



The Parliamentary Budget Office

รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

รายงานวิเคราะห์

**ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ.**

รายงานวิเคราะห์
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ.

จัดทำโดย
สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. 0 2244 2222 โทร. 0 2244 2088



เรื่อง รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ.

จัดพิมพ์ครั้งที่ 1/2560

จำนวนหน้า 21 หน้า

จำนวนที่พิมพ์ 250 เล่ม

จัดทำโดย สำนักงานประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ 10400
โทร. 0 2244 2222
โทร. 0 2244 2088

พิมพ์ที่ สำนักงานพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ 10400
โทร. 0 2244 2117
โทร. 0 2244 2122

คำนำ

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดตั้งขึ้นเพื่อให้การสนับสนุนด้านวิชาการ ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และสมาชิกรัฐสภา รวมถึงเผยแพร่ผลงานวิชาการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ แก่สาธารณชนโดยทั่วไป

โดยที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้สำนักงานงบประมาณจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ. ภายใต้กรอบงบประมาณรายจ่าย 190,000 ล้านบาท สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาจึงได้จัดทำรายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ. ซึ่งได้สรุปสาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยได้นำเสนอบทวิเคราะห์เป็น 5 เรื่อง ประกอบด้วย (1) ภาพรวมนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ (2) งบกลาง (3) กองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย (4) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (5) รายจ่ายตามแผนบูรณาการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งเป็นโครงสร้างรายจ่ายที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการวิเคราะห์เล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณางบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไป

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

มกราคม 2560

บทสรุปผู้บริหาร

สำนักงบประมาณของรัฐสภาได้จัดทำรายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ. สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

วงเงินงบประมาณรายจ่าย (เพิ่มเติม) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 190,000 ล้านบาท เมื่อรวมกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 2,733,000 ล้านบาท รวมเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น จำนวน 2,923,000 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 19.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.30 ทั้งนี้ แหล่งเงินที่พึ่งได้จำนวน 190,000 ล้านบาท สำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะมาจากภาษีและรายได้อื่น จำนวน 27,078.2787 ล้านบาท และเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ 162,921.7213 ล้านบาท ส่งผลให้วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้นจากเดิม 390,000 ล้านบาท เป็น 552,921.7213 ล้านบาท (ร้อยละ 3.7 ของ GDP)

ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้ว รัฐบาลอาจต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลเงินงบประมาณเพิ่มเติมอีกจำนวน 162,921.7213 ล้านบาท แต่เมื่อพิจารณาระดับและโครงสร้างของหนี้สาธารณะ พบว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 60 ซึ่งประเมินว่าความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติหนี้สาธารณะในระยะ 3-5 ปี ยังมีความเสี่ยงต่ำ เนื่องจากเป็นหนี้ภายในประเทศและไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเทียบกับปีงบประมาณก่อน ซึ่งถือว่ารัฐบาลมีการรักษาวินัยทางการคลังได้ดีในระดับหนึ่ง

จากการวิเคราะห์โดยเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณกับกรอบความยั่งยืนทางการคลัง พบว่า รัฐบาลไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของการตั้งงบลงทุนต่องบประมาณ (ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของวงเงินงบประมาณ) โดยต่ำกว่าระดับที่กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อภาวะเศรษฐกิจดีขึ้น รัฐบาลควรทยอยลดการขาดดุลงบประมาณลงและเข้าสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในระยะต่อไปจึงเป็นสิ่งจำเป็น และเพิ่มสัดส่วนงบลงทุนให้ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด รวมถึงควรเร่งรัดและเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะงบลงทุนให้มากขึ้น โดยระมัดระวังการใช้จ่าย และรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด โดยไม่ก่อหนี้ที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ คำนึงถึงหนี้สาธารณะในระยะยาว รวมถึงควรกำหนดระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังด้วย

