



โดย... **ดร.สมชาย สัจจพงษ์**

ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

## แนวโน้มนโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันและอนาคต...

จากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน และคาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจในปี 2552 พบว่า เศรษฐกิจโลกโดยรวมมีแนวโน้มที่จะชะลอตัวลงอย่างมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคการส่งออกของไทย โดยปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการในปี 2552 อาจไม่ขยายตัวเลย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล ในขณะที่การบริโภคภาคเอกชนมีแนวโน้มที่จะชะลอตัวลงตามรายได้จากภาคการส่งออกและการเลิกจ้างงาน ประกอบกับการลงทุนภาคเอกชนฟื้นตัวช้ากว่าที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าโดยรวม รวมถึงสินค้าเกษตรลดลง

ดังนั้น ในเชิงเศรษฐกิจมหภาค ปัญหาและความท้าทายต่อเศรษฐกิจไทย และแนวโน้มนโยบายในการรองรับปัญหาดังกล่าว อาจจำแนกเป็นด้านต่างๆ ได้ดังนี้

- ❑ การชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก จะนำมาซึ่งปัญหาการส่งออกชะลอตัว และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด แนวนโยบายคือ กระจายการส่งออกไปยังประเทศเกิดใหม่ที่ยังมีศักยภาพในระยะยาว เช่น จีน อินเดีย ตะวันออกกลาง แอฟริกา และละตินอเมริกา เป็นต้น

- ❑ เศรษฐกิจภายในประเทศอ่อนแอ ดูได้จากกรณีบริโภคนิยมและการลงทุนภายในประเทศ แนวนโยบายคือรัฐบาลต้องเร่งเบิกจ่ายทั้งรายจ่ายรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ พร้อม

ทั้งเสริมสภาพคล่องให้พอเพียง และให้ภาคเอกชนสามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อ ได้อย่างทั่วถึงและที่ขาดไม่ได้ คือ ต้องรักษาระดับรายได้ครัวเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายได้เกษตรกรซึ่งผูกติดอยู่กับราคาพืชผลทางการเกษตร

❑ เมื่อการส่งออกชะงัก เศรษฐกิจภายในประเทศอ่อนแอ จะนำมาซึ่งปัญหาการว่างงาน แนวนโยบายคือพิจารณาการใช้เงินงบประมาณเพื่อการจ้างงานหรือฝึกอบรม ตลอดจนมาตรการภาษีต่างๆ พร้อมทั้งดูแลเรื่องตาข่ายความปลอดภัยทางสังคมให้เป็นหลังพิงแก่กำลังแรงงาน

❑ ปัญหาการเมืองในช่วงที่ผ่านมา ส่งผลให้ความเชื่อมั่นของนักท่องเที่ยวต่างชาติหายไป จำนวนนักท่องเที่ยวจะหายไปเป็นจำนวนมากในปี 2552 แนวนโยบายคือ ฟื้นฟูความเชื่อมั่น เจาะตลาดนักท่องเที่ยวกลุ่มที่ยังมีรายได้สูง พร้อมทั้งส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศของคนไทยเอง ตลอดจนส่งเสริมให้มีการจัดประชุม สัมมนาและฝึกอบรมภายในประเทศทดแทน

จากปัญหาต่างๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัจจุบัน ภาคเอกชนยังอยู่ในภาวะที่อ่อนแอ ซึ่งส่งผลต่อภาคประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของภาครัฐผ่านการดำเนินการด้านการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจตามแนวทางข้างต้น โดยรัฐบาลได้มีการผลักดันให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 2552 อีก 116,700 ล้านบาท ซึ่งเมื่อรวมกับรายจ่ายที่ตั้งไว้เดิมจำนวน 1,835,000 ล้านบาทแล้ว ทำให้มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น 1,951,700 ล้านบาท ในขณะเดียวกัน รัฐบาลคาดว่าจะมีรายได้เพิ่มเติมจากการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมอีก 19,139.5 ล้านบาท ดังนั้น การขาดดุลงบประมาณในปี

งบประมาณ 2552 จะมีจำนวนถึง 347,061 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 3.5 ของ GDP

ทั้งนี้ รายจ่ายเพิ่มเติมจำนวน 116,700 ล้านบาทนั้น จำนวน 19,139 ล้านบาท จะใช้เป็นรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังที่จ่ายไปในปี 2551 ซึ่งเท่ากับว่าจะมีจำนวนเงินที่จะอัดฉีดลงไปเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มเติมอีกประมาณ 97,560 ล้านบาท ซึ่งได้มีการจัดสรรเพื่อใช้ในโครงการต่างๆ ที่สำคัญ เช่น

❑ โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ วงเงินรวม 18,970.4 ล้านบาท ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือค่าครองชีพแก่ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท/เดือน ทั้งในภาคเอกชนและข้าราชการจำนวนคนละ 2,000 บาท

