



คณะเศรษฐศาสตร์
FACULTY OF ECONOMICS
Chulalongkorn University

นโยบายสาธารณะกับหนี้ภาครัฐ

ปัญหาการ “มองสั้น” ของรัฐไทย

อริภัทร มุกิตาเจริญ

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

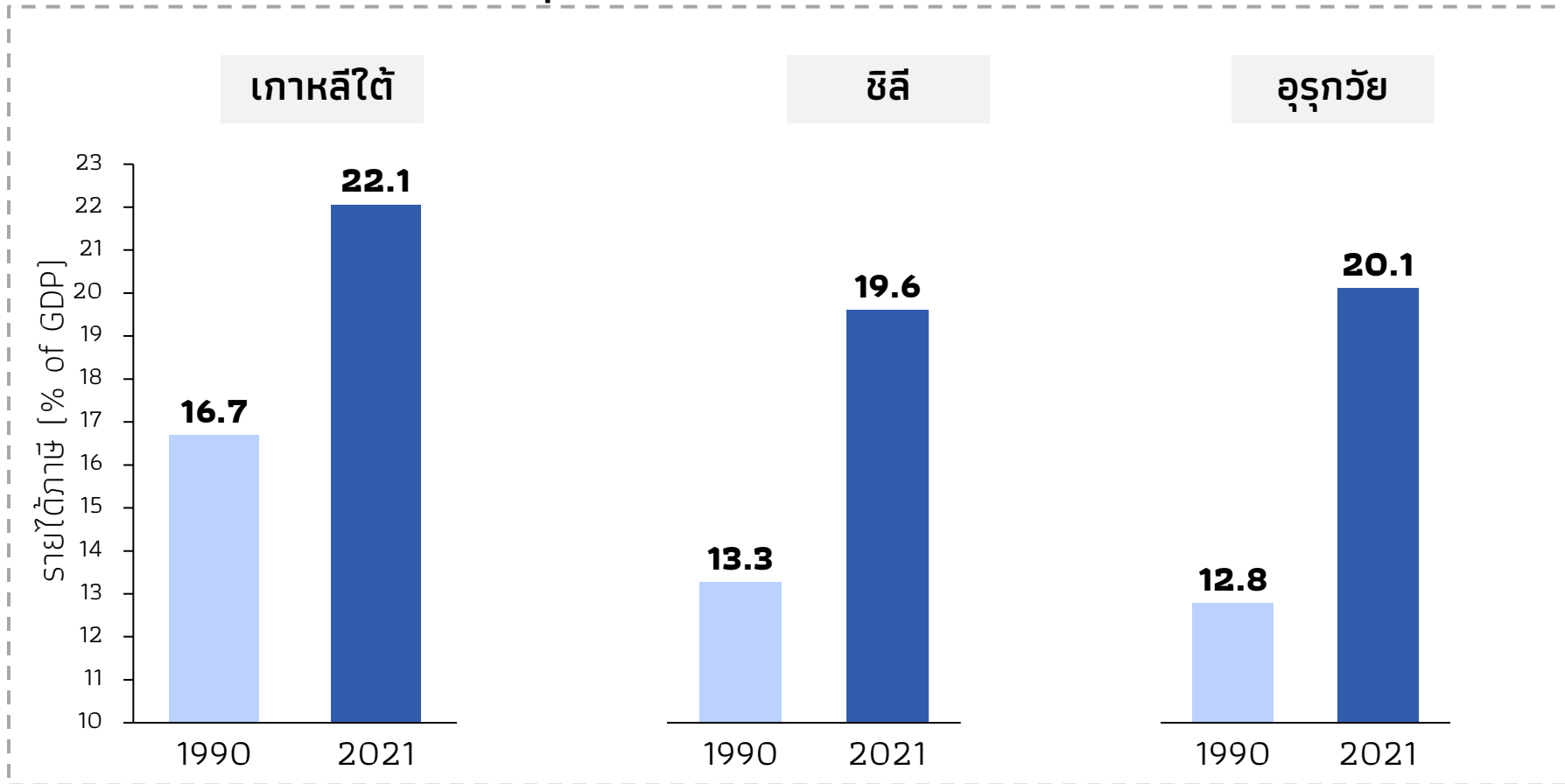
athiphat.m@chula.ac.th

ในปี 1990...

- ▶ ธนาคารโลกจัดให้ **85** ประเทศเป็น**ประเทศรายได้ปานกลาง**
- ▶ ผ่านไปราว 3 ทศวรรษ **22** ประเทศสามารถพัฒนาตนเอง**ออกจากกับดักรายได้ปานกลาง**ได้
 - ▶ 55% เป็นเกาะขนาดเล็ก (เช่น Antigua and Barbuda Gibraltar และ Isle of Man)
 - ▶ 21% อยู่ในยุโรป (เช่น อังการี โปแลนด์ และโปรตุเกส)
 - ▶ 14% รวยจากน้ำมัน (เช่น โอมาน และซาอุดีอาระเบีย)
- ▶ มี 3 ประเทศที่โมเดลการพัฒนาใกล้เคียงไทย : **เกาหลีใต้ ชิลี และฮังการี**

รายได้ภาษี : รัฐบาลไทย vs. ประเทศที่หลุดพ้นกับดักรายได้ปานกลาง

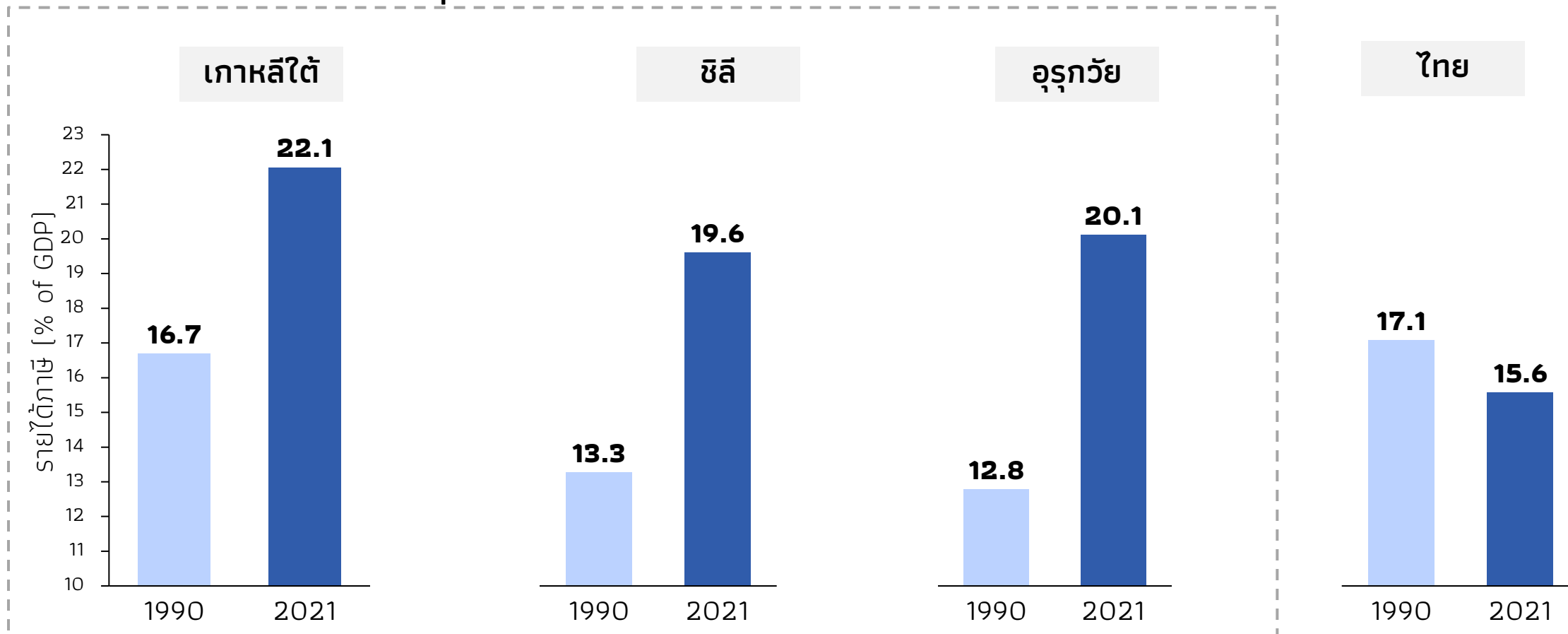
ตัวอย่างประเทศที่หลุดจากกับดักรายได้ปานกลางตั้งแต่ 1990 เป็นต้นมา



