



The Parliamentary Budget Office

รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

ฉบับที่ 11/2560

การบริหารหนี้สาธารณะ กับการะทางคลังในอนาคต

DEBT / GDP



ary Budget Office

he Parliamentary Budget Office

The Parliamentary Budget Office

The Parliamentary Budget Office



คำนำ

ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยมีหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ โครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่เข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุจะทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายจากนโยบายสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานที่เป็นฐานภาษีที่สำคัญของประเทศมีแนวโน้มลดลง สถานการณ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง และทำให้โครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลมีความไม่สมดุลกันมากขึ้นจนอาจส่งผลต่อการกู้ยืมและมีหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นมีผลต่อความยั่งยืนทางการคลัง และวินัยทางการคลังในอนาคต ดังนั้น การศึกษาฉบับนี้จึงนำเสนอมุมมองด้านการงบประมาณด้านสวัสดิการผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นอย่างมาก และอาจต้องกู้ยืมเพื่อดำเนินการรายจ่ายดังกล่าว ดังนั้น หากมีการวางแผนป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจะทำให้หนี้สาธารณะไม่ภาระต่อคนรุ่นต่อไป

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความสำคัญและข้อมูลทั่วไปของหนี้สาธารณะ ผลกระทบที่อาจเป็นความเสี่ยงและภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และเสนอแนะวิธีบริหารเพื่อลดภาระทางการคลังจากสังคมผู้สูงอายุของภาครัฐ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ เพื่อเสนอแนวทางการดำเนินนโยบายการคลังที่เหมาะสมจะต้องหลีกเลี่ยงการขาดดุลการคลังและการก่อหนี้มากเกินไป เพราะจะทำให้รัฐบาลไม่มีเงินเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศ เกิดความอ่อนแอและความไม่ยั่งยืนทางการคลังได้

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา จึงได้ดำเนินการศึกษา การบริหารหนี้สาธารณะกับภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นในอนาคต เพื่อจัดทำรายงานสรุปและข้อเสนอแนะให้กับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปี เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา และเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจโดยทั่วไป

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา
กันยายน 2560





บทสรุปผู้บริหาร

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมารัฐบาลมีการกู้เงินเพื่อให้เพียงพอต่อรายจ่ายของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยมีหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ โครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่เข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายจากนโยบายสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะที่ประชกรวัยแรงงานที่เป็นฐานภาษีที่สำคัญของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลง สถานการณ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง และทำให้โครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลมีความไม่สมดุลกันมากขึ้น และอาจผลต้องมีการกู้ยืมและมีหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นมีผลต่อความยั่งยืนทางการคลัง และ การสร้างวินัยทางการคลังในอนาคต ดังนั้น การศึกษานี้จึงนำเสนอมุมมองเกี่ยวกับภาระงบประมาณด้านสวัสดิการผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นอย่างมาก และอาจต้องกู้ยืมเพื่อดำเนินการรายจ่ายดังกล่าว ดังนั้น หากมีการวางแผนป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจะทำให้หนี้สาธารณะไม่ภาระต่อคนรุ่นต่อไป

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาความสำคัญและข้อมูลทั่วไปของหนี้สาธารณะ 2) เพื่อศึกษาผลกระทบที่อาจเป็นความเสี่ยงและภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ 3) เพื่อเสนอแนะวิธีบริหารเพื่อลดภาระทางการคลังจากสังคมผู้สูงอายุของภาครัฐ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีเก็บรวบรวมเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ เว็บไซต์ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กฎหมาย เอกสาร บทความ อินเทอร์เน็ต และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การกู้ยืม การจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล กรอบวงเงินการกู้ยืม วิธีการบริหารหนี้สาธารณะ และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกรอบความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อป้องกันความเสี่ยงและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะประกอบด้วย 1) ความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk) ความอ่อนแอทางการคลัง โดยแบ่งความเสี่ยงทางการคลัง ที่มาจากปัจจัยภายในและภายนอก 2) ภาระทางการคลัง หรือภาระหรือหนี้ที่รัฐบาลจะต้องหรืออาจจะต้องชำระโดยจ่ายจากเงินงบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น โดยธนาคารโลกได้จำแนกความเสี่ยงทางการคลังออกเป็น คือ จำแนกตามภาระหนี้โดยตรง (Direct Liability) หรือ ภาระผูกพัน (Contingent Liability) และจำแนกตามความชัดเจนของภาระหนี้ ดังนั้น แนวทางการดำเนินนโยบายการคลังที่เหมาะสมจะต้องหลีกเลี่ยงการขาดดุลการคลังและการก่อหนี้มากเกินไป เพราะเป็นการเพิ่มภาระรายจ่ายของรัฐบาลและหากมีหนี้สาธารณะมากเกินไปจะทำให้รัฐบาลไม่มีเงินเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศ และหากอัตราการเพิ่มของหนี้สาธารณะคงค้างสูงกว่าอัตราการเติบโตของภาวะเศรษฐกิจจะทำให้เกิดความอ่อนแอและความไม่ยั่งยืนทางการคลังได้ 3) Fiscal Space หมายถึง งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เหลือหลังจากตัดรายจ่ายที่ไม่สามารถตัดได้แล้ว ซึ่งรายจ่ายลักษณะนี้จะเป็นข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายงบประมาณของรัฐบาล 4) การบริหารหนี้สาธารณะในต่างประเทศ ในรายงานการศึกษานี้ได้ยกตัวอย่าง กฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้ (Debt Rule) หมายถึง การกำหนดเพดานหนี้คงค้าง ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของหนี้โดยรวมหรือหนี้สุทธิ โดยคิดเป็นสัดส่วนของ GDP เพื่อช่วยควบคุมและลดยอดหนี้สาธารณะคงค้างของประเทศในสหภาพยุโรป ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศญี่ปุ่น ที่มีแนวทางการบริหาร



จัดการเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ป้องกันการเกิดปัญหาเศรษฐกิจในระยะยาว 5) แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ที่ส่งผลต่อภาระงบประมาณของรัฐบาลที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีและยากที่จะปรับลด ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานที่เป็นฐานภาษีของประเทศมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังและทำให้โครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลมีความไม่สมดุล และได้นำเสนอข้อค้นพบตามรายงานการวิจัยที่ได้วิเคราะห์และประมาณการรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะในช่วง 20 ปีข้างหน้า (ปีงบประมาณ พ.ศ.2557 - 2576) ในส่วนที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มผู้สูงอายุ 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล และด้านการดูแลผู้สูงอายุ

ผลการศึกษา พบว่า ประเทศไทยมีแนวทางการบริหารหนี้สาธารณะที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการบริหารหนี้สาธารณะ การกำกับติดตามการดำเนินการภายใต้แผนบริหารหนี้สาธารณะ การรายงานผลการดำเนินการตามแผน สถานะหนี้ในมิติต่างๆ และจากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันประเทศไทยยังดำเนินการได้ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ได้แก่ 1) ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 50 ปัจจุบันมียอดหนี้สาธารณะคงค้าง ลดลงอยู่ที่ประมาณร้อยละ 40 2) ภาระหนี้ต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 สามารถรักษาสัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณไม่ให้เกินร้อยละ 15 ได้ ปัจจุบันเท่ากับร้อยละ 9 และ 3) สัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณรายจ่ายไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุล เนื่องจากยังต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากเพื่อลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

ประเทศไทยยังขาดมาตรการการรอบการชำระหนี้ ในปัจจุบันมีกรอบเพดานการกู้เงินระบุตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางกลับกันกระทรวงการคลังยังไม่มีกำหนดกรอบชำระหนี้ไว้ซึ่งต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดกรอบการชำระหนี้สำหรับโครงการลงทุนอย่างชัดเจน และที่ผ่านมาประเทศไทยจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ยังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับหนี้สาธารณะคงค้างและดอกเบี้ยที่รัฐบาลต้องจ่ายจากการกู้เงิน ส่งผลให้หนี้สะสมของรัฐบาลพอกพูน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีรัฐบาลอาจกำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ให้น้อยลง เพื่อเป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์ในการไม่ส่งผ่านค่าใช้จ่ายด้านสังคมไปในอนาคต

ด้านภาระทางการคลังกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แนวโน้มการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในระยะปานกลางถึงระยะยาวจะทำให้เกิดความท้าทายในการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังที่มาจากผลกระทบเรื่องสวัสดิการ เช่น บำเหน็จบำนาญข้าราชการ สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล สวัสดิการด้านการดูแลผู้สูงอายุที่อยู่ในระดับสูง หรือปัญหาเสถียรภาพทางการเงินของกองทุนประกันสังคม กองทุนการออมแห่งชาติที่มีการคาดการณ์ว่าจะประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถหาช่องว่างทางการคลัง (Fiscal Space) จากการตัดลดหรือประหยัสดังผลให้ อาจต้องเพิ่มการขาดดุลงบประมาณเป็นจำนวนมากในอนาคต และอาจต้องกู้ยืมทำให้นี้สาธารณะเพิ่มขึ้น

ในส่วนข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา เห็นว่า 1) ควรกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลังให้เป็นกฎหมายเพื่อให้สามารถใช้บังคับได้อย่างจริงจัง 2) การสร้างช่องว่างทางการคลัง (Fiscal Space) โดยการลดค่าใช้จ่ายประจำ เพื่อให้มีช่องว่างทางการเงินเพื่อลงทุนโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นองค์ประกอบสำคัญทางเศรษฐกิจ 3) ควรมีการจัดทำหลักเกณฑ์หรือยุทธศาสตร์ในการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง และระบบการรายงานผลที่ชัดเจน 4) การสร้างวินัยทางการคลังจะทำให้เกิดความความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว เช่น รัฐบาลควรกู้ยืมเพื่อการลงทุนเท่านั้น ไม่ควรนำมาใช้ในการชดเชยการขาดดุลจาก



การดำเนินงาน (Current Balance) ส่วนภาระการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ รัฐบาลควรดำเนินการ 1) รัฐบาลจึงควรพิจารณาแนวทางในการเพิ่มอายุเกษียณของแรงงานในระบบให้สูงขึ้น เพื่อให้แรงงานเหล่านี้ยังสามารถทำงานและเพิ่มผลิตภาพในระบบเศรษฐกิจได้ 2) การปรับปรุงสวัสดิการรักษายาบาล ควรให้ความสำคัญกับแนวทางที่ช่วยให้เกิดการกระจายความเสี่ยงที่ขึ้น สร้างความเท่าเทียม และสามารถควบคุมอัตราการขยายตัวของรายจ่ายได้ นอกจากนี้ควรส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และการสนับสนุนให้ใช้บริการสถานพยาบาลระดับปฐมภูมิสำหรับอาการเจ็บป่วยเล็กน้อย 3) ควรส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้เพิ่มความรับผิดชอบต่อตนเองด้วยการออมเงินในช่วงที่ยังทำงานอยู่เพื่อรองรับการเข้าสู่วัยชราของตนเองมากขึ้น





สารบัญ

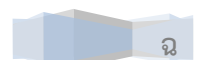
คำนำ	ก
สรุปผู้บริหาร	ข
สารบัญ	
สารบัญตาราง	
สารบัญแผนภาพ	
บทที่ 1 บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญ	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
ขอบเขตของการศึกษา	2
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	2
วิธีดำเนินการศึกษา	2
ประเด็นในการศึกษา	2
วิธีการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล	3
คำสำคัญ	3
บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ	5
เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
บทที่ 3 หนี้สาธารณะของประเทศไทย	
ขั้นตอนการบริหารหนี้สาธารณะ	21
องค์ประกอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ	22
การกำกับติดตามการดำเนินงานภายใต้แผนบริหารหนี้สาธารณะ	22
การรายงานผลการดำเนินงานตามแผนบริหารหนี้สาธารณะ	23
สถานะหนี้สาธารณะคงค้างในมิติต่างๆ	24
บทที่ 4 บทวิเคราะห์	27
บทที่ 5 บทสรุปและเสนอแนะ	33
บรรณานุกรม	





สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	แสดงภาระทางการคลังตามลักษณะความเสี่ยงทางการคลัง	11
ตารางที่ 2	ประมาณการภาระการคลังของรายจ่ายสวัสดิการรักษายาบาล	15
ตารางที่ 3	รูปแบบของสวัสดิการด้านการชราภาพในระบบต่าง ๆ	18
ตารางที่ 4	แสดงรายละเอียดการรายงานผลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะ	23





สารบัญแนภาพ

แผนภาพที่ 1 แสดงสถานะหนี้คงค้างของประเทศไทย ปีงบประมาณ พ.ศ.2549 – 2560	1
แผนภาพที่ 2 แสดง Fiscal Space และรายจ่ายที่ไม่สามารถตัดลดได้	11
แผนภาพที่ 3 แสดงอัตราการขยายตัวของภาระการคลังในระบบประกันสุขภาพต่าง ๆ	17
แผนภาพที่ 4 ภาระทางการคลังและผลการประมาณการของสวัสดิการด้านการชราภาพ ปีงบประมาณ 2551 – 2576	19
แผนภาพที่ 5 แสดงการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปี	21
แผนภาพที่ 6 แสดงองค์ประกอบแผนบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ	22
แผนภาพที่ 7 แสดงการติดตามการดำเนินงานภายใต้แผนบริหารหนี้สาธารณะ	22
แผนภาพที่ 8 แสดงจำนวนหนี้สาธารณะคงค้าง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560	24
แผนภาพที่ 9 แสดงสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้าง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560	24
แผนภาพที่ 10 แสดงสัดส่วนระหว่างหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560	25
แผนภาพที่ 11 แสดงสัดส่วนระหว่างการชำระคืนต้นเงินกู้และชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560	26
แผนภาพที่ 12 แสดงสัดส่วนระหว่างหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560	27
แผนภาพที่ 13 แสดงสัดส่วนภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560	28
แผนภาพที่ 14 แสดงสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่อวงเงินงบประมาณ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560	28
แผนภาพที่ 15 แสดงสัดส่วนรายจ่ายประจำต่อวงเงินงบประมาณ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560	29



บทที่ 1 บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญ

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมาจะใช้ 2 นโยบายหลัก ได้แก่ นโยบายการเงิน (Monetary Policy) และนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) ในส่วนของนโยบายการคลัง ด้านรายได้ รัฐบาลจะกำหนดมาตรการภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ควบคู่กับด้านรายจ่ายจะต้องกำหนดให้เป็นไปอย่างประหยัดและคุ้มค่า หากรายได้ของรัฐบาลไม่เป็นไปตามเป้าหมายซึ่งอาจมีสาเหตุหลายประการ เช่น การชะลอตัวของภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศหรือเศรษฐกิจโลก ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินนโยบายต่างๆสามารถกระทำได้จึงต้องมีการกู้เงินเพื่อให้เพียงพอต่อรายจ่ายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมารัฐบาลมีรายจ่ายประจำและนโยบายการลงทุนขนาดใหญ่ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนสูง แต่รัฐบาลยังมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ จึงต้องระดมทุนจากแหล่งทุนอื่นที่สำคัญ เช่น การออกพันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น ทำให้สถานะหนี้คงค้างเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

แผนภาพที่ 1 แสดงสถานะหนี้คงค้างของประเทศไทย ปีงบประมาณ พ.ศ.2549 - 2560



ที่มาข้อมูล : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ประมวลผลโดย : สำนักงบประมาณของรัฐสภา

จากแผนภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่า ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา (30 กันยายน 2549 – เมษายน 2560) ประเทศไทยมีหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ โครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่เข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุที่รัฐบาลจะมีรายจ่ายจากนโยบายด้านสังคมเป็นสาเหตุให้จะต้องมีการงบประมาณในการจัดสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานที่เป็นฐานภาษีที่สำคัญของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลง จากสาเหตุดังกล่าวจึงมีความกังวลว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง และทำให้โครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลมีความไม่สมดุลกันมากขึ้น ต้องกู้ยืมและหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง การสร้างวินัยทางการคลังในอนาคต ดังนั้น การศึกษาฉบับนี้จึงนำเสนอมุมมองภาระงบประมาณด้านสวัสดิการผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นอย่างมากในอนาคต และอาจต้องกู้ยืมเพื่อดำเนินการรายจ่ายดังกล่าว ดังนั้น การวางแผนบริหารงบประมาณด้านสวัสดิการผู้สูงอายุในอนาคตที่รอบคอบจะทำให้ลดภาระงบประมาณ มี



งบประมาณเหลือเพียงพอที่จะลงทุนในโครงการพัฒนาประเทศที่สำคัญ และส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารหนี้สาธารณะโดยไม่เป็นภาระกับคนรุ่นต่อไปในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาความสำคัญและข้อมูลทั่วไปของหนี้สาธารณะ
- 2.2 เพื่อศึกษาผลกระทบที่อาจเป็นความเสี่ยงและภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ
- 2.3 เพื่อเสนอแนะวิธีบริหารเพื่อลดภาระทางการคลังจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของภาครัฐ

3. ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

- ความสำคัญของหนี้สาธารณะ
- แหล่งที่มาของหนี้สาธารณะ
- ความเสี่ยงทางการคลัง
- ภาระทางการคลังจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ
- การรักษาวินัยทางการคลัง

ขอบเขตด้านระยะเวลา

- ระยะเวลาในการศึกษาข้อมูล เดือน ตุลาคม 2559 – 30 มิถุนายน 2560

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 4.1 ทราบข้อมูลพื้นฐานของการบริหารหนี้สาธารณะ
- 4.2 ทราบความเสี่ยงและภาระทางการคลังที่จะเกิดหรืออาจเกิดขึ้นในอนาคต
- 4.3 มีข้อเสนอแนะในการบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลัง
- 4.4 มีข้อมูลเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาและบุคคลที่สนใจทราบข้อมูลการดำเนินงาน ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น และข้อเสนอแนะในการบริหารหนี้สาธารณะ

5. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีเก็บรวบรวมเอกสาร (Documentary Research) โดย

- 1) ดำเนินการรวบรวมข้อมูลต่างๆระหว่างปี พ.ศ.2549 – 2560 เช่น ข้อมูลการกู้เงิน การบริหารหนี้ จากข้อมูลของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ การชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจ่าย ข้อมูลรายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุนจากเอกสารงบประมาณของสำนักงบประมาณ เพื่อชี้ให้เห็นทิศทางการบริหารหนี้สาธารณะที่ผ่านมา
- 2) ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสาร บทความ อินเทอร์เน็ต และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6. ประเด็นในการศึกษา

- 6.1 ความสำคัญของหนี้สาธารณะ
- 6.2 แหล่งที่มาของหนี้สาธารณะ
- 6.3 ความเสี่ยงทางการคลัง



6.4 ภาระทางการคลังจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

6.5 การรักษาวินัยทางการคลัง

7. วิธีการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

7.1 รวบรวมข้อมูลต่างๆระหว่างปี พ.ศ. 2549 – 2560 เช่น ข้อมูลการกู้เงิน จำนวนหนี้สาธารณะคงค้าง จากข้อมูลของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ การชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจ่าย ข้อมูลรายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุนจากเอกสารงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ โดยวิเคราะห์การก่อหนี้และการชำระหนี้ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อประเมินผลกระทบภาระทางการคลังในระยะยาว

7.2 ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากกฎหมาย เอกสาร บทความ อินเทอร์เน็ต และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และนำมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอแนะในการบริหารหนี้สาธารณะและลดภาระทางการคลังจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพ

8. คำสำคัญ

- หนี้สาธารณะ หมายถึง หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการมิได้ค้ำประกัน (พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548)

- การบริหารหนี้สาธารณะ หมายถึง การก่อหนี้โดยการกู้หรือการค้ำประกัน การชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ (พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548)

- ภาระทางการคลัง หมายถึง ภาระที่อยู่ในรูปของรายจ่ายหรือหนี้สินที่รัฐบาลจะต้องชำระหรืออาจจะต้องชำระเมื่อเกิดเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง โดยเงินที่ใช้ในการชำระภาระนี้มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน (บุญศรี โฆษิตานุกุทธิ์, 2550)

- วินัยการคลัง หมายถึง การไม่ใช้จ่ายเกินตัวของภาครัฐ การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้เพียงพอกับรายจ่าย การรักษาเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้ และไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต (พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี, 2558)

- ความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) หมายถึง สภาพการณ์ที่ฐานะการคลังของประเทศมีความมั่นคงอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนานพอสมควร ซึ่งความมั่นคงนี้สามารถมีได้หลายนิยาม แต่โดยทั่วไปหมายถึงการไม่มีหนี้สาธารณะที่มากเกินไปกว่าความสามารถในการชำระคืนหรือเป็นภาระมากจนรายจ่ายเพื่อการชำระคืนหนี้เบียดบังรายจ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นจนมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว (สมชัย จิตสุชน อ่างในสมชัย สัจจพงษ์, 2551)

- กรอบความยั่งยืนทางการคลัง หมายถึง การประมาณการ รายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะในระยะปานกลาง 5-10 ปี และนำมาพิจารณาพร้อมกับแผน และมาตรการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อ



รักษาวินัยทางการคลังของรัฐบาลให้มีความยั่งยืนภายใต้ข้อกำหนด อันได้แก่ ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ภาระหนี้ต่องบประมาณ และดุลงบประมาณ



บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะกล่าวถึงทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ และ เอกสาร ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ

1. กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ

ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องกรอบความยั่งยืนทางการคลัง สรุปได้ดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์การกู้ยืมในกรณีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล การชดเชยเงินคงคลัง การโอนงบประมาณรายจ่าย และการควบคุมงบประมาณ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- มาตรา 9 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้รัฐบาลแสวงหาเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ในกรณีที่รายรับตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่ มีจำนวนน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งไว้ในปีนั้น ๆ โดยให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้ตามความจำเป็นเมื่อรัฐบาลมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ทั้งในกรณีที่มีการบังคับใช้ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ทั้งนี้การกู้เงินตามมาตรา นี้ ในปีหนึ่งๆต้องไม่เกิน 1) ร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว แล้วแต่กรณี และ 2) ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

- มาตรา 14 ได้กำหนดให้ตั้งรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลัง หรือรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินทุนสำรองจ่าย ตามมาตรา 29 ทวิไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณที่ได้จ่ายเงินคงคลังหรือเงินทุนสำรองจ่ายนั้นๆไป

- มาตรา 18 ว่ารายจ่ายที่ได้จัดสรรให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งแล้ว จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่ มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ หรือในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน

- มาตรา 23 ได้กำหนดว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะ ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวด แล้ว อย่างไรก็ดี ส่วนราชการใด ๆ นอกจากกระทรวงการคลังจะทำการก่อหนี้ผูกพันที่เป็นการกู้ยืมเงินหรือการค้า ประกันมิได้ ตามมาตรา 23 ทวิ



1.2 พระราชบัญญัติเงินคคลัง พ.ศ.2491

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งพระราชบัญญัติเงินคคลัง พ.ศ.2491 คือ เพื่อจัดระบบการควบคุมเงินแผ่นดิน โดยได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการรับและจ่ายเงินจากบัญชีเงินคคลัง ดังนี้

- มาตรา 4 โดยกำหนดไว้ว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นภาษี อากรค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ

- มาตรา 6 ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

- มาตรา 7 ในกรณีดังต่อไปนี้

1) รายจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

2) มีกฎหมายใดใดที่กระทำให้อาจต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อาจต้องจ่ายเงินหรือมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่กำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

1.3 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ด้านการกู้ยืมเงินของรัฐบาลทั้งที่เป็นแนวทางการปฏิบัติและกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวเลข ดังนี้

- มาตรา 20 ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้

(2) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(3) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ

(4) ให้องค์กรอื่นกู้ต่อ

(5) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

เงินบาท หรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินตาม (2) ถึง (5) ให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคคลัง



- มาตรา 21 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อรัฐบาลมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาท และไม่เกินวงเงิน 1) ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ยังค้างชำระหนี้ในขณะนั้น และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 2) ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการกู้ยืมตามมาตรา 21 ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะปี 2548 นี้ ตรงกับหลักเกณฑ์การกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ

- มาตรา 22 การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศหรือจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังกู้เงินเป็นเงินตราต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- มาตรา 24 การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อเป็นการประหยัดลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ ซึ่งหากเป็นการกู้เพื่อชำระหนี้ของกระทรวงการคลังให้กู้ได้ไม่เกินเงินกู้ที่ยังค้างชำระ หรือหากเป็นการกู้เพื่อชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันให้กู้ได้ไม่เกินจำนวนเงินที่มีภาระการค้ำประกัน และให้รวบรวมการกู้เพื่อชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันในวงเงินตามมาตรา 21 หรือมาตรา 22

- มาตรา 19 ไม่ให้กระทรวงการคลัง หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ค้ำประกันหนี้ หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ (สมชัย สัจจะพงษ์และคณะ หน้า 4-7 –หน้า 4-10, 2551)

1.4 กรอบความยั่งยืนด้านการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังได้มีการจัดทำ ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้สาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดต่างๆ โดยตัวชี้วัดความยั่งยืนด้านการคลังที่ใช้ในปัจจุบัน ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ 1 ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60

ตัวชี้วัดที่ 2 ภาระหนี้ต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15

ตัวชี้วัดที่ 3 การจัดทำงบประมาณสมดุล

ตัวชี้วัดที่ 4 รายจ่ายลงทุนต่องบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยทางการคลังไว้ในกฎหมายวิธีการงบประมาณ เงินคงคลัง การบริหารหนี้สาธารณะ รวมทั้งการจัดทำกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ครอบคลุมในส่วนของงบประมาณรายจ่าย ดุลการคลัง การกู้ยืม และหนี้สาธารณะเท่านั้น ยังขาดในส่วนของการตรวจสอบ และการติดตามผลการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาลจากสาธารณชน

2. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk)

ความเสี่ยงทางการคลัง หมายถึง สถานการณ์ที่รัฐบาลอาจจะต้องเผชิญกับภาวะวิกฤติการคลังในอนาคต ซึ่งเป็นสถานะที่รัฐบาลมีการดำเนินงานขาดดุลงบประมาณในระดับสูงอย่างต่อเนื่องจนเกิดผลกระทบต่อสถานะ



ทางการเงินหรือสภาพคล่องของรัฐบาล และส่งผลให้รัฐบาลต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้นจำนวนมาก หรือมีหนี้คงค้างเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติเกินกว่าระดับที่กำหนด ซึ่งเกิดจากการขาดดุลการคลังหรือปัจจัยภายนอกอื่นๆ เช่น รับโอนหนี้จากรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินมาเป็นของรัฐบาลเอง

ความอ่อนแอทางการคลัง หมายถึง สถานการณ์ที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายทางการคลังได้อย่างเหมาะสม หรือขาดความสามารถในการดำเนินนโยบายที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งภาวะความอ่อนแอทางการคลังที่เกิดขึ้นอาจจะยังไม่ส่งผลกระทบในวันนี้แต่อาจเกิดขึ้นในอนาคตที่จะทำให้รัฐบาลมีข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายการคลังได้อย่างทันทั่วถึง เช่น หากรัฐบาลมีแผนการใช้จ่ายและมีความจำเป็นต้องขาดดุลงบประมาณ แต่ขณะนั้นมีหนี้คงค้างจำนวนมาก ย่อมส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลังได้

สาเหตุของความเสี่ยงทางการคลัง มาจากปัจจัยภายในและภายนอกภาคการคลัง โดยแยกออกเป็นสาเหตุใหญ่ๆ ได้ 4 ประเภท คือ

1) ความเสี่ยงจากการไม่รู้สถานการณ์ทางการคลังที่แท้จริง คือ การไม่รู้ข้อมูลสถานะการคลังที่ครบถ้วนของภาคสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลฐานะทางการคลัง ทรัพย์สิน หนี้สิน และทุนของรัฐบาล องค์ประกอบโครงสร้างหนี้สินและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะต้องทราบภาพรวมทางการคลังทั้งหมด นอกจากนั้นต้องรู้สถานะทางการคลังที่เกิดจากกิจกรรมนอกงบประมาณ ได้แก่ กองทุนนอกงบประมาณ กิจกรรมกึ่งการคลังที่ดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจและรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นภาระโดยตรงหรือภาระผูกพัน และที่เป็นภาระที่ชัดเจนหรือโดยนัย

2) ความเสี่ยงในระยะสั้นจากความผันผวนของเศรษฐกิจมหภาค คือ ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจในระยะประมาณ 1-2 ปี เช่น การเปลี่ยนแปลงของอัตราการเจริญเติบโต อัตราเงินเฟ้อ อัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน ราคาน้ำมัน มูลค่าการส่งออกนำเข้าและยังมีผลกระทบต่อการกำหนดวงเงินงบประมาณซึ่งพิจารณาจากภาวะเศรษฐกิจมีการเติบโต ชะลอตัวหรือซบเซามากน้อยเพียงใด รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจหรือไม่ ส่วนภาระหนี้หรือสถานะหนี้คงค้างของรัฐบาลมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ย หากมีการลดค่าเงินจะมีผลกระทบโดยตรงต่อภาระหนี้และสถานะหนี้คงค้างของรัฐบาลที่ต้องชำระคืน

3) ความเสี่ยงในระยะปานกลางและระยะยาวจากความไม่ยั่งยืนทางการคลัง คือ ผลกระทบที่เกิดจากโครงสร้างของประชากรและความยั่งยืนทางการคลังในอนาคตระยะ 5-10 ปี เนื่องจากในปัจจุบันประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น สัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ซึ่งจะมีผลให้รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสวัสดิการให้แก่ประชากรเพิ่มขึ้นจากการที่ประชากรมีอายุยืนขึ้น และอาจทำให้โครงสร้างฐานภาษีอากรที่เก็บจากผู้มีรายได้แคบลงเพราะประชากรในวัยทำงานมีสัดส่วนลดลง ดังนั้น เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางการคลัง โดยการประมาณการงบประมาณ ฐานะการคลัง ภาระหนี้และหนี้สาธารณะคงค้างในระยะยาว เพื่อกำหนดทิศทาง และเป้าหมายทางการคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนและพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน

4) ความเสี่ยงจากความอ่อนแอของโครงสร้างทางการคลังและโครงสร้างของหน่วยงานที่บริหารจัดการทางการเงินการคลัง การพิจารณาถึงการจัดสรรงบประมาณและการใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม เพราะการใช้จ่ายที่มีข้อผูกมัด เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภคและรายจ่าย



ผูกพันอื่นๆในสัดส่วนที่สูงจะทำให้เกิดความอ่อนแอทางการคลัง สำหรับ หน่วยงานที่บริหารจัดการทางด้านการคลังควรมีการจัดโครงสร้างขององค์กรและการบริหารจัดการภายในองค์กรอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน หากไม่สามารถดำเนินนโยบายทางด้านการคลังให้สอดคล้องและเหมาะสมกับช่วงเวลา เช่น แผนการใช้จ่ายของรัฐบาลเรื่องของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ทำให้ไม่สามารถรองรับกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ทัน การจัดทำงานงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่องจะมีผลต่อภาวะเงินเฟ้อและภาระหนี้ในระยะยาว (วิมล ชาตะมินา น.2-4, ม.ป.ป.)

