TDRI 30 YEARS

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2557

“ประเทศไทยในสามทศวรรษหน้า: สี่ความท้าทายเพื่อการเติบโตอย่างมีคุณภาพ”

(Positioning Thailand in the Next Three Decades: Four Challenges to Quality Growth)

บทความที่ 3:

การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ: การสร้างวินัยทางการคลังและธรรมาภิบาล

โดย

ดร. สมชัย จิตสุชน
ดร. นณริฏ พิศลยบุตร
ชานนทร์ เตชะสุนทรวัฒน์
อิสร์กุล อุณหเกตุ

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
มูลนิธิฟรีดริคเอแบร์ท
และ
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กิติกรรมประกาศ

คณะผู้เขียนขอขอบคุณผู้ร่วมงานในสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ให้ความคิดเห็นต่อโครงร่างและเนื้อหาของรายงานฉบับนี้ โดยเฉพาะ ดร. อัมมาร สยามวาลาที่เป็นผู้เสนอแนวคิดปฏิรูปการคลังในเรื่องการจัดการกับเงินนอกงบประมาณและการปฏิรูปกระบวนการจัดสรรงบประมาณให้เป็นแบบ program budgeting และขอขอบคุณ ดร. ฐิติมา ชูเชิด จากธนาคารแห่งประเทศไทยที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลในการเขียนรายงาน รวมทั้งนางสาวอรนุช วงศ์ปิยบวร นักวิจัยฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจมหภาคสำหรับการช่วยเหลืออย่างแข็งขันในการค้นหาและจัดทำข้อมูลบางส่วน

คณะผู้เขียน

การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ: การสร้างวินัยทางการคลังและธรรมาภิบาล

สมชัย จิตสชน
นณริฏ พิศลยบุตร
ชานนทร์ เตชะสุนทรวัฒน์
อิสร์กุล อุณหเกตุ

1. บทนำ: อะไรคือ 'การเติบโตอย่างเสถียรภาพ'

ในนิยามที่ง่ายและตรงไปตรงมาที่สุด 'การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ' หมายถึงการที่เศรษฐกิจมีอัตราการขยายตัวที่ค่อนข้างสม่ำเสมอในระยะยาว

แต่ไม่ชัดเจนว่าอัตราการขยายตัวที่สม่ำเสมอนั้นเป็นอัตราเท่าใด โดยในทางทฤษฎีน่าจะเท่ากับอัตราการขยายตัวในภาวะ steady state (ขอแปลว่าภาวะสมดุลสม่ำเสมอ) หรืออีกแง่มุมหนึ่งคือเท่ากับอัตราการขยายตัวตามศักยภาพ (potential growth) หรือการขยายตัวที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างเต็มที่และเหมาะสม ไม่มากเกินไปและไม่น้อยเกินไป อัตราการขยายตัวในภาวะสมดุลสม่ำเสมอหรือตามศักยภาพนี้เชื่อกันว่าไม่เท่ากันสำหรับแต่ละประเทศ แต่ขึ้นกับระดับของรายได้ประชาชาติหรือระดับการพัฒนาของประเทศด้วย เช่นประเทศที่ร่ำรวยและพัฒนาแล้วอาจมีอัตราการขยายตัวตามศักยภาพต่ำกว่าประเทศที่รายได้น้อยกว่า จนก่อให้เกิดปรากฏการณ์ของการบรรจบกันของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (growth convergence)

อย่างไรก็ตามเมื่อขยายขอบเขตการถกเถียงไปถึงว่าการทำให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพนั้นทำอย่างไร จะมีหลากหลายแง่มุม ตัวอย่างเช่นผู้ดำเนินนโยบายการเงินซึ่งที่ให้ความสำคัญเสถียรภาพทางด้านราคาการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพจะหมายถึงการที่เศรษฐกิจขยายตัวไปพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงของระดับราคาทั่วไปที่ไม่มากเกินไปและไม่น้อยเกินไป (หรือลดลง) โดยมีเหตุผลว่าการไร้เสถียรภาพของราคาจะนำไปสู่การไร้เสถียรภาพของการขยายตัวทางเศรษฐกิจในที่สุด ในขณะที่ผู้สนใจในเรื่องสภาวะแวดล้อมก็จะให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่ก่อให้เกิดต้นทุนต่อสภาวะแวดล้อมจนถึงระดับที่เป็นอันตรายต่อชีวิตความเป็นอยู่และไม่คุ้มค่ากับความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจที่ได้รับ และอาจเลยไปถึงว่าต้นทุนความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมนั้นก่อให้เกิดผลเสียต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในที่สุดได้เช่นกัน

นอกจากนั้นยังมีประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา ซึ่งได้รับความสนใจมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยนอกจากจะเป็นเป้าหมายของการพัฒนาในตัวเองว่าแต่ละคนแต่ละภาคส่วนของสังคมควรได้รับโอกาสของการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน ยังมีความเป็นไปได้สูงว่าความไม่เท่าเทียมของการพัฒนาก่อให้เกิดผลเสียต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาวจนทำให้การเติบโตขนาดเสถียรภาพในที่สุด และในขณะเดียวกันมีการศึกษาจำนวนหนึ่งที่ระบุว่าการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (มหภาค) ในระยะยาวจะมีส่วนทำให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างมีส่วนร่วม (inclusive growth) ตัวอย่างเช่นงานวิจัยของ Anand, et.al (2013) หมายถึงมีความสัมพันธ์ที่เกือหนุนกันระหว่างการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความมีเสถียรภาพ และการเท่าเทียมกัน

รายงานฉบับนี้จะกล่าวถึงอีกแง่มุมหนึ่งของแนวทางสู่การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ นั่นคือการมีเสถียรภาพผ่านการรักษาวินัยทางการคลัง เนื่องจากภาครัฐมีบทบาทที่สำคัญในทุกระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งรัฐบาลมีอำนาจตามกฎหมายในการเก็บภาษีจากประชาชน หากรัฐบาลไม่รักษาวินัยทางการคลังย่อมหมายถึงภาระทางการคลังย่อมตกอยู่กับประชาชนหรือระบบเศรษฐกิจในที่สุด นอกจากนั้นยังมีช่องทางส่งผ่านกระทบอื่นด้วย เช่นหากรัฐบาลมีปัญหาด้านความน่าเชื่อถือประเทศจะถูกจัดอันดับต่ำลง ทำให้ต้นทุนทางการเงินของธุรกิจและประชาชนสูงขึ้น เป็นต้น[1]

การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจผ่านวินัยการคลังเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง ตัวอย่างเช่นในข้อตกลง 'เสถียรภาพและการขยายตัว' หรือ Stability and Growth Pact มีสาระสำคัญคือการรักษาวินัยการคลังภายในกลุ่มประเทศยุโรปโดยมองว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการมีเสถียรภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการที่ประเทศพัฒนาแล้วอย่างกลุ่มประเทศยุโรปยังคงมีปัญหาในเรื่องวินัยการคลัง[2] ในขณะที่ประเทศเหล่านั้นส่วนใหญ่แก้ปัญหาเรื่องความไม่เท่าเทียมกันและปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ดีพอสมควรแล้ว (โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนา) แสดงว่าจากมุมมองของประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย ปัญหาเรื่องวินัยการคลังน่าจะเป็นปัญหาที่เรื้อรัง ยาวนาน และจำเป็นต้องได้รับการศึกษาประสบการณ์จากประเทศต่าง ๆ ในหลายระดับการพัฒนาเพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับบริบทประเทศไทย ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักหนึ่งของรายงานฉบับนี้

รายงานฉบับนี้มีองค์ประกอบห้าส่วน ในส่วนต่อไปเป็นการมองย้อนอดีตอย่างสั้น ๆ ถึงภาพรวมการคลังของไทยที่ผ่านมาทั้งในด้านการรักษาเสถียรภาพและการบริหารจัดการ ส่วนที่ 3 เป็นการฉายภาพการคลังไป 30 ปีข้างหน้าโดยแยกเป็นด้านรายได้และด้านรายจ่าย ส่วนที่ 4 เป็นการอภิปรายถึงปัจจัยทางการเมืองต่อการรักษาเสถียรภาพการคลัง และส่วนสุดท้ายเป็นข้อเสนอแนะการปฏิรูปการคลังให้มีเสถียรภาพและความยั่งยืนในระยะยาว

2. ภาพรวมนโยบายการคลังของไทย

2.1 บทบาทในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ

ในด้านการรักษาเสถียรภาพนั้น นโยบายการคลังของไทยในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 ช่วง ประกอบไปด้วย ช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ (ก่อนปีพ.ศ. 2540) และช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ (หลังปี พ.ศ. 2540)

ในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจนั้น พบว่าสัดส่วนดุลการคลังต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม มีทั้งช่วงที่เกินดุลและช่วงที่ขาดดุล (รูปที่ 2-1) หากพิจารณาในช่วงปี พ.ศ. 2533-2540 จะพบว่าในช่วงเวลาดังกล่าว เศรษฐกิจไทยมีอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างสูง ดุลการคลังที่เป็นบวกจึงสะท้อนภาพนโยบายการคลังของไทยในรูปแบบผกผันกับวัฏจักรทางเศรษฐกิจ (counter cyclical policy) ซึ่งเป็นรูปแบบที่เอื้ออำนวยต่อการควบคุมขนาดของหนี้สาธารณะของภาครัฐ และเป็นการช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

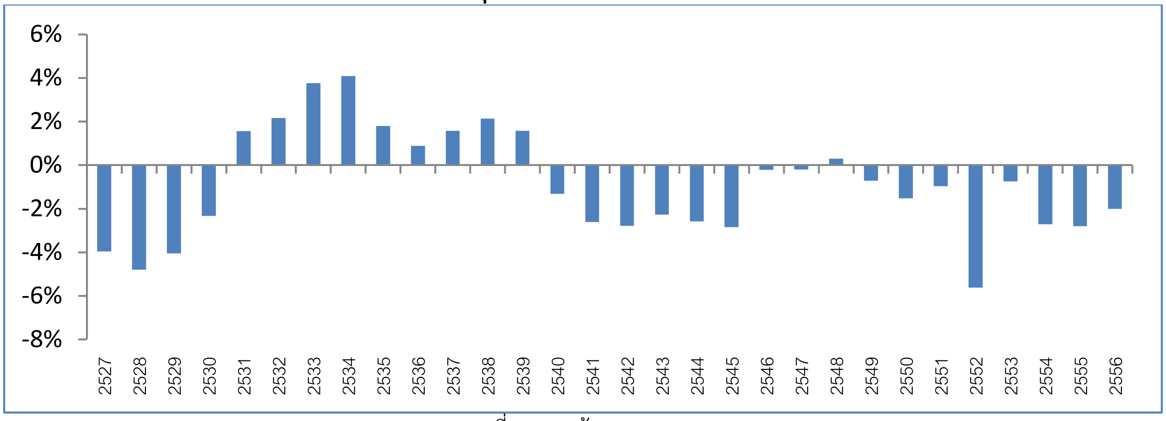
อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ จะพบว่ารัฐบาลของไทยในช่วงหลังได้มีการใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุลเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ หากพิจารณาในรายละเอียด โดยจำแนกดุลการคลังของภาครัฐออกเป็นดุลการคลังแบบปรับตัวอัตโนมัติ ซึ่งจะมีรูปแบบผกผันกับวัฏจักรทางเศรษฐกิจและมี

[1] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมผลกระทบของความไร้เสถียรภาพภาคการคลังต่อระบบเศรษฐกิจใน ฐิติมาและคณะ (2557)
[2] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องวินัยการคลังในประเทศพัฒนาแล้วในส่วนที่ 4 ของรายงานฉบับนี้

ขนาดขึ้นอยู่กับขนาดของรายได้ตาม GDP และการขาดดุลภาครัฐแบบตั้งใจซึ่งเป็นรายจ่ายที่ไม่ขึ้นกับการขาดดุลแบบอัตโนมัติในแบบแรก (รูปที่ 2-2)[3] จะพบว่า นโยบายการคลังของไทยในช่วงตั้งแต่ปี 2553 นั้นมีการขาดดุลแบบตั้งใจที่ผันแปรในทิศทางเดียวกับวัฏจักรทางเศรษฐกิจ กล่าวคือมีการใช้จ่ายที่มากจนเกินควรทั้งที่ระบบเศรษฐกิจไม่ได้มีปัญหามาก ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ ย่อมส่งผลเสียต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจในระยะยาว

รูปที่ 2-1

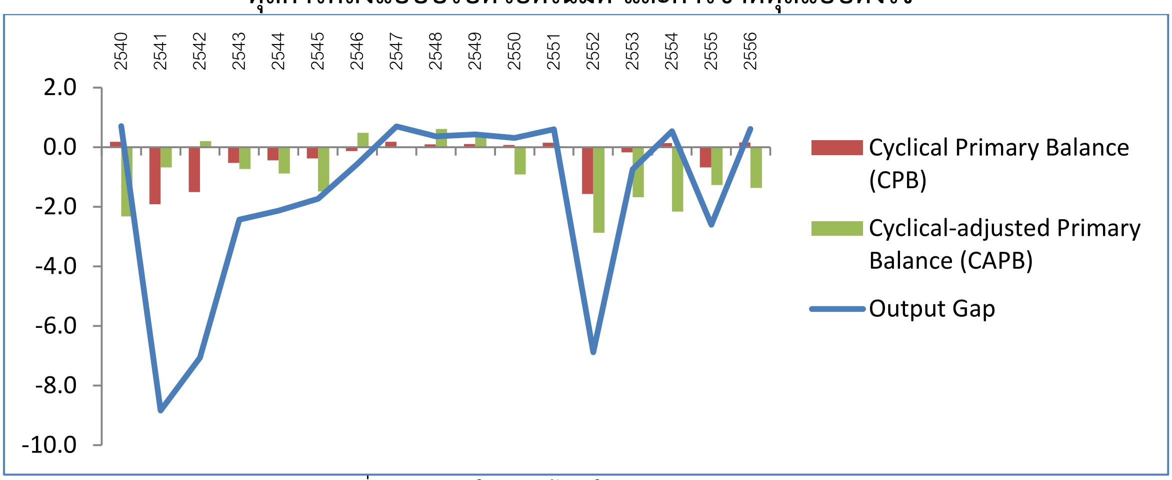
แสดงสัดส่วนดุลการคลังต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม



ที่มา: ฐานข้อมูล CEIC

รูปที่ 2-2

ดุลการคลังแบบปรับตัวอัตโนมัติ และการขาดดุลแบบตั้งใจ



ที่มา: จัดทำรูปใหม่จากข้อมูลในฐิติมาและคณะ (2557)

[3] ซึ่งหากรัฐบาลมีความตั้งใจให้นโยบายการคลังเป็นแบบรักษาเสถียรภาพ ดุลการคลังแบบตั้งใจก็ควรมีลักษณะ counter cyclical เช่นกัน

2.2 การบริหารจัดการนโยบายการคลังของไทย

นอกจากประเด็นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีอีกหลายแง่มุมที่ควรพิจารณาสำหรับการดำเนินนโยบายการคลังของไทยที่ผ่านมา ในที่นี้จะยกมากล่าวถึง 3 เรื่อง

2.2.1 การใช้เงินนอกงบประมาณ

เรื่องแรกคือในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา รัฐบาลในช่วงหลังได้มีการกำหนดนโยบายโดยอาศัยเงินนอกงบประมาณจำนวนมาก คิดเป็นร้อยละ 30-65 ของเงินในงบประมาณ (รูปที่ 2-3) โดยที่เงินนอกงบประมาณดังกล่าวไม่ได้ถูกจำกัด ควบคุมภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อีกทั้งบางกรณีไม่มีการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับ การตัดสินใจจึงขึ้นอยู่กับอำนาจของฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเท่ากับเป็นการลิดรอนอำนาจของประชาชนผ่านทางกลไกรัฐสภา

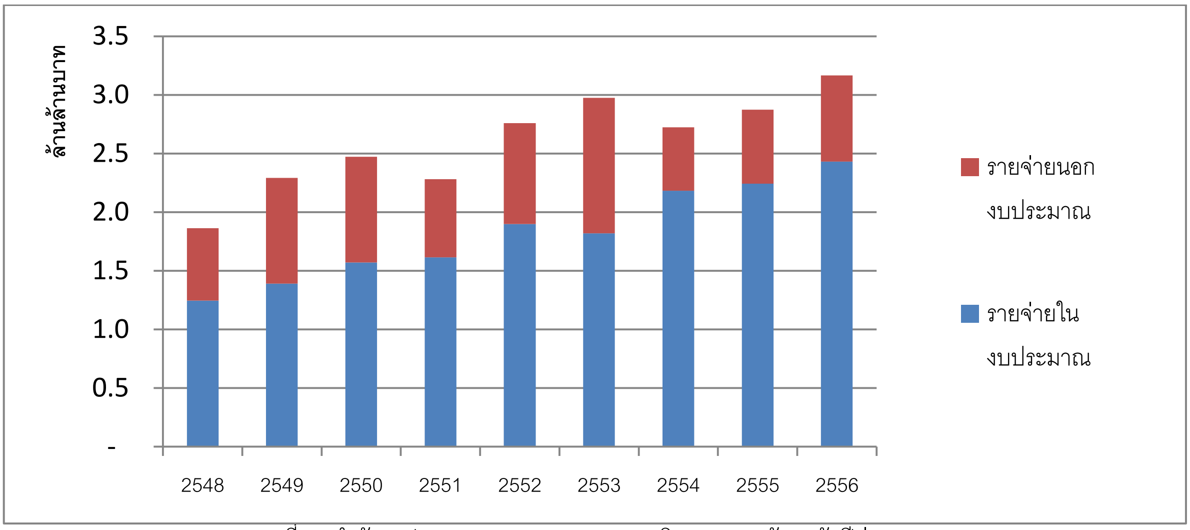
การใช้เงินนอกงบประมาณยังเป็นการข้ามขั้นตอนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบบัญชี โดยคณะรัฐมนตรีสามารถอนุมัติรายจ่ายผูกพันได้ก่อนรัฐสภาพิจารณางบประมาณ และในทางปฏิบัติ การใช้เงินนอกงบประมาณมักจะไม่ถูกรายงานหรือไม่รายงานอย่างละเอียดเพียงพอ เนื่องจากไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องเปิดเผย การขาดการจัดทำบัญชีที่ครบถ้วน ทำให้เกิดปัญหาอย่างน้อย 2 ประการ

ในระยะหลังมีการใช้หรือพยายามใช้เงินนอกงบประมาณจำนวนมากผ่านการกู้เงินตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด เช่น พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2552 (หรือที่เรียกว่าแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง) หรือการพยายามออกพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ...หรือที่เรียกว่าร่างพระราชบัญญัติเงินกู้ 2 ล้านล้านบาท กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นการรัฐบาลกู้เงินและใช้เงินจ่ายเงินนอกงบประมาณเพราะไม่อยู่ในกระบวนการงบประมาณแบบปกติ และสร้างภาระผูกพันทางการคลังในอนาคต ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น[4]

