

รายงานการประเมินรายได้และ
รายจ่ายภาครัฐของประเทศไทย

การส่งเสริมอนาคต ที่ทั่วถึงและยั่งยืน

บทสรุปผู้บริหาร
มิถุนายน พ.ศ. 2566

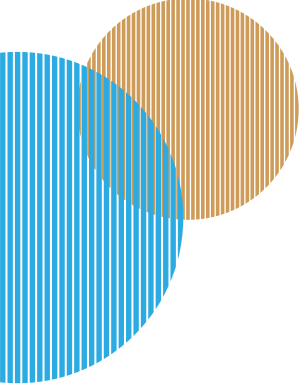




สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร

บริษัท	i
การให้ความสำคัญกับความยั่งยืนทางการคลัง	v
การเพิ่มการจัดเก็บรายได้	x
การให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ	xii
การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	xviii
การจัดทำนโยบายทางการคลังที่สนับสนุนคนยากจน	xxi



หลังจากดำเนินมาตรการทางการคลังจำนวนมากเพื่อรับมือกับสถานการณ์ของโควิด-19 รัฐบาลไทยกำลังต้องเผชิญกับความท้าทายระยะปานกลางในการลดระดับการขาดดุลการคลังและหนี้สาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงความท้าทายเชิงโครงสร้างเพื่อตอบสนองความต้องการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ในขณะที่ยังคงต้องรักษาความยั่งยืนทางการคลัง สำหรับบริบทดังกล่าว รายงานการประเมินรายได้และรายจ่ายภาครัฐฉบับนี้จะเป็นตัวกำหนดทางเลือกของรายได้และรายจ่ายที่มีความยั่งยืน ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจมีความเสมอภาคและพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงได้มากขึ้น ทั้งนี้ จะต้องมีการเพิ่มการจัดเก็บรายได้ ปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายภาครัฐ และสร้างความมั่นใจว่านโยบายด้านรายได้และรายจ่ายสนับสนุนกลุ่มที่เปราะบางที่สุด รวมถึงตอบสนองต่อความท้าทายที่มาจากเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย ภายใต้กรอบดังกล่าว รายงานฉบับนี้ได้นำเสนอข้อเสนอแนะหลายประการเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุข การศึกษา และความคุ้มครองทางสังคม อีกทั้งยังประเมินนโยบายการคลังที่สามารถนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการบรรเทาปัญหาและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างละเอียดด้วย

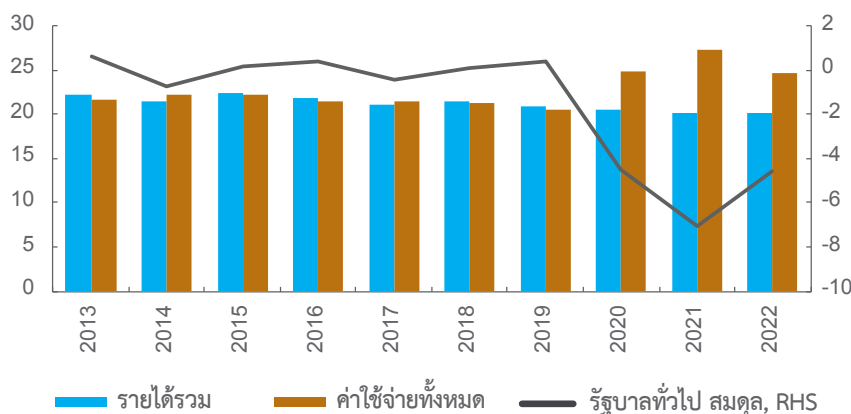
บริบท

โรคโควิด-19 เข้ามาระบาดในช่วงที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจไทยเกิดการชะลอตัวแล้ว เศรษฐกิจไทยขยายตัวที่อัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.7 ต่อปี ในช่วงปี พ.ศ. 2523-2539 โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากการสะสมทุนและรูปแบบการขยายตัวที่มุ่งเน้นการผลิตและการส่งออก แรงงานย้ายจากภาคเกษตรกรรมมาสู่ภาคการผลิต การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างนี้ทำให้ประเทศไทยสามารถก้าวเข้าใกล้กลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูงได้อย่างรวดเร็ว ในขณะเดียวกัน ก็สามารถลดความยากจนลงได้อย่างมาก อย่างไรก็ตาม วิกฤติการเงินในเอเชียช่วงปลายยุค 1990s (พ.ศ. 2540) และวิกฤติการเงินโลกในปี ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) ทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลง ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปี พ.ศ. 2562 การขยายตัวของ GDP ชะลอตัวลงเหลือเพียงเฉลี่ยร้อยละ 3.3 ต่อปี สัดส่วนของการลงทุนทางกายภาพต่อ GDP ลดลงครึ่งหนึ่ง และการขยายตัวของผลิตภาพรวม (Total Factor Productivity) ก็ชะลอตัวลง ในปี พ.ศ. 2563 เศรษฐกิจหดตัวร้อยละ 6.2 อันเนื่องมาจากการระงับการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ผลกระทบจากการจำกัดการเดินทางภายในประเทศ และอุปสงค์ภายนอกที่ลดลง ทั้งนี้ ระดับผลผลิตของประเทศไทยกลับสู่ระดับก่อนการระบาดได้ในช่วงไตรมาสที่สามของปี พ.ศ. 2565 ซึ่งช้ากว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกัน

ในขณะที่ประเทศไทยมีพัฒนาการในการลดความยากจนที่ยอดเยี่ยมตลอดช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา แต่พัฒนาการดังกล่าวกำลังชะลอตัวลง และความเหลื่อมล้ำยังคงอยู่ในระดับที่สูงมาก อัตราความยากจนของประเทศไทยลดลงจากร้อยละ 58 ในปี พ.ศ. 2533 เหลือร้อยละ 7.2 ในปี พ.ศ. 2558 แต่อัตราการลดความยากจนได้ชะลอตัวลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา สะท้อนให้เห็นถึงเศรษฐกิจที่ชะลอตัว และรายได้จากเกษตรกรรม ธุรกิจ และค่าจ้างที่ขยับเขยื้อน ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้มาตรการช่วยเหลือทางสังคมผ่านการโอนเงินเยียวยาขนานใหญ่ที่ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบของโควิด-19 ดังนั้น ความยากจนในปี พ.ศ. 2563 จึงเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยที่ร้อยละ 0.6 จุด เป็นร้อยละ 6.8 และประมาณการว่าจะลดลงในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศไทยยังคงสูงที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออก และผลกระทบอาจรุนแรงขึ้นจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทั้งนี้ ความเหลื่อมล้ำสามารถบั่นทอนความก้าวหน้าในการสะสมทุนมนุษย์ รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะลดความเร็วและความยั่งยืนของการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลดความยากจนด้วย

ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยม โดยมีการขาดดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะอย่างจำกัดในช่วงก่อนการระบาดของโรคโควิด-19 ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา การจัดเก็บรายได้อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ทำให้การใช้จ่ายรวมเป็นไปอย่างจำกัด โดยรายได้ภาษี (เฉลี่ยประมาณร้อยละ 16 ของ GDP) และรายได้รวมอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำตลอดช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาเมื่อเทียบกับประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง ประเทศในภูมิภาค และกลุ่มประเทศ OECD แต่งบประมาณรายจ่ายอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงระดับสมดุลในช่วงเวลาเดียวกัน โดยมีการขาดดุลงบประมาณสูงสุดเพียงร้อยละ 2 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2552 ในช่วงปี พ.ศ. 2554 ถึง 2562 การขาดดุลงบประมาณยังคงอยู่ในช่วงร้อยละ +1 ถึง -1 ของช่วง GDP (แผนภาพที่ ES1) เมื่อนำมารวมกัน ทั้งการจัดเก็บรายได้ที่ต่ำและดุลการคลังโดยรวมที่ค่อนข้างสมดุล หมายความว่า การใช้จ่ายภาครัฐอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำเมื่อพิจารณาจากระดับรายได้ของประเทศไทยและเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ในปีช่วงปี พ.ศ. 2556 ถึง 2562 รายจ่ายภาครัฐ (general government expenditure) ผันแปรอยู่ในช่วงที่จำกัดระหว่างร้อยละ 21.3 ถึง 22.2 ของ GDP แม้ว่าจะทำให้ความสำคัญกับงบประมาณรายจ่ายด้านสาธารณสุขและการศึกษา แต่รายจ่ายด้านดังกล่าวก็ยังค่อนข้างต่ำเมื่อพิจารณาจากค่าใช้จ่ายต่อหัวและเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนของ GDP

แผนภาพที่ ES1: ดุลการคลัง (General government fiscal balance)
(ร้อยละของ GDP ปีงบประมาณ, ตามระบบ GFS)



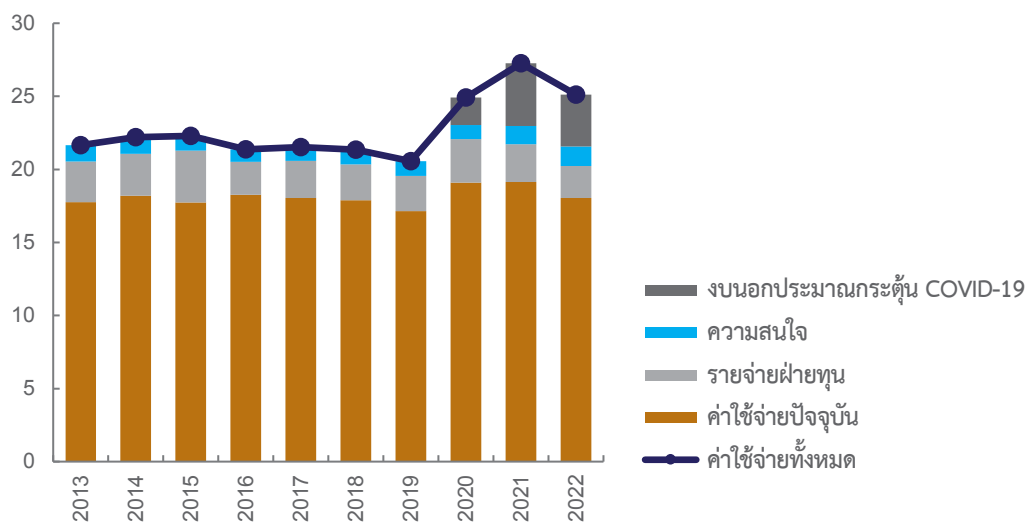
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กระทรวงการคลัง



วินัยในการใช้จ่ายดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีพื้นที่ทางการคลังในการแก้ไขปัญหาการระบาดของโรคโควิด-19 โดยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีมาตรการทางการคลังขนาดใหญ่ที่สุดในภูมิภาค (แผนภาพที่ ES2) มาตรการดังกล่าวนับว่าเป็นประวัติการณ์ของประเทศไทยในด้านของขนาด ความครอบคลุม และความหลากหลายของเครื่องมือที่ใช้ โดยมีการประกาศมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ 3 ระยะ คือ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2563 เมษายน พ.ศ. 2563 และพฤษภาคม พ.ศ. 2564 ตามลำดับ มูลค่ารวม 1.56 ล้านล้านบาท โดยแบ่งมาตรการออกเป็น 3 หัวข้อหลัก ประกอบด้วย ด้านสาธารณสุข การช่วยเหลือเยียวยา (การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และการแจกเงิน) และการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สนับสนุนสภาพคล่องทางการเงินให้กับภาคเอกชนในวงกว้าง ทรัพยากรที่สำคัญถูกจัดสรรให้กับมาตรการสนับสนุนด้านรายได้ ซึ่งรวมถึงเงินโอนและเงินอุดหนุนสำหรับครัวเรือนเปราะบาง แรงงานนอกระบบ และเกษตรกร มีการจัดสรรเงินช่วยเหลือในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงให้กับธุรกิจ SME ผ่านการสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำจากธนาคารของรัฐ ในขณะที่มาตรการด้านสาธารณสุขของไทยมากกว่าประเทศอื่นเล็กน้อย (ร้อยละ 1.7 ของ GDP) มาตรการทางการคลังที่ไม่เกี่ยวกับสาธารณสุข (ร้อยละ 7.6 ของ GDP) และมาตรการให้ความช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม (ร้อยละ 5.4 ของ GDP) มีขนาดใหญ่กว่าประเทศอื่นมาก โดยมาตรการในการแก้ไขปัญหาการระบาดของโรคโควิด-19 จำนวน 1.5 ล้านล้านบาท (ร้อยละ 8.9 ของ GDP ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562) ใช้จ่ายจากเงินกู้ของงบประมาณ รวมทั้งการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเดิม และเงินสมทบจากธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันการเงินอื่น ๆ

แผนภาพที่ ES2: รายจ่ายภาครัฐ (General government expenditures)

(ร้อยละของ GDP ปีงบประมาณ, ตามระบบ GFS)