หมายเหตุ: รวมรายได้ภาษีทั้งหมดและใช้ข้อมูลล่าสุดที่ครอบคลุมทุกประเทศ

รายได้ภาษี : รัฐบาลไทย vs. ประเทศที่หลุดพ้นกับดักรายได้ปานกลาง

ตัวอย่างประเทศที่หลุดจากกับดักรายได้ปานกลางตั้งแต่ 1990 เป็นต้นมา

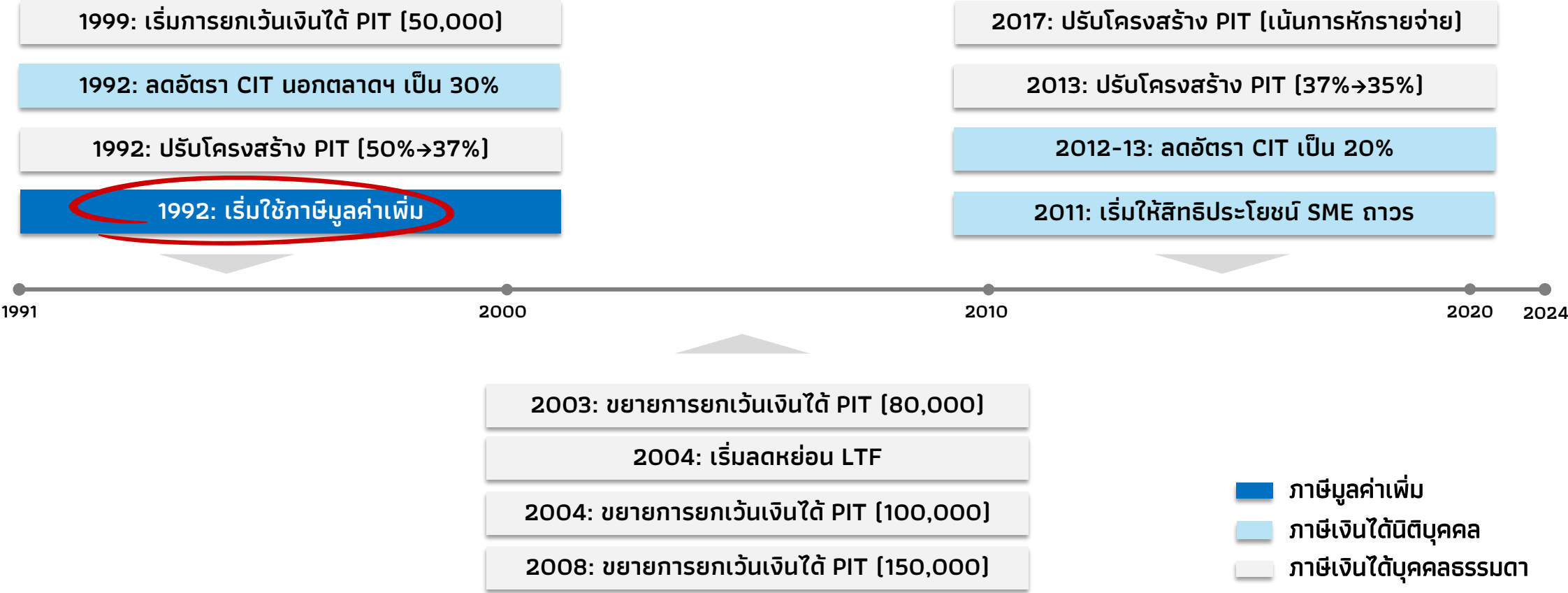


หมายเหตุ: รวมรายได้ภาษีทั้งหมดและใช้ข้อมูลล่าสุดที่ครอบคลุมทุกประเทศ



สามทศวรรษแห่งการลดภาษี : เมื่อการปฏิรูปมุ่งแต่ลดรายได้รัฐ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีสำคัญในช่วง 1991-2024



นิยามและตัวอย่างของการมองสั้นทางนโยบาย

การมองสั้นหมายถึงอะไรในบริบทนโยบาย

“การดำเนินนโยบายสาธารณะแบบ**หวังผลระยะสั้น**เป็นสำคัญและ**ไม่ใส่ใจต่อผลระยะยาว**อย่างเพียงพอ”