การกู้เงินผ่านการออกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดสร้างปัญหาด้านวินัยการคลังไม่แตกต่างไปจากการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณวิธีอื่นๆ ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่สมควรกล่าวถึง คือ ปัญหาการผลักภาระหนี้เข้าสู่ระบบงบประมาณโดยขาดการถ่วงดุลตรวจสอบจากรัฐสภา แต่สามารถ ‘มัดมือชก’ รัฐสภาด้วยการผลักภาระหนี้เข้าสู่ระบบงบประมาณได้เมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ เนื่องจากมาตรา 168 วรรคห้าแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดห้ามลดหรือตัดทอนรายจ่ายเงินส่งใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

[4] มาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง...” หลักการดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแหงราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจ่ายเงินแผ่นดินทุกกรณี อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมานั้น รัฐบาลพยายามใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยอาศัยวิธีการกู้เงินผ่านการออกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด โดยอาศัยความไม่ชัดเจนของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ซึ่งมิได้มีการกำหนดความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น

รูปที่ 2-3
รายจ่ายเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ 2548-2556

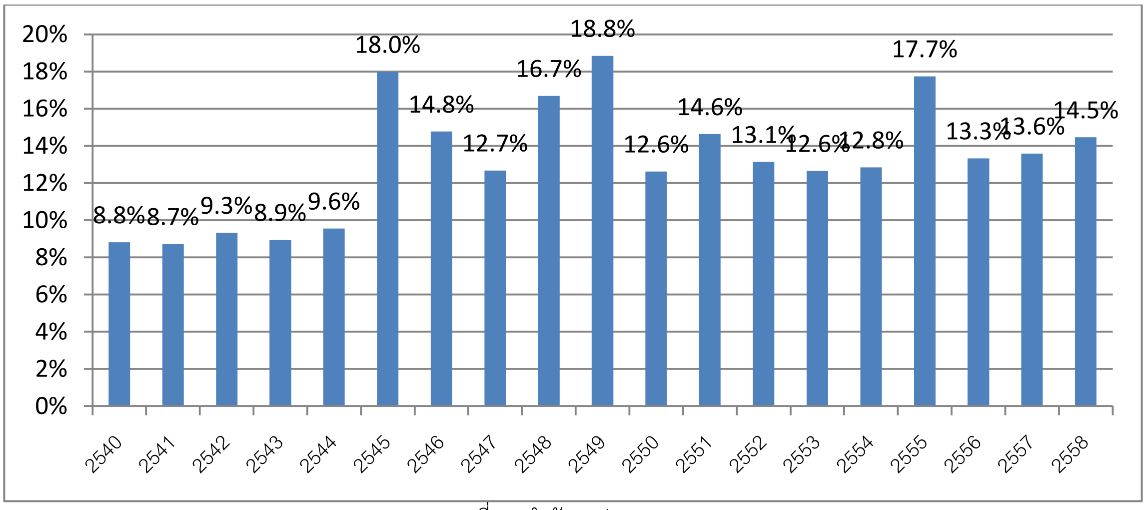


ที่มา: สำนักงบประมาณ 'รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง' ฉบับปีต่าง ๆ

<u>2.2.2 การตั้งงบประมาณที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารมากเกินไป</u>

อีกประเด็นหนึ่งคือ นโยบายการคลังในช่วงหลังมีการตั้งงบกลางในสัดส่วนที่สูง โดยขนาดของงบกลางได้เพิ่มขึ้นจากระดับ หนึ่งแสนล้านบาทต่อปีในช่วงปี พ.ศ. 2541-2544 มาอยู่ในระดับ สามถึงสี่แสนล้านบาทใน 2-4 ปีล่าสุด โดยหากคิดเป็นสัดส่วนของงบประมาณทั้งหมดจะเพิ่มขึ้นจากเดิมอยู่ที่ประมาณร้อยละ 9 ถึง 9.5 ในช่วงก่อนปี 2545 กลายเป็นระหว่างร้อยละ 12-19 หลังจากนั้น โดยสูงสุดในปี 2545, 2549 และ 2555 นอกจากนี้ ในแง่ของวัตถุประสงค์ก็มีการเปลี่ยน จากเดิมที่งบกลางมีจุดมุ่งหมายเพื่อเหตุฉุกเฉินหรือเหตุจำเป็น มาเป็นการใช้งบกลางเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองเป็นสำคัญ ขนาดของงบกลางที่เพิ่มขึ้นในช่วงหลังจึงสะท้อนความสุ่มเสี่ยงของประเทศที่จะตกอยู่ภายใต้กับดัก 'ประชานิยม' ซึ่งส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทยในอนาคต

รูปที่ 2-4
สัดส่วนงบกลางต่องบประมาณรวม ปีงบประมาณ 2540-2558



ที่มา: สำนักงบประมาณ

2.2.3 การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (quasi-fiscal)

นโยบายกึ่งการคลังเกิดขึ้นเมื่อภาครัฐได้มีการดำเนินนโยบายผ่านสถาบันการเงินของรัฐ หรือการร่วมมือกันกับภาคเอกชน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสทางการคลังได้ เพราะโดยหลักการนั้นการดำเนินนโยบายผ่านสถาบันการเงินของรัฐ ภาครัฐจะต้องตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยภาระทั้งหมดที่เกิดขึ้นซึ่งรวมต้นทุนการดำเนินงาน ค่าเสียโอกาสทางธุรกิจ เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลมักจะไม่ชดเชยครบถ้วน จึงเท่ากับรัฐบาลซ่อนภาระการคลังที่แท้จริงไว้ ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ ต้นทุนที่ซ่อนเร้นนี้หากสะสมนานเข้าจนมีจำนวนสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อสุขภาพการเงินของสถาบันการเงินรัฐ ก็อาจย้อนกลับมาเป็นต้นทุนการคลังได้ในที่สุดอยู่ดี

3. ภาพการคลัง 30 ปีข้างหน้า

การทำนายอนาคต 30 ปี เป็นสิ่งที่กระทำได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน ระบบเศรษฐกิจจะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ประกอบกับนโยบายภาครัฐก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้น เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม ทั้งนี้ ระดับขั้นของการพัฒนาการทางเศรษฐกิจของไทยในอีก 30 ปี จะไปได้ไกลขนาดไหนนั้น จะต้องพิจารณาว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยไปในอนาคต จะมีความรวดเร็วและต่อเนื่องขนาดไหน

แนวทางหนึ่งในการคาดการณ์ภาพทางด้านการคลังของไทยในอนาคต สามารถกระทำได้โดยอาศัยประสบการณ์จากต่างประเทศ โดยเลือกกลุ่มประเทศที่มีระดับขั้นการพัฒนาที่ใกล้เคียงกับไทยในปัจจุบัน (คำนวณเทียบเท่ากับร้อยละ 0.8 ของรายได้ประชาชาติต่อหัวของไทยในปัจจุบัน) ไปจนถึงกลุ่มประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกับของไทยในอนาคต 30 ปี (เทียบเท่ากับประมาณการรายได้ต่อหัวของไทยในอีก 30 ปีข้างหน้า ภายใต้ข้อสมมติอัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัวประชากรที่ร้อยละ 4 ต่อปี) ข้อมูลรายได้ต่อหัวประชากรของกลุ่มประเทศดังกล่าวจะเลือกใช้ข้อมูลระหว่างปีพ.ศ. 2553-2555 ซึ่งคิดรวมทั้งหมดเป็น 62 ประเทศ

การศึกษาภาพอนาคตทางด้านการคลังของไทยจะอาศัยการศึกษาแนวโน้มจากประสบการณ์ของประเทศในกลุ่มดังกล่าวเป็นหลัก ประกอบกับการปรับการคาดการณ์โดยอาศัยปัจจัยจำเพาะในบริบทของประเทศไทยเป็นเครื่องมือเสริมเพื่อให้การวิเคราะห์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

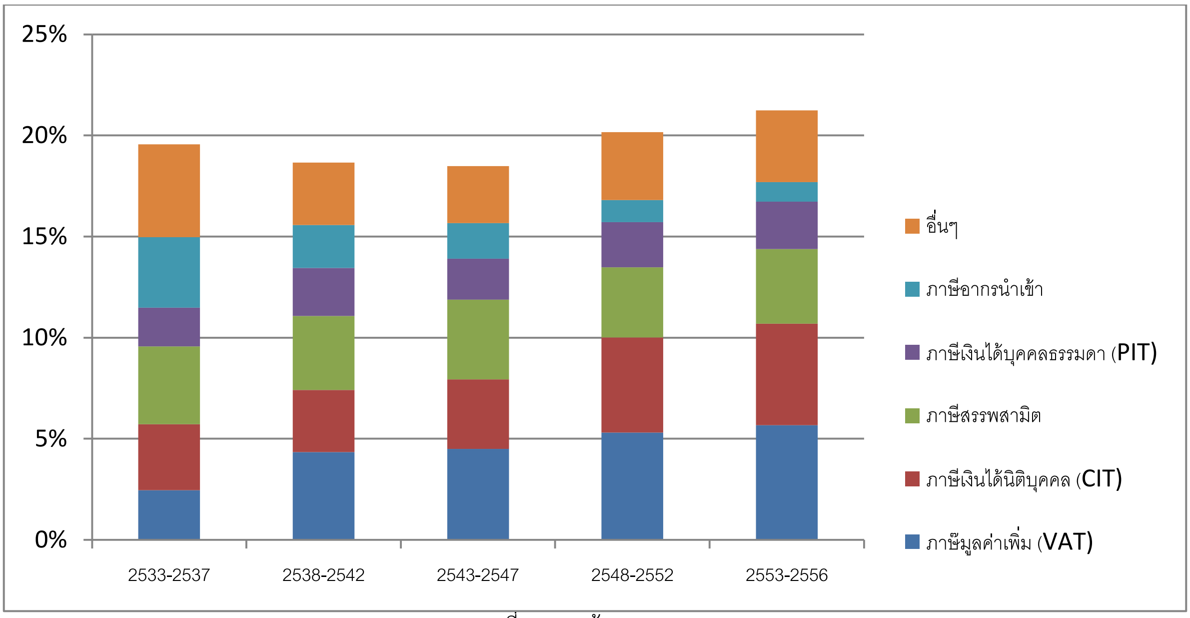
การวิเคราะห์ได้ทำการจำแนกปัจจัยส่งผลกระทบต่อภาพอนาคตทางด้านการคลังของไทยออกเป็น 2 ส่วน ประกอบไปด้วย ส่วนรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ และ บทบาทด้านสังคมและเศรษฐกิจของภาครัฐ โดยในส่วนแรกจะมีการจำแนกรายรับออกเป็น ภาษี 4 กลุ่มที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการบริโภค และภาษีอื่นๆ ในขณะที่รายจ่ายจะจำแนกออกเป็น รายจ่ายลงทุนด้านเศรษฐกิจ และรายจ่ายด้านสังคมและสวัสดิการ สำหรับบทบาททางด้านสังคมในส่วนหลังจะครอบคลุมประเด็นไปถึง เรื่องบทบาทของภาครัฐและท้องถิ่น รวมทั้งบทบาทของภาครัฐและเอกชน

3.1 แนวโน้มรายได้ภาครัฐ

โครงสร้างทางการคลังของไทยในปัจจุบันมีรายได้หลักมาจากภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (รูปที่ 3-1) ในทางตรงกันข้าม ความพยายามที่จะผลักดันเพื่อเพิ่มรายได้ภาษีจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดากลับไม่ประสบความสำเร็จ ในปัจจุบัน รัฐบาลมีความพยายามที่จะเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินมากขึ้น ซึ่งได้แก่ การเพิ่มภาษีที่ดิน ภาษีสิ่งปลูกสร้าง และภาษีมรดก)

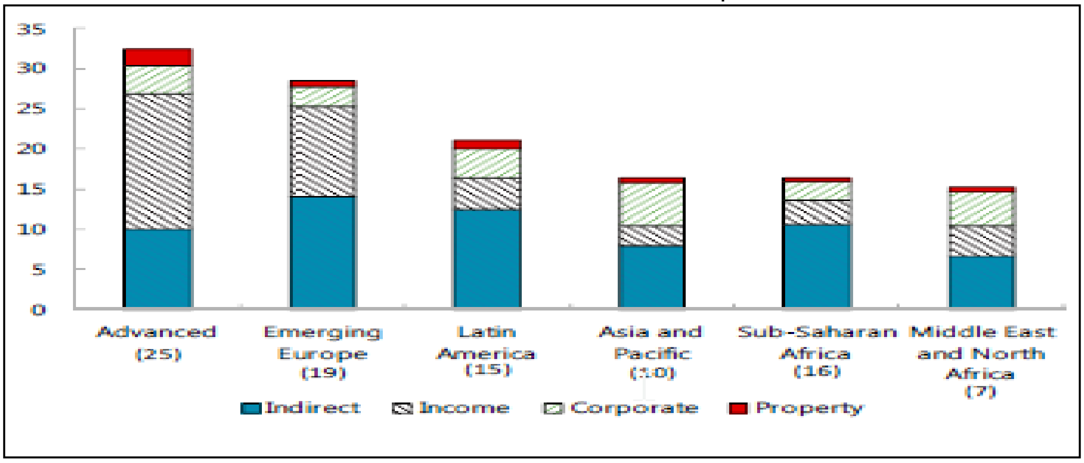
เมื่อพิจารณาภาพรวมในระดับโลก (รูปที่ 3-2) พบว่าประเทศไทยมีโครงสร้างภาษีเช่นเดียวกันกับประเทศในกลุ่ม Asia Pacific กล่าวคือ สัดส่วนรายได้ทางด้านภาษีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจะมาจากภาษีทางอ้อม (ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต) และภาษีนิติบุคคลในสัดส่วนที่สูง ทั้งนี้ หากพิจารณาสัดส่วนรายได้ภาครัฐต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจะพบว่ารายได้ภาษีของไทยอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างต่ำเทียบเคียงได้กับประเทศในกลุ่ม Africa ทั้งๆที่ประเทศไทยมีฐานภาษีที่กว้างกว่า

รูปที่ 3-1
โครงสร้างรายได้ภาษีของไทยต่อ GDP ปีงบประมาณ พ.ศ. 2533-2556



ที่มา: ฐานข้อมูล CEIC

รูปที่ 3-2
โครงสร้างรายได้ภาษีต่อ GDP แยกตามกลุ่มประเทศ

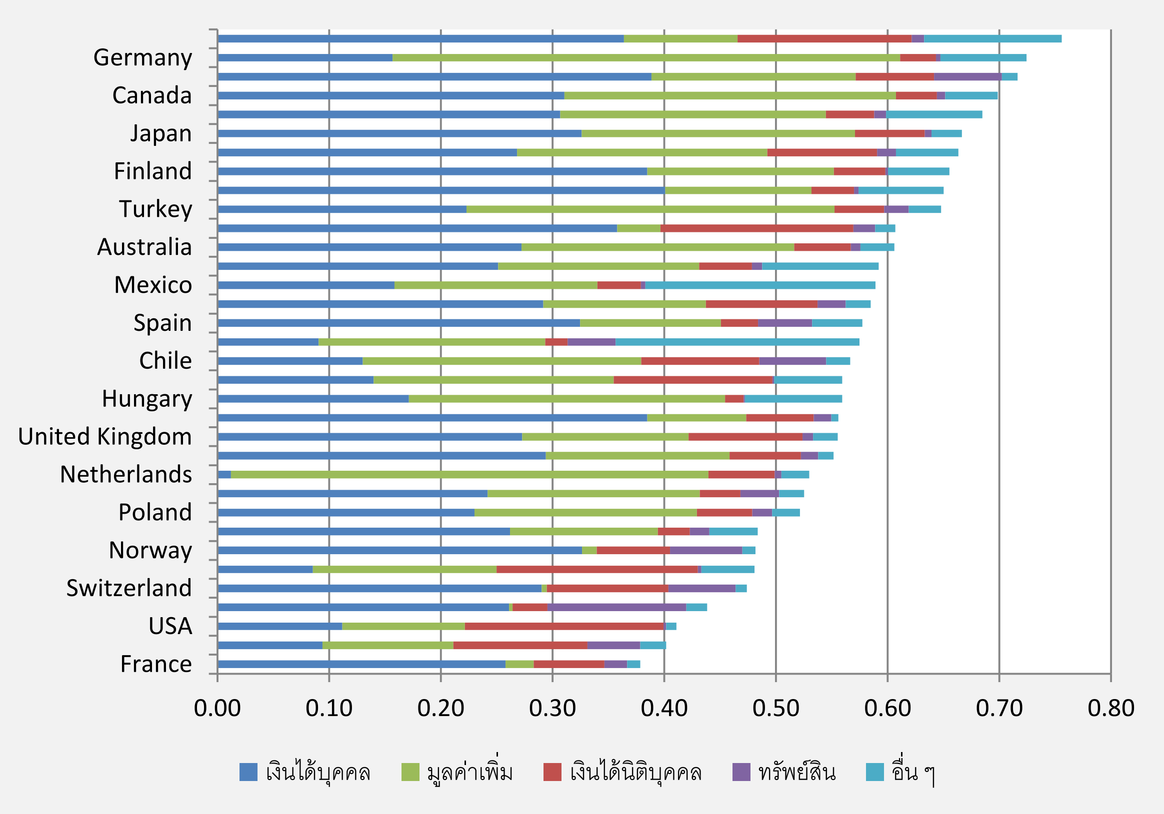


ที่มา: IMF (2014)

เพื่อที่จะฉายภาพทางด้านภาษีของไทยไปในอนาคต รูปที่ 3-3 แสดงภาระภาษีเฉลี่ยแยกตามกลุ่มประเทศ OECD ระหว่างปี 2543-2556 พบว่า หากใช้โครงสร้างของประเทศ OECD เพื่อเป็นโครงสร้างในการพยากรณ์พื้นฐาน จะได้ว่า ประเทศจะต้องอาศัยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นรายได้หลัก ในขณะที่ภาษีนิติบุคคลและภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินจะมีสัดส่วนที่น้อย

รูปที่ 3-3

แสดงค่าเฉลี่ยระหว่างปี 2543-2556 ของโครงสร้างของภาษีชนิดต่างๆของประเทศกลุ่ม OECD



ที่มา: World Tax Index

อย่างไรก็ดี ความสามารถในการเพิ่มภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีมูลค่าเพิ่มต้องพิจารณาในบริบทเฉพาะของประเทศ ดังนี้

1. อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในภาพรวมมีแนวโน้มที่จะลดลงเรื่อยๆทั่วโลก (รูปที่ 3-4) โดยในกรณีของประเทศไทยนั้น อัตราภาษีจะมีความใกล้เคียงกับกลุ่มประเทศ East Asia and Pacific การเพิ่มขึ้นของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจึงสะท้อนภาพอนาคตของประเทศไทยที่ว่า ประเทศไทยจะต้องมีการขยายฐานภาษีให้กว้างมากยิ่งขึ้น มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีมากยิ่งขึ้น และอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งน่าจะถูกแรงกดดันให้ลดลงจากแนวโน้มของทั้งโลก ไม่ควรที่จะถูกปรับลดลงไปมากนัก เนื่องจากต้องเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐบาลในอนาคต

