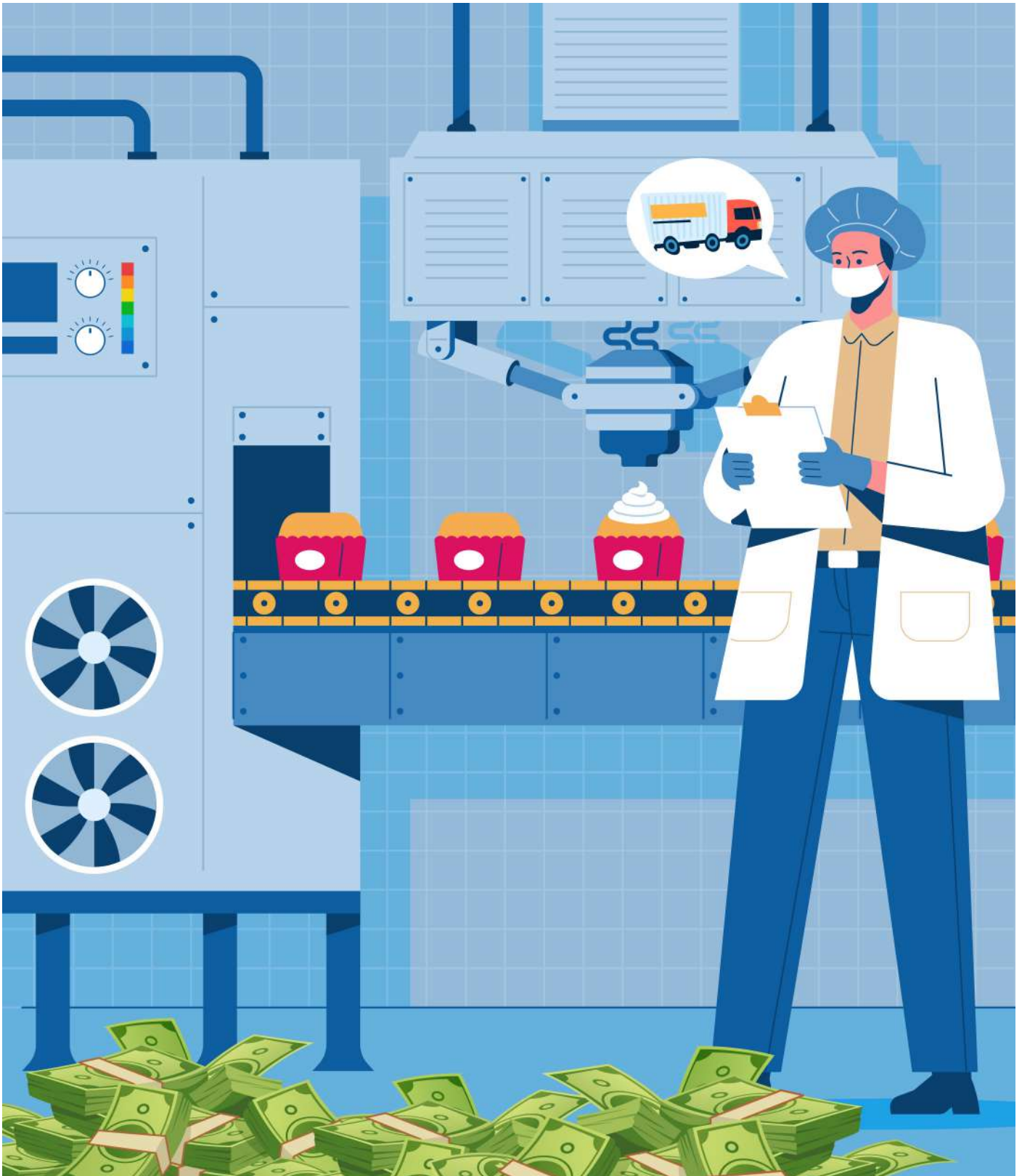




วารสาร การเงินการคลัง

พื้นที่ความคิด เศรษฐกิจการคลัง ของคนทันสมัย



Contents

9 ทำความรู้จัก... Creative Economy ของไทย

โดย สัณห์ณัฐ เศรษฐศาสตร์กาดาศิริ

15 การพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารแปรรูปไทยสู่ตลาดอาหารแห่งอนาคตโลก

โดย วิมล ปั่นคง

36 ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของพื้นที่ EEC ตอนที่ 2

โดย ดร. นรพัชร์ อัครวัลลภ

ดร. กวิน เอี่ยมมตรระกุล

สัณห์ณัฐ เศรษฐศาสตร์กาดาศิริ

บุญทริกา ชลพิทักษ์วงศ์

ปภัช สุจิตร์รัตน์

45 The Impact of Creative Accounting on Investor Confidence And the Stability on The Thai Economy

By Chaiwat Hanpitakpong

Thipvipha Pupipatphol

57 Rethinking the Local Currency Trade Illusion: an Investigation on Exchange Rate Volatility

By Htairut Sinpatanasakul

Nichada Tanchaya

65 การจัดเก็บรายได้จากธุรกิจการพนัน

และสถานบันเทิงแบบครบวงจร

(Entertainment Complex):

กรณีศึกษาจากกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว

(Developed Countries)

โดย ธณัฐ พวงนวม



วณิช บัณฑิตาโสภณ

77 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุ: ความท้าทายสำคัญต่อภาคการคลังและอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ

โดย ดร.พนิดา ร้อยดวง

วิหวัธ ชัดทาน

พีรวิชญ์ แก้วดี

97 ระบบบำนาญของประเทศ Iceland

โดย จรรยา ส่งสัมพันธ์

106 Series บทความแนวทางการดำเนินนโยบายการคลังในต่างประเทศ

ตอนที่ 1 ความยั่งยืนทางการคลัง

และทิศทางนโยบายการคลังในยุค

หลังโควิด-19 ของกลุ่มประเทศที่มีความเสี่ยงเรื่องความยั่งยืนด้านหนี้

โดย นวพล ภิญโญอนันตพงษ์

ลิขิต ยังกง

จิรัฏฐ์ พงศ์ธนพัฒนา

ภัทราวดี พรไทย



กองทุนประกันชีวิต
LIFE INSURANCE FUND



ตามหาเจ้าทองเงิน กรมธรรม์ล่องพันอายุความ

10 ปี



เงินกรมธรรม์ล่องพันอายุความ คืออะไร

จำนวนเงินที่ผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์ หรือทายาทผู้เอาประกันภัย มีสิทธิได้รับตามสัญญาประกันภัย แต่ไม่ได้เรียกร้องหรือมิได้รับจากบริษัทประกันชีวิตภายใน 10 ปี นับแต่วันที่มีสิทธิได้รับ เงินตามสัญญาประกันภัยที่เกินอายุความ (10 ปี) และยังไม่มีการรับดังกล่าวนี้ เรียกว่า **“เงินกรมธรรม์ล่องพันอายุความ”** ซึ่งบริษัทประกันชีวิตต้องนำส่งเงินกรมธรรม์ล่องพันอายุความนี้แก่กองทุนประกันชีวิต ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ครบกำหนดอายุความ (10 ปี)

ช่องทางยื่นคำขอรับเงินกรมธรรม์ล่องพันอายุความจากกองทุนประกันชีวิต

แนะนำ ช่องทางออนไลน์เป็นช่องทางที่สะดวก รวดเร็วที่สุด



ยื่นออนไลน์ผ่านเว็บไซต์

กองทุนประกันชีวิต

www.lifeif.or.th



สแกนเพื่อดูวิดีโอ

วิธียื่นขอรับเงินฯ ผ่านช่องทางออนไลน์



ยื่นเอกสารด้วยตนเอง

ณ ที่ทำการกองทุนประกันชีวิต



ส่งเอกสารทางไปรษณีย์

1010 อาคารชินวัตรทาวเวอร์ 3 ชั้น 15
ถนนวิภาวดีรังสิต แขวง/เขตจตุจักร
กรุงเทพฯ 10900



ยื่นที่สำนักงาน คปภ. จังหวัด

ที่ผู้เอาประกันพำนักอยู่



02-791-1333



กองทุนประกันชีวิต Fanpage



saraban@lifeif.or.th



กองทุนประกันชีวิต

EDITOR



ดร.นรพัทธ์ อัครวัลลภ
บรรณาธิการ

fpojournaleditor@gmail.com



สวัสดีครับ กลับมาพบกันอีกครั้งกับวารสารการเงินการคลัง ฉบับ e-Book ล่าสุด ในฉบับที่ 115 ปีที่ 35 ไตรมาสที่ 4 ปี 2566 เรายังคงมี บทความและเรื่องราวดี ๆ มาแนะนำให้อ่านผู้อ่านของเราอย่างครบรสเช่นเคย ครับ ทั้งในด้านนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การพัฒนา อุตสาหกรรม และการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ โดยบทความ ที่เกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจ อาทิ เรื่อง Creative Economy ของไทย และ แนวทางการดำเนินนโยบายการคลังในต่างประเทศ ตอนที่ 1 บทความเกี่ยวกับ ด้านอุตสาหกรรม ได้แก่ การพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารแปรรูปไทยสู่ตลาดโลก ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของพื้นที่ EEC ในตอนที่ 2 ซึ่งต่อจาก e-Book ฉบับที่แล้ว เรื่องราวเกี่ยวกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ได้แก่ The Impact of Creative Accounting on Investor Confidence And the Stability on The Thai Economy และ Rethinking the Local Currency Trade Illusion: an Investigation on Exchange Rate Volatility นอกจากนี้ ยังรวบรวมหลากหลายแนวคิดเพื่อรองรับ สังคมผู้สูงอายุ อาทิ การจัดเก็บรายได้จากธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบ ครบวงจร การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุ: ความท้าทาย สำคัญต่อภาคการคลังและอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ ระบบบำนาญของ ประเทศ Iceland

สุดท้ายนี้ ผมขอขอบคุณทุกท่านที่ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของวารสารฉบับนี้ หากท่านสนใจเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการนำเสนอบทความผ่านวารสารการเงิน การคลัง โปรดส่งบทความผ่านเข้ามาทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-Mail) : fpojournaleditor@gmail.com นอกจากนี้ หากท่านไว้วางใจให้วารสารการเงิน การคลังเป็นส่วนหนึ่งของการประชาสัมพันธ์องค์กรหรือผลิตภัณฑ์ของท่าน โปรดติดต่อ 092 258 6782 หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ fiscaljournal@gmail.com ได้เลยครับ แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้าครับ

31 ตุลาคม 2566

คณะที่ปรึกษา

ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการคลัง

ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการเงิน

ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ผู้อำนวยการกองนโยบายการคลัง

ผู้อำนวยการกองนโยบายภาษี

ผู้อำนวยการกองนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน

ผู้อำนวยการกองนโยบายการออมและการลงทุน

ผู้อำนวยการกองนโยบายระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน

ผู้อำนวยการกองนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ผู้อำนวยการกองนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

ผู้อำนวยการกองนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน

เลขานุการกรม

ผู้อำนวยการกองกฎหมาย

ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ

ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

บรรณาธิการ

ดร.นรพัชร์ อัครวัลลภ

รองบรรณาธิการ

นายมยุร บุญยะรัตน์

นางสุมาพร มานะสันต์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวอรณิชา สว่างฟ้า

นายอติก เล้าสกุล

นายกวิน เอี่ยมตระกูล

นายสันตทัศน์ เศรษฐศาสตร์ศิริ

นายชัยวัฒน์ หาญพิทักษ์พงศ์

นางสาวกฤษณา จารุมณี

นางสาวพิมลชญา สุขโข

นายรุ่งโรจน์ เจริญมา

เลขานุการ

นางสาวดวงขวัญ ตีลา

ผู้ช่วยเลขานุการ

นางสาวอัมพิกา สุตซาง

เจ้าหน้าที่การเงิน

นางสาวรัตนา ผิวงาม

นางสาวพรสุรีย์ เชื้อรัฐพงษ์

ติดต่อ: วารสารการเงินการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ถนนพระรามที่ 6 แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400

โทรศัพท์: 02 273 9020 ต่อ 3254 (คุณนรพัชร์), 3169 (คุณรัตนา), 3512 (คุณดวงขวัญ)

โทรสาร: 02 273 9139 E-mail: fpojournaleditor@gmail.com

ฉีกทุกข้อจำกัด ซื้อขายพันธบัตร หุ้นกู้

บนตลาดรองแบบเรียลไทม์

ผ่านบริการ  MONEY CONNECT by Krungthai

บนแอปพลิเคชัน  Krungthai NEXT



ซื้อ-ขายได้ตลอด
24 ชม.
ไม่มีค่าธรรมเนียม

ง่าย
สะดวก
ปลอดภัย

หมายเหตุ : การลงทุนมีความเสี่ยง ผู้ลงทุนควรทำความเข้าใจลักษณะสินค้า เงื่อนไขผลตอบแทนและความเสี่ยงก่อนตัดสินใจลงทุน ทั้งนี้ผู้ลงทุนสามารถศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากหนังสือชี้ชวนได้ที่เว็บไซต์ www.bot.or.th (พันธบัตรรัฐบาล) และ www.sec.or.th (หุ้นกู้เอกชน)

โครงการกำกับสินเชื่อ
PGS ระยะที่ 10

บสย
SMES
เข้มแข็ง

บสย

SMART GREEN

อนาคตที่ยั่งยืน กับแหล่งเงินทุนที่ SMEs เข้าถึงได้

ฟรี!
ค่าธรรมเนียม
4 ปี*

คำประกัน
สูงสุด
10 ปี*



วงเงินคำประกัน **1 – 40** ลบ.



ช่วยให้ธุรกิจคุณเข้าถึง
แหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น



ยกระดับธุรกิจ **BCG / ESG**
ของคุณสู่มาตรฐานความยั่งยืน

สอบถามเพิ่มเติมที่

บสย. Call Center
0-2890-9999

LINE TCG First



*เงื่อนไขเป็นไปตามที่ บสย. กำหนด



กองทุนประกันวินาศภัย GENERAL INSURANCE FUND

ตรวจสอบสิทธิ์
กับกองทุนประกันวินาศภัย



LINE OA
@GIFSMART 

“

“เช็คสิทธิ์เจอ
รับเงินคืน”

”

SCAN ME



ช่องทางการติดต่อ



www.gif.or.th

วันทำการ : วันจันทร์ - วันศุกร์



กองทุนประกันวินาศภัย
GENERAL INSURANCE FUND

เวลา : 08.30 - 16.30 น. (วันเวลาราชการ)
หยุดวันเสาร์ - อาทิตย์ และวันนักขัตฤกษ์



โทรศัพท์ : 02-791-1444
โทรสาร : ต่อ 345

เลขที่ 1010 อาคารชินวัตรทาวเวอร์ 3
ชั้น 15 ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงจตุจักร
เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900



saraban@gif.or.th



ทำความรู้จัก... Creative Economy ของไทย

บทความโดย

สัณห์นัฐ เศรษฐศาสตร์กาดาศิริ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

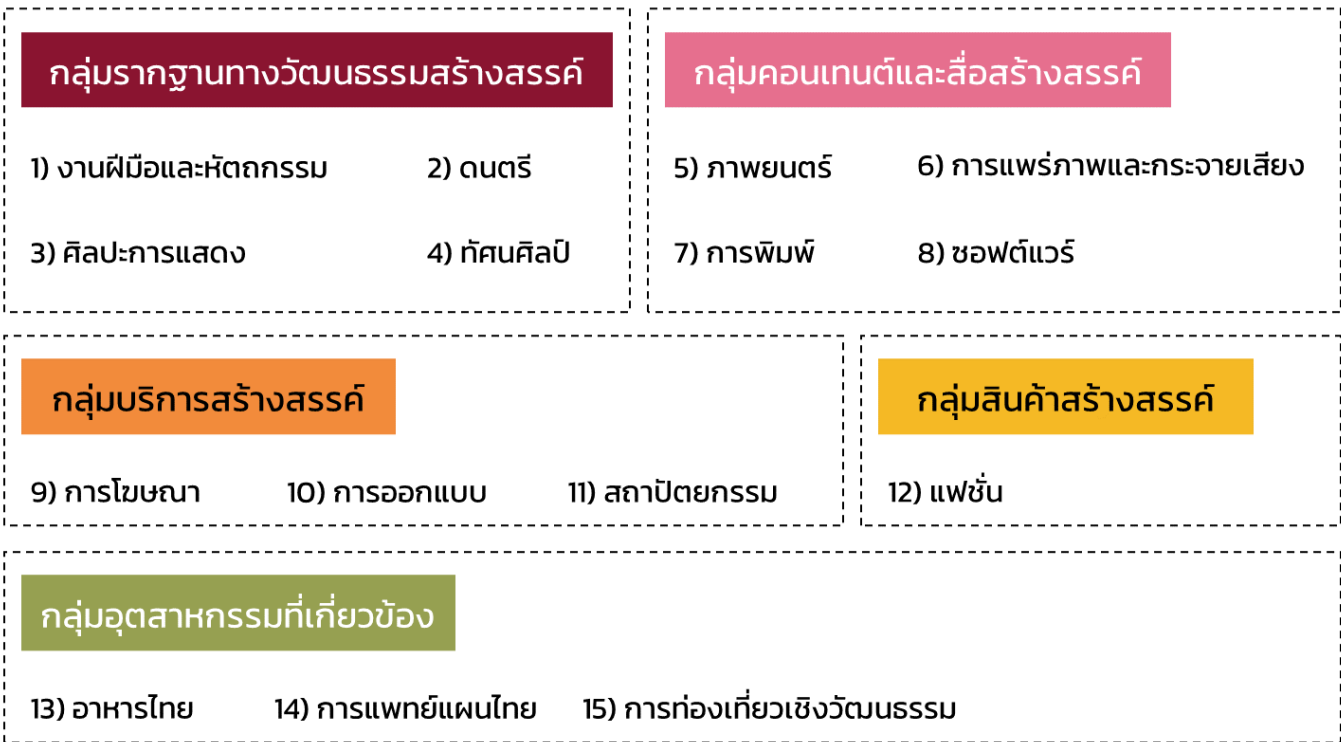
ปัจจุบัน หลายประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy) ในการผลักดันการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยการส่งเสริมให้มีการต่อยอดความคิดสร้างสรรค์และวัฒนธรรมประเพณีให้ทันสมัย เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าและบริการ ประกอบกับการสร้าง Soft Power ของประเทศ เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศสู่นานาชาติ ซึ่งจะช่วยดึงดูดการท่องเที่ยว การลงทุน และการค้าระหว่างประเทศของประเทศได้ในระยะยาว โดยไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการสนับสนุนในแนวทางดังกล่าวเช่นกัน ฉะนั้น บทความฉบับนี้ จะทำให้พวกเราได้รู้จัก Creative Economy ของประเทศไทยมากยิ่งขึ้น ดังนี้



1. นิยามเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทย

สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (องค์การมหาชน) (Creative Economy Agency: CEA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ได้นิยามอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ของไทย¹ แบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม 15 สาขา ได้แก่ 1) กลุ่มรากฐานทางวัฒนธรรมสร้างสรรค์ (Creative Originals) คือ กลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้ความคิดสร้างสรรค์บนรากฐานทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 สาขา ได้แก่ งานฝีมือและหัตถกรรม ดนตรี ศิลปะการแสดง และทัศนศิลป์ 2) กลุ่มคอนเทนต์และสื่อสร้างสรรค์ (Creative Content/Media) คือ การนำความคิดสร้างสรรค์มาผลิตคอนเทนต์หรือสื่อ ประกอบด้วย 4 สาขา ได้แก่ ภาพยนตร์ การแพร่ภาพและกระจายเสียง การพิมพ์ และซอฟต์แวร์ 3) กลุ่มบริการสร้างสรรค์ (Creative Services) คือ กลุ่มอุตสาหกรรมที่ให้บริการด้านความคิดสร้างสรรค์ ประกอบด้วย 3 สาขา ได้แก่ การโฆษณา การออกแบบ และการให้บริการด้านสถาปัตยกรรม 4) กลุ่มสินค้าสร้างสรรค์ (Creative Goods/Products) คือ การนำความคิดสร้างสรรค์มาพัฒนาสินค้า ประกอบด้วย 1 สาขา ได้แก่ แฟชั่น และ 5) กลุ่มอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง (Related Industries) คือ กลุ่มอุตสาหกรรมที่นำความคิดสร้างสรรค์และวัฒนธรรมมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินธุรกิจ ประกอบด้วย 3 สาขา ได้แก่ อาหารไทย การแพทย์แผนไทย และการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม

1 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2561 จาก <https://www.cea.or.th/storage/app/media/ITA2564/Royal-Decree-for-CEA-Establishment.pdf> สืบค้นเมื่อ 22 พฤษภาคม 2566

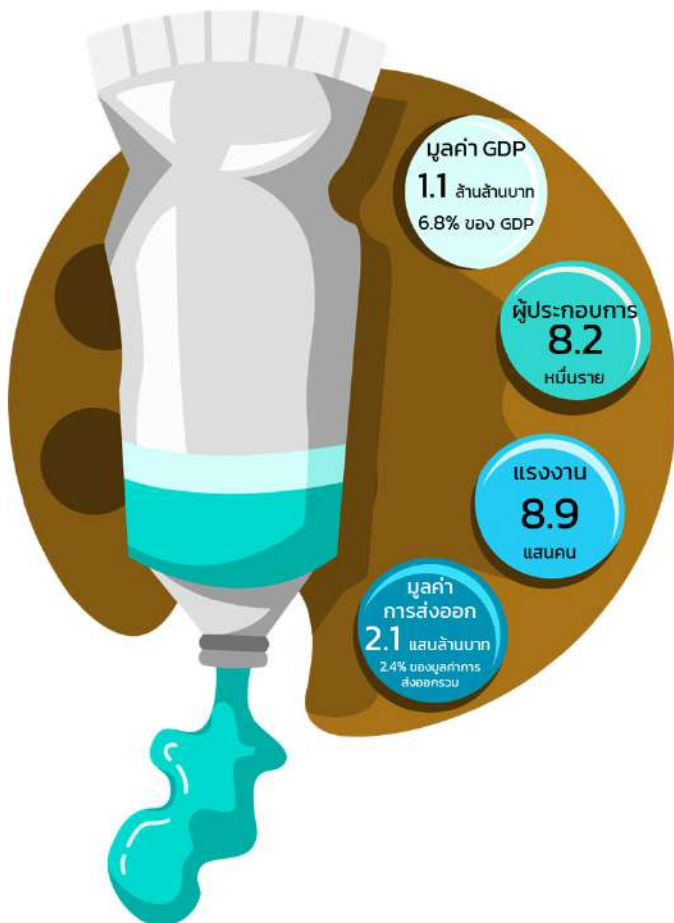


ภาพที่ 1 : สรุปการจัดกลุ่มอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ของไทย ตามนิยามของ CEA
ที่มา : พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2561

2. มูลค่าทางเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทย

จากรายงานสถานการณ์และความเคลื่อนไหวของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ปี 2565² ที่จัดทำโดย CEA พบว่า เศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทย ปี 2564 มีมูลค่าอยู่ที่ 1.1 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ซึ่งหากไม่นับรวมมูลค่าเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) มูลค่าเศรษฐกิจสร้างสรรค์จะมีอัตราเติบโตเฉลี่ยสะสม (Compound Annual Growth Rate: CAGR) ระหว่างปี 2557 – 2564 อยู่ที่ร้อยละ 5.7 ต่อปี และเมื่อพิจารณามูลค่าเศรษฐกิจสร้างสรรค์เฉลี่ยระหว่างปี 2557 – 2564 เป็นรายสาขา พบว่า การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม เป็นสาขาที่มีมูลค่าเศรษฐกิจมากที่สุด ในอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ โดยมีมูลค่าอยู่ที่ 2.8 แสนล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.5 ของมูลค่าเศรษฐกิจสร้างสรรค์ทั้งหมด รองลงมาคือ สาขาอาหารไทย (ร้อยละ 20.7) โฆษณา (ร้อยละ 14.6) แฟชั่น (ร้อยละ 13.8) และออกแบบ (ร้อยละ 8.5) ตามลำดับ ขณะที่มูลค่าการส่งออกสินค้าสร้างสรรค์ (Free on Board: FOB) ปี 2564 อยู่ที่ 2.1 แสนล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.4 ของมูลค่าการส่งออก รวมนอกจากนี้ จากข้อมูลนิติบุคคลจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า พบว่า ปี 2564 มีจำนวนผู้ประกอบการธุรกิจสร้างสรรค์ในประเทศไทย อยู่ที่ 82,072 ราย คิดเป็นร้อยละ 16.0 ของจำนวนนิติบุคคลทั่วประเทศ ซึ่งสร้างมูลค่าให้กับเศรษฐกิจไทยกว่า 1.5 ล้านล้านบาท และก่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศกว่า 889,275 ตำแหน่ง

2 สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์. (2564). รายงานความเคลื่อนไหวเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศไทย พ.ศ. 2564. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์.



ภาพที่ 2 : สรุปข้อมูลเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทย ปี 2564 ที่มา : รายงานสถานการณ์และความเคลื่อนไหวของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ปี 2565 ของ CEA รวบรวมโดยผู้เขียน



3. ขีดความสามารถของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทย

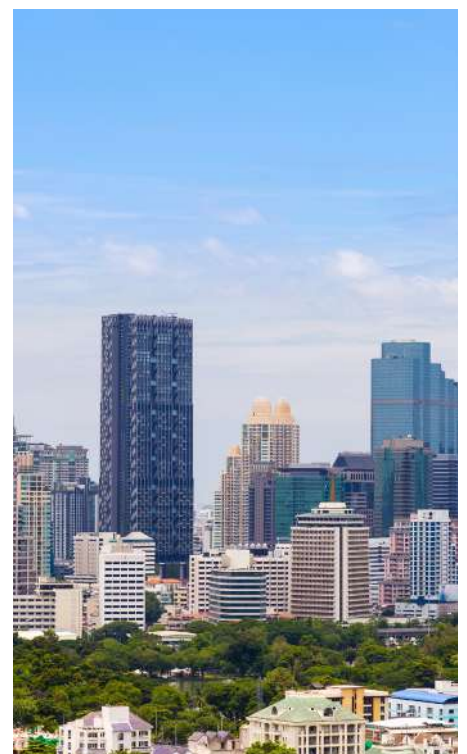
จากการรวบรวมตัวชี้วัดขีดความสามารถของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทยในช่วงปี 2563 – 2566 พบว่า 1) ดัชนีซอฟต์พาวเวอร์โลก ประจำปี 2566 (Global Soft Power Index 2023³) ที่จัดทำโดย Brand Finance บริษัทจัดการกลยุทธ์เกี่ยวกับ Brand Positioning ได้จัดอันดับประเทศที่มีศักยภาพทางด้าน Soft Power ในทุกมิติของประเทศต่าง ๆ ซึ่งไทยอยู่ในอันดับที่ 41 จากการจัดอันดับ 121 ประเทศทั่วโลก 2) ดัชนีเมืองนวัตกรรมโลก ประจำปี 2566 (Global Cities Innovation Index 2023⁴) ที่จัดทำโดย HSE University ซึ่งจัดอันดับเมืองที่โดดเด่นด้านนวัตกรรม การส่งเสริมการค้า การพัฒนาเศรษฐกิจ และการศึกษาเกณฑ์มาตรฐานของแต่ละเมือง โดยกรุงเทพมหานคร อยู่ในอันดับที่ 75 จากการจัดอันดับกว่า 200 เมืองทั่วโลก 3) ดัชนีนวัตกรรมโลก (Global Innovation Index 2022⁵) ที่จัดทำโดย องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (WIPO) โดยดัชนีนี้เป็นมาตรวัดระดับความสามารถทางด้านนวัตกรรมของแต่ละประเทศ โดยไทยอยู่ในอันดับที่ 43 ถือเป็นอันดับ 3 ในอาเซียน จาก 132 ประเทศทั่วโลก และ 4) ประเทศผู้ส่งออกสินค้าสร้างสรรค์สำคัญ ปี 2563 (Top Creative Goods Exporters 2020⁶) ที่รายงานข้อมูลโดยที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD) โดยในปี 2563 ไทยส่งออกสินค้าสร้างสรรค์ (Creative Goods) อยู่ที่ 5,015 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (สัดส่วนร้อยละ 1.0 ของการส่งออกสินค้าสร้างสรรค์รวมทั่วโลก) ซึ่งเป็นมูลค่าที่มากที่สุดเป็นอันดับที่ 10 ของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Developing Economies) ที่มีจำนวน 152 ประเทศ

3 Brand Finance, Global Soft Power Index 2023 จาก <https://softpower.brandfinance.com/2023/globalsoftpowerindex> accessed 24 May 2023

4 HSE University, Global Cities Innovation Index 2023 จาก <https://gcii.hse.ru/en/> accessed 24 May 2023

5 World Intellectual Property Organization, Global Innovation Index 2022 จาก https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2022/ accessed 24 May 2023

6UNCTAD, Creative Economy Outlook 2022 จาก https://unctad.org/system/files/official-document/ditctsce2022d1_en.pdf accessed 24 May 2023



ภาพที่ 3 : สรุปตัวชี้วัดขีดความสามารถของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทย ในช่วงปี 2563 – 2566
ที่มา : รวบรวมโดยผู้เขียน



4. บทสรุป

จากข้อมูลมูลค่าทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่า อุตสาหกรรมสร้างสรรค์ของไทยมีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่องและศักยภาพในการแข่งขันในระดับสากล อย่างไรก็ตาม เพื่อยกระดับเศรษฐกิจสร้างสรรค์ให้เป็นเครื่องยนต์ตัวใหม่ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยนั้น ภาครัฐควรผลักดันการพัฒนาระบบนิเวศและห่วงโซ่มูลค่าของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ (Creative Economy Value Chain) ควบคู่กับการดำเนินมาตรการส่งเสริมภาคธุรกิจสร้างสรรค์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้เข้าถึงแหล่งเงินทุน ดอกเบี้ยต่ำ การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการ การเปิดช่องทางการตลาดใหม่ และการพัฒนาระบบนิเวศและห่วงโซ่มูลค่าของอุตสาหกรรม รวมถึงมาตรการส่งเสริมแรงงานในอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ อาทิ การฝึกและเพิ่มทักษะแรงงาน และการเพิ่มสวัสดิการของแรงงาน เป็นต้น อีกทั้งส่งเสริมการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการสร้างสรรค์ผลงานและให้บริการงานสร้างสรรค์ และบูรณาการฐานข้อมูลสร้างสรรค์ (Creative Big Data) อย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ต้นน้ำ (Upstream) ไปถึงปลายน้ำ (Downstream) ประกอบกับ เพื่อนำไปสู่การออกแบบนโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์อย่างถูกฝาถูกตัวมากขึ้น ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ พ.ศ. 2566-2570 เพื่อให้การส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทยเป็นอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างสูงต่อระบบเศรษฐกิจในระยะถัดไป

การพัฒนาอุตสาหกรรม อาหารแปรรูปไทยสู่ตลาดอาหาร แห่งอนาคตโลก

บทความโดย

วิมล ปั่นคง

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

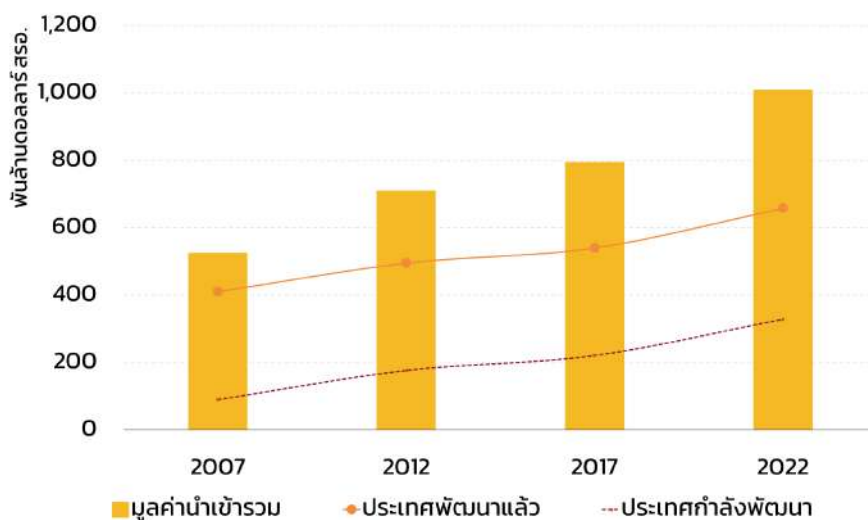
(องค์การมหาชน)

1. ความสำคัญของอุตสาหกรรมอาหารไทย

อุตสาหกรรมอาหารแปรรูปเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยมาอย่างยาวนาน ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออกอาหารที่สำคัญของโลก สินค้าอาหารแปรรูปส่วนใหญ่ผลิตภายในประเทศและส่งออกไปยังกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และกลุ่มสหภาพยุโรป โดยมีสินค้าอาหารแปรรูปส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ ปลาทูน่ากระป๋อง ไก่แปรรูป กุ้งแปรรูป สับปะรดกระป๋อง เป็นต้น อุตสาหกรรมอาหารแปรรูปยังถือเป็นหนึ่งในห้าอุตสาหกรรมเดิมที่มีศักยภาพ (First S-Curve) ที่ได้รับการผลักดันจากภาครัฐบาลให้ก้าวไปเป็นอุตสาหกรรมอาหารแห่งอนาคต

การค้าระหว่างประเทศของอาหารแปรรูปในตลาดโลกเพิ่มขึ้นทั้งกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (Developed countries) และประเทศกำลังพัฒนา (Developing countries) (ภาพที่ 1) อย่างไรก็ตาม ตลาดส่วนใหญ่เป็นของประเทศพัฒนาแล้ว ปี ค.ศ. 2022 ประเทศพัฒนาแล้วมีส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 65 โดยมีประเทศนำเข้าอาหารแปรรูปที่ใหญ่ที่สุดของโลก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และกลุ่มสหภาพยุโรป (เช่น เยอรมนี ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ อิตาลี แคนาดา สเปน เบลเยียม โปแลนด์) ดังแสดงในตารางที่ 1

อย่างไรก็ตามส่วนแบ่งตลาดของประเทศพัฒนาแล้วมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับการเพิ่มขึ้นของส่วนแบ่งตลาดนำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะ จีน ซึ่งเป็นตลาดนำเข้าที่สำคัญของโลกในปัจจุบัน จากเดิมเคยมีส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 2.5 ในปี ค.ศ. 2007 เพิ่มขึ้นมาเป็นร้อยละ 9.5 ในปี ค.ศ. 2022 ซึ่งถือเป็นตลาดขนาดใหญ่อันดับสองของโลกรองจากสหรัฐอเมริกา



ภาพที่ 1 : แนวโน้มมูลค่านำเข้าอาหารแปรรูปในตลาดโลกระหว่างปี ค.ศ. 2007-2022

หมายเหตุ : ข้อมูลช่วงห่างระยะ 5 ปี
ที่มา : ฐานข้อมูลการค้าระหว่างประเทศของ Global Trade Atlas จาก S&P Global

	2007	2012	2017	2022
ประเทศกำลังพัฒนา	17.2	24.9	27.8	32.5
จีน	2.5	4.4	5.9	9.5
เกาหลีใต้	1.7	1.8	2.2	2.6
ฮ่องกง	1.7	2.3	2.6	1.6
เม็กซิโก	1.9	1.8	1.7	1.4
เวียดนาม				1.3
มาเลเซีย	0.7	1.2	1.0	1.3
สิงคโปร์	1.0	1.3	1.2	1.2
ฟิลิปปินส์	0.5	0.5	0.7	1.2
ไทย	0.7	1.0	1.0	1.1
ไต้หวัน	0.7	0.8	0.9	1.0
ประเทศพัฒนาแล้ว	78.1	69.7	68.0	65.2
สหรัฐอเมริกา	11.4	10.9	12.2	15.2
เยอรมนี	8.8	7.3	6.9	6.4
ฝรั่งเศส	6.3	5.4	5.2	5.1
ญี่ปุ่น	6.6	6.8	5.5	4.7
เนเธอร์แลนด์	4.3	3.8	4.4	4.5
อิตาลี	4.7	3.7	3.3	3.5
แคนาดา	3.2	3.3	3.1	3.2
สเปน	4.0	2.8	2.8	2.8
เบลเยียม	3.7	3.1	3.0	2.8
โปแลนด์	1.2	1.4	1.6	1.9
ประเทศอื่น ๆ	4.7	5.4	4.2	2.3

