



การคลังปริทัศน์

ฉบับที่ 2/2561

กุมภาพันธ์ 2561

สำนักนโยบายการคลัง

FISCAL POLICY AND LONG-TERM GROWTH

The Staff Report on Fiscal Policy and Long-Term Growth, prepared by IMF staff and completed on April 20, 2015 for the Executive Board's consideration on June 3, 2015.

บทสรุปผู้บริหาร

การดำเนินนโยบายการคลังสามารถส่งผลให้เศรษฐกิจเติบโตได้ในระยะยาว
นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

- ✓ คณะผู้วิจัยพบว่า การดำเนินนโยบายทางการคลังสามารถทำให้เศรษฐกิจเติบโตได้ในระยะยาว โดยเศรษฐกิจเติบโตเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.75 สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วและเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 0.75 สำหรับประเทศกำลังพัฒนา

การดำเนินนโยบายการคลังสามารถผ่านช่องทางต่อไปนี้

- ✓ การปรับโครงสร้างภาษีแรงงานใหม่ และการเพิ่มผลประโยชน์ให้กับสังคม จะช่วยสร้างแรงจูงใจในการทำงานและเกิดอุปทานแรงงานเชิงบวกได้
- ✓ การปฏิรูปภาษีเงินได้นิติบุคคลเพื่อลดภาระภาษีและกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชนผ่านการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี และมีการทำ R&D เพื่อเพิ่มผลิตภาพทางการผลิต (Productivity)
- ✓ การลงทุนของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานจะช่วยเพิ่มความสามารถทางการผลิตได้ และยกระดับ Potential GDP ของประเทศได้
- ✓ หากมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่ม Fiscal space เพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ

มาตรการด้านรายได้ ควรมุ่งเน้นไปที่การขยายฐานภาษีและลดการบิดเบือนของโครงสร้างภาษี

มาตรการด้านรายจ่าย ควรใช้หลักการเหตุและผล และเพิ่มประสิทธิภาพทางการใช้จ่ายงบประมาณ

การดำเนินนโยบายการคลัง
ควบคู่กับความต้องการของคนในสังคม
จะช่วยให้การปฏิรูปทางการคลังมีความยั่งยืน

ประเด็นที่น่าสนใจ

การดำเนินนโยบาย
การคลังเพื่อสนับสนุน
การขยายตัวของเศรษฐกิจ
ต้องรักษาความสมดุล
ระหว่างประสิทธิภาพและ
ความเป็นธรรม ทั้งนี้
ต้องคำนึงถึงความต้องการ
ของประชาชนเป็นสำคัญ



คำสำคัญ (Key Word)

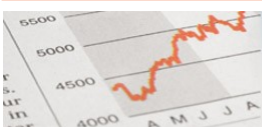
Capital income =
การเก็บภาษีรายได้สุทธิ
จากการขายสินทรัพย์
Fiscal space =
ส่วนต่างระหว่างหนี้
ในปัจจุบันกับหนี้สูงสุด
ที่รัฐบาลสามารถกู้ได้

ผู้เขียน

ดร. พีรพัฒน์ วงศ์ชัยวัฒน์
เศรษฐกรชำนาญการ

ขอขอบคุณ

นางสาวสิริมน กิจสุวรรณ
สำหรับคำแนะนำ



Ministry of Finance



4 ช่องทางในการปฏิรูปมาตรการทางด้านภาษีและนโยบายการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจระยะปานกลางถึงระยะยาว

อุปทานแรงงาน (Labor supply)

ภาษีแรงงานและผลประโยชน์ทางสังคมมีผลต่อการตัดสินใจเข้าสู่ตลาดแรงงานและระยะเวลาในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้มีรายได้น้อย กลุ่มแรงงานหญิง และแรงงานผู้สูงอายุ (IMF, 2014a; OECD, 2011) และ Devereux and Love (1994) and Turnovsky (2000) ได้นำ Endogenous growth models มาใช้ในการอธิบายว่า การดำเนินนโยบายการคลังผ่านการลดภาษีสามารถสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ในระยะยาวโดยส่งผลผ่านอุปทานแรงงานในเชิงบวก

ปัจจัยทุน (Physical capital)

