร้างอย่างตรงประเด็น

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาโครงสร้างการคลังของรัฐบาล

1.2.2 เพื่อศึกษาและกำหนดวิธีการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทยและวิเคราะห์บทบาทของนโยบายการคลังแบบตั้งใจของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจจากอดีตสู่ปัจจุบัน และประมาณการในอนาคต

1.2.3 เพื่อศึกษาผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจและปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบชั่วคราวต่อดุลการคลังของรัฐบาล

1.2.4 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการคลัง และนำผลการศึกษาไปใช้ในการเสนอแนะนโยบาย เพื่อการรักษาความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

1.2.5 เพื่อเสนอแนะรูปแบบการรายงานฐานะทางการคลังเชิงโครงสร้าง และกำหนดแนวทางการถ่ายทอดและเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับดุลการคลังเชิงโครงสร้างให้กับหน่วยงานด้านการเงินการคลังที่สำคัญของประเทศ รวมถึงเผยแพร่ต่อสาธารณชน

1.3 ขอบเขตการวิจัย

1.3.1 ศึกษา คำนวณ และวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง โดยใช้ข้อมูลการคลังที่สำคัญของประเทศไทย ได้แก่ รายได้รัฐบาล รายจ่ายรัฐบาล และดุลการคลังของรัฐบาล ซึ่งรวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.)

1.3.2 ศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อดุลการคลังของประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

1.4.1 ศึกษาโครงสร้างของรายได้ และรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อวิเคราะห์ความสมดุล พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหา ข้อจำกัด และเสนอแนะแนวทางการลดส่วนต่าง (Gap) ระหว่างโครงสร้างรายได้ และรายจ่าย

1.4.2 ศึกษารูปแบบวิธีการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ และปัจจัยชั่วคราวที่มีผลกระทบต่อดุลการคลังของประเทศ เพื่อคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balance)

1.4.3 ศึกษาตารางการคำนวณ (Online Template) ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balance) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งเผยแพร่ในเว็บไซต์ของ IMF¹ เพื่อเป็นต้นแบบในการนำมาประยุกต์ใช้วิธีการคำนวณอื่นๆ ตามแนวคิดของสากล

¹ สามารถเข้าถึงตารางการคำนวณ (Online Template) ดุลการคลังเชิงโครงสร้างของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้ที่เว็บไซต์ URL: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/int031212a.htm>> เข้าถึงเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2556

1.4.4 รวบรวมและศึกษามาตรการทางการคลังของรัฐบาลที่กำหนดสิ้นสุดระยะเวลา
ดำเนินการชัดเจน (One-off Policy) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อดุลการคลังของรัฐบาล

1.4.5 ศึกษาผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจ และปัจจัยอื่นที่มีผลชั่วคราวต่อดุลการคลัง
ของประเทศ เช่น วัฏจักรราคาสินค้าโภคภัณฑ์ วัฏจักรราคาสินทรัพย์ อัตราการค้า (Terms of Trade)
และมาตรการทางการคลังของรัฐบาลที่กำหนดการสิ้นสุดของระยะเวลาดำเนินการอย่างชัดเจน
(One-off Policy) เป็นต้น เพื่อวิเคราะห์ถึงบทบาทในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล
และเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบและบทบาทของตัวปรับเสถียรภาพโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizers)
และปัจจัยอื่นที่มีผลชั่วคราวต่อฐานะการคลังนอกเหนือจากการตัดสินใจของรัฐบาลได้อย่างถูกต้อง
แม่นยำ

1.4.6 ศึกษาแนวโน้มและทิศทางของดุลการคลังเชิงโครงสร้างในระยะปานกลาง ภายใต้
ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคในการประมาณการฐานะการคลังระยะปานกลางที่เป็นปัจจุบัน
เพื่อวิเคราะห์ความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างของรายได้และรายจ่าย และวิเคราะห์แนวโน้ม
ของบทบาทในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล

1.4.7 สรุปผลข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างรายได้และ
รายจ่ายของรัฐบาล เพื่อสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลังด้านฐานะการคลังของรัฐบาลในระยะยาว

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ได้ผลการศึกษาโครงสร้างการคลังของรัฐบาล

1.5.2 ได้วิธีการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทย และได้ผลการวิเคราะห์
บทบาทของนโยบายการคลังแบบตั้งใจ ของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจจากอดีตสู่ปัจจุบัน
และประมาณการในอนาคต

1.5.3 ได้ผลการศึกษาผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจ และปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบชั่วคราว
ต่อดุลการคลังของรัฐบาล

1.5.4 ได้แนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการคลัง และได้ผลการศึกษาไปใช้ในการเสนอแนะ
นโยบายเพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

1.5.5 ได้รูปแบบการรายงานฐานะทางการคลังเชิงโครงสร้าง และแนวทางการถ่ายทอดและ
เผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับดุลการคลังเชิงโครงสร้างให้กับหน่วยงานด้านการเงินการคลังที่สำคัญ
ของประเทศ รวมถึงเผยแพร่ต่อสาธารณะชนอย่างเป็นทางการตามกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมต่อไป

1.6 องค์ประกอบของงานวิจัย

ในบทที่ 1 เป็นการนำเสนอที่มาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการศึกษา ขอบเขตการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย และคำสำคัญ (Keywords) ของงานวิจัย บทที่ 2 จะเป็นการทบทวนวรรณกรรมและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการประเมินบทบาทของนโยบายการคลังต่อระบบเศรษฐกิจทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ สำหรับบทที่ 3 และบทที่ 4 จะเป็นส่วนของเนื้อหาการวิจัย โดยบทที่ 3 จะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างการคลังของรัฐบาล ครอบคลุมโครงสร้างรายได้ โครงสร้างรายจ่ายและดุลงบประมาณของรัฐบาลในอดีตจนถึงปัจจุบัน การศึกษาแนวโน้มและทิศทางของโครงสร้างรายได้และรายจ่ายในระยะปานกลางภายใต้ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาค ในการประมาณการฐานะการคลังระยะปานกลางที่เป็นปัจจุบัน รวมทั้งการศึกษาประเด็นปัญหาข้อจำกัด และความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล พร้อมทั้งรวบรวมข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลังด้านฐานะการคลังของรัฐบาลในระยะยาว ส่วนบทที่ 4 จะเป็นการศึกษาดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทย ครอบคลุมถึงการปรับผลกระทบของมาตรการทางการคลังและปัจจัยที่มีผลชั่วคราว (One-off Fiscal Operation) ต่อดุลการคลังของรัฐบาล การปรับผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ ด้วยวิธีช่องว่างการผลิต (Output Gap) การปรับผลของปัจจัยอื่นที่มีผลชั่วคราวต่อดุลการคลัง เช่น วัฏจักรราคาสินทรัพย์ วัฏจักรราคาสินค้าโภคภัณฑ์ เป็นต้น รวมถึงผลการศึกษาและการวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทย และบทที่ 5 จะเป็นบทสรุป ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อจำกัดในการศึกษาและข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม

1.7 คำสำคัญ (Keywords) ของงานวิจัย

1.7.1 ช่องว่างการผลิต (Output Gap) หมายถึง ส่วนต่างระหว่างผลผลิตจริง (GDP) กับการผลิตระดับศักยภาพ (Potential Output) ซึ่งเป็นระดับการผลิตศักยภาพระยะยาวของเศรษฐกิจ ซึ่งหากเศรษฐกิจหรือผลผลิตจริงขยายตัวเพิ่มขึ้นมาก Output Gap ก็จะมีค่าลบเรื่อยๆ ส่งผลต่อแรงกดดันเงินเพื่อให้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากตัวแปรต่างๆ ที่กำหนดศักยภาพการผลิต เช่น ระดับของสินค้าทุน และผลิตภาพการผลิต (Productivity) ตลอดจนประสิทธิภาพของแรงงานนั้น ไม่สามารถวัดได้โดยตรงจากข้อมูลทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ การประเมินระดับศักยภาพการผลิตเองจึงมีข้อจำกัดเช่นกัน

1.7.2 วัฏจักรเศรษฐกิจ (Economics Cycle) หมายถึง สภาวะความผันผวนขึ้นลงสลับไปสลับมาของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เปรียบเสมือนการเคลื่อนไหวขึ้นลงของลูกคลื่น (Phases) จากภาวะที่ภาวะเศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตจนถึงขีดสุดแล้วค่อย ๆ ชะลอตัวลงมาจนถึงจุดต่ำสุด และจะค่อย ๆ ฟื้นตัวขึ้นไปใหม่ หมุนเวียนเป็นวงจรทางเศรษฐกิจในลักษณะเช่นนี้เรื่อยไป โดยในวัฏจักรหนึ่งจะมี 4 ช่วงคือ (1) ภาวะตกต่ำ (Trough) มีการว่างงานสูง ระดับความต้องการสินค้าต่ำเมื่อเทียบกับกำลังการผลิต (2) ภาวะฟื้นตัวหรือขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Recovery หรือ Expansion) (3) ภาวะรุ่งเรือง (Peak) เป็นจุดสูงสุดของวัฏจักร ณ จุดสูงสุดนี้ประสิทธิภาพการผลิตถูกดึงมาใช้อย่างเต็มที่ (4) ภาวะถดถอยหรือหดตัว (Recession หรือ Contraction) เป็นช่วงที่มีการหดตัวของ GDP หากเกิดภาวะนี้เป็นเวลานานเรียกว่า เศรษฐกิจตกต่ำ (Depression)

1.7.3 นโยบายการคลังแบบตั้งใจ หรือนโยบายการคลังตามดุลยพินิจ (Discretionary Fiscal Policy) ของรัฐบาล หมายถึง นโยบายการคลังที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่าย การเปลี่ยนแปลงประเภทของการจัดเก็บภาษี และการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี โดยความจงใจของรัฐบาล เพื่อควบคุมอุปสงค์มวลรวมของประเทศ ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงตามที่รัฐบาลจะเห็นสมควร และเป็นการตัดสินใจผ่านการอนุมัติของรัฐสภา

1.7.4 นโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ (Automatic หรือ Build-in Stabilizer Fiscal Policy) หมายถึง นโยบายการคลังที่สามารถปรับตัวเพื่อรักษาเสถียรภาพและลดความผันผวนในระบบเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลไม่ต้องตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายและไม่ต้องผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลง เครื่องมือของนโยบายการคลังต่างๆ จะเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นเอง โดยการเปลี่ยนแปลงเครื่องมือต่างๆ ที่เป็นไปโดยอัตโนมัติทำให้ความต้องการใช้จ่ายรวมมีการเปลี่ยนแปลงและส่งผลให้รายได้ประชาชาติเปลี่ยนแปลง ดังนั้น เครื่องมือทางการคลังเหล่านี้จึงถูกเรียกว่าเป็นตัวรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (Built-in stabilizer)

1.7.5 ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balance) เป็นตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินบทบาทและผลการดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจ หรือนโยบายการคลังตามดุลยพินิจ (Discretionary Fiscal Policy) ของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งแสดงถึงส่วนต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังโดยความตั้งใจของรัฐบาล เช่น การเพิ่มหรือลดอัตราภาษี และการเพิ่มหรือลดงบประมาณรายจ่าย โดยจัดส่วนต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายที่เปลี่ยนแปลงโดยอัตโนมัติ (Autonomous) ตามวัฏจักรเศรษฐกิจ เช่น รายได้จากภาษีเงินได้อัตราก้าวหน้า และรายจ่ายสิทธิประโยชน์ประกันการว่างงาน เป็นต้น รวมทั้งจัดส่วนต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายที่เปลี่ยนแปลงตามปัจจัยที่ไม่ได้มีลักษณะเชิงโครงสร้าง (Nonstructural Elements) อื่น ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อดุลการคลังเป็นการชั่วคราว (One-off) เช่น วัฏจักรราคาสินค้าโภคภัณฑ์ วัฏจักร

ราคาสินทรัพย์ อัตราการค้า (Terms of Trade) และผลกระทบของมาตรการระยะสั้นของรัฐบาล เป็นต้น

ทั้งนี้ วิธีในการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ และปัจจัยอื่นที่มีผลชั่วคราว (One-off) ต่อผลการคลั่งนั้นส่วนใหญ่จะใช้แนวคิดความอ่อนไหวของผลการคลั่ง (Budgetary Sensitivity) ต่อส่วนต่างระหว่างเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริงและเศรษฐกิจที่มีการผลิตเต็มศักยภาพ หรือช่องว่างการผลิต (Output Gap) ซึ่งในการคำนวณผลผลิตระดับศักยภาพ (Potential GDP) สามารถทำได้หลายวิธี อย่างไรก็ตาม การจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจยังสามารถใช้แนวคิดความอ่อนไหวของผลการคลั่งต่อส่วนต่างระหว่างอัตราการว่างงานที่เกิดขึ้นจริง และอัตราการว่างงานตามธรรมชาติ หรือ “อัตราการว่างงานระดับที่ไม่ก่อให้เกิดแรงกดดันต่อเงินเฟ้อ (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment: NAIRU)” ได้ด้วย นอกจากนี้แนวคิดเกี่ยวกับค่าความยืดหยุ่นของดุลงบประมาณ รายได้และรายจ่ายที่ขึ้นอยู่กับวัฏจักรเศรษฐกิจยังสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจได้เช่นกัน

1.7.6 นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) ได้แก่ การลดภาษี การเพิ่มรายจ่าย และการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ซึ่งรัฐบาลมักจะใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัวในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ มีปัญหาการว่างงาน หรือมีปัญหาเงินฝืด เพื่อกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

1.7.7 นโยบายการคลังแบบหดตัว (Contractionary Fiscal Policy) ได้แก่ การเพิ่มภาษี การลดรายจ่าย และการจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล ซึ่งรัฐบาลมักจะใช้นโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตมากเกินไป หรือมีปัญหาเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูง เพื่อลดอุปสงค์มวลรวม หรือการใช้จ่ายรวมของประเทศ

1.7.8 นโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Procyclical Fiscal Policy) หมายถึง นโยบายการคลังที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในทิศทางเดียวกับภาวะเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงภาวะเศรษฐกิจถดถอย นโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจจะเป็นนโยบายการคลังแบบหดตัวที่มีลักษณะลดอุปสงค์มวลรวมของประเทศ เช่น การเพิ่มภาษี และการลดรายจ่าย ในทางตรงกันข้าม ในช่วงภาวะเศรษฐกิจเฟื่องฟู นโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจจะเป็นนโยบายการคลังแบบขยายตัวที่มีลักษณะสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น การลดภาษี และการเพิ่มรายจ่าย

1.7.9 นโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical Fiscal Policy) หมายถึง นโยบายการคลังที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในทิศทางตรงข้ามกับภาวะเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงภาวะเศรษฐกิจถดถอย นโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจจะเป็นนโยบายการคลัง

แบบขยายตัวที่มีลักษณะของการสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น การลดภาษี และการเพิ่มรายจ่าย เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม ในช่วงภาวะเศรษฐกิจเฟื่องฟู นโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจจะเป็นนโยบายการคลังแบบหดตัวที่มีลักษณะของการลดความร้อนแรงของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่นการเพิ่มภาษี และการลดรายจ่าย เป็นต้น

ทั้งนี้ นโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรจะทำงานเทียบเท่ากับตัวปรับเสถียรภาพโดยอัตโนมัติ หากรัฐบาลไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังแบบตั้งใจ หรือนโยบายการคลังตามดุลยพินิจ

บทที่ 2

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื้อหาบทที่ 2 นี้ จะครอบคลุมการทบทวนวรรณกรรมและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการประเมินบทบาทของนโยบายการคลังต่อระบบเศรษฐกิจทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ จำแนกตามลักษณะการทำงานของนโยบาย และตามลักษณะปัญหาเศรษฐกิจ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์รายได้ รายจ่าย และดุลการคลัง ตลอดจนการทบทวนวิธีการและรูปแบบในการปฏิบัติงานจากองค์กรต่างๆ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินบทบาทของนโยบายการคลังต่อภาวะเศรษฐกิจ

นโยบายการคลังเป็นนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดนโยบายหนึ่งที่รัฐบาลจะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ มั่นคงและมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ประเทศประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะใช้นโยบายการคลังในการกระตุ้นและขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้สามารถเดินต่อไปได้ อย่างไรก็ดี ในการประเมินบทบาทของนโยบายการคลังที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องหาเครื่องมือที่เหมาะสม ซึ่งแนวคิดที่องค์กรระหว่างประเทศทั่วโลกนิยมใช้ประเมินขนาดของแรงขับเคลื่อนทางนโยบายคือ การใช้ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balance) ในการประเมินบทบาทของนโยบายการคลัง เนื่องจากเป็นดุลการคลังที่มีการขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายการคลังชั่วคราวออกซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางหรือบทบาทของนโยบายการคลังที่แท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจถึงระบบการทำงานและวิธีการวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง จำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงลักษณะการทำงานของนโยบายการคลังในเบื้องต้นเสียก่อน

2.1.1 ประเภทของนโยบายการคลังจำแนกตามลักษณะการทำงานของนโยบาย

2.1.1.1 นโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ (Automatic or Built-in Stabilizer Fiscal Policy)

หมายถึง นโยบายการคลังที่สามารถปรับตัวเพื่อรักษาเสถียรภาพและลดความผันผวนในระบบเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลไม่ต้องตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายและไม่ต้องผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลง เครื่องมือของนโยบายการคลังต่างๆ จะเกิดการเปลี่ยนแปลง

ขึ้นเอง โดยการเปลี่ยนแปลงเครื่องมือต่างๆ ที่เป็นไปโดยอัตโนมัติทำให้ความต้องการใช้จ่ายรวม มีการเปลี่ยนแปลงและส่งผลให้รายได้ประชาชาติเปลี่ยนแปลง ดังนั้น เครื่องมือทางการคลังเหล่านี้ จึงถูกเรียกว่าเป็นตัวรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (Built-in Stabilizer)³

เครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่สำคัญมี 2 ประเภท ได้แก่

(1) ภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้า (Progressive Income Tax) เป็นภาษีที่เปลี่ยนแปลง ในทิศทางเดียวกับรายได้ และทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ ในภาวะที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างร้อนแรง รายได้ประชาชาติจะสูงขึ้น ประชาชนมีรายได้มากขึ้น รัฐบาลจะสามารถเก็บภาษีได้มากขึ้นโดยไม่ต้องปรับเปลี่ยนอัตรากาฬิ ส่งผลให้ประชาชนมีรายได้ ที่ใช้จ่ายจริงน้อยลง การลงทุนลดลง รายจ่ายรวมน้อยลง ช่วยชะลอความรุนแรงของเศรษฐกิจ และในทางกลับกัน เมื่อภาวะเศรษฐกิจซบเซา รายได้ประชาชาติน้อยลง รัฐบาลก็จะเก็บภาษีน้อยลงตาม ช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรุนแรงมากเกินไป

(2) ค่าใช้จ่ายเงินโอนหรือเงินอุดหนุนของรัฐบาล (Transfer Payment and Subsidy) ได้แก่ รายจ่ายสังคมสงเคราะห์ การประกันการว่างงานหรือเงิน โอนเงินช่วยเหลือต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กับรายได้ในทางผกผันจะช่วยลดความผันผวนของระบบเศรษฐกิจได้ เช่น ในภาวะ ที่เศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลก็จะให้เงินโอนและเงินช่วยเหลือมากขึ้น ทำให้ประชาชนได้รับเงินช่วยเหลือ จึงยังสามารถใช้จ่ายได้ ผลจะทำให้การใช้จ่ายรวมลดลงไม่มาก ดังนั้น รายได้ประชาชาติจะไม่ตกต่ำ จนเกินไป ในขณะที่ หากสถานการณ์ที่เศรษฐกิจเจริญเติบโต ประชาชนมีรายได้ มีความเป็นอยู่ที่ดี การให้เงินโอนและเงินช่วยเหลือก็จะลดลงตามความจำเป็น เป็นต้น (ณพล สุกใส, 2556)

2.1.1.2 นโยบายการคลังแบบตั้งใจ (Discretionary Fiscal Policy)

นโยบายการคลังแบบตั้งใจ หรือนโยบายตามดุลยพินิจของรัฐบาล หมายถึง นโยบายการคลังที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงระดับการใช้จ่าย ประเภทของการจัดเก็บภาษีและอัตรากาฬิโดยความตั้งใจของรัฐบาล เพื่อควบคุมอุปสงค์มวลรวม ของประเทศ และรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงตามที่รัฐบาล เห็นสมควร และเป็นการตัดสินใจผ่านการอนุมัติของรัฐสภา แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ นโยบายการคลังจำแนกตามลักษณะปัญหาเศรษฐกิจ และนโยบายการคลังจำแนกตามลักษณะ เศรษฐกิจ

³ ตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) ในระบบงบประมาณ คือ ปัจจัยที่ทำให้การใช้จ่ายของ รัฐบาล หรือภาษีเปลี่ยนแปลงไปโดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการของการออกกฎหมาย เช่น เมื่อภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว (GDP ลดลง) ตัวรักษาเสถียรภาพจะปรับระบบเศรษฐกิจที่จะทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้น หรือทำให้รายได้จัดเก็บจากภาษี ของรัฐบาลลดลงโดยอัตโนมัติ เมื่อเศรษฐกิจขยายตัว (GDP เพิ่มขึ้น) ตัวรักษาเสถียรภาพจะปรับระบบเศรษฐกิจโดยให้การใช้จ่าย ของรัฐบาลลดลง หรือ ทำให้รายได้จัดเก็บจากภาษีของรัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ

1) นโยบายการคลังจำแนกออกตามลักษณะปัญหาเศรษฐกิจ

ความสัมพันธ์ของนโยบายการคลังตามลักษณะปัญหาเศรษฐกิจสามารถจำแนกได้ 2 ลักษณะหลัก คือ

1.1) นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansion Fiscal Policy) คือ การเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลด้วยการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายหรือการลดการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล โดยการลดอัตราภาษี เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงเศรษฐกิจขาลง ซึ่งนโยบายจะช่วยเพิ่มการใช้จ่ายภายในประเทศ และทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น

1.2) นโยบายการคลังแบบหดตัว (Contraction Fiscal Policy) คือ การลดการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยการจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลด้วยการตัดลดงบประมาณรายจ่ายหรือเพิ่มการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล โดยการเพิ่มอัตราภาษีเพื่อชะลอความร้อนแรงของภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งนโยบายจะส่งผลทำให้เกิดการลดการใช้จ่ายภายในประเทศ (Domestic Demand) และทำให้รายได้ประชาชาติลดลง

2) นโยบายการคลังจำแนกออกตามลักษณะเศรษฐกิจ

2.1) นโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical Fiscal Policy) หมายถึง การดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ

2.2) นโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Pro-cyclical Fiscal Policy) หมายถึงการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวดี และดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ

ในความเป็นจริง วัฏจักรเศรษฐกิจของทุกประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การตัดสินใจกำหนดนโยบายจึงต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบให้มีความสอดคล้องกับวัฏจักรเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคของสำนัก Keynes เสนอว่า การดำเนินนโยบายการคลังที่เหมาะสมควรดำเนินนโยบายในลักษณะตรงข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจเพื่อปรับสมดุลทางเศรษฐกิจให้อยู่ในเสถียรภาพ กล่าวคือ เมื่อวัฏจักรเศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอย (Recession) ควรดำเนินนโยบายเพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจฟื้นตัวผ่านเครื่องมือทางการคลัง เช่น การปรับลดภาษีเงินได้ หรือการเพิ่มรายจ่ายรัฐบาล ในทางตรงกันข้าม ในช่วงที่เศรษฐกิจอยู่ในภาวะขยายตัวได้ดี การเพิ่มภาษีเงินได้ หรือการปรับลดการใช้จ่าย เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายควรดำเนินการเพื่อลดความร้อนแรงของเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาเชิงประจักษ์ของประเทศต่างๆ ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินนโยบายการคลังในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะเป็นไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับวัฏจักร

เศรษฐกิจ (Counter-cyclical Fiscal Policy) ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะดำเนินนโยบายการคลังในทิศทางเดียวกับวัฏจักรเศรษฐกิจ (Pro-cyclical Fiscal Policy) ส่งผลให้ความผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนามักมีความรุนแรงและยาวนานกว่าประเทศพัฒนาแล้ว โดย Lane (2003) ได้ทำการศึกษาความผันผวนของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศกับระดับการพัฒนาของประเทศ พบว่า ความผันผวนของผลผลิตมวลรวมในประเทศกำลังพัฒนาจะสูงกว่าความผันผวนของผลผลิตมวลรวมในประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่า โดยมีสาเหตุจากการที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถดำเนินนโยบายแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจได้ โดย ศาสตรา และคณะ (2557) เสนอว่าการดำเนินนโยบายต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจจะสามารถประสบความสำเร็จ หากมีการบริหารจัดการหรือควบคุมผ่านปัจจัยเชิงสถาบัน⁴ ที่ดี ซึ่งจะนำไปสู่การดำเนินนโยบายการคลังที่ดีและเอื้อต่อการรักษาเสถียรภาพและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

การที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถดำเนินนโยบายแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ นอกจากจะเพิ่มความผันผวนทางเศรษฐกิจโดยรวมแล้วยังส่งผลกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย โดย Ramey and Ramey (1995) ได้ศึกษาหาความสัมพันธ์ระหว่างความผันผวนกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้กลุ่มตัวอย่าง 92 ประเทศ รวมทั้งประเทศในกลุ่ม OECD พบว่า ประเทศที่มีความผันผวนทางเศรษฐกิจสูงมีแนวโน้มที่จะมีอัตราการเจริญเติบโตของผลผลิตที่ต่ำกว่าประเทศที่มีความผันผวนทางเศรษฐกิจต่ำกว่า และสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Aizenman and Marion (1997) ที่ได้ทำการศึกษาความผันผวนทางเศรษฐกิจกับการลงทุนภาคเอกชนในประเทศกำลังพัฒนา พบว่า ความผันผวนทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์ในเชิงลบกับการลงทุนภาคเอกชนเช่นกัน

2.1.2 บทบาทของนโยบายการคลังต่อการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ

ในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินในปี 2007 มีการถกเถียงกันมากถึงประสิทธิภาพของนโยบายการคลังซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยมีการศึกษาจำนวนมากได้ศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิภาพของการใช้นโยบายการคลังแบบอัตโนมัติและการใช้นโยบายการคลังแบบตั้งใจ โดย Hemming et al. (2002), Taylor (2009) และ Cogan et al. (2010) เห็นว่าประเทศควรใช้นโยบายการคลังแบบอัตโนมัติเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพ

⁴ ปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) การปรับกระบวนการงบประมาณ เพื่อสนับสนุนให้รัฐบาลเกิดความรับผิดชอบทางการคลังในระยะยาว รวมถึงการสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสเพิ่มขึ้นในการจัดทำงบประมาณ (2) การปรับปรุงกฎการคลัง (Fiscal Rules) และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อช่วยควบคุมการใช้ดุลยพินิจของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อลดความเอนเอียงในการจัดทำงบประมาณขาดดุลแบบต่อเนื่อง และช่วยสนับสนุนการมีวินัยทางการคลัง รวมถึงการจัดทำดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Budget Balance) จะช่วยให้การดำเนินนโยบายการคลังเป็นไปในทิศทางตรงข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจ (3) ความตั้งใจจริงในการดำเนินนโยบายการคลังอย่างมีความรับผิดชอบของรัฐบาล รวมถึงแรงผลักดันและสนับสนุนจากภาคประชาชน

ของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ เนื่องจากการใช้นโยบายการคลังแบบตั้งใจมีข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลทางด้านการเมือง การใช้ระยะเวลาในการตัดสินใจค่อนข้างนาน เพราะต้องผ่านกระบวนการของระบบรัฐสภา ความล่าช้าในขั้นตอนการนำไปสู่การปฏิบัติ (Implementation Lag) ยิ่งไปกว่านั้น การใช้นโยบายที่ไม่เหมาะสมอาจยิ่งก่อให้เกิดความผันผวนของการจ้างงานและระดับผลผลิตมากกว่าเป็นการแก้ปัญหา รวมทั้งไม่สามารถปรับเปลี่ยนนโยบายได้โดยอัตโนมัติ เมื่อเศรษฐกิจกลับเข้าสู่ภาวะปกติ

อย่างไรก็ดี Baunsgaard and Symansky (2009) กล่าวว่า แม้ว่านโยบายการคลังแบบอัตโนมัติจะช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็ว และยังช่วยบรรเทาปัญหา ก่อนที่รัฐบาลจะใช้นโยบายการคลังแบบตั้งใจ แต่การใช้นโยบายแบบอัตโนมัติอาจส่งผลให้ระดับการใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นและไม่สามารถแก้ปัญหาในกรณีที่ความผันผวนทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นเป็นเวลานาน

นอกจากนี้ หลากหลายงานศึกษาได้ให้ข้อสรุปที่ตรงกันว่า การใช้นโยบายการคลังแบบตั้งใจหรือการใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจ (Discretion) โดยปราศจากความระมัดระวังจะทำให้รัฐบาลมีอิสระในการใช้จ่ายมากเกินไป หรือใช้จ่ายมากกว่ารายได้ที่รัฐบาลสามารถจัดเก็บได้ ทำให้รัฐบาลมีการกู้ยืมมากเกินไปจนมีความเสี่ยงที่จะถูดักการเมืองหรือพรรคการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงและจูงใจประชาชนผ่านการดำเนินนโยบายต่างๆ อาทิ ลดอัตราภาษี หรือเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐผ่านมาตรการต่างๆ จนนำไปสู่การดำเนินนโยบายการคลังที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับวัฏจักรเศรษฐกิจ (Pro-cyclical) มากกว่าการดำเนินนโยบายการคลังแบบปรับเสถียรภาพอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) ส่งผลให้รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะขาดดุลงบประมาณมากขึ้นฐานะการคลังของรัฐบาลแย่ลง หนี้สาธารณะอยู่ในระดับสูง และในท้ายที่สุดความเชื่อมั่นของประชาชนในนโยบายของรัฐบาลหมดไปในระยะยาว

2.1.3 การประเมินบทบาทของนโยบายการคลังในต่างประเทศ

ผู้วิจัยได้จัดทำกรณีศึกษาของต่างประเทศในการประเมินบทบาทของนโยบายการคลัง โดยได้ศึกษาประเทศออสเตรเลีย และประเทศบราซิล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1.3.1 ประเทศออสเตรเลีย

การประเมินบทบาทของนโยบายการคลังของประเทศไทยเริ่มจากการจำแนกดุลการคลังเบื้องต้นออกเป็น 2 องค์ประกอบ นั่นคือ ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Balance) และดุลการคลังเบื้องต้นตามวัฏจักร (Cyclical Primary Balance) โดยดุลการคลังเบื้องต้นตามวัฏจักรจะขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงของวัฏจักรเศรษฐกิจ ในขณะที่ดุลการคลังเชิงโครงสร้างจะเป็นการประมาณการดุลการคลังในส่วนที่ไม่ขึ้นอยู่กับตัวแปรที่มีวัฏจักร

ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่ส่งสัญญาณให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงบทบาทของนโยบายการคลัง ดุลการคลังรวมจึงมักจะเกินดุลในช่วงเศรษฐกิจขยายตัวร้อนแรง และขาดดุลในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว การประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้างเป็นการจัดผลกระทบของวัฏจักรเพื่อพิจารณาว่าบทบาทของนโยบายการคลังแบบตั้งใจของรัฐบาล (Discretionary Change) มีผลกระทบต่อรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ตัวแปรที่มีวัฏจักรและมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในดุลการคลังของประเทศออสเตรเลียคือ อัตราการค้า (Terms of Trade) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราการค้าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศออสเตรเลีย

ตัวอย่างเช่น ในช่วงวิกฤตการเงินโลก รัฐบาลในกลุ่ม G20 ตัดสินใจที่จะออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยปรับดุลการคลังเชิงโครงสร้างจากเกินดุลเล็กน้อยเป็นขาดดุลร้อยละ 5 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2552 และกำหนดเป้าหมายในการกลับเข้าสู่ดุลการคลังเชิงโครงสร้างเกินดุลหลังจากผลกระทบของวิกฤตการเงินโลกต่อเศรษฐกิจออสเตรเลียหมดสิ้นลง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาอัตราการค้า (Terms of Trade) ซึ่งเป็นสัดส่วนของราคาสินค้าส่งออกต่อราคาสินค้านำเข้าภายในประเทศ พบว่าประเทศออสเตรเลียมีราคาสินค้าส่งออกที่ขยายตัวมาโดยตลอด ซึ่งไม่เป็นที่แน่ชัดว่า อัตราการค้ามีผลกระทบต่อดุลการคลังเชิงโครงสร้างมากน้อยเพียงใด เมื่อเกิดวิกฤตการเงินโลกที่ระดับราคาสินค้าและอัตราการค้าของประเทศออสเตรเลียปรับตัวลดลงในระดับสูง ย่อมส่งผลกระทบต่อรายรับของรัฐบาลออสเตรเลียด้วย จึงจำเป็นต้องมีการคำนวณผลกระทบดังกล่าวต่อดุลการคลังว่า มีผลกระทบที่หักล้างกับมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นความตั้งใจในการดำเนินดุลการคลังเชิงโครงสร้างแบบขาดดุลมากน้อยเพียงใด

จากการศึกษาวิธีการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างของรัฐบาลออสเตรเลีย⁵ สามารถสรุปวิธีคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศออสเตรเลียได้ดังนี้

1) วิธีการคำนวณของกระทรวงการคลังออสเตรเลียจากงานศึกษาของ McDonald และคณะ (2010) ซึ่งประยุกต์ใช้การวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) กับกลุ่มข้อสมมติฐานที่แตกต่างกันของอัตราการค้า (Terms of Trade) ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อดุลการคลังของประเทศออสเตรเลียมากที่สุด วิธีการของ McDonald เริ่มจากการแบ่งองค์ประกอบของช่องว่างการผลิตที่เป็นส่วนต่างระหว่าง GDP ที่เป็นตัวเงินและระดับศักยภาพของ GDP ที่เป็นตัวเงินออกเป็น 2 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) ส่วนต่างระหว่าง GDP ที่แท้จริงและระดับศักยภาพของ GDP ที่แท้จริง ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อสมมติฐานในการประมาณการระดับศักยภาพของ GDP ที่แท้จริง เช่น ผลผลิตการผลิต (Productivity) จำนวนประชากรในวัยทำงาน การเข้าสู่กำลังแรงงาน

⁵ The Treasury, Australian Government. (2013). Estimating The Structural Budget Balance of the Australian Government: An Update. Treasury Working Paper, 2013-01.

อัตราการทำงาน ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ย เป็นต้น และ (2) ส่วนต่างระหว่าง GDP Deflator และระดับเสถียรภาพของ GDP Deflator ในระยะยาว ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อสมมติฐานของอัตราการค้าในระยะยาว และระดับราคาสินค้าภายในประเทศที่สอดคล้องกับเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อของธนาคารกลาง

องค์ประกอบของรายรับของรัฐบาลที่ขึ้นอยู่กับวัฏจักรเศรษฐกิจจะประมาณการโดยการนำประมาณการส่วนต่างระหว่าง GDP ที่เป็นตัวเงินและระดับศักยภาพของ GDP ที่เป็นตัวเงิน มาคูณกับรายรับรัฐบาลและค่าความยืดหยุ่นของรายรับรัฐบาลต่อ GDP ที่เป็นตัวเงิน อัตราการค้าในระยะยาวจะกำหนดกลุ่มข้อสมมติฐาน โดยแบ่งข้อสมมติฐานออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรกในช่วงก่อนปีงบประมาณ 2545 ค่าเสถียรภาพระยะยาวของอัตราการค้าจะใช้ค่าเฉลี่ยในอดีต (ช่วงปี พ.ศ. 2515 - 2516) กลุ่มที่สอง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 จนถึงปีงบประมาณ 2548 ค่าเสถียรภาพในระยะยาวจะกำหนดสมมติฐานให้เท่ากับค่าจริงของอัตราการค้า และกลุ่มที่สาม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 เป็นต้นไป ค่าเสถียรภาพระยะยาวของอัตราการค้าจะสูงกว่าค่าในช่วงก่อนปี 2545 ร้อยละ 20 ประมาณการภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สิน (Capital Gain Tax: CGT) จัดทำด้วยแบบจำลองแยกต่างหาก โดยประยุกต์ใช้ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างราคาทรัพย์สินและรายได้รัฐบาลในระยะยาว ซึ่งเชื่อว่าไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันในระยะสั้น ดังนั้น รายรับรัฐบาลจากภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สิน (CGT) ในแบบจำลองนี้จะถูกปรับค่า โดยกำหนดสมมติฐานให้ส่วนต่างระหว่างประมาณการรายรับภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สิน (CGT) และค่าเฉลี่ย 10 ปี เป็นองค์ประกอบของวัฏจักรเศรษฐกิจ และรายจ่ายประโยชน์ทดแทนการว่างงานเป็นรายจ่ายรายการเดียวที่นำมาวิเคราะห์ความอ่อนไหวต่อวัฏจักรเศรษฐกิจ

2) วิธีการคำนวณของ IMF และ OECD

องค์กรระหว่างประเทศทั้ง IMF และ OECD ได้คำนวณและเผยแพร่ชุดการคลังเชิงโครงสร้างของรัฐบาลออสเตรเลีย (รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น) โดยการประมาณการความอ่อนไหวของชุดการคลังรวมต่อการเปลี่ยนแปลงของส่วนต่างระหว่างผลผลิตหรือรายได้ที่เกิดขึ้นจริงและผลผลิตหรือรายได้ ณ ระดับศักยภาพ (Potential)

2.1) วิธีการคำนวณของ IMF จะประมาณการระดับศักยภาพของ GDP ที่เป็นตัวเงินโดยใช้วิธี Hodrick-Prescott Filter ในการจัดผลของแนวโน้ม (Detrending) ซึ่งเป็นการจัดผลของผลผลิตที่แท้จริง ระดับราคาสินค้าภายในประเทศ และอัตราการค้า (Terms of Trade) ออกทั้งหมดโดยนัย และประยุกต์ใช้ค่าความยืดหยุ่นของส่วนต่างระหว่าง GDP ที่เป็นตัวเงินและระดับศักยภาพของ GDP ที่เป็นตัวเงินต่อรายรับของรัฐบาลในการคำนวณองค์ประกอบของรายรับที่ขึ้นอยู่กับวัฏจักรเศรษฐกิจ เพื่อหักออกจากรายรับรวม (Total Receipts) และใช้ในการประมาณการ

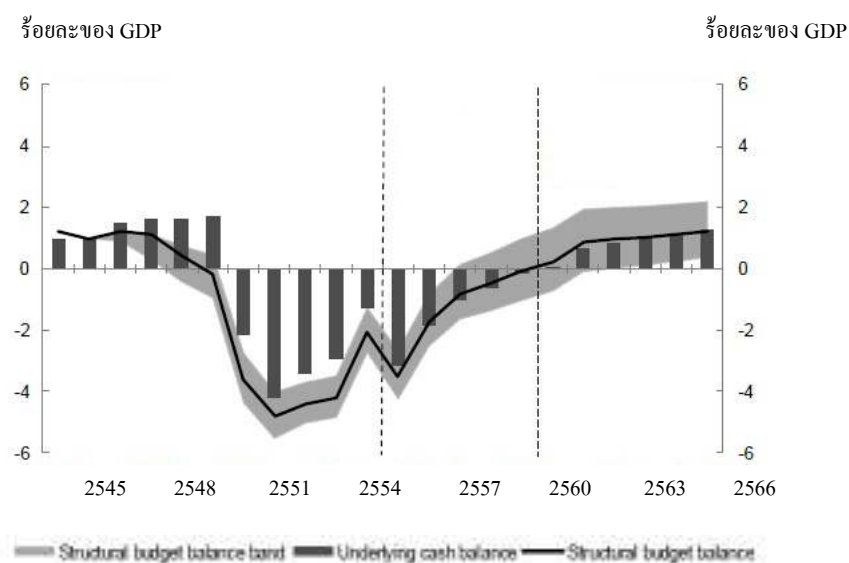
ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง ทั้งนี้ วิธีการของ IMF ไม่ได้มีการจัดผลของวัฏจักรออกจากรายจ่าย ในการนิยามการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศออสเตรเลีย

2.2) วิธีการคำนวณของ OECD จะประมาณการความอ่อนไหวของรายได้ รัฐบาลต่อวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยประยุกต์ใช้ค่าความยืดหยุ่นในการประมาณการส่วนต่างระหว่าง รายได้ประชาชาติที่แท้จริงและระดับศักยภาพของรายได้ประชาชาติที่แท้จริง (Real Income Gap) ซึ่งรายได้ประชาชาติที่แท้จริง (Real Gross Domestic Income: Real GDI) เท่ากับ GDP ณ ราคาคงที่ (GDP ที่แท้จริง) รวมกับกำไร (ขาดทุน) จากการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับเปลี่ยนแปลง ของอัตราการค้า (Terms of Trade) ถ่วงน้ำหนักด้วยสัดส่วนของภาคการส่งออกต่อ GDP ทั้งนี้ การประมาณการส่วนต่างดังกล่าว มี 2 ขั้นตอน ดังนี้

2.2.1) การกำหนดและใช้ข้อสมมติฐานอัตราการค้าระยะยาวของ OECD ในการประมาณการระดับศักยภาพของรายได้ประชาชาติที่แท้จริง (Potential Real GDI)

2.2.2) การปรับรายได้ประชาชาติที่แท้จริง (Real GDI) เพื่อให้การประมาณการ ส่วนต่างระหว่างรายได้ประชาชาติที่แท้จริงและระดับศักยภาพของรายได้ประชาชาติที่แท้จริง (Real Income Gap) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับค่าเฉลี่ยของส่วนต่างระหว่าง GDP ที่แท้จริงและระดับศักยภาพของ GDP ที่แท้จริง (Real GDP Output Gap)

แผนภูมิที่ 2.1 ประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Budget Balance) กระบวนการคลัง ประเทศออสเตรเลีย



ที่มา : Budget Paper No 1: Budget Strategy and Outlook 2014-15, The Treasury, Australian Government.

จากการศึกษารายงานยุทธศาสตร์งบประมาณและสถานการณ์ด้านงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ 2557 ของประเทศออสเตรเลีย พบว่า คุณการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศ ออสเตรเลียปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องในระยะปานกลางตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 โดยคุณการคลังเชิงโครงสร้างจะเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ในปีงบประมาณ 2561 และเกินดุล หลังปีงบประมาณ 2561 เป็นต้นไป ทั้งนี้ การคำนวณคุณการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศ ออสเตรเลียมีความอ่อนไหวต่อการคำนวณช่องว่างการผลิต (Output Gap) ความสัมพันธ์ระหว่าง รายรับของรัฐบาลและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และอัตราการค้า (Terms of Trade) ดังนั้น การประเมิน คุณการคลังเชิงโครงสร้างจึงควรพิจารณาเป็นช่วงของค่า (Interval Estimate) ภายใต้กลุ่ม ข้อสมมติฐานที่เป็นไปได้ โดยในระยะปานกลางออสเตรเลียประมาณการว่า ช่องว่างการผลิต (Output Gap) จะเข้าใกล้ร้อยละ 0.5 ในปีงบประมาณ 2561 และเข้าใกล้ร้อยละ 0 ในปีงบประมาณ 2565

2.1.3.2 ประเทศบราซิล

การประเมินทิศทางของการดำเนินนโยบายการคลัง (Fiscal Stance) ว่าเป็น การดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวหรือหดตัว ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจมีความผันผวนนั้น ไม่สามารถพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงคุณการคลังของรัฐบาลในภาพรวมได้ เนื่องจากในช่วง ที่เศรษฐกิจชะลอตัว รายได้ของรัฐบาลส่วนหนึ่งจะลดลงโดยอัตโนมัติ ในขณะที่รายจ่าย เงินช่วยเหลือประโยชน์ทดแทนการว่างงานเพิ่มขึ้น ส่งผลให้คุณการคลังมีแนวโน้มที่จะขาดดุล เพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ โดยการขาดดุลในส่วนดังกล่าวมิได้สะท้อนถึงบทบาทนโยบายการคลัง แบบนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Loosening Fiscal Stance) หรือนโยบายงบประมาณ แบบขาดดุล เนื่องจากเป็นองค์ประกอบที่ไม่ได้เกิดจากการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย การคลังของรัฐบาลเพื่อตอบโต้ต่อภาวะเศรษฐกิจแต่อย่างใด การประเมินบทบาทของนโยบาย การคลังจากคุณการคลังในภาพรวมเพียงอย่างเดียว จึงอาจนำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับบทบาท ในการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ถูกต้องได้ เช่น การตั้งข้อสรุปจากการพิจารณา คุณการคลังในภาพรวมที่ขาดดุลว่า รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Loosening Fiscal Stance) ทั้งที่การขาดดุลโดยส่วนใหญ่อาจเป็นผลจากองค์ประกอบที่เปลี่ยนแปลงโดยอัตโนมัติ ตามภาวะเศรษฐกิจ การพิจารณาการขาดดุลในภาพรวมยังไม่ได้บ่งชี้ถึงขนาดของการตัดสินใจ เชิงนโยบายของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายการคลังที่แท้จริงแต่อย่างใด ดังนั้น ในการประเมิน บทบาทของนโยบายการคลังจึงจำเป็นต้องพิจารณาคุณการคลังเบื้องต้นเชิงโครงสร้าง (Structural Primary Balance) ซึ่งเป็นองค์ประกอบของคุณการคลังในส่วนที่ไม่ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ขึ้นอยู่กับการกำหนดนโยบายการคลังของรัฐบาล และเป็นตัวชี้วัด ที่สะท้อนการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล (Discretionary Fiscal Policy)

สำหรับวิธีการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศบราซิล โดย Mauricio Oreng (2012) จะใช้ 2 วิธี คือ

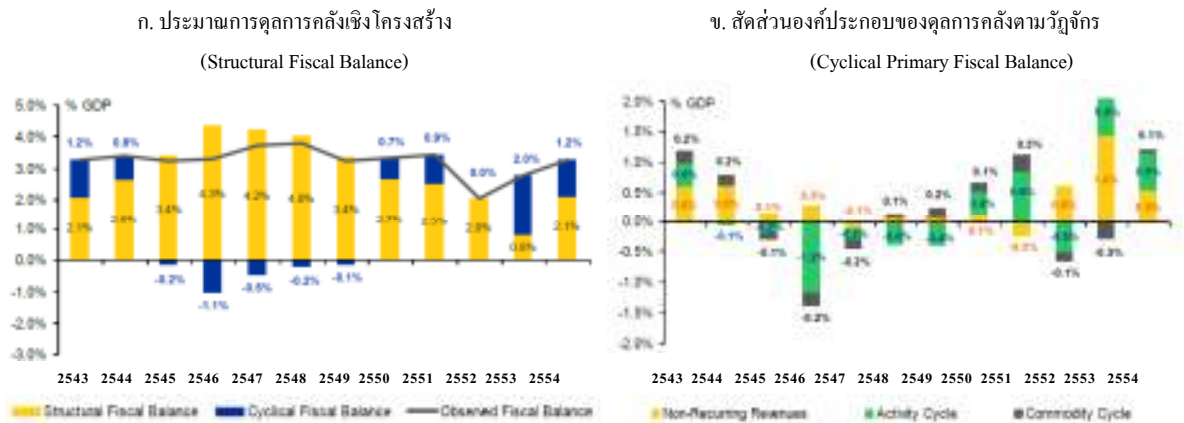
1) วิธีการจัดผลของวัฏจักรจากผลรวมทุกรายการ (Aggregate Approach) ของ IMF โดยจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Real GDP) วัฏจักรราคาสินค้าขายปลีก และวัฏจักรราคาสินทรัพย์ (Asset-price Cycle) ซึ่งสินทรัพย์ที่สำคัญของประเทศจะใช้ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเป็นตัวแปรแทน (Proxy) ออกจากรายได้รวมของรัฐบาล (Revenue Aggregates)

2) วิธีการจัดผลของวัฏจักรจากรายการย่อย (Disaggregate) ของธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank: ECB) แบ่งรายได้รวมของรัฐบาลออกเป็นรายการย่อยตามประเภทของรายได้ และจัดผลกระทบของวัฏจักรต่อฐานภาษีออก เสมือนเป็นการจัดผลกระทบของวัฏจักรที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น ยอดขายสินค้าปลีก ราคาสินค้าขายปลีก ค่าจ้างขั้นต่ำ การให้กู้ยืมเงิน การผลิตภาคอุตสาหกรรม และดัชนีราคาสินค้าโภคภัณฑ์ (กรณีนี้ใช้ราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเป็นตัวแปรแทน) เป็นต้น

สาเหตุที่ประเทศบราซิลใช้วิธีการคำนวณ 2 วิธี แทนที่จะเลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่งคือเพื่อสร้างความมั่นใจในความคงเส้นคงวา (Robustness) ของผลลัพธ์จากการคำนวณ และเพื่อทดสอบและอธิบายความสัมพันธ์ของแต่ละองค์ประกอบของวัฏจักร

ผลการศึกษาดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศบราซิล โดย Mauricio Oreng (2012) พบว่า ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง ซึ่งวัดทิศทางของการดำเนินนโยบายการคลังมีสหสัมพันธ์แบบผกผันกับดุลการคลังที่แปรผันตามวัฏจักร (Cyclical Balance) ซึ่งวัดบทบาทของตัวรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ (Automatic Stabilizer) เท่ากับ -0.9 ในช่วงปี 2543 – 2554 ทำให้สรุปได้ว่า หากเศรษฐกิจขยายตัวอย่างร้อนแรง ทิศทางการดำเนินนโยบายการคลังจะเป็นแบบขยายตัว (Easy or Loosening Fiscal Policy) โดยการลดการเกินดุล หรือเพิ่มขาดดุล ในทางตรงกันข้าม หากเศรษฐกิจชะลอตัวลง ทิศทางการดำเนินนโยบายการคลังจะเป็นแบบแบบหดตัว (Contractionary or Tightening Fiscal Policy) โดยเพิ่มการเกินดุล หรือลดการขาดดุล สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของการดำเนินนโยบายการคลังที่สนับสนุนวัฏจักรเศรษฐกิจ (Pro-cyclical Fiscal Policy) ของประเทศบราซิล

แผนภูมิที่ 2.2 ประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balance) และสัดส่วนองค์ประกอบของดุลการคลังตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Primary Fiscal Balance) ประเทศบราซิล



ที่มา : Mauricio Oreng (2012)

จากการประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศบราซิลในช่วงปี พ.ศ. 2543 – 2554 สามารถสรุปผลการประมาณโดยแบ่งออกเป็น 5 ช่วงระยะเวลาได้ ดังนี้

1) ในช่วงปี พ.ศ. 2543 – 2544 เป็นช่วงภาวะเศรษฐกิจขยายตัว ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balance) เกินดุลเล็กน้อยอยู่ที่ร้อยละ 2.3 ของ GDP ต่อปี แสดงถึงบทบาทนโยบายการคลังแบบหดตัว (Tightening Fiscal Policy) ในลักษณะของการเพิ่มการเกินดุล ในขณะที่ ดุลการคลังเบื้องต้นตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Primary Fiscal Balance) ซึ่งแสดงถึงผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อดุลการคลังเบื้องต้นจะเกินดุลเล็กน้อยที่ประมาณร้อยละ 1 ของ GDP ต่อปี (ร้อยละ 1.8 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2543 และร้อยละ 0.8 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2544) ทั้งนี้ แผนภูมิที่ 2.2 ข. แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบของผลกระทบจากวัฏจักรต่อดุลการคลังเบื้องต้น โดยในปี พ.ศ. 2543 องค์ประกอบของผลกระทบจากวัฏจักรแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกคือ ผลกระทบจากวัฏจักรเศรษฐกิจ หรือการเปลี่ยนแปลงรายได้รัฐบาลที่ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นประจำ (Non-Recurring Revenue) มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 0.6 ของ GDP ขององค์ประกอบของวัฏจักรทั้งหมด ส่วนที่สองคือ ผลกระทบจากวัฏจักรราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม (Activity Cycle) มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 0.4 ของ GDP ขององค์ประกอบของวัฏจักรทั้งหมด และส่วนที่สามคือ ผลกระทบจากวัฏจักรราคาสินค้า (Commodity Cycle) ที่มีความสำคัญ เช่น ดัชนีราคาสินค้าวัตถุดิบการผลิต มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 0.2 ของ GDP ขององค์ประกอบของวัฏจักรทั้งหมด

2) ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 เป็นช่วงภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ดุลการคลังเบื้องต้นตามวัฏจักร (Cyclical Primary Fiscal Balance) มีค่าเฉลี่ยติดลบอย่างต่อเนื่องในช่วง 5 ปี โดยดุลการคลังเบื้องต้นเชิงโครงสร้างแสดงให้เห็นถึง บทบาทในการดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัว (Tightening Fiscal Policy) ในลักษณะของการเพิ่มการเกินดุลจากร้อยละ 3.4 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2545 เป็นร้อยละ 4.3 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2546 และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปี พ.ศ. 2549 บทบาทการดำเนินนโยบายการคลังเป็นแบบขยายตัว (Easy or Loosening Fiscal Policy) ในลักษณะของการลดการเกินดุล เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ในขณะที่ผลกระทบของวัฏจักรต่อดุลการคลังมีแนวโน้มลดลง สอดคล้องกับดุลการคลังเบื้องต้นตามวัฏจักรที่มีแนวโน้มลดลงเนื่องจากวัฏจักรราคาสินค้า (Commodity Cycle) ได้สิ้นสุดลง และระบบเศรษฐกิจกลับเข้าใกล้ระดับดุลยภาพ สะท้อนถึงความจำเป็นและบทบาทของตัวปรับเสถียรภาพด้านรายได้รัฐบาลที่ลดลงในปี พ.ศ. 2549

3) ในช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2551 ภาวะเศรษฐกิจฟื้นตัว ส่งผลให้ดุลการคลังตามวัฏจักรกลับมาเป็นบวกเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.8 ของ GDP ต่อปี ซึ่งเป็นผลกระทบจากวัฏจักรราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม (Activity Cycle) เป็นหลัก ในขณะที่ในปี พ.ศ. 2551 เป็นปีที่วัฏจักรราคาสินค้า (Commodity Cycle) ส่งผลบวกต่อดุลการคลังเบื้องต้นมากที่สุดในช่วงระยะเวลาของการศึกษา ส่งผลสัญญาณให้เห็นถึงการขยายตัวที่ร้อนแรงของภาวะเศรษฐกิจ สำหรับดุลการคลังเชิงโครงสร้างในช่วงนี้มีแนวโน้มเกินดุลที่ลดลง สะท้อนถึงบทบาทการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวของรัฐบาลที่สนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นลักษณะของการดำเนินนโยบายการคลังที่สนับสนุนวัฏจักรเศรษฐกิจ (Pro-cyclical Fiscal Policy) ของประเทศบราซิล

4) ในช่วงปี พ.ศ. 2552 -2553 หลังจากวิกฤตการเงินโลก รัฐบาลบราซิลได้ดำเนินนโยบายการคลังเป็นแบบขยายตัว ในลักษณะของการลดการเกินดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยดุลการคลังเบื้องต้นเชิงโครงสร้างเกินดุลลดลงจากร้อยละ 2.5 ต่อ GDP ในปี พ.ศ. 2552 เป็นร้อยละ 2.0 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2553 แสดงถึงความพยายามของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว หรือลดการเกินดุลเพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาโดยตลอด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 จนถึงปี พ.ศ. 2553 นอกจากนี้ ในช่วงนี้การเปลี่ยนแปลงรายได้รัฐบาลที่ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นประจำ (Non-Recurring Revenue) สนับสนุนให้ฐานะการคลังมีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้น โดยทำให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายได้อย่างคล่องตัวในการกระตุ้นเศรษฐกิจ จะเห็นได้จากผลกระทบชั่วคราวจากการเปลี่ยนแปลงรายได้รัฐบาล (One-off Revenue) ดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.6 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2552 เป็นร้อยละ 1.4 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2553

5) ในช่วงปี พ.ศ. 2553 - 2554 บทบาทของการดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัว (Contractionary or Tightening Fiscal Policy) ในลักษณะของการเพิ่มการเกินดุล โดยจะเห็นได้จากดุลการคลังเชิงโครงสร้างที่เกินดุลเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.8 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2553 เป็นร้อยละ 2.1 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2554 ในขณะที่บทบาทของผลกระทบชั่วคราวจากการเปลี่ยนแปลงรายได้รัฐบาล (One-off Revenue) ยังคงมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความแข็งแกร่งของฐานะการคลังอยู่ โดยคิดเป็นร้อยละ 0.5 ของ GDP เช่นเดียวกับผลกระทบจากวัฏจักรราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม (Activity Cycle) ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.6 ของ GDP

2.2 การวิเคราะห์รายได้และรายจ่าย

การประเมินบทบาทในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลจากดุลงบประมาณ ดุลเงินสดหรือดุลการคลังรวม (Overall Fiscal Balance) ซึ่งประกอบด้วยรายได้รวม (Overall Revenue) และรายจ่ายรวม (Overall Expenditures) นั้น ไม่สามารถบ่งชี้ถึงบทบาทการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ไม่สามารถสรุปได้ว่าการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลาหนึ่งที่ส่งผลต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจนั้น มาจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจหรือเป็นผลจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ เช่น การขาดดุลงบประมาณ เป็นผลมาจากการชะลอตัวของภาวะเศรษฐกิจ หรือเกิดจากความไม่สมดุลระหว่างโครงสร้างรายได้และรายจ่าย สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Oesterreichische Nationalbank (2013) ซึ่งพบว่า การเปลี่ยนแปลงของรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลไม่ได้เกิดขึ้นจากนโยบายการคลังแบบตั้งใจเพียงอย่างเดียว แต่ยังเกิดขึ้นจากนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติที่ได้รับผลกระทบจากวัฏจักรเศรษฐกิจโดยตรง ซึ่งการจำแนกผลของการดำเนินนโยบายการคลังดังกล่าว Bornhorst, Dobrescu, Fedelino, Gottschalk and Nakata (2011) ได้ใช้วิธีการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ ทั้งในส่วนของรายได้และรายจ่าย โดยนำรายได้รัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Revenue) และรายจ่ายรัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Expenditures) ซึ่งคำนวณมาจากการจัดผลกระทบที่เกิดจากความคลาดเคลื่อนระหว่างการผลิตจริง (Actual Output) และการผลิตระดับศักยภาพ (Potential Output) หรือช่องว่างการผลิต (Output Gap) ออกจากรายได้จริง (Actual Revenue) และรายจ่ายจริง (Actual Expenditures)

2.3 การวิเคราะห์ดุลการคลัง

ในการวิเคราะห์ดุลการคลัง (Fiscal Balance) สามารถวิเคราะห์ได้ทั้งดุลการคลังรวม (Overall Fiscal Balance) ดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Fiscal Balance) และดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balance) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.3.1 ดุลการคลังรวม (Overall Fiscal Balance)

ดุลการคลังรวม (Overall Fiscal Balance) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงระดับความสมดุลระหว่างงบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล โดย Bornhorst, Dobrescu, Fedelino, Gottschalk and Nakata (2011) จำแนกดุลการคลังรวม (Overall Balance: OB) ออกเป็น 2 ส่วน คือ ดุลการคลังที่เกิดจากผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Balance: CB) ซึ่งเป็นดุลการคลังที่ตอบสนองต่อนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ และดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Adjusted Balance: CAB) ซึ่งตอบสนองต่อนโยบายการคลังแบบตั้งใจ แสดงได้ดังสมการ

$$OB = CB + CAB$$

ทั้งนี้ ดุลการคลังที่เกิดจากวัฏจักรเศรษฐกิจเป็นดุลการคลังที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ เช่น รายได้จากภาษีอัตราก้าวหน้า รายจ่ายเงินโอนหรือเงินช่วยเหลือเพื่อบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังในส่วนนี้จะแสดงถึงตัวรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางรายได้และรายจ่ายตามสภาวะทางเศรษฐกิจ โดยที่รัฐบาลไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับรายได้และรายจ่ายแต่อย่างใด สำหรับดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจจะกล่าวถึงโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

Chalk (2002) ได้ให้ข้อสังเกตว่า ดุลการคลังรวมมีลักษณะเป็นการวัดเชิงเส้นตรง (Linear Scalar) จะสามารถแสดงผลกระทบต่ออุปสงค์โดยรวมได้ดีเฉพาะในกรณีที่ตัวคูณ (Multiplier) ของแต่ละปัจจัยมีความใกล้เคียงกันเท่านั้น ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญในการนำแนวคิดดังกล่าวไปใช้ในการประเมินผลในระบบเศรษฐกิจจริง

2.3.2. ดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Fiscal Balance)

ดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Fiscal Balance) เป็นดุลการคลังที่ใช้ในการประเมินนโยบายการคลังแบบตั้งใจ และไม่รวมผลกระทบของรายได้และรายจ่ายที่ตอบสนองต่อวัฏจักรเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ โดย Bornhorst, Dobrescu, Fedelino,

Gottschalk, and Nakata (2011) นิยามดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Adjusted Balance: CAB) ไว้ด้วยสมการ

$$CAB = \text{รายได้ที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ} - \text{รายจ่ายที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ}$$

โดยรายได้รัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Revenue: R^{CA}) สามารถคำนวณได้จากการจัดผลกระทบที่เกิดจากความคลาดเคลื่อนระหว่างการผลิตจริง (Actual Output) และการผลิตระดับศักยภาพ (Potential Output) หรือช่องว่างการผลิต (Output Gap) ออกจากรายได้จริง (Actual Revenue: R) ซึ่งแสดงได้ดังสมการ

$$R^{CA} = R \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{R,Y}}$$

$\left(\frac{Y^*}{Y} \right)$ = ช่องว่างการผลิต (Output Gap)

Y^* = ผลิตรวมทั้งหมดรวมภายในประเทศ ณ ระดับผลการผลิตเต็มศักยภาพ (Potential GDP) ที่เป็นตัวเงิน

Y = ผลิตรวมทั้งหมดรวมภายในประเทศที่เป็นตัวเงิน

$\varepsilon_{R,Y}$ = ค่าความยืดหยุ่นที่รวมผลของมาตรการ (Buoyancy) ของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต

ในส่วนของรายจ่ายรัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Expenditures: G^{CA}) สามารถคำนวณได้โดยวิธีการที่ใช้ในการคำนวณรายได้ที่จัดผลวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยแสดงได้ดังสมการ

$$G^{CA} = G \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{G,Y}}$$

$\varepsilon_{G,Y}$ = ค่าความยืดหยุ่นที่รวมผลของมาตรการของรายจ่ายรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต

Bornhorst, Dobrescu, Fedelino, Gottschalk, and Nakata (2011) ขยายความว่า หากค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลเท่ากับศูนย์ รายจ่ายที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ จะมีค่าเท่ากับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงซึ่งหมายถึงกรณีที่วัฏจักรเศรษฐกิจไม่ส่งผลกระทบต่อระดับการใช้จ่ายของรัฐบาล อย่างไรก็ดี รายจ่ายบางประเภทจะถูกกำหนดให้เป็นไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ เช่น เงินอุดหนุนสำหรับผู้ตกงาน เป็นต้น ดังนั้น จึงต้องให้ความระมัดระวังในการวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่ได้จากการคำนวณ

Chalk (2002) วิเคราะห์ว่า คุณการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ใช้ประกอบการตัดสินใจทิศทางของนโยบายการคลัง (Fiscal Stance) ว่าควรเป็นไปในทิศทางใด เมื่อเศรษฐกิจอยู่ในจุดกึ่งกลางของวัฏจักรเศรษฐกิจ (The mid-point in the cycle) โดยคุณการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจสามารถแสดงได้ดังสมการ

$$T \times \left(1 - \varepsilon \left(\frac{Y - \bar{Y}}{Y} \right) - \varepsilon lag \left(\frac{Y_{-1} - \bar{Y}_{-1}}{Y_{-1}} \right) \right) - \left(G - \gamma \left(\frac{Y - \bar{Y}}{Y} \right) \right)$$

T = รายได้ภาษี

G = รายจ่ายที่ไม่รวมดอกเบี้ย

Y = การผลิตจริง

$\bar{Y}$ = แนวโน้มของการผลิต

$\varepsilon, \varepsilon lag$ = ค่าความยืดหยุ่น

γ = ความยืดหยุ่นของความเปลี่ยนแปลงของผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ว่างานที่ส่งผลกระทบต่อการผลิต

ทั้งนี้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2553) ได้สรุปข้อจำกัดของการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจทั้งหมด 3 ประเด็น ได้แก่ (1) การจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจไม่สามารถจัดผลของมาตรการที่ใช้ในระยะสั้น หรือมาตรการที่ใช้เฉพาะในสถานการณ์พิเศษเป็นการชั่วคราว และไม่สามารถจัดผลของรายได้และรายจ่ายที่เปลี่ยนแปลงตามปัจจัยอื่นๆ นอกจากรายได้ประชาชาติหรือผลผลิตได้ (2) การประมาณการผลผลิตระดับศักยภาพสามารถทำได้หลากหลายวิธี ซึ่งหากการประมาณการผลผลิตระดับศักยภาพมีความคลาดเคลื่อนสูง จะส่งผลให้การจัดวัฏจักรเศรษฐกิจผิดไปจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง และ (3) ค่าความยืดหยุ่นที่รวมผลของมาตรการในบางช่วงเวลาอาจมีค่าผิดปกติเกิดขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้ผลลัพธ์ในช่วงเวลาที่เกิดสถานการณ์ผิดปกติไม่สอดคล้องกับแนวคิดทางทฤษฎีได้

2.3.3 คุณการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balance)

Giorno, C. et al (1995) Boue (2004) Bornhorst, Dobrescu, Fedelino, Gottschalk, and Nakata (2011) กล่าวว่า คุณการคลังเชิงโครงสร้าง เป็นตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินบทบาทและผลการดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งแสดงถึงส่วนต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังโดยความตั้งใจของรัฐบาล เช่น การเพิ่มหรือลดอัตราภาษี และการเพิ่มหรือลดงบรายจ่าย โดยจัดส่วนต่างระหว่างรายได้และ

รายจ่ายที่เปลี่ยนแปลงโดยอัตโนมัติ (Autonomous) ตามวัฏจักรเศรษฐกิจ เช่น รายได้จากภาษีเงินได้ อัตราค่าหัวน้ำ และรายจ่ายสิทธิประโยชน์ประกันการว่างงาน เป็นต้น อีกทั้งจัดส่วนต่างระหว่าง รายได้และรายจ่ายที่เปลี่ยนแปลงตามปัจจัยที่ไม่ได้มีลักษณะเชิงโครงสร้างอื่นๆ (Nonstructural Element) ซึ่งมีผลกระทบต่อดุลการคลังเป็นการชั่วคราว (One-off) เช่น วัฏจักรราคาสินค้าโภคภัณฑ์ วัฏจักรราคาสินทรัพย์ อัตราการค้า (Terms of Trade) และผลกระทบของมาตรการระยะสั้น ของรัฐบาล เป็นต้น