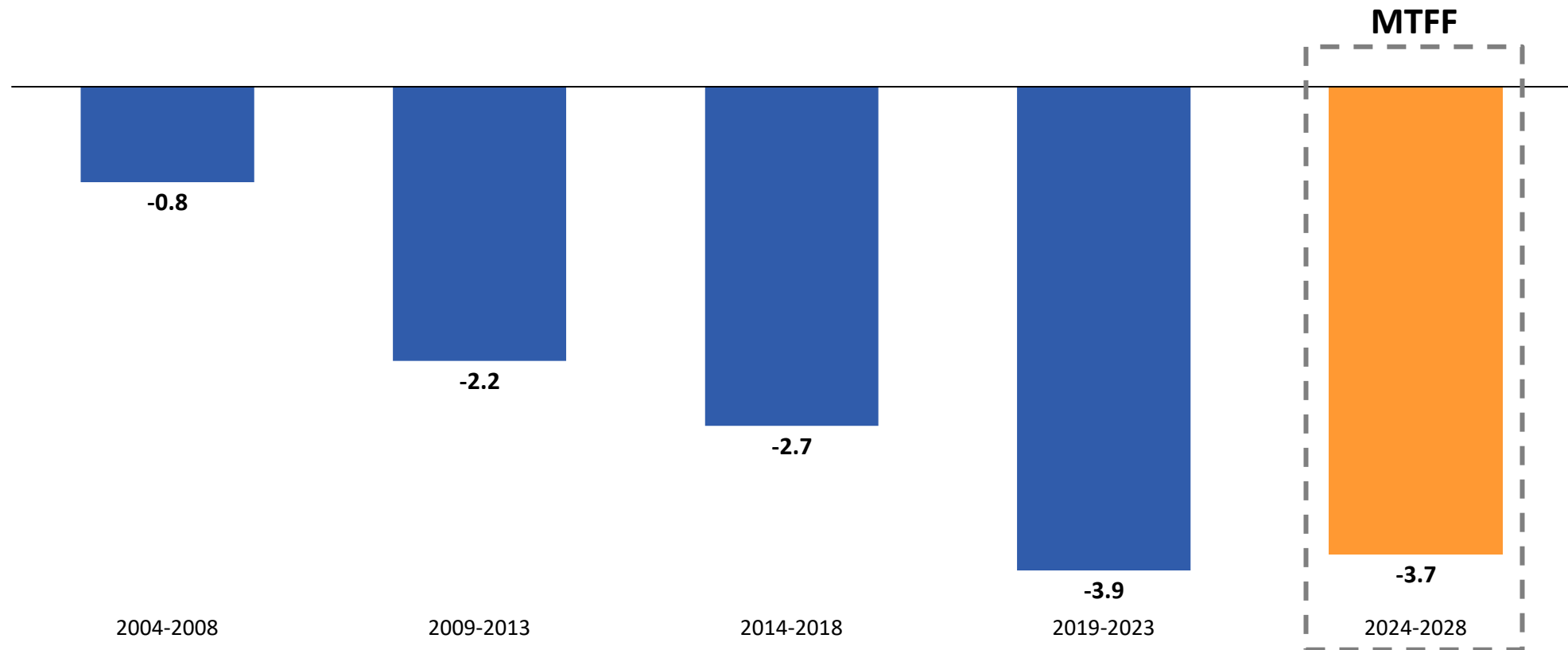
มักเกิดจากฝั่งนักการเมือง

ตัวอย่างนโยบายที่เน้นผลประโยชน์ระยะสั้น

- **มาตรการคืนภาษีสรรพสามิตรถคันแรก**
 - กระตุ้นยอดขายรถระยะสั้น
 - แต่เพิ่มความเสี่ยงการฉ้อโกงระยะยาว [Muthitacharoen et al., 2019]
- **การพักหนี้เกษตรกร**
 - 13 มาตรการใหญ่ใน 9 ปี [2557-2566]
 - เพิ่มโอกาสเป็นหนี้เสีย เกิดปัญหา Moral hazard และกับดักหนี้ [Ratanavararak and Chantararat, 2023]
- **การอุดหนุนราคาน้ำมัน**
 - ช่วยลดต้นทุนขนส่งระยะสั้น
 - ไม่ส่งเสริมการปรับตัวสู่การขนส่งที่สะอาดและมีประสิทธิภาพ [Del Granado et al., 2012]

สัญญาณเชิงระบบ : การขาดดุลการคลังเรื้อรัง และขนาดการขาดดุลที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ดุลการคลัง [% of GDP]

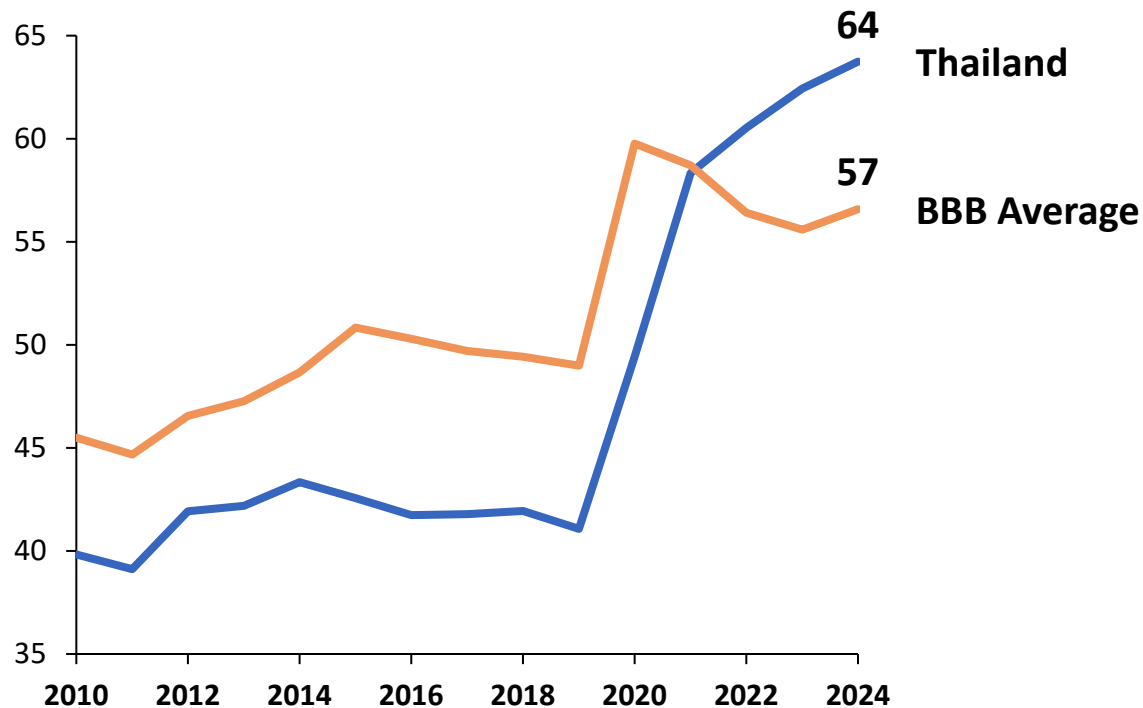


ผลกระทบระยะยาวจากการละลายปัญหาการมองสั้นทางนโยบาย

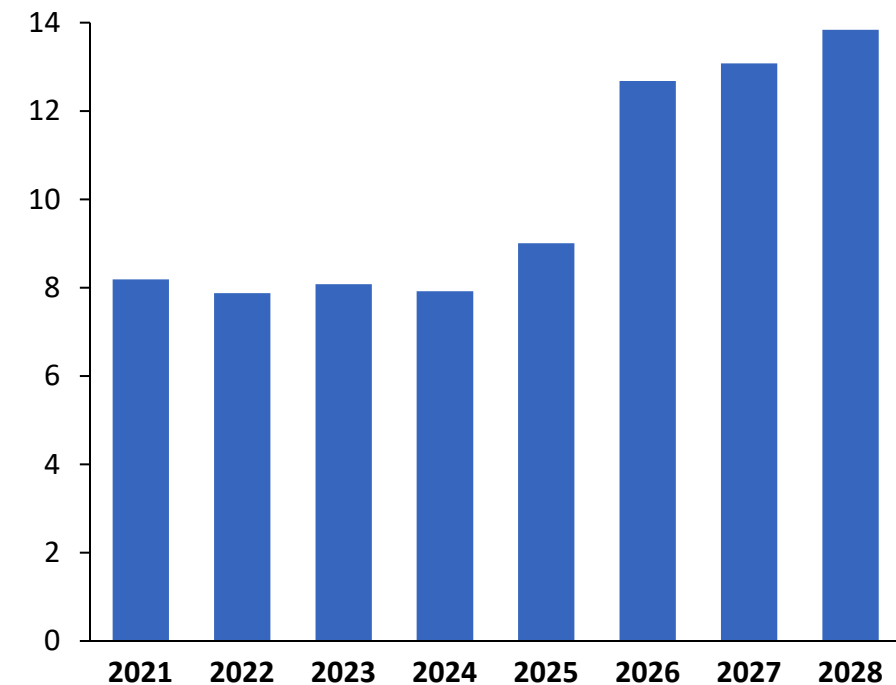
1

ภาคการคลังไม่ได้เป็นจุดแข็งของไทยเหมือนในอดีต

หนี้สาธารณะ: ไทย (BBB+) vs. BBB peers (% ของ GDP)