2. เมื่อเปรียบเทียบอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของไทย (รูปที่ 3-5) จะพบว่า อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยในปัจจุบัน ถือได้ว่าเป็นอัตราภาษีที่ต่ำเมื่อเทียบในระดับเอเชีย และในระดับโลก โดยประเทศไทยมีการเก็บ

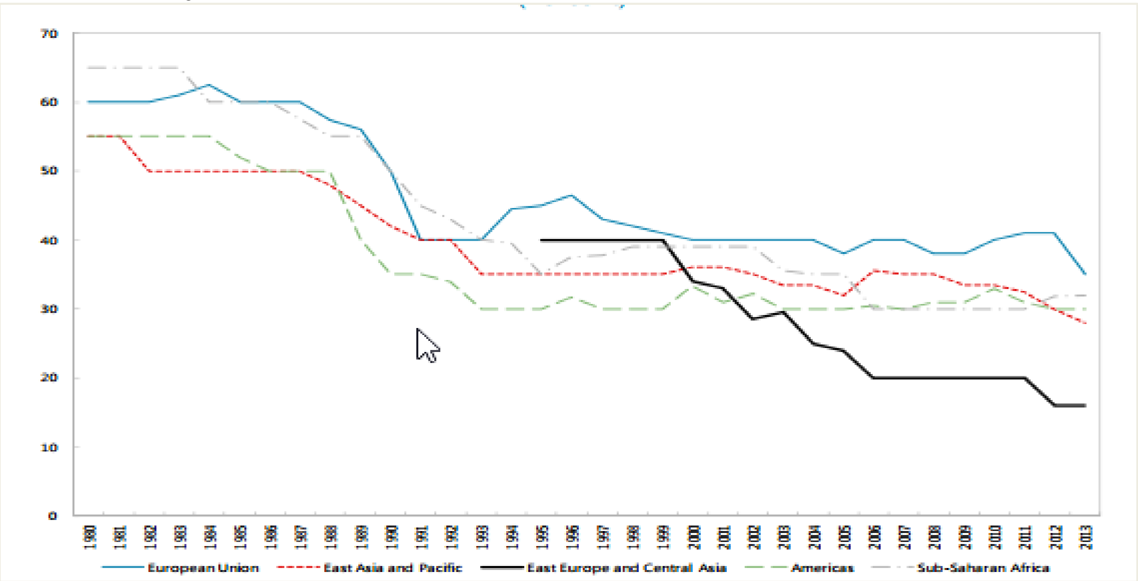
TDRI 30 YEARS

ภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 10 โดยมีการปรับลดชั่วคราวให้เก็บที่อัตราร้อยละ 7 มาระยะหนึ่งแล้ว ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศในกลุ่มเอเชีย และของทั้งโลกจะอยู่ที่ร้อยละ 12.63 และ 15.79 ตามลำดับ

ช่องว่างดังกล่าวสะท้อนภาพในอนาคตว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลตระหนักได้ว่ารายรับของภาครัฐไม่สามารถหารายได้จากฐานทรัพย์สินได้เพียงพอต่อความจำเป็นในการใช้จ่ายในอนาคต โดยสัดส่วนรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มน่าจะปรับขึ้นไปได้อย่างน้อยในระดับใกล้เคียงหรือมากกว่าค่าเฉลี่ยปัจจุบันของประเทศเอเชีย

รูปที่ 3-4

แสดงอัตราสูงสุดของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แยกตามกลุ่มประเทศระหว่างปี 2523-2555



ที่มา: IMF (2014)

รูปที่ 3-5

แสดงอัตราภาษีและสัดส่วนรายได้ต่อ GDP เทียบกับต่างประเทศ

ตาราง 1 อัตราภาษี และสัดส่วนรายได้ต่อ GDP เทียบต่างประเทศ

Tax Rate (2013)	PIT	CIT	Indirect Tax (VAT)	Rev (% of GDP)
THA	35.00	20.00	7.00	18.30
Asia Average	27.07	22.05	12.63	21.76 1/
Global Average	30.99	23.71	15.79	32.21 2/

ที่มา: www.kpmg.com

หมายเหตุ: 1/ ค่าเฉลี่ยกลุ่มประเทศเอเชีย (เฉพาะประเทศกำลังพัฒนา) ข้อมูลจาก WEO April 2014

2/ ค่าเฉลี่ยกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาแบบไม่ถ่วงน้ำหนัก ข้อมูลจาก WEO April 2014

ที่มา: อ้างอิงจากฐิติมาและคณะ (2557)

กล่าวโดยสรุป แนวโน้มรายได้ภาษีของภาครัฐไทยจะมีความพยายามในการเพิ่มภาษีจากฐานทรัพย์สินในระยะสั้นถึงปานกลาง โดยจะเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีมรดก และอาจจะมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีการเพิ่มค่าของทุน (Capital gain tax) อย่างไรก็ดี ในระยะยาว ภาษีที่เก็บจาก

ฐานทรัพย์สินอาจจะไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับสถานการณ์ด้านรายจ่าย โครงสร้างภาษีของไทยจะต้องหันมาพึ่งพาภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น เช่นเดียวกันกับประสบการณ์จากต่างประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากภาษีทั้งสองชนิดต่างก็เป็นภาษีที่การจัดเก็บทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และฐานภาษีของภาษีทั้งสองชนิดน่าจะมีฐานที่ใหญ่และกว้างขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจาก โครงสร้างแรงงานที่น่าจะเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบที่มีแรงงานในระบบมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา พร้อมๆกันกับการเพิ่มขึ้นของกลุ่มคนชั้นกลาง และการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมสูงอายุที่จะช่วยเพิ่มฐานภาษีมูลค่าเพิ่ม

3.2 แนวโน้มรายจ่ายภาครัฐ

ภาพอนาคตของรายจ่ายภาครัฐ ประกอบด้วยสามส่วนคือ รายจ่ายเพื่อการลงทุนและด้านเศรษฐกิจ รายจ่ายด้านสวัสดิการและสังคม และการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น

3.2.1 งบประมาณรัฐเพื่อการลงทุนด้านเศรษฐกิจ

ในระยะยาว บทบาทการลงทุนด้านเศรษฐกิจของภาครัฐน่าจะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งเป็นแนวโน้มเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตามการลดลงน่าจะเป็นไปอย่างช้า ๆ เนื่องจากแม้เศรษฐกิจจะขยายตัวในระดับร้อยละ 4 ต่อปีตลอดช่วง 30 ปีข้างหน้า ระดับรายได้แท้จริงของไทยก็ยังไม่เท่ากับค่าเฉลี่ยปัจจุบันของกลุ่มประเทศ OECD ซึ่งหมายความว่าเศรษฐกิจไทยยังต้องการการลงทุนอีกมาก และในหลายภาคส่วนภาครัฐต้องมีบทบาทที่สำคัญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ตามทฤษฎี ภาครัฐควรลงทุนเฉพาะในสินค้าสาธารณะ ซึ่งเป็นสินค้าที่ภาคเอกชนไม่สามารถหรือไม่สนใจที่จะลงทุนเพราะไม่สอดคล้องกับระบบกลไกตลาดเอกชน การแบ่งเช่นนี้ไม่ถึงกับชัดเจนนัก เพราะมีการลงทุนหลายประการที่บอกได้ยากว่าสินค้าหรือบริการที่เกิดจากการลงทุนมีระดับความเป็นสาธารณะมากน้อยเพียงใด

หากใช้แนวทางที่รัฐบาลที่ผ่านมากำหนดหมวดการลงทุน อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลมีแนวโน้มจะลงทุนใน (ก) โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง (ข) ภาคพลังงาน (ค) การพัฒนาเทคโนโลยีด้านต่าง ๆ (ง) การลงทุนเพื่อบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลภาวะ การลงทุนในทั้งสี่ด้านนี้มีองค์ประกอบย่อยที่มีลักษณะสินค้าสาธารณะมากพอควร เช่นการลงทุนระบบราง การสร้างถนน

ตารางที่ 3.1 เป็นการประมาณการภาระงบประมาณของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง โดยเป็นการคาดการณ์จากข้อมูลแผนการลงทุนของรัฐบาลนี้ รวมทั้งการคาดการณ์ความจำเป็นส่วนเพิ่มในอนาคต เหตุที่ภาระงบประมาณด้านนี้ไม่มากนักเป็นเพราะหลายโครงการสามารถหารายได้เอง เช่น การสร้างท่าอากาศยาน ท่าเรือ หรือแม้กระทั่งระบบรางบางส่วนก็มีแหล่งรายได้เช่นกัน

ตาราง 3.1 ประมาณการภาระงบประมาณโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง

	ภาระต่องบประมาณ (ล้านบาท)		
	ปี 2558-2564	ปี 2565-2587	รวม
การขนส่งทางราง	871,155	87,116	958,271
การขนส่งทางถนน	289,482	173,689	463,171
การขนส่งทางน้ำ	29,581	17,748	47,329
การขนส่งทางอากาศ	-	-	-
รวม (แผนปัจจุบัน)	1,190,218	278,553	1,468,771
ส่วนเพิ่ม*			2,500,000

หมายเหตุ: *ส่วนเพิ่มหมายถึงการลงทุนอื่นที่ยังไม่อยู่ในแผน เช่นรถไฟความเร็วสูง รถไฟฟ้าหัวเมืองใหญ่
ที่มา: ประมาณการโดย ดร. สุเมธ องกิตติกุล ผู้อำนวยการวิจัยด้านนโยบายการขนส่ง และโลจิสติกส์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ส่วนการลงทุนด้านพลังงานนั้น คาดว่าจะทวีความสำคัญขึ้นในอนาคตอันใกล้ เนื่องจากความสามารถในการผลิตและจ่ายกระแสไฟฟ้าในปัจจุบันใกล้จะเต็มความสามารถของระบบแล้ว จึงจำเป็นต้องมีการลงทุนระลอกใหม่ และในอนาคตอันไกลออกไปอาจมีความจำเป็นต้องลงทุนในแหล่งพลังงานใหม่ ๆ มากขึ้นไม่ว่าจะเป็นพลังงานนิวเคลียร์ พลังงานหมุนเวียน เป็นต้น อย่างไรก็ตามภาระต่องบประมาณของการลงทุนด้านพลังงานมีความชัดเจนน้อยกว่าด้านคมนาคมขนส่ง จึงมิได้นำเสนอตัวเลขไว้ในที่นี้

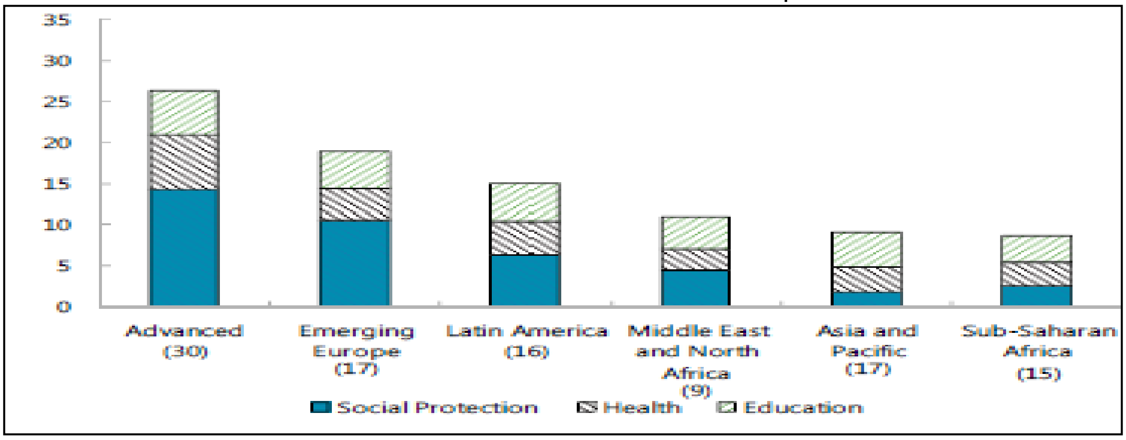
แนวโน้มที่น่าจะเกิดขึ้นในอนาคตคือการเพิ่มขึ้นของบทบาทภาคเอกชน ซึ่งมีบทบาทการลงทุนในหลายด้านที่เคยเป็นหน้าที่ของภาครัฐมาระยะเวลาหนึ่งแล้ว และหากแนวทางร่วมทุนในรูปแบบ PPP มีความชัดเจนขึ้น

3.2.2 งบประมาณรัฐด้านสังคมสวัสดิการ

โดยปกติ สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสังคมสวัสดิการเพิ่มขึ้นตามระดับการพัฒนา โดยเฉพาะรายจ่ายด้านสวัสดิการหรือการให้คุ้มครองทางสังคม (social protection) ตัวอย่างเช่นรูปที่ 3-6 แสดงให้เห็นว่ากว่าครึ่งหนึ่งของรายจ่ายด้านสังคมสวัสดิการของประเทศพัฒนาแล้ว (advanced economies) เป็นรายจ่ายเพื่อการคุ้มครองทางสังคม และรายจ่ายส่วนนี้เป็นส่วนสำคัญที่อธิบายความแตกต่างระหว่างระดับด้านสังคมสวัสดิการรวมของกลุ่มประเทศต่าง ๆ (และรวมถึงภาพรวมการคลังด้วย เพราะมีผลต่อการจัดเก็บภาษีที่ต่างกันไปตามกลุ่มประเทศ)

รูป 3-6 ยังแสดงว่าประเทศในกลุ่มเอเชียและแปซิฟิคมีการใช้จ่ายในด้านสวัสดิการค่อนข้างน้อย โดยเมื่อคิดเป็นสัดส่วนของรายได้ประชาชาติแล้ว ยังจ่ายน้อยกว่าประเทศในแถบอัฟริการด้วยซ้ำทั้งที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่ามาก เหตุที่เป็นเช่นนี้คาดว่าเป็นผลจากวัฒนธรรมการดูแลกันเองภายในครอบครัว รวมทั้งการช่วยเหลือกันนอกสถาบันครอบครัวด้วย และเป็นเหตุผลหนึ่งที่ประเทศกลุ่มนี้มักมีการออมครัวเรือนที่สูง ในขณะที่ประเทศแถบอัฟริกาไม่มีการออมสูงเท่า (ส่วนหนึ่งเพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่สูงเท่าด้วย) วัฒนธรรมการช่วยเหลือกันเองนี้ ทำให้ภาครัฐมีบทบาทน้อยกว่าประเทศพัฒนาแล้วในการดูแลสวัสดิการประชาชน อย่างไรก็ตามการเคลื่อนตัวสู่สังคมสูงอายุ อัตราการเกิดที่ต่ำ และขนาดของครอบครัวที่เล็กลง ทำให้การช่วยเหลือกันเองทำได้น้อยลงไปเรื่อย ๆ จึงเป็นที่คาดได้ว่าในอนาคตไม่ไกลนี้ภาครัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทภาครัฐมากขึ้นในลักษระเร่งตัวขึ้นในระยะ 30 ปีข้างหน้า

รูปที่ 3-6
รายจ่ายด้านสังคมสวัสดิการต่อ GDP แยกตามกลุ่มประเทศ

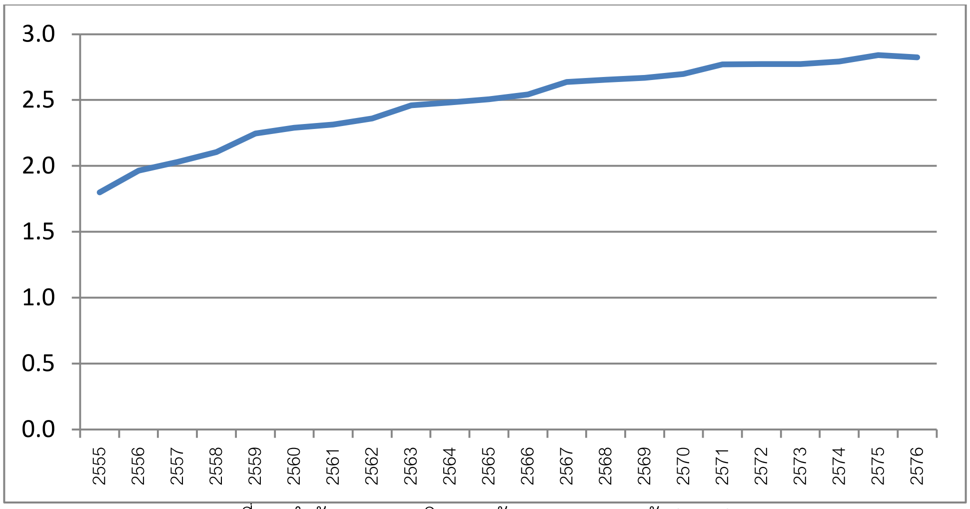


ที่มา: International Monetary Fund (2014)

แนวโน้มของประเทศในกลุ่มเอเชียและแปซิฟิคนั้น คาดว่าสามารถนำมาอธิบายสิ่งที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยเช่นกัน ความจริงแล้วรายจ่ายด้านสวัสดิการในไทยได้เริ่มเร่งตัวแล้ว ตัวอย่างที่ชัดเจนคืองบประมาณด้านสวัสดิการชราภาพ ซึ่งประกอบด้วยเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินสมทบกองทุนประกันสังคม กองทุนการออมแห่งชาติ บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พนักงานรัฐ ข้าราชการท้องถิ่น (รูปที่ 3-7) นอกจากนี้ยังมีภาระแฝงในเรื่องนี้ในกรณีที่กองทุนประกันสังคมในส่วนชราภาพขาดสภาพคล่อง และรัฐบาลอาจจำเป็นต้องรับภาระ (ร่วมกับภาคเอกชนทั้งลูกจ้างและนายจ้าง) ในที่สุด ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นภายในระยะ 30 ปีข้างหน้า (รูป 3-8)

รูปที่ 3-7

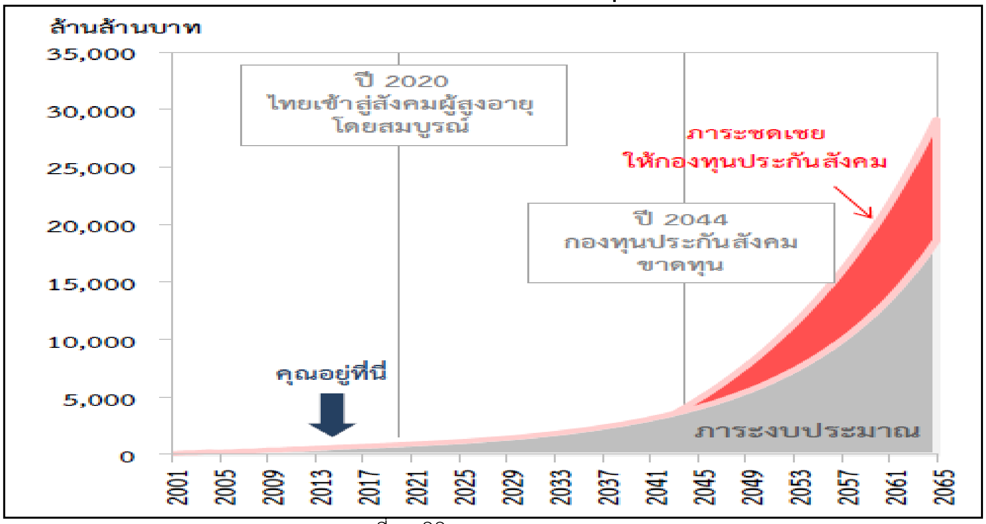
ประมาณการงบประมาณด้านสวัสดิการชราภาพ GDP (%)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (2555)

