



# สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เอกสารประกอบการพิจารณา



พระราชกำหนด  
ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟู  
และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒

อ.พ. ๑๘ / ๒๕๕๒ สมัยประชุมสามัญทั่วไป

จัดทำโดย กลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ  
โทร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐-๒

เรียกดูเอกสารได้ที่  
[www.parliament.go.th/library](http://www.parliament.go.th/library)

พระราชกำหนด  
ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟู  
และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

## คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นในเวลาจำกัด เพื่อให้ทันใช้ประโยชน์ในการพิจารณาพระราชกำหนด ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา โดยรวบรวมข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความ ข่าวจากสื่อต่าง ๆ และ/หรือสรุปผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นแก่สมาชิกรัฐสภา และผู้สนใจทั่วไป หากมีข้อผิดพลาดประการใด ขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

อนึ่ง เอกสารประกอบการพิจารณานี้ กลุ่มงานบริการวิชาการ ๑,๒,๓ สำนักวิชาการ เป็นผู้จัดทำ และเผยแพร่ทาง [www.parliament.go.th/library](http://www.parliament.go.th/library) ผู้ใดนำข้อความหรือส่วนหนึ่งส่วนใดในเอกสารนี้ไปลงพิมพ์ในเอกสารอื่น โปรดอ้างอิงที่มากำกับไว้ด้วย

ต้องการรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดติดต่อกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ หมายเลขโทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐ – ๗๒ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๙

กลุ่มงานบริการวิชาการ

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

# เอกสารประกอบการพิจารณา

## สารบัญ

	หน้า
๑. หลักการและเหตุผลพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	๑
๒. สาระสำคัญของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒	๒
๓. รายได้รัฐบาลประจำเดือนมีนาคม ๒๕๕๒ และในช่วง ๖ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๒	๕
- ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลเดือนมีนาคม ๒๕๕๒	๗
- ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาล ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ (ตุลาคม ๒๕๕๑ - มีนาคม ๒๕๕๒)	๘
- แผนภูมิสัดส่วนการเปรียบเทียบรายได้รัฐบาลในช่วง ๖ เดือนแรกปีงบประมาณ ๒๕๕๒	๙
๔. การขึ้นภาษีเพื่อเพิ่มรายได้รัฐ	๑๐
๕. ฐานะการคลังและเงินคงคลัง	๑๓
๖. มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจมุมมองที่ไม่เคยมองข้าม	๒๔
๗. แผนการใช้งบประมาณในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ของรัฐ	๒๗
๘. ภาคผนวก	๓๑

### ผู้รับผิดชอบ

นางวิจิตรา วัชรภรณ์

นางสาวเยาวนิจ สุนนันทน์

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

ผู้อำนวยการกลุ่มงานบริการวิชาการ ๒

### ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายภูมิพิชญ์ ยาลิทธิ

นางสาวรติมา สารทะประภา

นายทศนารถ เมฆประยูร

นางสาวดารรัตน์ สมจิตร

นางสาวสุนันท์ เจสละ

นางสาวอุรวิษุ์ ธรรมเพชร

นางสาวนภาพร ญาณศิริ

วิทยากร ๘ ๖

วิทยากร ๔

นิติกร ๓

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๕

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๓

เจ้าหน้าที่งานธุรการ ๖

เจ้าหน้าที่ธุรการ ๖

หลักการและเหตุผล  
แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟู  
และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้าง  
ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

เหตุผล

โดยที่ได้เกิดวิกฤตการณ์ของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศซึ่งส่งผลให้  
เศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก และส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจไทยอย่างรุนแรง แม้ในช่วงระยะเวลา  
ที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว  
แต่ยังไม่เพียงพอ ประกอบกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐต่ำกว่าที่ประมาณการไว้อย่างมาก ทำให้  
การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลได้  
ดังนั้น เพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว รัฐบาลจึงมี  
ความจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง  
แต่เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการ  
ฉะนั้นเพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายหรือลงทุน  
หรือเพื่อดำเนินมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต่อการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ  
และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะ  
รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

## สาระสำคัญ

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

### ๑. ชื่อพระราชกำหนด

พระราชกำหนดนี้เรียกว่า "พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒"

### ๒. วันบังคับใช้

พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

### ๓. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกู้เงิน

ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ

การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสี่แสนล้านบาท และให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

### ๔. วัตถุประสงค์ของการใช้เงินที่ได้จากการกู้เงิน

เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๓ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้สมทบเป็นเงินคงคลัง

กระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อใช้จ่ายหรือลงทุนเพื่อฟื้นฟูหรือเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ได้

#### ๕. อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข การจัดการและวิธีที่เกี่ยวกับการกู้เงิน และระยะเวลาชำระต้นเงินคืน

อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย การจัดการและวิธีที่เกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราว และระยะเวลาชำระต้นเงินคืน ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

#### ๖. ค่าใช้จ่ายในการกู้เงินและการออกและจัดการตราสารหนี้

ค่าใช้จ่ายในการกู้เงินและการออกและจัดการตราสารหนี้ อาจจ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินกู้นั้นก็ได้

#### ๗. การรายงานการกู้เงินเมื่อสิ้นปีงบประมาณต่อรัฐสภา

ภายในหกสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้วให้รัฐสภาทราบ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ

#### ๘. ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้

ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๓ โดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุ ซ้ำคืน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้

#### ๙. กรอบการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้

การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้ตามมาตรา ๓ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ โดยกระทรวงการคลังจะกู้เป็นสกุลเงินแตกต่างจากหนี้เดิมก็ได้

เงินกู้ตามวรรคหนึ่ง มิให้นำรวมในวงเงินตามมาตรา ๓ และต้องไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ

ในกรณีที่หนี้เงินกู้ซึ่งจะทำการปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนเงินมากและกระทรวงการคลังเห็นว่าไม่สมควรกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวในคราวเดียวกัน กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเป็นการล่วงหน้าได้ไม่เกินสิบสองเดือนก่อนวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ

#### ๑๐. การบริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้

ให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศทำหน้าที่บริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดนี้

เงินที่ได้รับจากการกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ตามมาตรา ๕ วรรคสามให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศโดยให้นำเข้าบัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และให้กระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายในการชำระเงินเดือน ดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าว

#### ๑๑. อำนาจหน้าที่ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้

#### ๑๒. ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับโดยอนุโลม

นอกจากกรณีที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชกำหนดนี้ ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับโดยอนุโลม

#### ๑๓. ผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกำหนดนี้

## รายได้รัฐบาลประจำเดือนมีนาคม 2552 และในช่วง 6 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2552\*

นายสมรัช สัจจงพงษ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ในฐานะโฆษกกระทรวงการคลัง ได้เปิดเผยถึงผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลประจำเดือนมีนาคม 2552 รัฐบาลจัดเก็บรายได้ 104,371 ล้านบาท ต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ 11,110 ล้านบาท ซึ่งส่งผลให้ 6 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2552 (ตุลาคม 2551 - มีนาคม 2552) จัดเก็บได้รวม 559,234 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการ ตามเอกสารงบประมาณ 98,277 ล้านบาท โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

1. เดือนมีนาคม 2552 รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิ 104,371 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณ การตามเอกสารงบประมาณ 11,110 ล้านบาท หรือร้อยละ 9.6 (สูงกว่าเดือนเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ 10.1)

ภาษีที่จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการ 11,641 ล้านบาท หรือร้อยละ 26.4 เนื่องจากภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บจากการนำเข้าสินค้าต่ำกว่าประมาณการถึงร้อยละ 38.3 เป็นไปในทิศทางเดียวกับอากรขาเข้าที่จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการ 2,325 ล้านบาท หรือร้อยละ 28.5 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการ 3,941 ล้านบาท หรือร้อยละ 13.0 โดยมีสาเหตุสำคัญคือภาษีที่จัดเก็บจากฐานเงินเดือนและค่าจ้างต่ำกว่าประมาณการ และภาษีรถยนต์จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการ 2,614 ล้านบาท หรือร้อยละ 48.9 อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีสุราสูงกว่าประมาณการ 1,593 ล้านบาท หรือร้อยละ 43.7 เนื่องจากขบวนการปรับขึ้นอัตราภาษี ทำให้ผู้ประกอบการเร่งผลิตสินค้า

2. ในช่วง 6 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2552 (ตุลาคม 2551 - มีนาคม 2552) รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิ 559,234 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ 98,277 ล้านบาท หรือร้อยละ 14.9 (ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ 11.7) เป็นผลจากการจัดเก็บภาษีของ 3 กรมหลัก และการนำส่งรายได้ของวิสาหกิจที่ต่ำกว่าประมาณการ ประกอบกับการคืนภาษีของกรมสรรพากรที่เพิ่มขึ้น ในอัตราที่สูงในช่วงไตรมาสแรกของปีงบประมาณ

ผลการจัดเก็บรายได้ตามหน่วยงานจัดเก็บสรุปได้ ดังนี้

2.1 กรมสรรพากร จัดเก็บได้รวม 447,795 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ 46,941 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.5 (ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ 7.1) ภาษีที่จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มจัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการ 45,925 ล้านบาท หรือร้อยละ 17.6 สาเหตุสำคัญมาจากการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าและการบริโภคในประเทศที่ต่ำกว่า ประมาณการร้อยละ 22.6 และ 7.1 ตามลำดับ (ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ 21.2 และ 2.9 ตามลำดับ) นอกจากนี้ การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งต่ำกว่าประมาณการจำนวน 8,069 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.0 เป็นผลจากภาษีที่จัดเก็บจากฐานเงินเดือน ค่าจ้าง และการขายอสังหาริมทรัพย์ที่ต่ำกว่าประมาณการ อย่างไรก็ตาม ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมและภาษีเงินได้นิติบุคคลจัดเก็บได้สูงกว่าประมาณการ 4,581 และ 3,296 ล้านบาท ตามลำดับ

\* ที่มา: สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักเศรษฐกิจการคลัง

2.2 กรมสรรพสามิต จัดเก็บได้รวม 121,929 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการตาม เอกสารงบประมาณ 33,832 ล้านบาท หรือร้อยละ 21.7 (ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ 16.4) โดยสาเหตุสำคัญมาจากการจัดเก็บภาษีน้ำมันที่ต่ำกว่าประมาณการถึง 20,931 ล้านบาท หรือร้อยละ 47.4 เนื่องจากได้รับผลกระทบจากมาตรการลดอัตราภาษีน้ำมันดีเซลและแก๊สโซฮอล์ รวมทั้งปริมาณการใช้ น้ำมันที่ชะลอตัวลงตามภาวะเศรษฐกิจและภาษีรถยนต์ที่จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการ 9,608 ล้านบาท หรือร้อยละ 29.5 เนื่องจากประชาชนชะลอการซื้อสินค้าคงทน ประกอบกับสถาบันการเงินระมัดระวังในการให้สินเชื่อมากขึ้น

2.3 กรมศุลกากร จัดเก็บได้รวม 41,437 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ 8,663 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 17.3 (ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ 15.7) เนื่องจากอากรขาเข้าจัดเก็บได้ต่ำกว่า ประมาณการ 8,755 ล้านบาท หรือร้อยละ 17.9 เป็นผลจากการหดตัวของมูลค่าการนำเข้าสินค้าเป็นสำคัญ โดยในช่วง 5 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2552 (ตุลาคม 2551 - กุมภาพันธ์ 2552) มูลค่าการนำเข้าในรูปแบบเงินดอลลาร์ สหรัฐ. และเงินบาทต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ 13.2 และ 11.3 ตามลำดับ

2.4 รัฐวิสาหกิจ นำส่งรายได้ 29,969 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการ 5,327 ล้านบาท หรือร้อยละ 15.1 (ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ 31.6) โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ขอเลื่อนการนำส่งรายได้ออกไป รวมทั้ง บมจ.ทีโอที ยังไม่สามารถนำส่งเงินปันผลได้ อย่างไรก็ดี บมจ.ท่าอากาศยานไทย และโรงงานยาสูบนำส่งรายได้สูงกว่าประมาณการ

2.5 หน่วยงานอื่น นำส่งรายได้รวม 45,561 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ 5,146 ล้านบาท หรือร้อยละ 12.7 (สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ 26.1) เนื่องจากในช่วงต้นปีงบประมาณ การจัดเก็บค่าภาคหลวงปิโตรเลียมยังได้รับประโยชน์จากราคาน้ำมันดิบที่ยังอยู่ใน ระดับสูง รวมทั้ง มีรายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ ที่จัดเก็บได้สูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้