ตารางที่ 1 : ตลาดนำเข้าอาหารแปรรูปที่สำคัญของโลกระหว่างปี ค.ศ. 2007–2022
 หมายเหตุ : การจัดแบ่งกลุ่มประเทศตาม United Nations country classification (2022 edition)
 ที่มา : ฐานข้อมูลการค้าระหว่างประเทศของ Global Trade Atlas จาก S&P Global

ในภาคการส่งออก ผู้ส่งออกอาหารแปรรูปรายใหญ่ของโลกคือกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ และฝรั่งเศส แต่ส่วนแบ่งตลาดของประเทศพัฒนาแล้วในภาพรวมมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของส่วนแบ่งตลาดของผู้ส่งออกจากประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างน่าสนใจจากประมาณร้อยละ 28 ในปี ค.ศ. 2007 เป็นร้อยละ 35 ในปี ค.ศ. 2022 โดยเฉพาะ จีน ซึ่งปัจจุบันเป็นผู้ส่งออกอาหารแปรรูปรายใหญ่

ที่สุดในบรรดากลุ่มผู้ส่งออกจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ด้วยส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 4 ของการส่งออกทั้งหมดในตลาดโลกในปี ค.ศ. 2022 (ตารางที่ 2)

ไทยเป็นผู้ส่งออกอาหารแปรรูปอันดับที่ 13 ของโลก และจัดอยู่ในกลุ่มผู้ส่งออกอันดับต้น ๆ ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยมีสินค้าส่งออกที่สำคัญ เช่น ทุ่นากระป๋อง สับปะรดกระป๋อง ไก่แปรรูป และกุ้งแปรรูป จากตารางที่ 2 จะเห็นว่า ไทยมีส่วนแบ่งในตลาดส่งออกอาหารแปรรูปของโลกที่ประมาณร้อยละ 2.5-2.8 ตลอดช่วง 15 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ กำลังมีส่วนแบ่งตลาดเติบโตอย่างโดดเด่น บางประเทศได้แซงหน้าไทยไปแล้ว เช่น อินโดนีเซีย เม็กซิโก และบราซิล



2. แนวโน้มความต้องการอาหารแห่งอนาคตโลก

ความนิยมในตลาดโลกกำลังให้ความสำคัญกับอาหารที่บริโภคได้สะดวกและรวดเร็ว อาหารที่ดีต่อสุขภาพ และอาหารที่มีการผลิตอย่างยั่งยืนหรือเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในตลาดหลักจากประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และกลุ่มสหภาพยุโรป ผลการสำรวจที่รวบรวมไว้บนฐานข้อมูล Statista พบว่ากว่าร้อยละ 80 ของผู้บริโภคอาหารทั่วโลกเต็มใจที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมการเลือกซื้ออาหาร หากผลิตภัณฑ์อาหารนั้นจะช่วยลดผลกระทบที่ไม่ดีต่อสิ่งแวดล้อม (ภาพที่ 2) เช่นเดียวกันกับตลาดในประเทศกำลังพัฒนาหลายแห่งที่มีมุมมองที่ดีต่ออาหารออร์แกนิกว่าเป็นอาหารที่ดีต่อสุขภาพ เพราะไม่มีการใช้สารเคมีอันตรายตลอดห่วงโซ่การผลิตอาหารนั้น และเริ่มให้ความสำคัญกับประเด็นด้านการบริโภคอาหารที่ดีกับสุขภาพมากขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ในช่วงที่ผ่านมา เป็นตัวเร่งให้ผู้บริโภคหันมาดูแลสุขภาพ และสรรหาอาหารที่เสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้กับร่างกายมากขึ้น

	2007	2012	2017	2022
ประเทศกำลังพัฒนา	27.1	31.0	30.9	34.9
จีน	4.5	4.7	4.5	4.1
เม็กซิโก	2.0	2.3	2.8	3.6
อินโดนีเซีย	1.2	2.3	2.6	3.1
บราซิล	2.7	2.4	2.4	2.8
ไทย	2.5	2.8	2.6	2.6
อินเดีย	1.0	1.4	1.6	2.1
มาเลเซีย	1.6	2.1	1.4	1.8
เวียดนาม	1.0	1.4	1.5	1.8
อาร์เจนตินา	1.3	1.3	1.1	1.3
ชิลี	1.3	1.2	1.2	1.2
ประเทศพัฒนาแล้ว	70.1	66.4	66.0	62.0
สหรัฐอเมริกา	7.0	8.2	7.8	7.4
เยอรมนี	8.1	7.5	7.2	6.2
เนเธอร์แลนด์	8.0	6.9	6.9	6.1
ฝรั่งเศส	8.3	7.1	6.2	5.2
อิตาลี	4.6	4.3	4.3	4.4
สเปน	4.0	3.8	4.1	4.3
แคนาดา	3.5	3.4	3.6	4.0
เบลเยียม	4.1	3.7	3.7	3.2
โปแลนด์	1.8	2.1	2.4	2.6
สหราชอาณาจักร	3.6	3.1	3.0	2.5
ประเทศอื่น ๆ	2.8	2.6	3.0	3.0

ตารางที่ 2 : ส่วนแบ่งตลาดอาหารแปรรูปของไทยและประเทศคู่แข่งที่สำคัญระหว่างปี ค.ศ. 2007-2022

หมายเหตุ : การจัดแบ่งกลุ่มประเทศตาม United Nations country classification (2022 edition)

ที่มา : ข้อมูลการค้าระหว่างประเทศของ Global Trade Atlas จาก S&P Global



- 70% ของผู้บริโภคในจีนเริ่มใช้จ่ายมากขึ้นในสินค้าที่มีการผลิตอย่างยั่งยืน
- 60% ของผู้บริโภคในอเมริกา มองว่าสำคัญในการเลือกซื้อผลิตภัณฑ์อาหาร คือ ต้องมีใจว่าไม่มีการใช้สารเคมีที่เป็นอันตรายต่อร่างกายถูกนำมาใช้ในกระบวนการผลิต
- 65% ของผู้บริโภคในอินเดีย
- 59% ของผู้บริโภคในบราซิล
- 76% ของผู้บริโภคในอินโดนีเซีย
- 65% ของผู้บริโภคในเม็กซิโก
- 69% ของผู้บริโภคในรัสเซีย
- 76% ของผู้บริโภคในแอฟริกาใต้

เชื่อว่าอาหารออร์แกนิกมีคุณค่าทางอาหาร และดีต่อสุขภาพมากกว่าอาหารแบบทั่วไป

ภาพที่ 2 : ตัวอย่างผลสำรวจความนิยมอาหารที่ดีต่อสุขภาพและมีการผลิตที่ยั่งยืน
ที่มา : รวบรวมจากฐานข้อมูล STATISTA ที่ทำการสำรวจจากหลายแหล่ง ได้แก่ Nielsen; Facit, Kantar Public; European Commission; Statista Global Consumer Survey (GCS); American Meat Institute; Sealed Air

อย่างไรก็ตามในตลาดโลกไม่ได้มีการนิยามอาหารแปรรูปที่ดีต่อสุขภาพและอาหารที่มีการผลิตอย่างยั่งยืนอย่างตายตัว แต่เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าเป็นอาหารแปรรูปมูลค่าสูงที่เสริมสร้างให้สุขภาพของผู้บริโภคดีขึ้น หรือเป็นอาหารที่มีกระบวนการผลิตลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมพร้อม ๆ กับการมีประสิทธิภาพการผลิตที่มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับอาหารแห่งอนาคต (Future food)[2] ที่ภาครัฐของไทยกำลังให้การผลักดันให้ผู้ประกอบการไทยหันไปผลิตอาหารประเภทนี้มากขึ้น ซึ่งอาหารประเภทนี้มักจะมีลักษณะการผลิตที่ซับซ้อนมากกว่าการผลิตอาหารแปรรูปแบบทั่วไป จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในกระบวนการผลิต และมักจะถูกลมองว่าเป็นอาหารพิเศษ

หรือมีคุณภาพสูง (Premium) ผู้บริโภคมีแนวโน้มที่จะมีความยืดหยุ่นต่อรายได้สูง (High income elasticity) ต่อสินค้าประเภทนี้ ซึ่งเป็นโอกาสในการทำกำไรของผู้ประกอบการ

ปัจจุบันตลาดอาหารแห่งอนาคตยังมีขนาดเล็กเมื่อเปรียบเทียบกับอาหารแปรรูปในภาพรวม แต่มีแนวโน้มการเติบโตที่น่าสนใจ[3] ซึ่งการผลิตและบริโภคส่วนใหญ่มาจากประเทศพัฒนาแล้ว อย่างสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ขณะเดียวกัน จีน ก็กำลังเริ่มมีบทบาทในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ในตลาดนี้

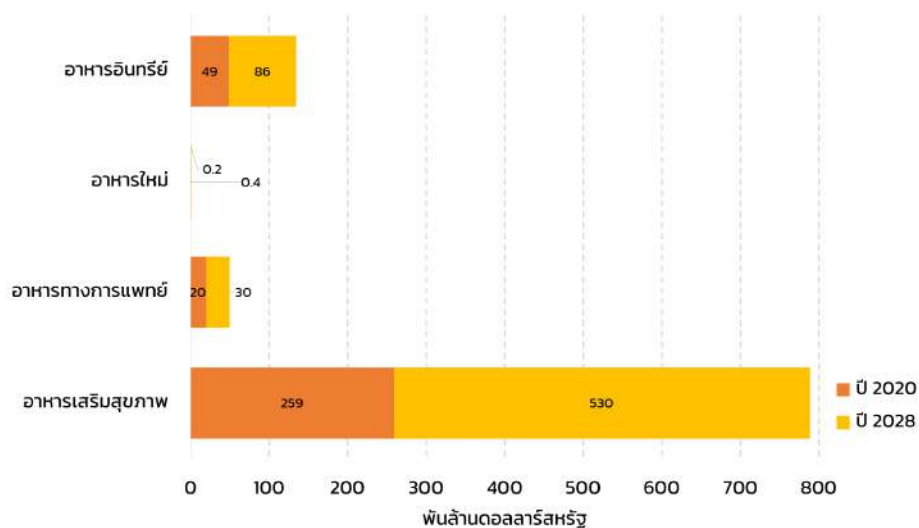




เมื่อพิจารณาอาหารแห่งอนาคตรายกลุ่ม ตามภาพที่ 3 แสดงให้เห็นว่า อาหารเสริมสุขภาพ (Functional food) มีขนาดตลาดที่ใหญ่ที่สุดในบรรดาอาหารแห่งอนาคต (หรือประมาณร้อยละ 80 ของอาหารแห่งอนาคต) และมีแนวโน้มเติบโตมากที่สุดประมาณร้อยละ 9 ต่อปี อาหารประเภทนี้มีลักษณะไม่ได้แตกต่างไปจากอาหารแปรรูปแบบทั่วไปมากนัก หากแต่มีการเพิ่มคุณสมบัติหรือหน้าที่พิเศษเฉพาะของอาหารที่ตอบเจตจำนงของผู้บริโภคมากขึ้น ดังนั้นผู้บริโภคจึงคุ้นเคยและยอมรับอาหารเสริมสุขภาพได้ง่ายกว่าอาหารแห่งอนาคตประเภทอื่น ๆ ซึ่งแนวโน้มตลาดในระยะหลังผลิตภัณฑ์ที่ตอบเจตจำนงด้านอารมณ์และจิตใจเริ่มได้รับความสนใจมากขึ้น

อาหารอินทรีย์ หรือ อาหารออร์แกนิก (Organic food) มีขนาดตลาดรองลงมา มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 15 ของตลาดอาหารแห่งอนาคตโดยรวม แม้ว่าขนาดตลาดยังเป็นรองจากอาหารเสริมสุขภาพอยู่มาก แต่ตลาดอาหารอินทรีย์ก็มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยที่ประมาณร้อยละ 5 ต่อปี ซึ่งเป็นการเติบโตในอัตราที่มากกว่าอัตราการเติบโตของตลาดอาหารแปรรูปโดยรวม โดย Statista ได้รวบรวมข้อมูลจากการสำรวจความเห็นของผู้บริโภคในหลายประเทศ (เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เวียดนาม อินเดีย มาเลเซีย อินโดนีเซีย) พบว่า อาหารออร์แกนิกเป็นที่ยอมรับของผู้บริโภคมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งผู้บริโภคส่วนใหญ่มองว่าเป็นอาหารที่มีความปลอดภัยและดีต่อสุขภาพมากกว่าอาหารแปรรูปทั่วไป เพราะปลอดภัยสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ภาพที่ 3)

สำหรับอาหารทางการแพทย์ (Medical food)[4] ยังมีขนาดค่อนข้างเล็กมากหากเปรียบเทียบกับอาหารเสริมสุขภาพและอาหารออร์แกนิก แต่มีแนวโน้มเป็นที่ต้องการมากขึ้นจากสถานการณ์ที่โลกกำลังมีผู้ป่วยมากขึ้น โดยเฉพาะผู้ป่วยโรคเบาหวาน[5] ผู้ขาดสารอาหารทั่วโลก[6] และผู้ป่วยที่มีปัญหาเกี่ยวกับระบบประสาท กล่าวคือ อาหารทางการแพทย์จะทำหน้าที่ช่วยให้ผู้ป่วยรับสารอาหารได้ดีขึ้นจากสถานการณ์ที่ต้องเผชิญกับโรคนั้น ตัวอย่างเช่น ผู้ป่วยที่ประสบกับภาวะความผิดปกติทางสมองและระบบประสาท เช่น โรคหลอดเลือดสมอง (Stroke) และภาวะสมองเสื่อม (Dementia) อย่าง อาการของโรคอัลไซเมอร์ (Alzheimer) ที่มักมีความยากลำบากในการกลืนอาหาร ซึ่งอาหารทางการแพทย์ได้รับการพิสูจน์มาแล้วว่าเป็นประโยชน์สำหรับผู้ป่วยในการรักษาสมดุลทางโภชนาการที่ผู้ป่วยจะได้รับ (อาชนัน และคณะ, 2565)[7]



ภาพที่ 3 : มูลค่าการค้าการขนส่งอาหารแห่งอนาคตในปี ค.ศ. 2028
 ที่มา : ค่าคาดการณ์จำนวนโดยใช้ข้อมูลมูลค่าตลาด และอัตราการเติบโตจาก Statista สำหรับอาหารเสริมสุขภาพ Grand View Research สำหรับ อาหารทางการแพทย์; Food ingredients Asia สำหรับอาหารใหม่; และ Global Organic Trade Guide สำหรับอาหารอินทรีย์

อาหารใหม่ (Novel food) ยังมีขนาดตลาดที่เล็กที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับตลาดอาหารแห่งอนาคตประเภทอื่น ๆ แต่แนวโน้มที่ผู้บริโภคในตลาดโลกจะหันมายอมรับอาหารประเภทนี้ก็มากขึ้นเช่นกัน เพราะงานศึกษาที่ผ่านมาพบว่ากระบวนการผลิตอาหารโปรตีนทางเลือกมีการปล่อยคาร์บอนฟุตพริ้นท์ที่ต่ำกว่าการผลิตอาหารโปรตีนจากเนื้อสัตว์ ดังนั้นตลาดโปรตีนทางเลือกจึงเป็นทั้งโอกาสและข้อจำกัดของการทำธุรกิจ กล่าวคือ ผู้ประกอบการที่เข้ามาลงทุนในอาหารใหม่จะเติบโตอย่างค่อยเป็นค่อยไปพร้อม ๆ กับตลาดที่ปัจจุบันยังมีขนาดเล็กมาก แต่ก็ยังเป็นโอกาสที่เป็นกิจการรายแรก ๆ ที่เข้ามาครองส่วนแบ่งตลาดที่กำลังเติบโตนี้ โดยที่ผ่านมากลุ่มอาหารใหม่ที่โดดเด่นคือ อาหารโปรตีนทางเลือกต่าง ๆ (Alternative protein) เช่น อาหารโปรตีนจากพืช (Plant-based food) นมมันฝรั่ง (Potato milk) อาหารทะเลจากพืช (Plant-based seafood) เป็นต้น

ความท้าทายของตลาดอาหารแห่งอนาคตคือ ความต้องการของตลาดยังจำกัดและอยู่ในช่วงกำลังเติบโต เพราะสินค้ามีลักษณะเฉพาะ ตอบโจทย์ผู้บริโภคเฉพาะกลุ่ม อีกทั้งยังมีราคาค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับอาหารแปรรูปแบบทั่วไป ทำให้ผู้บริโภคที่มีรายได้ดีเท่านั้นที่สามารถมีอำนาจซื้อได้ อีกทั้งผู้บริโภคจะให้ความสำคัญกับมาตรฐานอาหาร ราคาสินค้า และฉลาก ที่ถูกออกแบบมาพิเศษโดยเฉพาะ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในด้านความปลอดภัยทางอาหาร และคุณสมบัติเฉพาะของอาหารประเภทนี้ ในอีกทางหนึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังเผชิญกับต้นทุนวัตถุดิบและต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าอาหารแปรรูปแบบทั่วไป โดยเฉพาะต้นทุนด้านการวิจัยและพัฒนาในเทคโนโลยีและนวัตกรรม (วานิสสา, 2565)



3. ศักยภาพพื้นฐานอุตสาหกรรมอาหารแปรรูปไทย

อุตสาหกรรมอาหารแปรรูปเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมหลักที่สร้างรายได้ให้ไทยมาอย่างยาวนานผ่านภาคการส่งออก และยังเป็นอุตสาหกรรมที่รองรับแรงงานจำนวนมากของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับอุตสาหกรรมที่สำคัญอื่น ๆ ของไทย ซึ่งมีทั้งแรงงานที่ใช้ทักษะทั่วไป (Unskilled labour) และแรงงานทักษะเฉพาะ (Highly-skilled labour) แม้ว่าในระยะหลังจะเริ่มมีการนำเครื่องมือเครื่องจักรอัตโนมัติเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิต ทั้งนี้ วานิสสา (2565) พบว่า แรงงานส่วนใหญ่ทำงานในกลุ่มการผลิตอาหารทะเลแปรรูป และการแปรรูปผักผลไม้เป็นหลัก ซึ่งในภาพรวมทั้งอุตสาหกรรมมีการจ้างงานแรงงานไทยคิดเป็นประมาณร้อยละ 68 ของการจ้างงานรวมทั้งอุตสาหกรรมในปี ค.ศ. 2019 อย่างไรก็ตามลักษณะงานส่วนใหญ่ไม่ได้มีสภาพแวดล้อมที่สะอาดหรือดีมากนัก แรงงานไทยส่วนใหญ่เริ่มทยอยออกจากอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการจึงต้องหันไปจ้างแรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น ซึ่งก็มีแนวโน้มขาดแคลนแรงงานเหล่านี้

ปัจจุบันอุตสาหกรรมอาหารของไทยประกอบด้วยผู้ประกอบการจำนวนมากกว่าแสนราย หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 4 ของกิจการรวมทั้งประเทศ ตลอดช่วง 7 ปีที่ผ่านมา จำนวนกิจการในอุตสาหกรรมอาหารเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยกิจการเกือบทั้งหมดในอุตสาหกรรมนี้ส่วนใหญ่คือผู้ประกอบการขนาดเล็ก (รายย่อยและขนาดย่อม) หรือคิดเป็นร้อยละ 99 ของกิจการอาหารและเครื่องดื่มทั่วประเทศ ทั้งนี้กิจการส่วนใหญ่ยังไม่ได้เริ่มมาดำเนินธุรกิจอาหารแห่งอนาคตมากนัก อาชนัน และคณะ (2565) พบว่า มีเพียงร้อยละ 48 เท่านั้น ที่เริ่มดำเนินการธุรกิจอาหารอนาคต ทั้งกรณีที่มีการจำหน่ายสินค้าออกสู่ตลาดแล้ว และที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการวิจัยและพัฒนาสินค้า และกระบวนการผลิต

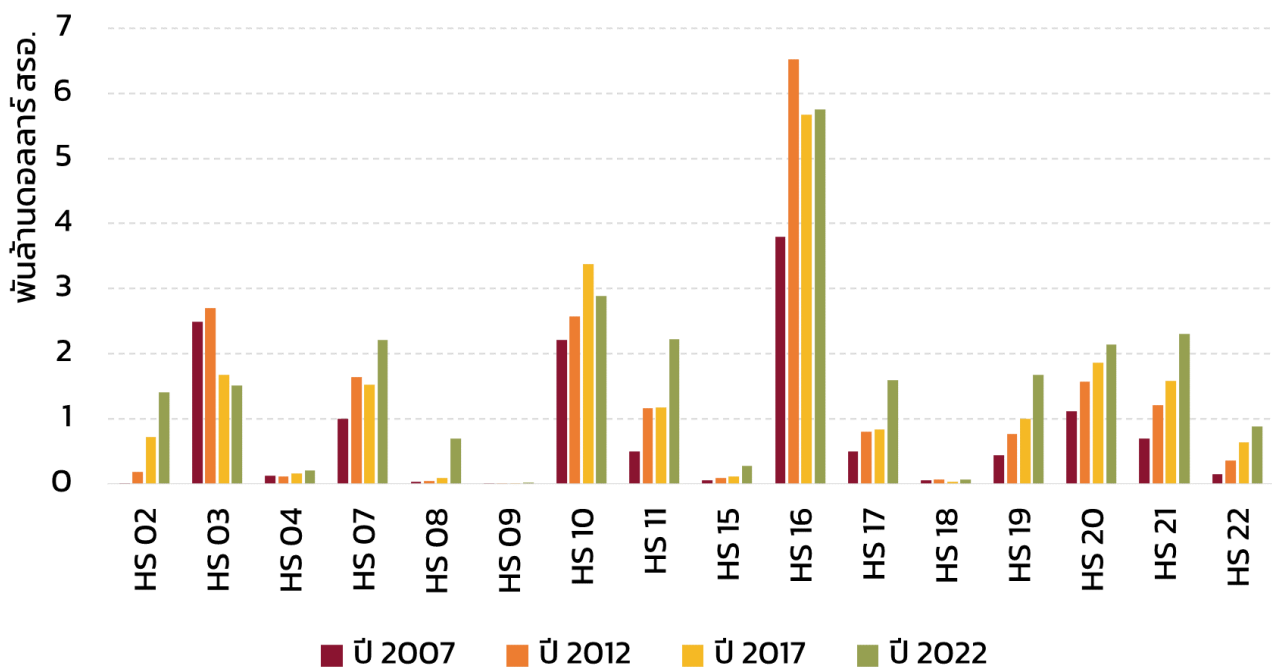
นอกจากนั้น อาชนัน และคณะ (2565) ยังพบว่า กิจการส่วนใหญ่ยังเน้นการผลิตและส่งออกอาหารแปรรูปแบบทั่วไป เพราะมีขนาดตลาดที่ใหญ่และเป็นรายได้หลักของกิจการ ขณะที่กิจการที่หันมาเจาะตลาดอาหารแห่งอนาคตมากขึ้นนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการขยายสายการผลิตจากกิจการอาหารแปรรูปแบบทั่วไปเดิมที่บริษัทมีความเชี่ยวชาญอยู่ก่อนแล้ว การดำเนินธุรกิจจะเป็นแบบควบคู่กันไปทั้งอาหารแปรรูปแบบทั่วไปและอาหารแห่งอนาคต อย่างไรก็ตามสัดส่วนการผลิตและรายได้ของอาหารแห่งอนาคตของกิจการโดยเฉลี่ยแล้วยังมีขนาดไม่มากนัก ไม่เกินร้อยละ 20 ของยอดรวมการผลิตและยอดขายเท่านั้น (อาชนัน และคณะ, 2565)

ไทยเป็นผู้ส่งออกอาหารแปรรูปอันดับต้นจากในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยมีส่วนแบ่งตลาดค่อนข้างคงที่ประมาณร้อยละ 2-3 ตลอดช่วง 15 ปีที่ผ่านมา หากพิจารณาไปยังกลุ่มสินค้าอาหารแปรรูปที่ไทยส่งออก ส่วนใหญ่เป็นของปรุงแต่งจากเนื้อสัตว์ ปลา หรือสัตว์น้ำจำพวก ครัสตาเซีย โมลลัสก์ หรือจากสัตว์น้ำที่ไม่มีกระดูกสันหลังอื่น ๆ (ในกลุ่ม HS 16) ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 22 ของการส่งออกอาหารแปรรูปในปี ค.ศ. 2022 (ภาพที่ 4)



สินค้าที่ส่งออกรองลงมาเป็นอาหารแปรรูปจากธัญพืช (ในกลุ่ม HS 10) ที่คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11 ของการส่งออกอาหารแปรรูปของไทยในปัจจุบัน ขณะเดียวกัน สินค้ากลุ่มอื่น ๆ ที่แม้ไม่ได้มีมูลค่าส่งออกสูงทัดเทียมเท่ากับสองกลุ่มแรกนั้น แต่มีศักยภาพและมีแนวโน้มส่งออกได้มากขึ้นตลอดช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ได้แก่ อาหารแปรรูปในกลุ่มพืชผัก (HS 07) ผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมไม้อัดธัญพืช มอลต์ สตาร์ช อินูลิน และกลูเทนจากข้าวสาลี (HS 11) ขนมทำจากน้ำตาล (HS 17) ของปรุงแต่งจากธัญพืช แป้ง สตาร์ช หรือนม ผลิตภัณฑ์อาหารจำพวกเพสทรี (HS 19) ของปรุงแต่งทำจากพืชผัก ผลไม้ ลูกนัต หรือจากส่วนอื่นของพืช (HS 20) ของปรุงแต่งเบ็ดเตล็ดที่ทำจากพืช (HS 21)

เมื่อพิจารณาโครงสร้างตลาดส่งออกอาหารแปรรูปของไทยมีการเปลี่ยนแปลง จากเดิมที่เคยกระจุกตัวในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วกว่าร้อยละ 63 ในปี ค.ศ. 2007 โดยเฉพาะตลาดญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา แต่ในระยะหลังจากนั้น การส่งออกอาหารแปรรูปของไทยเริ่มกระจายตัวมายังตลาดกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น ปัจจุบันประเทศกำลังพัฒนามากลายเป็นตลาดเป้าหมายที่สำคัญของไทยที่ครองส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 54 ของการส่งออกอาหารแปรรูปทั้งหมด แต่หากพิจารณาไปยังรายประเทศกลับพบว่า การเติบโตดังกล่าวมาจากการส่งออกไปยังจีนเป็นหลัก ซึ่งไทยพึ่งพาการนำเข้าจากจีนค่อนข้างมาก ซึ่งคิดเป็นประมาณ 1 ใน 4 ของมูลค่าการส่งออกอาหารแปรรูปของไทยในปัจจุบัน (ตารางที่ 3)



ภาพที่ 4 : มูลค่าการส่งออกอาหารแปรรูปของไทยจำแนกตามประเภทกลุ่มสินค้าระหว่างปี ค.ศ. 2007-2022 ที่มา : ฐานข้อมูลการค้าระหว่างประเทศของ Global Trade Atlas จาก S&P Global



	2007	2012	2017	2022
ประเทศกำลังพัฒนา	35.1	37.3	45.1	54.1
จีน	7.0	10.1	15.1	24.2
มาเลเซีย	4.6	3.9	3.8	4.7
ฟิลิปปินส์	2.1	1.1	2.5	3.1
เกาหลีใต้	2.3	2.5	2.5	3.0
สิงคโปร์	2.9	2.7	2.4	2.6
อินโดนีเซีย	4.0	3.4	1.8	2.4
ฮ่องกง	3.0	2.5	2.8	2.4
เวียดนาม				2.4
ไต้หวัน	1.9	1.9	2.5	2.2
แอฟริกาใต้	2.0	2.4	2.3	1.8
ประเทศพัฒนาแล้ว	63.5	61.6	53.7	45.4
ญี่ปุ่น	15.5	19.0	17.9	15.2
สหรัฐอเมริกา	19.7	17.5	15.1	14.4
ออสเตรเลีย	3.1	3.9	3.7	3.4
เนเธอร์แลนด์	3.4	2.3	2.5	3.1
แคนาดา	3.4	3.3	2.6	2.5
ฝรั่งเศส	2.1	1.7	1.1	1.1
เยอรมัน	2.6	2.0	1.5	1.1
อิตาลี	1.8	1.4	0.9	0.7
สวีตเซอร์แลนด์	0.7	0.6	0.6	0.6
นิวซีแลนด์	0.5	0.6	0.7	0.6
ประเทศอื่น ๆ	1.4	1.2	1.1	0.6

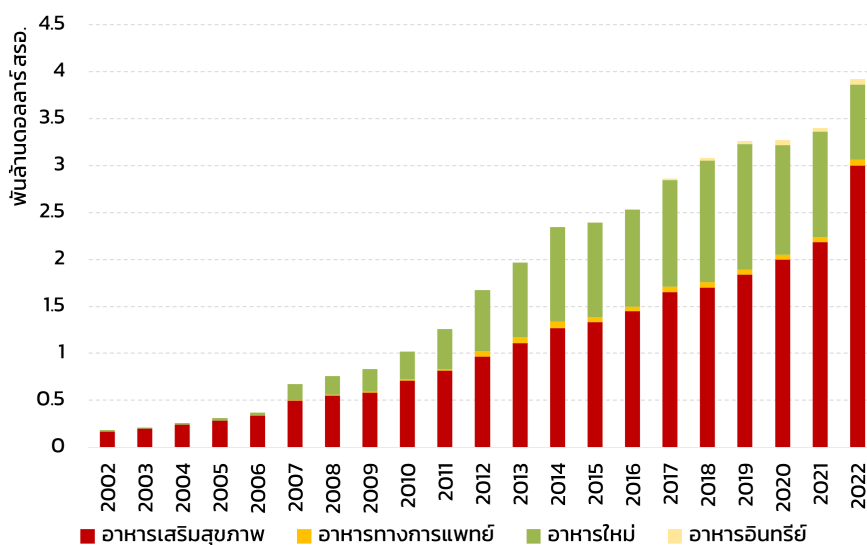
ตารางที่ 3 : ตลาดส่งออกอาหารแปรรูปของไทยระหว่างปี ค.ศ. 2007-2022

หมายเหตุ : การจัดแบ่งกลุ่มประเทศตาม United Nations country classification (2022 edition)

ที่มา : ฐานข้อมูลการค้าระหว่างประเทศของ Global Trade Atlas จาก S&P Global

4. สถานะการส่งออกอาหารแห่งอนาคตของไทยสู่ตลาดโลก

เมื่อพิจารณาการส่งออกของไทยในกลุ่มสินค้าอาหารแห่งอนาคต มูลค่าการส่งออกอาหารแห่งอนาคตของไทยมีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่องมากกว่า 2 ทศวรรษ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการส่งออกอาหารเสริมสุขภาพ ซึ่งคิดเป็นกว่าร้อยละ 80 ของการส่งออกอาหารแห่งอนาคตทั้งหมดของไทย รองลงมาคืออาหารใหม่ ซึ่งมีการเติบโตที่โดดเด่นและเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นในภาคการส่งออกอาหารแห่งอนาคตของไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 เป็นต้นมา ขณะที่อาหารอินทรีย์และอาหารทางการแพทย์ มูลค่าการส่งออกยังมีขนาดเล็กมากเมื่อเปรียบเทียบกับอาหารแห่งอนาคตประเภทอื่น ๆ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ความต้องการอาหารอินทรีย์ในตลาดโลกมีขนาดรองลงมาจากอาหารเสริมสุขภาพ ซึ่งเป็นโอกาสสำหรับผู้ประกอบการไทยที่จะแย่งชิงส่วนแบ่งตลาดเหล่านั้นได้



ภาพที่ 5 : มูลค่าการส่งออกอาหารแห่งอนาคตของไทยระหว่างปี ค.ศ. 2002-2022
ที่มา : ฐานข้อมูลการค้าระหว่างประเทศของ Global Trade Atlas จาก S&P Global



อาหารใหม่ที่มีศักยภาพในตลาดโลกคือ อาหารใหม่ (Novel food) ประเภทอาหารโปรตีนทางเลือก (Alternative protein) โดยเฉพาะ โปรตีนจากพืช อาหารแปรรูปจากพืชที่มีโปรตีนเข้มข้น และโปรตีนจากแมลง ถึงแม้ว่าการรับประทานแมลงจะเป็นอาหารท้องถิ่นที่นิยมในไทย แต่สำหรับต่างชาติแล้วนั้น โปรตีนจากแมลงค่อนข้างเป็นเรื่องใหม่ เช่น จิ้งหรีด รถด่วน ซึ่งแมลงมีอัตราการเติบโตเร็วและให้ปริมาณโปรตีนสูง และสามารถนำมาแปรรูปเพื่อใช้เป็นส่วนประกอบในอาหารได้ อีกหลายประเภทไม่ว่าจะเป็น แมลงผง แมลงย่างรมควัน คุกกี้แมลง แสมเบอร์เกอร์แมลง

ในช่วงการแพร่ระบาดของ COVID-19 ที่ผ่านมาก การส่งออกอาหารแห่งอนาคตที่ยังขยายตัวเป็นเพราะความต้องการอาหารเสริมสุขภาพที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่การส่งออกอาหารใหม่ (Novel food) หดตัวอย่างมาก ส่วนการส่งออกอาหารอินทรีย์ (Organic food) และอาหารทางการแพทย์ (Medical food) ยังมีสัดส่วนที่น้อยมาก ทั้งนี้การส่งออกอาหารแห่งอนาคตของไทยก็ยังคง

กระจุกตัวที่คู่ค้าสำคัญเพียงไม่กี่ราย โดยเฉพาะ สหรัฐอเมริกา (คิดเป็น 1 ใน 5 ของมูลค่าการส่งออกอาหารอนาคตทั้งหมด) และเป็นคู่ค้าหลักในทุกๆ รายกลุ่มสินค้า รองลงมาคือ จีน ที่เป็นคู่ค้าที่สำคัญอันดับต้น ๆ ในอาหารเสริมสุขภาพอาหารใหม่ และอาหารอินทรีย์ โดยเฉพาะอาหารอินทรีย์ที่ไทยพึ่งพาจีนมากถึงร้อยละ 28 ในปัจจุบัน นอกจากนั้นส่วนใหญ่เป็นการส่งออกไปยังประเทศ

ต่าง ๆ ในแถบเอเชียแปซิฟิก ขณะที่ตลาดขนาดใหญ่ของโลกอย่างกลุ่มประเทศในแถบยุโรป ผู้ประกอบการไทยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะ SMEs ยังไม่สามารถเข้าตลาดส่วนนี้ได้มากนัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความสามารถในการเข้าถึงคู่ค้าในตลาดยุโรป และอาจจะยังไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานอาหารที่ค่อนข้างเข้มงวดของกลุ่มตลาดนี้ได้



	2007	2012	2017	2022
อาหารเสริมสุขภาพ	73.7	57.4	57.6	76.5
(ส่วนแบ่งตลาดภายในกลุ่มสินค้า)				
สหรัฐอเมริกา	16.6	19.3	22.3	15.4
เวียดนาม	0.8	0.9	2.3	13.6
กัมพูชา	8.0	7.7	7.1	11.1
เมียนมาร์	2.2	7.1	6.4	7.8
จีน	1.1	1.9	4.5	7.1
อาหารทางการแพทย์	0.6	3.7	2.2	1.6
(ส่วนแบ่งตลาดภายในกลุ่มสินค้า)สินค้า				
เมียนมาร์	56.9	24.8	42.0	12.7
ญี่ปุ่น	6.9	21.2	13.1	11.6
สหรัฐอเมริกา	3.9	4.4	0.7	11.6
เวียดนาม	5.5	0.8	5.5	8.4
มาเลเซีย	0.1	0.6	2.7	7.9
อาหารใหม่	25.7	38.9	39.6	20.4
(ส่วนแบ่งตลาดภายในกลุ่มสินค้า)				
เนเธอร์แลนด์	2.1	7.9	9.7	15.7
ญี่ปุ่น	37.7	24.2	8.9	12.6
สหรัฐอเมริกา	6.2	20.1	18.0	11.3
จีน	2.2	1.4	14.8	10.1
เมียนมาร์	1.7	2.4	3.9	6.6
อาหารอินทรีย์			0.6	1.5
(ส่วนแบ่งตลาดภายในกลุ่มสินค้า)				
จีน			1.3	28.5
สหรัฐอเมริกา			24.9	19.1
ฮ่องกง			4.5	18.2
อิตาลี			17.5	8.2
สวิตเซอร์แลนด์			9.2	5.0
สหรัฐอเมริกา			24.9	19.1
ฮ่องกง			4.5	18.2
อิตาลี			17.5	8.2
สวิตเซอร์แลนด์			9.2	5.0

ตารางที่ 4 : ตลาดส่งออกอาหารแห่งอนาคตของไทยระหว่างปี ค.ศ. 2007-2022
ที่มา : ฐานข้อมูลการค้าระหว่างประเทศของ Global Trade Atlas จาก S&P Global

5. แนวทางการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมอาหารแปรรูปไทยสู่ตลาดอาหารแห่งอนาคตโลก

แม้ไทยเป็นผู้ผลิตและส่งออกอาหารสู่ตลาดโลกมาอย่างต่อเนื่อง ในท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของตลาดอาหารแปรรูปซึ่งพฤติกรรมผู้บริโภคของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไป การพัฒนาศักยภาพการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยให้สามารถคว้าโอกาสจากเปลี่ยนแปลงของตลาดมีความจำเป็นอย่างยิ่ง มิติที่ต้องเร่งดำเนินการประกอบด้วยดังต่อไปนี้

• การพัฒนาบริการภาครัฐเพื่อส่งเสริมการส่งออก

ผู้ประกอบการ SMEs ไทยผลิตอาหารแห่งอนาคตเพื่อตลาดภายในประเทศเป็นหลัก ขณะที่รายใหญ่เน้นการผลิตเพื่อส่งออก ทั้งนี้การที่ผู้ประกอบการ SMEs ส่วนใหญ่เน้นผลิตเพื่อตลาดภายในประเทศ เพราะยังเผชิญกับต้นทุนการผลิตที่สูง เช่น ผู้ประกอบการส่วนหนึ่งยังต้องพึ่งพิงวัตถุดิบที่สำคัญจากต่างประเทศ จึงไม่สามารถแข่งขันกับต่างชาติได้ รวมถึงยังไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานอาหารของประเทศคู่ค้าที่มีแนวโน้มเข้มงวดมากขึ้น กิจกรรมรายย่อยที่ไม่เคยส่งออกอาหารประเภทนี้มาก่อนต้องเผชิญกับต้นทุนที่มีมูลค่าสูง ขณะที่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ที่เคยอยู่ในอุตสาหกรรมอาหารมาก่อนค่อนข้างได้เปรียบในการส่งออก เพราะมีเครือข่ายทางการค้า และมีโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่ใช้ร่วมกันกับการส่งออกอาหารอนาคตได้ (อาชนัน และคณะ, 2565)

อุปสรรคสำคัญสำหรับการส่งออก ประกอบด้วย (1) ขั้นตอนการส่งออก และ (2) การได้ใบรับรองมาตรฐานสินค้ายังมีความไม่ชัดเจน ปัจจุบันผู้ประกอบการมักเรียนรู้กันจากการบอกต่อในกลุ่มเครือข่ายผู้ประกอบการด้วยกันเองในการขอคำแนะนำเรื่องขั้นตอน และงานเอกสารต่าง ๆ ในการส่งออกและการได้มาซึ่งมาตรฐานอาหารของแต่ละประเทศ ข้อมูลต่าง ๆ ที่ภาครัฐพยายามสื่อสารให้ผู้ประกอบการรับรู้ถึงขั้นตอนและบริการต่าง ๆ ยังกระจัดกระจายและไม่ได้มีการรวมศูนย์ และนำเสนออย่างเป็นระบบ ทำให้ปัจจุบัน ผู้ประกอบการส่วนหนึ่งจึงหันไปว่าจ้างบริษัทให้คำปรึกษาเฉพาะที่คอยทำหน้าที่จัดการชี้แนะขั้นตอนกระบวนการส่งออก และการขึ้นทะเบียนสินค้า และขอมาตรฐานต่าง ๆ แทนที่ผู้ประกอบการต้องจัดการเองทั้งหมด ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมที่ผู้ประกอบการต้องรับภาระไป

• การส่งเสริมการลงทุนวิจัยและพัฒนา

การเริ่มต้นธุรกิจอาหารแห่งอนาคต ไม่ใช่เรื่องง่ายสำหรับกิจการ SMEs เพราะอาหารแห่งอนาคตมีลักษณะเป็นสินค้าที่เน้นการวิจัยและพัฒนาที่เข้มข้น (R&D intensive product) โดยเงินทุนส่วนใหญ่มุ่งเน้นเพื่อการวิจัยและพัฒนา ซึ่งเป็นความเสี่ยงสำหรับกิจการ SMEs ที่ไม่ได้มีศักยภาพทางการเงินแข็งแกร่ง ไม่อาจเผชิญกับความไม่แน่นอนในการวิจัยและพัฒนาอาหารที่มีโอกาสทั้งล้มเหลวและสำเร็จ ดังนั้นการลงทุนของ SMEs ที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงการวิจัยและพัฒนาในระดับขั้นต้นที่ใช้เงินทุนไม่สูงมากนัก องค์ความรู้ที่ได้จึงจำกัด

นอกจากนั้นการขึ้นทะเบียนสินค้า หรือการได้มาซึ่งการรับรองเชิงหน้าที่ของอาหารเฉพาะในสินค้าบางประเภท อย่าง Novel food เป็นความท้าทายที่สำคัญของ SMEs และมักใช้เวลานาน ทั้งนี้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่ได้จากผู้ประกอบการและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องชี้ให้เห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ยังไม่มีขั้นตอนและการประเมินที่ชัดเจนอย่างเป็นระบบ ทำให้เกิดความเสี่ยงสำหรับผู้ประกอบการในการตัดสินใจลงทุนวิจัยและพัฒนา และเกิดค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเพิ่มเติมอย่างไม่จำเป็น

• การเข้าถึงแหล่งเงินทุน

การเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้ประกอบการ SMEs ยังไม่หลากหลาย ส่วนใหญ่ยังพึ่งพากับเงินสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก หรืออาจอยู่ในรูปแบบการระดมทุนจากคนใกล้ตัวที่สนใจในแนวคิดธุรกิจ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าช่องทางสินเชื่อจะเป็นแหล่งเงินทุนหลักของ SMEs แต่ก็มีผู้ประกอบการหลายรายที่พลาดโอกาสในช่องทางการเงินนี้ เพราะธนาคารพิจารณาสินเชื่อโดยให้น้ำหนักกับข้อมูลประวัติทางการเงินของผู้ประกอบการเป็นสำคัญ ดังนั้นหากผู้ประกอบการเคยมีประวัติผิดนัดชำระหนี้ ก็อาจไม่สามารถผ่านการอนุมัติให้สินเชื่อได้ แม้ว่าในปัจจุบันกิจการที่ดำเนินการอยู่นั้นมีแนวโน้มเติบโตดี

นอกจากนั้นการเข้าถึงช่องทางการระดมทุนอื่น ๆ นอกกรอบธนาคารเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับกิจการผลิตอาหารรูปแบบใหม่ อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาช่องทางที่จะเปิดโอกาสให้ Angel investor และ Venture capital หรือผู้ลงทุนที่หลากหลายเห็นศักยภาพการเติบโตหรือแนวคิดการทำธุรกิจของกิจการ SMEs ยังมีไม่มากนัก

- **การพัฒนาการเข้าถึงข้อมูลการตลาดและข้อกำหนดมาตรฐานสินค้า**

ตลาดอาหารแปรรูปในต่างประเทศเปลี่ยนแปลงเร็ว ทั้งข้อมูลพฤติกรรมผู้บริโภค ข้อมูลสินค้าของผู้ผลิตที่เป็นคู่แข่งของสินค้าจากประเทศไทย รวมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้าอาหารแปรรูปของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของแต่ละประเทศ บางกรณีการออกประกาศเหล่านี้ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในการอธิบายและขยายความเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องของผู้ประกอบการ นอกจากนี้ข้อมูลด้านการตลาดส่วนใหญ่เป็นรายงานการวิเคราะห์ของสถาบันวิจัยซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายงานการสำรวจและวิเคราะห์ตลาดทั้งพฤติกรรมผู้บริโภคและการวิเคราะห์สินค้าและผลิตภัณฑ์ของคู่แข่ง รายงานการวิเคราะห์ตลาดเหล่านี้ราคาแพงซึ่ง SMEs ไม่สามารถจ่ายได้ หน่วยงานภาครัฐควรนำเสนอข้อมูลให้แก่ SMEs อย่างต่อเนื่อง



6. บทสรุป

ไทยเป็นผู้ผลิตและส่งออกสินค้าอาหารแปรรูปลำดับที่ 13 ของโลก โดยมีตลาดส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป สินค้าส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ ปลาทูน่ากระป๋อง ไก่และกุ้งแปรรูป สับปะรดกระป๋อง อย่างไรก็ตามมูลค่าการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาสู่ตลาดโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โรงงานแปรรูปอาหารไทยส่วนใหญ่เป็นกิจการที่ใช้แรงงานเข้มข้นที่ได้ปรับเปลี่ยนมาใช้แรงงานต่างชาติมากขึ้น ความนิยมในตลาดโลกกำลังให้ความสำคัญกับอาหารที่บริโภคได้สะดวกและรวดเร็ว อาหารที่ดีต่อสุขภาพ โดยเฉพาะในตลาดประเทศพัฒนาแล้ว ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ปัจจุบันในตลาดโลกไม่ได้มีการนิยามอาหารที่ดีต่อสุขภาพและอาหารที่มีการผลิตอย่างยั่งยืน แต่จากการประเมินคุณลักษณะพื้นฐาน อาจสรุปได้ว่าอาหารเพื่อสุขภาพรูปแบบใหม่ดังกล่าวนี้สอดคล้องกับอาหารแห่งอนาคต (Future food) ที่ภาครัฐไทยกำลังผลักดัน อาหารกลุ่มนี้ต้องใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในกระบวนการผลิตและเป็นอาหารพิเศษหรือมีคุณภาพสูงซึ่งผู้บริโภคที่มีรายได้สูงมีแนวโน้มต้องการอาหารกลุ่มนี้มากยิ่งขึ้น

มูลค่าการส่งออกกลุ่มสินค้าอาหารแห่งอนาคตของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่เป็นการส่งออกอาหารเสริมสุขภาพ อาหารใหม่ ส่วนอาหารอินทรีย์และอาหารทางการแพทย์ยังมีมูลค่าการส่งออกไม่มากเมื่อเทียบกับความต้องการในตลาดโลกที่เติบโตอย่างรวดเร็ว เมื่อพิจารณาจากศักยภาพพื้นฐานซึ่งไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีฐานการผลิตที่หลากหลาย การพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมอาหารแปรรูปไทยเพื่อตอบสนองความต้องการอาหารแห่งอนาคตจึงเป็นโอกาสในการยกระดับมูลค่าอาหารแปรรูปไทยทั้งห่วงโซ่อุปทาน ทั้งนี้ในการยกระดับอาหารแปรรูปไทยต้องมุ่งเน้นการพัฒนาบริการภาครัฐเพื่อส่งเสริมการส่งออก การส่งเสริมการลงทุนวิจัยและพัฒนา การเข้าถึงแหล่งเงินทุน และการพัฒนาการเข้าถึงข้อมูลการตลาดและข้อกำหนดมาตรฐานสินค้า

หมายเหตุ : บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงาน โครงการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ ข้อมูลการประกอบธุรกิจ BCG สำหรับผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมรุ่นใหม่ ภายใต้ โครงการจัดทำต้นแบบแพลตฟอร์มออนไลน์สินค้า BCG รองรับผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมรุ่นใหม่

[1] ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการวิจัย สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)

[2] ภาครัฐได้มีการจัดแบ่งอาหารแห่งอนาคตหลัก ๆ 4 ประเภท ได้แก่ อาหารเสริมสุขภาพ อาหารออร์แกนิก อาหารทางการแพทย์ และอาหารใหม่ รายละเอียดดังนี้

1. อาหารเสริมสุขภาพ (Functional foods) หรือผลิตภัณฑ์อาหารที่มีส่วนประกอบที่ทำหน้าที่พิเศษในการช่วยเสริมสุขภาพเพิ่มเติมจากการได้รับสารอาหารปกติจากการรับประทานอาหารทั่วไป

2. อาหารทางการแพทย์ (Medical foods) หรือผลิตภัณฑ์อาหารที่ทำหน้าที่เพื่อช่วยผู้ป่วยให้ได้รับสารอาหารที่ถูกต้องและเหมาะสมต่อโรค หรืออาหารที่รับประทานเสริมเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของร่างกายในสภาวะการณ์ที่มีโรคหรือการทำงานของร่างกายบางส่วนบกพร่องไป

3. อาหารใหม่ (Novel foods) คือผลิตภัณฑ์อาหารหรือวัตถุดิบสำหรับทำอาหารที่เพิ่งมีประวัติการบริโภคไม่นานหรือเคยมีการบริโภคแค่เฉพาะกลุ่ม หรือมีการใช้กระบวนการผลิตรูปแบบใหม่ที่ทำให้ส่วนประกอบ โครงสร้าง รูปแบบของอาหารเปลี่ยนแปลงไป

4. อาหารอินทรีย์หรืออาหารออร์แกนิก (Organic foods) คือผลิตภัณฑ์อาหารจากผลผลิตทางการเกษตรที่ปราศจากการใช้วัตถุอันตรายทางการเกษตร เช่น ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง และไม่ใช้ผลผลิตทางการเกษตรจากสายพันธ์ที่ตัดต่อพันธุกรรม

[3] วานิสสา (2565) พบว่า ตลาดอาหารแห่งอนาคตมีขนาดประมาณร้อยละ 5 ของมูลค่าการนำเข้าอาหารแปรรูปโดยรวม แต่มีอัตราการเติบโตประมาณร้อยละ 9 ต่อปี ซึ่งมากกว่าการเติบโตของการนำเข้าอาหารแปรรูปในภาพรวมที่โดยเฉลี่ยจะมีอัตราการขยายตัวที่ประมาณร้อยละ 3 ต่อปีเท่านั้น

[4] อาหารทางการแพทย์ไม่ใช่ยาแต่มีหน้าที่ช่วยให้ผู้ป่วยได้รับสารอาหารเพียงพอ อันเนื่องมาจากอาการป่วยที่ต้องเผชิญและผลข้างเคียงของยาที่ใช้ในการรักษา (Grand View Research, 2021)

[5] สมาพันธ์เบาหวานนานาชาติ หรือ International Diabetes Federation (2019) คาดการณ์ว่าผู้ป่วยโรคเบาหวานทั่วโลกจะเพิ่มสูงขึ้นถึงประมาณ 700 ล้านคน ในปี ค.ศ. 2045

[6] World Health Organization (2021) พบว่า ในปี ค.ศ. 2020 มีประชากรกว่า 462 ล้านคนทั่วโลก อยู่ในภาวะน้ำหนักต่ำกว่ามาตรฐาน

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. (2566). ขั้นตอนการส่งออกรายสินค้า. สืบค้นจาก <https://onestopservice.ditp.go.th/index.php/index/export>

กองสิทธิประโยชน์ทางการค้า. (2557). คู่มือการใช้ระบบฐานข้อมูลกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า (Rule of Origin) และอัตราภาษีศุลกากรภายใต้ความตกลง FTAs ของอาเซียนและประเทศคู่ค้าอื่นๆ. สืบค้นจาก <https://fta.dft.go.th/>

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2565). “ธรรมศาสตร์” จัดตั้ง “บริษัทเมืองนวัตกรรมอาหาร” ใช้งานวิจัยสร้างมูลค่านวัตกรรม ดิดปีกผู้ประกอบการไทย, สืบค้นจาก <https://tu.ac.th/thammsat-060765-food-innopolis-fitu>

วานิสสา เสือนิล (2565). การส่งออกอาหารแปรรูปของไทยกับแนวทางส่งเสริมการลงทุนจากทางภาครัฐ. ความท้าทายของการยกระดับ S-Curve ในยุค Next Normal. สัมมนาวิชาการประจำปี 2565 ครั้งที่ 44 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศูนย์กลางนวัตกรรมอาหารแห่งมหาวิทยาลัยศิลปากร. (2566). Service. สืบค้นจาก <http://www.sufih.su.ac.th/service/>

อาชนัน เกาะไพบูลย์ และคณะ. (2565). โครงการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของภาคอุตสาหกรรมหลังวิกฤต Covid-19 ระยะที่ 2. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว). กรุงเทพฯ : สกสว.



ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ของพื้นที่ EEC ตอนที่ 2

บทความโดย

ดร. นรพัชร์ อัครวัลลภ

ดร. กวิน เอี่ยมตระกูล

สัณห์ณัฐ เศรษฐศาสตร์กิตติ

บุณชริกา ชลพิทักษ์วงศ์

ปภาช สุจิตรัตน์นันท

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1. ความเดิมตอนที่แล้ว

จากบทความความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของพื้นที่ EEC ตอนที่ 1 คณะผู้เขียนได้วิเคราะห์ข้อมูลเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำ รวมถึงการกระจายรายได้ของพื้นที่ EEC โดยแม้ว่าในปี 2563 พื้นที่ EEC จะได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ทำให้เศรษฐกิจ EEC หดตัวร้อยละ -7.0 ต่อปี แต่ยังมีสาขาเศรษฐกิจบางสาขาที่ยังขยายตัวได้ดี โดยเฉพาะสาขาข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร และสาขาประปาและการกำจัดของเสีย อย่างไรก็ตาม คาดว่าเศรษฐกิจ EEC จะทยอยฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ได้คาดการณ์ว่าเศรษฐกิจ EEC ในปี 2566 จะขยายตัวได้ร้อยละ 4.5 ต่อปี¹ นอกจากนี้ในส่วนของ การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำและการกระจายรายได้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในประเทศไทยล่าสุด ปี 2564 แสดงให้เห็นว่า ครัวเรือนใน EEC มีการพึ่งพารายได้ของตนเอง การใช้จ่ายและการถือครองสินทรัพย์ที่เท่าเทียม และการชำระหนี้ที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของพื้นที่ EEC ตอนที่แล้วนั้น ทำให้พบว่า เศรษฐกิจ EEC มีความเข้มแข็ง จึงทำให้ EEC เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเป็นต้นแบบในการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมแรงจูงใจเพื่อดึงดูดการลงทุน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์หรือโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนนั้น การที่ภาครัฐมีเครื่องมือในการช่วยวิเคราะห์เศรษฐกิจเชิงพื้นที่ที่จะช่วยให้การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในบทความความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของพื้นที่ EEC ตอนที่ 2 นี้ คณะผู้เขียนจะขอเสนอการประยุกต์ใช้ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ในการวิเคราะห์ความพร้อมของปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้พัฒนาดัชนีปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ (Spatial Economic Fundamental Index: SEFI) ขึ้นมา เพื่อบ่งชี้ปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของพื้นที่ต่าง ๆ โดยบ่งชี้ได้ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยดัชนีชี้วัด 88 ตัว แบ่งออกเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ 1) โครงสร้างพื้นฐาน 2) การศึกษา 3) สาธารณสุข 4) กำลังซื้อ 5) ปัญหาของทรัพยากรมนุษย์ และ 6) สิ่งแวดล้อม โดยดัชนี SEFI นี้จะสามารถทำให้เห็นจุดแข็งและจุดอ่อนของแต่ละบุคคล ครัวเรือน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ในหลากหลายมิติ เพื่อเป็นประโยชน์กับภาครัฐในการออกแบบนโยบายแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุดและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

1 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) รายงานเศรษฐกิจ EEC รายไตรมาส <https://eeco.or.th/th/quarterly-economic-report/595>



2. กรอบแนวคิดและหลักการในการจัดทำดัชนีปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ (Spatial Economic Fundamental Index: SEFI)²

การวิเคราะห์ความพร้อมของปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ จะอาศัยการคำนวณดัชนีปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ (Spatial Economic Fundamentals Index: SEFI) ระดับรายบุคคล โดยข้อมูลตัวชี้วัดทั้ง 88 รายการ ถูกจัดกลุ่มเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มโครงสร้างพื้นฐาน สะท้อนจากเครื่องชี้ 12 รายการ อาทิ ความสว่างของแสงกลางต่อพื้นที่ ความยาวถนนต่อพื้นที่ จำนวนจุดสนใจต่อพื้นที่ จำนวนคนที่ใช้อินเทอร์เน็ตต่อประชากร จำนวนเลขหมายโทรศัพท์มือถือต่อประชากร จำนวนตลาดสดน่าซื้อ การมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง เป็นต้น แสดงถึงการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจ

กลุ่มสาธารณสุข สะท้อนจากเครื่องชี้ 18 รายการ อาทิ จำนวนเตียงในสถานพยาบาลต่อประชากร จำนวนแพทย์ต่อประชากรในจังหวัด คะแนนสุขภาพจิต ความพิการของร่างกาย จำนวนผู้ป่วยเรื้อรังในครัวเรือน การมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและบริโภคเพียงพอ เป็นต้น แสดงถึงสภาวะสุขภาพของบุคคล สภาพความเป็นอยู่ด้านสาธารณสุขของครัวเรือน และความสามารถของระบบสาธารณสุขในการรองรับและให้บริการของพื้นที่ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพแรงงานในการผลิตของแต่ละพื้นที่

กลุ่มการศึกษา สะท้อนจากเครื่องชี้ 15 รายการ อาทิ ระดับการศึกษา ทักษะการใช้ภาษาอังกฤษ จำนวนโรงเรียนต่อพื้นที่ สัดส่วนนักเรียนยากจน ค่าเฉลี่ยระดับสติปัญญา (IQ) คะแนน O-net (ผลรวมของคะแนนทดสอบ 5 วิชาของระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 โดยเฉลี่ยของผู้เข้าสอบทักษะการเงิน เป็นต้น แสดงถึงระดับการศึกษาของบุคคล รวมทั้งการพัฒนาทุนมนุษย์ในแต่ละพื้นที่

² ทั้งนี้ ข้อมูลเพิ่มเติมสามารถอ่านได้จากบทความดัชนีปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ (Spatial Economic Fundamentals Index, SEFI : การบูรณาการข้อมูลขนาดใหญ่ด้วย Big Data Analysis <http://www.fpojourn.com/sefi/>)

กลุ่มกำลังซื้อ สะท้อนจากเครื่องชี้ 11 รายการ อาทิ อัตราการว่างงาน ระดับรายได้ ค่าใช้จ่าย จำนวนเงินออม จำนวนหนี้ในระบบ ความหลากหลายของการประกอบอาชีพ แสดงถึงกำลังซื้อ (Purchasing Power) ของประชาชนรายบุคคลในแต่ละพื้นที่ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานหนึ่งที่ช่วยดึงดูด การค้าและการลงทุนซึ่งนำไปสู่ความเป็นเมือง (Urbanization) และผลกระทบภายนอกเชิงบวก (Positive Spillover) ที่จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เติบโตขึ้น

กลุ่มความท้าทายทางทรัพยากรมนุษย์ สะท้อนจากเครื่องชี้ 21 รายการ อาทิ ความหนาแน่น ของประชากรต่อพื้นที่ อัตราการเสียชีวิตด้วยอุบัติเหตุ อัตราการฆ่าตัวตายและทำร้ายตนเอง จำนวนโรงเรียนจากประชาชนผ่านศูนย์บริการประชาชน จำนวนคดีในศาลปกครอง การแจ้ง ความคดีชีวิต ร่างกาย เพศและคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์รวมในจังหวัด แสดงถึงปัจจัยที่บั่นทอน ความพร้อมของปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจส่งผลต่อการสูญเสียปัจจัยการผลิตในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในด้านชีวิตและทรัพย์สินซึ่งเป็นประโยชน์ต่อออกแบบนโยบายรับมือและป้องกันความสูญเสีย ต่าง ๆ

กลุ่มสิ่งแวดล้อม สะท้อนจากเครื่องชี้ 11 รายการ อาทิ ความหนาแน่นของไนโตรเจน ไโคออกไซด์ การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน การป้องกันอุบัติเหตุและภัยธรรมชาติอย่างถูกวิธี ปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียน การปล่อยก๊าซเรือนกระจก อัตราการผลิตติดตั้งไฟฟ้าจากพลังงาน ทดแทน ขนาดพื้นที่ป่า การไม่ถูกรบกวนจากมลพิษ เป็นต้น แสดงถึงถึงความบกพร่องของ การบริหารจัดการทรัพยากรซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจอันจะนำมาสู่ปัญหาการพัฒนา เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน



3. ข้อมูลที่ใช้ในการประมวลผลดัชนีปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ (Spatial Economic Fundamentals Index: SEFI)

เพื่อจะสามารถเปรียบเทียบการพัฒนา และปัญหาขั้นพื้นฐานในมิติต่าง ๆ ทั้งในเชิงบุคคลและพื้นที่ EEC ข้อมูลที่นำมาใช้ในการจัดทำดัชนีจึงลึกถึงระดับบุคคล ครั้วเรือน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด รวมเกือบ 100 รายการ ประกอบด้วย **ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)** ในปี 2564 ซึ่งครอบคลุมประชากรคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 54.4 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ โดยเลือกลักษณะส่วนบุคคล และครั้วเรือนในประเด็นสำคัญ เช่น ที่อยู่อาศัย การอุปโภคบริโภค สาธารณสุข การศึกษาและฐานะทางการเงิน เป็นต้น รวมทั้งสิ้น 31 ตัวชี้วัด **ข้อมูลภาพถ่ายทางดาวเทียม** ในปี 2565 จากหลายแหล่งข้อมูล ในประเด็นความสว่างของแสงกลางคืน จำนวนจุดสนใจ ความยาวของถนน และความหนาแน่นของก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งสิ้น 4 ตัวชี้วัด **ข้อมูลปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่าง ๆ**

จากทั้งภาครัฐและเอกชน ในประเด็นต่าง ๆ เช่น การเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ทักษะทางการเงิน และอัตราการว่างงาน เป็นต้น รวมทั้งสิ้น 53 ตัวชี้วัด **ข้อมูลผู้ได้รับสิทธิและผู้ประกอบการในโครงการภาครัฐของกระทรวงการคลัง** ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 71.0 ของประชากรทั้งประเทศ เช่น โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2560 และ 2561 โครงการเราไม่ทิ้งกัน โครงการคนละครึ่งระยะที่ 12 และ 3 และโครงการเราชนะ เป็นต้น





4. ปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของพื้นที่ EEC

จากการประมวลผลของข้อมูลดัชนี SEFI แสดงให้เห็นว่า ภาพรวม SEFI ของทั้งประเทศ อยู่ที่ -0.007 โดยปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่อยู่ในเกณฑ์ดี 3 อันดับแรก ได้แก่ 1) การได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมาย (เรื่องร้องเรียนได้รับข้อยุติ) 2) ระดับการศึกษา และ 3) ความหลากหลายทางการประกอบอาชีพสูง ส่วนด้านสุขภาพจิต การเข้าถึงถนนสายหลัก (หมู่บ้านที่ถนนสายหลักเข้าถึงได้ตลอดปี) และการมีประกันภัยอุบัติเหตุ ยังเป็นประเด็นที่ต้องปรับปรุง ในขณะที่หากพิจารณา SEFI ของพื้นที่ EEC อยู่ที่ 0.177 โดยปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่อยู่ในเกณฑ์ดี 3 อันดับแรก ได้แก่ 1) การมีประกันสังคมของแรงงาน 2) สัดส่วนแรงงานนอกระบบ และ 3) ความไม่เสมอภาคของรายได้ (Gini coefficient) ต่ำ ส่วนด้านปริมาณการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง อัตราการจดทะเบียนหย่า และสัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ยังเป็นประเด็นที่ต้องปรับปรุง สะท้อนให้เห็นว่าพื้นที่ EEC มีปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ดี เมื่อเทียบกับภาพรวมของทั้งประเทศ โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณสุข การศึกษา และกำลังซื้อทางเศรษฐกิจ แต่ด้านความท้าทายทางทรัพยากรมนุษย์และการจัดการสิ่งแวดล้อมยังคงมีปัญหา และจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข เพื่อส่งเสริมการเติบโตอย่างยั่งยืนในพื้นที่ EEC รายละเอียดดังตารางที่ 1

มิติเชิงพื้นที่ในมุมมองระดับจังหวัด

ทั้งนี้ หากพิจารณาเชิงพื้นที่ในมุมมองระดับจังหวัด จังหวัดชลบุรีเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงที่สุดใน EEC สะท้อนจาก SEFI ของจังหวัดชลบุรี ซึ่งอยู่ที่ 0.231 และสูงเป็นอันดับที่ 5 ของประเทศ รองลงมา คือ จังหวัดระยอง โดยมี SEFI อยู่ที่ 0.157 ซึ่งสูงเป็นอันดับที่ 10 ของประเทศ ขณะที่ จังหวัดฉะเชิงเทรา มี SEFI อยู่ที่ 0.137 สูงเป็นอันดับที่ 12 ของประเทศ ทั้งนี้ จากข้อมูล SEFI แสดงให้เห็นว่าจังหวัดชลบุรีมีความโดดเด่นกว่าทั้งสองจังหวัดในพื้นที่ EEC ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การเข้าถึงอินเทอร์เน็ต การมีโทรศัพท์มือถือ และความสว่างต่อพื้นที่ ด้านการศึกษา เช่น อัตราการเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษา ระดับการศึกษา และคะแนนสอบ O-NET และด้านสุขภาพ เช่น อัตราการป่วยสุขภาพจิต อัตราเตียงต่อประชากร และจำนวนบุคลากรทางการแพทย์ ขณะที่จังหวัดฉะเชิงเทราโดดเด่นกว่าทั้งสองจังหวัดในด้านกำลังซื้อ เช่น หนี้สินเพื่อการอุปโภคบริโภคครัวเรือนต่ำ อัตราการว่างงานต่ำ และความหลากหลายทางการประกอบอาชีพสูง

มิติเชิงพื้นที่ระดับอำเภอ

ในมุมมองของมิติเชิงพื้นที่ระดับอำเภอ ดัชนี SEFI แสดงให้เห็นว่า อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี มีความพร้อมของปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจมากที่สุดในพื้นที่ EEC เนื่องจากเป็นตั้งที่ของนิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร และเป็นอำเภอแห่งการศึกษา อีกทั้งยังเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยบูรพา และโรงเรียนกว่า 95 แห่ง รองลงมาคือ อำเภอเกาะสีชัง อำเภอพานทอง อำเภอสัตหีบ และอำเภอศรีราชา ตามลำดับ ซึ่งล้วนเป็นอำเภอแห่งอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพสูง ส่วนอำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา มีความพร้อมของปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจน้อยที่สุดในพื้นที่ EEC ส่วนหนึ่งเป็นผลจากปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเป็นแหล่งลักลอบทิ้งของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม และมีปัญหาด้านการจัดการขยะ

	ภาพรวม	โครงสร้างพื้นฐาน	สุขภาพ	การศึกษา	กำลังซื้อ	ความท้าทายทาง HR	สิ่งแวดล้อม
ประเทศ	-0.007	-0.064	-0.024	0.037	0.004	0.031	-0.005
EEC	0.177	0.417	0.066	0.433	0.19	0.002	-0.444
ชลบุรี	0.231	0.627	0.131	0.557	0.155	-0.04	-0.590
ระยอง	0.157	0.285	0.108	0.473	0.149	-0.072	-0.384
ฉะเชิงเทรา	0.137	0.297	-0.025	0.286	0.25	0.093	-0.339

ตารางที่ 1 : ดัชนีปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ EEC แยกตามกลุ่มปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่มา : รวบรวมและประมวลผลโดยคณะผู้เขียน (ดัชนีที่สูงกว่า แสดงถึงความพร้อมของปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า)

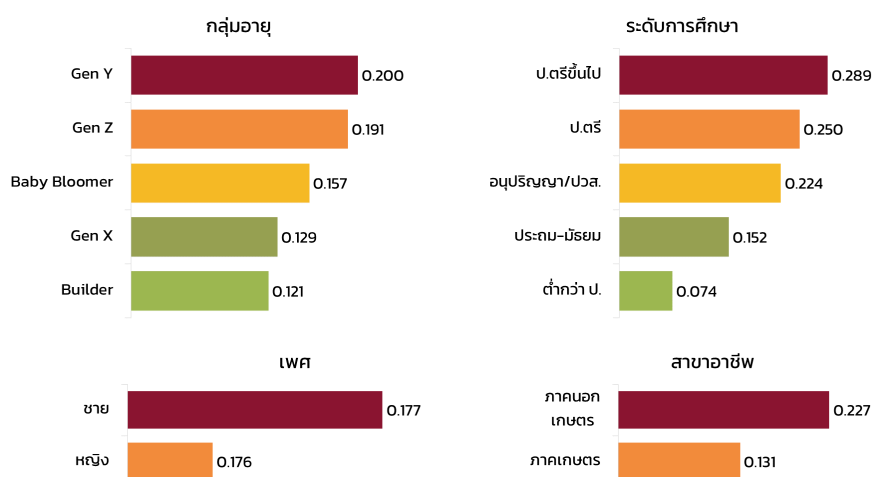


มิติลักษณะบุคคล

กลุ่มอายุ ประชากรกลุ่ม GenY (24–39 ปี) มีความพร้อมของปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจมากที่สุดในพื้นที่ EEC สะท้อนจาก SEFI ที่อยู่ที่ 0.20 รองลงมาคือ กลุ่ม GenZ (8–23 ปี) Baby Bloomer (56–74 ปี) GenX (40–55 ปี) และ Builder (75 ปีขึ้นไป) ตามลำดับ

การศึกษา ประชากรผู้ที่สำเร็จการศึกษาสูงกว่าระดับ ป.ตรี ขึ้นไป มีความพร้อมของปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจมากที่สุดเมื่อเทียบกับระดับการศึกษาอื่น โดยมี SEFI อยู่ที่ 0.29 ขณะที่ระดับการศึกษาที่ต่ำลงมา มีความพร้อมของปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจลดลงตามลำดับ สะท้อนว่า SEFI บ่งชี้ศักยภาพตามระดับการศึกษาของแต่ละบุคคล

เพศและอาชีพ ประชากรชายมีความพร้อมของปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจสูงกว่าหญิง ขณะที่ผู้ที่ประกอบอาชีพภาคนอกการเกษตรมี SEFI สูงกว่าภาคเกษตร สะท้อนศักยภาพทางเศรษฐกิจที่สูงกว่า (รายละเอียดดังภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 : ดัชนีปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ EEC จำแนกตามลักษณะบุคคลที่มา : รวบรวมและประมวลผลโดย สศค.



5. บทสรุป

จากการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในพื้นที่ EEC ผ่านดัชนีปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ (Spatial Economic Fundamental Index: SEFI) ซึ่งบ่งชี้ปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของพื้นที่ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ไปจนถึงภูมิภาคนั้น แสดงให้เห็นว่า 3 จังหวัดในพื้นที่ EEC เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง นำโดย จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดฉะเชิงเทรา ตามลำดับ โดยในพื้นที่ EEC มีโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณสุข การศึกษา และกำลังซื้อทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง แต่ยังมีปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อม และความท้าทายทางทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้น หากภาครัฐต้องการที่ผลักดันพื้นที่ EEC ให้เป็นต้นแบบการพัฒนาเชิงพื้นที่ ดัชนี SEFI ที่พัฒนาขึ้นนี้จึงเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายการคลังที่มีเป้าหมายเฉพาะเจาะจง (Targeted Policy) และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนเชิงพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาเชิงพื้นที่ไม่ว่าจะเป็น การต่อยอดจุดแข็ง และการแก้ไขจุดอ่อนของพื้นที่ เพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการนำไปใช้ในการประเมินการดำเนินมาตรการการเงิน/การคลัง เพื่อประเมินว่า ประชาชนในพื้นที่ที่มีระดับปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันได้รับประโยชน์จากมาตรการของรัฐอย่างเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

The Impact of Creative Accounting on Investor Confidence And the Stability on The Thai Economy

By

Chaiwat Hanpitakpong

Thipvipha Pupipatphol (Intern)

Fiscal Policy Office

1. Introduction

Financial statements serve an essential part in the decision-making process of investors, providing a comprehensive overview of a company's financial stance, performance, and insights into its financial standing. Accordingly, creative accounting, which involves modifying financial information may pose repercussions for investors, which means **altering the actual financial outcomes might mislead investors and affect their processes for making decisions.** On top of that, the following written content addresses an occurrence that has a possibility to impact confidence in the capital market and bond market, ultimately impacting the stability of the Thai economy.



2. Stock Exchange of Thailand

According to the information on July 1, 2023, the market capitalization of the Stock Exchange of Thailand amounts to 19 trillion baht, positioning it as the second largest market in the ASEAN area by trailing only Singapore and also ranks as the 25th largest market globally. The listed company in Thailand encompasses 324 companies, comprising 118 companies listed on the Stock Exchange of Thailand (SET) and 206 listed on the Market for Alternative Investment (MAI), they assume a significant role in propelling the **Thai economy as a funding source for enterprises aiming to augment their operations.** The occurrence of creative accounting in a listed company has a significant impact on investor sentiment within the stock market and might lead investors to divert their investments to other countries, thereby impeding the company's ability to secure funds for the purpose of expanding its company operations in Thailand.