รูปที่ 3-8

ประมาณการภาระการคลังของกองทุนประกันสังคม

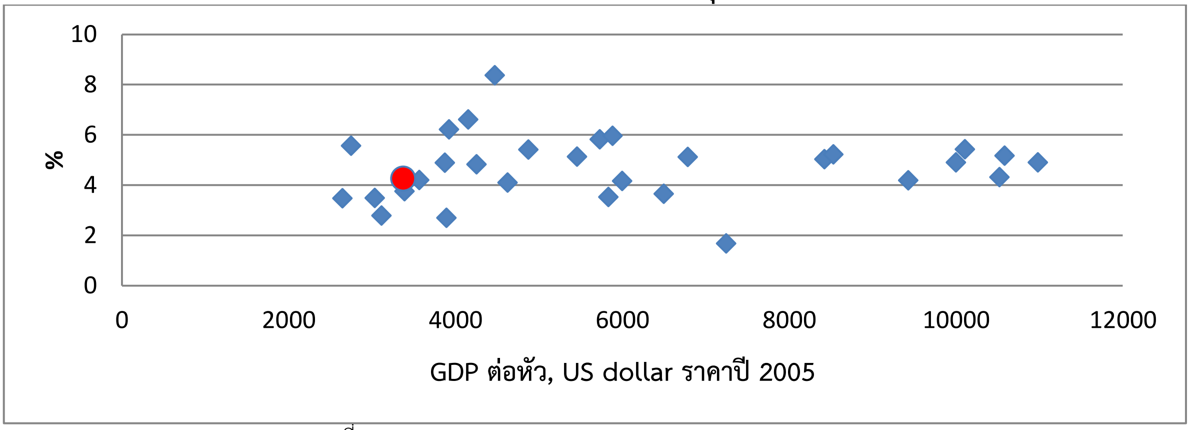


ที่มา: ฐิติมาและคณะ (2557)

ในส่วนของงบประมาณภาครัฐด้านการศึกษาและสุขภาพนั้น เมื่อทำการสำรวจแนวโน้มของกลุ่มประเทศที่มีระดับการพัฒนา (แทนด้วยรายได้ต่อหัว) ใกล้เคียงกับเส้นทางการพัฒนาของไทยในระยะ 30 ปีข้างหน้า (รูปที่ 3-9 และ 3-10) ผู้เขียนเชื่อว่าสัดส่วนของงบประมาณรัฐต่อรายได้ประชาชาติเพื่อการศึกษาน่าจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก แม้สัดส่วนเด็กในประชากรจะลดลงแต่คาดว่าจะมีการเพิ่มงบประมาณต่อนักเรียนเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการคุณภาพการศึกษาที่สูงขึ้น ในขณะที่สัดส่วนด้านสุขภาพต่อ GDP อาจปรับสูงขึ้น 1-2%

รูปที่ 3-9

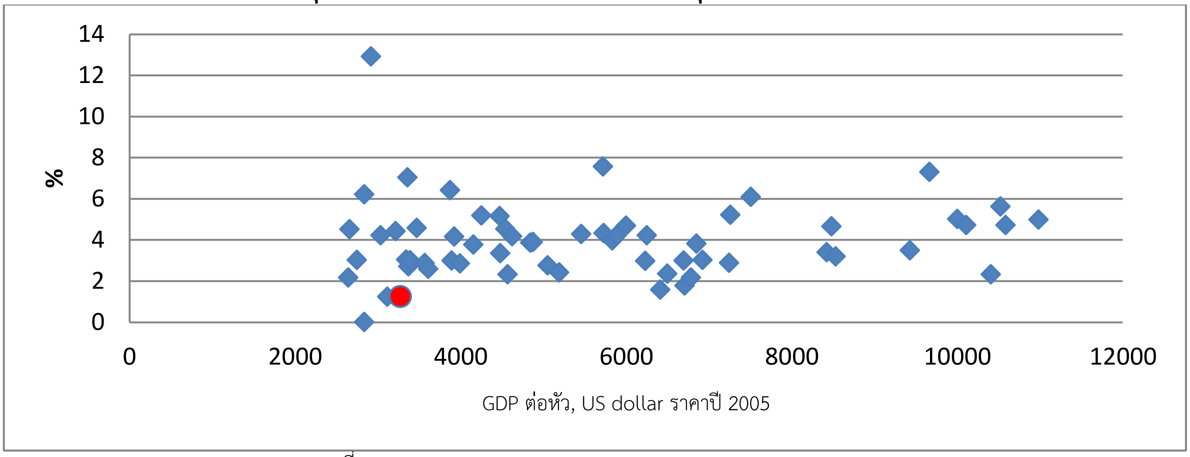
งบประมาณด้านการศึกษาต่อ GDP ของประเทศในกลุ่มเปรียบเทียบ (%, ปี 2553-55)



ที่มา: World Development Indicator, September 2014

รูปที่ 3-10

งบประมาณด้านสุขภาพต่อ GDP ของประเทศในกลุ่มเปรียบเทียบ (%, ปี 2553-55)

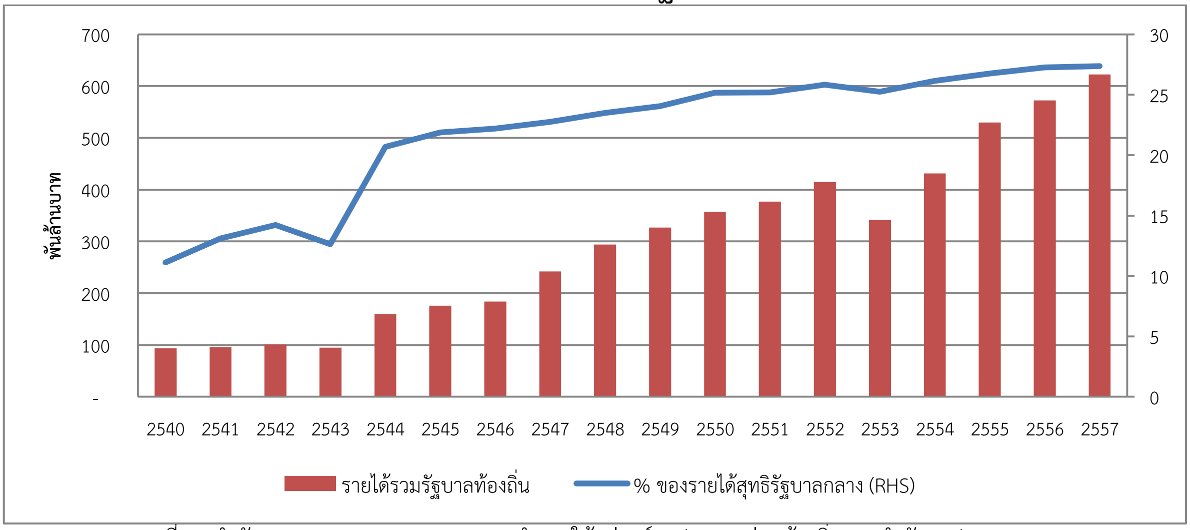


ที่มา: World Development Indicator, September 2014

3.3 ภาพอนาคตของการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น

ในหลายประเทศ การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นเป็นตัวกำหนดภาพรวมการคลังทั้งด้านการใช้จ่ายและด้านการจัดเก็บภาษี ในกรณีของไทยนั้นประสบการณ์ที่ผ่านบ่งชี้ถึงความก้าวหน้าระดับหนึ่งของกระบวนการนี้ ถึงแม้การถ่ายโอนงบประมาณสู่ท้องถิ่นจะไม่รวดเร็วเช่นที่กำหนดใน พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่สัดส่วนงบประมาณส่วนนี้ก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังแสดงในรูปที่ 3-11

รูปที่ 3-11
งบประมาณที่จัดสรรให้รัฐบาลท้องถิ่น



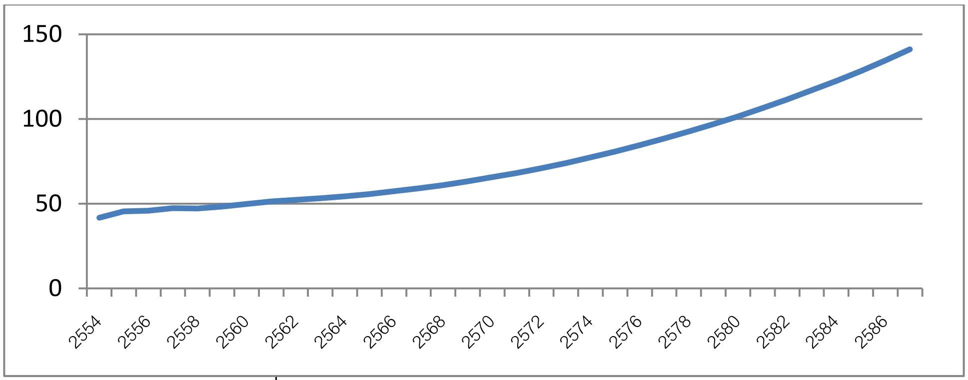
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงบประมาณ

อย่างไรก็ตามทิศทางในอนาคต 30 ปีของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นสิ่งที่คาดเดาได้ยาก เพราะขึ้นกับหลายปัจจัย ทั้งความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น (มีผลต่อฐานภาษี) ความพร้อมของบุคลากรและระบบบริหารจัดการของท้องถิ่น เป็นต้น ในส่วนของการจัดสรรเงินงบประมาณจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นจะเป็นเช่นไรก็ขึ้นกับพัฒนาการความคิดและอำนาจต่อรองทางการเมืองระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง

3.4 แนวโน้มหนี้สาธารณะระยะยาว

แนวโน้มหนี้สาธารณะระยะยาว 30 ปีก็เป็นสิ่งที่คาดเดาได้ยากเช่นกัน เพราะปัจจัยสำคัญที่กำหนด เช่นอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราดอกเบี้ย รายจ่าย ‘การเมือง’ (เช่นที่แสดงในรูปที่ 2-2) ล้วนมีความไม่แน่นอนสูง ความไม่แน่นอนนี้สะท้อนในงานวิจัยหลายชิ้นที่ให้ภาพของแนวโน้มหนี้สาธารณะแตกต่างกัน มีทั้งที่ให้ภาพเชิงบวก คือหนี้สาธารณะไม่เพิ่มมากหรือกระทั่งลดลง และมีทั้งภาพที่น่ากังวล ดังเช่นที่แสดงในรูป 3-12 (งานวิจัยล่าสุดของธนาคารแห่งประเทศไทย) ซึ่งคาดการณ์ว่าใน ‘กรณีฐาน’ หนี้สาธาณะต่อรายได้ประชาชาติจะเพิ่มเป็นเกินกว่า 100% ภายในเวลาเพียงประมาณ 20 ปี แต่สามารถหลีกเลี่ยงแนวโน้มนี้ได้ได้หากมีความระมัดระวังด้านการคลัง รวมทั้งเพิ่มการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

รูปที่ 3-12
ประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP (2558-2587)



ที่มา: สร้างรูปใหม่จากข้อมูลในฐิติมาและคณะ (2557)

4. การเมืองกับเสถียรภาพการคลัง

การกำหนดนโยบายการคลังเป็นอำนาจหน้าที่ของนักการเมือง ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองจากการเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม และไม่ว่านักการเมืองนั้นจะทำหน้าที่บริหารประเทศ (เป็นรัฐบาลผู้จัดเก็บภาษี เสนอการใช้งบประมาณแผ่นดินต่อสภา และใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ) หรือทำหน้าที่ในสภาผู้แทนผู้อนุมัติกรอบงบประมาณรายปีและทำการตรวจสอบการใช้งบประมาณ เมื่อเป็นเช่นนี้แรงจูงใจทางการเมืองย่อมมีผลต่อรูปแบบและจุดยืนการใช้นโยบายการคลัง อันมีผลต่อเนื่องไปถึงเสถียรภาพทางการคลัง วินัยการคลัง และความยั่งยืนทางการคลัง

คำถามที่สำคัญคือเสถียรภาพทางการคลังถูกกระทบหรือไม่ อย่างไร จากแรงจูงใจทางการเมือง ในส่วนนี้ของบทความ เราจะกล่าวอย่างสังเขปถึงเรื่องนี้ว่ามีข้อคิดเห็นอย่างไรบ้างในแวดวงวิชาการ และมีหลักฐานเชิงประจักษ์ในทิศทางใด

4.1 วรรณกรรมปริทัศน์

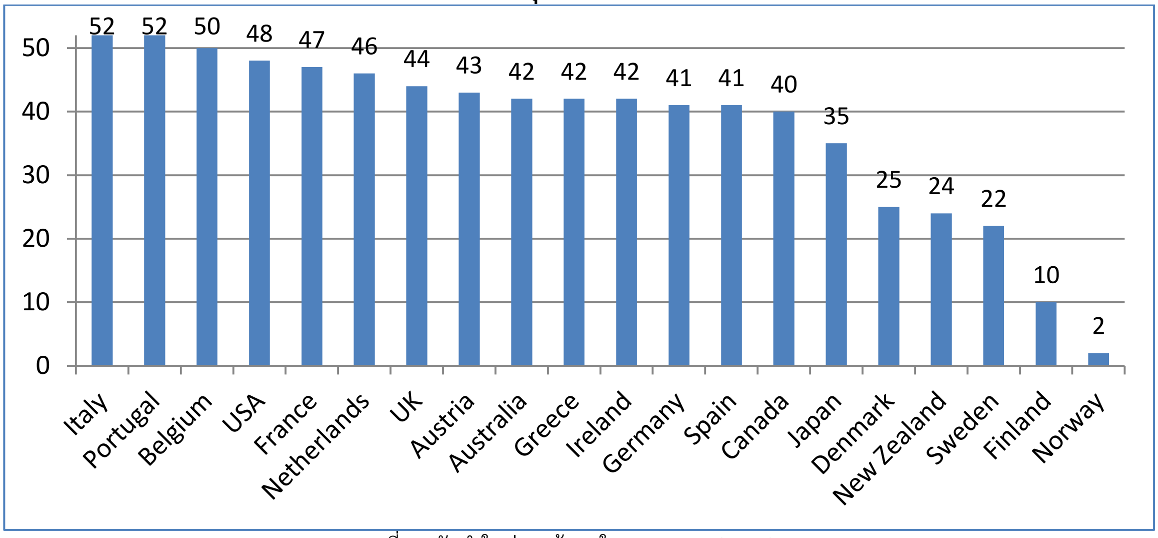
เป็นเวลานานแล้วที่งานวิจัยส่วนใหญ่เห็นว่านักการเมืองมีแรงจูงใจที่จะจัดทำงบประมาณขาดดุล ไม่ว่าจะผ่านการเพิ่มการใช้จ่ายหรือลดภาษี ด้วยเหตุผลหลายประการเช่นการทำเช่นนั้นย่อมหมายถึงโอกาสในการตอบสนองความต้องการของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง (ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่ผิดแต่อย่างไร เป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่ต้องทำประโยชน์ให้กับผู้เลือกตั้ง) เป็นการเพิ่มโอกาสให้สามารถได้รับการเลือกตั้งครั้งต่อไป และสำหรับนักการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งก็จะช่วยเพิ่มความนิยมจนอาจสามารถอยู่ในอำนาจได้นานขึ้น การทำงบประมาณขาดดุลยังมีผลทำให้เศรษฐกิจคึกคักอันจะทำให้รายได้ภาษีเพิ่มขึ้น นักการคลัง (ที่ไม่จำเป็นต้องเป็นนักการเมือง) ก็อาจนิยมเช่นกัน

ในกรณีนักการเมืองจากการเลือกตั้ง อาจมีข้อถกเถียงว่าหากรัฐบาลทำงบประมาณขาดดุล (มากกว่าปกติ) ในปีที่มีการเลือกตั้ง จะทำให้ปีอื่น ๆ เศรษฐกิจไม่ดีเพราะรัฐบาลจำต้องลดการขาดดุลหรือกระทั่งทำงบประมาณเกินดุลเพื่อทดแทนการขาดดุลมากกว่าปกติในปีเลือกตั้ง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นผู้มีสิทธิ์ออกเสียงก็จะทราบว่ารัฐบาลมิได้มีความสามารถบริหารเศรษฐกิจได้ดีอย่างแท้จริง เพราะภาพเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยในระหว่างบริหารประเทศ (เช่น 4 ปี) มิได้ดีเช่นในปีที่มีการเลือกตั้ง การขาดดุลเพิ่มขึ้นในปีเลือกตั้งจึงไม่น่ามีผลต่อผลการเลือกตั้ง ในเรื่องนี้งานวิจัยจำนวนไม่น้อยพบหลักฐานตรงกันข้าม เช่น Lenz (2011) พบว่าสภาพเศรษฐกิจในปีเลือกตั้งมีผลต่อ 'ภาพพจน์' หรือ perception ของผู้เลือกตั้งต่อรัฐบาลนั้น ๆ ค่อนข้างมาก กล่าวคือหากเศรษฐกิจปีเลือกตั้งดี ผู้เลือกตั้งก็จะคิดว่ารัฐบาลนั้นมีความสามารถในการบริหารดีด้วยเช่นกันแม้เศรษฐกิจปีก่อนหน้าหรือหลังเลือกตั้งไม่ดี ในเรื่องนี้ Vergne (2008) ก็พบหลักฐานคล้าย ๆ กัน และยังพบเพิ่มเติมว่าการเพิ่มการใช้จ่ายมากเป็นพิเศษในปีที่มีการเลือกตั้งอาจมีผลต่อการขยายตัวเศรษฐกิจในระยะยาวเช่นกัน โดย (Vergne, 2008) พบว่าการใช้จ่ายในปีที่มีการเลือกตั้งมักเป็นการใช้จ่าย 'งบประจำ' โดยเฉพาะการอุดหนุนรูปแบบต่าง ๆ และลดการใช้จ่ายเพื่อลงทุนภาครัฐลง

ปัญหาที่กล่าวข้างต้นเป็นแรงจูงใจทางการเมืองต่อการขาดดุลงบประมาณในรอบระยะเวลาเลือกตั้ง ซึ่งบางทีเรียกว่าปัญหา political budget cycle อย่างไรก็ตามเรื่องนี้ยังถกเถียงกันอยู่บ้างว่าเป็นปัญหาทั่วไปที่เกิดกับทุกประเทศหรือเกือบทุกประเทศ หรือเป็นกับเฉพาะบางประเทศ งานวิจัยของ Blender and Drazen, (2004) ระบุว่าปัญหานี้มักเกิดกับประเทศ 'ประชาธิปไตยใหม่' คือประเทศที่เพิ่งเปลี่ยนผ่านมาเป็นประชาธิปไตยไม่นาน ประชาชนยังไม่เคยชินกับการประเมินความสามารถรัฐบาลในมุมมองระยะยาว ส่วนในประเทศที่มีประชาธิปไตยมายาวนานปัญหานี้จะไม่มีหรือมีน้อย

ยังมีมุมมองเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการเมืองกับเสถียรภาพการคลังระยะยาว คือยาวกว่ารอบการเลือกตั้ง ซึ่งแน่นอนว่านักการเมืองที่หวังผลระยะสั้นยังคงมีแรงจูงใจที่ทำงบประมาณขาดดุลไม่ต่างกับกรณี political budget cycle จึงต้องกลับมามองทางด้านประชาชนผู้เลือกนักการเมืองว่ามองอย่างไร โดยเฉพาะเมื่อการไร้เสถียรภาพทางการคลัง (ซึ่งในที่สุดนำไปสู่การไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจเช่นกัน) น่าจะเป็นสิ่งที่ประชาชนและผู้มีสิทธิ์ออกเสียงไม่ต้องการ และเมื่อพบว่าการขาดดุลงบประมาณให้ผลดีเพียงระยะสั้นแต่เมื่อทำไปนาน ๆ ก็จะก่อให้เกิดผลเสีย ในระบอบประชาธิปไตยรัฐบาลที่ดำเนินนโยบายขาดดุลต่อเนื่องน่าจะไม่ได้รับการเลือกเข้ามาบริหารประเทศต่อไป ในเรื่องนี้ Wyplosz (2012) ใช้ตัวอย่างประเทศพัฒนาแล้วและเป็นประชาธิปไตยเลือกตั้งมาอย่างยาวนาน คือประเทศแถบยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ว่าเป็นประเทศที่มีการขาดดุลการคลังอย่างต่อเนื่องยาวนาน ดังแสดงในรูปที่ 4-1

รูปที่ 4-1
จำนวนปีที่ประเทศพัฒนาขาดดุลการคลังในระยะ 52 ปี (1960-2011)



ที่มา: จัดทำใหม่จากข้อมูลใน Wyplosz (2012)

รูปที่ xxx แสดงว่าในระยะเวลา 52 ปีระหว่างปี ค.ศ. 1960 ถึงปี ค.ศ. 2011 มีประเทศพัฒนาแล้ว 14 ประเทศจาก 20 ประเทศที่ขาดดุลการคลัง 40 ปีหรือมากกว่า มีสองประเทศคืออิตาลีและโปรตุเกสที่ขาดดุลทุกปีไม่เคยเว้น ประเทศเหล่านี้ถือได้ว่าเข้าข่ายขาดดุลเรื้อรัง ส่วนอีก 6 ประเทศนั้นประเทศญี่ปุ่นขาดดุล 35 ปี เกินครึ่งหนึ่งของระยะเวลา 52 ปี และปัจจุบันมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อรายได้ประชาชาติสูงที่สุดในโลก สำหรับประเทศที่ไม่มีปัญหาขาดดุลเรื้อรัง มักมีเหตุผลพิเศษอื่นอธิบาย เช่นนอร์เวย์มีการสะสมรายได้ภาษีและค่าสัมปทานจากธุรกิจน้ำมันจำนวนมากอยู่ใน Oil Fund หรือเป็นประเทศรัฐสวัสดิการที่มีการเก็บภาษีสูงอย่างเช่นเดนมาร์ก สวีเดน

การขาดดุลเรื้อรังถูกอ้างว่าเป็นหลักฐานของการมีความโน้มเอียงที่จะขาดดุล เรียกว่า deficit bias ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้มีสิทธิ์ออกเสียงไม่ได้ทำหน้าที่ควบคุมหรือดูแลเสถียรภาพการคลัง ทำให้นักการเมืองสามารถดำเนินนโยบายการคลังขาดดุลต่อเนื่องยาวนานเช่นนี้ได้ นักวิจัยจำนวนหนึ่งอธิบายว่าเป็นเพราะคนส่วนใหญ่มองว่านโยบายการคลังมีลักษณะเป็น common pool resource กล่าวคือแต่ละคนมองว่าประโยชน์ที่จากนโยบายการคลังเป็น 'สินค้าสาธารณะ' ที่ต้องแย่งชิงกัน (rivality) แต่ก็ไม่สามารถกีดกันคนอื่นไม่ให้ใช้ได้ วิธีเดียวคือต้องแย่งชิงมาให้ได้ก่อน แต่เนื่องจากนโยบายการคลังอนุญาตให้สามารถแย่งชิงจากคนรุ่นต่อไปได้ผ่านการดำเนินนโยบายขาดดุลการคลัง (ซึ่งคนรุ่นต่อไปต้องเป็นผู้ชำระ) คนรุ่นปัจจุบันจึงมีมักเห็นชอบกับนักการเมืองที่ทำนโยบายการคลังขาดดุล แน่นอนว่าคำอธิบายนี้มีนัยแฝงว่าคนรุ่นปัจจุบันให้

ความสำคัญกับผลประโยชน์ตัวเองมากกว่าผลประโยชน์ของคนรุ่นลูกหลาน ซึ่งดูเหมือนจะเป็นจริงในหลายกรรมหลายวาระ

ยังมีอีกคำอธิบายหนึ่งของ deficit bias ในระบอบประชาธิปไตยว่าเกิดจากการคงอยู่ของกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ซึ่งมักจะสามารถโน้มนำให้รัฐบาลออกนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มตน เช่นการลดภาษีที่กลุ่มตนเองต้องจ่าย การใช้จ่ายในเรื่องที่กลุ่มนี้จะได้ประโยชน์ เหล่านี้ล้วนกดดันให้เกิดความโน้มเอียงสู่การขาดดุลงบประมาณ

หากคำอธิบายข้างต้นเป็นจริง คือคนส่วนใหญ่มีลักษณะเห็นประโยชน์ส่วนตนเฉพาะหน้า (myopic) ระบอบประชาธิปไตย (หรือระบอบอื่น ๆ) จึงไม่สามารถหรือไม่ยินดีที่จะรักษาเสถียรภาพการคลัง ยกเว้นในกรณีที่ความไร้เสถียรภาพรุนแรงนำมาสู่ความตกต่ำทางเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน จึงจะทำให้มีความตื่นตัวเป็นครั้งคราวไปในการเพิ่มการรักษาวินัยการคลัง จึงไม่สามารถแก้ปัญหา deficit bias ได้

ปัญหา deficit bias เป็นปัญหาเสถียรภาพการคลังที่น่ากลัวที่สุด เพราะหมายถึงการขาดดุลต่อเนื่องยาวนานดังเช่นประเทศพัฒนาแล้วในรูปที่ xxx และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขหรือบรรเทาอย่างสำคัญ

4.2 บทบาทการเมืองต่อการใช้จ่ายภาครัฐไทย: การวิเคราะห์สมการถดถอย

เรายังไม่สามารถบอกว่าประเทศไทยมีปัญหา deficit bias ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ ส่วนหนึ่งเพราะยังไม่เคยปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงยาวนานเพียงพอ แต่สำหรับปัญหา policy budget cycle นั้นเราอาจทำการทดสอบได้ว่ามีอยู่หรือไม่ในการดำเนินนโยบายการคลังของไทย ในส่วนที่ 4.2 นี้นำเสนอผลการทดสอบดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.2.1 ข้อมูล

งานวิจัยเชิงประจักษ์หลายชิ้นที่ทดสอบสมมติฐานเดียวกันมักใช้ข้อมูลรายปี โดยเฉพาะข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีการวางแผนจัดทำก่อนเริ่มปีงบประมาณ (Faal, 2007) ลักษณะข้อมูลดังกล่าวไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงความผันผวนจากตัวแปรต่างๆที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน รวมถึงในทางการเมือง รัฐบาลมิอาจทราบได้ถึงเสถียรภาพของตนเองภายในช่วงหนึ่งปีข้างหน้า เพราะความเป็นรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศกำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยอย่างเต็มตัว (Transition countries) มักไม่มีเสถียรภาพ ความถี่ของข้อมูลที่เหมาะสมกว่าควรเป็นข้อมูลรายไตรมาส (Tutar and Tansel, 2000)

การทดสอบเชิงประจักษ์ของผลจากการเข้าสู่ช่วงเลือกตั้งและการใช้จ่ายของรัฐบาลไทยในงานชิ้นนี้จึงใช้ข้อมูลรายไตรมาส ตั้งแต่ไตรมาสที่ 4 ของปี 2544 ถึงไตรมาสที่ 3 ของปี 2557 เป็นช่วงเวลาที่ข้อมูลเอื้ออำนวย การใช้ข้อมูลลักษณะนี้ที่มีข้อดีทั้งในแง่การเพิ่มกลุ่มตัวอย่างในการทดสอบด้วยเครื่องมือเศรษฐมิติมากกว่าข้อมูลรายปี รวมถึงในแง่การแสดงให้เห็นถึงความผันผวนของตัวแปรระหว่างไตรมาส

สำหรับแหล่งที่มาของข้อมูล ข้อมูลรายจ่ายรัฐบาลรายไตรมาสจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง วันเลือกตั้งนำมาจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา ข้อมูลของตัวแปรควบคุมต่างๆ ได้แก่ ตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) รายไตรมาส (ตัวแปร “gdp”) นำมาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตัวเลขช่องว่างกำลังการผลิต (ตัวแปร “gdp_gap”) คำนวณด้วยวิธี Hodrick-Prescott filter จากตัวเลข GDP ปรับผลตามฤดูกาล (Seasonal adjustment) ข้อมูลจำนวนแรงงานที่มีงานทำรายไตรมาส (ตัวแปร “employment”) จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ

ข้อมูลการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ตัวแปร “disaster”) นำมาจาก Asian Disaster Reduction Center (ADRC)

4.2.2 แบบจำลองเชิงประจักษ์ (Empirical Model)

แบบจำลองอย่างง่ายในการทดสอบสมมติฐานว่าช่วงการเลือกตั้งมีผลต่อระดับการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลคือ

$$\ln(expense_t) = \alpha_0 + \beta_0 electoral0_t + \beta_1 electoral1_t + \beta_2 electoral2_t + \beta_3 electoral3_t + \sum_{i=1}^{k} \gamma_i control_{i(t-1)} + \varepsilon_t,$$

โดยที่ β_j คือค่าสัมประสิทธิ์ประมาณการผลของตัวแปรอิสระต่างๆที่สนใจต่อตัวแปรตาม ในขณะที่ γ_i คือค่าสัมประสิทธิ์ประมาณการของตัวแปรควบคุมที่เป็นข้อมูลในช่วงไตรมาสก่อนหน้า (t-1) α_0คือค่าคงที่ประมาณการ และ ε_tคือค่าคลาดเคลื่อน

ตัวแปรอิสระที่สนใจได้แก่ “electoral#” เป็นตัวแปรหุ่น (dummy variable) ที่มีค่า 1 เมื่ออีก # ไตรมาสจะมีการเลือกตั้ง เช่น $electoral2_t$=1 เมื่ออีก 2 ไตรมาสจะมีการเลือกตั้ง หรือ $electoral0_t$=1 คือไตรมาสที่มีการเลือกตั้ง เป็นต้น

ตัวแปรควบคุมสภาวะเศรษฐกิจมหภาคในไตรมาสก่อนหน้า (t-1) ที่อาจมีผลต่อระดับการใช้จ่ายของรัฐบาลได้แก่ ระดับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (gdp) ระดับช่องว่างการผลิต (gdp_gap) ระดับการจ้างงานหรือจำนวนแรงงานที่มีงานทำ (employment) และภัยพิบัติทางธรรมชาติ (disaster) โดยในบางแบบจำลองตัวแปรควบคุมเพิ่มเติมอย่างระดับการใช้จ่ายภาครัฐในไตรมาศก่อนหน้า (ln_exp_{t-1}) และตัวแปรควบคุมลักษณะเฉพาะของปีนั้นๆ (year) ได้ถูกเพิ่มเข้ามาเพื่อทดสอบความคงทนของผลการศึกษา (Robustness test)

4.2.3 ผลการทดสอบ

การทดสอบสมมติฐานใช้แบบการประมาณการทั้งหมด 6 แบบจำลองด้วยกัน โดยแบบจำลองที่ (1) เป็นการใช้แบบจำลองการวิเคราะห์ถดถอยแบบ OLS (Ordinary Least Squared) แบบจำลองที่ (2) เป็นแบบจำลอง OLS ที่คำนวณค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานแบบ Robust (Robust standard error) แบบจำลองที่ (3) เพิ่มตัวแปรควบคุมคือระดับการใช้จ่ายของรัฐบาลในไตรมาสก่อนหน้าเข้ามาอธิบาย แบบจำลองที่ (4) เพิ่มตัวแปรควบคุมปีเข้ามาอธิบาย แบบจำลองที่ (5) เป็นการประมาณการค่าสัมประสิทธิ์แบบ Newey-West เพื่อแก้ไขปัญหา autocorrelation และ heteroskedasticity ที่อาจเกิดขึ้น และแบบจำลองที่ (6) เป็นการประมาณการค่าสัมประสิทธิ์แบบ Prais ด้วยวิธี GLS (Generalized least-squares) เพื่อแก้ปัญหา autocorrelation เช่นกัน

จากผลการทดสอบในตารางที่ 1 การใช้จ่ายภาครัฐในช่วง 2 ไตรมาสก่อนการเลือกตั้งนั้นเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (ราวร้อยละ 11-13) ในแบบจำลองที่ (1) ถึง (6) ผลเพิ่มเติมจากตัวแปรควบคุมในแบบจำลองที่ (1) ถึง (3) คือระดับรายได้ประชาชาติในไตรมาสก่อนหน้าส่งผลกระทบเชิงบวกต่อรายจ่ายรัฐบาลในไตรมาสปัจจุบัน จึงอาจกล่าวได้ว่าลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นไปในลักษณะการหนุนเสริมวัฏจักรเศรษฐกิจ (Pro-cyclical spending) อย่างไรก็ตามผลดังที่กล่าวมาเป็นการคำนวณจากแบบจำลองอย่างง่าย การทดสอบด้วยแบบจำลองที่มีความสลับซับซ้อนกว่านี้อาจจะให้ผลที่ชัดเจนมากกว่า

ตาราง 4-1 ผลการทดสอบสมมติฐาน

Y=ln(government expenditure)	(1) OLS01	(2) Robust_SE	(3) Lagged	(4) Trend	(5) Newey	(6) Prais
Electoral0 (I.)	-0.029	-0.029	-0.020	-0.036	-0.036	-0.038
	(-0.45)	(-0.53)	(-0.36)	(-0.59)	(-0.56)	(-0.63)
Electoral1 (I.)	0.098	0.098	0.11	0.12	0.12	0.12
	(1.54)	(1.43)	(1.48)	(1.72)	(1.70)	(1.71)
Electoral2 (I.)	0.13*	0.13**	0.14*	0.11*	0.11*	0.11*
	(2.09)	(2.83)	(2.52)	(2.27)	(2.24)	(2.26)
Electoral3 (I.)	0.096	0.096*	0.082	0.053	0.053	0.052
	(1.53)	(2.07)	(1.69)	(1.13)	(1.09)	(1.10)
GDP [t-1]	$3.6*10^{-7}$***	$3.6*10^{-7}$***	$4.2*10^{-7}$***	$-8.4*10^{-8}$	$-8.4*10^{-8}$	$-8.7*10^{-8}$
	(5.37)	(4.81)	(3.99)	(-0.36)	(-0.34)	(-0.37)
Output gap [t-1]	$-9.3*10^{-7}$**	$-9.3*10^{-7}$*	$-9.6*10^{-7}$*	$-3.2*10^{-7}$	$-3.2*10^{-7}$	$-3.1*10^{-7}$
	(-3.08)	(-2.64)	(-2.70)	(-0.82)	(-0.75)	(-0.77)
Employment [t-1]	$7.9*10^{-5}$**	$7.9*10^{-5}$**	$8.5*10^{-5}$**	$6.3*10^{-5}$*	$6.3*10^{-5}$*	$6.2*10^{-5}$*
	(3.47)	(3.47)	(3.51)	(2.38)	(2.27)	(2.37)
Disaster (I.) [t-1]	0.045	0.045	0.038	0.035	0.035	0.035
	(1.14)	(1.05)	(0.88)	(0.83)	(0.77)	(0.85)
ln(G_expense)[t-1]			-0.13	-0.20	-0.20	-0.19
			(-0.87)	(-1.47)	(-1.43)	(-1.38)
Trend				0.12*	0.12*	0.12*
				(2.42)	(2.18)	(2.42)
Constant	9.19***	9.19***	10.5***	-223.7*	-223.7*	-223.5*
	(13.1)	(13.5)	(6.43)	(-2.31)	(-2.08)	(-2.31)
Observations	50	50	50	50	50	50
R-squared	92.5%	92.5%	92.6%	93.4%		93.7%

ที่มา: ประมาณการโดยนักวิจัย

4.3 แนวทางแก้ปัญหา Deficit Bias ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย: ข้อเสนอทางวิชาการ

ปัญหา deficit bias เป็นปัญหาที่สำคัญ โดยเฉพาะการที่ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยพัฒนาแล้วส่วนใหญ่ประสบปัญหานี้ ในขณะที่ในปัจจุบันมีความตื่นตัวในหลายพื้นที่ทั่วโลกของการเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย จึงมีความจำเป็นต้องคิดว่าวิธีการบรรเทาหรือแก้ปัญหานี้ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ายังไม่มีงานวิชาการจำนวนมากพอที่สามารถเสนอแนวทางแก้ปัญหานี้ได้

อย่างไรก็ตามเนื่องจากเป็นปัญหาสำคัญ ในที่นี้จะนำเสนอแนวคิดของนักวิชาการฝรั่งเศสที่ชื่อ Charles Wyplosz ที่ได้นำเสนอแนวทางแก้ปัญหาที่น่าสนใจ แต่เป็นแนวทางที่คาดว่าจะต้องมีการถกเถียงและโต้แย้ง (controversial) แน่นอน เพราะเกี่ยวข้องกับความเชื่อทางการเมืองเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง

ใน Wyplosz (2012) เขาเริ่มจากการแจกแจงว่าการแก้ปัญหา deficit bias อาจทำได้สามวิธี คือ

ประการแรกสร้าง ‘กฏเหล็กการคลัง’ หรือ Fiscal Rules ที่มีลักษณะ ‘ตายตัว’ เช่นห้ามไม่ได้หนี้สาธารณะเกินร้อยละ 60 ของรายได้ประชาชาติ ห้ามขาดดุลการคลังในแต่ละปีเกินร้อยละ 3 ของรายได้ประชาชาติ เป็นต้น

ประการสอง คือปรับปรุงกระบวนการงบประมาณให้มีความรัดกุม โปร่งใส ให้มีการจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง จัดทำข้อตกลงที่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในเรื่องที่มีผลต่อเสถียรภาพการคลังประเทศ เป็นต้น

ประการสาม แก้ปัญหาแรงจูงใจทางการเมืองด้วยการให้อำนาจองค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมีส่วนในการตัดสินใจเรื่องการกำหนดนโยบายการคลัง