2.6 การคืนภาษีของกรมสรรพากร 109,962 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ 10,334 ล้านบาท หรือร้อยละ 10.4 (สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ 19.5) ประกอบด้วยการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มที่สูงกว่าประมาณการ 6,734 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.9 และการคืนภาษีอื่น ๆ สูงกว่าประมาณการ 3,600 ล้านบาท หรือร้อยละ 24.3

### 3. สรุป

จากผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในช่วง 6 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2552 ที่ต่ำกว่าประมาณการ 98,277 ล้านบาทนั้น เป็นผลจากภาวะเศรษฐกิจที่หดตัวลง และการดำเนินมาตรการด้านภาษีเพื่อกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมทั้งมาตรการในการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งจะส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ตลอดทั้งปีงบประมาณ 2552 ต่ำกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ (1,604,640 ล้านบาท) อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังจะดูแลฐานะทางการคลังและการบริหารเงินสดของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การเบิกจ่ายมีความต่อเนื่องและเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

\* สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๓  
ตารางที่ 1

ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลเดือนมีนาคม 2552 <sup>1/</sup>

หน่วย : ล้านบาท

ที่มาของรายได้	ปีนี้	ปีที่แล้ว	เปรียบเทียบปีนี้กับปีที่แล้ว		ปมก.ตามเอกสาร ปมก.ทั้งปี.เท่ากับ 1,604,640 ล้านบาท	เปรียบเทียบปีนี้กับ ปมก. เอกสาร ปมก.	
			จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
<b>1. กรมสรรพากร</b>	81,779	86,084	(4,305)	(5.0)	95,029	(13,250)	(13.9)
1.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	26,260	28,738	(2,478)	(8.6)	30,201	(3,941)	(13.0)
1.2 ภาษีเงินได้นิติบุคคล	12,570	14,465	(1,895)	(13.1)	12,255	315	2.6
1.3 ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	8,449	71	8,378	11,800.0	6,266	2,183	34.8
1.4 ภาษีมูลค่าเพิ่ม	32,515	40,050	(7,535)	(18.8)	44,156	(11,641)	(26.4)
1.5 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	1,350	2,144	(794)	(37.0)	1,500	(150)	(10.0)
1.6 อากกรแสดมป์	614	595	19	3.2	630	(16)	(2.5)
1.7 รายได้อื่น	21	21	-	-	21	-	-
<b>2. กรมสรรพสามิต</b>	27,934	25,561	2,373	9.3	29,139	(1,205)	(4.1)
2.1 ภาษีสรรพสามิต	9,325	6,843	2,482	36.3	9,213	112	1.2
2.2 ภาษีสายสูบ	3,047	3,291	(244)	(7.4)	3,833	(786)	(20.5)
2.3 ภาษีสู่ราฯ	5,238	3,368	1,870	55.5	3,645	1,593	43.7
2.4 ภาษีเบียร์	5,392	4,830	562	11.6	5,061	331	6.5
2.5 ภาษีสรรพสามิต	2,731	5,270	(2,539)	(48.2)	5,345	(2,614)	(48.9)
2.6 ภาษีเครื่องดื่ม	1,477	1,149	328	28.5	1,203	274	22.8
2.7 ภาษีเครื่องไฟฟ้า	378	415	(37)	(8.9)	450	(72)	(16.0)
2.8 ภาษีสรรพสามิตยานยนต์	113	128	(15)	(11.7)	128	(15)	(11.7)
2.9 ภาษีเบ็ดเตล็ด	111	136	(25)	(18.4)	139	(28)	(20.1)
2.10 ภาษีโทรคมนาคม	0	0	-	-	-	-	-
2.11 ภาษีอื่น <sup>2/</sup>	98	109	(11)	(10.1)	104	(6)	(5.8)
2.12 รายได้อื่น	24	22	2	9.1	18	6	33.3
<b>3. กรมศุลกากร</b>	6,012	8,190	(2,178)	(26.6)	8,350	(2,338)	(28.0)
3.1 อากกรขาเข้า	5,835	7,954	(2,119)	(26.6)	8,160	(2,325)	(28.5)
3.2 อากกรขาออก	32	59	(27)	(45.6)	25	7	28.4
3.3 รายได้อื่น	144	177	(33)	(18.4)	165	(21)	(12.4)
<b>รวมรายได้ 3 กรม</b>	115,725	119,835	(4,110)	(3.4)	132,518	(16,793)	(12.7)
<b>4. รัฐวิสาหกิจ</b>	2,701	3,181	(480)	(15.1)	1,550	1,151	74.3
<b>5. หน่วยงานอื่น</b>	4,555	3,096	1,459	47.1	3,126	1,429	45.7
5.1 ส่วนราชการอื่น	4,363 <sup>3/</sup>	2,763	1,600	57.9	2,895	1,468	50.7
5.2 กรมธนารักษ์	192 <sup>3/</sup>	333	(141)	(42.3)	231	(39)	(16.9)
<b>รวมรายได้จัดเก็บ (Gross)</b>	122,981	126,112	(3,131)	(2.5)	137,194	(14,213)	(10.4)
<b>หัก</b>							
1. คืนภาษีของกรมสรรพากร	17,165	18,318	(1,153)	(6.3)	19,907	(2,742)	(13.8)
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	13,575 <sup>3/</sup>	12,736	839	6.6	13,289	286	2.2
- ภาษีอื่นๆ	3,590	5,582	(1,992)	(35.7)	6,618	(3,028)	(45.8)
2. จัดสรรรายได้จาก VAT ให้ อบจ.	700 <sup>3/</sup>	948	(248)	(26.2)	954	(254)	(26.6)
3. เจ็บกันชดเชยภาษีสำหรับสินค้าส่งออก	745 <sup>3/</sup>	814	(69)	(8.5)	852	(107)	(12.6)
<b>รวมรายได้สุทธิ (Net) <sup>4/</sup></b>	104,371	106,032	(1,661)	(1.6)	115,481	(11,110)	(9.6)
หักเงินจัดสรรจาก VAT ให้ อบท. ตาม พรบ.กำหนดแผนฯ	-	11,233	(11,233)	-	-	-	-
<b>รวมรายได้สุทธิหลังหักการจัดสรรแล้ว</b>	104,371	94,799	9,572	10.1	115,481	(11,110)	(9.6)

หมายเหตุ 1/ ตัวเลขเบื้องต้น ณ วันที่ 8 เมษายน 2552

2/ ภาษีโพศ เครื่องแก้ว เครื่องหอม พรหม สนามม้า สนามกอล์ฟ สารทำละลายชั้นบรรยากาศไอโซน โนท์คลับและดีลิทโทเฮค สถานอาบน้ำหรืออบตัวและนวด

3/ ตัวเลขคาดการณ์ (คาดการณ์คืนภาษีโดยกรมสรรพากร)

4/ รายได้สุทธิก่อนการจัดสรรให้ อบท.

จัดทำโดย : กลุ่มนโยบายการคลังและงบประมาณ สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๘  
ตารางที่ 2

ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาล ปีงบประมาณ 2552

( ตุลาคม 2551 - มีนาคม 2552 )

หน่วย : ล้านบาท

ที่มาของรายได้	ปีนี้	ปีที่แล้ว	เปรียบเทียบปีกับปีที่แล้ว		ปรก.ตามเอกสาร งปม. ทั้งปี, เท่ากับ 1,604,640 ล้านบาท	เปรียบเทียบปีกับ ปรก. เอกสาร งปม.	
			จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
<b>1. กรมสรรพากร</b>	447,795	481,884	(34,089)	(7.1)	494,736	(46,941)	(9.5)
1.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	107,517	110,485	(2,968)	(2.7)	115,586	(8,069)	(7.0)
1.2 ภาษีเงินได้นิติบุคคล	100,747	100,234	513	0.5	97,451	3,296	3.4
1.3 ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	12,247	8,531	3,716	43.6	7,666	4,581	59.8
1.4 ภาษีมูลค่าเพิ่ม	214,633	242,156	(27,523)	(11.4)	260,558	(45,925)	(17.6)
1.5 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	8,904	16,554	(7,650)	(46.2)	9,310	(406)	(4.4)
1.6 อากรแสดมภ์	3,643	3,812	(169)	(4.4)	4,055	(412)	(10.2)
1.7 รายได้อื่น	104	112	(8)	(7.1)	110	(6)	(5.5)
<b>2. กรมสรรพสามิต</b>	121,929	145,847	(23,918)	(16.4)	155,761	(33,832)	(21.7)
2.1 ภาษีสรรพสามิต	23,224	38,163	(14,939)	(39.1)	44,155	(20,931)	(47.4)
2.2 ภาษียาสูบ	19,119	20,700	(1,581)	(7.6)	21,567	(2,448)	(11.4)
2.3 ภาษีสสุรา	20,293	19,171	1,122	5.9	19,632	661	3.4
2.4 ภาษีเบียร์	26,167	28,692	(2,525)	(8.8)	26,803	(636)	(2.4)
2.5 ภาษียรถยนต์	22,991	28,489	(5,498)	(19.3)	32,599	(9,608)	(29.5)
2.6 ภาษีเครื่องดื่ม	6,145	6,180	(35)	(0.6)	6,481	(336)	(5.2)
2.7 ภาษีเครื่องไฟฟ้า	1,649	1,961	(312)	(15.9)	1,994	(345)	(17.3)
2.8 ภาษียรถจักรยานยนต์	854	756	98	13.0	829	25	3.0
2.9 ภาษีแบตเตอรี่	709	894	(185)	(20.7)	903	(194)	(21.5)
2.10 ภาษียอื่น <sup>2/</sup>	548	624	(76)	(12.2)	584	(36)	(6.2)
2.11 รายได้อื่น	230	217	13	6.0	214	16	7.5
<b>3. กรมศุลกากร</b>	41,437	49,158	(7,721)	(15.7)	50,100	(8,663)	(17.3)
3.1 อากรขาเข้า	40,195	47,930	(7,735)	(16.1)	48,950	(8,755)	(17.9)
3.2 อากรขาออก	155	224	(69)	(30.8)	150	5	3.3
3.3 รายได้อื่น	1,087	1,004	83	8.3	1,000	87	8.7
<b>รวมรายได้ 3 กรม</b>	611,161	676,889	(65,728)	(9.7)	700,597	(89,436)	(12.8)
<b>4. รัฐวิสาหกิจ</b>	29,969	43,790	(13,821)	(31.6)	35,296	(5,327)	(15.1)
<b>5. หน่วยงานอื่น</b>	45,561	36,136	9,425	26.1	40,415	5,146	12.7
5.1 ส่วนราชการอื่น	42,947 <sup>3/</sup>	33,765	9,182	27.2	38,130	4,817	12.6
5.2 กรมธนารักษ์	2,614	2,371	243	10.2	2,285	329	14.4
<b>รวมรายได้จัดเก็บ (Gross)</b>	686,691	756,815	(70,124)	(9.3)	776,308	(89,617)	(11.5)
<b>หัก</b>							
1. คืนภาษีของกรมสรรพากร	109,962 <sup>4/</sup>	92,003	17,959	19.5	99,628	10,334	10.4
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	91,573	79,482	12,091	15.2	84,839	6,734	7.9
- ภาษียอื่น ๆ	18,389	12,521	5,868	46.9	14,789	3,600	24.3
2. จัดสรรรายได้จาก VAT ให้ อบจ.	4,474 <sup>4/</sup>	5,518	(1,044)	(18.9)	5,552	(1,078)	(19.4)
3. เงินกันชดเชยภาษีสำหรับสินค้าส่งออก	4,370 <sup>4/</sup>	4,746	(376)	(7.9)	4,966	(596)	(12.0)
<b>รวมรายได้สุทธิ (Net)<sup>5/</sup></b>	567,885	654,548	(86,663)	(13.2)	666,162	(98,277)	(14.8)
หักเงินจัดสรรจาก VAT ให้ อบท. ตาม พรบ. กำหนดแผนฯ	8,651	21,248	(12,597)	(59.3)	8,651	-	-
<b>รวมรายได้สุทธิหลังหักการจัดสรร อบท.</b>	559,234	633,300	(74,066)	(11.7)	657,511	(98,277)	(14.9)

หมายเหตุ 1/ ตัวเลขเบื้องต้น ณ วันที่ 8 เมษายน 2552

2/ ภาษีไฟ เครื่องแก้ว เครื่องหอม หมม สนามมัว สนามกอล์ฟ สารทำสลายชั้นบรรยากาศโอโซน ในที่กลับและดิสโก้สถานอบนน้ำหรืออบตัวและนวด

3/ ข้อมูลจากระบบ GFMS

4/ เดือนตุลาคม 2551 - กุมภาพันธ์ 2552 เป็นตัวเลขจริง เดือนมีนาคม 2552 เป็นตัวเลขคาดการณ์

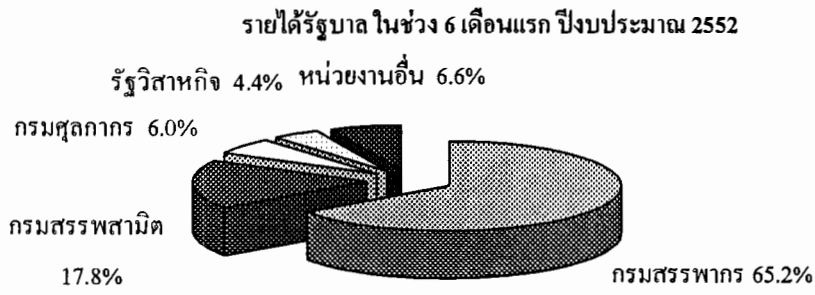
5/ ตัวเลขคาดการณ์

5/ รายได้สุทธิก่อนการจัดสรรให้ อบท.