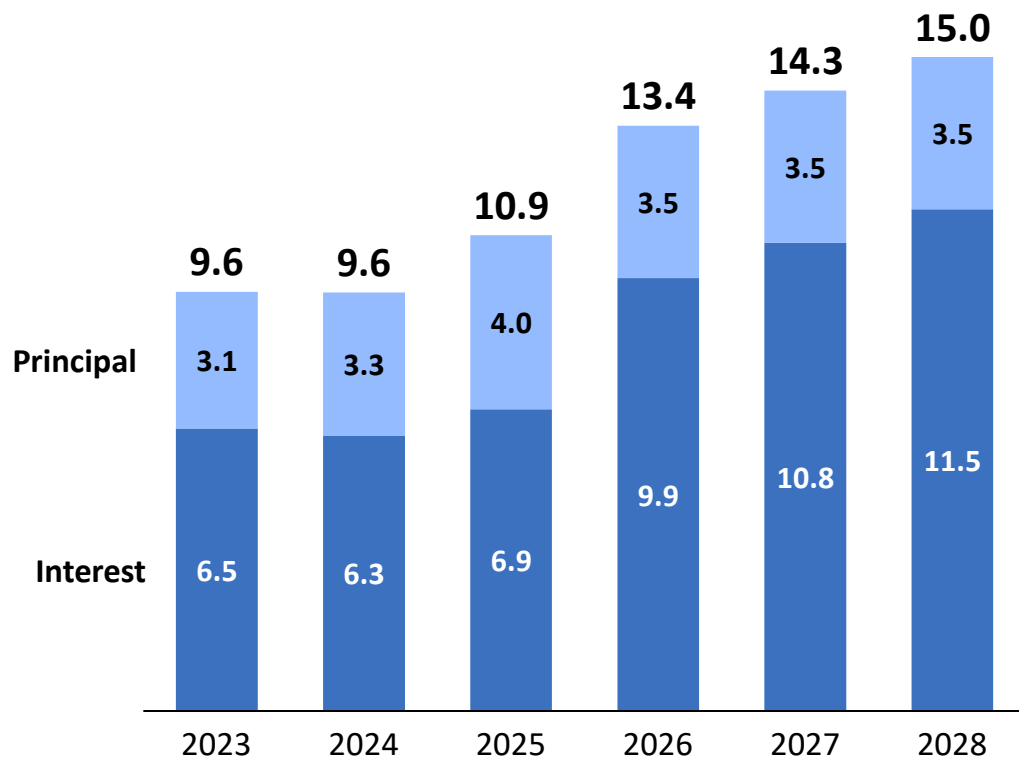


สัดส่วนการระดมเบี้ยต่อรายได้สุทธิ (%)

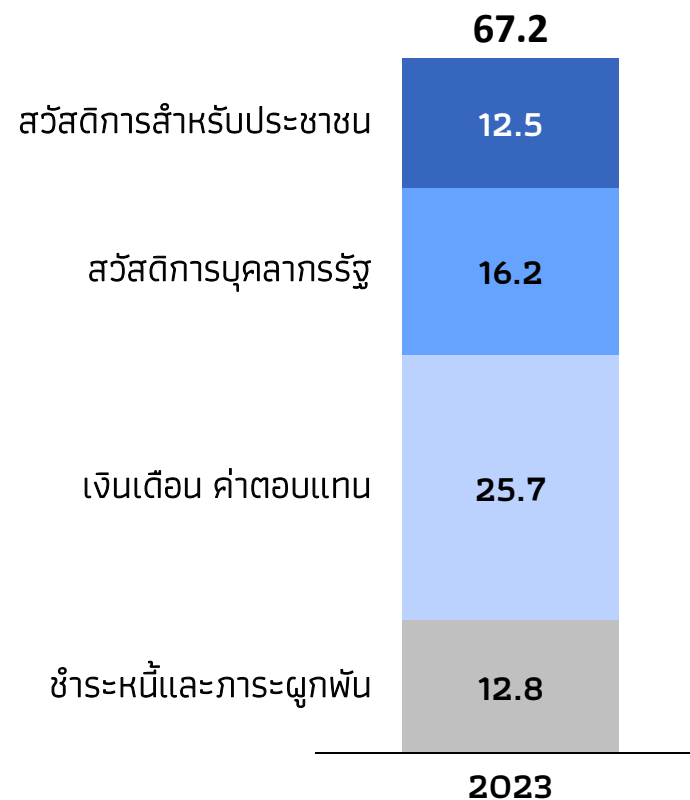


ภาระหนี้ที่สูงขึ้นและเบียดบังการใช้จ่ายอื่น

ภาระหนี้ [% ของงบประมาณทั้งหมด]



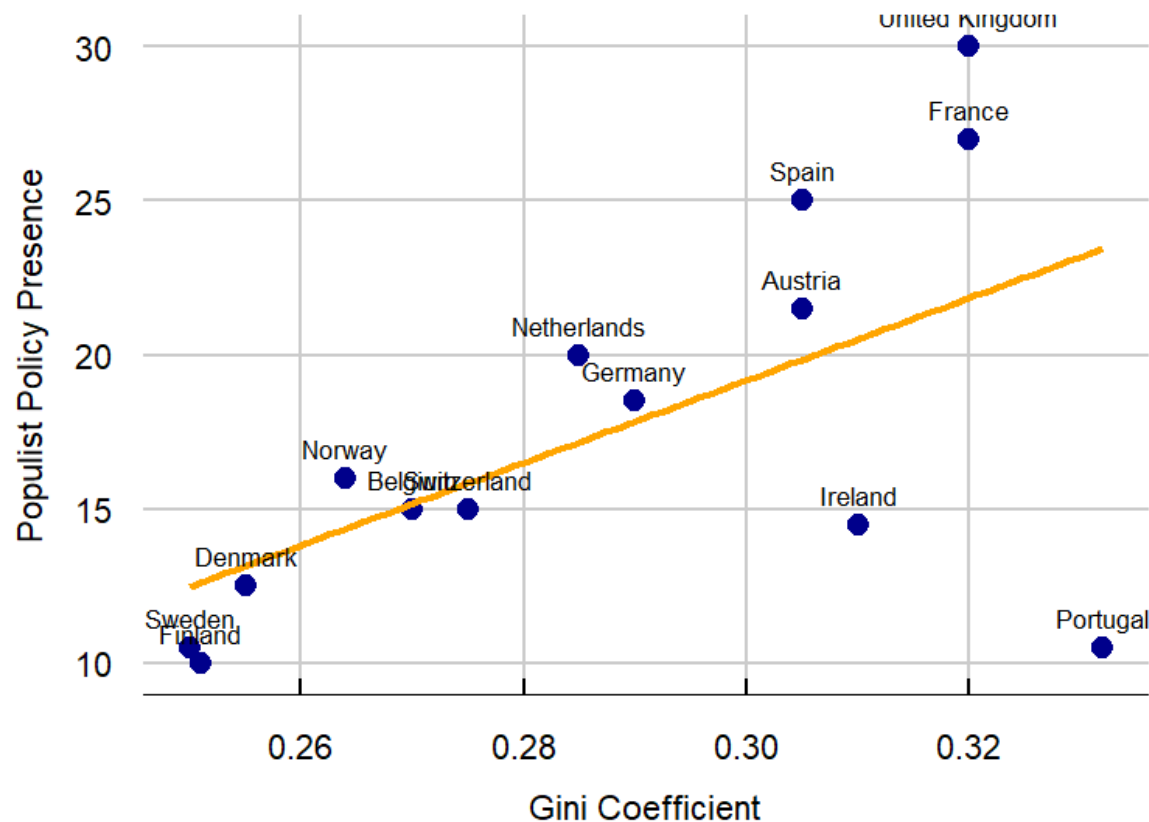
รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน [% ของงบประมาณทั้งหมด]