3. The impact of creative accounting on investor confidence and stability of the Thai economy

Creative accounting refers to the practice of deliberately manipulating financial information by management in order to present a more favorable picture of a company's financial performance. This process involves the strategic use of accounting techniques to alter accounting numbers and misrepresent the true financial position of the organization. The objective behind creative accounting is the manipulation of financial statements through the strategic utilization of accounting standards and the various options available for measuring or disclosing accounting information enable management to present financial reports that align with their desired outcomes. In recent times, there has been regard for a listed company's financial statement garnering concern from investors. **This issue inspires the Macroeconomic Policy Division, collaborated with Fiscal and Finance Journal and FPO Knowledge Management team, hosted a Local Reach Interview special episode on July 21st, 2023, with the overarching theme of “The Impact of Creative Accounting on Investor Confidence and The Stability of The Thai Economy.”** In this regard, the interview programme received the honour from the Esteemed guest speaker, **Assoc. Prof. Somchai Supattarakul (Ph.d)**, who holds the position of Dean at the Faculty of Commerce and Accountancy, Thammasat University participated in the 1-hour interview.



Assoc.Prof. Somchai Supattarakul (Ph.d)
Dean at the Faculty of Commerce and
Accountancy, Thammasat University



4. Differences between Earning Management VS Accounting Frauds VS Corporate Fraud

Initially, Assoc.Prof.Somchai presents the overview of differences between earnings management, accounting frauds and corporate fraud. Then, we could understand that there are several practices of creative accounting with differing degrees of severity. The least severe form is Earning Management, a technique that involves the strategic manipulation of financial accounts through the utilization of accounting flexibility to distort numerical values. It is important to bear in mind that while this form falls within the boundaries set by accounting standards, it is still deemed inappropriate and should be avoided. Meanwhile, accounting fraud is a deceptive practice that involves manipulating financial data to create a false impression of favorable outcomes by fabricating sales that are non-existent and unlikely to materialize in the future and considered to be more serious severity compared to earnings management.

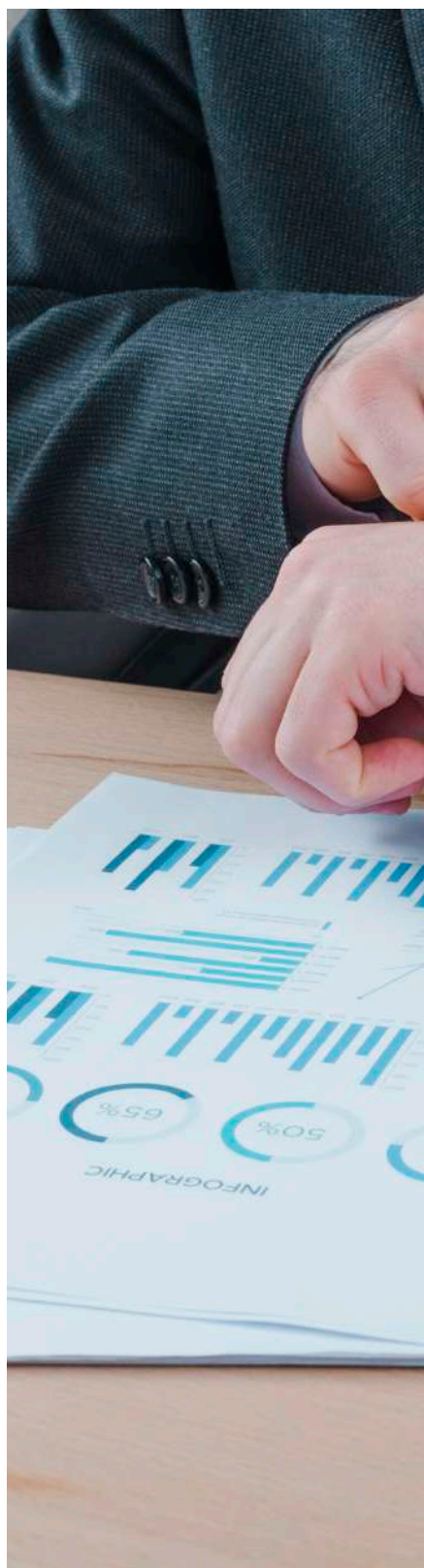
Nevertheless, it ought to note that instances of embezzlement are not anticipated in this scenario and the organization can continue its operations without incurring any monetary setbacks, however, the stock price may still be influenced. In addition, there is a more severe form of accounting fraud known as corporate fraud, whereby money is embezzled from a company, which could negatively impact operations resulting in the loss of company performance.

In certain instances, the capacity to settle outstanding debts may be weakened, potentially leading to the closure of the company, therefore, leading to inflict more damage on the company and its stakeholders compared to the aforementioned forms of damage.

All forms of creative accounting impact financial information as they involve modifying the financial statements. Still, there are varying degrees of severity, which mean **Earning Management can be permitted within the framework of accounting standards without fraud, while Accounting Fraud and Corporate Fraud are similar, but Corporate Fraud is more severe and may cause much more damage to the company.**

5. Basic Earning Management Tactics

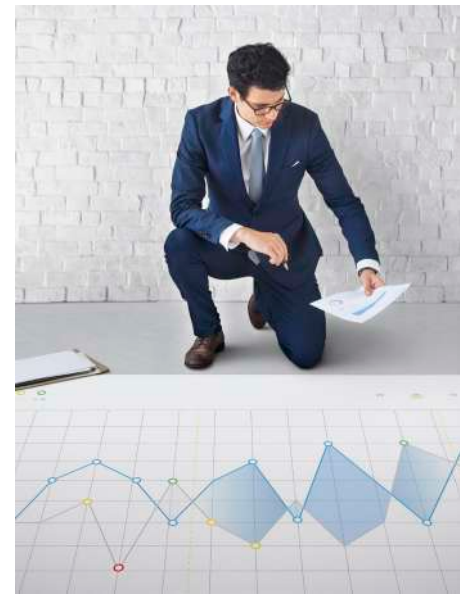
Moreover, Assoc.Prof.Somchai also mentions the idea of earning management techniques by presenting that the tactics are made by the implementation of accounting flexibility. The company can provide management with the discretion to make modifications to manipulate financial statements within the accounting standard boundaries, contingent upon the specific circumstances and organizational context of each company which includes;



- **Valuation Allowance or Accounting Reserves,** as provisions set aside by companies to account for potential losses or uncertainties in their financial statements, consist of two categories, namely Cookie Jar Reserves and Big Bath Charges. To begin with, Cookie Jar Reserves refer to the practice of deliberately overestimating expenses or underestimating revenues in order to create a reserve that can be utilized to smooth out future Excessive Loss. Whilst, Big Bath Charges is the ploy to exacerbate the currently unfavorable performance of a company, as its subpar financial standing and inability to generate profits through other ways, consequently of the disastrous company's financial status circumstances, then investors generally express their discontentment. The main purpose of utilizing this method is to strategically position the company in a manner to appear to yield an enhanced trend of profit growth prospects continually in the foreseeable future.

- **Accounting Methods or Estimations,** these methods may not yield commensurate financial outcomes when compared to different approaches, such as the modification of accounting policies pertaining to inventory valuation. This methodology is frequently observed in cases wherein the firm seeks to attain a modest level of profitability.

- **Real Economic Decisions**, these techniques are alterations in company strategies, exemplified by the deferral of maintenance or advertising expenditures from the concluding months of the current fiscal year to the initial months of the subsequent fiscal year, with the aim of augmenting profits within the present year. The methodology actually be used for more than merely enhancing numerical gains, it also encompasses a shift in the strategic choices made by businesses.



- **Premature Revenue Recognition**, the approach is widely recognized as means by which to enhance one's financial gains, as it yields a significant augmentation in numerical figures and frequently entails expediting the recognition of transactional aspects of the sale. This can be achieved through the establishment of specific conditions that enable to accelerate the recognition of accounting revenue or through the interpretation of accounting standards and it is imperative for entities to adhere to the principle of recognizing revenue on an accrual basis, irrespective of receiving real cash because the recognition of sales revenue is contingent upon the completion of work and the delivery of the product. In the case that there is a desire to expedite the recognition of next year's projected revenue into the current fiscal year, the establishment of revenue recognition criteria may necessitate the implementation of certain conditions. For instance,

subsequent to the sale and delivery of products to customers, a condition may be imposed wherein the product can be returned if the customer expresses dissatisfaction, therefore this scenario, the recognition of the revenue is impeded by the existence of a return guarantee, despite the product not being in possession of the company, revenue recognition is withheld, as accounting standard boundaries.





6. Differences Between Premature Revenue Recognition VS Fictitious Revenue Recognition

In addition, Assoc.Prof.Somchai tries to elaborate the idea of revenue recognition which both approaches indicate similarities in the creative accounting techniques, nonetheless, these vary in terms of severity. **The practice of Premature Revenue Recognition involves bringing future income within the financial statements of the current fiscal year by aligning to accounting standards boundaries.**

On the other hand, the act of **Fictitious Revenue Recognition** refers to the deliberate manipulation or fabrication of revenue figures within a company's financial statements to serve as a deceptive mechanism to create an illusion of **enhanced financial performance**. Additionally, Fictitious Revenue Recognition is not classified within the realm of Earning Management Tactics and is regarded as a manifestation of accounting fraud due to its excessive severity, thereby surpassing the boundaries set forth by accounting standards.



7. Hierarchical Earning Targets

The main reason for the practice of creative accounting in firms is to achieve their financial goal. **Firstly**, it entails ensuring that profits remain positive and avoiding losses through the strategic utilization of accounting flexibility to enhance profit. **The second** is the Pattern of Earning Growth, which makes the company's performance lucrative with a propensity to constantly improve. **Lastly**, tackle to reach Analysts' Forecasts or Management's Forecasts, which is imperative to align with the prognostications of analysts or the earnings forecast announcements made by the management.

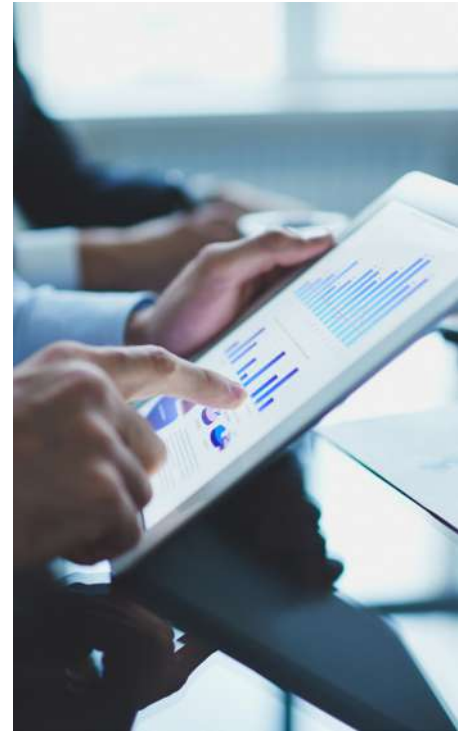


8. STARK's creative accounting: a case study

Finally, Assoc.Prof. Somchai shed a light on the hot issue, STARK Corporation, which happened recently and also link the prior-idea with the story. By telling the background, STARK Corporation Public Company Limited has invested in Vietnam, a rapidly growing market resulting in outstanding company performance. The desired outcome of this endeavor is to attain a financial target of about thirty billion baht surpassing the existing of approximately twenty-seven billion baht. Subsequently, a noteworthy occurrence that aroused suspicions among investors, transpired in the form of the resignation of senior executives, board members, and auditors.

Furthermore, Assoc.Prof.Somchai adds that .when the company attempted to release its financial statements for the fiscal year 2022, it encountered an impediment that prevented the prompt submission of declared statements to the Stock Exchange of Thailand leading to the temporary suspension of investing for STARK indicated as SP, garnered significant

suspicion from investors due to the potential particulars that may impede the company's timely submission of financial statements. Afterward, the company conveyed the imperative to effectuate a modification in the composition of the managerial cadre, confessing the fraudulent activities within the organization, it was revealed, had engendered a distortion in the veracity of the financial statement over the preceding period, which the auditor declared the audit results as a "Disclaimer of Opinion". The auditor decision is reached after the regulatory, including stock exchanges, credit rating firms, equity and debenture funds, and the Securities and Exchange Commission issued several actions.



A comprehensive investigation ultimately revealed that **the financial records of STARK Corporation had been subject to fraudulent activity, wherein counterfeit income was being generated within its subsidiary entities and the spurious trade accounts receivable arises from the absence of actual transactions.** The company's financial statement was distorted for several years, resulting in the performance seemingly exhibiting a notable upward trend in profitability over the course of many consecutive years. Specifically,

the profit before the year 2021 amounted to approximately 593 million baht, which experienced a substantial increase to approximately 1,763 million baht in the year 2021. Furthermore, the profit continued to soar in the subsequent year, reaching an impressive figure of approximately 5,399 million baht in the year 2022.

In order to mitigate the abnormally high account receivable from defalcation, the funds were withdrawn from the company and subsequently allocated toward the repayment of the fictitious debtor's outstanding debt and advance payment for counterfeit goods, which was intended to facilitate the extraction of funds from the company in the period of the fiscal year 2022, with a substantial sum of approximately 10,451 million baht being involved. In this aspect, **Assoc.Prof.Somchai summarises that the STARK company's fraudulent activity is classified as corporate fraud, which is the most serious severity degree of creative accounting.**



9. The regaining of investor confidence

Before ending the interview, Assoc.Prof.Somchai also propose the recommendations to the authorities related to this issues. The instances mentioned above have contributed to a decline in confidence among investors in utilizing financial statement information for making investment decisions, thus, this has given rise to information risk, which is recognized as a form of risk that leads to an elevated cost of capital. Assoc. Prof.Somchai emphasizes that the regaining of investor confidence is a crucial process in the capital market and he also provides recommendations for policy implementation as followings:

- **The adequacy of the internal control process has to be evaluated.** The entity's established internal control methods are mainly intended to prevent fraudulent activities perpetrated by operators. Inadequate measures to mitigate fraud among senior executives because the high-level executives have the ability to authorize, there is unable to avoid corruption if, for example, the CEO and CFO commit it simultaneously. In instances where these individuals engage in corrupt practices jointly, the prevention of such misconduct becomes exceedingly challenging. That's why, it is imperative

to employ stricter legal measures in order to effectively combat corruption perpetrated by top-level executives.

- Enhance the Auditing standards, and improve the ability of auditors to detect fraud investigation through the special audit. The in-depth investigation results in higher audit fees and causes lower profits for the company. This practice increases costs for non-risked fraud companies and places greater responsibility on auditors, potentially leading to difficulties in finding auditors.

- Review the role of internal auditors and the audit committee, to enrich the functions and responsibilities in the context of enhancing the effectiveness of evaluating the internal oversight process.

- Enhance the function of regulators, like the Securities and Exchange Commission (SEC) and the Thai Stock Exchange (SET) through developing methods to detect fraud from the information which has been submitted to authorities ongoing basis by the corporate, without the need for an auditor result. Consequently, strong governance and the implementation of practices for preventing defalcation are able to identify fraud more rapidly and reduce the extent of the damage.

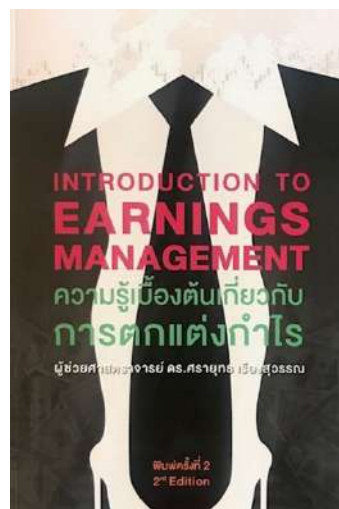
- Establish an investor relief fund, there similar to the Deposit Insurance Fund as an approach is able to alleviate investors' concerns, yet there is not much impact on increasing their confidence. On the other hand, investors may neglect to consider the investing risks which the manner is called a “Moral Hazard”.





10. Summary

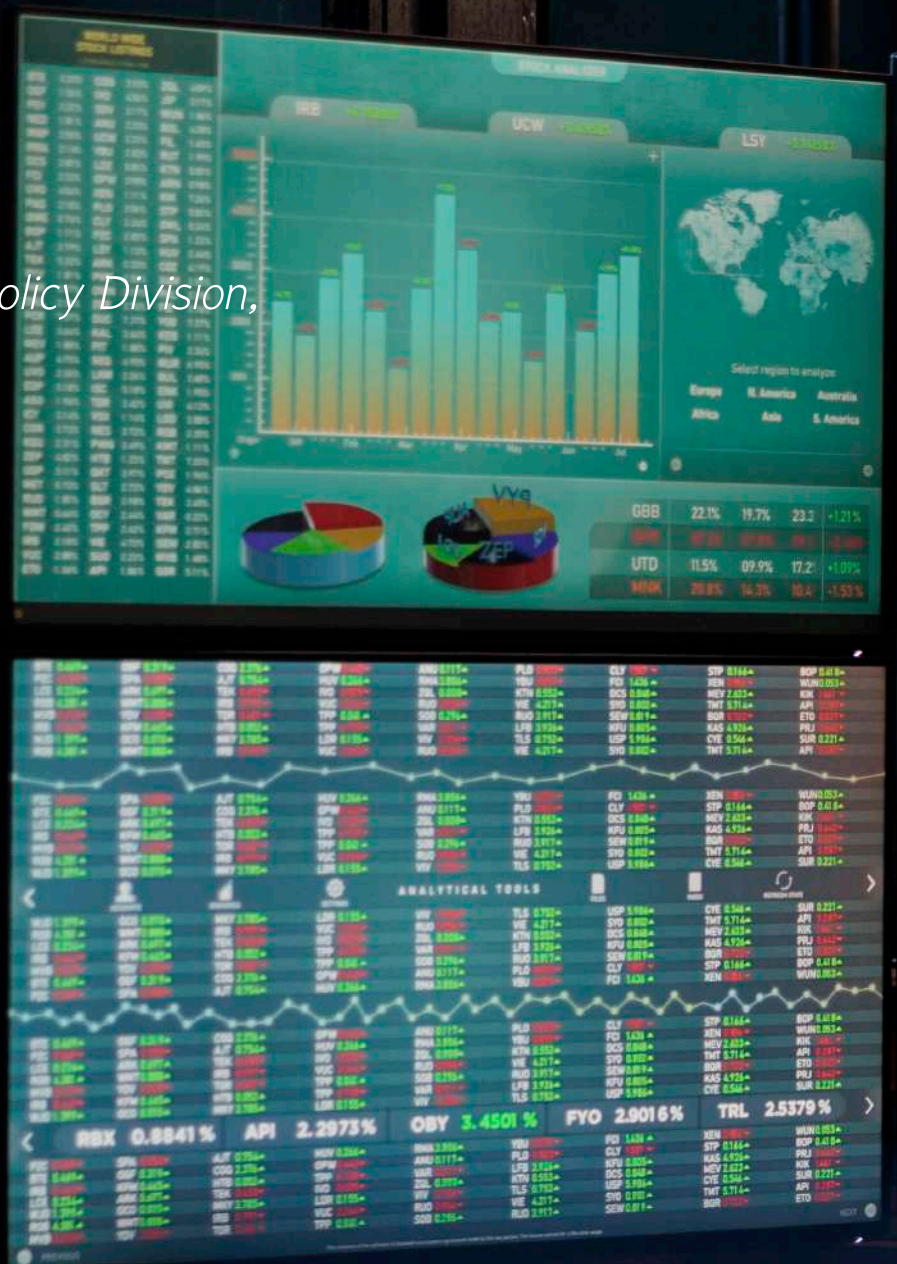
The Stock Exchange of Thailand is a significant source of funding surpassing the bond market and bank lending, known as the Thai economy immensely relies on. The occurrences that involve manipulating the company's account on the stock exchange do have negative repercussions on investor confidence leading to losing its attractiveness, resulting in the investors may turn to invest in the foreign stocks exchange instead. Such could have a bearing on Thailand's economic growth, thereby regaining investor confidences have to be needed, agencies suppose to accelerate the implementation strategies, nonetheless, they ought to contemplate the possibility of consequences for all facets. Last but not least, Assoc.Prof.Somchai told that readers who want to learn more about earning management, can read “the Introduction to Earnings Management” authored by Assoc.Prof. Sarayut Rueangsuwan (Ph.d). Above all, we thank Assoc.Prof. Somchai Supattarakul (Ph.d) again for giving us a time and and, we truly appreciate Mr. Pisit Puapun (Ph.d), Mr. Norabajra Asava-vallobh (Ph.d), for inspiring this wonderful programme.



Thipvipha Pupipatphol (2023), “The Impact of Creative Accounting on Investor Confidence And The Stability of The Thai Economy”, FPO Journal

Rethinking the Local Currency Trade Illusion: an Investigation on Exchange Rate Volatility

By
Htairut Sinpatanasakul,
Nichada Tanchaya
Intern at Macroeconomic Policy Division,
Fiscal Policy Office



Thank you to Mr. Norabajra Asava-vallobh (Ph.D.) for his valuable advice and guidance in researching and writing.

I. The FX Ecosystem Strategy

Amidst the push for the use of local currencies in trade between Asian countries, doubts have been raised about whether it will actually reduce the exchange rate volatility or not. In 2021, the Bank of Thailand organized a media briefing introducing the new “FX ecosystem”. This strategy aims to reduce risk and mitigate fluctuations within the private financial sector.

The BoT’s plan involves 1) Encouraging the usage of local currencies for trade within countries as opposed to using USD, which the BoT claims to be more volatile than the currencies of our Asian neighbors. 2) Greater flexibility in transferring funds outside of Thailand entails allowing the transfer of larger funds, from 50,000 USD to 200,000 USD. The BoT also plans to increase the limit for investment in securities for small investors from 5 million USD to 10 million USD. Despite this increase in fund limits, risk is mitigated by the usage of notional pooling to calculate interest before any actual fund transfer. 3) Finally, the BoT aims to expand the scope of the Non-Resident Qualified Company (NRQC) program to permit foreign companies engaged in transactions with Thai firms to participate in local projects. Moreover, foreign investors will be permitted to invest directly in Thai financial institutions, instead of being restricted to using foreign financial institutions as intermediaries (BoT).

The BoT theorizes that USD is significantly more volatile than the currencies of fellow ASEAN countries and major East Asian investors, Japan and China. BoT predicted currencies such as MYR, IDR, JPY, and CNY to be less volatile as USD currency trends are seen to be constantly fluctuating (Bank of Thailand). However, at times, USD volatility may not be drastically different from local currencies.



II. Data Analysis

Analyzing the currency exchange rate from all countries in ASEAN: Thailand, Philippines, Myanmar, Vietnam, Indonesia, Brunei, Laos, Cambodia, Malaysia, and Singapore. As well as the United States of America will help determine whether the BoT's claim is valid or not. All of the currencies are converted to THB to ensure consistency for all exchange rates. The time period we looked at was from 2003 to 2022 – though we would inevitably narrow this time frame down when calculating the volatility.

Table 1 : *Average exchange rate of USD, MYR, SGD, PHP, IDR, MMK, KHR, LAK, VND, and BND to THB per day and the returns from each day

**All data provided by the Bank of Thailand*

Unit	USD/THB	Returns	MYR/THB	Returns	SGD/THB	Returns	PHP/THB	Returns	1000 IDR/THB	Returns	MMK/THB	Returns	KHR/THB	Returns
06/27/2003	41.771				23.745		0.776		5.026		6.72		0.011	
06/30/2003	42.047	0.6607454933	11.055	0.7932166302	23.881	0.5727521583	0.785	1.159793814	5.068	0.8356549961	6.769	0.7291666667	0.011	0
07/02/2003	41.949	-0.2330725141	11.028	-0.2442333786	23.835	-0.1926217495	0.785	0	5.093	0.4932912391	6.757	-0.1772787709	0.011	0
07/03/2003	41.782	-0.3981024577	10.996	-0.2901704752	23.829	-0.02517306482	0.783	-0.2547770701	5.092	-0.01963479285	6.735	-0.3255882788	0.011	0
07/04/2003	41.688	-0.2728447657	10.956	-0.3637686431	23.751	-0.3273322422	0.78	-0.3831417625	5.074	-0.3534956795	6.712	-0.3414996288	0.011	0
07/07/2003	41.604	-0.153595085	10.934	-0.2008032129	23.778	0.113679424	0.779	-0.1282051282	5.097	0.4532912889	6.701	-0.1638855781	0.011	0
07/08/2003	41.651	0.1129699067	10.945	0.1006036217	23.685	-0.39111784	0.779	0	5.079	-0.3531489111	6.707	0.08953887479	0.011	0
07/09/2003	41.684	0.0792297904	10.959	0.1279122887	23.713	0.1182162816	0.779	0	5.071	-0.1575113211	6.713	0.08945877441	0.011	0

Unit	LAK/THB	Returns	VND/THB	Returns	BND/THB	Returns
06/27/2003	0.006		0.003		23.721	
06/30/2003	0.006	0	0.003	0	23.864	0.6028413642
07/02/2003	0.006	0	0.003	0	23.796	-0.2849480389
07/03/2003	0.006	0	0.003	0	23.796	0
07/04/2003	0.006	0	0.003	0	23.713	-0.3487981173
07/07/2003	0.006	0	0.003	0	23.729	0.06747353772
07/08/2003	0.006	0	0.003	0	23.664	-0.2739264191
07/09/2003	0.006	0	0.003	0	23.69	0.1098715348

From this, the volatility can be calculated by finding the standard deviation of the returns. The SD of currency returns for each year over the span of 9 years (from 2013–2022) was calculated to gain perspective on volatility rates over different time periods as they may vary due to the severity of influencing events in that year. The table below presents the SD (volatility) of each currency for each year and is organized from lowest to highest volatility.

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1E_pgSJ-sMZ-rudP91bE-nAMuSJGTV2x3940FQRw7E7Lg/edit?usp=sharing for full data sheet

Table 2 : Currency volatility of each year – 2013 to 2017 (USD, MYR, SGD, PHP, IDR, MMK, KHR, LAK, VND, and BND to THB)

Currency	2013	Currency	2014	Currency	2015	Currency	2016	Currency	2017
LAK/THB	0	KHR/THB	0	VND/THB	0	VND/THB	0	LAK/THB	0
SGD/THB	0.3233783	LAK/THB	0	PHP/THB	0.2655226047	PHP/THB	0.2789152081	SGD/THB	0.1668535312
BND/THB	0.3368730	VND/THB	0	SGD/THB	0.2871371771	SGD/THB	0.2874630664	USD/THB	0.2128654146
PHP/THB	0.3733422	SGD/THB	0.2088794097	USD/THB	0.3000352127	USD/THB	0.2941079377	MYR/THB	0.2158418973
USD/THB	0.3853640	BND/THB	0.2175276136	BND/THB	0.3022459032	BND/THB	0.3085203105	PHP/THB	0.2599534338
MYR/THB	0.4270684	USD/THB	0.2470763649	IDR/THB	0.5440227133	IDR/THB	0.4837139314	BND/THB	0.2767837282
MMK/THB	1.0185583	PHP/THB	0.2804119151	MYR/THB	0.58372783	MYR/THB	0.5340322857	IDR/THB	0.3131753799
IDR/THB	1.1285543	MYR/THB	0.2926429874	MMK/THB	0.9737168	MMK/THB	1.038710306	KHR/THB	1.340881047
KHR/THB	1.7220561	IDR/THB	0.4343306205	KHR/THB	1.718522144	KHR/THB	1.070657291	MMK/THB	1.415681943
VND/THB	10.13469297	MMK/THB	0.9326468882	LAK/THB	5.039634767	LAK/THB	2.898269578	VND/THB	11.07782713

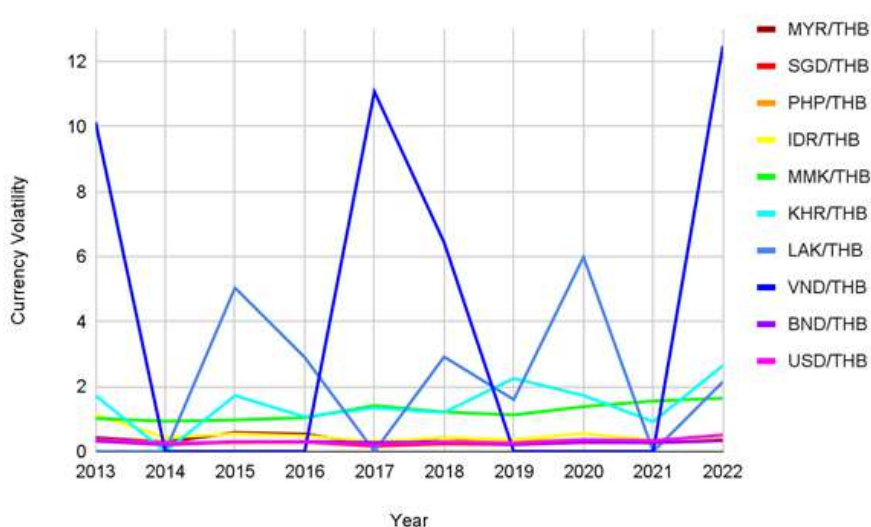
Table 3 : Currency volatility of each year – 2017 to 2022 (USD, MYR, SGD, PHP, IDR, MMK, KHR, LAK, VND, and BND to THB)

Currency	2018	Currency	2019	Currency	2020	Currency	2021	Currency	2022
SGD/THB	0.2377116076	VND/THB	0	VND/THB	0	VND/THB	0	BND/THB	0.3339934768
USD/THB	0.2842264375	BND/THB	0.2143627469	SGD/THB	0.2769638608	LAK/THB	0	SGD/THB	0.3375329665
PHP/THB	0.2918621881	SGD/THB	0.2147690021	BND/THB	0.2929832529	BND/THB	0.2714539924	MYR/THB	0.4298866562
BND/THB	0.2942829763	USD/THB	0.2548634467	MYR/THB	0.3361389096	SGD/THB	0.2735603205	PHP/THB	0.4510136656
MYR/THB	0.4289480335	MYR/THB	0.2752411468	PHP/THB	0.3496466395	MYR/THB	0.2868651719	IDR/THB	0.4547196764
IDR/THB	0.4298719217	PHP/THB	0.3239833779	USD/THB	0.3636986906	USD/THB	0.336152939	USD/THB	0.5099284095
KHR/THB	1.203829825	IDR/THB	0.3651645496	IDR/THB	0.5550524045	IDR/THB	0.3415797417	MMK/THB	1.641402126
MMK/THB	1.217312885	MMK/THB	1.124767384	MMK/THB	1.381065932	PHP/THB	0.3545686044	LAK/THB	2.147188755
LAK/THB	2.914737199	LAK/THB	1.597191412	KHR/THB	1.725610175	KHR/THB	0.920223752	KHR/THB	2.644138635
VND/THB	6.437394642	KHR/THB	2.251626599	LAK/THB	5.986697052	MMK/THB	1.554284914	VND/THB	12.48443014

As the years go by, it can be observed that USD’s volatility in comparison to the other currencies remains roughly in the middle in terms of ranking. In 2013, USD ranks as the 4th least volatile currency while it ranks 5th most volatile in 2022 – its volatility does not change frequently but as the years increase to the current year, 2022, volatility rates are seen to increase as USD continuously moves up the ranking since 2019. This may be attributed to the unpredictable occurrence of the global pandemic, COVID-19, as it left a significant impact on the economy worldwide, and with the US being one of the leading economies of the world, the impact may have been more severe. The US has also been hiking up their interest rates, and the ongoing trade war between China and the U.S. has harmed around 18% of the USA’s imports (3.6% of GDP) (CEPR).

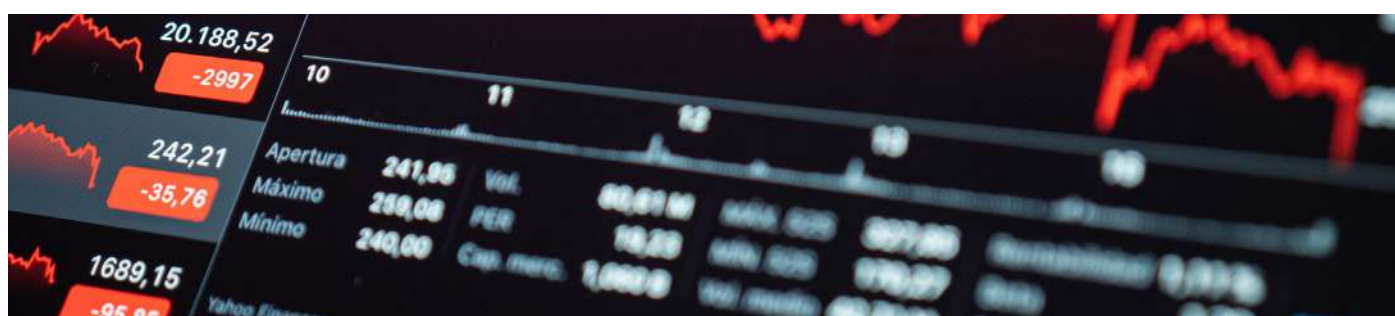
Meanwhile, ASEAN countries drastically fluctuate in terms of their relative volatility over the course of the last 2 decades, making them considerably more unreliable to convert between. For example, VND placed as the most volatile 4x and the least volatile 6x over the course of the 20-year period. LAK also starts off being one of the least volatile currencies and lands as 3rd most volatile in 2022. However, while VND and LAK are extremely volatile, currencies such as SGD and BND are less volatile and have volatility rates that are mostly consistent throughout the 10-year time frame.

Graph 1 : Currency volatility of each year – 2013 to 2022 (USD, MYR, SGD, PHP, IDR, MMK, KHR, LAK, VND, and BND to THB)



This graph illustrates the data from ‘Table 2’ in graph form, so changes over the years are clearly indicated through trendlines. As mentioned earlier, VND and LAK are extremely volatile. It is evident that their volatility rates

are not only extremely high, but fluctuations between each year are severe. In comparison to all 10 currencies, USD is one of the most stable in terms of volatility. While occasionally it may have higher volatility rates than other currencies, its actual volatility remains consistent; volatility rates of all years are within 0.21 – 0.39, excluding 2022. Although the volatility of USD in 2022 is at its peak, 0.5099, all volatility rates for every currency in 2022 is seen to have a drastic increase from the previous year. While in some years VND’s volatility rate is 0, in other years it exceeds 10, demonstrating a large range of fluctuation and establishing the currency’s volatility as extremely unpredictable.



III. Strategies going forward

The data gathered indicates that the FX Ecosystem may be misguided in its tactic to promote domestic currency exchange. THB to USD is one of the most stable in terms of volatility ranking compared to other Southeast Asian currencies. As volatility differs, with ASEAN currencies fluctuating drastically between years, the exchanging of domestic currency might only be applicable for short-term usage in certain years. Thus, authorities may want to reconsider whether to stray from using USD conversions or not.

However, this situation is not so clear cut – it may actually be in traders’ interest to switch to using local currencies. Although the data points to quite a few ASEAN currencies being more volatile than USD, this could change in the future based on whether traders shift to using local currencies or not. Currencies like VND, KHR, and MMK, will likely be more volatile because they haven’t been used in currency conversion in the past. Traditionally, USD has been considered the “global currency” and is the currency that appears most frequently in the Forex major currency pairs. Since it is traded often, its liquidity is high, which hypothetically establishes it as a low-volatility currency (Blueberry Markets).

Moving forward, if Thai investors begin to trade more often with ASEAN and other Asian currencies, these currencies will rise in liquidity and might be less volatile – perhaps even less volatile than the USD. This is a prospect that policy makers may want to investigate.





Another approach to mitigate exchange rate risk would be to improve on previously employed methods. As the volatility of exchange rate changes over the years, it would be impractical to keep changing the currencies that THB is converted to. Not to mention, difficult and tedious to predict based on the plethora of factors involved.

In the meantime, policy makers could focus on how to best handle the inevitable risk traders must face. Authorities should aim to improve financial literacy, through organized programs and increased media literacy, so Thai traders can effectively respond and protect against the risks of a volatile exchange rate. Traders should be encouraged to use risk-diminishing tactics or hedging. Using natural hedges to invest in inverse risks and investing in multiple countries are both ways to protect yourself against your own currency depreciating. The exchange rate for one's other investments may remain favorable and offset any losses you make. Furthermore, forward contracts should be used to set a fixed exchange rate prior to the time of buying/selling to avoid being confronted with an unexpected exchange rate in the future (American Express).



By improving Thai traders' knowledge of the aforementioned ways to reduce exchange rate risk, we can negate the harmful effects of exchange rate volatility in a predictable way, rather than attempting to rely on the ever-changing volatility levels of Southeast Asian currencies.