Giorno, C. et al (1995) นิยามดุลการคลังเชิงโครงสร้างแสดงได้ดังสมการ

$$B^* = \sum T_i^* - G^* + \text{Capital Spending}$$

B^* = ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง

T_i^* = รายได้ภาษีเชิงโครงสร้างจำแนกตามกลุ่มภาษีลำดับที่ i

G^* = รายจ่ายเชิงโครงสร้าง (ไม่รวมรายจ่ายด้านการลงทุน)

ในขณะที่ Chalk (2002) กล่าวว่า ดุลการคลังเชิงโครงสร้างจะสามารถแสดงถึงทิศทาง ของนโยบายการคลังเมื่อเศรษฐกิจมีการผลิตอยู่ในระดับศักยภาพ โดยแนวคิดของ Chalk (2002) แตกต่างจาก Giorno, C. et al (1995) เนื่องจากมีการใช้อัตราการว่างงานเข้ามาใช้ประกอบการคำนวณ ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง สามารถแสดงดังสมการ

$$T \times \left(\frac{Y^*}{Y}\right)^{\varepsilon} \times \left(\frac{Y_{-1}^*}{T_{-1}}\right)^{\varepsilon_{lag}} - \left(G + UB \times \left(\frac{U^* - U}{U}\right)\right)$$

T = รายได้ภาษี

G = รายจ่ายที่ไม่มีดอกเบี้ย

Y = การผลิตจริง

Y^* = การผลิตระดับศักยภาพ

UB = ระดับผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ว่างงาน

U^* = อัตราการว่างงานตามธรรมชาติ

U = อัตราการว่างงานที่เกิดขึ้นจริง

$\varepsilon, \varepsilon_{lag}$ = ค่าความยืดหยุ่น

2.4 ประโยชน์ของดุลการคลังเชิงโครงสร้าง

ดุลการคลังเชิงโครงสร้างเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวิเคราะห์นโยบายการคลังใน 5 ประเด็น ได้แก่ บทบาทของนโยบายการคลังแบบตั้งใจ ความยั่งยืนทางการคลัง ทิศทางของนโยบายการคลัง และหลักการประเมินในระดับสากล

2.4.1 บทบาทของนโยบายการคลังแบบตั้งใจ (Discretionary Fiscal Policy)

OECD (1995) Bornhorst, Dobrescu, Fedelino, Gottschalk, and Nakata (2011) กล่าวว่า ดุลการคลังเชิงโครงสร้างเป็นดุลการคลังที่ตอบสนองต่อนโยบายการคลังแบบตั้งใจของรัฐบาล เช่น การเพิ่มหรือลดอัตราภาษี และการเพิ่มหรือลดงบประมาณรายจ่าย รวมถึงการเพิ่มหรือลดระดับค่าใช้จ่ายสวัสดิการทางสังคมต่างๆ เป็นต้น โดยที่ดุลยพินิจดังกล่าวไม่ได้มีความสัมพันธ์กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดแนวนโยบายเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังในส่วนนี้

2.4.2 ความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability)

ผลการศึกษาของ Oesterreichische Nationalbank (2013) พบว่า การวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้างได้รับความนิยมอย่างมากในประเทศในทวีปยุโรป โดยมีสาเหตุจากปัญหาหนี้สาธารณะที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ปัญหาหนี้สาธารณะเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังและการเติบโตของเศรษฐกิจในอนาคต การวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้างจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็นมากยิ่งขึ้นโดยรัฐบาลจำเป็นที่จะต้องพิจารณาความเหมาะสมของโครงสร้างของรายได้และโครงสร้างของรายจ่ายเพื่อให้การดำเนินนโยบายการคลังนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง ดุลการคลังเชิงโครงสร้างจึงเป็นตัวชี้วัดที่เหมาะสมในการประเมินความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว สอดคล้องกับแนวคิดของ Giorno, C. et al. (1995) ที่นำดุลการคลังเชิงโครงสร้างมาใช้ประกอบการกำหนดทิศทางของนโยบายการคลัง (Fiscal Stance) เพื่อสร้างความยั่งยืนทางการคลังของกลุ่มประเทศสมาชิกในปัจจุบัน

2.4.3 ทิศทางของนโยบายการคลัง (Fiscal Stance)

Giorno, C. et al (1995) Boue (2002) และ Bornhorst, Dobrescu, Fedelino, Gottschalk, and Nakata (2011) ให้ความเห็นในทิศทางเดียวกันว่า ดุลการคลังเชิงโครงสร้างสามารถนำมาใช้ในการประเมินผลกระทบของนโยบายการคลังตามดุลยพินิจของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเรียกว่า การประเมินทิศทางของนโยบายการคลัง ตัวอย่างเช่น การขาดดุลการคลังเชิงโครงสร้างจะสะท้อนถึงทิศทางของนโยบายการคลังแบบขยายตัว ซึ่งเป็นความตั้งใจของรัฐบาลในการใช้นโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การพิจารณา

ผลกระทบของนโยบายการคลังต่ออุปสงค์รวมของประเทศยังคงต้องพิจารณาผลกระทบของตัวรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติและการก่อกำเนิดด้วย

2.4.4 หลักการประเมินในระดับสากล

การประเมินบทบาทของนโยบายการคลังด้วยดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balance) เป็นมาตรการในการวัดสถานะทางการคลังของแต่ละประเทศที่องค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) (Clark (2004), Bornhorst, Dobrescu, Fedelino, Gottschalk, and Nakata (2011)) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศกลุ่มยุโรป (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) (Giorno, C. et al (1995)) และคณะกรรมการยุโรป (European Commission : EC) (Boue (2004)) นำมาใช้ประเมินผลการดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจ จึงกล่าวได้ว่า การจัดทำดุลการคลังเชิงโครงสร้างช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจสามารถกำหนดนโยบายการคลังในมุมมองที่กว้างขึ้น และสามารถเปรียบเทียบฐานะการคลังได้ในระดับสากล

2.4.5 การวิเคราะห์ปัญหาหนี้สาธารณะ

ปัญหาหนี้สาธารณะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อความยั่งยืนทางการคลังและการเติบโตของเศรษฐกิจ ซึ่งหากไม่มีการปรับปรุงเชิงโครงสร้างทางการคลัง โดยเฉพาะปัญหาความไม่สมดุลระหว่างโครงสร้างของรายได้และโครงสร้างของรายจ่าย จะมีผลกระทบต่อหนี้สาธารณะอย่างถาวรและต่อเนื่อง ดังนั้น การศึกษาดุลการคลังเชิงโครงสร้างจึงเป็นวิธีการสำคัญที่จะช่วยในการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าว

2.5 วิธีการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้าง

Bornhorst, Dobrescu, Fedelino, Gottschalk, and Nakata (2011) ได้อธิบายขั้นตอนการประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balance) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ดังนี้ (รายละเอียดตามแผนภูมิที่ 2.3)

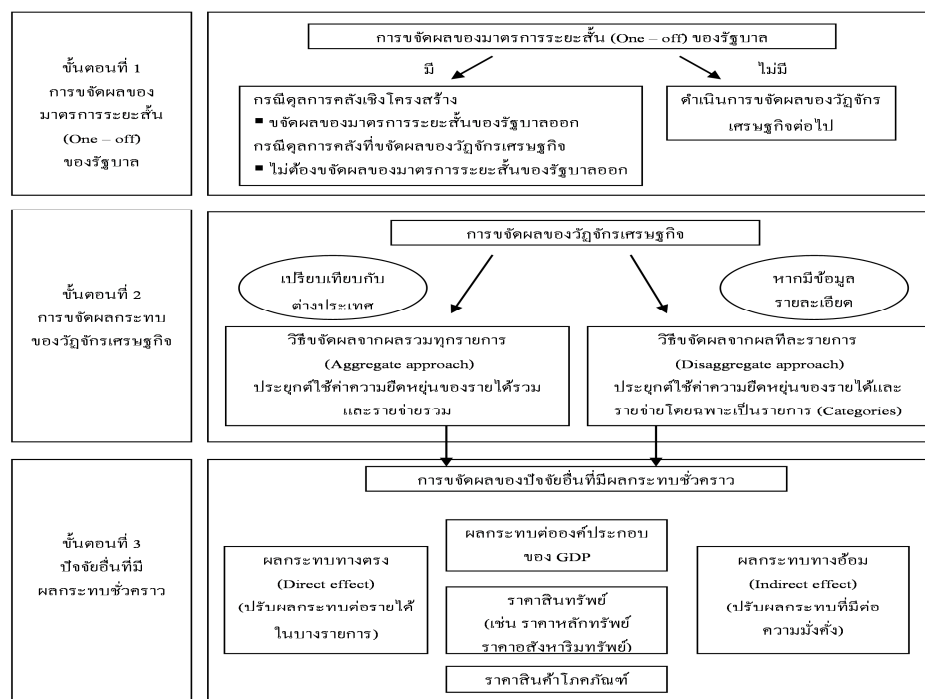
ขั้นตอนที่ 1 การระบุถึงมาตรการทางการคลังที่มีผลชั่วคราวในช่วงระยะเวลาและสิ้นสุดลง (One-off Fiscal Operation) ซึ่งเป็นรายการที่มีขนาดใหญ่ และไม่ได้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ (Non-recurrent Fiscal Operation) และอาจส่งผลกระทบต่อการประเมินระดับพื้นฐานของฐานะทางการคลังหรือโครงสร้างของฐานะทางการคลังของรัฐบาล จึงควรจัดรายการที่เป็นผลของมาตรการดังกล่าวออก

ขั้นตอนที่ 2 การประเมินและจัดผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งมีวิธีในการประเมินผลกระทบ 2 วิธี ได้แก่ (1) วิธีการจัดผลจากผลรวมทุกรายการ

(Aggregated Method) โดยใช้ค่าความยืดหยุ่นที่เป็นการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของรายได้รวม และรายจ่ายรวมต่อช่องว่างการผลิต และ (2) วิธีการจัดผลทีละรายการ (Disaggregated Method) ที่ใช้ค่าความยืดหยุ่นที่เป็นการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของรายได้และรายจ่ายต่อช่องว่างการผลิต โดยเจาะจงเฉพาะบางรายการ โดยวิธีการจัดผลจากผลรวมทุกรายการจะสะท้อนค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (Weighted Average) ของการปรับปรุงโดยจัดผลทีละรายการทั้งในรายการรายได้และรายจ่ายเมื่อโครงสร้างของรายได้ โครงสร้างของรายจ่าย และความยืดหยุ่นของแต่ละรายการ รายได้และรายจ่ายมีความแน่นอน ทั้งนี้ ธรรมชาติของความผันผวนของการผลิต (The Nature of Output Fluctuations) เป็นสิ่งสำคัญในการตัดสินใจว่าวิธีการใดจะมีความเหมาะสมสำหรับนำมาจัดผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจ

ขั้นตอนที่ 3 การประเมินผลกระทบของปัจจัยอื่นที่มีผลชั่วคราวต่อผลการคลั่ง นอกเหนือจากวัฏจักรเศรษฐกิจ เช่น ผลกระทบต่อรายได้บางประเภท วัฏจักรราคาสินค้าโภคภัณฑ์ วัฏจักรราคาสินทรัพย์ ผลกระทบต่อองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Output Composition) ผลกระทบที่มีต่อความมั่งคั่ง เป็นต้น

แผนภูมิที่ 2.3 ขั้นตอนในการปรับผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและผลกระทบชั่วคราวอื่น
ออกจากผลการคลั่ง



ที่มา: Bornhorst, Dobrescu, Fedelino, Gottschalk, and Nakata. (2011). When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department. Technical Notes and Manuals.

Giorno, C. et al (1995) ได้คำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศกลุ่มสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศกลุ่มยุโรป (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ในช่วง ค.ศ. 1986 – 1996 โดยใช้สมการพื้นฐาน

$$B^* = \sum T_i^* - G^* + \text{capital Spending}$$

B^* = ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง

T_i^* = รายได้ภาษีเชิงโครงสร้างจำแนกตามกลุ่มภาษีลำดับที่ i

G^* = รายจ่ายเชิงโครงสร้าง (ไม่รวมรายจ่ายด้านการลงทุน)

Giorno, C. et al (1995) เพิ่มเติมว่า องค์ประกอบของดุลการคลังเชิงโครงสร้างจะคำนวณจากรายได้ภาษีที่จัดเก็บจริง ซึ่งจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เงินอุดหนุนสำหรับระบบประกันสังคมและภาษีทางอ้อม และรายจ่ายของรัฐบาลที่ใช้ทรัพย์สินในการคำนวณ ซึ่งทั้งสององค์ประกอบสามารถคำนวณได้จากสัดส่วนของผลผลิตระดับศักยภาพและผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง เพื่อหาค่ายืดหยุ่นของรายได้และค่ายืดหยุ่นของรายจ่าย สามารถแสดงได้ดังสมการ

$$\frac{T_i^*}{T_i} = \left(\frac{Y^*}{Y}\right)^{\alpha_i}, \frac{G^*}{G} = \left(\frac{Y^*}{Y}\right)^{\beta}$$

T_i = รายได้ภาษีที่จัดเก็บจริงจำแนกตามกลุ่มภาษีลำดับ i

G = รายจ่ายจริง (ไม่รวมรายจ่ายด้านการลงทุน)

Y = ระดับของผลผลิตจริง

Y^* = ระดับของผลผลิตระดับศักยภาพ

α_i = ความยืดหยุ่นของภาษีในกลุ่ม I ที่มีความเกี่ยวข้องกับการผลิต

β = ความยืดหยุ่นของรายจ่ายปัจจุบันที่มีความเกี่ยวข้องกับการผลิต

จากความสัมพันธ์ดังกล่าว Giorno, C. et al (1995) คำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างจากสมการ

$$B^* = \sum_{i=1}^4 T_i \left(\frac{Y^*}{Y}\right)^{\alpha_i} - G \left(\frac{Y^*}{Y}\right)^{\beta} + \text{Capital Spending} \quad \alpha_i > 0, \beta < 0$$

ในขณะที่ Chalk (2002) นำอัตราการว่างงานตามธรรมชาติและอัตราการว่างงานที่เกิดขึ้นจริงมาประกอบการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้าง โดยใช้สมการ

$$\text{ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง} = T \times \left(\frac{Y^*}{Y}\right)^{\varepsilon} \times \left(\frac{Y_{-1}^*}{T_{-1}}\right)^{\varepsilon_{lag}} - \left(G + UB \times \left(\frac{U^* - U}{U}\right)\right)$$

T	= รายได้ภาษี
G	= รายจ่ายที่ไม่มีดอกเบี้ย
Y	= ผลผลิตจริง
Y*	= ผลผลิตระดับศักยภาพ
UB	= ระดับผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ว่างงาน
U*	= อัตราการว่างงานตามธรรมชาติ
U	= อัตราการว่างงานที่เกิดขึ้นจริง
$\varepsilon, \varepsilon_{lag}$	= ค่าความยืดหยุ่น

ผลการศึกษากฎการศึกษาของ Chalk (2002) ที่นำข้อมูลของประเทศเยอรมัน (1990 – 1999) และประเทศญี่ปุ่น (1990 – 2000) มาใช้ในการคำนวณดุลการคลัง โดยได้ข้อสรุปว่า ตัวชี้วัดเชิงโครงสร้างมีแนวโน้มที่จะตอบสนองต่อแรงกระตุ้นด้านอุปสงค์ที่เกิดจากนโยบายการคลังได้น้อยกว่าสิ่งที่เกิดขึ้นจริง

2.5.1 วิธีการคำนวณผลผลิตระดับศักยภาพ (Potential GDP)

ในการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้าง ขั้นตอนการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและปัจจัยอื่นที่มีผลชั่วคราวต่อดุลการคลังมีแนวโน้มที่จะนำแนวคิดความอ่อนไหวของดุลการคลังต่อช่องว่างการผลิตมาใช้ประกอบการคำนวณ (Giorno, C. et al (1995) Chalk (2002) Boue (2004) Bornhorst, Dobrescu, Fedelino, Gottschalk, and Nakata (2011) Oesterreichische Nationalbank (2013)) แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการคำนวณช่องว่างการผลิต โดย Chalk (2002) ให้ความเห็นว่า ความคลาดเคลื่อนในการประมาณการช่องว่างการผลิตจะส่งผลให้การจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจผิดไปจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงซึ่งส่งผลกระทบต่อ การคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างโดยตรง ดังนั้น จำเป็นต้องระมัดระวังในการเลือกวิธีการคำนวณช่องว่างการผลิตให้เหมาะสมกับข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ประกอบการคำนวณ ทั้งนี้ในการคำนวณช่องว่างการผลิต จำเป็นต้องมีการคำนวณผลผลิตระดับศักยภาพ (Potential GDP) ซึ่งสามารถคำนวณได้หลากหลายวิธี

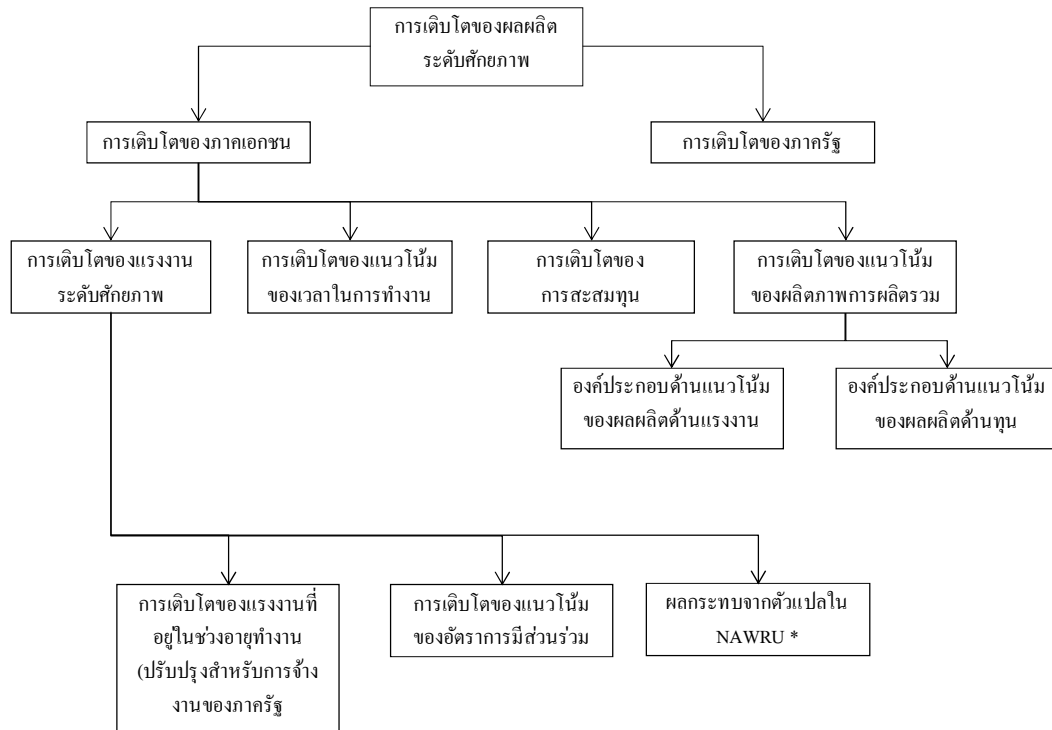
Giorno, C. et al (1995) ได้จำแนกรายละเอียดของการเติบโตของผลผลิตระดับศักยภาพ และเปรียบเทียบการคำนวณหาผลผลิตระดับศักยภาพระหว่างวิธี Hodrick-Prescott Filter (HP Filter) กับวิธี Production Function โดยการเติบโตของผลผลิตระดับศักยภาพสามารถจำแนกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ การเติบโตของภาคเอกชนและการเติบโตของภาครัฐ ซึ่งการเติบโตของภาคเอกชนสามารถ

จำแนกออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ การเติบโตของแรงงานระดับศักยภาพ การเติบโตของแนวโน้มของเวลาในการทำงาน การเติบโตของการสะสมทุน และการเติบโตของแนวโน้มของผลิตภาพการผลิตรวม (รายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิที่ 2.4)

สำหรับการเปรียบเทียบการคำนวณหาผลผลิตระดับศักยภาพระหว่างวิธี Hodrick-Prescott Filter (HP Filter) กับวิธี Production Function Giorno, C. et al (1995) สรุปว่า ทั้งสองวิธีมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน โดยวิธี HP Filter แสดงให้เห็นว่าข้อมูลเศรษฐกิจที่ผ่านมาจะอยู่สูงกว่าหรือต่ำกว่าระดับค่าเฉลี่ยแนวโน้มเศรษฐกิจซึ่งเชื่อว่าเป็นระดับของการผลิตที่มีศักยภาพ อย่างไรก็ตามวิธีนี้มีจุดอ่อนที่สำคัญคือ ไม่สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีผลต่อศักยภาพเศรษฐกิจและอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจในระยะยาวได้ สำหรับวิธี Production Function พิจารณาปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ได้แก่ ทุน แรงงาน และเทคโนโลยี กล่าวคือ หากมีการสะสมทุนเพิ่มมากขึ้น มีกำลังแรงงานที่สูงขึ้น หรือมีเทคโนโลยีที่ดีขึ้นก็จะสามารถเพิ่มผลผลิตได้มากขึ้น

ทั้งนี้ จากกรณีศึกษาของ Giorno, C. et al (1995) พบว่า วิธี Production Function เป็นวิธีที่เหมาะสมในการคำนวณผลผลิตระดับศักยภาพเพื่อนำไปใช้ประกอบการคำนวณช่องว่างการผลิตและดุลการคลังเชิงโครงสร้าง ขณะที่ผลการศึกษาของ Oesterreichische Nationalbank (2013) พบว่า HP Filter เป็นวิธีที่มีความเรียบง่ายและสามารถนำไปใช้ได้ง่ายกว่าวิธี Production Function อย่างไรก็ดี หากนำ HP Filter ไปใช้ในการคำนวณช่องว่างการผลิตจะต้องมีการทบทวนผลลัพธ์ที่ได้จากคำนวณอย่างรอบคอบ

แผนภูมิที่ 2.4 รายละเอียดของผลผลิตระดับศักยภาพ



หมายเหตุ : NAWRU ย่อมาจาก Non – acceleration Wage Rate of Unemployment หมายถึง อัตราการว่างงานระดับที่ไม่ก่อให้เกิดแรงกดดันต่ออัตราเงินเฟ้อ

ที่มา : Giorno, C. et al. (1995), “Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balance”, OECD Economics Department Working Papers, No. 152, OECD Publishing.

Boue (2004) ได้นำเสนอวิธีการคำนวณผลผลิตระดับศักยภาพทั้งหมด 3 วิธี ได้แก่ The Hodrick– Prescott Method (The HP Method) The Unobserved Component Method (The UC Method) และ The Production Function Method (The PF Method) โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) The HP Method ใช้สำหรับประมาณการแนวโน้มและส่วนต่างโดยการถลั่นกรองข้อมูล ด้วยค่าเฉลี่ยแบบเคลื่อนที่ (Moving Average) เพื่อหาแนวโน้มที่เข้ากับข้อมูลอนุกรมเวลา (Time Series) หากนำ The HP Method ไปใช้ในการคำนวณช่องว่างการผลิต จะพบว่าการเติบโตของการผลิตระดับศักยภาพจะเพิ่มขึ้นเท่ากันทุกปีในลักษณะเชิงเส้น (Linear Trend) ข้อดีของ The HP Method คือความง่ายในการนำไปใช้ แต่ผลลัพธ์จากการคำนวณโดย The HP Method ไม่ได้กล่าวถึงแรงผลักดันอื่นที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และยังเป็นการคำนวณโดยใช้ค่าเฉลี่ยแบบเคลื่อนที่ซึ่งไม่สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ

(2) The UC Method เป็นการคำนวณการเติบโตของการผลิตระดับศักยภาพที่นำอัตราเงินเฟ้อและอัตราการว่างงานเข้ามาประกอบการคำนวณ ซึ่งสองปัจจัยนี้เป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อช่องว่างการผลิตโดยตรง กล่าวได้ว่า The UC Method มีข้อดีกว่า The HP Method เนื่องจากนำอัตราเงินเฟ้อและตัวแปรจริงเข้ามาประกอบการคำนวณช่องว่างการผลิต อย่างไรก็ตาม UC Method ยังคงไม่สามารถบอกถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของการเติบโตของการผลิตระดับศักยภาพเช่นเดียวกับ The HP Method

(3) The PF Method เป็นการคำนวณการเติบโตของการผลิตระดับศักยภาพที่มีขอบเขตบางส่วนสามารถนำมาสะท้อนต่อการเปลี่ยนแปลงของช่องว่างการผลิต การคำนวณช่องว่างการผลิตโดย The PF Method จะมาจากการประมาณการกำลังแรงงานระดับศักยภาพ (The Potential Labor Force) และแนวโน้มของผลิตภาพการผลิตรวม (Total Factor Productivity : TFP) โดยกำลังแรงงานระดับศักยภาพจะเชื่อมโยงกับอัตราการว่างงานที่ไม่ก่อให้เกิดแรงกดดันต่อเงินเฟ้อ (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment : NAIRU) The PF Method มีข้อดีคือมีการเชื่อมโยงระหว่างการผลิตระดับศักยภาพและปัจจัยที่เกี่ยวข้องในระยะยาว เช่น การเปลี่ยนแปลงของเวลาในการทำงาน ความสามารถในการผลิต และเงินทุน เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน The PF Method มีข้อเสียคือ ข้อมูลที่ใช้ประกอบการคำนวณมีจำนวนมาก และข้อมูลบางส่วนจำเป็นต้องคำนวณมาจาก The HP Method ซึ่งมีข้อจำกัดตามที่ได้กล่าวในข้างต้น

ทั้งนี้ Boue (2004) ได้ข้อสรุปจากการวิจัยว่า ผลการคำนวณผลผลิตระดับศักยภาพและช่องว่างการผลิตจะมีความแตกต่างกันตามวิธีการที่ใช้ในการประมาณการ ซึ่งในทางปฏิบัติควรเลือกใช้เพียงวิธีการเดียว และควรนำผลลัพธ์ที่ได้จากการประมาณการไปใช้ประกอบการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างอย่างระมัดระวัง

2.5.2 วิธีการจัดผลกระทบของวัฏจักรราคาสินทรัพย์

ตามที่ได้กล่าวในข้างต้น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2553) ให้ข้อสังเกตว่า การจัดผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจไม่สามารถจัดผลของรายได้และรายจ่ายที่เปลี่ยนแปลงตามปัจจัยอื่นๆ นอกจากรายได้ประชาชาติหรือผลผลิตได้ เช่น รายได้และรายจ่ายที่ขึ้นอยู่กับราคาสินทรัพย์ ราคาอสังหาริมทรัพย์ราคาสินค้า และอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้างให้มีความแม่นยำเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องจัดผลกระทบของปัจจัยอื่นเหล่านั้นออกจากตัวแปรทางการคลัง งานวิจัยชิ้นนี้ได้ให้ความสนใจกับวิธีการกำจัดผลกระทบของวัฏจักรราคาสินทรัพย์ที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล สอดคล้องกับ Richard and Ludge. (2007) ที่ได้สรุปว่า การจัดผลกระทบของราคาสินทรัพย์จะเป็นการพัฒนาเครื่องมือในการติดตามและประมาณการทางด้านการคลัง อีกทั้งยังช่วยให้สามารถประมาณการดุลการคลัง

เชิงโครงสร้างได้ดียิ่งขึ้น และสามารถนำไปใช้ในการแปลผลลัพธ์จากการประมาณการโดยการจัดผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่ไม่สามารถอธิบายได้

Girouard, N. and R. W. Price (2004) ศึกษาคุณลักษณะเชิงโครงสร้างที่จัดผลกระทบของวัฏจักรราคาสินทรัพย์ของประเทศสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศกลุ่มยุโรป พบว่า ภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สิน (Capital Gains Tax) มีความผันผวนเนื่องจากได้รับผลกระทบจากการเจริญเติบโตของตลาดหลักทรัพย์ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 19 จึงได้คิดที่จะจัดผลกระทบจากราคาสินทรัพย์ที่มีต่อการจัดเก็บภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สิน โดยจำแนกภาษีดังกล่าวออกเป็น 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยที่จัดเก็บตามแนวโน้มที่ควรจะเป็น และปัจจัยที่จัดเก็บตามวัฏจักรราคา โดยปัจจัยที่จัดเก็บตามแนวโน้มที่ควรจะเป็นได้นำวิธี The Hodrick – Prescott (HP) Filter มาใช้ประกอบการคำนวณ นอกจากนี้ Girouard, N. and R. W. Price (2004) เพิ่มเติมว่า ความผันผวนของราคาสินทรัพย์ยังส่งผลกระทบต่อปัจจัยอื่นที่อาจส่งผลกระทบต่อบประมาณ เช่น ตราสารสิทธิที่จะซื้อหรือขายหุ้น (Stock Options) ที่รัฐบาลถือครองอยู่ ภาษีเงินได้ที่เก็บจากเงินบำนาญของภาคเอกชน (Tax Revenue From Defined-benefit Private Pension Schemes) และภาษีที่เกิดจากรูกรกรรมการโอนภาษีที่ดิน และภาษีการให้

Richard and Ludge (2007) คำนวณค่าความยืดหยุ่นระยะสั้นและค่าความยืดหยุ่นระยะยาวของรายได้ 4 กลุ่ม ได้แก่ ภาษีโดยตรงของนิติบุคคล (Direct Taxes on Corporations) ภาษีโดยตรงของครัวเรือน (Direct Taxes on Households) ภาษีทางอ้อม (Indirect Taxes) และภาษีที่เกิดจากรูกรกรรมการเงิน (Taxes on Financial Transactions) เพื่อนำมาจัดผลกระทบที่มีต่อรายได้ของกลุ่มประเทศตัวอย่าง โดยนำกำไรจากการดำเนินงานที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี ค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง รายได้ที่น่าไปใช้จ่ายได้จริง และดัชนีของราคาสินทรัพย์พร้อมทั้งดัชนีราคาที่ดินสำหรับอยู่อาศัยมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการคำนวณค่าความยืดหยุ่นตามลำดับ โดยพบว่า ค่าความยืดหยุ่นที่คำนวณจากราคอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Prices) จะมีค่ามากกว่าค่าความยืดหยุ่นที่คำนวณจากราคาหลักทรัพย์ (Equity Prices) และขนาดของผลกระทบของราคาสินทรัพย์จะขึ้นอยู่กับธรรมชาติของความสัมพันธ์ระหว่างสินทรัพย์นั้นกับภาษีที่เกี่ยวข้อง

2.5.3 แบบจำลอง Cyclically Adjusted and Structural Fiscal Balances

จากการศึกษาของ Bornhorst, Dobrescu, Fedelino, Gottschalk and Nakata (2011) เรื่องวิธีการคำนวณคุณลักษณะเชิงโครงสร้าง ได้แบ่งขั้นตอนการคำนวณคุณลักษณะเชิงโครงสร้างไว้ 3 ขั้นตอน (รายละเอียดตามแผนภูมิที่ 2.3) คือ (1) การจัดผลของมาตรการระยะสั้นของรัฐบาล (One – Off) (2) การจัดผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจ และ (3) การจัดปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ได้นำแนวคิดข้างต้น

มาประยุกต์ใช้เพื่อประเมินดุลการคลังเชิงโครงสร้าง ในลักษณะแบบจำลอง ภายใต้โปรแกรม MS Excel โดยผลลัพธ์ของแบบจำลองจะแสดงถึงดุลการคลังเชิงโครงสร้าง ซึ่งแปรผันไปตามข้อมูลที่นำเข้า ทั้งนี้ แบบจำลองสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) การนำเข้าข้อมูล: ข้อมูลที่นำมาใช้ในแบบจำลองเป็นไปตามรูปแบบของ World Economic Outlook รวมทั้งสิ้น 52 ข้อมูล จัดเรียงตามอนุกรมเวลา (Time Series) ในช่วง 1960 – 2017 ทั้งนี้ ข้อมูลที่จะนำเข้าสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มข้อมูลเศรษฐกิจมหภาค และข้อมูลทางการคลังโดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1) กลุ่มข้อมูลเศรษฐกิจมหภาค ประกอบด้วยข้อมูลจำนวน 24 รายการ แบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ (1) ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (2) จำนวนแรงงานและการว่างงาน (3) มูลค่าการค้าระหว่างประเทศ และ (4) อัตราเงินเฟ้อ

1.2) กลุ่มข้อมูลการคลังตามระบบ Government Fiscal System: GFS ประกอบด้วยข้อมูลจำนวน 28 รายการ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) รายได้ภาครัฐ (2) รายจ่ายภาครัฐ และ (3) ดุลการคลังภาครัฐ

2) ผลลัพธ์ของแบบจำลอง: การแสดงผลของแบบจำลองประกอบด้วย 3 ส่วน คือ (1) ส่วนดุลการคลังภาพรวม (Overall Balance) (2) ส่วนดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) และ (3) ส่วนแรงกระตุ้นทางการคลัง (Fiscal Impulse) ทั้งนี้ ในแต่ละส่วนจะแสดงผลย่อยซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1) ข้อมูลก่อนการปรับผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ

2.2) ข้อมูลหลังปรับ One – off

2.3) ข้อมูลหลังการจัดผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจตามวิธี Aggregate Approach

2.4) ข้อมูลหลังการจัดผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจตามวิธี Disaggregate Approach

2.5) ข้อมูลหลังการจัดผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจและปัจจัยอื่นตามวิธี Aggregate Approach

2.6) ข้อมูลหลังการจัดผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจและปัจจัยอื่นตามวิธี Disaggregate Approach

อย่างไรก็ดี ในการนำวิธีการข้างต้นมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย จะมีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ การอาศัยข้อมูลผลผลิตระดับศักยภาพ (Potential GDP) มาประกอบในการนำเข้าข้อมูล เนื่องจากข้อมูลจาก World Economic Outlook ในส่วนของประเทศไทย ยังไม่มีชุดข้อมูลดังกล่าว หากผู้วิจัยต้องการใช้แบบจำลองดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องคำนวณ Potential GDP ขึ้นมาเอง

2.6 สรุปการทบทวนวรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

นโยบายการคลังสามารถจำแนกได้ตามลักษณะการทำงานของนโยบาย โดยจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) นโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ หมายถึง นโยบายการคลังที่สามารถปรับตัวเพื่อรักษาเสถียรภาพและไม่ต้องผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาแต่อย่างใด และ (2) นโยบายการคลังแบบตั้งใจ หมายถึง นโยบายการคลังที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อควบคุมอุปสงค์มวลรวมของประเทศ และรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ โดยนโยบายการคลังแบบตั้งใจสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ นโยบายการคลังจำแนกออกตามลักษณะปัญหาเศรษฐกิจ และนโยบายการคลังจำแนกออกตามลักษณะเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ ผลการศึกษาในช่วงที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงวิธีการประเมินผลของนโยบายการคลังแบบตั้งใจ โดยการนำดุลการคลังเชิงโครงสร้างมาใช้ในการประเมินผล ซึ่ง Giorno, C. et al (1995) Chalk (2002) และ Bornhorst, Dobrescu, Fedelino, Gottschalk and Nakata (2011) ใช้วิธีการคำนวณที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม คำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างในรูปแบบต่างๆ มีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือเพื่อการจัดผลทางวัฏจักรเศรษฐกิจ และชี้ให้เห็นถึงนโยบายการคลังพื้นฐาน (Underlying Fiscal Policy) ที่รัฐบาลดำเนินการในแต่ละช่วงเวลา นอกจากนี้ วิธีการคำนวณผลผลิตระดับศักยภาพซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างสามารถทำได้หลายวิธี โดยสามารถสรุปวิธีการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้าง และวิธีการคำนวณผลผลิตระดับศักยภาพได้ดังนี้

วิธีการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้าง	วิธีการคำนวณผลผลิตระดับศักยภาพ
1. วิธีการของ Bornhorst, Dobrescu, Fedelino, Gottschalk, and Nakata (2011) $CAB = R \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{R,Y}} - G \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{R,Y}}$	1. The Hodrick – Prescott Method (The HP Method)
2. วิธีการของ Giorno, C. et al (1995) $B^* = \sum_{i=1}^4 T_i \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\alpha_i} - G \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\beta} + Capital\ spending$ $\alpha_i > 0, \beta < 0$	2. The Unobserved Component Method (The UC Method)
3. วิธีการของ Chalk (2002) ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง = $T \times \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon} \times \left(\frac{Y_{-1}^*}{Y_{-1}} \right)^{\varepsilon_{lag}} - \left(G + UB \times \left(\frac{U^* - U}{U} \right) \right)$	3. The Production Function Method (The PF Method)

บทที่ 3

การศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างการคลังของรัฐบาล

เนื้อหาบทที่ 3 จะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างการคลังของรัฐบาล เพื่อประเมินบทบาทของนโยบายการคลังด้วยดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balance) ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่องค์กรระหว่างประเทศ และหน่วยงานทางด้านการคลังในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วนิยมใช้ในการวิเคราะห์นโยบายการคลัง ซึ่งจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ มาตรการทางการคลังระยะสั้น และปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อฐานะการคลังเพียงชั่วคราวออกการศึกษาในบทนี้ จึงครอบคลุมโครงสร้างรายได้ โครงสร้างรายจ่ายและดุลงบประมาณของรัฐบาลในอดีตจนถึงปัจจุบัน การศึกษาแนวโน้มและทิศทางของโครงสร้างรายได้และรายจ่ายในระยะปานกลาง ภายใต้ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคในการประมาณการฐานะการคลังระยะปานกลางที่เป็นปัจจุบัน รวมทั้งการศึกษาประเด็นปัญหา ข้อจำกัด และความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล พร้อมทั้งรวบรวมข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลังด้านฐานะการคลังของรัฐบาลในระยะยาว โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1 การศึกษาโครงสร้างรายได้ของรัฐบาล

โครงสร้างรายได้รัฐบาลไทยประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากรและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร รายได้จากภาษีอากร (Tax Revenue) หมายถึงรายได้ที่รัฐบาลบังคับเก็บจากประชาชนเพื่อใช้จ่ายในกิจกรรมของรัฐบาล เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมและไม่มีผลตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษีอากร สำหรับรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร (Non - tax Revenue) หมายถึงรายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บจากบุคคลผู้ได้รับผลประโยชน์หรือบริการที่รัฐจัดขึ้นสนองความต้องการแก่บุคคลนั้น ๆ เป็นการเฉพาะราย

สำหรับประเทศไทยรายได้จากภาษีอากรเป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลเนื่องจากมีส่วนถึงร้อยละ 90 ของรายได้รัฐบาลทั้งหมด โดยแหล่งที่มาของรายได้ภาษีอากรได้แก่ ภาษีที่กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากรจัดเก็บ ในขณะที่รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรมีส่วนเพียงร้อยละ 10

ของรายได้ทั้งหมด โดยแหล่งที่มาของรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น รายได้จากรัฐวิสาหกิจ ค่าภาคหลวงทรัพยากรธรรมชาติ ค่าขายอสังหาริมทรัพย์ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต เป็นต้น

3.1.1 โครงสร้างรายได้รัฐบาลจำแนกตามภาระภาษี

รายได้จากภาษีอากรสามารถจำแนกตามภาระภาษีได้ 2 ประเภท ได้แก่ ภาษีทางตรง และภาษีทางอ้อม โดยภาษีทางตรง (Direct Tax) หมายถึง ภาษีที่ผู้เสียภาษีไม่สามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้อื่นได้ง่าย ประเภทของภาษีดังกล่าว ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ในขณะที่ภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) หมายถึง ภาษีที่ผู้เสียภาษีสามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้อื่นได้ ประเภทของภาษีดังกล่าว ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต อากรขาเข้า และอากรขาออก

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ภาษีทางตรงคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 42.9 ของรายได้จากภาษี (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 7.3) ในขณะที่ภาษีทางอ้อมคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 57.1 ของรายได้จากภาษี (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 9.7) โดยในปี 2548 ภาษีทางตรงมีสัดส่วนร้อยละ 39.2 ของรายได้จากภาษี (สัดส่วนต่อ GDP ร้อยละ 6.8) และภาษีทางอ้อมมีสัดส่วนร้อยละ 60.8 ของรายได้จากภาษี (สัดส่วนต่อ GDP ร้อยละ 10.6) ในขณะที่ในปี 2557 ภาษีทางตรงมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 43.0 ของรายได้จากภาษี (สัดส่วนต่อ GDP ร้อยละ 7.2) และภาษีทางอ้อมมีสัดส่วนลดลงเหลือร้อยละ 57.0 ของรายได้จากภาษี (สัดส่วนต่อ GDP ร้อยละ 9.6) อาจกล่าวได้ว่า ในช่วงที่ผ่านมาโครงสร้างภาษีของประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยรายได้จากภาษีทางตรงมีสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่รายได้จากภาษีทางอ้อมมีสัดส่วนที่ลดลง

ตารางที่ 3.1 รายได้ภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม ปีงบประมาณ 2548 – 2557

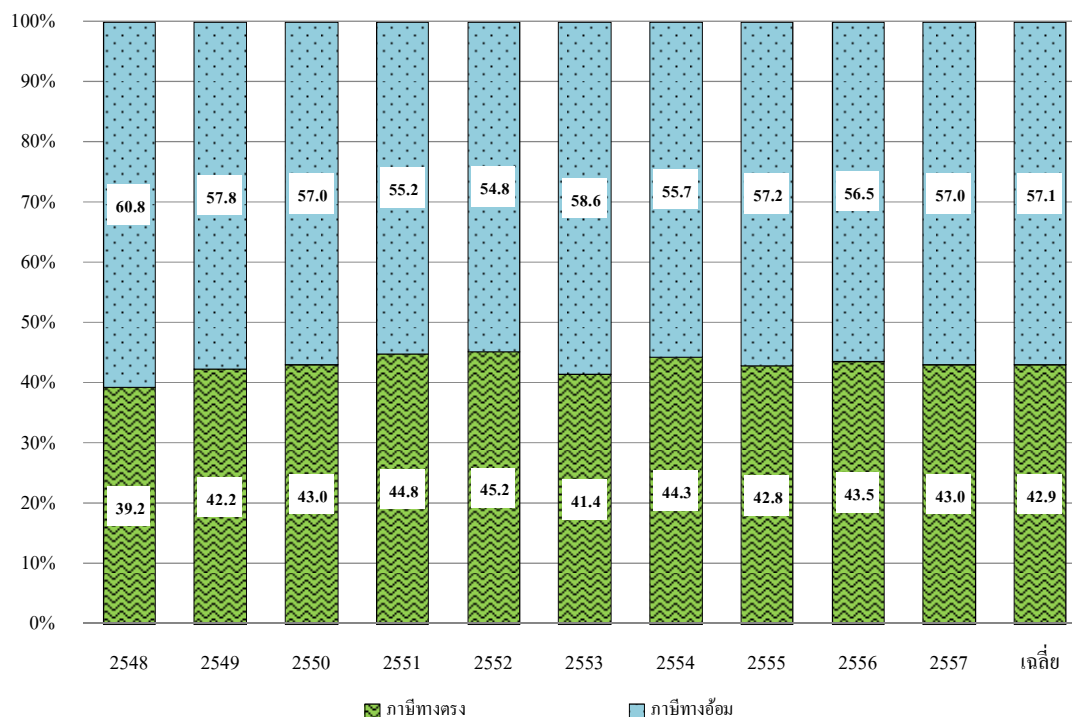
หน่วย: ล้านบาท, ร้อยละ											
	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	เฉลี่ย
ภาษีทางตรง	518,046	601,292	643,149	739,531	680,980	730,538	891,841	904,891	1,004,824	953,228	
- สัดส่วน	39.2	42.2	43.0	44.8	45.2	41.4	44.3	42.8	43.5	43.0	42.9
- สัดส่วนต่อ GDP	6.8	7.2	7.1	7.6	7.1	6.8	7.9	7.3	7.8	7.2	7.3
ภาษีทางอ้อม	805,037	823,339	851,292	911,734	825,646	1,032,946	1,123,109	1,207,929	1,302,809	1,264,619	
- สัดส่วน	60.8	57.8	57.0	55.2	54.8	58.6	55.7	57.2	56.5	57.0	57.1
- สัดส่วนต่อ GDP	10.6	9.8	9.4	9.4	8.6	9.6	9.9	9.8	10.1	9.6	9.7
รวม	1,323,082	1,424,631	1,494,440	1,651,265	1,506,626	1,763,484	2,014,951	2,112,820	2,307,633	2,217,847	
Nominal GDP ปีปฏิทิน	7,614,409	8,400,655	9,076,307	9,706,932	9,654,016	10,802,402	11,300,485	12,354,656	12,910,038	13,148,601	

หมายเหตุ : GDP เป็นข้อมูลที่คำนวณบนฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ณ เดือนพฤษภาคม 2558)

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ณ เดือนเมษายน 2558)

แผนภูมิที่ 3.1 สัดส่วนรายได้ภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม ปีงบประมาณ 2548 – 2557



ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

3.1.2 โครงสร้างรายได้รัฐบาลจำแนกตามฐานภาษี

การจัดเก็บภาษีของรัฐบาลสามารถจำแนกได้ตามฐานภาษีทั้งหมด 3 ประเภท ได้แก่

1) ภาษีที่จัดเก็บจากฐานรายได้ สามารถเป็นเครื่องมือวัดถึงความสามารถในการเสียภาษี (Ability to Pay) ของประชาชนได้ดีที่สุด ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บจากฐานรายได้ในปัจจุบัน ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม

2) ภาษีที่จัดเก็บจากฐานการบริโภค เป็นการจัดเก็บภาษีจากการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค หรือการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ ภาษีที่จัดเก็บจากฐานการบริโภคในปัจจุบัน ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต อากรแสตมป์ และภาษีสรรพสามิต

3) ภาษีที่จัดเก็บจากฐานการค้าระหว่างประเทศ ได้แก่ อากรขาเข้า และอากรขาออก

เมื่อพิจารณาสัดส่วนการจัดเก็บภาษีจากฐานภาษีก่อนการหักกั้นภาษีของกรมสรรพากร ซึ่งสะท้อนความสามารถในการจัดเก็บของหน่วยงานจัดเก็บจะพบว่า ประเทศไทยเก็บภาษีจากฐานการบริโภคในสัดส่วนเฉลี่ยสูงที่สุดที่ร้อยละ 51.4 (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 8.7) รองลงมา

คือ ภาษีจากฐานเงินได้มีสัดส่วนเฉลี่ย ร้อยละ 42.9 (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 7.3) และภาษีจากฐานการค้าระหว่างประเทศที่มีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 5.7 (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 1.0)

ตารางที่ 3.2 รายได้ภาษีจำแนกตามฐานเงินได้ ฐานการบริโภค และฐานการค้าระหว่างประเทศ
(ก่อนหักคืนภาษี) ปีงบประมาณ 2548 – 2557

หน่วย : ล้านบาท, ร้อยละ

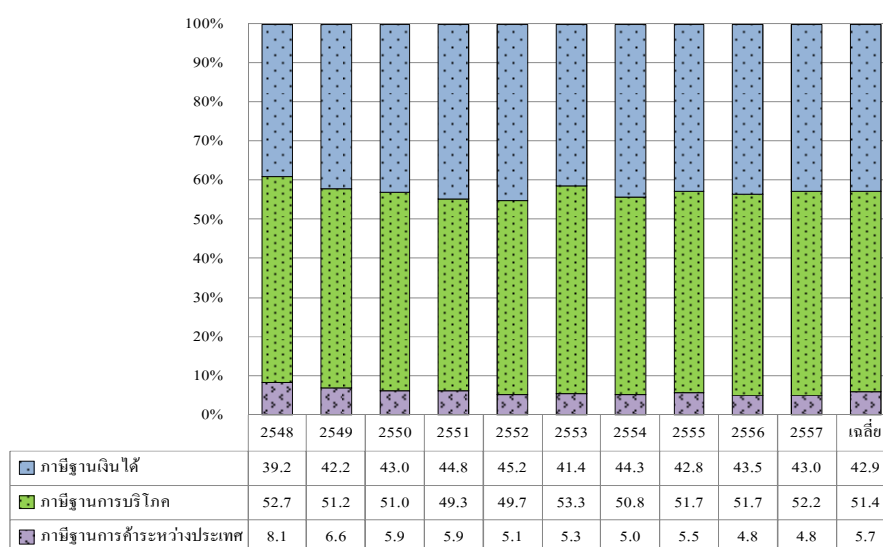
	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	เฉลี่ย
ภาษีฐานเงินได้	518,046	601,292	643,149	739,531	680,980	730,538	891,841	904,891	1,004,824	953,228	
- สัดส่วน	39.2	42.2	43.0	44.8	45.2	41.4	44.3	42.8	43.5	43.0	42.9
- สัดส่วนต่อ GDP	6.8	7.2	7.1	7.6	7.1	6.8	7.9	7.3	7.8	7.2	7.3
ภาษีฐานการบริโภค	697,835	729,392	762,778	814,289	748,055	939,265	1,022,900	1,091,281	1,191,927	1,158,300	
- สัดส่วน	52.7	51.2	51.0	49.3	49.7	53.3	50.8	51.7	51.7	52.2	51.4
- สัดส่วนต่อ GDP	9.2	8.7	8.4	8.4	7.7	8.7	9.1	8.8	9.2	8.8	8.7
ภาษีฐานการค้าระหว่างประเทศ	107,201	93,948	88,514	97,445	77,591	93,681	100,209	116,648	110,882	106,319	
- สัดส่วน	8.1	6.6	5.9	5.9	5.1	5.3	5.0	5.5	4.8	4.8	5.7
- สัดส่วนต่อ GDP	1.4	1.1	1.0	1.0	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	1.0
รวม	1,323,082	1,424,631	1,494,440	1,651,265	1,506,626	1,763,484	2,014,951	2,112,820	2,307,633	2,217,847	

หมายเหตุ : GDP เป็นข้อมูลที่คำนวณบนฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ณ เดือนพฤษภาคม 2558)

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ณ เดือนเมษายน 2558)

แผนภูมิที่ 3.2 สัดส่วนรายได้ภาษีจำแนกตามฐานเงินได้ ฐานการบริโภค และฐานการค้าระหว่างประเทศ (ก่อนหักคืนภาษี) ปีงบประมาณ 2548 – 2557



ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาสัดส่วนการจัดเก็บภาษีจากฐานภาษีหลังการหักคืนภาษีของกรมสรรพากรซึ่งจะสะท้อนถึงเม็ดเงินที่รัฐบาลสามารถนำไปใช้ได้จริง และสะท้อนถึงภาระภาษีที่แท้จริงของประชาชนจะพบว่า ภาษีจากฐานการบริโภคที่มีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 47.1 (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 7.0) ซึ่งเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด รองลงมาคือภาษีจากฐานเงินได้มีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 46.4 (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 6.9) และภาษีจากฐานการค้าระหว่างประเทศที่มีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 6.5 (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 1.0)

ตารางที่ 3.3 รายได้ภาษีจำแนกตามฐานเงินได้ ฐานการบริโภค และฐานการค้าระหว่างประเทศ
(หลังหักคืนภาษี) ปีงบประมาณ 2548 – 2557

หน่วย : ล้านบาท, ร้อยละ

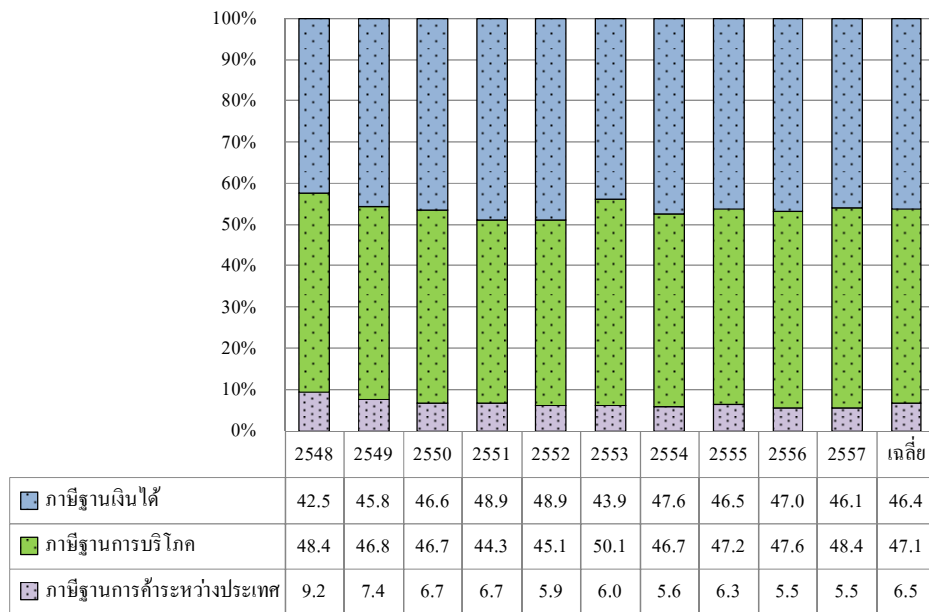
	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	เฉลี่ย
ภาษีฐานเงินได้	496,520	577,875	611,437	706,670	639,830	682,184	850,492	860,649	950,376	888,491	
- สัดส่วน	42.5	45.8	46.6	48.9	48.9	43.9	47.6	46.5	47.0	46.1	46.4
- สัดส่วนต่อ GDP	6.5	6.9	6.7	7.3	6.6	6.3	7.5	7.0	7.4	6.8	6.9
ภาษีฐานการบริโภค	565,709	591,066	612,696	640,543	589,798	778,887	834,235	875,149	962,904	932,033	
- สัดส่วน	48.4	46.8	46.7	44.3	45.1	50.1	46.7	47.2	47.6	48.4	47.1
- สัดส่วนต่อ GDP	7.4	7.0	6.8	6.6	6.1	7.2	7.4	7.1	7.5	7.1	7.0
ภาษีฐานการค้าระหว่างประเทศ	107,201	93,948	88,514	97,445	77,591	93,681	100,209	116,648	110,882	106,319	
- สัดส่วน	9.2	7.4	6.7	6.7	5.9	6.0	5.6	6.3	5.5	5.5	6.5
- สัดส่วนต่อ GDP	1.4	1.1	1.0	1.0	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	1.0
รวม	1,169,430	1,262,889	1,312,647	1,444,658	1,307,218	1,554,752	1,784,936	1,852,446	2,024,162	1,926,842	

หมายเหตุ : GDP เป็นข้อมูลที่คำนวณบนฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ณ เดือนพฤษภาคม 2558)

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ณ เดือนเมษายน 2558)

แผนภูมิที่ 3.3 สัดส่วนรายได้ภาษีจำแนกตามฐานเงินได้ ฐานการบริโภค และฐานการค้าระหว่างประเทศ (หลังหักคืนภาษี) ปีงบประมาณ 2548 – 2557



ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

ตารางที่ 3.4 สัดส่วนรายได้ภาษีจำแนกตามฐานภาษีเฉลี่ย 10 ปี (ปีงบประมาณ 2548 – 2557)

หน่วย : ล้านบาท, ร้อยละ

ฐานภาษี	ภาษีก่อนหักคืนภาษีกรมสรรพากร		ภาษีหลังหักคืนภาษีกรมสรรพากร	
	จำนวนเฉลี่ย	สัดส่วนเฉลี่ย	จำนวนเฉลี่ย	สัดส่วนเฉลี่ย
ภาษีฐานเงินได้	766,832	42.9	726,452	46.4
ภาษีฐานการบริโภค	915,602	51.4	738,302	47.1
ภาษีฐานการค้าระหว่างประเทศ	99,244	5.7	99,244	6.5

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ณ เดือนเมษายน 2558)

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

3.1.3 โครงสร้างรายได้รัฐบาลจำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ

โครงสร้างรายได้รัฐบาลสามารถจำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ ได้แก่ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร รัฐวิสาหกิจ และส่วนราชการอื่น โดยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2548 – 2557) สัดส่วนรายได้รัฐบาลจำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.5 รายได้รัฐบาลจำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 – 2557

หน่วย : ล้านบาท, ร้อยละ

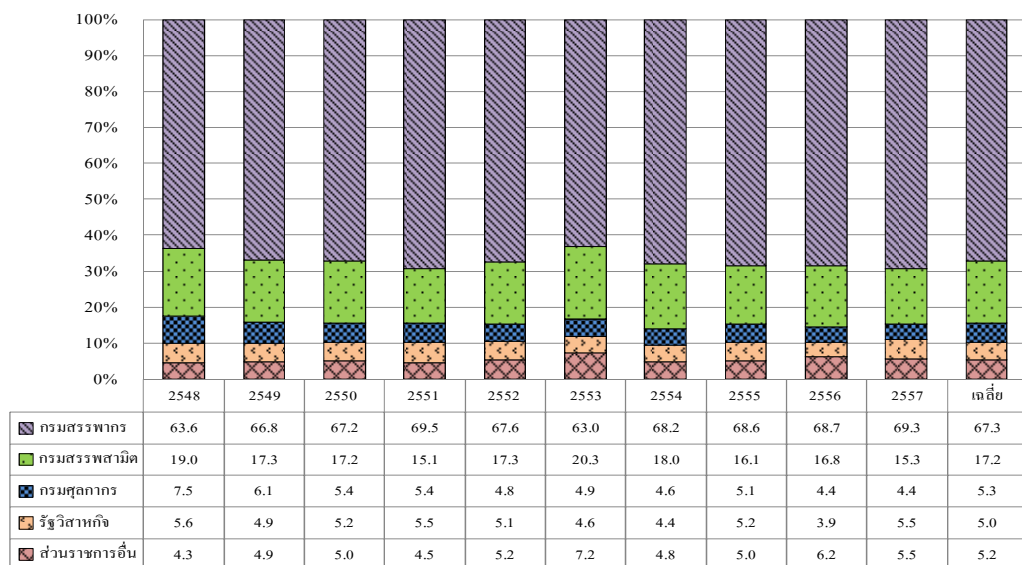
	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	เฉลี่ย
กรมสรรพากร	937,149	1,057,200	1,119,194	1,276,080	1,138,565	1,264,584	1,515,666	1,617,293	1,764,707	1,729,819	
- สัดส่วน	63.6	66.8	67.2	69.5	67.6	63.0	68.2	68.6	68.7	69.3	67.3
- สัดส่วนต่อ GDP	12.3	12.6	12.3	13.1	11.8	11.7	13.4	13.1	13.7	13.2	12.7
กรมสรรพสามิต	279,395	274,095	287,231	278,303	291,221	405,862	399,779	379,652	432,897	382,731	
- สัดส่วน	19.0	17.3	17.2	15.1	17.3	20.3	18.0	16.1	16.8	15.3	17.2
- สัดส่วนต่อ GDP	3.7	3.3	3.2	2.9	3.0	3.8	3.5	3.1	3.4	2.9	3.3
กรมศุลกากร	110,403	96,232	90,625	99,602	80,288	97,148	102,882	118,973	113,393	109,130	
- สัดส่วน	7.5	6.1	5.4	5.4	4.8	4.9	4.6	5.1	4.4	4.4	5.3
- สัดส่วนต่อ GDP	1.4	1.1	1.0	1.0	0.8	0.9	0.9	1.0	0.9	0.8	1.0
รัฐวิสาหกิจ	82,114	77,165	86,129	101,430	86,641	91,553	98,795	122,749	101,448	136,691	
- สัดส่วน	5.6	4.9	5.2	5.5	5.1	4.6	4.4	5.2	3.9	5.5	5.0
- สัดส่วนต่อ GDP	1.1	0.9	0.9	1.0	0.9	0.8	0.9	1.0	0.8	1.0	0.9
ส่วนราชการอื่น	63,874	76,830	83,645	82,229	87,583	143,899	107,257	116,643	159,016	135,954	
- สัดส่วน	4.3	4.9	5.0	4.5	5.2	7.2	4.8	5.0	6.2	5.5	5.2
- สัดส่วนต่อ GDP	0.8	0.9	0.9	0.8	0.9	1.3	0.9	0.9	1.2	1.0	1.0
รวม	1,472,935	1,581,524	1,666,824	1,837,643	1,684,297	2,003,047	2,224,377	2,355,310	2,571,461	2,494,325	
- สัดส่วนต่อ GDP	19.3	18.8	18.4	18.9	17.4	18.5	19.7	19.1	19.9	19.0	18.9

หมายเหตุ : GDP เป็นข้อมูลที่คำนวณบนฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ณ เดือนพฤษภาคม 2558)

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ณ เดือนเมษายน 2558)

แผนภูมิที่ 3.4 สัดส่วนรายได้รัฐบาลจำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 – 2557



ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

1) **กรมสรรพากร** เป็นหน่วยงานจัดเก็บรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล มีส่วนการจัดเก็บรายได้เฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 67.3 ของรายได้จัดเก็บ (สัดส่วนรายได้ต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 12.7) โดยใช้อำนาจตามประมวลรัษฎากรในการจัดเก็บภาษี ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (สัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 16.4 และสัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 2.1) ภาษีเงินได้นิติบุคคล (สัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 35.0 และสัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 4.4) ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (สัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 5.8 และสัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 0.7) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (สัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 39.6 และสัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 5.0) ภาษีธุรกิจเฉพาะ (สัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 2.5 และสัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 0.3) และอากรแสตมป์ (สัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 0.7 และสัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 0.1)

ทั้งนี้ ในช่วงที่ผ่านมาการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรได้รับผลกระทบทั้งจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ (Automatic Fiscal Policy) และการดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจ (Discretionary Fiscal Policy) ของรัฐบาล โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

(1) การดำเนินนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ ได้แก่ การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้า และการนำผลขาดทุนสุทธิย้อนหลังไม่เกิน 5 รอบระยะเวลาบัญชีมาคำนวณในการชำระภาษี (Carry Loss Forward) ของภาษีเงินได้นิติบุคคล

(2) การดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจ ได้แก่

- การปรับลดอัตรากำไรสุทธิเฉพาะในส่วนของการรวมอสังหาริมทรัพย์ที่กรมที่ดินจัดเก็บจากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 0.01 ในช่วงเดือนเมษายน 2551 ถึงเดือนมีนาคม 2553 เพื่อเป็นการฟื้นฟูและกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ของประเทศ

- การปรับลดอัตรากำไรเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 23 สำหรับผลประกอบการรอบปีบัญชี 2555 และจากร้อยละ 23 เป็นร้อยละ 20 สำหรับผลประกอบการรอบปีบัญชี 2556 เป็นต้นไป เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

- การปรับโครงสร้างอัตรากำไรเงินได้บุคคลธรรมดาในปีงบประมาณ 2557 โดยปรับขั้นอัตรากำไรจาก 5 ขั้นอัตรา เป็น 7 ขั้นอัตรา และลดอัตรากำไรเงินได้บุคคลธรรมดาจากอัตราสูงสุดที่ร้อยละ 37 เหลือร้อยละ 35 เพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมและให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ

ตารางที่ 3.6 อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

หน่วย : บาท

เงินได้สุทธิ	ช่วงเงินได้สุทธิ แต่ละชั้น	อัตราภาษี (ร้อยละ)	ภาษีแต่ละ ชั้นเงินได้สุทธิ	ภาษีสะสม สูงสุดของชั้น
1 - 150,000	150,000	ได้รับ การยกเว้น	-	-
150,001 - 300,000	150,000	5	7,500	7,500
300,001 - 500,000	200,000	10	20,000	27,500
500,001 - 750,000	250,000	15	37,500	65,000
750,001 - 1,000,000	250,000	20	50,000	115,000
1,000,001 - 2,000,000	1,000,000	25	250,000	365,000
2,000,001 - 4,000,000	2,000,000	30	600,000	965,000
4,000,001 ขึ้นไป	-	35	-	-

หมายเหตุ : เงินได้สุทธิเฉพาะส่วนไม่เกิน 150,000 บาท ยังคงได้รับการยกเว้น ตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการยกเว้น
 รัษฎากร (ฉบับที่ 470) พ.ศ. 2551

ที่มา : พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 575) พ.ศ. 2556
 และกรมสรรพากร

การดำเนินนโยบายการคลังตามที่ได้กล่าวถึงในข้างต้น ส่งผลให้การจัดเก็บภาษี
 ธุรกิจเฉพาะ ในช่วงปีงบประมาณ 2551 – 2553 มีสัดส่วนลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณอื่น
 การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลมีสัดส่วนที่น้อยลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555 และการจัดเก็บ
 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มีสัดส่วนที่น้อยลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557

ตารางที่ 3.7 รายได้ภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บปีงบประมาณ 2548 - 2557 (ก่อนหักคืนภาษี)

หน่วย : ล้านบาท, ร้อยละ

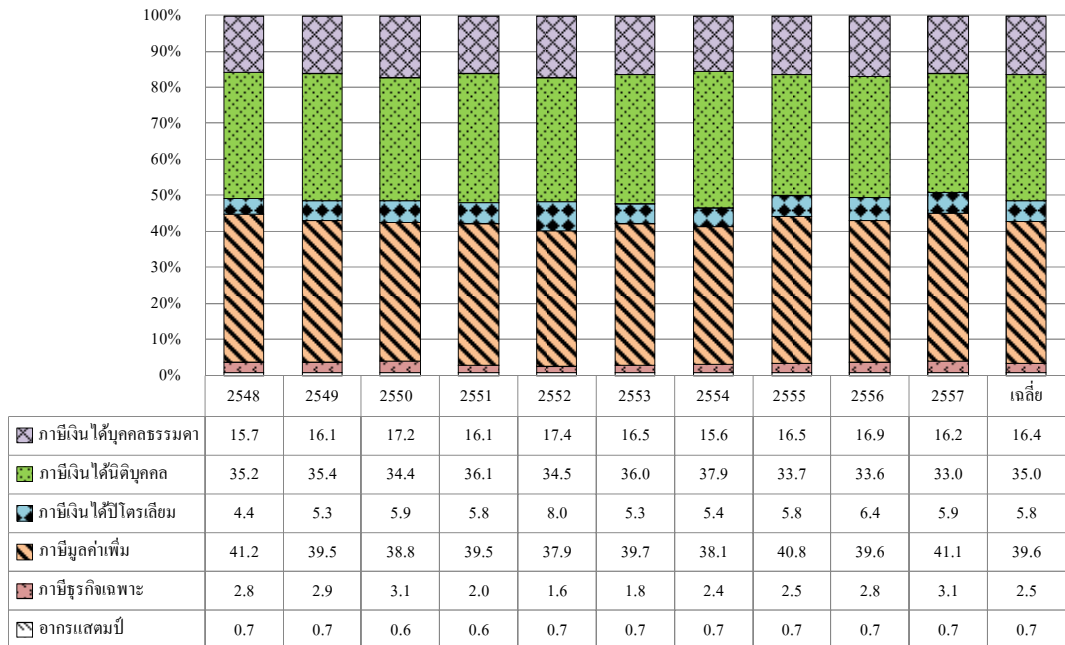
	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	เฉลี่ย
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	147,352	170,079	192,795	204,847	198,095	208,374	236,339	266,203	299,034	280,945	
- สัดส่วน	15.7	16.1	17.2	16.1	17.4	16.5	15.6	16.5	16.9	16.2	16.4
- สัดส่วนต่อ GDP	1.9	2.0	2.1	2.1	2.1	1.9	2.1	2.2	2.3	2.1	2.1
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	329,516	374,689	384,619	460,650	392,172	454,565	574,059	544,591	592,499	570,118	
- สัดส่วน	35.2	35.4	34.4	36.1	34.5	36.0	37.9	33.7	33.6	33.0	35.0
- สัดส่วนต่อ GDP	4.3	4.5	4.2	4.7	4.1	4.2	5.1	4.4	4.6	4.3	4.4
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	41,178	56,524	65,735	74,033	90,712	67,599	81,444	94,097	113,291	102,165	
- สัดส่วน	4.4	5.3	5.9	5.8	8.0	5.3	5.4	5.8	6.4	5.9	5.8
- สัดส่วนต่อ GDP	0.5	0.7	0.7	0.8	0.9	0.6	0.7	0.8	0.9	0.8	0.7
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	385,718	417,772	434,272	503,439	431,775	502,176	577,632	659,804	698,087	711,556	
- สัดส่วน	41.2	39.5	38.8	39.5	37.9	39.7	38.1	40.8	39.6	41.1	39.6
- สัดส่วนต่อ GDP	5.1	5.0	4.8	5.2	4.5	4.6	5.1	5.3	5.4	5.4	5.0
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	26,304	30,623	34,406	25,133	18,099	22,892	35,614	41,057	48,771	53,034	
- สัดส่วน	2.8	2.9	3.1	2.0	1.6	1.8	2.4	2.5	2.8	3.1	2.5
- สัดส่วนต่อ GDP	0.3	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3
อากรแสตมป์	6,816	7,268	7,137	7,724	7,488	8,735	10,299	11,180	12,735	11,663	
- สัดส่วน	0.7	0.7	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
- สัดส่วนต่อ GDP	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
รวม	936,883	1,056,956	1,118,964	1,275,826	1,138,342	1,264,341	1,515,387	1,616,931	1,764,417	1,729,481	
- สัดส่วนต่อ GDP	12.3	12.6	12.3	13.1	11.8	11.7	13.4	13.1	13.7	13.2	12.7