การเพิ่มขึ้นของภาระหนี้
จะบั่นทอนศักยภาพรัฐ
ในการรับมือวิกฤตใน
อนาคต

3 วัจนนโยบายระยะสั้น: สูญเสียโอกาสพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

ความเหลื่อมล้ำและความแพร่หลายของนโยบายประชานิยม



เรามักพบ ความแพร่หลาย
ของนโยบายประชานิยม
ในประเทศที่มี ความเหลื่อมล้ำสูง

Notes: 1) Populist policy presence is based on populism vote share (%). 2) Populist party is defined as a party that 1) often emphasizes short-term, immediately appealing policies that resonate with the public but may not be financially or institutionally sustainable and 2) are known to criticize or dismiss economic experts and established institutions that advocate for sustainability. 3) Depending on national election dates in various European countries, most countries' data are from the 2016-2017 period.

Source: Author's calculation based on Stoetzer et al. (2023), European Social Survey and Standardized World Income Inequality Database

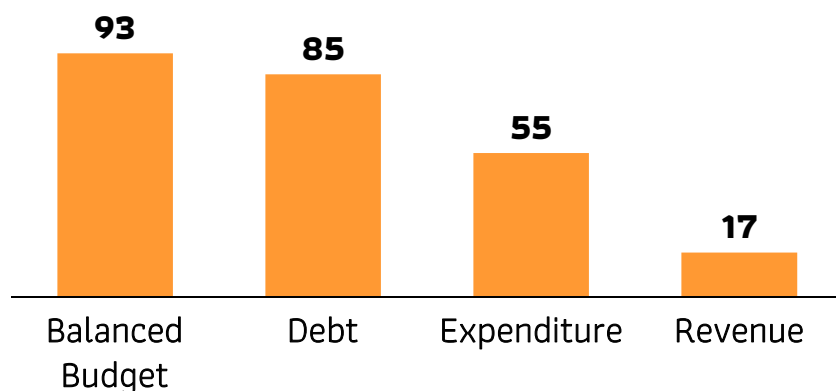
กลไกที่ช่วยยับยั้งการมองสั้นทางนโยบายในต่างประเทศ



กฎการคลัง

เกณฑ์ทางการคลังที่รัฐต้องปฏิบัติตาม เช่น
งบประมาณ ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะ

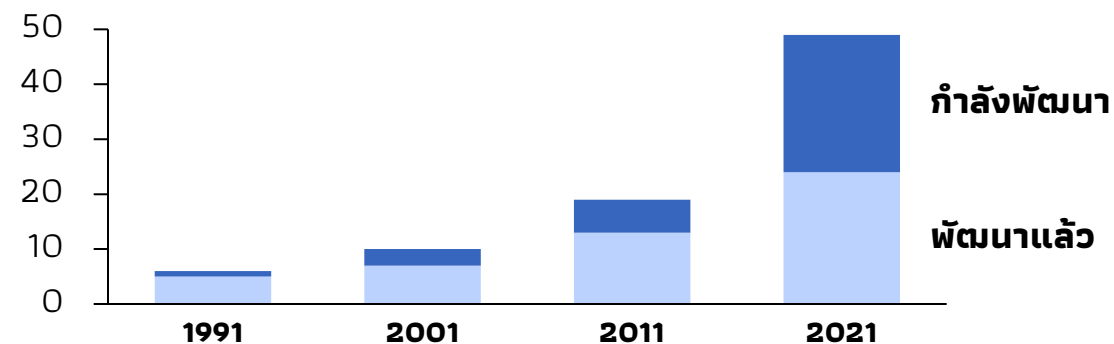
จำนวนประเทศที่มีกฎการคลังประเภทต่าง ๆ (2020)