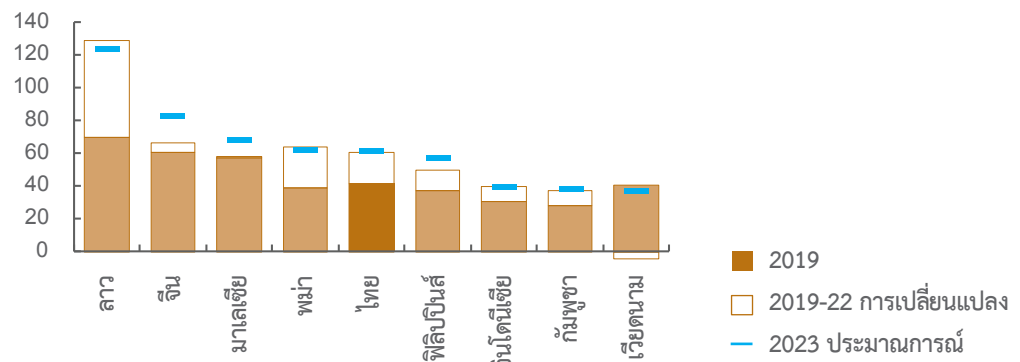


ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กระทรวงการคลัง

การประกาศมาตรการทางการคลังเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เพื่อบรรเทาค่าครองชีพที่สูงขึ้นอันเนื่องมาจากสงครามในยูเครน ส่งผลให้แผนการลดรายจ่ายภาครัฐต้องล่าช้าออกไป ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงกรกฎาคม พ.ศ. 2565 รัฐบาลได้ประกาศมาตรการทางการคลังมูลค่า 1.52 แสนล้านบาท (เกือบร้อยละ 1 ของ GDP) เพื่อบรรเทาแรงกดดันด้านค่าครองชีพอันเนื่องมาจากสงครามในยูเครนและราคาสินค้าโภคภัณฑ์ทั่วโลกที่เพิ่มสูงขึ้น มาตรการอุดหนุนด้านสวัสดิการบางมาตรการมีเป้าหมายเป็นครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ซึ่งโดยทั่วไปจะเกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจแบบทวีคูณที่มากกว่า ขณะเดียวกันประโยชน์ก็จะตกอยู่กับกลุ่มที่เปราะบางมากที่สุดด้วย ตรงข้ามกับการอุดหนุนและการลดภาษีน้ำมันดีเซลและก๊าซหุงต้มซึ่งมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูง และค่อนข้างจะไม่มีประสิทธิภาพในการลดความยากจน

มาตรการทางการคลังดังกล่าวทำให้นี้สาธารณะเพิ่มขึ้นราวร้อยละ 20 ของ GDP ในช่วงก่อนการระบาด นโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยมของไทยทำให้นี้สาธารณะลดลงตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2000 (พ.ศ. 2543) ในปี พ.ศ. 2562 ระดับหนี้สาธารณะที่ร้อยละ 41 ของ GDP นับว่าอยู่ในระดับปานกลางเมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานในระดับภูมิภาคและระดับโลก แต่การระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้นี้สาธารณะพุ่งขึ้นมาอยู่ในระดับที่สูงกว่าร้อยละ 60 ของ GDP เป็นครั้งแรกในรอบ 20 ปี ในการนี้ เพื่อเป็นการรองรับนโยบายที่มีความจำเป็นเร่งด่วน จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ทางการคลังเป็นการชั่วคราว รวมถึงการเพิ่มเพดานหนี้สาธารณะจากร้อยละ 60 เป็นร้อยละ 70 ของ GDP เพื่อช่วยให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินกู้จำนวน 1.5 ล้านล้านบาทที่ได้รับอนุมัติไว้สำหรับแก้ไขปัญหาการระบาดของโรคโควิด-19 ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2565 ได้ อย่างเต็มที่ แม้วานี้สาธารณะจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 แต่ก็ยังคงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค (แผนภาพที่ ES3)

แผนภาพที่ ES3: หนี้สาธารณะของประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก (ร้อยละของ GDP)



ที่มา: IMF Fiscal Monitor เมษายน 2566, หนี้สาธารณะต่อ GDP ของเวียดนามลดลงระหว่าง ปี พ.ศ. 2562 และ 2565



การให้ความสำคัญ กับความยั่งยืนทางการคลัง

i. ... ในระยะปานกลาง ในขณะที่ยังคงสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อไป

แม้ว่าหนี้สาธารณะจะเพิ่มสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ แต่ก็มีหลายปัจจัยที่ช่วยลดความเสี่ยงทางการคลังนี้ได้ หนี้สาธารณะของประเทศไทยเกือบทั้งหมดอยู่ในสกุลเงินบาท และความต้องการถือครองพันธบัตรรัฐบาลในสกุลเงินบาทของคนในประเทศยังสามารถรองรับการออกพันธบัตรของรัฐบาลได้ ด้วยหนี้สาธารณะส่วนใหญ่ถือครองโดยคนไทย ซึ่งจำกัดความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอกที่จะทำให้เกิดเงินทุนไหลออกและการอ่อนค่าของอัตราแลกเปลี่ยน และแม้หนี้สาธารณะจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 แต่ยังคงอยู่ในระดับที่จำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาค อีกทั้งอัตราดอกเบี้ยก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นมาก (ณ สิ้นปี พ.ศ. 2565) สัดส่วนของหนี้สาธารณะสกุลเงินต่างประเทศที่ต่ำและอายุคงเหลือเฉลี่ยของตราสารหนี้ที่ยาวช่วยลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ยได้อย่างมีนัยสำคัญ ร้อยละของภาระหนี้ต่อรายได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้เพิ่มเติมสำหรับแนวทางการกำหนดนโยบายการคลัง ยังคงอยู่ในระดับต่ำมากและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม ตามที่รัฐบาลได้ตระหนักแล้วว่าจำเป็นต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพทางการคลัง (หรือการรัดเข็มขัดทางการคลัง) ในระยะปานกลาง ในกรณี 'ไม่มีการรัดเข็มขัดทางการคลัง' ซึ่งดุลการคลังเบื้องต้นยังคงอยู่ที่ระดับเฉลี่ยในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ที่ประมาณร้อยละ 4.4 ของ GDP และเมื่อพิจารณาจากสมมติฐานการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราดอกเบี้ยในปัจจุบันแล้ว หนี้สาธารณะจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วไปสู่ระดับที่ไม่มี ความยั่งยืน ดังนั้น ในระยะปานกลางจึงจำเป็นต้องลดระดับการขาดดุลลงจากปัจจุบัน นอกจากนี้ ต้นทุนทางการคลังและความเสี่ยงจากการที่หนี้สาธารณะอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 60 ของ GDP สูงกว่าที่ประเทศไทยเคยเผชิญในช่วงก่อนการระบาด ซึ่งรวมถึง i) ต้นทุนดอกเบี้ยสำหรับหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นในอนาคต (พร้อมกับความเป็นไปได้ในการลดค่าใช้จ่ายภาครัฐอื่น ๆ ลดลง) ii) การต่ออายุตราสารหนี้ที่ครบกำหนด (rollover) มีความเสี่ยงสูงขึ้น เนื่องจากมีหนี้ที่ครบกำหนดชำระจำนวนมาก iii) ความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย (เนื่องจากส่วนเพิ่มของผลตอบแทนเพื่อชดเชยความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นสูงขึ้น) และ/หรือการชะลอตัวของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้การรักษาค่าความยั่งยืนของหนี้สาธารณะเป็นไปได้ยากขึ้น และ iv) พื้นที่ว่างทางการคลังที่ลดลงสำหรับการดำเนินนโยบายเพื่อลดผลกระทบทางลบจากภายนอกที่อาจมีต่อเศรษฐกิจในอนาคต อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพทางการคลังที่กำหนดไว้ตามแผนการคลังระยะปานกลางของรัฐบาล (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566-2570) จะช่วยลดความเสี่ยงดังกล่าวได้

ในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจต้องการการสนับสนุนทางการคลังเพิ่มเติม รัฐบาลสามารถชะลอการรัดเข็มขัดทางการคลังในระยะ 2 – 3 ปีข้างหน้าได้โดยไม่กระทบกับความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ การรัดเข็มขัดทางการคลังจะสามารถสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ในกรณีที่มีการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และรายจ่ายลงทุนยังคงเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้น ในขณะที่รายจ่ายประจำซึ่งปัจจุบันอยู่ในระดับสูงนั้นลดลง โดยได้นำแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคเชิงโครงสร้างแบบกำหนดเอง (customized macro-structural model) มาใช้ประเมินผลกระทบของแนวทางการดำเนินการทางการคลังดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีฐานที่มีการลดรายจ่ายลงจำนวนมาก จะทำให้หนี้สาธารณะลดลงเหลือร้อยละ 55 ของ GDP ภายในปี พ.ศ. 2571 โดยมีกรอบจำลองสถานการณ์ ดังนี้ i) หนี้สาธารณะยังคงอยู่ที่ประมาณร้อยละ 60 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2571 ii) รายจ่ายประจำลดลงประมาณ 3 จุดร้อยละ ของ GDP จากระดับในปี พ.ศ. 2565 ภายในปี พ.ศ. 2571 (สอดคล้องกับกรณีฐาน) และ iii) รายจ่ายลงทุนเพิ่มขึ้น 0.3 จุดร้อยละ ของ GDP ภายในปี พ.ศ. 2571 (เทียบกับกรณีฐานที่ลดลง 0.4 จุดร้อยละของ GDP)

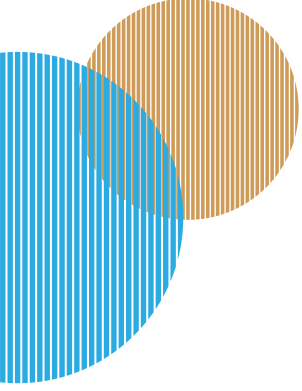
โดยรวมแล้ว ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า การเพิ่มรายจ่ายลงทุนภาครัฐในระยะปานกลางจากระดับปัจจุบัน จะช่วยให้การรัดเข็มขัดทางการคลังเกิดผลดีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ในบริบทที่การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจยังคงอ่อนไหว เนื่องจากผลกระทบครั้งล่าสุดนี้ การเพิ่มรายจ่ายลงทุนภาครัฐจากร้อยละ 2.6 ของ GDP (ค่าเฉลี่ยรายปี ปี พ.ศ. 2560-2565) เป็นร้อยละ 3.3 ต่อปี ในช่วงปี พ.ศ. 2566-2571 จะช่วยสนับสนุนอุปสงค์ภายในประเทศในระยะสั้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทวิคูณเนื่องจากการใช้จ่ายหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การเพิ่มการลงทุนภาครัฐจะส่งผลกระทบต่ออุปทานโดยการเพิ่มสินค้าทุนภาครัฐ และดึงดูดให้มีการลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้น ซึ่งทั้งสองปัจจัยนี้ จะช่วยเพิ่มผลผลิตระดับศักยภาพในระยะปานกลาง แนวทางดังกล่าวสามารถอนุมานได้ว่า การรัดเข็มขัดทางการคลังจะเป็นไปอย่างช้า ๆ และคาดว่าต้นทุนและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นจะอยู่ในระดับที่สามารถบริหารจัดการได้ การวิเคราะห์ทางการคลังในระยะยาวในส่วนถัดไปนี้ จะวิเคราะห์ผลกระทบทางการคลังและการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากการเพิ่มรายจ่ายลงทุนภาครัฐในระยะปานกลาง

ii. ... และในระยะยาว ในขณะที่ตอบสนองความต้องการใช้จ่ายเชิงโครงสร้าง

ผลการวิเคราะห์ในรายงานฉบับนี้ยังชี้ให้เห็นว่า การเพิ่มรายจ่ายด้านความช่วยเหลือทางสังคม การศึกษา และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ควบคู่ไปกับการเพิ่มรายจ่ายลงทุนภาครัฐนั้น มีความสำคัญในระยะเร่งด่วน การใช้จ่ายภาครัฐในด้านเหล่านี้ จะส่งผลกระทบต่อทุนมนุษย์และความสามารถในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ รายจ่ายด้านสังคมยังมีบทบาทสำคัญในการลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย แม้ว่ารายจ่ายรวม (ก่อนการระบาดของโรคโควิด-19) จะอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำก็ตาม ปัจจุบัน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (Old Age Allowance: OAA) ของประเทศไทยเป็นหนึ่งในระบบเงินบำนาญทางสังคมที่ต่ำที่สุดในโลก โดยผู้รับผลประโยชน์ที่มีอายุ 60 ถึง 69 ปีจะได้รับผลประโยชน์เพียงหนึ่งในสี่ของเส้นแบ่งความยากจนสากลของประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง เงินช่วยเหลือทางสังคมอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (State Welfare Card: SWC) ยังมีจำนวนที่น้อยกว่า OAA จากการจำลองจุลภาค (Microsimulations) แสดงให้เห็นว่าการเพิ่มขนาดและการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของสวัสดิการเหล่านี้ย่อมมีประสิทธิภาพมากขึ้นจะเป็นวิธีการที่มีความคุ้มค่าในการลดความยากจนและความเปราะบางแม้ว่าผลกระทบของการระบาดของโรคโควิด-19 จะลดลงแล้วก็ตาม สำหรับด้านการศึกษา ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานสากลซึ่งมีหลักฐานบ่งชี้ว่าประเด็นนี้ส่งผลในทางลบต่อผลลัพธ์ด้านการเรียนรู้ของนักเรียน การเพิ่มค่าใช้จ่ายต่อหัวให้กับนักเรียนในระดับดังกล่าวสามารถที่จะขับเคลื่อนการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาที่จำเป็นและยกระดับทุนมนุษย์ในระยะยาว และเนื่องจากประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากที่สุดในโลก การลงทุนในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงมีความจำเป็นเป็นลำดับแรก ๆ เพื่อลดต้นทุนทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุและความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นของอุทกภัย ภัยแล้ง และการกัดเซาะชายฝั่ง