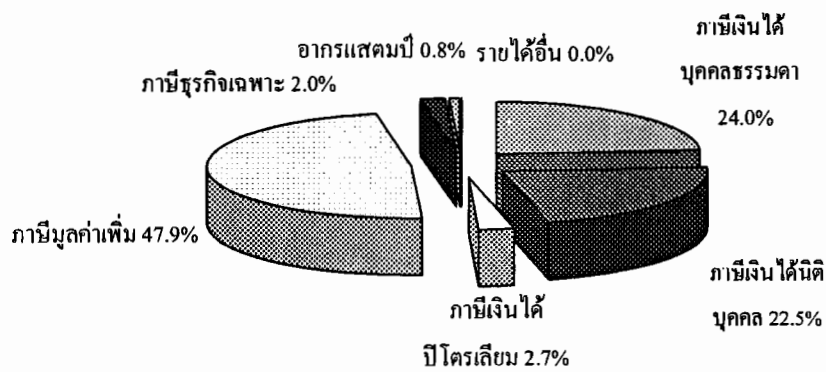
ที่มา กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมธนารักษ์ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

จัดทำโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

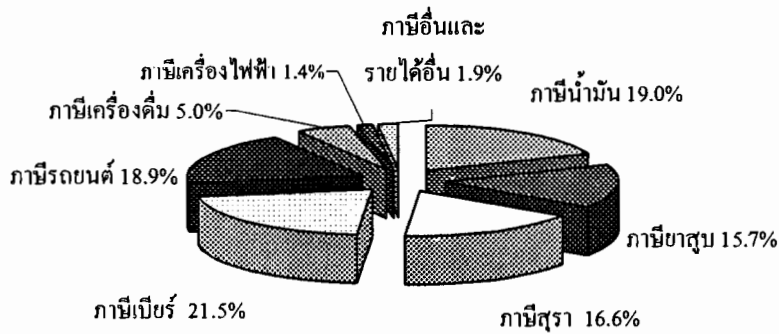
แผนภูมิและสัดส่วนการเปรียบเทียบรายได้รัฐบาล ในช่วง 6 เดือนแรก ปีงบประมาณ 2552



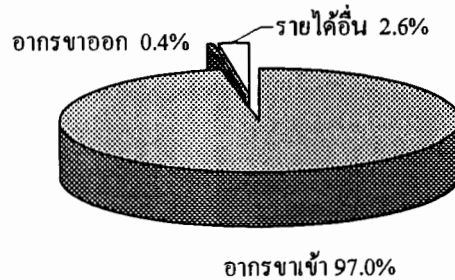
รายได้จัดเก็บกรมสรรพากร ในช่วง 6 เดือนแรก ปีงบประมาณ 2552



รายได้จัดเก็บกรมสรรพสามิต ในช่วง 6 เดือนแรก ปีงบประมาณ 2552



รายได้จัดเก็บกรมศุลกากร ในช่วง 6 เดือนแรก ปีงบประมาณ 2552



## การขึ้นภาษีเพื่อเพิ่มรายได้รัฐ

จากการที่รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ของรัฐได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ มาตรการทั้งปีกลางปีมาแล้ว จนครบ 7 เดือน (ค.ศ.2551-เม.ย.52) ปรากฏว่า 3 กรมรายได้หลัก ต่างจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมาย โดยยอดรวมของ 3 กรม จัดเก็บรายได้ทั้งสิ้น 714,412 ล้านบาท จากเป้าหมายที่วางไว้ 817,405 ล้านบาท พลาดเป้าไป 102,993 ล้านบาท หรือ 12.59% ประกอบด้วย กรมศุลกากร พลาดเป้าหมายมากที่สุด 18.13% เนื่องจากจัดเก็บได้เพียง 47,426 ล้านบาท จากเป้าหมาย 57,930 ล้านบาท ต่ำกว่าเป้าหมาย 10,504 ล้านบาท ขณะที่กรมสรรพสามิต พลาดเป้าหมาย 17.08% หรือเป็นวงเงิน 30,556 ล้านบาท เพราะจัดเก็บได้เพียง 148,293 ล้านบาท จากเป้าหมาย 178,849 ล้านบาท ส่วนกรมสรรพากรจัดเก็บได้ 518,693 ล้านบาท จากเป้าหมาย 580,626 ล้านบาท ต่ำกว่าเป้าหมาย 61,933 ล้านบาท หรือ 10.67% และผลการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจในระยะเวลา 7 เดือนที่ผ่านมา มีรายได้นำส่งสะสมเป็นจำนวนเงิน 41,813.7 ล้านบาท จากเป้าหมายทั้งปีที่ตั้งไว้ 93,000 ล้านบาท ยังต่ำกว่าเป้าหมายถึง 52,812.3 ล้านบาท

โดยสถานการณ์ทางการคลังของรัฐบาลเริ่มจากรัฐบาลประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2552 โดยกำหนดวงเงินขาดดุลงบประมาณไว้ที่ 249,500 ล้านบาท จากประมาณการรายจ่าย 1,835,000 ล้านบาท และประมาณการรายได้ 1,585,500 ล้านบาท ต่อมารัฐบาลจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (งบกลางปี) จำนวน 116,700 ล้านบาท ซึ่ง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 มิ.ค.2552 ทำให้กระทรวงการคลังต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเพิ่มเติมอีก 97,560.52 ล้านบาท รวมวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลในปีงบประมาณ 2552 ทั้งสิ้น 347,060.52 ล้านบาท ต่อมาจากภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยกว่าที่คาดการณ์ไว้ ทำให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ต้องขอให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ขยายวงเงินการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเพิ่มเติมอีก 94,000 ล้านบาท เรียกได้ว่าเกือบเต็มเพดานที่กรอบกฎหมายตามมาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 กำหนดไว้ โดยกรอบวงเงินกู้ดังกล่าวในปีงบประมาณนี้มีจำนวน 441,280.88 ล้านบาท ดังนั้น เมื่อขยายวงเงินกู้เพิ่มเติมแล้ว จะยังคงเหลือวงเงินกู้ที่สามารถดำเนินการกู้เงินได้อีกแค่ 280.88 ล้านบาทเท่านั้น

กระทรวงการคลังให้เหตุผลว่า เป็นผลเนื่องมาจากสถานการณ์ในปัจจุบันที่เศรษฐกิจของประเทศชะลอตัว ส่งผลให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้ต่ำกว่าเป้าหมาย ในขณะที่มีการเร่งการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้ดุลเงินสดขาดดุลอย่างต่อเนื่อง โดยประมาณการ

<sup>๑</sup> Newscenter. Monday, May 11, 2009 04:28. เรียบเรียงจาก "ขึ้นภาษีโปะรายได้ รัฐ"จนมุม"แก้"ดังแตก"

ไทยโพสต์ (Th). สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2552

ฐานะการคลังในปีงบประมาณ 2552 คาดว่าจะมีเงินสดรับจำนวน 1,810,764 ล้านบาท เงินสดจ่ายจำนวน 2,345,400 ล้านบาท ทำให้ดุลเงินสดขาดดุลจำนวน 534,636 ล้านบาท

สถานการณ์ทางการคลังยังน่าเป็นห่วงจนถึงปีงบประมาณ 2553 สะท้อนให้เห็นชัดเจนจากการที่รัฐบาลได้ปรับลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายลงเหลือเพียง 1,700,000 ล้านบาท โดยประมาณการรายได้แบบต่ำมากๆ ที่ 1,350,000 ล้านบาท เบ็ดเสร็จขาดดุลงบประมาณ 350,000 ล้านบาท จากเพดานตามกฎหมายที่จะกู้เพื่อชดเชยขาดดุลได้ไม่เกิน 390,000 ล้านบาท ทำให้เหลือช่องว่างไว้รองรับกรณีการจืดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายอีกเพียง 40,000 ล้านบาทเท่านั้น

ล่าสุด...คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติร่างกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินตามที่กระทรวงการคลังเสนอ 2 ฉบับ ประกอบด้วย 1.ร่างพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ...(กำหนดวงเงินกู้ไม่เกิน 400,000 ล้านบาท) และ 2.ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ...(กำหนดวงเงินกู้ไม่เกิน 400,000 ล้านบาท)

เหตุผลความจำเป็นของการกู้เงินเป็นกรณีพิเศษนี้ เป็นไปเพื่อการขับเคลื่อนโครงการลงทุนภาครัฐตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 ที่จำเป็นต้องเกิดขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ภายใต้สโลแกน "ปฏิบัติการ : ไทยเข้มแข็ง 2555"

แต่ว่าการกู้เงินดังกล่าว กลับไม่ได้เป็นไปเพื่อการลงทุนทั้งหมด เพราะมีการสอดใส่ให้สามารถกู้เงินจากกรณีการออก พ.ร.ก. เพื่อนำมาใช้ปิดหีบงบประมาณปีงบประมาณ 2552 นี้ได้ด้วย ซึ่งตั้งวงเงินไว้ที่ 200,000 ล้านบาท (ยังไม่แน่ใจว่าจำเป็นต้องกู้เงินถึง 200,000 ล้านบาทหรือไม่ โดยต้องพิจารณาถึงการจืดเก็บรายได้ในช่วงที่เหลือของปี ว่าที่สุดแล้วจะทำให้ภาพรวมรายได้ในปีนี้ต่ำกว่าเป้าหมายเท่าไร รวมถึงด้านรายจ่าย จะมีการเบิกจ่ายได้ตามเป้าหมายหรือไม่)

หากที่สุดแล้วตัวเลขขาดดุลงบประมาณไม่ได้พุ่งสูงถึง 600,000 ล้านบาท อาจจะถูกเงินเพียง 100,000 ล้านบาท สำหรับปิดหีบในปีงบประมาณ 2552 ส่วนวงเงินที่เหลือเก็บไว้เป็นวงเงินสำหรับปีงบประมาณ 2553 เพราะสถานการณ์รายได้ไม่น่าไว้วางใจเช่นกัน

ฉะนั้น ไม่ว่าจะกู้เท่าไร ประเด็นคือยังก็ต้องกู้ เพราะเพดานกฎหมายปกติที่กำหนดให้กู้ได้เพียง 441,280.88 ล้านบาท ไม่เพียงพอแน่นอน

แม้ จะมีการคาดการณ์ว่า มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้นที่เป็นการผันเงินไปสู่มือประชาชน โดยใช้งบประมาณกลางปีจะเกิดผลแล้ว และจะเห็นผลที่มีต่อระบบเศรษฐกิจในไตรมาสที่ 2 ปีนี้ (เม.ย.-มิ.ย.2552) ก็ตามที่ แต่คงจะยากที่จะเห็นการจืดเก็บรายได้ของรัฐบาลอย่างเป็นกอบเป็นกำเกิดขึ้น โดยต้องยอมรับว่าในภาวะเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ขนาดนี้ การเก็บรายได้ย่อมเป็นเรื่องที่ค่อนข้างลำบากอยู่แล้ว ฉะนั้น จึงหวั่นไหวในการคิดที่จะหารายได้เข้ารัฐเพิ่ม จึงเป็นเรื่องที่ "แสนท้อทนาย" และดูเหมือนรัฐบาลจะมีความพยายามดำเนินการในเรื่องนี้อยู่เหมือนกัน จากกระแสข่าวในช่วงที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นการดึงเงินหยวนบนดิน 17,000 ล้านบาทเข้าคลัง ไอเดียเรื่องการแก้