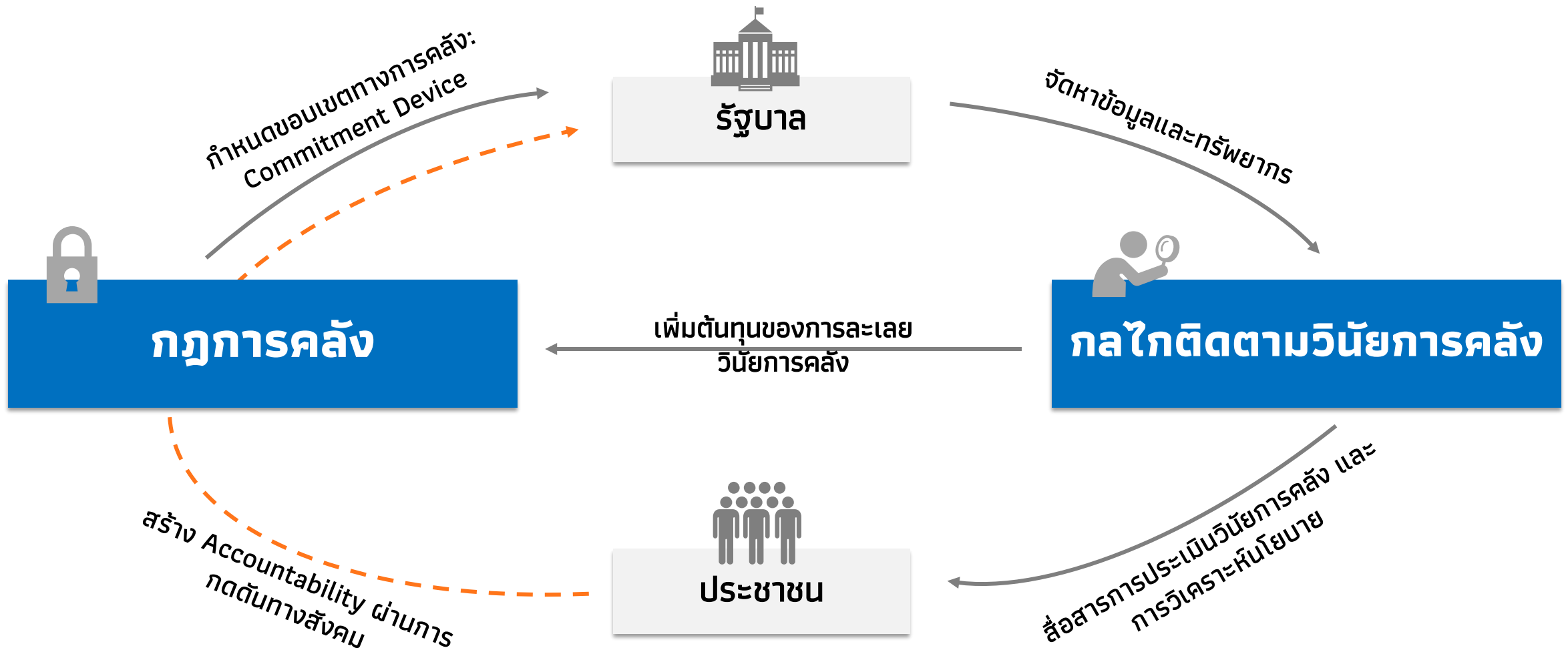
กลไกติดตามวินัยการคลัง

สถาบันการคลังอิสระ หรือองค์กรอื่น ซึ่งมี
หน้าที่ประเมินการปฏิบัติตามกฎการคลัง

จำนวนประเทศที่มีสถาบันการคลังอิสระทั่วโลก (1991-2021)



กลไกเพื่อสร้างธรรมาภิบาลทางการเมืองในประเทศพัฒนาแล้ว



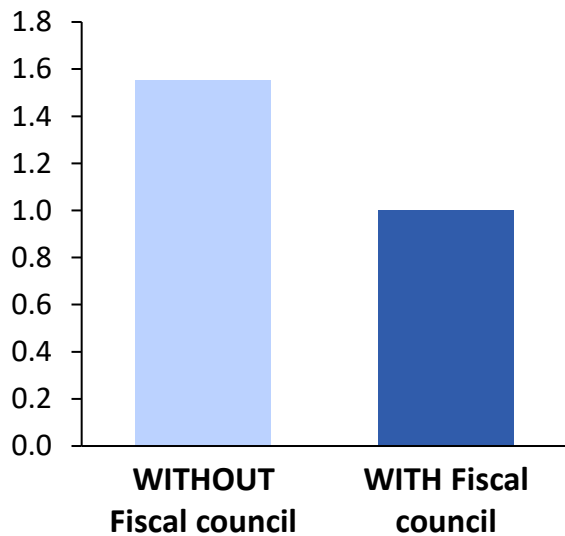
สถาบันการคลังอิสระช่วยลดตอน Overoptimism ของการประมาณการ ตัวเลขของรัฐ และส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎการคลัง

1

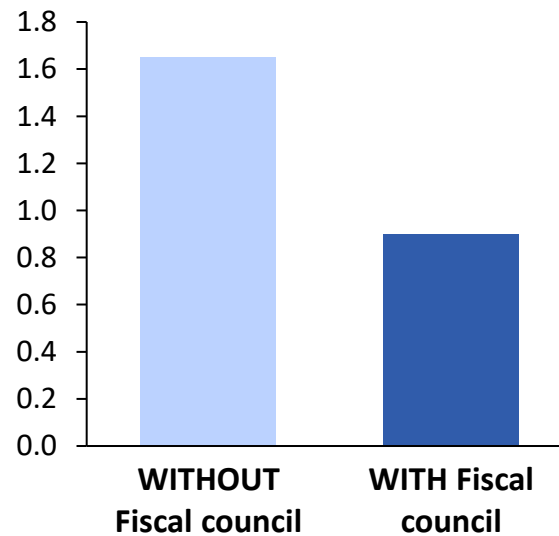
Fiscal projection ใกล้เคียงความจริงมากขึ้น

Mean absolute forecasting errors (Percentage point)

Real GDP growth



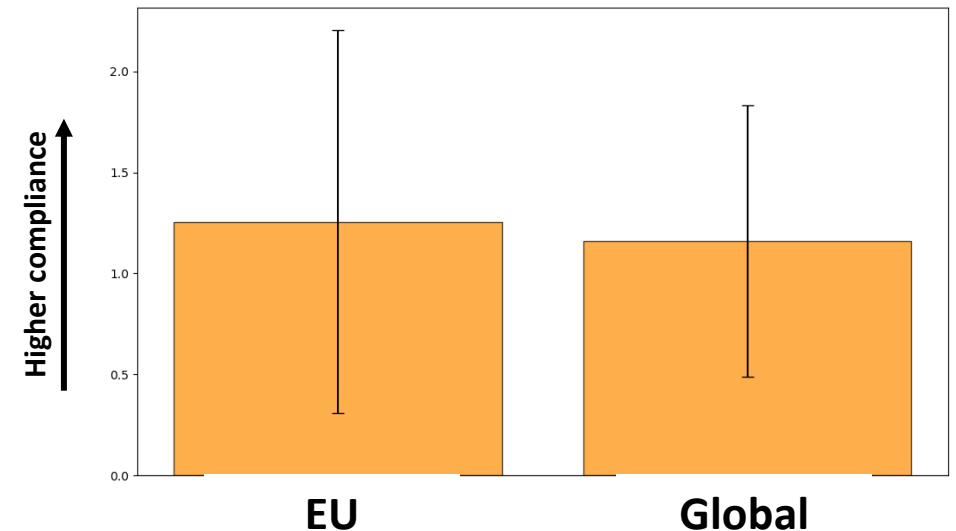
Primary balance



2

รัฐบาลปฏิบัติตามกฎการคลังมากขึ้น

Effects of fiscal council on rule compliance (% of GDP)



Notes: 1) For forecasting errors, the sample contains EU countries, all of which have fiscal rules. The period is 1995-2015. The t-tests for the equality of the averages in the two bins are rejected at the 1% level in all cases. 2) Compliance is defined as the difference between the national fiscal rule threshold (F^*) and the corresponding fiscal aggregate (F) subject to the rule, i.e., $F^* - F$, expressed as % of GDP.

Source: Beetsma et al. (2019)

กรอบวินัยการคลังของไทย

1

คกก. นโยบายการเงินและการคลังของรัฐ



ประธาน: นายกรัฐมนตรี



รองประธาน: รมว. คลัง



ปลัดก.คลัง



เลขาฯ สศช.



ผ.อ. สำนัก
งบประมาณ



ผู้ว่าการรปท.