❑ การต่ออายุโครงการ 5 มาตรการ 6 เดือน วงเงิน 11,409.2 ล้านบาท เพื่อลดค่าครองชีพของประชาชน โดยขยายเวลาการได้สิทธิใช้น้ำประปา ไฟฟ้า รถเมล์ และรถไฟฟ้าขึ้น 3 ออกไปอีก 6 เดือน แต่จะต้องมีการปรับปรุงเกณฑ์การได้รับสิทธิต่างๆ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการให้เกิดการประหยัดการใช้น้ำและพลังงานด้วยเช่นกัน

❑ โครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี วงเงิน 19,000 ล้านบาท เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองและนักเรียน รวมทั้งเป็นการขยายโอกาสในการได้รับการศึกษาสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย อันจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาวด้วยเช่นกัน

❑ โครงการเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชน วงเงิน 15,200 ล้านบาท ซึ่งจะเป็นโครงการที่ส่งเสริมให้ชุมชน/ประชาชนได้ริเริ่มการบริหารจัดการเงินทุนและโครงการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

### รายละเอียดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

แผนงาน - โครงการ/รายการ	งบประมาณ	กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>116,700.0</b>	
<b>1. แผนงานฟื้นฟูและเสริมสร้างความเชื่อมั่นด้านเศรษฐกิจ</b>	<b>37,464.5</b>	
1.1 โครงการการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ	18,970.3	ประชาชนผู้มีรายได้น้อย/ผู้มีรายได้ประจำ
1.2 โครงการ 5 มาตรการ 6 เดือน เพื่อลดค่าครองชีพของประชาชน	11,409.2	ประชาชนผู้มีรายได้น้อย
1.3 โครงการจัดทำและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกร	2,000.0	เกษตรกร

...ต่อ

แผนงาน - โครงการ/รายการ	งบประมาณ	กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์
1.4 โครงการก่อสร้างทางในหมู่บ้านเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน	1,500.0	ประชาชน/ชุมชน
1.5 โครงการด้านพาณิชย์เพื่อช่วยเหลือประชาชน	1,000.0	ประชาชนผู้มีรายได้น้อย
1.6 โครงการสนับสนุนด้านการท่องเที่ยว	1,000.0	ผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยว และธุรกิจต่อเนื่องจากการท่องเที่ยว
1.7 โครงการแหล่งน้ำขนาดเล็กเพื่อการจัดการน้ำ	760.0	เกษตรกร
1.8 โครงการส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรมอาคาร และอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม	500.0	ภาคธุรกิจเอกชน
1.9 โครงการฟื้นฟูความเชื่อมั่นและเสริมสร้างภาพลักษณ์ของประเทศ	325.0	การสร้างเชื่อมั่นและฟื้นฟูเศรษฐกิจภาพรวม
<b>2. แผนงานเสริมสร้างรายได้ พัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงด้านสังคม</b>	<b>56,005.6</b>	
2.1 โครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี	19,001.0	นักเรียน/ผู้ปกครอง
2.2 โครงการเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชน	15,200.0	ประชาชน/ชุมชน
2.3 โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ	9,000.0	ประชาชนผู้สูงอายุ
2.4 โครงการเพิ่มศักยภาพผู้ว่างงานเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน	6,900.0	เกษตรกร/แรงงานนอกภาคเกษตร
2.5 โครงการส่งเสริมอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เชียงรุก	3,000.0	อาสาสมัครสาธารณสุข
2.6 โครงการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยข้าราชการตำรวจชั้นประทวน	1,808.8	ข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อย
2.7 โครงการปรับปรุงสถานีอนามัย	1,095.8	ประชาชนในชนบท
<b>3. แผนงานบริหารเพื่อรองรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น</b>	<b>4,091.3</b>	
3.1 รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	4,091.3	
<b>4. แผนงานรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง</b>	<b>19,139.5</b>	
4.1 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	19,139.5	

จากแนวทางการจัดสรรงบประมาณข้างต้น จะเห็นได้ว่างบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนี้ ได้มุ่งเน้นไปในโครงการที่เป็นการบรรเทาภาระค่าครองชีพของประชาชนในปัจจุบันเป็นหลัก รวมถึงการให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานและภาคธุรกิจต่างๆ เช่น SMEs และภาคการท่องเที่ยว เพื่อส่งเสริมให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลก็ได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในระยะยาวด้วยเช่นกัน เช่น การสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี หรือโครงการเพิ่มศักยภาพผู้ว่างงานเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ซึ่งจะส่งผลต่อผลผลิตภาพของแรงงานในระยะยาว รวมถึงโครงการเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชน ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับชุมชน

สำหรับแนวทางในการชดเชยการขาดดุลงบประมาณจำนวน 347,060.5 ล้านบาทนั้น กระทรวงการคลังได้เตรียมการไว้แล้ว โดยคาดว่าจะต้องมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจำนวน 347,060.5 ล้านบาท (ตามพระราช-

บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 จำนวน 249,500 ล้านบาท และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 97,560.5 ล้านบาท) โดยกฎหมายกำหนดให้สามารถกู้เงินได้สูงสุดถึง 441,940 ล้านบาท ตามมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดว่ารัฐบาลสามารถกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณหนึ่งเป็นเงินบาทได้ไม่เกินวงเงินดังนี้