ทั้งนี้ หากโครงการที่อยู่ในงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะงบประมาณของส่วนราชการ กลุ่มจังหวัด และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ สามารถเบิกจ่ายได้จริงตามวัตถุประสงค์ จะก่อให้เกิดผลตอบแทนจากการลงทุนจะช่วยสร้างโอกาสการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเพิ่มศักยภาพการผลิตของประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้หนี้สาธารณะทยอยลดลงตามลำดับ นอกจากนี้ควรให้ความสำคัญกับแรงขับเคลื่อนภาคท่องเที่ยวและส่งเสริมการส่งออกให้กลับมาขยายตัว ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการกระตุ้นให้เศรษฐกิจเติบโตจากการลงทุนภายในประเทศ โดยเน้นการพัฒนากลุ่มวิสาหกิจชุมชน และอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี) เศรษฐกิจท้องถิ่น ภาคการท่องเที่ยวชุมชนและการลงทุนในท้องถิ่น และสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นจากการสร้าง cluster แต่ละภูมิภาค ให้มีแหล่งจำหน่ายและกระจายสินค้าระหว่างท้องถิ่น/เมือง/ภูมิภาคทั้งในประเทศและชายแดน ซึ่งเป็นเศรษฐกิจของท้องถิ่น (local economy) หรือเศรษฐกิจภายในของประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาวต่อไป

งบกลาง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ได้ตั้งงบประมาณงบกลางจำนวน 42,864.51 ล้านบาท ดังนี้ 1) งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 22,921.7213 ล้านบาท 2) งบกลาง ค่าใช้จ่ายส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจภายในประเทศ ภายใต้แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ จำนวน 19,942.7922 ล้านบาท โดยสำนักงบประมาณของรัฐสภาเห็นว่า การตั้งงบกลางควรเป็นงบประมาณรายจ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ใช้เป็นเงินทุนสำรองกรณีฉุกเฉิน จำเป็น หรือเร่งด่วน และควรมีการกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมสอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยรัฐบาลควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกรอบวงเงินงบประมาณของรายจ่ายงบกลางในแต่ละปีงบประมาณให้มีแผนการใช้จ่ายเงินที่ชัดเจน และควรเป็นรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้และสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้ ในการใช้จ่ายงบประมาณควรดำเนินการอย่างเข้มงวด โปร่งใส และตรวจสอบได้ สำหรับรายการงบกลางที่เป็นเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ /เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ /เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ /เงินสมทบของลูกจ้างประจำ/ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ ควรแยกจากงบกลางไปตั้งจ่ายภายใต้ความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลาง รวมถึงค่าใช้จ่ายในรายการกระตุ้นเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่มีโครงการรองรับการใช้จ่ายงบประมาณควรมีการแยกออกจากงบกลางเพื่อให้เห็นแผนการใช้จ่ายที่ชัดเจน

กองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รัฐบาลจัดสรรเงินเป็นงบประเดิมให้กองทุนฯ เป็นจำนวน 10,000 ล้านบาท สำนักงบประมาณของรัฐสภาเห็นว่า การบริหารกองทุนควรคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1. นอกจากการส่งเสริมสนับสนุนโดยการตั้งกองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมายแล้ว ยังมีความจำเป็นที่ต้องปรับรูปแบบการศึกษาของประเทศ เพื่อเพิ่มจำนวนบุคลากร แรงงานที่มีประสิทธิภาพ ที่ตรงกับความต้องการของกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย
2. ในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ และการพิจารณาผู้ได้รับการส่งเสริมนั้น ควรจะให้ความสำคัญพิจารณาสนับสนุนกิจการที่มีการสร้างงานในประเทศ และมีผลประโยชน์กลับคืนต่อส่วนรวมในมิติอื่น ๆ ด้วย
3. ควรจะพิจารณาให้การสนับสนุนผู้ประกอบการที่มีศักยภาพที่จะสร้างผลตอบแทนกลับคืนให้กับกองทุนฯ เพื่อจะได้นำไปส่งเสริมในกิจการอื่นๆต่อไป
4. การพิจารณาอนุมัติให้ได้รับเงินสนับสนุนหรือสิทธิประโยชน์อื่น ๆ กับผู้ที่ได้รับการส่งเสริมต้องคำนึงถึงความเหมาะสม และเป็นธรรม มีการติดตาม ตรวจสอบ และรับรองการลงทุนในการได้รับเงินสนับสนุนอย่างสม่ำเสมอ
5. ควรดำเนินการบูรณาการกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวเนื่องกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษา กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น เพื่อต่อยอดวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รัฐบาลจัดสรรเงินจำนวน 15,000 ล้านบาท ให้กับกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งสำนักงบประมาณของรัฐสภาเห็นว่า การจัดสรรงบประมาณดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนให้กับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และควรปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน ดังนี้