หมายเหตุ : GDP เป็นข้อมูลที่คำนวณบนฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ณ เดือนพฤษภาคม 2558)

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ณ เดือนเมษายน 2558)

แผนภูมิที่ 3.5 สัดส่วนรายได้ภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บปีงบประมาณ 2548 - 2557
(ก่อนหักคืนภาษี)



ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
จัดทำโดย : ผู้วิจัย

อย่างไรก็ดี กรมสรรพากรจะต้องคืนภาษีให้แก่ผู้ชำระภาษีตามข้อผูกพันทางกฎหมาย โดยการคืนภาษีของกรมสรรพากรประกอบด้วย การคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม และการคืนภาษีอื่น (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีสรรพสามิตและอากรแสตมป์) การคืนภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นส่วนใหญ่จะเป็นการคืนให้แก่ผู้ประกอบการส่งออกเนื่องจากในการขายสินค้าไปต่างประเทศนั้นไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม การพิจารณาสัดส่วนรายได้ภาษีที่ค้างถึง การคืนภาษีประเภทต่างๆ จะสะท้อนถึงภาระภาษีที่แท้จริงได้ชัดเจนขึ้น โดยสัดส่วนการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหลังการหักคืนภาษีคิดเป็นสัดส่วนการจัดเก็บเฉลี่ยร้อยละ 40.3 31.2 และ 17.8 ของรายได้สุทธิที่กรมสรรพากรจัดเก็บตามลำดับ (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 4.3 3.3 และ 1.9 ตามลำดับ)

ตารางที่ 3.8 รายได้ภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 - 2557 (หลังหักคืนภาษี)

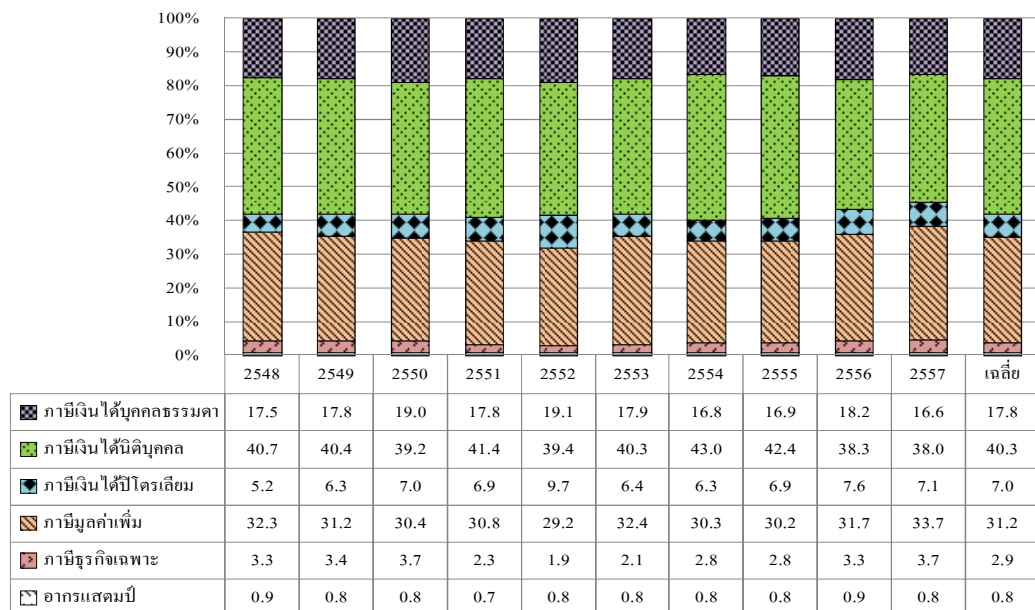
หน่วย : ล้านบาท, ร้อยละ

	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	เฉลี่ย
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	137,626	159,221	178,540	190,031	179,613	189,375	216,075	230,866	270,236	239,214	
- สัดส่วน	17.5	17.8	19.0	17.8	19.1	17.9	16.8	16.9	18.2	16.6	17.8
- สัดส่วนต่อ GDP	1.8	1.9	2.0	2.0	1.9	1.8	1.9	1.9	2.1	1.8	1.9
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	319,176	361,719	367,023	442,745	369,504	425,267	552,973	578,692	566,849	547,111	
- สัดส่วน	40.7	40.4	39.2	41.4	39.4	40.3	43.0	42.4	38.3	38.0	40.3
- สัดส่วนต่อ GDP	4.2	4.3	4.0	4.6	3.8	3.9	4.9	4.7	4.4	4.2	4.3
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	41,178	56,524	65,735	74,033	90,712	67,599	81,444	94,097	113,291	102,165	
- สัดส่วน	5.2	6.3	7.0	6.9	9.7	6.4	6.3	6.9	7.6	7.1	7.0
- สัดส่วนต่อ GDP	0.5	0.7	0.7	0.8	0.9	0.6	0.7	0.8	0.9	0.8	0.7
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	253,660	279,560	284,665	329,804	273,937	342,208	389,161	412,188	469,146	485,469	
- สัดส่วน	32.3	31.2	30.4	30.8	29.2	32.4	30.3	30.2	31.7	33.7	31.2
- สัดส่วนต่อ GDP	3.3	3.3	3.1	3.4	2.8	3.2	3.4	3.3	3.6	3.7	3.3
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	26,248	30,499	34,296	25,048	17,683	22,698	35,495	37,888	48,696	52,859	
- สัดส่วน	3.3	3.4	3.7	2.3	1.9	2.1	2.8	2.8	3.3	3.7	2.9
- สัดส่วนต่อ GDP	0.3	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3
อากรแสตมป์	6,786	7,251	7,154	7,725	7,484	8,722	10,224	10,541	12,727	11,658	
- สัดส่วน	0.9	0.8	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8
- สัดส่วนต่อ GDP	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
รวม	784,673	894,774	937,413	1,069,387	938,934	1,055,870	1,285,373	1,364,273	1,480,945	1,438,477	
- สัดส่วนต่อ GDP	10.3	10.7	10.3	11.0	9.7	9.8	11.4	11.0	11.5	10.9	10.7

หมายเหตุ : GDP เป็นข้อมูลที่คำนวณบนฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ณ เดือนพฤษภาคม 2558)

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ณ เดือนเมษายน 2558)

แผนภูมิที่ 3.6 สัดส่วนรายได้ภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 - 2557 (หลังหักคืนภาษี)



ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จัดทำโดย: ผู้วิจัย

2) **กรมสรรพสามิต** เป็นหน่วยงานจัดเก็บรายได้สำคัญลำดับที่สองของรัฐบาล มีสัดส่วนการจัดเก็บรายได้เฉลี่ยร้อยละ 17.2 ของรายได้รัฐบาล (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 3.3) การจัดเก็บของกรมสรรพสามิตจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติไฟ พ.ศ. 2486

ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีทางอ้อมที่จัดเก็บจากการบริโภคสินค้าหรือบริการเฉพาะอย่างเท่านั้น ประเทศไทยได้ใช้ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือในการควบคุมและจำกัดการบริโภคในสินค้าและบริการ 3 ประเภท ซึ่งเป็นกลุ่มสินค้าที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต ได้แก่

(1) สินค้าฟุ่มเฟือย (Luxury) เนื่องจากเป็นสินค้าที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต หรือมีสินค้าที่สามารถให้ประโยชน์ได้เท่าเทียมกันแต่ไม่มีความจำเป็นต้องบริโภค

(2) สินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน และ/หรือเป็นสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสังคม (สินค้าบาป) (Sin Relates and/or Health Affected Goods) เนื่องจากเป็นสินค้าที่นอกจากจะส่งผลกระทบต่อตัวผู้บริโภคโดยทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและสังคมแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความสามารถในการทำงานของผู้บริโภค และกลายเป็นภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของประเทศต่อไป

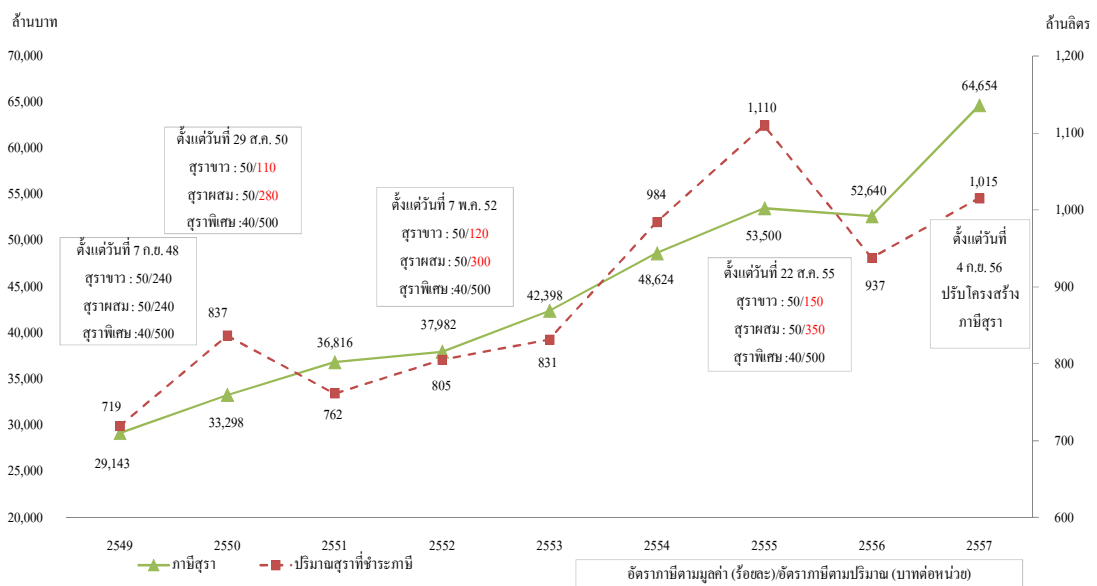
(3) สินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environment Affected Goods) ทำให้จำเป็นต้องควบคุมการกระทำที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่น น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน และโดยอ้อม เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น

กรมสรรพสามิตมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีทั้งหมด 21 ประเภท ในปัจจุบันรัฐบาลจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าและบริการทั้งหมด 17 ประเภท ได้แก่ ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน (ภาษีน้ำมันฯ) ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ ภาษียาสูบ ภาษีเบียร์ (สุราแช่) ภาษีสุรา (สุรากลั่น) ภาษีเครื่องดื่ม ภาษียานยนต์ ภาษีเบตเตอร์ ภาษีเครื่องไฟฟ้า ภาษีสนามม้า ภาษีสนามกอล์ฟ ภาษีผลิตภัณฑ์เครื่องหอม ภาษีแก้วและเครื่องแก้ว ภาษีพรม ภาษีไฟ ภาษีในท่กลับและดิสโก้เทค และภาษีสถานอาบน้ำหรืออบตัวและนวด ทั้งนี้ ภาษีเรือ ภาษีกิจการโทรคมนาคม ภาษีการออกสลากกินแบ่ง และภาษีหินอ่อนและหินแกรนิตได้รับการยกเว้นการชำระภาษี

ภาษีสรรพสามิตที่เป็นแหล่งรายได้สำคัญ ได้แก่ ภาษีน้ำมัน ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ ภาษีเบียร์ ภาษียาสูบ และภาษีสุรา มีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 25.0 23.3 17.0 14.6 และ 12.4 ของรายได้ที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ ตามลำดับ (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 0.8 0.8 0.5 0.5 และ 0.4 ตามลำดับ) ในภาพรวมแนวโน้มการขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงรายได้จัดเก็บของสินค้าที่ชำระภาษีสรรพสามิตจะเป็นไปตามสถานการณ์เศรษฐกิจ

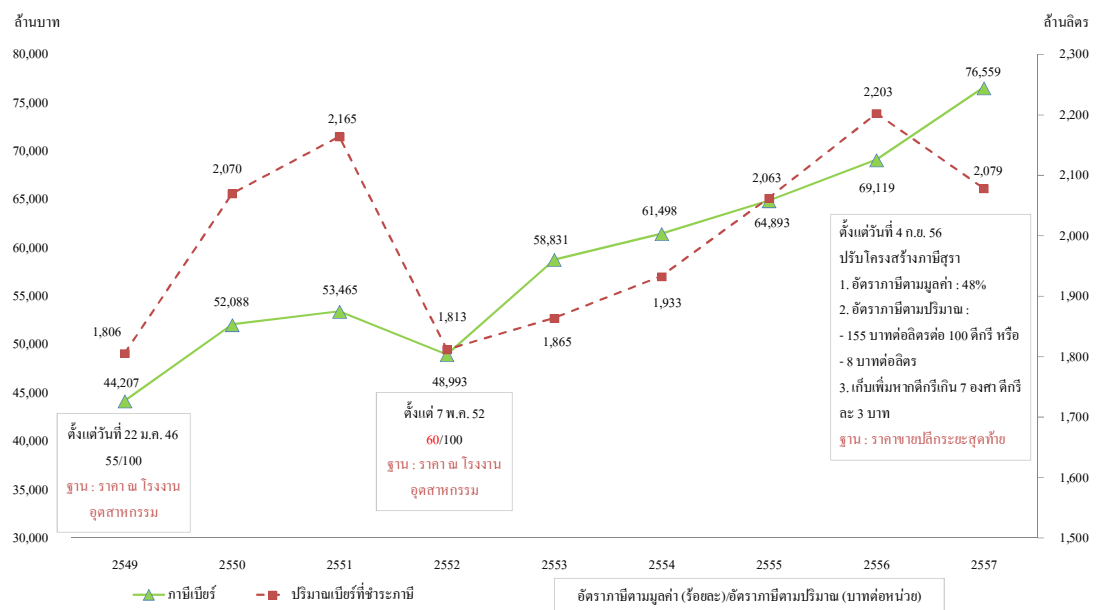
อย่างไรก็ดี ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมากรมสรรพสามิตได้มีการดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจผ่านการปรับอัตราภาษีมาโดยตลอด โดยเฉพาะภาษีสุรา และภาษียาสูบ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการรณรงค์การบริโภคสินค้าที่ไม่ดีต่อสุขภาพให้น้อยลงและเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาล นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีการปรับลดอัตราภาษีนํ้ามันเพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน ดังนี้

แผนภูมิที่ 3.7 อัตราภาษีสุราและปริมาณสุราที่ชำระภาษี



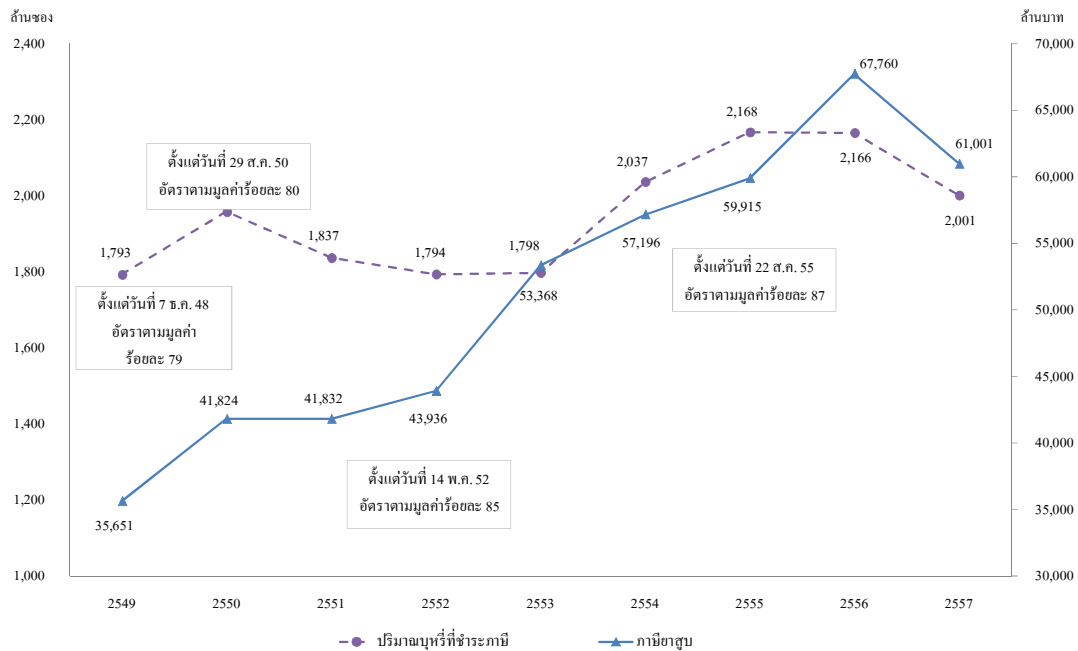
จัดทำโดย : ผู้วิจัย

แผนภูมิที่ 3.8 อัตราภาษีเบียร์และปริมาณเบียร์ที่ชำระภาษี



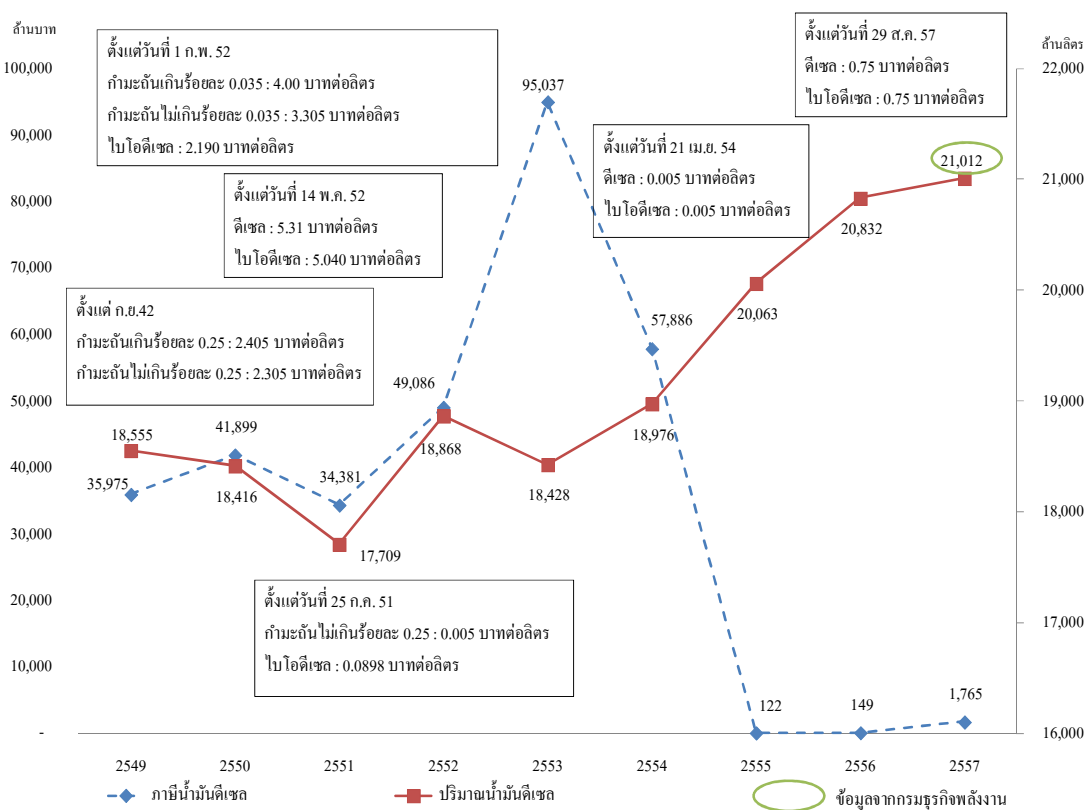
จัดทำโดย : ผู้วิจัย

แผนภูมิที่ 3.9 อัตราภาษียาสูบและปริมาณบุหรี่ที่ชำระภาษี



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

แผนภูมิที่ 3.10 อัตราภาษีน้ำมันดีเซลและปริมาณน้ำมันดีเซล ปี 2549 – 2557



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายแบบตั้งใจของรัฐบาลผ่านมาตรการทางการคลังที่กำหนดสิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจน (One-off Policy) ในบางครั้งก็ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีด้วย ได้แก่ ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการรถยนต์ใหม่คันแรก⁶ (การคืนภาษีโดยผ่านกระบวนการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย) ในปีงบประมาณ 2555 – 2557 ซึ่งการดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นได้ส่งผลให้สัดส่วนรายได้ภาษีแต่ละประเภทของกรมสรรพสามิตมีความไม่แน่นอนในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

ตารางที่ 3.9 รายได้ภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 - 2557

หน่วย : ล้านบาท, ร้อยละ

	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	เฉลี่ย
ภาษีน้ำมันฯ	76,458	70,742	76,944	67,211	91,059	152,825	117,914	61,061	63,532	63,403	
- สัดส่วน	27.4	25.8	26.8	24.2	31.3	37.7	29.5	16.1	14.7	16.6	25.0
- สัดส่วนต่อ GDP	1.0	0.8	0.8	0.7	0.9	1.4	1.0	0.5	0.5	0.5	0.8
ภาษียาสูบ	38,193	35,657	41,824	41,832	43,936	53,381	57,197	59,915	67,893	61,001	
- สัดส่วน	13.7	13.0	14.6	15.0	15.1	13.2	14.3	15.8	15.7	15.9	14.6
- สัดส่วนต่อ GDP	0.5	0.4	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
ภาษีสุราฯ	28,620	29,143	33,298	36,816	37,982	42,398	48,624	53,500	52,640	64,654	
- สัดส่วน	10.2	10.6	11.6	13.2	13.0	10.4	12.2	14.1	12.2	16.9	12.4
- สัดส่วนต่อ GDP	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4
ภาษีเบียร์	45,483	44,207	52,088	53,465	48,993	58,831	61,498	64,893	69,119	76,559	
- สัดส่วน	16.3	16.1	18.1	19.2	16.8	14.5	15.4	17.1	16.0	20.0	17.0
- สัดส่วนต่อ GDP	0.6	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5
ภาษिरยนต์	58,760	59,810	55,844	57,822	49,278	77,202	92,844	117,145	153,874	93,473	
- สัดส่วน	21.0	21.8	19.4	20.8	16.9	19.0	23.2	30.9	35.5	24.4	23.3
- สัดส่วนต่อ GDP	0.8	0.7	0.6	0.6	0.5	0.7	0.8	0.9	1.2	0.7	0.8
ภาษีกิจการโทรคมนาคม	13,935	15,523	7,229	111	-	-	-	-	-	-	
- สัดส่วน	5.0	5.7	2.5	0.0	-	-	-	-	-	-	1.3
- สัดส่วนต่อ GDP	0.2	0.2	0.1	0.0	-	-	-	-	-	-	0.0
ภาษีอื่นๆ และรายได้อื่นๆ	17,947	19,014	20,005	21,045	19,973	21,225	21,701	23,139	25,839	23,641	
- สัดส่วน	6.4	6.9	7.0	7.6	6.9	5.2	5.4	6.1	6.0	6.2	6.4
- สัดส่วนต่อ GDP	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
รวม	279,395	274,095	287,231	278,303	291,221	405,862	399,779	379,652	432,897	382,731	
- สัดส่วนต่อ GDP	3.7	3.3	3.2	2.9	3.0	3.8	3.5	3.1	3.4	2.9	3.3

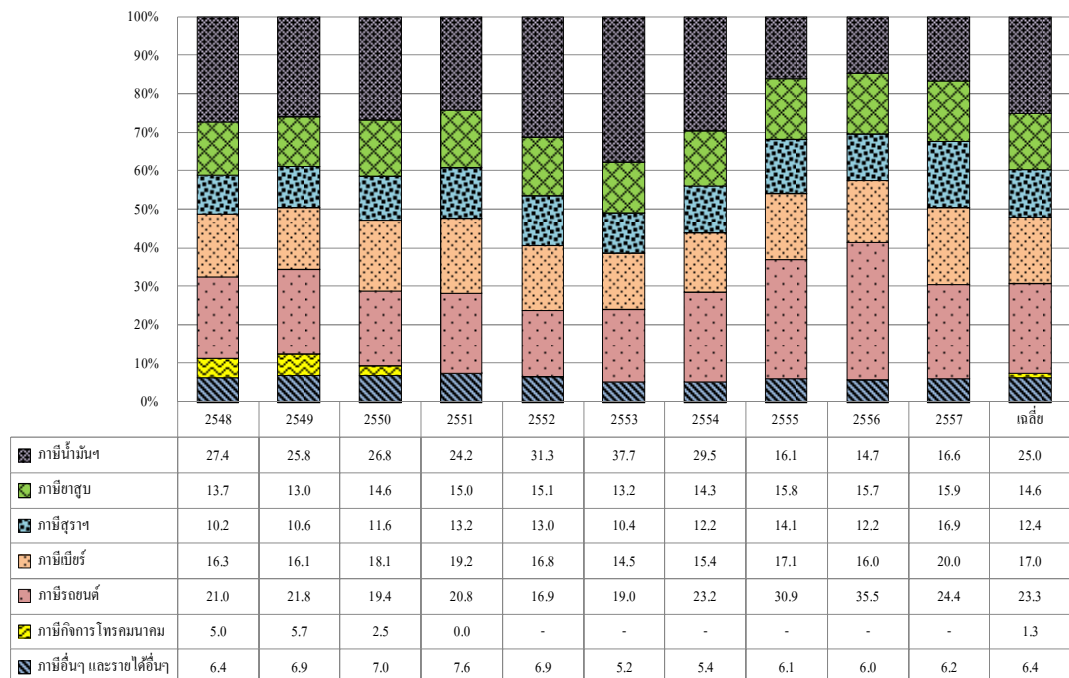
หมายเหตุ : GDP เป็นข้อมูลที่คำนวณบนฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ณ เดือนพฤษภาคม 2558)

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ณ เดือนเมษายน 2558)

⁶ โครงการรถยนต์ใหม่คันแรก เป็นโครงการของรัฐบาลที่ส่งเสริมให้ผู้ที่ไม่มียอดยนต์เป็นของตนเองสามารถซื้อสิทธิ์ซื้อรถยนต์คันแรกได้ และได้รับการลดหย่อนภาษีสรรพสามิตตามที่รัฐบาลกำหนดสำหรับรถยนต์ใหม่ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2554 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2555

แผนภูมิที่ 3.11 สัดส่วนรายได้ภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 – 2557



หมายเหตุ : ภาษีกิจการโทรคมนาคมจัดเก็บระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ 2546 ถึงเดือนเมษายน 2551 ตามมติคณะรัฐมนตรี

วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

3) กรมศุลกากร เป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีจากฐานการค้าระหว่างประเทศ คือ อารขาเข้า และอากรขาออก โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 ซึ่งการจัดเก็บรายได้ของกรมศุลกากรมีสัดส่วนรายได้ร้อยละ 5.3 ของรายได้รัฐบาล (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 1.0) โดยภาษีหลัก คือ อากรขาเข้า ซึ่งมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 97.1 ของรายได้ที่กรมศุลกากรจัดเก็บ

ในอดีตภาษีที่จัดเก็บโดยกรมศุลกากรเคยเป็นรายได้หลักของประเทศไทย ในปีงบประมาณ 2533 และ 2534 กรมศุลกากรจัดเก็บรายได้เป็นอันดับที่สองรองจากกรมสรรพากร อย่างไรก็ตามในช่วงที่ผ่านมารายได้ที่กรมศุลกากรจัดเก็บมีสัดส่วนลดลง โดยมีสาเหตุสำคัญจากอากรขาเข้าซึ่งเป็นรายได้หลักจัดเก็บได้ลดลง เนื่องจากได้รับผลกระทบจากดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจของรัฐบาล คือ การปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของ

ประเทศ⁷ และการเปิดเสรีการค้า (FTAs) ส่งผลให้ต้องปรับลดอัตราอากรขาเข้าลงเพื่อให้เป็นไปตามความตกลงทางการค้ากับประเทศต่างๆ

ตารางที่ 3.10 รายได้ภาษีที่กรมศุลกากรจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 - 2557

หน่วย : ล้านบาท, ร้อยละ

	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	เฉลี่ย
อากรขาเข้า	106,917	93,633	88,169	96,944	77,187	93,512	99,968	116,325	110,628	106,050	
- สัดส่วน	96.8	97.3	97.3	97.3	96.1	96.3	97.2	97.8	97.6	97.2	97.1
- สัดส่วนต่อ GDP	1.4	1.1	1.0	1.0	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	1.0
อากรขาออก	285	314	345	501	404	169	241	323	254	269	
- สัดส่วน	0.3	0.3	0.4	0.5	0.5	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3
- สัดส่วนต่อ GDP	0.004	0.004	0.004	0.005	0.004	0.002	0.002	0.003	0.002	0.002	0.0
รายได้อื่น	3,202	2,285	2,112	2,157	2,697	3,467	2,673	2,326	2,511	2,811	
- สัดส่วน	2.9	2.4	2.3	2.2	3.4	3.6	2.6	2.0	2.2	2.6	2.6
- สัดส่วนต่อ GDP	0.04	0.03	0.02	0.02	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.0
รวม	110,403	96,232	90,625	99,602	80,288	97,148	102,882	118,973	113,393	109,130	
- สัดส่วนต่อ GDP	1.4	1.1	1.0	1.0	0.8	0.9	0.9	1.0	0.9	0.8	1.0

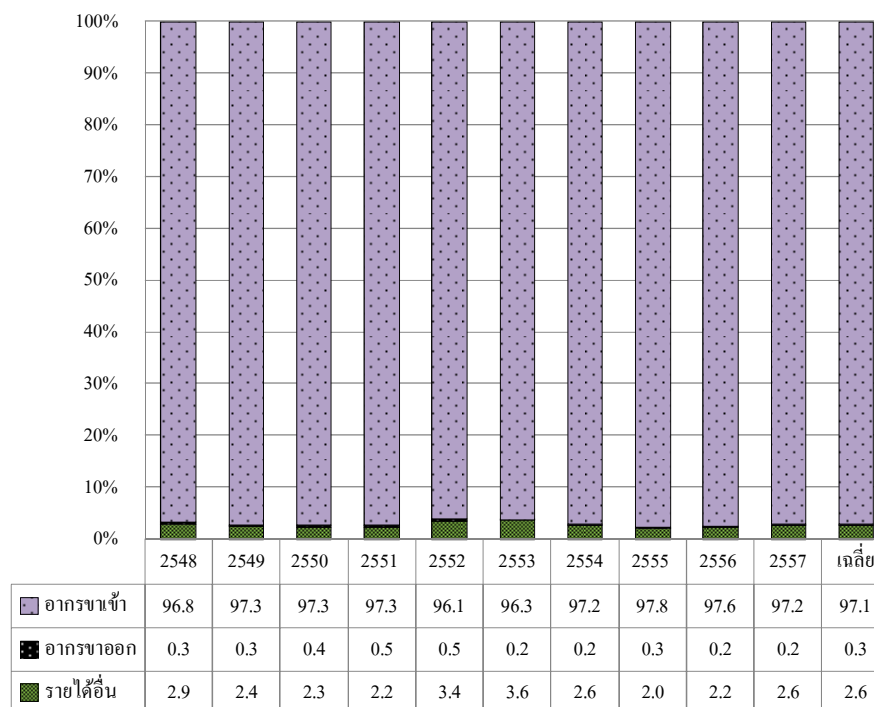
หมายเหตุ : GDP เป็นข้อมูลที่คำนวณบนฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ณ เดือนพฤษภาคม 2558)

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ณ เดือนเมษายน 2558)

⁷ กระทรวงการคลังได้ปฏิรูปโครงสร้างและพิทักษ์อัตราศุลกากรทั้งระบบในปีงบประมาณ 2542 ตามประกาศกระทรวงการคลัง ที่ ศก. 1/2542 เรื่อง การลดอัตราอากรและการยกเว้นอากรศุลกากร ลงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยจำแนกสินค้าให้เข้าสู่อัตราอากรตามโครงสร้างการผลิต 3 อัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ได้แก่ วัตถุดิบจัดเก็บในอัตราร้อยละ 1 สินค้าสำเร็จรูปจัดเก็บในอัตราร้อยละ 5 และสินค้าสำเร็จรูปจัดเก็บในอัตราร้อยละ 10

แผนภูมิที่ 3.12 สัดส่วนรายได้กรมศุลกากรจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2548 – 2557



ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

4) รัฐวิสาหกิจ มีสัดส่วนรายได้เฉลี่ยร้อยละ 5.0 ของรายได้รัฐบาล (สัดส่วนต่อ GDP

เฉลี่ยร้อยละ 0.9) โดยรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรจะนำส่งรายได้หรือเงินปันผลตามที่ได้มีการกำหนดไว้ รัฐวิสาหกิจสามารถจำแนกออกเป็น 10 สาขา ได้แก่ (1) สาขาพลังงาน (2) สาขาขนส่ง (3) สาขาสื่อสาร (4) สาขาสาธารณูปการ (5) สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (6) สาขาเกษตร (7) สาขาทรัพยากรธรรมชาติ (8) สาขาสังคมและเทคโนโลยี (9) สาขาสถาบันการเงิน และ (10) กิจกรรมที่กระทรวงการคลังถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 โดยรัฐวิสาหกิจที่นำส่งรายได้ สูงสุด 5 ลำดับแรก ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และธนาคารออมสิน

ตารางที่ 3.11 รายได้นำส่งคลังของรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ 2548 - 2557

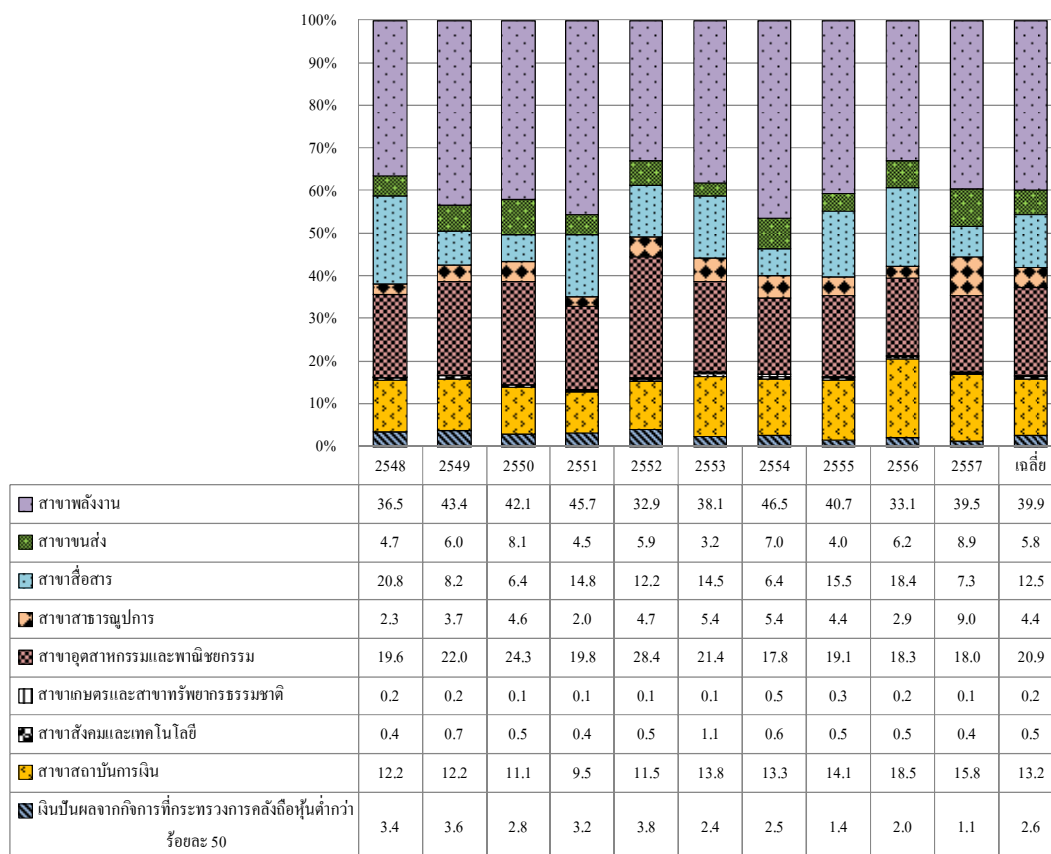
หน่วย: ล้านบาท, ร้อยละ

	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	เฉลี่ย
สาขาพลังงาน	30,758	33,891	36,299	46,394	28,469	34,926	45,945	49,946	33,542	53,990	
- สัดส่วน	36.5	43.4	42.1	45.7	32.9	38.1	46.5	40.7	33.1	39.5	39.9
- สัดส่วนต่อ GDP	0.404	0.403	0.400	0.478	0.295	0.323	0.407	0.404	0.260	0.411	0.378
สาขาขนส่ง	3,937	4,676	6,986	4,520	5,101	2,886	6,958	4,888	6,259	12,135	
- สัดส่วน	4.7	6.0	8.1	4.5	5.9	3.2	7.0	4.0	6.2	8.9	5.8
- สัดส่วนต่อ GDP	0.052	0.056	0.077	0.047	0.053	0.027	0.062	0.040	0.048	0.092	0.055
สาขาสื่อสาร	17,500	6,403	5,499	15,056	10,564	13,307	6,325	19,057	18,721	9,984	
- สัดส่วน	20.8	8.2	6.4	14.8	12.2	14.5	6.4	15.5	18.4	7.3	12.5
- สัดส่วนต่อ GDP	0.230	0.076	0.061	0.155	0.109	0.123	0.056	0.154	0.145	0.076	0.119
สาขาสาธารณูปการ	1,975	2,866	3,950	2,045	4,060	4,936	5,301	5,436	2,936	12,352	
- สัดส่วน	2.3	3.7	4.6	2.0	4.7	5.4	5.4	4.4	2.9	9.0	4.4
- สัดส่วนต่อ GDP	0.026	0.034	0.044	0.021	0.042	0.046	0.047	0.044	0.023	0.094	0.042
สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม	16,486	17,188	20,932	20,037	24,631	19,564	17,610	23,437	18,549	24,584	
- สัดส่วน	19.6	22.0	24.3	19.8	28.4	21.4	17.8	19.1	18.3	18.0	20.9
- สัดส่วนต่อ GDP	0.217	0.205	0.231	0.206	0.255	0.181	0.156	0.190	0.144	0.187	0.197
สาขาเกษตรและสาขาทรัพยากรธรรมชาติ	162	126	66	111	96	114	467	321	243	156	
- สัดส่วน	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.3	0.2	0.1	0.2
- สัดส่วนต่อ GDP	0.002	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.004	0.003	0.002	0.001	0.002
สาขาสังคมและเทคโนโลยี	303	576	451	425	445	977	546	582	466	493	
- สัดส่วน	0.4	0.7	0.5	0.4	0.5	1.1	0.6	0.5	0.5	0.4	0.5
- สัดส่วนต่อ GDP	0.004	0.007	0.005	0.004	0.005	0.009	0.005	0.005	0.004	0.004	0.005
สาขาสถาบันการเงิน	10,254	9,497	9,526	9,621	9,984	12,663	13,176	17,320	18,736	21,556	
- สัดส่วน	12.2	12.2	11.1	9.5	11.5	13.8	13.3	14.1	18.5	15.8	13.2
- สัดส่วนต่อ GDP	0.135	0.113	0.105	0.099	0.103	0.117	0.117	0.140	0.145	0.164	0.124
เงินปันผลจากกิจการที่กระทรวงการคลัง ถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50	2,897	2,838	2,420	3,222	3,290	2,179	2,468	1,760	2,036	1,442	
- สัดส่วน	3.4	3.6	2.8	3.2	3.8	2.4	2.5	1.4	2.0	1.1	2.6
- สัดส่วนต่อ GDP	0.038	0.034	0.027	0.033	0.034	0.020	0.022	0.014	0.016	0.011	0.025
รวม	84,271	78,060	86,128	101,430	86,641	91,553	98,795	122,746	101,488	136,691	
- สัดส่วนต่อ GDP	1.1	0.9	0.9	1.0	0.9	0.8	0.9	1.0	0.8	1.0	0.9

หมายเหตุ : GDP เป็นข้อมูลที่คำนวณบนฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ณ เดือนพฤษภาคม 2558)

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ณ เดือนเมษายน 2558)

แผนภูมิที่ 3.13 สัดส่วนรายได้ นำส่งคลังของรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ 2548 – 2557



ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จัดทำโดย: ผู้วิจัย

5) ส่วนราชการอื่น มีสัดส่วนรายได้เฉลี่ยร้อยละ 5.2 ของรายได้รัฐบาล (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 1.0) ในที่นี้จะใช้ข้อมูลของส่วนราชการอื่นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 – 2557 โดยในที่นี้จะแบ่งการจัดเก็บรายได้ของส่วนราชการอื่นๆ ออกเป็น 5 หมวดใหญ่ ได้แก่

(1) ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากการที่รัฐอนุญาตให้บุคคลหรือคณะบุคคลในการประกอบกิจการที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นต้น มีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 39.8 (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 0.4)

(2) ภาษีสถักษณอนุญาต เป็นภาษีที่จัดเก็บโดยคำนึงถึงการได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเหือบคคลอื่นๆ ทั้งที่เป็นสิทธิแบบผูกขาดและไม่ผูกขาด เช่น ค่าใบอนุญาตต่างด้าว

ค่าใบอนุญาตวิทยุคมนาคม เป็นต้น โดยมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 4.6 (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 0.1)

(3) ค่าขายสินทรัพย์และบริการ เป็นรายได้จากการขายสิ่งของและบริการ (ค่าธรรมเนียม) เช่น ค่าขายหลักทรัพย์ ค่าขายของกลาง ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนการค้า ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล เป็นต้น ซึ่งมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 9.6 (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 0.1)

(4) รายได้อื่น รัฐบาลอาจมีรายได้อื่น ๆ ซึ่งเป็นรายได้ที่จัดเก็บโดยส่วนราชการหลาย ๆ แห่ง แต่เป็นการจัดเก็บเฉพาะกรณี เช่น แสตมป์ธนาคาร ค่าปรับ เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืนรายได้บางส่วนจากสัมปทานปิโตรเลียมและรายได้เบ็ดเตล็ด เป็นต้น รายได้อื่นมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 42.5 (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 0.5)

(5) กรมธนารักษ์ ประกอบด้วยรายได้จากการบริหารที่ราชพัสดุ รายได้จากการผลิตเหรียญกษาปณ์ และรายได้อื่นๆ โดยมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 3.6 (สัดส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 0.04)

ตารางที่ 3.12 รายได้ส่วนราชการอื่น ปีงบประมาณ 2550 - 2557

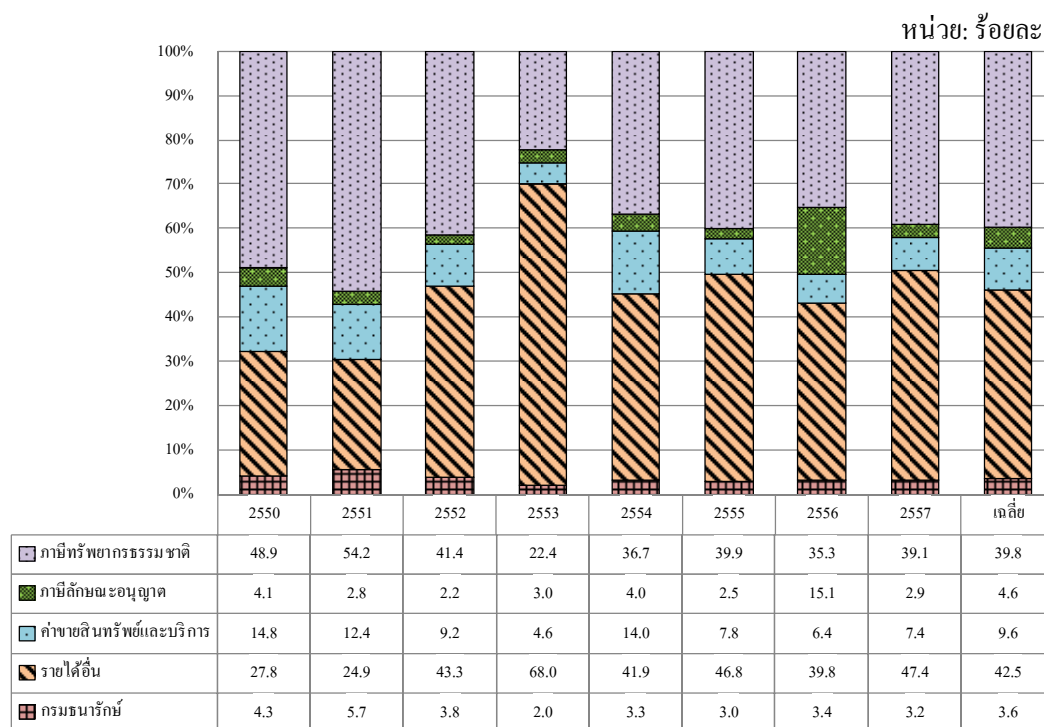
หน่วย : ล้านบาท, ร้อยละ

	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	เฉลี่ย
ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ	34,304	44,717	41,540	43,365	50,314	57,541	66,456	66,203	
- สัดส่วน	48.9	54.2	41.4	22.4	36.7	39.9	35.3	39.1	39.8
- สัดส่วนต่อ GDP	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4
ภาษีลักษณะอนุญาต	2,909	2,327	2,193	5,766	5,443	3,566	28,404	4,840	
- สัดส่วน	4.1	2.8	2.2	3.0	4.0	2.5	15.1	2.9	4.6
- สัดส่วนต่อ GDP	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.2	0.0	0.1
ค่าขายสินทรัพย์และบริการ	10,417	10,217	9,238	8,868	19,236	11,320	11,956	12,477	
- สัดส่วน	14.8	12.4	9.2	4.6	14.0	7.8	6.4	7.4	9.6
- สัดส่วนต่อ GDP	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
รายได้อื่น	19,490	20,515	43,445	131,692	57,435	67,523	74,879	80,158	
- สัดส่วน	27.8	24.9	43.3	68.0	41.9	46.8	39.8	47.4	42.5
- สัดส่วนต่อ GDP	0.2	0.2	0.5	1.2	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5
กรมธนารักษ์	3,052	4,682	3,822	3,868	4,569	4,374	6,448	5,427	
- สัดส่วน	4.3	5.7	3.8	2.0	3.3	3.0	3.4	3.2	3.6
- สัดส่วนต่อ GDP	0.03	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.04	0.04
รวม	70,173	82,459	100,238	193,559	136,998	144,324	188,143	169,105	
- สัดส่วนต่อ GDP	0.8	0.8	1.0	1.8	1.2	1.2	1.5	1.3	1.2

หมายเหตุ : GDP เป็นข้อมูลที่คำนวณบนฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ณ เดือนพฤษภาคม 2558)

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ณ เดือนเมษายน 2558)

แผนภูมิที่ 3.14 สัดส่วนรายได้ส่วนราชการอื่นจัดเก็บ ปีงบประมาณ 2550 – 2557



ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

ทั้งนี้ ส่วนราชการอื่นจะมีรายได้พิเศษเป็นครั้งคราวส่งผลให้รายได้ของส่วนราชการอื่นมีความไม่แน่นอน โดยสามารถสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

ตารางที่ 3.13 รายได้พิเศษของส่วนราชการอื่นในช่วงปีงบประมาณ 2550 – 2557

ปีงบประมาณ	รายละเอียด	จำนวน (ล้านบาท)
2550	1. รายได้พิเศษจากการขุดลอกคูคลองระดับอัตราแลกเปลี่ยน	36,951
	2. ส่วนเกินจากการจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาล	11,897
2553	1. เงินยืมทรัพย์สิน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร	49,016
	2. เงินส่งคืนเงินประเดิมและเงินชดเชยและดอกเบี้ยของเงินดังกล่าวจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)	8,135
2554	1. เงินรับคืนจากโครงการมิยาซาว่า	1,952
	2. เงินรับคืนจากโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร	445

ปีงบประมาณ	รายละเอียด	จำนวน (ล้านบาท)
2555	1. การนำส่งเงินค่าใช้จ่ายจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเป็นรายได้แผ่นดินของกรมสรรพสามิต	2,000
	2. รายได้นำส่งของกองทุนพัฒนาน้ำบาดาล	2,000
	3. การนำส่งคืนรายจ่ายของนักเรียนทุนในต่างประเทศของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	1,621
2556	1. ค่าใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ย่าน 2.1 GHz (3G) ครั้งที่ 1	20,843
	2. รายได้จากการจำหน่ายข้าวให้แก่รัฐบาลต่างประเทศ	1,178
	3. เงินรับคืนจากโครงการ e – passport ระยะที่ 1	913

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

3.2 การศึกษาโครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาล

3.2.1 การแบ่งประเภทโครงสร้างงบประมาณตามเอกสารงบประมาณ

การแบ่งประเภทโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายตามเอกสารงบประมาณจำแนกออกเป็น 4 ประเภทหลัก ได้แก่ 1) การจำแนกตามโครงสร้างงบประมาณ 2) การจำแนกตามงบรายจ่าย 3) การจำแนกตามลักษณะงาน และ 4) การจำแนกตามกระทรวงและหน่วยงาน ดังนี้

1) การจำแนกตามโครงสร้างงบประมาณ

โครงสร้างงบประมาณประกอบด้วยรายจ่าย 4 ประเภท ดังนี้

1.1) รายจ่ายประจำ (Current Expenditures) หมายถึง รายจ่ายที่รัฐบาลจ่ายเพื่อให้ได้รับสิ่งตอบแทนเป็นบริการหรือสิ่งของที่มีใช้ทรัพย์สินประเภททุน หรือมีใช้สินค้าและบริการที่จะนำมาใช้ผลิตสินค้าทุน นอกจากนี้รายจ่ายประจำยังรวมถึงรายจ่ายที่รัฐบาลอุดหนุนหรือโอนให้แก่บุคคล องค์กร หรือรัฐวิสาหกิจ โดยผู้รับไม่ต้องจ่ายคืนให้รัฐบาล และผู้รับมิได้นำเงินอุดหนุนหรือเงินโอนดังกล่าวไปใช้ในการจัดการทรัพย์สินประเภททุนหรือชดเชยความเสียหายของทรัพย์สินประเภททุน หรือเป็นการเพิ่มมูลค่าทุนทรัพย์ทางการเงิน จากความหมายข้างต้นสามารถจำแนกรายจ่ายประจำได้ดังต่อไปนี้

1.1.1) รายจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ที่ให้แก่ข้าราชการ รวมทั้งลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และพนักงานราชการ พร้อมทั้งส่วนควบของเงินเดือน เช่น ค่าล่วงเวลา เงินประจำตำแหน่ง ค่าเช่าบ้าน เป็นต้น

1.1.2) รายจ่ายซึ่งเป็นเงินสมทบ ที่รัฐบาลจ่ายเป็นสวัสดิการให้แก่ข้าราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ (กบข.) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ และเงินสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่ถูกจำแนกเป็นหน่วยงานรัฐบาลดังกล่าว

1.1.3) รายจ่ายเพื่อจัดซื้อบริการหรือสิ่งของซึ่งเป็นสินค้าสิ้นเปลือง เช่น ค่าสาธารณูปโภค ค่าใช้สอยและวัสดุ หรือครุภัณฑ์ที่มีมูลค่าต่ำหรือมีอายุการใช้งานไม่เกิน 1 ปี

1.1.4) รายจ่ายเพื่อจัดซื้อบริการหรือสิ่งของอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นรายจ่ายประจำ เช่น ค่าเช่า ค่าสาธารณูปโภคค้างจ่าย ค่าซ่อมแซมและบำรุงรักษาทรัพย์สินถาวรต่าง ๆ เป็นต้น

1.1.5) รายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นรายจ่ายเกี่ยวกับการทหารในส่วนของรายจ่ายเพื่อจัดหาทรัพย์สินถาวรที่เกี่ยวกับกิจการทหารโดยตรง เช่น ครุภัณฑ์ อาวุธยุทโธปกรณ์ หรือการก่อสร้างอาคารที่ทำการหรือฐานทัพ รวมทั้งเงินราชการลับต่าง ๆ

1.1.6) รายจ่ายค่าดอกเบี้ยทั้งภายในและต่างประเทศ

1.1.7) รายจ่ายที่รัฐบาลโอนให้แก่รัฐวิสาหกิจ เพื่อให้สามารถขายสินค้าหรือบริการที่ตนผลิตได้ในราคาที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งอาจต่ำกว่าทุน เช่น เงินชดเชยค่ากระแสไฟฟ้า เงินชดเชยส่วนลดค่าน้ำประปาให้บุคคลบางประเภท เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงรายจ่ายที่โอนให้รัฐวิสาหกิจไปชำระต้นเงินกู้ที่ได้กู้ไปใช้เป็นรายจ่ายประจำด้วย

1.1.8) รายจ่ายที่รัฐบาลโอนให้แก่ภาคเอกชนภายในประเทศ เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้รับ โดยที่รัฐบาลเองไม่ได้รับสิ่งของหรือบริการตอบแทนแต่อย่างใด เช่น เงินอุดหนุนที่ให้แก่ผู้สูงอายุและคนพิการ เป็นต้น

1.1.9) รายจ่ายที่รัฐบาลโอนให้แก่ภาคต่างประเทศ ที่เป็นรายจ่ายประจำ ได้แก่ เงินค่าสมาชิกและค่าบำรุงต่าง ๆ ที่จ่ายให้แก่องค์กรและสมาคมในต่างประเทศ เงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายประจำขององค์กรระหว่างประเทศ เงินช่วยเหลือหรือเงินสมทบที่ให้แก่องค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

1.1.10) รายจ่ายที่รัฐบาลโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามปกติ หรือเป็นค่าซ่อมแซมบำรุงรักษาทั่วไป เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจ่ายเป็นเงินเดือน หรือค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานตามปกติ เป็นต้น

1.2) รายจ่ายลงทุน (Capital Expenditures) หมายถึง รายจ่ายที่รัฐบาลจ่ายเพื่อจัดหาทรัพย์สินประเภททุน ทั้งที่มีตัวตน และทรัพย์สินที่ไม่มีตัวตน ตลอดจนรายจ่ายที่รัฐบาลอุดหนุนหรือโอนให้แก่บุคคล องค์กร หรือรัฐวิสาหกิจ โดยผู้รับไม่ต้องจ่ายเงินคืนให้รัฐบาลและผู้รับนำไปใช้

จัดหาทรัพย์สินประเภททุน นอกจากนี้ รายจ่ายลงทุนยังรวมถึงรายจ่ายที่รัฐบาลจ่ายอุดหนุน เพื่อชดเชยค่าเสียหายหรือถูกทำลายทรัพย์สินประเภททุน และรายจ่ายเพื่อการเพิ่มทุนทางการเงิน โดยผู้รับตั้งใจนำไปลงทุน เป็นต้น จากความหมายดังกล่าวสามารถจำแนกรายจ่ายลงทุนเป็นรายจ่ายหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

1.2.1) รายจ่ายเพื่อจัดหาทรัพย์สินถาวร หมายถึง สิ่งของหรือสินค้าซึ่งมีอายุการใช้งานนานกว่า 1 ปี และมีมูลค่าพอสมควร เช่น ครุภัณฑ์ ที่ดิน อาคารหรือสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ตลอดจนรายจ่ายที่ตั้งไว้เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินถาวรดังกล่าว เช่น ค่าสำรวจออกแบบ และค่าสำรวจพื้นที่ เป็นต้น

1.2.2) รายจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค ซึ่งพิจารณาได้ว่าจ่ายไปเพื่อการก่อสร้างหรือซื้อทรัพย์สินถาวร เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้สอยและวัสดุ เป็นต้น

1.2.3) รายจ่ายเพื่อปรับปรุงหรือซ่อมแซมทรัพย์สินถาวรที่มีอยู่เดิมให้สามารถยืดอายุการใช้งานหรือเพิ่มศักยภาพในการผลิตที่มีใช้เป็นการซ่อมแซมปกติทั่ว ๆ ไป

1.2.4) รายจ่ายที่รัฐบาลโอนให้แก่รัฐวิสาหกิจเพื่อนำไปใช้จัดหาทรัพย์สินถาวร ตลอดจนรายจ่ายของรัฐบาลที่อุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ กรณีดำเนินการขาดทุนสะสมเป็นเวลานาน หรือขาดทุนด้วยเหตุสุดวิสัย หรือรายจ่ายโอนให้รัฐวิสาหกิจไปชำระต้นเงินกู้ที่ได้กู้ไปใช้จ่ายเพื่อการลงทุน

1.2.5) รายจ่ายที่รัฐบาลโอนให้แก่ภาคเอกชนภายในประเทศ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน ฯลฯ เพื่อนำไปใช้จ่ายในการก่อสร้าง หรือจัดซื้อทรัพย์สินถาวร เช่น การก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน หรือการบูรณะศาสนสถาน เป็นต้น

1.2.6) รายจ่ายที่รัฐบาลโอนให้แก่ต่างประเทศเพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้าง หรือจัดซื้อทรัพย์สินถาวร ตัวอย่างเช่น เงินอุดหนุนโครงการพัฒนาท่าอากาศยานหลวงพระบาง และค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานและตรวจการจ้างโครงการดังกล่าว เป็นต้น

1.2.7) รายจ่ายที่รัฐบาลโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นนำไปใช้จ่ายเพื่อลงทุนในการก่อสร้าง หรือจัดทรัพย์สินถาวรต่าง ๆ

1.2.8) รายจ่ายมูลภัณฑ์ (Stock) ซึ่งเป็นรายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าในกรณีฉุกเฉิน หรือเป็นการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล

1.2.9) รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินทางการเงิน เช่น การซื้อหุ้น

1.3) รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง (Expenditures for Replenishment of Treasury

Account Balance) เป็นรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 169 ซึ่งระบุว่า การจ่ายเงินแผ่นดินกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

1.4) รายจ่ายเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ (Principle Repayment) เป็นรายจ่ายเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ทั้งในส่วนของภาระของรัฐบาลกลางและภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจ (เฉพาะหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน)

ตารางที่ 3.14 สัดส่วนรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างงบประมาณ ปีงบประมาณ 2548 – 2557

หน่วย: ล้านบาท, ร้อยละ

ปี งบประมาณ	รายจ่ายประจำ		รายจ่ายลงทุน		รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง		รายจ่ายเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้		งบประมาณรายจ่ายประจำปี
	วงเงิน	สัดส่วน	วงเงิน	สัดส่วน	วงเงิน	สัดส่วน	วงเงิน	สัดส่วน	
2548	881,252	70.5	318,672	25.5	-	-	50,076	4.0	1,250,000
2549	958,477	70.5	358,336	26.3	-	-	43,187	3.2	1,360,000
2550	1,135,988	72.5	374,721	24	-	-	55,491	3.5	1,566,200
2551	1,213,989	73.1	400,484	24.1	-	-	45,527	2.8	1,660,000
2552	1,411,382	72.3	429,962	22	46,680	2.4	63,676	3.3	1,951,700
2553	1,434,710	84.4	214,396	12.6	-	-	50,921	3.0	1,700,000
2554	1,667,440	76.8	355,485	16.4	114,489	5.3	32,555	1.5	2,169,968
2555	1,840,673	77.3	438,555	18.4	53,918	2.3	46,854	2.0	2,380,000
2556	1,900,477	79.2	450,374	18.7	-	-	49,150	2.1	2,400,000
2557	2,017,626	79.9	441,129	17.5	13,424	0.5	52,822	2.1	2,525,000
ค่าเฉลี่ย		75.7		20.6		2.6		2.8	

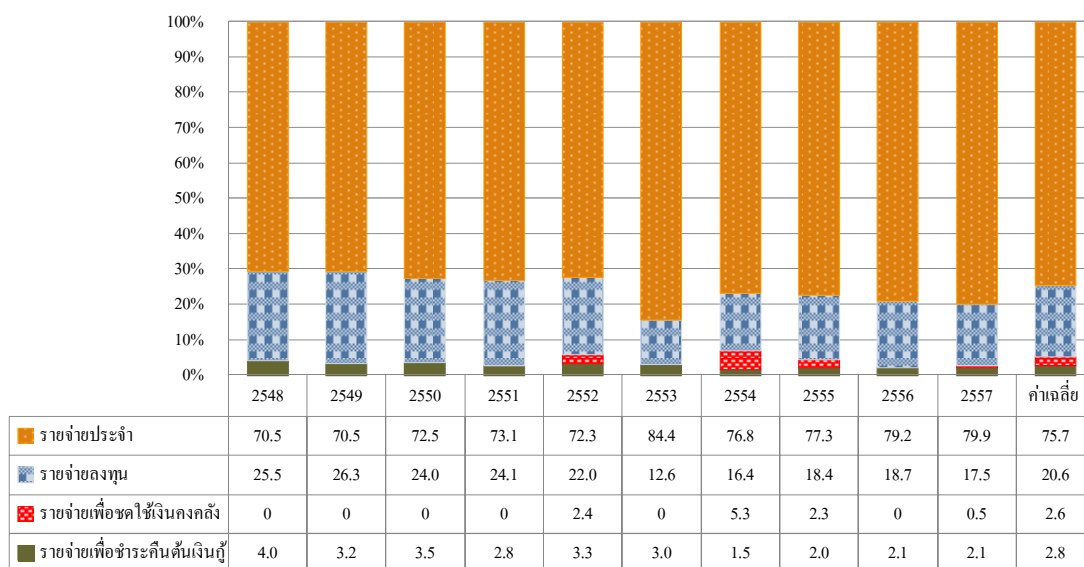
หมายเหตุ : ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน 135,500 ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน 50,000 ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน 116,700 ล้านบาท

ที่มา : เอกสารงบประมาณโดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ปีงบประมาณ 2548 – 2557

แผนภูมิที่ 3.15 สัดส่วนรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างงบประมาณ ปีงบประมาณ 2548 - 2557



ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ปีงบประมาณ 2548 – 2557

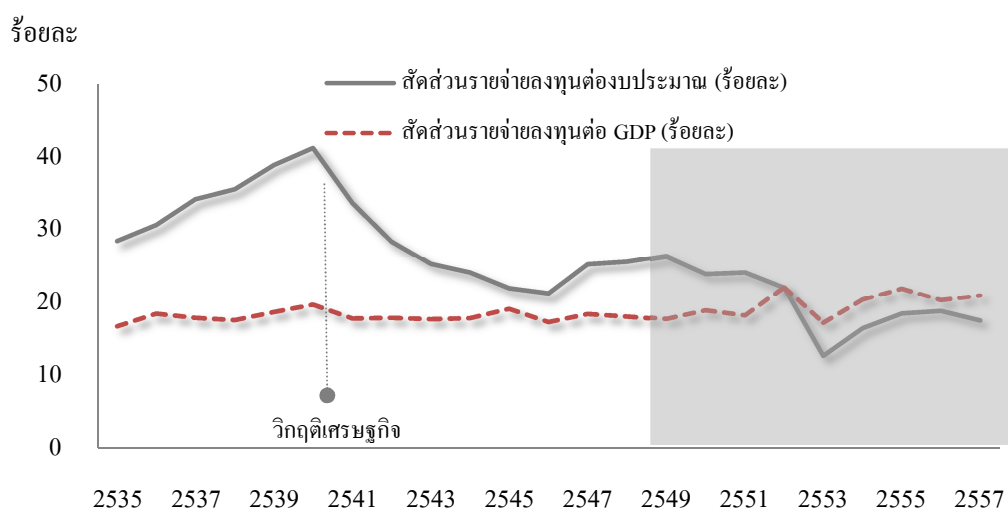
จัดทำโดย: ผู้วิจัย

เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างงบประมาณ 10 ปี ย้อนหลัง (ปีงบประมาณ 2548 – 2557) พบว่า สัดส่วนรายจ่ายประจำมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีค่าเฉลี่ย 10 ปี อยู่ที่ร้อยละ 75.7 เมื่อพิจารณาในปีงบประมาณ 2548 งบประมาณรายจ่ายประจำเท่ากับ 881,252 ล้านบาท หรือร้อยละ 70.5 ของงบประมาณรายจ่าย เพิ่มขึ้นเป็น 2,017,626 ล้านบาท หรือร้อยละ 79.9 ในปีงบประมาณ 2557 ทั้งนี้ นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของภาครัฐที่เพิ่มขึ้นแล้ว รายจ่ายสำคัญที่ส่งผลให้รายจ่ายประจำมีสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้น คือ รายจ่ายตามนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายในการขยายสวัสดิการของประชาชนในด้านต่างๆ ทั้งด้านการสาธารณสุข การศึกษา และคุณภาพชีวิต เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โครงการประกันสุขภาพ (กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ) โครงการเรียนฟรี โครงการช่วยเหลือเกษตรกร (การประกันรายได้และการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร) โครงการรถยนต์คันแรก เป็นต้น

ในขณะที่สัดส่วนรายจ่ายลงทุนซึ่งเป็นรายจ่ายที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจกลับมีสัดส่วนที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อพิจารณาสัดส่วนรายจ่ายลงทุนในอดีต (แผนภูมิที่ 3.16) พบว่า ช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ (ปี 2535 – 2540) สัดส่วนรายจ่ายลงทุนเพิ่มขึ้น เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่าย อย่างไรก็ตาม สัดส่วนดังกล่าวเริ่มลดลงตั้งแต่ช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 เป็นต้นมา นอกจากนี้เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายจ่ายลงทุน 10 ปีย้อนหลัง (ปี 2548 – 2557)

พบว่ามูลค่าอยู่ที่ร้อยละ 20.6 ของงบประมาณรายจ่าย และมีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยในปีงบประมาณ 2548 สัดส่วนรายจ่ายลงทุนอยู่ที่ร้อยละ 25.5 ของงบประมาณรายจ่ายลดลง อยู่ที่ร้อยละ 17.5 ของงบประมาณรายจ่าย ในปีงบประมาณ 2557 ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวถือว่าต่ำกว่า เป้าหมายตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ระบุให้สัดส่วนรายจ่ายลงทุนต้องงบประมาณไม่น้อยกว่า ร้อยละ 25