เมื่อมองไปข้างหน้าจนถึงช่วงหลังการระบาดของโรคโควิด-19 ความต้องการใช้จ่ายของภาครัฐจะเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับระดับก่อนเกิดการแพร่ระบาดของโควิด-19 เนื่องจากจำนวนประชากรสูงวัยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยจะมีแรงกดดันในด้านความพร้อมและคุณภาพของการให้บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานและระบบความคุ้มครองทางสังคม เนื่องจากความต้องการของประชากรสูงวัย ความคาดหวังที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มชนชั้นกลางที่มีจำนวนมากขึ้น และวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่พร้อมรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทุนมนุษย์ ทั้งนี้ ความท้าทายที่สำคัญ คือ การดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านี้ ในขณะที่ต้องมั่นใจด้วยว่าการใช้จ่ายโดยรวมจะยังคงมีความยั่งยืน และฐานะการคลังทั้งด้านภาษีและรายจ่ายภาครัฐสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่มีความทั่วถึง

ประชากรสูงวัยที่มากขึ้นจะจำกัดศักยภาพของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งหากไม่มีมาตรการรองรับจะทำให้รักษาความยั่งยืนทางการคลังได้ยากขึ้น การคาดการณ์ในระยะยาวแสดงให้เห็นว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยจะลดลงระหว่างปี พ.ศ. 2563 ถึง พ.ศ. 2593 โดยการขยายตัวของจำนวนประชากรที่ชะลอตัวลงและสัดส่วนประชากรวัยทำงานต่อประชากรทั้งหมด เป็นปัจจัยมากกว่าหนึ่งในสามของการชะลอตัวของการขยายตัวของ GDP ที่คาดการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าว การขยายตัวที่ช้าลงจะทำให้การเพิ่มรายได้ที่จำเป็นเพื่อนำมาใช้จ่ายตามความต้องการดังกล่าวเป็นไปได้ยากขึ้น

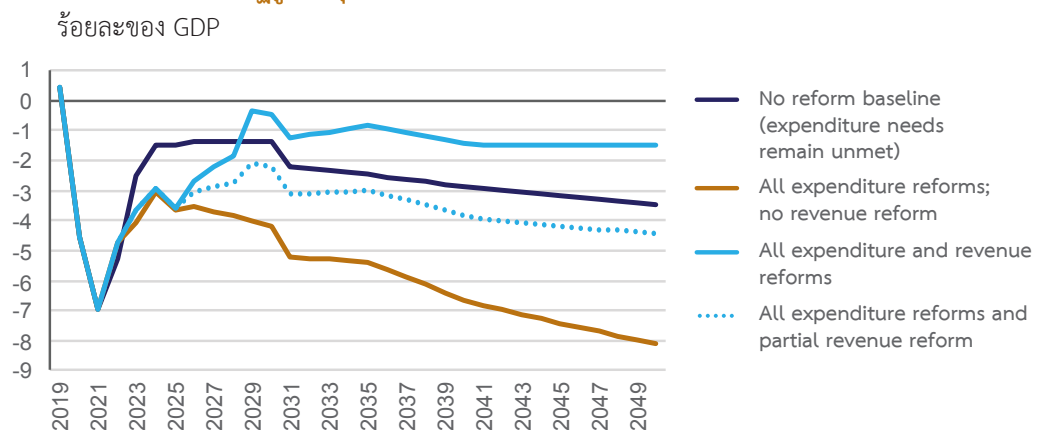


การเข้าสู่สังคมสูงวัยจะทำให้ความต้องการใช้จ่ายภาครัฐเพิ่มขึ้นผ่านเงินบำนาญและค่ารักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้น จำนวนผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปกำลังเพิ่มขึ้นและแนวโน้มนี้จะดำเนินต่อไปจนถึงปี พ.ศ. 2593 ภายใต้การประมาณการในกรณีฐาน ต้นทุนทางการคลังของเบี้ยผู้สูงอายุ และเงินบำนาญข้าราชการคาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.8 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2562 เป็นร้อยละ 3.5 ในปี พ.ศ. 2593 โดยมีสมมติฐานว่าขนาดของผลประโยชน์ต่อหัวเพิ่มขึ้นตาม GDP ต่อหัว ต้นทุนรวมทางการคลังของข้าราชการคาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.8 ของ GDP เป็นร้อยละ 3.5 ในช่วงเวลาเดียวกัน เนื่องจากอุปติการณ์ของโรคไม่ติดต่อยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีและขั้นตอนทางการแพทย์ใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น และจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความต้องการใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเพิ่มเติม

ภาครัฐสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือทางสังคม การศึกษา และสาธารณสุข เพื่อจำกัดขอบเขตของรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นและเพิ่มความเท่าเทียม การกำหนดเป้าหมายผู้รับ OAA และ SWC ที่ตรงกลุ่มมากขึ้นจะสามารถลดต้นทุนทางการคลังในขณะที่สามารถลดความยากจนได้ด้วย โดยด้านการศึกษา ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนในระดับประถมศึกษาอยู่ในระดับสูงนั้น มีสาเหตุหลักมาจากจำนวนโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กที่ไม่มีประสิทธิภาพและขาดแคลนทรัพยากร ซึ่งความพยายามควรรวมโรงเรียนขนาดเล็กเหล่านี้และเปลี่ยนแนวทางการจัดสรรงบประมาณไปยังโรงเรียนในระดับก่อนประถมศึกษา และมีมัธยมศึกษาจะช่วยให้ประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ด้านสาธารณสุข การปรับปรุงการตรวจคัดกรองโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง รวมถึงมาตรการป้องกันสุขภาพ จะช่วยลดความจำเป็นในการรักษาอื่น ๆ ที่มีราคาแพง ขณะเดียวกันก็ยังสามารถปรับปรุงรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างประกันสุขภาพภาครัฐให้มีความสอดคล้องกันเพื่อลดต้นทุนทางการคลังอีกด้วย

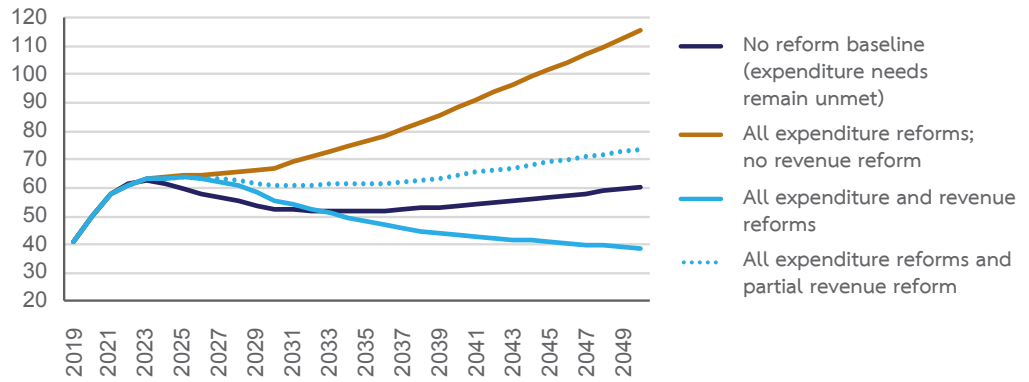
ข้อค้นพบที่สำคัญของรายงานฉบับนี้ คือ ภาครัฐมีความจำเป็นต้องเพิ่มการจัดเก็บรายได้ขึ้นอย่างมาก เพื่อตอบสนองความต้องการใช้จ่ายดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ในขณะที่ยังคงต้องรักษาความยั่งยืนทางการคลัง หากไม่มีการปฏิรูปด้านรายได้ จะทำให้การใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นทั้งในด้านความช่วยเหลือทางสังคม การศึกษา และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามที่ระบุไว้ข้างต้น แม้จะมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายเท่าที่เป็นไปได้แล้วก็ตาม จะยังอาจทำให้การขาดดุลการคลังเกินร้อยละ 8 ของ GDP และในระยะยาว หนี้สาธารณะจะเพิ่มขึ้นไปสู่ระดับที่ไม่ยั่งยืน (แผนภาพที่ ES4 และ ES5 “การปฏิรูปรายจ่ายทั้งหมด”) ในทางกลับกัน หากเพิ่มความพยายามในการปฏิรูปภาษี (ดูด้านล่าง) การจัดเก็บรายได้อาจเพิ่มขึ้น 3 ถึง 4 จุดร้อยละของ GDP จนเท่ากับร้อยละ 25 ของ GDP และในระยะยาวหนี้สาธารณะอาจลดลงต่ำกว่าระดับปัจจุบัน ในกรณีที่มีการเพิ่มการจัดเก็บรายได้บางส่วน (ตามกรณี ‘การปฏิรูปด้านรายได้บางส่วน’) หรือเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายบางส่วน จะนำไปสู่การขาดดุลและระดับหนี้สาธารณะที่สูงขึ้นพอ ๆ กัน ทั้งนี้ การรัดเข็มขัดทางการคลังในกรณี ‘การปฏิรูปการใช้จ่ายและรายได้ทั้งหมด’ จะช้ากว่าในกรณีฐานในช่วงห้าปีถัดไป ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่เป็นมิตรต่อการเติบโต (และการเพิ่มรายจ่ายลงทุน) ในระยะปานกลาง ตามที่อธิบายไว้ข้างต้น

แผนภาพที่ ES4: ผลกระทบของการปฏิรูปต่อดุลการคลัง



ที่มา: การวิเคราะห์ของธนาคารโลก

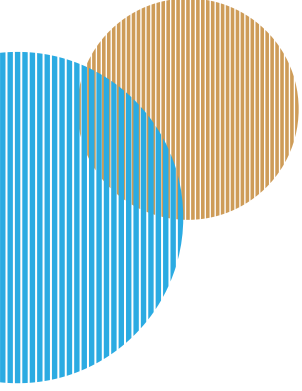
แผนภาพที่ ES5: ผลกระทบของการปฏิรูปต่อหนี้สาธารณะ
ร้อยละของ GDP



ที่มา: การวิเคราะห์ของธนาคารโลก

หมายเหตุ: “กรณีฐานที่ไม่มีการปฏิรูป” หมายถึงสถานการณ์ที่รายได้อาจยังคงตรงตัวที่ระดับของปี พ.ศ. 2565 และความต้องการใช้จ่ายด้านความช่วยเหลือทางสังคม การศึกษา และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังไม่บรรลุผล

ในขณะที่มีความจำเป็นต้องเพิ่มการจัดเก็บรายได้ ประเทศไทยยังมีพื้นที่ทางการคลังสำหรับการเพิ่มการใช้จ่ายในด้านที่สำคัญได้ในทันที โดยสามารถดำเนินการปฏิรูปด้านรายได้ได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป ในกรณีการปฏิรูปทั้งหมดที่แสดงในแผนภาพที่ ES4 และ ES5 การใช้จ่ายที่แนะนำให้เพิ่มขึ้นในส่วนของการลงทุนภาครัฐและการให้ความช่วยเหลือทางสังคมนั้น คาดว่าจะมีการดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2566 ในขณะที่การใช้จ่ายเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2566 เป็นต้นไป แต่มีสมมติฐานของการปฏิรูปด้านรายได้ จะดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้สามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงที่เหลือของทศวรรษและขึ้นถึงจุดสูงสุดที่ร้อยละ 24.3 ของ GDP ภายในปี พ.ศ. 2573 ซึ่งแนวทางการปฏิรูปด้านรายได้ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ หาก i) การฟื้นตัวของเศรษฐกิจยังคงเปราะบางในช่วงต้นปี พ.ศ. 2566 ii) มีความจำเป็นทางการเมืองเพื่อให้เกิดการปฏิรูปอย่างรวดเร็ว เช่น การเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม และ iii) มาตรการอื่น ๆ ที่แนะนำ (เช่น การขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา) ซึ่งตามปกติจะต้องใช้ระยะเวลานานในการดำเนินการ กรณีจำลองการปฏิรูปทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า การเพิ่มรายได้ได้อย่างค่อยเป็นค่อยไปในช่วงแปดปีข้างหน้าจะทำให้เกิดพื้นที่ทางการคลังที่จำเป็นสำหรับการใช้จ่ายด้านที่มีความสำคัญเพิ่มเติม โดยที่หนี้สาธารณะจะไม่เพิ่มขึ้นจากระดับปัจจุบันมากนัก



อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ทางการคลังในระยะยาวจะขึ้นอยู่กับ¹การขยายตัวทางเศรษฐกิจ หากการขยายตัวของ GDP แท้จริงเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 2 ต่อปี แทนที่จะเป็นร้อยละ 2.5 ตามที่คาดการณ์ไว้ในกรณีฐานเนื่องจากการลงทุนภาครัฐหรือภาคเอกชนลดลงต่ำกว่าที่คาดไว้ ผลกระทบของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่มากขึ้นต่อกำลังแรงงาน หรือการขยายตัวของผลิตภาพการผลิตรวมที่ไม่เพิ่มขึ้น หนี้สาธารณะอาจเพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 70 ของ GDP ภายในปี พ.ศ. 2593 หลังจากพิจารณาผลกระทบของการปฏิรูปด้านรายได้และการใช้จ่ายทั้งหมด ในทางกลับกัน การขยายตัวเฉลี่ยที่เร็วขึ้นเป็นร้อยละ 3 ต่อปีจะช่วยสร้างความมั่นใจว่าจะสามารถรักษาความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวได้ แม้ว่าจะไม่ได้ขจัดความจำเป็นในการปฏิรูปด้านรายได้ต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูปเชิงโครงสร้างอย่างต่อเนื่องมีความสำคัญต่อการรักษาความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อลดผลกระทบจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว การจัดทำนโยบายควรมุ่งเน้นการเพิ่มกำลังแรงงานและผลิตภาพ ซึ่งรวมถึงการเพิ่มอายุเกษียณ เพิ่มอัตราการทำงานร่วมของกำลังแรงงานหญิง และจัดให้มีการฝึกอบรมแรงงานเพื่อเพิ่มพูนทักษะ รวมทั้งแก้ไขทักษะของแรงงานที่ไม่ตรงกันระหว่างภาคเกษตรกรรมกับทักษะที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการต้องการ¹ นอกเหนือจากการปฏิรูปที่พิจารณาในบทที่ 5 เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน บทวิเคราะห์ของธนาคารโลกฉบับก่อนหน้าแสดงให้เห็นว่า ผลิตภาพสามารถพัฒนาได้โดย i) การเพิ่มการเปิดกว้างทางเศรษฐกิจ (ii) การส่งเสริมการแข่งขันในเศรษฐกิจภายในประเทศ และ (iii) การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างนวัตกรรมของบริษัท ประการสุดท้าย การเพิ่มการลงทุนภาครัฐ (ตามที่ตั้งสมมติฐานระยะปานกลางในกรณีการปฏิรูป) สามารถช่วยกระตุ้นขีดความสามารถในการผลิตของเศรษฐกิจและดึงดูดให้ภาคเอกชนมีการลงทุนเพิ่มเติมได้ ในขณะที่เดียวกันก็สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจในด้านอุปสงค์ได้ในระยะ 2 – 3 ปีข้างหน้า