2.2 ภาระทางการคลัง และ Fiscal Space

ภาระทางการคลัง หมายถึง ภาระหรือหนี้ที่รัฐบาลจะต้องหรืออาจจะต้องชำระคืนโดยจ่ายจากเงินงบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น ซึ่งภาระทางการคลังมักจะเป็นสาเหตุส่วนใหญ่ของการเกิดความเสี่ยงทางการคลัง และจะมีผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาล โดยอาจจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนหรือมีความน่าจะเป็นในการเกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น

ธนาคารโลกได้แบ่งภาระทางการคลังตามความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Matrix) เป็น 2 ลักษณะ คือ จำแนกตามภาระหนี้โดยตรง (Direct Liability) หรือ ภาระผูกพัน (Contingent Liability) และจำแนกตามความชัดเจนของภาระหนี้ ดังนี้

1) ภาระหนี้โดยตรง (Direct Liability) คือ ภาระที่รัฐบาลจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้อย่างแน่นอนเมื่อถึงกำหนด เช่น ภาระรายจ่ายประจำของรัฐบาล ได้แก่ เงินเดือนค่าจ้าง และภาระหนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้โดยตรงจากการออกพันธบัตร ตั๋วสัญญาใช้เงิน ตั๋วเงินคลัง หรือสัญญาเงินกู้

2) ภาระผูกพัน (Contingent Liability) คือ เป็นภาระที่รัฐบาลอาจจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้เมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น เช่น การค้ำประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ หากรัฐวิสาหกิจไม่สามารถชำระหนี้ได้รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ชำระหนี้แทนให้ แต่หากรัฐวิสาหกิจมีเงินชำระหนี้เองได้ ก็ไม่เกิดเป็นภาระแก่รัฐบาล

3) ภาระที่ชัดเจน (Explicit Liability) คือ ภาระทางการคลังของรัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบซึ่งกำหนดโดยกฎหมายหรือเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงที่รัฐบาลได้ลงนามไว้ เช่น การจ่ายเงินของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การชำระหนี้ตามสัญญาเงินกู้ของรัฐบาลที่กู้โดยตรงและการชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน

4) ภาระโดยนัย (Implicit Liability) คือ ภาระทางการคลังของรัฐบาล แม้ว่าจะไม่กำหนดเป็นกฎหมายหรือลงนามในสัญญาหรือข้อตกลง แต่ถูกคาดหวังจากสาธารณชนให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบตามหลักจริยธรรม คุณธรรม จากแรงกดดันทางการเมืองและการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น การรับประกันหนี้แทนให้แก่รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นเมื่อดำเนินการล้มเหลว แม้รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกันก็ตาม

การจัดประเภทของภาระทางการคลังตามลักษณะความเสี่ยงทางการคลังทั้ง 2 ลักษณะ สามารถทำเป็น Matrix ได้ ดังนี้



ตารางที่ 1 แสดงภาระทางการคลังตามลักษณะความเสี่ยงทางการคลัง

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระหนี้โดยตรง (Direct Liability) คือ ภาระที่รัฐบาลจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้อย่างแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน(Contingent Liability) คือ เป็นภาระที่รัฐบาลอาจจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้เมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit Liability) คือ ภาระทางการคลังของรัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบซึ่งกำหนดโดยกฎหมายหรือเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลง	-หนี้ของรัฐบาลจากการออกพันธบัตร ตั๋วสัญญาใช้เงิน ตั๋วเงินคลัง หรือสัญญาเงินกู้ -รายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค และค่าก่อสร้างโครงการต่างๆ	- การค้ำประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ การลงทุนขนาดใหญ่ที่รัฐบาลต้องรับภาระ - การประกันความเสี่ยงทางการค้า อัตราแลกเปลี่ยน หรือ การประกันภัยอื่นๆ เช่น การรับประกันเงินฝากให้แก่ประชาชน
ภาระโดยนัย (Implicit Liability) คือ ภาระทางการคลังของรัฐบาลแม้ว่าจะไม่กำหนดเป็นกฎหมายหรือลงนามในสัญญาหรือข้อตกลง	-การจ่ายเงินบำนาญและสวัสดิการให้แก่ข้าราชการบำนาญในอนาคต -การจ่ายประโยชน์ทางสังคมให้แก่ผู้ประกันตนของกองทุนประกันสังคมในอนาคต -การจ่ายเงินชดเชยกองทุนหลักประกันสุขภาพในอนาคต	-การจ่ายเงินชดเชยให้แก่รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐบาล เอกชน และธนาคารกลางที่ล้มเหลว แม้ว่ารัฐบาลจะไม่ได้ค้ำประกันหนี้ก็ตาม -การจ่ายเงินชดเชยให้แก่ประชาชน เอกชน หน่วยงานอื่นๆ ในกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติต่างๆ

ภาระผูกพันทางการคลังมักจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารจัดการทางการเงินการคลัง เนื่องจากมีความไม่แน่นอนว่าจะเกิดภาระทางการคลังหรือไม่ และขนาดหรือภาระที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบมีมากน้อยเพียงใด ซึ่งส่งผลให้เกิดการขาดดุลซ่อนเร้น (Hidden Deficit) เนื่องจากไม่ได้มีการรายงานในเอกสารงบประมาณ นอกจากนี้ การค้ำประกันหนี้ของรัฐบาลเป็นการส่งเสริมให้เกิด Moral Hazard โดยหน่วยงานที่ได้รับการค้ำประกันมักจะดำเนินงานโดยขาดความระมัดระวังเท่าที่ควร เพราะคิดว่ารัฐบาลจะเป็นผู้ชดเชยหนี้ให้หากการดำเนินงานล้มเหลว ดังนั้น การประเมินความเสี่ยงและภาระทางการคลัง จึงเป็นเรื่องสำคัญและมีความจำเป็น โดยควรเน้นการประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากกิจกรรมของรัฐบาลที่อยู่นอกงบประมาณ (Off Budget) เนื่องจากกิจกรรมในงบประมาณมีการติดตามอย่างเป็นระบบอยู่แล้ว

ดังนั้น แนวทางการดำเนินนโยบายการคลังที่เหมาะสมจะต้องหลีกเลี่ยงการขาดดุลการคลังและการก่อหนี้มากเกินไป เพราะเป็นการเพิ่มภาระรายจ่ายของรัฐบาลและหากมีหนี้มากเกินไปจะทำให้รัฐบาลไม่มีเงินเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศ และหากอัตราการเพิ่มของหนี้คงค้างสูงกว่าอัตราการเติบโตของภาวะเศรษฐกิจจะทำให้เกิดความอ่อนแอและความไม่ยั่งยืนทางการคลังได้ (วิมล ชาตะเมธี น.4-6, ม.ป.ป.)



ภาระทางการคลัง หมายถึง ภาระที่อยู่ในรูปของรายจ่ายหรือหนี้สินที่รัฐบาลจะต้องชำระหรืออาจจะต้องชำระเมื่อเกิดเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง โดยเงินที่ใช้ในการชำระภาระนี้มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน กิจกรรมของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดภาระทางการคลัง ประกอบด้วย

1. กิจกรรมในงบประมาณ หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการและมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับการดำเนินงาน ทั้งนี้ภาระทางการคลังจากกิจกรรมในงบประมาณจัดเป็นภาระทางการคลังที่แน่นอนของรัฐบาล

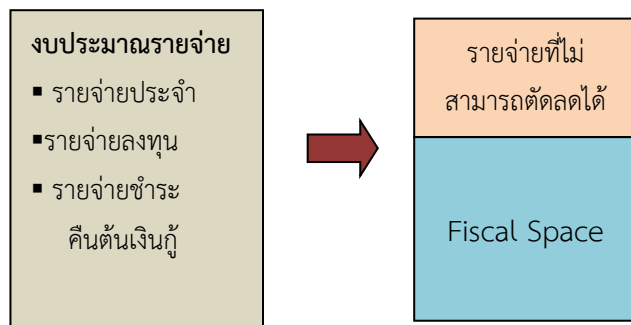
2. กิจกรรมนอกงบประมาณ หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล ที่รัฐบาลไม่ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับการดำเนินงานกิจกรรมนั้นๆ กิจกรรมนอกงบประมาณโดยส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล เช่น ธนาคารกลางและรัฐวิสาหกิจ หรือที่เรียกว่า “กิจกรรมกึ่งการคลัง” อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้มีการดำเนินกิจกรรมนอกงบประมาณในรูปแบบอื่นด้วย เช่น การดำเนินนโยบายผ่านกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน (หรือที่เรียกว่ากองทุนนอกงบประมาณ) การร่วมลงทุนกับเอกชน (Public Private Partnership: PPP) และ การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) ผ่าน Special Purpose Vehicle (SPV) เป็นต้น ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายและหนี้สินที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมนอกงบประมาณ โดยปกติจะไม่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ ยกเว้นในกรณีที่รัฐบาลตั้งงบประมาณเพื่อเข้ารับภาระหนี้สิน หรือชดเชยความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว หรืออีกนัยหนึ่งภาระทางการคลังจากกิจกรรมนอกงบประมาณจะถูกจัดเป็นภาระเสี่ยง ยกเว้นในกรณีที่รัฐบาลตัดสินใจเข้ารับภาระนั้น หรือกรณีที่มีการระบุในสัญญาหรือกฎหมายว่ารัฐบาล จะต้องรับภาระ

Fiscal Space หมายถึง งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เหลือหลังจากตัดรายจ่ายที่ไม่สามารถตัดได้แล้ว โดยตัวอย่างของรายจ่ายที่ไม่สามารถตัดลดได้แก่

- 1) รายจ่ายประจำปีที่ไม่สามารถตัดลดได้ เช่น งบบุคลากร งบดำเนินงาน เงินอุดหนุนท้องถิ่น ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมเงินกู้ งบประมาณของกองทุนต่างๆ ที่มีกฎหมายรองรับ
- 2) รายจ่ายลงทุนที่ไม่สามารถตัดลดได้ เช่น งบลงทุนผูกพันของส่วนราชการ
- 3) เงินกู้ที่ครบกำหนดชำระ เช่น หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง เงินกู้ในประเทศและต่างประเทศ หนี้ที่รัฐบาลชดเชยให้แก่รัฐวิสาหกิจ

ซึ่งรายจ่ายที่ไม่สามารถตัดลดได้เป็นข้อจำกัด (Fiscal Constraint) ในการกำหนดนโยบายงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งสามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 2 แสดง Fiscal Space และรายจ่ายที่ไม่สามารถตัดลดได้





จากการวิเคราะห์ภาระทางการคลังจากกิจกรรมนอกงบประมาณ รายการหนี้สินต่างๆที่เป็นหนี้สาธารณะตามหลักความโปร่งใสทางการคลังและหนี้สินที่เป็นภาระเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ที่ผ่านมายังคงมีสัดส่วนอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง เนื่องจาก GDP ของประเทศไทยมีขนาดใหญ่เมื่อเทียบกับหนี้สาธารณะคงค้างในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจไม่มีการกู้เงินเพิ่มเติมสัดส่วนของหนี้คงค้างต่อ GDP จะลดลงเท่ากับอัตราการเติบโตของ GDP ทุกปี นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากกิจกรรมนอกงบประมาณ อาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการคลังและความยั่งยืนทางการคลังได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่เป็นไปตามคาดการณ์ จะทำให้ Fiscal Space มีเหลืออยู่น้อยลงจนอาจไม่เพียงพอต่อการลงทุนและการพัฒนาประเทศ และส่งผลกระทบต่อการลงทุนจนทำให้ไม่สามารถรักษากรอบความยั่งยืนทางการคลังในบางช่วงได้

ปัจจัยที่สำคัญในการประเมินความเสี่ยงและภาระทางการคลังได้แก่ (1) การรวบรวมภาระทางการคลังที่ครบถ้วนและครอบคลุมทั้งภาระจากกิจกรรมในและนอกงบประมาณ โดยจะต้องโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมให้ครอบคลุมครบถ้วนมากยิ่งขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนการชดเชยการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจทั้งในส่วนของ Public Service Obligation (PSO) และ Public Service Agreement (PSA) จะช่วยให้สามารถมองเห็นภาพรวมของภาระทางการคลังที่ถูกต้องและชัดเจนมากยิ่งขึ้น (2) วิธีในการประมาณการภาระทางการคลังในอนาคต และ (3) การเลือกใช้เครื่องมือในการวัดที่เหมาะสม (Appropriate Measurement) ทั้งนี้ ในอนาคตอาจมีการปรับปรุงพัฒนาใช้เครื่องมือ เทคนิควิธีการอื่นๆในการวัด หรืออาจมีการใช้สมมติฐานการขยายตัวของภาระทางการคลังที่จะต้องชดเชยจากกิจกรรมนอกงบประมาณ เพื่อเป็นการปรับลดผลกระทบของการขยายตัวของเศรษฐกิจ (บุญศรี โฆษิตานุกฤติ, 2550)



2.3 การบริหารหนี้สาธารณะในต่างประเทศ

กฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้ (Debt Rule) หมายถึง การกำหนดเพดานหนี้คงค้าง ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของหนี้โดยรวมหรือหนี้สุทธิ โดยคิดเป็นสัดส่วนของ GDP เพื่อช่วยควบคุมและลดยอดหนี้สาธารณะคงค้าง

กรณีตัวอย่างของการใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้ (Debt Rule) ในต่างประเทศ

1) สหภาพการเงินของยุโรป หรือ EMU

สนธิสัญญา มาสทริคท์ (Maastricht Treaty) ของสหภาพการเงินของยุโรป หรือ EMU กำหนดเพดานของการก่อหนี้ภาครัฐบาลโดยรวม (General Government Gross Debt) ต่อ GDP ไว้ที่ร้อยละ 60 โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกสามารถนำรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) มาช่วยลดสัดส่วนหนี้ภาครัฐบาลต่อ GDP ได้ การดำเนินการดังกล่าวยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ (Net Worth) ของภาครัฐบาลให้ดีขึ้นได้ นอกจากนั้นเพดานของการก่อหนี้ยังไม่รวมหนี้จากการค้าประกันต่างๆของภาครัฐบาล และหนี้คงค้างจากกองทุนบำนาญ กองทุนประกันสังคม และกองทุนประกันสุขภาพ อย่างไรก็ตาม ในที่สุด European Commission ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการประเมินจากการใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวมาเป็นการพิจารณาผลการดำเนินงานด้านการคลังของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศอย่างเป็นอิสระต่อกัน ถือว่าเป็นจุดสิ้นสุดของการใช้กฎเกณฑ์ทางการคลังสำหรับกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