แผนภูมิที่ 3.16 สัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2535 – 2557



ที่มา: เอกสารงบประมาณ โดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ปีงบประมาณ 2535 - 2557

จัดทำโดย: ผู้วิจัย

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินโครงการลงทุนผ่านเงินนอกงบประมาณ โดยการกู้เงิน โดยมีกฎหมายเฉพาะรองรับ ได้แก่ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (โครงการไทยเข้มแข็ง) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตของประเทศ พ.ศ. 2555 เป็นต้น ซึ่งเมื่อรวมการลงทุนจากเงินนอกงบประมาณดังกล่าวจะทำให้สัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณเพิ่มขึ้นอยู่ในระดับเฉลี่ย ร้อยละ 25.2 ต่องบประมาณรายจ่ายรวม นอกจากนี้รัฐบาลได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ซึ่งจะช่วยกระตุ้นขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงได้จัดทำแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในอนาคต ระยะ 8 ปี (พ.ศ. 2558 – 2565) ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2557 โดยมีกรอบวงเงินรวมทั้งสิ้น 1,912,681.79 ล้านบาท จำแนกตามสาขาขนส่ง ได้แก่ 1) การขนส่งทางบก 2) สาขาขนส่งทางราง

ประกอบด้วย รถไฟรางคู่ และรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน 4) สาขาขนส่งทางน้ำ และ 5) สาขาขนส่งทางอากาศ นอกจากนี้ยังมีการเชื่อมต่อโครงข่ายกรุงเทพฯ และปริมณฑล (ตารางที่ 3.15) โดยมีแหล่งเงินทุนสำหรับโครงการฯ ประกอบด้วย 1) งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2) เงินกู้ (แผนบริหารหนี้สาธารณะประจำปี) 3) เงินได้รัฐวิสาหกิจ และ 4) การให้เอกชนร่วมลงทุนสำหรับโครงการที่มีความเหมาะสม รวมทั้งนโยบายของ คสช. มีแนวคิดทางเลือกในการลงทุนรูปแบบใหม่ คือ กองทุนพัฒนาโครงการพื้นฐาน (Infrastructure Fund) ด้วย ซึ่งจะส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายลงทุนต้องงบประมาณมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต

ตารางที่ 3.15 แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในอนาคต ระยะ 8 ปี (พ.ศ. 2558 – 2565)

หน่วย: ล้านบาท, ร้อยละ

สาขาขนส่ง	วงเงินรวม	สัดส่วน
ทางบก	623,609	32.6
ทางราง	1,071,965	56.1
ทางน้ำ	101,289	5.3
ทางอากาศ	50,068	2.6
เชื่อมต่อโครงข่าย กทม.และปริมณฑล	65,751	3.4
รวมทั้งสิ้น	1,912,688	100.0

ที่มา: กระทรวงคมนาคม, 2558 (ณ เดือนมิถุนายน 2558)

สำหรับรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังได้เริ่มมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังในปีงบประมาณ 2552 เป็นปีแรก โดยเป็นการตั้งงบประมาณชดเชยเงินคงคลังที่ใช้จ่ายไปแล้วในปีงบประมาณ 2550 จำนวน 46,680 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 2.4 ของงบประมาณรายจ่าย จากนั้นได้มีการตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยเงินคงคลังอีกครั้งในปี 2554 2555 และ 2557 จำนวน 114,489 53,918 และ 13,424 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 5.3 2.3 และ 0.5 ตามลำดับ

ในขณะที่รายจ่ายเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ค่าเฉลี่ย 10 ปีย้อนหลัง อยู่ที่ร้อยละ 2.8 ของงบประมาณรายจ่าย และมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง

2) การจำแนกตามงบรายจ่าย

การจำแนกงบประมาณตามงบรายจ่ายแบ่งออกเป็น 5 ประเภทงบรายจ่าย ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น

2.1) งบบุคลากร หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าตอบแทนพนักงานราชการ รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

2.2) งบดำเนินงาน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานประจำ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

2.3) งบลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

2.4) งบเงินอุดหนุน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเป็นค่าบำรุงหรือเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีข้าราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การระหว่างประเทศ นิติบุคคล เอกชนหรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ รวมถึง เงินอุดหนุนงบประมาณมหาดไทย เงินอุดหนุนการศาสนา และรายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้

2.5) งบรายจ่ายอื่น หมายถึง รายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะประเภทงบรายจ่ายใดงบรายจ่ายหนึ่ง หรือรายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้ เช่น เงินราชการลับ เงินค่าปรับที่จ่ายคืนให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ค่าจ้างที่ปรึกษา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ต่างประเทศชั่วคราว ค่าใช้จ่ายสำหรับหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ส่วนราชการ) ค่าใช้จ่ายสำหรับกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน รายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ เป็นต้น

ตารางที่ 3.16 สัดส่วนรายจ่ายจำแนกตามงบรายจ่าย ปีงบประมาณ 2548 – 2557

หน่วย: ล้านบาท, ร้อยละ

ปี งบประมาณ	งบบุคลากร		งบดำเนินงาน		งบลงทุน		งบอุดหนุน		งบรายจ่ายอื่น		งบประมาณ รายจ่าย ประจำปี
	วงเงิน	สัดส่วน	วงเงิน	สัดส่วน	วงเงิน	สัดส่วน	วงเงิน	สัดส่วน	วงเงิน	สัดส่วน	
2548	362,080	29.0	104,932	8.4	131,398	10.5	313,344	25.1	338,246	27.1	1,250,000
2549	385,639	28.4	115,419	8.5	137,991	10.1	344,493	25.3	376,458	27.7	1,360,000
2550	426,607	27.2	141,331	9.0	179,594	11.5	370,977	23.7	447,691	28.6	1,566,200
2551	461,719	27.8	158,171	9.5	183,556	11.1	415,003	25.0	441,552	26.6	1,660,000
2552	478,212	24.5	180,594	9.3	213,978	11.0	514,842	26.4	564,074	28.9	1,951,700
2553	474,489	27.9	189,292	11.1	137,678	8.1	438,732	25.8	459,810	27.0	1,700,000
2554	495,896	22.9	233,355	10.8	253,900	11.7	523,681	24.1	459,810	30.6	2,169,968
2555	547,691	23.0	213,268	9.0	264,466	11.1	575,677	24.2	663,137	32.7	2,380,000
2556	577,325	24.1	228,135	9.5	288,105	12.0	653,757	27.2	778,898	27.2	2,400,000
2557	605,869	24.0	232,824	9.2	301,878	12.0	703,212	27.8	652,679	27.0	2,525,000
ค่าเฉลี่ย		25.9		9.4		10.9		25.5		28.3	

หมายเหตุ: ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน 135,500 ล้านบาท

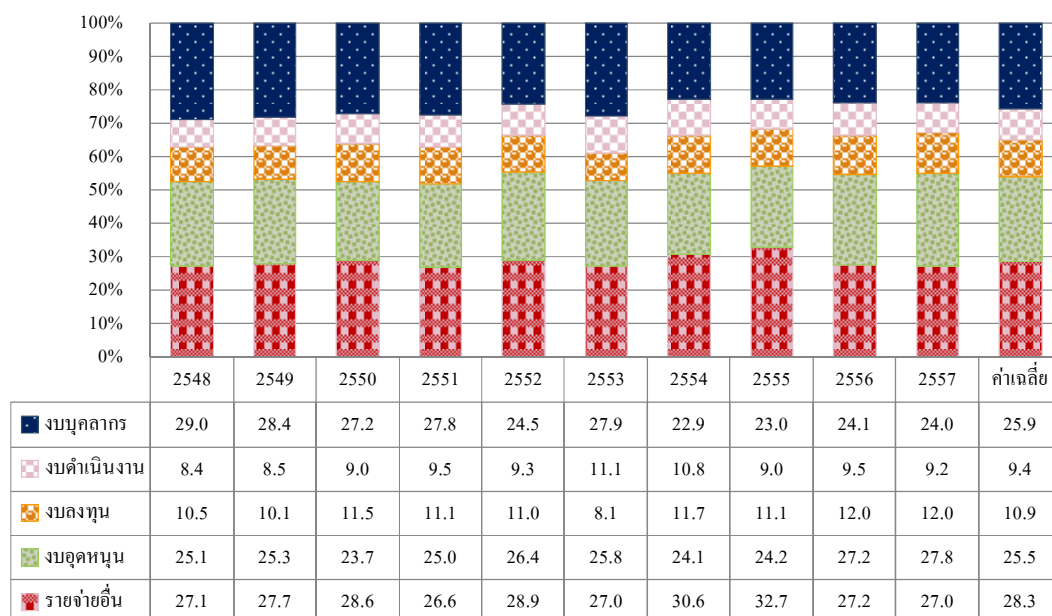
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน 50,000 ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน 116,700 ล้านบาท

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ปีงบประมาณ 2548 – 2557

จากการวิเคราะห์สัดส่วนรายจ่ายจำแนกตามงบรายจ่ายย้อนหลัง 10 ปี (ปีงบประมาณ 2548 – 2557) ที่ผ่านมา พบว่า รายจ่ายอื่น ๆ มีสัดส่วนสูงที่สุด เฉลี่ยร้อยละ 28.3 ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายชำระหนี้เงินกู้ รายจ่ายกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน โดยกองทุนที่สำคัญได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รองลงมาได้แก่ งบบุคลากรในสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 25.9 ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าตอบแทนพนักงานราชการ ในส่วนของงบเงินอุดหนุน มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 25.5 ซึ่งเงินอุดหนุนที่สำคัญ ได้แก่ เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ รัฐวิสาหกิจ ในขณะที่งบลงทุนและงบดำเนินงาน เฉลี่ยเพียงร้อยละ 10.9 และ 9.4 ของงบประมาณรวม ตามลำดับ

แผนภูมิที่ 3.17 สัดส่วนรายจ่ายจำแนกตามงบรายจ่าย ปีงบประมาณ 2548 – 2557



ที่มา: เอกสารงบประมาณ โดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ปีงบประมาณ 2548 – 2557

จัดทำโดย: ผู้วิจัย

3) การจำแนกงบประมาณตามลักษณะงาน

การจำแนกงบประมาณตามลักษณะงาน เป็นการแสดงงบประมาณรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งได้จำแนกการดำเนินงานของรัฐบาลตามวัตถุประสงค์อย่างกว้างขวางออกเป็นด้านต่าง ๆ ภายใต้ลักษณะงาน 4 ประเภท ดังนี้

3.1) การบริหารงานทั่วไป จำแนกเป็นการบริหารทั่วไปของรัฐ การป้องกันประเทศ และการรักษาความสงบภายใน

3.2) การบริการชุมชนและสังคม จำแนกเป็น การศึกษา การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การเคหะและชุมชน การศาสนา วัฒนธรรม นันทนาการ และการสิ่งแวดล้อม

3.3) การเศรษฐกิจ จำแนกเป็นการเชื้อเพลิงและพลังงาน การเกษตร การเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี การอุตสาหกรรมและการโยธา การคมนาคมขนส่งและสื่อสาร และการบริการเศรษฐกิจอื่น ๆ

3.4) อื่น ๆ⁸ หมายถึง การดำเนินงานอื่น สามารถแบ่งเป็นกลุ่มย่อย 2 กลุ่ม ได้แก่ การชำระหนี้เงินกู้⁹ และค่าใช้จ่ายอื่นที่ไม่สามารถจำแนกเข้าลักษณะงานดังกล่าวมาข้างต้นได้ อาทิ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงาน เป็นต้น

ตารางที่ 3.17 สัดส่วนรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน ปีงบประมาณ 2548 – 2557

หน่วย: ล้านบาท, ร้อยละ

ปี งบประมาณ	การบริหารงานทั่วไป		การเศรษฐกิจ		การบริการชุมชนและสังคม		อื่นๆ		งบประมาณรายจ่ายประจำปี
	วงเงิน	สัดส่วน	วงเงิน	สัดส่วน	วงเงิน	สัดส่วน	วงเงิน	สัดส่วน	
2548	211,041	16.9	296,571	23.7	476,335	38.1	266,053	21.3	1,250,000
2549	241,661	17.8	339,784	25.0	543,505	40.0	235,050	17.3	1,360,000
2550	284,170	18.1	332,283	21.2	655,123	41.8	294,624	18.8	1,566,200
2551	325,881	19.6	321,880	19.4	694,886	41.9	317,354	19.1	1,660,000
2552	381,782	20.8	320,260	17.5	764,685	41.7	368,273	20.1	1,951,700
2553	350,649	20.6	246,329	14.5	762,878	44.9	340,145	20.0	1,700,000
2554	809,958	37.3	424,685	19.6	835,357	38.5	-	-	2,070,000
2555	871,417	36.6	421,239	17.7	1,087,345	45.7	-	-	2,380,000
2556	822,742	34.3	470,002	19.6	1,107,256	46.1	-	-	2,400,000
2557	911,486	36.1	530,061	21.0	530,061	42.9	-	-	2,525,000
ค่าเฉลี่ย		25.8		19.9		42.2		19.4	

หมายเหตุ : ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน 135,500 ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน 50,000 ล้านบาท

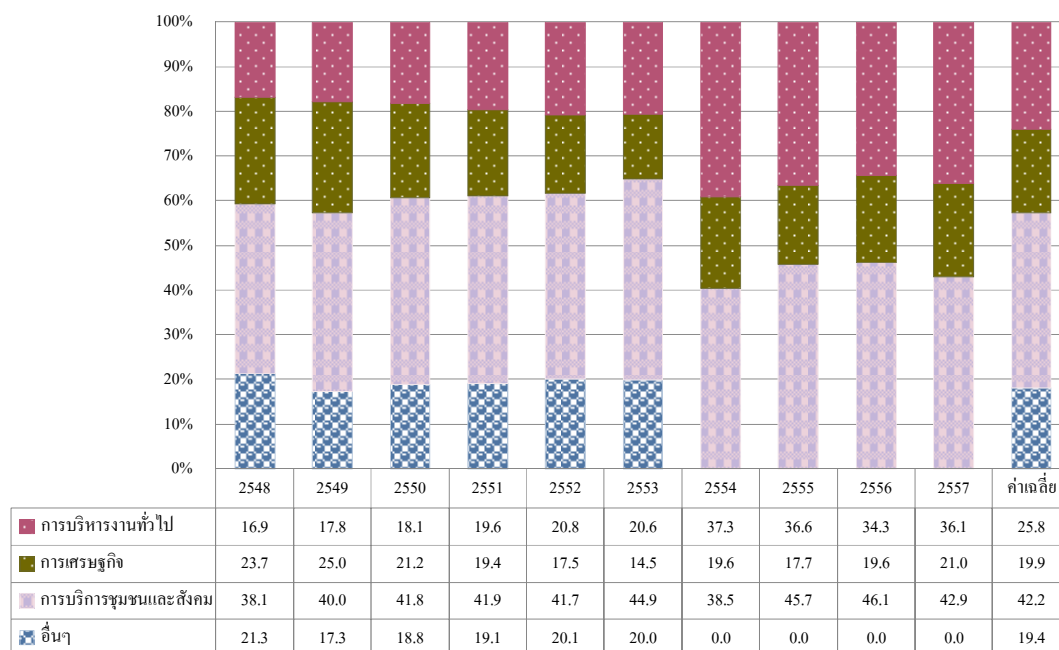
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน 116,700 ล้านบาท

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ปี 2548 – 2557

⁸ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554 เป็นต้นไป สำนักงานงบประมาณได้ปรับปรุงหลักการจำแนกงบประมาณรายจ่าย จากที่เคยใช้หลัก Government Finance Statistics (GFS) ปี ค.ศ. 1986 มาใช้หลัก GFS ปี ค.ศ. 2001 ส่งผลให้มีการยุบรายการรายจ่ายอื่น โดยรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้เงินกู้ถูกจัดสรรให้อยู่ในหมวดการบริหารงานทั่วไป

⁹ การชำระหนี้เงินกู้ หมายความว่ารวมถึงการชำระคืนเงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าธรรมเนียม

แผนภูมิที่ 3.18 สัดส่วนรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน ปีงบประมาณ 2548 – 2557



หมายเหตุ : ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554 เป็นต้นไป สำนักงานประมาณได้ปรับปรุงหลักการจำแนกงบประมาณรายจ่าย จากที่เคยใช้หลัก Government Finance Statistics (GFS) ปี ค.ศ. 1986 มาใช้หลัก GFS ปี ค.ศ. 2001

ที่มา : เอกสารงบประมาณโดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ปีงบประมาณ 2548 – 2557

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

เมื่อพิจารณาโครงสร้างงบประมาณจำแนกตามลักษณะงานย้อนหลัง 10 ปี (ปีงบประมาณ 2548 – 2557) ที่ผ่านมา พบว่า ส่วนใหญ่เป็นงบรายจ่ายในการบริการชุมชนและสังคม สัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 42.2 รองลงมาได้แก่ การบริหารงานทั่วไป สัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 25.8 การเศรษฐกิจ และอื่นๆ สัดส่วนเฉลี่ย ร้อยละ 19.9 และ 19.4 ตามลำดับ แต่เนื่องจากตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554 เป็นต้นไป สำนักงานประมาณได้ปรับปรุงหลักการจำแนกงบประมาณรายจ่ายใหม่ โดยรายจ่ายอื่นๆ อาทิ รายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ และเงินโอนให้ท้องถิ่น ถูกย้ายไปอยู่ในหมวดการบริหารงานทั่วไป ส่งผลให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554 เป็นต้นมา รายจ่ายในการบริหารงานทั่วไปเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด จาก 350,649 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20.6 ในปีงบประมาณ 2553 เพิ่มขึ้นเป็น 809,958 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 37.3 ในปีงบประมาณ 2554

ในส่วนของการใช้จ่ายเพื่อการบริหารชุมชนและสังคม ตลอด 10 ปีที่ผ่านมา ยังคงมีส่วนสูงที่สุดเป็นลำดับแรก ซึ่งส่วนใหญ่พบว่า รัฐบาลให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา รองลงมาได้แก่ รายจ่ายด้านสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การเคหะและชุมชน และการศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ ตามลำดับ

ในขณะที่งบประมาณเพื่อการบริหารงานทั่วไปมีส่วนเฉลี่ย 10 ปี เป็นลำดับรองลงมา หรือประมาณร้อยละ 25.8 ของงบประมาณรายจ่าย จำแนกเป็นรายจ่ายเพื่อการบริหารงานทั่วไปของรัฐ รายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศ และรายจ่ายเพื่อการรักษาความสงบภายในประเทศ

นอกจากนี้ รายจ่ายด้านเศรษฐกิจเฉลี่ย 10 ปี ย้อนหลังมีส่วนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเมื่อพิจารณาในรายละเอียด พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงน้ำหนักความสำคัญเล็กน้อย โดยในปีงบประมาณ 2548 รายจ่ายด้านเศรษฐกิจส่วนใหญ่ เป็นรายจ่ายเพื่อการใช้จ่ายในการดำเนินงานด้านการพาณิชย์ ทั้งในประเทศและต่างประเทศของกระทรวงพาณิชย์ ตลอดจนการควบคุมกิจการ โรงแรมและภัตตาคาร การส่งเสริมการท่องเที่ยว การแรงงาน และดำเนินโครงการอเนกประสงค์ต่างๆ เป็นสำคัญ รองลงมาเป็นรายจ่ายด้านการคมนาคมขนส่ง และการสื่อสาร และรายจ่ายด้านการเกษตร ตามลำดับ ในขณะที่ ในปีงบประมาณ 2557 รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญกับด้านการเกษตรเป็นลำดับแรก รองลงมา ได้แก่ ด้านการเศรษฐกิจอื่น และด้านการขนส่ง ตามลำดับ

4) การจำแนกงบประมาณตามกระทรวงและหน่วยงาน

การจำแนกงบประมาณตามกระทรวงและหน่วยงานเป็นการจำแนกงบประมาณที่ได้จัดสรรให้กับกระทรวงและหน่วยงานเพื่อนำไปปฏิบัติการกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบทั้งในส่วนของการกิจพื้นฐานและการกิจยุทธศาสตร์ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทอื่นๆ และสถานการณ์ของประเทศในปัจจุบัน เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฟื้นฟูความเชื่อมั่น ควบคู่กับการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยในระดับกระทรวงแบ่งออกเป็น 30 หน่วยงาน และในระดับหน่วยงานแบ่งเป็น 469 หน่วยงาน (เอกสารงบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557)

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงสุด ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ สำหรับพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกกระดับ รองลงมาได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการคลัง ตามลำดับ

กล่าวโดยสรุป ผลจากการศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างรายจ่ายข้างต้น พบว่า ลักษณะโครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาลไทยส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายที่เกิดจากการใช้นโยบายการคลังแบบตั้งใจ (Discretionary Fiscal Policy) กล่าวคือ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นหรือปรับเสถียรภาพให้กับระบบเศรษฐกิจ โดยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาและอนุมัติกรอบวงเงินงบประมาณจากรัฐสภา แต่อย่างไรก็ดี นโยบายการคลังแบบตั้งใจสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ 1) นโยบายการคลังแบบตั้งใจที่มีลักษณะถาวร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ เช่น รายจ่ายด้านบุคลากร รายจ่ายที่รัฐบาลโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายจ่ายสวัสดิการพื้นฐานต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงรายจ่ายลงทุนในลักษณะการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน 2) นโยบายการคลังแบบตั้งใจแบบกำหนดระยะเวลาการดำเนินการแบบชัดเจน ส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายในลักษณะมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว เช่น เชื้อช่วยชาติ โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการรถยนต์คันแรก โครงการบ้านหลังแรกและโครงการ One Tablet per Child เป็นต้น โดยมาตรการต่างๆ เหล่านี้แม้ว่าจะมีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่มาตรการดังกล่าวถือได้ว่าส่งผลกระทบต่อผลการคลังในระยะสั้น ซึ่งในการประเมินบทบาทของการดำเนินนโยบายการคลังด้วยวิธีการหาผลการคลังเชิงโครงสร้างนั้นจำเป็นต้องจัดผลของมาตรการต่างๆ เหล่านี้ออกไป (รายละเอียดจะกล่าวถึงในบทที่ 4)

ในขณะที่ลักษณะการดำเนินนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ (Automatic Fiscal Policy) ผ่านเครื่องมือทางด้านรายจ่าย พบว่า มีเพียงรายจ่ายเพื่อช่วยเหลือผู้ว่างงาน ซึ่งสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน จะจ่ายให้กับผู้ว่างงานหรือผู้ประกันตน ตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งรายจ่ายดังกล่าวจัดได้ว่าเป็นรายจ่ายที่รักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ ในกรณีที่เศรษฐกิจตกต่ำ อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น การจัดเก็บรายได้ลดน้อยลง การบริโภคและการลงทุนลดลง ส่งผลให้รายได้ประชาชาติลดลง รัฐบาลมีการชดเชยเงินให้กับผู้ว่างงาน เพื่อเป็นการเติมเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ และในกรณีที่เศรษฐกิจดี อัตราการว่างงานน้อย รัฐบาลจะมีรายได้เพิ่มจากเงินประกันการว่างงานที่สมทบจากนายจ้างและลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม รายจ่ายดังกล่าว พบว่า มีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณทั้งหมด โดยในปีงบประมาณ 2557 รายจ่ายในส่วน of สำนักงานประกันสังคม อยู่ที่ 24,899 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 1 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

3.2.2 การเบิกจ่ายงบประมาณ

การเบิกจ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาล ประกอบด้วย การเบิกจ่าย 3 ส่วน ได้แก่

- 1) รายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง และค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น
- 2) รายจ่ายลงทุน เช่น ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น ซึ่งรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนนี้จะเป็นการเบิกจ่ายภายใต้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น¹⁰ และ
- 3) รายจ่ายจากปีงบประมาณก่อนๆ ซึ่งเป็นรายจ่ายจากเงินในปีงบประมาณก่อนๆ กันไว้เบิกเหลือในปี ทั้งนี้ หากพิจารณาข้อมูลย้อนหลังรายปีจะพบว่า อัตราการเบิกจ่ายงบประมาณเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 90 และส่วนใหญ่อัตราการเบิกจ่ายรายจ่ายประจำจะมีสัดส่วนที่สูงกว่าอัตราการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุน ยกเว้นในบางปีงบประมาณที่รัฐบาลออกมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายเนื่องจากต้องการอัดฉีดเม็ดเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจโดยเร็ว (วุฒิสภา จิตติงสุกุล และคณะ, 2556)

ตารางที่ 3.18 การเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ระหว่างปีงบประมาณ 2548 – 2557

หน่วย: ล้านบาท, ร้อยละ

การเบิกจ่าย	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
1. วงเงินงบประมาณรวม	1,360,691	1,529,571	1,722,364	1,812,063	2,143,252	1,943,547	2,353,203	2,596,564	2,701,010	2,836,921
1.1 วงเงินงบประมาณปีปัจจุบัน	1,250,000	1,360,000	1,566,200	1,660,000	1,951,700	1,700,000	2,169,968	2,380,000	2,400,000	2,525,000
- วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำ	931,328	1,010,489	1,239,641	1,319,724	1,569,678	1,468,655	1,806,977	1,964,439	1,991,899	2,093,452
- วงเงินงบประมาณรายจ่ายลงทุน	318,672	349,511	326,559	340,276	382,022	231,345	362,991	415,561	408,101	431,548
1.2 วงเงินงบประมาณปีก่อน	110,691	169,571	156,164	152,063	191,552	243,547	183,235	216,564	301,010	302,340
2. การเบิกจ่ายงบประมาณ	1,245,181	1,394,572	1,574,966	1,633,405	1,917,128	1,784,413	2,177,891	2,295,327	2,402,481	2,459,990
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน	1,139,775	1,270,028	1,470,839	1,532,479	1,790,862	1,627,875	2,050,536	2,148,475	2,171,459	2,246,306
(ร้อยละต่อวงเงินงบประมาณ)	91.2	93.4	93.9	92.3	91.8	95.8	94.5	90.3	90.5	89.0
- รายจ่ายประจำ	N/A	1,006,881	1,208,133	1,264,990	1,507,894	1,444,760	1,786,978	1,873,067	1,894,885	1,962,257
(ร้อยละต่อวงเงินรายจ่ายประจำ)	N/A	99.6	97.5	95.9	96.1	98.4	98.9	95.3	95.1	93.7
- รายจ่ายลงทุน	N/A	263,147	262,706	267,489	282,969	183,115	263,558	275,408	276,574	284,049
(ร้อยละต่อวงเงินรายจ่ายลงทุน)	N/A	75.3	80.4	78.6	74.1	79.2	72.6	66.3	67.8	65.8
2.2 รายจ่ายจากปีก่อน	105,406	124,544	104,127	100,926	126,266	156,538	127,355	146,852	231,022	213,684
(ร้อยละต่อวงเงินงบประมาณปีก่อน)	95.2	73.4	66.7	66.4	65.9	64.3	69.5	67.8	76.7	70.7

หมายเหตุ: กรมบัญชีกลาง มีการจัดทำระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System: GFMIS) ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2549 เป็นต้นไป ส่งผลให้ไม่สามารถจำแนกการเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนได้

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2558

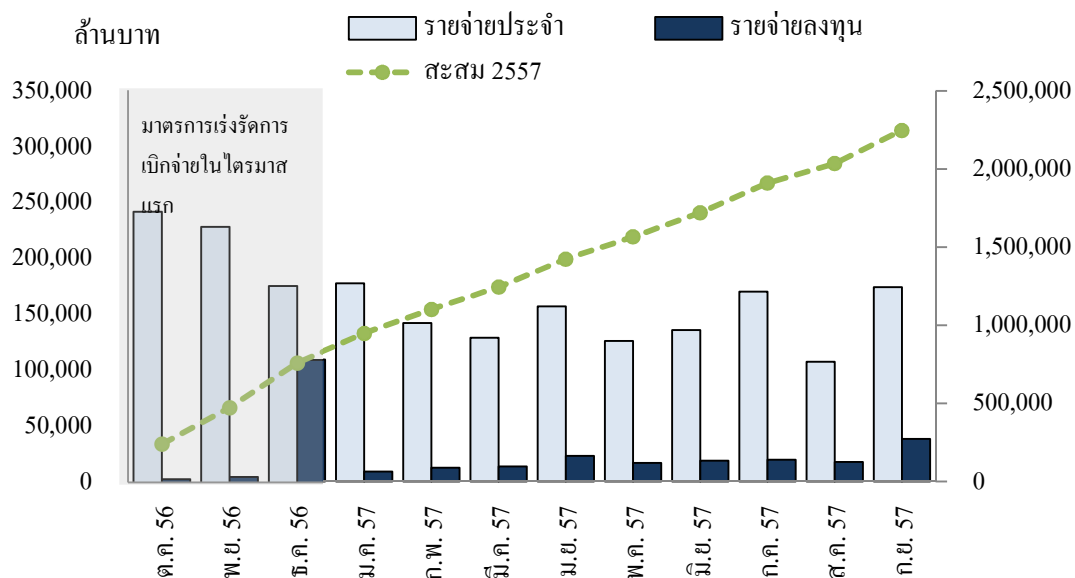
สำหรับความเคลื่อนไหวของการเบิกจ่ายงบประมาณในแต่ละเดือนจะพบว่า โดยทั่วไปจะมีแนวโน้มคงที่ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำที่จำเป็นต้องมีการเบิกจ่ายในทุก ๆ เดือน เช่น เงินเดือนและค่ารักษาพยาบาลของบุคลากรภาครัฐ เป็นต้น ยกเว้นในช่วงไตรมาสที่สอง

¹⁰ รายจ่ายในปีงบประมาณนั้น หมายถึง รายจ่ายหลังโอนเปลี่ยนแปลง

ของปีงบประมาณ (เดือนมกราคม – มีนาคม) และช่วงสิ้นปีงบประมาณ (เดือนกันยายน) ที่การเบิกจ่ายงบประมาณจะอยู่ในระดับค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับเดือนอื่นๆ เป็นผลมาจากหน่วยงานราชการต่างเร่งเบิกจ่ายงบประมาณของตนเองเพื่อที่จะให้ทันรอบของการเบิกจ่าย โดยเฉพาะในส่วนของการจ่ายลงทุนและเงินอุดหนุน เนื่องจากปัจจัยต่างๆ เช่น ความเสี่ยงในการไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการต่างๆ ในปีงบประมาณถัดไป หรือการผูกพันสัญญาการจ่ายเงินกับเอกชน เป็นต้น

แผนภูมิที่ 3.19 แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2557 ซึ่งเมื่อพิจารณาในไตรมาสแรกๆ ของปีงบประมาณ 2557 พบว่าการเบิกจ่ายเงินงบประมาณค่อนข้างสูง ทั้งรายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุน ทั้งนี้เป็นผลมาจากกระทรวงการคลัง¹¹ ได้เร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณในแผนงาน/โครงการต่างๆ ให้สำเร็จตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดและเป็นไปตามเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณรวมอยู่ที่ร้อยละ 95 และรายจ่ายลงทุนที่ร้อยละ 82 นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า ณ เดือนธันวาคม 2557 การเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนได้เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเนื่องจากการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนภูมิที่ 3.19 การเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2557



ที่มา : กรมบัญชีกลาง ประมวลผลโดย สศก.

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

¹¹ แถลงข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 114/2556 วันที่ 4 พฤศจิกายน 2556 เรื่อง “คลังประชุมชี้แจงมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินปี พ.ศ. 2557”

3.3 การศึกษาคุลการคลังของรัฐบาล

เมื่อพิจารณาคุลการคลังของรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2548– 2557) (ตารางที่ 3.19) พบว่า รัฐบาลขาดดุลงบประมาณมาโดยตลอด ซึ่งดุลงบประมาณในแต่ละปีขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจและการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลในขณะนั้นเป็นสำคัญ โดยเห็นได้ชัดในปีงบประมาณ 2552 ดุลเงินงบประมาณขาดดุลถึงร้อยละ 2.9 ต่อ GDP สาเหตุมาจากภาวะเศรษฐกิจที่หดตัวส่งผลให้การจกเก็บรายได้รัฐบาลลดลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้ที่มีใช้ภาษี ประกอบกับรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ หากพิจารณาคุลการคลังเบื้องต้น (Primary Fiscal Balance)¹² ซึ่งเป็นดุลการคลังที่สะท้อนถึงผลการดำเนินงานและทิศทางของนโยบายการคลังในเบื้องต้นอย่างแท้จริง พบว่าดุลการคลังเบื้องต้นเกินดุลมากที่สุดในปีงบประมาณ 2548 จำนวน 147,827 ล้านบาท (ร้อยละ 1.1 ต่อ GDP) ในขณะที่ขาดดุลมากที่สุดในปีงบประมาณ 2552 จำนวน 280,632 ล้านบาท (ร้อยละ 2.9 ต่อ GDP) เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังทั้งนโยบายรายได้และนโยบายรายจ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2557 ดุลการคลังเบื้องต้นขาดดุลจำนวน 207,490 ล้านบาท (ร้อยละ 1.6 ต่อ GDP) ผลจากภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว ส่งผลให้การจกเก็บรายได้ของรัฐบาลต่ำกว่าเป้าหมาย รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล เช่น การไม่ปรับขึ้นอัตราภาษีน้ำมันดีเซลเพื่อบรรเทา ค่าครองชีพของประชาชน เป็นต้น

¹² ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Fiscal Balance) หมายถึง ดุลการคลังที่ไม่นับรวมรายจ่ายชำระคืนหนี้เงินกู้และรายจ่ายเพื่อการชดใช้เงินคงคลัง

ตารางที่ 3.19 คุณการคลังของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2549 – 2557

หน่วย: ล้านบาท, ร้อยละ

ปีงบประมาณ	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
1. รายได้นำส่งคลัง	1,264,928	1,339,691	1,444,718	1,545,837	1,409,653	1,708,625	1,892,047	1,977,670	2,163,469	2,075,665
2. รายจ่าย	1,245,181	1,394,572	1,574,966	1,633,404	1,917,129	1,784,413	2,177,895	2,295,327	2,402,481	2,459,990
- ปีปัจจุบัน	1,139,775	1,270,028	1,470,839	1,532,479	1,790,863	1,627,875	2,050,540	2,148,475	2,171,459	2,246,306
- ปีก่อน	105,406	124,544	104,127	100,925	126,266	156,538	127,355	146,852	231,022	213,684
3. ดุลเงินงบประมาณ	19,747	(54,881)	(130,248)	(87,567)	(507,476)	(75,788)	(285,848)	(317,657)	(239,012)	(384,325)
4. ดุลการคลังเบื้องต้น	147,827	75,968	26,995	72,288	(280,632)	122,158	45,316	(91,824)	(76,890)	(207,490)
สัดส่วนดุลการคลังเบื้องต้นต่อ GDP	1.1	0.9	0.3	0.7	(2.9)	1.1	0.4	(0.7)	(0.6)	(1.6)
Nominal GDP (ปีปฏิทิน)	13,635,100	8,400,655	9,076,307	9,706,932	9,654,016	10,802,402	11,300,485	12,354,656	12,910,038	13,148,601

หมายเหตุ: 1) GDP เป็นข้อมูลที่กำหนดบนฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่ จัดทำโดย สศช. (ณ เดือนพฤษภาคม 2558)

2) ใช้รายได้นำส่งคลังมาประกอบการจัดทำ โดยรายได้นำส่งคลังเป็นรายได้ของรัฐบาลตามระบบ

กระแสเงินสดที่คำนึงถึงระยะเวลาในการนำส่งเงิน ส่งผลให้มีความแตกต่างจากรายได้รัฐบาลสุทธิเล็กน้อย

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

3.4 แนวโน้มและทิศทางของโครงสร้างรายได้และรายจ่ายในระยะปานกลาง

ในการประมาณการแนวโน้มโครงสร้างรายได้และรายจ่ายรัฐบาลระยะปานกลาง 5 ปีข้างหน้า หรือช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2562 มีสมมติฐานหลักที่ต้องพิจารณา 3 ประการ ดังนี้

- 1) สมมติฐานทางเศรษฐกิจ ได้แก่ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราเงินเฟ้อ
- 2) สมมติฐานและการประมาณการรายได้รัฐบาล และ
- 3) สมมติฐานและการประมาณการรายจ่ายรัฐบาล โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.4.1 สมมติฐานทางเศรษฐกิจ

สำหรับเศรษฐกิจไทยในปี 2558 คาดว่าจะขยายตัวอยู่ในช่วงร้อยละ 3.0 – 4.0 ต่อปี เร่งขึ้นจากการขยายตัวร้อยละ 0.9 ในปี 2557 โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก และปริมาณการค้าโลก ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนให้มูลค่าการส่งออกขยายตัวเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การใช้จ่ายและการลงทุนภาครัฐจะเป็นเครื่องจักรสำคัญในการขับเคลื่อนการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างต่อเนื่อง

สำหรับการประมาณการเศรษฐกิจไทยในปี 2559 คาดการณ์เศรษฐกิจไทย (Real GDP ปีปฏิทิน) ขยายตัวร้อยละ 3.7 – 4.7 (ค่ากลางที่ร้อยละ 4.2) และอัตราเงินเฟ้อที่ร้อยละ 1.1 – 2.1 ต่อปี (ค่ากลางที่ร้อยละ 1.6) ส่งผลให้ Nominal GDP ขยายตัวที่ ร้อยละ 5.8 เพิ่มขึ้นจากปี 2558

และกำหนดว่าภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2560 – 2562 จะขยายตัวต่อเนื่องจากปีที่ผ่านมา โดยมีอัตราขยายตัวที่ร้อยละ 4.0 (ขยายตัวอยู่ในช่วงร้อยละ 3.5 – 4.5) ซึ่งเป็นอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจตามศักยภาพ (Potential GDP) และอัตราเงินเฟ้อที่ร้อยละ 2.0 รายละเอียดดังตารางที่ 3.20

ตารางที่ 3.20 สมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ

สมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ (ปีปฏิทิน)	2558	2559	2560	2561	2562
1. GDP ณ ราคาประจำปี (พันล้านบาท)	13,635	14,426	14,426	14,426	14,426
2. อัตราการขยายตัวของ GDP ณ ราคาประจำปี (ร้อยละ)	3.7	5.8	6.0	6.0	6.0
3. อัตราการขยายตัวของ GDP ณ ราคาคงที่ (ร้อยละ)	3.5	4.2	4.0	4.0	4.0
4. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	0.2	1.6	2.0	2.0	2.0

ที่มา: GDP ปีงบประมาณ 2558 และปีงบประมาณ 2559 เป็นข้อมูลที่คำนวณบนฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่จัดทำโดย สศช. (ณ เดือนพฤษภาคม 2558)

3.4.2 สมมติฐานและการประมาณการรายได้รัฐบาล

ประมาณการรายได้รัฐบาลปีงบประมาณ 2558 และ 2559¹³ เท่ากับ 2,325,000 และ 2,330,000 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับการประมาณการรายได้รัฐบาลปีงบประมาณ 2560 – 2562 กำหนดให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามภาวะเศรษฐกิจ หรือกำหนดให้ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Revenue Buoyancy) เท่ากับ 1.0 และกำหนดให้โครงสร้างภาษียังคงเหมือนเดิมในปีงบประมาณ 2559 กล่าวคือ รัฐบาลจะยังไม่มีการดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจใด ๆ ในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2562 จากสมมติฐานดังกล่าวข้างต้น ประมาณการรายได้รัฐบาลปีงบประมาณ 2558 – 2562 สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 3.21 สมมติฐานทางเศรษฐกิจและประมาณการรายได้รัฐบาลปีงบประมาณ 2558 – 2562

	2558	2559	2560	2561	2562
1. GDP ณ ราคาประจำปี (ล้านบาท)	13,635,100	14,425,900	15,291,500	16,209,000	17,181,500
2. อัตราการขยายตัวของ GDP ณ ราคาคงที่ (ร้อยละ)	3.7	5.8	6.0	6.0	6.0
3. ประมาณการรายได้ (ล้านบาท)	2,325,000	2,330,000	2,469,800	2,618,000	2,775,100
4. อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	12.1	0.2	6.0	6.0	6.0
5. Revenue Buoyancy (เท่า)	3.3 ¹³	0.04 ¹⁴	1.0	1.0	1.0
6. สัดส่วนรายได้ต่อ GDP (ร้อยละ)	17.1	16.2	16.2	16.2	16.2

ที่มา: GDP ปีงบประมาณ 2558 และปีงบประมาณ 2559 เป็นข้อมูลที่คำนวณบนฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่จัดทำโดย สศช. (ณ เดือนพฤษภาคม 2558)

¹³ ปีงบประมาณ 2558 และปีงบประมาณ 2559 เป็นไปตามเอกสารงบประมาณ

¹⁴ ค่า Revenue Buoyancy ปีงบประมาณ 2558 เท่ากับ 3.3 มีความผิดปกติ เนื่องจากผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2557 ต่ำกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ (2,275,000 ล้านบาท) จำนวน 200,321 ล้านบาท ส่งผลให้ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2558 ขยายตัวจากผลการจัดเก็บจริงปีงบประมาณ 2557 ถึงร้อยละ 12.1 ทำให้ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ในปีงบประมาณ 2558 สูงกว่าค่าเฉลี่ยในอดีตค่อนข้างสูง

ตารางที่ 3.22 โครงสร้างรายได้รัฐบาลปีงบประมาณ 2558 – 2562 จำแนกรายภาษี

หน่วย : ล้านบาท

	2558	2559	2560	2561	2562
1. กรมสรรพากร	1,965,200	1,969,500	2,087,500	2,212,900	2,345,600
1.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	310,000	310,700	329,300	349,100	370,000
1.2 ภาษีเงินได้นิติบุคคล	680,000	681,500	722,400	765,700	811,600
1.3 ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	129,000	129,300	137,000	145,300	154,000
1.4 ภาษีมูลค่าเพิ่ม	775,900	777,600	824,200	873,700	926,100
1.5 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	57,000	57,100	60,500	64,200	68,000
1.6 อากรแสตมป์	13,000	13,000	13,800	14,600	15,500
1.7 รายได้อื่น ๆ	300	300	300	300	400
2. กรมสรรพสามิต	421,400	422,200	447,700	474,500	502,800
2.1 ภาษีสรรพสามิต	65,800	65,900	69,900	74,100	78,500
2.2 ภาษียาสูบ	63,000	63,100	66,900	70,900	75,200
2.3 ภาษีสุราฯ	72,000	72,200	76,500	81,100	85,900
2.4 ภาษีเบียร์	88,400	88,600	93,900	99,500	105,500
2.5 ภาษียอดขาย	107,000	107,200	113,700	120,500	127,700
2.6 ภาษีเครื่องดื่ม	17,200	17,200	18,300	19,400	20,500
2.7 ภาษีเครื่องไฟฟ้า	760	800	800	900	900
2.8 ภาษียอดจรรยาบรรณ	2,970	3,000	3,200	3,300	3,500
2.9 ภาษีเบตเตอร์	2,300	2,300	2,400	2,600	2,700
2.10 ภาษีอื่น ๆ	1,340	1,300	1,400	1,500	1,600
2.11 รายได้อื่น ๆ	630	600	700	700	800
3. กรมศุลกากร	112,800	113,000	119,800	127,000	134,700
3.1 อากรขาเข้า	110,500	110,700	117,400	124,400	131,900
3.2 อากรขาออก	300	300	300	300	400
3.3 รายได้อื่น ๆ	2,000	2,000	2,100	2,300	2,400
4. รวมรายได้ 3 กรม	2,499,400	2,504,700	2,655,000	2,814,400	2,983,100
5. รัฐวิสาหกิจ	120,000	120,300	127,500	135,100	143,200
6. หน่วยงานอื่น	146,100	146,400	155,200	164,500	174,300
6.1 ส่วนราชการอื่น	140,700	141,000	149,500	158,400	167,900
6.2 กรมธนารักษ์	5,400	5,400	5,700	6,100	6,400
7. รวมรายได้จัดเก็บ	2,765,500	2,771,400	2,937,700	3,114,000	3,300,600
8. คืนภาษีของกรมสรรพากร	295,700	296,300	314,100	333,000	353,000
9. จัดสรรรายได้จาก VAT ให้ อบจ.	17,100	17,100	18,200	19,300	20,400
10. เงินกันชนเคยส่งออก	18,700	18,700	19,900	21,100	22,300
11. รวมรายได้สุทธิ	2,434,000	2,439,300	2,585,500	2,740,600	2,904,900
12. จัดสรร VAT ให้ อบป. ตาม พรบ. กำหนดแผนฯ	109,000	109,300	115,700	122,600	129,800
13. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,325,000	2,330,000	2,469,800	2,618,000	2,775,100

คำนวณโดย : ผู้วิจัย

3.4.3 สมมติฐานและการประมาณการรายจ่าย

ในปีงบประมาณ 2558 และปีงบประมาณ 2559 การประมาณการรายจ่ายเป็นไปตามเอกสารงบประมาณ และเนื่องจากการใช้จ่ายของรัฐบาลยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ดังนั้น ในการประมาณการรายจ่ายระยะปานกลาง (วงเงินงบประมาณ) ผู้วิจัยกำหนดให้รัฐบาลยังคงจำเป็นต้องจัดทำงบประมาณขาดดุลในช่วงปีงบประมาณ 2560 – 2562 เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพ โดยมีสมมติฐานที่สำคัญ ดังนี้

1) รายจ่ายประจำ มีรายการที่สำคัญ ได้แก่

- ค่าใช้จ่ายบุคลากร เงินเดือน กำหนดให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 6.0 ต่อปี (คำนวณจากอัตราการเพิ่มของเงินเดือนข้าราชการซึ่งกำหนดไว้ที่ร้อยละ 6.0 ต่อปี)
- เบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ เพิ่มขึ้นร้อยละ 9.0 ต่อปี จากค่าเฉลี่ยปีก่อน (คำนวณจากค่าเฉลี่ยอัตราเพิ่มย้อนหลัง 10 ปี)
- ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อ
- ค่าสาธารณูปโภค กำหนดให้เพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อ
- รายจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้ คิดจากอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5.25 อ้างอิงจากอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของหนี้คงค้าง

2) รายจ่ายชำระหนี้เงินกู้

- รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ กำหนดให้เท่ากับร้อยละ 3.0 ของงบประมาณรายจ่าย (ตามสมมติฐานของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ)

3) รายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังของปีงบประมาณ 2559 เป็นการตั้งเพื่อชดเชยเงินคงคลังของการใช้จ่ายในปีงบประมาณ 2557 จากโครงการรถยนต์คันแรก และการยุบหลอมหรือทำลายเหรียญกษาปณ์ที่ถอนคืนและเหรียญกษาปณ์ที่ชำรุด (กรมบัญชีกลาง) และกำหนดว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 เป็นต้นไป จะไม่มีการใช้จ่ายจากเงินคงคลัง ดังนั้น ในปีงบประมาณ 2560 – 2562 จะไม่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลัง

4) รายจ่ายลงทุน

ประมาณการจากรายจ่ายลงทุนภาระผูกพันปีก่อนและรายจ่ายลงทุนตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในอนาคต ระยะ 8 ปี (พ.ศ. 2558 – 2565) ในส่วนของแหล่งเงินทุนที่มาจากวงเงินงบประมาณ

ตารางที่ 3.23 ประมาณการรายจ่ายระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2558 – 2562)

หน่วย: ล้านบาท, ร้อยละ

ปีงบประมาณ	2558	2559	2560	2561	2562
วงเงินงบประมาณรายจ่าย	2,575,000	2,720,000	2,847,800	2,981,700	3,121,800
- อัตรารเพิ่ม (ร้อยละ)	2.0	5.6	4.7	4.7	4.7
- สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	18.9	18.9	18.6	18.4	18.2
1. รายจ่ายประจำ	2,027,859	2,100,836	2,199,750	2,234,534	2,335,325
- อัตรารเพิ่ม (ร้อยละ)	0.5	3.6	4.7	1.6	4.5
- สัดส่วนต่องบประมาณ (ร้อยละ)	78.8	77.2	77.2	74.9	74.8
2. รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	41,965	13,561	-	-	-
- สัดส่วนต่องบประมาณ (ร้อยละ)	1.6	0.5	-	-	-
3. รายจ่ายลงทุน	449,476	543,636	569,085	662,012	695,047
- อัตรารเพิ่ม (ร้อยละ)	1.9	20.9	4.7	16.3	5.0
- สัดส่วนต่องบประมาณ (ร้อยละ)	17.5	20.0	20.0	22.2	22.3
4. รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	55,700	61,992	78,965	85,154	91,428
- อัตรารเพิ่ม (ร้อยละ)	5.4	11.3	27.4	7.8	7.4
- สัดส่วนต่องบประมาณ (ร้อยละ)	2.2	2.3	2.8	2.9	2.9
GDP ปีปฏิทิน	13,635,100	14,425,900	15,291,500	16,209,000	17,181,500

ที่มา: ปีงบประมาณ 2558 และปีงบประมาณการ 2559 จากเอกสารงบประมาณโดยสังเขป และปี 2560 – 2562 ประมาณการโดยผู้วิจัย

จากสมมติฐานในการจัดทำประมาณการรายจ่ายระยะปานกลางข้างต้น ส่งผลให้รายจ่ายตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 เป็นจำนวน 2,575,000 2,720,000 2,847,800 2,981,700 และ 3,121,800 ล้านบาท ตามลำดับ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558 จำนวน 2,575,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2557 จำนวน 50,000 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.0 โดยวงเงินงบประมาณดังกล่าว คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 18.9 ของ GDP ประกอบด้วยรายจ่ายประจำ จำนวน 2,027,859 ล้านบาท หรือร้อยละ 78.8 ของงบประมาณรายจ่าย รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง จำนวน 41,965 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.6 ของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายลงทุน จำนวน 449,476 ล้านบาท หรือร้อยละ 17.5 ของวงเงินงบประมาณ และรายจ่ายเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ จำนวน 55,700 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.2 ของวงเงินงบประมาณ

- ในปีงบประมาณ 2559 ประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2559 จำนวน 2,720,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2558 จำนวน 145,000 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.6 โดยวงเงินงบประมาณดังกล่าว คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 18.9 ของ GDP ประกอบด้วยรายจ่ายประจำ จำนวน 2,100,836 ล้านบาท หรือร้อยละ 77.2 ของงบประมาณรายจ่าย รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง จำนวน 13,561 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.5 ของวงเงินงบประมาณ

รายจ่ายลงทุนจำนวน 543,636 ล้านบาท หรือร้อยละ 20.0 ของวงเงินงบประมาณ และรายจ่ายเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ จำนวน 61,992 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.3 ของวงเงินงบประมาณ

- สำหรับปีงบประมาณ 2560 – 2562 คาดว่ารัฐบาลยังจำเป็นต้องจัดทำงบประมาณขาดดุล เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประมาณการรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2560 – 2562 อยู่ที่ 2,847,800 2,981,700 และ 3,121,800 ล้านบาท ตามลำดับ โดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.7 ประกอบด้วยรายจ่ายประจำ 2,199,750 2,234,534 และ 2,335,325 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 77.2 74.9 และ 74.8 ของ GDP ตามลำดับ ในขณะที่รายจ่ายลงทุนจำนวน 569,085 662,012 และ 695,047 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20.0 22.2 22.3 ตามลำดับ นอกจากนี้รายจ่ายชำระหนี้เงินกู้ จำนวน 85,434,89,451 และ 93,654 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.0 ของงบประมาณรายจ่าย

ตารางที่ 3.24 ประมาณการการเบิกจ่ายระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2558 – 2562)

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2558	2559	2560	2561	2562
1. วงเงิน	2,926,300	3,034,903	3,163,020	3,307,242	3,461,254
1.1 ปีปัจจุบัน	2,575,000	2,720,000	2,847,800	2,981,700	3,121,800
1.2 ปีก่อน	351,300	314,903	315,220	325,542	339,454
2. การเบิกจ่าย	2,611,397	2,719,683	2,837,478	2,967,788	3,106,279
สัดส่วน	89.2	89.6	89.7	89.7	89.7
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน	2,369,000	2,502,400	2,619,976	2,743,164	2,872,056
สัดส่วน	92.0	92.0	92.0	92.0	92.0
2.2 รายจ่ายปีก่อน	242,397	217,283	217,502	224,624	234,223
สัดส่วน	69.0	69.0	69.0	69.0	69.0

หมายเหตุ: 1) รายจ่ายปีก่อน ในปีงบประมาณ 2558 จากประมาณการเงินสดรับ-จ่าย และฐานะเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ปีงบประมาณ 2558 ข้อมูล ณ วันที่ 3 เมษายน 2558

2) ประมาณการเบิกจ่ายรายจ่ายปัจจุบัน กำหนดให้เท่ากับ ร้อยละ 92 จากการเบิกจ่ายเฉลี่ย 10 ปี (2549–2557)

3) ประมาณการเบิกจ่ายรายจ่ายปีก่อน กำหนดให้เท่ากับ ร้อยละ 69 จากการเบิกจ่ายเฉลี่ย 10 ปี (2549–2557)

ที่มา: จัดทำโดย ผู้วิจัย

สำหรับการประมาณการเป้าหมายการเบิกจ่ายระยะปานกลางในปีงบประมาณ 2558 – 2562 กำหนดสมมติให้การเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายปีปัจจุบันในอัตราร้อยละ 92 ของวงเงินงบประมาณ และการเบิกจ่ายงบประมาณปีก่อนร้อยละ 69 ของวงเงินงบประมาณ ตามค่าเฉลี่ยการเบิกจ่ายย้อนหลัง (ปี 2549 – 2557) ส่งผลให้ประมาณการเบิกจ่ายรวมในปีงบประมาณ 2558 – 2562 อยู่ที่ ร้อยละ 89.2 89.6 89.7 89.7 และ 89.7 ตามลำดับ (ตารางที่ 3.24)

3.4.4 ประเมินการดุลการคลังระยะปานกลาง

ตารางที่ 3.25 แสดงผลการประมาณการดุลการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2558 – 2562) โดยแบ่งออกเป็น 1) ประมาณการดุลการคลังรวม (Overall Fiscal Balance) ซึ่งเป็นผลมาจากการประมาณการการรับจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยรวมทั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายปีปัจจุบันและรายจ่ายจากปีก่อน และประมาณการรายได้ตามสมมติฐานสำคัญที่ผู้วิจัยกำหนดไว้ข้างต้น และ 2) ประมาณการดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Fiscal Balance) ซึ่งเป็นดุลการคลังที่สะท้อนถึงผลการดำเนินงานและทิศทางของนโยบายการคลังในเบื้องต้นอย่างแท้จริง เนื่องจากไม่รวมรายจ่ายจากการชดเชยเงินคงคลัง และการชำระคืนหนี้เงินกู้

ผลการประมาณการดุลการคลังรวมพบว่า ในระยะปานกลาง รัฐบาลมีแนวโน้มขาดดุลอย่างต่อเนื่อง โดยขาดดุลที่ 286,397 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 หรือร้อยละ 2.1 ของ GDP เพิ่มขึ้นเป็น 331,179 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.9 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2562 ในขณะที่เมื่อพิจารณาดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Fiscal Balance) พบว่า รัฐบาลมีแนวโน้มขาดดุลอย่างต่อเนื่องเช่นกัน โดยในปีงบประมาณ 2558 ขาดดุลอยู่ที่ 61,161 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.4 ของ GDP และขาดดุลลดลงอยู่ที่ 23,391 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.1 ของ GDP ในปีงบประมาณ 2562

ตารางที่ 3.25 ประมาณการดุลการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2558 – 2562)

	2558	2559	2560	2561	2562
ประมาณการรายได้และรายจ่ายระยะปานกลาง					
1. ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ (ล้านบาท)	2,325,000	2,330,000	2,469,800	2,618,000	2,775,100
2. ประมาณการเบิกจ่ายรัฐบาล (ล้านบาท)	2,611,397	2,719,683	2,837,478	2,967,788	3,106,279
3. ดุลการคลังรวม (ล้านบาท)	(286,397)	(389,683)	(367,678)	(349,788)	(311,179)
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	(2.1)	(2.7)	(2.4)	(2.2)	(1.9)
4. ดุลการคลังเบื้องต้น (ล้านบาท)	(61,161)	(175,115)	(118,720)	(70,848)	(23,391)
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	(0.4)	(1.2)	(0.8)	(0.4)	(0.1)

ที่มา: 1) ข้อสมมติฐานเศรษฐกิจปี 2558 ตามเอกสารงบประมาณ ปี 2558

2) ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ ปี 2558 และ ปีงบประมาณ 2559 ตามเอกสารงบประมาณ ปี 2558 และปี 2559 สำหรับปีงบประมาณ 2560 – 2562 ประมาณการโดยผู้วิจัย

3) ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายปี 2558 และปีงบประมาณ 2559 จากเอกสารงบประมาณปี 2558 ปี 2559 สำหรับปีงบประมาณ 2560 – 2562 ประมาณการโดย สศค.

จัดทำโดย: ผู้วิจัย

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาผลการคลังรวมหรือผลการคลังพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นนั้น ไม่สามารถบ่งชี้ถึงบทบาทการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ไม่สามารถสรุปได้ว่าการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลาหนึ่งที่ส่งผลต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจนั้น มาจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจหรือเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ เช่น การขาดดุลงบประมาณ เป็นผลมาจากการชะลอตัวของภาวะเศรษฐกิจ หรือเกิดจากความไม่สมดุลระหว่างโครงสร้างรายได้และรายจ่าย ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาผลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balance) ซึ่งแสดงถึงส่วนต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังโดยความตั้งใจของรัฐบาล เช่น การเพิ่มหรือลดอัตราภาษี และการเพิ่มหรือลดงบรายจ่ายโดยขจัดส่วนต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายที่เปลี่ยนแปลงโดยอัตโนมัติ (Autonomous) ตามวัฏจักรเศรษฐกิจ เช่น รายได้จากภาษีเงินได้อัตราก้าวหน้า และรายจ่ายสิทธิประโยชน์ประกันการว่างงาน เป็นต้น อีกทั้งขจัดส่วนต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายที่เปลี่ยนแปลงตามปัจจัยที่ไม่ได้มีลักษณะเชิงโครงสร้างอื่นๆ (Nonstructural Element) ซึ่งมีผลกระทบต่อผลการคลังเป็นการชั่วคราว (One-off) เช่น วัฏจักรราคาสินค้าโภคภัณฑ์ วัฏจักรราคาสินทรัพย์ อัตราการค้า (Terms of Trade) และผลกระทบของมาตรการระยะสั้นของรัฐบาล เป็นต้น (รายละเอียดจะกล่าวถึงในบทที่ 4)

3.5 ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขการปรับปรุงโครงสร้างการคลังรัฐบาล

3.5.1 ประเด็นปัญหาโครงสร้างทางการคลัง

จากการศึกษาข้อมูลโครงสร้างการคลังรัฐบาลในปัจจุบัน และการศึกษาจากผลการศึกษาที่ผ่านมาในอดีต ประกอบด้วย การศึกษาจากงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2553 ธนาคารแห่งประเทศไทย ในเรื่อง “ความท้าทายของนโยบายการคลัง: สู้ความยั่งยืนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว” และโครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล” ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ปี 2551 พบว่า ปัญหาเชิงโครงสร้างทางการคลังมีหลายประเด็นที่สำคัญ โดยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางเลือกเชิงนโยบายระหว่างประสิทธิภาพของเศรษฐกิจและความยั่งยืนทางการคลัง

ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลได้พยายามดำเนินนโยบายการคลังเพื่อสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและการแข่งขันของประเทศผ่านนโยบายภาษีของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม

การดำเนินนโยบายเหล่านี้ อาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง แม้ว่าการลดอัตราภาษีดังกล่าวอาจมีนัยสำคัญต่อการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ แต่ในระยะสั้นย่อมส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีเงินได้นิติบุคคลที่เป็นแหล่งรายได้สำคัญอันดับต้นๆ ของประเทศ โดยมีตัวอย่างที่สามารถเห็นได้ชัดเจน ได้แก่ การปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 23 สำหรับผลประกอบการรอบปีบัญชี 2555 และจากร้อยละ 23 เป็นร้อยละ 20 สำหรับผลประกอบการรอบปีบัญชี 2556 เป็นต้นไป เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นมา สัดส่วนการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลมีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง

2) โครงสร้างทางการคลังของประเทศมีความผันผวนโดยตรงต่อภาวะเศรษฐกิจ

ในปี 2557 แหล่งรายได้หลักของประเทศมาจากภาษีฐานการบริโภค และภาษีฐานเงินได้ ทั้งสิ้นร้อยละ 93.5 (ร้อยละ 43.1 และ ร้อยละ 50.4 ตามลำดับ) โดยมาจาก 2 รายการภาษีที่สำคัญ คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 71.7 ทั้งนี้ ภาษีทั้ง 2 รายการ เป็นภาษีที่แปรผันโดยตรงต่อความสามารถในการบริโภคและการผลิตของประเทศ ซึ่งผันผวนโดยตรงต่อภาวะเศรษฐกิจ ในขณะที่วงเงินงบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การที่รายได้ภาษีหลักของประเทศมีความผันผวนขึ้นตรงกับภาวะเศรษฐกิจ จะส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อฐานะการคลังของประเทศจากการที่รัฐบาลไม่สามารถหารายได้ให้เพียงพอกับการใช้จ่าย ส่งผลให้รัฐบาลต้องจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล

3) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุนไม่เพียงพอ

ตั้งแต่ปี 2550 รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังขาดดุลมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และกระตุ้นเศรษฐกิจ ผ่านการใช้จ่ายของรัฐบาล ดังนั้น โครงสร้างงบประมาณส่วนใหญ่มายังมาจากงบรายจ่ายประจำเป็นหลัก เนื่องจากสามารถเบิกจ่ายได้ และอัดฉีดเม็ดเงินสู่ระบบเศรษฐกิจได้เร็วที่สุด ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายประจำบางประเภทเป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ซึ่งไม่สามารถตัดลดได้ จึงมีผลให้สัดส่วนงบรายจ่ายเพื่อการลงทุนมีปริมาณที่ต่ำกว่าร้อยละ 25 มาโดยตลอด

4) ความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินของงบกลาง

การตั้งงบกลางมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน หรือเป็นงบประมาณที่ไม่สามารถจัดสรรให้กับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นการเฉพาะ รวมถึงเป็นงบประมาณที่เบิกจ่ายโดยไม่จำกัดวงเงิน ซึ่งเป็นการเบิกจ่ายวงเงินตามจริง ดังนั้น จึงเป็นช่องโหว่ให้รัฐบาลสามารถตั้งงบกลางขึ้นโดยไม่มีวัตถุประสงค์ หรือไม่มีโครงการที่จะมารองรับอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังเป็นช่องโหว่ให้มีการตั้งงบประมาณในบางรายการน้อยกว่าความเป็นจริง

เนื่องจากรัฐบาลสามารถเบิกจ่ายได้ตามที่จ่ายจริง ส่งผลให้การจัดทำงบประมาณขาดความโปร่งใส และไม่สะท้อนถึงภาระทางการคลังที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในแต่ละปี

5) ความไม่โปร่งใสของการดำเนินนโยบายถึงการคลัง

รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายการคลังนอกระบบงบประมาณได้โดยไม่ต้องนำเสนอโครงการภายใต้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ หรือที่เรียกว่าการดำเนินนโยบายถึงการคลัง โดยหน่วยงานของรัฐข้างต้นรวมทั้งที่เป็นสถาบันการเงิน ไม่ใช่สถาบันการเงิน และกองทุนเงินนอกงบประมาณ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน การเคหะแห่งชาติ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เป็นต้น

กิจกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณที่ต้องอาศัยการจัดสรรจากงบประมาณเพื่อชดเชยผลการขาดทุนของโครงการ รวมทั้งยังสร้างความเสี่ยงทางการคลัง โดยเฉพาะในกรณีที่โครงการดังกล่าวมีผลดำเนินการขาดทุน ดังนั้นนโยบายถึงการคลังจึงเป็นช่องโหว่ทางการคลังที่สร้างภาระต่องบประมาณในอนาคต

6) โครงสร้างทางการคลังการขาดการวางแผนทางการคลังในระยะกลางที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

ปัจจุบันโครงสร้างทางการคลังประสบปัญหาความไม่สมดุลระหว่างรายได้ และรายจ่าย โดยรัฐบาลดำเนินนโยบายขาดดุลต่อเนื่องมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 โดยมีข้อถกเถียงมากมายในการจำกัดกรอบเวลาในการดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุล กรอบวงเงินการลงทุนภาครัฐในระยะปานกลาง และศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ ทั้งนี้ประเด็นดังกล่าวมีแกนกลางปัญหาจากการขาดการวางแผนทางการคลังในระยะปานกลางที่ชัดเจน เนื่องจากรัฐบาลมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี เป็นปีต่อปี ทำให้ภาพรวมทางการคลังขาดความต่อเนื่อง ในขณะที่โครงการลงทุนส่วนมากต้องอาศัยระยะเวลาและการจัดสรรงบประมาณต่อเนื่อง ดังนั้นการตั้งงบประมาณแบบปีต่อปี อาจทำให้โครงการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ และรัฐบาลขาดการวางแผนการใช้จ่ายและการหารายได้ในระยะปานกลาง

3.5.2 แนวทางการแก้ปัญหาโครงสร้างทางการคลัง

จากประเด็นปัญหาที่นำเสนอในเบื้องต้นสามารถสรุปเป็นแนวทางการแก้ปัญหาได้ดังนี้

1) การขยายฐานภาษีและการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้

รัฐบาลควรหาแหล่งรายได้ใหม่ โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีจากสินค้าฟุ่มเฟือย สินค้าที่มีผลเสียต่อสุขภาพ และสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสร้างระบบภาษี การออกกฎระเบียบทางภาษีที่จะสามารถเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บภาษีของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์

เพื่อหลีกเลี่ยงและลดความเสี่ยงทางการคลังในกรณีมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี โครงสร้างภาษี และการผ่อนปรนหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษี

2) การจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง

รัฐบาลควรนำระบบการจัดทำงบประมาณระยะปานกลางมาใช้ เพื่อสร้างความชัดเจนในการกำหนดทิศทางนโยบายการคลังของประเทศในอนาคต และจะส่งผลดีต่อความชัดเจนด้านโครงการลงทุนต่างๆ ของรัฐบาลที่จำเป็นต้องมีการวางแผนและการจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่องด้วย โดยอาจพิจารณาการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในระยะปานกลาง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความโปร่งใสในการจัดทำงบประมาณ พร้อมพิจารณากำหนดสัดส่วนรายจ่ายลงทุนในโครงสร้างงบประมาณเพื่อรักษาระดับการลงทุนของประเทศ

นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการวางแผนทางการคลังระยะปานกลาง รัฐบาลควรใช้เครื่องมือทางการคลังที่สามารถวิเคราะห์ในองค์รวมได้ โดยอาจนำวงเงินนอกงบประมาณและวงเงินกู้ยืมนอกงบประมาณ มาวิเคราะห์ร่วมกับระบบฐานการคลังตามระบบกระแสเงินสด เพื่อให้เห็นภาพรวมทางการคลังของประเทศที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

3) การจัดทำงบประมาณแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ

เพื่อให้การตั้งงบประมาณเป็นไปอย่างยั่งยืน รัฐบาลควรตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับประมาณการรายได้ และสอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจของประเทศ โดยยึดหลักการกำหนดนโยบายการคลังต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลในช่วงเศรษฐกิจหดตัว และดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุลหรือเกินดุลในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว และหลีกเลี่ยงการจัดทำงบประมาณขาดดุลต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน

4) การเพิ่มความโปร่งใสในการจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะในส่วนงบกลาง และการดำเนินนโยบายถึงการคลัง

เพื่อความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายการคลัง รัฐบาลควรมีกฎเกณฑ์ทางด้านการบริหารจัดการทางสถาบัน หรือความรับผิดชอบทางการคลัง โดยเฉพาะการกำหนดให้รายงานผลการดำเนินงานตามกิจกรรมถึงการคลังให้ชัดเจน ตลอดจนการจัดสรรงบกลาง ควรมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเงินทุนสำรองกรณีฉุกเฉิน จำเป็น หรือเร่งด่วน โดยควรกำหนดสัดส่วนของงบประมาณดังกล่าวให้ชัดเจนที่ร้อยละ 3 – 5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตามมาตรฐานสากล) นอกจากนี้การเบิกจ่ายงบกลางควรมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เนื่องจากเป็นงบประมาณที่เบิกจ่ายตามจริง ทั้งนี้ควรแยกงบกลางไปตั้งจ่ายภายใต้ความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลาง

5) การกำหนดเป้าหมายโครงสร้างทางการคลังแยกตามประเภทรายจ่าย

เพื่อความชัดเจนในการกำหนดนโยบายการคลัง รัฐบาลควรแบ่งกลุ่มในการตั้งเป้าหมายโครงสร้างทางการคลัง โดยการแยกรายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุนออกจากกัน เพื่อป้องกันการเบียดบังรายจ่ายลงทุนจากรายจ่ายประจำ โดยในส่วนรายจ่ายประจำ รัฐบาลอาจต้องจำกัดรายจ่ายประจำไม่ให้ขาดดุล หากขาดดุลแล้วรัฐบาลจำเป็นต้องตั้งเป้าหมายในระยะสั้นให้สมดุลภายใต้กรอบระยะเวลาที่ชัดเจน เพื่อเฝ้าระวังรายจ่ายที่เป็นภาระผูกพัน ในขณะเดียวกันรัฐบาลควรจัดสรรรายจ่ายลงทุนให้เหมาะสม เพื่อส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ

บทที่ 4

การศึกษาผลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทย

เนื้อหาบทที่ 4 ประกอบด้วย 5 หัวข้อที่สำคัญ ได้แก่ 1) การปรับผลกระทบของมาตรการทางการคลังที่มีผลชั่วคราวต่อผลการคลังของรัฐบาล จะเป็นการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การระบุถึงมาตรการการคลังที่มีผลชั่วคราวสำหรับประเทศไทย และประเมินผลกระทบดังกล่าวต่อผลการคลังของประเทศไทย 2) การปรับผลของวัฏจักรเศรษฐกิจด้วยวิธีช่องว่างการผลิต (Output Gap) จะศึกษาแนวคิดในการปรับผลของวัฏจักรเศรษฐกิจของต่างประเทศและกำหนดวิธีที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาวิจัยนี้ 3) การปรับผลกระทบของปัจจัยอื่นนอกเหนือจากวัฏจักรเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อผลการคลังของประเทศไทย จะศึกษาผลกระทบของปัจจัยด้านวัฏจักรราคาสินค้า เพื่อใช้ในการปรับผลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจให้เป็นผลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทยที่สะท้อนถึงบทบาทของนโยบายการคลังอย่างแท้จริง 4) การวิเคราะห์ผลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทย ซึ่งเป็นการวิเคราะห์และประเมินบทบาทของนโยบายการคลังของประเทศไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบันและประมาณการในอนาคต และ 5) รูปแบบการรายงานฐานะทางการคลังเชิงโครงสร้าง และแนวทางการถ่ายทอดและเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับผลการคลังเชิงโครงสร้าง โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.1 การปรับผลกระทบของมาตรการทางการคลังที่มีผลชั่วคราวต่อผลการคลังของรัฐบาล

การศึกษาผลการคลังเชิงโครงสร้างโดยจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อผลการคลังออกแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงมาตรการด้านการคลังระยะสั้นที่มีผลชั่วคราวต่อรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล โดยเฉพาะรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น รายได้พิเศษจากหน่วยงานภาครัฐ ค่าขายอสังหาริมทรัพย์ ค่าธรรมเนียม และค่าใบอนุญาต เป็นต้น อาจจะทำให้การประเมินบทบาทนโยบายการคลังแบบตั้งใจของรัฐบาล หรือเพื่อประเมินทิศทางการดำเนินนโยบายการคลัง (Fiscal Stance) คลาดเคลื่อนจากความจริงได้ จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาจัดผลกระทบของมาตรการชั่วคราวดังกล่าวออก เพื่อให้การประเมินบทบาทของนโยบายการคลังสามารถสะท้อนถึงการดำเนินนโยบายการคลังที่มีลักษณะเป็นการดำเนินการพื้นฐานถาวร หรือขั้นต่ำที่จำเป็นมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการระบุถึงมาตรการการคลังที่มีผลชั่วคราว (One-off Measures) โดยมีผลการศึกษาดังต่อไปนี้

4.1.1 ความหมายของมาตรการการคลังที่มีผลชั่วคราว (One-off Measures)

มาตรการด้านการคลังตามดุลยพินิจ (Discretionary Measures) สามารถจำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ มาตรการที่มีผลถาวร (Permanent) และมาตรการที่มีผลชั่วคราว โดยในทางปฏิบัติการระบุว่ามาตรการใดที่มีผลถาวรหรือมีผลชั่วคราวเป็นขั้นตอนที่มีความยุ่งยาก เนื่องจากผู้ประเมินไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่ารัฐบาลจะดำเนินมาตรการใดอย่างต่อเนื่องในระยะยาวบ้าง โดยเฉพาะมาตรการในลักษณะของการให้สวัสดิการแก่ประชาชน ซึ่งอาจมีการดำเนินการต่อเนื่องหรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การปรับผลกระทบของมาตรการดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นที่ยอมรับตามหลักสากล ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะประกอบด้วยการศึกษานิยามที่เกี่ยวข้องกับมาตรการที่มีผลชั่วคราว ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 แนวคิด โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) นิยามที่ระบุถึงลักษณะพื้นฐานทั่วไปของมาตรการ ตามแนวคิดของ Vincent Koen and Paul van den Noord (2004)¹⁵ ที่กำหนดนิยามของมาตรการที่มีผลชั่วคราวว่าหมายถึงการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีลักษณะไม่ทำซ้ำ (Non-recurrent Nature) ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเกินดุลหรือเงินให้กู้ยืม และการขาดดุลหรือเงินกู้ยืมของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาที่กำหนด หรือในช่วง 2-3 ปี แต่ไม่ได้มีผลกระทบอย่างถาวร หรืออย่างน้อยไม่มีผลกระทบอย่างถาวรในการประมาณการฐานะการคลังแรกเริ่ม

มาตรการที่มีผลชั่วคราวตามแนวคิดนี้ส่วนใหญ่เป็นมาตรการที่มีผลกระทบเฉพาะด้านรายได้รัฐบาล โดยมีตัวอย่าง ดังนี้

1) การแปลงสินทรัพย์ที่ไม่ใช่การเงินของรัฐบาลเป็นทุน (Privatization) เช่น สิ่งก่อสร้าง แร่ธาตุ และป่าไม้ เป็นต้น

2) การนิรโทษกรรมทางภาษีอากร (Tax Amnesties) ที่เป็นการลงโทษปรับสถานเบาหรือไม่ดำเนินคดีทางอาญา ซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีกำหนดเวลาสิ้นสุดชัดเจน และมีผลให้เกิดการขยายฐานภาษีอย่างถาวร และหากภาษีดังกล่าวมีสัดส่วนที่สูงอาจทำให้รายได้รัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างถาวรได้ โดยในกรณีนี้ แสดงให้เห็นว่า มาตรการที่มีผลชั่วคราวอาจส่งผลกระทบต่อดุลการคลังเป็นระยะเวลายาวนานได้

¹⁵ Vincent Koen and Paul van den Noord. (2004), "Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting," No 417, OECD Economics Department Working Papers.