ในทางกลับกัน นโยบายการคลังที่ยั่งยืนสามารถส่งผลกระทบต่อ²การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ ผ่านสองช่องทางหลัก ประการแรก คือ การลงทุนภาครัฐเพิ่มเติมในด้านกายภาพและทุนมนุษย์ ตามกรณีการปฏิรูปการลงทุนภาครัฐและการศึกษาในกรณีการปฏิรูปทั้งหมด จะเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตของเศรษฐกิจในระยะยาว และนำไปสู่การขยายตัวของผลผลิตที่ระดับศักยภาพ ประการที่สอง คือ การรักษาความยั่งยืนทางการคลังเป็นการทำให้เศรษฐกิจขยายตัว การลงทุนมีความสัมพันธ์เชิงลบกับความผันผวนของเศรษฐกิจมหภาค ในขณะที่ความเสี่ยงที่ลดลงจากปัญหาหนี้สาธารณะมีแนวโน้มที่จะสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ยที่ลดลง

กรอบทางการคลังที่มีความเข้มแข็งและโปร่งใสสามารถช่วยสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนและประชาชนทั่วไปว่าการคลังจะมีความยั่งยืนเมื่อเวลาผ่านไป หลักเกณฑ์เรื่องหนี้สาธารณะเป็นจุดยึดที่สำคัญสำหรับนโยบายการคลัง ในขณะที่เมื่อไม่นานมานี้เพดานหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 70 ของ GDP เป็นสิ่งที่สมเหตุสมผลเมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการรักษาความน่าเชื่อถือ การปรับระดับเพดานหนี้สาธารณะในอนาคตควรทำเฉพาะเท่าที่จำเป็น และแม้ว่าในทางปฏิบัติ ผลลัพธ์ของนโยบายการคลังในปัจจุบันจะเป็นไปในทางที่ดี และการตัดสินใจเชิงนโยบายเป็นไปอย่างเหมาะสม แต่กรอบวินัยการคลังโดยรวมยังมีความซับซ้อนและอาจไม่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในทุกด้าน สำหรับหลักเกณฑ์หลายข้อ ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์รายจ่ายลงทุน ต้องมีการตรวจสอบอย่างรอบคอบว่ามีความจำเป็นและตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่ นอกจากนี้ งบประมาณที่มีความกระจุกกระจาย ซึ่งรวมถึงการใช้นอกงบประมาณและนโยบายกึ่งการคลังนั้นมีแนวโน้มที่จะบั่นทอนความโปร่งใสทางการคลังและประสิทธิภาพของกรอบทางการคลัง ทั้งนี้กระทรวงการคลังสามารถปรับปรุงความโปร่งใสทางการคลังได้โดยการรายงานการดำเนินงานที่ใช้เงินนอกงบประมาณ การปรับปรุงต้นทุนของหนี้ที่อาจเกิดขึ้นในรายงานความเสี่ยงทางการคลัง และการดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อมูลทั่วไปและมาตรฐานการเผยแพร่ข้อมูลของ IMF

¹ รายงานผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคและการคลังจากการมีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นในประเทศไทย (The Macroeconomic and Fiscal Impact of Aging in Thailand) ซึ่งการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวส่วนหนึ่งมาจากรายงานฉบับนี้

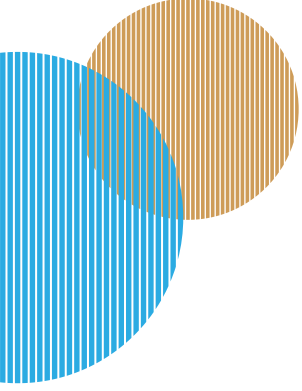
การเพิ่มการจัดเก็บ รายได้

เมื่อเปรียบเทียบกับระดับรายได้ของประเทศไทย การจัดเก็บรายได้ถือว่าอยู่ในระดับต่ำ ประเทศไทยยังมี "ช่องว่างทางภาษี" เจริญโครงสร้าง ซึ่งเป็นความแตกต่างระหว่างความสามารถในการจัดเก็บภาษี โดยพิจารณาจากประเทศที่มีระดับรายได้ที่ใกล้เคียงกันและรายได้จากภาษีที่จัดเก็บได้จริง อยู่ประมาณร้อยละ 5.6 ของ GDP รายได้ในระดับปัจจุบันจะไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้จ่ายในอนาคต ในขณะที่ยังต้องรักษาความยั่งยืนทางการคลัง ยิ่งไปกว่านั้น ระบบภาษีของประเทศไทยมีส่วนช่วยส่งเสริมความเสมอภาคได้ค่อนข้างน้อย โดยสัดส่วนของภาษีที่มีความก้าวหน้า เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีมรดก มีค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับภาษีสรรพสามิต โดยมีจำนวนผู้ยื่นภาษีอยู่ในระดับต่ำและอัตราความไม่เป็นทางการ (นอกระบบ) สูง ซึ่งอาจทำให้ความเหลื่อมล้ำในแนวราบเพิ่มขึ้น

รายงานฉบับนี้แนะนำเสนอการปฏิรูปภาษีแบบก้าวหน้า ซึ่งเมื่อนำแต่ละวิธีมารวมกันจะสามารถเพิ่มรายได้ได้ถึง 3.5 จุดร้อยละ ของ GDP การปฏิรูปเหล่านี้ หากดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปในช่วงที่เหลือของทศวรรษนี้ จะช่วยลดช่องว่างทางภาษีที่ประมาณการ ส่งเสริมความเท่าเทียม และจัดการรายได้ที่จำเป็นสำหรับความต้องการใช้จ่ายที่สูงขึ้น การปฏิรูปดังกล่าวประกอบด้วย (ก) การปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มและการยกเว้น (ข) การขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและปรับปรุงค่าลดหย่อน และ (ค) การขยายการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การดำเนินการปฏิรูปเหล่านี้ค่อนข้างค่อยเป็นค่อยไปในช่วงแปดปีข้างหน้า อาจเพิ่มการจัดเก็บรายได้ขึ้นเป็นร้อยละ 24.3 ของ GDP ภายในปี พ.ศ. 2573 จากร้อยละ 20.9 ในกรณีฐาน (ตารางที่ ES1) เนื่องด้วยอัตราภาษีข้างต้นลดลงอย่างมากจากครัวเรือนที่มีรายได้สูง การปฏิรูปดังกล่าวจะช่วยลดอัตราความเหลื่อมล้ำที่สูงมากของประเทศไทย ยิ่งไปกว่านั้น ผลกระทบด้านลบจำนวนมากที่มีต่อคนยากจนอาจถูกหักล้างได้ด้วยการปฏิรูปการให้ความช่วยเหลือทางสังคม ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวต้องมาจากเพิ่มรายได้สุทธิจำนวนมาก (ดูด้านล่าง) ทั้งนี้ ตารางที่ ES1 ยังไม่รวมผลกระทบของรายได้เพิ่มเติมจากการกำหนดราคาคาร์บอน ซึ่งในระยะยาวจะถูกหักล้างด้วยต้นทุนของมาตรการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอื่น ๆ ที่นำเสนอในรายงานฉบับนี้

ตารางที่ ES1 : Key revenue reform areas

Reform options	Detail	Estimated impact (% of GDP)
VAT		
• VAT rate increase	Increase the VAT rate from 7% to 10%	1.6
• VAT exemption reform	Remove VAT exemptions	0.6
• VAT rate and exemption reform	Increase VAT rate to 10%, while also removing VAT exemptions	2.5
Personal Income Tax		
• Expansion of personal income tax base	Expand number of tax filers to the UMIC average of 32.5% of the labor force by incentivizing compliance	0.3
• Streamlining personal income tax allowances	Streamline overall allowances, deductions, and special allowances (while maintaining the exemption for incomes below THB 150,000, among others)	0.5
Tax on property	Improve collection by ensuring regular updates of the appraisal value (linked to market values), and simplifying valuation approaches	0.3
Total revenue impact of proposed reforms		3.5



การปรับขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มและการยกเว้น สามารถเพิ่มรายได้ภาษีได้เป็นจำนวนมาก และยังสามารถมีความก้าวหน้าได้ด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศไทยเป็นภาษีที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐบาลสามารถจัดเก็บได้ประมาณร้อยละ 85 ของการจัดเก็บที่เป็นไปได้เมื่อพิจารณาจากอัตราและฐานภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่ประเทศไทยพลาดโอกาสในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราที่สูงขึ้น โดยอัตราร้อยละ 7 จัดเป็นอัตราต่ำที่สุดในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง และเนื่องจากฐานภาษีค่อนข้างแคบ การปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 คาดว่าจะทำให้รายได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 1.6 ของ GDP โดยผลกระทบต่อส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มผู้มีรายได้สูง ฐานภาษีมูลค่าเพิ่มที่ต่ำส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการยกเว้นภาษีจำนวนมากเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ศักยภาพการจัดเก็บภาษีอยู่ในระดับต่ำ การบริโภคในระดับที่ค่อนข้างต่ำ และอัตราความไม่เป็นที่ทางการ (นอกระบบ) ที่สูง ผลิตภัณฑ์และบริการที่ได้รับการยกเว้นภาษีคาดว่าจะมีส่วนประมาณร้อยละ 19 ของ GDP ดังนั้น การยกเลิกการยกเว้นดังกล่าวอาจส่งผลให้มีรายได้ภาษีเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.6 ของ GDP หากพิจารณาเฉพาะการปฏิรูปภาษีดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อคนยากจน แต่มาตรการคุ้มครองทางสังคมที่ตรงกลุ่มเป้าหมายตามที่เสนอในรายงานฉบับนี้จะสามารถชดเชยผลกระทบต่อความยากจนได้ โดยมีต้นทุนที่ต่ำกว่ารายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีศักยภาพในการปฏิรูปอื่น ๆ เพื่อขยายฐานภาษีมูลค่าเพิ่ม การเพิ่มแรงจูงใจที่ตรงกลุ่มเป้าหมายสำหรับ SME สามารถกระตุ้นให้บริษัทนอกระบบมาจดทะเบียนในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม การขยายภาษีมูลค่าเพิ่มไปสู่ธุรกิจพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และบริการดิจิทัลอย่างมีประสิทธิภาพยังสามารถเพิ่มรายได้ในภาคส่วนที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วในขณะเดียวกันก็ทำให้ผู้ให้บริการท้องถิ่นสามารถแข่งขันในตลาดภายในประเทศได้มากขึ้น

ประเทศไทยมีศักยภาพในการเพิ่มรายได้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาร้อยละ 0.7 ของ GDP ในขณะเดียวกันก็สามารถทำให้ระบบภาษีเป็นธรรมขึ้นได้ รายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทยที่ประมาณร้อยละ 1.8 ของ GDP อยู่ใน 20 เปอร์เซนต์ไทล์ล่างสุดของกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง โดยมีสาเหตุมาจาก i) ฐานภาษีที่แคบ โดยมีสัดส่วนของผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอยู่ในระดับต่ำ และพนักงานที่ไม่ได้รับเงินเดือนประจำมีอัตราการยื่นภาษีต่ำ ii) อัตราความไม่เป็นที่ทางการ (นอกระบบ) ที่ค่อนข้างสูง และ iii) แม้จะมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มสูงสุดถึงร้อยละ 35 แต่อัตราภาษีที่แท้จริงยังต่ำเนื่องจากมีแรงจูงใจและค่าลดหย่อนภาษีจำนวนมาก มีเพียง 4 ล้านคน (หรือร้อยละ 10 ของกำลังแรงงาน) ที่จ่ายภาษีในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพนักงานที่ได้รับเงินเดือนประจำ การนำแรงจูงใจสำหรับการยื่นภาษีและ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดอาจช่วยแก้ปัญหาการขาดตน และ/หรือการรายงานรายได้ที่ต่ำเกินจริงในหมู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เจ้าของธุรกิจตลอดจนแรงงานนอกระบบ การยกเลิกการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนจำนวนมากจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและทำให้ระบบมีความเป็นธรรมมากขึ้น ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า ประโยชน์ของค่าลดหย่อนภาษีบางอย่าง เช่น แรงจูงใจทางภาษีสำหรับการออมระยะยาวนั้นกระจุกอยู่ในกลุ่มผู้เสียภาษีที่มีรายได้สูง ทั้งนี้ มาตรการขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากระดับปัจจุบันที่ร้อยละ 28.5 ของกำลังแรงงาน ให้เท่ากับค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูงที่ร้อยละ 32.5 คาดว่าจะทำให้การจัดเก็บรายได้ดังกล่าวเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.3 ของ GDP การยกเลิกการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาส่วนใหญ่ โดยยังคงการยกเว้นมาตรฐานที่ 150,000 บาท และค่าลดหย่อนสำหรับการใช้จ่ายส่วนบุคคลและค่าใช้จ่ายสำหรับผู้อยู่ในอุปการะ สามารถเพิ่มรายได้ได้อีกร้อยละ 0.5 ของ GDP