กฎหมายเพื่อลดภาระจ่ายดอกเบี้ยในส่วนหนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินให้แก่รัฐบาล การพัฒนาที่ราชพัสดุในเชิงพาณิชย์

รวมถึงการพิจารณาปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิต ซึ่งน่าจะเป็นความเป็นไปได้มากที่สุด เนื่องจากในช่วงนี้...คงจะไปหวังรีดภาษีที่กระทบต่อประชาชนและธุรกิจโดยตรงคงไม่ได้ ไม่ว่าจะ เป็นภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และอย่างยิ่งโดยเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) เพราะหากปรับขึ้นอาจยิ่งซ้ำเติมภาวะการบริโภค และการลงทุนที่น้อยอยู่แล้วให้ยิ่งจมลึกลงไปหนักกว่าเดิม

"ภาษีสรรพสามิต" คงจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด หากรัฐบาลจำเป็นต้องเลือกแนวทางขึ้นภาษีดังนั้น ภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ สุรา-เบียร์ ภาษีบุหรี่ จึงเป็นตัวเลือกที่ดีที่สุดเป็นลำดับต้นๆ ในเวลานี้ เพราะสามารถอ้างถึงความรับผิดชอบต่อสังคมได้ ส่วน ภาษีน้ำมัน นั้นน่าจะมีเสียดังกล่าวมากกว่าค่าขึ้นชม เพราะยังงี้ก็มีผลกระทบต่อประชาชนแน่นอน แต่จำเป็นต้องทำเพราะได้เม็ดเงินภาษีเต็มเม็ดเต็มหน่วยกว่า

ทั้งแพ็คเกจนี้ รัฐบาลคาดว่าจะมีรายได้เพิ่มขึ้นราว 70,000 ล้านบาทต่อปี เฉพาะภาษีน้ำมันก็กว่า 50,000 ล้านบาทเข้าไปแล้ว ส่วนภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แค่ 6,300 ล้านบาทต่อปีเท่านั้น และที่เหลือก็มาจากภาษีบุหรี่

เฉลี่ยแล้วรัฐบาลคาดว่าจะมีรายได้เพิ่มขึ้นเดือนละเกือบ 6,000 ล้านบาท

หากเป็นเช่นนั้น อาจประเมินได้ว่าในช่วงหลังจากนี้ไป ไม่น่าจะมีการปรับขึ้นภาษีใดๆ อีก แต่หากรัฐบาลคิดจะทำ คิดจะปรับเพิ่มภาษีในรายการอื่นๆ อีกจริง ก็ไม่ใช่ว่าจะเป็นไปได้เสียทีเดียว เพราะคณะกรรมการศึกษาปรับปรุงโครงสร้างภาษีสรรพสามิต ได้มีการศึกษาไว้อย่างรอบด้านว่าจะปรับภาษีตัวใด เมื่อไร คงรอเพียงจังหวะเวลาที่เหมาะสมเท่านั้นอย่างไรก็ดี คำถามเรื่องเวลาที่เหมาะสม ดูเหมือนจะเป็นเรื่องใหญ่ให้รัฐบาลต้องคิดหนักพอสมควร เพราะการขึ้นภาษีย่อมเป็นอุปสรรคของผู้ประกอบการ และส่งผลมาถึงผู้บริโภคในที่สุด

ดังนั้น หากจะทำจริงๆ รัฐบาลคงต้องพิจารณาผลเสียอย่างรอบด้าน และปรับภาษีที่กระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด อย่างเช่นพวกสินค้าฟุ่มเฟือย เป็นต้น

## ฐานะการคลังและเงินคงคลัง\*

หลังจากที่สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ประกาศตัวเลขเศรษฐกิจของไตรมาสสุดท้ายของปี 2551 ที่มีอัตราการเติบโตของ GDP ติดลบร้อยละ 4.3 ทำให้อัตราการเติบโตเฉลี่ยทั้งปี 2551 เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.6 ต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้เมื่อตอนต้นปีเอาไว้มาก และมีแนวโน้มว่าอัตราการเติบโตของ GDP ในปี 2552 อาจจะติดลบต่อไปอีก ซึ่งสอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกับการติดตามและวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุการหดตัวอย่างรวดเร็วของการส่งออก การลงทุน และการชะลอตัวของการบริโภค ซึ่งเป็นผลกระทบจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจโลก ทำให้เป็นที่ชัดเจนแล้วว่า ประเทศไทยอยู่ในภาวะเศรษฐกิจหดตัวอย่างชัดเจน 0

รัฐบาลในชุดปัจจุบันได้มีความพยายามในการฟื้นฟูและสร้างความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ โดยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 2552 จำนวน 116,700 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ประชาชนและกระตุ้นการบริโภคภายในประเทศ และได้จัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ที่สำคัญได้แก่ โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ (งบประมาณ 18,970.3 ล้านบาท) โครงการ 5 มาตรการ 6 เดือน (งบประมาณ 11,409.2 ล้านบาท) โครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี (งบประมาณ 19,001.1 ล้านบาท) โครงการเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชน (งบประมาณ 15,200 ล้านบาท) โครงการสร้างหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุ (งบประมาณ 9,000 ล้านบาท) โครงการเพิ่มศักยภาพผู้ว่างงานเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน (งบประมาณ 6,900 ล้านบาท) และโครงการส่งเสริมอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เชียงรุ๊ก (งบประมาณ 3,000 ล้านบาท) และการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยการจัดทำงบประมาณขาดดุลเพิ่มขึ้นปีงบประมาณ 2552 รวมทั้งการจัดทำงบประมาณขาดดุลต่อเนื่องในระดับสูงขึ้นอีกในปีงบประมาณ 2553 ซึ่งได้สร้างความกังวลใจให้แก่นักวิชาการและประชาชนจำนวนมากว่า รัฐบาลจะถึงแตกหรือไม่? เนื่องจากการจัดทำงบประมาณขาดดุลย่อมส่งผลกระทบต่อสถานะหนี้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นและส่งผลกระทบต่อปัญหาสภาพคล่องทางการเงินการคลังของรัฐบาล

\* ที่มา: นางสาววิมล ขาตะมีนา ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเครื่องมือทางการคลัง เข้าถึงได้จาก

บทความนี้ต้องการสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องฐานะการคลังและเงินคงคลังว่าคืออะไร สถานะทางการคลังของรัฐบาลในปัจจุบันว่าเป็นอย่างไร เงินคงคลังของรัฐบาลที่มีอยู่มีความน่าเป็นห่วงมากน้อยเพียงใด และรัฐบาลจะยังรักษาวินัยทางการคลังและมีความยั่งยืนทางการคลังได้หรือไม่

## 1. ฐานะการคลังและเงินคงคลัง

ในปัจจุบันฐานะการคลังของรัฐบาลมี 2 ระบบ คือ ระบบกระแสเงินสดและระบบสถิติเพื่อการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายการคลัง (ระบบสศค.) โดยในแต่ละระบบมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำที่แตกต่างกัน

ระบบกระแสเงินสด มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการติดตามกระแสเงินสด (Cash flow) ของรัฐบาลที่มีการรับและจ่ายเงินทั้งหมดผ่านบัญชีเงินคงคลังและใช้ในการบริหารเงินสด ซึ่งบัญชีเงินคงคลังเป็นบัญชีที่รัฐบาลเปิดไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

ระบบสถิติเพื่อการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายการคลัง (ระบบสศค.) มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการติดตามสถานะการเงินของรัฐบาลที่แท้จริง ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมของรัฐบาลทั้งหมด ทั้งที่เป็นกิจกรรมในงบประมาณและนอกงบประมาณ ทั้งที่ดำเนินการผ่านบัญชีเงินคงคลังและไม่ผ่านบัญชีเงินคงคลัง ซึ่งเป็นไปตามระบบมาตรฐานสากล

สำหรับบทความนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดเท่านั้น

ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด คือ ผลต่างระหว่างการรับและจ่ายเงินของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยการรับและจ่ายเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ผลสุทธิของการรับและจ่ายเงินในงบประมาณ เรียกว่า ดุลในงบประมาณ ผลสุทธิของการรับและจ่ายเงินนอกงบประมาณ เรียกว่า ดุลนอกงบประมาณ และผลรวมของดุลในงบประมาณและดุลนอกงบประมาณ เรียกว่า ดุลเงินสด (รายละเอียดดังตารางที่ 1) ทั้งนี้ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดเปรียบเทียบกับงบกระแสเงินสดของบริษัท และดุลเงินสดเปรียบเทียบกับได้กับผลกำไร/ขาดทุนสุทธิของบริษัท

เงินคงคลัง คือ เงินสดของรัฐบาลที่มีอยู่ในขณะนั้น ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีไว้เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานต่าง ๆ ซึ่งสามารถเปรียบเทียบกับเงินสดในมือและเงินฝากธนาคารของบริษัท ทั้งนี้เงินคงคลังประกอบด้วย บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย เงินฝากธนาคารกรุงไทย เงินสด ณ คลังจังหวัด ธนบัตรและเหรียญกระษาปณ์ที่กรมธนารักษ์ เงินคงคลังระหว่างทาง และเงินอื่น

ขนาดของเงินคงคลังที่เหมาะสมเป็นจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับแต่ละสถานการณ์ ในกรณีที่รัฐบาลมีฐานะการคลังเกินดุล (รายได้มากกว่ารายจ่าย) รัฐบาลสามารถนำรายได้ส่วนเกินนี้ไปใช้ในการชำระหนี้ หรือมิฉะนั้นสามารถนำไปสะสมไว้เป็นเงินคงคลัง (เทียบเท่ากับสมทบในกำไรสะสมของบริษัท) ซึ่งจำนวนเงินคงคลังที่มีอยู่ คือ สินทรัพย์ของรัฐบาล ที่สะท้อนให้เห็นถึงความร่ำรวย มั่งคั่ง และมั่นคงทางการคลังของรัฐบาล ในกรณีนี้รัฐบาลจะต้องการหาทางบริหารเงินคงคลังหรือสภาพคล่องส่วนเกิน เพื่อให้เกิดดอกผลมากที่สุดและให้มีค่าเสียโอกาสน้อยที่สุด แต่ในกรณีที่รัฐบาลมีฐานะการคลังขาดดุล (รายได้น้อยกว่ารายจ่าย) รัฐบาลจะต้องการหาทางชดเชยการขาดดุล ซึ่งสามารถทำได้ 2 วิธี คือ การใช้เงินคงคลังที่มีอยู่ และการกู้เงินด้วยการออกพันธบัตร ตัวเงินคลัง และตัวสัญญาใช้เงิน โดยทั่วไปรัฐบาลจะใช้เงินคงคลังที่มีอยู่ทั้งหมดเป็นอันดับแรกก่อนที่จะใช้วิธีกู้เงิน ซึ่งเป็นการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลหรือใช้หมุนสภาพคล่อง ดังนั้น เงินคงคลังที่มีอยู่ในขณะนั้นมาจากการกู้ยืม คือ หนี้สินของรัฐบาล ที่มีภาระต้นทุนเป็นค่าดอกเบี้ย จึงไม่ควรที่จะมีระดับสูงเกินความจำเป็น หรือไม่ดำเนินงานไปจนขาดสภาพคล่องในการบริหารงาน

### ตาราง ที่ 1 ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2550	2551	2552 ไตรมาสแรก
1 รายได้	1,444,718	1,545,837	276,657
2 รายจ่าย (2.1+2.2)	1,574,967	1,633,404	404,340
2.1 งบประมาณปัจจุบัน	1,470,839	1,532,479	362,321
2.2 งบปีก่อน	104,127	100,925	42,019
3 ดุลเงินงบประมาณ (1-2)	- 130,249	- 87,568	- 127,683
4 ดุลเงินนอกงบประมาณ	- 28,439	8,822	- 80,451
5 ดุลเงินสด (3+4)	- 158,687	- 78,746	- 208,134
6 กู้เพื่อชดเชยดุลการคลัง	146,200	165,000	40,000
6.1 ตัวเงินคลัง	49,085	73,434	
6.2 พันธบัตร	97,115	91,566	40,000
7 เงินคงคลังต้นงวด	155,424	142,806	229,060
8 เงินคงคลังปลายงวด (5+6+7)	142,936	229,060	60,927