2

กฎการคลัง

งบประมาณ

หนี้สาธารณะ

3

การบริหารความเสี่ยงระยะยาว

แผนการคลังระยะปานกลาง

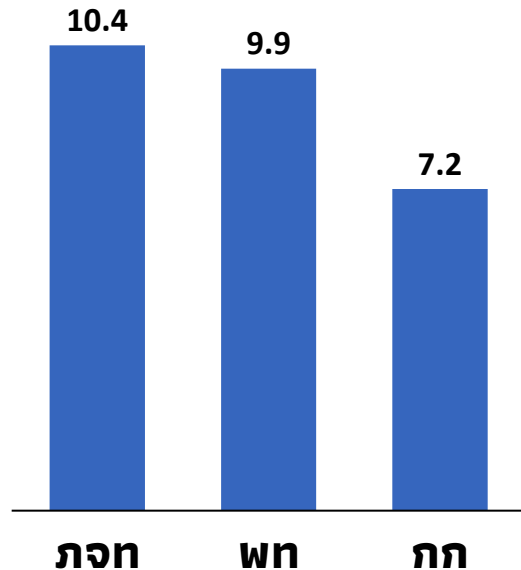
รายงานความเสี่ยงการคลัง

ตัวอย่างความท้าทายด้านวินัยการคลังของไทย

1

การหาเสียงด้วยนโยบายที่
อาจคุกคามเสถียรภาพการคลัง

วงเงินของนโยบายพรรคฯ ปี 2566
[% ของ GDP]



2

Creative accounting ที่สร้างคำถาม
ต่อความยั่งยืนฯ



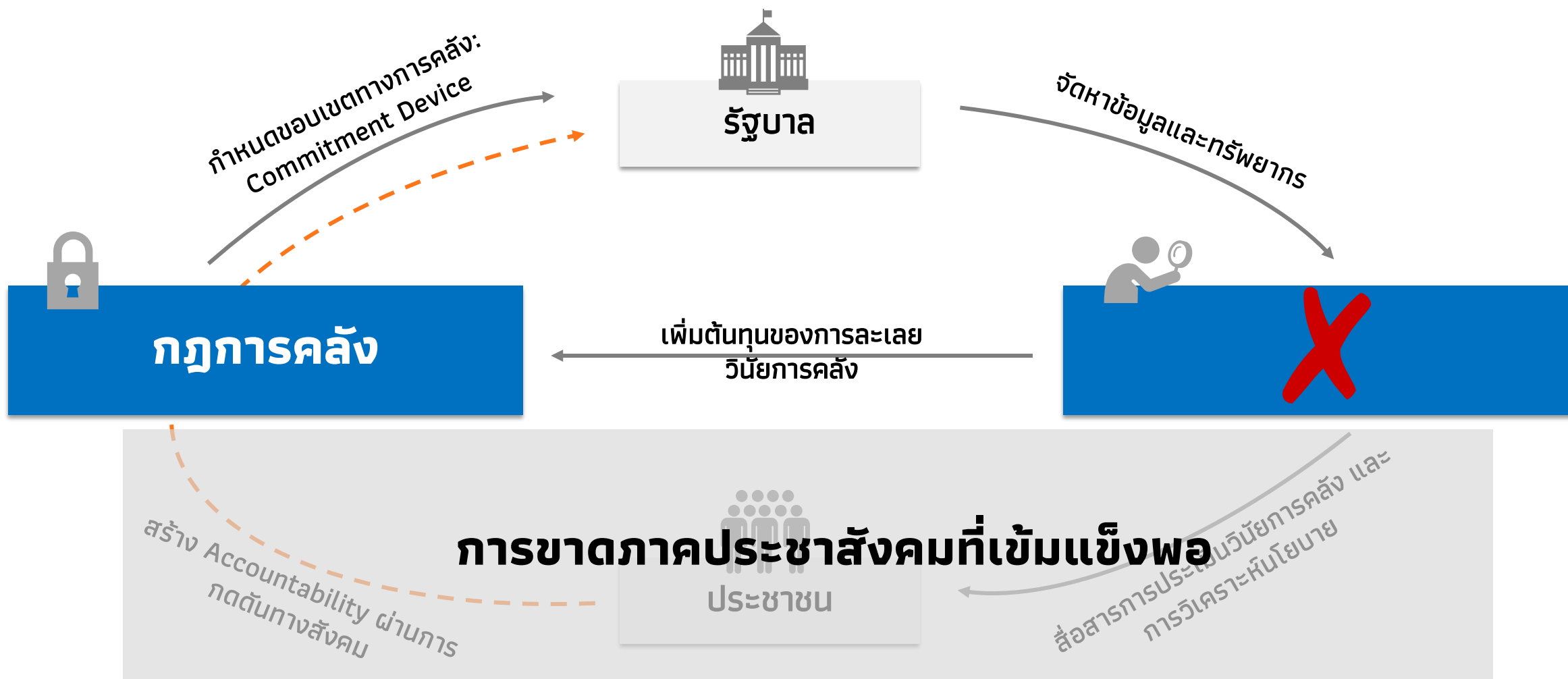
3

การขาดเครื่องชี้นำทิศทางการคลังที่น่าเชื่อถือ

ในรอบปีที่ผ่านมา รัฐ
ปรับแก้ MTFF 4 ครั้ง

การขาดแผนการสร้าง
เสถียรภาพทางการคลัง

ประเทศไทยขาด “กลไกติดตามวินัยการคลัง”



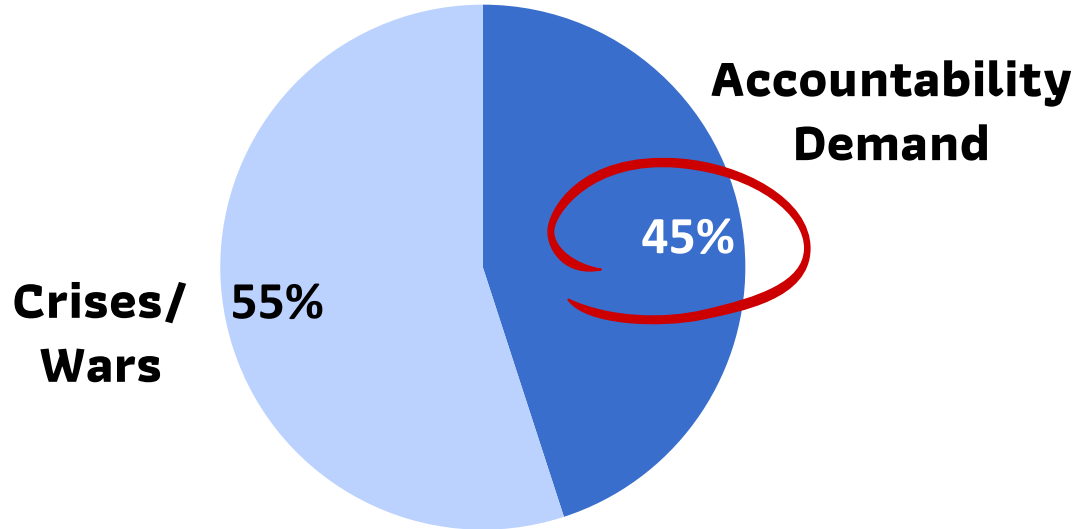
สถาบันที่มีในปัจจุบันไม่สามารถติดตามวินัยการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

	คกก.นโยบายการเงิน การคลังของรัฐ	Thai PBO	สปท.	TDRI
พันธกิจติดตาม วินัยการคลัง	✓	✓	✗	✗
ความเป็นอิสระ	✗	◐	✓	✓
ความเพียงพอ ของทรัพยากร	✓	✗	✓	◐