การจัดเก็บภาษีจากความมั่งคั่งจะช่วยเพิ่มรายได้และเพิ่มความเป็นธรรมให้กับระบบภาษี ขณะเดียวกันก็สามารถลดผลกระทบจากการบิดเบือนได้ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นเครื่องมือทางภาษีที่ส่งเสริมความเป็นธรรมและเป็นมิตรกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศไทยอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำที่ร้อยละ 0.2 ของ GDP ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูงที่ร้อยละ 0.5 การปิดช่องว่างนี้อาจช่วยเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยได้ดำเนินการเพิ่มภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยการออกกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่ อย่างไรก็ตาม มีการออกมาตรการลดภาษีที่ต้องชำระลงร้อยละ 90 ในปี พ.ศ. 2563 และ 2564 เนื่องจากการระบาดของโรคโควิด-19 ทั้งนี้ เมื่อมาตรการชั่วคราวดังกล่าวได้ยุติลง การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก็ควรจะเพิ่มขึ้น และสามารถปรับปรุงการจัดเก็บภาษีดังกล่าวเพิ่มเติมได้โดยการเพิ่มอัตราภาษี การตรวจสอบให้แน่ใจว่ามีการปรับปรุงที่ดินอย่างสม่ำเสมอและเป็นระบบ และการใช้แนวทางการประเมินมูลค่าแบบง่ายซึ่งอ้างอิงตามมูลค่าตลาด

การให้ความสำคัญกับการใช้จ่าย ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ก่อนการระบาดของโควิด-19 ใช้จ่ายภาครัฐโดยรวมอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำกว่ามาตรฐานสากล ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของการจัดเก็บรายได้ที่ต่ำ ใช้จ่ายภาครัฐเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 21 – 22 ของ GDP ซึ่งต่ำกว่ากลุ่มประเทศที่มีระดับรายได้ใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 31) และกลุ่มประเทศรายได้สูง (ร้อยละ 28) และต่ำเป็นเกือบครึ่งหนึ่งของค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD (ร้อยละ 41) ค่าใช้จ่ายหลักที่อยู่ในรายจ่ายประจำ เช่น ค่าจ้าง และรายจ่ายดอกเบี้ย มีการควบคุมที่ค่อนข้างดี ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินนโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยม โดยมีการควบคุมค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐและค่าใช้จ่ายรายหัวที่ค่อนข้างเข้มงวด รวมถึงระดับหนี้สาธารณะที่ค่อนข้างต่ำ

งบประมาณในภาพรวมที่ต่ำทำให้เกิดข้อจำกัดของการลงทุนในทุนมนุษย์ แม้จะมีความพยายามในการจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายงบประมาณในด้านดังกล่าวแล้วก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบตามสัดส่วนของ GDP การใช้จ่ายด้านการศึกษาและสาธารณสุขอยู่ในระดับที่ต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ เช่นเดียวกับการใช้จ่ายด้านความคุ้มครองทางสังคมในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2563 โดยการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเป็นผลมาจากกระแสรักษาสุขภาพของโควิด-19 ซึ่งคาดว่าจะดำเนินการเพียงชั่วคราว ในขณะที่ยังสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในด้านดังกล่าวได้ การเพิ่มระดับการใช้จ่ายก็เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อจัดการกับความท้าทายที่สำคัญจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ความคาดหวังที่เพิ่มขึ้นในการให้บริการภาครัฐ ผลลัพธ์ด้านการศึกษาที่ต่ำ และความต้องการความช่วยเหลือทางสังคมที่เพิ่มมากขึ้น รายงานฉบับนี้ให้ความสำคัญกับความจำเป็นในการลงทุนในทุนมนุษย์เพื่อเพิ่มผลิตภาพและการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้เต็มศักยภาพ โดยแบ่งออกเป็นบทที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายด้านสาธารณสุข การศึกษา และความคุ้มครองทางสังคม (ดูรายละเอียดด้านล่าง) ซึ่งในแต่ละด้านยังมีศักยภาพในการเพิ่มทั้งปริมาณและคุณภาพของการใช้จ่าย

ในขณะที่การลงทุนทางกายภาพเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่สัดส่วนการลงทุนภาครัฐต่อ GDP และต่อรายจ่ายภาครัฐรวมกลับลดลง ใช้จ่ายลงทุนลดลงจากร้อยละ 14 ของรายจ่ายทั้งหมด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 – 2558 เป็นร้อยละ 11 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2562 สัดส่วนการลงทุนภาครัฐรวมต่อ GDP (รวมรัฐวิสาหกิจ) ยังคงสูงกว่าในประเทศอื่น เช่นเดียวกับระดับของการสะสมทุนภาครัฐ อย่างไรก็ตาม คุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานดูเหมือนจะลดลง และมีประสิทธิภาพต่ำกว่าหลายประเทศ ส่งผลให้ประเทศไทยสูญเสียความได้เปรียบทางการแข่งขันที่เคยมีมาเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาค ผลการวิเคราะห์ล่าสุดแสดงให้เห็นว่า ช่องว่างทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการชะลอตัวของผลิตภาพในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ซึ่งทำให้ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศลดลง และทำให้ความแออัดและมลพิษทางอากาศมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ คุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานที่ลดลงแสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายด้านการลงทุนภาครัฐ ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์อัตราส่วนเพิ่มของการลงทุนภาครัฐต่อผลผลิตเปรียบเทียบกับต่างประเทศแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยยังคงมีพื้นที่สำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพการลงทุนภาครัฐ

การเพิ่มการลงทุนภาครัฐในระยะปานกลางและการสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการการลงทุนภาครัฐจะก่อให้เกิดประโยชน์ใน 3 ด้าน ได้แก่ การกระตุ้นเศรษฐกิจ การปฏิรูปเชิงโครงสร้าง และการเพิ่มประสิทธิภาพ ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 (พ.ศ. 2533) เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายลงทุนในสัดส่วนที่ต่ำ ที่ประมาณร้อยละ 30 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ข้อจำกัดของการเพิ่มการลงทุนภาครัฐ คือ ความสามารถในการดำเนินโครงการ ไม่ใช่เฉพาะปัญหาการจัดหาแหล่งเงินทุนเท่านั้น แต่โครงการลงทุนที่สำคัญจำนวนมากที่เริ่มดำเนินโครงการตั้งแต่ก่อนเกิดการระบาดของโรคโควิด-19 ยังคงมีผลการดำเนินงานที่ล่าช้ากว่าแผน ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นโอกาสในการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นถึงระยะปานกลาง และเป็นการเพิ่มความสามารถในการผลิตของเศรษฐกิจในระยะยาว สัดส่วนการใช้จ่ายรายจ่ายลงทุนที่เพิ่มขึ้นในกรณีการปฏิรูปที่เสนอในรายงานฉบับนี้ สามารถทำได้ด้วยการเพิ่มอัตราการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุน

ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาของขาดและเพิ่มผลกระทบของการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการลงทุนภาครัฐ ได้แก่ i) สนับสนุนการวางแผนการลงทุนและรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) รวมถึงการพัฒนาโครงการลงทุนที่ครอบคลุมระยะเวลาหลายปี ตลอดจนโครงการในลักษณะการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (PPP) ซึ่งมีรายละเอียดต้นทุนโครงการ การประเมินผล และจัดลำดับความสำคัญในภาพรวมของรัฐบาล ii) ปรับปรุงคุณภาพการประเมินโครงการ iii) จัดตั้งหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระเพื่อตรวจสอบผลการประเมินโครงการและเพิ่มความโปร่งใส iv) สร้างกลไกในการติดตามผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) อย่างมีประสิทธิภาพ v) ปรับปรุงระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและระบบอิเล็กทรอนิกส์ให้มีความทันสมัยและโปร่งใส vi) พัฒนาระบบติดตามแบบ real time ที่ช่วยให้หน่วยงานสามารถปรับปรุงโครงการระหว่างการดำเนินการได้

i. ด้านสาธารณสุข

แม้จะมีการใช้จ่ายที่ค่อนข้างต่ำ แต่ระบบสาธารณสุขของไทยก็สามารถบรรลุผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ได้ โดยได้รับแรงสนับสนุนจากการให้ความสำคัญกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและระบบบริการปฐมภูมิ แม้ว่าการจัดสรรงบประมาณจะให้ความสำคัญกับด้านสาธารณสุข แต่สัดส่วนการใช้จ่ายภาครัฐในด้านดังกล่าวก็ยังอยู่ในระดับปานกลางเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากล (ประมาณ 311 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อคน หรือคิดเป็นร้อยละ 4.0 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2562) สำหรับค่าใช้จ่ายที่ผู้รับบริการต้องจ่ายก็อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนาผลลัพธ์ด้านสุขภาพของประชากรในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา ด้วยระบบสาธารณสุขที่ค่อนข้างเท่าเทียมเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ อายุคาดเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็น 77.2 ปี ในปี พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มขึ้นจาก 70.6 ปี ในปี พ.ศ. 2543 และในช่วงเวลาเดียวกันอัตราการเสียชีวิตของทารกที่มีอายุต่ำกว่า 5 ขวบ และอัตราการเสียชีวิตของมารดาได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยทั่วไปแล้ว ตัวชี้วัดทางสุขภาพที่สำคัญของประชากรไทยดีกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก และกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง ซึ่งความสำเร็จดังกล่าวเห็นได้จาก (i) นโยบายและการดำเนินการของรัฐบาลในด้านหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่มีมาอย่างยาวนาน โดยประชากรเกือบทั้งประเทศได้รับความคุ้มครองจากหนึ่งในสามรูปแบบของระบบประกันสุขภาพ (ii) ให้ความสำคัญกับระบบบริการปฐมภูมิอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในด้านการอนามัยแม่และเด็ก และโรคติดต่อ และ (iii) บุคลากรด้านสาธารณสุขที่มีหลายทักษะที่เป็นที่ต้องการ

จากแรงกดดันต่อระบบสาธารณสุขที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นในช่วงระยะปานกลางถึงระยะยาว การปรับปรุงผลลัพธ์ทางสุขภาพจะต้องได้รับการสนับสนุนทั้งจากด้านทรัพยากรและการเพิ่มประสิทธิภาพ (ดูบทที่ 4) การเพิ่มขึ้นของประชากรสูงวัยของประเทศไทยทำให้เกิดความต้องการในด้านสาธารณสุขที่เพิ่มขึ้น ทั้งระบบการให้บริการและค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้น การคิดค้นและการขยายผลิตภัณฑ์ยาชนิดใหม่ ๆ ขั้นตอน และเทคโนโลยีทางการแพทย์อื่น ๆ ควบคู่ไปกับแรงกดดันที่เพิ่มขึ้นจากการรวมสิ่งเหล่านี้ไว้ในสิทธิประโยชน์ของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จะเป็นการเพิ่มแรงกดดันต่อรายจ่ายด้านสาธารณสุข นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (non-communicable diseases: NCDs) มีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน ในขณะที่ผู้ป่วยโรคเบาหวานและโรคความดันโลหิตเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ความคืบหน้าในการลดอัตราการเสียชีวิตก่อนวัยอันควรจากโรค NCDs กลับหยุดนิ่ง ระบบการป้องกัน ตรวจจับ และการจัดการโรค NCDs ไม่มีการเตรียมความพร้อมที่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมือง ประชาชนมีแนวโน้มที่จะไม่ให้ความสนใจกับทีมหมอครอบครัวและระบบส่งต่อผู้ป่วย ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อประสิทธิภาพของการวินิจฉัยโรคในระยะเริ่มต้น จึงเป็นที่มาของแรงกดดันด้านการใช้จ่าย เนื่องจากการวินิจฉัยที่ล่าช้าอาจส่งผลให้การรักษามีความซับซ้อน ซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าการป้องกันหรือการดูแลตามปกติ ในภาพรวม กลไกการจัดหาแหล่งเงินทุนด้านสาธารณสุขและการจัดซื้อจัดจ้างกระทบต่อการสร้างแรงจูงใจใ้การให้ความร่วมมือและการบูรณาการด้านสาธารณสุขในระดับต่าง ๆ ตลอดจนการไม่แบ่งปันข้อมูลระหว่างผู้ให้บริการด้วยกัน

การบูรณาการระบบการให้บริการจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและสามารถตอบสนองต่อความต้องการด้านสุขภาพได้ การสร้างระบบข้อมูลสุขภาพที่สามารถใช้งานร่วมกันได้ทั่วประเทศ โดยผ่านการเข้าถึงทะเบียนสุขภาพอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการให้บริการและการชำระค่าบริการของระบบดูแลสุขภาพที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง เครื่องมือดังกล่าวจะช่วยให้การรักษาได้รับความร่วมมือจากกลุ่มผู้ให้บริการ และเกิดการบูรณาการร่วมกับบริการในรูปแบบอื่น นอกจากนี้ ควรมีการศึกษานวัตกรรมการชำระเงินรูปแบบใหม่เพื่อให้เกิดการบูรณาการของระบบการให้บริการ เช่น การชำระเงินแบบเหมาจ่าย เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ทางสุขภาพที่ดีขึ้น ลดความซ้ำซ้อนและขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการให้บริการด้านสุขภาพ