ที่มา สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

การชดเชยการขาดดุล รัฐบาลกู้เงินด้วยการออกพันธบัตรรัฐบาลและออกตั๋วเงินคลังตามจำนวนที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละปี โดยที่ผ่านมารัฐบาลไม่เคยกู้เงินเกินกว่าเพดานการกู้ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้) ซึ่งการกู้ยืมด้วยการออกพันธบัตรหรือตั๋วเงินคลัง มีความแตกต่างกัน คือ ตั๋วเงินคลังจะใช้ในการกู้ยืมระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี เช่น 30 วัน หรือ 60 วัน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารสภาพคล่องของรัฐบาล เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ภาษีอากรของรัฐบาลจะเป็นฤดูกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีเงินได้นิติบุคคล จะมีการนำส่งคลังปีละ 2 ครั้ง ในเดือนพฤษภาคมและเดือนสิงหาคม ซึ่งมีผลทำให้การจัดเก็บรายได้ไม่สอดคล้องกับรายจ่ายที่มีความต้องการสม่ำเสมอตลอดทั้งปี รัฐบาลจึงใช้ตั๋วเงินคลังเป็นเครื่องมือในการบริหารเงินคลัง ส่วนการออกพันธบัตรรัฐบาลใช้ในการกู้ยืมที่มีระยะมากกว่า 1 ปี เช่น 3 -10 ปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้จ่ายในงาน โครงการ หรือกิจกรรมของรัฐบาล ที่รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพียงพอ

## 2. สถานะทางการคลังในปัจจุบัน

นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นมา รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณขาดดุลมาโดยตลอด โดยมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2550-2551 จำนวน 1,566,200 และ 1,660,000 ล้านบาท ทำให้งบประมาณขาดดุลจำนวน 146,000 และ 165,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.7 และ 1.8 ของ GDP สำหรับปีงบประมาณ 2552 ได้จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำนวน 1,835,000 ล้านบาท ขาดดุลงบประมาณ 249,500 ล้านบาท และได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมอีก จำนวน 116,700 ล้านบาท ทำให้มีงบประมาณทั้งสิ้น 1,951,700 ล้านบาท และทำให้งบประมาณขาดดุลรวม 366,200 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4 ของ GDP (รายละเอียดตามตารางที่ 2) นับว่าเป็นการจัดตั้งงบประมาณขาดดุลสูงที่สุดเป็นประวัติการณ์ ทั้งนี้เนื่องจากผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจโลกที่ก่อให้เกิดปัญหาการถดถอยของเศรษฐกิจประเทศไทย รัฐบาลจึงต้องเตรียมการรับมือด้วยการใช้จ่ายผ่านงบประมาณรายจ่าย

จากการที่รัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายขาดดุล ย่อมส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาลต้องขาดดุลไปด้วย ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่ตัวเลขการตั้งงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับการรับจ่ายจริง โดยในปีงบประมาณ 2550 -2551 รัฐบาลขาดดุลเงินสดตามระบบกระแสเงินสด จำนวน

## ตารางที่ 2 งบประมาณรายจ่ายและฐานะการคลังของรัฐบาล

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2550			2551			2552				
	จำนวน	% of GDP	จำนวน	จำนวน	% of GDP	จำนวน	จำนวน	% of GDP	จำนวน		
	เอกสารงบประมาณ			งบกระแสเงินสด			เอกสารงบประมาณ			งบกระแสเงินสด	
1. รายได้	1,420,000	16.7	1,444,718	17.0	1,495,000	16.4	1,545,837	17.0	1,585,500	17.1	276,657
2. รายจ่าย	1,566,200	18.5	1,574,967	18.6	1,660,000	18.3	1,633,404	18.0	1,951,700	21.1	404,340
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน (อัตราการเบิกจ่าย : %)	1,566,200	18.5	1,470,839	17.3	1,660,000	18.3	1,532,479	16.9	1,951,700	21.1	362,321
(วงเงินงบประมาณรวมเพิ่มขึ้น)	1,566,200		93.9				92.3		1,951,700		18.6
2.2 รายจ่ายปีก่อน	(146,200)	(1.7)	(130,249)	(1.5)	(165,000)	(1.8)	(87,568)	(1.0)	(366,200)	(4.0)	(127,683)
3. ดุลงบประมาณ (1-2)	(146,200)	(1.7)	(130,249)	(1.5)	(165,000)	(1.8)	(87,568)	(1.0)	(366,200)	(4.0)	(80,451)
4. ดุลนอกงบประมาณ			(28,439)	(0.3)			8,822				(208,134)
5. ดุลเงินสด (3-4)	(146,200)	(1.7)	(158,688)	(1.9)	(165,000)	(1.8)	(78,746)	(0.9)	(366,200)	(4.0)	(208,134)

หมายเหตุ 1/ วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2552 จำนวน 1,835,000 ล้านบาท และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 116,700 ล้านบาท  
ที่มา สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

158,688 และ 78,746 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.9 และ 0.9 ของ GDP สำหรับปีงบประมาณ 2552 ในช่วงไตรมาสแรกรัฐบาลขาดดุล 208,134 ล้านบาท (รายละเอียดตามตารางที่ 1,2) ทั้งนี้รัฐบาลชดเชยการขาดดุลด้วยการใช้เงินคงคลัง และการกู้เงินด้วยการออกตั๋วเงินคลัง และพันธบัตร

ในปีงบประมาณ 2550 รัฐบาลมีการชดเชยการขาดดุลเงินสด 158,688 ล้านบาท ด้วยการกู้เงิน 146,200 ล้านบาท และที่เหลือใช้เงินคงคลัง ส่วนในปีงบประมาณ 2551 รัฐบาลขาดดุลเงินสด 78,746 ล้านบาท (ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายเนื่องจากการจัดเก็บรายได้ ดีเกินกว่าที่คาดการณ์) แต่การชดเชยการขาดดุลด้วยการกู้เงินเต็มวงเงินที่กำหนด 165,000 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าจำนวนเงินที่ขาดดุล ทำให้มีเงินกู้ที่เหลือจากการชดเชยคุณนำไปสมทบเข้ากับเงินคงคลังในตอนสิ้นปี 2551 และเป็นสาเหตุให้เงินคงคลังต้นปีงบประมาณ 2552 อยู่ในระดับสูงมาก ซึ่งเงินคงคลังดังกล่าวไม่ใช่สินทรัพย์แต่เป็นหนี้สิน จึงไม่มีความจำเป็นต้องรักษาไว้ในระดับที่สูงเกินไปเพราะมีภาระต้นทุนค่าดอกเบี้ย

ดังนั้นไตรมาสแรกของปีงบประมาณ 2552 จึงได้มีการใช้จ่ายออกไป และมีผลให้เงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2552 ลดลงอย่างมาก ซึ่งเป็นที่มาของการวิพากษ์วิจารณ์ว่า รัฐบาลถึงแตก การพิจารณาแต่เฉพาะระดับเงินคงคลังอย่างเดียวไม่สามารถวิเคราะห์ถึงความมีเสถียรภาพและความมั่นคงด้านการคลังได้ทั้งหมด แต่ควรพิจารณาถึงตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการคลังประกอบด้วย ซึ่งสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้จัดทำและพัฒนาแบบจำลองความยั่งยืนทางการคลังและแบบจำลองระบบสัญญาณเตือนภัยทางการคลัง เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ความมีเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง สำหรับในที่นี่คงจะกล่าวถึงเฉพาะแบบจำลองความยั่งยืนทางการคลัง

### 3. การรักษาวินัยและกฎเกณฑ์ทางการคลัง

การรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล ปัจจัยที่จะทำให้รัฐบาลบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้คือการรักษาวินัยทางการคลัง ซึ่งจะเป็นเครื่องมือช่วยให้มีการบริหารจัดการทางการคลังที่ดี โดยมุ่งให้รัฐบาลปฏิบัติตามหลักการความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีระบบการตรวจสอบ ทั้งนี้ในการรักษาวินัยทางการคลังจำเป็นต้องอาศัยการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal rules) ทั้งนี้การรักษาวินัยทางการคลังที่ดีคือ ความสามารถของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายการคลังภายใต้กฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดได้อย่างต่อเนื่องและบรรลุผล

กฎเกณฑ์ทางการคลังประกอบด้วย กฎเกณฑ์ที่เป็นตัวชี้วัดเชิงตัวเลข (Numerical rule) และกฎเกณฑ์ที่เป็นแนวทางการปฏิบัติ (Procedural rule) ซึ่งในที่นี้จะขอกกล่าวถึง เฉพาะกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวชี้วัดเชิงตัวเลข ที่ใช้ในการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลัง โดย องค์การระหว่างประเทศอย่างเช่น IMF ได้ทำการศึกษาและเสนอกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวชี้วัด เอาไว้หลายประเภท ที่สำคัญ คือ

(1) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้ เป็นการกำหนดเพดานการก่อหนี้และหนี้คงค้าง โดย กำหนดเป็นสัดส่วนกับ GDP เพื่อช่วยในการควบคุมและลดยอดหนี้สาธารณะ

(2) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณ เป็นการตั้งงบประมาณสมดุลหรือการ กำหนดเพดานการขาดดุลงบประมาณ โดยกำหนดเป็นสัดส่วนกับ GDP ซึ่งการตั้ง งบประมาณจะต้องต่อต้านกับวัฏจักรเศรษฐกิจ กล่าวคือ รัฐบาลตั้งงบประมาณสมดุลหรือ เกินดุลในช่วงที่ระบบเศรษฐกิจขยายตัว และตั้งงบประมาณขาดดุลในช่วงที่ระบบเศรษฐกิจ หดตัว ดังนั้นในระยะสั้นรัฐบาลอาจจะเกินดุลหรือขาดดุลก็ได้ขึ้นอยู่กับแต่ละสถานการณ์ แต่ในระยะยาวรัฐบาลควรมุ่งเข้าสู่งบประมาณสมดุล

จากการศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศ หลายประเทศได้มีการกำหนดตัวชี้วัด เพื่อใช้ในการกำกับและการบริหารทางการคลัง ที่สำคัญมี ดังนี้

- **กลุ่มสหภาพยุโรป** มีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายในสนธิสัญญา มาสทริชต์ โดยได้กำหนดเพดานหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ 60 ต่อ GDP และเพดานการขาด ดุลงบประมาณไม่เกินร้อยละ 3 ต่อ GDP

- **ประเทศอังกฤษ** มีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายในกฎหมาย “1988 Financial Act” โดยได้กำหนดกฎทอง (Golden Rule) ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืม ที่ กำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้เฉพาะในส่วนของรายจ่ายลงทุนเท่านั้น และการกำหนด สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่ให้เกินกว่าร้อยละ 40

- **ประเทศออสเตรเลีย** ได้มีการกำหนดเป้าหมายลดยอดหนี้คงค้างสุทธิของ รัฐบาลให้อยู่ที่ระดับครึ่งหนึ่งของปีงบประมาณ 1996 ก่อนการเปลี่ยนเข้าสู่ทศวรรษใหม่ ปราบกฏว่ารัฐบาลของประเทศออสเตรเลียสามารถลดระดับของหนี้คงค้างจากระดับที่สูง ที่สุดที่ร้อยละ 20 ของ GDP เหลือเพียงร้อยละ 7 ของ GDP ในปีงบประมาณ 2001

### กฎเกณฑ์ทางการคลังของประเทศไทย

ประเทศไทย โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) กระทรวงการคลังได้มีการ จัดทำกฎเกณฑ์ทางการคลัง เพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดและเป้าหมายในการรักษาความยั่งยืนทางการ คลังในระยะปานกลางและระยะยาว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการ

พิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเป็นแนวทางในการพิจารณา ร่วมกับแผนและมาตรการของการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งเพื่อใช้ในการ บริหารความเสี่ยงทางคลัง ซึ่งกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้มีการ กำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมาย ดังนี้

- (1) ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 50
- (2) ภาระหนี้ต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15
- (3) งบประมาณสามารถสมดุลได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548
- (4) รายจ่ายลงทุนต่องบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25

ในการกำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดดังกล่าว สศค. ได้พิจารณาถึงความเหมาะสมและ ความสามารถในการดำเนินการให้ได้ตามเป้าหมาย โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ คือ แบบจำลองความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งเป็นแบบจำลองที่ใช้ในการประมาณการข้อมูล ทางการคลังที่สำคัญคือ รายได้ รายจ่ายและงบประมาณ ดุลงบประมาณและดุลเงินสด และการกู้ยืมและหนี้คงค้าง