Works Cited

American Express. “How to Manage Currency Volatility When Making International Payments.”

Business Class: Trends and Insights | American Express, 12 Sept. 2019, www.americanexpress.com/en-gb/business/trends-and-insights/articles/how-to-manage-currency-volatility/ Accessed 21 July 2023.

Bank of Thailand. “ความตึบหน้าการผลักดัน FX Ecosystem ใหม่.” www.bot.or.th, 27 June 2023, www.bot.or.th/th/news-and-media/news/news-20230627.html Accessed 21 July 2023.

Blueberry Markets. “Intermediate Trading – What Is Forex Liquidity and Volatility.”

Blueberry Markets, <https://blueberrymarkets.com/learn/forex-intermediate/#:~:text=Li%20quidity%20in%20Forex%20is%20the,is%20considered%20a%20liquid%20currency.> Accessed 22 July 2023.

James Chen. “Currency Risk: Definition, Examples, and Ways to Manage.” Investopedia, 25

May 2022, www.investopedia.com/terms/c/currencyrisk.asp#:~:text=Mean%20while%2C%20investing%20globally%20is%20a Accessed 21 July 2023.

VOXEU. “The ‘Bystander Effect’ of the US–China Trade War.” CEPR, 10 June 2023,

[https://cepr.org/voxeu/columns/bystander-effect-us-china-trade-war#:~:text=US%20tariffs%20affected%20around%202018,the%20US%20\(Figure%201\)](https://cepr.org/voxeu/columns/bystander-effect-us-china-trade-war#:~:text=US%20tariffs%20affected%20around%202018,the%20US%20(Figure%201)) Accessed 21 July 2023





การจัดเก็บรายได้จากธุรกิจ
การพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจร
(Entertainment Complex):
กรณีศึกษาจากกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว
(Developed Countries)

บทความโดย

ธณัฐ พวงนวม

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วณิช บัณฑิตาโสภณ

นักวิชาการอิสระ

1. บทนำ

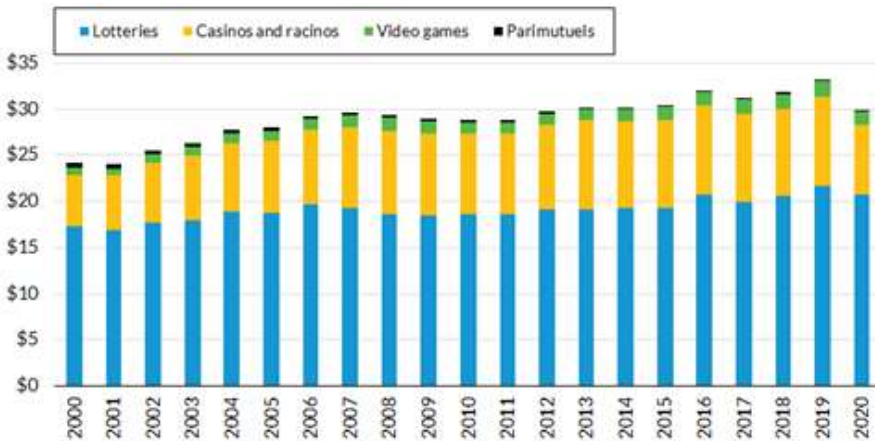
เมื่อกล่าวถึงธุรกิจสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) หลายท่านมักนึกถึงธุรกิจการพนันและกาสิโนในรูปแบบต่าง ๆ ที่สามารถพบเห็นได้ทั่วไปตามสื่อต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน โดยเป็นที่ทราบกันดีว่านโยบายที่เปิดกว้างต่อการดำเนินธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจรเป็นที่แพร่หลายในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วเนื่องจากกลุ่มประเทศดังกล่าวมีกฎหมายรองรับเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจรอย่างเป็นระบบรวมทั้งรัฐบาลให้การสนับสนุนสำหรับการดำเนินธุรกิจดังกล่าวโดยการแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งจากการประกอบกิจการข้างต้นสำหรับโครงการเพื่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) ของผู้ประกอบการทุกอุตสาหกรรมรวมทั้งเป็นรายได้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจรนอกจากช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวแล้วยังทำให้เกิดการจ้างงานและกระตุ้นการบริโภคภายในประเทศด้วยอันนำไปสู่การสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศอีกทางหนึ่ง โดยบทความฉบับนี้ทางคณะผู้เขียนได้ทำการศึกษาแนวทางการจัดเก็บรายได้ที่เกี่ยวข้องกับการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจรในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งประกอบไปด้วยประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเดนมาร์ก ประเทศอังกฤษ และประเทศสิงคโปร์ ซึ่งนอกจากจะอยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ยังมีทำเลที่ตั้งอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก ทั้งในทวีปอเมริกา ทวีปออสเตรเลีย ทวีปยุโรป และทวีปเอเชีย จึงทำให้การศึกษาแนวทางการจัดเก็บรายได้จากธุรกิจดังกล่าวมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น





2. ธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจรในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาอนุญาตให้มลรัฐต่าง ๆ สามารถประกอบธุรกิจการพนันได้ยกเว้นมลรัฐฮาวายและมลรัฐยูทาห์ที่ไม่อนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันทุกชนิด โดยการพนันที่ถูกกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถแบ่งได้เป็น 5 ประเภทหลัก ได้แก่ การประกอบธุรกิจกาสิโน (Commercial Casino Gaming) การประกอบกิจการเกมการพนันเพื่อการกุศล (Charitable Gaming) สลากกินแบ่ง (Lotteries) ธุรกิจเกมการพนันของชนพื้นเมืองอินเดียนแดง (Native American Gaming) และการพนันทายผลการแข่งขัน (Pari-mutuel Wagering) สำหรับการประกอบธุรกิจกาสิโน (Commercial Casino Gaming) มีเพียง 38 มลรัฐที่สามารถประกอบธุรกิจดังกล่าวได้ของประเทศ ทั้งนี้ ข้อมูลจาก Urban Institute รายงานว่า ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาประเทศสหรัฐอเมริกามีรายได้เฉลี่ยจากการประกอบธุรกิจการพนันอยู่ที่ 30 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี โดยเป็นรายได้จากการประกอบธุรกิจกาสิโนเฉลี่ยอยู่ที่ 8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี



ภาพที่ 1 : รายได้จากการประกอบธุรกิจการพนันในประเทศสหรัฐอเมริกา
หมายเหตุ : ไม่รวมรายได้จากการพนันทายผลการแข่งขันกีฬา (Pari-mutuel Wagering)
ที่มา : Urban Institute (2563)

โดยทั่วไปแล้วการดำเนินการด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจพนันแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ กฎหมายสหพันธรัฐ (Federal Law) และกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ (State Law) ซึ่งการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพนันจะเป็นอำนาจของมลรัฐต่าง ๆ ที่จะออกกฎหมายบังคับใช้ภายในมลรัฐของตนเอง ส่วนรัฐบาลกลางจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางสำหรับกรณีที่รัฐบาลเห็นว่ามีผลกระทบในระดับประเทศเป็นวงกว้าง อาทิ Indian Gaming Regulation (U.S Code, Title 25, Chapter 29) (2000) ซึ่งรัฐบาลกลางได้ออกกฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้นในปี พ.ศ. 2531 โดยมีวัตถุประสงค์

ให้ชนพื้นเมืองอินเดียสามารถประกอบธุรกิจการพนันในพื้นที่ของตนเองได้และกำหนดให้มีการนำเงินรายได้จากธุรกิจการพนันในเขตชนเผ่าไปใช้ภายในวัตถุประสงค์ 5 ประการ ได้แก่

- (1) เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการบริหารงานของรัฐบาลชนเผ่า
- (2) เพื่อใช้ในกิจการสวัสดิการสังคมทั่วไปของชนเผ่าและสมาชิก
- (3) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ
- (4) เพื่อบริจาคให้แก่องค์กรการกุศล
- (5) เพื่อเป็นเงินทุนในการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น

สำหรับกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนัน เพื่อใช้ควบคุมและกำกับการเล่นการพนันอาจมีความแตกต่างกันไป อาทิ มลรัฐนิวยอร์กซึ่งปัจจุบันได้กำหนดให้มีการเล่นพนันหลายรูปแบบ ได้แก่ กาสีโนแบบโต๊ะ (Table Games) สลากกินแบ่ง (Lotteries) การพนันทายผลการแข่งขัน (Racinos) การพนันแข่งม้าในสนามแข่งม้าทั่วไป และการเล่นโป๊กเกอร์ที่อยู่นอกกาสีโน (Home Games) นอกจากนี้การกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีจากการดำเนินธุรกิจกาสีโนในประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐ โดยในแต่ละมลรัฐสามารถจัดเก็บภาษีจากธุรกิจดังกล่าวได้สูงถึงร้อยละ 51 ของรายรับ



3. ธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจรในประเทศออสเตรเลีย

การเล่นการพนันที่ถูกรับกฎหมายในประเทศออสเตรเลียสามารถจำแนกได้เป็นกลุ่มใหญ่ ๆ คือการพนันที่ไม่ใช่การทายผลการแข่งขัน การพนันที่เป็นการทายผลการแข่งขัน และการพนันรูปแบบอื่น ๆ โดยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาการเล่นเครื่องเล่นเกมอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Gaming Machines: EGMs) เป็นการพนันที่คนออสเตรเลียนิยมเล่นอย่างมาก ส่วนใหญ่จะเป็นเกมที่ผู้เล่นจะเล่นกับเครื่องเล่นโดยลำพังแต่ก็มีเครื่องเล่นประเภท Multi-Terminal Gaming Machines (MTGMs) ที่มีผู้เล่นหลายคน เช่น ไพ่แบล็กแจ็ค (Blackjack) และรูเล็ต (Roulette) เป็นต้น



การบริหารนโยบายในการควบคุมหรือกำกับดูแลธุรกิจการพนันใน
ออสเตรเลียจะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลในแต่ละรัฐ
กล่าวคือรัฐต่าง ๆ จะกำหนดนโยบายออกกฎหมายและมาตรการ
ควบคุมดูแลการพนันในรัฐของตน อย่างไรก็ตามการเติบโตของ
อุตสาหกรรมการพนันในออสเตรเลียทำให้เกิดผลเสียหรือผลกระทบ
ทางด้านลบต่อประชาชนและสังคมโดยรวม ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา
รัฐบาลกลางของออสเตรเลียจึงเริ่มให้ความสำคัญกับการศึกษา
สถานการณ์ปัญหาทางสังคมที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมการพนันและ
ได้พยายามเสนอแนะมาตรการที่จำเป็นในการป้องกันหรือแก้ไข
ปัญหาเหล่านี้

ประเทศออสเตรเลียไม่มีกฎหมายของรัฐบาลกลางที่ควบคุมจัดการ
การประกอบธุรกิจพนันในลักษณะทั่วไป เว้นแต่กรณีที่รัฐบาลกลาง
เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างมาก ซึ่งในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลกลางได้
ออกกฎหมายควบคุมการพนันออนไลน์หรือการพนันทาง
อินเทอร์เน็ต เนื่องจากการพนันออนไลน์หรือการพนันทาง
อินเทอร์เน็ตเริ่มได้รับความนิยมมากขึ้นในออสเตรเลียพร้อม ๆ กับ
การใช้งานอินเทอร์เน็ตที่แพร่หลายทั่วโลก รัฐบาลออสเตรเลียจึง
ผลักดันให้มีกฎหมายควบคุมการพนันออนไลน์ขึ้นชื่อว่า
“Interactive Gambling Act 2001” โดยมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุม
ธุรกิจการพนันออนไลน์ในประเทศและคุ้มครองประชากร
ออสเตรเลียที่เล่นพนันทั้งในประเทศและต่างประเทศ

สำหรับกฎหมายของรัฐ
ต่าง ๆ มีความสำคัญในการ
ควบคุมอุตสาหกรรมการพนัน
ซึ่งแต่ละรัฐสามารถริเริ่มตรา
กฎหมายของตนเองได้ อาทิ รัฐ
วิกตอเรียได้ตรากฎหมาย
ควบคุมการพนันที่มีลักษณะ
ทั่วไปคือ มีบทบัญญัติที่ควบคุม
การเล่นพนันประเภทต่าง ๆ เช่น
Gambling Regulation Act และ
Gaming Control Act เป็นต้น
รวมทั้งมีการตรากฎหมาย
ควบคุมธุรกิจกาสิโน (Casino
Control Act) นอกจากนี้ ในบาง
รัฐจะมีการออกกฎหมายเฉพาะ
เพื่อจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงาน
ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม กำกับ
ดูแล ธุรกิจพนันเป็นการเฉพาะ
เช่น Gaming and Wagering
Commission Act 1987 ของรัฐ
เวสเทิร์นออสเตรเลีย นอกจากนี้
นี้ การกำหนดอัตราการจัดเก็บ



Australasian Gaming Council รายงานว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2562 – 2563 ธุรกิจการพนันในประเทศออสเตรเลียเสียภาษีให้แก่รัฐบาล จำนวนประมาณ 6.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐโดยเป็นภาษีจากธุรกิจกาสิโน จำนวน 685 ล้านดอลลาร์สหรัฐซึ่งสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศออสเตรเลียถึง 3,523 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เนื่องจากทำให้เกิดการจ้างงาน การท่องเที่ยว และการบริโภคจากการมีธุรกิจกาสิโนในประเทศ นอกจากนี้ รายได้ที่ได้จากการเสียภาษีธุรกิจการพนันจะถูกนำส่งเข้ากองทุนเพื่อแบ่งปันให้แก่สังคม โดยมีชื่อว่า “Community Contribution and Harm Prevention Funds” ซึ่งมีการนำไปใช้เพื่อการกีฬาและความบันเทิงร่าเริงร้อยละ 56.4 ของเงินจากกองทุนดังกล่าว

ภาษีจากการดำเนินธุรกิจกาสิโนในประเทศออสเตรเลียขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละรัฐ โดยในแต่ละรัฐสามารถจัดเก็บภาษีจากธุรกิจดังกล่าวได้สูงถึงร้อยละ 65 ของรายรับ



ภาพที่ 2 : รายได้จากการประกอบธุรกิจการพนันในประเทศออสเตรเลีย ในช่วงปี พ.ศ. 2562 – 2563
ที่มา : Australasian Gaming Council

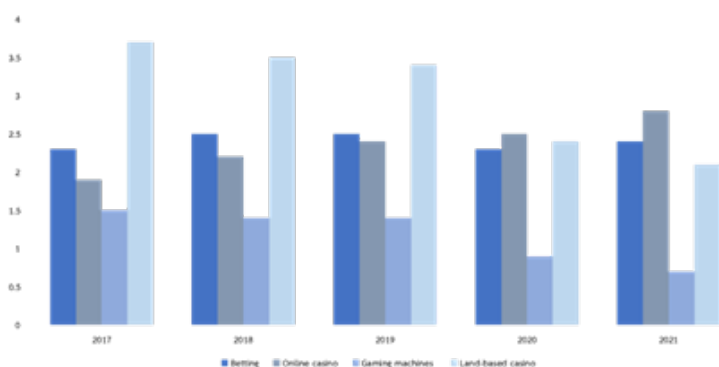


4. ธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจรในประเทศเดนมาร์ก

ประเทศเดนมาร์กมีกาสิโนจำนวนมากแม้จะเป็นประเทศที่มีขนาดค่อนข้างเล็ก โดยปัจจุบันมีกาสิโนทั้งหมด 6 แห่ง ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ ๆ ของประเทศเดนมาร์ก ได้แก่ อัลบอร์ก (Aalborg) ออร์ฮูส (Aarhus) โคเปนเฮเกน (Copenhagen) เฮลซิงเกอร์ (Helsingor) โอเดนเซ (Odense) และไวเล (Vejle) โดยกาสิโนในเมืองโคเปนเฮเกนเป็นกาสิโนที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ซึ่งมี The Danish Gambling Authority ทำหน้าที่ควบคุมและดูแลกฎหมายเกี่ยวกับการพนัน ซึ่งรวมถึงลอตเตอรี การพนัน กาสิโน กาสิโนออนไลน์ เครื่องเล่นเกม และการแข่งขันโป๊กเกอร์สาธารณะ รวมถึงการออกใบอนุญาตเพื่อให้บริการการพนัน การดูแลผู้ประกอบการธุรกิจการพนันและการตรวจสอบอุตสาหกรรมการพนัน ภายใต้การกำกับของ The Danish Ministry of Taxation

ปัจจุบันธุรกิจการพนันในประเทศเดนมาร์ก ประกอบด้วย 4 ประเภท ได้แก่ ธุรกิจการพนันทั่วไป (Betting) ธุรกิจกาสิโนออนไลน์ (Online Casino) ธุรกิจเครื่องเล่นเกม (Gaming Machines) และธุรกิจกาสิโนบนบก (Land-based Casino) ซึ่งสามารถจัดเก็บภาษีจากธุรกิจกาสิโนได้สูงถึงร้อยละ 75 ของรายได้จากการพนันทั้งหมด โดยธุรกิจกาสิโนออนไลน์ (Online Casino) จัดเก็บในอัตราร้อยละ 20 ของรายรับ ธุรกิจกาสิโนบนบก (Land-based casino) ตั้งแต่ร้อยละ 45 ถึงร้อยละ 75 ของรายรับ ลอตเตอรี (Lotteries) ร้อยละ 15 ถึงร้อยละ 17.5 ของรายรับ และการพนันทายผลการแข่งขันกีฬา ร้อยละ 20 ของรายรับ

หน่วย: พันล้านโครนเดนมาร์ก

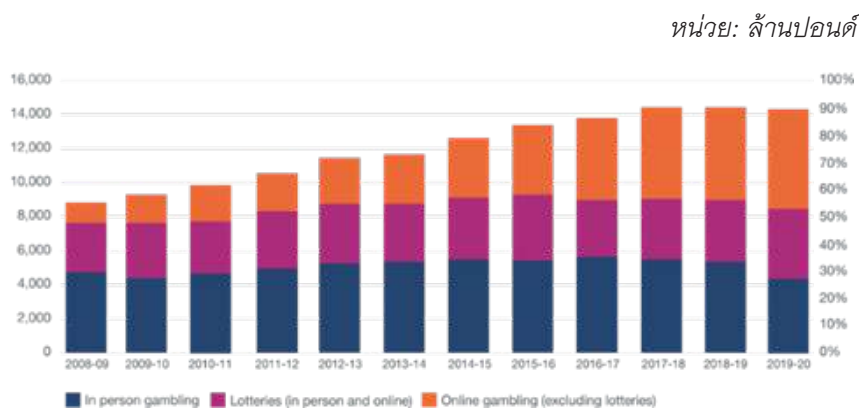


ภาพที่ 3 : รายได้จากการประกอบธุรกิจการพนันในประเทศเดนมาร์ก ในช่วงปี พ.ศ. 2560 – 2564
ที่มา : Spillemyndigheden (2564)

ทั้งนี้ ในภาพรวมธุรกิจการพนันสร้างรายได้ให้แก่ประเทศเดนมาร์กถึง 6.2 พันล้านโครนเดนมาร์กหรือประมาณ 853 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2564 และในช่วงหลายปีที่ผ่านมาธุรกิจประเภทกาสิโนออนไลน์ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก ซึ่งในปี พ.ศ. 2564 รัฐบาลมีรายได้จากการประกอบธุรกิจดังกล่าวถึง 2.8 พันล้านโครนเดนมาร์กหรือประมาณ 385 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Spillemyndigheden; 2564)

5. ธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจรในประเทศไทย

การพนันถือเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมอังกฤษมากกว่า 100 ปี โดยประเทศไทยมีแนวโน้มนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายการพนันในช่วงก่อนทศวรรษที่ 1960 ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การห้ามเล่นการพนัน แต่ในช่วงทศวรรษที่ 1960 กฎหมายการพนันของประเทศไทยเริ่มมีการอนุญาตให้เล่นการพนันได้อย่างเสรีมากขึ้น ทั้งนี้ การพนันในประเทศไทยแบ่งประเภทของการพนันไว้ 3 ลักษณะ ได้แก่ เกมพนัน (Gaming) การเดิมพัน (Betting) และลอตเตอรี่ (Lottery) โดยการพนันในประเทศไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Gambling Commission ซึ่งเป็นตัวแทนของ Department for Digital, Culture, Media and Sport (DCMS) ของรัฐบาล ทั้งนี้ ในปัจจุบันรัฐบาลประเทศไทยจัดเก็บภาษีจากรูจิกดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 15 - 50 ของรายรับ ขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะของธุรกิจการพนัน (Casino.org; 2563)



ภาพที่ 4 : รายได้จากการประกอบธุรกิจการพนันในประเทศไทย อังกฤษ ในช่วงปี พ.ศ. 2552 - 2563
ที่มา : The Gambling Commission (2020)

สำหรับในปี พ.ศ. 2563 รายได้จากธุรกิจการพนันในประเทศไทยอังกฤษอยู่ที่ 14.2 พันล้านปอนด์ หรือ 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยลดลงร้อยละ 6 จากปีก่อนหน้า ซึ่งธุรกิจประเภทการพนันออนไลน์มีส่วนของรายได้สูงสุด โดยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 8.1 จากปีก่อนหน้า ในขณะที่ธุรกิจประเภทกาสิโนมีผลประกอบการสูงที่สุดเมื่อเทียบกับธุรกิจการพนันประเภทอื่น โดยมีสัดส่วนของรายได้สูงถึงร้อยละ 28 ของรายได้จากรูจิกในอุตสาหกรรมดังกล่าว ทั้งนี้ ปัจจุบันประเทศไทยมีกาสิโนทั้งหมด 156 แห่ง โดยมี Hippodrome Casino เป็นกาสิโนที่ใหญ่ที่สุดในกรุงลอนดอน อีกทั้งสถานที่ให้บริการกาสิโนส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะเป็นบาร์และร้านอาหาร และบางแห่งก็มีการแสดงสดและโรงภาพยนตร์ด้วย



6. ธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจรในประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์มีธุรกิจกาสิโนที่ถูกกฎหมายครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2553 จำนวน 2 แห่ง คือ Resorts World Sentosa กับ Marina Bay Sands โดยมีนโยบายควบคุมจำนวนธุรกิจกาสิโนเพียงจำนวน 2 แห่งข้างต้นเท่านั้นไปจนถึงปี พ.ศ. 2573 และกฎหมายอนุญาตให้คนสัญชาติตนเองเข้าเล่นการพนันในกาสิโนได้แบบมีเงื่อนไขคือ ต้องเสียค่าเข้า (Entry Levy) ในอัตรารายวัน 150 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือรายปี 3,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ทั้งนี้ หากฝ่าฝืนมีโทษปรับ 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์โดยเป็นไปตามกฎหมายควบคุมกาสิโน (Casino Control Act)

หน่วย: ล้านปอนด์

รายได้รวมของกาสิโน	ปี 2559	ปี 2560	ปี 2561	ปี 2562	ปี 2563
Marina Bay Sands	2,164	2,333	2,178	2,167	872
Resorts World Sentosa	1,636	1,754	1,864	1,820	777

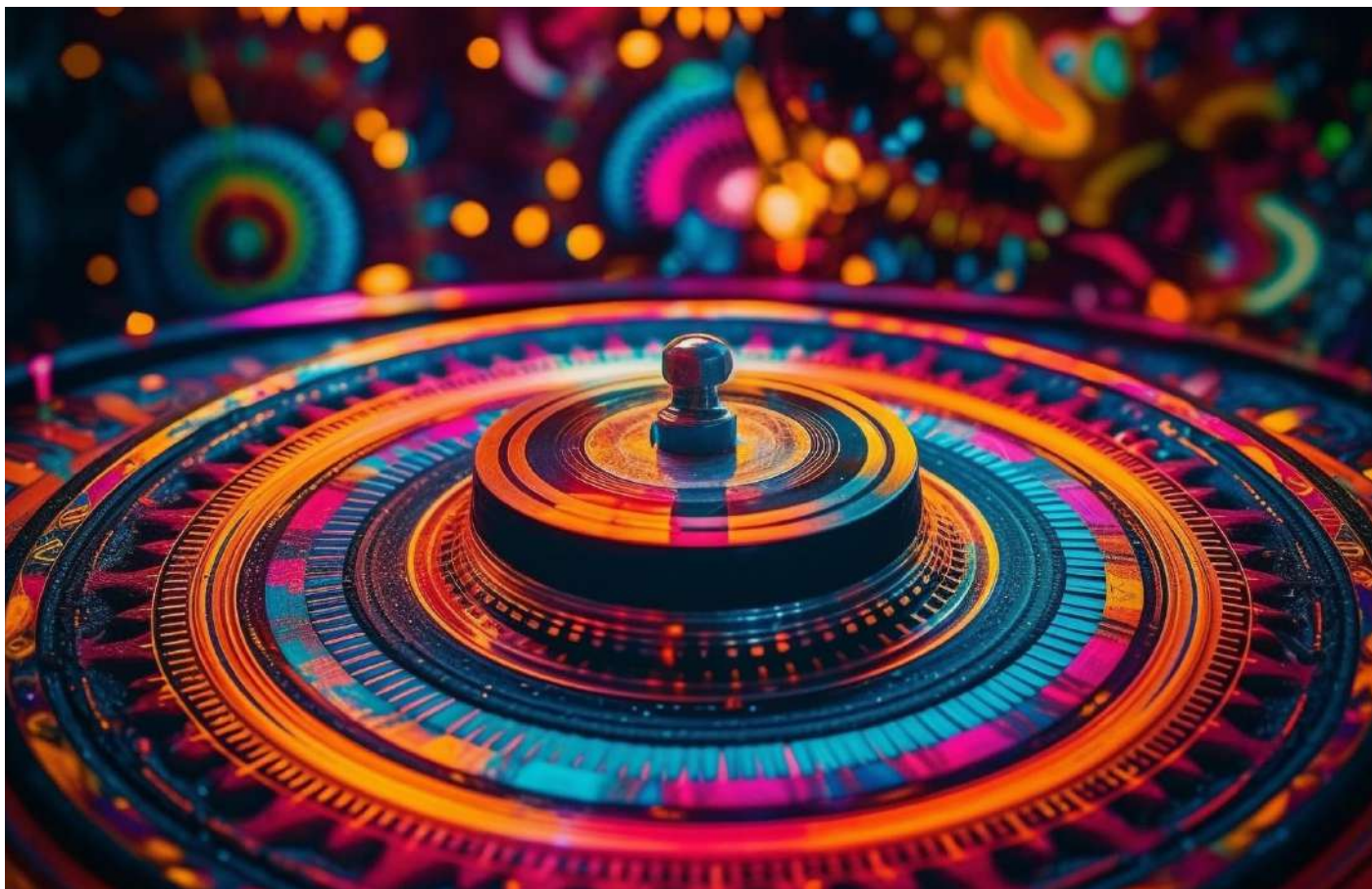
ตารางที่ 1 : รายได้รวมของกาสิโนในประเทศสิงคโปร์ ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา
ที่มา : กาสิโนอาเซียนได้เง้ามังกร (2565)

แม้ว่าประเทศสิงคโปร์เพิ่งอนุญาตให้มีกาสิโนมาได้ไม่นานแต่สามารถส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศได้อย่างมาก ซึ่ง 2 บริษัทยักษ์ใหญ่ด้านการพนันที่ได้รับสัมปทาน ได้แก่ Las Vegas Sands จากประเทศสหรัฐอเมริกา และ Genting International จากประเทศมาเลเซีย มีกลุ่มเป้าหมายหลักของผู้เล่นกาสิโนคือชาวจีนที่เริ่มมีกำลังซื้อสูง โดยในช่วงก่อนการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 Marina Bay Sands ที่บริหารโดยเครือ Las Vegas Sands เป็นรีสอร์ตกาสิโนที่สามารถทำกำไรมากที่สุดในโลกจากการประกอบธุรกิจกาสิโน ซึ่งในปี พ.ศ. 2562 พบว่า เฉพาะในส่วนของกาสิโนทำรายได้รวมกว่า 2,167 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนห้องพักในโรงแรมของรีสอร์ตสร้างรายได้เพียง 404 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

สำหรับรายได้จากกาสิโนของ Resorts World Sentosa ที่บริหารโดยเครือ Genting International พบว่า ในปี พ.ศ. 2563 มีรายได้เท่ากับ 777 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และกำไรสุทธิ 51 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งลดลงจากปีก่อนที่มีรายได้จำนวน 1,820 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และกำไรสุทธิ 511 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้ จากการประเมินของ Bernstein Research คาดการณ์ว่า อุตสาหกรรมกาสิโนในประเทศสิงคโปร์จะฟื้นตัวในปี พ.ศ. 2568 ทั้งนี้ ในปัจจุบันรัฐบาลประเทศสิงคโปร์จัดเก็บภาษีจากธุรกิจดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 22 ของรายรับ ขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะของธุรกิจการพนัน

ประเทศ	ผู้ควบคุมและกำกับดูแล	รายได้จากธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจร	เจ้าของรายได้จากธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจร	รูปแบบของธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจร	อัตราภาษีที่จัดเก็บจากธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจร	การแบ่งรายได้จากรัฐบาลให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น
ประเทศสหรัฐอเมริกา	รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ ยกเว้นมลรัฐ ฮาวาย และมลรัฐยูทาห์	3.65 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (ในปี พ.ศ. 2563)	มลรัฐต่าง ๆ ยกเว้นมลรัฐ ฮาวาย และมลรัฐยูทาห์	1) การประกอบธุรกิจกาสิโน 2) การประกอบกิจการเกมการพนันเพื่อการกุศล 3) สลากกินแบ่ง 4) ธุรกิจเกมการพนันของชนพื้นเมืองอินเดียนแดง 5) การพนันทายผลการแข่งขัน	จัดเก็บภาษีได้สูงถึงร้อยละ 51 ของรายรับขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐ	จัดสรรตามกระบวนการงบประมาณของแต่ละมลรัฐ
ประเทศออสเตรเลีย	รัฐบาลกลางและรัฐต่าง ๆ	6.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (ในปี พ.ศ. 2563)	รัฐต่าง ๆ	1) การพนันที่ไม่ใช่การทายผลการแข่งขัน 2) การพนันที่เป็นการทายผลการแข่งขัน 3) การพนันรูปแบบอื่น ๆ	จัดเก็บภาษีได้สูงถึงร้อยละ 65 ของรายรับขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละรัฐ	จัดสรรตามกระบวนการงบประมาณของแต่ละรัฐ
ประเทศเดนมาร์ก	รัฐบาลกลาง	853 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ในปี พ.ศ. 2564)	รัฐบาลกลาง	1) ธุรกิจการพนันทั่วไป (Betting) 2) ธุรกิจกาสิโนออนไลน์ (Online Casino) 3) ธุรกิจเครื่องเล่นเกม (Gaming Machines) 4) ธุรกิจกาสิโนบนบก (Land-based Casino)	จัดเก็บภาษีได้สูงถึงร้อยละ 75 ของรายรับ ดังนี้ 1) ธุรกิจกาสิโนออนไลน์ ร้อยละ 20 2) ธุรกิจกาสิโนบนบก ตั้งแต่ร้อยละ 45 - 75 3) ลอตเตอรี่ ตั้งแต่ร้อยละ 15 - 17.5 4) การพนันทายผลการแข่งขันกีฬา ร้อยละ 20	จัดเก็บเป็นรายได้แผ่นดินแล้วนำมาจัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น
ประเทศอังกฤษ	รัฐบาลกลาง	17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (ในปี พ.ศ. 2564)	รัฐบาลกลาง	1) เกมพนัน (Gaming) และการเดิมพัน (Betting) 2) เกมพนัน (Gaming) และการเดิมพัน (Betting) ออนไลน์ 3) ลอตเตอรี่ (Lottery)	จัดเก็บภาษีอยู่ที่ร้อยละ 15 - 50 ของรายรับขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะของธุรกิจการพนัน	จัดเก็บเป็นรายได้แผ่นดินแล้วนำมาจัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น
ประเทศสิงคโปร์	รัฐบาลกลาง	1.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (ในปี พ.ศ. 2564)	รัฐบาลกลาง	ธุรกิจกาสิโนรีสอร์ต จำนวน 2 แห่งที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลสิงคโปร์ ได้แก่ Marina Bay Sands และ Resorts World Sentosa	จัดเก็บภาษีจากธุรกิจดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 22 ของรายรับ ขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะของธุรกิจการพนัน	เนื่องจากไม่มีรัฐบาลท้องถิ่น จึงไม่ได้นำมาจัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น

ตารางที่ 2 : การเปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ที่เกี่ยวข้องกับการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจรในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Countries)
ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้เขียน



7. บทสรุป

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจรในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วมักมีรูปแบบของการประกอบธุรกิจที่หลากหลายซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง โดยมีอัตราการจัดเก็บภาษีจากการประกอบธุรกิจดังกล่าวตั้งแต่ร้อยละ 15 – 75 ของรายรับ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ประเภท และลักษณะของธุรกิจ รวมทั้งกฎหมายของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ในแต่ละประเทศได้มีการจัดสรรรายได้ที่จัดเก็บจากธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจรบางส่วนสำหรับโครงการเพื่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) องค์การสาธารณกุศล รวมทั้งเป็นรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นสำหรับการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่โดยจะพบว่า การประกอบธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจรนอกจากช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวแล้ว ยังส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานและกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งนำไปสู่การสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศได้อีกทางหนึ่ง

สุดท้ายนี้ทางคณะผู้เขียนขอขอบคุณ ดร. ปัทมณี อนันนอภิบุตร ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนานโยบายการคลัง ท้องถิ่นนางสาวอรกันยา เตชะไพบุลย์ ผู้อำนวยการส่วนนโยบายการคลังท้องถิ่น และ ดร. นรพัชร์ อัครวัลลภ บรรณาธิการวารสารการเงินการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ที่อยู่เบื้องหลังการสร้างสรรคบทความนี้ และก่อนจากกันไปทางคณะผู้เขียนขอเชิญชวนผู้อ่านทุกท่านติดตามบทความเกี่ยวกับธุรกิจการพนันและสถานบันเทิงแบบครบวงจรในบทความฉบับต่อไปอีกครั้ง

บรรณานุกรม

- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 19.
- David Burke. (2563, กุมภาพันธ์). Gambling Taxes Guide – How Gambling Tax is Handled Around The World. สืบค้น 1 มิถุนายน 2565, จาก <https://casinodepositbonus.com/features/the-ultimate-guide-to-gambling-taxes-worldwide/>
- Focus Gaming News. The 6 best casinos in the United Kingdom. สืบค้น 1 มิถุนายน 2565, จาก <https://focusgn.com/the-6-best-casinos-in-the-united-kingdom>
- GGRASIA. (2559, กันยายน). Macau Legend completes Savan Vegas acquisition. สืบค้น 28 เมษายน 2565, จาก <https://www.ggrasia.com/macau-legend-completes-savan-vegas-acquisition/>
- Laura Gumbrell. Danish GGR grows to DKK6.2bn in 2021 despite land-based decline. สืบค้น 1 มิถุนายน 2565, จาก <https://igamingbusiness.com/danish-ggr-grows-to-dkk6-2bn-in-2021-despite-land-based-decline/>
- Playtoday. (2565, สิงหาคม). What States Have Casinos? Numbers and Statistics. จาก <https://playtoday.co/blog/stats/what-states-have-casinos/#:~:text=The%20United%20States%20has%20987%20casinos.&text=If%20you%20broaden%20the%20scope,one%20spot%20in%20the%20world.>
- Spillemyndigheden. Who is the Danish Gambling Authority, สืบค้น 1 มิถุนายน 2565, จาก <https://www.spillemyndigheden.dk/en/who-danish-gambling-authority#our-work>
- Casino.org. The Highest And Lowest Gambling Taxes Around The World, สืบค้น 1 มิถุนายน 2565, จาก <https://www.casino.org/blog/comparing-gambling-taxes-around-the-world/#>



การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ประชากรสู่สังคมผู้สูงอายุ: ความท้าทายสำคัญต่อภาคการคลัง และอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ

บทความโดย

ดร.พนิดา ร้อยดวง

วิทวัส ชัดทาน

พีรวิชญ์ แก้วดี

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

บทคัดย่อ

ความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรปัจจุบันสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ของประเทศต่าง ๆ เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือให้ความสำคัญและติดตามอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ ความท้าทายดังกล่าวอาจทำให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างจำกัด และรัฐบาลอาจจำเป็นต้องก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งจะทำให้เป็นภาระทางการคลังเพิ่มขึ้น และจะส่งผลต่อการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศในอนาคต บทความนี้ได้ค้นคว้ารวบรวมข้อมูลสถิติจากเอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ รวมทั้งได้วิเคราะห์ผลกระทบของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ 3 มิติ ได้แก่ มิติด้านเศรษฐกิจ มิติด้านความยั่งยืนทางการคลัง และมิติด้านอันดับความน่าเชื่อถือ ตลอดจนได้ศึกษาแนวทางการรับมือกับสังคมผู้สูงอายุของต่างประเทศประเทศต่าง ๆ เพื่อประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการรับมือในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยและสนับสนุนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