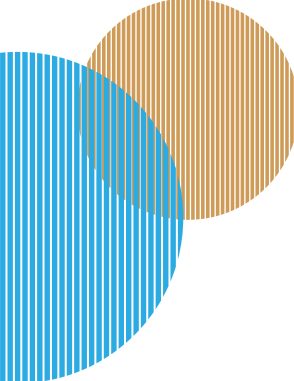
- การบูรณาการระบบการให้บริการจะช่วยให้อาจตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุในการดูแลโรคเรื้อรังได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และทำให้เกิดการบริหารจัดการและควบคุมโรค NCDs เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับปรุงการคัดกรองโรคความดันโลหิตสูงและโรคเบาหวาน และการให้ความรู้ด้านสุขภาพกับผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขในการออกตรวจผู้ป่วยนอกจะช่วยลดค่าใช้จ่ายได้
- การปรับปรุงรูปแบบการจ่ายเงินของระบบประกันสุขภาพจะทำให้ต้นทุนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ การปฏิรูประบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการที่อาจสร้างความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัด ใน 2 ด้านต่อไปนี้ ได้แก่ (i) การปฏิรูปการจ่ายเงินให้กับผู้ให้บริการ จากการจ่ายค่าบริการย้อนหลังเป็นการเหมาจ่ายรายหัว และ (ii) การปฏิรูประบบมาจากปลายเปิดเป็นปลายปิด ทั้งนี้ การปรับปรุงรูปแบบการจ่ายดังกล่าวควรมีความสอดคล้องกันในทุก 3 รูปแบบของระบบประกันสุขภาพของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาในภาพรวม การปฏิรูปทั้ง 2 ประการดังกล่าว จะทำให้การใช้จ่ายมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยคาดว่าจะสามารถลดค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขในภาพรวมจากร้อยละ 3.5 ของ GDP ในกรณีฐาน ในปี พ.ศ. 2583 เป็นร้อยละ 3.0 ซึ่งสูงกว่าการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขในปัจจุบันเพียงเล็กน้อย โดยปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 2.8 ของ GDP

ii. ด้านการศึกษา

ผลลัพธ์ด้านการเรียนรู้ของนักเรียนยังคงอยู่ในระดับต่ำ แม้ว่าค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาจะเพิ่มขึ้นมาก การเพิ่มการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ระดับศักยภาพของประเทศไทยและการส่งเสริมเพื่อเปลี่ยนไปสู่การเป็นประเทศรายได้สูงจะต้องให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลิตภาพโดยการพัฒนาทุนมนุษย์และทักษะที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม คุณภาพทุนมนุษย์ของไทยยังล้าหลังกว่าประเทศอื่นในภูมิภาค แม้ว่าค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนจะเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา แต่ผลการเรียนของนักเรียนไทย ซึ่งวัดจากการประเมินทางด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ (PISA) ยังคงอยู่ในระดับต่ำ และในด้านการอ่านลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

ผลลัพธ์ด้านการศึกษาที่อยู่ในระดับต่ำเป็นผลมาจากความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาในระดับต่าง ๆ ตลอดจนความไม่เพียงพอของงบประมาณในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนระดับประถมศึกษาที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศ โดยเป็นผลมาจากการมีโรงเรียนระดับประถมศึกษาขนาดเล็กที่ไม่มีประสิทธิภาพจำนวนมากและมีทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ แม้ว่าค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนโรงเรียนขนาดเล็กดังกล่าวจะมีสัดส่วนที่สูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ แต่โรงเรียนขนาดเล็กก็ยังมีประสบปัญหาการขาดแคลนครูและปัจจัยทางการศึกษาที่สำคัญอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งตรงข้ามกับค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่มีจำนวนค่อนข้างน้อย



ในกรณีการปฏิรูปด้านการศึกษา จะมีการปรับปรุงเครือข่ายโรงเรียนโดยการรวมโรงเรียนขนาดเล็กเข้าด้วยกันและตรวจสอบว่านักเรียนระดับประถมศึกษาที่มีสัดส่วนของครูและทรัพยากรที่เหมาะสม เพื่อให้การเรียนรู้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งงบประมาณที่สามารถประหยัดได้จากค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนที่ลดลงโดยการปรับโครงสร้างดังกล่าว จะถูกนำไปจัดสรรให้กับนักเรียนในระดับอื่น ผลการวิเคราะห์ที่ในบทนี้แสดงให้เห็นว่า ข้อเสนอในการควบรวมโรงเรียนระดับประถมศึกษาจะช่วยลดค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนระดับประถมศึกษาได้ประมาณร้อยละ 11 อย่างไรก็ตาม งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรใหม่ดังกล่าว เป็นเพียงส่วนหนึ่งของทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อให้การใช้จ่ายสำหรับนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยยังมีความจำเป็นต้องสนับสนุนทรัพยากรเพิ่มเติมเพื่อให้การใช้จ่ายด้านการศึกษาในภาพรวมของนักเรียนในสองระดับดังกล่าวมีความเพียงพอ

- **ควรมีการพัฒนาความพร้อมสำหรับการเข้าเรียนของเด็กโดยการเพิ่มจำนวนสถานศึกษาสำหรับเด็กก่อนวัยเรียนที่มีคุณภาพ** เด็กไทยอายุ 3-5 ปี ที่มีพัฒนาการในด้านการอ่านออกเขียนได้และการคำนวณ มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 61 (UNICEF, 2020) และระดับของค่าใช้จ่ายรายหัวในปี พ.ศ. 2562 ต่ำกว่าระดับสากลของประเทศที่สามารถเทียบเคียงกันได้ประมาณร้อยละ 47 โดยผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า การลงทุนในโครงการพัฒนาสถานศึกษาสำหรับเด็กก่อนวัยเรียนที่มีคุณภาพสามารถสร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจได้ถึงประมาณ 3 ถึง 9 เท่าของจำนวนเงินที่ลงทุน (Cascio and Schanzenbach, 2013)
- **ในระดับมัธยมศึกษา ประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการลดขนาดของชั้นเรียนและจัดสรรทรัพยากรให้กับโรงเรียนอย่างเพียงพอ** ขนาดของชั้นเรียนเฉลี่ยของประเทศไทยอยู่ที่ 37.3 มีขนาดใหญ่เป็นลำดับที่ 9 จากระบบการศึกษา 79 ระบบที่เข้าร่วมประเมินของ PISA ในปี พ.ศ. 2561 ในขณะที่ขนาดชั้นเรียนของกลุ่มประเทศ OECD มีค่าเฉลี่ยเพียง 26.2 นอกจากนี้ ผลการสำรวจโรงเรียนของ PISA ในปี พ.ศ. 2561 ผู้อำนวยการโรงเรียนมีผลการประเมินในระดับ ‘ปานกลาง’ และ ‘ต้องปรับปรุง’ รวมถึงโรงเรียนในพื้นที่ ‘ชนบท’ รายงานว่า ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนมีข้อจำกัดจากสื่อการเรียนการสอนและโครงสร้างพื้นฐานที่ ‘ขาดแคลนหรือไม่เพียงพอหรือมีคุณภาพต่ำ’ รวมถึงด้านการสอนและเจ้าหน้าที่ที่สนับสนุนด้วย (World Bank, 2020)
- **ภาครัฐมีความจำเป็นต้องจัดทำข้อมูลที่ดีและมีความสม่ำเสมอในด้านคุณภาพของปัจจัยนำเข้าของโรงเรียน กำหนดมาตรฐานคุณภาพขั้นต่ำ และจัดหาทรัพยากรเพื่อให้โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกแห่งมีคุณสมบัติเป็นไปตามที่กำหนด** ธนาคารโลก (2020) พัฒนาเครื่องมือที่เรียกว่า มาตรฐานคุณภาพโรงเรียน (Fundamental School Quality Level: FSQL) ขึ้น ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ โดยดัชนีคุณภาพของปัจจัยนำเข้าของโรงเรียนตาม FSQL พบว่า มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับผลการเรียนรู้ของนักเรียน ดังนั้น จึงสามารถให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับปัจจัยที่ควรได้รับการปรับปรุงเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของนักเรียนได้

แม้ว่าการปฏิรูปดังกล่าวจะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม (คิดเป็นประมาณร้อยละ 0.5 ของ GDP) สูงกว่ากรณีฐานภายในปี พ.ศ. 2593 แต่อัตราการสะสมทุนมนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น คาดว่าจะทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจไปสู่ระดับศักยภาพได้เร็วขึ้น ผลลัพธ์ของการปฏิรูปจะทำให้การใช้จ่ายด้านการศึกษาในภาพรวมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.8 ของ GDP ในกรณีฐานเป็นร้อยละ 3.3 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2593 อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปดังกล่าวคาดว่าจะสามารถช่วยพัฒนาคะแนนสอบและคุณภาพการศึกษา รวมทั้งเป็นการพัฒนาทุนมนุษย์ในระยะยาวเมื่อนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาเข้าสู่ตลาดแรงงาน ตลอดจนช่วยสนับสนุนการขยายตัวของ GDP ระหว่าง 0.1 ถึง 0.2 จุดร้อยละต่อปีระหว่างปี พ.ศ. 2568 ถึงปี พ.ศ. 2593

iii. ความคุ้มครองทางสังคม

ก่อนการระบาดของโรคโควิด-19 การใช้จ่ายด้านความคุ้มครองทางสังคมอยู่ในระดับต่ำ โดยในปี พ.ศ. 2562 การใช้จ่ายด้านการให้ความช่วยเหลือทางสังคมน้อยกว่าร้อยละ 1 ของ GDP เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูงซึ่งมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 1.6 และการใช้จ่ายของระบบประกันสังคมที่ยังไม่ทั่วถึงก็อยู่ในสัดส่วนที่ต่ำเช่นกัน ในขณะที่การใช้จ่ายของระบบบำนาญข้าราชการเพิ่มขึ้นเกินร้อยละ 1 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2563 แม้ว่าประชากรส่วนใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือทางสังคมในบางรูปแบบ แต่จำนวนเงินโอนก็ยังเป็นสัดส่วนที่ต่ำ และครัวเรือนที่ยากจนและเปราะบางส่วนใหญ่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มรูปแบบเนื่องจากระบบการให้ความคุ้มครองทางสังคมที่กระจุกกระจาย และประชากรส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมได้

ประสบการณ์จากการระบาดของโรคโควิด-19 และสงครามในยูเครนทำให้เกิดความสนใจที่จะเพิ่มการใช้จ่ายด้านการให้ความช่วยเหลือทางสังคมแบบถาวร เพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งเป็นการให้ความช่วยเหลือครัวเรือนในการรับมือกับความเครียดที่อาจเกิดขึ้น ในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 รัฐบาลได้รับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยการเพิ่มการใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือทางสังคมมากกว่า 3 เท่า และทำให้กว่าร้อยละ 80 ของครัวเรือนทั้งหมดสามารถเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลในบางรูปแบบได้ อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวคาดว่าจะเพียงพอมาตรการชั่วคราวเท่านั้น โดยในปัจจุบันมีความเป็นไปได้ที่จะขยายการให้ความช่วยเหลือทางสังคมอย่างถาวร และลดโครงการให้ความช่วยเหลือที่กระจุกกระจายลง ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและผลกระทบของโครงการ (ดูบทที่ 6) การเพิ่มสัดส่วนการใช้จ่ายให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดผลเชิงบวกต่อประสิทธิภาพของการทำงานและการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว ผ่านการพัฒนาทุนมนุษย์อีกด้วย

การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของการใช้จ่ายด้านการให้ความช่วยเหลือทางสังคมจะช่วยลดผลกระทบทางการคลังจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนเงินสนับสนุน ในขณะที่ยังสามารถรักษาผลประโยชน์ส่วนใหญ่ในการลดความยากจนได้ รายงานฉบับนี้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

- การเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (Old Age Allowance: OAA) เป็น 2,000 บาทต่อเดือนสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนที่สุด โดยจำนวนเงินของเบี้ยยังชีพจะลดลงหรือเท่าเดิมสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้สูงกว่า โดยปัจจุบัน OAA อยู่ระหว่าง 600 บาท ถึง 1,000 บาทต่อเดือน (เพิ่มขึ้นตามอายุของผู้สูงอายุ) และไม่ได้มีการปรับปรุงอัตราดังกล่าวมานานกว่าทศวรรษแล้ว การเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็น 2,000 บาทต่อเดือน หรือคิดเป็นร้อยละ 86 ของเส้นความยากจนที่ 2,329 บาทต่อเดือน โดยอ้างอิงจากเกณฑ์มาตรฐานที่ 5.5 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อวัน (2011 PPP)
- การเพิ่มเงินสนับสนุนของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (State Welfare Card: SWC) เป็นร้อยละ 30 ของเส้นความยากจน (699 บาทต่อเดือน) และการปรับปรุงกลุ่มเป้าหมายของผู้ได้รับเงินสนับสนุน ปัจจุบันเงินสนับสนุนของ SWC อยู่ระหว่าง 200 บาทถึง 300 บาทต่อเดือน ขึ้นอยู่กับรายได้ครัวเรือนของผู้ถือบัตร โดยโครงการดังกล่าวครอบคลุมสัดส่วนคนจนมากกว่าคนรวย แต่ก็ยังมีครัวเรือนยากจนจำนวนมากที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ ในขณะที่มีครัวเรือนที่ยากจนหลายครัวเรือนกลับได้เข้าร่วมโครงการ ตัวอย่างเช่น ประมาณ 2 ใน 3 ของกลุ่มคนยากจนที่สุดในกลุ่มควินไทล์แรกที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จาก SWC ในขณะที่ประมาณ 1 ใน 5 ของกลุ่มคนยากจนที่สุดในกลุ่มควินไทล์ที่ 3 ได้รับผลประโยชน์จาก SWC การปรับปรุงกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มผู้มีรายได้น้อยร้อยละ 40 ล่างสุด (ในขณะที่จำนวนผู้รับผลประโยชน์โดยรวมคงที่) จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจน (มากกว่า 1 จุดร้อยละ) ที่มากกว่าหรือสูงกว่าจำนวนเงินสวัสดิการที่เพิ่มขึ้น เมื่อไม่นานมานี้ หลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ถือ SWC ได้รับการแก้ไข โดยมีการพิจารณาทรัพย์สินของครัวเรือนที่ไม่ใช่แค่ตัวบุคคล ซึ่งเป็นแนวทางที่ถูกต้อง การคำนวณทรัพย์สินและค่าเฉลี่ยของรายได้ ร่วมกับการวัดรายได้ทางอ้อม จะช่วยให้สามารถตรวจสอบรายได้นอกระบบได้ดียิ่งขึ้น และทำให้การรั่วไหลของระบบลดลง