3) การเรียกเก็บภาษีล่วงหน้า (Acceleration of Tax Intakes) ที่ทำให้รายได้รัฐบาลเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณที่ดำเนินการ แต่ทำให้รายได้รัฐบาลลดลงในปีงบประมาณถัดไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มาตรการที่มีผลชั่วคราวอาจจะส่งผลกระทบต่อดุลการคลังได้ทั้งในทางบวกและลบในช่วงระยะสั้น

4) มาตรการด้านรายได้ที่ประสบความสำเร็จเกินคาดหมาย ซึ่งอาจเป็นมาตรการที่ดำเนินการผ่านหน่วยงานอื่น และไม่สามารถระบุระยะเวลาและหรือขนาดของรายได้ของรัฐบาลจากมาตรการได้โดยตรง เช่น การขายใบอนุญาตหรือการจัดทำสัญญาสัมปทานให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งในบางประเทศทำให้รายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นมากกว่าการประมาณการแรกเริ่มในระดับสูง

นอกจากนี้ มาตรการที่มีลักษณะของการปรับแต่งทางบัญชี (Creative Accounting) ซึ่งมีผลกระทบต่อดุลการคลังและหนี้สาธารณะ แต่ไม่ส่งผลกระทบต่อทุนสุทธิ (Net Worth) ของรัฐบาลในทันที อาจจะถูกนับเป็นมาตรการที่มีผลชั่วคราวด้วย เช่น กรณีที่บริษัทเอกชนที่เข้าสู่กระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (Privatization) โดยมีการถ่ายโอนภาระผูกพันเกี่ยวกับเงินบำเหน็จบำนาญให้กับภาครัฐ ซึ่งทุนสุทธิของรัฐบาลไม่ได้เปลี่ยนแปลง แต่ส่งผลกระทบต่อดุลการคลังของรัฐบาล เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาชำระเงินบำเหน็จบำนาญให้กับลูกจ้าง และกรณีของโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnerships: PPPs) ในลักษณะที่หน่วยงานภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนในสินทรัพย์และดำเนินงานให้บริการแทนหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งประสบความสำเร็จเกินคาดหมาย ส่งผลให้ดุลการคลังปรับตัวดีขึ้นหรือขาดดุลลดลง ในขณะที่ทุนสุทธิของรัฐบาลไม่ได้เปลี่ยนแปลงในทันที เป็นต้น ทั้งนี้ เป็นที่สังเกตว่า รัฐบาลมักจะมีเหตุผลในการปรับแต่งทางบัญชี เพื่อให้สามารถรายงานต่อสาธารณชนได้เข้าใจว่าฐานะการคลังอยู่ในระดับที่แข็งแกร่งมากขึ้น

(2) นิยามที่เป็นมาตรฐานสากลในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ ตามแนวคิดของ **Joumard, I. et al. (2008)**¹⁶ ได้ให้นิยามของมาตรการที่มีผลชั่วคราวว่าหมายถึง การเปลี่ยนแปลงของเงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิ (Net Capital Transfers) ของรัฐบาลจากแนวโน้มปกติ โดยให้เหตุผลว่า การประเมินมาตรการที่มีผลชั่วคราวตามนิยามนี้จะมีความคงเส้นคงวา (Consistency) ความครอบคลุม (Coverage) และทำให้การเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างประเทศเป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงลดความโน้มเอียงของการพิจารณาเป็นรายมาตรการของผู้ประเมิน

¹⁶ Joumard, I. et al. (2008), "Accounting for One-off Operations when Assessing Underlying Fiscal Positions", OECD Economics Department Working Papers, No. 642, OECD Publishing

สาเหตุของการกำหนดนิยามในลักษณะนี้ เนื่องมาจากการประเมินมาตรการที่มีผลชั่วคราวต่อดุลการคลังโดยองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ในระยะแรกมีประเด็นปัญหาเรื่องความไม่คงเส้นคงวาของเกณฑ์การระบุมมาตรการและความครอบคลุมของมาตรการของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน เช่น มีการจัดผลของรายรับที่เพิ่มขึ้นจากการขายใบอนุญาตประกอบกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ แต่ไม่มีการจัดรายรับที่เพิ่มขึ้นจากการขายใบอนุญาตอื่น ๆ ซึ่งแสดงถึงความไม่ครอบคลุมในการระบุถึงมาตรการชั่วคราว หรือบางประเทศไม่ได้มีการจัดรายรับจากภาคเอกชนเพื่อโอนสิทธิประโยชน์เงินบำนาญบำนาญของลูกจ้างให้รัฐบาล หรือไม่ได้จัดรายรับที่เพิ่มขึ้นจากการนิรโทษกรรมทางภาษีอากร ซึ่งแสดงถึงความไม่คงเส้นคงวาของเกณฑ์การระบุถึงมาตรการที่มีผลชั่วคราวดังกล่าว

ทั้งนี้ จากการศึกษามาตรการที่มีผลชั่วคราวในประเทศสมาชิก OECD 9 ประเทศ พบว่า ผลกระทบของมาตรการดังกล่าวจะส่งผ่านการเปลี่ยนแปลงเงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิทั้งด้านรายรับและรายจ่ายสามารถแสดงได้ดังปรากฏในตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 กรณีสึกษาการประเมินมาตรการที่มีผลชั่วคราวต่อดุลการคลังในต่างประเทศ
จากการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงเงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิ

ผลกระทบต่อดุลการคลัง	ประเภททางบัญชี	ประเภทของธุรกรรม	กรณีศึกษาในต่างประเทศ
ดุลการคลังปรับตัวขึ้น	การเพิ่มขึ้นของภาษีที่เก็บจากทุน (Capital Tax) และรายรับจากการลงทุน	รายรับเพื่อโอนสิทธิประโยชน์เงินบำนาญของลูกจ้างให้รัฐบาล	ญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 2003 ถึง 2007 มากที่สุด +1.4% ฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1997 +0.5% ปี ค.ศ. 2005 +0.5% เบลเยียม ปี ค.ศ. 2003 ถึง 2005 มากที่สุด +1.8% โปรตุเกส ปี ค.ศ. 1997 +0.4% ปี ค.ศ. 2003 +0.9% ปี ค.ศ. 2004 +2.1%
		การนิรโทษกรรมทางภาษีอากร (Tax Amnesties) เกี่ยวกับสินทรัพย์ที่ไม่ได้แจ้งประเมิน ซึ่งเป็น การลงโทษปรับสถานเบา หรือไม่ดำเนินคดีทางอาญา ส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น	อิตาลี ปี ค.ศ. 1995 +0.3% ปี ค.ศ. 2002 ถึง 2004 มากที่สุด +1.4% เบลเยียม ปี ค.ศ. 2004 +0.2%
		การพิพากษาคดีความที่เป็นประโยชน์กับรัฐบาล	เบลเยียม ปี ค.ศ. 2005 +0.1% เนเธอร์แลนด์ ปี ค.ศ. 1996 ถึง 1997 มากที่สุด +0.2%
		รายรับพิเศษจากกองทุนเงินกู้เพื่อการคลัง (Fiscal Loan Fund)	ญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 2006 และ 2007 มากที่สุด +1.8%
		การเพิ่มขึ้นชั่วคราวของภาษีที่เก็บจากทุน (Capital Tax)	อิตาลี ปี ค.ศ. 1997 +0.6%

ผลกระทบต่อดุลการคลัง	ประเภททางบัญชี	ประเภทของธุรกรรม	กรณีศึกษาในต่างประเทศ
	การลดลงของเงินโอนเพื่อการลงทุน และรายจ่ายลงทุนอื่นๆ	รายได้จากการขายใบอนุญาต (การให้สัมปทาน)	14 ประเทศ มากสุด +2.5% โปรตุเกส ปี ค.ศ. 2002 +0.2%
ดุลการคลังปรับตัวแย่ลง	การเพิ่มขึ้นของเงินโอนเพื่อการลงทุน และรายจ่ายลงทุนอื่นๆ	การปรับปรุงข้อสมมติฐานของการประมาณการหนี้สาธารณะ	ญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 1998 -5.3% เยอรมัน ปี ค.ศ. 1995 -6.5% เบลเยียม ปี ค.ศ. 2005 -2.4%
		การปรับปรุงข้อสมมติฐานของการประมาณการหนี้สาธารณะ	ญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 2003 -0.3% อิตาลี ปี ค.ศ. 2006 -0.9%
		รายจ่ายเพื่อการประกันเงินฝาก (Deposit Insurance)	ญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 1998 – 2003 มากที่สุด -1.2%
		รายจ่ายซื้อที่ดินเพื่อแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	ญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 2005 -1.8%
		รายจ่ายเพื่อการเพิ่มทุน (Capital Injection) ให้กับบริษัทเพื่อการเข้าที่อยู่อาศัยสาธารณะ	เนเธอร์แลนด์ ปี ค.ศ. 1995 -4.8%

ที่มา : Joumard, I. et al. (2008).

การเปลี่ยนแปลงเงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิสามารถใช้ประเมินมาตรการที่มีผลชั่วคราวได้ โดยการเปลี่ยนแปลงเงินโอนเพื่อการลงทุนที่แตกต่างจากแนวโน้มปกติ ส่วนใหญ่มักจะเกิดจากมาตรการด้านการคลังที่มีลักษณะไม่ทำซ้ำ (Non-recurrent Nature) ด้านรายรับ เช่น กรณีที่ในช่วงภาวะปกติภาษีที่เก็บจากทุน (Capital Tax) มักจะมีค่าไม่เกินร้อยละ 0.5 ของ GDP ดังนั้น หากมีภาษีที่เก็บจากทุนส่วนเกินจากแนวโน้มปกติอาจสรุปได้ว่า เป็นผลจากมาตรการชั่วคราว สำหรับด้านรายจ่าย เช่น กรณีที่เงินเพิ่มทุนเพื่อแก้ไขผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ หรือรายจ่ายเพื่อได้มาซึ่งสินทรัพย์ถาวร เป็นต้น มีลักษณะเป็นการใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวไม่ได้มีผลอย่างถาวรเช่นกัน รายละเอียดดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 องค์ประกอบของการประเมินเงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิ (Net Capital Transfers)

ฐานข้อมูลของ OECD	นิตยตามบัญชีประชาชาติ		กรณีทั่วไป	กรณี One-off
+ ภาษีที่เก็บจากทุนและ รายรับจากการลงทุน	เงินโอนเพื่อการลงทุน ค้างรับ (Capital Transfer Receivable)	ภาษีที่เก็บจากทุน (Capital Tax)	1) ภาษีการเคลื่อนย้ายทุน: ภาษีมรดกเรียกเก็บจากกองมรดกของผู้ตาย (Inheritance Taxes) ภาษีเรียกเก็บจากทรัพย์สินของบุคคลที่ถึงแก่ความตาย (Death Duties) และภาษีการให้ (Gift Tax) 2) ภาษีเงินทุน (Capital Levies): เก็บจากสินทรัพย์ หรือส่วนของทุน (Net Worth) ไม่รวมภาษีกำไรจากทุน (Capital Gain Tax)	การนิรโทษกรรมทาง ภาษีอากร (Tax Amnesties) เกี่ยวกับสินทรัพย์ที่ ไม่ได้แจ้งประเมิน
		เงินช่วยเหลือ การลงทุน	รายรับเงินช่วยเหลือการลงทุน จากสหภาพยุโรป	

ฐานข้อมูลของ OECD	นิยามตามบัญชีประชาชาติ		กรณีทั่วไป	กรณี One-off
		รายรับจากทุนอื่น ๆ	รายรับจากทุนอื่นๆ ในบางประเทศ ภาษีที่ประเมิน แต่เรียกเก็บ ไม่ได้บันทึกเป็นผลลบ	การโอนสิทธิประโยชน์ เงินบำนาญบำนาญ ของลูกจ้างให้รัฐบาล
- รายจ่ายเพื่อได้มาซึ่งทุน และรายจ่ายลงทุนอื่น	เงินโอนเพื่อการลงทุน ค้างจ่าย (Capital Transfer Payable)	เงินช่วยเหลือ การลงทุน	รายจ่ายเงินช่วยเหลือการลงทุนให้ รัฐวิสาหกิจ หรือ โครงการลงทุนใน โครงสร้างพื้นฐาน	
		อื่น ๆ	รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับทุน เช่น การเพิ่มทุนให้กับรัฐวิสาหกิจ	การปรับปรุง ข้อสมมติฐานของ การประมาณการ หนี้สาธารณะ
	รายจ่ายเพื่อได้มาซึ่งสินทรัพย์ถาวร		รายจ่ายเพื่อได้มาซึ่งสินทรัพย์ถาวร เช่น ที่ดิน อาคาร รวมถึงสินทรัพย์ที่ไม่มี ตัวตน เช่น ลิขสิทธิ์ และใบอนุญาต	รายจ่ายเพื่อซื้อ ใบอนุญาต
	การเปลี่ยนแปลงสินค้าคงคลัง (Inventories) และการได้มาซึ่งสินทรัพย์ถาวรสุทธิ		รายจ่ายซื้อสินทรัพย์ธรรมชาติมีค่า เช่น อัญมณี และ โลหะ (ที่ไม่ได้มีไว้เพื่อขาย หรือใช้เพื่อการผลิต)	
= เงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิ				

ที่มา : Joumard, I. et al. (2008)

4.1.2 การกำหนดหลักเกณฑ์การระบุมাত্রการการคลังที่มีผลชั่วคราว (One-off Measures)

สำหรับประเทศไทยของการศึกษานี้

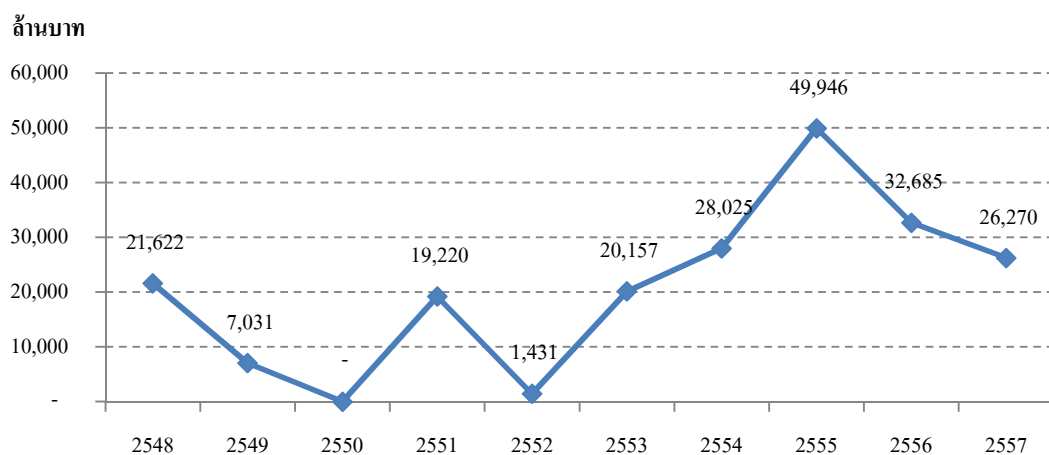
จากการศึกษานิยามของมาตรการที่มีผลชั่วคราวทั้ง 2 แนวคิดในหัวข้อ 4.1.1 ได้แก่ 1) แนวคิดของ Vincent Koen and Paul van den Noord (2004) และ 2) แนวคิดของ Joumard, I. et al. (2008) เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ พบว่า นิยามตามแนวคิดของ Vincent Koen and Paul van den Noord (2004) เป็นวิธีที่ไม่ซับซ้อน แต่ใช้วิจารณ์ฐานของผู้ประเมินสูงในการพิจารณาระบุถึงมาตรการที่มีผลชั่วคราวเป็นรายการมาตรการ ในขณะที่นิยามตามแนวคิดของ Joumard, I. et al. (2008) ซึ่งพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงของเงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิ (Net Capital Transfers) ของรัฐบาลที่แตกต่างจากแนวโน้มปกติ ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีข้อดีจากการเป็นวิธีที่มีความคงเส้นคงวา (Consistency) มีความครอบคลุม (Coverage) เป็นมาตรฐานเดียวกันในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ และสามารถลดความโน้มเอียงจากการใช้วิจารณ์ฐานของผู้ประเมินได้ แต่เป็นวิธีที่มีความซับซ้อนในทางปฏิบัติ โดยในการพิจารณาเงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิของรัฐบาลอาจจำเป็นต้องพิจารณาเงินโอนสุทธิของรัฐบาลให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ เป็นรายหน่วยงาน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิของรัฐบาลในภาพรวมอาจไม่สะท้อนให้เห็นว่า เงินโอนสุทธิดังกล่าวเป็นเงินโอน

ประเภทใดและเป็นเงินโอนของรัฐบาลให้กับหน่วยงานใด ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคในการอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงไปจากแนวโน้มในภาวะปกติ

ตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลมีเงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิให้กับกองทุนนอกงบประมาณ หรือรัฐวิสาหกิจอย่างสม่ำเสมอโดยตลอด จนกระทั่งมีการดำเนินมาตรการในลักษณะของกิจกรรมกึ่งการคลัง หรือโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPPs) ทำให้เงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิเปลี่ยนแปลงจากระดับที่เคยได้รับอย่างสม่ำเสมอ ย่อมจะสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินมาตรการที่มีผลชั่วคราวได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี จากการพิจารณาภาพรวมเงินโอนเพื่อการลงทุนตามระบบสถิติการคลังของรัฐบาล (Government Finance Statistics: GFS) ตามแผนภูมิที่ 4.1 จะเห็นได้ว่า ไม่มีแนวโน้มที่ชัดเจน และไม่สามารถอธิบายได้ว่าเงินโอนเพื่อการลงทุนดังกล่าวเป็นเงินโอนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับหน่วยงานใด การพิจารณามาตรการชั่วคราวจากเงินโอนเพื่อการลงทุน จึงจำเป็นต้องพิจารณาเงินโอนเพื่อการลงทุนเป็นรายหน่วยงาน เพื่อให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจากแนวโน้มปกติอย่างชัดเจน โดยจัดลำดับความสำคัญจากหน่วยงานที่ได้รับเงินโอนเพื่อการลงทุนในมูลค่าสูงเป็นลำดับต้น และพิจารณาเป็นรายโครงการหรือรายมาตรการที่ขอรับการจัดสรรเงินโอนเพื่อการลงทุนจากรัฐบาล จึงจะสามารถระบุถึงมาตรการที่มีผลชั่วคราวต่อดุลการคลังได้อย่างถูกต้อง

แผนภูมิที่ 4.1 เงินโอนเพื่อการลงทุนของประเทศไทย ปีงบประมาณ 2548 - 2557



ที่มา : ระบบสถิติการคลังของรัฐบาล (Government Finance Statistics: GFS)

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

ดังนั้น ในทางปฏิบัติ การพิจารณาเงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิของรัฐบาลในภาพรวมตามแนวคิดของ Joumard, I. et al. (2008) จะไม่สามารถอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงของระดับเงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิจากระดับที่หน่วยงานในภาคสาธารณะเคยได้รับอย่างสม่ำเสมอได้

จำเป็นต้องมีการพิจารณาเงินโอนเพื่อการลงทุนสุทธิเป็นรายหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานในภาคสาธารณะมีอยู่จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ กองทุนนอกงบประมาณ เป็นต้น ประกอบกับการตรวจสอบ และปรับปรุงความสอดคล้องระหว่างข้อมูลในระบบสถิติการคลังของรัฐบาล (GFS) และข้อมูลจากหน่วยงานเจ้าของข้อมูลจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานเกินกรอบระยะเวลาที่กำหนดในการศึกษาโครงการวิจัยในครั้งนี้

ดังนั้น การระบุมাত্রการการคลังที่มีผลชั่วคราวของประเทศไทยในการศึกษานี้ ผู้วิจัยจึงเลือกใช้วิธีการระบุถึงมาตรการการคลังที่มีผลชั่วคราวที่อาศัยนิยามของ Vincent Koen and Paul van den Noord (2004) เพียงวิธีเดียว ซึ่งกำหนดให้มาตรการที่มีผลชั่วคราว (One-off Measures) หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาลที่มีลักษณะไม่ทำซ้ำ (Non-recurrent Nature) ซึ่งส่งผลกระทบต่อเงินให้กู้-เงินกู้สุทธิของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาที่กำหนด หรือในช่วง 2-3 ปี แต่ไม่ได้มีผลกระทบอย่างถาวรหรืออย่างน้อยไม่มีผลกระทบอย่างถาวรในการประมาณการฐานะการคลังแรกเริ่ม

4.1.3 การศึกษามาตรการการคลังที่มีผลชั่วคราว (One-off Measures) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อดุลการคลังของรัฐบาล

การระบุมাত্রการการคลังที่มีผลชั่วคราวของประเทศไทยตามนิยามของ Vincent Koen and Paul van den Noord (2004) จะแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ ด้านรายได้ และด้านรายจ่าย โดยผู้วิจัยจะพิจารณาเลือกเฉพาะรายการพิเศษที่เกิดขึ้น สำหรับการศึกษาทางด้านรายได้ สามารถพิจารณาได้จากข้อมูลผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลแต่ละปีในอดีต เนื่องจากการจัดเก็บรายได้จะมีประเภทของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแน่นอนในทุก ๆ ปี และมีจำนวนรายการค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับรายจ่าย ซึ่งจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์บางประการสำหรับใช้ในการคัดเลือกรายจ่ายที่มีผลชั่วคราวก่อน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ด้านรายได้

ผู้วิจัยได้ศึกษารายได้พิเศษของส่วนราชการต่าง ๆ ในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2557 ซึ่งเป็นรายได้ที่มีผลกระทบชั่วคราวต่อดุลการคลัง ดังปรากฏในตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 รายได้ที่มีผลชั่วคราวต่อฐานะการคลัง ปีงบประมาณ 2548 – 2557

ปีงบประมาณ	รายละเอียด	จำนวน (ล้านบาท)
2548	ไม่มี	-
2549	ไม่มี	
2550	รายได้ที่มีผลชั่วคราวต่อฐานะการคลัง ปีงบประมาณ 2550	48,848
	1. รายได้พิเศษจากการขุดเล็กทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน	36,951
	2. ส่วนเกินจากการจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาล	11,897
2551	ไม่มี	-
2552	ไม่มี	-
2553	รายได้ที่มีผลชั่วคราวต่อฐานะการคลัง ปีงบประมาณ 2553	57,151
	1. เงินยืมทรัพย์ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร	49,016
	2. เงินส่งคืนเงินประเดิมและเงินชดเชยและดอกผลของเงินดังกล่าวจาก กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)	8,135
2554	รายได้ที่มีผลชั่วคราวต่อฐานะการคลัง ปีงบประมาณ 2554	2,397
	1. เงินรับคืนจากโครงการมิยาซาว่า	1,952
	2. เงินรับคืนจากโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร	445
2555	รายได้ที่มีผลชั่วคราวต่อฐานะการคลัง ปีงบประมาณ 2555	5,621
	1. การนำส่งเงินค่าใช้จ่ายจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเป็นรายได้แผ่นดินของ กรมสรรพสามิต	2,000
	2. รายได้นำส่งของกองทุนพัฒนาน้ำบาดาล	2,000
	3. การนำส่งคืนรายจ่ายของนักเรียนทุนในต่างประเทศของสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	1,621
2556	รายได้ที่มีผลชั่วคราวต่อฐานะการคลัง ปีงบประมาณ 2556	22,934
	1. ค่าใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ย่าน 2.1 GHz (3G) ครั้งที่ 1	20,843
	2. รายได้จากการจำหน่ายข้าวให้แก่รัฐบาลต่างประเทศ	1,178
	3. เงินรับคืนจากโครงการ e-passport ระยะที่ 1	913
2557	ไม่มี	-

หมายเหตุ : ไม่นับรวมการสูญเสียรายได้จากการปรับลดอัตราภาษีเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเนื่องจากถือเป็นนโยบายการคลัง

แบบตั้งใจ (Discretion)

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

รวบรวมโดย : ผู้วิจัย (พฤษภาคม 2558)

2) ด้านรายจ่าย

ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนในการศึกษาพฤติกรรมรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อระบุถึงมาตรการ/โครงการที่มีลักษณะชั่วคราว โดยแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

2.1) การวิเคราะห์ข้อมูลวงเงินงบประมาณรายจ่ายจากเอกสารงบประมาณฉบับที่ 4 เรื่องรายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามรหัสงบประมาณ (เอกสารงบประมาณฯ) เป็นรายโครงการในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2557 โดยพิจารณาคัดเลือกเฉพาะโครงการที่มีมูลค่าสูงสุด 100 อันดับแรกในแต่ละปีงบประมาณ จากนั้นจึงนำข้อมูลรายจ่ายรายโครงการมาจัดเรียงกันในรูปแบบอนุกรมเวลา (Time Series Analysis) เพื่อใช้ประเมินและจำแนกโครงการที่มีลักษณะแตกต่างกัน 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) โครงการที่มีลักษณะต่อเนื่อง และมีความสม่ำเสมอในการดำเนินการ และ 2) โครงการที่มีลักษณะชั่วคราว ซึ่งอาจมีการดำเนินการปีเดียว หรือดำเนินการเป็นช่วงเวลา 3 – 5 ปี ก็ได้

2.2) การระบุถึงโครงการที่มีลักษณะชั่วคราวที่มีนัยสำคัญ โดยเรียงลำดับโครงการตามมูลค่าโครงการใน 50 อันดับแรก และพิจารณาจากค่าเฉลี่ยสัดส่วนวงเงินงบประมาณรายจ่ายของแต่ละโครงการต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายรวมในช่วงปีงบประมาณ 2548 - 2557 (อันดับที่ 50 อยู่ที่ร้อยละ 0.2 ของวงเงินงบประมาณ)

2.3) การพิจารณาถึงลักษณะและรายละเอียดของโครงการเป็นรายโครงการ เพื่อกำหนดลักษณะเฉพาะของมาตรการที่มีผลชั่วคราว โดยกำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.3.1) เป็นมาตรการการคลังตามนโยบายรัฐบาลที่ไม่ใช่สวัสดิการพื้นฐานและไม่มีลักษณะดำเนินการต่อเนื่องอย่างถาวร

2.3.2) เป็นการเพิ่มทุนให้รัฐวิสาหกิจและการปรับโครงสร้างหนี้รัฐวิสาหกิจ

2.3.3) ไม่เป็นโครงการประจำที่มีลักษณะของการจัดสรรงบประมาณที่ไม่สม่ำเสมอ เนื่องจากจะแปรผันไปตามปัจจัยภายนอกอื่น ๆ เช่น รายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลัง และรายจ่ายเพื่อชำระหนี้

2.4) การรวบรวมผลการเบิกจ่ายงบประมาณตามโครงการที่ระบุในหัวข้อ 2.3) จากระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System : GFMS)

ผลการศึกษาตามขั้นตอน 4 ขั้นตอนตามหัวข้อ 2.1) – 2.4) ข้างต้นสามารถแสดงถึงโครงการที่มีลักษณะเป็นโครงการชั่วคราวและมีนัยสำคัญในการวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้างได้รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 รายจ่ายที่มีผลชั่วคราวต่อฐานะการคลัง ปีงบประมาณ 2548 – 2557

หน่วย : ล้านบาท

โครงการ	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
1. โครงการรับจำนำผลผลิตการเกษตร						5,578		41,328	33,310	115,177
2. โครงการประกันรายได้ให้เกษตรกร							-		6,647	
3. ค่าใช้จ่ายชดใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน						22,467				
4. โครงการมาตรการรถยนต์คันแรก								10	7,276	40,759
5. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ			13,158	11,300	9,950	153	229	38,523	67,970	6,822
6. การบริหารและพัฒนา รัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ					42	35	52	633	1,805	5,172
7. โครงการเยียวยาผู้ปลูกข้าวในปี ปีการผลิต 2554/2555									11,717	
8. โครงการชำระเงินกู้สำหรับมาตรการลดภาระค่าครองชีพ						62	3,941	21,792	2,885	
9. ค่าใช้จ่ายในการเยียวยา พื้นฟู และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการ								99,759		
10. โครงการช่วยเหลือฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติธรรมชาติและสาธารณภัย								6,559		
11. โครงการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเพื่อการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง							6,060			
12. การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้					35					
รวม	-	-	13,158	11,300	10,027	28,294	10,282	208,602	131,608	167,931

ที่มา: ระบบสถิติการคลังของรัฐบาล (Government Finance Statistics: GFS)

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

การพิจารณาผลกระทบของมาตรการการคลังที่มีผลชั่วคราวต่อดุลการคลังของรัฐบาล ในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2557 จะเห็นได้ว่า การจัดผลกระทบของรายได้พิเศษที่หักออกจาก รายได้ของรัฐบาลจะทำให้ดุลการคลังขาดดุลเพิ่มขึ้น (เกินดุลลดลง) ในขณะที่การจัดผลกระทบ ของรายจ่ายชั่วคราวที่หักออกจากรายจ่ายของรัฐบาลจะทำให้ดุลการคลังขาดดุลลดลง (เกินดุล เพิ่มขึ้น) ทั้งนี้ การประเมินฐานะการคลังพื้นฐานที่เกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาล ที่มีผลอย่างถาวรในระยะยาวจำเป็นต้องแยกพิจารณาผลกระทบดังกล่าว เพื่อให้การประเมินบทบาท ทางการเงินนโยบายของรัฐบาลมีความถูกต้องแม่นยำมากขึ้น

ดุลการคลังที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวขาดดุลเพิ่มขึ้นจากดุลการคลังปกติ ในปีงบประมาณ 2550 และ 2553 ทั้งในรูปดุลเงินงบประมาณ และดุลการคลังเบื้องต้น เนื่องจาก ทั้ง 2 ปีงบประมาณดังกล่าวมีรายได้พิเศษมากกว่ารายจ่ายจากมาตรการชั่วคราว โดยรายได้พิเศษ ในปีงบประมาณ 2550 เกิดจากการยุบเลิกทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน และส่วนเกินจาก การจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาล และในปีงบประมาณ 2553 มีรายได้พิเศษจากเงินยืมทรัพย์สิน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เงินสงเคราะห์เงินประเดิมและเงินชดเชยและดอกผลของเงินดังกล่าวจากกองทุน บำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) โดยรายได้พิเศษของรัฐบาลเหล่านี้ล้วนส่งผลให้ดุลการคลัง ของรัฐบาลแข็งแกร่งขึ้น แต่ไม่สะท้อนถึงบทบาทในการกำหนดนโยบายการคลังที่มีผลอย่างถาวร

นอกจากนี้ ผลกระทบของมาตรการการคลังที่มีผลชั่วคราวส่งผลให้ดุลการคลัง ที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวขาดดุลลดลงจากดุลการคลังปกติในปีงบประมาณ 2552 และช่วงปีงบประมาณ 2554 - 2557 ทั้งในรูปดุลเงินงบประมาณ และดุลการคลังเบื้องต้น เนื่องจาก มีรายจ่ายจากโครงการตามนโยบายรัฐบาลที่ไม่ใช่สวัสดิการพื้นฐานหลายโครงการที่เกิดขึ้นชั่วคราว ตามนโยบายของแต่ละรัฐบาลที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะโครงการประชานิยม เช่น โครงการรับจำนำ ผลผลิตการเกษตร โครงการประกันรายได้ให้เกษตรกร โครงการมาตรการรถยนต์คันแรก และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นต้น โดยโครงการเหล่านี้ล้วนส่งผลให้ดุลการคลัง ของรัฐบาลแย่ลง แต่ไม่สะท้อนถึงบทบาทในการกำหนดนโยบายการคลังในระยะยาวของรัฐบาล

ทั้งนี้ ผลกระทบของมาตรการการคลังที่มีผลชั่วคราวต่อดุลเงินงบประมาณและ ดุลการคลังเบื้องต้นมีรายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 ผลกระทบของมาตรการการคลังที่มีผลชั่วคราวต่อดุลการคลังของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2548– 2557

หน่วย : ล้านบาท, ร้อยละ

	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
1. รายได้ที่มีผลกระทบชั่วคราว	0	0	48,848	0	0	57,151	2,397	5,621	22,934	0
2. รายจ่ายที่มีผลกระทบชั่วคราว	n.a.	n.a.	13,158	11,300	10,027	28,294	10,282	208,602	131,608	167,931
3. ผลกระทบชั่วคราวต่อดุลการคลัง	n.a.	n.a.	35,690	-11,300	-10,027	28,857	-7,885	-202,981	-108,674	-167,931
ร้อยละของ GDP	n.a.	n.a.	0.39	-0.12	-0.10	0.27	-0.07	-1.64	-0.84	-1.28
4. ดุลเงินงบประมาณ	19,747	-54,881	-130,248	-87,567	-507,476	-75,788	-285,848	-317,657	-239,012	-384,325
ร้อยละของ GDP	0.26	-0.65	-1.44	-0.90	-5.26	-0.70	-2.53	-2.57	-1.85	-2.92
5. ดุลเงินงบประมาณที่จัดผลของ มาตรการชั่วคราว (5 = 4-3)	19,747	-54,881	-165,938	-76,267	-497,449	-77,680	-277,963	-114,676	-130,338	-216,394
ร้อยละของ GDP	0.26	-0.65	-1.83	-0.79	-5.15	-0.72	-2.46	-0.93	-1.01	-1.65
6. ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance)	147,826	75,968	26,995	72,288	-280,632	122,158	45,316	-91,824	-76,890	-207,490
ร้อยละของ GDP	1.94	0.90	0.30	0.74	-2.91	1.13	0.40	-0.74	-0.60	-1.58
7. ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของ มาตรการชั่วคราว (7 = 6-3)	147,826	75,968	-8,695	83,588	-270,605	120,266	53,201	111,158	31,785	-39,559
ร้อยละของ GDP	1.94	0.90	-0.10	0.86	-2.80	1.11	0.47	0.90	0.25	-0.30

หมายเหตุ : ปี 2548-2550 2551-2552 และ 2557 ไม่มีรายได้พิเศษ

ปี 2548-2552 ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ไม่มีข้อมูลรายละเอียดผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายโครงการ

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

4.2 การปรับผลของวัฏจักรเศรษฐกิจด้วยวิธีช่องว่างการผลิต (Output Gap)

การศึกษาดุลการคลังเชิงโครงสร้างเริ่มจากการจัดผลของมาตรการด้านการคลังที่มีผลชั่วคราวออกก่อน หลังจากนั้นจึงเป็นขั้นตอนของการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจออกจากดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ซึ่งเป็นดุลการคลังที่ไม่รวมรายจ่ายชำระหนี้ (รายจ่ายชำระต้นเงินกู้ และดอกเบี้ย) ในกรณีของประเทศไทยจะไม่รวมรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังด้วย เนื่องจากรายจ่ายดังกล่าวไม่ใช่รายจ่ายที่เกิดจากนโยบายการคลังแบบตั้งใจของช่วงเวลาปัจจุบัน แต่การชำระหนี้เงินกู้เป็นผลผูกพันจากการดำเนินนโยบายงบประมาณแบบขาดดุลของรัฐบาลในช่วงเวลาที่ผ่านมา และถือเป็นการลบล้างหนี้ (Amortization) ซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ

การศึกษาดุลการคลังเบื้องต้นที่ปรับหรือจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่สุดในการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้าง โดยจะมีการจัดผลของวัฏจักรราคาสินค้าโภคภัณฑ์และสินทรัพย์ในอีกขั้นตอนหนึ่ง ทั้งนี้ องค์ประกอบของดุลการคลังที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจนั้น เป็นค่าที่ไม่สามารถเก็บข้อมูลได้ (Unobserved Data) โดยไม่มีการแสดงรายการอยู่ในระบบสถิติการคลัง จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเทคนิคการคำนวณทางคณิตศาสตร์เพื่อประมาณการค่าดังกล่าวบนพื้นฐานของแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การคลัง

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า การจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจจากดุลการคลังเบื้องต้นสามารถดำเนินการได้หลายวิธี ผู้วิจัยได้ทบทวนและพิจารณาวิธีการ 4 แนวทาง โดยมีรายละเอียดของการศึกษา ดังนี้

1) การจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจที่ใช้แนวคิดความอ่อนไหว (Sensitivity) ของดุลการคลังเบื้องต้นต่อช่องว่างการผลิต (Output Gap) โดยช่องว่างการผลิตเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถเก็บข้อมูลได้เช่นเดียวกับองค์ประกอบของดุลการคลังที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ แต่เป็นข้อมูลที่ได้จากการประมาณการผลผลิตระดับศักยภาพ (Potential GDP) ซึ่งมีวิธีการคำนวณหลายวิธี เช่น วิธี Hodrick-Prescott Filter (HP Filter) วิธี Production Function (PF) และวิธี Unobserved Component (UC) รายละเอียดดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2

ทั้งนี้ วิธีการนี้ได้รับความนิยมในการนำมาประยุกต์ใช้มากที่สุด เนื่องจากการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ ทั้งในส่วนของวัฏจักรด้านปริมาณหรือผลผลิตที่แท้จริง และวัฏจักรด้านระดับราคาสินค้าในประเทศออกทั้งหมดพร้อมกันแบบโดยนัย จึงเป็นวิธีการที่ไม่ซับซ้อน และใช้ระยะเวลาในการศึกษาไม่มาก

2) การจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจที่ใช้แนวคิดความอ่อนไหว (Sensitivity) ของดุลการคลังเบื้องต้นต่อช่องว่างการผลิต (Output Gap) ตามแนวคิดของกระทรวงการคลัง

ออสเตรเลียจากงานศึกษาของ McDonald และคณะ (2010) ซึ่งแบ่งองค์ประกอบของช่องว่างการผลิตออกเป็น 2 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) ส่วนต่างระหว่าง GDP ที่แท้จริงและระดับศักยภาพของ GDP ที่แท้จริง ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อสมมติฐานในการประมาณการระดับศักยภาพของ GDP ที่แท้จริง เช่น ผลผลิตการผลิต (Productivity) จำนวนประชากรในวัยทำงาน การเข้าสู่กำลังแรงงาน อัตราการว่างงาน ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ย เป็นต้น และ 2) ส่วนต่างระหว่าง GDP Deflator และระดับเสถียรภาพของ GDP Deflator ในระยะยาว ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อสมมติฐานของระดับราคาสินค้าภายในประเทศที่สอดคล้องกับเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อของธนาคารกลาง และระดับราคาสินค้าโภคภัณฑ์และสินทรัพย์ที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตหรือภาวะเศรษฐกิจและฐานการคลังของรัฐบาล

ทั้งนี้ วิธีการนี้เหมาะสมในกรณีที่ว่าจักรด้านราคา ซึ่งสะท้อนอยู่ใน GDP Deflator มีอิทธิพลต่อภาวะเศรษฐกิจและดุลการคลังในระดับสูง จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) ของดุลการคลังต่อปัจจัยด้านระดับราคา โดยกำหนดกลุ่มข้อสมมติฐานที่แตกต่างกันของปัจจัยด้านระดับราคาที่มีความสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้จะมีการศึกษาผลกระทบของปัจจัยอื่นนอกเหนือจากการตัดสินใจของรัฐบาลที่ส่งผลชั่วคราวต่อดุลการคลังของประเทศ โดยเฉพาะปัจจัยด้านระดับราคา เช่น วัฏจักรราคาสินค้าโภคภัณฑ์ และสินทรัพย์ ในหัวข้อที่ 4.3 โดยไม่มีการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของปัจจัยด้านระดับราคา แต่จะมีการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของช่องว่างการผลิตผ่าน Potential GDP ซึ่งรวมผลกระทบของความอ่อนไหวต่อผลผลิตที่แท้จริง และวัฏจักรด้านราคา ซึ่งสะท้อนอยู่ใน GDP Deflator ทั้งหมดโดยนัยอยู่แล้ว จึงจะไม่นำแนวคิดของ McDonald และคณะ (2010) มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาครั้งนี้

3) การจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจโดยใช้แนวคิดความอ่อนไหว (Sensitivity) ของดุลการคลังเบื้องต้นต่อส่วนต่างระหว่างรายได้ประชาชาติที่แท้จริงและระดับศักยภาพของรายได้ประชาชาติที่แท้จริง (Real Income Gap) ซึ่งรายได้ประชาชาติที่แท้จริง (Real Gross Domestic Income: Real GDI) เท่ากับ GDP ณ ราคาคงที่ (GDP ที่แท้จริง) รวมกับกำไร/ขาดทุนจากการค้าระหว่างประเทศ (Trading Gain/Loss) ตามแนวคิดของ Turner (2006)

ทั้งนี้ วิธีการนี้เหมาะสมในกรณีที่ภาคการค้าระหว่างประเทศมีอิทธิพลต่อภาวะเศรษฐกิจและฐานะการคลังในระดับสูง โดยส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาลผ่านกำไรและรายได้ของธุรกิจที่ เป็นผู้ส่งออกในลักษณะของรายได้ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ เป็นผู้ส่งออก และภาษีศุลกากร ประเทศที่ใช้วิธีนี้เป็นประเทศที่มีสัดส่วนการส่งออกต่อ GDP อยู่ในระดับสูง และอัตราการค้า (Terms of Trade) มีอิทธิพลต่อภาวะเศรษฐกิจและรายได้ของรัฐบาลในระดับสูง เช่น ประเทศออสเตรเลีย และประเทศนอร์เวย์ เป็นต้น สำหรับกรณีของประเทศไทย ฐานะการคลัง

ในส่วนของการค้าระหว่างประเทศ (อากรขาเข้าและอากรขาออก) คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 4 ของรายได้รัฐบาลรวม วิธีการนี้จึงไม่เหมาะสมกับโครงการวิจัยในครั้งนี้

4) การจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจโดยใช้แนวคิดความอ่อนไหว (Sensitivity) ของดุลการคลังเบื้องต้นต่อช่องว่างของการว่างงาน (Unemployment Gap) หรือส่วนต่างระหว่างอัตราการว่างงานจริง (Actual Unemployment Rate) และอัตราการว่างงานระดับที่ไม่ก่อให้เกิดแรงกดดันต่อเงินเฟ้อ (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment: NAIRU) ในกรณีที่พื้นฐานทางการคลังของประเทศที่เลือกใช้วิธีนี้มีความสัมพันธ์กับการว่างงานสูง หรือมีรายจ่ายของรัฐบาลส่วนใหญ่ที่ขึ้นอยู่กับว่างงานของประชาชน โดยอัตราการว่างงานระดับที่ไม่ก่อให้เกิดแรงกดดันต่อเงินเฟ้อเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถเก็บข้อมูลได้เช่นเดียวกับช่องว่างการผลิต แต่เป็นข้อมูลที่ได้จากการประมาณการอัตราการว่างงานตามธรรมชาติ ประกอบกับค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายบางประเภทที่ขึ้นอยู่กับว่างงาน เช่น รายจ่ายสิทธิประโยชน์ประกันการว่างงานของหน่วยงานด้านการประกันสังคม ซึ่งรายจ่ายดังกล่าวมีลักษณะของการตั้งงบประมาณเพื่อสมทบเข้ากองทุน แต่เป็นการจ่ายออกตามการว่างงานที่เปลี่ยนแปลงไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ วิธีการนี้เหมาะสมในกรณีที่การว่างงานมีความผันผวนและมีอิทธิพลต่อภาวะเศรษฐกิจและฐานะการคลังผ่านรายจ่ายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือผู้ว่างงาน อย่างไรก็ตาม กรณียกของประเทศไทยรายจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมคิดเป็นร้อยละ 1 ของรายจ่ายรวม และการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานจะดำเนินการโดยกองทุนประกันสังคม ซึ่งมีสถานะเป็นกองทุนนอกงบประมาณ และรายจ่ายของกองทุนไม่นับรวมอยู่ในฐานะการคลังของรัฐบาล ดังนั้น การส่งผ่านของผลกระทบของการว่างงานต่อการจ่ายเงินประกันการว่างงานจากกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายจ่ายของกองทุนประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองหลายกรณี จึงอาจมีผลกระทบต่อฐานะการคลังไม่มากนัก วิธีการนี้จึงไม่เหมาะสมกับโครงการวิจัยในครั้งนี้

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้การจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจตามแนวคิดการวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity) ของดุลการคลังเบื้องต้นต่อช่องว่างการผลิต (Output Gap) ซึ่งจะประมาณการผลผลิตระดับศักยภาพด้วยวิธี Hodrick-Prescott Filter (HP Filter) เพียงวิธีเดียว เนื่องจากเป็นวิธีที่ไม่ซับซ้อนและใช้ระยะเวลาในการศึกษาสอดคล้องตามกรอบระยะเวลาวิจัยของการศึกษาในครั้งนี้มากที่สุด ในขณะที่วิธี Production Function (PF) และวิธี Unobserved Component (UC) มีรายละเอียดของขั้นตอนในการคำนวณที่ซับซ้อน และต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษามาก รวมถึงอยู่นอกเหนือวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยในครั้งนี้ ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้มีการเปลี่ยนแปลง

วิธีการคำนวณผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศรายไตรมาส (Quarterly Gross Domestic Product) เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2558 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงขอบเขตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากเดิม 164 รายการ เป็น 223 รายการ ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศรายไตรมาสมีมูลค่าเพิ่มขึ้น และมีการปรับเปลี่ยนปีฐานของการจัดทำผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศรายไตรมาสจากเดิมที่ใช้วิธีปีฐานคงที่ปี พ.ศ. 2531 (Fixed Base Year) เป็นวิธีการคำนวณแบบปริมาณลูกโซ่ (Chain Volume Measures: CVM) เพื่อให้ข้อมูลรายไตรมาสสอดคล้องกับข้อมูลรายปี มีความทันสมัย ได้มาตรฐานสากล ซึ่งการเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณดังกล่าว ส่งผลกระทบให้ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการผลผลิตระดับศักยภาพด้วยวิธี Production Function (PF) ที่มีอยู่ปัจจุบัน ก่อนการเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศรายไตรมาสของ สศช. ดังกล่าว ไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการศึกษาในครั้งนี้ได้

สำหรับขั้นตอนของการประเมินและจัดผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อรายได้ และรายจ่ายของรัฐบาลตามแนวคิดของการวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity) ของดุลการคลัง เบื้องต้นต่อช่องว่างการผลิต (Output Gap) สามารถแบ่งวิธีการประเมินออกเป็น 2 วิธี ได้แก่ 1) วิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากผลรวมของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล (Aggregated Method) ซึ่งมี 5 แนวคิด และ 2) วิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากรายการย่อยของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล (Disaggregated Method) ซึ่งมี 2 แนวคิด โดยรายละเอียดของแต่ละแนวคิดของทั้ง 2 วิธี จะแสดงอยู่ ภายใต้อำนาจที่ 4.2.1 และ 4.2.2 ในส่วนถัดไป

4.2.1 วิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากผลรวมทุกรายการของรายได้และรายจ่าย รัฐบาล (Aggregated Method)

วิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากผลรวมทุกรายการของรายได้และรายจ่าย รัฐบาล (Aggregated Method) โดยประยุกต์ใช้แนวคิดความอ่อนไหว (Sensitivity) ของดุลการคลัง เบื้องต้นต่อช่องว่างการผลิต (Output Gap) ผู้วิจัยได้ศึกษาวิธีการตามแนวคิดนี้ที่แตกต่างกัน 5 แนวคิด ได้แก่ คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission: EC) (2000) Reis และคณะ (Inter-American Development Bank: IDB, 2007) Fedelino และคณะ (IMF, 2009) Bornhorst และคณะ (IMF, 2011) Mourre และคณะ (EC, 2013 และ 2014) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

แนวคิดที่ 1 คณะกรรมาธิการยุโรป (EC) (2000) ¹⁷

คณะกรรมาธิการยุโรปใช้กรอบแนวคิดตามวิธีการนี้เหมือนกันกับประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป โดยแบ่งวิธีการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจออกเป็น 3 ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 1 การประมาณการผลผลิต ณ ระดับศักยภาพและช่องว่างการผลิต

คณะกรรมาธิการยุโรปใช้วิธี Hodrick-Prescott Filter (HP Filter) ในการประมาณการผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ โดยช่องว่างการผลิตเท่ากับสัดส่วนของส่วนต่างระหว่างระดับ GDP ที่เกิดขึ้นจริง และผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ ต่อผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล

การประมาณการองค์ประกอบของดุลเงินงบประมาณที่วัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Component) ตามแนวคิดนี้จะใช้การวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity) ของรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต

ความอ่อนไหวของดุลเงินงบประมาณต่อช่องว่างการผลิตเท่ากับผลรวมของความอ่อนไหวส่วนเพิ่ม (Marginal Sensitivity)¹⁸ ของรายได้รัฐบาลและความอ่อนไหวส่วนเพิ่มของรายจ่ายรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต โดยที่ความอ่อนไหวส่วนเพิ่มของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิตเท่ากับผลคูณระหว่างค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP สัดส่วนรายได้จากภาษีของรัฐบาลต่อ GDP และช่องว่างการผลิตโดยที่ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP เป็นค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาล 4 ประเภท ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล รายได้เงินสมทบการประกันสังคม และภาษีทางอ้อม ซึ่งการถ่วงน้ำหนักใช้สัดส่วนของรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้รวม

ความอ่อนไหวส่วนเพิ่มของรายจ่ายรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิตเท่ากับผลคูณระหว่างค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายของรัฐบาลต่อ GDP สัดส่วนรายจ่ายของรัฐบาลต่อ GDP และช่องว่างการผลิต โดยที่ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP เป็นค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายเงินโอนของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือการว่างงานต่อ GDP เพียงประเภทเดียว ซึ่งกำหนดข้อสมมติฐานให้เป็นรายจ่ายที่ตอบสนองต่อวัฏจักรเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ

ตัวอย่างการตีความหมายในกรณีค่าความอ่อนไหวของดุลเงินงบประมาณต่อช่องว่างการผลิตเท่ากับ 0.5 แสดงว่า หากช่องว่างการผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ดุลเงินงบประมาณจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.5 ของ GDP

¹⁷ European Commission. (2000). "European Economy. 1. Cyclically adjusted budget balances – the Commission's method." Economic and Financial Affairs.

¹⁸ Buti และ Sapir. (1998). "Economic Policy in EMU: A Study by European Commission Services." Oxford. Page 131.

ทั้งนี้ ความอ่อนไหวของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิตมักจะมีผลกระทบมากกว่าความอ่อนไหวของรายจ่ายรัฐบาล เนื่องจากรายได้จากภาษีของรัฐบาลส่วนใหญ่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ ในขณะที่รายจ่ายของรัฐบาลมีเพียงรายจ่ายเพื่อช่วยเหลือผู้ว่างงานเพียงรายการเดียวที่กำหนดข้อสมมติฐานให้ตอบสนองต่อวัฏจักรเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ ดังนั้น ตัวปรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) ส่วนใหญ่จึงเกิดขึ้นจากด้านรายได้ของรัฐบาลเป็นหลัก

ขั้นตอนที่ 3 การคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Budget Balance: CAB) สามารถแสดงได้ ดังสมการต่อไปนี้

$$\begin{aligned} CAB_t &= def_t - cc_t \\ &= def_t - (\varepsilon_{rev} + \varepsilon_{exp}) * OG_t \end{aligned}$$

โดยที่

def_t = ดุลเงินงบประมาณต่อ GDP ณ ปีที่ t

cc_t = องค์ประกอบของดุลเงินงบประมาณที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Component)

ε_{rev} = ความอ่อนไหวส่วนเพิ่มของรายได้รัฐบาลต่อผลผลิต,

ε_{exp} = ความอ่อนไหวส่วนเพิ่มของรายจ่ายรัฐบาลต่อผลผลิต

OG_t = ช่องว่างการผลิต (Output Gap)

แนวคิดที่ 2 Reis และคณะ (Inter-American Development Bank: IDB, 2007)¹⁹

การคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Budget Balance: CAB) ตามแนวคิดนี้แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการคำนวณช่องว่างการผลิตจากประมาณการผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ (Potential GDP) ด้วยวิธี Hodrick-Prescott Filter (HP Filter) และขั้นตอนการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจที่สะท้อนจากการเปลี่ยนแปลงของ GDP จากระดับศักยภาพ อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ไม่ได้คำนึงถึงการจัดผลกระทบของปัจจัยอื่น ๆ ที่มีต่อดุลการคลังของรัฐบาล เช่น อัตราเงินเฟ้อ อัตราดอกเบี้ย ราคาสินค้าโภคภัณฑ์และอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง เป็นต้น รวมถึงกรณีดุลการคลังของประเทศ

¹⁹ Reis, Manasse, และ Panizza. (2007). “Targeting the Structural Balance.: Appendix 1. Calculation of the CAB” Inter-American Development Bank. Working Paper #598

ที่ เป็นผู้ส่งออกสินค้ารายใหญ่ (Commodity Exporter) อาจได้รับผลกระทบจากอัตราการค้า หรือราคาสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (International Commodity Price) ด้วย ทั้งนี้ วิธีการคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAB) ตามแนวคิดนี้สามารถแสดงได้ ดังสมการต่อไปนี้

$$\begin{aligned} CAB &= b - c \\ &= b - \varepsilon \times gap \\ &= b - \varepsilon \times \frac{(Y - Y^p)}{Y^p} \\ &= b - (\varepsilon_R - \varepsilon_G) \times \frac{(Y - Y^p)}{Y^p} \\ &= b - \left(\eta_R \times \frac{R_t}{Y_t} - \eta_G \times \frac{G_t}{Y_t} \right) \times \frac{(Y - Y^p)}{Y^p} \end{aligned}$$

โดยที่

b = ดุลเงินงบประมาณต่อ GDP

c = องค์ประกอบที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจของดุลเงินงบประมาณ

ε = ความอ่อนไหวของดุลงบประมาณต่อผลผลิตหรือค่าความยืดหยุ่นของดุลงบประมาณ ต่อผลผลิต หรือ GDP

gap = ช่องว่างการผลิต หรือส่วนต่างระหว่าง GDP และ Potential GDP, $gap = \frac{(Y - Y^p)}{Y^p}$

Y = ผลผลิต หรือ GDP

Y^p = ผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ หรือ Potential GDP

η_R = ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อผลผลิต, $\eta_R = \left(\frac{\Delta R}{\Delta Y} \right) \cdot \left(\frac{Y}{R} \right)$

η_G = ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อผลผลิต, $\eta_G = \left(\frac{\Delta G}{\Delta Y} \right) \cdot \left(\frac{Y}{G} \right)$

R_t = รายได้รัฐบาล ณ เวลา t

G_t = รายจ่ายรัฐบาล ณ เวลา t

ตัวอย่างเช่น หากดุลเงินงบประมาณสมดุล หรือ $R = G$

$$\begin{aligned} CAB &= b - (\eta_R - \eta_G) \cdot gap \\ &= b - (\eta_R - \eta_G) \cdot \frac{R_t}{Y_t} \cdot \frac{(y - y^p)}{y^p} \end{aligned}$$

ทั้งนี้ หาก $(\eta_R - \eta_G) = 1.5$, $\frac{R}{Y} = 0.4$, และ $gap = -1$

$$CAB = 0 - (1.5 \times 0.4 \times (-1)) = 0.6$$

หรือ ดุลเงินงบประมาณที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจจะลดลงร้อยละ 0.6 ต่อ GDP

แนวคิดที่ 3 Fedelino และคณะ (IMF, 2009)²⁰

การคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจตามแนวคิดนี้ เป็นการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจออกจากดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance: PB) โดยไม่รวม รายจ่ายชำระหนี้เงินกู้ (ต้นเงินกู้และดอกเบี้ย) เนื่องจากไม่ใช่รายจ่ายที่เกิดจากนโยบายการคลัง แบบตั้งใจ โดยแบ่งวิธีการคำนวณออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการคำนวณช่องว่าง การผลิตจากประมาณการผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ (Potential GDP) ด้วยวิธี Hodrick-Prescott Filter (HP Filter) และขั้นตอนการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจที่สะท้อนจากการเปลี่ยนแปลงของ GDP จากระดับศักยภาพ

Fedelino และคณะ (IMF, 2009) ได้อธิบายองค์ประกอบของดุลการคลังรวม ซึ่งประกอบด้วย ดุลการคลังเบื้องต้นหักออกด้วยรายจ่ายชำระหนี้ (ดุลการคลังเบื้องต้นเท่ากับ ดุลการคลังรวมบวกด้วยรายจ่ายชำระหนี้) โดยดุลการคลังเบื้องต้นจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Primary Balance: CAPB) และดุลการคลังเบื้องต้นที่ตอบสนองต่อวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical Primary Balance: CPB) โดย CAPB เป็นตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินผลการดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจ (Discretionary Fiscal Policy) ของรัฐบาล อาทิ การขึ้นหรือลดอัตราภาษี และการเพิ่มหรือลดงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น สำหรับผลกระทบของรายได้และรายจ่ายที่ตอบสนองกับวัฏจักรเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ จะแสดงอยู่ในส่วนของ CPB เช่น กรณีที่รัฐบาลมีรายได้จากภาษีอัตราก้าวหน้า (Progressive Income Tax) เพิ่มขึ้นในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟู และกรณีที่รัฐบาลมีรายจ่ายสิทธิประโยชน์ประกัน การว่างงาน (Unemployment Benefit) เพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้ว่างงานที่เพิ่มขึ้นในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ ทั้งนี้ องค์ประกอบของดุลการคลังและวิธีการคำนวณแนวคิดนี้สามารถแสดงได้ด้วยสมการ ดังนี้

$$OB = PB - INT$$

$$= CAPB + CPB - INT$$

โดยที่	OB	= ดุลการคลังรวม (Overall Balance)
	PB	= ดุลการคลังเบื้องต้น
	INT	= รายจ่ายชำระหนี้เงินกู้
	CAPB	= ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ
	CPB	= ดุลการคลังเบื้องต้นที่ตอบสนองต่อวัฏจักรเศรษฐกิจ

²⁰ Fedelion, Ivanova, และ Horton. (2009). "Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers". Fiscal Affairs Department. Technical Notes and Manuals. International Monetary Fund.

ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ เรียกว่า “แรงกระตุ้นทางการคลัง (Fiscal Impulse: FI)” ซึ่งใช้ในการประเมินขนาดหรือต้นทุนของการดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจ ส่วนการเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังเบื้องต้นที่ตอบสนองกับวัฏจักรเศรษฐกิจ (CPB) หมายถึง ตัวรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ²¹ (Automatic Stabilizers: AS) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่มักจะนำมาใช้ในการอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังรวมโดยอัตโนมัติตามกฎหมายภาษี (Tax Code) และกฎเกณฑ์การใช้จ่ายงบประมาณ (Spending Rule) ทั้งนี้ องค์ประกอบทั้งสองส่วนข้างต้นมีบทบาทในการปรับเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ และสามารถแสดงองค์ประกอบของการเปลี่ยนแปลงดุลการคลังได้ด้วยสมการดังนี้

$$\begin{aligned}\Delta OB &= \Delta CAPB + \Delta CPB - \Delta INT \\ AS &= \Delta CPB = \Delta OB - \Delta CAPB + \Delta INT \\ FI &= \Delta CAPB\end{aligned}$$

โดยที่

Δ = การเปลี่ยนแปลงของข้อมูลระหว่างปีที่ t และปีที่ $t+1$

AS = ตัวรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ

FI = แรงกระตุ้นทางการคลัง

วิธีการคำนวณดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAPB) ตามแนวคิดนี้สามารถแสดงได้ ดังสมการต่อไปนี้

$$\begin{aligned}CAPB &= R^{CA} - G^{CA} \\ &= R \left(\frac{Y^p}{Y} \right)^{\varepsilon_R} - G \left(\frac{Y^p}{Y} \right)^{\varepsilon_G}\end{aligned}$$

โดยที่

R = รายได้เบื้องต้นของรัฐบาล (ไม่รวมรายได้จากเงินกู้)

G = รายจ่ายเบื้องต้นของรัฐบาล (ไม่รวมรายจ่ายชำระหนี้เงินกู้)

R^{CA} = รายได้เบื้องต้นของรัฐบาล (ไม่รวมรายได้จากเงินกู้) ที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ

G^{CA} = รายจ่ายเบื้องต้นของรัฐบาล (ไม่รวมรายจ่ายชำระหนี้เงินกู้) ที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ

²¹ ตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) ในระบบงบประมาณ คือ ปัจจัยที่ทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาล หรือ ภาษีเปลี่ยนแปลงไปโดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการของการออกกฎหมาย เช่น เมื่อภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว (GDP ลดลง) ตัวรักษาเสถียรภาพจะปรับระบบเศรษฐกิจที่จะทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้น หรือ ทำให้รายได้จัดเก็บจากภาษีของรัฐบาลลดลงโดยอัตโนมัติ เมื่อเศรษฐกิจขยายตัว (GDP เพิ่มขึ้น) ตัวรักษาเสถียรภาพจะปรับระบบเศรษฐกิจโดยทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลลดลง หรือทำให้รายได้จัดเก็บจากภาษีของรัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ

Y = ผลผลิต หรือ GDP

Y^p = ผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ หรือ Potential GDP

ε_R = ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต

ε_G = ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต

gap = ช่องว่างการผลิต, $gap = \left(\frac{Y - Y^p}{Y^p} \right)$

หากค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิตเท่ากับ 1 รายได้รัฐบาลจะสัมพันธ์กับวัฏจักรเศรษฐกิจอย่างสมบูรณ์ และหากค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิตเท่ากับ 0 รายจ่ายรัฐบาลจะไม่ได้รับผลกระทบจากวัฏจักรเศรษฐกิจ

ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAPB) สามารถแสดงได้ดังสมการต่อไปนี้

$$CAPB = R \left(\frac{Y^p}{Y} \right) - G$$

แนวคิดที่ 4 Bornhorst และคณะ (IMF, 2011)

การคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจตามแนวคิดนี้เป็นการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจออกจากดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance: PB) เช่นเดียวกับแนวคิดที่ 3 ซึ่งแบ่งวิธีการคำนวณออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการคำนวณช่องว่างการผลิตจากประมาณการผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ (Potential GDP) ด้วยวิธี Hodrick-Prescott Filter (HP Filter) และขั้นตอนการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจที่สะท้อนจากการเปลี่ยนแปลงของ GDP จากระดับศักยภาพ

Bornhorst และคณะ (IMF, 2011) ได้อธิบายถึงการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจออกจากรายได้รัฐบาลว่า รายได้ของรัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจจะขึ้นอยู่กับขนาดของผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Strength of Cyclical Effect) ที่แสดงได้ด้วยความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต ซึ่งเป็นไปตามข้อสมมติฐานที่กำหนดให้สัดส่วนรายได้ของรัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อรายได้รัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วยกันกับสัดส่วนผลผลิต ณ ระดับศักยภาพต่อผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง ดังแสดงได้ด้วยสมการต่อไปนี้

$$\frac{R^{CA}}{R} = \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{R,Y}}$$

โดยที่

R^{CA} = รายได้เบื้องต้นของรัฐบาล (ไม่รวมรายได้จากเงินกู้) ที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ

R = รายได้เบื้องต้นของรัฐบาล (ไม่รวมรายได้จากเงินกู้)

Y = ผลผลิต หรือ GDP

Y^* = ผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ หรือ Potential GDP

$\varepsilon_{R,Y}$ = ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต

ทั้งนี้ ในการศึกษาอื่น ช่องว่างการผลิตอาจจะแสดงได้ด้วย สัดส่วนของผลผลิต ณ ระดับศักยภาพต่อผลผลิต $\left(\frac{Y^*}{Y}\right)$ อย่างไรก็ตาม ช่องว่างการผลิตตามแนวคิดนี้จะหมายถึงร้อยละ

การเปลี่ยนแปลงของผลผลิตจากผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ $gap = \left(\frac{Y-Y^*}{Y^*}\right)$

วิธีการคำนวณดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAPB) ตามแนวคิดนี้สามารถแสดงได้ ดังสมการต่อไปนี้

$$\begin{aligned} CAPB &= R^{CA} - G^{CA} \\ &= R \left(\frac{Y^p}{Y}\right)^{\varepsilon_{R,Y}} - G \left(\frac{Y^p}{Y}\right)^{\varepsilon_{G,Y}} \end{aligned}$$

โดยที่

R = รายได้เบื้องต้นของรัฐบาล (ไม่รวมรายได้จากเงินกู้)

G = รายจ่ายเบื้องต้นของรัฐบาล (ไม่รวมรายจ่ายชำระหนี้เงินกู้)

R^{CA} = รายได้เบื้องต้นของรัฐบาล (ไม่รวมรายได้จากเงินกู้) ที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ

G^{CA} = รายจ่ายเบื้องต้นของรัฐบาล (ไม่รวมรายจ่ายชำระหนี้เงินกู้) ที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ

Y = ผลผลิต หรือ GDP

Y^p = ผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ หรือ Potential GDP

$\varepsilon_{R,Y}$ = ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต

$\varepsilon_{G,Y}$ = ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต

gap = ช่องว่างการผลิต, $gap = \left(\frac{Y-Y^p}{Y^p}\right)$

Bornhorst และคณะ (IMF, 2011) ได้อธิบายว่า ด้วยเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิตจะมีค่ามากกว่า 1 กล่าวคือ การเพิ่มขึ้นในช่องว่างการผลิตร้อยละ 1 จะทำให้รายได้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงมากกว่าร้อยละ 1 ในขณะที่ ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิตจะมีค่าเท่ากับ 0 โดย $G = G^{CA}$ เนื่องจาก

รายจ่ายของรัฐบาลเป็นนโยบายการคลังแบบตั้งใจทั้งหมด ซึ่งไม่ได้ขึ้นอยู่กับวัฏจักรเศรษฐกิจ แต่ในบางกรณีควรมีการประมาณการรายจ่ายรัฐบาลบางรายการที่สามารถเปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจได้ เช่น รายจ่ายสิทธิประโยชน์ประกันการว่างงานที่เพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้ว่างงานที่เพิ่มขึ้น ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในการคำนวณอาจกำหนดข้อสมมติฐานค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิตและค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต หรือสามารถใช้ค่าที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะมีการกำหนดข้อสมมติฐานให้ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิตเท่ากับ 1 และค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิตจะมีค่าเท่ากับ 0 อย่างไรก็ดี การนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้กับกรณีศึกษาของประเทศเดียวควรจะใช้ค่าความยืดหยุ่นจากผลการศึกษาที่มีอยู่แล้ว หรือประมาณการขึ้นใหม่ ด้วยสมการถดถอย

นอกจากนี้ Bornhorst และคณะ (IMF, 2011) ได้ให้ข้อสังเกตว่า วิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากผลรวมทุกรายการของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล (Aggregated Method) เป็นวิธีการคำนวณแบบง่ายที่ใช้ข้อมูลไม่มากนัก และมีความสะดวกในการสื่อสารและทำความเข้าใจกับผู้อื่น และยังเหมาะสมกับการใช้เปรียบเทียบกับประเทศอื่น (Crosscountry Comparison) อย่างไรก็ดี การใช้วิธีเดียวกัน (Uniform Framework) จะมีความถูกต้องและแม่นยำก็ต่อเมื่อฐานะการคลังส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ ส่วนปัจจัยอื่นนอกเหนือจากวัฏจักรเศรษฐกิจมักจะมีผลกระทบต่อฐานะการคลังไม่มาก

แนวคิดที่ 5 Mourre และคณะ (EC, 2013 และ 2014) ²²

แนวคิดนี้ประยุกต์ใช้กับประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งพัฒนาจากแนวคิดที่ 1 และแนวคิดที่ 2 โดยมีการนำหลักการของค่าทวิความยืดหยุ่น (Semi-elasticity) ซึ่งเป็นการประเมินผลกระทบของวัฏจักรต่อดุลเงินงบประมาณและผลผลิตแทนที่การวิเคราะห์ความอ่อนไหวดุลเงินงบประมาณต่อวัฏจักรเศรษฐกิจ (Budget Sensitivity) เพื่อลดความคลาดเคลื่อนในการคำนวณ เนื่องจากวัฏจักรเศรษฐกิจย่อมส่งผลกระทบต่อผลผลิตด้วย

²² Mourree, Isbasoiu, Paternoster, และ Salto. (EC, 2013). “The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update”. Economic Paper 478. European Commission. และ Mourre, Astarita, และ Princen. (2014). “Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology”. Economic Paper 536. European Commission

ทั้งนี้ วิธีการคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAB) ตามแนวคิดนี้หมายถึง ส่วนต่างระหว่างดุลเงินงบประมาณต่อ GDP และองค์ประกอบที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยสามารถแสดงได้ดังสมการต่อไปนี้

$$CAB_{sensitivity} = \frac{B}{Y} - CC$$

$$= \frac{B}{Y} - \varepsilon \cdot OG$$

โดยที่

B = ดุลเงินงบประมาณของรัฐบาลกลาง,

$$B = R - G$$

R = รายได้ของรัฐบาล

G = รายจ่ายของรัฐบาล

CC = องค์ประกอบที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจของดุลเงินงบประมาณ

ε = ค่าความยืดหยุ่นของดุลงบประมาณต่อผลผลิต

OG = ช่องว่างการผลิต หรือส่วนต่างระหว่าง GDP และ Potential GDP,

$$OG = \frac{dY}{Y^p} = \frac{(Y - Y^p)}{Y^p}$$

d = การหาอนุพันธ์ (Diferentiation)

Y = ผลผลิต หรือ GDP

Y^p = ผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ หรือ Potential GDP

ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 2012 การจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจที่มีการประยุกต์ใช้กับประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปจะใช้หลักการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของดุลงบประมาณต่อผลผลิต ซึ่งหมายถึง อนุพันธ์อันดับหนึ่ง (First Derivative) ของดุลงบประมาณต่อผลผลิตที่สามารถแสดงได้ดังสมการต่อไปนี้

$$\varepsilon = \frac{dB}{dY}$$

$$= \left(\frac{\frac{dR}{dY}}{\frac{R}{Y}} \right) \cdot \frac{R}{Y} - \left(\frac{\frac{dG}{dY}}{\frac{G}{Y}} \right) \cdot \frac{G}{Y}$$

$$= \frac{dR - dG}{dY}$$

โดยที่

ε = ความอ่อนไหวของดุลงบประมาณต่อผลผลิต (Sensitivity)

R = รายได้ของรัฐบาล

G = รายจ่ายของรัฐบาล

ดังนั้น เมื่อแทนค่าดังกล่าวในสูตรการคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของ
วัฏจักรเศรษฐกิจตามแนวคิดที่ใช้หลักการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของดุลงบประมาณต่อผลผลิต
จะสามารถแสดงสมการได้ดังต่อไปนี้

$$\begin{aligned} CAB_{sensitivity} &= \frac{B}{Y} - \varepsilon \cdot OG \\ &= \frac{B}{Y} - \frac{dB}{dY} \cdot OG \\ &= \frac{B}{Y} - \frac{dB}{dY} \cdot \frac{dY}{Y^p} \\ &= \frac{B}{Y} - \frac{dB}{Y^p} \end{aligned}$$

อย่างไรก็ดี หลังปี ค.ศ. 2012 มีการกำหนดนิยามที่สอง (Hybrid Definition) สำหรับดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้ดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจหมายถึง ดุลการคลังในสถานะเศรษฐกิจอยู่ในระดับศักยภาพ (ไม่มีวัฏจักรเศรษฐกิจ) ดังนั้น การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของดุลเงินงบประมาณต่อผลผลิตตามนิยามแรกจะพิจารณา ดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจในรูปสัดส่วนต่อ GDP โดยให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบของวัฏจักรที่มีต่อดุลเงินงบประมาณ หรือตัวเศษของสัดส่วน ดุลเงินงบประมาณต่อ GDP ทำให้ผลลัพธ์ที่แตกต่างจากนิยามแบบที่สอง ซึ่งให้ความสำคัญทั้งกับตัวเศษและตัวส่วนของดุลเงินงบประมาณต่อ GDP โดยคำนึงถึงผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อ GDP ด้วย จึงเป็นที่มาของการประยุกต์ใช้แนวคิดของค่าทวีความยืดหยุ่น (Semi-elasticity) เพื่อประเมินผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อดุลเงินงบประมาณ โดยสามารถแสดงสมการได้ดังต่อไปนี้

$$\begin{aligned} \text{ค่าทวีความยืดหยุ่น (Semi-elasticity)} = \varepsilon_{semi} &= \frac{d\left(\frac{B}{Y}\right)}{\frac{dY}{Y}} \\ &= \frac{\frac{dB}{dY}Y - \frac{dY}{dY}B}{\frac{Y^2}{Y}} \\ &= \frac{dB}{dY} - \frac{B}{Y} \end{aligned}$$

ทั้งนี้ เมื่อประยุกต์ค่าทวิความยืดหยุ่น (Semi-elasticity) ของสัดส่วน
 ดุลงบประมาณต่อผลผลิตในการคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAB)
 จะสามารถแสดงได้ดังสมการต่อไปนี้

$$\begin{aligned}
 CAB_{hybrid} &= \frac{B}{Y} - \varepsilon_{semi} \cdot OG \\
 &= \frac{B}{Y} - \left(\frac{dB}{dY} - \frac{B}{Y} \right) \frac{dY}{Y^p} \\
 &= \left(1 + \frac{dY}{Y^p} \right) \frac{B}{Y} - \frac{dB}{Y^p} \\
 &= \left(1 + \frac{Y - Y^p}{Y^p} \right) \frac{B}{Y} - \frac{dB}{Y^p} \\
 &= \frac{Y}{Y^p} \frac{B}{Y} - \frac{dB}{Y^p} \\
 &= \frac{B}{Y^p} - \frac{dB}{Y^p} \\
 &= \frac{B - dB}{Y^p} \\
 &= \frac{B^p}{Y^p}
 \end{aligned}$$

เนื่องจากดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจหมายถึง ดุลการคลัง
 ในสภาวะเศรษฐกิจอยู่ในระดับศักยภาพ ดังนั้น dB จะเท่ากับส่วนต่างระหว่างดุลเงินงบประมาณ
 ที่เกิดขึ้นจริง และดุลเงินงบประมาณในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจอยู่ในระดับศักยภาพดังสมการต่อไปนี้

$$dB = B - B^p$$

B = ดุลเงินงบประมาณที่เกิดขึ้นจริง

B^p = ดุลเงินงบประมาณในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจอยู่ในระดับศักยภาพ

สูตรคำนวณข้างต้นสามารถอธิบายถึงดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ
 (CAB) ได้จากส่วนต่างระหว่างสัดส่วนดุลเงินงบประมาณต่อผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ $\left(\frac{B}{Y^p} \right)$
 และองค์ประกอบของวัฏจักรเศรษฐกิจของดุลเงินงบประมาณ $\left(\frac{dB}{Y^p} \right)$

ทั้งนี้ ความแตกต่างระหว่างสูตรการคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักร
 เศรษฐกิจ (CAB) ที่ใช้หลักค่าทวิความยืดหยุ่นและความอ่อนไหวของดุลงบประมาณต่อผลผลิต
 จะสามารถแสดงได้ดังสมการดังต่อไปนี้

$$\begin{aligned}
CAB_{hybrid} - CAB_{sensitivity} &= \left(\frac{B}{Y^p} - \frac{dB}{Y^p} \right) - \left(\frac{B}{Y} - \frac{dB}{Y^p} \right) \\
&= \frac{B}{Y^p} - \frac{B}{Y^p(1+OG)} \\
&= \frac{B+OG \cdot B - B}{Y^p(1+OG)} \\
&= OG \left(\frac{B}{Y} \right)
\end{aligned}$$

โดยที่

$$\begin{aligned}
CAB_{sensitivity} &= \frac{B}{Y} - \frac{dB}{Y^p} \\
CAB_{hybrid} &= \frac{B}{Y^p} - \frac{dB}{Y^p}
\end{aligned}$$

สูตรการคำนวณค่าทวีความยืดหยุ่น (Semi-elasticity) ของสัดส่วน
 คุลงบประมาณต่อผลผลิตสามารถแสดงให้อยู่ในรูปของรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลได้ดังสมการ
 ต่อไปนี้

$$\begin{aligned}
\varepsilon_{semi} &= \frac{d\left(\frac{R}{Y}\right)}{\frac{dY}{Y}} - \frac{d\left(\frac{G}{Y}\right)}{\frac{dY}{Y}} \\
&= \frac{\frac{dR}{dY}Y - \frac{dY}{dY}R}{\frac{Y^2}{Y}} - \frac{\frac{dG}{dY}Y - \frac{dY}{dY}GB}{\frac{Y^2}{Y}} \\
&= \left(\frac{dR}{dY} - \frac{R}{Y} \right) - \left(\frac{dG}{dY} - \frac{G}{Y} \right) \\
&= \left(\frac{\frac{dR}{R}}{\frac{dY}{Y}} - 1 \right) \frac{R}{Y} - \left(\frac{\frac{dG}{G}}{\frac{dY}{Y}} - 1 \right) \frac{G}{Y} \\
&= (\eta_R - 1) \frac{R}{Y} - (\eta_G - 1) \frac{G}{Y}
\end{aligned}$$

โดยที่

$$\eta_R = \frac{\frac{dR}{R}}{\frac{dY}{Y}} = \text{ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP}$$

$$\eta_G = \frac{\frac{dG}{G}}{\frac{dY}{Y}} = \text{ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP}$$

$$\frac{R}{Y} = \text{สัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP}$$

$$\frac{G}{Y} = \text{สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP}$$

$$(\eta_R - 1) = \text{ค่าความยืดหยุ่นของสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลต่อ GDP ต่อ GDP}$$

$$(\eta_G - 1) = \text{ค่าความยืดหยุ่นของสัดส่วนรายจ่ายของรัฐบาลต่อ GDP ต่อ GDP}$$

ทั้งนี้ ความแตกต่างระหว่างสูตรการคำนวณรายได้และรายจ่ายที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจที่ใช้หลักค่าทวีความยืดหยุ่นและความอ่อนไหวต่อผลผลิตจะสามารถแสดงได้ดังสมการดังต่อไปนี้

$$CAR_{hybrid} - CAR_{sensitivity} = OG \left(\frac{R}{Y} \right)$$

$$CAE_{hybrid} - CAE_{sensitivity} = OG \left(\frac{G}{Y} \right)$$

โดยที่

CAB = ดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ, $CAB = CAR - CAE$

CAR = รายได้ของรัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ

CAE = รายจ่ายของรัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ

Mourre และคณะ (EC, 2013 และ 2014) ได้กล่าวว่าสูตรข้างต้นเป็นสมการเส้นตรงที่ได้รับการปรับปรุงสมการมาจากสูตรการคำนวณแบบเอกซ์โพเนนเชียล เพื่อให้ง่ายต่อการสื่อสารกับผู้กำหนดนโยบาย โดยสูตรการคำนวณแบบเอกซ์โพเนนเชียลที่อาศัยแนวคิดของค่าความยืดหยุ่นสามารถแสดงได้ดังสมการต่อไปนี้

$$\begin{aligned} CAB_{elasticity} &= \frac{B^p}{Y^p} \\ &= \frac{R^p}{Y^p} - \frac{G^p}{Y^p} \\ &= \frac{R}{Y^p} \left(\frac{R^p}{R} \right) - \frac{G}{Y^p} \left(\frac{G^p}{G} \right) \end{aligned}$$

เมื่อกำหนดข้อสมมติฐานให้สัดส่วนรายได้ของรัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ และรายจ่ายของรัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจมีการเคลื่อนไหวอย่างเป็นสัดส่วนกับผลผลิต ณ ระดับศักยภาพต่อผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง โดยสามารถแสดงได้ด้วยสมการต่อไปนี้

$$\begin{aligned} \left(\frac{R^p}{Y} \right) &= \left(\frac{Y^p}{Y} \right)^{\eta_R} \\ \left(\frac{G^p}{Y} \right) &= \left(\frac{Y^p}{Y} \right)^{\eta_G} \end{aligned}$$

โดยที่

η_R = ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP

η_G = ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP

สูตรการคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจตามแนวคิดค่าความยืดหยุ่นในรูปของสมการแบบเอกซ์โพเนนเชียลจะสามารถแสดงได้ด้วยสมการต่อไปนี้

$$\begin{aligned}
 CAB_{elasticity} &= \frac{R}{Y^p} \left(\frac{R^p}{R} \right) - \frac{G}{Y^p} \left(\frac{G^p}{G} \right) \\
 &= \frac{R}{Y^p} \left(\frac{Y^p}{Y} \right)^{\eta_R} - \frac{G}{Y^p} \left(\frac{Y^p}{Y} \right)^{\eta_G} \\
 &= \frac{R(1+OG)}{Y^p} \left(\frac{1}{1+OG} \right)^{\eta_R} - \frac{G(1+OG)}{Y^p} \left(\frac{1}{1+OG} \right)^{\eta_G} \\
 &= \frac{R}{Y} (1+OG)^{1-\eta_R} - \frac{G}{Y} (1+OG)^{1-\eta_G} \\
 &= \frac{R}{Y} (1 + (1 - \eta_R)OG) - \frac{G}{Y} (1 + (1 - \eta_G)OG) \\
 &= \frac{R}{Y} - \frac{G}{Y} - \left(\frac{R}{Y} (\eta_R - 1) - \frac{G}{Y} (\eta_G - 1) \right) OG \\
 &= \frac{B}{Y} - (\varepsilon_R - \varepsilon_G) OG \\
 &= \frac{B}{Y} - \varepsilon \cdot OG
 \end{aligned}$$

จากการศึกษา 5 แนวคิดข้างต้น ผู้วิจัยได้สรุปวิธีการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจออกจากผลรวมทุกรายการของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล (Aggregated Method) ที่จะใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้ 3 วิธี ได้แก่

วิธีที่ 1 การคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจในรูปสัดส่วนต่อ GDP โดยใช้แนวคิดการวิเคราะห์ความไวของงบประมาณ (Budget Sensitivity) ต่อวัฏจักรเศรษฐกิจ

วิธีที่ 2 การคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจในรูปมูลค่า โดยใช้แนวคิดการวิเคราะห์ความไวของงบประมาณ (Budget Sensitivity) ต่อวัฏจักรเศรษฐกิจในลักษณะสมการเอกซ์โพเนนเชียล

วิธีที่ 3 การคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจในรูปสัดส่วนต่อ GDP โดยใช้แนวคิดค่าทวิความยืดหยุ่นของงบประมาณต่อเศรษฐกิจ (Semi-elasticity)

ทั้งนี้ รายละเอียดของวิธีการคำนวณสามารถสรุปได้ดังปรากฏในตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.6 วิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากผลรวมทุกรายการของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล
(Aggregated Method)

สรุปวิธีการคำนวณ	แนวคิดการคำนวณ
วิธีที่ 1 คำนวณการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจในรูปสัดส่วนต่อ GDP โดยใช้แนวคิด Budget Sensitivity $CAB = \frac{B}{Y} - \varepsilon * OG = \frac{B}{Y} - \frac{dB}{Y^p}$	แนวคิดที่ 1 คณะกรรมาธิการยุโรป (EC) (2000) แนวคิดที่ 2 Reis และคณะ (IDB) (2007)
วิธีที่ 2 คำนวณการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจในรูปมูลค่าโดยใช้แนวคิด Budget Sensitivity ในลักษณะสมการเอกซ์โพเนนเชียล $CAPB = R \left(\frac{Y^p}{Y} \right)^{\varepsilon_R} - G \left(\frac{Y^p}{Y} \right)^{\varepsilon_G}$	แนวคิดที่ 3 Fedelino และคณะ (IMF, 2009) แนวคิดที่ 4 Bornhorst และคณะ (IMF, 2011)
วิธีที่ 3 คำนวณการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจในรูปสัดส่วนต่อ GDP โดยใช้แนวคิด Semi-elasticity $CAB = \frac{B}{Y} - \varepsilon_{semi} \cdot OG = \frac{B}{Y^p} - \frac{dB}{Y^p}$	แนวคิดที่ 5 Moure และคณะ (EC, 2013 และ 2014)
โดยที่ R = รายได้รัฐบาล G = รายจ่ายรัฐบาลที่ไม่รวมรายจ่ายชำระหนี้ B = $R - G$ Y = ผลผลิต หรือ GDP Y^p = ผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ หรือ Potential GDP OG = ช่องว่างการผลิต หรือร้อยละของส่วนต่างระหว่าง GDP และ GDP ที่แท้จริง $OG = \frac{dY}{Y^p} = \frac{(Y - Y^p)}{Y^p}$ ε = ความอ่อนไหวของดุลงบประมาณต่อผลผลิต $\varepsilon = \frac{dB}{dY} = \frac{dR - dG}{dY}$ ε_{semi} = ค่าความยืดหยุ่น (Semi-elasticity) $\varepsilon_{semi} = \frac{d\left(\frac{B}{Y}\right)}{\frac{dY}{Y}} = \frac{\frac{dB}{dY}Y - \frac{dY}{dY}B}{\frac{Y^2}{Y}} = \frac{dB}{dY} - \frac{B}{Y}$ dB = $B - B^p$ และ $dY = Y - Y^p$ ε_R = ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต ε_G = ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายรัฐบาลต่อช่องว่างการผลิต	

4.2.2 วิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากรายการย่อยของรายได้และรายจ่ายรัฐบาลบางรายการ (Disaggregated Method)

วิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากรายการย่อยของรายได้และรายจ่ายรัฐบาลบางรายการ (Disaggregated Method) โดยส่วนใหญ่เป็นการประยุกต์ใช้แนวคิดความอ่อนไหว (Sensitivity)

ของดุลการคลังเบื้องต้นต่อช่องว่างการผลิต (Output Gap) ผู้วิจัยได้ศึกษาวิธีการตามแนวคิดนี้ที่แตกต่างกัน 2 แนวคิด ได้แก่ Giorno และคณะ (OECD, 1995) และ Bornhorst และคณะ (IMF, 2011) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

แนวคิดที่ 1 Giorno และคณะ (OECD, 1995)²³

Giorno และคณะ (OECD, 1995) ได้คำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศสมาชิกของ OECD โดยจัดผลของวัฏจักรออกจากรายได้จากภาษีของรัฐบาลครั้งละรายการ และจัดผลของวัฏจักรออกจากรายจ่ายของรัฐบาล โดยไม่รวมรายจ่ายเพื่อการลงทุน

$$B^* = \sum R_i^* - G^* + G_{cap}$$

โดยที่

B^* = ดุลการคลังเชิงโครงสร้างของรัฐบาล

R_i^* = รายได้เชิงโครงสร้างจากภาษีของรัฐบาลจำแนกตามกลุ่มภาษีประเภทที่ i

G^* = รายจ่ายเชิงโครงสร้างของรัฐบาล (ไม่รวมรายจ่ายเพื่อการลงทุน)

G_{cap} = รายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาล

Giorno และคณะ (OECD, 1995) ได้แบ่งรายได้จากภาษีของรัฐบาลที่จะใช้ในการคำนวณรายได้ภาษีเชิงโครงสร้างออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา เงินอุดหนุนสำหรับระบบประกันสังคม ภาษีทางอ้อม และรายจ่ายประจำของรัฐบาล โดยการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจจะใช้คุณสมบัติของความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนรายได้ภาษีเชิงโครงสร้างต่อรายได้ภาษีที่เกิดขึ้นจริงกับสัดส่วนรายจ่ายประจำเชิงโครงสร้าง และรายจ่ายประจำที่เกิดขึ้นจริงและสัดส่วนของผลผลิตระดับศักยภาพต่อผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง และค่าความยืดหยุ่นของรายได้และค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายต่อผลผลิต สามารถแสดงได้ดังสมการ

$$\frac{R_i^p}{R_i} = \left(\frac{Y^p}{Y} \right)^{\alpha_i}$$

$$\frac{G^*}{G} = \left(\frac{Y^p}{Y} \right)^{\beta}$$

²³ Giorno, Richardson, Roseveare, และ Noord. (1995). "Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances" OECD.

โดยที่

R_i = รายได้ภาษีที่จัดเก็บจริงจำแนกตามกลุ่มภาษิลำดับ i

G = รายจ่ายประจำของรัฐบาลที่เกิดขึ้นจริง (ไม่รวมรายจ่ายเพื่อการลงทุน)

Y = ระดับของผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง

Y^p = ระดับของผลผลิตศักยภาพ

α_i = ความยืดหยุ่นของภาษีในกลุ่ม i ต่อผลผลิต

β = ความยืดหยุ่นของรายจ่ายประจำของรัฐบาลต่อผลผลิต

ดังนั้น ดุลการคลังเชิงโครงสร้างสามารถแสดงได้จากสมการต่อไปนี้

$$B^* = \sum_{i=1}^4 R_i \left(\frac{Y^p}{Y} \right)^{\alpha_i} - G \left(\frac{Y^p}{Y} \right)^{\beta} + G_{cap}$$

ทั้งนี้ หากค่าความยืดหยุ่นของภาษีในกลุ่ม i มากกว่าค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายประจำของรัฐบาล หมายความว่าผลของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อรายได้รัฐบาลมากกว่าผลของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อรายจ่ายรัฐบาล เนื่องจากรายจ่ายรัฐบาลส่วนน้อยที่จะเปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ

แนวคิดที่ 2 Bornhorst และคณะ (IMF, 2011)²⁴

Bornhorst และคณะ (IMF, 2011) ได้ศึกษาวิธีการคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจด้วยวิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากรายการย่อยของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล (Disaggregated Method) โดยสามารถแสดงสูตรการคำนวณได้ดังสมการต่อไปนี้

$$CAB = \left(\sum_{i=1}^N R_i^{CA} \right) - G_{cur}^{CA} + R^{NCA} - G^{NCA}$$

โดยที่

R_i^{CA} = รายได้ประเภทที่ i ของรัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ

G_{cur}^{CA} = รายจ่ายประจำของรัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ

R^{NCA} = รายได้ที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ เช่น รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี

G^{NCA} = รายจ่ายที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ เช่น รายจ่ายเพื่อการลงทุน และรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้สุทธิ

²⁴ Barnhorst, Dobrescu, Fedelino, Gottschalk, และ Nakata. (2011). "When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances." International Monetary Fund. Technical Notes and Manuals.

สำหรับค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีของรัฐบาลต่อ GDP จะเท่ากับ ผลคูณระหว่างค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีประเภทที่ i ต่อฐานภาษีของประเภทภาษีดังกล่าว และค่าความยืดหยุ่นของฐานภาษีต่อช่องว่างการผลิต ซึ่งสามารถแสดงได้ดังสมการต่อไปนี้

$$\varepsilon_{R_i, Y} = \varepsilon_{R_i, B_i} \times \varepsilon_{B_i, Y}$$

โดยที่

$\varepsilon_{R_i, Y}$ = ค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีของรัฐบาลต่อ GDP

ε_{R_i, B_i} = ความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีประเภทที่ i ต่อฐานภาษีของประเภทภาษีที่ i

$\varepsilon_{B_i, Y}$ = ค่าความยืดหยุ่นของฐานภาษีต่อช่องว่างการผลิต

ดังนั้น การคำนวณรายได้ของรัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจสามารถแสดงได้ดังสมการต่อไปนี้

$$R_i^{CA} = R_i \left(\left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{B_i, Y}} \right)^{\varepsilon_{R_i, B_i}}$$

สำหรับค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายประจำของรัฐบาลต่อ GDP จะเท่ากับ ผลคูณระหว่างค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายประจำของรัฐบาลต่อปัจจัยที่เป็นฐานของรายจ่ายดังกล่าว เช่น การว่างงาน และค่าความยืดหยุ่นของปัจจัยที่เป็นฐานของรายจ่ายต่อช่องว่างการผลิต ซึ่งสามารถแสดงได้ดังสมการต่อไปนี้

$$\varepsilon_{G_{cur}, Y} = \varepsilon_{G_{cur}, U} \times \varepsilon_{U, Y}$$

โดยที่

$\varepsilon_{G_{cur}, Y}$ = ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายประจำของรัฐบาลต่อ GDP

$\varepsilon_{G_{cur}, U}$ = ความยืดหยุ่นของรายจ่ายประจำของรัฐบาลต่อการว่างงาน

$\varepsilon_{U, Y}$ = ค่าความยืดหยุ่นของการว่างงานต่อช่องว่างการผลิต

ดังนั้น การคำนวณรายจ่ายของรัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจสามารถแสดงได้ดังสมการต่อไปนี้

$$G_{cur}^{CA} = R_{cur} \left(\left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{U, Y}} \right)^{\varepsilon_{G_{cur}, U}}$$

ทั้งนี้ หากประเภทของรายจ่ายที่ขึ้นอยู่กับวัฏจักรเศรษฐกิจมีเพียงรายจ่ายประโยชน์ทดแทนสิทธิประกันสังคมกรณีว่างงาน สามารถกำหนดข้อสมมติฐานให้ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายดังกล่าวของรัฐบาลต่อการว่างงานเท่ากับ 1 ได้

จากการศึกษา 2 แนวคิดข้างต้น ผู้วิจัยได้สรุปวิธีการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจออกจากผลการคลั่งจากรายการย่อยของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล (Disaggregated Method) ได้ 2 วิธี เพิ่มเติมจาก 3 วิธีการจากในหัวข้อ 4.2.1 ได้แก่ วิธีที่ 4 การคำนวณผลการคลั่งที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยใช้แนวคิดค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีประเภทที่ i ต่อผลผลิต หรือ GDP และ วิธีที่ 5 การคำนวณผลการคลั่งที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยใช้แนวคิดค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีประเภทที่ i ต่อฐานภาษี และค่าความยืดหยุ่นของฐานภาษีต่อช่องว่างการผลิต

สำหรับประเภทของภาษีที่จะจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจออกในการศึกษานี้ จะแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ 1) ภาษีเงินได้นิติบุคคล 2) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 3) ภาษีมูลค่าเพิ่ม และ 4) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของ Giorno และคณะ (1995)

ในส่วนของวิธีที่ 5 จำเป็นต้องมีข้อมูลฐานภาษีของรายได้จากภาษีทั้ง 4 ประเภท เพื่อใช้ในการคำนวณค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีต่อฐานภาษี และค่าความยืดหยุ่นของฐานภาษีต่อช่องว่างการผลิต ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และพบว่า รายได้จากภาษีทั้ง 4 ประเภท จะมีฐานภาษีหลายกลุ่มในองค์ประกอบของรายได้จากภาษีแต่ละประเภท เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะมี 4 กลุ่มฐานภาษีหลัก ได้แก่ เงินเดือนของผู้มีเงินได้ ดอกเบี้ยเงินฝากลักษณะต่าง ๆ เงินได้สิ้นปีภาษี (สิ้นเดือนมีนาคมของทุกปี) และเงินได้จากแหล่งรายได้อื่น และภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งเก็บจากธุรกิจสถาบันการเงิน ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจโรงรับจำนำ และธุรกิจประกัน ทำให้ไม่สามารถระบุถึงฐานภาษีที่เป็นมูลค่าเพิ่มของสินค้าได้ชัดเจน เป็นต้น และในกรณีของการประมาณการรายได้จากภาษีจากองค์ประกอบย่อยของแต่ละภาษี จะมีการพิจารณาตัวแปรที่จะใช้เป็นตัวแทนของฐานภาษีให้เหมาะสมกับแต่ละภาษี อย่างไรก็ตาม การศึกษาโครงการวิจัยในครั้งนี้ไม่ได้มุ่งเน้นการประมาณการค่าความยืดหยุ่นขององค์ประกอบย่อยในแต่ละภาษี

ดังนั้น การศึกษานี้จะกำหนดตัวแปรแทนฐานภาษีเพียง 1 ตัวแปรหลักที่เป็นฐานภาษีที่สำคัญที่สุดสำหรับภาษีแต่ละประเภท เพื่อลดความซับซ้อนและลดขั้นตอนในการคำนวณ โดยกำหนดให้ตัวแปรดังต่อไปนี้เป็นตัวแปรแทน (Proxy Variable) สำหรับฐานภาษีของภาษีแต่ละประเภท 1) กำไรสุทธิบริษัทจดทะเบียนแทนฐานภาษีของภาษีเงินได้นิติบุคคล 2) ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) แทนฐานภาษีของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 3) การบริโภคที่แท้จริงภาคเอกชน (Real Private Consumption) แทนฐานภาษีมูลค่าเพิ่ม และ 4) รายได้จากดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์แทนฐานภาษีธุรกิจเฉพาะ (เนื่องจากร้อยละ 80 ของภาษีธุรกิจเฉพาะเป็นภาษีจากธุรกิจภาคการเงิน) ทั้งนี้ รายละเอียดของวิธีการคำนวณทั้ง 2 วิธีข้างต้น สามารถสรุปได้ดังปรากฏในตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 วิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากรายการย่อยของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล

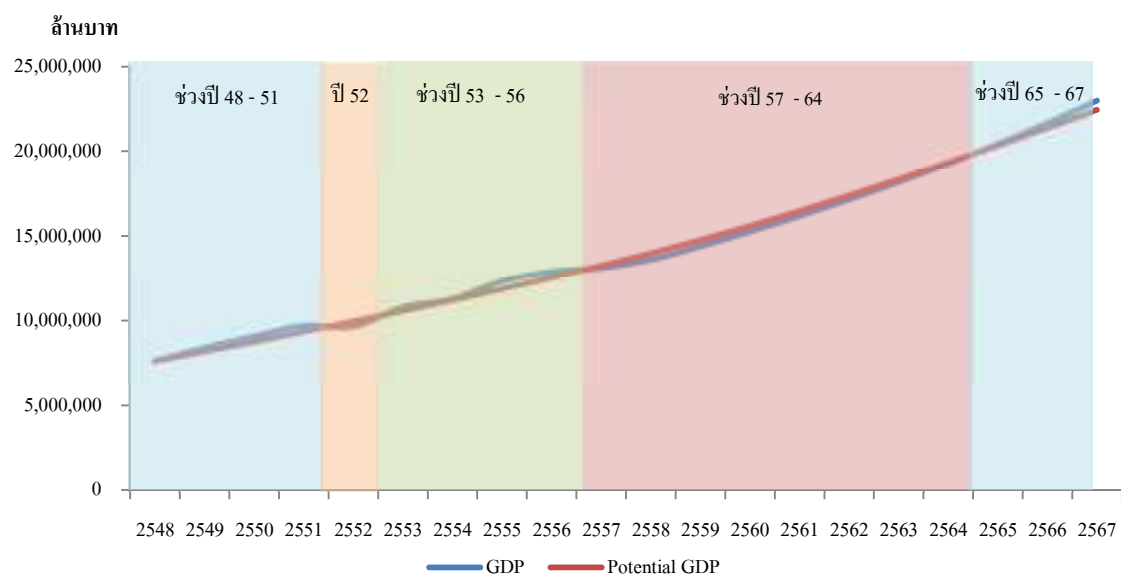
(Disaggregated Method)

สรุปวิธีการการคำนวณ	แนวคิดการคำนวณ
วิธีที่ 4 การคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยใช้แนวคิดค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษี i ประเภทต่อ GDP $CAB = \sum_{i=1}^4 R_i \left(\frac{Y^p}{Y} \right)^{\alpha_i} - G_{cur} \left(\frac{Y^p}{Y} \right)^{\beta} + G_{cap}$	แนวคิดที่ 1 Giorno และคณะ (OECD, 1995)
วิธีที่ 5 การคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยใช้แนวคิดค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษี i ประเภท ต่อฐานภาษี และค่าความยืดหยุ่นของฐานภาษีต่อ Output Gap $CAB = \left[\left(\sum_{i=1}^N R_i^{CA} \right) - G_{cur}^{CA} + R^{NCA} - G^{NCA} \right]$	แนวคิดที่ 2 Bornhorst และคณะ (IMF, 2011)
โดยที่ R_i = รายได้จากภาษีประเภทที่ i ของรัฐบาล G_{cur} = รายจ่ายประจำของรัฐบาล G_{cap} = รายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาล Y = ผลผลิต หรือ GDP Y^p = ผลผลิต ณ ระดับศักยภาพ หรือ Potential GDP α_i = ความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีของรัฐบาลประเภท i ต่อผลผลิต หรือ GDP β = ความยืดหยุ่นของรายจ่ายประจำของรัฐบาลต่อผลผลิต หรือ GDP R_i^{CA} = รายได้จากภาษีประเภทที่ i ของรัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ G_{cur}^{CA} = รายจ่ายประจำของรัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ R^{NCA} = รายได้ที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ G^{NCA} = รายจ่ายที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ $R_i^{CA} = R_i \left(\left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{B_i,Y}} \right)^{\varepsilon_{R_i,B_i}}$ $G_{cur}^{CA} = R_{cur} \left(\left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{U,Y}} \right)^{\varepsilon_{G_{cur},U}}$ $\varepsilon_{R_i,Y}$ = ค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีของรัฐบาลต่อ GDP ε_{R_i,B_i} = ความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีประเภทที่ i ต่อฐานภาษีประเภทของภาษีที่ i $\varepsilon_{B_i,Y}$ = ค่าความยืดหยุ่นของฐานภาษีต่อช่องว่างการผลิต $\varepsilon_{G_{cur},Y}$ = ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายประจำของรัฐบาลต่อ GDP $\varepsilon_{G_{cur},U}$ = ความยืดหยุ่นของรายจ่ายประจำของรัฐบาลต่อการว่างงาน $\varepsilon_{U,Y}$ = ค่าความยืดหยุ่นของการว่างงานต่อช่องว่างการผลิต	

4.2.3 ประมาณการช่องว่างการผลิต (Output gap)

การประมาณการศักยภาพการผลิต (Potential GDP) และช่องว่างการผลิต (Output Gap) ในการศึกษาจะใช้วิธี Hodrick-Prescott filter กับ Nominal GDP²⁵ ใน 3 ช่วงเวลา ดังนี้ 1) ช่วงปี 2548 - 2557 เป็นข้อมูลจริงของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) 2) ในช่วงปี 2558 - 2559 เป็นประมาณการโดย สศช. และ 3) ปี 2560 - 2567 เป็นประมาณการโดยผู้วิจัย ซึ่งกำหนดให้อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจที่แท้จริง (Real GDP) คงที่เท่ากับร้อยละ 4.0 ต่อปี และอัตราเงินเฟ้อทั่วไปเท่ากับร้อยละ 2.0 (กำหนดข้อสมมติฐานให้อัตราเงินเฟ้อทั่วไปเป็นตัวแปรแทน (Proxy Variable) ของ GDP Deflator) ทั้งนี้ ผลลัพธ์จากการคำนวณสามารถแสดงได้ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 4.2 และ 4.3

แผนภูมิที่ 4.2 ประมาณการ GDP และ Potential GDP ปี 2548 - 2567



หมายเหตุ: 1. ข้อมูลจริงของ GDP ในช่วงปี 2548 – 2557 จาก สศช. ข้อมูล Quarterly Gross Domestic Product สามารถเข้าถึงได้ที่เว็บไซต์ URL: <<http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=95>>

2. ประมาณการ GDP ปี 2558 จาก สศช. ภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสแรกปี 2558 และแนวโน้มปี 2558 สามารถเข้าถึงได้ที่เว็บไซต์ URL: <<http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=530>> (18 พฤษภาคม 2558)

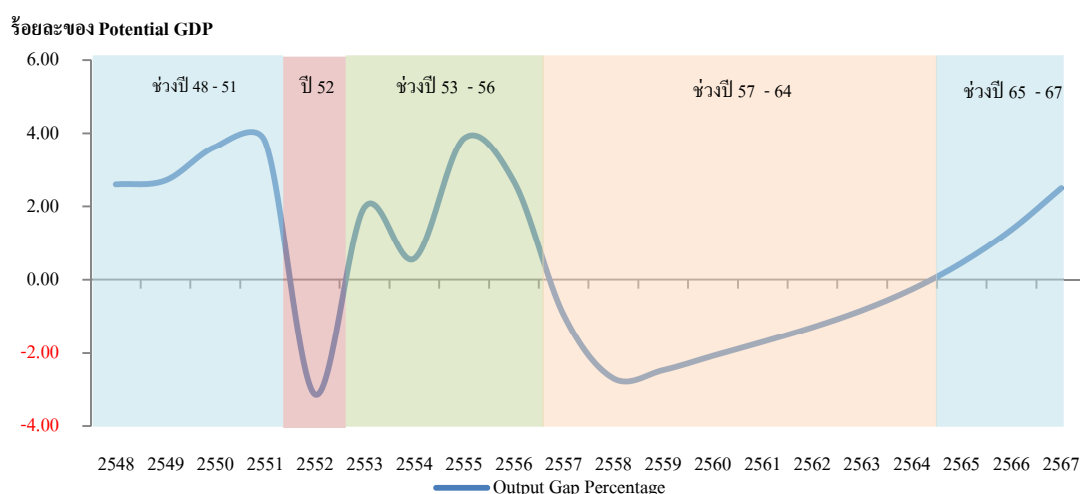
3. ประมาณการ GDP ปี 2559 เป็นข้อมูลที่คำนวณบนฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่ จาก สศช. (18 พฤษภาคม 2558)

4. ประมาณการ GDP ปี 2560-2567 กำหนดข้อสมมติฐานให้อัตราการเจริญเติบโตคงที่เท่ากับร้อยละ 4.0 ต่อปี และอัตราเงินเฟ้อทั่วไปเท่ากับร้อยละ 2.0 (กำหนดข้อสมมติฐานให้อัตราเงินเฟ้อทั่วไปเป็น Proxy ของ GDP Deflator)

5. ประมาณการ Potential GDP ปี 2548 - 2567 ผู้วิจัยคำนวณด้วยวิธี Hodrick-Prescott filter
ที่มา: สศช. และจากการคำนวณของผู้วิจัย

²⁵ การประมาณการช่องว่างการผลิตจาก Nominal GDP มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการจัดผลกระทบของ Real GDP Gap และ GDP Deflator Gap พร้อมกัน

แผนภูมิที่ 4.3 ช่องว่างการผลิต (Output Gap)



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 4.2 และ 4.3 พบว่า ผลลัพธ์ของการพิจารณาศักยภาพการผลิต (Potential GDP) และช่องว่างการผลิต (Output Gap) ในช่วงปี 2548 – 2567 สามารถแบ่งได้ 5 ช่วงเวลา ดังนี้

ช่วงที่ 1 ในช่วงปี 2548 - 2551 เป็นช่วงที่ผลผลิตที่เป็นตัวเงิน (Nominal GDP) อยู่สูงกว่าศักยภาพการผลิต (Potential GDP) ช่องว่างการผลิตเป็นบวก เส้นกราฟ GDP อยู่สูงกว่าเส้นกราฟ Potential GDP

ช่วงที่ 2 ในปี 2552 เป็นช่วงที่ผลผลิตที่เป็นตัวเงิน (Nominal GDP) อยู่ต่ำกว่าศักยภาพการผลิต (Potential GDP) ช่องว่างการผลิตเป็นลบ เส้นกราฟ GDP อยู่ต่ำกว่าเส้นกราฟ Potential GDP

ช่วงที่ 3 ในช่วงปี 2553-2556 เป็นช่วงที่ผลผลิตที่เป็นตัวเงิน (Nominal GDP) อยู่สูงกว่าศักยภาพการผลิต (Potential GDP) ช่องว่างการผลิตเป็นบวก เส้นกราฟ GDP อยู่สูงกว่าเส้นกราฟ Potential GDP

ช่วงที่ 4 ในช่วงปี 2557-2564 เป็นช่วงที่ผลผลิตที่เป็นตัวเงิน (Nominal GDP) อยู่ต่ำกว่าศักยภาพการผลิต (Potential GDP) ช่องว่างการผลิตเป็นลบ เส้นกราฟ GDP อยู่ต่ำกว่าเส้นกราฟ Potential GDP เส้นกราฟ GDP อยู่ต่ำกว่าเส้นกราฟ Potential GDP

ช่วงที่ 5 ระหว่างปี 2565-2567 เป็นช่วงที่ผลผลิตที่เป็นตัวเงิน (Nominal GDP) อยู่สูงกว่าศักยภาพการผลิต (Potential GDP) ช่องว่างการผลิตเป็นบวก เส้นกราฟ GDP อยู่สูงกว่าเส้นกราฟ Potential GDP

ทั้งนี้ เมื่อนำค่าช่องว่างการผลิต (Output Gap) มาใช้ในการคำนวณดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (CAPB) ในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2557 ซึ่งเป็นข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงตามวิธีการในหัวข้อที่ 4.2.1 และ 4.2.2 สามารถแสดงผลลัพธ์ได้ดังปรากฏในตารางที่ 4.8

จากตารางที่ 4.8 แสดงให้เห็นว่า ผลลัพธ์จากการคำนวณในวิธีที่ 1 - 4 มีความสอดคล้องกันทั้งในเชิงขนาด (Magnitude) และทิศทาง (Direction) แสดงให้เห็นถึงความคงเส้นคงวา (Robustness) ของผลลัพธ์ที่ได้จากวิธีการคำนวณที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม วิธีที่ 5 ให้ผลลัพธ์ที่สูงกว่าวิธีที่ 1 - 4 ซึ่งอาจเป็นผลของการวิเคราะห์ความยืดหยุ่นของฐานภาษีที่พิจารณาเฉพาะฐานภาษีหลัก จึงอาจมีผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่ยังไม่ถูกขจัดออกในฐานภาษีอื่นที่ไม่ได้นำมาพิจารณา

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจในช่วงปีงบประมาณ 2548 - 2557 โดยแบ่งออกตามช่วงของการเปลี่ยนแปลงช่องว่างการผลิตออกเป็น 4 ช่วงระยะเวลา สามารถสรุปได้ว่า

1) ในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2551 ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจเกินดุลโดยตลอด ยกเว้นปีงบประมาณ 2550 ที่ขาดดุล เนื่องจากมีการหักรายได้พิเศษจำนวน 48,848 ล้านบาท ซึ่งเป็นรายได้จากการยุบเลิกทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน และส่วนเกินจากการจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาล

2) ในปีงบประมาณ 2552 ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจขาดดุล

3) ในช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2556 ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจเกินดุลโดยตลอด

4) ในปีงบประมาณ 2557 ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจขาดดุล

ตารางที่ 4.8 ผลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2548 – 2557

หน่วย : ล้านบาท

คำนวณ/ปีงบประมาณ	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ดุลเงินงบประมาณ	19,747	-54,881	-130,248	-87,567	-507,476	-75,788	-285,848	-317,657	-239,012	-384,325
สัดส่วนต่อ GDP (%)	0.26	-0.65	-1.44	-0.90	-5.26	-0.70	-2.53	-2.57	-1.85	-2.92
ผลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของมาตรการชั่วคราว	147,826	75,968	-8,695	83,588	-270,605	93,301	53,201	111,157	31,784	-39,559
สัดส่วนต่อ GDP (%)	1.94	0.9	-0.24	0.74	-2.8	1.11	0.47	0.9	0.25	-0.3
วิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากผลรวมทุกรายการของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล (Aggregated Method)										
วิธีที่ 1 แนวคิด Budget Sensitivity										
ผลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	120,115	44,116	-54,782	32,391	-168,100	103,160	44,105	44,417	4,150	-1,717
สัดส่วนต่อ GDP (%)	1.58	0.53	-0.60	0.33	-1.74	0.95	0.39	0.36	0.03	-0.01
วิธีที่ 2 แนวคิด Budget Sensitivity ด้วยสมการเอกซ์โพเนนเชียล										
ผลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	117,978	43,306	-32,717	54,195	-155,266	102,786	43,233	43,469	3,109	-5,494
สัดส่วนต่อ GDP (%)	1.55	0.52	-0.36	0.56	-1.61	0.95	0.38	0.35	0.02	-0.04
วิธีที่ 3 แนวคิด Semi-elasticity										
ผลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	128,033	53,216	-41,614	47,019	-171,115	103,160	46,704	63,485	4,150	-1,717
สัดส่วนต่อ GDP (%)	1.68	0.63	-0.46	0.48	-1.77	0.95	0.41	0.51	0.03	-0.01
วิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากรายการย่อยของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล (Disaggregated Method)										
วิธีที่ 4 แนวคิดค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษี 4 ประเภทต่อผลผลิต										
ผลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	128,662	54,244	-50,972	37,353	-169,739	107,999	48,888	76,777	4,952	-3,226
สัดส่วนต่อ GDP (%)	1.69	0.65	-0.56	0.38	-1.76	1.00	0.43	0.62	0.04	-0.02
วิธีที่ 5 แนวคิดค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษี 4 ประเภทต่อฐานภาษี และค่าความยืดหยุ่นของฐานภาษีต่อ Output Gap										
ผลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	150,755	74,713	-23,792	70,232	-200,407	115,516	52,762	107,004	30,680	-13,685
สัดส่วนต่อ GDP (%)	1.98	0.89	-0.26	0.72	-2.08	1.07	0.47	0.87	0.24	-0.10

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

4.3 การปรับผลกระทบของปัจจัยอื่นนอกเหนือจากวัฏจักรเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อดุลการคลังของประเทศ

วัฏจักรเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่แสดงถึงความผันผวนของตัวแปรเชิงมหภาคที่ส่งผลกระทบต่อดุลการคลัง อย่างไรก็ตาม วิธีการจัดผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อดุลการคลังของรัฐบาลดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 4.2 อาจไม่เพียงพอที่จะทำให้เห็นถึงโครงสร้างพื้นฐานของรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลที่เกิดจากนโยบายการคลังแบบตั้งใจ เนื่องจากยังมีปัจจัยอื่น ๆ โดยเฉพาะปัจจัยด้านราคาสินค้าที่อาจมีผลกระทบต่อดุลการคลังได้ เช่น วัฏจักรราคาสินทรัพย์ และวัฏจักรราคาน้ำมัน เป็นต้น ดังนั้น การคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างที่แม่นยำ จำเป็นต้องจัดปัจจัยเชิงวัฏจักรราคาออกจากดุลการคลังด้วย ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงวัฏจักรราคาสินค้า สามารถส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาลได้โดยตรง เช่น ในกรณีที่ราคาน้ำมันโลกปรับตัวสูงขึ้นในปี 2555 เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนลง รัฐบาลจำเป็นต้องลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันลง ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีน้ำมันลดลง เป็นต้น

การศึกษาในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงความเชื่อมโยงของรายได้และความผันผวนของวัฏจักรราคาสินค้า โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วนหลักคือ 1) แนวคิดการประเมินผลกระทบของวัฏจักรราคาสินค้า 2) การประเมินความยืดหยุ่นของวัฏจักรราคาต่อภาษีประเภทต่าง ๆ 3) การประเมินช่องว่างของดัชนีราคาสินทรัพย์ (Asset Price Gap) 4) วิธีการจัดผลกระทบของวัฏจักรราคาสินค้า และ 5) ผลลัพธ์การจัดผลกระทบของวัฏจักรราคาสินค้า

4.3.1 แนวคิดการประเมินผลกระทบของวัฏจักรราคาสินค้า

การประเมินผลกระทบของวัฏจักรราคาสินค้า ประกอบด้วยการวิเคราะห์ 2 ส่วน คือ 1) การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้า และ 2) ความสัมพันธ์ระหว่างราคาสินค้าและการจัดเก็บภาษี โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้า: ความผันผวนของราคาสินค้าสามารถวิเคราะห์ได้จากช่องว่างวัฏจักรดัชนีราคาสินค้า (ดัชนีราคาสินค้าปีฐาน/ดัชนีราคาสินค้า) ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบระหว่างราคาสินค้าที่หักวัฏจักรความผันผวนของราคาออกหรือราคาสินค้าปีฐาน และราคาสินค้าในช่วงเวลาหนึ่งๆ เช่น ในช่วงเวลาที่ราคาสินค้าเพิ่มขึ้นอย่างกะทันหัน ราคาสินค้าปีฐานย่อมน้อยกว่าราคาสินค้าจริง และช่องว่างวัฏจักรจะน้อยกว่า 1 เป็นต้น

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างราคาสินค้าและการจัดเก็บภาษี: ความสัมพันธ์นี้สามารถประเมินได้จากค่าความยืดหยุ่นของรายได้ภาษีหนึ่งๆ ต่อราคาสินค้านั้นๆ หากค่าความยืดหยุ่นมีค่ามากกว่าศูนย์ หมายถึงว่าราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้น ทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น เป็นต้น

4.3.2 การประเมินความยืดหยุ่นของวัฏจักรราคาต่อภาษีประเภทต่างๆ

การจัดเก็บภาษีมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับรายได้ของประชาชน ซึ่งเป็นฐานภาษี และการเปลี่ยนแปลงในราคาสินค้า หรือมูลค่าของสินทรัพย์ย่อมส่งผลกระทบต่อรายได้ของประชาชน ทั้งนี้ ตัวชี้วัดที่ใช้เป็นตัวแทนการวิเคราะห์จากงานศึกษาส่วนใหญ่เลือกใช้ราคาทรัพย์สิน และราคาที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง ดังนั้น งานศึกษาในครั้งนี้ จึงเลือกใช้ตัวแปรในการวิเคราะห์ 3 รายการดังนี้

- 1) ดัชนีราคาอสังหาริมทรัพย์ (Housing Price Index: HPI)
- 2) ดัชนีราคาน้ำมัน (Oil Price Index: OPI)
- 3) ดัชนีราคาสินค้าอุปโภคบริโภค (Consumer Price Index: CPI)

รูปแบบการวิเคราะห์ในหัวข้อนี้จะเป็นการวิเคราะห์แยกการภาษี (Disaggregate Approach) ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ ภาษีเงินได้นิติบุคคล (CIT) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (PIT) ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน (OIL) ภาษีธุรกิจเฉพาะ (SBT) และภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT)

4.3.2.1 ความสัมพันธ์ของวัฏจักรราคาสินค้า และการจัดเก็บรายได้

ในการประเมินความสัมพันธ์ระหว่างราคาสินค้าและการจัดเก็บภาษี ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานให้ดัชนีราคาต่อไปนี้มีความสัมพันธ์ต่อการจัดเก็บรายได้ของภาษีต่างๆ โดยสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

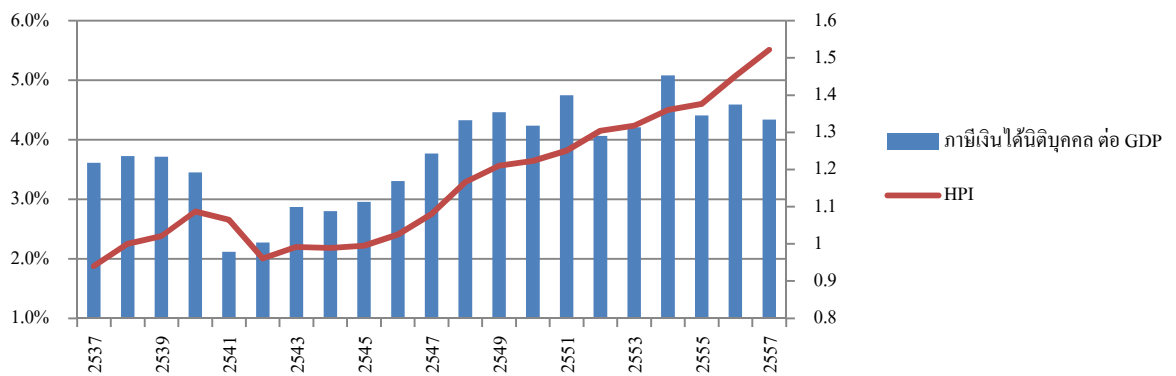
ตารางที่ 4.9 ตารางสรุปความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีราคาและรายการภาษี

ภาษี	ดัชนีราคา
ภาษีเงินได้นิติบุคคล (CIT)	ดัชนีราคาอสังหาริมทรัพย์ (HPI)
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (PIT)	ดัชนีราคาอสังหาริมทรัพย์ (HPI)
ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน (OIL)	ดัชนีราคาน้ำมัน (OPI)
ภาษีธุรกิจเฉพาะ (SBT)	ดัชนีราคาอสังหาริมทรัพย์ (HPI)
ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT)	ดัชนีราคาสินค้าอุปโภคบริโภค (CPI)

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

1) ภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นภาษีที่จัดเก็บจากการดำเนินงานของกิจการโดยตรง ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าและทรัพย์สิน สามารถส่งผลกระทบต่อผลประกอบการของกิจการ ความสามารถในการทำกำไร และการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลของรัฐบาล ในกรณีที่ราคาอสังหาริมทรัพย์ลดลง ย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการทำกำไรของอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์ และส่งผลต่อการจัดเก็บภาษี จากแผนภูมิที่ 4.4 ภาษีเงินได้นิติบุคคลต่อ GDP มีทิศทางเดียวกับดัชนีราคาอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ความผันผวนของการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าและทรัพย์สิน มีผลต่อการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล

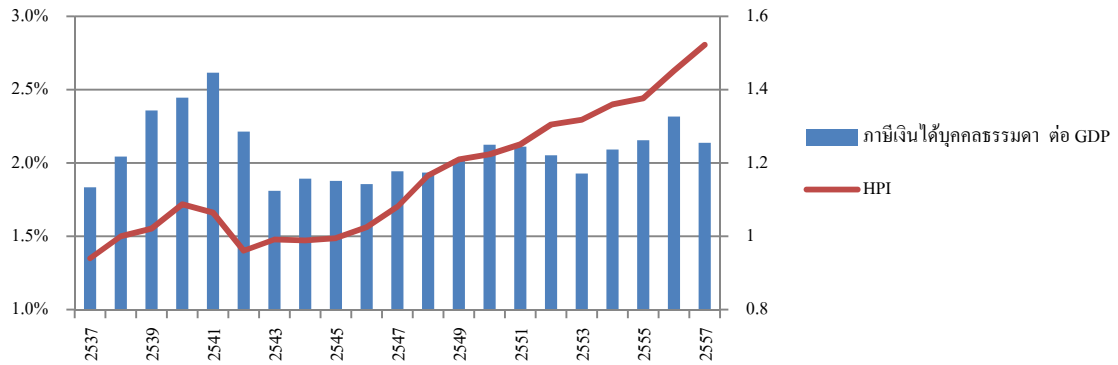
แผนภูมิที่ 4.4 ภาษีเงินได้นิติบุคคล และ HPI ในช่วงปี 2537 – 2557



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

2) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นภาษีที่จัดเก็บโดยตรงจากประชาชน ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าและทรัพย์สิน ย่อมส่งผลกระทบต่อรายได้ของประชาชนที่เป็นผลตอบแทนจากทรัพย์สินเหล่านั้น และส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จากแผนภูมิที่ 4.5 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อ GDP มีทิศทางที่สัมพันธ์กับดัชนีราคาอสังหาริมทรัพย์ อาจกล่าวได้ว่าความผันผวนของการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าและทรัพย์สิน มีผลต่อการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

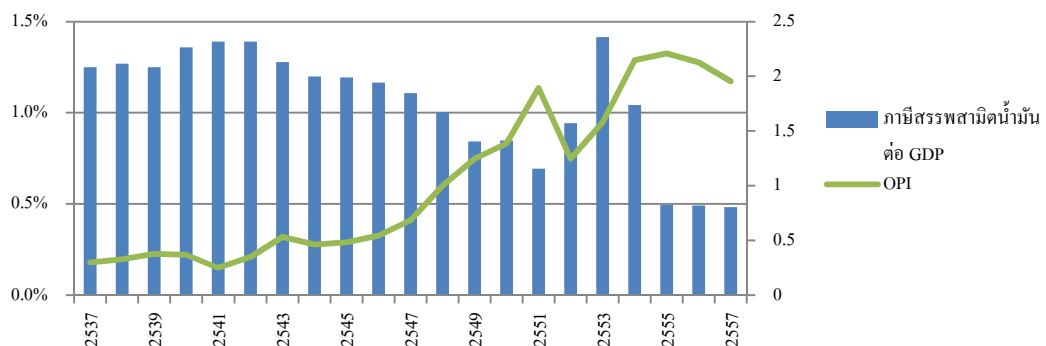
แผนภูมิที่ 4.5 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และ HPI ในช่วงปี 2537 – 2557



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

3) ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน เป็นภาษีทางอ้อมที่จัดเก็บจากปริมาณการบริโภคน้ำมัน จากแผนภูมิที่ 4.6 การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันมีทิศทางที่ตรงข้ามกับการจัดเก็บภาษีน้ำมัน อย่างมีนัยสำคัญเนื่องจากในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลมีกลไกในการรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำมัน ผ่านกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและภาษีสรรพสามิตน้ำมัน โดยรัฐบาลมักจะปรับลดอัตราภาษี สรรพสามิตน้ำมันและเพิ่มอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในช่วงที่ราคาน้ำมัน ในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น เพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน ในขณะเดียวกัน รัฐบาล มักจะปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันและลดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในช่วงที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวลดลง

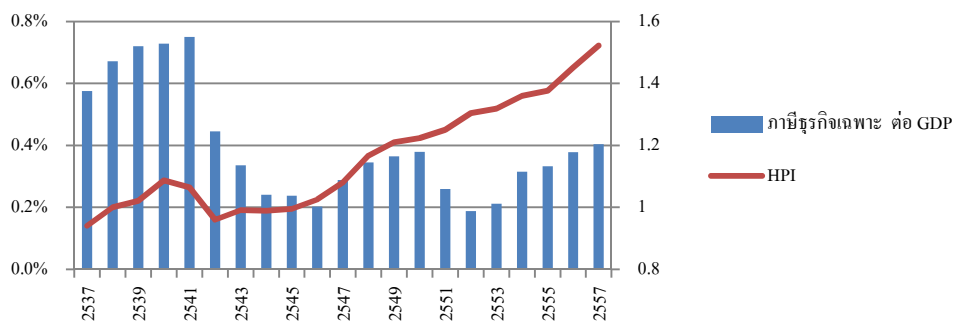
แผนภูมิที่ 4.6 ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน และ OPI ในช่วงปี 2537 – 2557



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

4) ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในราคาอสังหาริมทรัพย์จึงส่งผลโดยตรงต่อภาษีประเภทนี้ จากแผนภูมิ 4.7 ภาษีธุรกิจเฉพาะมีทิศทางเดียวกันกับราคาอสังหาริมทรัพย์

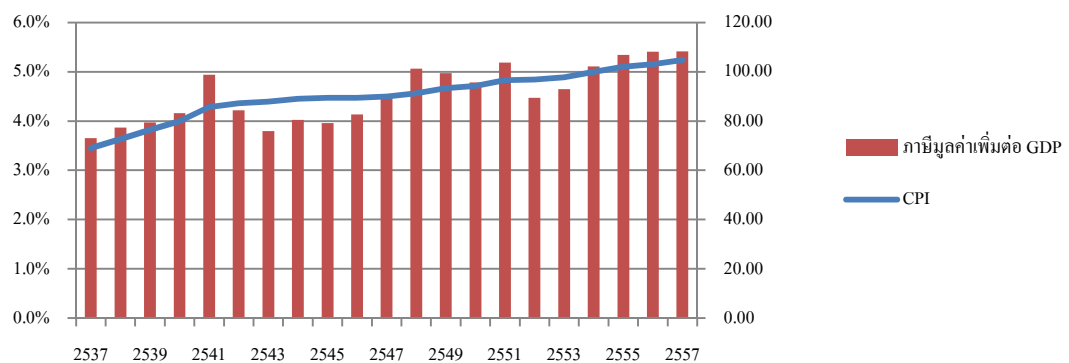
แผนภูมิที่ 4.7 ภาษีธุรกิจเฉพาะ และ HPI ในช่วงปี 2537 – 2557



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

5) ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นภาษีที่จัดเก็บบนฐานของสินค้าอุปโภคบริโภค ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในราคาอุปโภคบริโภคจึงส่งผลโดยตรงต่อภาษีประเภทนี้ จากแผนภูมิ 4.8 ภาษีมูลค่าเพิ่มมีทิศทางเดียวกันกับดัชนีราคาสินค้าอุปโภคบริโภค

แผนภูมิที่ 4.8 ภาษีมูลค่าเพิ่ม และ CPI ในช่วงปี 2537 – 2557



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

4.3.2.2 แนวคิดการพัฒนาค่าความยืดหยุ่น

จากงานศึกษาของ Richard Morris และ Ludger Schuknecht (2007)²⁶ ได้เสนอแนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ของวัฏจักรราคาสินค้า โดยกำหนดให้การจัดเก็บภาษี เป็นผลลัพธ์จากสมการเชิงถดถอยที่มีตัวแปรต้น 2 ส่วนคือฐานภาษี และตัวแปรเชิงวัฏจักรราคาสินค้าและสินทรัพย์ โดยวิเคราะห์จากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรทั้ง 2 ส่วน ซึ่งผลลัพธ์คือ ค่าความยืดหยุ่นของภาษีรายการที่กำหนดต่อฐานภาษีและวัฏจักรราคาสินค้าและทรัพย์สิน

จากแนวคิดข้างต้นผู้วิจัยได้นำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับข้อมูล โดยสามารถแสดงได้ดังสมการต่อไปนี้

$$\ln Ti = a_0 + a_1 \ln B_i + a_2 \ln (\text{ดัชนีราคา}) + \epsilon$$

โดยที่

Ti = รายได้จากภาษีของรัฐบาลประเภทที่ใช้ในการศึกษา

Bi = ฐานภาษีของแต่ละประเภทภาษีที่นำมาศึกษา และ

a_i = ค่าความยืดหยุ่นของประเภทภาษีต่อตัวแปรนั้นๆ

การประยุกต์ใช้สมการข้างต้นมีการกำหนดตัวแทนของฐานภาษีสำหรับภาษีแต่ละรายการ โดยมีรายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ 4.10

ตารางที่ 4.10 ตัวแทนของฐานภาษีที่ใช้ในการศึกษา

รายการภาษี	ฐานภาษี
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	กำไรสุทธิบริษัทจดทะเบียน
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	Real GDP
ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน	การบริโภค + การลงทุน
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	การลงทุน
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	การบริโภค

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

²⁶ Richard Morris และ Ludger Schuknecht (2007). Structural balances and Revenue Windfalls : the Role of asset prices revisited. European Central Bank. Working Paper No. 737.