ผลการศึกษาพบว่า หากประเทศต่าง ๆ ไม่มีการปฏิรูปนโยบายการคลังที่เกี่ยวข้องกับประชากรสูงอายุการขาดดุลทางการคลังและหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นอาจเพิ่มโอกาสในการถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือ สำหรับประเทศไทยปัจจุบันได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์แล้วและคาดว่าจะเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super-aged society) ภายในปี 2577 ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการต่าง ๆ ในการดูแลผู้สูงอายุเพื่อไม่ให้เป็นภาระทางการคลังต่อไปในอนาคต โดยในระยะแรกรัฐบาลและภาคเอกชนควรเพิ่มผลิตภาพการผลิต (Productivity) โดยการพัฒนาและยกระดับทักษะและศักยภาพการปฏิบัติงานของแรงงานปัจจุบัน ตลอดจนรัฐบาลควรจัดแผนการดูแลผู้สูงอายุและการบริหารหนี้สาธารณะอย่างเป็นรูปธรรม และในระยะปานกลาง รัฐบาลจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างภาษี โดยอาจจัดเก็บภาษีบางประเภทเพิ่มขึ้นในและนำเข้ากองทุนสำหรับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ รวมถึงส่งเสริมให้ภาครัฐและภาคเอกชนพิจารณาขยายเวลาเกษียณอายุการทำงานสำหรับบุคลากรสูงอายุที่มีศักยภาพ ซึ่งจะลดปัญหาแรงงานขาดแคลนในอนาคต และลดภาระทางการคลังที่จะมีผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะต่อไป

คำสำคัญ: 1) สังคมผู้สูงอายุ 2) ภาระทางการคลัง 3) อันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ





1. บทนำ

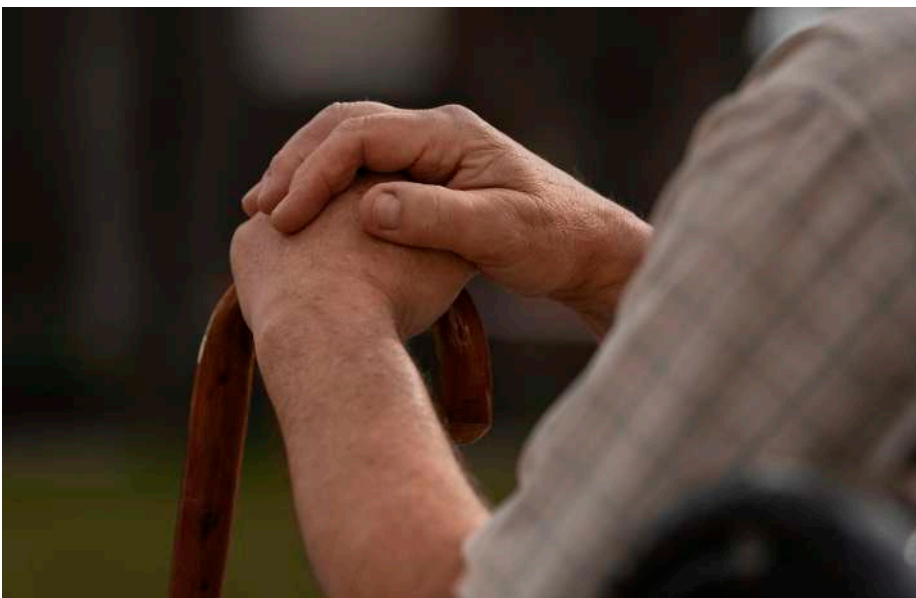
การจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศต่าง ๆ บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือจะนำข้อมูลเชิงปริมาณ และข้อมูลเชิงคุณภาพทั้งอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งการคาดการณ์ในอนาคตมาวิเคราะห์เพื่อประกอบการพิจารณาจัดอันดับความน่าเชื่อถือให้กับประเทศนั้น ๆ ซึ่งปัจจัยที่บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือพิจารณา ได้แก่ ความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ ความแข็งแกร่งขององค์การภาครัฐ ความแข็งแกร่งทางการคลัง และความอ่อนไหวต่อเหตุการณ์ความเสี่ยงหรือความเปราะบางของประเทศ โดยในระยะที่ผ่านมาความท้าทายจากปัญหาด้านโครงสร้างจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ของประเทศต่าง ๆ เป็นหนึ่งปัจจัยสำคัญที่บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือหลักระดับโลก ได้แก่ S&P Global Rating, Moody's และ Fitch Rating ได้ให้ความสำคัญและติดตามอย่างใกล้ชิด ซึ่งความท้าทายดังกล่าวจะจำกัดการขยายตัวของเศรษฐกิจ และรัฐบาลอาจจำเป็นต้องกอบกู้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ภาระทางการคลังเพิ่มขึ้น และอาจส่งผลต่อการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศในอนาคต

ปัจจุบันกว่าร้อยละ 52.84¹ ของประเทศในโลกได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) หรือสังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่า 7% ของจำนวนประชากรทั้งหมด โดยองค์การสหประชาชาติ คาดว่าจำนวนประชากรสูงอายุจะอยู่ที่ระดับ 1 พันล้านคนและเพิ่มขึ้นสู่ระดับ 1.6 พันล้านคนภายในปี พ.ศ. 2573 และ 2593 ตามลำดับ อีกทั้งเมื่อสิ้นสุดศตวรรษที่ 21 ผู้สูงอายุทั่วโลกจะเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ประมาณ 2.5 ล้านคน (องค์การสหประชาชาติ, 2566) ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้จำนวนผู้สูงอายุมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมาก คือ การพัฒนาคุณภาพทางการแพทย์ซึ่งทำให้อายุขัยเฉลี่ยของประชากรเพิ่มขึ้น ขณะที่อัตราการเกิดในประเทศกลับลดลง เนื่องจากคนรุ่นใหม่มีบุตรน้อยลงมากเมื่อเทียบกับคนรุ่นก่อน ดังนั้น สัดส่วนของประชากรสูงอายุจึงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในเกือบทุกประเทศทั่วโลก และนับว่าเป็นความท้าทายที่ทุกประเทศต้องเผชิญและอาจได้รับผลกระทบในระดับที่แตกต่างกัน

1 ที่มา: World Population Ageing 2019 (คำนวณโดยผู้ศึกษา)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อหลายประการ อาทิ ผลกระทบต่อกำลังแรงงานและผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ตลอดจนผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายของรัฐบาล รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นทุกปี ขณะที่รายได้ของรัฐบาลมีอยู่อย่างจำกัด สำหรับประเทศไทย ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ผลการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลอยู่ที่ร้อยละ 38-40 ของรายได้สุทธิ ดังนั้น หากสัดส่วนการพึ่งพิงผู้สูงอายุต่อประชากรวัยทำงาน (old-age dependency ratio) เพิ่มขึ้น ขณะที่รัฐบาลจัดเก็บรายได้ไม่แตกต่างจากเดิมมากนัก จะสร้างท้าทายอย่างมากในการบริหารการคลังในอนาคต

ดังนั้น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจึงเป็นสถานการณ์สำคัญที่รัฐบาลต้องวางแผนและเตรียมมาตรการและแผนงานเพื่อเกิดการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม บทความนี้ได้นำเสนอการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของโลก รวมถึงประเทศไทย ความท้าทายและผลกระทบมิติต่าง ๆ ได้แก่ มิติด้านเศรษฐกิจ มิติด้านการคลัง และมิติด้านอันดับความน่าเชื่อถือ โดยศึกษาจากแนวทางการรับมือจากประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการวางแผนหรือจัดทำมาตรการและแผนงานที่มีประสิทธิภาพให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย นอกจากนี้ การดำเนินมาตรการต่าง ๆ ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วนเพื่อเกิดประสิทธิผลและความยั่งยืนต่อไป



2. สถานการณ์สังคมสูงอายุของโลก

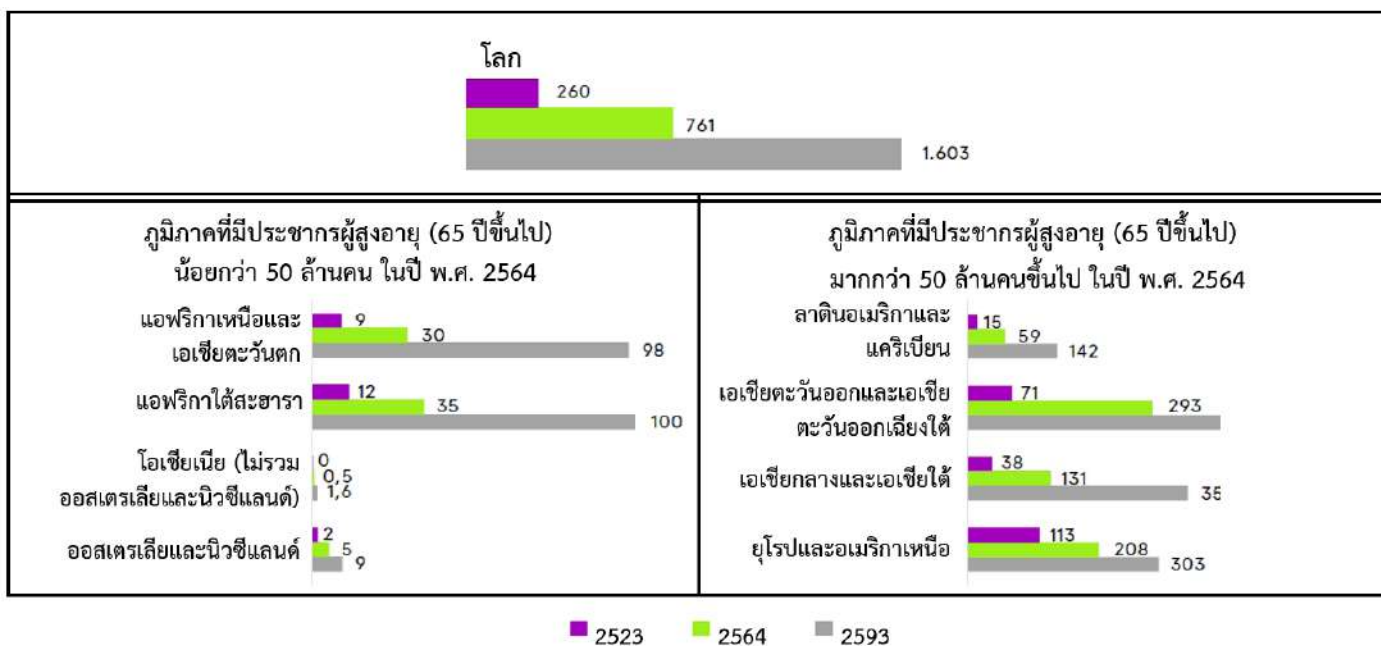
องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) นิยามระดับการเข้าสู่สังคมสูงวัย ดังนี้

ระดับ	สัดส่วนประชากรสูงอายุ (ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป)	สัดส่วนประชากรสูงอายุ (ผู้ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป)
ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging society)	> ร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ	> ร้อยละ 7 ของประชากรทั้งประเทศ
สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged society)	> ร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ	> ร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ
สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด (Super-aged society)	> ร้อยละ 28 ของประชากรทั้งประเทศ	> ร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ

ตารางที่ 1 : ระดับการเข้าสู่สังคมสูงวัย
ที่มา : องค์การสหประชาชาติ (2566)

จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในทุกภูมิภาคของโลกจาก 260 ล้านคนในปี 2523 สู่อีก 761 ล้านคนในปี 2564 (แผนภาพที่ 1) และ UN คาดว่า จำนวนประชากรสูงอายุจะแตะระดับ 1 พันล้านคน และเพิ่มขึ้นสู่ระดับ 1.6 พันล้านคนภายในปี 2573 และ 2593 ตามลำดับ อีกทั้งเมื่อสิ้นสุดศตวรรษที่ 21 จะมีผู้สูงอายุทั่วโลกประมาณ 2.5 ล้านคน (องค์การสหประชาชาติ, 2566)

(หน่วย: ล้านคน)

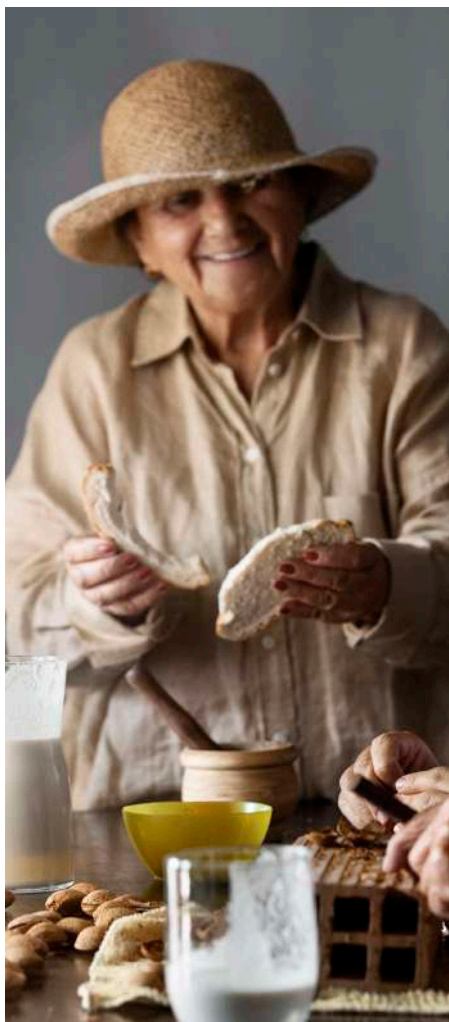


แผนภาพที่ 1 : จำนวนประชากรของโลกและภูมิภาคที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป ในปี 2523 2564 และ 2593
ที่มา : องค์การสหประชาชาติ (2566)

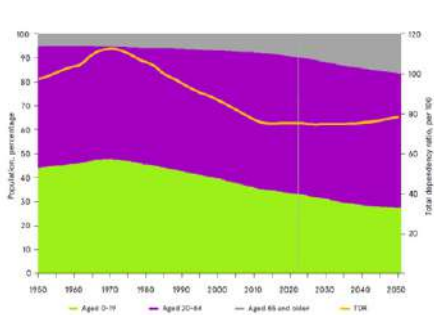


องค์การสหประชาชาติคาดว่า ปี 2564 - 2593 ประชากรสูงอายุ (อายุ 65 ปีขึ้นไป) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียตะวันออก เอเชียกลางและเอเชียใต้รวมกันจะเพิ่มขึ้นมากกว่า 540 ล้านคน หรือมากกว่า 60% ของการเพิ่มขึ้นทั่วโลก ขณะที่ภูมิภาคแอฟริกาเหนือ เอเชียตะวันตก และแอฟริกาใต้สะฮารา จะมีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายुरวดเร็วที่สุด นอกจากนี้จำนวนประชากรอายุ 80 ปีขึ้นไปทั่วโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยคาดว่าภายในปี 2593 จะเพิ่มขึ้นสู่ระดับ 459 ล้านคน หรือประมาณ 3 เท่า จาก 155 ล้านคนในปี 2564

ปี 2564 ประเทศที่มีประชากรสูงอายุมากที่สุด 10 อันดับแรกของโลก พบว่า มีสัดส่วนประชากรสูงอายุ มากกว่า 20% ของประชากรทั้งหมด โดยญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุมากที่สุดในโลก จากการคาดการณ์ พบว่า ภายในปี 2593 เขตปกครองพิเศษฮ่องกงและเกาหลีใต้จะมีสัดส่วนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และจะขึ้นไปเป็นลำดับที่ 1 และ 2 ของโลกด้วยสัดส่วนประชากรสูงอายุที่ 40.6% และ 39.4% ตามลำดับ การเพิ่มขึ้นดังกล่าวจะทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลายเป็นภูมิภาคที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุมากที่สุดในโลกแทนที่ภูมิภาคยุโรป และอเมริกาเหนือ



ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชากรสูงอายุมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้แก่ อัตราการเจริญพันธุ์ (Fertility Rates) ลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมา ขณะที่อายุขัยเฉลี่ยหรืออายุขัยเมื่อแรกเกิดของประชากรทั่วโลกเพิ่มขึ้นอย่าง นอกจากนี้สัดส่วนประชากรอายุน้อยต่อประชากรทั้งหมดปี 2593 มีแนวโน้มลดลงเป็น 28% จาก 33% ในปี 2564 โดยภูมิภาคยุโรป อเมริกาเหนือ เอเชียตะวันออก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ จะเข้าสู่การมีประชากรสูงอายุในสัดส่วนสูงภายในปี 2593 ขณะที่ภูมิภาคละตินอเมริกาและแคริบเบียน และภูมิภาคเอเชียกลางและเอเชียใต้ จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ภายในปี พ.ศ.2603 และ 2623 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ภูมิภาคแอฟริกาใต้สะฮารา แอฟริกาเหนือ เอเชียตะวันตก และโอเชียเนีย (ไม่รวมออสเตรเลียและนิวซีแลนด์) จะยังคงมีประชากรอายุน้อยในสัดส่วนสูงจนถึงสิ้นสุดศตวรรษที่ 21 (ปี 2643)



(แผนภาพที่ 2)

◀ แผนภาพที่ 2: สัดส่วนประชากรของโลก ที่มา : องค์การสหประชาชาติ (2566)

3. ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่ออันดับความน่าเชื่อถือ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมผู้สูงอายุจะส่งผลกระทบต่อปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องจากการมีผู้สูงอายุมากขึ้นทำให้ปัจจัยการผลิตด้านแรงงาน และการออมลดลง และรัฐบาลอาจจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการและการรักษาพยาบาลเพื่อดูแลและปฐมพยาบาลผู้สูงอายุมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณเพื่อการลงทุน และอาจส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังการลดลงของรายได้ประชาชาติ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุมากขึ้นโดยปราศจากการดำเนินมาตรการต่าง ๆ จะทำให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะต่อไป ตลอดจนผลกระทบต่อภาระทางการคลังและ

ผลกระทบต่อภาคอื่น ๆ อย่างเป็นพลวัต ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือให้ความสำคัญในการวิเคราะห์และพิจารณาจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ

จากรายงาน Global Aging 2023: The Clock Ticks ของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือ S&P Global rating (S&P) พบว่า ผลกระทบและแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุ สรุปลงสาระสำคัญได้ดังนี้



3.1 ผลกระทบหากไม่มีการปฏิรูประบบนโยบายการคลังที่เกี่ยวข้องกับประชากรสูงอายุ

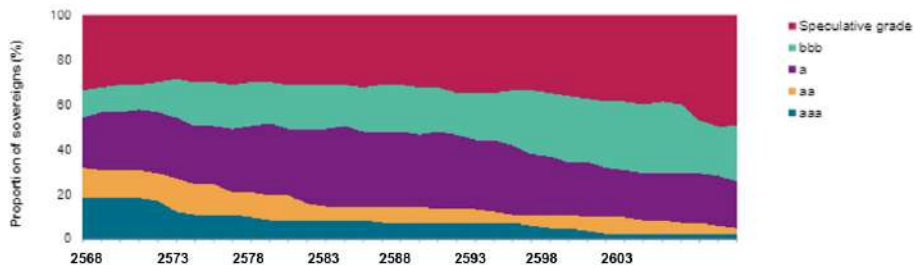
ปัจจุบันรัฐบาลส่วนใหญ่อยู่ระหว่างดำเนินการเพิ่มศักยภาพทางการคลัง (Fiscal Consolidation) เพื่อเตรียมรับมือกับสังคมผู้สูงอายุ โดยคาดว่า หลังจากปี 2568 สังคมสูงอายุจะเริ่มส่งผลกระทบต่อรายจ่ายของภาครัฐบาล และทำให้การขาดดุลทางการคลังเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในปี 2578 และปี 2603 โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ที่จะขาดดุลทางการคลังสูงถึง 4.3% ในปี 2578 และจะเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดถึง 15.9% ในปี 2603 (ตารางที่ 2)

สัดส่วนการขาดดุลทางการคลังเฉลี่ย	พ.ศ. 2568	พ.ศ. 2578	พ.ศ. 2603
รัฐบาลทั่วโลก	2.4%	3.4% ↑	9.1% ↑
กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว	1.3%	2.7% ↑	5.6% ↑
กลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่	2.6%	4.3% ↑	15.9% ↑

ตารางที่ 2 : การขาดดุลทางการคลังเฉลี่ย (% ต่อ GDP)

นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของสังคมผู้สูงอายุจะทำให้ค่าเฉลี่ยของสัดส่วนหนี้ภาครัฐบาล (General Government Debt) ต่อ GDP เพิ่มขึ้นเป็น 49% ภายในปี 2573 และจะเพิ่มขึ้นสู่ระดับ 142% ภายในปี 2603

ดังนั้น หากไม่มีการปฏิรูปนโยบายการคลังที่เกี่ยวข้องกับประชากรสูงอายุ คาดว่าจำนวนกลุ่มประเทศที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือระดับ AAA และ AA จะมีแนวโน้มลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่กลุ่มประเทศที่มีอันดับความน่าเชื่อถือระดับเก็งกำไร (Speculative Grade) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดย S&P คาดว่า ปี 2568 สัดส่วนประเทศที่มีอันดับความน่าเชื่อถือระดับเก็งกำไร จะมีสัดส่วน 1 ใน 3 ของประเทศทั้งหมดที่ S&P ดำเนินการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ และหากรัฐบาลไม่มีการเพิ่มมาตรการที่เกี่ยวข้องกับประชากรสูงอายุ สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็น 50% ภายในปี 2603 (แผนภาพที่ 3)



แผนภาพที่ 3 : แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มอันดับความน่าเชื่อถือที่มา : S&P Global Rating (2565)

3.2 ผลกระทบจากหากการมีดำเนินการปฏิรูปนโยบายการคลังที่เกี่ยวข้องกับประชากรสูงอายุ

3.2.1 ผลกระทบต่อภาคการคลังของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว

หากมีการดำเนินนโยบายปฏิรูปการคลังเกี่ยวกับผู้สูงอายุ พบว่า ปี 2568 ดุลทางการคลังของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมีแนวโน้มดีขึ้น จากการดำเนินมาตรการแบบระบุเป้าหมายเพื่อควบคุมรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับประชากรสูงอายุ อาทิ การขยายอายุเกษียณ การปฏิรูประบบภาษี และการปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบระบบบำนาญบำนาญ ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงในการถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือและทำให้กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วสามารถรักษาระดับความน่าเชื่อถือระดับนำลงทุน (Investment Grade) (AAA ถึง BBB-) ได้ในระยะยาว

แนวทางการรับมือการเข้าสู่สังคมสูงวัยที่ผ่านมาของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว

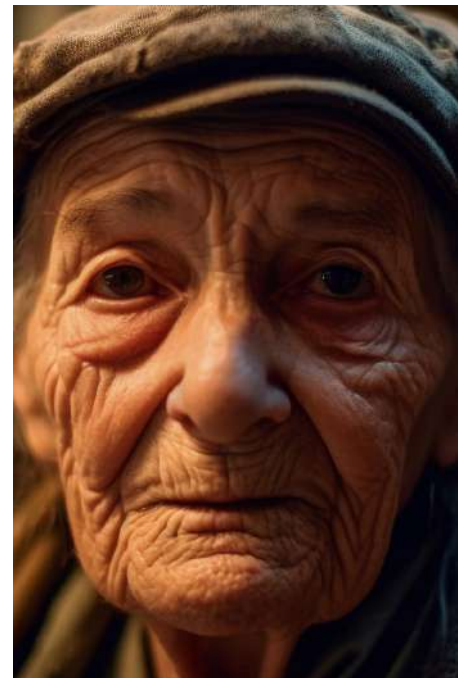
ประเทศอังกฤษ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรของประเทศอังกฤษทำให้ประชากรในวัยทำงานมีสัดส่วนลดลงเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรสูงอายุ รัฐบาลของอังกฤษจึงได้ปรับเปลี่ยนนโยบายและมาตรการรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยให้ความสำคัญกับการจัดการด้านการจ้างงานของแรงงานผู้สูงอายุ การจัดสวัสดิการสังคมและการมีหลักประกันทางสังคมเพื่อประกันรายได้ขั้นต่ำของผู้สูงอายุ



ประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลเห็นว่าผู้สูงอายุเป็นกลุ่มคนที่มีคุณค่าและยังมีศักยภาพในการขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจและทางสังคม โดยมีมาตรการจ้างงานผู้สูงอายุที่ยังคงสามารถทำงานได้และต้องการรายได้เพิ่ม เพื่อลดอัตราความยากจนในผู้สูงอายุ ตลอดจนสร้างเสริมกิจกรรมให้ผู้สูงอายุได้มีส่วนร่วมทางสังคม นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งครอบคลุม 1) ด้านสุขภาพและการดูแลระยะยาว 2) ด้านการมีส่วนร่วมในสังคมและการเรียนรู้ 3) ด้านสภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัย และ 4) ด้านการจ้างงานและรายได้ของผู้สูงอายุ



ประเทศเยอรมนี จุดเด่นของนโยบายสวัสดิการของประเทศเยอรมนีเป็นการบังคับการจดทะเบียนภาษี โดยภาษีที่จดทะเบียนจะถูกส่งต่อไปยังกองทุนเพื่อนำเข้าระบบสวัสดิการ โดยสวัสดิการในเยอรมนีประกอบด้วย 4 รูปแบบ ได้แก่ ระบบประกันสังคม ระบบประกันสุขภาพของรัฐ ประกันบำนาญของรัฐ และการช่วยเหลือทางสังคมของรัฐบาล ทั้งนี้ ผู้สูงวัยจะได้รับการประกันบำนาญเมื่ออายุ 67 ปี กรณีจ่ายค่าเบี้ยประกันครบ 45 ปี ในจำนวนร้อยละ 70 ของรายได้เฉลี่ยตลอดช่วงที่ยังทำงานและการประกันอุบัติเหตุจากการทำงานและการประกันสุขภาพระยะยาว ทั้งนี้ ปัจจุบันเยอรมนีได้เพิ่มอายุเกษียณเป็น 67 ปี เพราะตระหนักถึงความไม่สมดุลของจำนวนประชากรกับการจัดการสวัสดิการในอนาคต



ประเทศสิงคโปร์ สิงคโปร์มีนโยบายเพื่อรับมือประชากรสูงวัยหลายประการ อาทิ ส่งเสริมการจ้างงานและเพิ่มความมั่นคงทางการเงิน โดยการเพิ่มทักษะและจัดหางานให้เหมาะสมกับแรงงานเพื่อเป็นหลักประกันยามเกษียณและเป็นการส่งเสริมการออม ตลอดจนการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม พร้อมทั้งส่งเสริมให้องค์กร/ชุมชนท้องถิ่นเพื่อเป็นกลไกหลักในการดูแลประชาชนทุกช่วงวัยในชุมชนให้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้รัฐบาลสิงคโปร์ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมเพื่อสร้างระบบที่เน้นให้สมาชิกในครอบครัวดูแลและเลี้ยงดูบิดามารดาตามชรา และหากไม่เลี้ยงดู บิดามารดาสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเลี้ยงดูจากบุตรได้





ประเทศสวีเดน สวีเดนได้รับการยกย่องให้เป็นประเทศที่มีระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยมีกฎหมายรับรองสิทธิของผู้สูงอายุให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในส่วนที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ตั้งแต่ปี 2523 และได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกองทุนผู้สูงอายุและการบริการกองทุน เพื่อให้ในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่ มาตรการด้านการเสริมสร้างหรือป้องกัน มาตรการด้านการเยียวยา รวมถึงการจัดตั้งระบบการดูแลสุขภาพระยะยาว (Health Care and Long Term Care)

3.2.2 ผลกระทบต่อภาคการคลังของกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่

กลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่มีแนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูง ประกอบกับอัตราส่วนการพึ่งพิง (Age-Dependency Ratios)² และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับประชากรสูงอายุยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับประชากรสูงอายุมิแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจทำให้อันดับความน่าเชื่อถือมีแนวโน้มลดลงต่ำกว่าระดับระดับนำลงทุน (Investment Grade) ในระยะยาว

แนวทางการรับมือการเข้าสู่สังคมสูงวัยที่ผ่านมาของกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่

ประเทศชิลี จุดแข็งของการรับมือของชิลี คือ ผู้สูงอายุในชิลีส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 70 ยังคงได้รับจ้างงานและมีความสามารถในการสร้างรายได้ให้กับตนเอง อีกทั้งผู้สูงอายุหลังเกษียณมีรายได้ที่สม่ำเสมอจากเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จึงทำให้ไม่เป็นภาระต่องบประมาณมากนัก แม้ผู้สูงวัยในชิลีจะเน้นการพึ่งพา

² อัตราส่วนการเป็นภาระ (อัตราส่วนพึ่งพิงทางอายุ : Age dependency ratio) หมายถึง อัตราส่วนของประชากรที่อยู่ในกลุ่มอายุนอกวัยแรงงานต่อประชากรในวัยแรงงาน โดยมีข้อสมมติว่าประชากร ในกลุ่มอายุนอกวัยแรงงานที่ต้องพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ ได้แก่ กลุ่มประชากรวัยเด็ก (อายุต่ำกว่า 15 ปี) และ กลุ่มประชากรสูงอายุ (อายุ 60 หรือ 65 ปีขึ้นไป) ส่วนประชากรที่เป็นที่พึ่งพิงทางเศรษฐกิจของประชากรกลุ่มอื่น คือ ประชากรวัยแรงงาน (อายุ 15-59 หรือ 15-64 ปี) อัตราส่วนการเป็นภาระแสดงอัตราส่วนต่อประชากร 100 คน



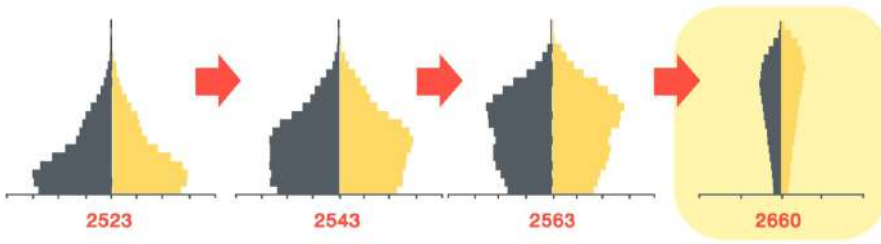
ตนเอง แต่รัฐบาลชิลียังจัดทำนโยบายเชิงบูรณาการสำหรับผู้สูงอายุ โดยได้ออกแบบรัฐสวัสดิการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ อาทิ การป้องกันและฟื้นฟูด้านสุขภาพ กองทุนแห่งชาติสำหรับผู้สูงอายุ และการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการรวมกลุ่ม (Francisco Ganga Contreras, 2016)

ประเทศมาเลเซีย ระบบสวัสดิการสังคมของมาเลเซียเน้นการดูแลและคุ้มครองผู้สูงอายุ ซึ่งจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นรายเดือน โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลตรวจสอบความจำเป็นและความเหมาะสมของผู้สูงอายุแต่ละรายในการรับเบี้ยยังชีพ และจะมอบเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุเฉพาะรายที่สมควรได้รับเท่านั้น นอกจากนี้ รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ ได้แก่ 1) บ้านพักคนชรา 2) ศูนย์ดูแลเฉพาะกลางวัน (Day Care) 3) บริการให้คำปรึกษา 4) การช่วยเหลือด้านการเงิน และ 5) การช่วยเหลือที่บ้านโดยได้รับความช่วยเหลือจาก NGOs

3. สถานการณ์สังคมสูงอายุในประเทศไทย

โครงสร้างประชากรไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เนื่องจากอัตราการเกิดลดลงและอายุเฉลี่ยของประชากรไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมสูงอายุ (Ageing Society) แล้วในปี 2545 ด้วยสัดส่วนประชากรสูงอายุที่ 7.02% ของประชากรทั้งหมด และใช้ระยะเวลาเพียง 20 ปี ในการเปลี่ยนเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) เป็นลำดับที่ 6 ของภูมิภาคเอเชีย ในปี 2565 ถัดจากประเทศญี่ปุ่น (พ.ศ. 2537) สหองกง (พ.ศ. 2555) เกาหลีใต้ (พ.ศ. 2560) ไต้หวัน (พ.ศ. 2562) และสิงคโปร์ (พ.ศ. 2564) โดยมีสัดส่วนประชากรสูงอายุที่ 14.15% และคาดว่าประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super-Aged Society) ภายในปี 2577

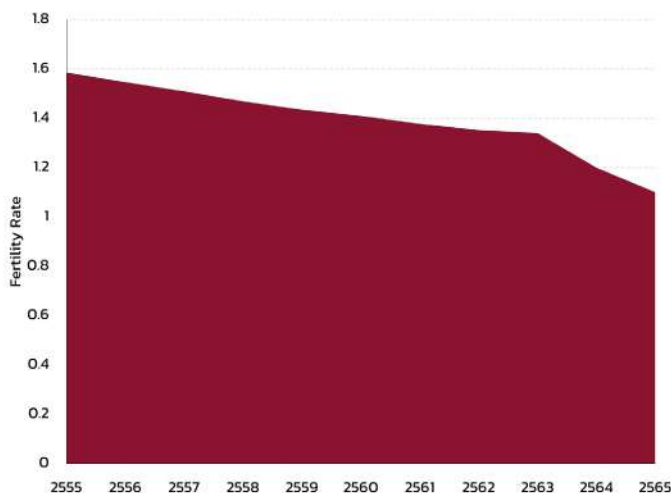




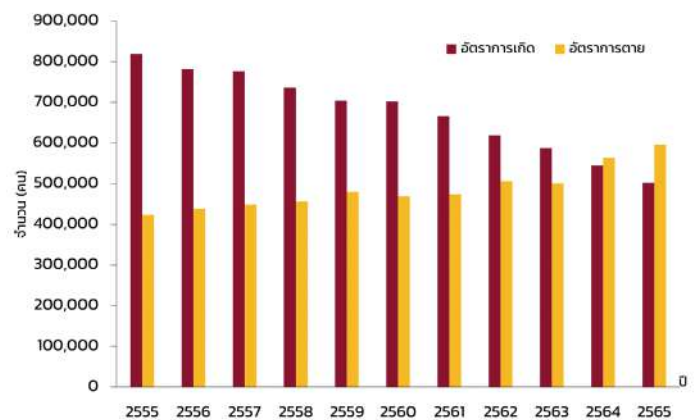
แผนภาพที่ 4 : โครงสร้างประชากรไทย ปี พ.ศ. 2523, 2543, 2563 และคาดการณ์ปี 2660
ที่มา : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2565)

อัตราการเจริญพันธุ์ (Total Fertility Rate: TFR) ของไทยปี 2565 ลดลงอย่างรวดเร็วมาอยู่ที่ 1.1 (แผนภาพที่ 5) ส่งผลให้จำนวนการเกิดใหม่ของประชากรไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2565 มีประชากรเกิดใหม่เพียง 502,107 คน (อัตรา 7.6 ต่อประชากร 1,000 คน) ขณะที่อัตราการตายเพิ่มขึ้นสวนทางอัตราการเกิด ซึ่งประเทศไทยมีอัตราการเกิดต่ำกว่าอัตราการตายเป็นครั้งแรกในปี 2564 และช่องว่างดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2565 อัตราการตายของประชากรไทยสูงถึง 595,965 คน (อัตรา 8.9 ต่อประชากร 1,000 คน) ซึ่งสูงกว่าอัตราการเกิดถึง 93,858 คน (แผนภาพที่ 6) ส่งผลให้จำนวนประชากรไทยมีแนวโน้มลดลงในอนาคตเช่นเดียวกับ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ฮังการี และไต้หวัน ซึ่งสอดคล้องกับวารสาร The Lancet ของมหาวิทยาลัยวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา ที่คาดว่า ประเทศไทยจะมีจำนวนประชากรเกิดใหม่ลดลงอย่างต่อเนื่องและภายในปี 2643 หรือ 77 ปีข้างหน้า ประชากรไทยจะลดลงเหลือเพียง 35 ล้านคน (The Lancet, 2563) จากปัจจุบันอยู่ที่ 66,080,812 คน³

3 สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดลข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2665