ในระยะปานกลาง การลงทุนในระบบการจ่ายเงินสนับสนุนและการลดความกระจุกจ่ายของการให้ความช่วยเหลือทางสังคม จะนำไปสู่การลดภาระทางการคลังและการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายด้านความคุ้มครองทางสังคมได้ ซึ่งรวมถึงการบูรณาการฐานข้อมูล การกำหนดคุณสมบัติและการจ่ายเงินสนับสนุนให้กับผู้รับผลประโยชน์ ตลอดจนการบริหารจัดการกรณีต่าง ๆ การจัดทำทะเบียนทางสังคมจะช่วยให้ระบบการให้ความคุ้มครองทางสังคมตอบสนองต่อความท้าทายได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย เนื่องจากเป็นประเทศที่มีแนวโน้มจะเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติสูงมาก และจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชนยากจนและกลุ่มเปราะบาง ในด้านการจ่ายเงินสนับสนุน ประเทศไทยควรพิจารณาเปลี่ยนวิธีการจ่ายเงินของ SWC เป็นการจ่ายเงินสดเข้าบัญชีธนาคารของผู้ถือบัตรผ่านวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่นเดียวกับกรณีการสนับสนุนเงินเยียวยาในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 ในปี พ.ศ. 2563 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของโครงการ เพราะจะช่วยให้ผู้ถือบัตรสามารถตอบสนองความต้องการในการใช้จ่ายได้ดียิ่งขึ้น

สำหรับด้านประกันสังคม การปรับอัตราเงินสมทบหรือสิทธิประโยชน์ให้มีความสอดคล้องกันเพื่อก้าวไปสู่ระบบบำนาญของประชาชน ซึ่งสำนักงานประกันสังคมได้มีการนำเสนอในหลายประเด็นนั้น จะช่วยปรับปรุงด้านความเป็นธรรมและความยั่งยืนทางการเงินได้ รวมทั้งเพิ่มความครอบคลุมของระบบโดยรวมที่กระจุกจ่ายอยู่ในปัจจุบัน การปรับอัตราเงินสมทบหรือสิทธิประโยชน์ให้มีความสอดคล้องกันดังจะได้อธิบายต่อไปนั้น ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวปฏิบัติที่ดีในระดับสากล และเหมาะสมสำหรับทั้งกองทุนประกันสังคม และการกำหนดผลประโยชน์สำหรับบุคลากรภาครัฐ

- เพิ่มอายุเกษียณอย่างค่อยเป็นค่อยไปจนถึงอายุ 65 ปี ในระยะยาว ซึ่งจะทำให้มีโอกาสเกษียณอายุก่อนกำหนดโดยลดเงินบำนาญให้อยู่ในระดับที่เป็นธรรมและสอดคล้องกับความเป็นจริง
- เปลี่ยนไปสู่การใช้รายได้ตลอดชีพเพื่อเป็นฐานในการคำนวณมูลค่าเงินบำนาญเริ่มต้น
- จัดทำดัชนีราคาของเงินบำนาญที่อยู่ระหว่างดำเนินการ
- ในกรณีกองทุนประกันสังคม จัดทำดัชนีการกำหนดเพดานในการนำรายได้มาคำนวณบำนาญต่อการเติบโตของค่าจ้าง

มาตรการเหล่านี้จะช่วยให้แต่ละระบบมีความเท่าเทียมและยั่งยืนเพิ่มมากยิ่งขึ้น การเพิ่มอายุเกษียณจะลดความเหลื่อมล้ำระหว่างช่วงอายุ เนื่องจากอายุคาดเฉลี่ยมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และช่วยลดความแตกต่างของอายุเกษียณระหว่างภาครัฐและเอกชน การเปลี่ยนจากการใช้ช่วงปลายของการประกอบอาชีพไปเป็นการใช้รายได้เฉลี่ยตลอดชีวิตมาเป็นฐานในการคำนวณบำนาญจะช่วยลดความไม่มั่งคั่งตามธรรมชาติที่มีต่อแรงงานทักษะสูง ซึ่งมีผลตอบแทนตามอายุงานที่สูง นอกจากนี้ยังสามารถลดเงินบำนาญเฉลี่ยและสร้างความยั่งยืนทางการเงินของระบบในระยะยาวได้อีกด้วย การจัดทำดัชนีราคาอัตโนมัติเป็นกฎของประเทศส่วนใหญ่ในกลุ่ม OECD เนื่องจากช่วยให้ผู้รับบำนาญไม่สูญเสียกำลังซื้อ แต่สามารถช่วยลดความแตกต่างระหว่างกลุ่มได้ อันเป็นผลมาจากการปรับมูลค่าเงินบำนาญตามดุลยพินิจ ผู้รับผลประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมจะได้รับประโยชน์ลดลงในกรณีที่ไม่มีการจัดทำดัชนีการกำหนดเพดานในการคำนวณบำนาญ และผลประโยชน์ยังอยู่ในรูปของตัวเงิน (nominal terms)

การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประเทศไทยมีความเสี่ยงสูงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้วยแนวชายฝั่งที่ยาว ระบบการเกษตรที่เปราะบาง และความอ่อนไหวต่อสภาพอากาศที่รุนแรง ทำให้ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่เปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากที่สุดเป็นอันดับ 3 ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นอันดับที่ 8 ของโลก โดยกรุงเทพฯ ยังคงเป็นพื้นที่ที่มีความเปราะบางเป็นพิเศษต่อน้ำท่วม และต้องประสบกับเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่มาแล้ว 6 ครั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 แม้จะมีมาตรการควบคุมแล้วก็ตาม นอกจากนี้ เมืองและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายฝั่งก็ยังคงเสี่ยงต่อพายุและกัดเซาะชายฝั่ง ความเปราะบางของสภาพภูมิอากาศดังกล่าวส่งผลกระทบต่อต้นทุนทางการคลังในช่วงร้อยละ 10 – 20 ของ GDP ภายในกลางศตวรรษ (เทียบกับกรณีที่ไม่มีผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศ) จากการวิเคราะห์ของธนาคารโลกเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่เทียบเคียงได้ และเนื่องจากประเทศไทยมีความเปราะบางต่อผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศ ความเสียหายต่อทุนทางกายภาพและโครงสร้างพื้นฐานจะทำให้การผลิตลดลง ผลิตภาพแรงงานอาจได้รับผลกระทบจากอุณหภูมิที่เพิ่มขึ้น และ/หรือการเกิดขึ้นของโรคหรือการเจ็บป่วยที่เพิ่มสูงขึ้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจบางอย่างรวมถึงการท่องเที่ยวอาจสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล และผลกระทบต่อ GDP จะทำให้รายได้ภาษีลดลงและความต้องการใช้จ่ายของประชาชนมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ตัวอย่างเช่น ทรัพยากรจะถูกใช้เพื่อการซ่อมแซมหรือทดแทนทรัพย์สินสาธารณะที่เสียหาย และชดเชยให้กับเจ้าของทรัพย์สินที่เสียหาย รวมทั้งอาจทำให้ค่ารักษาพยาบาลเพิ่มขึ้น ความไม่แน่นอนต่าง ๆ อาจส่งผลกระทบต่อในด้านลบต่อการลงทุนและราคาสินทรัพย์

แม้ประเทศไทยจะไม่ใช่อันดับแรกในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่หากไม่มีการดำเนินนโยบายเพิ่มเติม การปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2561 สัดส่วนการปล่อยก๊าซ CO₂ ของประเทศไทยเทียบกับทั่วโลกน้อยกว่าร้อยละ 0.9 และสัดส่วนการปล่อยก๊าซต่อประชากรต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลก แต่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งสะท้อนถึงระดับรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้น ประเทศไทยได้ให้คำมั่นที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 20 จากระดับของกรณีฐานในการดำเนินงานตามปกติ ภายในปี พ.ศ. 2573 ซึ่งกำหนดให้สามารถปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นได้เพียงเล็กน้อยในช่วงปี พ.ศ. 2563 – 2573

นโยบายการคลังมีบทบาทสำคัญในการลดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย และในการปรับตัวต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้น การลดการปล่อยคาร์บอนสามารถทำได้โดยการจัดทำนโยบายภาษีที่ได้รับการออกแบบมาอย่างดี โดยการออกกฎหมายและเครื่องมืออื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษีเพื่อเพิ่มราคาคาร์บอน รายได้ที่เพิ่มขึ้นจากเครื่องมือดังกล่าวจะถูกใช้เพื่อสนับสนุนนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงการลงทุนด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อันจะช่วยลดต้นทุนทางเศรษฐกิจจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้บางส่วน (แต่ไม่ใช่ทั้งหมด) มาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกยังก่อให้เกิดประโยชน์อื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น การลดความเข้มข้นของคาร์บอนในระบบเศรษฐกิจและการพึ่งพาการนำเข้าเชื้อเพลิง การเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน (รวมถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง) การปรับปรุงคุณภาพอากาศ และการเพิ่มการเข้าถึงแหล่งเงินระหว่างประเทศเพื่อช่วยสนับสนุนมาตรการในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

รายงานฉบับนี้มีข้อเสนอแนะว่า

- **การจัดทำโครงการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emissions Trading Scheme: EST)** แบบจำลองการประมาณการแสดงให้เห็นว่า EST ที่กำหนดให้มีการลดการปล่อยก๊าซลง 44 mtCO₂e จะต้องกำหนดราคาคาร์บอนอยู่ที่ 908 บาท/tCO₂ สำหรับการปล่อยพลังงานและกระบวนการจากภาคการผลิต แม้ว่าราคาคาร์บอนจะสูงเมื่อเทียบกับราคาคาร์บอนในบางประเทศ แต่ราคาคงกล่าวจะอยู่ที่ประมาณ 1 ใน 3 ของราคาปัจจุบันที่ใช้ในยุโรป หากมีการประมูลการให้สิทธิดังกล่าว EST จะสร้างรายได้ให้ภาครัฐได้ประมาณ 194,000 ล้านบาทต่อปีภายในปี พ.ศ. 2573 (ร้อยละ 0.8 ของ GDP) ในกรณีที่สัดส่วนของรายได้ถูกนำกลับมาใช้ใหม่ อาจส่งผลกระทบต่อเชิงบวกต่อ GDP เนื่องจากจะทำให้เกิดการลดการผลิตที่เน้นการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล และการนำเข้าเชื้อเพลิง นอกจากนี้ ผลกระทบด้านลบต่อความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศจะไม่เกิดขึ้น เนื่องจากประเทศไทยไม่ใช่ผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ที่เน้นการใช้คาร์บอนรายใหญ่
- **การปรับอัตราภาษีสรรพสามิตที่บังคับใช้สำหรับเชื้อเพลิงที่ใช้ในการขนส่งทางถนนให้สะท้อนถึงปริมาณคาร์บอน** ปัจจุบันมีภาษีสรรพสามิตสำหรับน้ำมันปิโตรเลียม แต่เชื้อเพลิงสำหรับการขนส่งอื่น ๆ ไม่ได้มีการเก็บภาษี และกองทุนน้ำมันจะอุดหนุนราคาเชื้อเพลิงอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อราคาสินค้าโภคภัณฑ์สูง อัตราภาษีสรรพสามิตจึงควรมีการปรับให้สะท้อนถึงปริมาณคาร์บอนของเชื้อเพลิงที่ถูกใช้ ซึ่งจะจูงใจให้มีการผสมเชื้อเพลิงชีวภาพเพิ่มมากขึ้น โดยจะทำให้การกำหนดภาษีคาร์บอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการใหม่
- **การส่งเสริมให้เปลี่ยนไปใช้รถยนต์ไฟฟ้า** เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของรัฐบาล รวมถึงการใช้รายได้ที่เพิ่มขึ้นจากภาษีคาร์บอนของเชื้อเพลิงเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายบางส่วนในระยะสั้น รวมทั้งการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการชาร์จไฟเรือสาธารณะไฟฟ้า และ /หรือสิ่งจูงใจสำหรับผู้เริ่มต้นใช้งาน (เช่น แท็กซี่)
- **การเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ** โดยให้ความสำคัญกับ i) การปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมถึงการลงทุนในเขื่อนกั้นตลิ่งและระบบระบายน้ำเพิ่มเติมเพื่อลดผลกระทบจากปริมาณน้ำฝนที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแผนปัจจุบัน ii) การป้องกันความเสียหายจากน้ำท่วมในกรุงเทพฯ iii) การเพิ่มความพร้อมในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในด้านการขนส่งและโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะอื่น ๆ รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ในกรณีที่มีความจำเป็น
- **การลงทุนในการปลูกป่า** ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (การป้องกันพายุ น้ำท่วมและการกัดเซาะชายฝั่ง การควบคุมวัฏจักรของน้ำ และการสนับสนุนการผลิตทางการเกษตร) และในด้านการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (การดูดซับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก) ซึ่งอาจได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐ การลงทุนภาคเอกชนในป่าเชิงพาณิชย์ การสนับสนุนระหว่างประเทศผ่าน REDD+ และการใช้กลไกการจ่ายค่าชดเชยของโครงการกำหนดราคาคาร์บอน