2) ประเทศฟิลิปปินส์

ตั้งแต่ช่วงกลางปี 1990 เป็นต้นมา รัฐบาลเกิดปัญหาในการบริหารจัดการทางการเงินด้านการคลังของประเทศ เนื่องจากมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณมากกว่าความสามารถในการจัดเก็บรายได้ รัฐบาลจึงต้องกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุล ทำให้ประเทศมีหนี้สินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และส่งผลให้ประเทศถูกลดระดับความน่าเชื่อถือทางการเงินในตลาดระหว่างประเทศ และทำให้รายจ่ายดอกเบี้ยจากหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นดังนั้นในปี คศ. 2004 ประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดกฎหมายว่าด้วยเรื่อง ความรับผิดชอบทางการเงิน “Fiscal Responsibility” ไว้ใน Thirteenth Congress of The Republic of The Philippines เพื่อเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหา มีทั้งมาตรการควบคุม และบทลงโทษ โดยการทำข้อตกลงทางการเงินในระยะปานกลาง และการกำหนดเป้าหมายทางการเงินในระยะยาว 3 ปี เพื่อให้การบริหารจัดการทางการเงินเกิดความยั่งยืน สำคัญของกฎหมายดังกล่าวพอสรุปได้ดังนี้

(1) หลักการของการบริหารจัดการเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านการคลัง ได้แก่ 1) มุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุล โดยพยายามลดการขาดดุลลงให้บรรลุผลตามเป้าหมายภายในระยะเวลาปานกลาง และต้องรักษาระดับไม่ให้อายจ่ายจากการดำเนินงานเกินกว่ารายได้จากการดำเนินงาน 2) ลดการพึ่งพาจากการกู้ยืม และลดต้นทุนการชดเชยการขาดดุล โดยการลดระดับหนี้สาธารณะและหนี้รัฐบาลลง ให้อยู่ในระดับที่สามารถบริหารจัดการหนี้ของประเทศได้ 3) ลดผลกระทบจากอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมภายในประเทศ โดยรักษาระดับการกู้ยืมที่ตลาดสามารถรองรับได้ และลดความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนจากการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศ 4) สนับสนุนการกำหนดงบประมาณที่มีความยืดหยุ่นโดยการลดรายจ่ายที่ไม่มีความจำเป็นลง เช่น รายจ่ายบุคลากร และรายจ่ายค่าดอกเบี้ย เพื่อนำงบประมาณไปใช้ในการลงทุนเพิ่มขึ้น 5) การกำหนดให้มูลค่าของหนี้สินต้องมีปริมาณไม่เกินกว่ารายได้จากการจัดเก็บภาษีและทรัพย์สินอื่น ๆ และรัฐบาลจะไม่นำรายได้จากการขาย หรือการโอนทรัพย์สินมาชดเชยรายจ่ายการดำเนินงานของภาคสาธารณะ 6) ให้มีการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยง



ทางการคลังที่อาจจะเกิดขึ้นโดยกำหนดให้มีกลไกการควบคุมการจ่ายเงินงบประมาณ และการกำหนดมาตรการจัดทำงบประมาณสมดุล เพื่อป้องกันการก่อตัวของรายได้อัตราร้อยละ GDP

(2) การจัดทำข้อตกลงทางการคลังระยะปานกลาง ฟิลิปปีนส์ได้กำหนด ข้อตกลงทางการคลังระยะปานกลาง (The Medium Term Fiscal Accord(MTFA)) โดยให้สามารถบรรลุผลในระยะเวลาสามปี ภายใต้สมมุติฐานดังต่อไปนี้ 1) เป้าหมายการขาดดุล เป็นอัตราร้อยละต่อ GDP 2) เป้าหมายรายได้อัตราร้อยละต่อ GDP 3) เป้าหมายการใช้จ่าย เป็นอัตราร้อยละต่อ GDP

(3) การจัดทำยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี ยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปีเป็นข้อตกลงระหว่างผู้บริหาร และหน่วยงานตามกฎหมายของรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค เป้าหมายทางการคลังที่จะต้องให้บรรลุผล และยุทธศาสตร์ทางการเงินที่จะต้องดำเนินการระหว่างหนึ่งปีงบประมาณ ซึ่งต้องสอดคล้องกับข้อตกลงระยะปานกลางวิธีการเตรียมการงบประมาณ จะต้องคำนึงถึงงบประมาณรายจ่ายและแหล่งที่มาของเงินทุนภายใต้รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ โดยประธานาธิบดีจะมอบหมายให้รัฐสภาเสนอข้อคิดเห็นยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี ตามปีงบประมาณ ภายใน 120 วัน นับตั้งแต่มีมติ หรือประการใช้เป็นกฎหมายหลังจากสภาผู้แทนราษฎร และรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ถือว่ากฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้

(4) การควบคุมหนี้ของประเทศ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ 1) รัฐบาลแห่งชาติจะต้องลดหนี้รวมของภาคสาธารณะที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ให้อยู่ที่ร้อยละ 80 - 90 ของ GDP ให้ได้ภายในปี 2010 และรัฐบาลจะต้องลดหนี้ในส่วนของรัฐบาลแห่งชาติ ให้เหลือร้อยละ 60 - 65 ของ GDP 2) หลังจากปี 2010 หรือเมื่อบรรลุเป้าหมายการลดหนี้ที่ตั้งไว้ รัฐบาลจะต้องรักษาระดับสัดส่วนนี้อย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจซึ่งอาจทำให้ข้อสมมุติฐานเปลี่ยนแปลงไป และอาจจะมีผลกระทบต่อสถานะทางการคลังของประเทศ 3) เป้าหมายในระยะปานกลาง และเป้าหมายการขาดดุลประจำปี สำหรับภาคสาธารณะที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และหนี้ของรัฐบาลจะต้องกำหนดไว้ในข้อตกลงระยะปานกลาง และยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี โดยรัฐบาลจะต้องลดหนี้ให้ได้ภายใน 6 ปี 5) เป้าหมายทางการคลัง (Compliance with Fiscal Targets) รัฐบาลต้องจัดทำเป้าหมายทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำประมาณการรายได้เป็นรายปี และแบ่งแยกเป็นรายไตรมาส เพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี 6) การจำกัดรายจ่ายบุคลากร ในส่วนของรายจ่ายด้านบุคลากรทั้งหมดของรัฐบาล โดยกำหนดเป้าหมายในการลดรายจ่ายบุคลากรลงให้มีส่วนไม่เกินร้อยละ 45 ของรายได้อัตราร้อยละต่อ GDP ภายในปี 2010 และจะต้องรักษาระดับนี้ไว้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการกำหนดสัดส่วนค่าใช้จ่ายของบุคลากรของรัฐบาลทั้งหมด (สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ น.3-1 - 3-26 , 2551)

3) ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดกรอบการชำระคืนต้นเงินกู้ตามหลัก “60-Year Redemption Rule” กล่าวคือ กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ในอัตราร้อยละ 1.6 ของยอดหนี้คงค้างของพันธบัตรรัฐบาล (หนี้ของรัฐบาลญี่ปุ่นอยู่ในรูปแบบของพันธบัตรรัฐบาล) ซึ่งเป็นหนี้ที่เกิดจากการกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั่วไปของรัฐบาล การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ สำหรับวัตถุประสงค์ที่กำหนดให้มีการชำระคืนหนี้ดังกล่าวในอัตราร้อยละ 1.6 ต่อปี เพื่อควบคุมปริมาณหนี้ไม่ให้ส่งผลไปสู่คนรุ่นต่อไปที่ไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการนั้น ๆ โดยที่ระยะเวลา การชำระคืนหนี้เงินกู้ 60 ปี ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับระยะเวลาการใช้ประโยชน์จากโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure



Project) ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า รัฐบาลควรนำหลักการนี้มาใช้ในการชำระคืนหนี้ที่เกิดจากการกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย (พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี และคณะ น.79, 2558)

2.4 แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

จากนโยบายด้านสวัสดิการสังคมและโครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่เข้าสู่ประเทศสังคมผู้สูงอายุ ทำให้ส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณของรัฐบาลที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี และยากที่จะปรับลด ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานที่เป็นฐานภาษีของประเทศมีแนวโน้มลดลง จึงเป็นประเด็นที่น่ากังวลว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังและทำให้โครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลมีความไม่สมดุล ข้อค้นพบตามรายงานการวิจัยได้วิเคราะห์และประมาณการรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะในช่วง 20 ปีข้างหน้า (ปีงบประมาณ พ.ศ.2557-2576) ในส่วนที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มผู้สูงอายุ 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล และด้านการดูแลผู้สูงอายุ

2.4.1 สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล

ระบบประกันสุขภาพโดยรัฐของประเทศไทยในปัจจุบันมี 3 ระบบหลัก ได้แก่ ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Healthcare หรือ UC) กองทุนประกันสังคม และระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ (Civil Servant Medical Benefit Scheme) โดยแต่ละระบบมีความแตกต่างกันทั้งกลุ่มประชากรเป้าหมาย แนวทางการจัดหาบริการจากสถานพยาบาล และแหล่งที่มาของรายได้ ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้ทำให้ระบบประกันสุขภาพแต่ละระบบนำมาซึ่งภาระทางการคลังที่แตกต่างกัน

ตารางที่ 2 ประมาณการภาระการคลังของรายจ่ายสวัสดิการรักษาพยาบาล

หน่วย: ล้านบาท

พ.ศ.	ระบบ UC	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	ระบบประกันสังคม	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	ระบบ CSMBMS	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	รวมภาระการคลัง	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
2556	142,751		17,52		60,000		220,27	
2557	148,886	4.30	20,83	18.94	62,063	3.44	231,78	5.23
2558	155,555	4.48	20,72	(0.53)	64,306	3.61	240,58	3.80
2559	162,490	4.46	21,82	5.28	66,470	3.37	250,78	4.24
2560	170,054	4.66	22,96	5.25	68,735	3.41	261,75	4.38
2561	178,202	4.79	23,74	3.40	71,096	3.44	273,04	4.31
2562	186,998	4.94	23,58	(0.70)	73,570	3.48	284,15	4.07
2563	196,518	5.09	23,38	(0.82)	76,120	3.47	296,02	4.18
2564	206,846	5.26	23,18	(0.86)	78,727	3.43	308,76	4.30
2565	218,078	5.43	22,99	(0.84)	81,407	3.40	322,47	4.44
2566	230,324	5.62	22,78	(0.90)	84,115	3.33	337,22	4.57
2567	243,711	5.81	22,57	(0.91)	86,924	3.34	353,21	4.74
2568	258,381	6.02	22,35	(1.01)	89,778	3.28	370,51	4.90
2569	274,499	6.24	22,12	(0.99)	92,638	3.19	389,26	5.06



พ.ศ.	ระบบ UC	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	ระบบประกันสังคม	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	ระบบ CSMBs	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	รวมภาระการคลัง	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
2570	292,251	6.47	21,91	(0.96)	95,556	3.15	409,72	5.26
2571	311,853	6.71	21,70	(0.97)	98,508	3.09	432,06	5.45
2572	333,551	6.96	21,47	(1.04)	101,458	2.99	456,48	5.65
2573	357,628	7.22	21,27	(0.96)	104,466	2.96	483,36	5.89
2574	384,407	7.49	21,06	(0.97)	107,486	2.89	512,95	6.12
2575	414,261	7.77	20,85	(1.00)	110,508	2.81	545,62	6.37
2576	446,971	7.90	20,65	(0.95)	113,430	2.64	581,05	6.49

หมายเหตุ :

ระบบ UC หมายถึง ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Healthcare หรือ UC)

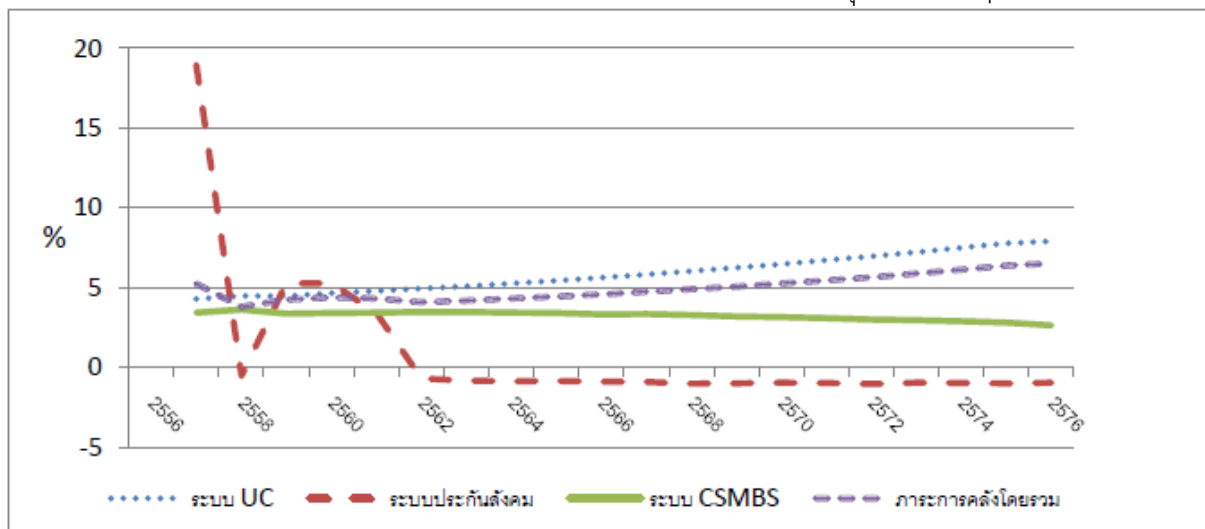
ระบบ CSMBs หมายถึง ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ (Civil Servant Medical Benefit Scheme)

ที่มา : รายงานการศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณสุขเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หน้า 5-12

จากตารางที่ 2 พบว่า ภาระทางการคลังอันเกิดจากรายจ่ายสวัสดิการเพื่อการรักษายาบาลทั้งหมดมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ จาก 220,271 ล้านบาทในปี 2556 เป็น 581,059 ล้านบาท ในปี 2576 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.0 ต่อปี อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแนวโน้มการขยายตัวของภาระการคลังจากสวัสดิการรักษายาบาล พบว่า อัตราการขยายตัวของภาระการคลังโดยรวมมีแนวโน้มสูงขึ้นจากร้อยละ 3.6 ในปี 2558 เป็นร้อยละ 5.1 ในปี 2569 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 6.5 ในปี 2576 สะท้อนถึงแนวโน้มภาระทางการคลังที่ขยายตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากปี 2576 เป็นต้นไปเมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มรูปแบบ และเมื่อแยกพิจารณาระบบประกันสุขภาพของรัฐเป็นรายระบบ พบว่า ภาระการคลังจากระบบ UC มีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยมากที่สุดเท่ากับร้อยละ 5.9 ต่อปี ในขณะที่ภาระทางการคลังจากระบบ CSMBs มีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยเท่ากับ 3.2 ต่อปี สำหรับภาระการคลังที่รัฐบาลต้องส่งเงินสมทบให้กับกองทุนประกันสังคมนั้น มีแนวโน้มการขยายตัวตลอดช่วงเวลาที่ทำการศึกษา (อัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 0.03 ต่อปี หากไม่รวมปี 2557) ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่ารูปแบบการขยายตัวของภาระทางการคลังจากสวัสดิการรักษายาบาลโดยรวมเป็นไปตามแนวโน้มการขยายตัวของภาระทางการคลังจากระบบ UC มีนัยถึงความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากการขยายตัวของระบบ UC ในอนาคต



แผนภาพที่ 3 แสดงอัตราการขยายตัวของภาระการคลังในระบบประกันสุขภาพต่าง ๆ



ที่มา : รายงานการศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณสุขเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หน้า 5-13