#### 4. การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลัง

ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายการคลังได้บรรลุเป้าหมายตามที่ กำหนด อย่างไรก็ตามในขณะที่ประเทศต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจที่ภาคเอกชนอ่อนแอ หรือชะลอตัว จะคงเหลือแต่ภาครัฐที่ทำหน้าที่ผลักดันเศรษฐกิจให้ฟื้นขึ้นมา จึงมีผลทำให้ ตัวชี้วัดบางตัวไม่สามารถรักษาเป้าหมายเอาไว้ได้ เช่น การตั้งงบประมาณสมดุล และการ รักษาสัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 (รายละเอียดตามตารางที่ 3 ) โดยสามารถอธิบายตัวชี้วัดได้ ดังนี้

ตารางที่ 3 กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

กรอบความยั่งยืนทางการคลัง	เป้าหมาย	2546	2547	2548	2549	2550	2551
ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง / GDP (CY)	50	50	48	46	41	37	38
ภาระหนี้ / งบประมาณ	15	11	10	10	11	11	10
ดุลงบประมาณ (ตามระบบงบประมาณ) (ล้านบาท)	สมดุล	(174,900)	(99,900)	สมดุล	สมดุล	(146,200)	(165,000)
รายจ่ายลงทุน / งบประมาณ	25	21	25	25	26	24	24

ที่มา สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(1) ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP รัฐบาลสามารถรักษาเป้าหมายไว้ได้ตลอด โดย ณ.สิ้นปีงบประมาณ 2551 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 37.4 อย่างไรก็ตามในปีงบประมาณ 2552 ที่มีการตั้งงบประมาณขาดดุลเพิ่มขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นเป็นมากกว่าร้อยละ 40 นอกจากนั้นแล้วรัฐบาลมีนโยบายในการเร่งรัดโครงการลงทุนต่าง ๆ ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) มีผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังคงมีแนวโน้มสูงขึ้นต่อไปอีก แต่อย่างไรก็ตามคาดว่าจะรัฐบาลจะรักษาเป้าหมายไว้ได้

ประเด็นที่สำคัญที่ใช้ในการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังคือ รัฐบาลมีความสามารถในการชำระหนี้ได้หรือไม่ หากรัฐบาลมีรายได้เพียงเพื่อใช้จ่ายเป็นค่าเงินเดือนและค่าจ้าง และค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์ ซึ่งเป็นงบดำเนินงาน โดยไม่มีเงินเหลือจ่ายในการชำระหนี้ นั่นหมายถึง อาจเกิดวิกฤตทางการคลัง และไม่มีคามยั่งยืนทางการคลังสำหรับประเทศไทย การจัดเก็บรายได้ในแต่ละปีเพียงพอกับค่าใช้จ่ายดำเนินงานและการชำระหนี้ทั้งต้นเงินกู้และดอกเบี้ย ส่วนงบประมาณเพื่อการลงทุนอาจจะต้องใช้งบกู้ ซึ่งจะไปตามหลักการของกฎทอง ที่รัฐบาลกู้เงินเพื่อใช้จ่ายลงทุนเท่านั้น

(2) ภาระหนี้ต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 รัฐบาลสามารถรักษาเป้าหมายไว้ได้ตลอด โดยในปีงบประมาณ 2551 ภาระหนี้ต่องบประมาณอยู่ที่ร้อยละ 10 ทั้งนี้กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานนโยบายบริหารหนี้สาธารณะ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ภายใต้กรอบและวงเงินงบประมาณที่กำหนด ซึ่งทำให้สามารถลดภาระหนี้ทั้งต้นเงินกู้และดอกเบี้ยลงได้ นอกจากนั้นยังดูแลไม่ให้เกิดการกระจุกตัวของภาระหนี้ในปีใดปีหนึ่ง

(3) งบประมาณสามารถสมดุลได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 รัฐบาลสามารถรักษาเป้าหมายไว้ได้ในปีงบประมาณ 2548 – 2549 และหลังจากนั้นรัฐบาลขาดดุลงบประมาณจนถึงปัจจุบัน (รายละเอียดตามตารางที่ 2) ซึ่งเหตุผลของการตั้งงบประมาณขาดดุลก็เนื่องมาจากการส่งสัญญาณของการชะลอตัวและหดตัวของเศรษฐกิจ ทั้งจากสาเหตุภายในประเทศที่ขาดเสถียรภาพทางการเมืองและขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน และสาเหตุภายนอกประเทศที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจจากภาคอสังหาริมทรัพย์และการเงิน ทำให้รัฐบาลต้องเร่งผลักดันงบประมาณรายจ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาการหดตัวของเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ 2552 ที่ตั้งงบประมาณ (รวมงบเพิ่มเติม) ขาดดุลสูงถึง 366,200 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4 ของ GDP

การตั้งงบประมาณขาดดุลดังกล่าวแม้จะไม่สามารถรักษาเป้าหมายสมดุลตามกรอบความยั่งยืนเอาไว้ได้ก็ตาม แต่เป็นไปตามกฎเกณฑ์การตั้งงบประมาณแบบต่อต้านกับวัฏจักรเศรษฐกิจ ที่ตั้งงบประมาณขาดดุลได้ในช่วงเศรษฐกิจหดตัว โดยรัฐบาลยังคงมีเป้าหมายที่จะกลับสู่สมดุลในระยะปานกลางหรือระยะยาว ถือได้ว่ารัฐบาลยังคงมีวินัยทางการคลัง

(4) รายจ่ายลงทุนต้องงบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 รัฐบาลสามารถรักษาเป้าหมายไว้ได้ในปีงบประมาณ 2547 – 2549 และหลังจากนั้นรัฐบาลจัดสรรงบลงทุนต่ำกว่าเป้าหมายจนถึงปัจจุบัน โดยในปีงบประมาณ 2551 รายจ่ายลงทุนต้องงบประมาณอยู่ที่ร้อยละ 24 เนื่องจากในภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวหรือหดตัวทำให้รัฐบาลต้องเร่งรัดการเบิกจ่ายเพื่อให้เม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโดยเร็วที่สุด ซึ่งการใช้จ่ายงบประมาณหรืองบดำเนินงานจะสามารถดำเนินการได้รวดเร็วกว่างบประจำ

การกำหนดเพดานการจัดสรรงบลงทุนต้องงบประมาณให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐบาลมุ่งเน้นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว และเพื่อไม่ให้รัฐบาลมุ่งเน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นมากเกินไป อย่างไรก็ตามการพิจารณาของรัฐบาลเพียงอย่างเดียวอาจจะไม่ครบถ้วน ควรพิจารณาของรัฐบาลวิสาหกิจประกอบด้วยกันจะทำให้เห็นภาพการลงทุนของภาครัฐได้ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น ซึ่งคงไม่ขอก้าวในรายละเอียดในที่นี้

การประมาณการความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลาง จากแบบจำลองความยั่งยืนทางการคลังของ สศค.ที่ใช้ในการประมาณการตัวชี้วัดตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังในระยะ 5 ปีข้างหน้า (2552-2556) พบว่าตัวชี้วัดส่วนใหญ่สามารถรักษาเป้าหมายได้ตามที่ตั้งไว้ โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 40 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 ต่อ GDP และคาดว่าจะมีสัดส่วนสูงสุดในปีงบประมาณ 2555 หลังจากนั้นแนวโน้มลดลง และภาระหนี้ต้องงบประมาณมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นตามปริมาณการก่อหนี้ที่เพิ่มขึ้น โดยมีสัดส่วนสูงสุดในปีงบประมาณ 2553 ที่ร้อยละ 12 หลังจากนั้นแนวโน้มลดลง ส่วนการตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจของประเทศว่าจะสามารถฟื้นตัวได้เร็วมากน้อยเพียงไร หากภาวะเศรษฐกิจยังคงหดตัว การตั้งงบประมาณก็จะต้องขาดดุลต่อไปอีกจนกว่าเศรษฐกิจจะฟื้นตัวได้ดี และงบลงทุนต้องงบประมาณอาจจะต่ำกว่าเป้าหมายต่อไปอีกระยะขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ และควรที่จะกลับเข้าสู่เป้าหมายตามที่กำหนด

## สรุป

สถานการณ์ทางการคลังในขณะนี้ไม่ถือว่ารัฐบาลอังกฤษ การจัดทำงบประมาณขาดดุลของรัฐบาล ยังอยู่ภายใต้แนวทางในการรักษาวินัยทางการคลัง โดยการจัดตั้งงบประมาณแบบต่อต้านวัฏจักร ที่ตั้งงบประมาณขาดดุลในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว และตั้งงบประมาณเกินดุลหรือสมดุลในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว ถึงแม้ว่าในระยะสั้นรัฐบาลไม่สามารถรักษาเป้าหมายการตั้งงบประมาณสมดุลเอาไว้ได้ แต่ในระยะยาวรัฐบาลมีความตั้งใจที่จะกลับเข้าสู่เป้าหมายตามที่กำหนด

การมีฐานะทางการคลังที่ขาดดุลเงินสด ทำให้รัฐบาลต้องกู้เงินเพื่อชดเชยดุลการคลังเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังสามารถรักษาเป้าหมายสัดส่วนหนี้สาธารณะที่ไม่ให้เกินร้อยละ 50 ต่อ GDP สำหรับเงินคงคลังที่มีจำนวนลดลงอย่างมากในต้นปีงบประมาณ 2552 เป็นไปตามหลักการบริหารเงินสดที่ควรเก็บเงินสดไว้ในระดับแค่เพียงพอกับความต้องการใช้จ่าย และไม่ควรถูกเก็บไว้มากจนเกินไป เนื่องจากมีภาระต้นทุนค่าดอกเบี้ย ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์ขณะนี้ยังไม่ถือว่ารัฐบาลเกิดภาวะวิกฤตทางการคลัง เนื่องจากยังมีงบประมาณเพียงพอในการชำระหนี้

อย่างไรก็ตามในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลควรยึดหลักธรรมาภิบาล ที่ต้องมุ่งเน้นในเรื่อง ความโปร่งใสทางการคลังที่มีกฎหมายรองรับกับแนวทางการดำเนินนโยบายและการบริหารจัดการด้านการคลังอย่างมีหลักการและมาตรฐาน การมีกระบวนการจัดทำงบประมาณที่เปิดเผยและมีส่วนร่วม การเผยแพร่ข้อมูลทางการคลังที่ครบถ้วนและทันสมัยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย การสร้างระบบความรับผิดชอบของผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจต่อการออกแบบและดำเนินนโยบายการคลัง และการสร้างระบบการตรวจสอบที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นธรรม ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะเสริมสร้างให้รัฐบาลบรรลุเป้าหมายของการมีเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวอย่างมั่นคง

## มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ มุมมองที่ไม่ควรมองข้าม\*

ที่ประมาณการเบื้องต้น การจัดเก็บรายได้จะต่ำกว่าเป้าประมาณ 1 แสนถึง 1 แสน 3 หมื่น ล้านบาท ลดลงเกือบ 10% ฉะนั้นมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจที่รัฐบาลจะออกมาทั้งหมดจะมาจากการก่อหนี้ทั้งหมด คำถามคือจะก่อหนี้อย่างไรให้อยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังอย่างเข้มงวด ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศไทยรักษามาอย่างเข้มงวดทุกยุคทุกสมัยโดยมีกรอบการคลังที่ยึดเป็นหัวใจของนโยบายการคลังแบ่งเป็น 2 กรอบหลัก คือ กรอบทางกฎหมาย กับ กรอบทางเศรษฐกิจ

โดยกรอบทางกฎหมาย จะมีอยู่ 3 กรอบด้วยกัน กรอบแรกคือการก่อหนี้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จะกู้เงินในแต่ละปีงบประมาณได้ 20% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ บวกด้วย 80% ของงบชำระคืนเงินต้น ซึ่งปีงบประมาณปีบวงบประมาณเพิ่มเติมจะประมาณ 1.9 ล้านล้านบาท ฉะนั้นวงเงินนี้จะประมาณ 440,000 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลดำเนินงบประมาณขาดดุลเมื่อต้นปี 250,000 ล้านบาท กลางปีอีก 100,000 ล้านบาท เป็น 350,000 ล้านบาท ซึ่งยังอยู่ในกรอบ 440,000 ล้านบาทเหลือเพื่อไว้ประมาณ 90,000 ล้านบาท ซึ่งอาจจำเป็นต้องใช้หากรายได้ไม่เป็นไป ตามเป้า แทนที่จะใช้เงินคงคลังจนติดลบ ก็ใช้วงเงิน 9 หมื่นล้านบาทที่เหลือได้