**เราจะสร้าง
กลไกติดตามวินัยการคลังที่มีประสิทธิภาพ
ในไทยได้อย่างไร**

เราจะสร้างกลไกติดตามวินัยการคลังที่มีประสิทธิภาพในไทยได้อย่างไร

แรงผลักดันให้เกิดสถาบันการคลังอิสระ
ในต่างประเทศ



เกือบครึ่งเกิดจากความต้องการเห็นการ
เพิ่ม Accountability

ตัวอย่าง: ประเทศชิลี

Domestic
political will

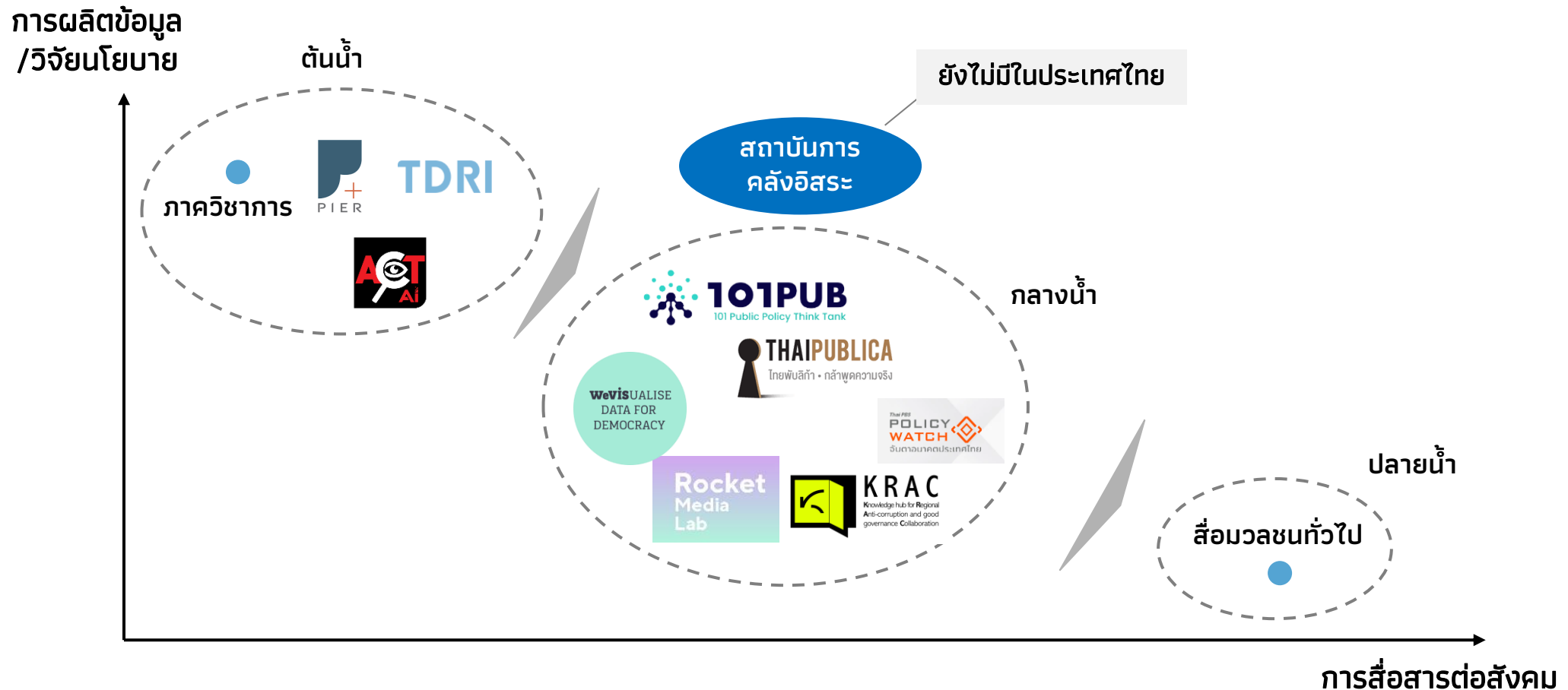
Public
Demand

Experts &
Academia

Autonomous Fiscal Council [2019]

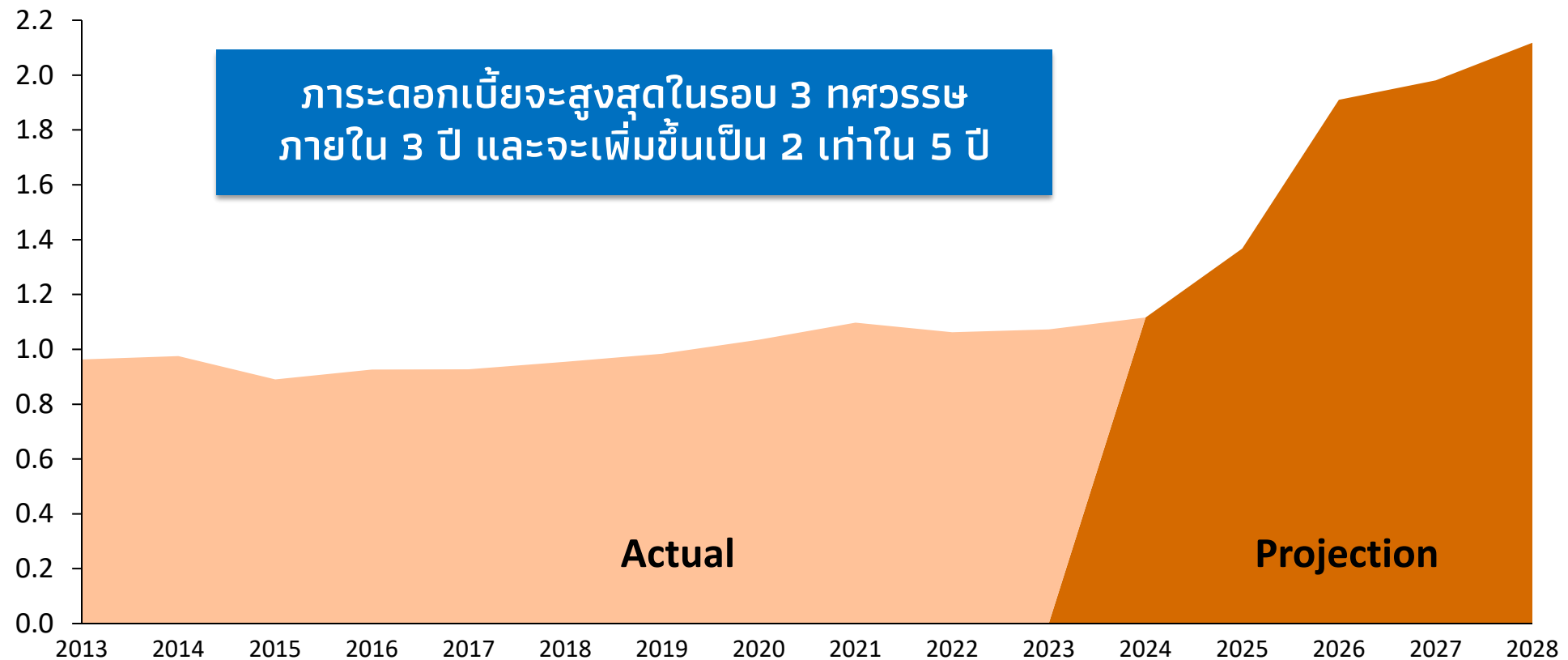
ภาคประชาสังคมตื่นตัวมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ระบบนิเวศเพื่อเสริมพลังภาคประชาสังคมในการผลักดันนโยบายที่มองไกล



จุดเปลี่ยนการคลังไทย : สร้างสภาพแวดล้อมที่ผลักดันการมองยาวเชิงนโยบาย

การดอกเบี้ยหนี้สาธารณะต่อ GDP [%]



End of Document