สำหรับระบบ UC นั้น ลักษณะการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลในลักษณะเหมาจ่ายรายหัวนั้นถือเป็นการจำกัดความเสี่ยงทางการคลังได้ในระดับหนึ่ง อีกทั้งอัตราเหมาจ่ายรายหัว ณ ปัจจุบันได้เพิ่มขึ้นกว่าสองเท่าเมื่อเทียบกับอัตราเหมาจ่ายรายหัวเมื่อเริ่มต้นดำเนินโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (เหมาจ่ายรายหัวในปี 2546 เท่ากับ 1,204.2 บาท ในขณะที่อัตราเหมาจ่ายรายหัวในปี 2556 เท่ากับ 2,755.6 บาท) ซึ่งนับว่าเพียงพอต่อการให้บริการรักษาพยาบาลพื้นฐานในระดับหนึ่ง ดังนั้น จึงคาดว่าอัตราเหมาจ่ายรายหัวในอนาคตไม่น่าจะเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด และปรากฏการณ์อุดหนุนไขว้ข้ามระบบระหว่างระบบ UC และระบบ CSMBs จึงไม่น่าจะเป็นปัจจัยเสี่ยงที่มีนัยสำคัญต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว อย่างไรก็ตาม การที่ภาครัฐพยายามผลักดันให้ระบบ UC มีชุดสิทธิประโยชน์ครอบคลุมโรคใหม่ ๆ หรือโรคเรื้อรังที่มีค่าใช้จ่ายสูง รวมไปถึงความพยายามที่ทำให้ระบบ UC ครอบคลุมผู้มีสิทธิทุกคนในประเทศ จะกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดภาระและความเสี่ยงทางการคลังต่อไปในระยะยาว สำหรับภาระการคลังอันเกิดจากระบบ CSMBs นั้น พบว่า ขยายตัวในลักษณะที่ควบคุมได้ โดยอัตราการขยายตัวมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อยในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ลักษณะการจ่ายเงินอุดหนุนระบบ CSMBs แบบจ่ายตามที่เราเรียกเก็บและการไม่มีระบบ gate-keeper เป็นสถานพยาบาลปฐมภูมิ ก็ยังคงเป็นความท้าทายสำหรับการควบคุมการขยายตัวของรายจ่าย CSMBs ต่อไป

สำหรับการควบคุมการขยายตัวของค่าใช้จ่ายในระบบประกันสุขภาพก็เป็นสิ่งที่ต้องเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังตั้งแต่ปัจจุบัน ทั้งนี้ ความเสี่ยงในด้านการขยายตัวของค่าใช้จ่ายเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร ความคาดหวังของประชาชน รวมไปถึงเทคโนโลยีทางการแพทย์ใหม่ๆ ที่ไม่ได้เน้นด้านการประหยัดแล้วแต่มีผลกระทบต่อคุณภาพในการให้บริการและความยั่งยืนทางการคลังต่อไป ดังนั้น แนวทางการพัฒนาระบบประกันสุขภาพโดยรัฐจึงตั้งอยู่บนหลักการ 3 ประการ กล่าวคือ จะต้องเป็นแนวทางที่ช่วยให้เกิดการกระจายความเสี่ยงที่ดีขึ้นสร้างความเท่าเทียม และสามารถควบคุมอัตราการขยายตัวของรายจ่ายได้



2.4.2 สวัสดิการด้านการชราภาพ

สวัสดิการด้านการชราภาพของประเทศไทยที่เป็นภาระงบประมาณในปัจจุบันประกอบด้วย 5 ระบบหลัก ได้แก่ การจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา กองทุนประกันสังคม 2 กรณี (ชราภาพและสงเคราะห์บุตร) กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ซึ่งระบบต่างๆ เหล่านี้ ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายและมีเงื่อนไขการเกิดสิทธิในการรับสวัสดิการที่แตกต่างกันไป โดยกองทุนประกันสังคม 2 กรณี เป็นระบบที่จัดหาสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคเอกชน และระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ รวมถึง กบข. เป็นระบบที่จัดหาสวัสดิการด้านการชราภาพสำหรับกลุ่มข้าราชการ และการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชราจะเป็นระบบที่จัดหาสวัสดิการสำหรับประชาชนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบสวัสดิการใดๆ ที่กล่าวมา ในขณะที่กองทุนการออมแห่งชาติจะเป็นระบบที่สามารถครอบคลุมประชากรจำนวนมากที่สุดเนื่องจากเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถออมเงินได้ด้วยตัวเองโดยสมัครใจ

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงรูปแบบของภาระทางการคลังจากการจัดสวัสดิการด้านการชราภาพ จะพบว่ามีส่วนที่เป็นไปในลักษณะของการจัดตั้งกองทุนเพื่อดำเนินการลงทุนและหาผลตอบแทนเพื่อนำมาใช้ในการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้กับสมาชิกในวัยเกษียณ (กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนประกันสังคม 2 กรณี) ส่งผลให้ภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นไปในรูปแบบของเงินสมทบให้กับกองทุน ซึ่งภายใต้ภาระเงินสมทบดังกล่าว สามารถแยกได้เป็นกลุ่มคนที่ต้องเข้าเป็นสมาชิกและจ่ายเงินสมทบด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่การจ่ายเบี้ยยังชีพคนชราและระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะเกิดภาระในรูปแบบของการจ่ายเงินสวัสดิการให้กับประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของระบบโดยตรง

ตารางที่ 3 รูปแบบของสวัสดิการด้านการชราภาพในระบบต่าง ๆ

สวัสดิการ	กลุ่มเป้าหมาย	รูปแบบของภาระทางการคลัง	การเข้าสู่ระบบ
เบี้ยยังชีพคนชรา	คนชราที่ไม่ได้รับสวัสดิการจากระบบอื่นๆ	สวัสดิการในรูปแบบของเบี้ยยังชีพ	สิทธิตามกฎหมาย
กองทุนประกันสังคม 2 กรณี (ชราภาพและสงเคราะห์บุตร)	แรงงานในภาคเอกชน	เงินสมทบ	บังคับ
กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)	ประชาชนทั่วไป	เงินสมทบ	สมัครใจ
ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	ข้าราชการ	สวัสดิการในรูปแบบบำเหน็จบำนาญ	สิทธิตามกฎหมาย
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)	ข้าราชการ	เงินสมทบ (รวมถึงเงินประเดิมและเงินชดเชย)	บังคับ

ที่มา : รายงานการศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หน้า 5-20



ในส่วนของการประมาณการภาระทางการคลังในอนาคตของระบบสวัสดิการด้านการชราภาพนั้น พบว่าในช่วง 20 ปี ข้างหน้า สวัสดิการด้านการชราภาพของไทยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นจาก 2 ปัจจัยหลักได้แก่จำนวนประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบสวัสดิการที่เป็นการจ่ายสวัสดิการด้านการชราภาพให้กับผู้สูงอายุ (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ) ซึ่งภาระทางการคลังจากสวัสดิการชราภาพในรูปแบบนี้ มีสัดส่วนสูงกว่าภาระทางการคลังในรูปแบบของการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนก่อนข้างสูง และปัจจัยที่สอง ได้แก่ แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของอัตราเงินเดือนหรือผลตอบแทนในภาคต่างๆ จากนโยบายการปรับเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ และการเพิ่มขึ้นตามแนวโน้มปกติ ซึ่งจะส่งผลต่อการคำนวณเงินสมทบที่รัฐบาลต้องจ่ายให้กับกองทุน (กอกช. กองทุนประกันสังคม 2 กรณี และ กบข.) ในส่วนของกองทุนประกันสังคม ได้มีการกำหนดเพดานเงินเดือนที่จะนำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ 15,000 บาทและกองทุนการออมแห่งชาติ มีการกำหนดเพดานการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลไว้ไม่เกินเดือนละ 2,000 บาทต่อคนต่อปี จากการประมาณการพบว่าภาระทางการคลังจากการจัดสวัสดิการด้านการชราภาพจะเพิ่มสูงขึ้นจาก 250,875 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2556 เป็น 1,187,824 ล้านบาทในปี งบประมาณ 2576 และมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 8.1 โดยระบบสวัสดิการที่มีภาระทางการคลังสูงสุดได้แก่ระบบบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ ซึ่งในปีงบประมาณ 2556 มีจำนวนเท่ากับ 136,475 ล้านบาท และ เพิ่มขึ้นเป็น 729,517 ล้านบาทในปี งบประมาณ 2576 และมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 8.75 ต่อปี รองลงมาได้แก่การจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา ซึ่งจะมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นจาก 58,707 ล้านบาทเป็น 258,997 ล้านบาทในช่วงเวลาเดียวกัน และมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 7.9 ต่อปี ในขณะที่กองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งเป็นระบบสวัสดิการที่มีกลุ่มเป้าหมายจำนวนมากที่สุด แต่มีการเปิดให้เป็นสมาชิกกองทุนแบบสมัครใจ จะมีภาระทางการคลังค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับระบบอื่น โดยเพิ่มขึ้นจาก 500 ล้านบาท เป็น 4,309 ล้านบาท ในช่วงปี งบประมาณ 2556 ถึง 2576 ทั้งนี้ ผลการประมาณการสามารถแสดงได้ตามแผนภูมิที่ ...

แผนภาพที่ 4 ภาระทางการคลังและผลการประมาณการของสวัสดิการด้านการชราภาพ ปีงบประมาณ 2551 – 2576



ที่มา : รายงานการศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หน้า 5-20



จากทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น สามารถสรุปประเด็นต่างๆได้ดังนี้

1. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 กรอบความยั่งยืนทางการคลัง และการแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

2. จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า

2.1 ความเสี่ยงทางการคลัง เป็นสถานการณ์ที่มาจากภาวะวิกฤติการคลังจากการขาดดุลงบประมาณในระดับสูงอย่างต่อเนื่องจนเกิดผลกระทบ และนำมาซึ่งความอ่อนแอทางการคลัง

2.2 ภาระทางการคลัง และ fiscal Space เมื่อรัฐบาลมีภาระทางการคลังเป็นจำนวนมาก จะทำให้มีเงินเหลือสำหรับการลงทุนโครงการต่างๆน้อยลง ซึ่งภาระทางการคลังนี้อาจอยู่ในรูปรายจ่าย หรือหนี้สินที่รัฐบาลต้องมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อใช้ในการดำเนินงาน

2.3 การบริหารหนี้สาธารณะในต่างประเทศ หลายประเทศมีการกำหนดทิศทางและแนวทางการบริหารหนี้สาธารณะไว้อย่างชัดเจน เพื่อจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะให้เกิดความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ

2.4 ภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ซึ่งภาระที่ชัดเจนได้แก่ สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล และสวัสดิการด้านชราภาพ

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น สามารถประมวลทฤษฎีและแนวคิดต่างๆที่เป็นประโยชน์ เพื่อการวิเคราะห์ประเด็นต่างๆและให้ข้อเสนอแนะการบริหารหนี้สาธารณะสำหรับสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคตในบทต่อไป



บทที่ 3 หนี้สาธารณะของประเทศไทย

ในบทนี้จะนำเสนอข้อมูลพื้นฐานหนี้สาธารณะของประเทศไทยประกอบด้วย ขั้นตอนการบริหารหนี้สาธารณะ องค์ประกอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ การติดตามการดำเนินงานภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ การรายงานผลการดำเนินงานตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ และสถานะหนี้คงค้างในมิติต่างๆ

3.1 ขั้นตอนการบริหารหนี้สาธารณะ

แผนภาพที่ 5 แสดงการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปี

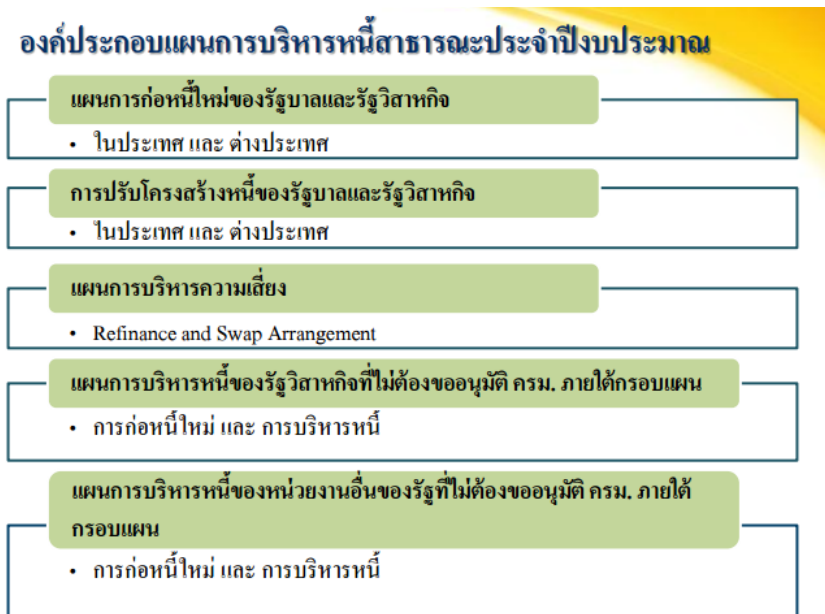


ที่มา : เอกสารประกอบการบรรยาย โครงการหลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง (นงส.) รุ่นที่ 1 วันที่ 1 วันที่ 24 มกราคม 2558 หน้า 49



3.2 องค์ประกอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ

แผนภาพที่ 6 แสดงองค์ประกอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ



ที่มา : เอกสารประกอบการบรรยาย โครงการหลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง (นงส.) รุ่นที่ 1 วันที่ 24 มกราคม 2558 หน้า 50

3.3 การกำกับติดตามการดำเนินงานภายใต้แผนบริหารหนี้สาธารณะ

แผนภาพที่ 7 แสดงการติดตามการดำเนินงานภายใต้แผนบริหารหนี้สาธารณะ



ที่มา : เอกสารประกอบการบรรยาย โครงการหลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง (นงส.) รุ่นที่ 1 วันที่ 24 มกราคม 2558 หน้า 52



3.4 การรายงานผลการดำเนินงานตามแผนบริหารหนี้สาธารณะ

การรายงานผลการดำเนินงานตามแผนบริหารหนี้สาธารณะจะมีการกำหนดไว้ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 ฉบับ คือ 1) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และ 2) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2549 ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4 แสดงรายละเอียดการรายงานผลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะ

กฎหมาย	ผู้เสนอ	สิ่งที่รายงานตาม กฎหมาย	กำหนดส่ง	เสนอต่อ
1. พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม				
(1) มาตรา 16 วรรค 2	กระทรวงการคลัง	- สถานะหนี้สาธารณะ - รายการการกู้เงินและ การค้าประกัน	กำหนดให้ 60 วัน หลังจากสิ้นเดือน มีนาคมและกันยายน	สำนักราชกิจจานุเบกษา
(2) มาตรา 17	กระทรวงการคลัง	- รายงานการกู้เงินและ การค้าประกัน - ผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับหรือ คาดว่าจะได้รับ	60 วันนับแต่วันสิ้น ปีงบประมาณ	รัฐสภา
(3) มาตรา 35 (1)	คณะกรรมการนโยบาย และกำกับการบริหาร หนี้สาธารณะ	- สถานะหนี้สาธารณะ	ภายใน 60 วันนับแต่ วันที่คณะรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อ รัฐสภา	คณะรัฐมนตรี
2. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2549				
(1) ข้อ 7	สำนักงานบริหารหนี้ สาธารณะ	- ผลการดำเนินงานตาม แผนการบริหารหนี้ สาธารณะ - สถานะหนี้สาธารณะ	ทุก 6 เดือนของ ปีงบประมาณ	คณะรัฐมนตรี