การเก็บภาษีรายได้สุทธิจากการขายสินทรัพย์ (Capital income) มีผลต่อการตัดสินใจในการออมและการลงทุนของภาคเอกชนสำหรับบุคคลธรรมดา ถ้ามีการเก็บภาษีจากรายได้สุทธิจากการขายสินทรัพย์จะส่งผลทำให้การออมภาคเอกชนลดลง สำหรับนิติบุคคล การเก็บภาษีจากกำไรจะทำให้โครงการการลงทุนต่าง ๆ ลดลง ในขณะที่หากมีการลดหย่อนค่าใช้จ่ายจากการจ่ายดอกเบี้ยจะทำให้มีการก่อหนี้เพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้ไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจาก Debt-equity ratios อยู่ในระดับสูง และเป็นอุปสรรคต่อการเกิดธุรกิจเงินนวัตกรรม (De Mooij, 2011) การลงทุนของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพสามารถช่วยกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชนและช่วยสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจได้ในระยะยาว แบบจำลองของ Rebelo (1991) and Devereux and Love (1994) ได้ศึกษาว่า การลดอัตราภาษีจะช่วยเพิ่มการลงทุนภาคเอกชนและกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะยาว

ทรัพยากรมนุษย์ (Human capital)

ทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว (Lucas, 1988; Barro, 2001) และใน Endogenous growth models ได้อธิบายว่า ทรัพยากรมนุษย์จะส่งผลกระทบทางตรงในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจเนื่องจากเป็นปัจจัยในการผลิต และส่งผลกระทบทางอ้อมต่อความก้าวหน้าทางด้านเทคนิคการผลิต ทั้งนี้ มาตรการทางด้านภาษีและการใช้จ่ายจะช่วยเพิ่มจำนวนทรัพยากรมนุษย์ โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไข คือ มาตรการดังกล่าวเป็นผลกระทบภายนอกทางบวกและความไม่สมบูรณ์ของตลาดทุน การลงทุนในสาธารณสุขและการศึกษา เป็นส่วนที่สำคัญในการปฏิรูปทางการคลังในกรณีศึกษา 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศแทนซาเนีย และประเทศยูกันดา Pecorino (1993), and King and Rebelo (1990) ได้ใช้ Endogenous growth models เพื่อแสดงว่าการลดการเก็บภาษีรายได้สามารถทำให้ทรัพยากรมนุษย์เพิ่มขึ้น และการใช้จ่ายด้านการศึกษาก็จะทำให้เศรษฐกิจเติบโต

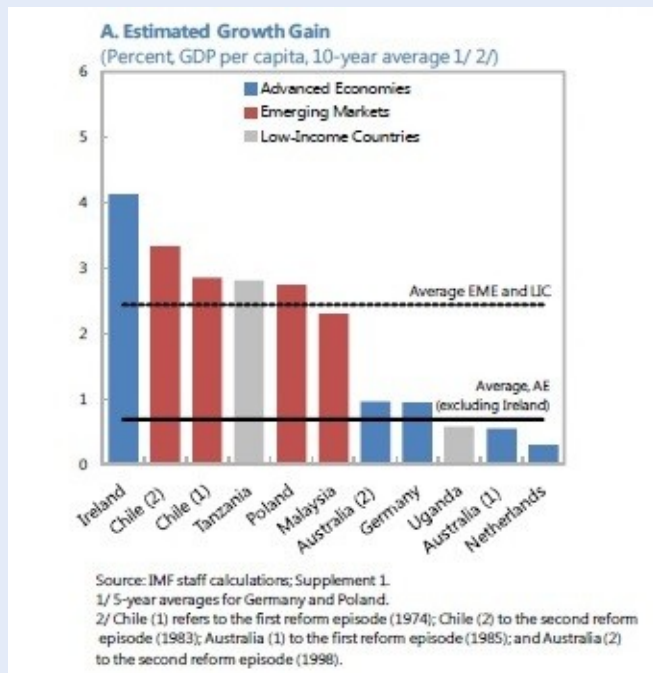
ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผลิตภาพการผลิต (Total factor productivity)

การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตเป็นอีกหนึ่งช่องทางที่สำคัญในการเพิ่มผลิตภาพการผลิต อีกทั้งยังเป็นช่องทางหลักที่รัฐบาลสามารถเข้ามาสนับสนุน โดยผ่านการจัดทำ Research and development (R&D) ซึ่งรัฐบาลสามารถสนับสนุนการลงทุนใน R&D ได้โดยตรงหรือให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อสนับสนุนให้เอกชนลงทุนใน R&D ได้ ทั้งนี้ หากภาครัฐสามารถส่งเสริมให้มีการทำ R&D จะสามารถเพิ่มผลประโยชน์ทางสังคมได้ในสัดส่วนที่สูง อีกทั้ง การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานจะสามารถส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาคการผลิตของเอกชนและการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิต นอกจากนี้ การใช้จ่ายภาครัฐสำหรับการศึกษาจะช่วยให้ภาคเอกชนสามารถนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ได้ดีขึ้น โดย Baier and Glomm (2001) and de Hek (2006) พบว่า การลงทุนภาครัฐจะช่วยเพิ่มปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผลิตภาพการผลิตและการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ในระยะยาว

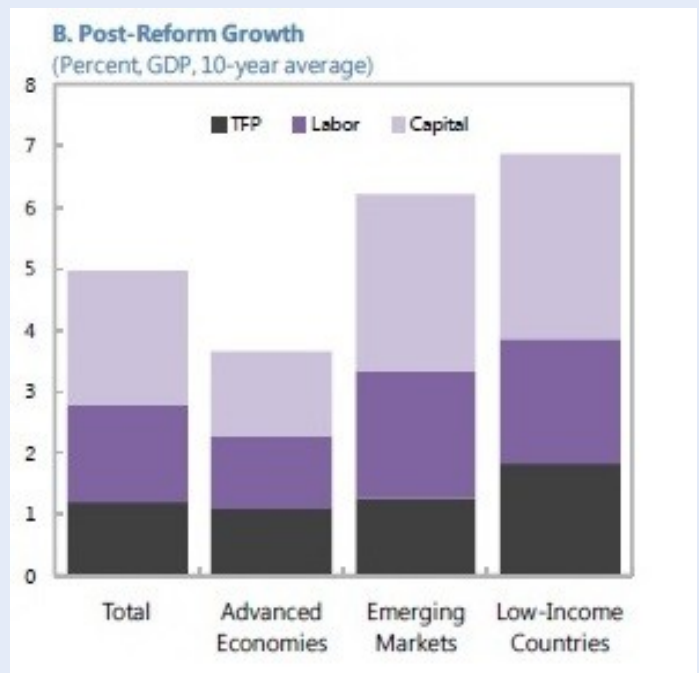
กรณีศึกษาจากประเทศต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของการปฏิรูปการคลัง ที่ส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

คณะผู้วิจัยได้ใช้โมเดลที่เรียกว่า **Synthetic Control Method (SCM)** โดยศึกษาตัวอย่างประเทศทั้งหมด 9 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย ซิลี เยอรมันนี ไอร์แลนด์ มาเลเซีย เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ แทนซาเนีย และยูกันดา โดยมีการจำแนกกลุ่มประเทศตามขนาดเศรษฐกิจออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (Advanced economies) กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Developing economies) และกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ (Low-income countries) โดยได้วิเคราะห์ผลกระทบจากการปฏิรูปทางการคลังทั้งหมด 12 ด้าน และอธิบายผลการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งคณะผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปฏิรูปทางการคลังส่งผลให้การเติบโตเฉลี่ยทางเศรษฐกิจในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาขยายตัวอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (รูปภาพที่ 1) นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยค้นพบว่า การปฏิรูปแรงงานและตลาดสินค้าในประเทศไอร์แลนด์ ส่งผลให้การเติบโตทางเศรษฐกิจต่อคนเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 0.75 หลังจากหักผลกระทบด้านลบออกแล้ว ส่วนในประเทศกำลังพัฒนา การปฏิรูปทางการคลังจะช่วยให้เศรษฐกิจมีการเติบโตเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 2.5 (รูปภาพที่ 2) ยกตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีแรงงานและการลดภาษีรายได้นิติบุคคลในประเทศไอร์แลนด์กับประเทศเนเธอร์แลนด์ ส่งผลให้การเติบโตของเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นหลังจากการปฏิรูปโครงสร้างภาษีดังกล่าว โดยประเทศไอร์แลนด์ได้มีการลดอัตราการจัดเก็บภาษีรายได้นิติบุคคลลงให้ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มประเทศยูโรโซน ส่งผลให้บริษัทต่างชาติได้เข้ามาลงทุนในประเทศเพิ่มมากขึ้น และช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รูปภาพที่ 1