ต้นทุนทางการคลังในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยรวมอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1 ของ GDP ต่อปี ภายในปี พ.ศ. 2573 และร้อยละ 1.5 ภายในปี พ.ศ. 2583 (ตารางที่ ES2) ต้นทุนของการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยนั้นมีความไม่แน่นอน และขึ้นอยู่กับเลือกใช้นโยบาย อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์โดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ต้นทุนอาจสูงถึงประมาณร้อยละ 1.6 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2573 – 2582 เนื่องจากมาตรการปรับตัวส่วนใหญ่เป็นสินค้าสาธารณะ ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่นี้จึงเป็นภาระของรัฐบาล สำหรับค่าใช้จ่ายของมาตรการอื่น ๆ (มาตรการลดปัญหา ส่วนใหญ่) คาดว่าจะได้รับการชดเชยผ่านรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการกำหนดราคาคาร์บอน โดยการกำหนดราคาคาร์บอนเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคอุตสาหกรรมสามารถเพิ่มรายได้ได้ถึงร้อยละ 1 ของ GDP ภายในปี พ.ศ. 2583 รายได้ภาษีสรรพสามิตจากน้ำมันเชื้อเพลิง (คิดเป็นประมาณร้อยละ 1.2 ของ GDP ในปัจจุบัน) จะเพิ่มขึ้นในระยะเวลายาวขึ้นจากการดำเนินมาตรการภาษีที่สะท้อนถึงปริมาณคาร์บอนในเชื้อเพลิง แต่จะลดลงในภายหลังจากการใช้ยานพาหนะพลังงานไฟฟ้าตามเป้าหมายของรัฐบาล ภาษีสรรพสามิตจากการซื้อรถยนต์ (ร้อยละ 0.8 ของ GDP) จะลดลงเช่นกัน เนื่องจากยานพาหนะคาร์บอนต่ำมีการจัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำ จึงกล่าวได้ว่า ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งรวมถึงในภาคการขนส่งและป่าไม้ จะต้องได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในระดับหนึ่ง จากสมมติฐานดังกล่าว ต้นทุนสุทธิของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รัฐบาลไทยต้องรับภาระ จะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1 ของ GDP ภายในปี พ.ศ. 2573 และจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1.5 ภายในปี พ.ศ. 2583

ตารางที่ ES2 : ผลกระทบของนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อดุลการคลังของประเทศไทย (% ของ GDP)

	2025	2030	2035	2040
Adaptation costs	-0.6	-1.6	-1.6	-1.6
Manufacturing carbon pricing	0.3	0.8	1.0	1.0
Fuel excise duties	0.3	0.2	-0.1	-0.7
Vehicle excise duties	-0.2	0.0	0.0	0.0
Other transport measures	-0.4	-0.2	-0.2	-0.1
Forestry sector costs	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Total	0.0	-1.0	-1.1	-1.5

การจัดทำนโยบายทางการคลัง ที่สนับสนุนคนยากจน

นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือสำคัญในการบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านการกระจายรายได้ รายงานฉบับนี้ใช้เครื่องมือ Commitment to Equity (CEQ) ในการคำนวณผลกระทบของรายได้และรายจ่ายภาครัฐของประเทศไทยที่มีต่อการกระจายรายได้ของครัวเรือน เครื่องมือดังกล่าววัดผลกระทบของกิจกรรมทางการคลังที่มีต่อความเหลื่อมล้ำและความยากจนในระยะสั้น และประเมินว่ากิจกรรมดังกล่าวสามารถกระจายรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด การวิเคราะห์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรายงานผลการปฏิรูปเพื่อปรับปรุงผลกระทบของนโยบายการคลังที่มีต่อความยากจนและการกระจายรายได้

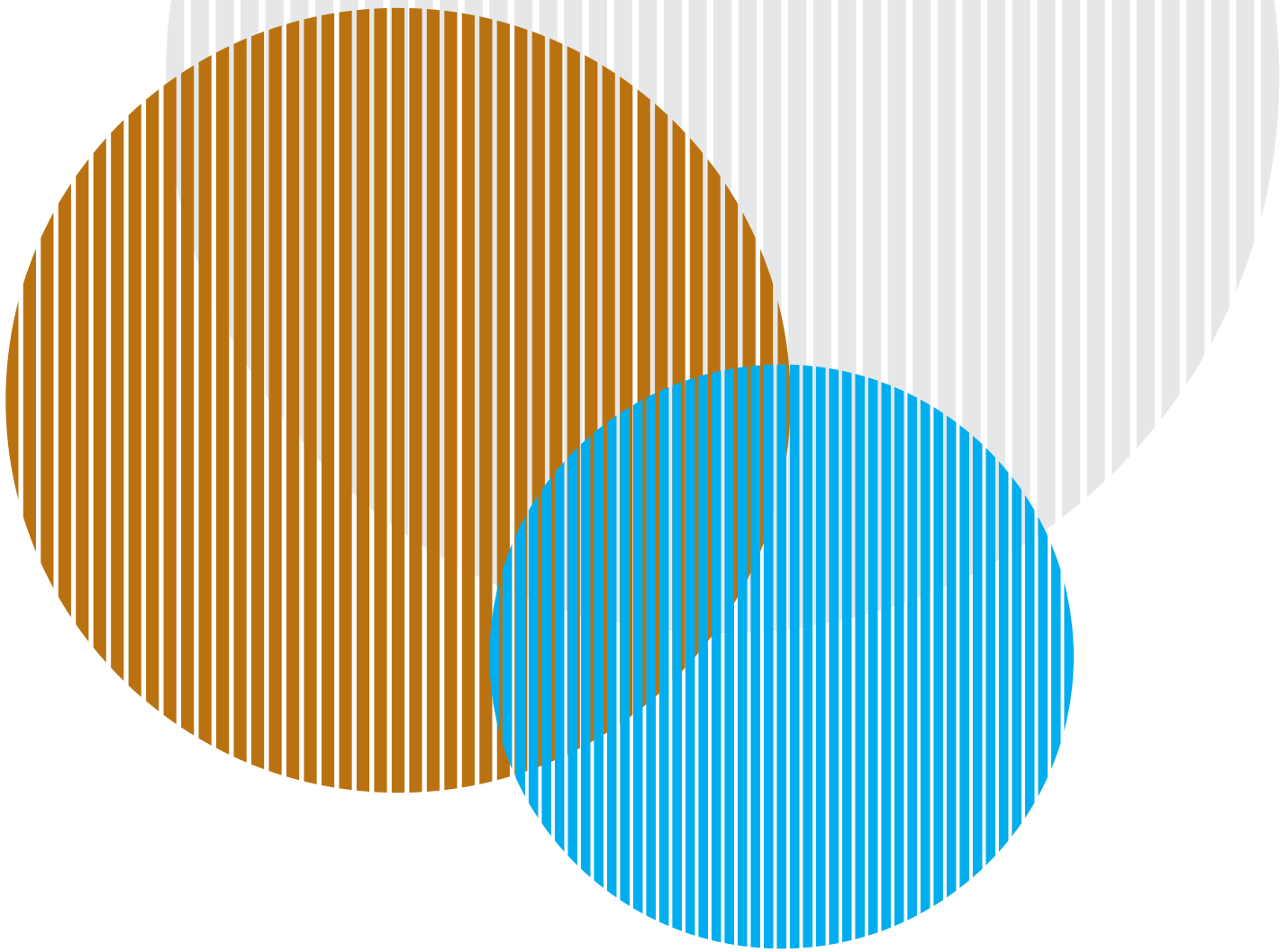
ปัจจุบันนโยบายการคลังของไทยทำหน้าที่ลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำ นโยบายการคลังในภาพรวมช่วยลดค่าดัชนีจีนิ (Gini Index) ในด้านความเหลื่อมล้ำ ประเทศไทยได้ 4.5 คะแนน เมื่อพิจารณาเฉพาะผลประโยชน์ในรูปของตัวเงินจากเงินโอนและเงินอุดหนุน และหากรวมผลประโยชน์ทางด้านสุขภาพและการศึกษาจะเพิ่มเป็น 9.7 คะแนน ในบริบทระหว่างประเทศ ผลกระทบในรูปของตัวเงินต่อความเหลื่อมล้ำดีที่สุดในอันดับ 10 จาก 59 ประเทศที่มีข้อมูล CEQ และเป็นอันดับ 4 จาก 24 ประเทศในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง อย่างไรก็ตาม เมื่อรวมผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงินแล้วผลกระทบทางการคลังมีความก้าวหน้าน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น นอกจากนี้ ความยากจนยังลดลงอย่างมีนัยสำคัญอันเป็นผลจากนโยบายการคลัง โดยภาระภาษีทางอ้อมสำหรับคนจนน้อยกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการให้ความช่วยเหลือทางสังคม อัตราความยากจนของประเทศไทยคาดว่าจะลดลงร้อยละ 2.6 จุด ซึ่งเป็นผลจากนโยบายการคลัง ซึ่งดีที่สุดในอันดับ 11 จาก 56 ประเทศที่สามารถเปรียบเทียบข้อมูลกันได้ และเป็นอันดับ 6 ในบรรดากลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง

การปฏิรูปที่นำเสนอในรายงานฉบับนี้จะช่วยเพิ่มรายได้และการใช้จ่ายในรูปแบบที่สอดคล้องกับการลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น การใช้จ่ายด้านสาธารณสุข การศึกษา และการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทยค่อนข้างต่ำ เช่นเดียวกับการจัดเก็บรายได้ภาษี อย่างไรก็ตาม มีกลยุทธ์สำหรับการเพิ่มทั้งสองด้านด้วยวิธีที่สอดคล้องกับการลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ซึ่งกลยุทธ์ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับข้อเสนอแนะในรายงานฉบับนี้ ประกอบด้วย

- การเพิ่มภาษีทางตรง โดยเฉพาะจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
- การเพิ่มภาษีทางอ้อมสำหรับการบริโภคทั่วไปผ่านการปฏิรูปภาษีมูลค่าเพิ่ม
- การเพิ่มภาษีด้านสุขภาพสำหรับยาสูบ แอลกอฮอล์ และเครื่องดื่มที่มีปริมาณน้ำตาลสูง รวมทั้งการจัดเก็บภาษีดิจิทัลและภาษีคาร์บอน
- การเพิ่มการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและการศึกษา
- การหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อบรรเทาผลกระทบจากราคาเชื้อเพลิงและราคาอาหารที่เพิ่มสูงขึ้น
- การเพิ่มการใช้จ่ายด้านเงินโอนและการปรับปรุงกลุ่มเป้าหมาย

จากตัวอย่างที่เฉพาะเจาะจงของชุดมาตรการนโยบายการคลังที่สนับสนุนคนยากจน การผสมผสานระหว่างการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและการให้ความช่วยเหลือทางสังคมสามารถเพิ่มรายได้สุทธิประมาณร้อยละ 0.6 ของ GDP ในขณะที่จะสามารถลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำลงได้อย่างมีนัยสำคัญ การยกเว้นและการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นมาตรการภาษีที่มีราคาแพงและเป็นวิธีที่ไม่มีประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือแก่คนยากจน แม้ว่าภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนมากจะจัดเก็บจากสินค้าขั้นพื้นฐานที่คนยากจนจำนวนมากบริโภค แต่ภาษีดังกล่าวก็มีการบริโภคโดยครัวเรือนที่ร่ำรวย และมักจะบริโภคในปริมาณที่มากกว่าด้วย หมายความว่า การใช้มาตรการภาษีดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อครัวเรือนที่ร่ำรวยกว่านั่นเอง ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น การเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 และการยกเลิกการยกเว้นตามข้อเสนอแนะในรายงานฉบับนี้จะสามารถเพิ่มรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มได้อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ผลกระทบต่อคนยากจนจะถูกชดเชยด้วยการสนับสนุนเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมให้แก่กลุ่มเป้าหมาย (สอดคล้องกับการปฏิรูปการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและบัตรสวัสดิการแห่งรัฐตามที่กล่าวไว้ข้างต้น) โดยมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่ารายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่จะเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังสามารถเปรียบเทียบให้เห็นว่า ต้นทุนรวมของเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมจะมีจำนวนที่ใกล้เคียงกับต้นทุนของการอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซลและการลดภาษีสรรพสามิตน้ำมันเชื้อเพลิงในปี พ.ศ. 2565 แต่ผลกระทบต่อความยากจนจะมีมากกว่าประมาณ 9 เท่า เนื่องจากผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของการแทรกแซงราคาเชื้อเพลิงจะตกอยู่กับครัวเรือนที่ไม่ได้ยากจนนั่นเอง





THE WORLD BANK

IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

East Asia & Pacific



World Bank Group, Siam Piwat Tower, 30th Floor, 989 Rama I Road, Pathumwan, Bangkok 10330

E-mail. thailand@worldbank.org | Tel. 02-686-8300



www.worldbank.org/thailand |



<http://www.facebook.com/worldbankthailand>