(1) ร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ

(2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น

ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีการกู้เงินจำนวนมากดังกล่าว แต่เครื่องชี้ความยั่งยืนทางการคลังที่สำคัญ ได้แก่ หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังไม่เกินร้อยละ 50 และภาระหนี้ ต่องบประมาณยังไม่เกินร้อยละ 15 ยังอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

สำหรับแผนนโยบายการคลังในอนาคตนั้น จะต้องพิจารณาถึงสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเป็นหลัก โดยแผนนโยบายการคลังที่ดี ควรจะเป็นแบบตรงข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจ หรือ Counter - Cyclical Fiscal Policy ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวในช่วงที่เศรษฐกิจหดตัว เพื่อให้นโยบายการคลังเป็นผู้นำในการกระตุ้นเศรษฐกิจ และดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว เพื่อให้นโยบายการคลังเป็น Automatic Stabilizer ของระบบเศรษฐกิจ

นอกจากนั้น การดำเนินนโยบายการคลัง จำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและการคลังของประเทศในอนาคตด้วย เพื่อให้แผนนโยบายการคลังสามารถรองรับปัจจัยต่างๆ เหล่านั้นได้อย่างเหมาะสม โดยปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจการคลังในอนาคตที่สำคัญ ได้แก่

1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร โดยประเทศไทยกำลังจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายด้านการดูแลสุขภาพมากยิ่งขึ้น
2. ข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่ส่งผลให้รัฐบาลมีลักษณะของการเป็นรัฐสวัสดิการมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประมาณรายจ่ายของรัฐบาล โดยเฉพาะการใช้งบประมาณด้านการศึกษาและสาธารณสุข
3. ความต้องการใช้เงินในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อการเสริมสร้างขีดความสามารถและการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หรือ Mega Projects

จากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้น การดำเนินนโยบายการคลังของภาครัฐในอนาคต จึงจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปที่สำคัญ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับแนวทางและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากปัจจัยดังกล่าว โดยสามารถยกตัวอย่างแนวทางการปฏิรูปด้านการคลังต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

### 1. การปฏิรูปการคลังด้านรายได้ผ่านการปฏิรูปโครงสร้างภาษี ได้แก่

- การลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เพื่อเป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้เกิดการลงทุน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- การปรับลดโครงสร้างอากรศุลกากรสำหรับการนำเข้าวัตถุดิบเพื่อใช้ในการผลิตซึ่งจะเป็นการส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้อีกทางหนึ่งเช่นกัน

- ในขณะเดียวกัน เนื่องจากรัฐบาลมีภาระต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก ก็จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม รวมถึงการปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าหรือบริการที่เป็นโทษต่อสังคม เพื่อชดเชยรายได้ที่ลดลงจากทั้งในส่วนของภาษีเงินได้และภาษีศุลกากรด้วย

- นอกจากนั้น ควรจะต้องผลักดันให้มีภาษีใหม่ๆ เกิดขึ้น โดยเฉพาะภาษีซึ่งเก็บจากฐานทรัพย์สิน ซึ่งจะช่วยสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น เช่น ภาษีมรดก และภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น

- ภาษีชนิดใหม่อีกชนิดหนึ่งที่ควรนำมาใช้ ได้แก่ ภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างฐานภาษีชนิดใหม่ รวมถึงเป็นการลดการสร้างมลภาวะที่เป็นพิษ เท่ากับเป็นการรองรับปัญหาที่เกิดจากภาวะโลกร้อนในอนาคตด้วยเช่นกัน

### 2. การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ

หรือ กบช. โดยเมื่อพิจารณาจากปัจจัยที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูปทางการคลังข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยภายในที่สำคัญประการหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ หรือ กบช. จะเป็นทางออกสำหรับการเตรียมการรับมือกับแนวโน้มดังกล่าว โดยกองทุนนี้จะเป็นกองทุนที่บริหารเงินของกำลังแรงงานในปัจจุบัน ก่อนจะนำเงินดังกล่าวไปจ่ายให้เป็นรายได้ของแรงงานเมื่อเกษียณอายุตามจำนวนเงินออมที่แรงงานแต่ละคนได้ส่งเข้ากองทุนร่วมกับผลตอบแทนจากการนำเงินออมดังกล่าวไปลงทุน หรือที่เรียกว่าระบบ Defined Contribution โดยเงินบำเหน็จบำนาญที่แรงงานจะได้รับจาก กบช. นี้ จะเป็นส่วนเสริมเพิ่มเติมจากระบบที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน เช่น กองทุนประกันสังคม หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

จากตัวอย่างการปฏิรูปทางการคลังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างในระยะยาว อย่างไรก็ตาม การจะนำแนวทางดังกล่าวมาสู่การปฏิบัตินั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาเรื่องความเหมาะสมของระยะเวลาและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งจะต้องมีความสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินนโยบายการคลังในระยะสั้นในขณะนั้นด้วย เพื่อให้การปฏิรูปทางการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลตามวัตถุประสงค์ต่อไป