แผนภาพที่ 5 : อัตราภาวะเจริญพันธุ์ของประเทศไทย พ.ศ. 2555 – 2565
ที่มา : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2566)



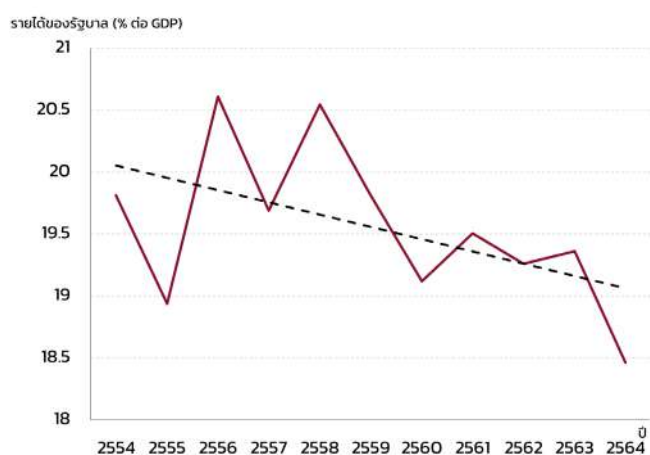
แผนภาพที่ 6 : อัตราการเกิด-ตาย ของประชากรไทย ปี 2555-2565 (คน)
ที่มา : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2566)



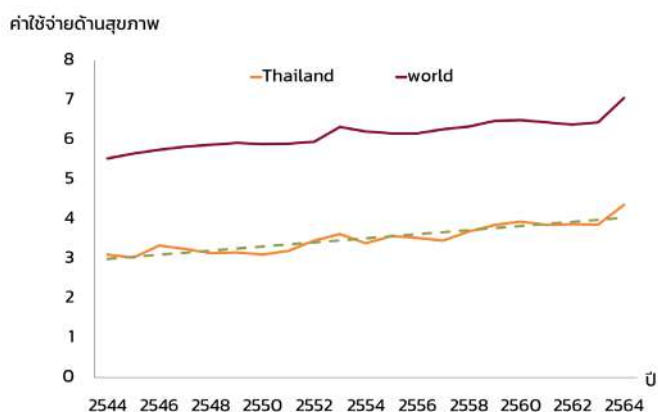
4. ผลกระทบของสังคมสูงอายุต่อความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

4.1 การวิเคราะห์ผลกระทบต่อภาคการคลังของประเทศไทย

การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรสูงอายุสร้างความท้าทายต่อความยั่งยืนทางการคลังหลายประการ อาทิ 1) การลดจำนวนประชากรวัยทำงานซึ่งเป็นผู้เสียภาษีหลักของประเทศ และ 2) การเพิ่มค่าใช้จ่ายของรัฐบาลสำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาล และเงินดูแลผู้สูงอายุ อาทิ กองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และการดูแลรักษาพยาบาลอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นภาระทางการคลังในระยะยาว กล่าวคือความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลลดลงเนื่องจากฐานผู้เสียภาษีมีขนาดเล็กลง (แผนภาพที่ 7) ขณะที่รายจ่ายภาครัฐโดยเฉพาะด้านการรักษาพยาบาลที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (แผนภาพที่ 8)



แผนภาพที่ 7 : รายได้ของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2554 – 2564 (% ต่อ GDP)
ที่มา : ธนาคารโลก (2566)



แผนภาพที่ 8 : ค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการรักษาพยาบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2544 – 2564 (% ต่อ GDP)
ที่มา : ธนาคารโลก (2566)

4.2 การวิเคราะห์พื้นที่ทางการคลังเพื่อรับมือที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงวัย

การสร้างความแข็งแกร่งทางการคลังอย่างยั่งยืนจะต้องเกิดจากการดำเนินนโยบายและการจัดการพื้นที่ทางการคลังที่เหมาะสมต่อสถานการณ์ ทั้งด้านการจัดเก็บรายได้ และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามความจำเป็น อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดงบประมาณที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากภาวะสังคมสูงวัย โดยรัฐบาลจำเป็นต้องนำเงินจากคนวัยทำงานไปดูแลคนวัยเกษียณและเมื่อสัดส่วนของวัยทำงานลดลงและวัยเกษียณปรับสูงขึ้น จึงทำให้เงินดังกล่าวอาจไม่เพียงพอ นอกจากนี้ รัฐบาลอาจจำเป็นต้องพิจารณาปรับลดภาระค่าใช้จ่าย อาทิ รายจ่ายประจำหรือรายจ่ายเพื่อการลงทุน รวมถึงการหาช่องทางหารายได้เพิ่ม อาทิ การปฏิรูปโครงสร้างภาษี เพื่อไม่ให้รัฐบาลก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเกินความจำเป็นและเพิ่มความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต

สำหรับประเทศไทย ปัจจุบันสัดส่วนประชากรสูงอายุของไทยมีมากขึ้นกว่าในอดีต และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต โดยประชากรที่อายุมากกว่า 65 ปีของไทยจะเพิ่มขึ้นจากสัดส่วน 15% ของประชากรในปี 2565 เป็น 30% ในปี 2589 (องค์การสหประชาชาติ, 2565) ขณะที่สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของประเทศไทย ณ สิ้นเดือนพฤษภาคม 2566 อยู่ที่ 61.63 ซึ่งยังอยู่ภายใต้กรอบในการบริหารหนี้สาธารณะที่กำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 70 ดังนั้น รัฐบาลยังมีพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) เพียงพอเพื่อใช้ดำเนินมาตรการเกี่ยวกับกับสังคมผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม แม้จะยังคงมีพื้นที่ทางการคลัง แต่หากมีการก่อหนี้สาธารณะเพื่อนำมาใช้จ่ายในแผนการดูแลผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสวัสดิการซึ่งไม่ก่อให้เกิดการหมุนเวียนของกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากนัก อาจเป็นการสร้างภาระทางการคลังในอนาคต บั่นทอนเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว และกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังในอนาคต





5. นโยบายและมาตรการในการรับมือผู้สูงอายุในประเทศไทย

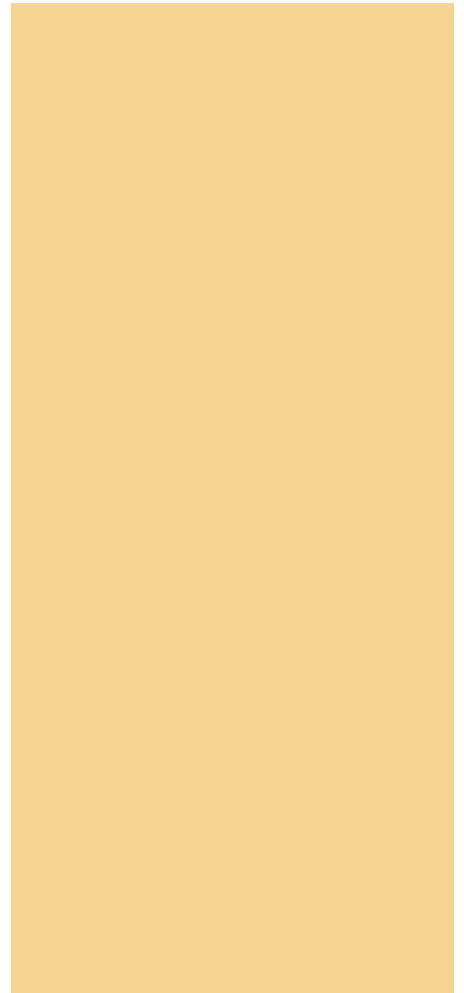
ช่วงที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้กำหนดกรอบนโยบายเพื่อเตรียมพร้อมและรับมือกับปัญหาสังคมสูงอายุ อาทิ

1) **นโยบายของรัฐบาลด้านผู้สูงอายุ** คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน 11 ด้าน โดยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ คือ นโยบายด้านที่ 3 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ ข้อที่ 4 เตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการมีงานหรือกิจกรรมที่เหมาะสมเพื่อสร้างสรรค์และไม่ก่อภาระต่อสังคมในอนาคต โดยจัดเตรียมระบบการดูแลในบ้าน สถานพักพิง และโรงพยาบาล ที่เป็นความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และครอบครัว รวมทั้งพัฒนาระบบการเงินการคลังสำหรับการดูแลผู้สูงอายุ

2) **มาตรการของกระทรวงการคลัง** คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2559 เห็นชอบมาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุ 4 มาตรการ ได้แก่ (1) การจ้างงานผู้สูงอายุ เพื่อสร้างหลักประกัน/ความมั่นคงในเรื่องรายได้ของผู้สูงอายุให้สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ยาวนานขึ้น (2) การสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ โดยส่งเสริมให้มีการสร้างที่พักอาศัยทั้งในรูปแบบมีความเหมาะสมและมีสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นการเฉพาะให้กับผู้สูงอายุ (3) สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Reverse mortgage) โดยให้เงินกู้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปแต่ไม่เกิน 80 ปี ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการบำนาญ ไม่มีเงินสำรองเพียงพอต่อการใช้ชีวิต และไม่มีลูกหลานดูแล วงเงินกู้ไม่เกินรายละ 10 ล้านบาท โดยใช้ที่อยู่อาศัยที่ปลอดภาระหนี้ของผู้สูงอายุเป็นหลักประกัน และ 4) การบูรณาการระบบบำนาญบำนาญ

3) การให้เงินช่วยเหลือเพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2560 ให้เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยเพื่อการยังชีพ ตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ทั้งนี้แหล่งที่มาของเงินเพื่อดำเนินโครงการมาจากรายได้จากการจัดเก็บเงินภาษีสรรพสามิตสินค้าสุราและยาสูบ ในอัตราร้อยละ 2 แต่ไม่เกิน 4,000 ล้านบาทต่อปี และเงินบริจาคเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อเข้ากองทุนผู้สูงอายุ โดยกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะเป็นผู้ดำเนินการจัดสรรให้ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ได้ลงทะเบียนและผ่านการพิจารณาอนุมัติ

มาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุข้างต้นจะช่วยสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีรายได้หลังเกษียณที่เพียงพอผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และมีโอกาสได้ทำงานต่อ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างหลักประกันในชีวิตให้แก่ประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและบรรเทาภาระงบประมาณภาครัฐด้านสวัสดิการชราภาพในระยะยาว



6. บทสรุป: ถอดบทเรียนและก้าวต่อไป

ปัจจุบันประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์เรียบร้อยแล้วเมื่อปี 2565 และคาดว่าจะเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดภายในปี 2577 ผู้ศึกษาได้รวบรวมประสบการณ์การรับมือการเข้าสู่สังคมสูงวัยของประเทศต่าง ๆ ทั้งของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา พบว่า นโยบายและมาตรการการรับมือกับสังคมสูงวัยของหลายประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเน้นให้ ผู้สูงอายุพึ่งพาตนเอง การขยายอายุเกษียณ การจัดสรรสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุ ตลอดจนการเพิ่มทักษะแรงงานมีความสำคัญในการสร้างความมั่นคงทางรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีในวัยสูงอายุ การใช้มาตรการด้านภาษีและการเพิ่มการออม ตลอดจนการจัดตั้งกองทุนเพื่อจัดสรรสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุ ดังนั้น เพื่อคง/สร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนยังคงอันดับความน่าเชื่อถือในระดับ Investment Grade เห็นควรมีนโยบายการรับมือการเข้าสู่สังคมสูงวัยของประเทศไทย ดังนี้

6.1 ข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐบาล

1. รัฐบาลต้องดำเนินการแบบบนลงล่าง (Top-Down) โดยทำหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและแผนการขับเคลื่อนการเตรียมการและการแก้ไขปัญหาสังคมผู้สูงอายุ (Master plan) พร้อมทั้งกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนดำเนินการ (Action Plan) ระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว รวมทั้งกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัด

2. รัฐบาลควรกำหนดชุดโครงการ/แผนงานที่มีศักยภาพ (Flagship) ในการเพิ่มการดูแลสังคมสูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความยั่งยืน

3. รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดตามความจำเป็นเพื่อให้มีงบประมาณเพียงพอสำหรับการรับมือสังคมสูงวัยและการพัฒนาประเทศ ตลอดจนเร่งประเมินภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคตโดยละเอียด รวมทั้งต้องกำหนดแผนการดูแลผู้สูงวัยและการบริหารหนี้สาธารณะอย่างเป็นรูปธรรม โดยระบุถึงแนวทางรับมือและการวางแผนการเงินให้สอดคล้องกับโครงสร้างประชากรในอนาคตทั้งในระยะปานกลางไปจนถึงระยะยาว พร้อมทั้งปรับแผนให้ทันต่อสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อประโยชน์ในการเติบโตของประเทศอย่างยั่งยืนและสร้างความเชื่อมั่นต่อการรับมือในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยแก่บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือต่อไป

4. รัฐบาลจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างภาษีเพื่อให้มีรายได้ โดยการดำเนินการจัดเก็บภาษีบางประเภทเพิ่มขึ้นในอนาคต เช่น ภาษีมรดก ภาษีที่ดิน และภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย เป็นต้น และจัดสรร



รายได้บางส่วนเข้ากองทุนเพื่อจัดสวัสดิการผู้สูงอายุเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดสรรสวัสดิการผู้สูงอายุ

6.2 ข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

1. ภาครัฐและภาคเอกชนควรเร่งรัดการเพิ่มผลิตภาพการผลิต (Productivity) ได้แก่

การพัฒนาและยกระดับทักษะและศักยภาพการปฏิบัติงานของแรงงานปัจจุบัน (Upskill and Reskill) ตลอดจนเสริมสร้างควรเสริมสร้างทักษะที่จำเป็นต่อผู้สูงวัยในการปฏิบัติงานในช่วงหลังเกษียณ เพื่อให้มีแรงงานที่มีคุณภาพและเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน พร้อมทั้ง พิจารณายาวเวลาเกษียณอายุการทำงานของบุคลากรที่มีศักยภาพทั้งบุคลากรของภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งจะช่วยลดภาระทางการคลังในการดูแลบุคลากรวัยเกษียณและรองรับปัญหาแรงงานขาดแคลนในอนาคต และลักษณะงานที่เหมาะสม

2. การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้สูงอายุ ภาคประชาสังคม (Partnership Participation) ในการบริหารจัดการสังคมสูงอายุของประเทศไทยให้เกิดความยั่งยืน อาทิ การออกแบบและจัดพื้นที่สำหรับผู้สูงอายุหรือการอยู่ร่วมกันของคนทุกช่วงวัย โดยอาจสร้างเป็นศูนย์สำหรับผู้ดูแลผู้สูงอายุ โดยความร่วมมือของชุมชนและสังคม และจัดพื้นที่สำหรับให้คนทุกช่วงวัยได้ดูแลผู้สูงอายุ รวมถึงจัดกิจกรรมนันทนาการหรือกิจกรรมสันทนาการพัฒนาธรรม หรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมเพื่อสร้างคุณค่าของชีวิตและรายได้แก่ผู้สูงอายุอย่างยั่งยืน

3. ควรส่งเสริมการออมของประชากรทั้งในระบบและนอกระบบประกันสังคมในอัตราที่มากขึ้นเพื่อให้มีหลักประกันทางรายได้เมื่อถึงวัยเกษียณอายุ

เอกสารอ้างอิง

Francisco Ganga-Contreras.(2016). *The role of the State before population aging: the case of Chile*. Convergencia vol.23 no.71 Toluca may./ago. 2016.

Geyer, J. and Korfhage, T. (2015). *Long-term care insurance and Carers' labor supply--A structural model*. *Health Economics*, 24(9), 1178-1191.

United Nations. (2022). *World population prospects 2022*. United Nations New York, NY, USA.

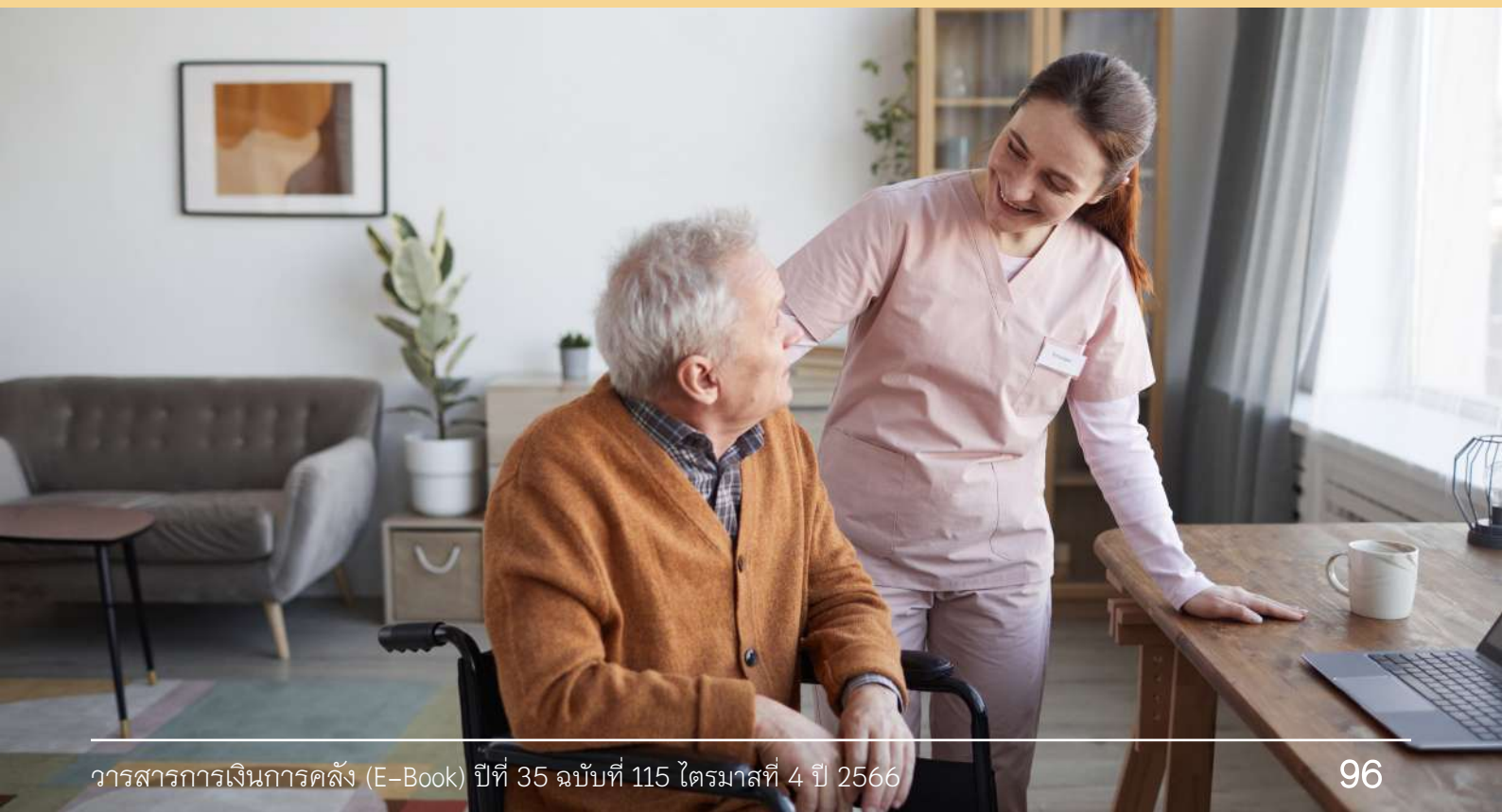
S&P Global rating.*Global Aging 2023: The Clock Ticks*. January 18, 2023

ธนภรณ์ จิตตินันทน์และณัคนางค์ กุลนาถศิริ. (2560). ถอดบทเรียนนโยบายรับมือสังคมสูงวัยจากต่างประเทศ. สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย จาก <http://themoment.om.co/happy.lifeaging.society>.

พิทวัส พูนผลกุล และคณะ.(2565). สังคมสูงวัยกับภาระทางการคลัง.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.(2557). สังคมผู้สูงอายุ: นัยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ. จาก www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/)

มัทยา ศรีพนา. (2557). การจัดสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย. บทความวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (สืบค้นจาก library.senate.go.th)



ระบบบำนาญ ของประเทศ Iceland

บทความโดย

จรรยา ส่งสัมพันธ์

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

บทนำ

บริษัทที่ปรึกษา Mercer ได้เผยแพร่รายงาน Mercer CFA Institute Global Pension Index 2022 จัดอันดับระบบบำนาญของแต่ละประเทศในปี พ.ศ. 2565 เป็นครั้งที่ 14 ซึ่งจากการสำรวจใน 44 ชาติทั่วโลก พบว่าไอซ์แลนด์ครองแชมป์ด้วยคะแนน 84.7 คะแนน ภาพรวมอยู่ในเกรด A ทั้งนี้ ไอซ์แลนด์ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นปีที่ 2 ติดต่อกัน ในเรื่องของความเป็นเลิศด้านผลประโยชน์ในระบบบำนาญของภาครัฐและเอกชนที่มีความยั่งยืนอย่างต่อเนื่องหลายสิบปี และมีแผนงานที่ครอบคลุมไปถึงอนาคต โดยดัชนีชี้วัดระบบบำนาญระดับโลก (Global Pension Index) ที่ Mercer นำมาใช้จัดอันดับประเทศต่าง ๆ จะถูกคิดจาก 3 ปัจจัย ได้แก่

1. ความเพียงพอของบำนาญ (Adequacy) คือความเพียงพอต่อการครองชีพในแก่ทรัพย์สิน ผลตอบแทน สิทธิประโยชน์ และการสนับสนุนจากภาครัฐ น้ำหนักคะแนนร้อยละ 40
2. ความยั่งยืนของระบบบำนาญ (Sustainability) คือความเพียงพอของเงินกองทุนในการจ่ายบำนาญโดยไม่เป็นภาระการคลัง น้ำหนักคะแนนร้อยละ 35
3. ความน่าเชื่อถือ (Integrity) โดยพิจารณาจากกฎระเบียบ การกำกับดูแล ธรรมาภิบาล และต้นทุนการดำเนินงาน น้ำหนักคะแนนร้อยละ 25

โดยประเทศไอซ์แลนด์ได้คะแนนใน 3 ปัจจัย ดังนี้

1. ความเพียงพอของบำนาญ เท่ากับ 85.8
2. ความยั่งยืนของระบบบำนาญ เท่ากับ 83.8
3. ความน่าเชื่อถือ เท่ากับ 84.4

จึงเป็นเรื่องน่าสนใจที่จะศึกษาระบบบำนาญของประเทศไอซ์แลนด์ว่าปัจจัยใดทำให้ได้รับการจัดอันดับเป็นอันดับหนึ่ง 2 ปีติดต่อกัน





ข้อมูลพื้นฐานของประเทศไอซ์แลนด์

ไอซ์แลนด์เป็นเกาะอยู่ใต้เส้นอาร์กติก เซอร์เคิล (Arctic Circle) ทางตอนเหนือของมหาสมุทรแอตแลนติก ตั้งอยู่ด้านทิศตะวันออกเฉียงใต้ของเกาะกรีนแลนด์ ทางทิศตะวันตกของนอร์เวย์ และทางทิศเหนือของสกอตแลนด์มีพื้นที่ทั้งหมด 103,000 ตารางกิโลเมตร ซึ่งเล็กกว่าประเทศไทยเกือบ 5 เท่า นอกจากนี้พื้นที่ของประเทศบางส่วนยังเป็นธารน้ำแข็งที่ไม่สามารถอยู่อาศัยได้

ไอซ์แลนด์มีการปกครองแบบระบบประชาธิปไตย (สาธารณรัฐ) โดยแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 7 เขต โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ (อยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง) ใช้สกุลเงิน

โครนาไอซ์แลนด์ (Icelandic Kronur – ISK) (1 โครนาไอซ์แลนด์ คิดเป็น 0.23 บาท ข้อมูล ณ วันที่ 6 มกราคม 2566)

อาชีพหลัก คือ การทำประมง โดยไอซ์แลนด์ได้รับสิทธิให้สามารถทำการประมงได้ในพื้นที่ขนาดใหญ่ของมหาสมุทรแอตแลนติก รายได้ของไอซ์แลนด์จึงมาจากการทำประมงและอาหารแปรรูปจากปลา รายได้หลักรองลงมา คือ พลังงาน โดยการผลิตไฟฟ้าส่วนใหญ่ของไอซ์แลนด์มาจากพลังงานน้ำ และพลังงานความร้อนใต้พิภพจากภูเขาไฟกว่า 130 แห่ง และทำให้ไอซ์แลนด์สามารถผลิตอะลูมิเนียมเป็นรายใหญ่ของโลก เพราะการผลิตอะลูมิเนียมต้องใช้พลังงานจำนวนมาก รายได้หลักอีกอย่าง คือ การท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นทะเลสาบ ธารน้ำแข็ง

บ่อน้ำร้อนขนาดใหญ่และแสงเหนือ ในปี 2560 รายได้จากการท่องเที่ยวเท่ากับ 231,000 ล้านบาท ทั้งหมดนี้เป็นอุตสาหกรรมที่ผลักดันให้เศรษฐกิจของไอซ์แลนด์เติบโตและสร้างรายได้ให้ไอซ์แลนด์ โดยมี GDP อยู่ที่ 760,000 ล้านบาท ถึงแม้จะไม่มากเมื่อเทียบกับประเทศไทย แต่เมื่อเทียบเป็นรายได้เฉลี่ยต่อหัว จะพบว่าไอซ์แลนด์มีรายได้ต่อหัวสูงเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก เนื่องจากจำนวนประชากรมีเพียง 337,780 คน

บุคคลธรรมดาที่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราร้อยละ 17 – 31.80 และภาษีท้องถิ่นในอัตราร้อยละ 14.45 รวมเป็นร้อยละ 31.45 – 46.25 บริษัทจำกัดที่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ 20 นิติบุคคลประเภทอื่น ๆ เช่น ห้างหุ้นส่วนจำกัด สมาคม องค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร กองทุนทรัสต์ เป็นต้น เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ 37.6¹

เมื่อทราบข้อมูลพื้นฐานของไอซ์แลนด์แล้ว ก็พอจะเข้าใจได้ว่าเหตุใดรัฐบาลไอซ์แลนด์จึงสามารถดูแลบำนาญและสวัสดิการให้แก่ประชาชนในประเทศได้เป็นอย่างดี

ระบบบำนาญของไอซ์แลนด์

ระบบบำนาญของไอซ์แลนด์เป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันสังคมไอซ์แลนด์ที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2481 โดยมีต้นแบบจากประเทศนิวซีแลนด์²

จากการศึกษาของ World Bank และ OECD พบว่า ไอซ์แลนด์เป็นประเทศหนึ่งในโลกที่มี Replacement Rate³ อยู่ในระดับสูง ในปี พ.ศ. 2563 Replacement Rate ของไอซ์แลนด์เท่ากับร้อยละ 60 ในขณะที่กลุ่มประเทศ OECD เท่ากับร้อยละ 62 และครอบคลุมประชากรร้อยละ 97 โดยเป็นภาระงบประมาณเพียงร้อยละ 2 ของ GDP เท่านั้น เมื่อเทียบกับประเทศในกลุ่ม OECD ที่มีภาระงบประมาณคิดเป็นร้อยละ 8.2 (ตาราง)

1 ที่มา: https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/is/pdf/2022/02/KPMG_TaxFacts_2022.pdf

2 ที่มา: http://web.worldbank.org/archive/website01419/WEB/IMAGES/13_ICELA.PDF

3 Replacement Rate คือ การเปรียบเทียบจำนวนเงินที่มีใช้จ่ายต่อเดือนหลังเกษียณเทียบกับเงินเดือนช่วงวัยทำงานก่อนเกษียณ เช่น เงินเดือนก่อนเกษียณ 50,000 บาท หลังเกษียณมีเงินใช้อยู่ที่เดือนละ 25,000 บาท Replacement Rate เท่ากับร้อยละ 50

ตาราง ตัวชี้วัดที่สำคัญของไอซ์แลนด์

(Pensions at a Glance 2017: Country Profiles – Iceland จาก OECD)

Key indicators: Iceland		Iceland	OECD
Average worker earnings (AW)	ISK (million)	8.46	4.14
	USD	74 862	36 622
Public pension spending	% of GDP	2.0	8.2
Life expectancy	at birth	83.0	80.9
	at age 65	20.6	19.7
Population over age 65	% of working- age population	23.1	27.9

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933635446>

World Bank ได้ให้ความเห็นว่า เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วอื่น ๆ ประชากรไอซ์แลนด์ส่วนใหญ่อยู่ในวัยหนุ่มสาวและมีอัตราการเกิดสูง แต่เหตุผลสำคัญที่ทำให้ระบบบำนาญของไอซ์แลนด์สามารถรักษาสสมดุลระหว่างการจ่ายบำนาญที่สูงโดยไม่เป็นภาระการคลังมี 3 ประการ ได้แก่





1) ไอซ์แลนด์กำหนดให้อายุเกษียณของไอซ์แลนด์อยู่ที่ 67 ปี ทั้งผู้หญิงและผู้ชาย มาเป็นเวลาหลายทศวรรษแล้ว สิทธิประโยชน์ทางภาษีและนโยบายต่าง ๆ จึงใจให้คนทำงานเกินกว่าระยะเวลาขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ไอซ์แลนด์จึงเป็นหนึ่งในประเทศในโลกที่มีผู้สูงอายุอยู่ในกำลังแรงงานสูงที่สุด

2) สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในโครงการสวัสดิการต่าง ๆ จะให้แก่เฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยกว่าที่กำหนด หรือเส้นความยากจนที่รัฐบาลกำหนด (Means-tested) ซึ่งต่างจากสวัสดิการที่ให้เป็นการทั่วไป (Universal or Unconditional Benefits) เช่น การศึกษาในโรงเรียนของรัฐ เงินเกษียณจากประกันสังคม เป็นต้น

3) บำนาญจากการจ้างงานให้ Replacement Rate มากกว่าร้อยละ 50 ซึ่งเป็นอัตราที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตหลังเกษียณ

ระบบบำนาญของไอซ์แลนด์ ประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่

- 1) บำนาญจากรัฐบาล (State pension หรือ National pension)
- 2) บำนาญจากอาชีพ (Occupational pension)
- 3) บำนาญเสริม (Supplementary pension)

1) บำนาญจากรัฐบาล (State pension หรือ National pension)

บำนาญจากรัฐบาลหรือบำนาญสาธารณะเป็นบำนาญที่รัฐจ่ายจากภาษี (Tax-financed Public Pension) ซึ่งรับผิดชอบโดย The Ministry of Social Affairs⁴ เป็นบำนาญขั้นพื้นฐานที่สร้าง Social Safety Net สำหรับชาวไอซ์แลนด์ทุกคน ซึ่งครอบคลุมถึงเงินบำนาญ ประกันสุขภาพ (รับผิดชอบโดย Icelandic Health Insurance) และประกันทุพพลภาพ (รับผิดชอบโดย The State Social Security)

⁴ ที่มา: <https://www.government.is/topics/social-security-and-pensions/>

รัฐบาลจ่ายบำนาญพื้นฐานจำนวน 478,344 โครนาต่อคน ต่อปี (110,019 บาท/ปี) หรือคิดเป็นร้อยละ 6 ของค่าจ้างโดยเฉลี่ย ซึ่งจำนวนเงินบำนาญนี้จะลดลงหากผู้รับบำนาญถอนออกมา บางส่วนก่อน หรือผู้รับบำนาญมีรายได้จากแหล่งอื่นนอกจาก รายได้ประจำ รวมถึงหากผู้รับบำนาญมีรายได้จากการทำงานหรือ การลงทุนมากกว่า 2.58 ล้านโครนาต่อปี (593,400 บาท/ปี) หรือ คิดเป็นร้อยละ 31 ของค่าจ้างเฉลี่ย และรัฐบาลจะไม่จ่ายบำนาญให้ สำหรับคนที่มีรายได้มากกว่า 4.49 ล้านโครนาต่อปี (1,032,700 บาท/ปี) หรือเท่ากับร้อยละ 53 ของรายได้เฉลี่ย ซึ่งเงินบำนาญ ประเภทนี้ไม่รวมถึงสวัสดิการสังคมต่าง ๆ บำนาญเสริม และ ความช่วยเหลือทางสังคมอื่น ๆ

เงื่อนไขการรับบำนาญพื้นฐานนี้คือ ผู้มีสิทธิรับบำนาญจะต้องอาศัยอยู่ในไอซ์แลนด์มาอย่างน้อย 40 ปีจึงจะได้รับบำนาญเต็ม จำนวน หากอาศัยอยู่น้อยกว่า ก็จะได้บำนาญเป็นสัดส่วนตาม จำนวนปีที่อยู่ในไอซ์แลนด์ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องอาศัยอยู่ในไอซ์ แลนด์อย่างน้อย 3 ปี ในช่วงอายุ 16 - 67 ปี และจะสามารถรับเงิน บำนาญชราภาพเมื่ออายุ 67 ปี แต่สำหรับชาวประมงที่ทำอาชีพ ประมงมาอย่างน้อย 25 ปี และข้าราชการสามารถรับบำนาญได้ ตั้งแต่อายุ 60 ปี ระบบประกันสังคมของไอซ์แลนด์จ่ายบำนาญ ถ้วนหน้าให้กับทุกคน ผู้รับบำนาญสามารถเลือกรับบำนาญได้จนถึง อายุ 72 ปี ในกรณีนี้ผลประโยชน์ที่ได้รับจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.5 ต่อ เดือน แต่สูงสุดไม่เกินร้อยละ 30 ต่อเดือน

บำนาญคู่สมรสและ บำนาญบุตร (Spouse pension and Child pension)

ไอซ์แลนด์ไม่มีการจ่าย เงินบำนาญให้แก่คู่สมรสจากเงิน บำนาญจากรัฐบาล แต่มีการจ่าย เงินบำนาญให้บุตรที่มีอายุต่ำ กว่า 18 ปี ในกรณีที่บิดาหรือ มารดาเสียชีวิต โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้เสียชีวิตและบุตรจะต้องมี ภูมิลำเนาในไอซ์แลนด์เป็นเวลา อย่างน้อยสามปี อย่างไรก็ตาม คู่สมรสอาจใช้บัตรภาษี (tax card) ของคู่สมรสของตนเป็นเวลาเก้า เดือนหลังจากที่อีกฝ่ายเสียชีวิต เพื่อสิทธิประโยชน์ในการยื่น ค่าขอลดหย่อนภาษีเงินได้และ ภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ที่ สรรพากรพื้นที่



2) บำนาญจากอาชีพ (Occupational pension)

บำนาญจากอาชีพเริ่มเมื่อปี พ.ศ. 2512 มีรูปแบบเป็นการกำหนดประโยชน์ทดแทนตามอัตราเงินสะสม (Defined Contribution: DC) ซึ่งเป็นบำนาญเอกชนภาคบังคับที่ต้องได้รับการอนุมัติจัดตั้งโดยกระทรวงการคลัง⁵ ซึ่งลูกจ้างเอกชนทุกคนที่มีอายุ 16 - 70 ปี จะต้องเป็นสมาชิกกองทุนบำนาญจากอาชีพอัตราที่ลูกจ้างส่งเงินสะสมในปี พ.ศ. 2565 คือ ร้อยละ 4 ของค่าจ้าง นายจ้างจ่ายเงินสมทบร้อยละ 11.50 ของค่าจ้าง รวมเป็นร้อยละ 15.50 ซึ่งถือเป็นการส่งเงินขั้นต่ำ เพราะคนทำงานภาครัฐ เช่น รัฐบาลกลาง ผู้เป็นนายจ้างอาจจ่ายเงินสมทบมากกว่าร้อยละ 11.50 ขึ้นกับข้อตกลงกับข้าราชการ

กฎหมายกำหนด Replacement Rate ของบำนาญแบบนี้ไว้ที่ร้อยละ 56 สำหรับการส่งเงินเป็นเวลา 40 ปี คิดเป็นอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 1.4 ต่อปี สำหรับภาคเอกชนอายุเกษียณคือ 67 ปี แต่บางกองทุนกำหนดให้สามารถรับบำนาญได้ตั้งแต่อายุ 65 ปี สำหรับคนที่เกษียณก่อนกำหนด (Early Retirement) หากกองทุนนั้นกำหนดให้เกษียณก่อนกำหนดได้ อย่างไรก็ตาม บำนาญจะลดลงร้อยละ 7 ต่อปี แต่ถ้าขอรับช้าลง คือ รับเมื่ออายุ 70 ปี จะได้ผลประโยชน์เพิ่มขึ้นอีกประมาณร้อยละ 8 ต่อปี

⁵ ที่มา: <https://en.fme.is/media/news/Retirement-Savings-Adequacy---Iceland.pdf>