ซึ่ง 350,000 ล้านบาท ที่ขาดดุลงบประมาณ เงินส่วนนี้จะมาจากการออกพันธบัตรเป็นหลัก โดยจะเป็นระยะสั้น ต่างจากที่ผ่านมาที่เป็นระยะยาว คือต่ำกว่า 5 ปี ลงมาจะมีสัดส่วนมากขึ้น แต่จะไม่ลดปริมาณ Bench Mark หลักคือ 5-10-15 และ 20 ปี จะออกมาอย่างสม่ำเสมอวงเงินก็มากขึ้นด้วย เพราะในภาวะที่เกิดวิกฤตการเงินโลกคนจะไม่นิยมซื้อระยะยาว จะหันมาซื้อระยะสั้นมากขึ้น เราจะซัพพลายตลาดด้วยพันธบัตร 2 ปี ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ออก แล้วจะมี 3 ปี 5 ปี และที่ระยะสั้นมาก ๆ คือตลาดตั๋วเงินคลัง คาดว่า จะเพิ่มขึ้นไปถึง 250,000 ล้านบาท แต่ถ้าไม่พอก็เอาเงินที่เหลือ 9 หมื่นล้านบาทสำรองไว้เข้ามา นี่คือการที่มาของกรอบกฎหมายกรอบแรก

สำหรับกรอบที่ 2 คือการค้ำประกันเงินกู้รัฐวิสาหกิจ ซึ่งทำได้อีก 20% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี คืออีกประมาณ 380,000 ล้านบาท รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลไม่ว่าจะก่อสร้างเมกะโปรเจกต์ การเข้าไปรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร หรือรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาสภาพคล่องระยะสั้นๆ ไม่สามารถระดมทุนได้ด้วยตัวเอง รัฐบาลสามารถใช้อำนาจค้ำประกันการกู้ มาดำเนินการจัดหาเงินกู้ให้ตอนนี้วงเงินนี้เป็นที่ต้องการเยอะมาก เพราะตลาดเกิดการตั้งตัวมากสถาบันการเงินก็เข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งก็ต้องกู้ในต้นทุนที่สูงขึ้น แม้ดอกเบี้ยรัฐบาลจะลดลง แต่รัฐวิสาหกิจก็ต้องเสียสเปรดที่เพิ่มขึ้น

\* ที่มา: มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ มุมมองที่ไม่ควรมองข้าม BrandDigest ฉบับที่ 22 มีนาคม-เมษายน BrandDigest

สำหรับกรอบที่ 3 ภายใต้กรอบกฎหมายคือกรอบการกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม หรือเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงิน อันนี้เป็นที่มาของเงินกู้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐมนตรีเห็นชอบไปแล้ว 7 หมื่นล้านบาท เราจะเอาเงินกู้ก้อนนี้มาคล้าย ๆ เป็นมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอีก 2 ของรัฐบาลอีกหนึ่งคืองบประมาณกลางปี อีก 2 ก็ใช้เงิน จากต่างประเทศเข้ามาเสริมงบกลางปี หลักใหญ่ๆ คือจะใช้ในโครงการที่มีการจ้างงานสูง โครงการที่มี Impact ต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โครงการที่มีความพร้อมที่จะลงทุนได้ทันทีทันใด ซึ่งจะต้องเสนอ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อน

สำหรับแหล่งเงินกู้ที่หาพบว่ามี ๖ ธนาคารโลก เอดีบี ใจกล้า รวมทั้งสิ้นคือ 2 พันล้าน เหรียญสหรัฐ ประมาณ 7 หมื่นล้านบาท คิดว่าประมาณกลางปีเป็นต้นไปเม็ดเงินจะเริ่มเข้ามา ประมาณ พฤษภาคมหรือมิถุนายนก็น่าจะเริ่มเข้ามา กรอบตรงนี้คือ 10% ของงบประมาณรายจ่ายคือ 180,000 ล้านบาท เป็นเงินกู้ใหม่ภายใต้กรอบกฎหมายบริหารหนี้สาธารณะที่ใช้อยู่ เป็นการควบคุมวินัยการเงิน การคลังไม่ให้ ก่อหนี้จนมากเกินไป

“ถ้าเศรษฐกิจไทยไม่เลวร้ายไปกว่านี้ และเศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มที่จะฟื้นตัวในช่วง ปลายปี ซึ่งขณะนี้ทุกประเทศได้ออกมาตรการมาช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย หรือญี่ปุ่น ก็หวังว่าสถานการณ์เศรษฐกิจน่าจะเริ่มฟื้นตัวได้ในครึ่งหลังของปี”

ฉะนั้นวงเงินทั้งหมดน่าจะรองรับได้ แต่ถ้าวิกฤตลากยาวไปกว่านี้ก็ต่อมว่ากันอีกที อาจต้องมีการออกกฎหมายพิเศษเหมือนสมัยวิกฤตปี 40 ตอนนั้นออกเป็นพระราชกำหนดให้ กระทรวงการคลังกู้เงินเพิ่มได้ก็มีความเป็นไปได้ เพราะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ เรามีวงเงินทั้งหมด 3 กรอบบวกรวมกัน ซึ่งเท่ากับ 50% ของงบรายจ่ายประจำปี ซึ่งปีนี้อยู่ที่ 1.9 ล้าน ล้านบาท เท่ากับกู้ได้ 850,000 ล้าน ซึ่งในประวัติศาสตร์เรายังไม่เคยกู้มากเท่านี้มาก่อน

นอกจากนี้ยังมีกรอบทางเศรษฐกิจ กรอบความยั่งยืนทางการคลังซึ่งไม่ได้มีกฎหมาย กำหนดไว้ แต่เป็นกรอบที่กระทรวงการคลังกำหนดขึ้นมาเอง โดยคิดว่าการที่ควบคุมทุกอย่างให้อยู่ภายใต้ กรอบนี้จะสร้างความเชื่อมั่นในนโยบายการคลังของประเทศ คือหนี้สาธารณะคงค้างต่อจีดีพีจะต้องไม่เกิน 50%

เท่ากับว่ากรอบกฎหมายเป็นกรอบการกู้เงินใหม่ แต่กรอบเศรษฐกิจเป็นหนึ่งคงค้าง ในขณะหนึ่ง ซึ่งต้องไม่เกิน 50% ของจีดีพี

อันที่สองคือภาระหนี้ในงบประมาณต้องไม่เกิน 15% ภาระหนี้คือบที่เราต้องตั้งเพื่อชำระ ดอกเบี้ย ชำระเงินคืนในแต่ละปีงบประมาณต้องไม่เกิน 15% ของวงเงินงบประมาณทั้งหมด ถ้าถามว่า มีความสำคัญแค่ไหนสำหรับ 2 ตัวนี้ อันแรกจริงๆ แล้วเป็นสิ่งที่เรากำหนดขึ้นมาโดยไม่มีหลักเกณฑ์ ที่ชัดเจน แต่เรามองว่าประเทศในประชาคมยุโรปมีกฎของเขาว่าต้องรักษาหนี้สาธารณะไม่ให้เกิน 60% ของจีดีพี เราก็เอา 50% ขณะนี้อยู่ที่ประมาณ 37% แต่ถ้าจะกู้ตามแนวที่เล่าให้ฟังจะขึ้นมาเยอะพอสมควร

ตอนนี้คาดว่าจะขึ้นมาที่ 41% ถ้าเศรษฐกิจยังโตอยู่ ตัวเลขนี้อยู่บนพื้นฐานที่เศรษฐกิจโต 2% เงินเฟ้อ 1% แต่ ณ วันนี้ มีหลายสำนักออกมาพูดเศรษฐกิจและเงินเฟ้ออาจจะติดลบ ถ้าเป็นอย่างนั้นหนี้ต่อจีดีพีจะกระโดดขึ้นไป ในกรณีที่เลวร้ายที่สุดคือเศรษฐกิจติดลบ 1% เงินเฟ้อติดลบ 1.5% หนี้สาธารณะจะกระโดดขึ้นไปถึง 43-44% ของจีดีพี แต่คงไม่เกินไปกว่านี้

ส่วนภาระหนี้ในงบประมาณต้องไม่เกิน 15% ตรงนี้สำคัญ ปัจจุบันอยู่ที่ 12-13% เป็นดอกเบี้ยล้วน ๆ เงินต้นส่วนใหญ่ยัง Hold อยู่ ซึ่งหนี้สาธารณะ 3.4 ล้านล้านบาท เป็นของกองทุนฟื้นฟู 1.2 ล้านล้านบาท ซึ่งเยอะมาก คือ 1 ใน 3 เป็นของกองทุนฟื้นฟู แต่ละปีดอกเบี้ยที่ชำระไปประมาณ 12% ของงบประมาณ 1 ใน 3 เป็นดอกเบี้ยของกองทุนฟื้นฟู คงต้องหาวิธีในการจัดการ

ตอนนี้ทุกคนรอผลของมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอยู่ ซึ่งถ้าทำให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวได้ตามแผนจริงๆ หนี้สาธารณะปานกลางก็ไม่น่ากลัว และตราบไคท์ที่ภาระดอกเบี้ยไม่ขยายตัวว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจ ตราบนั้นถือว่าสถานะทางการคลังยังอยู่ในระดับที่ดี

สำหรับสถานการณ์ขณะนี้ยังสามารถรองรับได้ แต่ไม่มีใครบอกได้ว่าวิกฤตจะเลวร้ายกว่านี้หรือไม่ และเมื่อไหร่จะกลับฟื้นคืนมาเร็วหรือช้าไม่มีใครรู้

## แผนการใช้งบประมาณในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ\*

นับเป็นเวลาเกือบ 1 ปีพอดีที่ประเทศไทยได้เริ่มฟื้นตัวจากผลกระทบของโควิด-19 ซึ่งเหตุการณ์วิกฤติการณ์ทางการเงินของโลกได้เริ่มต้นขึ้น และขยายตัวลุกลามจนส่งผลกระทบต่อสถานภาพทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมไปถึงประเทศไทยของเราด้วย รัฐบาลไทย ในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบายต่างๆ และคอยกำกับดูแลเศรษฐกิจของประเทศให้เติบโตและดำเนินไปในทิศทางที่เหมาะสม ก็ไม่ได้นิ่งดูดายกับปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนี้ครับ โดยเราจะเห็นได้จากข่าวคราวของแผนการกระตุ้นเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ที่รัฐบาลทยอยประกาศออกมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแน่นอนครับว่ามาตรการต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่จำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการทั้งสิ้น และแหล่งของเม็ดเงินดังกล่าว ก็ถูกดึงมาจากงบประมาณประจำปีของประเทศไทยนั่นเอง ดังนั้น Bond Digest ในฉบับนี้ จึงจะขอนำเสนอรายละเอียดกว้าง ๆ เกี่ยวกับแผนการใช้งบประมาณในการจัดทำโครงการต่างๆ ของภาครัฐ สำหรับปี 2552 โดยหวังว่าน่าจะช่วยให้คุณผู้อ่านได้มองเห็นภาพและแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นของเศรษฐกิจไทย ในอนาคตอันใกล้ได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้นด้วยครับ ในสมัยของรัฐบาลชุดก่อนหน้า (รัฐบาลที่มีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้มีการประกาศและอนุมัติงบประมาณประจำปี 2552 ไปแล้วครั้งหนึ่ง โดยในครั้งนั้น รัฐบาลได้ประมาณการรายได้สุทธิของรัฐบาลในปี 2552 ไว้ที่ 1,585,500 ล้านบาท ในขณะที่เดียวกันก็ได้กำหนดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลทั้งปีไว้ที่ 1,835,000 ล้านบาทครับ ดังนั้นจึงเท่ากับว่ารัฐบาลได้ประกาศที่จะดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล (รายจ่าย > รายรับ) จำนวน 249,500 ล้านบาทนั่นเอง โดยที่งบประมาณรายจ่ายจำนวน 1,835,000 ล้านบาทนี้ ถูกแบ่งออกไปใช้ใน 4 วัตถุประสงค์หลักด้วยกันตามที่แสดงไว้ในตารางครับ

หน่วย : ล้านบาท		หน่วย : ล้านบาท	
งบประมาณรายจ่ายของรัฐ	1,835,000	ฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาคม	124,470 6.8%
รายได้สาธารณะของรัฐ	1,585,500	พัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต	534,423 29.1%
ขาดดุล	249,500	สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานและนโยบายอย่างสมดุล	175,999 9.6%
		บริหารจัดการภัยพิบัติ เสริมศักยภาพธรรมชาติ	32,656 1.8%
		พัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี	16,193 0.9%
		การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	8,978 0.5%
		รักษาความมั่นคงของรัฐ	187,571 10.2%
		สร้างทศวรรษการปฏิรูป	301,586 16.4%
		รายการค่าดำเนินการภาครัฐ	453,123 24.7%
		รวมงบประมาณรายจ่ายของรัฐ	1,835,000 100.0%