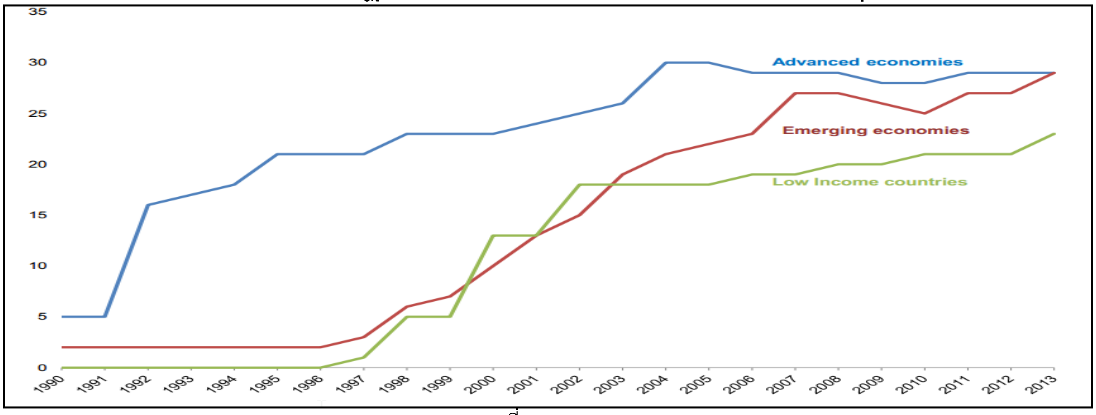
แนวทางสองประการแรกเป็นสิ่งที่ทำเป็นปกติในประเทศที่ต้องการสร้างวินัยการคลัง ซึ่ง Wyplosz ระบุว่าไม่เพียงพอและไม่สามารถแก้ปัญหาได้ จึงจะขอกล่าวถึงรายละเอียดของสองแนวทางนี้ก่อน และต่อด้วยแนวทางประการที่สาม

4.3.1 กฎเหล็กการคลัง (Fiscal Rules) และกระบวนการงบประมาณ

กฎเหล็กการคลังหรือ fiscal rules สามารถแบ่งได้เป็นสี่ประเภท คือกฎว่าด้วยระดับหนี้สาธารณะ (debt rules) กฎว่าด้วยดุลการคลัง (balance rules) กฎว่าด้วยการใช้จ่าย (expenditure rules) และกฎว่าด้วยรายได้ (revenue rules) ในระยะหลังจากปี 1990 จำนวนประเทศที่หันมาใช้กฎเหล็กการคลังมีเพิ่มขึ้นเริ่มจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ตามด้วยประเทศเศรษฐกิจดาวรุ่ง (emerging economies) และประเทศที่มีรายได้ต่ำ ดังแสดงในรูปที่ 4-2 โดยกฎว่าด้วยระดับหนี้สาธารณะเป็นกฎเหล็กที่มีการใช้มากที่สุด (รูปที่ 4-3)

รูปที่ 4-2

จำนวนประเทศที่ใช้กฎเหล็กการคลัง (Fiscal Rules) แยกตามกลุ่มประเทศ



ที่มา: FAD

รูปที่ 4-3

จำนวนประเทศที่ใช้กฎเหล็กการคลังแยกตามประเภทของ fiscal rule

ที่มา: FAD

วัตถุประสงค์ของกฏเหล็กคือการสร้างข้อจำกัดให้กับนโยบายการคลังมิให้มีการใช้จ่ายเกินตัวจนนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพทางการคลัง กฏส่วนใหญ่เป็นการกำหนดตัวเลข เช่น ห้ามไม่ได้หนี้สาธารณะเกินร้อยละ 60 ของรายได้ประชาชาติ ห้ามขาดดุลการคลังในแต่ละปีเกินร้อยละ 3 ของรายได้ประชาชาติดังที่กล่าวแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติกฏเหล็กมีปัญหาที่เรียกว่า time inconsistency สูง ซึ่งหมายถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อแรงจูงใจการทำตามกฏเหล็กน้อยกว่าแรงจูงใจในตอนสร้างกฏเหล็กขึ้น (ในภาษาชาวบ้านอาจเรียกว่าปัญหาความแน่วแน่ในการรักษาสัญญา) เช่นตอนกำหนดกฏเหล็กว่าหนี้สาธารณะจะต้องไม่เกินร้อยละ 60 นั้น ทุกคนหรือส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่าเป็นกติกาที่เหมาะสม แต่เมื่อเวลาผ่านไป โดยเฉพาะเมื่อถึงเวลาที่หนี้สาธารณะใกล้ชนเพดาน 60% คนส่วนใหญ่กลับเห็นว่าควรขยับเพดานให้สูงขึ้น

ปัญหา time inconsistency นี้เกิดได้จากสองสาเหตุ ประการแรกกฏเหล็กมักมีลักษณะตายตัว ไม่ยืดหยุ่น และไม่สามารถรองรับความเป็นไปได้ทางการคลังในทุกกรณี ทำให้บางครั้งหากยึดกฏเหล็กตายตัวเกินไปจะทำให้นโยบายการคลังไม่ยืดหยุ่นพอกับสถานการณ์ใหม่ ๆ ที่ไม่เคยคาดถึงมาก่อน เช่นการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เป็นต้น

สาเหตุประการที่สองสำคัญกว่า คือแรงจูงใจทางการเมืองเปลี่ยนไปจริง ๆ หรือแรงจูงใจทางการเมืองในตอนสร้างกฏเหล็กนั้นมิได้เป็นแรงจูงใจที่แท้จริงหรือไม่สามารถผ่านการทดสอบของเวลาได้ ทำให้เมื่อถึงเวลาต้องบังคับใช้กฏเหล็ก เช่นระดับหนี้ใกล้ชนเพดานที่กำหนดไว้ หลายประเทศกลับเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงหรือยกเว้นการบังคับใช้กฏเหล็ก

แน่นอนว่าปัญหาเรื่องแรงจูงใจทางการเมืองที่ไม่มั่นคงนี้สะท้อนที่การทำงานของนักการเมืองเอง คือนักการเมืองซึ่งแม้จะเป็นผู้กำหนด fiscal rules (ผ่านการลงมติในสภา) แต่เมื่อถึงเวลาต้องบังคับใช้ (binding) นักการเมืองก็มักเลือกไม่ปฏิบัติตาม (ผ่านการต่อรองและในที่สุดลงมติในสภา) ตัวอย่างที่ชัดเจนเร็ว ๆ นี้คือกรณีการยกระดับ debt ceiling เป็นระยะ ๆ ของอเมริกา หรือการยกเลิกกฏเหล็กบางข้อของอังกฤษในปี 2009

นอกจากนี้พบว่าภาคประชาชนเองก็มีปัญหาแรงจูงใจทางการเมืองเช่นเดียวกับนักการเมือง เกือบทุกครั้งที่นักการเมืองยกเว้นหรือเลื่อนการบังคับใช้กฏเหล็กมักได้รับความเห็นชอบจากภาคประชาชน แสดงให้เห็นถึงปัญหา common pool ที่กล่าวถึงก่อนแล้ว

เนื่องจากกฏเหล็กการคลังมักจะไม่ศักดิ์สิทธิ์ จึงไม่สามารถป้องกันปัญหา deficit bias ได้

ในส่วนของกระบวนการงบประมาณเองก็เช่นกัน ถึงแม้ว่ากระบวนที่โปร่งใส รัดกุม จะเป็นสิ่งที่จำเป็น (necessary condition) ของการรักษาวินัยการคลัง แต่ไม่สามารถเป็นเงื่อนไขที่เพียงพอ (sufficient condition) ได้ เพราะในที่สุดแล้วกระบวนงบประมาณจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างเสถียรภาพการคลังหรือไม่ย่อมขึ้นกับการบังคับใช้เช่นเดียวกับกฏเหล็กการคลัง หากไม่มีการบังคับใช้ หรือมีการผ่อนปรน ย่อมไม่นำไปสู่เสถียรภาพการคลังและไม่สามารถป้องกัน deficit bias เช่นเดิม

4.3.2 แนวทางการแก้ปัญหา deficit bias ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

Wyplosz (2012) กล่าวถึงแนวทางประการที่สาม คือการให้อำนาจองค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมีส่วนในการตัดสินใจเรื่องนโยบายการคลัง ทั้งนี้เพื่อขจัดแรงจูงใจทางการเมืองรวมทั้งปัญหา common pool problem ในภาคประชาชน เขากล่าวว่าแม้วิธีนี้จะดูเหมือนตอบโจทย์ได้ตรงประเด็น แต่ก็ยอมรับว่าในความเป็นจริงแล้วเป็นเรื่องทำได้ยาก เพราะทั้งนักการเมืองและประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับอำนาจขององค์กรลักษณะดังกล่าวไม่ได้ และถือว่าขัดกับหลักการประชาธิปไตยที่ว่าผู้แทนราษฎรควรเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

เพื่อให้ยังคงสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย Wyplosz (2012) เสนอว่าควรผสมผสานอย่างสร้างสรรค์ระหว่างการใช้กฎเหล็กการคลังกับการจัดตั้งองค์กร ผู้เขียนเรียกแนวทางนี้ว่า flexible rules + independent fiscal council (IFC) โดยมีองค์ประกอบคือ

1. กำหนดกฎเหล็กแบบยืดหยุ่น (flexible rules) โดยให้นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนด โดยกฎเหล็กนี้เกี่ยวข้องกับตัวแปรทางการคลังระดับมหภาคเท่านั้น เช่นหนี้สาธารณะต่อรายได้ประชาชาติ การขาดดุลการคลังต่อรายได้ประชาชาติ รายจ่าย*รวม* เป็นต้น ความยืดหยุ่นของกฎเหล็กนี้ไม่ชัดเจนว่าเป็นอย่างไร
2. ให้มีหน่วยงาน 'อิสระ' (หมายถึงไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง) ทำหน้าที่บังคับใช้ (apply) กฎเหล็กหรือตีความ (interpret) กฎเหล็กว่าควรบังคับใช้อย่างไร ซึ่งเป็นแก้ปัญหาเรื่องที่กฎเหล็กตายตัวเกินไปพร้อม ๆ กับที่จำกัดการตีความโดยนักการเมืองที่มีแรงจูงใจไปในทิศทางที่สร้าง deficit bias

Wyplosz(2008) ขยายความเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งกับ IFC ว่าหมายถึงให้รัฐบาลและสภาเป็นผู้ตั้งเป้าหมายว่าในห้วงเวลาของการเป็นรัฐบาลนั้นระดับหนี้สาธารณะจะเปลี่ยนแปลงไปเท่าไร เช่นตั้งเป้าว่าในระยะเวลา 4 ปีของการเป็นรัฐบาลหนี้สาธารณะต่อรายได้ประชาชาติจะเพิ่มขึ้น/ลดลงร้อยละ x จากนั้น IFC จะเป็นผู้กำหนดวงเงินขาดดุลงบประมาณในแต่ละปีของช่วงเวลา 4 ปีว่าจะเป็นเท่าไรเพื่อให้รัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายหนี้สาธารณะดังกล่าว ผู้เขียนคาดว่า professor Wyplosz ตั้งความหวังว่ารัฐบาลที่เพิ่งเข้ามาใหม่ย่อมไม่ต้องการมีภาพพจน์ว่าตั้งใจมาสร้างภาระหนี้สินให้ประเทศ ในขณะที่ IFC ก็ทำตัวเป็นผู้ดูแลเพื่อรับประกันรัฐบาลจะเคารพคำมั่นของตัวเอง ไม่ตกเป็นเหยื่อของแรงจูงใจการเมืองต่อ deficit bias ในระหว่างทางหรือปลายทางของการเป็นรัฐบาล

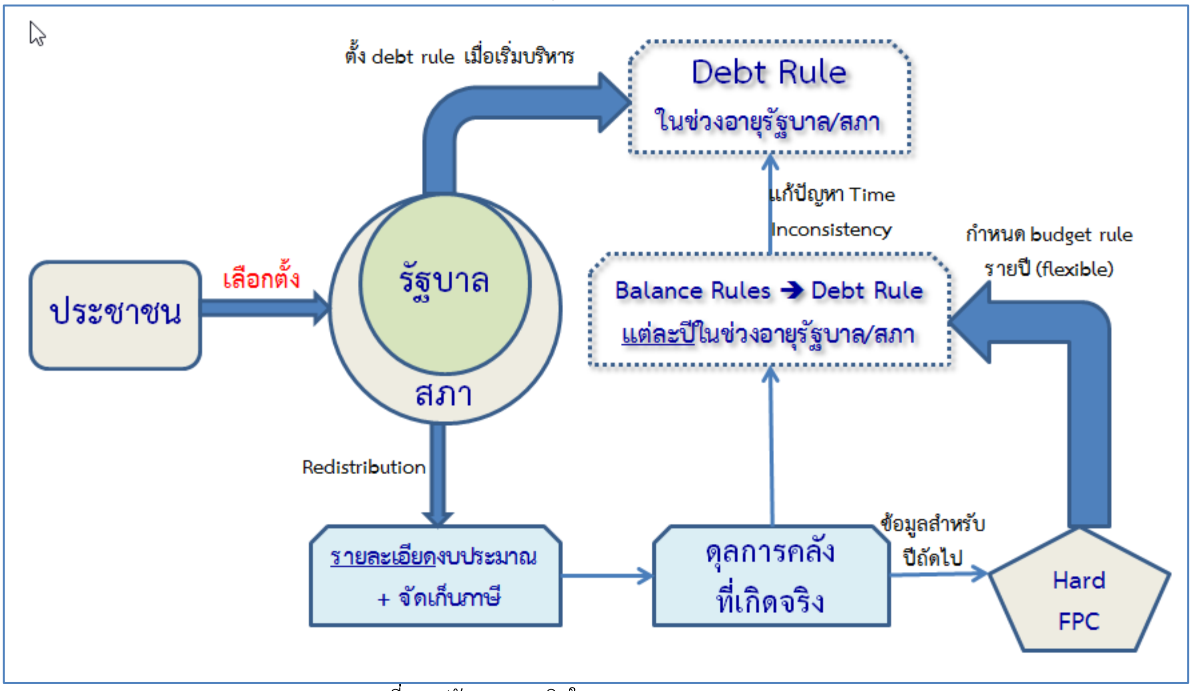
ประเด็นที่ต้องถกเถียงคือข้อเสนอนี้มีข้อบกพร่องอะไรบ้างทั้งในแง่แนวคิดและเชิงปฏิบัติ เริ่มจากประเด็นหลักการว่าองค์กรอย่าง IFC นั้นขัดกับหลักการประชาธิปไตย เรื่องนี้ Wyplosz (2008) ระบุว่าเป็นความเข้าใจผิด แม้หน่วยงานนี้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ก็มีลักษณะคล้ายศาลที่ตีความกฎหมายที่ผ่านโดยนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง หรือคล้ายธนาคารกลางที่ทำหน้าที่ตีความการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อการรักษาเสถียรภาพราคา ซึ่งก็ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเช่นกัน ที่สำคัญ Wyplosz (2008) โต้แย้งข้อวิพากษ์ความไม่เป็นประชาธิปไตยนี้ว่าการขาดดุลเรื้อรังโดยเป็นการสมยอมกันระหว่างนักการเมืองและประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งนั้นโดยเนื้อแท้แล้วเป็นการแย่งชิงใช้ทรัพยากรในอนาคตซึ่งควรเป็นสิทธิ์ของผู้ออกเสียงในอนาคตเช่นกัน แต่เขาเหล่านั้นกลับถูกริดรอนสิทธิ์นั้นไป IFC จะช่วยทำหน้าทีรักษาสิทธิ์นั้นให้ นอกจากนั้นแล้ว IFC เพียงทำหน้าที่กำกับดูแลการดุลการคลังในภาพรวมเท่านั้น มิได้ก้าวล่วงไปกำหนดรายละเอียดของงบประมาณหรือการจัดเก็บภาษี หมายความว่านักการเมืองจากการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดรายละเอียดของนโยบายการคลัง ซึ่งมีผลต่อการกระจายรายได้ใหม่ (redistribution) อันเป็นการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างประชาชนต่างกลุ่ม ต่างพื้นที่ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว

Wyplosz (2008) ได้แบ่งระดับของ IFC ออกเป็น 3 ระดับ คือ (ก) hard IFC ซึ่งมีอำนาจตัดสินใจกำหนดดุลการคลังดังที่กล่าวมาแล้ว (ข) soft IFC มีหน้าที่เพียงให้คำแนะนำ (recommendation) แต่ไม่สามารถตัดสินใจได้ (ค) very soft IFC ทำหน้าที่เพียงให้ข้อมูลบางประการที่รัฐบาลหรือประชาชนจะนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจแต่จะไม่ให้คำแนะนำ ตัวอย่างของ very soft IFC คือหน่วยงานลักษณะ congressional budget office ในสหรัฐอเมริกา หรือ parliamentary budget office ในยุโรปหลายประเทศ เกาหลีใต้ แคนาดา

เพื่อให้เห็นภาพการทำงานของระบบที่เสนอโดย Wyplosz (2008,2012) ผู้เขียนได้จัดทำแผนผังระบบนี้ในรูปที่ 4-4 โดยใช้กรณี hard FPC เป็นกรณีนำเสนอ

รูปที่ 4-4

แผนผังแนวทางแก้ปัญหาแบบ Rule + Hard FPC



ที่มา: ปรับจากแนวคิดใน Wyplosz (2008,2012)

Wyplosz (2008) ตั้งข้อสังเกตว่าหน่วยงานลักษณะ very soft IFC ในหลายประเทศเริ่มได้รับการเพิ่มบทบาทให้เป็น soft IFC มากขึ้น แต่ยังไม่มีประเทศใดเลยที่ไปถึงขั้น hard IFC โดยสาเหตุที่ไม่มีการนำแนวคิด hard IFC มาใช้น่าจะเป็นเพราะเป็นแนวคิดใหม่ที่ดูเผิน ๆ ขัดกับหลักการประชาธิปไตยที่ว่าผู้แทนประชาชนต้องเป็นผู้ตัดสินใจใช้เงินประชาชน นอกจากนั้นยังอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติอีกมาก เช่นกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ซึ่งได้ประโยชน์จากการขาดดุลงบประมาณไม่ยอมรับแนวคิดนี้ ปัญหาเรื่องความรับผิดชอบ (accountability) ของ IFC เองว่าควรมีรูปแบบอย่างไร ปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือของ IFC ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ไม่มีประวัติการทำงานที่น่าเชื่อถือเฉกเช่นธนาคารกลาง ปัญหาว่ารัฐบาลอาจตั้งเป้าหมายหนี้สาธารณะในห้วงเวลาเป็นรัฐบาลที่ย่อหย่อนเกินไป อย่างไรก็ตาม Wyplozs เชื่อว่าปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะหมดไปหากมีการทดลองใช้แนวคิดอย่างจริงจังไประยะเวลาหนึ่ง

5. ข้อเสนอปฏิรูปการคลังเพื่อความยั่งยืนระยะยาว

ในส่วนสุดท้ายนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอแนวทางและมาตรการเพื่อปฏิรูปนโยบายการคลังให้มีเสถียรภาพและยั่งยืนในระยะยาว โดยเริ่มจากเหตุผลความจำเป็นของการปฏิรูป และต่อด้วยข้อเสนอสองชุด