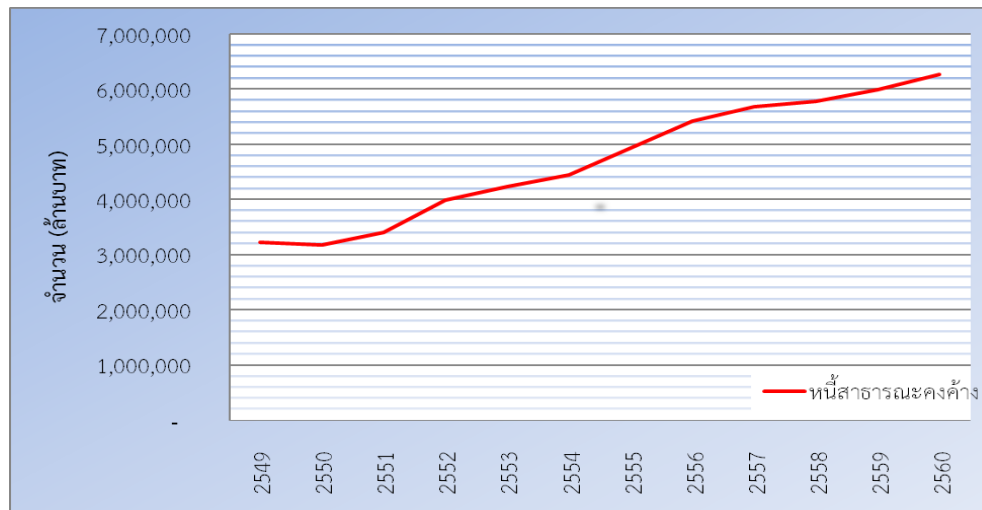
ที่มา : เอกสารประกอบการบรรยาย โครงการหลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง (นงส.) รุ่นที่ 1 วันที่ 24 มกราคม 2558 หน้า 53



3.5 สถานะหนี้สาธารณะคงค้างในมิติต่างๆ

3.5.1 หนี้สาธารณะปีงบประมาณ พ.ศ. 2549-2560

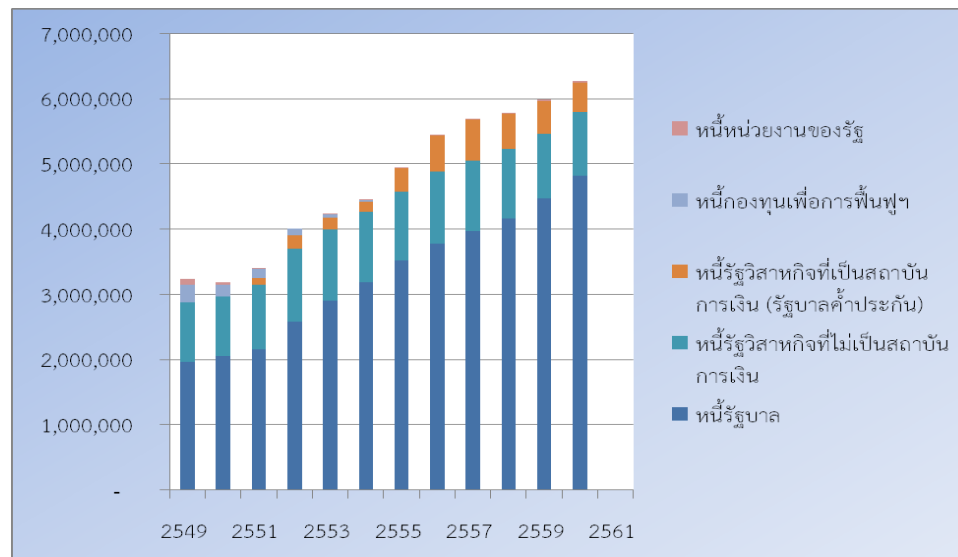
แผนภาพที่ 8 แสดงจำนวนหนี้สาธารณะคงค้าง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560



ที่มาข้อมูล : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ประมวลผลโดย : สำนักงบประมาณของรัฐสภา

3.5.2 สัดส่วนหนี้ประเภทต่างๆ

แผนภาพที่ 9 แสดงสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้าง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560



ที่มาข้อมูล : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ประมวลผลโดย : สำนักงบประมาณของรัฐสภา

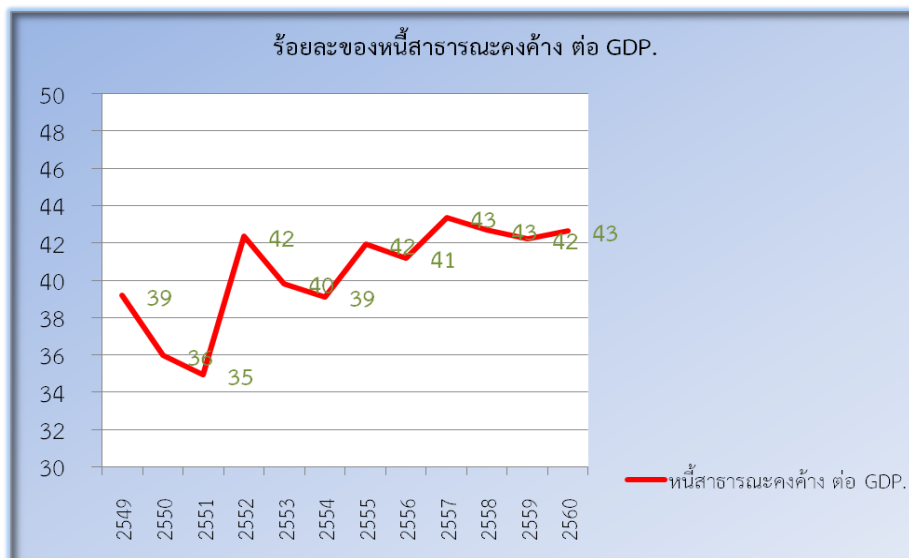
จากแผนภาพที่ 8 และ 9 จะเห็นว่าจำนวนหนี้สาธารณะคงค้าง เดือนกันยายน พ.ศ.2549 เท่ากับ 3,347,729.76 ล้านบาท และเดือนกันยายน พ.ศ. 2560 เท่ากับ 5,988,386.53 จะเห็นได้ว่าหนี้สาธารณะเพิ่ม



สูงขึ้นเกือบ 2 เท่าตัว โดยจำนวนหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นสูงที่สุดมาจากหนี้ที่รัฐบาล ซึ่งเป็นผลจากการกู้เงินภายในประเทศมาเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และการบริหารหนี้

3.5.3 สัดส่วนระหว่างหนี้สาธารณะคงค้าง ต่อ GDP

แผนภาพที่ 10 แสดงสัดส่วนระหว่างหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560



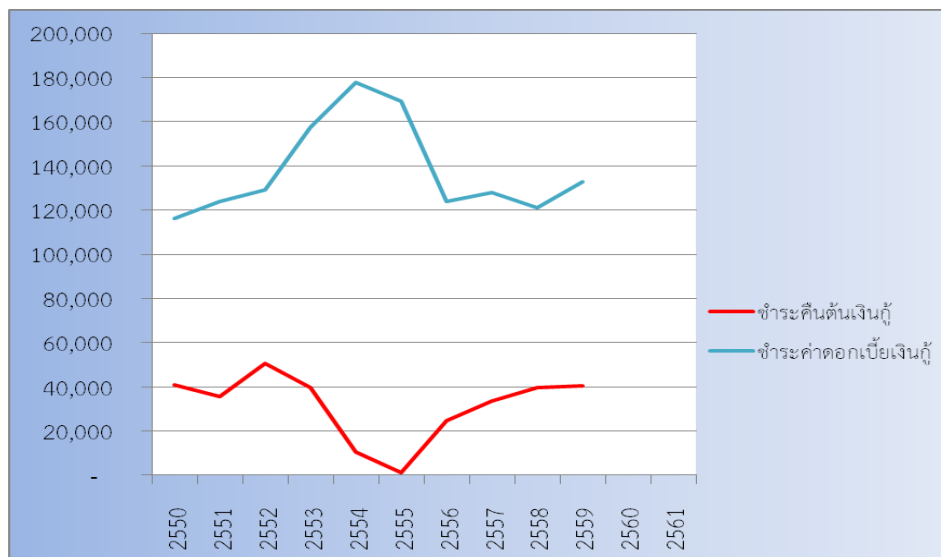
ที่มาข้อมูล : สำนักงบประมาณ ประมวลผลโดย : สำนักงบประมาณของรัฐสภา

จากแผนภาพที่ 10 จะเห็นได้ว่า ปีงบประมาณพ.ศ. 2549-2560 ร้อยละของหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ระหว่างร้อยละ 35-43 แสดงให้เห็นว่า การบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทยยังคงอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้ไม่เกินร้อยละ 60



3.5.4 งบประมาณชำระคืนต้นเงินกู้ และดอกเบี้ยจ่าย

แผนภาพที่ 11 แสดงสัดส่วนระหว่างการชำระคืนต้นเงินกู้และชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560



ที่มาข้อมูล : สำนักงานงบประมาณ ประมวลผลโดย : สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

จากแผนภาพที่ 11 จะเห็นได้ว่าสัดส่วนระหว่างการชำระคืนต้นเงินกู้และชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2549-2560 การชำระคืนต้นเงินกู้ต่ำกว่าชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้เป็นจำนวนมาก และหากเปรียบเทียบกับจำนวนหนี้สาธารณะคงค้างจะพบว่าการชำระคืนต้นเงินกู้มีอัตราส่วนที่ต่ำมาก แสดงให้เห็นถึงความสามารถการชำระหนี้ของประเทศ



บทที่ 4 บทวิเคราะห์

บทนี้จะนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย การบริหารภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ส่วนที่ 2 ภาระทางการคลังกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และ ส่วนที่ 3 ความเสี่ยงอื่นๆในการบริหารหนี้สาธารณะ

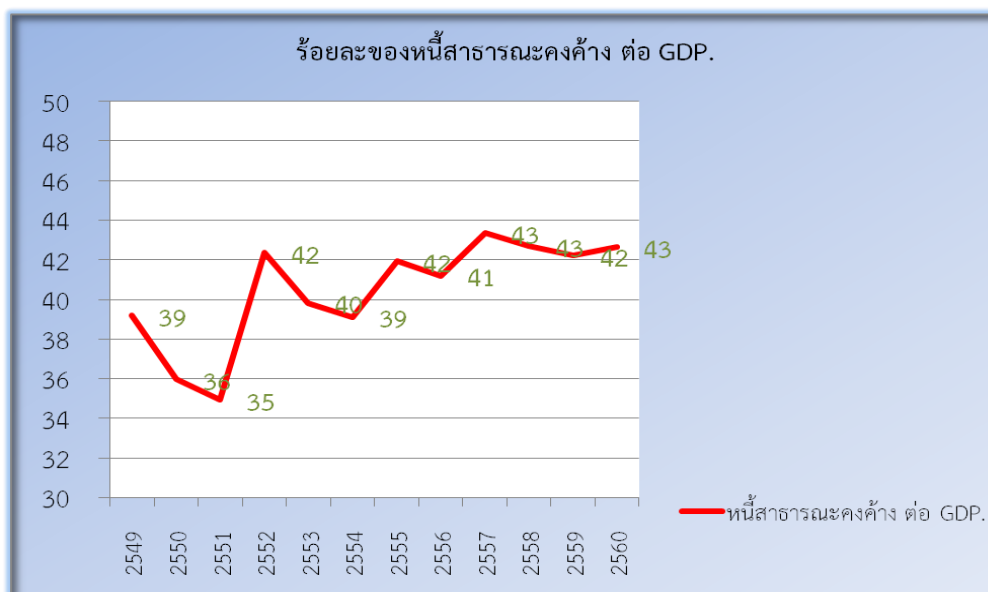
ส่วนที่ 1 แนวทางการบริหารหนี้สาธารณะ

1. การบริหารภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

กระทรวงการคลังได้กำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบาย ทางการเงินที่สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจการเงินและการคลังของประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพ ด้านการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว ซึ่งกรอบความยั่งยืนทางการคลังประกอบด้วย ตัวชี้วัดและเป้าหมาย ดังนี้

1) ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 60 แต่ที่ผ่านมาสามารถบริหารหนี้ให้อยู่ระหว่างร้อยละ 35-43 ซึ่งอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม จากภาระงบประมาณด้านสวัสดิการจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะทำให้รายจ่ายประจำเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลอาจต้องมีการกู้เงินทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP สูงขึ้น

แผนภาพที่ 12 แสดงสัดส่วนระหว่างหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560

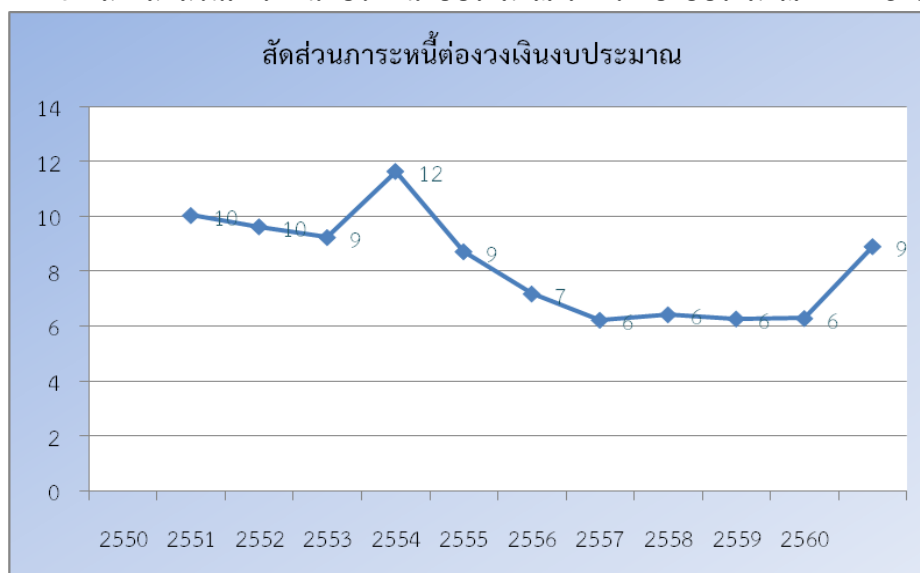


ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ จัดทำโดย : สำนักงบประมาณของรัฐบาล

2) ภาระหนี้ต้องประมาณไม่เกินร้อยละ 15 สามารถรักษาสัดส่วนภาระหนี้ต้องประมาณ ไม่เกินร้อยละ 15 ได้ แต่จำนวนภาระหนี้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากมูลหนี้ที่เพิ่มขึ้น



แผนภาพที่ 13 แสดงสัดส่วนภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560



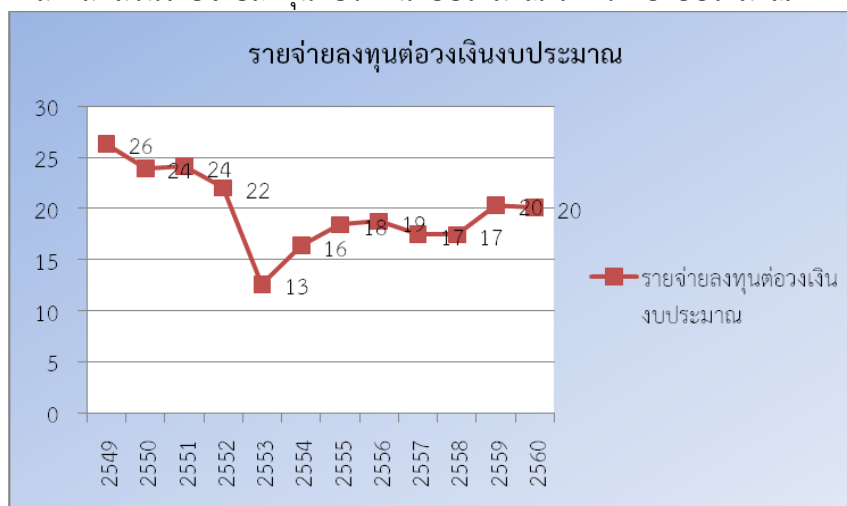
ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานงบประมาณ จัดทำโดย : สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล

จากแผนภาพที่ 13 จะเห็นว่าประเทศไทยมีภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 9 ต่ำกว่าร้อยละ 15 ซึ่งถือว่ายังรักษากรอบความยั่งยืนทางเศรษฐกิจของตัวชี้วัดนี้ได้

3) การจัดทำงบประมาณสมดุล จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ.2561 ยังไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจาก ได้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุลมาอย่างต่อเนื่อง เพราะต้องมีรายจ่ายประจำและลงทุนการก่อสร้างพื้นฐานต่างๆที่ต้องใช้วงเงินงบประมาณสูง

4) สัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณรายจ่ายไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25

แผนภาพที่ 14 แสดงสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่อวงเงินงบประมาณ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560



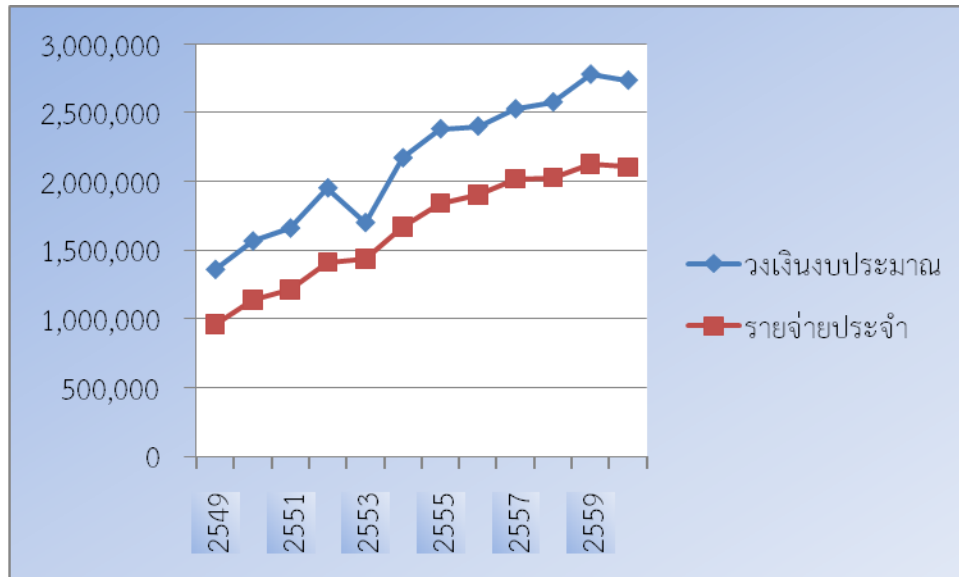
ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานงบประมาณ จัดทำโดย : สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล



จากแผนภาพที่ 14 จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังสามารถดำเนินการตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อรักษาเป้าหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพด้านการคลังในระยะปานกลางและระยะยาวไว้ได้

2. Fiscal Space ความสอดคล้องระหว่างหนี้สาธารณะและภาระทางการคลัง

แผนภาพที่ 15 แสดงสัดส่วนรายจ่ายประจำต่อวงเงินงบประมาณ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2560



ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ จัดทำโดย : สำนักงบประมาณของรัฐบาล

จากแผนภาพที่ 15 จะเห็นได้ว่ารายจ่ายประจำมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีข้อจำกัดจากวงเงินที่เหลือเพื่อการลงทุน (Fiscal Space) ในอนาคต อย่างไรก็ตาม จากการคาดการณ์ประชากรวัยทำงานจะลดลงเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะทำให้รัฐบาลมีภาระผูกพันในการใช้งบประมาณในการดูแลสุขภาพรักษาพยาบาลและสวัสดิการชราภาพเป็นจำนวนมากทำให้วงเงินคงเหลือสำหรับการลงทุนยิ่งลดน้อยลงอีก ซึ่งอาจนำไปสู่การกู้ยืมสร้างภาระให้กับคนรุ่นต่อไปได้

3. การขาดมาตรการกรอบการชำระหนี้

หนี้สาธารณะที่เกิดขึ้น ประกอบด้วยการกู้เงินทั้งในระบบงบประมาณและนอกงบประมาณอย่าง ต่อเนื่อง โดยมีกรอบเพดานการกู้เงินระบุตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจน โดยที่แหล่งเงินที่นำมาชำระหนี้ นั้นมาจาก งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นหลัก แต่ในทางกลับกันกระทรวงการคลังยังไม่มีกำหนดกรอบการชำระหนี้ไว้ ซึ่งต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดกรอบการชำระหนี้สำหรับโครงการลงทุนไว้เท่ากับ 60 ปี และที่ผ่านมาประเทศไทยจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ยังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับหนี้สาธารณะคงค้างและดอกเบี้ยที่รัฐบาลต้องจ่ายจากการกู้เงิน ทำให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอที่จะชำระคืนต้นเงินกู้ในวงเงินที่สูงได้ กระทรวงการคลังจึงต้องปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวออกไป โดยผลกระทบไปในอนาคต ซึ่งส่งผลให้หนี้สะสมของรัฐบาลพอกพูน ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น และผลจากภาระหนี้ก็เพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของประเทศในภาพรวม



อย่างไรก็ตาม นโยบายทางด้านสังคมไม่สามารถหักค่าเสื่อมทางเศรษฐกิจได้เช่นเดียวกับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้น การกำหนดกรอบระยะเวลาในการชำระหนี้ของกฎหมายพิเศษดังกล่าวควรอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า “ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายทางด้านสังคมดังกล่าวควรรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น โดยไม่ส่งผ่านภาระไปยังคนรุ่นต่อไป ” ซึ่งภาระของประชาชนนั้นอยู่ในรูปของการเสียภาษีให้แก่รัฐ และเมื่อพิจารณาระยะเวลาที่คนในแต่ละรุ่นเสียภาษีจะอยู่ที่ประมาณ 30 ปี ดังนั้น รัฐบาลจึงควรกำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ประเภทนี้อยู่ที่ 30 ปี หรือกำหนดให้ชำระคืนหนี้ดังกล่าวในอัตราร้อยละ 3.3 ต่อปี สำหรับอย่างใดก็ดีโครงการลงทุน ในบางกรณีรัฐบาลอาจกำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ให้น้อยลง เพื่อเป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์ในการไม่ส่งผ่านค่าใช้จ่ายด้านสังคมไปในอนาคต

ส่วนที่ 2 ภาระทางการคลังกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

แนวโน้มการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในระยะปานกลางถึงระยะยาวจะทำให้เกิดความท้าทายในการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังที่มาจากผลกระทบเรื่องสวัสดิการ เช่น บำเหน็จบำนาญข้าราชการ สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล สวัสดิการด้านการดูแลผู้สูงอายุที่อยู่ในระดับสูง หรือปัญหาเสถียรภาพทางการเงินของกองทุนประกันสังคม กองทุนการออมแห่งชาติที่มีการคาดการณ์ว่าจะประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต ซึ่งจะ เป็นปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถหาช่องว่างทางการคลัง (Fiscal Space) จากการตัดลดหรือประหยัดส่งผลให้ อาจต้องเพิ่มการขาดดุลงบประมาณเป็นจำนวนมากในอนาคต ในขณะที่รายได้มีแนวโน้มลดลง เนื่องจากสัดส่วนประชากรวัยทำงานต่อประชากรรวมจะลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 60.6 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 49.7 ในปี 2576 ในขณะที่สัดส่วนประชากรสูงอายุเพิ่มจากร้อยละ 13.4 เป็น 25.8 ดังนั้น การพิจารณาภาระทางการคลังจากสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุ ได้แบ่งสวัสดิการเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มสวัสดิการที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล กลุ่มสวัสดิการที่เกี่ยวกับรายได้เมื่อเข้าสู่วัยด้านชราภาพ

1. กลุ่มสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

รายจ่ายในกลุ่มสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งประกอบด้วย โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม 4 กรณี (เจ็บป่วย ทุพพลภาพ คลอดบุตร และตาย) และค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการฯ ในระยะ 20 ปี ข้างหน้า โดยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.0 ต่อปี จากภาระงบประมาณปี ละ 220,271 ล้านบาท ในปี 2556 เป็นปี ละ 581,059 ล้านบาท ในปี 2576 ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายในกลุ่มนี้ จะเป็นการเคลื่อนย้ายของภาระงบประมาณจากกองทุนประกันสังคม ไปเป็นภาระงบประมาณของโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามโครงสร้างอายุของประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่ระบบค่ารักษาพยาบาลข้าราชการฯ ก็จะมีภาระงบประมาณเพิ่มขึ้นตามแนวโน้มการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเช่นเดียวกัน

2. กรณีสวัสดิการชราภาพ

รายจ่ายของกลุ่มสวัสดิการที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นมากที่สุดคือสวัสดิการชราภาพ ประกอบด้วย การจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม 2 กรณี (ชราภาพ และสงเคราะห์บุตร) การจ่ายเงินอุดหนุนให้กองทุนการออมแห่งชาติ การจ่ายเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ และการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ (กบข.) โดยคาดว่ารายจ่ายในกลุ่มนี้จะเพิ่มขึ้นจาก 249,429 ล้านบาทในปี 2556 เป็น 1,208,096 ล้านบาท ในปี 2576หรือมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยถึงร้อยละ 8.2 ต่อปี ซึ่งเป็นผลจากการที่จำนวนผู้สูง



เพิ่มขึ้นต่อเนื่องตามวัฏจักรประชากรและอัตราการตายที่ลดลง อย่างไรก็ตาม การประมาณการดังกล่าวเป็นเพียงภาระงบประมาณที่รัฐบาลต้องจ่ายในแต่ละปี แต่หากพิจารณาถึงภาระทางการคลังที่แท้จริงแล้ว อาจมีมากกว่าที่ประมาณการไว้ โดยเฉพาะภาระจากกองทุนเพื่อการชราภาพในรูปแบบที่มีการกำหนดการรับประโยชน์ตอบแทนที่ชัดเจน (Defined Benefit) ได้แก่ กองทุนประกันสังคม 2 กรณี

ส่วนที่ 3 ความเสี่ยงอื่นๆในการบริหารหนี้สาธารณะ

1. ธรรมชาติของหน่วยงานบริหารหนี้สาธารณะ

หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารหนี้สาธารณะมีความสำคัญเพราะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการกำกับ ดูแล และบังคับใช้กฎหมายทั้งด้านการคลังมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนให้รัฐบาลสามารถรักษาและบรรลุเป้าหมายทางการคลังตามที่กำหนดเอาไว้ได้ และช่วยให้การบริหารจัดการด้านการคลังภายใต้ดุลยพินิจของรัฐบาลไม่นำไปสู่ความเอนเอียงในการดำเนินนโยบายแบบขาดดุล การก่อหนี้ในระดับสูง ดังนั้น หน่วยงานจัดการด้านการคลังต้องมีความโปร่งใส (Transparency) และ สร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบ (Accountability) ในการกำหนดกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆเพื่อให้การบริหารจัดการหนี้สาธารณะเป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบ เช่น การกำหนดให้รัฐบาลต้องมีการควบคุมรายจ่ายระยะสั้นและระยะยาวให้สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตามหน่วยงานที่ควบคุมการดำเนินการตามนโยบายจะต้องเป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐบาล (Independent Fiscal Authorities) และเป็นกลางทางการเมือง ดังนั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทางด้านการคลัง (Fiscal Councils) จะต้องเป็นที่ปรึกษาทางด้านการคลังที่จะต้องให้คำแนะนำในการดำเนินนโยบายการคลัง รวมทั้งการพยากรณ์ข้อมูลทางการคลัง เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการคลัง

2. ปัญหาเศรษฐกิจของโลก

ความเสี่ยงในอนาคตประเทศไทยอาจประสบปัญหาการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก อาจทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวช้า GDP ขยายตัวช้าและอาจมีแนวโน้มลดลง หากรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือความต้องการเงินลงทุนในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ตามนโยบายของรัฐบาลยังคงมีความต้องการวงเงินสูง รัฐบาลจะต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จะทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP เพิ่มขึ้น

3. การใช้นโยบายขาดดุลงบประมาณ

ช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องมีการกู้เงินซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้ภายในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุล ส่งผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ย การใช้นโยบายขาดดุลงบประมาณจะส่งผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ย และยังเพิ่มความเสี่ยงให้กับประเทศ เนื่องจากจำนวนหนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มสูงขึ้น อัตราดอกเบี้ยจะเพิ่มขึ้น ในขณะที่อันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินลดลง ในระยะยาวอาจส่งผลกระทบต่อต้นทุนของภาคเอกชน ทำให้การลงทุนจากภาคเอกชนลดลงได้

4. การขาดมาตรการรอบการชำระหนี้

หนี้สาธารณะที่เกิดขึ้น ประกอบด้วยการกู้เงินทั้งในระบบงบประมาณและนอกระบบงบประมาณอย่างต่อเนื่อง โดยมีกรอบเพดานการกู้เงินระบุตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจน โดยที่แหล่งเงินที่นำมาชำระหนี้หนี้นั้นมาจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นหลัก แต่ในทางกลับกันกระทรวงการคลังยังไม่มีกำหนดกรอบชำระหนี้ไว้ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนเงินกู้ยังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับหนี้สาธารณะคงค้างและ



ดอกเบี้ยที่รัฐบาลต้องจ่ายจากการกู้เงิน ทำให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอที่จะชำระคืนต้นเงินกู้ในวงเงินที่สูงได้ กระทรวงการคลังจึงต้องปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวออกไป โดยผลกระทบไปในอนาคต ซึ่งส่งผลให้หนี้สะสมของรัฐบาลพอกพูน ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น และผลจากภาระหนี้ก็เพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของประเทศในภาพรวม



บทที่ 5 บทสรุปและเสนอแนะ

สรุป

จากการศึกษาการดำเนินงานบริหารหนี้สาธารณะกับภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นในอนาคต สามารถสรุปได้ดังนี้ การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมารัฐบาลมีการกู้เงินเพื่อให้เพียงพอต่อรายจ่ายของรัฐบาล ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยมีหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้โครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่เข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายจากนโยบายสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานที่เป็นฐานภาษีที่สำคัญของประเทศมีแนวโน้มลดลง สถานการณ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง และทำให้โครงสร้างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลมีความไม่สมดุลกันมากขึ้น และส่งผลต้องมีการกู้ยืมและมีหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง การสร้างวินัยทางการคลังในอนาคต ดังนั้น การศึกษานี้จึงนำเสนอมุมมองด้านภาระงบประมาณด้านสวัสดิการผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นอย่างมาก และอาจต้องกู้ยืมเพื่อดำเนินการรายจ่ายดังกล่าว หากมีการวางแผนป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจะทำให้หนี้สาธารณะไม่ภาระต่อคนรุ่นต่อไป