\* ที่มา : มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ มุมมองที่ไม่ควรมองข้าม BrandDigest ฉบับที่ 22 มีนาคม – เมษายน BrandDigest

และหากเราพิจารณาเฉพาะสัดส่วนของการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามวัตถุประสงค์หลัก ทั้ง 4 ข้อนี้แล้ว อาจจะสรุปได้ในเบื้องต้นว่ารัฐบาลได้ตั้งบไว้เพื่อใช้จ่ายในการลงทุน จำนวนเพียง 407,318 ล้านบาท หรือคิดเป็นเพียง 22.2% ของงบประมาณทั้งหมด โดยที่งบประมาณ ในส่วนนี้ครอบคลุมไปถึงการลงทุนในด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง การขยาย โอกาสและพัฒนาการศึกษา การออกแบบโครงการรถไฟฟ้าและระบบขนส่งมวลชนทางราง หรือแม้กระทั่ง การรักษาความสงบและปกป้องประเทศให้มีความมั่นคง เป็นต้น

ในขณะที่การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) ที่หลาย ๆ ฝ่ายคาดว่าจะช่วย ทำให้เกิดเม็ดเงินลงทุนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก และจะช่วยกระตุ้นการลงทุนโดยรวม ของประเทศได้นั้น รัฐบาลได้เคยกำหนดวงเงินสำหรับการลงทุนประเภทนี้แยกไว้ต่างหากที่ประมาณ 1,886,252 ล้านบาท ทั้งนี้ กำหนดให้จัดหาแหล่งเงินทุนซึ่งส่วนใหญ่เป็นแหล่งเงินทุนจากภายนอกประเทศ และมีระยะเวลาในการลงทุนตามแผนการประมาณ 4 ปี (ตั้งแต่ปี 2552 - 2555) แต่เนื่องจากว่าที่ผ่านมา โครงการ Mega Project มีปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการอยู่หลายด้านด้วยกัน จึงคาดว่าในปีที่รัฐบาล น่าจะลงทุนในโครงการ Mega Project ได้ไม่มากนัก โดยโครงการที่คาดว่าจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างได้ ในปีนี้ ได้แก่โครงการรถไฟฟ้า 2 สายที่ผ่านการอนุมัติจากรัฐบาลชุดเดิมไปแล้ว

และหลังจากที่รัฐบาลชุดปัจจุบันเข้ามารับตำแหน่งได้เพียงไม่นาน สถานการณ์ ทางเศรษฐกิจของไทยก็ยังคงมีแนวโน้มที่เป็นลบ สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจโลก เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว รัฐบาลจึงได้ออกมาตรการต่างๆ โดยหวังว่าจะเป็นการช่วยเหลือประชาชน และเพื่อเป็นการกระตุ้น เศรษฐกิจของประเทศไปพร้อมๆ กันด้วย โดยที่แหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้ดำเนินการต่างๆ เหล่านี้ ล้วนแล้วแต่ได้มาจากงบประมาณกลางปีที่รัฐบาลเสนอขึ้นเพิ่มเติมจากแผนงบประมาณเดิมเป็นจำนวน 116,700 ล้านบาท และผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาไปเรียบร้อยแล้ว ส่งผลทำให้ ณ ปัจจุบัน (ปี 2552) รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลเพิ่มขึ้นเป็น 366,200 ล้านบาท และงบประมาณส่วนที่เพิ่มเติม ขึ้นมา ได้ถูกนำไปใช้ผ่านมาตรการต่างๆ เหล่านี้คือ

1. มาตรการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนและข้าราชการผู้มีรายได้น้อย โดยจ่ายเป็นเงิน ค่าครองชีพให้รายละ 2,000 บาท และคาดว่า จะต้องใช้เม็ดเงินสำหรับมาตรการนี้ จำนวนทั้งสิ้น 19,000 ล้านบาท
2. จ่ายเบี้ยยังชีพเพื่อดูแลผู้สูงอายุ โดยจ่ายเป็นรายเดือน เดือนละ 500 บาท และคาดว่า จะต้องใช้งบประมาณ 9,000 ล้านบาท
3. ค่าอายุของ 5 มาตรการที่รัฐบาลชุดที่แล้วเคยทำไว้ ออกไปอีก 6 เดือน (ในครั้งนี้ได้ ยกเลิกมาตรการยกเว้นภาษีสรรพสามิตทั้งไป) โดยหวังว่าการช่วยประชาชนลดค่าโดยสารรถเมล์ รถไฟ หรือการลดค่าไฟฟ้า และน้ำประปา จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนในภาวะเศรษฐกิจเช่นนี้ได้ ทั้งนี้คาดว่า จะต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น 11,000 ล้านบาท

4. ช่วยลดค่าครองชีพให้แก่ประชาชน โดยอนุมัติงบให้กระทรวงพาณิชย์จำนวน 1,000 ล้านบาท เพื่อนำไปหาทางช่วยลดราคาสินค้าในท้องตลาดที่ยังคงอยู่ในระดับที่สูง ซึ่งสวนทางกับราคาน้ำมันที่ปรับตัวลดลงมาก่อนข้างมากแล้ว


5. โครงการเรียนฟรี 15 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใน 5 เรื่องดังต่อไปนี้คือ ค่าเล่าเรียน, ค่าตำราเรียน, ค่าอุปกรณ์การเรียน, ค่าชุดนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพ ซึ่งคาดว่าจะต้องใช้งบประมาณรวมทั้งสิ้น 19,000 ล้านบาท

6. ช่วยเหลือบัณฑิตจบใหม่ และเข้าไปดูแลประชาชนผู้ที่มีความเสี่ยงต่อการถูกเลิกจ้าง จำนวน 6,900 ล้านบาท

7. ดูแลสินค้าเกษตร 3 รายการ ได้แก่ข้าวโพด, ปาล์มน้ำมัน และยางพารา เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรด้วยงบประมาณ 13,580 ล้านบาท

8. มาตรการส่งเสริมการผลิต และเงินสำรองเพื่อจ่ายในกรณีฉุกเฉิน อีกจำนวน 37,220 ล้านบาท

หน่วย : ล้านบาท	
ฟื้นค่าครองชีพให้ผู้มีรายได้น้อย	19,000
จ่ายวัยยอชีพให้ผู้สูงอายุ	9,000
ต่ออายุ 6 มาตรการ 6 เดือน	11,000
โครงการวงพาณิชย์ช่วยเหลือภาคธุรกิจ	1,000
โครงการเรียนฟรี	19,000
ช่วยเหลือบัณฑิตจบใหม่ เสพฐฐาสักจาง	6,900
ดูแลราคาสินค้าเกษตร 3 รายการ	13,580
มาตรการส่งเสริมการผลิต และเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉิน	37,220
รวม	116,700



เงินพันเงินกลาง	116,700
ขาดดุล (พัน)	249,500
รวมขาดดุล (หม)	366,200

ทั้งนี้ หากพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับแผนการใช้งบประมาณเพิ่มเติมที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ เราจะพบว่ารัฐบาลได้ใช้จ่ายเงิน ในรูปแบบที่เป็นการให้เปล่าแก่ประชาชน เป็นจำนวนสูงถึง 65,900 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 56.5% ของงบประมาณทั้งหมดที่รัฐบาลขอเพิ่มเติมเลยทีเดียวครับ ทำให้หลาย ๆ ฝ่ายมองว่า รัฐบาลใช้จ่ายเงินเพื่อหวังที่จะกระตุ้นอุปสงค์ (Demand) หรือเพิ่มความต้องการจับจ่ายใช้สอยของประชาชนเป็นหลัก แทนที่จะนำเงินงบประมาณส่วนนี้ไปกระตุ้นหรือเพิ่มศักยภาพทางการผลิต (Supply) มากกว่า ซึ่งสุดท้ายแล้วจะก่อให้เกิดการจ้างงานและสร้างรายได้ รวมทั้งเป็นการเพิ่มกำลังซื้อให้กับประชาชนได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว และนอกจากนี้แล้วมาตรการเพื่อส่งเสริมการผลิต และการสำรองจ่ายฉุกเฉินอีกประมาณ 37,200 ล้านบาทนั้น ก็ยังไม่ชัดเจนว่าจะเป็นไปได้ในรูปแบบใด ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจสำหรับคุณผู้อ่านนะครับ ที่จะติดตามกันอย่างใกล้ชิดว่าหลังจากการใช้จ่ายตามแผนงบประมาณได้ถูกดำเนินการไปแล้ว เศรษฐกิจของไทยได้ปรับตัวไปในทิศทางที่มุ่งหวังไว้หรือไม่อย่างไร

# ภาคผนวก



### พระราชกำหนด

ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน  
เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

พ.ศ. ๒๕๕๒

### ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒  
เป็นปีที่ ๖๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒”

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ

การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสี่แสนล้านบาท และให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๔ เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๓ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้สมทบเป็นเงินคงคลัง

กระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อใช้จ่ายหรือลงทุนเพื่อฟื้นฟูหรือเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ได้

มาตรา ๕ อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย การจัดการและวิธีการที่เกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราว และระยะเวลาชำระคืนเงินคืน ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

มาตรา ๖ ค่าใช้จ่ายในการกู้เงินและการออกและจัดการตราสารหนี้ อาจจ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินกู้นั้นก็ได้

มาตรา ๗ ภายในหกสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ

มาตรา ๘ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๓ โดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุ ซ้ำคืน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้

มาตรา ๕ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้ตามมาตรา ๓ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ โดยกระทรวงการคลังจะกู้เป็นสกุลเงินแตกต่างจากหนี้เดิมก็ได้

เงินกู้ตามวรรคหนึ่ง มิให้นำรวมในวงเงินตามมาตรา ๓ และต้องไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ

ในกรณีที่หนี้เงินกู้ซึ่งจะทำการปรับโครงสร้างนี้มีจำนวนเงินมากและกระทรวงการคลังเห็นว่าไม่สมควรกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวในคราวเดียวกัน กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเป็นการล่วงหน้าได้ไม่เกินสิบสองเดือนก่อนวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ

มาตรา ๑๐ ให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศทำหน้าที่บริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดนี้

เงินที่ได้รับจากการกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ตามมาตรา ๕ วรรคสามให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยให้นำเข้าบัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และให้กระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายในการชำระเงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าว

มาตรา ๑๑ ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๑๒ นอกจากกรณีที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชกำหนดนี้ ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกำหนดนี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

## หน้า ๔

เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๒๘ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ได้เกิดวิกฤติการณ์ของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก และส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรง แม้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ยังไม่เพียงพอ ประกอบกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐต่ำกว่าที่ประมาณการไว้อย่างมาก ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง แต่เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการ ฉะนั้นเพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายหรือลงทุน หรือเพื่อดำเนินมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต่อการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้



### สำนักวิชาการ ให้การบริการทางวิชาการ

๑. ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ ให้บริการในวันและเวลาราชการ  
- กลุ่มงานบริการวิชาการ ๑ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๒ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘-๕๙  
ด้านการเมืองการปกครอง ความมั่นคง การทหาร การยุติธรรม กฎหมายระหว่างประเทศ  
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อนุญาโตตุลาการ ทฤษฎีสินทางปัญญา  
- กลุ่มงานบริการวิชาการ ๒ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๑ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘-๕๙  
ด้านเศรษฐกิจ พาณิชยกรรม การเงิน การคลัง การธนาคาร การลงทุน งบประมาณ ประกันภัย  
อุตสาหกรรม คมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การเกษตรและสหกรณ์  
- กลุ่มงานบริการวิชาการ ๓ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘-๕๙  
ด้านสังคม การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม แรงงานและสวัสดิการสังคม เด็ก สตรี  
การสาธารณสุข การท่องเที่ยว การกีฬา วิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม การพลังงาน
๒. ณ จุดบริการสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ (E-knowledge Services) อาคารรัฐสภา ๑ ชั้น ๓  
ให้บริการในวันและเวลาราชการ สำหรับวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้บริการถึงเวลา ๑๙.๓๐ น.  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๘๗๗ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๑๘๗๘

พิมพ์ที่สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ออกแบบปกโดย น.ส.รติมา ศารทะประกา