5.1 เหตุผลความจำเป็นของการปฏิรูป

กล่าวโดยสรุป มีสามเหตุผลที่จำเป็นต้องปฏิรูป ประการแรกโครงสร้างการคลังของไทยยังไม่รองรับอนาคต ไม่ว่าจะเป็นด้านรายได้หรือด้านรายจ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายด้านสวัสดิการที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นรวดเร็วตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ในขณะที่การหารายได้ยังไม่แน่นอน อีกทั้งยังมีความจำเป็นต้องลงทุนทางด้านเศรษฐกิจอีกเป็นระยะ

ประการที่สอง ระบบการคลังของไทยยังมีความไม่โปร่งใสเพียงพอ ดังที่กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 2.2 ประการที่สามคือประสบการณ์ทางการเมืองของไทยในระยะหลังบ่งชี้ว่าเราน่าจะมีปัญหา common pool problem อันจะนำไปสู่ deficit bias ได้ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลการขาดดุลการคลังที่ตั้งใจ (รูปที่ 2-2) หรือผลการศึกษาที่พบการเร่งตัวของใช้จ่ายตามวงจรการเลือกตั้งในหัวข้อ 4.2 ล้วนแสดงถึงอิทธิพลทางการเมืองที่อาจนำไปสู่ปัญหา deficit bias ในระยะยาวได้หากไม่มีการปฏิรูปที่เหมาะสม

การปฏิรูปการคลังประกอบด้วย (ก) การปฏิรูปโครงสร้าง (ข) การปฏิรูปกระบวนการ และ (ค) การปฏิรูประบบสถาบัน ข้อเสนอการปฏิรูปคลังในส่วนนี้จะแยกตามนี้ โดยแบ่งเป็นสามชุด ชุดแรกเป็นการปฏิรูปโครงสร้างการคลังเพื่อรองรับความจำเป็นในอนาคต ชุดสองเป็นการปฏิรูปกระบวนการคลังเพื่อความโปร่งใสและเสถียรภาพการคลังระยะยาว และชุดสามเป็นการปฏิรูประบบสถาบันการคลังของประเทศ

5.2 ปฏิรูปโครงสร้างการคลังเพื่อรองรับความจำเป็นในอนาคต

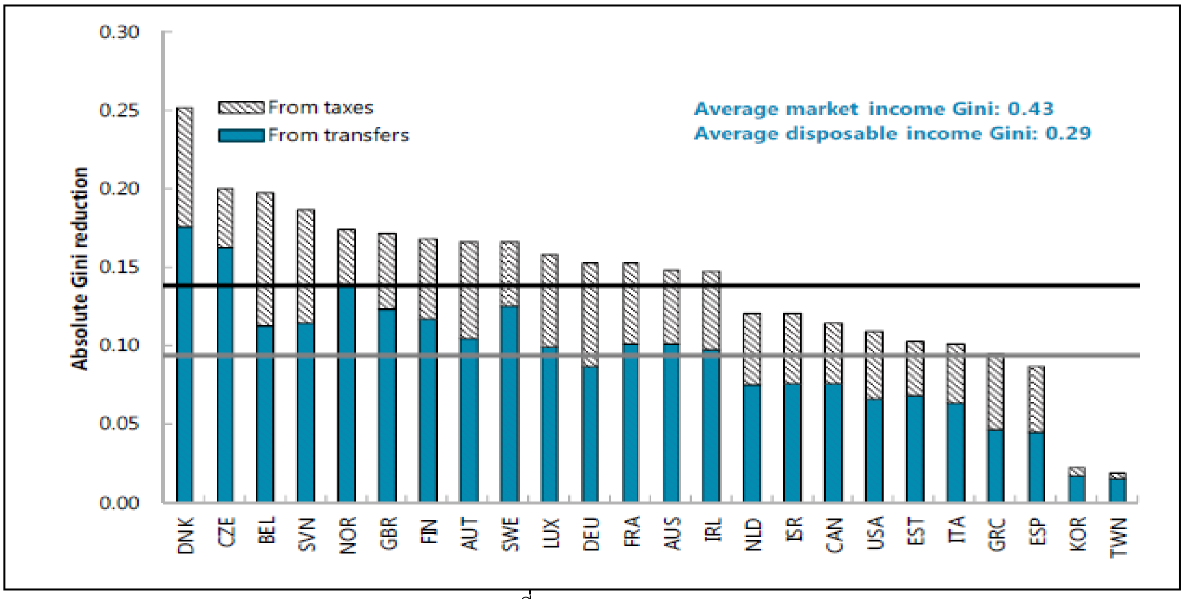
รูป 3-1 และ 3-1 บ่งชี้ว่ารัฐบาลไทยมีรายได้จากภาษีค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนต่อรายได้ประชาชาติ โดยอยู่กลุ่มที่มีสัดส่วนดังกล่าวต่ำที่สุดในโลกด้วย ในขณะที่คาดว่าในอนาคต 30 ปีข้างหน้ารัฐไทยจะมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะรายจ่ายที่เกี่ยวเนื่องกับสวัสดิการ รองลงมาคือรายจ่ายด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และรายจ่ายลงทุนด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างรายได้ในปัจจุบันย่อมนำไปสู่ข้อจำกัดต่อการทำหน้าที่ที่ดีของรัฐบาลไทย และยังก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังตามมา จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างการคลังเพื่อรองรับความจำเป็นในอนาคต

มีงานวิจัยจำนวนมากที่เสนอแนะแนวทางการปฏิรูปภาษี[5] จึงจะไม่กล่าวซ้ำในรายละเอียดอีก แนวคิดหลักคือต้องเพิ่มภาษีที่มีฐานภาษีกว้างและมีแนวโน้มกว้างขึ้นเรื่อย สามารถจัดเก็บได้ง่ายพอสมควร ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการหารายได้ ส่วนวัตถุประสงค์อื่น เช่นการลดความเหลื่อมล้ำและรักษาสิ่งแวดล้อม ก็สามารถทำได้ แต่ควรเป็นวัตถุประสงค์รอง โดยเฉพาะในเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำนั้นควรเป็นหน้าที่ของนโยบายการคลังด้านการใช้จ่ายมากกว่า

ในด้านการใช้จ่าย เป้าหมายของการปฏิรูปมีสองด้านคือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายของงบประมาณ สำหรับเป้าหมายลดความเหลื่อมล้ำนั้น ผู้เขียนเชื่อว่าเป็นสิ่งที่นโยบายการคลังของไทยทำหน้าที่ได้ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับการดำเนินนโยบายการคลังของประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังแสดงในรูป 5-1 ที่นโยบายการคลังช่วยลดค่าของสัมประสิทธิ์ Gini ที่ใช้วัดความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจได้ถึงสูงสุดถึง 0.25 ซึ่งเป็นการลดของความเหลื่อมล้ำที่มากทีเดียว และในรูปเดียวกันยังแสดงว่ามาตรการเงินโอน (transfer) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายจ่ายรัฐบาลในประเทศพัฒนาแล้วกลุ่มนี้มีส่วนในการลดความเหลื่อมล้ำได้มากกว่ามาตรการทางด้านภาษี ซึ่งหากประเทศไทยต้องการลดความเหลื่อมล้ำอย่างจริงจังก็อาจต้องพิจารณาว่าการใช้เงินงบประมาณนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนจนและผู้มีรายได้มากกว่าให้คนรวยหรือไม่ ควรต้องศึกษาเรื่องมาตรการเงินโอนที่ไม่ใช่ประชานิยมแต่มีผลถาวรกว่าในการเพิ่มโอกาสให้กับคนจน

[5] ดูสมชัยและคณะ (2552)

รูปที่ 5-1
การลดลงของ Gini Coefficient จากนโยบายภาษีและเงินโอนในประเทศร่ำรวย



ที่มา: IMF (2014)

อีกมิติหนึ่งของการปฏิรูปรายจ่ายคือการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้เงินงบประมาณ โดยปัญหาหนึ่งในเรื่องนี้คือเรื่องของระบบการจัดทำงบประมาณเอง ซึ่งปัจจุบันมีการจัดสรรแบบที่เรียกว่า line-item และ 'ฐานกรม' คือจัดสรรเงินให้กับหน่วยงาน กระทรวง ทบวง กรม ว่าจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายในเรื่องใดบ้าง เป็นการจัดสรรที่ทำให้รู้ว่า input ของการใช้เงินคืออะไร แต่ไม่รู้ว่า output หรือ outcome ของการใช้เงินเป็นอย่างไร ทำให้ไม่สามารถประเมินได้ว่าการใช้เงินนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่

แนวทางการปฏิรูปที่หลายประเทศได้เริ่มทำและประสบความสำเร็จ (เช่นประเทศนิวซีแลนด์ อังกฤษ บราซิล เกาหลีใต้) คือการจัดสรรงบประมาณแบบ 'งบโครงการ' หรือ program budgeting[6] ซึ่งเริ่มจากการกำหนดว่างบประมาณจะใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายอะไร มีการกำหนดตัวชี้วัดผลงานที่ชัดเจน จากนั้นจึงทำการจัดสรรงบประมาณไปตามหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกันตาม program ที่กำหนด

Program budgeting มีความเหมาะสมและควรใช้ควบคู่กับการจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง (medium-term budgeting) เพราะโครงการขนาดใหญ่อาจใช้เวลาดำเนินการหลายปี จึงควรจัดทำงบประมาณต่อเนื่องเพื่อให้โครงการไม่สะดุด

อย่างไรก็ตาม การทำ program budgeting ให้สัมฤทธิ์ผลไม่ใช่เรื่องง่าย มีรายละเอียดค่อนข้างมาก เช่นต้องมีระบบการแบ่งโครงการ (program classification) ที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังมีอีกปัญหาในทางปฏิบัติคือ หากมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในโครงการ การประเมินการสำเร็จของโครงการยากที่จะเชื่อมโยงกับผลการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ จนนำไปสู่ปัญหาการขาดแรงขับเคลื่อนของหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ท้ายที่สุดจะกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ (Kim (2007))

[66] ดร. อัมมาร สยามวาลลา เป็นผู้จุดประกายผู้เขียนในเรื่องนี้ แต่การตีความเรื่อง program budgeting .ในเรื่องวิธีปฏิบัติ ข้อดีและข้อเสียเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนเท่านั้น

5.3 ปฏิรูปกระบวนการงบประมาณเพื่อความโปร่งใสและเสถียรภาพการคลังระยะยาว

การปฏิรูปการคลังเพื่อความโปร่งใสต้องดำเนินการหลายทาง ในที่นี้จะเสนอเพียง 4 เรื่องดังต่อไปนี้

5.3.1 ให้เงินนอกงบประมาณต้องผ่านรัฐสภาและเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชน

การสร้างความโปร่งใสที่สำคัญให้กับระบบการคลังไทย คือกำหนดให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินทุกบาททุกสตางค์ของรัฐบาลทั้งในและนอกงบประมาณ ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายโดยตรง หรือผ่านสถาบันการเงินของรัฐ/เอกชน หรือเป็นการใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณหรือองค์กรมหาชน

นอกจากนั้นยังต้องเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบการใช้จ่ายเงินในและนอกงบประมาณ ตลอดจนฐานะทางการคลังของหน่วยงานรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินรัฐ การเปิดเผยข้อมูลทางการคลังที่ครบถ้วนยังจะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนอีกด้วย

หากมีการออกนโยบายที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก เช่น โครงการรับจำนำข้าว หรือโครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ควรกำหนดให้มีการตั้งงบประมาณตามโครงการหรือ program budgeting ที่กล่าวถึงข้างต้น ทั้งนี้เพื่อสร้างระบบความรับผิดชอบและมองเห็นภาพรวมของต้นทุนการคลังของโครงการนอกงบประมาณเหล่านั้น

ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลนั้น ข้อมูลเงินนอกงบประมาณเป็นเพียงส่วนเดียวที่ควรเปิดเผย ในความเป็นจริงควรเปิดเผยข้อมูลการคลังทุกประเภทและในทุกรายละเอียด โดยในขั้นต่ำควรเปิดเผยข้อมูลต่อไปนี้

1. รายงานฐานะการคลังเป็นประจำทุกปี ทั้งเงินในและนอกงบประมาณ
2. รายงานฐานะทางการคลังของหน่วยงานรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินรัฐ
3. รายงานฐานะการคลังส่วนท้องถิ่น

ข้อมูลที่เปิดเผยในรูปของรายงานข้างต้นและรายงานอื่นต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการวางแผนการคลังระยะปานกลางถึงระยะยาวด้วย

5.3.2 ปรับปรุงระบบบัญชี ระบบตรวจสอบ และการประเมินผลการใช้งบประมาณ

แม้การคลังของไทยมีการวางระบบไว้ค่อนข้างดีตั้งแต่การออก พรบ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แต่ก็ยังมีช่องโหว่หลายประการที่ต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุง การอนุญาติให้รัฐบาลสามารถใช้เงินนอกงบประมาณจำนวนมากที่กล่าวถึงก่อนหน้าเช่าเป็นช่องโหว่หนึ่ง อีกประการคือยังไม่มีระบบการตรวจสอบระบบบัญชี และการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

แนวทางปรับปรุงคือ ให้มีการจัดทำบัญชีที่โปร่งใสตามมาตรฐาน มีการตรวจสอบและประเมินผลโดยทั้งหมดนี้ควรมีรายละเอียดอย่างน้อย คือ (ก) ระบุที่มาของเงินงบประมาณ รวมถึงรายได้ที่จะนำมาใช้ชำระหนี้ (ข) จำแนกแจกแจงการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (ค) กำหนดระยะเวลาการดำเนินนโยบายที่ชัดเจนและ (ง) ต้องปิดบัญชีงบประมาณโครงการทุกปี

การกำหนดให้ตั้งงบประมาณโครงการนี้จะต้องเกิดขึ้นก่อนเริ่มโครงการ ซึ่งเป็นกติกาที่ฝ่ายบริหารในฐานะผู้ใช้เงินงบประมาณจะต้องปฏิบัติตาม ขณะที่การจัดทำบัญชีมาตรฐานของโครงการจะช่วยให้ทราบฐานะทางการเงินของโครงการ และป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่น

5.3.3 เพิ่มข้อจำกัดของการใช้สถาบันการเงินของรัฐ/เอกชน ในการดำเนินนโยบายการคลัง

ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติใดในการป้องกันการใช้นโยบายกึ่งการคลังเกินความจำเป็น กล่าวคือฝ่ายบริหารสามารถดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่านการใช้สถาบันการเงินของรัฐ หรือจัดตั้งองค์กรที่มีลักษณะคล้ายเอกชน เช่น special purpose vehicle (SPV) ได้อย่างไม่จำกัด ซึ่งการทำเช่นนั้นมีความสุ่มเสี่ยงต่อความไม่โปร่งใสทางการคลังดังที่กล่าวแล้วในหัวข้อ 2.2.3 จึงควรมีแนวทางการในการลดขอบเขตของการดำเนินการเช่นนี้ให้เหมาะสม โดย

1. กำหนดประเภทของกิจกรรมกึ่งการคลังว่าสามารถทำได้ในเรื่องใดบ้าง โดยควรเป็นกิจกรรมที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการดำเนินการผ่านสถาบันการเงินรัฐหรือเอกชนให้ผลการดำเนินการที่ดีกว่าการใช้หน่วยงานรัฐโดยตรง และควรกำหนดวงเงินสูงสุดที่สามารถใช้ผ่านกิจกรรมกึ่งการคลังแต่ละประเภทไว้ด้วย
2. กำหนดให้ต้องชดเชยให้สถาบันการเงินของรัฐเต็มจำนวน เพื่อสร้างความโปร่งใสของภาระการคลัง

5.3.4 จัดทำรายงาน ‘การคลังฉบับประชาชน‘

ข้อเสนอเรื่องการเปิดเผยข้อมูลใน 5.3.1 นั้นแม้ในหลักการจะเป็นเรื่องที่ดี และในทางปฏิบัติข้อมูลแม้จะเปิดเผยแล้วแต่อาจมีปัญหาว่าประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าใจได้สาระสำคัญได้อย่างถ่องแท้ เพราะเอกสารงบประมาณโดยปกติเป็นเอกสารที่อ่านเข้าใจยาก มีตัวเลขมากมายที่หากไม่สามารถตีความเชื่อมโยงกันจะทำให้ไม่ทราบถึงแนวโน้มการคลัง รวมทั้งประเด็นที่ควรจับตามองได้

เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงและเข้าใจภาพการคลังประเทศ ควรกำหนดให้มีการจัดทำ “รายงานงบประมาณฉบับประชาชน” โดยใช้ภาษาที่อ่านเข้าใจง่าย และอย่างน้อยต้องครอบคลุมถึง

(1) ภาพรวมเศรษฐกิจมหภาค

(2) งบประมาณระยะปานกลาง 3-5 ปี (รายได้ รายจ่าย ดุลงบประมาณ)

(3) การประมาณการรายได้ภาครัฐ

(4) ต้นทุนการคลังของนโยบายที่สำคัญและ

(5) ผลกระทบของนโยบายการคลังโดยรวม และนโยบายที่สำคัญต่อสาขาเศรษฐกิจ

5.3.5. ให้ข้อมูลต่อผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งถึงต้นทุนการคลังของนโยบายหาเสียง

อีกเหตุผลของปัญหา deficit bias คือประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งไม่รู้ต้นทุนทางการคลังของนโยบายพรรคที่ตัวเองเลือก เพราะในการหาเสียงนั้นพรคคการเมืองย่อมโฆษณาถึงแต่ข้อดีของนโยบายหาเสียงของตนเองแต่ไม่บอกว่าหากทำตามนโยบายนั้นแล้วประเทศชาติต้องใช้เงินภาษีจำนวนเท่าไร ในบางประเทศพรรคการเมืองคู่แข่ง สื่อมวลชน นักวิชาการ อาจเป็นผู้ชี้ประเด็นนี้ให้ผู้มีสิทธิ์ออกเสียงทราบแต่โดยทั่วไปแล้วข้อมูลต้นทุนการคลังของนโยบายไม่เป็นที่รับรู้ของประชาชนเลย แน่นอนว่าหากพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารประเทศและทำตามนโยบายที่หาเสียงไว้และปรากฏว่าภาระการคลังสูงกว่าที่ประชาชนทั่วไปคาดการณ์หรือคาดหวังไว้ พรรคการเมืองนั้นอาจเสียคะแนนนิยมในแง่นี้จนไม่ได้รับการเลือกตั้งได้ แต่หลักฐานเชิงประจักษ์ที่กล่าวไว้ก่อนหน้าในหัวข้อ 4.1 แสดงว่าผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งมักมีความจำสั้นอีกทั้งมีแนวโน้มจะที่ยอมรับการขาดดุลโดยฝ่ายบริหาร ดังนั้นการคาดหวังให้ความกังวลถึงผลการเลือกตั้งครั้งต่อไปช่วยสร้างวินัยในการหาเสียงของการเลือกตั้งครั้งนี้จึงค่อนข้างเลือนราง