4.3.2.3 ค่าความยืดหยุ่นของภาษี

จากสมการข้างต้น ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลและวัฏจักรราคาสินค้าและสินทรัพย์ สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4.11

ตารางที่ 4.11 ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาล และ HPI OPI และ CPI โดยเฉลี่ย

	HPI	OPI	CPI
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	0.53		
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	0.15		
ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน		-0.18*	
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	2.48		
ภาษีมูลค่าเพิ่ม			0.17

หมายเหตุ: * การวิเคราะห์วัฏจักรราคาน้ำมันได้นำรวมการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันตามนโยบายรัฐบาลเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำมัน เป็นเหตุให้ค่าความยืดหยุ่นติดลบ

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

1) ภาษีเงินได้นิติบุคคล

ภาษีเงินได้นิติบุคคล มีค่าความยืดหยุ่นต่อ HPI ที่ 0.53 หมายความว่า หาก HPI หรือราคาอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.53

2) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีค่าความยืดหยุ่นต่อ HPI ที่ 1.5 หมายความว่า หาก HPI หรือราคาอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.5

3) ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน

ภาษีสรรพสามิตน้ำมันมีค่าความยืดหยุ่นต่อ OPI ที่ -0.18 หมายความว่า หาก OPI หรือราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมันลดลงร้อยละ 0.18 (เนื่องจากรัฐบาลมีการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันเพื่อรักษาเสถียรของราคาน้ำมัน)

4) ภาษีธุรกิจเฉพาะ

ภาษีธุรกิจเฉพาะมีค่าความยืดหยุ่นต่อ HPI ที่ 2.48 หมายความว่า หาก HPI หรือราคาอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.48

5) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีมูลค่าเพิ่มมีค่าความยืดหยุ่นต่อ CPI ที่ 0.17 หมายความว่า หาก CPI หรือราคาสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.17

4.3.3 การประเมินช่องว่างของดัชนีราคาสินทรัพย์

ช่องว่างดัชนีราคาสินทรัพย์ เป็นการเปรียบเทียบดัชนีราคาสินค้าหนึ่ง กับดัชนีราคาที่ยังจัดวัฏจักรออก โดยผู้วิจัยใช้วิธี HP Filter ในการจัดวัฏจักรออกจากชุดข้อมูล ซึ่งผลลัพธ์ของช่องว่างดัชนีราคาสินทรัพย์จะแสดงเป็นสัดส่วนของชุดข้อมูลหลังจัดวัฏจักรเปรียบเทียบกับชุดข้อมูลก่อนจัดวัฏจักร ณ ปีนั้นๆ โดยสามารถแสดงได้ดังตารางที่ 4.12

หากช่องว่างดัชนีราคาสินทรัพย์มากกว่า 1 สะท้อนให้เห็นว่า ระดับราคาสินค้าที่เกิดขึ้นจริงอยู่ต่ำกว่าระดับราคาที่ยังจัดผลของวัฏจักรราคาออกแล้ว หรือราคาสินค้าในช่วงเวลานั้นลดต่ำกว่าแนวโน้มปกติตนเอง

ตารางที่ 4.12 ช่องว่างของราคาสินทรัพย์ HPI OPI และ CPI ในช่วง 2548 – 2557

ปี	HPI			OPI			CPI		
	ก่อน HP	HP	ช่องว่าง ราคา	ก่อน HP	HP	ช่องว่าง ราคา	ก่อน HP	HP	ช่องว่าง ราคา
2548	116.6	115.8	0.99	100.0	116.2	1.16	91.3	91.5	1.00
2549	121.0	119.2	0.99	115.3	135.1	1.17	93.4	92.9	0.99
2550	122.3	122.7	1.00	144.1	153.7	1.07	94.3	94.4	1.00
2551	125.1	126.2	1.01	161.0	171.9	1.07	96.6	95.8	0.99
2552	130.4	129.7	0.99	202.7	189.1	0.93	96.8	97.2	1.00
2553	131.8	133.3	1.01	260.0	204.7	0.79	97.7	98.7	1.01
2554	136.0	137.0	1.01	276.1	218.4	0.79	100.0	100.2	1.00
2555	137.6	140.8	1.02	233.2	230.2	0.99	102.1	101.6	1.00
2556	145.1	144.7	1.00	209.4	240.8	1.15	103.1	103.1	1.00
2557	152.2	148.6	0.98	209.4	251.1	1.20	104.8	104.6	1.00

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

4.3.4 วิธีการจัดผลกระทบของวัฏจักรราคาสินค้า

การจัดผลของวัฏจักรราคาสินค้าสามารถต่อ ยอดจากผลลัพธ์ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง ในเบื้องต้น โดยการเพิ่มเติมตัวแปรความผันผวนของวัฏจักรราคาสินค้า ซึ่งแสดงในรูปแบบของ ช่องว่างวัฏจักรดัชนีราคาสินค้า (ดัชนีราคาสินค้าปีฐาน/ดัชนีราคาสินค้า) และค่าความยืดหยุ่นของ รายได้ต่อดัชนีราคาสินค้านั้นๆ โดยสมการประเมินผลกระทบของวัฏจักรราคาสินค้า มีรายละเอียดดังนี้

$$R_{j,i} = R_j \left(\frac{A_i^*}{A_i} \right)^{\varepsilon_{R_j, A_i}}$$

โดยที่

$R_{j,i}$ = รายได้ j หลังจัดผลกระทบจากปัจจัย i

R_j = รายได้ j

A_i^* = ฐานดัชนีราคาสินค้า i

A_i = ดัชนีราคาสินค้า i

ε_{R_j, A_i} = ค่าความยืดหยุ่นของ R_j ต่อ A

สมการข้างต้นเป็นการประเมินผลกระทบของวัฏจักรราคาสินค้า โดยวิเคราะห์ การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้า ไปพร้อมกับความสัมพันธ์ระหว่างราคาสินค้าและการจัดเก็บภาษี ผ่านค่าสัมประสิทธิ์ $\left(\frac{A_i^*}{A_i} \right)^{\varepsilon_{R_j, A_i}}$ โดยค่าสัมประสิทธิ์แสดงให้เห็นว่ารายได้จะได้รับผลกระทบ จากวัฏจักรราคาสินค้าจำนวนเท่าไร และในทิศทางใด ตามการเปลี่ยนแปลงของช่องว่างวัฏจักร ดัชนีราคาสินค้า และค่าความยืดหยุ่นของรายได้ต่อดัชนีราคาสินค้า

ทั้งนี้ หากค่าสัมประสิทธิ์มีค่าเท่ากับ 1 หมายถึงวัฏจักรราคาสินค้าไม่ส่งผลกระทบต่อ การจัดเก็บรายได้เลย ในกรณีที่ค่าสัมประสิทธิ์สูงกว่า/ต่ำกว่า 1 แสดงให้เห็นว่าวัฏจักรราคาสินค้า ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ โดยค่าสัมประสิทธิ์ของภาษีแต่ละรายการ สามารถแสดงได้ ดังตารางที่ 4.13

ตารางที่ 4.13 ค่าสัมประสิทธิ์ของภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้นุคคลธรรมดา ภาษีสรรพสามิต
น้ำมัน ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีมูลค่าเพิ่ม ในช่วง 2548 – 2557

	CIT	PIT	OIL	SBT	VAT
2548	0.996	0.999	0.973	0.982	1.000
2549	0.992	0.998	0.972	0.964	1.000
2550	1.002	1.000	0.988	1.008	0.999
2551	1.005	1.001	0.988	1.022	1.000
2552	0.997	0.999	1.013	0.987	0.999
2553	1.006	1.002	1.044	1.029	1.001
2554	1.004	1.001	1.043	1.020	1.002
2555	1.012	1.003	1.002	1.059	1.000
2556	0.998	1.000	0.975	0.993	0.999
2557	0.987	0.996	0.968	0.942	1.000

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

4.3.5 ผลลัพธ์การจัดผลกระทบของวัฏจักรราคาสินค้า

ในการวิเคราะห์ผลลัพธ์ จะเป็นการประมวลช่องว่างดัชนีราคาสินค้า ค่าความยืดหยุ่น
ค่าสัมประสิทธิ์ โดยนำมาเปรียบเทียบกับรายได้ที่จัดเก็บได้จริงในเวลานั้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงสรุป
ตัวแปรที่สำคัญในการประมวลได้ดังตารางที่ 4.14 โดยรายละเอียดการวิเคราะห์ผลกระทบรายภาษี
มีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.14 เปรียบเทียบช่องว่างดัชนีราคา ค่าสัมประสิทธิ์ และการจัดเก็บรายได้ก่อนและหลัง
ขจัดวัฏจักรราคา

ปี	ช่องว่างดัชนีราคา			ค่าสัมประสิทธิ์				
	HPI	OPI	INF	CIT	PIT	OIL	SBT	VAT
2548	0.99	1.16	1.00	1.00	1.00	0.97	0.98	1.00
2549	0.99	1.17	1.00	0.99	1.00	0.97	0.96	1.00
2550	1.00	1.07	0.99	1.00	1.00	0.99	1.01	1.00
2551	1.01	1.07	1.00	1.00	1.00	0.99	1.02	1.00
2552	0.99	0.93	0.99	1.00	1.00	1.01	0.99	1.00
2553	1.01	0.79	1.00	1.01	1.00	1.04	1.03	1.00
2554	1.01	0.79	1.01	1.00	1.00	1.04	1.02	1.00
2555	1.02	0.99	1.00	1.01	1.00	1.00	1.06	1.00
2556	1.00	1.15	1.00	1.00	1.00	0.98	0.99	1.00
2557	0.98	1.20	1.00	0.99	1.00	0.97	0.94	1.00

	รายได้ก่อนขจัดวัฏจักรราคา (ล้านบาท)					รายได้หลังขจัดวัฏจักรราคา (ล้านบาท)				
	CIT	PIT	OIL	SBT	VAT	CIT	PIT	OIL	SBT	VAT
2548	320,344	142,335	76,458	25,638	375,945	319,124	142,183	74,416	25,184	376,025
2549	360,781	165,522	70,742	29,712	404,945	357,999	165,165	68,761	28,656	405,066
2550	365,174	185,745	76,944	33,011	416,090	365,774	185,831	76,054	33,265	415,723
2551	437,308	197,339	67,211	24,111	482,310	439,376	197,599	66,424	24,650	482,358
2552	446,750	225,664	91,059	19,277	460,842	445,474	225,484	92,209	19,021	460,196
2553	449,421	205,907	152,825	22,591	495,355	452,190	206,260	159,544	23,250	495,732
2554	577,597	237,863	117,914	35,870	581,913	579,997	238,139	122,996	36,572	582,911
2555	524,807	256,091	61,061	39,327	631,109	531,285	256,970	61,205	41,651	631,276
2556	577,476	291,104	63,532	47,336	676,874	576,556	290,974	61,954	46,984	676,354
2557	591,305	291,385	63,403	53,979	724,657	583,780	290,345	61,367	50,839	724,649

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

4.3.5.1 ภาษีเงินได้นิติบุคคล: ตัวแปรต้นคือ HPI (ค่าความยืดหยุ่นที่ 0.53)

จากการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์ตลอดช่วง 2548 – 2557 พบว่ามีค่าผันผวนอยู่ที่ประมาณ 1 หรืออีกนัยหนึ่งคือ วัฏจักรราคาอสังหาริมทรัพย์แทบจะไม่กระทบต่อการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล อย่างไรก็ตาม มีบางปีที่วัฏจักรราคาส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้อยู่บ้าง เช่น ในปี 2557 ค่าสัมประสิทธิ์มีค่า 0.99 แสดงถึงรายได้หลังจัดวัฏจักรราคาออกจะลดลงร้อยละ 1 อีกนัยหนึ่งคือวัฏจักรราคาอสังหาริมทรัพย์ส่งผลให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงขึ้น ดังนั้นรายได้หลังจัดวัฏจักรราคาลดลงจาก 591 พันล้านบาท เป็น 584 พันล้านบาท

4.3.5.2 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา: ตัวแปรต้นคือ HPI (ค่าความยืดหยุ่น 0.15)

จากการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์ตลอดช่วงปี 2548 – 2557 พบว่ามีค่าผันผวนอยู่ที่ประมาณ 1 หรืออีกนัยหนึ่งคือ วัฏจักรราคาอสังหาริมทรัพย์แทบจะไม่กระทบต่อการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเลย

4.3.5.3 ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน: ตัวแปรต้นคือ OPI (ค่าความยืดหยุ่น -0.18)

จากการวิเคราะห์ช่องว่าง OPI พบว่าในช่วงปี 2548 – 2551 และ 2556 – 2557 มีค่าสูงกว่า 1 ซึ่งหมายถึง ราคาน้ำมันหลังหักวัฏจักรสูงกว่าราคาจริง และในช่วงปี 2552 – 2555 มีค่าต่ำกว่า 1 ซึ่งหมายถึง ราคาน้ำมันหลังหักวัฏจักรต่ำกว่าราคาจริง จากค่าความยืดหยุ่นที่แปรผกผันสะท้อนว่า ในช่วงเวลานั้นรัฐบาลอาจได้รับผลกระทบจากวัฏจักรราคาทำให้จัดเก็บรายได้ได้สูงกว่าแนวโน้มปกติ เพื่อชดเชยวัฏจักรด้านราคาข้างต้น ค่าสัมประสิทธิ์จึงต่ำกว่า/สูงกว่า 1 โดยผลลัพธ์จากการปรับค่าสัมประสิทธิ์จะลดความผันผวนลง

อย่างไรก็ตามในช่วงปี 2553 – 2554 รัฐบาลกลับสามารถเก็บรายได้สรรพสามิตได้สูง อยู่ที่ 153 และ 118 พันล้านบาท หากเปรียบเทียบกับช่วงก่อนที่จัดเก็บได้ประมาณ 60 – 80 พันล้านบาทเท่านั้น ทั้งนี้มีสาเหตุจากการขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันในช่วงปี 2553 – 2554 จึงทำให้ผลลัพธ์ของวัฏจักรราคาไม่ชัดเจน

4.3.5.4 ภาษีธุรกิจเฉพาะ: ตัวแปรต้นคือ HPI (ค่าความยืดหยุ่น 2.48)

จากการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์ของภาษีธุรกิจเฉพาะ พบว่าช่วงราคาที่มีความผันผวนที่สุดอยู่ในปี 2549 และ 2555 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ที่ 0.96 และ 1.06 ตามลำดับ โดยในปี 2549 ช่องว่าง HPI มีค่าต่ำกว่า 1 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ปี 2549 สูงกว่าราคาหลังหักวัฏจักรราคาออกจากค่าความยืดหยุ่นที่แปรผันตรงกับรายได้ซึ่งสะท้อนว่ารายได้ภาษีธุรกิจเฉพาะได้รับผลกระทบจากวัฏจักรราคา นอกจากนี้ในปี 2555 การจัดเก็บภาษีได้รับผลกระทบจากวัฏจักรราคาเช่นเดียวกันแต่ในทิศทางตรงกันข้าม ดังนั้นรายได้ภาษีธุรกิจเฉพาะหลังจัดวัฏจักรราคาปี 2555 จึงเพิ่มขึ้นจาก 39 พันล้านบาท เป็น 42 พันล้านบาท

4.3.5.5 ภาษีมูลค่าเพิ่ม: ตัวแปรต้นคือ CPI (ค่าความยืดหยุ่น 0.17)

จากการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์ตลอดช่วงปี 2548 – 2557 พบว่า มีค่าผันผวนอยู่ที่ประมาณ 1 หรืออีกนัยหนึ่งคือ วัฏจักรราคาสินค้าอุปโภคบริโภคแทบจะไม่กระทบต่อการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม

จากการวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวม (ตารางที่ 4.14) พบว่าปี 2557 มีการปรับวัฏจักรราคาสูงที่สุดที่ 14 พันล้านบาท โดยเป็นผลมาจากภาษีเงินได้นิติบุคคล 7.5 พันล้านบาท ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน 2 พันล้านบาท และภาษีธุรกิจเฉพาะอีก 3 พันล้านบาท โดยมีสาเหตุหลักจากราคาส่งเสริมทรัพย์ที่ปรับตัวสูงขึ้นกว่าแนวโน้มในภาพรวม รวมทั้งราคาน้ำมันที่ปรับตัวลดลงกว่าแนวโน้มในภาพรวม จึงส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ทั้ง 2 รายการ

หากวิเคราะห์ในรายภาษี พบว่าภาษีที่ถูกกระทบจากวัฏจักรราคาสินค้ามากที่สุดในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2557 คือ ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน หากคิดเป็นผลกระทบโดยเฉลี่ยตลอดช่วงแล้ว พบว่าจากผลกระทบทั้งหมดกว่าร้อยละ 40 มาจากภาษีสรรพสามิตน้ำมัน เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวราคาน้ำมันมีความผันผวนมากจึงส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมันและส่งผลให้รายได้หลังจัดวัฏจักรแตกต่างกับก่อนจัดวัฏจักรราคาอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ 2553 - 2554 รายได้ก่อนจัดผลของวัฏจักรราคาน้ำมันต่ำกว่ารายได้หลังจัดวัฏจักรราคาราคาน้ำมัน จำนวน 6.7 และ 5.0 พันล้านบาท ตามลำดับ เนื่องจากในช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2554 ราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นสูงกว่าแนวโน้มในภาพรวม ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้น้ำมันได้ต่ำกว่าวัฏจักรราคาเมื่อจัดผลกระทบของวัฏจักรการรายได้หลังจัดวัฏจักรราคาจึงเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 4.15 ผลต่างระหว่างรายได้ก่อนและหลังขจัดวัฏจักรราคาในช่วงปี 2548 – 2557

ปี	ผลต่างระหว่างรายได้ก่อนและหลังขจัดวัฏจักรราคา (รายได้หลังขจัดวัฏจักรราคา - รายได้ก่อนขจัดวัฏจักรราคา)					
	CIT	PIT	OIL	SBT	VAT	รวม
2548	-1,220	-152	-2,042	-454	80	-3,787
2549	-2,781	-357	-1,981	-1,057	121	-6,055
2550	600	85	-890	254	-367	-318
2551	2,069	260	-787	538	47	2,127
2552	-1,275	-180	1,151	-256	-645	-1,206
2553	2,769	353	6,719	659	377	10,877
2554	2,400	276	5,082	703	998	9,458
2555	6,479	879	144	2,324	167	9,993
2556	-921	-130	-1,578	-352	-520	-3,500
2557	-7,524	-1,040	-2,036	-3,140	-8	-13,748

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

ตารางที่ 4.16 รายได้จากภาษีที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ และรายได้จากภาษีสรรพสามิตน้ำมัน ปิงบประมาณ 2548 – 2557

หน่วย : ล้านบาท

	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
วิธีที่ 4 แนวคิดค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีแต่ละประเภทต่อ Output Gap										
1. ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	320,344	360,781	365,174	437,308	446,750	449,421	577,597	524,807	577,476	591,305
2. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	142,335	165,522	185,745	197,339	225,664	205,907	237,863	256,091	291,104	291,385
3. ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	375,945	404,945	416,090	482,310	460,842	495,355	581,913	631,109	676,874	724,657
4. ภาษีธุรกิจเฉพาะที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	25,638	29,712	33,011	24,111	19,277	22,591	35,870	39,327	47,336	53,979
5. ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน	76,458	70,742	76,944	67,211	91,059	152,825	117,914	61,061	63,532	63,403
6. รายได้อื่นๆ	299,580	275,785	321,424	284,557	279,658	363,645	350,760	403,161	459,678	395,603
รายได้รัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	1,240,299	1,307,488	1,398,388	1,492,837	1,523,249	1,689,744	1,901,917	1,915,557	2,116,001	2,120,331
วิธีที่ 5 แนวคิดค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีแต่ละประเภทต่อฐานภาษี และค่าความยืดหยุ่นของฐานภาษีต่อ Output Gap										
1. ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	328,250	373,560	383,030	458,743	444,876	453,964	574,469	542,252	590,732	590,609
2. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	146,974	169,738	192,264	204,281	215,468	208,190	236,451	265,441	298,439	287,637
3. ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	385,290	417,409	433,755	502,837	432,560	501,984	577,751	658,986	697,487	711,918
4. ภาษีธุรกิจเฉพาะที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	26,274	30,595	34,363	25,101	18,133	22,883	35,622	41,004	48,727	53,062
5. ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน	76,458	70,742	76,944	67,211	91,059	152,825	117,914	61,061	63,532	63,403
6. รายได้อื่นๆ	299,580	275,785	321,424	284,557	279,658	363,645	350,760	403,161	459,678	395,603
รายได้รัฐบาลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	1,262,827	1,337,829	1,392,932	1,542,732	1,481,754	1,646,341	1,890,570	1,966,284	2,135,662	2,102,232

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

ตารางที่ 4.17 รายได้จากภาษีที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและวัฏจักรราคาสินค้า และรายได้จากภาษีสรรพสามิตน้ำมันที่จัดผลของวัฏจักรราคาสินค้า

หน่วย : ล้านบาท

	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
วิธีที่ 4 แนวคิดค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีแต่ละประเภทต่อ Output Gap										
1. ภาษีเงินได้บุคคลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและวัฏจักรราคาสินค้า	319,124	357,999	365,774	439,376	445,474	452,190	579,997	531,285	576,556	583,780
2. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและวัฏจักรราคาสินค้า	142,183	165,165	185,831	197,599	225,484	206,260	238,139	256,970	290,974	290,345
3. ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและวัฏจักรราคาสินค้า	376,025	405,066	415,723	482,358	460,196	495,732	582,911	631,276	676,354	724,649
4. ภาษีธุรกิจเฉพาะที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและวัฏจักรราคาสินค้า	25,184	28,656	33,265	24,650	19,021	23,250	36,572	41,651	46,984	50,839
5. ภาษีสรรพสามิตน้ำมันที่จัดผลของวัฏจักรราคาสินค้า	74,416	68,761	76,054	66,424	92,209	159,544	122,996	61,205	61,954	61,367
6. รายได้อื่นๆ	299,580	275,785	321,424	284,557	279,658	363,645	350,760	403,161	459,678	395,603
รายได้รัฐบาลเชิงโครงสร้าง (วิธีที่ 4)	1,236,512	1,301,432	1,398,070	1,494,964	1,522,043	1,700,622	1,911,375	1,925,549	2,112,501	2,106,583
วิธีที่ 5 แนวคิดค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีแต่ละประเภทต่อฐานภาษี และค่าความยืดหยุ่นของฐานภาษีต่อ Output Gap										
1. ภาษีเงินได้บุคคลที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและวัฏจักรราคาสินค้า	327,000	370,680	383,659	460,913	443,606	456,761	576,856	548,946	589,791	583,094
2. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและวัฏจักรราคาสินค้า	146,818	169,371	192,352	204,551	215,296	208,548	236,725	266,352	298,306	286,610
3. ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและวัฏจักรราคาสินค้า	375,945	404,945	416,090	482,310	460,842	495,355	581,913	631,109	676,874	724,657
4. ภาษีธุรกิจเฉพาะที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและวัฏจักรราคาสินค้า	25,184	28,656	33,265	24,650	19,021	23,250	36,572	41,651	46,984	50,839
5. ภาษีสรรพสามิตน้ำมันที่จัดผลของวัฏจักรราคาสินค้า	74,416	68,761	76,054	66,424	92,209	159,544	122,996	61,205	61,954	61,367
6. รายได้อื่นๆ	299,580	275,785	321,424	284,557	279,658	363,645	350,760	403,161	459,678	395,603
รายได้รัฐบาลเชิงโครงสร้าง (วิธีที่ 5)	1,248,943	1,318,198	1,422,843	1,523,405	1,510,632	1,707,102	1,905,822	1,952,425	2,133,588	2,102,169

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

ทั้งนี้ การจัดผลของวัฏจักรราคาสินค้าไม่สามารถจัดผลกระทบต่อดุลการคลังทั้งหมดภายในครั้งเดียวเหมือนดังเช่นการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจในวิธีการคำนวณที่ 1 – 3 เนื่องจากวัฏจักรราคาสินค้าทั้ง 3 ประเภท ส่งผลกระทบต่อรายได้จากภาษีอย่างเฉพาะเจาะจง ประกอบกับการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจที่คำนวณด้วยวิธี 1 – วิธีที่ 3 ไม่สามารถจำแนกได้ว่าผลกระทบดังกล่าวส่งผ่านมาทางรายได้จากภาษีประเภทใดหรือส่งผ่านมาทางรายจ่ายประเภทใด จึงไม่สามารถนำดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจแล้วในวิธีที่ 1 – วิธีที่ 3 ดังกล่าวมาจำแนกรายการย่อยของรายได้จากภาษีแต่ละประเภทที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ เพื่อหักผลกระทบของวัฏจักรราคาสินค้าจากรายได้จากภาษีแต่ละประเภทในอีกขั้นตอนหนึ่งได้ ดังนั้น การจัดผลของวัฏจักรราคาสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อรายได้จากภาษีแต่ละประเภท จึงสามารถดำเนินการได้เฉพาะกับวิธีการคำนวณที่ 4 และ 5 ซึ่งมีการจำแนกรายการของรายได้จากภาษีแต่ละประเภทที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยมีผลการคำนวณดังตารางที่ 4.18

ตารางที่ 4.18 คุณการคลังเชิงโครงสร้าง ปีงบประมาณ 2548 – 2557 (วิธีที่ 4 และวิธีที่ 5)

หน่วย : ล้านบาท

วิธีคำนวณ/ปีงบประมาณ	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557
ดุลเงินงบประมาณ	19,747	-54,881	-130,248	-87,567	-507,476	-75,788	-285,848	-317,657	-239,012	-384,325
สัดส่วนต่อ GDP	0.26	-0.65	-1.44	-0.90	-5.26	-0.70	-2.53	-2.57	-1.85	-2.92
ดุลการคลังเบื้องต้น	147,826	75,968	26,995	72,288	-280,632	122,158	45,316	-91,824	-76,890	-207,490
สัดส่วนต่อ GDP (%)	1.94	0.90	0.30	0.74	-2.91	1.13	0.40	-0.74	-0.60	-1.58
ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของมาตรการชั่วคราว	147,826	75,968	-21,853	72,288	-270,605	120,266	53,201	111,158	31,785	-39,559
สัดส่วนต่อ GDP (%)	1.94	0.90	-0.24	0.74	-2.80	1.11	0.47	0.90	0.25	-0.30
วิธีการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและวัฏจักรของราคาสินค้าออกจากรายการย่อยของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล (Disaggregated Method)										
วิธีที่ 4 แนวคิดค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษี 4 ประเภท ต่อ Output Gap										
ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง	124,874	48,188	-2,441	39,480	-170,945	176,027	60,743	92,390	24,385	-16,974
สัดส่วนต่อ GDP (%)	1.64	0.57	-0.03	0.41	-1.77	1.63	0.54	0.75	0.19	-0.13
องค์ประกอบของดุลการคลังเบื้องต้นที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักร	22,952	27,779	-6,254	44,108	-99,661	-55,761	-7,542	18,767	7,399	-22,585
สัดส่วนต่อ GDP (%)	1.64	0.57	-0.03	0.41	-1.77	1.63	0.54	0.75	0.19	-0.13
วิธีที่ 5 แนวคิดค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษี 4 ประเภท ต่อฐานภาษี และค่าความยืดหยุ่นของฐานภาษีต่อ Output Gap										
ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง	136,871	55,082	6,120	50,905	-171,529	176,278	68,014	93,145	28,606	-13,748
สัดส่วนต่อ GDP (%)	1.80	0.66	0.07	0.52	-1.78	1.63	0.60	0.75	0.22	-0.10
องค์ประกอบของดุลการคลังเบื้องต้นที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักร	136,871	55,082	6,120	50,905	-171,529	176,278	68,014	93,145	28,606	-13,748
สัดส่วนต่อ GDP (%)	1.80	0.66	0.07	0.52	-1.78	1.63	0.60	0.75	0.22	-0.10

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

4.4 การวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทย

ในหัวข้อนี้จะเป็นการสรุปและวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างที่ได้จากการศึกษา โดยจะแบ่งหัวข้อออกเป็น 2 หัวข้อหลัก ได้แก่ 1) การวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้างในช่วงที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2548 - 2557) และ 2) การวิเคราะห์ประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้างในระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2558 - 2562) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.4.1 การวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้างในช่วงที่ผ่านมาของประเทศไทย

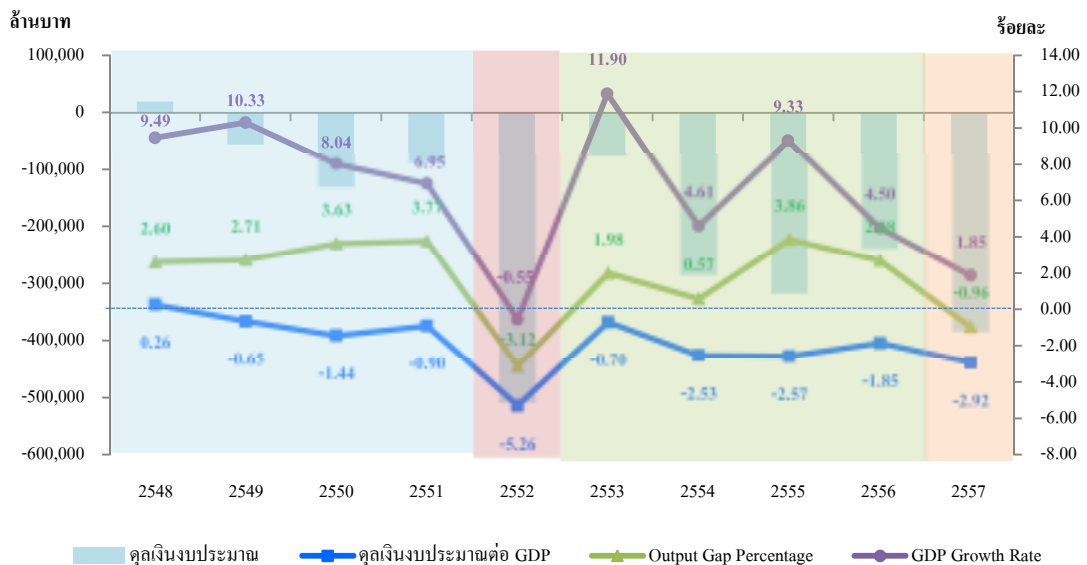
เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการวิเคราะห์ดุลการคลังแต่ละประเภทและดุลการคลังเชิงโครงสร้าง การวิเคราะห์ดุลการคลังของประเทศไทยในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2557 ในหัวข้อนี้จะแบ่งการวิเคราะห์ออกตามประเภทของดุลการคลัง ได้แก่ 1) ดุลเงินงบประมาณ 2) ดุลการคลังเบื้องต้น 3) ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ และ 4) ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) การวิเคราะห์ดุลเงินงบประมาณ

การวิเคราะห์ดุลเงินงบประมาณ (Budgetary Balance) ซึ่งเป็นดุลการคลังรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ผลการบริหารกระแสเงินสดที่ได้รับเข้าและกระแสเงินสดที่จ่ายออกไปจากกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2557 ดุลเงินงบประมาณเกินดุลในปีงบประมาณ 2548 เพียงปีงบประมาณเดียว หลังจากนั้นดุลเงินงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่องในช่วงปีงบประมาณ 2549 - 2557 (รายละเอียดตามแผนภูมิที่ 4.9)

หากพิจารณาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP Growth Rate) และช่องว่างการผลิต จะเห็นได้ว่า ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2548 – 2551 ดุลเงินงบประมาณจะขาดดุลน้อยกว่าในช่วงที่เศรษฐกิจมีความผันผวนในช่วงปี 2553 – 2557 ในขณะที่ปี 2552 ซึ่งภาวะเศรษฐกิจหดตัว ดุลเงินงบประมาณจะขาดดุลมากที่สุดในช่วง 10 ปี อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าในปีงบประมาณ 2548 - 2549 รัฐบาลจัดทำงบประมาณแบบสมดุล และในช่วงปีงบประมาณ 2550 – 2557 รัฐบาลจะจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลมาโดยตลอด แต่การวิเคราะห์บทบาทและประสิทธิภาพของนโยบายการคลังย่อมไม่สามารถพิจารณาได้จากการตัดสินใจในการกำหนดรูปแบบการจัดทำงบประมาณของรัฐบาล ในขณะเดียวกัน ดุลเงินงบประมาณที่เกิดขึ้นจริงไม่อาจบ่งชี้ถึงบทบาทและประสิทธิภาพของนโยบายการคลังได้อย่างชัดเจน เนื่องจากความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจย่อมส่งผลกระทบต่อดุลเงินงบประมาณดังกล่าวด้วย

แผนภูมิที่ 4.9 คุณเงินงบประมาณ ปีงบประมาณ 2548 - 2557



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

ดังนั้น เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ถึงผลการดำเนินงานและทิศทางของนโยบายการคลังที่มีต่อระบบเศรษฐกิจให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ซึ่งเป็นดุลการคลังที่สะท้อนถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจโดยไม่รวมรายได้และรายจ่ายจากเงินกู้ของรัฐบาล ซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงอุปสงค์มวลรวมของประเทศ

2) การวิเคราะห์ดุลการคลังเบื้องต้น

การวิเคราะห์ดุลการคลังเบื้องต้น เพื่อประเมินผลการดำเนินงานและทิศทางของนโยบายการคลังที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ ในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2557 พบว่า ดุลการคลังเบื้องต้นจะมีความสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา โดยในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2551 ดุลการคลังเบื้องต้นเกินดุลสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวปกติ ในปีงบประมาณ 2552 ดุลการคลังเบื้องต้นขาดดุล ซึ่งเป็นปีที่ระบบเศรษฐกิจอยู่ในภาวะหดตัว ในช่วงปีงบประมาณ 2553-2554 ดุลการคลังเบื้องต้นเกินดุล สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่อยู่ในช่วงฟื้นตัว และในช่วงปีงบประมาณ 2555 – 2557 ดุลการคลังเบื้องต้นขาดดุล สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลง (รายละเอียดตามแผนภูมิที่ 4.10)

แผนภูมิที่ 4.10 คลุการคลังเบือ่งตัน ปืงบประมาณ 2548 – 2557



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

อย่างไรก็ดี เมื่อขจัดผลของมาตรการชั่วคราวจากดุลการคลังเบือ่งตันในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2557 พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2551 ดุลการคลังเบือ่งตันมีแนวโน้มเกินดุลยกเว้นในปีงบประมาณ 2550 เนื่องจากในปีดังกล่าวรัฐบาลได้รับรายได้พิเศษจำนวนมากจากการยุบเลิกทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน และส่วนเกินจากการจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาล เมื่อขจัดรายได้พิเศษดังกล่าวออก ทำให้ดุลการคลังเบือ่งตันที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวขาดดุลเล็กน้อย ทั้งนี้ ในภาพรวมการเกินดุลของดุลการคลังเบือ่งตันที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวในช่วงนี้ยังคงสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวเต็มที่ ในปีงบประมาณ 2552 ดุลการคลังเบือ่งตันที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวยังคงขาดดุล แต่ขาดดุลลดลงจากร้อยละ 2.91 ต่อ GDP ในกรณีที่ไม่มีการจัดผลของมาตรการชั่วคราวเป็นร้อยละ 2.80 ต่อ GDP แสดงให้เห็นว่า มาตรการชั่วคราวเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ดุลการคลังเบือ่งตันขาดดุล แต่ไม่ใช่ปัจจัยที่มีผลอย่างถาวร โดยการขาดดุลของดุลการคลังเบือ่งตันที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวดังกล่าวสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่หดตัวในช่วงนี้

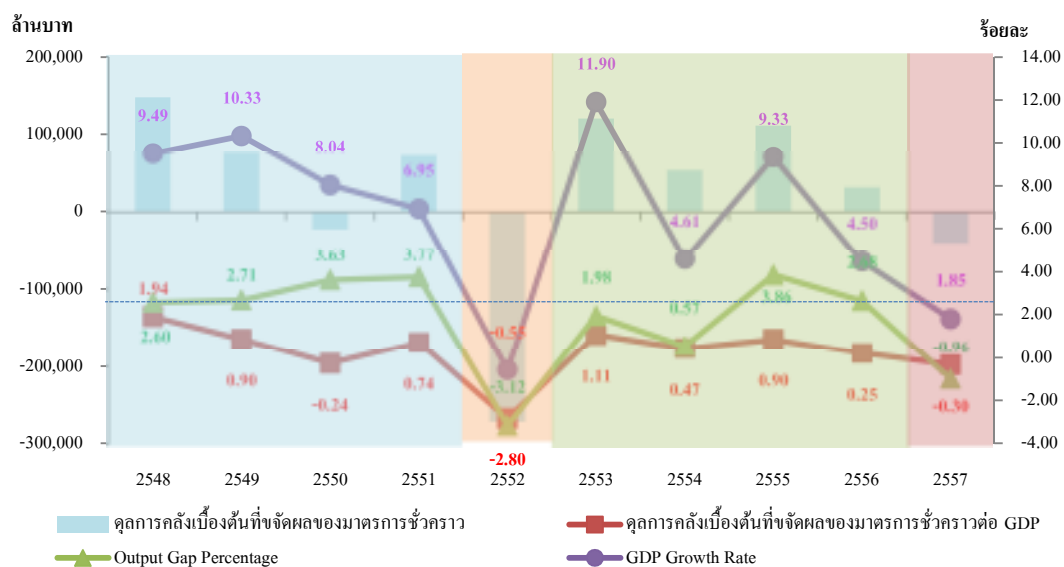
สำหรับในช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2554 ดุลการคลังเบือ่งตันที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวยังคงเกินดุลโดยตลอด โดยเกินดุลลดลงจากร้อยละ 1.13 ต่อ GDP เป็นร้อยละ 1.11 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2553 และเกินดุลเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.40 ต่อ GDP เป็นร้อยละ 0.47 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2554

สำหรับในช่วงปีงบประมาณ 2555 -2556 ดุลการคลังเบือ่งตันที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวเกินดุลโดยตลอด สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่อยู่ในช่วงฟื้นตัว ซึ่งจะเห็นได้ว่า

ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวในช่วงปีงบประมาณ 2555 – 2556 เปลี่ยนสถานะจากการขาดดุลมาเป็นการเกินดุล โดยการจัดผลของมาตรการชั่วคราวทำให้ดุลการคลังเบื้องต้นเปลี่ยนจากขาดดุลร้อยละ 0.74 ต่อ GDP เป็นเกินดุลร้อยละ 0.90 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2555 และเปลี่ยนจากขาดดุลร้อยละ 0.60 ต่อ GDP เป็นเกินดุลร้อยละ 0.25 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2556 สะท้อนถึงผลของมาตรการชั่วคราวในช่วงดังกล่าวที่ทำให้เกิดการขาดดุล โดยส่วนใหญ่เกิดจากรายจ่ายพิเศษที่เกิดขึ้นชั่วคราว เช่น ในปีงบประมาณ 2555 ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการเยียวยา ฟื้นฟู และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการ 99,759 ล้านบาท โครงการรับจำนำผลผลิตการเกษตร 41,328 ล้านบาท และโครงการเพิ่มทุนให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 38,523 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2556 ซึ่งมีการดำเนินโครงการรับจำนำผลผลิตการเกษตร 33,310 ล้านบาท และการเพิ่มทุนให้แก่โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 67,970 ล้านบาท เป็นต้น ซึ่งหากไม่มีการจัดผลชั่วคราวดังกล่าว อาจทำให้การประเมินบทบาทและประสิทธิภาพของนโยบายการคลังในช่วงดังกล่าวคลาดเคลื่อนได้

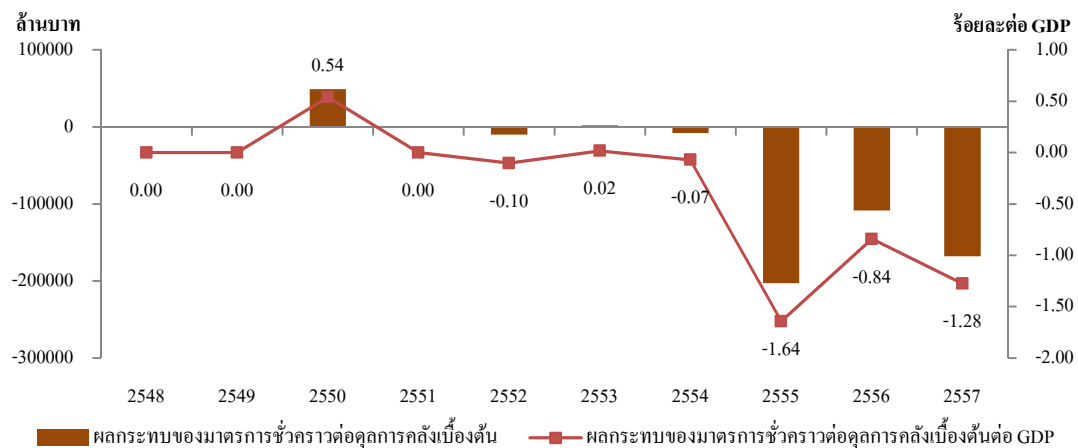
ส่วนในปีงบประมาณ 2557 เมื่อจัดผลของมาตรการชั่วคราว ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวจะขาดดุลลดลงจากกรณีที่ไม่วางจัดผลของมาตรการชั่วคราว เช่นเดียวกับปีงบประมาณ 2552 แสดงให้เห็นว่า มาตรการชั่วคราวเป็นปัจจัยส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการขาดดุล โดยส่วนใหญ่เกิดจากรายจ่ายพิเศษที่เกิดขึ้นชั่วคราว เช่น โครงการรับจำนำผลผลิตการเกษตร 115,177 ล้านบาท และโครงการรถยนต์คันแรก 40,759 ล้านบาท เป็นต้น แต่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลง (รายละเอียดตามแผนภูมิที่ 4.11 และ 4.12)

แผนภูมิที่ 4.11 ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของมาตรการชั่วคราว ปีงบประมาณ 2548 - 2557



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

แผนภูมิที่ 4.12 ผลกระทบของมาตรการชั่วคราวต่อดุลการคลังเบื้องต้น ปีงบประมาณ 2548 - 2557



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

เพื่อประเมินบทบาทและประสิทธิภาพของนโยบายการคลังที่เกิดจากความสามารถหรือความพยายามของรัฐบาล (Fiscal Effort) และการทำงานของตัวรักษาเสถียรภาพโดยอัตโนมัติ จึงจำเป็นต้องมีการนำดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวมาจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ

3) การวิเคราะห์ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ

ในการประเมินบทบาทของนโยบายการคลังว่า รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบผ่อนคลาย (Loosen) หรือหดตัว (Contraction) และลักษณะของการดำเนินนโยบายการคลังดังกล่าวเป็นการสนับสนุน (Procyclical) หรือต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical) จำเป็นต้องพิจารณาดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ เพื่อให้สะท้อนถึงผลการดำเนินงานที่แท้จริงของรัฐบาล ซึ่งเกิดจากการตัดสินใจทางนโยบาย โดยแยกองค์ประกอบของดุลการคลังเบื้องต้นที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจออก ซึ่งแบ่งวิธีการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจได้ 2 แนวทาง ได้แก่ 1) วิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากผลรวมทุกรายการของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล (Aggregated Method) จำนวน 3 วิธี และ 2) วิธีการจัดผลของวัฏจักรออกจากรายการย่อยของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล (Disaggregated Method) จำนวน 2 วิธี

วิธีการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจออกจากรายการย่อยของรายได้และรายจ่ายรัฐบาล ในวิธีที่ 1 - 4 ให้ผลลัพธ์ที่มีความสอดคล้องกันทั้งในเชิงทิศทาง (Direction) และในเชิงขนาด (Magnitude) แสดงให้เห็นถึงความคงเส้นคงวา (Robustness) ของวิธีการคำนวณที่แตกต่างกัน โดยมีวิธีที่ 5 เท่านั้นที่มีความสอดคล้องในเชิงทิศทางเพียงอย่างเดียว เนื่องจากวิธีที่ 5 นั้นองค์ประกอบของดุลการคลังเบื้องต้นที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจจะมีขนาดน้อยกว่าวิธีที่ 1 - 4

ซึ่งเป็นผลของการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจผ่านการวิเคราะห์ความยืดหยุ่นเฉพาะฐานภาษีหลัก
จึงอาจมีผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่หลงเหลืออยู่ในฐานภาษีอื่นที่ไม่ได้นำมารวมในการคำนวณ

ทั้งนี้ สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักร
เศรษฐกิจในช่วงปีงบประมาณ 2548 - 2557 โดยแบ่งออกตามช่วงของการเปลี่ยนแปลงช่องว่าง
การผลิตออกเป็น 4 ช่วง ดังนี้

1) ในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2551

1.1) ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจเกินดุลโดยตลอด
ยกเว้นปีงบประมาณ 2550 ที่ขาดดุลหลังจากการหักรายได้พิเศษจำนวน 48,848 ล้านบาท โดยมี
สาเหตุหลักจากการยุบเลิกทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งแสดงถึงบทบาทการดำเนินนโยบาย
การคลังแบบหดตัว (Contractionary) โดยในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2549 ภาวะเศรษฐกิจ
มีการขยายตัวในระดับสูง เป็นช่วงปีงบประมาณที่รัฐบาลสามารถตั้งงบประมาณแบบสมดุลได้ ทั้งนี้
ในช่วงดังกล่าวมีข้อสังเกตว่ารัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เช่น การนำเงินของสำนักงาน
สลากกินแบ่งมาใช้ และมีการใช้นโยบายถึงการคลัง เช่น การใช้จ่ายเงินของธนาคารออมสินเพื่อ
จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ การดำเนินโครงการพักหนี้เกษตรกรผ่านธนาคาร
เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และการให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ปล่อยสินเชื่อ
ในโครงการบ้านเอื้ออาทร ส่งผลให้บทบาทของการดำเนินนโยบายการคลังในช่วงเวลาดังกล่าว
มีลักษณะหดตัวอย่างชัดเจน

1.2) การขยายตัวทางเศรษฐกิจและช่องว่างการผลิตที่เป็นบวก ซึ่งเป็น
ปัจจัยบวกที่สนับสนุนให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นเกินเป้าหมาย จึงสะท้อนออกมา
ในรูปของผลของวัฏจักรเศรษฐกิจที่ทำให้ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวเกินดุล

ทั้งนี้ ช่องว่างการผลิตที่เป็นบวกอาจมี 2 นัย คือ 1) ช่องว่างการผลิต
เป็นบวกเนื่องจาก GDP ที่เกิดขึ้นจริงที่ขยายตัวสูง และอยู่ในระดับที่สูงกว่า Potential GDP หรือ
2) GDP ที่เกิดขึ้นจริงมีการขยายตัวตามแนวโน้มปกติ แต่ Potential GDP มีแนวโน้มการขยายตัว
ลดลง อย่างไรก็ดี การประมาณการ Potential GDP ด้วยวิธี HP filter จะไม่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลง
ปัจจัยการผลิต จึงไม่มีเหตุผลเพียงพอที่ทำให้ Potential GDP มีแนวโน้มการขยายตัวลดลง ดังนั้น
ช่องว่างการผลิตที่เป็นบวกในการศึกษานี้ จึงหมายถึง นัยแรก คือ ช่องว่างการผลิตเป็นบวก
เนื่องจาก GDP ที่เกิดขึ้นจริงที่ขยายตัวสูง และอยู่ในระดับที่สูงกว่า Potential GDP ซึ่งเป็นปัจจัยบวก
ที่สนับสนุนให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นเกินเป้าหมาย

2) ในปีงบประมาณ 2552

2.1) คุลการคลังเบื่องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจขาดดุล แสดงถึงบทบาทการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary) ซึ่งเป็นความตั้งใจของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์แฮมเบอร์เกอร์ (Hamburger Crisis) ซึ่งทำให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในวงเงิน 116,700 ล้านบาท

2.2) ภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวและช่องว่างการผลิตเป็นลบ ส่งผลลบอย่างมากต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลโดยรวม จึงสะท้อนออกมาในรูปของผลของวัฏจักรเศรษฐกิจที่ทำให้คุลการคลังเบื่องต้นที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวขาดดุล

3) ในช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2556

3.1) คุลการคลังเบื่องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจเกินดุล โดยตลอดแสดงถึงบทบาทการดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัว (Contractionary) แต่เป็นการเกินดุลที่มีแนวโน้มลดลง หนึ่งเป็นผลจากความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การวางระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันอุทกภัย และการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนและภาคธุรกิจหลังจากเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี 2554

3.2) การขยายตัวทางเศรษฐกิจและช่องว่างการผลิตเป็นบวก ส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เกินเป้าหมายจึงสะท้อนออกมาในรูปของผลของวัฏจักรเศรษฐกิจที่ทำให้คุลการคลังเบื่องต้นที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวเกินดุล

4) ในปีงบประมาณ 2557

4.1) คุลการคลังเบื่องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจขาดดุล แสดงถึงบทบาทการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary)

4.2) ภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวและช่องว่างการผลิตเป็นลบ ส่งผลลบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลโดยรวม จึงสะท้อนออกมาในรูปของผลของวัฏจักรที่ทำให้คุลการคลังเบื่องต้นที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวขาดดุล

แผนภูมิที่ 4.13 ผลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2548 - 2557



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

4) การวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง

การคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างเป็นการนำดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจมาหักออกด้วยผลของวัฏจักรราคา โดยที่ผลของวัฏจักรราคาจะคำนวณได้จากการวิเคราะห์ผลกระทบของวัฏจักรราคาต่อรายได้จากภาษีของรัฐบาลเป็นบางรายการ (Disaggregated Approach) จึงจำเป็นต้องนำรายได้จากภาษีที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจเฉพาะที่ได้จากการคำนวณด้วยวิธีที่ 4 และวิธีที่ 5 มาหักผลกระทบของวัฏจักรราคาทีละรายการ

ทั้งนี้ การคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างในช่วงปีงบประมาณ 2548 - 2557 จะแบ่งออกตามช่วงของการเปลี่ยนแปลงช่องว่างการผลิต 4 ช่วงเวลา โดยสามารถสรุปได้ดังนี้ (รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ 4.14 และแผนภูมิที่ 4.13)

1) ในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2551 (ช่วงเศรษฐกิจฟื้นตัวเต็มที่และขยายตัวปกติ)

1.1) ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวเกินดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.84 ของ GDP ต่อปี โดยขาดดุลในปี 2550 หลังจากการหักรายได้พิเศษจำนวน 48,848 ล้านบาท ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากการยุบเลิกทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลเริ่มมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการดำเนินนโยบายการคลัง และสามารถจัดเก็บรายได้เพียงพอต่อการพัฒนาประเทศ

1.2) ดุลการคลังเชิงโครงสร้างที่คำนวณตามวิธีที่ 4 และวิธีที่ 5 เกินดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.65 และ 0.76 ของ GDP ต่อปี ตามลำดับ โดยดุลการคลังเชิงโครงสร้างตามวิธีที่ 4 ขาดดุลในปี 2550 ร้อยละ 0.03 ของ GDP ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลจากการที่ปีดังกล่าวเป็นปีที่วัฏจักรเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อดุลการคลังมาก ทั้งนี้ การเกินดุลเฉลี่ยในช่วงนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของนโยบายการคลังที่ลดน้อยลงเนื่องจากเศรษฐกิจขยายตัวดี และมีการถ่ายโอนบทบาทของนโยบายการคลังไปสู่ นโยบายหรือมาตรการกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activity: QFA) ผ่านการดำเนินงานหน่วยงานของรัฐเพิ่มมากขึ้น เช่น การใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐปล่อยสินเชื่อพิเศษ และการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งใช้เงินทุนและเงินกู้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเป็นเงินทุนหมุนเวียนในช่วงเริ่มแรก เป็นต้น และสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical Fiscal Policy) หรือเกินดุลในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว

1.3) องค์ประกอบของดุลการคลังเบื้องต้นที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรตามวิธีที่ 4 และวิธีที่ 5 เกินดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.19 และ 0.08 ของ GDP ต่อปี ตามลำดับ เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เกินเป้าหมาย

2) ในปีงบประมาณ 2552 (ช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ)

2.1) มาตรการคลังเบื้องต้น (PB) ขาดดุลงบประมาณ 2.8 ต่อ GDP สะท้อนถึงการดำเนินนโยบายงบประมาณแบบขาดดุล เพื่อกระตุ้นการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายของภาครัฐ ในช่วงที่ภาคเอกชนชะลอการใช้จ่าย โดยมีข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายการคลัง และจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณดังกล่าว

2.2) มาตรการคลังเชิงโครงสร้างที่คำนวณตามวิธีที่ 4 และวิธีที่ 5 ขาดดุลงบประมาณ 1.77 และ 1.78 ของ GDP ต่อปี ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical Fiscal Policy) หรือขาดดุลในช่วงเศรษฐกิจหดตัว

2.3) ภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลโดยรวม ส่งผลให้องค์ประกอบของมาตรการคลังเบื้องต้นที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรตามวิธีที่ 4 และวิธีที่ 5 ขาดดุลงบประมาณ 1.03 และ 1.03 ของ GDP ต่อปี ตามลำดับ

3) ในช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2556 (ช่วงเศรษฐกิจฟื้นตัวและขยายตัว)

3.1) มาตรการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวเกินดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.68 ของ GDP ต่อปี แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลเริ่มมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการดำเนินนโยบายการคลัง และสามารถจัดเก็บรายได้เพียงพอต่อการพัฒนาประเทศ

3.2) มาตรการคลังเชิงโครงสร้างที่คำนวณตามวิธีที่ 4 และวิธีที่ 5 เกินดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.78 และ 0.80 ของ GDP ต่อปี ตามลำดับ แสดงให้เห็นถึงบทบาทของนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical Fiscal Policy) หรือเกินดุลในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว

3.3) องค์ประกอบของมาตรการคลังเบื้องต้นที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรตามวิธีที่ 4 และวิธีที่ 5 ขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ 0.09 และ 0.12 ของ GDP ต่อปี ตามลำดับ สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่เริ่มมีแนวโน้มชะลอตัว

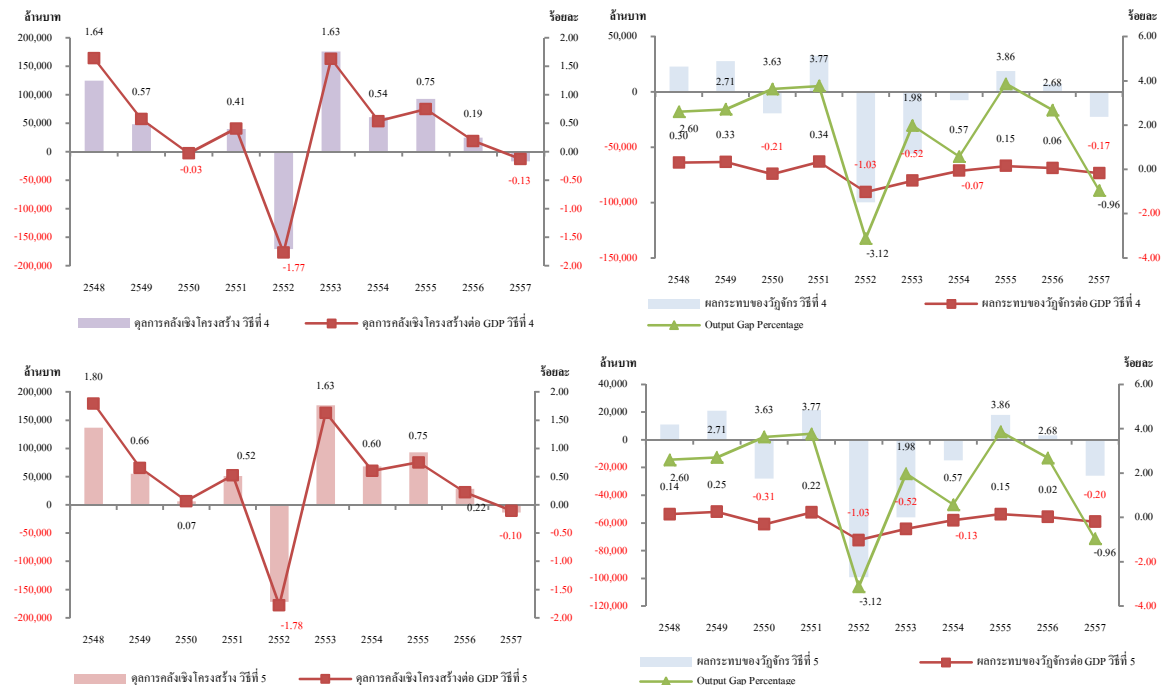
4) ปีงบประมาณ 2557 (ช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว)

4.1) มาตรการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของมาตรการชั่วคราวขาดดุลงบประมาณ 0.30 ของ GDP แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายงบประมาณแบบขาดดุล เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยมีข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายการคลัง และจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล

4.2) คุลการคลังเชิงโครงสร้างที่คำนวณตามวิธีที่ 4 และวิธีที่ 5 ขาดคุลร้อยละ 0.13 และ 0.10 ของ GDP ต่อปี ตามลำดับ แสดงให้เห็นถึงบทบาทของนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical Fiscal Policy) หรือขาดคุลในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว

4.3) องค์ประกอบของคุลการคลังเบื้องต้นที่เปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรตามวิธีที่ 4 และวิธีที่ 5 ขาดคุลร้อยละ 0.17 และ 0.20 ตามลำดับ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในภาพรวม

แผนภูมิที่ 4.14 คุลการคลังเชิงโครงสร้าง ผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและผลของวัฏจักรราคาสินค้า
ปีงบประมาณ 2548 - 2557 (วิธีที่ 4 และวิธีที่ 5)



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

หมายเหตุ : ปีงบประมาณ 2550 มีรายได้พิเศษจากการยุบเลิกทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนจำนวนมาก เมื่อخذผลของปัจจัยชั่วคราวดังกล่าว ส่งผลให้คุลการคลังเบื้องต้นขาดคุล ซึ่งเป็นครั้งที่ 2 ในรอบ 10 ปี ที่คุลการคลังเบื้องต้นขาดคุลเช่นเดียวกับปีงบประมาณ 2552 แต่แตกต่างจากปีงบประมาณ 2552 เนื่องจากปีงบประมาณ 2550 ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวดี ผลของวัฏจักรเศรษฐกิจที่ส่งผลบวกต่อคุลการคลัง บทบาทของนโยบายการคลังของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจจึงเพิ่มขึ้น สอดคล้องกับการขาดคุลการคลังเบื้องต้นดังกล่าว

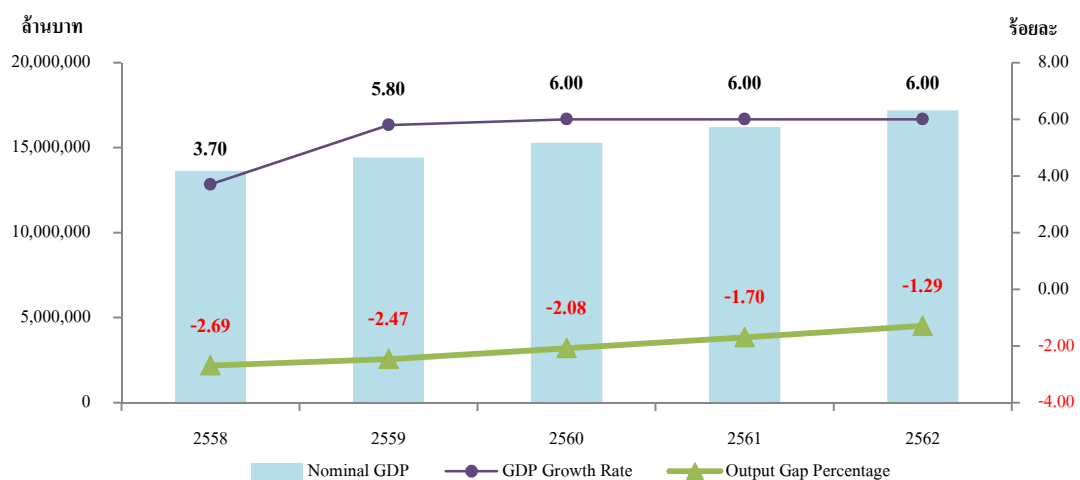
4.4.2 ประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทย

การประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้างในช่วงปีงบประมาณ 2558 - 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และประเมินบทบาทและแนวโน้มของนโยบายการคลังของประเทศไทยในระยะปานกลาง เพื่อประเมินความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลภายใต้ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่กำหนด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ประมาณการ GDP และช่องว่างการผลิต

ข้อสมมติฐานที่สำคัญในการประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้างในช่วงปีงบประมาณ 2558 - 2562 คือ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และช่องว่างการผลิต โดยกำหนดให้ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวร้อยละ 3.7 ในปี 2558 และร้อยละ 5.8 ในปี 2559 ซึ่งเป็นไปตามประมาณการของ สศช. เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2558 หลังจากนั้นกำหนดให้ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวร้อยละ 6 ต่อปี (การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริงร้อยละ 4 และอัตราเงินเฟ้อเท่าร้อยละ 2) ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 4.15

แผนภูมิที่ 4.15 ประมาณการ GDP และช่องว่างการผลิต ปี 2558 - 2562



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

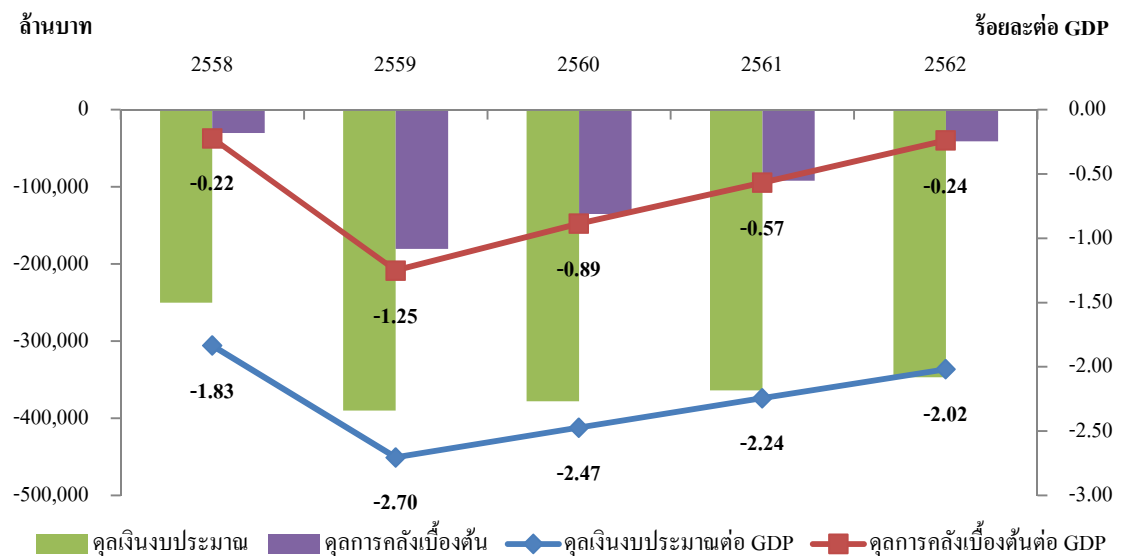
2) ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง ในช่วงปีงบประมาณ 2558 - 2562

2.1) ประมาณการดุลเงินงบประมาณ และดุลการคลังเบื้องต้น

เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการวิเคราะห์ดุลเงินงบประมาณ ดุลการคลังเบื้องต้น และดุลการคลังเชิงโครงสร้าง แผนภูมิที่ 4.15 จะแสดงให้เห็นถึงประมาณการดุลเงินงบประมาณ และดุลการคลังเบื้องต้น ปีงบประมาณ 2558 - 2562 โดยพบว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2558 - 2559 ประมาณการดุลเงินงบประมาณตามเอกสารงบประมาณ