รูปภาพที่ 2



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ในกรณีของประเทศไทย ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างภาษีเพื่อส่งเสริมการขยายตัวของเศรษฐกิจ ผ่านทั้ง 4 ช่องทางแล้ว อย่างไรก็ตาม หน่วยงานรัฐยังไม่ได้มีการประเมินผลกระทบจากการปฏิรูปโครงสร้างภาษีที่เกิดขึ้นจริงต่อเศรษฐกิจ ดังนั้น ควรมีการศึกษาผลกระทบของการปฏิรูปโครงสร้างภาษีดังกล่าว พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางในการพัฒนาโครงสร้างภาษี นอกจากนี้ เห็นควรให้มีการปรับปรุงโครงสร้างภาษีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี เช่น การขยายฐานภาษี การส่งเสริมให้ประชาชนที่มีเงินได้เข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น ทั้งภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล เพิ่มการจัดเก็บภาษีของการค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น รวมถึงการปรับอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น ยกตัวอย่างเช่น
 - ✓ กรมสรรพากรควรปรับโครงสร้างและกระบวนการ โดยปรับปรุงโครงสร้างที่กำกับดูแล และที่ตรวจสอบอากร รวมทั้งกำหนดประเด็นความเสี่ยง และวิเคราะห์แบบแสดงรายการภาษี โดยมุ่งเน้นรายได้ที่มีความผิดปกติซึ่งประมวลด้วยระบบคอมพิวเตอร์ พร้อมทั้งเข้มงวดการตรวจสอบกลุ่มเป้าหมาย เช่น การตรวจวิเคราะห์การใช้สิทธิประโยชน์ตามบัตรส่งเสริมการลงทุน การตรวจแนะนำกลุ่มธุรกิจเป้าหมาย เพื่อให้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีให้ถูกต้องครบถ้วน เป็นต้น
 - ✓ กรมสรรพสามิตควรจัดลำดับขั้นผู้เสียภาษีเพื่ออำนวยความสะดวกและลดความเสี่ยงในการหลีกเลี่ยงการชำระภาษี พร้อมทั้งมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีสถานบริการ และการตรวจสอบภาษีเชิงรุก
 - ✓ กรมศุลกากรควรดำเนินการมาตรการดูแลผู้ประกอบการ ประกอบด้วยโครงการพันธมิตรศุลกากรนำทีมโดยผู้บริหารกรมฯ ดูแลกลุ่มบริษัทรายใหญ่ (15 บริษัท) และระดับกลาง (265 บริษัท) รวมถึงสมาคมและสมาพันธ์ต่าง ๆ และมีการจัดทีมเจ้าหน้าที่ (AO) ด้านพิกิตฯ/ราคา สินค้า 8 กลุ่ม รวมทั้งดำเนินการมาตรการกำกับสินค้ารายพิกิต และการตรวจสอบค่า Freight (การขนส่งสินค้าทางอากาศ เรือไปรษณีย์ และของเร่งด่วน)
2. การปฏิรูปด้านรายจ่าย ควรลดภาระด้านรายจ่ายของรัฐบาลที่เป็นรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะรายจ่ายด้านบุคลากรและรายจ่ายที่มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนระยะสั้น พร้อมทั้งควรสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการออมเพื่อการชราภาพ เพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) โดยไม่เป็นภาระงบประมาณจนเกินไป
3. สนับสนุนและเร่งรัดการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานรูปแบบใหม่ ที่จะช่วยลดภาระการลงทุนของรัฐบาล เช่น การร่วมลงทุนของรัฐและเอกชน (PPPs) การลงทุนของกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund) เป็นต้น เพื่อให้รัฐบาลนำงบประมาณที่ประหยัดได้มาลงทุนในโครงการที่จำเป็นแต่มีผลตอบแทนต่ำได้อย่างต่อเนื่อง