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาความสำคัญและข้อมูลทั่วไปของหนี้สาธารณะ 2) เพื่อศึกษาผลกระทบที่อาจเป็นความเสี่ยงและภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ 3) เพื่อเสนอแนะวิธีบริหารเพื่อลดภาระทางการคลังจากสังคมผู้สูงอายุของภาครัฐ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีเก็บรวบรวมเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ เว็บไซต์ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสาร บทความ อินเทอร์เน็ต และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กรอบความยั่งยืนทางการ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การกู้ยืม การจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล กรอบวงเงินการกู้ยืม วิธีการบริหารหนี้สาธารณะ และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกรอบความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อป้องกันความเสี่ยงและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะประกอบด้วย 1) ความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk) ความอ่อนแอทางการคลัง โดยแบ่งความเสี่ยงทางการคลัง ที่มาจากปัจจัยภายในและภายนอก 2) ภาระทางการคลัง หรือภาระหรือหนี้ที่รัฐบาลจะต้องหรืออาจจะต้องชำระคืนโดยจ่ายจากเงินงบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น โดยธนาคารโลกได้จำแนกความเสี่ยงทางการคลังออกเป็น คือ จำแนกตามภาระหนี้โดยตรง (Direct Liability) หรือ ภาระผูกพัน (Contingent Liability) และจำแนกตามความชัดเจนของภาระหนี้ ดังนั้น แนวทางการดำเนินนโยบายการคลังที่เหมาะสมจะต้องหลีกเลี่ยงการขาดดุลการคลังและการก่อหนี้มากเกินไป เพราะเป็นการเพิ่มภาระรายจ่ายของรัฐบาลและหากมีหนี้มากเกินไปจะทำให้รัฐบาลไม่มีเงินเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศ และหากอัตราการเพิ่มของหนี้คงค้างสูงกว่าอัตราการเติบโตของภาวะเศรษฐกิจจะทำให้เกิดความอ่อนแอและความไม่ยั่งยืนทางการคลังได้ 3) Fiscal Space หมายถึง งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เหลือหลังจากตัดรายจ่ายที่ไม่สามารถตัดได้แล้ว ซึ่งรายจ่ายลักษณะนี้จะเป็นข้อจำกัดที่ ในการกำหนดนโยบายงบประมาณของรัฐบาล 4) การบริหารหนี้



สาธารณะในต่างประเทศ ในรายงานการศึกษาฉบับนี้ได้ยกตัวอย่างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้ (Debt Rule) หมายถึง การกำหนดเพดานหนี้คงค้าง ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของหนี้โดยรวมหรือหนี้สุทธิ โดยคิดเป็นสัดส่วนของ GDP เพื่อช่วย ควบคุมและลดยอดหนี้สาธารณะคงค้างของประเทศในสหภาพยุโรป ประเทศฟิลิปปิน และประเทศญี่ปุ่น ที่มีแนว ทางการบริหารจัดการเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ป้องกันการเกิดปัญหาเศรษฐกิจในระยะยาว 5) แนวโน้ม รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ที่ส่งผลต่อภาระงบประมาณของรัฐบาลที่เกี่ยวกับสวัสดิการ สังคมเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีและยากที่จะปรับลด ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานที่เป็นฐานภาษี ของประเทศมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังและทำให้โครงสร้างรายได้ และรายจ่ายของรัฐบาลมีความไม่สมดุล และได้นำเสนอข้อค้นพบตามรายงานการวิจัยได้วิเคราะห์และประมาณ การรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะในช่วง 20 ปีข้างหน้า (ปีงบประมาณ พ.ศ.2557-2576) ในส่วน ที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มผู้สูงอายุ 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ สวัสดิการด้านการ รักษาพยาบาล และด้านการดูแลผู้สูงอายุ

ผลการศึกษา พบว่า ประเทศไทยมีแนวทางการบริหารหนี้สาธารณะที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการ บริหารหนี้สาธารณะ การกำกับติดตามการดำเนินการภายใต้แผนบริหารหนี้สาธารณะ การรายงานผลการ ดำเนินการตามแผน สถานะหนี้ในมิติต่างๆ และจากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันประเทศไทยยังดำเนินการได้ตาม กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ได้แก่ 1) ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60 ปัจจุบันมียอดหนี้ สาธารณะคงค้างต่อ GDP ลดลงอยู่ที่ประมาณร้อยละ 40 2) ภาระหนี้ต้องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 สามารถ รักษาสัดส่วนภาระหนี้ต้องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 ได้ ปัจจุบันเท่ากับร้อยละ 9 และ 3) สัดส่วนงบลงทุนต่อ งบประมาณรายจ่ายไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุล เนื่องจากยังต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากเพื่อลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

การขาดมาตรการการกรอบการชำระหนี้ ในปัจจุบันมีกรอบเพดานการกู้เงินระบุตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางกลับกันกระทรวงการคลังยังไม่มีกำหนดกรอบชำระหนี้ไว้ซึ่งต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดกรอบการ ชำระหนี้สำหรับโครงการลงทุนอย่างชัดเจน และที่ผ่านมาประเทศไทยจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ยังมี จำนวนน้อยเมื่อเทียบกับหนี้สาธารณะคงค้างและดอกเบี้ยที่รัฐบาลต้องจ่ายจากการกู้เงินส่งผลให้หนี้สะสมของ รัฐบาลพอกพูน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีรัฐบาลอาจกำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ให้น้อยลง เพื่อเป็นการ แสดงถึงเจตนารมณ์ในการไม่ส่งผ่านค่าใช้จ่ายด้านสังคมไปในอนาคต

ด้านภาระทางการคลังกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แนวโน้มการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในระยะปานกลางถึงระยะ ยาวจะทำให้เกิดความท้าทายในการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังที่มาจากผลกระทบเรื่องสวัสดิการ เช่น บำเหน็จบำนาญข้าราชการ สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล สวัสดิการด้านการดูแลผู้สูงอายุที่อยู่ในระดับสูง หรือ ปัญหาเสถียรภาพทางการเงินของกองทุนประกันสังคม กองทุนการออมแห่งชาติที่มีการคาดการณ์ว่าจะประสบ ปัญหาทางการเงินในอนาคต ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถหาช่องว่างทางการคลัง (Fiscal Space) จากการตัดลดหรือประหยัดส่งผลให้ อาจต้องเพิ่มการขาดดุลงบประมาณเป็นจำนวนมากในอนาคต และอาจต้อง กุ้ยืมทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น



ข้อเสนอแนะ

ในส่วนข้อเสนอแนะ จะได้นำเสนอเป็น 3 ส่วนประกอบด้วย การบริหารหนี้สาธารณะ ภาระการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และ ข้อเสนอแนะอื่นๆ

ส่วนที่ 1 การบริหารหนี้สาธารณะ

1. ควรกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลังให้เป็นกฎหมายเพื่อให้สามารถใช้บังคับได้อย่างจริงจัง เนื่องจากจะทำให้รัฐสามารถแก้ไขปัญหาการเติบโตของเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ เช่น การสร้างกรอบความยั่งยืนโดยยึดถือหลักเกณฑ์ Maastricht ที่จำกัดส่วนขาดดุลทั้งสิ้นของรัฐในดุลเงินสดไม่เกิน 3% ของจีดีพีทุกปี และอัตราส่วนหนี้สินของรัฐบาลกลางรวมกับรัฐบาลท้องถิ่นแล้วต้องไม่เกิน 60% ของจีดีพี ซึ่งแนวทางนี้จะช่วยสร้างความยั่งยืนทางการคลังได้

2. การสร้างช่องว่างทางการคลัง (Fiscal Space) โดยการลดค่าใช้จ่ายประจำ เพื่อให้มีช่องว่างทางการเงินเพื่อลงทุนโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นองค์ประกอบสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น โครงการเพื่อพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศ

3. ควรมีการจัดทำหลักเกณฑ์หรือยุทธศาสตร์ในการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง ที่อาจจะมีผลต่อภาระหนี้ของรัฐบาลและภาคสาธารณะ และรวมถึงการบริหารความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ โดยให้จัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาประจำปี และเผยแพร่ให้แก่สาธารณชน

4. การบริหารหนี้สาธารณะจะต้องมีความสอดคล้องระหว่าง นโยบายการเงิน และอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งในแง่เวลาและปริมาณ โดยความเหมาะสมระหว่างมาตรการการคลังและมาตรการการเงิน ซึ่งต้องติดตามอย่างใกล้ชิด เพื่อมิให้เกิดผลกระทบในแง่ลบระหว่างกันและกัน

5. การสร้างวินัยทางการคลังจะทำให้เกิดความความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว ทั้งนี้จะทำให้ประเทศได้รับความน่าเชื่อถือในเรื่องสถานะความมั่นคงและความแข็งแกร่งทางการคลัง จากนักลงทุน บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือ องค์การระหว่างประเทศ และประชาชนทั่วไป ดังนั้น การกำหนดกฎเกณฑ์ทางด้านรายจ่ายและงบประมาณที่เข้มงวดจะช่วยลดการขาดดุลและการก่อหนี้ของประเทศลงได้ เช่น

5.1 รัฐบาลควรกู้ยืมเพื่อการลงทุนเท่านั้น ไม่ควรนำมาใช้ในการชดเชยการขาดดุลจากการดำเนินงาน (Current Balance) ซึ่งหมายถึงรัฐบาลต้องไม่ขาดดุลงบประมาณ

5.2 การปรับลดเป้าหมายของยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ให้ลดลง เพื่อลดยอดเงินกู้ในแต่ละปี โดยกำหนดโครงการที่มีความสำคัญและมีผลตอบแทนที่ชัดเจน เป็นโครงการที่มีประสิทธิภาพสูงและก่อความเสี่ยงต่ำ โดยส่วนใหญ่เป็นโครงการลงทุน ซึ่งจะต้องจัดทำแผนการกู้เงินเพื่อรองรับกับโครงการต่างๆ ให้อย่างละเอียด และ กระจายภาระหนี้ในอนาคตให้ไม่กระจุกตัวในช่วงใดช่วงหนึ่ง และทำตามข้อผูกพันทางการเงินอย่างสม่ำเสมอและตรงต่อเวลา

5.3 การกำหนดขอบเขตและความครอบคลุมหนี้สาธารณะต้องมีความชัดเจนว่าหนี้ใดควรเป็นหนี้สาธารณะ ควรรวมถึงหนี้ของรัฐบาล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐ เนื่องจากพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะไม่ได้นับรวมหนี้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนี้สาธารณะ นอกจากนี้การกำหนดขอบเขตการค้ำประกันหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย



ส่วนที่ 2 ภาระการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ด้านรายได้

การประมาณการรายรับจะลดลงเนื่องจากสัดส่วนวัยทำงานลดลง ดังนั้น ต้องเพิ่มรายได้หรือคงประสิทธิภาพการผลิตโดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการการผลิต

ด้านรายจ่าย

1. การลดภาระทางการคลังจากสวัสดิการชราภาพควรให้มีการปรับเพิ่มอายุเกษียณของแรงงาน การกำหนดอายุเกษียณไว้ในระดับที่ต่ำนี้จะส่งผลให้สัดส่วนของกำลังคนในวัยแรงงานของประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการผลิตของประเทศในอนาคต ดังนั้น รัฐบาลจึงควรพิจารณาแนวทางในการเพิ่มอายุเกษียณของแรงงานในระบบให้สูงขึ้น เพื่อให้แรงงานเหล่านี้ยังสามารถทำงานและเพิ่มผลิตภาพในระบบเศรษฐกิจได้

2. การปรับปรุงสวัสดิการรักษายาบาล ควรให้ความสาคัญกับแนวทางที่ช่วยให้เกิดการกระจายความเสี่ยงที่ขึ้น สร้างความเท่าเทียม และสามารถควบคุมอัตราการขยายตัวของรายจ่ายได้โดยควรมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลทางการเงินและการเจรจาต่อรองในการซื้อบริการจากสถานพยาบาลต่าง ๆ การขยายการครอบคลุมของระบบประกันสังคมเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และการควบคุมอัตราการขยายตัวของรายจ่ายในระบบประกันสุขภาพโดยรัฐ ด้วยการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และการสนับสนุนให้ใช้บริการสถานพยาบาลระดับล่างสำหรับอาการเจ็บป่วยเล็กน้อยหรือมีระบบแพทย์ประจำบ้านในลักษณะที่เป็น Gate-keeper เพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย

3. การปรับปรุงในส่วนของกองทุนประกันสังคม 2 กรณีโดยให้การจ่ายเงินบำเหน็จ บำนาญมีความสอดคล้องกับรายรับจากเงินสมทบของสมาชิกแต่ละคน การปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบ และเพดานเงินเดือนที่ใช้ในการคำนวณเงินสมทบ รวมทั้งรูปแบบการลงทุน

4. ควรส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้เพิ่มความรับผิดชอบต่อนองด้วยการออมเงินในช่วงที่ยังทำงานอยู่เพื่อรองรับการเข้าสู่วัยชราของตนเองมากขึ้นด้วย

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

1. ต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างหน่วยงานบริหารหนี้สาธารณะ
2. ต้องหาวิธีการสนับสนุนทางการเงินรูปแบบใหม่ๆ โดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม (PPPs) ในการลงทุน และร่วมกันรับความเสี่ยง



บรรณานุกรม

- กระทรวงการคลัง. 15 มิถุนายน 2559. การแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ. ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 80/2559 สืบค้นจาก https://www.mof.go.th/home/Press_release/News2016/080.pdf เมื่อ 20 มิถุนายน 2560
- บุญทริก โฆษกทางบัญชี. (2550). ความเสี่ยงและภาระทางการคลัง. การสัมมนาวิชาการเรื่องความเสี่ยงและภาระทางการคลังในงาน (FPO FORUM). สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. สืบค้นจาก <http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=1205> เมื่อ 24 มิถุนายน 2560
- สำนักข่าวไทยพับลิก้า. (2556). สรุปรงานเสวนา ThaiPublica Forum ครั้งที่ 6 หัวข้อ “สุ่มหัวคิด... Fiscal cliff หนี้รัฐบาลไทย!”. อาคาร UBCII. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2013/07/thaipublica-forum-6/> เมื่อ 23 เมษายน 2560
- วิมล ชატะมินา. ม.ป.ป. หนี้สาธารณะและภาระทางการคลัง. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. สืบค้นจาก <http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=2488> เมื่อ 24 มิถุนายน 2560
- วิมล ชატะมินา. ม.ป.ป. ทำไมจึงต้องบริหารความเสี่ยงทางการคลัง. สืบค้นจาก <http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=2487> เมื่อ 24 มิถุนายน 2560
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2558). เอกสารประกอบการบรรยาย โครงการหลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง (นงส.) รุ่นที่ 1. สำนักงบประมาณ
- ดร.พิมพ์เพ็ญ ถัดพลี และคณะ. (2558). การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ: กรุงเทพฯ. สืบค้นจาก <http://tdri.or.th/books/8808/> เมื่อ 30 มีนาคม 2560
- สมชัย สัจจะพงศ์และคณะ. (2551). การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล. สืบค้นจาก http://www.fpo.go.th/e_research/show2.php?id=5 เมื่อ 13 เมษายน 2560
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2555). การศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง: กรุงเทพฯ.
- กรุงเทพธุรกิจ. (2556). ความเสี่ยงทางการคลัง ไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ. สรุปรจากงานสัมมนาทางวิชาการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. ห้องนภาลัยบอลรูม โรงแรมดุสิตธานี. สืบค้นจาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/520413> เมื่อ 24 มิถุนายน 2560



สำนักงานประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. 0 2244 2222 โทรสาร 0 2244 2088
www.parliament.go.th/parbudget