และบุคลากรตั้งเบื้องต้นจะขาดดุลเพิ่มขึ้น ซึ่งรัฐบาลได้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุล 250,000 ล้านบาท และขาดดุล 390,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 และ 2559 ตามลำดับ หลังจากนั้น หากภาวะเศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้ในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี และในช่วงปีงบประมาณ 2560 – 2562 หากรัฐบาลไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายจ่ายอย่างมีนัยสำคัญ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ และบุคลากรตั้งเบื้องต้นจะมีแนวโน้มขาดดุลลดลง ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 4.16

แผนภูมิที่ 4.16 ประมาณการดุลเงินงบประมาณ และบุคลากรตั้งเบื้องต้น ปีงบประมาณ 2558 - 2562



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

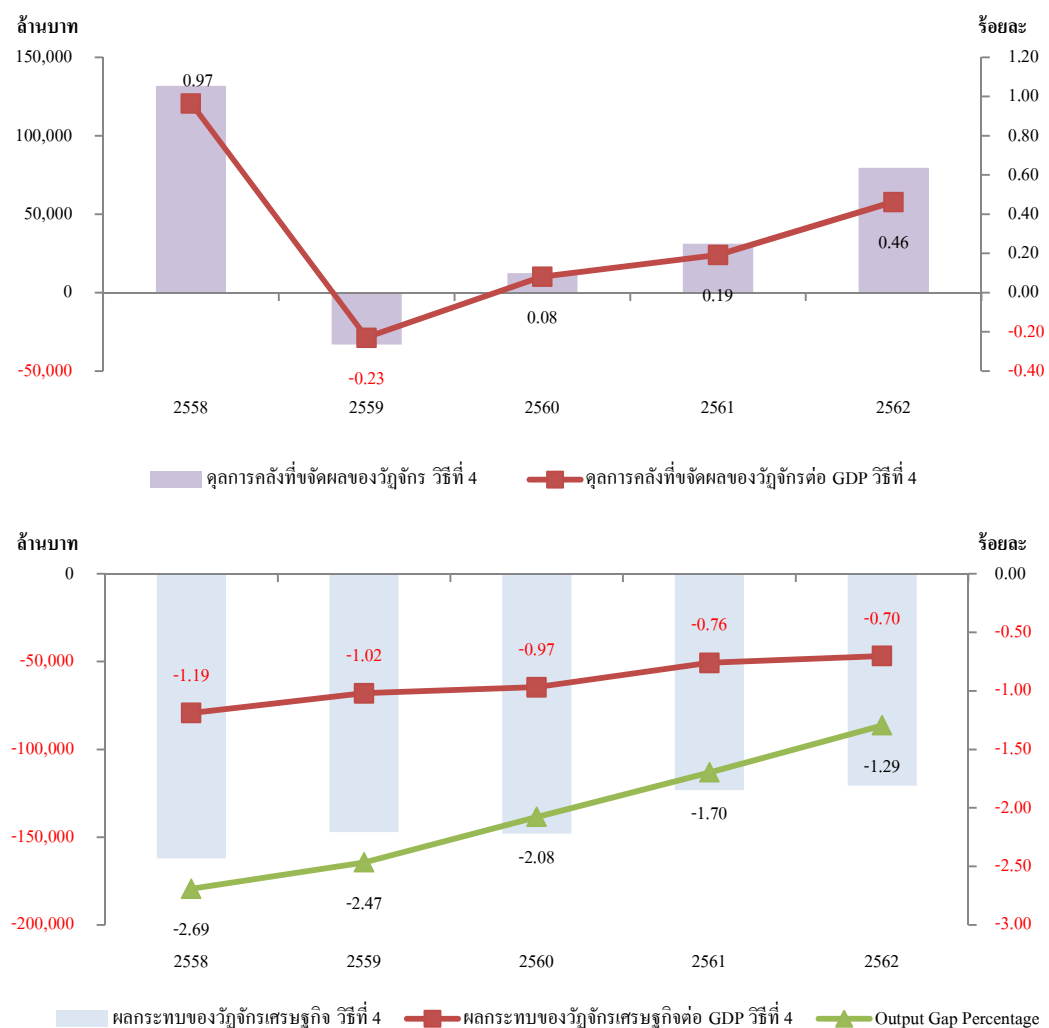
2.2) ประมาณการบุคลากรคลังเชิงโครงสร้าง

ประมาณการบุคลากรคลังเชิงโครงสร้างจะประยุกต์ใช้บุคลากรตั้งเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจที่คำนวณด้วยวิธีที่ 4 เป็นหลัก เนื่องจากเป็นวิธีที่มีการขจัดผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อรายได้จากภาษีของรัฐบาล โดยนำรายได้จากภาษีของรัฐบาล 4 รายการ ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีสรรพสามิตน้ำมัน มาขจัดผลกระทบของวัฏจักรราคาในอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งจะแสดงผลลัพธ์ได้แม่นยำกว่าวิธีการคำนวณที่ 5 ซึ่งขจัดผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจออกไปเพียงบางส่วน

ประมาณการบุคลากรคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจในระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2558 - 2562) แสดงให้เห็นว่า บุคลากรตั้งเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ จะเกินดุลในปีงบประมาณ 2558 และขาดดุลในปีงบประมาณ 2559 หลังจากนั้นจะเกินดุลในช่วงปีงบประมาณ 2560 – 2562 ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อบุคลากรคลังจะสอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงของช่องว่างการผลิต โดยผลกระทบของ

วัฏจักรเศรษฐกิจต่ออุตสาหกรรมคลังจะขาดดุลเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.28 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2557 เป็นขาดดุลร้อยละ 1.19 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2558 ในขณะที่ช่องว่างการผลิตที่ติดลบมากขึ้นจากร้อยละ 0.96 ในปี 2557 เป็นร้อยละ 2.69 ในปี 2558 สำหรับในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2562 ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจต่ออุตสาหกรรมคลังจะมีแนวโน้มลดลงสอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงของช่องว่างการผลิตที่ติดลบลดลง ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 4.17

แผนภูมิที่ 4.17 ประมาณการดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจปีงบประมาณ 2558 - 2562



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

ทั้งนี้ สาเหตุหลักที่ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจเกินดุลในปีงบประมาณ 2558 เนื่องจากผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง เมื่อหักออกจากดุลการคลังเบื้องต้น จึงทำให้เกิดการเกินดุล โดยที่การเกินดุลดังกล่าวไม่ได้สะท้อนถึงภาวะ

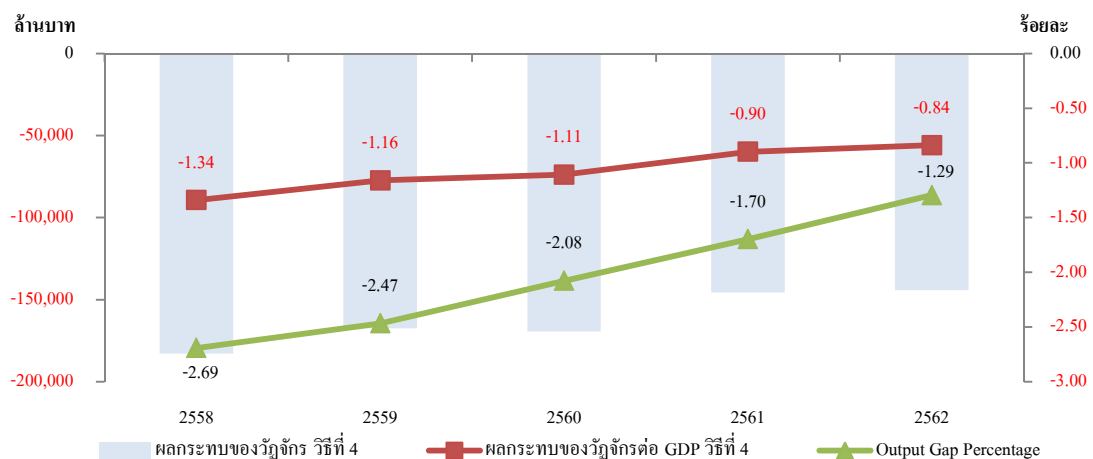
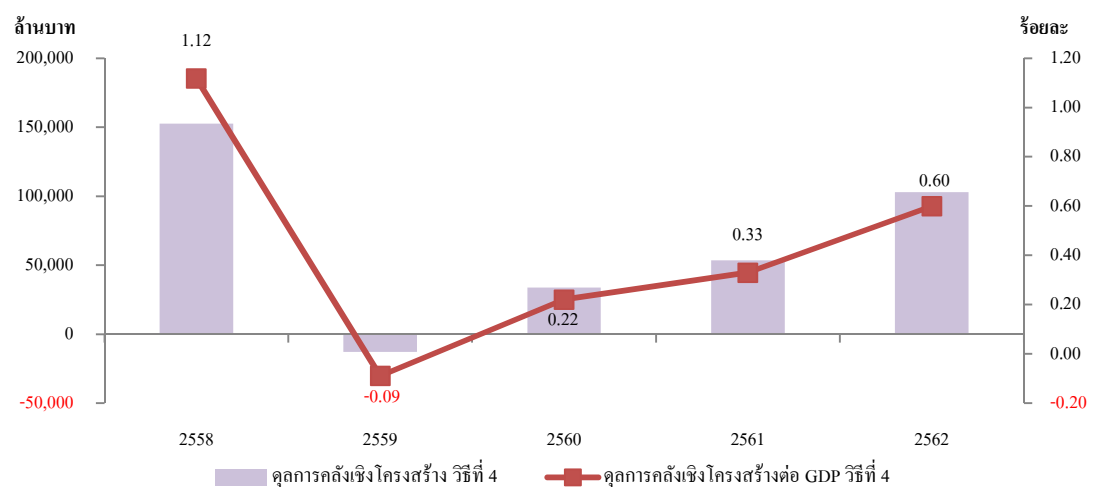
ที่โครงสร้างรายได้รัฐบาลมีความเหมาะสมกับโครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาลโดยสมบูรณ์แต่อย่างไร ในการประเมินบทบาทการดำเนินนโยบายของรัฐบาล จึงควรระมัดระวังปีที่วัฏจักรเศรษฐกิจ อยู่ในช่วงต่ำสุดหรือสูงสุด สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์จากการศึกษาผลการคลังที่จัดผลของ วัฏจักรเศรษฐกิจในต่างประเทศ ซึ่งให้ข้อสังเกตว่า รัฐบาลมักจะจัดทำรายงานผลการคลังเบื้องต้น ที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อสาธารณชนในช่วงที่มีวัฏจักรเศรษฐกิจสูง เพื่อให้สาธารณชน เข้าใจว่า การขาดดุลของผลการคลังรวมเป็นผลของภาวะเศรษฐกิจ รัฐบาลมีประสิทธิภาพ ในการกำหนดนโยบายการคลัง โดยมีผลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจเกินดุล ในขณะเดียวกันในช่วงที่มีวัฏจักรเศรษฐกิจต่ำ รัฐบาลมักจะรายงานผลการคลังรวม เพื่อให้สาธารณชนเข้าใจว่าการขาดดุลที่ลดลง หรือการเกินดุลดังกล่าวเป็นความสามารถ ในการกำหนดนโยบายการคลังของรัฐบาล

เมื่อจัดผลของวัฏจักรราคาจากรายได้จากภาษีของรัฐบาล 4 รายการ ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีสรรพสามิตน้ำมัน จะสามารถประมาณการผลการคลังเชิงโครงสร้างในระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2558 - 2562) โดยพบว่า ดุลการคลังเชิงโครงสร้างจะมีขนาดและทิศทางใกล้เคียงกับดุลการคลังเบื้องต้นที่จัด ผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยดุลการคลังเชิงโครงสร้างจะเกินดุลในปีงบประมาณ 2558 และขาดดุล ในปีงบประมาณ 2559 หลังจากนั้นจะเกินดุลในช่วงปีงบประมาณ 2560 - 2562 ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2558 - 2562 ประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้าง เกินดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.44 ของ GDP ต่อปี ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยในช่วงปีงบประมาณ 2553 - 2557 ซึ่งเกินดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.31 ของ GDP ต่อปี การเกินดุลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงบทบาทของนโยบายการคลังลดน้อยลงเมื่อเทียบกับ ช่วงก่อนหน้านี้ และเนื่องจากข้อสมมติฐานภาวะเศรษฐกิจที่กำหนดให้มีแนวโน้มขยายตัวอย่าง ต่อเนื่อง การเกินดุลดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของนโยบายการคลังแบบต่อต้าน วัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical Fiscal Policy) หรือเกินดุลในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว ยกเว้น ในปีงบประมาณ 2559 เพียงปีงบประมาณเดียว ซึ่งรัฐบาลได้จัดทำงบประมาณขาดดุลเพิ่มขึ้นจาก 250,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 เป็นขาดดุล 390,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 โดยมีดุลการคลังเบื้องต้นขาดดุลเพิ่มขึ้นจาก 30,368 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 เป็นขาดดุล 180,340 ล้านบาท หลังจากนั้น ดังนั้น ในช่วงปีงบประมาณ 2560 - 2567 หากรัฐบาลสามารถจัดทำ งบประมาณแบบขาดดุลลดลงอย่างต่อเนื่องตามประมาณการในการศึกษานี้ ย่อมสะท้อนถึง ความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจของรัฐบาล

ทั้งนี้ ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจและวัฏจักรด้านราคาสินค้าต่อดุลการคลัง จะสอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงของช่องว่างการผลิต โดยผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจ

และวัฏจักรด้านราคาต่ออุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจาก 0.38 ในปีงบประมาณ 2557 เป็นร้อยละ 1.34 ในปีงบประมาณ 2558 ในขณะที่ช่องว่างการผลิตที่ติดลบมากขึ้นจากร้อยละ 0.96 ในปี 2557 เป็นร้อยละ 2.69 ในปี 2558 สำหรับในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2562 ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจต่ออุตสาหกรรมคังจะมีแนวโน้มลดลงสอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงของช่องว่างการผลิตที่ติดลบลดลง รายละเอียดดังปรากฏในแผนภูมิที่ 4.18

แผนภูมิที่ 4.18 ประมาณการอุตสาหกรรมคังเชิงโครงสร้าง ปีงบประมาณ 2558 - 2562



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

2.3) การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของอุตสาหกรรมคังเชิงโครงสร้างต่อช่องว่างการผลิต

เนื่องจากความแม่นยำในการประมาณการอุตสาหกรรมคังเชิงโครงสร้างจะขึ้นอยู่กับประมาณการ Potential GDP และช่องว่างการผลิตเป็นสำคัญ ดังนั้น เพื่อให้เห็นถึงความเสี่ยงที่เกิดจากความไม่แน่นอนของช่องว่างการผลิต ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกลุ่มข้อสมมติฐาน

ของช่องว่างการผลิต โดยกำหนดให้ช่องว่างการผลิตมีการเปลี่ยนแปลงร้อยละ ± 0.5 และร้อยละ ± 1.0 โดยผลการศึกษาดังกล่าว พบว่า การเปลี่ยนแปลงของช่องว่างการผลิตร้อยละ ± 1.0 จะส่งผลกระทบต่อดุลการคลังเชิงโครงสร้างในกรณีฐานอยู่ในช่วงร้อยละ ± 0.05 ถึง ± 0.32 ต่อ GDP ต่อปี ซึ่งอยู่ในระดับต่ำ รายละเอียดดังปรากฏในแผนภูมิที่ 4.19

แผนภูมิที่ 4.19 การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของดุลการคลังเชิงโครงสร้างต่อช่องว่างการผลิต ปีงบประมาณ 2558 - 2562



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

ทั้งนี้ หากช่องว่างการผลิตแคบลง ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อดุลการคลังเบื้องต้นจะลดลง ทำให้ดุลการคลังเชิงโครงสร้างเกินดุลหรือขาดดุลมากขึ้น ในขณะที่หากช่องว่างการผลิตกว้างขึ้น ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อดุลการคลังเบื้องต้นจะเพิ่มขึ้น ทำให้ดุลการคลังเชิงโครงสร้างเกินดุลหรือขาดดุลลดลง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญต่อการประเมินบทบาทของนโยบายการคลังในกรณีที่ดุลการคลังเชิงโครงสร้างเกินดุลหรือขาดดุลอยู่ในระดับต่ำ และผลของการเปลี่ยนแปลงช่องว่างการผลิตดังกล่าวสามารถทำให้ทิศทางของดุลการคลังเชิงโครงสร้างเปลี่ยนแปลงได้

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของช่องว่างการผลิตจะมีขนาดของผลกระทบต่อดุลการคลังเชิงโครงสร้างมากในปีที่วัฏจักรเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง และจะมีขนาดของผลกระทบต่อดุลการคลังเชิงโครงสร้างน้อยในปีที่วัฏจักรเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ ในช่วงปี 2558 – 2562 ช่องว่างการผลิตในกรณีฐานจะติดลบลดลงจากร้อยละ 2.69 ในปี 2558 เป็นร้อยละ 1.29 ในปี 2562

ซึ่งแสดงถึงขนาดของวัฏจักรเศรษฐกิจที่ลดลงตามขนาดของ GDP ที่ต่ำกว่า Potential GDP ในระดับที่ลดลง

4.4.3 การประยุกต์ใช้ดุลการคลังเชิงโครงสร้างในการกำหนดแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการคลัง

จากการพิจารณาดุลการคลังเชิงโครงสร้างต่อ GDP ของประเทศไทยในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2557 พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2548 - 2551 ซึ่งเป็นช่วงภาวะเศรษฐกิจขยายตัวปกติดุลการคลังเชิงโครงสร้างต่อ GDP เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.65 ต่อ GDP ต่อปี ในปีงบประมาณ 2552 ซึ่งเป็นช่วงภาวะเศรษฐกิจหดตัว ดุลการคลังเชิงโครงสร้างต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ -1.77 ต่อ GDP ต่อปี และในช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2557 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจฟื้นตัวและขยายตัวปกติ โดยมีสัญญาณของการขยายตัวที่ชะลอตัวลงในระยะหลัง ดุลการคลังเชิงโครงสร้างต่อ GDP เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.78 ต่อ GDP ต่อปี แสดงให้เห็นว่า ดุลการคลังเชิงโครงสร้างเกินดุลมาโดยตลอด ดังนั้น การขาดดุลการคลังรวม จึงเป็นผลของวัฏจักรเศรษฐกิจและมาตรการด้านการคลังที่มีผลชั่วคราวเป็นสำคัญ โดยเฉพาะรายได้พิเศษและรายจ่ายในโครงการตามนโยบายรัฐบาล และสามารถสรุปได้ว่า โดยส่วนใหญ่แล้วบทบาทของนโยบายการคลังต่อระบบเศรษฐกิจเป็นแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ นั่นคือ เกินดุลในช่วงเศรษฐกิจขยายตัวปกติ

ถึงแม้ว่าโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลอาจจะมีความเหมาะสม โดยพิจารณาจากดุลการคลังเชิงโครงสร้างที่เกินดุลข้างต้น แต่รัฐบาลอาจยังคงมีความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อรองรับรายจ่ายตามนโยบายรัฐบาล เช่น การจัดหาบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานหรือการจัดสวัสดิการเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและตัดลดได้ยาก รวมถึงเพื่อสร้างความยืดหยุ่นให้กับงบประมาณสำหรับรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉิน วิกฤตทางเศรษฐกิจ หรือการเปลี่ยนแปลงปัจจัยเชิงโครงสร้างอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นต้น

การประยุกต์ใช้ดุลการคลังเชิงโครงสร้างในการกำหนดแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการคลังตามแนวคิดของต่างประเทศพบว่า OECD กำหนดให้ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปรับปรุงโครงสร้างการคลังมีการปรับดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อ GDP ให้ดีขึ้นร้อยละ 1.0 ขณะที่ European Commission กำหนดไว้อยู่ที่ร้อยละ 1.5 โดยที่การปรับปรุงโครงสร้างการคลังมีกรอบระยะเวลา 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) แบบค่อยเป็นค่อยไป ภายในระยะเวลา 3 ปี และ 2) แบบเร่งด่วนภายในระยะเวลา 1 ปี นอกจากนั้น หลังจากปรับปรุงโครงสร้างการคลังแล้วอย่างน้อยเป็นระยะเวลา 3 ปี ดุลการคลังเชิงโครงสร้างจะต้องไม่ปรับตัวลดลงกว่า

ครั้งหนึ่งของระดับที่ปรับปรุงในรอบระยะเวลาดังกล่าว (ร้อยละ 0.5 สำหรับ OECD และร้อยละ 0.75 สำหรับ European Commission) ทั้งนี้ สามารถสรุปแนวทางการกำหนดเป้าหมายดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ ได้ดังปรากฏในตารางที่ 4.18

ตารางที่ 4.18 ข้อเสนอการปรับปรุงโครงสร้างการคลัง และกรณีศึกษาของกลุ่มประเทศ OECD และ EU

	กรณี OECD	กรณี EU
การเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ	+1.0% ต่อ GDP	+1.5% ต่อ GDP
เงื่อนไขระยะเวลา		
1. แบบเร่งด่วน	ภายใน 1 ปี	ภายใน 1 ปี
2. แบบค่อยเป็นค่อยไป	ภายใน 3 ปี	ภายใน 3 ปี
เงื่อนไขของการบรรลุเป้าหมาย	ไม่ปรับตัว ลดลงเกิน 0.5% ต่อ GDP ในระยะ 3 ปีถัดมา	ไม่ปรับตัว ลดลงเกิน 0.75% ต่อ GDP ในระยะ 3 ปีถัดมา

จัดทำโดย : ผู้วิจัย

กรณีของประเทศไทยสามารถนำแนวทางการประยุกต์ใช้ดุลการคลังเชิงโครงสร้างเป็นตัวชี้วัดเพื่อติดตามการปรับปรุงโครงสร้างการคลังตามแนวคิดของ OECD และ European Commission ข้างต้นมาเป็นแบบอย่างได้ โดยมีการปรับเปลี่ยนเป้าหมายดุลการคลังเชิงโครงสร้างให้มีความเหมาะสมกับบริบทประเทศไทย ทั้งนี้ หากมีการประยุกต์ใช้ดุลการคลังเชิงโครงสร้างในการกำหนดแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการคลังอาจกำหนดให้มีเป้าหมายการปรับปรุงระดับดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Balance) และดุลการคลังเบื้องต้นที่มีการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Primary Balance) ให้ขาดดุลลดลง (เกินดุลเพิ่มขึ้น) หรือคิดเป็นการปรับปรุงดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ให้ขาดดุลลดลง (เกินดุลเพิ่มขึ้น) ควบคู่กันเนื่องจากดุลการคลังเชิงโครงสร้างและดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจจะแสดงให้เห็นถึงความเหมาะสมของการกำหนดนโยบายการคลัง/โครงสร้างรายได้และรายจ่าย แต่การติดตามประเมินผลมีขั้นตอนทางเทคนิคที่ยากต่อการทำความเข้าใจต่อสาธารณะ ในขณะที่ดุลการคลังเบื้องต้น เป็นการแสดงฐานะการคลังที่เข้าใจได้ง่ายและเป็นที่รับรู้ในแวดวงนักวิชาการด้านการคลังอยู่แล้ว

4.5 รูปแบบการรายงานฐานะทางการคลังเชิงโครงสร้าง และแนวทางการถ่ายทอดและเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับดุลการคลังเชิงโครงสร้าง

เพื่อให้การศึกษาดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทยสามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อการจัดทำรายงานเสนอต่อผู้บริหารกระทรวงการคลัง เพื่อใช้พิจารณาประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายการคลังที่มีความสำคัญ และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการคลังให้กับผู้ปฏิบัติงานด้านนโยบายการคลังในระยะต่อไป ผู้วิจัยได้ออกแบบโครงสร้างรายงานฐานะทางการคลังเชิงโครงสร้างในหัวข้อ 4.5.1 และได้เสนอแนะแนวทางการถ่ายทอดองค์ความรู้ดังกล่าวให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สาธารณชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินผลงานด้านนโยบายการคลังที่แท้จริงในหัวข้อ 4.5.2 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.5.1 รูปแบบการรายงานฐานะทางการคลังเชิงโครงสร้าง

จากการศึกษาพบว่า การจัดดุลการคลังเบื้องต้นด้วยวิธีที่ 3 และวิธีที่ 4 เป็นวิธีการคำนวณที่เหมาะสมกับการนำมาใช้การจัดทำรายงานฐานะการคลังเชิงโครงสร้างมากที่สุด เนื่องจากวิธีที่ 3 เป็นวิธีการที่ไม่ซับซ้อน และง่ายต่อการทำความเข้าใจกับผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) ส่วนวิธีที่ 4 เป็นวิธีที่ความซับซ้อนมากขึ้น และมีความเหมาะสมในการวิเคราะห์ผลกระทบของวัฏจักรเป็นรายประเภทภาษี ในขณะที่วิธีที่ 1 และวิธีที่ 2 ให้ผลลัพธ์ที่ไม่แตกต่างจากวิธีที่ 3 ส่วนวิธีที่ 5 เป็นวิธีที่ต้องได้รับการพัฒนาต่ออย่างยิ่งขึ้น โดยควรมีการศึกษาความยืดหยุ่นรายได้จากภาษีต่อฐานภาษี และความยืดหยุ่นของฐานภาษีต่อ GDP ในแต่ละกลุ่มฐานภาษีให้มีความครอบคลุมและครบถ้วนมากขึ้น

ดังนั้น รูปแบบการรายงานฐานะทางการคลังเชิงโครงสร้าง ควรประกอบด้วยหัวข้อต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

- 1) ประมาณการช่องว่างการผลิต ซึ่งแสดงถึงวัฏจักรทางเศรษฐกิจ
- 2) ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง ดุลการคลังเบื้องต้นที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจองค์ประกอบของวัฏจักรเศรษฐกิจ และดุลการคลังเบื้องต้น

ทั้งนี้ ควรมีการจัดทำเอกสารประกอบรายงาน เพื่ออธิบายถึงความเป็นมาและวิธีการศึกษา โดยอย่างน้อยควรครอบคลุมหัวข้อต่อไปนี้

- 1) เหตุผลความจำเป็น
- 2) ประโยชน์ของการศึกษา
- 3) วิธีการศึกษา

3.1) วิธีการคำนวณที่ 3 แนวคิด Semi-elasticity ในการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ

3.2) วิธีการคำนวณที่ 4 แนวคิดค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษี 4 ประเภท
ต่อ Output Gap ในการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ

4) ผลการศึกษาครอบคลุมระยะเวลาย้อนหลัง 5 ปี เพื่อให้เห็นแนวโน้ม
การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอดีตของแต่ละวิธีการ ดังนี้

4.1) วิธีการคำนวณที่ 3 ที่ประยุกต์แนวคิด Semi-elasticity ในการจัดผลของ
วัฏจักรเศรษฐกิจ

4.2) วิธีการคำนวณที่ 4 แนวคิดค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษี 4 ประเภท
ต่อ Output Gap ในการจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ

5) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.5.2 แนวทางการถ่ายทอดและเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับดุลการคลังเชิงโครงสร้าง

หน่วยงานที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในขั้นแรกของการถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับ
ดุลการคลังเชิงโครงสร้าง แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1) หน่วยงานด้านการกำหนดนโยบาย ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
สำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

2) หน่วยงานวิชาการที่มีบทบาทเป็นที่ปรึกษาหรือให้การสนับสนุนทางวิชาการแก่
ส่วนราชการ เช่น สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (สวค.) และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย (Thailand Development Research Institute: TDRI) เป็นต้น

3) สถาบันการศึกษาต่าง ๆ

โดยการถ่ายทอดและเผยแพร่องค์ความรู้นี้ สามารถทำได้หลายช่องทาง โดยเฉพาะ
การเผยแพร่รายงานตามข้อ 4.5.1 ให้หน่วยงานราชการและประชาชนทั่วไปได้รับทราบ
ผ่านการประชาสัมพันธ์ เช่น การจัดทำแถลงข่าว การเผยแพร่ข้อมูลในเว็บไซต์ ตลอดจน
การจัดสัมมนา เป็นต้น

ทั้งนี้ ประเด็นแรกที่มีความจำเป็นในการถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับดุลการคลัง
เชิงโครงสร้าง คือ การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ของการคำนวณดุลการคลัง
เชิงโครงสร้างที่จะช่วยให้การวิเคราะห์บทบาทของนโยบายการคลังมีความแม่นยำและรอบคอบ
มากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่วิเคราะห์บทบาทนโยบายการคลังจากดุลเงินงบประมาณ
หรือดุลการคลังเบื้องต้น นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าดุลการคลังเชิงโครงสร้างจะไม่ใช่วิธีการเก็บ

รวบรวมสถิติเหมือนเช่นดุลเงินงบประมาณตามระบบกระแสเงินสด โดยต้องอาศัยวิธีการคำนวณที่มีความซับซ้อน แต่ถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการคลังของกระทรวงการคลังของประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล เหมือนเช่นกระทรวงการคลังของต่างประเทศที่มีการวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้างและดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจในเอกสารงบประมาณ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศบราซิล กลุ่มประเทศสมาชิก OECD และ EU เป็นต้น

บทที่ 5

บทสรุป

การประเมินบทบาทของนโยบายการคลังโดยพิจารณาจากดุลการคลังรวม ซึ่งรวมผลของนโยบายการคลังแบบอัตโนมัติและนโยบายการคลังตามดุลยพินิจ (นโยบายการคลังแบบตั้งใจ) ไว้ด้วยกันอาจจะไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงฐานะการคลังพื้นฐานที่แท้จริงของรัฐบาลได้ เนื่องจากดุลการคลังรวมได้นับรวมผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในภาวะเศรษฐกิจ หรือวัฏจักรเศรษฐกิจ เอาไว้ด้วย ดังนั้น การพิจารณาดุลการคลังรวม จึงไม่สามารถสรุปได้ว่าโครงสร้างทางการคลังของรัฐบาลสนับสนุน (Pro-cyclical) หรือต่อต้าน (Counter-cyclical) ภาวะทางเศรษฐกิจ และบทบาทของนโยบายการคลังเป็นแบบขยายตัว หรือแบบหดตัว เนื่องจากไม่สามารถทราบได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังในแต่ละช่วงเวลามีสาเหตุหลักมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจ (นโยบายการคลังแบบอัตโนมัติ) หรือมาจากความตั้งใจของรัฐบาล (นโยบายการคลังตามดุลยพินิจ)

ดังนั้น เพื่อให้สามารถประเมินบทบาทของนโยบายการคลังในเชิงโครงสร้างที่เกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีผลอย่างถาวรต่อดุลการคลังได้อย่างถูกต้องและแม่นยำมากกว่าการประเมินฐานะการคลังโดยรวม จึงจำเป็นต้องมีการคำนวณดุลการคลังที่ขจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically Adjusted Fiscal Balances) และดุลการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Balances) ซึ่งจะช่วยให้สามารถประเมินบทบาทของนโยบายการคลังในการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านรายได้ และรายจ่ายเพื่อควบคุมอุปสงค์รวมของประเทศ และสามารถประเมินความจำเป็นในการปฏิรูปโครงสร้างทางการคลัง ซึ่งจะมีผลต่อฐานะการคลังอย่างถาวร และส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวได้

เนื้อหาบทที่ 5 ประกอบด้วย 3 หัวข้อที่สำคัญ ได้แก่ 1) บทสรุป 2) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และ 3) ข้อจำกัดในการศึกษาและข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

5.1 บทสรุป

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาโครงสร้างการคลังของรัฐบาล เพื่อศึกษาและกำหนดวิธีการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทย และวิเคราะห์บทบาทของนโยบายการคลังแบบตั้งใจของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจจากอดีตจนถึงปัจจุบัน และประมาณการในอนาคต เพื่อศึกษาผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจ และปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบชั่วคราวต่อดุลการคลังของรัฐบาล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการคลัง และนำผลการศึกษาไปใช้ในการเสนอแนะนโยบาย เพื่อการรักษาความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว เพื่อเสนอแนะรูปแบบการรายงานฐานะทางการคลังเชิงโครงสร้าง และกำหนดแนวทางการถ่ายทอดและเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับดุลการคลังเชิงโครงสร้างให้กับหน่วยงานด้านการเงินการคลังที่สำคัญของประเทศ และเผยแพร่ต่อสาธารณชน

จากการศึกษาแนวคิดและประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ พบว่า ดุลการคลังเชิงโครงสร้างเป็นเครื่องมือที่มีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์นโยบายการคลังใน 5 ประเด็น ได้แก่ 1) เพื่อประเมินบทบาทของนโยบายการคลังตามดุลยพินิจของรัฐบาล (นโยบายการคลังแบบตั้งใจ) ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และไม่ได้มีความสัมพันธ์กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ 2) เพื่อประเมินความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) จากพลวัตของหนี้สาธารณะที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงอย่างถาวรของดุลการคลังเชิงโครงสร้าง 3) เพื่อประเมินทิศทางของนโยบายการคลัง (Fiscal Stance) หรือผลกระทบของนโยบายการคลังตามดุลยพินิจของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจ 4) เพื่อให้การประเมินบทบาทของนโยบายการคลังของประเทศไทยสอดคล้องตามหลักการประเมินในระดับสากล และ 5) เพื่อวิเคราะห์ความสมดุลระหว่างโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล

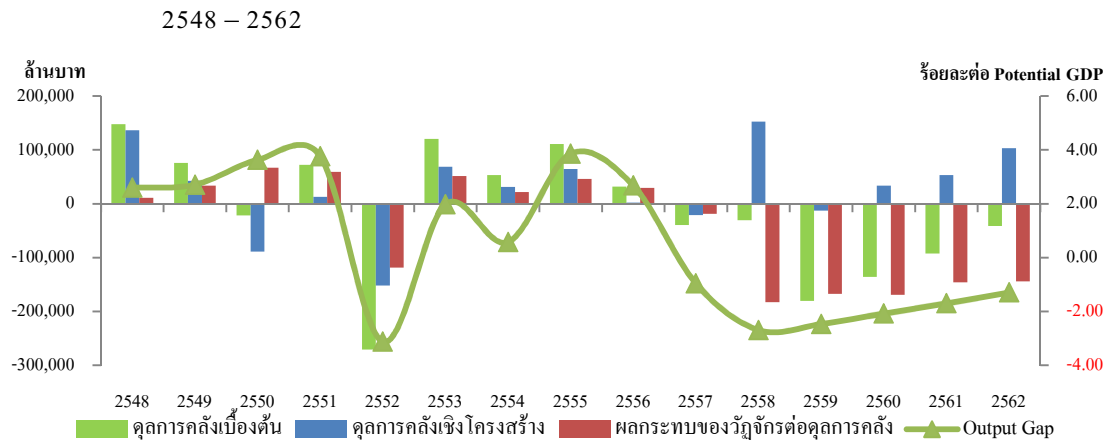
จากผลการศึกษาดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทยในช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2557 และประมาณการแนวโน้มในปีงบประมาณ 2558 – 2562 พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2548 - 2551 ซึ่งเป็นช่วงภาวะเศรษฐกิจขยายตัวปกติ ดุลการคลังเชิงโครงสร้างต่อ GDP เฉลี่ยเกินดุลอยู่ที่ร้อยละ 0.65 ต่อ GDP ต่อปี ในปีงบประมาณ 2552 ซึ่งเป็นช่วงภาวะเศรษฐกิจหดตัว ดุลการคลังเชิงโครงสร้างต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ -1.77 ต่อ GDP ต่อปี และในช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2557 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจฟื้นตัวและขยายตัวปกติ โดยมีสัญญาณของการขยายตัวที่ชะลอตัวลง ในระยะหลัง ดุลการคลังเชิงโครงสร้างต่อ GDP เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.78 ต่อ GDP ต่อปี แสดงให้เห็นว่า ดุลการคลังเชิงโครงสร้างเกินดุลมาโดยตลอด ยกเว้นในปีงบประมาณ 2550 ซึ่งขาดดุล เนื่องจากรัฐบาลได้รับรายได้พิเศษจำนวนมากจากการยุบเลิกทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน ทำให้รายได้รัฐบาลหลังหักปัจจัยพิเศษดังกล่าวเหลือน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ในปีงบประมาณ 2552 ซึ่งขาดดุลเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่หดตัวทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังเพื่อกระตุ้น

เศรษฐกิจ โดยมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในวงเงิน 116,700 ล้านบาท ซึ่งนับเป็นนโยบายการคลังแบบตั้งใจ (Discretionary) และปีงบประมาณ 2559 ซึ่งขาดดุลเนื่องจากรัฐบาลได้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุลเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อนหน้าถึงร้อยละ 54

ทั้งนี้ การเกินดุลการคลังเชิงโครงสร้างดังกล่าวแสดงถึงบทบาทของนโยบายการคลังที่ลดน้อยลงในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวปกติ หรืออยู่ในช่วงภาวะเศรษฐกิจฟื้นตัว (ช่วงปีงบประมาณ 2548 – 2551 และช่วงปีงบประมาณ 2553 - 2556) โดยมีการถ่ายโอนบทบาทของนโยบายการคลังไปสู่ นโยบายหรือมาตรการกึ่งการคลัง ซึ่งสะท้อนถึงบทบาทของนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ หรือเกินดุลในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว ในขณะที่บทบาทของนโยบายการคลังจะเพิ่มมากขึ้นในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจหดตัว (ปีงบประมาณ 2552 และ 2557) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical) หรือขาดดุลในช่วงเศรษฐกิจหดตัว รายละเอียดตามแผนภูมิที่ 5.1

สำหรับประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้างในระยะปานกลาง (ในช่วงปีงบประมาณ 2558 - 2562) เป็นช่วงที่ช่องว่างการผลิตติดลบ หรือ GDP ที่เกิดขึ้นอยู่ต่ำกว่าระดับศักยภาพการผลิต คาดว่ารัฐบาลจะยังคงดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical) ในระยะต่อไป โดยดุลการคลังเชิงโครงสร้างจะเกินดุลในปีงบประมาณ 2558 และขาดดุลในปีงบประมาณ 2559 หลังจากนั้นจะเกินดุลในช่วงปีงบประมาณ 2560 – 2562 โดยเกินดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.44 ของ GDP ต่อปี สูงกว่าค่าเฉลี่ยในช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2557 ซึ่งเกินดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.31 ของ GDP ต่อปี ทั้งนี้ การเกินดุลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงบทบาทของนโยบายการคลังลดน้อยลงเมื่อเทียบกับช่วงก่อนหน้า ในขณะที่ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจและวัฏจักรด้านราคาสินค้าต่อดุลการคลังจะสอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงของช่องว่างการผลิต โดยผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อดุลการคลังจะมีแนวโน้มลดลงสอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงของช่องว่างการผลิตที่ติดลบลดลง และสอดคล้องกับประมาณการดุลการคลังเบื้องต้นที่มีแนวโน้มขาดดุลลดลงในช่วงดังกล่าว

แผนภูมิที่ 5.1 ดุลการคลังเชิงโครงสร้างและประมาณการดุลการคลังเชิงโครงสร้าง ปีงบประมาณ 2548 – 2562



จัดทำโดย : ผู้วิจัย

หมายเหตุ : ปีงบประมาณ 2550 มีรายได้พิเศษจากการขุดลอกนันทนาการระดับอัตราแลกเปลี่ยนจำนวนมาก เมื่อจัดผลของปัจจัยชั่วคราวดังกล่าว ส่งผลให้ดุลการคลังเบื้องต้นขาดดุล ซึ่งเป็นครั้งที่ 2 ในรอบ 10 ปี ที่ดุลการคลังเบื้องต้นขาดดุลเช่นเดียวกับปีงบประมาณ 2552 แต่แตกต่างจากปีงบประมาณ 2552 เนื่องจากปีงบประมาณ 2550 ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวดี ผลของวัฏจักรเศรษฐกิจที่ส่งผลบวกต่อดุลการคลัง บทบาทของนโยบายการคลังของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจจึงเพิ่มขึ้น สอดคล้องตามการขาดดุลการคลังเบื้องต้นดังกล่าว

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ถึงแม้ว่าโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลหลังการจัดผลของมาตรการชั่วคราว ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจ และผลกระทบของวัฏจักรราคาสินค้าจะเกินดุลโดยส่วนใหญ่ แต่รัฐบาลยังคงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล เนื่องจากการขาดดุลในส่วนที่เกิดจากผลของมาตรการชั่วคราว โดยเฉพาะโครงการประชานิยมของรัฐบาล และผลของวัฏจักร จะบั่นทอนขีดความสามารถของการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรองรับเหตุการณ์วิกฤตที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ และเพื่อสนองตอบความต้องการและความจำเป็นอื่นที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต การเกินดุลการคลังเชิงโครงสร้างในช่วงเวลาที่เหมาะสม จึงถือเป็นการสนับสนุนให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในการกำหนดนโยบายการคลังมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ผู้วิจัยได้สรุปข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างรายได้และรายจ่ายในระยะปานกลางถึงระยะยาว เพื่อส่งเสริมการดำเนินนโยบายการคลังที่ดี ผ่านดุลการคลังเชิงโครงสร้าง ดังนี้

1) การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี

1.1) ปรับปรุงเทคนิคการบริหารการจัดเก็บภาษี โดยการแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลการทำธุรกรรม และข้อมูลการค้าของธุรกิจและอุตสาหกรรมในห่วงโซ่ของอุปทานหรือกระบวนการผลิต (Supply Chain) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บและบริหารการจัดเก็บภาษี

1.2) สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานจัดเก็บภาษีในต่างประเทศ เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูล และเทคโนโลยีสารสนเทศ

1.3) ลดช่องทางการหลีกเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance) และการหนีภาษี (Tax Evasion) เช่น การออกมาตรการป้องกันการตั้งทุนต่ำ (Thin Capitalization) และมาตรการป้องกันการกำหนดราคาโอน (Transfer Pricing) เป็นต้น

1.4) ทบทวนมาตรการลดหย่อนภาษีฐานรายได้ (Income Base) เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นต้น

2) การขยายฐานภาษี

2.1) การขยายฐานภาษีความมั่งคั่ง (Wealth Base) หรือฐานสินทรัพย์ที่เคลื่อนย้ายได้ยาก (Immobile Base) เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น เพื่อสร้างฐานรายได้ภาษีที่ยั่งยืนอีกแหล่งหนึ่ง

2.2) การขยายฐานภาษีการบริโภค (Consumption Base) เช่น ภาษีการปล่อยมลพิษ และภาษีเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3) จัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายงบประมาณ พร้อมกับลดหรือยกเลิกการรายจ่ายที่ไม่จำเป็น และรายจ่ายที่บิดเบือนการทำงานของกลไกตลาด ซึ่งบางครั้งรายจ่ายประเภทนี้สามารถส่งผลกระทบต่อดุลการคลังในระยะยาวได้ หากมีการดำเนินโครงการติดต่อกัน หรือเป็นมาตรการที่ไม่สามารถยกเลิกได้

4) ให้ความสำคัญกับรายจ่ายเพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิต (Potential Growth-Enhancing) เช่น รายจ่ายด้านการศึกษา รายจ่ายด้านการวิจัยและพัฒนา และรายจ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ช่วยยกระดับของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว เป็นต้น โดยให้รายจ่ายดังกล่าวมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

5) วิเคราะห์และทบทวนความเหมาะสมของโครงสร้างรายจ่าย ซึ่งประเมินจากประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณ (Cost Effectiveness) และประเมินผลสัมฤทธิ์ของรายจ่าย โดยให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว

6) วิเคราะห์ จัดเตรียมแหล่งเงิน และจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับปัจจัยเสี่ยงในอนาคตที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ภาวะโลกร้อน และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร เป็นต้น

7) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการคลัง ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลังควรให้ความสำคัญกับการติดตามดุลการคลังเชิงโครงสร้างมากขึ้น เพื่อให้เห็นถึงแนวโน้มและผลกระทบของการดำเนินนโยบายการคลังที่เกิดขึ้นจริงต่อระบบเศรษฐกิจ เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายการคลังและการเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

8) การดำเนินนโยบายการคลังควรมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ หรือเป็นการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึง รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู และดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวในช่วงที่เศรษฐกิจถดถอย เพื่อให้รัฐบาลได้มีเวลาในการสะสมเงินคงคลังหรือความมั่งคั่ง เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนไว้ใช้ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ รวมทั้งการเร่งชำระหนี้เพื่อลดยอดหนี้คงค้างในช่วงที่เศรษฐกิจดี เพื่อเพิ่มความสามารถในการก่อหนี้หากมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ

5.3 ข้อจำกัดในการศึกษาและข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม

5.3.1 ข้อจำกัดในการศึกษา

1) การประมาณการรายจ่ายของรัฐบาลในการศึกษานี้ เป็นการประมาณการรายจ่ายจากรายการย่อยเป็นรายประเภทงบประมาณ/รายโครงการภายใต้ข้อสมมติฐานของสถานการณ์ปกติ ซึ่งพิจารณาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ และนโยบายในภาวะปกติ หากรัฐบาลมีการกำหนดมาตรการหรือโครงการใหม่เพิ่มขึ้นจากมาตรการหรือโครงการที่มีอยู่เดิม รวมถึงการขยายความครอบคลุม หรือเพิ่มบทบาทของมาตรการหรือโครงการที่มีอยู่เดิม อาจทำให้ประมาณการรายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นจากผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยเชิงโครงสร้างอื่น ๆ เช่น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกำลังแรงงาน และการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เป็นต้น ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการคลังอย่างชัดเจนในระยะยาวด้วย โดยการประมาณการรายจ่ายของรัฐบาลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นเพียงการศึกษาในระยะปานกลางเท่านั้น จึงยังไม่แสดงถึงผลกระทบของปัจจัยเชิงโครงสร้างในระยะยาวอย่างชัดเจน

2) การประมาณการรายได้ของรัฐบาลในการศึกษานี้ไม่ครอบคลุมถึงการศึกษาผลกระทบของปัจจัยเชิงโครงสร้างในระยะยาว เช่น โครงสร้างประชากร และโครงสร้างกำลังแรงงาน เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้รัฐบาลผ่านรายได้ตลอดช่วงชีวิต (Lifetime income pattern) ของผู้เสียภาษี เนื่องจากมีข้อจำกัดเกี่ยวกับข้อมูลจำนวนผู้เสียภาษีที่ไม่ได้จำแนกออกตามช่วงอายุ (Cohort) ประกอบกับการประมาณการรายได้ของรัฐบาลตามขอบเขตการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นเพียงการศึกษาในระยะปานกลางเท่านั้น จึงยังไม่แสดงถึงผลกระทบดังกล่าวอย่างชัดเจน

3) การประมาณการ Potential GDP สามารถทำได้หลายวิธี ซึ่งหากการประมาณการ Potential GDP มีความคลาดเคลื่อนสูงจะส่งผลให้การจัดผลของวัฏจักรผิดไปจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง อย่างไรก็ตาม Nigel A. Chalk (IMF, 2002) ได้ศึกษาในเรื่องดังกล่าวกับกรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่นและเยอรมัน โดยได้ข้อสรุป 2 ข้อ ดังนี้

3.1) แม้ว่ากำหนดสมมติฐานให้ Potential GDP Level มีค่าความผิดพลาดคลาดเคลื่อนร้อยละ ± 10 ของ Potential GDP Level แต่ไม่ส่งผลกระทบต่อการคำนวณดุลการคลังเชิงโครงสร้างที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95

3.2) แม้ว่ากำหนดสมมติฐานให้ Potential GDP Growth มีค่าความผิดพลาดคลาดเคลื่อนร้อยละ ± 1 ของ Growth Rate ผลกระทบต่อการคำนวณดุลการคลังที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจอยู่ในระดับไม่มาก (Modest) หรือสามารถกล่าวด้วยหลักการง่าย ๆ (Rule of Thumb) ได้ว่า ความผิดพลาดคลาดเคลื่อนใน Potential GDP Growth ร้อยละ 1 ส่งผลให้เกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนในดุลการคลังเชิงโครงสร้างที่จัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจเพียงร้อยละ 0.25 ของ Potential GDP

4) การคำนวณค่าความยืดหยุ่นในบางช่วงเวลาอาจมีค่าผิดปกติเกิดขึ้น และส่งผลให้ในช่วงเวลาที่เกิดสถานการณ์ผิดปกติไม่สามารถอธิบายความหมายของค่าความยืดหยุ่นได้อย่างสอดคล้องกับแนวคิดทางทฤษฎี²⁶ เช่น กรณีที่ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวมาก หรือกรณีที่รายได้รัฐบาลหดตัว หรือมีการเปลี่ยนแปลงลดลงจากปีก่อนหน้า เป็นต้น ส่งผลให้ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อภาวะเศรษฐกิจติดลบ และไม่มี ความหมายเชิงเศรษฐศาสตร์ ซึ่งตามทฤษฎีกำหนดให้ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อภาวะเศรษฐกิจมีค่ามากกว่า 0

5) การศึกษาค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีของรัฐบาลต่อฐานภาษีและค่าความยืดหยุ่นของฐานภาษีต่อ GDP และช่องว่างการผลิตในการศึกษานี้พิจารณาเพียงฐานภาษีหลักที่มีความสำคัญที่สุด เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องของการกำหนดตัวแปรแทนฐานภาษีที่เหมาะสมขององค์ประกอบย่อยในแต่ละประเภทของภาษี ทำให้การจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจด้วยแนวคิดความยืดหยุ่นต่อฐานภาษียังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง และสามารถจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจได้เพียงบางส่วน

6) ในการพิจารณาความเหมาะสมของความครอบคลุมของดุลการคลังที่ประเทศไทยนำมาใช้ในการประเมินบทบาทของการดำเนินนโยบายการคลังนั้น ปัจจุบันยังคงใช้ดุลการคลังของรัฐบาลเท่านั้น ไม่ได้เป็นดุลการคลังภาคสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย รัฐบาล ทั้งในส่วนดุลงบประมาณและดุลงบประมาณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ทำให้ไม่มีภาพรวมดุลการคลังที่จะใช้ในการวิเคราะห์ถึงผลกระทบของภาคการคลังต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม เนื่องจากการมีปัญหาทางด้านระบบการจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูล

²⁶ Hegemann (1999) ได้เสนอตัวอย่างของการถ่วงน้ำหนักค่าผิดปกติที่เกิดจากการเลื่อนการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล (CIT)

โดยการเพิ่มผลคูณของพจน์ $\left(\frac{Y_t^P}{Y_t} \right)^{CIT(t-1)}$ ซึ่งแสดงถึง การถ่วงน้ำหนักความล่าช้าของเวลา (Time lag) ของการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล

การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากถึง 7,852 แห่ง²⁷ ส่งผลให้การจัดทำข้อมูลมีความล่าช้าค่อนข้างมาก นอกจากนี้ การรวบรวมข้อมูลในระดับภาคสาธารณะ จะต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานหลายหน่วยงาน ในขณะที่รูปแบบและระดับการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานประเภทต่างๆ มีความแตกต่างกันมาก ทำให้จำเป็นต้องใช้เวลาในการรวบรวม ตลอดจนการรวมและหักการนับซ้ำ (Consolidate) ของข้อมูลจากหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกัน

7) การศึกษานี้ให้ความสำคัญกับดุลการคลังของรัฐบาล ซึ่งเป็นดุลการคลังที่ได้รวมผลกระทบของกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities) ที่มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชดเชยหรือสนับสนุนการดำเนินการแล้วเท่านั้น

ด้วยกลไกการดำเนินงานของกิจกรรมกึ่งการคลัง ซึ่งมีหน่วยงานผู้ปฏิบัติ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายดำเนินการ โดยใช้เงินทุนของตนเอง หรือเงินกู้ไปพลางก่อน แล้วจึงมีการตั้งงบประมาณไว้ในภายหลัง ทำให้การวิเคราะห์ดุลการคลังของรัฐบาลไม่สะท้อนถึงผลกระทบของกิจกรรมกึ่งการคลังต่อเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริงในขณะนั้น แต่เป็นผลกระทบกระทบของกิจกรรมกึ่งการคลังที่ดำเนินการสิ้นสุดไปแล้วในอดีต ซึ่งอาจไม่สะท้อนถึงเม็ดเงินที่หน่วยงานผู้ปฏิบัติได้ดำเนินการใช้จ่ายหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจทั้งหมด เนื่องจากรัฐบาลมักจะกำหนดข้อตกลงให้หน่วยงานพัฒนาคุณภาพของบริการและประสิทธิภาพในการดำเนินการด้วย หากหน่วยงานผู้ปฏิบัติไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงได้ก็จะไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งจำนวน การวิเคราะห์ดังกล่าวจึงไม่สะท้อนถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากเม็ดเงินที่ลงสู่ระบบเศรษฐกิจทั้งหมด

นอกจากนี้ การตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อชดเชยหรือสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าวอาจไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอุปสงค์มวลรวมโดยตรงในทันที หากหน่วยงานผู้ปฏิบัติกิจกรรมกึ่งการคลังดังกล่าวนำสภาพคล่องที่ได้รับจากรัฐบาลไปดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง จึงจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจต่อไป

5.3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม

1) ควรมีการพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลการคลังของหน่วยงานภาคสาธารณะอื่น ๆ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถประเมินบทบาทของการคลังภาคสาธารณะต่อระบบเศรษฐกิจได้อย่างสมบูรณ์มากขึ้น เมื่อข้อมูลการคลังภาคสาธารณะมีความสมบูรณ์มากขึ้น ควรมีการประเมินบทบาทของการคลังภาคสาธารณะต่อระบบเศรษฐกิจ โดยมีการวิเคราะห์ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจและวัฏจักรด้านราคาสินค้าเช่นเดียวกับการศึกษาดุลการคลังเชิงโครงสร้าง

²⁷ ข้อมูลปี 2558 เว็บไซต์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สามารถเข้าถึงได้ที่ URL: <<http://info.dla.go.th/public/surveyStat.do>>

2) ควรมีการศึกษาข้อมูลฐานภาษีและตัวแปรแทนฐานภาษีที่เหมาะสมในเชิงลึก เพื่อศึกษาผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจต่อฐานภาษีของรายได้ภาษีแต่ละประเภทอย่างชัดเจน รวมถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลฐานภาษีดังกล่าวให้เป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการศึกษาในอนาคต

3) ควรมีการศึกษาค่าความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีแต่ละประเภทต่อฐานภาษี และประมาณการรายได้จากภาษีจากรายการย่อยของแต่ละประเภทภาษี เพื่อให้สามารถประเมินผลกระทบของวัฏจักรต่อรายได้จากภาษีแต่ละประเภทได้แม่นยำมากขึ้น

4) ควรมีการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยเชิงโครงสร้างที่จะส่งผลกระทบต่อประมาณการ GDP ประมาณการช่องว่างการผลิต ประมาณการรายได้รัฐบาล และประมาณการรายจ่ายรัฐบาลในระยะยาว (ในช่วง 10 – 20 ปีข้างหน้า) เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกำลังแรงงาน หรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจหลังจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เป็นต้น

ทั้งนี้ การประมาณการ Potential GDP ด้วยวิธี Production Function จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ผลกระทบของปัจจัยเชิงโครงสร้างดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นวิธีที่สามารถวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยเชิงโครงสร้างต่อปัจจัยการผลิตที่สำคัญของประเทศได้ เช่น ปัจจัยแรงงาน และปัจจัยทุน เป็นต้น

5) ในอนาคต หากข้อมูลการคลังภาคสาธารณะของประเทศมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ควรพัฒนาให้สามารถวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการคลังภาคสาธารณะต่อเศรษฐกิจ ซึ่งนอกจากจะสามารถรวมผลกระทบของโครงการลงทุน หรือโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐวิสาหกิจและเอกชนต่อเศรษฐกิจ ในลักษณะของเม็ดเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจที่เป็นปัจจุบัน ยังสามารถรวมผลกระทบของกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities) ที่ไม่ได้เป็นเพียงการวิเคราะห์ผลกระทบของการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อชดเชยการดำเนินการที่ผ่านมาแล้วในอดีต แต่เป็นการวิเคราะห์ถึงเม็ดเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจจากการดำเนินการในปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังสามารถวิเคราะห์ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในส่วนของการใช้จ่ายเงินของกองทุนนอกงบประมาณและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ณพล สุโกไส. (2556). เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชา ศ.212 หลักเศรษฐศาสตร์มหภาค (2/2556) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558, จาก URL:

http://econ.tu.ac.th/class/archan/napon/EC212_2-56/Lecture/EC212_2_56_Chapter4.pdf

มานะ นิมิตรวานิช. (2555). การดำเนินนโยบายการเงินการคลังกับวัฏจักรเศรษฐกิจในกลุ่มประชาคมอาเซียน. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการสายงานเศรษฐกิจ ประจำปี 2555.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2547). เอกสารประกอบคำบรรยาย *Introduction to Fiscal and Monetary Policy*. ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558, จาก URL: <http://www.polsci.chula.ac.th/weerasak/data/FMP/FMP10.pdf>

วุฒิพงษ์ จิตตั้งสกุล และคณะ. (2556). การศึกษาระดับเงินคลังเหมาะสม. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

ศาสตรา สุดสวาทดี และสยาม สระแก้ว. (2557). นโยบายการคลังกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพธุรกิจ. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558, จาก URL: www.bangkokbiznews.com

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2553). กรอบนโยบายการคลังระยะปานกลางปีงบประมาณ 2554 – 2558. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเวที สศค. (FPO Forum).

สำนักงานประมาณ. (2548 – 2558). เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ 2548-2558.

ภาษาอังกฤษ

Baunsgaard, Thomas and Symansky, Steven A. (2009). Automatic Fiscal Stabilizers: How Can They Be Enhanced Without Increasing the Size of Government. International Monetary Fund.
 วิกิ URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0923.pdf>

Bornhorst, Dobrescu, Fedelino, Gottschalk, and Nakata. (2011). When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances. International Monetary Fund.
 วิกิ URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2011/tnm1102.pdf>

Buti and Sapir. (1998). Economic Policy in EMU: A Study by European Commission Services. *Oxford*. Page 131.

Chalk, Nigel N. (2002). Structural Balances and All That: Which Indicators to Use in Assessing. *IMF Working Paper*. International Monetary Fund.
 วิกิ URL: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02101.pdf>>

European Commission. (2000). European Economy 1. Cyclically Adjusted Budget Balances – the Commission’s Method. Economic and Financial Affairs.

Fedelion, Ivanova, and Horton. (2009). Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers. International Monetary Fund.

Giorno, C. et al. (1995). Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances. *OECD Economics Department Working Papers, No. 152*. OECD Publishing.
 วิกิ URL: <http://www.oecd.org/eo/outlook/1863308.pdf>

Girouard, N. and R. W. Price. (2004). Asset Price Cycles, “One - Off” Factors and Structural

Budget Balances. *OECD Economics Department Working Papers, No. 391*. OECD Publishing. ឆ្នាំ URL:
[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2004\)14&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2004)14&docLanguage=En)

Hemming R, Kell M, Mahfouz S. (2002). The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity, A Review of the Literature. *IMF Working Papers No. 02/208*.

Lane, Philip R. (2003). Business Cycles and Macroeconomic Policy in Emerging Market Economies. *International Finance, vol. 6(1)*, 89 – 108.
 ឆ្នាំ URL: http://www.tcd.ie/Economics/TEP/2003_papers/TEPNo2PL23.pdf

Morris, Richard, and Ludger Schuknecht. (2007). Structural Balances and Revenue Windfalls - The Role of Asset Prices Revisited. *ECB Working Paper 737*. European Central Bank.
 ឆ្នាំ URL: <<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp737.pdf>>

Mourree, Isbasoiu, Paternoster, and Salto. (2013). The Cyclically - adjusted Budget Balance Used in the EU Fiscal Framework: an update. *Economic Paper 478*. European Commission.

Mourre, Astarita, and Princen. (2014). Adjusting the Budget Balance for the Business Cycle: the EU Methodology. *Economic Paper 536*. European Commission.

Mauricio Oreng. (2012). Brazil's Structural Fiscal Balance. ឆ្នាំ URL:
http://www.italu.com/_arquivosstaticos/Itau.com/pdf/ITAU_Working_Paper_6_Fiscal_1.pdf

Oesterreichische Nationalbank. (2013). Structural Budget Balances: Calculation, Problems and Benefits. *Monetary Policy & The Economy. Quarterly Review of Economic Policy*. The Republic of Austria. ឆ្នាំ URL:
 <http://www.oenb.at/de/img/mop_2013_q1_analyses2_tcm14-254583.pdf>

Ramey, Garey and Ramey, Valerie A. (1995). Cross - Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth. *American Economic Review*, Vol. 85, No. 5. ឆ្លើយ URL: http://econweb.ucsd.edu/~vramey/research/Ramey_Ramey_Volatility.pdf

Reis, Manasse, ឆ្លើយ Panizza. (2007). Targeting the Structural Balance: Appendix 1. Calculation of the CAB. *Working Paper No.598*. Inter - American Development Bank.

Taylor JB. (2009). The Lack of an Empirical Rationale for a Revival of Discretionary Fiscal Policy. *American Economic Review*, Vol. 99, No. 2, 550–555.

The Treasury, Australian Government. (2013). Estimating the Structural Budget Balance of the Australian Government: An Update. *Treasury Working Paper, 2013-01*.
ឆ្លើយ URL: <http://treasury.gov.au/PublicationsAndMedia/Publications/2013/Estimating-the-Structural-Budget-Balance-of-The-Australian-Government>

The Treasury, Australian Government. (2014) Budget Paper No 1: Budget Strategy and Outlook 2014-15. ឆ្លើយ URL: <http://www.budget.gov.au/2014-15/content/bp1/html/index.htm>

ภาคผนวก

นโยบายการคลังแบบตั้งใจของกรมสรรพสามิต

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2548 – 2557) กรมสรรพสามิตดำเนินนโยบายการคลังแบบตั้งใจผ่านการปรับอัตราภาษีมาโดยตลอด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการรณรงค์การบริโภคสินค้าที่ไม่ดีต่อสุขภาพให้น้อยลง เป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาล และเพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การปรับอัตราภาษีสุรา มีวัตถุประสงค์เพื่อการรณรงค์การบริโภคสินค้าที่ไม่ดีต่อสุขภาพให้น้อยลงการปรับอัตราภาษีสุราประเภทต่าง ๆ มีรายละเอียดดังนี้

- เดือนสิงหาคม 2550 ปรับอัตราภาษีตามปริมาณของสุราขาวจาก 240 บาทต่อลิตร แห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์เป็น 110 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ อัตราภาษีตามปริมาณของสุราผสมจาก 240 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ เป็น 280 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ อัตราภาษีตามปริมาณของสุราพิเศษ (บรันดี้) จาก 40 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์เป็น 50 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ และอัตราภาษีตามมูลค่าของสุราปรุงพิเศษจากร้อยละ 500 เป็นร้อยละ 400
- เดือนพฤษภาคม 2552 ปรับอัตราภาษีตามปริมาณของสุราขาวจาก 110 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์เป็น 120 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ อัตราภาษีตามปริมาณของสุราผสมจาก 280 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ เป็น 300 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ และอัตราภาษีตามมูลค่าของสุราพิเศษ (บรันดี้) จากร้อยละ 45 เป็นร้อยละ 48
- เดือนสิงหาคม 2555 ปรับอัตราภาษีตามปริมาณของสุราขาวจาก 120 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์เป็น 150 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ และอัตราภาษีตามปริมาณของสุราผสมจาก 300 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ เป็น 350 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์
- เดือนกันยายน 2556 ปรับโครงสร้างภาษีสุรา โดยคำนวณจากอัตราภาษีตามมูลค่า อัตราภาษีตามปริมาณ และเก็บเพิ่มหากดีกรีเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามจำนวนดีกรีของสุราแต่ละประเภท และเปลี่ยนฐานในการคำนวณภาษีจากราคา ณ โรงงานอุตสาหกรรม เป็นราคาขายปลีกสุทธิ

(2) การปรับอัตราภาษีเบียร์ มีจุดมุ่งหมายเพื่อการรณรงค์การบริโภคสินค้าที่ไม่ดีต่อสุขภาพให้น้อยลง โดยมีรายละเอียดดังนี้

- เดือนพฤษภาคม 2552 ปรับอัตราตามมูลค่าจากร้อยละ 55 เป็นร้อยละ 60
- เดือนกันยายน 2556 ปรับโครงสร้างภาษีเบียร์ โดยคำนวณจากอัตราภาษีตามมูลค่าร้อยละ 48 อัตราภาษีตามปริมาณ 155 บาทต่อลิตรต่อ 100 ดีกรี หรือ 8 บาทต่อลิตร และเก็บเพิ่มหากดีกรีเกิน 7 ดีกรี ดีกรีละ 3 บาท และเปลี่ยนฐานในการคำนวณภาษีจากราคา ณ โรงงานอุตสาหกรรมเป็นราคาขายปลีกระยะสุดท้าย

(3) การปรับอัตราภาษียาสูบ เพื่อเป็นการรณรงค์การบริโภคสินค้าที่ไม่ดีต่อสุขภาพให้น้อยลง โดยมีรายละเอียดดังนี้

- เดือนสิงหาคม 2550 ปรับอัตราตามมูลค่าจากร้อยละ 79 เป็นร้อยละ 80
- เดือนพฤษภาคม 2552 ปรับอัตราตามมูลค่าจากร้อยละ 80 เป็นร้อยละ 85 และอัตราตามปริมาณจากกรัมละ 0.5 บาท เป็นกรัมละ 1 บาท
- เดือนสิงหาคม 2555 ปรับอัตราตามมูลค่าจากร้อยละ 85 เป็นร้อยละ 87

(4) การปรับอัตราภาษีน้ำมันฯ สามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือเพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนในช่วงที่เศรษฐกิจไม่ดีและเพื่อเป็นเครื่องมือในการหารายได้ให้แก่รัฐบาล การปรับอัตราภาษีที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีน้ำมันฯ มากที่สุด ได้แก่ การปรับอัตราภาษีน้ำมันดีเซลซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

- เดือนกรกฎาคม 2551 ปรับลดอัตราภาษีน้ำมันดีเซลจาก 2.405 บาทต่อลิตร เป็นร้อยละ 0.005 บาทต่อลิตร
- เดือนกุมภาพันธ์ 2552 ปรับขึ้นอัตราภาษีน้ำมันดีเซลจาก 0.005 บาทต่อลิตร เป็น 3.305 บาทต่อลิตร
- เดือนพฤษภาคม 2552 ปรับขึ้นอัตราภาษีน้ำมันดีเซลจาก 3.305 บาทต่อลิตร เป็น 5.31 บาทต่อลิตร
- เดือนเมษายน 2554 ปรับลดอัตราภาษีน้ำมันดีเซลจาก 5.31 บาทต่อลิตร เป็น 0.005 บาทต่อลิตร
- เดือนสิงหาคม 2557 ปรับขึ้นอัตราภาษีน้ำมันดีเซลจาก 0.005 บาทต่อลิตร เป็น 0.75 บาทต่อลิตร



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ 0-2273-9020 โทรสาร 0-2273-5602
www.fpo.go.th