แนวทางที่ช่วยได้คือต้องให้ผู้เลือกตั้งได้รู้ข้อมูลต้นทุนการคลังตั้งแต่ในการเลือกตั้งครั้งปัจจุบัน โดยอาจกำหนดในกฎหมายเลือกตั้งให้พรรคการเมืองต้องระบุประมาณการต้นทุนการคลังของนโยบายที่ใช้หาเสียง ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการใช้จ่าย หรือนโยบายภาษี (ต้นทุนอยู่ในรูปของรายได้ภาษีที่หายไปหากมีการลดภาษี)

แน่นอนว่าตัวเลขต้นทุนการคลังที่พรรคการเมืองแสดงต่อสาธารณะต่ำกว่าความเป็นจริงในภายหลังหากพรรคนั้นได้รับการเลือกและนำนโยบายมาใช้ ซึ่งเกิดขึ้นได้ไม่ว่าจะเป็นเพราะการคำนวณตัวเลขไม่แม่นยำหรือตั้งใจคำนวณตัวเลขต่ำเกินจริง ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดล้วนทำให้พรรคการเมืองนั้นต้องรับผิดชอบทางการเมืองในทางใดทางหนึ่ง

แนวคิดนี้ปรับใช้กับกรณีที่มีการหาเสียงด้วยด้วยการลดการใช้จ่าย หรือเพิ่มภาษี (เช่นมาตรากาการการใช้จ่ายและภาษีที่พรรคคู่แข่งทำไว้สมัยเป็นรัฐบาล) ก็ต้องแสดงประมาณการตัวเลขเช่นกันเพื่อป้องกันการแสดงตัวเลขเกินความเป็นจริง

ประเทศที่ใช้แนวทางนี้คือออสเตรเลีย ซึ่งมีมาตรการเสริมด้วยการให้หน่วยงาน Australian Parliamentary Budget Office (PBO) ทำการศึกษาต้นทุนของนโยบายหาเสียงที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง แทนที่จะเชื่อตัวเลขของพรรคการเมือง แต่เพื่อหลีกเลี่ยงการสร้างความได้เปรียบเสียเปรียบก่อนวันเลือกตั้ง รายงานการศึกษาของ Australian PBO จะตีพิมพ์และเผยแพร่หลังการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งแม้จะไม่สามารถทำให้ผู้เลือกตั้งมีข้อมูลที่ถูกต้องได้ก่อนการลงคะแนนเสียง แต่เนื่องจากการรายงานของ PBO ออกมาเกือบจะทันทีหลังการเลือกตั้ง ทำให้รัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งต้องมีความระมัดระวังในการดำเนินนโยบายให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อให้ภาระการคลังไม่ต่างไปจากที่ประกาศระหว่างหาเสียงมากเกินไป

5.4 ปฏิรูประบบสถาบันการคลังของประเทศ

ข้อเสนอปฏิรูปชุดสุดท้ายคือการปฏิรูประบบสถาบันการคลังของประเทศ ซึ่งประกอบข้อเสนอให้จัดตั้งหน่วยแบบ Parliamentary Budget Office (PBO) ซึ่งปัจจุบันกำลังเป็นแนวโน้มใหม่ในหลายประเทศทั่วโลก โดยในที่นี้จะเรียกชื่อหน่วยงานนี้ว่า สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา ซึ่งเป็นชื่อเดียวกับที่ใช้ในร่าง พรบ. สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา ที่กำลังอยู่ในระหว่างจัดทำ

5.4.1 จัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (Thai PBO)[7]

ประเทศไทยใช้ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ คือนายกรัฐมนตรี (และต่อเนื่องไปถึงคณะรัฐมนตรี) ได้รับการคัดเลือกจากรัฐสภา และเนื่องจากรัฐสภาย่อมเลือกนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีด้วยเสียงข้างมาก อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติจึงมีความแนบแน่นและไม่ค่อยขัดแย้งกันเหมือนกับระบบประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชน การทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรในรัฐสภาที่อาจเห็นต่างจากฝ่ายบริหาร (ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายค้านหรือกระทั่งสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล) จึงมีข้อจำกัด ตัวอย่างที่สำคัญในเรื่องนี้คือการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร หากสมาชิกรัฐสภาไม่สามารถอ้างข้อมูลและการวิเคราะห์ที่หนักแน่นได้ ก็จะไม่สามารถโน้มน้าวให้เสียงข้างมากในรัฐสภาคล้อยตาม ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลก็อยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ เพราะไม่ต้องเสนอการวิเคราะห์ที่ถี่ถ้วนและรอบด้านมากนัก ก็สามารถผลักดันการใช้งบประมาณให้ผ่านสภาได้

[77] เนื้อหาในส่วนนี้เรียบเรียงใหม่จากรายงานทีดีอาร์ไอเรื่อง 'ทำไมต้องมี Thai PBO' http://thaipbo.org/why-thai-pbo-2/

แนวทางหนึ่งในการบรรเทาปัญหาข้างต้น คือการมีระบบที่ช่วยเพิ่มความสามารถของสมาชิกรัฐสภาในการวิเคราะห์งบประมาณและการคลังของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณประจำปี งบประมาณระยะปานกลาง การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ หรือกิจกรรมทางการคลังและกึ่งการคลังอื่นๆ ตลอดจนผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษีและการเสนอกฎหมายทางการเงินต่างๆ ซึ่งเป็นแนวโน้มใหม่ที่กำลังเกิดขึ้นทั่วโลก โดยมีรูปธรรมคือการจัดตั้งหน่วยวิเคราะห์งบประมาณที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ในชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยหน่วยงานลักษณะนี้ที่ได้รับการยอมรับและถือเป็นต้นแบบสำหรับประเทศต่างๆ คือ Congressional Budget Office (CBO) ที่ขึ้นกับรัฐสภาอเมริกัน จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1974

เป็นที่น่าเสียดายว่าประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานลักษณะนี้[8] และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายบริหารซึ่งมีเสียงข้างมากในสภา สามารถผ่านกฎหมายงบประมาณหรือกฎหมายการเงินอื่นๆ ได้อย่างค่อนข้างง่ายดาย โดยไม่ได้รับการตรวจสอบการใช้เงินเท่าที่ควร เนื่องจากฝ่ายบริหารได้รับการสนับสนุนด้านข้อมูลและการวิเคราะห์ด้านการคลังจากหน่วยงานในสังกัดจำนวนมาก เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกรัฐสภาต้องศึกษาและวิเคราะห์งบประมาณด้วยตนเอง หรือใช้ทีมงานขนาดเล็กของตนเอง ซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์งบประมาณ และไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลงบประมาณที่จำเป็นได้

งานศึกษาที่ผ่านมาส่วนใหญ่พบว่า เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ไม่ดี ประเทศที่มีปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังที่ดี จะมีระดับการลดลงของสัดส่วนหนี้สาธารณะที่มากกว่า มีดุลงบประมาณที่เกินดุลมากกว่า และมีการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณที่ถูกต้องและแม่นยำกว่า ตัวอย่างงานวิจัยในกลุ่มนี้คืองานวิจัยของศาสตรา สุดสวาสดิ์ และภาวิน ศิริประภานุกูลในบทความที่เขียนร่วมกับเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ (2556)

ด้วยเหตุนี้คณะผู้เขียนจึงเสนอว่าควรทำการจัดตั้ง สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (Thai Parliamentary Budget Office: Thai PBO) ให้ทำหน้าที่นี้ โดยมีบทบาทหน้าที่เทียบเคียงได้กับ very soft fiscal policy council (FPC) ที่เสนอโดย Wyplosz (2008) ที่กล่าวถึงในหัวข้อ 4.3.2 คือมีหน้าที่ให้ข้อมูล (inform) เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และประชาชนทั่วไปนำไปประกอบการตัดสิน

Thai PBO จะทำหน้าที่วิเคราะห์ภาพรวมเศรษฐกิจมหภาค ฐานะการคลังภาครัฐโดยรวม ต้นทุนการคลังของมาตรการที่สำคัญ และผลกระทบต่อเศรษฐกิจของมาตรการที่สำคัญ โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพของการใช้เงินแผ่นดิน

การออกแบบเพื่อจัดตั้ง Thai PBO ต้องคำนึงถึงอะไรบ้าง เรื่องนี้เราอาจอ้างอิง "หลักปฏิบัติที่ดี" หรือ good practice ที่องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ทำการศึกษาและกำหนดแนวทางไว้ประกอบด้วย

(ก) ต้องเป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากประชาชนและภาคการเมืองทุกส่วน

(ข) เป็นกลางทางการเมือง ไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (nonpartisanship) และ

(ค) เป็นอิสระในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และที่สำคัญรับผิดชอบต่อสาธารณะ

[8] อันที่จริงมีการตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของหน่วยงานลักษณะนี้ในประเทศไทยมาระยะหนึ่งแล้ว โดยสิบกว่าปีที่ผ่านมา มีสมาชิกรัฐสภาไทยหลายท่านไปดูงานในต่างประเทศหลายครั้ง และนักวิชาการหลายท่านก็ได้เข้าร่วมประชุมเรื่องนี้ในหลายเวที แต่ก็ยังไม่มีพัฒนาการอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก

การปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับหลักการข้างต้นมีรายละเอียดเพิ่มเติมอีกมาก เช่น สำหรับการสร้างความน่าเชื่อถือ Thai PBO จะต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญทางวิชาการระดับดีถึงดีมาก เพื่อให้ผลการวิเคราะห์มีคุณภาพทางวิชาการสูง โดยต้องทำการวิเคราะห์ที่ปราศจากอคติทางการเมือง ผลการวิเคราะห์ต้องเปิดเผยและโปร่งใส ตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ประเด็นที่วิเคราะห์ควรเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อการคลังของประเทศ รวมทั้งเป็นเรื่องที่สมาชิกรัฐสภาและประชาชนให้ความสนใจ

ในส่วนของความเป็นกลางทางการเมืองและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด Thai PBO จะต้องไม่ผลิตผลงานหรือนำเสนอการวิเคราะห์ที่มุ่งเน้นโจมตีนโยบายหรือมาตรการของพรรคใดพรรคหนึ่ง ประเด็นที่เลือกมาวิเคราะห์มีความสำคัญต่อสถานะการคลังของประเทศ การนำเสนอผลการวิเคราะห์ต้องไม่มีลักษณะชี้นำหรือชี้ผิดชี้ถูกว่านโยบายหรือมาตรการอะไรดีหรือไม่ดี แต่เป็นเพียงการนำเสนอผลกระทบทางการคลัง และผลกระทบต่อเศรษฐกิจของบางนโยบาย โดยผู้อ่านจะเป็นผู้ตีความเองว่าผลกระทบที่วิเคราะห์เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาหรือไม่ ซึ่งรวมถึงสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะสังกัดพรรคใด ว่าจะใช้ผลการวิเคราะห์ในแนวทางใด

เนื่องจาก Thai PBO มีบทบาทเท่ากับ very soft FPC หน้าที่ของ Thai PBO จึงสิ้นสุดเพียงการนำเสนอผลการวิเคราะห์ที่รอบด้านที่สุดและถูกต้องตามหลักวิชาเท่าที่เป็นไปได้เท่านั้น

นอกจากนี้ เพื่อให้การวิเคราะห์และการนำเสนอมีความเป็นกลางทางการเมือง Thai PBO จะต้องมีความเป็นอิสระเพียงพอ ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงการออกแบบเชิงสถาบันของหน่วยงาน

ประสบการณ์ในต่างประเทศบ่งชี้ว่าหน่วยงานในลักษณะ Thai PBO ควรได้รับการรองรับทางกฎหมาย (คือมีพระราชบัญญัติรองรับ) โดยกฎหมายนี้ต้องแยก Thai PBO ออกจากฝ่ายบริหาร ให้อำนาจ Thai PBO ในการเข้าถึงข้อมูลงบประมาณที่เท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร กำหนดให้มีการจัดสรรทรัพยากรการเงินที่เพียงพอและต่อเนื่อง รวมถึงทรัพยากรบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ กำหนดกระบวนการแต่งตั้งบุคลากร โดยเฉพาะหัวหน้าหน่วยงาน ที่รัดกุมและปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมือง และมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน เป็นต้น

ความเป็นอิสระของ Thai PBO ไม่ใช่ความเป็นอิสระโดยสิ้นเชิง เนื่องจากต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา เช่น ต้องนำเสนอรายงานทั้งหมดต่อรัฐสภา ซึ่งรวมถึงการให้ความเห็นทางวาจาต่อคณะกรรมาธิการงบประมาณหรือคณะกรรมาธิการอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ยังมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชน โดยต้องเผยแพร่ผลการวิเคราะห์ให้ทุกคนเข้าถึงได้ โดยไม่มีค่าใช้จ่ายหรือมีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

และเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้อง มีความน่าเชื่อถือ มีความโปร่งใส และเป็นกลางทางการเมือง ควรมีกระบวนการตรวจสอบการทำงานของ Thai PBO เป็นระยะ โดยองค์กรภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบ และอาจมีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคอยตรวจสอบผลงานการวิเคราะห์ว่าได้มาตรฐานหรือไม่

อย่างไรก็ตาม แม้ผลการศึกษาจะระบุว่าประเทศที่มีองค์กรอิสระลักษณะแบบเดียวกับ Thai PBO ที่เสนอข้างต้นเป็นประเทศที่มีวินัยทางการคลังดีกว่าประเทศที่ไม่มีองค์กรลักษณะนี้ (เช่นงานของศาสตราและภาวิน (2556)) แต่ก็เป็นไปได้เช่นกันว่าประเทศเหล่านั้นนักการเมืองและประชาชนมีแนวโน้มที่จะรักษาวินัยทางการคลังอยู่แล้ว (ไม่ว่าด้วยสาเหตุใด) จึงเห็นชอบให้มีการจัดตั้งหน่วยงาน PBO ขึ้น กล่าวคือเป็นการยากที่จะระบุว่าอะไรเกิดก่อนอะไร หากเป็นเช่นนั้นจริง คำถามสำคัญสำหรับประเทศไทยในตอนนี้คือเราให้ความสำคัญกับวินัยการคลังมากพอที่จะทำให้หน่วยงานอย่าง Thai PBO เกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนหรือไม่ ผู้เขียนคิดว่าบรรยากาศการเมืองในขณะนี้อาจเอื้อให้เกิด Thai PBO ได้ แต่ในระยะยาวความยั่งยืนขององค์กรอย่าง Thai PBO เองจะขึ้นกับว่า Thai PBO สามารถพิสูจน์ตัวเองให้ภาคประชาสังคมเห็นถึงความสำคัญและให้ความเชื่อถือจนสามารถเป็นเกราะกำบังการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในอนาคตได้หรือไม่

5.4.2 พิจารณาความจำเป็นและความเป็นไปได้ของการสร้าง (harder) FPC

หากสามารถจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา หรือ Thai PBO แล้ว ขั้นตอนต่อไปที่อาจพิจารณาคือความจำเป็นและความเป็นไปได้ของการยกระดับหรือสร้างหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่แบบ hard FPC หรือไม่

ความจำเป็น หมายถึงว่าแม้จะมี Thai PBO แล้ว ปัญหาความโปร่งใสทางการคลัง ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการจัดสรรงบประมาณ หรือไม่สามารถป้องกันปัญหา deficit bias ที่อาจก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็วและน่ากังวลในอนาคตอันใกล้ ก็อาจมีความจำเป็นที่จะพิจารณาแนวทาง rules + hard FPC ที่กล่าวถึงในหัวข้อ 4.3.2

ความเป็นไปได้ คือ ความมุ่งมั่นทางการเมืองของประชาชนที่เกี่ยวข้องในการโน้มน้าวให้ฝ่ายการเมืองยอมรับแนวทาง rules + hard FPC ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย เป็นไปได้ว่าประเทศไทยอาจต้องเข้าสู่ช่วงวิกฤติหนี้สาธารณะระดับหนึ่งจึงจะเกิดแรงผลักดันทางการเมืองมากพอที่จะยอมรับแนวทางนั้น

บรรณานุกรมภาษาอังกฤษ

Anand, Rahul, Saurabh Mishra, and Shanaka J. Peiris, 2013, Inclusive Growth: Measurement and Determinants, IMF working paper no. WP/13/135.

Brender, Ali and Allan Drazen, 2004, Political Budget Cycles in new versus Established Democracies, NBER working paper no. 10539

Faal, E. (2007). Political Budget Cycles in Papua New Guinea. *IMF Working Paper* .

International Monetary Fund, 2014, 'Fiscal Policy and Income Distribution,' policy paper, January 2014 (http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/012314.pdf)

Kim, J. M. (e.d.). 2007, From Line-item to Program Budgeting: Global Lessons and the Korean Case, Korea Institute of Public Finance and World Bank http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf

Lenz, Gabriel S., 2011, 'Understanding and Curing Myopic Voting' a paper presented to the American Political Science Association 2011 Annual Meeting.

Machova, Z., Kotlan, I. 2013. World Tax Index: New Methodology for OECD Countries, 2000-2010. DANUBE: Law and Economics Review, 4(2), 165-179. ดูฐานข้อมูลใน https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=24332.0

Sudsawasd, S., & Puapan, P. (2014). Fiscal Policy in Response to Climate Variability in Thailand. *Southeast Asian Journal of Economics* , 183-218.

Tutar, I., & Tansel, A. (2000). Political Business Cycles, Institutional Structure and Budget Deficits in Turkey. *Paper presented in Metu Conference in Economics*

Vergne, Clémence, 2009, Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries, European Journal of Political Economy, 25 (2009) 63–77.

Wyplosz, Charles ,2008, Fiscal policy councils, Unlovable or just unloved?, Swedish Economic Policy Review, 15, p. 173-192.

Wyplosz, Charles ,2012, FISCAL RULES: THEORETICAL ISSUES AND HISTORICAL EXPERIENCES, NBER working paper no. 17884 (March 2012)

บรรณานุกรมภาษาไทย

ฐิติมา ชูเชิด, ศราวัลย์ อังกลมเกลียว และปัณฑา อภัยทาน, 2557, สร้างรากฐานความยั่งยืนทางการคลัง... สู่เสถียรภาพระบบการเงินไทย, รายงานนำเสนอในงานสัมมนา วิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย ประจาปี 2557

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, ศาสตรา สุดสวาสดิ์ และภาวิน ศิริประภานุกูล, 2556, 'บทบาทของภาครัฐในการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินและการคลัง,' เอกสารวิชาการนำเสนอในงานสัมมนาประจำสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ปี 2556

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557, 'ทำไมต้องมี Thai PBO,' รายงานทีดีอาร์ไอ ฉบับที่ 106 (สิงหาคม 2557) http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2014/09/TDRI-Report-August-web-preview1.pdf

สมชัย จิตสุชน, อมรเทพ จาวะลา และชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์, 2552, 'มาตรการการคลังเพื่อความเปนธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม: การวิเคราะหภาระภาษีทางตรงและภาษทางอ้อม และการขยายฐานภาษี', เอกสารวิชาการนำเสนอในงานสัมมนาประจำสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ปี 2552.

สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2555, โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