พนักงานและผู้ประกอบอาชีพอิสระสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนบำนาญจากอาชีพเอกชน (Private Fund) และสามารถยื่นขอเงินบำนาญชราภาพจากกองทุนได้เมื่ออายุครบ 65 ปี

บำนาญคู่สมรสและบำนาญบุตร (Spouse pension and Child pension)

หากผู้เสียชีวิตจ่ายเงินเข้ากองทุนบำนาญบำนาญคู่สมรสที่มีอายุไม่เกิน 67 ปี จะได้รับบำนาญรายเดือนจากกองทุนเป็นเวลา 6 เดือน หากมีบุตรที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี อาศัยอยู่ในครอบครัวด้วย จะได้รับบำนาญรายเดือนเป็นเวลา 12 เดือน หากครอบครัวใดบิดามารดาเสียชีวิตพร้อมกัน บุตรที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี มีสิทธิได้รับเงินในบัญชีเงินบำนาญเป็น 2 เท่า เป็นเวลาสูงสุด 36 เดือน หากเป็นการเสียชีวิตเนื่องจากอุบัติเหตุการทำงาน คู่สมรสจะได้รับผลประโยชน์มรณกรรมเป็นรายเดือนเป็นเวลา 8 ปี ด้วย



3) บำนาญเสริม (Supplementary pension)

บำนาญเสริมเริ่มเมื่อปี พ.ศ. 2542 เป็นบำนาญแบบสมัครใจที่ให้คนออมเพิ่มโดยความสมัครใจของนายจ้างและลูกจ้าง ลูกจ้างสามารถออมเพิ่มในอัตราร้อยละ 4 ของค่าจ้าง นายจ้างจะสมทบเพิ่มให้อีกร้อยละ 0.4 ของค่าจ้าง ซึ่งเงินออมส่วนนี้เป็น individual retirement account ของลูกจ้างรายบุคคล ซึ่งอัตรานี้เป็นอัตราที่กำหนดโดยสหภาพแรงงานส่วนใหญ่ ผู้รับบำนาญอาจได้รับเงินบำนาญภาคสมัครใจสูงสุดที่ 1.51 ล้านบาทต่อปี (347,300 บาท/ปี) หรือคิดเป็นร้อยละ 18 ของรายได้เฉลี่ย

ผู้รับบำนาญสามารถเลือกรับบำนาญช้าลงได้จนถึงอายุ 72 ปี ในกรณีนี้ผลประโยชน์ที่ได้รับจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.5 ต่อเดือน แต่สูงสุดไม่เกิน ร้อยละ 30 เช่นเดียวกับบำนาญพื้นฐานจากรัฐบาล

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า ระบบบำนาญของไอซ์แลนด์มีจุดเด่น 3 ประการ คือ อายุเกษียณของไอซ์แลนด์คือ 67 ปี ทั้งผู้หญิงและผู้ชาย มาเป็นเวลาหลายทศวรรษแล้ว ประชากรส่วนใหญ่เป็นวัยหนุ่มสาวและมีอัตราการเกิดสูง ทำให้รัฐบาลมีโอกาสบริหารกองทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจ่ายบำนาญพื้นฐานให้แก่ประชาชนในอัตราค่อนข้างสูงและเป็นการจ่ายจากรายได้จากภาษี แต่อัตราภาษีบุคคลธรรมดาของไอซ์แลนด์ค่อนข้างสูง จึงเพียงพอที่จะจ่ายบำนาญให้แก่ประชาชนได้ นอกจากนี้ การช่วยเหลือแก่ประชาชนในโครงการสวัสดิการต่าง ๆ รัฐบาลจะให้เฉพาะผู้ที่มีรายได้ไม่เกินกว่าที่กำหนด คือ เป็นแบบ Means-tested ไม่ได้เป็นการให้แบบถ้วนหน้า ภาระการคลังของไอซ์แลนด์จึงมีเสถียรภาพ โดยบำนาญภาครัฐคิดเป็นร้อยละ 2 ของ GDP เท่านั้น

สำหรับการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ผู้ศึกษาเห็นว่า รัฐบาลควรมีแผนการขยายอายุเกษียณอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยให้ประชาชนรับรู้ล่วงหน้า การเก็บภาษีในอัตราที่สูงอาจไม่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยแต่รัฐบาลอาจส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการออมเพื่อการชราภาพ และส่งเสริมความรู้ในการเลือกลงทุน และเปิดโอกาสให้มีกองทุนเพื่อการชราภาพของเอกชนเพิ่มมากขึ้น ประการสุดท้าย คือ การจ่ายเบี้ยยังชีพไม่ควรเป็นแบบถ้วนหน้าแต่ควรเป็นแบบ Means-tested เพื่อไม่ให้มีปัญหาเรื่องภาระการคลังของประเทศ



ที่มา

<https://thestandard.co/iceland-pension/>

<https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-Iceland.pdf>

<https://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/iceland>

<https://www.government.is/topics/social-security-and-pensions/>

<https://www.longtunman.com/14000>

<https://www.longtunman.com/42704>

<https://taxsummaries.pwc.com/iceland/individual/taxes-on-personal-income>

<https://www.arionbanki.is/english/individuals/savings/supplementary-pension-savings/>

<https://spacebar.th/en/world/iceland-top-global-pension-system-with-gigantic-pension-fund>

http://web.worldbank.org/archive/website01419/WEB/IMAGES/13_ICELA.PDF

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13765&langId=en>

<https://tradingeconomics.com/iceland/social-security-rate>

<https://www.tr.is/en/about-us>

<https://tradingeconomics.com/iceland/social-security-rate-for-companies>

<https://taxsummaries.pwc.com/iceland/individual/other-taxes>

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ccf47d3d-en/index.html?itemId=/content/component/ccf47d3d-en>

<https://en.fme.is/media/news/Retirement-Savings-Adequacy---Iceland.pdf>

<https://www.almenni.is/almenni-pension-fund>

https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/is/pdf/2022/02/KPMG_TaxFacts_2022.pdf

Series บทความแนวทางการดำเนิน นโยบายการคลังในต่างประเทศ

ตอนที่ 1 ความยั่งยืนทางการคลังและทิศทาง
นโยบายการคลังในยุคหลังโควิด-19 ของกลุ่ม
ประเทศที่มีความเสี่ยงเรื่องความยั่งยืนด้านหนี้

บทความโดย

นवल ภิญโญอนันตพงษ์

ลิขิต ยังกง

จิรัฏฐ์ พงศ์ธนพัฒนา

ภัทรารัตน์ พรไทย

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

Series บทความชุดนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอประสบการณ์ต่างประเทศเกี่ยวกับประเด็นความยั่งยืนทางการคลังและทิศทางการดำเนินนโยบายการคลัง รวมถึงแนวทางในการกำหนดกรอบวินัยการคลัง เพื่อสนับสนุนการปรับสมดุลทางการคลัง (Fiscal Consolidation) ในยุคหลังโควิด โดยประกอบด้วย บทความย่อย 3 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 ความยั่งยืนทางการคลังและทิศทางการคลังในยุคหลังโควิด-19 ของกลุ่มประเทศที่มีความเสี่ยงเรื่องความยั่งยืนด้านหนี้ ตอนที่ 2 ความยั่งยืนทางการคลังและทิศทางการคลังในยุคหลังโควิด-19 ของกลุ่มประเทศที่มีความยั่งยืนด้านหนี้ และตอนที่ 3 แนวทางการกำหนดกรอบวินัยการคลัง

สำหรับตอนที่ 1 ผู้เขียนได้รวบรวมประเด็นเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลังและทิศทางการคลังในยุคหลังโควิด-19 ของกลุ่มประเทศที่มีความเสี่ยงเรื่องความยั่งยืนด้านหนี้ภาครัฐ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และมาเลเซีย ทั้งนี้ เนื้อหาและข้อมูลที่อ้างอิงในบทนี้มีที่มาจาก Fiscal Monitor และ Article IV ที่จัดทำโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) โดยมีขอบเขตของข้อมูลการคลังเป็นตัวเลขวรวมภาครัฐทั้งหมด (General Government) สำหรับสาระสำคัญของประเทศไทยรายละเอียด ดังนี้



1.1 ญี่ปุ่น

ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ของญี่ปุ่นได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤตโควิด-19 จากร้อยละ 236.4 ณ สิ้นปี 2019 เป็นร้อยละ 261.3 ณ สิ้นปี 2022 และ IMF ได้ประมาณการว่า ระดับหนี้สาธารณะของญี่ปุ่นจะปรับตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในอีก 5 ปีข้างหน้า (ปี 2023-2028) อยู่ที่ร้อยละ 264 ณ สิ้นปี 2028 โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากรายจ่ายบำนาญบำนาญและค่ารักษาพยาบาลที่อยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ตามอัตราการพึ่งพา (Age dependency ratio) ที่อยู่ในระดับสูงมากที่ร้อยละ 51.2 ในปี 2022 (มีประชากรผู้สูงอายุ (เกิน 65 ปี) 51 คน ต่อประชากรวัยแรงงาน 100 คน) และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็นร้อยละ 54.2 ในปี 2030 ส่งผลให้ญี่ปุ่นยังคงมีความท้าทายในการดำเนินการปรับสมดุลทางการคลัง (Fiscal consolidation) ในยุคหลังโควิด โดย IMF คาดว่าญี่ปุ่นจะยังคงต้องจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3.9 ต่อ GDP ในช่วง 5 ปีข้างหน้า (ปี 2023-2028) โดยมีการขาดดุลการคลังเบื้องต้นอยู่ที่ร้อยละ 3.6 ต่อ GDP สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วซึ่งอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2.2 ต่อ GDP

ทั้งนี้ รายจ่ายดอกเบี้ยของรัฐบาลญี่ปุ่นอยู่ในระดับต่ำ โดยประมาณการสัดส่วนรายจ่ายดอกเบี้ยสุทธิ (รายจ่ายดอกเบี้ยหักรายได้ดอกเบี้ย) ของญี่ปุ่นในอีก 5 ปีข้างหน้า มีสัดส่วนเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 0.3 ต่อ GDP ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่ร้อยละ 1.77 นอกจากนี้ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจยังอยู่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ย ส่งผลให้มีปัจจัยอัตโนมัติจากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ¹ ภายใต้ทฤษฎีการวิเคราะห์ความยั่งยืนด้านหนี้ (Debt Sustainability Analysis)

1 แม้ว่ารัฐบาลจะไม่มีภาระหนี้เงินต้น แต่หากอัตราดอกเบี้ยยังคงต่ำกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP จะลดลงเรื่อย ๆ โดยอัตโนมัติ ทฤษฎีการวิเคราะห์ความยั่งยืนด้านหนี้จึงเรียกปัจจัยดังกล่าวว่า “ปัจจัยอัตโนมัติจากส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ”



อยู่ที่ร้อยละ 2.1 (สูงกว่าค่าเฉลี่ย กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่ ร้อยละ 1.4) ซึ่งถือเป็นปัจจัยบวก ต่อการควบคุมระดับหนี้สาธารณะ ของญี่ปุ่น สังเกตได้จากระดับหนี้ สาธารณะของญี่ปุ่นในอีก 5 ปี ข้างหน้าไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนัก แม้ว่าจะมีระดับการขาดดุล เบื้องต้นอยู่ในระดับสูงก็ตาม

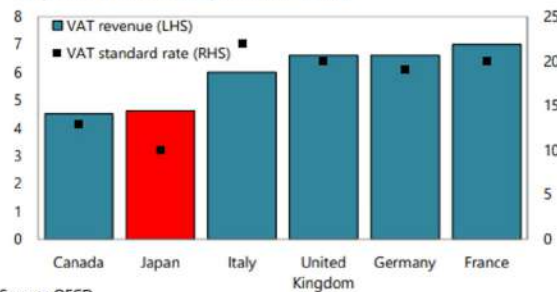
IMF ได้มีข้อเสนอแนะที่ สำคัญสำหรับการปรับสมดุล ทางการคลังในยุคหลังโควิด อาทิ (1) ควรเพิ่มความสามารถ ในการจัดเก็บรายได้จากการเพิ่ม อัตราการจัดเก็บภาษีการบริโภค (Consumption tax) (เทียบเคียง ได้กับภาษีมูลค่าเพิ่ม) ซึ่งยังอยู่ใน ระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศ พัฒนาแล้ว โดยปัจจุบันอัตรา ภาษีการบริโภคของญี่ปุ่นอยู่ที่ ร้อยละ 10 สร้างรายได้ให้กับ รัฐบาลประมาณร้อยละ 4 ต่อ GDP ในขณะที่อิตาลี สหราชอาณาจักร เยอรมนี และฝรั่งเศส จัดเก็บอยู่ที่ประมาณร้อยละ 20 สร้างรายได้ให้กับรัฐบาล ประมาณร้อยละ 6-7 ต่อ GDP และ (2) เพิ่มอัตราภาษีจริง (Effective rate) ของภาษีฐาน ทรัพย์สิน เนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่น มีรายได้จากภาษีดังกล่าวอยู่ที่ ร้อยละ 2.5 ต่อ GDP ต่ำกว่า

ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และแคนาดา ซึ่งมีสัดส่วนอยู่ที่ประมาณ ร้อยละ 3-4 ต่อ GDP โดย ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากอัตรา การจัดเก็บจริงของที่อยู่อาศัย ขนาดเล็ก (ต่ำกว่า 200 ตาราง เมตร) ที่อยู่ในระดับต่ำเพียง ร้อยละ 0.2 แม้ว่าจะมีอัตราภาษี อยู่ที่ร้อยละ 1.4 (เนื่องจากมูลค่า ที่อยู่อาศัยที่เป็นฐานในการ คำนวณภาษีคิดเป็นเพียงร้อยละ 15 ของมูลค่าที่อยู่อาศัยจริง)



1.2 สหรัฐอเมริกา

G7: VAT Revenue and Rates
(In percent of GDP (LHS), in percent (RHS), 2020)

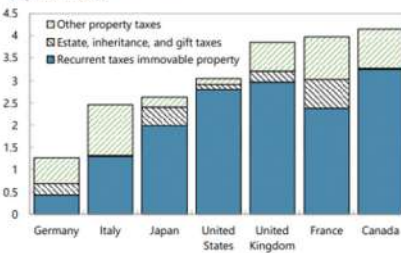


Source: OECD.

Note: The rate for Canada is the combined federal/provincial rates in Ontario. Most provinces in Canada additionally impose a value-added tax or a retail sales tax. Data for the U.S. is not shown as it does not have VAT.

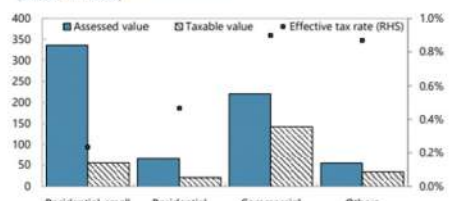
▶ แผนภาพที่ 1.1 เปรียบเทียบ อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของ กลุ่มประเทศ G7

G7: Property Taxes 2020
(In percent of GDP)



Source: OECD.

Japan: Recurrent Tax on Land
(Trillion JPY - FY2020)



Sources: Ministry of Internal Affairs and Communications, IMF staff calculations. Note: Land plots below the threshold are excluded. "Commercial" refers to "Real estate for non-residential use." Effective tax rate = Taxable value*1.4%/Assessed value

▶ แผนภาพที่ 1.2 ข้อมูลเกี่ยวกับภาษีทรัพย์สินของญี่ปุ่น

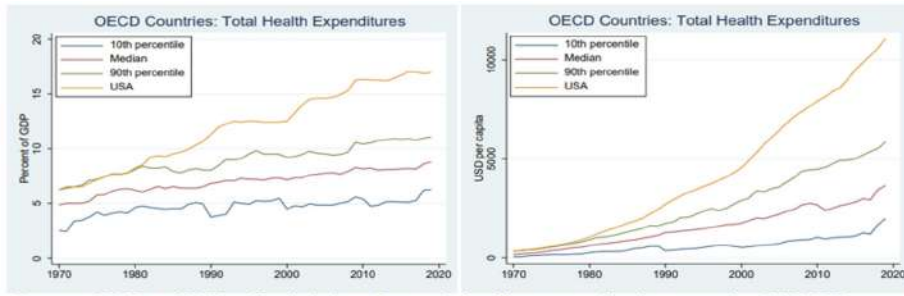
ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ของสหรัฐอเมริกา (สหรัฐฯ) ปรับตัวเพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤตโควิด-19 จากร้อยละ 108.7 ณ สิ้นปี 2019 เป็นร้อยละ 121.7 ณ สิ้นปี 2022 และ IMF ได้ประมาณการว่า ระดับหนี้สาธารณะของสหรัฐฯจะปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ในอีก 5 ปีข้างหน้า อยู่ที่ร้อยละ 136.2 ณ สิ้นปี 2028 จากการขาดดุล ในระดับสูงเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 6.8 ต่อ GDP ในช่วง 5 ปี ข้างหน้า (ขาดดุลเบื้องต้นร้อยละ 3.88 ต่อ GDP) สูงกว่าค่าเฉลี่ย กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่ร้อยละ 4 และสูงกว่าช่วงก่อนโควิด-19 (ปี 2012-2019) ของสหรัฐฯเองซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 5.1 โดยมีสาเหตุสำคัญ มาจากรายจ่ายค่ารักษาพยาบาลที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นประมาณ ร้อยละ 3.8 ต่อ GDP

ทั้งนี้ ปัจจุบันสหรัฐฯมีสัดส่วนรายจ่ายด้านสุขภาพอยู่ที่ ประมาณร้อยละ 17 ต่อ GDP สูงที่สุดในกลุ่มประเทศ OECD ซึ่งมี ค่ามัธยฐานอยู่ที่ประมาณร้อยละ 8 ต่อ GDP นอกจากนี้ สหรัฐยังมี รายจ่ายดอกเบี้ยสุทธิที่อยู่ในระดับสูง เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2.92 ต่อ GDP ในช่วง 5 ปีข้างหน้า (คิดเป็นร้อยละ 7.5 ของรายจ่าย ภาครัฐทั้งหมด) สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ในขณะที่มีปัจจัยอัตโนมัติจากส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพียงร้อยละ 1.2 ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่ม ประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้สหรัฐฯมีความท้าทายสูงในการควบคุม ระดับหนี้สาธารณะในยุคหลังโควิด-19 โดย IMF ได้วิเคราะห์ว่า สหรัฐจำเป็นต้องเกินดุลการคลังเบื้องต้นที่ร้อยละ 1 เพื่อควบคุม ไม่ให้ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นในอนาคต

สำหรับการปรับสมดุลทางการคลังในยุคหลังโควิด IMF มี ข้อเสนอแนะต่อสหรัฐฯที่สำคัญ อาทิ (1) ให้ความสำคัญกับการดำเนิน มาตรการทางการคลังแบบมุ่งเป้ามากยิ่งขึ้น (2) ปรับเพิ่มอัตราภาษี เงินได้ให้ครอบคลุมถึงกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง (จากปัจจุบันที่ รัฐบาลจะปรับเพิ่มอัตราภาษีเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้เกินกว่า 400,000 ดอลลาร์สหรัฐฯต่อปี ซึ่งครอบคลุมเพียงร้อยละ 5 ของครัวเรือนทั้ง ประเทศ) (3) เร่งรัดการดำเนินนโยบายและเพิ่มประสิทธิภาพ การจัดเก็บภาษีนิติบุคคลตามแนวทางของ OECD Pillar 2



(4) จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วน ของรัฐบาลกลาง (Federal Government) จากปัจจุบันที่จัด เก็บเฉพาะรัฐบาลท้องถิ่น (States and local administrations) (5) เร่งรัดการเริ่มจัดเก็บภาษี คาร์บอน (รัฐบาลสหรัฐฯคาดว่าจะ เริ่มบังคับการจัดเก็บได้ในปี 2024 เป็นต้นไป) และ (6) ควบคุม รายจ่ายค่ารักษาพยาบาลของ รัฐบาลผ่านการเพิ่มสัดส่วน การแบกรับค่าใช้จ่ายของผู้ได้รับ สิทธิ เพิ่มประสิทธิภาพการให้ บริการ สาธารณสุข ด้วย เทคโนโลยีต่าง ๆ เช่น การบริการ วิจัย ผลิต ทางออนไลน์ (Telehealth services) รวมถึงส่งเสริมการแข่งขันของตลาดยา (เพื่อให้ราคามีความเป็นธรรม มากขึ้น)



Sources: OECD and IMF staff calculations. Per capita health care spending is measured as USD PPP.

แผนภาพที่ 1.3 รายจ่ายค่ารักษาพยาบาลของสหรัฐอเมริกาและกลุ่ม OECD

1.3 สหราชอาณาจักร

ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ของสหราชอาณาจักรปรับตัวเพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤตโควิด-19 จากร้อยละ 84.5 ณ สิ้นปี 2019 เป็นร้อยละ 102.6 ณ สิ้นปี 2022 และ IMF ได้ประมาณการว่าระดับหนี้สาธารณะของสหราชอาณาจักรจะปรับตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในอีก 5 ปีข้างหน้า อยู่ที่ร้อยละ 113.1 ณ สิ้นปี 2028 โดยเป็นผลจากการขาดดุลการคลังที่ยังอยู่ในระดับสูงเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 4.3 ต่อ GDP โดยมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากรายจ่ายดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับสูงอยู่ที่ร้อยละ 1.98 ต่อ GDP (ประมาณร้อยละ 4.60 ของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด) สูงกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ในขณะที่ปัจจุบันอัตราดอกเบี้ยจากส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อยู่ในระดับไม่สูงนักที่ร้อยละ 1.5 (ใกล้เคียงค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว) นอกจากนี้ สหราชอาณาจักรยังมีรายจ่ายบำนาญจำนวนมากอยู่ในระดับสูง ทั้งจากอัตราการพึ่งพาที่อยู่ในระดับสูง (ร้อยละ 30.3 และ 35.2 ในปี 2022 และ 2030 ตามลำดับ) รวมไปถึงผลจากการเริ่มใช้ระบบบำนาญแบบ Triple lock² ตั้งแต่ปี

2010 (เงินบำนาญจะเพิ่มขึ้นตามอัตราการขยายตัวของเงินได้ หรืออัตราเงินเฟ้อ (ใช้ตัวที่สูงกว่าในปีนั้น ๆ) และต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.5) โดยสำนักงานวินัยด้านงบประมาณ (Office for Budget Responsibility) ได้ประมาณการว่า ระบบบำนาญดังกล่าวส่งผลให้รายจ่ายบำนาญรัฐบาลเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.3 ต่อปี

ทั้งนี้ เพื่อปรับสมดุลทางการคลังในยุคหลังโควิด IMF ได้มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ อาทิ (1) วางกรอบนโยบายที่ส่งเสริมการเก็บออมรายได้ส่วนเกินจากประมาณการ (Revenue windfalls) เพื่อเสริมสร้างกันชนทางการคลัง (Fiscal buffer) ที่ถูกใช้ไปในช่วงวิกฤตโควิด-19 รวมไปถึงเพื่อลดแรงกดดันของเงินเฟ้อ (2) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีคาร์บอน เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานตามเป้าหมาย Net Zero (3) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีบนฐานสินทรัพย์ รวมถึงการปรับราคาประเมินที่ดินให้เป็นปัจจุบันขึ้น และ (4) พิจารณาเปลี่ยนระบบบำนาญแบบ Triple lock เป็นแบบอิงอัตราเงินเฟ้อ เป็นต้น

² <https://theconversation.com/how-to-fix-the-pensions-triple-lock-but-still-protect-pensioners-from-high-inflation-186611>



1.4 มาเลเซีย

ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ของมาเลเซีย ปรับตัวเพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤตโควิด-19 จากร้อยละ 57.1 ณ สิ้นปี 2019 เป็นร้อยละ 66.3 ณ สิ้นปี 2022 และ IMF ได้ประมาณการว่า ระดับหนี้สาธารณะของมาเลเซียจะปรับตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องไปอีก 5 ปีข้างหน้า อยู่ที่ร้อยละ 70 ณ สิ้นปี 2028 โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากรายจ่ายดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับสูง อยู่ที่ร้อยละ 2.62 ต่อ GDP (ร้อยละ 13.1 ของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด) สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศเกิดใหม่ที่ร้อยละ 2.45 นอกจากนี้ ยังมีความเปราะบางจากสัดส่วนหนี้สาธารณะที่ถือครองโดยต่างชาติที่อยู่ในระดับสูงที่ร้อยละ 21.2 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด

ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มาเลเซียมีความเสี่ยงเรื่องความยั่งยืนด้านหนี้ โดยส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการที่มาเลเซียได้เปลี่ยนการจัดเก็บภาษีสินค้าและบริการ (Goods and Services Tax: GST) (เทียบเคียงได้กับภาษีการค้าของไทย) กลับไปเป็นภาษีการค้าและบริการ (Sales and Services Tax: SST) (เทียบเคียงได้กับภาษีมูลค่าเพิ่มของไทย) ในปี 2018³ เป็นต้นมา ซึ่งทำให้รายได้รัฐบาลของมาเลเซียลดลง โดยรายได้จากภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) ของมาเลเซียลดลงอย่างชัดเจนหลังการกลับมาใช้ SST โดยลดลงจาก 61.6 พันล้านริงกิตในปี 2017 เหลือ 44 พันล้านริงกิตในปี 2018 ทั้งนี้ ในปี 2022 มาเลเซียมีสัดส่วนรายได้ภาครัฐต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 19 ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศเกิดใหม่ที่ร้อยละ 26.5 และ IMF คาดว่าสัดส่วนดังกล่าวจะลดลงต่อเนื่องเหลือเพียงร้อยละ 15.6 ต่อ GDP ในปี 2028 ส่งผลให้ระดับการขาดดุลการคลังของมาเลเซียในยุคหลังโควิด-19 อยู่ในระดับสูงเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 4.5 ต่อ GDP

³ ในปี 2015 (ยุคนายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัค) มาเลเซียได้เปลี่ยนการจัดเก็บภาษี Sales and Service Tax (SST) (ลักษณะคล้าย VAT ของไทย โดยจัดเก็บในอัตราเดียวที่ร้อยละ 6) เป็นภาษี Goods and Service Tax (GST) (ลักษณะคล้าย Sales Tax ของไทยในอดีต โดยจัดเก็บในอัตราเดียวที่ร้อยละ 5-10) อย่างไรก็ตาม ใด้มีแรงต่อต้านเกิดขึ้นหลังจากใช้ภาษี GST ในระยะหนึ่ง จากภาระค่าครองชีพของประชาชนที่เพิ่มขึ้น (เมื่อเทียบกับ SST) ในปี 2018 (ยุคนายกรัฐมนตรีมหาธีร์) รัฐบาลจึงได้เปลี่ยนกลับมาใช้ภาษี SST

ในอีก 5 ปีข้างหน้า สูงกว่า ร้อยละ 2.7 ต่อ GDP ในช่วงก่อน โควิด-19 (เฉลี่ยปี 2012-2019)

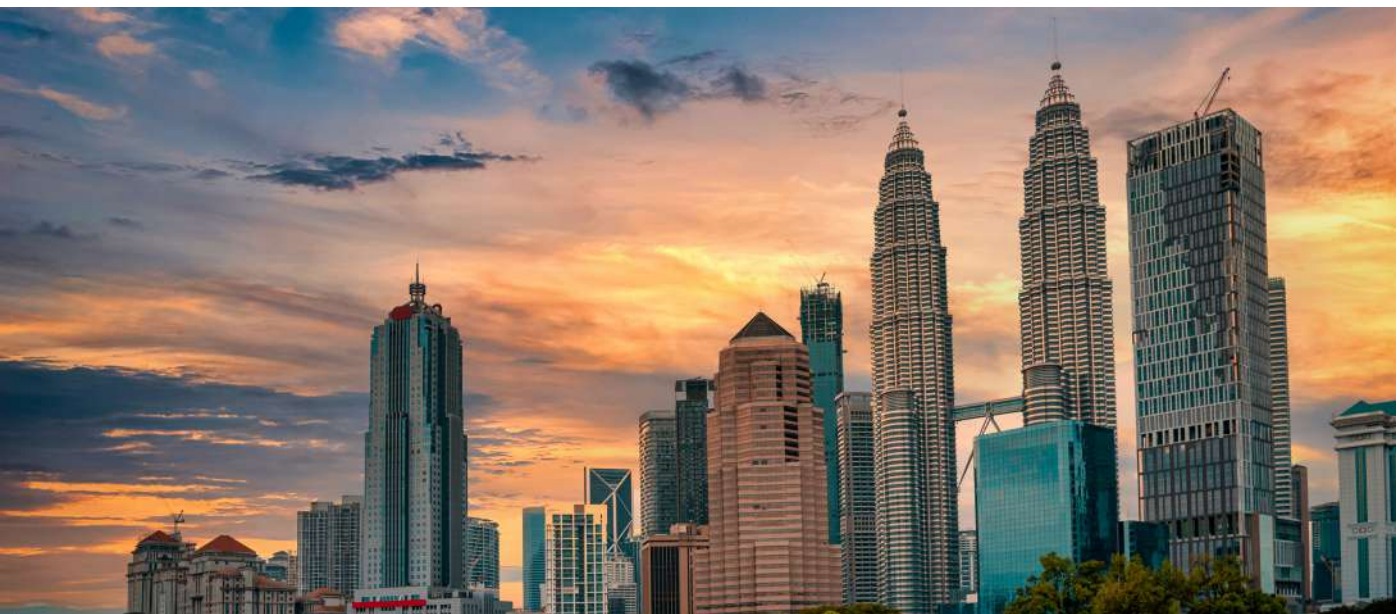
เพื่อปรับสมดุลทางการคลัง ในยุคหลังโควิด IMF ได้มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ อาทิ (1) พิจารณากลับมาจัดเก็บภาษี GST (ซึ่งจะทำให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น) อีกครั้ง (2) พิจารณาการจัดเก็บภาษีคาร์บอน ซึ่งคาดว่าจะช่วยเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาลได้ประมาณ ร้อยละ 1-3 ต่อ GDP

(3) ผลักดันให้ร่างกฎหมายว่า ด้วยวินัยการคลัง (Fiscal Responsibility Act) มีผลบังคับใช้ โดยเร็ว (โดยตามกำหนดการ คาดว่า สภาจะมีการพิจารณา ร่างกฎหมายดังกล่าวในปี 2023 นี้) (4) ปฏิรูปมาตรการอุดหนุน ราคาพลังงาน ซึ่งอยู่ในระดับสูง ถึงร้อยละ 20 ของงบประมาณ รายจ่าย ให้มีประสิทธิภาพและเป็นแบบมุ่งเป้ามากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ แรงกดดันต่อฐานะ การคลังของมาเลเซียจากสังคม ผู้สูงอายุยังอยู่ในระดับต่ำ โดยอัตราการพึ่งพาในปี 2022 อยู่ที่เพียงร้อยละ 10.7 ส่งผลให้ รายจ่ายบำนาญบำนาญและค่า รักษาพยาบาลยังอยู่ในระดับ บริหารจัดการได้ โดย IMF คาด การณ์ว่าในอีก 8 ปีข้างหน้า รายจ่ายดังกล่าวของมาเลเซียจะ เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1.8 ต่อ GDP ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ เกิดใหม่ที่อยู่ที่ประมาณร้อยละ 2 ต่อ GDP

	หนี้ สาธารณะ ต่อ GDP (2019)	หนี้ สาธารณะ ต่อ GDP (2022)	หนี้ สาธารณะ ต่อ GDP (2028)	สัดส่วนหนี้ ต่างประเทศ ต่อหนี้สาธารณะ ทั้งหมด (2022)	การเปลี่ยนแปลง ของรายจ่าย บำเหน็จ บำนาญ และค่า รักษาพยาบาลต่อ GDP (2022-2030)	อัตราพึ่งพา (Age Dependency Ratio) (2022)	อัตราพึ่งพา (Age Dependency Ratio) (2030)	ดุล การคลัง ต่อ GDP (2012-2019)	ดุล การคลัง ต่อ GDP (2023-2028)	ดุลการคลัง เบื้องต้นต่อ GDP (2023-2028)	รายจ่าย นอกปี สุทธิ ต่อ GDP (2023-2028)	ส่วนต่างระหว่าง ดอกเบี้ยกับ อัตราการ ขยายตัวทาง เศรษฐกิจ (2023-2028)	10 Year Government Bond Yield
เฉลี่ยประเทศ พัฒนาแล้ว	104.0	123.1	117.8	26.5	2.9	-	-	-3.2	-4.0	-2.23	1.77	-1.4	
เฉลี่ยประเทศเกิด ใหม่	56.0	65.7	80.8	12.0	2.0	-	-	-3.2	-5.2	-2.75	2.45	-3.0	
ญี่ปุ่น	236.4	261.3	264.0	12.3	0.5	51.2	54.2	-4.7	-3.9	-3.60	0.30	-2.1	0.43
สหรัฐอเมริกา	108.7	121.7	136.2	26.5	4.5	26.4	32.6	-5.1	-6.8	-3.88	2.92	-1.2	3.73
สหราชอาณาจักร	84.5	102.6	113.1	22.6	1.8	30.3	35.2	-4.2	-4.3	-2.32	1.98	-1.5	4.28
มาเลเซีย	57.1	66.3	70.0	21.2	1.8	10.7	14.2	-2.7	-4.5	-1.88	2.62	-2.3	3.85

ตารางที่ 1.1 : สรุปรายละเอียดฐานะการคลังกลุ่มประเทศที่มีความเสี่ยงเรื่องความยั่งยืนด้านหนี้ ที่มา : Fiscal Monitor 2023 April (IMF) อัตราการพึ่งพาจาก World Bank
หมายเหตุ : 1) หนี้สาธารณะที่ถือครองโดยผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในประเทศ (Nonresident holding)



สมาชิก ออมเพิ่ม กับ กบข. สูงสุด 27% ของเงินเดือน

ออมเพิ่มเท่านี้... คิดเป็นเงินเท่าไรต่อเดือน?



ตัวอย่างตารางอัตราออมเพิ่ม (%) เปรียบเทียบเป็นยอดเงิน (บาท)
สามารถเลือกออมเพิ่มได้ตั้งแต่ 1-27%

เงินเดือน	ตัวอย่างตารางอัตราออมเพิ่ม (%) เปรียบเทียบเป็นยอดเงิน (บาท)				
	1%	2%	3%	12%	27%
15,000	150	300	450	1,800	4,050
20,000	200	400	600	2,400	5,400
25,000	250	500	750	3,000	6,750
30,000	300	600	900	3,600	8,100
35,000	350	700	1,050	4,200	9,450
40,000	400	800	1,200	4,800	10,800
45,000	450	900	1,350	5,400	12,150
50,000	500	1,000	1,500	6,000	13,500

สมมุติ เงินเดือน 20,000 บาท ออมเพิ่ม 1% เท่ากับออมเพิ่มอีกเพียงเดือนละ 200 บาท

ออมเพิ่มได้อย่างไร?

- ✓ **ระยะสั้น** : ได้สิทธิ์ลดหย่อนภาษีส่วนของเงินสะสมที่นำส่งเข้ากองทุนไม่เกิน 500,000 บาท สำหรับปีภาษีนั้น ๆ
- ✓ **ระยะกลาง** : สร้างวินัย ออมก่อนใช้ หมดปัญหาใช้เงินหมดก่อนออม
- ✓ **ระยะยาว** : จำนวนเงินที่จะได้ ณ วันเกษียณ ก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นไปอีกจากส่วนของเงินต้นที่สมาชิกนำส่ง และผลตอบแทนที่ได้จากการลงทุนด้วยเงินต้นที่มากกว่า

ออมเพิ่มได้อย่างไร?

- ✓ แจ้งโดยตรงที่หน่วยงานต้นสังกัด โดยกรอกแบบฟอร์ม (แบบ กบข. อพ. 001/1/2566)
- ✓ แจ้งออมเพิ่มผ่าน กบข. ได้หลายช่องทางที่เมนู "ออมเพิ่ม"
 - LINE กบข. @gpfcommunity 
 - My GPF Application 
 - My GPF Website 

แจ้งออมเพิ่ม
สแกนเลย!





สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
FISCAL POLICY OFFICE

ส เสนอแนะอย่างมีหลักการ
ศ ศึกษาโดยไม่หยุดนิ่ง
ค คนคลังที่มีคุณภาพ



วารสารการเงินการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ถนนพระรามที่ 6 แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400

โทรศัพท์: 02 273 9020 ต่อ 3254 (คุณนรพัชร), 3169 (คุณรัตนา), 3512 (คุณคงขวัญ)

โทรสาร: 02 273 9139 E-mail: fpojournaleditor@gmail.com