1. รัฐบาลควรที่จะเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในระยะที่ 3 ให้กับหมู่บ้านให้ครบถ้วน โดยให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของโครงการให้เป็นไปตามหลักการจัดสรรเงินเพิ่มทุนอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่าและโปร่งใส
2. ควรเร่งรัดตรวจสอบผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านทุกกองทุนทั่วประเทศ เพื่อให้ทราบถึงสถานะที่แท้จริงของเงินกองทุนหมู่บ้านและหนี้ค้างชำระ ตลอดจนผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของกองทุนว่ามีกองทุนหมู่บ้านใดที่ผลการดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง จึงต้องเร่งตรวจสอบทุกบัญชีของกองทุนหมู่บ้านตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านจนถึงระยะเวลาที่กำหนดภายใต้มาตรฐานและฐานข้อมูลเดียวกัน
3. ควรรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านทั่วประเทศเพื่อจัดทำรายงานประจำปี เผยแพร่ผลการดำเนินงานของกองทุน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและสามารถติดตามผลการดำเนินงานได้
4. ควรเร่งรัดและจัดทำแผนบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟูและพัฒนากลุ่มกองทุนหมู่บ้านที่มีปัญหาจำนวน 12,499 กองทุน (ร้อยละ 15.77 ของกองทุนทั้งหมด)

โครงการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ได้จัดสรรงบประมาณ จำนวน 75,057.2078 ล้านบาท ลงพื้นที่กลุ่มจังหวัดทั้ง 18 กลุ่ม จากการศึกษาข้อมูลย้อนหลังของสำนักงบประมาณของรัฐสภา พบว่า ที่ผ่านมารัฐบาลได้สนับสนุนงบประมาณลงสู่ตำบลและหมู่บ้านจำนวนมากตามมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานราก แต่ยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานบางประการ ได้แก่

1. ปัญหาเรื่องความพร้อมของพื้นที่ดำเนินการ สำหรับโครงการตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้าน) ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งจะต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้และกรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืชก่อน และมีโครงการบางส่วนที่ก่อหนี้ได้ทันแต่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทัน 31 มีนาคม 2559 จนต้องขยายเวลาออกไปเพื่อให้สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จตามสัญญา “เฉพาะโครงการที่ได้ก่อหนี้ผูกพันจนถึงขั้นจองเงินในระบบ (PO) แล้ว” อีกทั้งยังมีปัญหาในการบริหารจัดการทรัพย์สินที่เกิดจากโครงการ เนื่องจากยังไม่มีแนวทางในการใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษา รวมถึงการโอนทรัพย์สินให้ส่วนราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการ

2. โครงการตามมาตรการสำคัญเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและคนยากจนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน และโครงการตามมาตรการสนับสนุนการจัดหาเครื่องจักรกลการเกษตรให้กลุ่มสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรตามมาตรการสำคัญเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ และเร่งรัดการใช้จ่ายเงินให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2558 แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จได้ทันตามกำหนด จนต้องมีการขอขยายเวลาออกไปถึงสองครั้ง

ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่กลุ่มจังหวัดตามร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้ด้วยและแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามจะแก้ปัญหาโดยให้ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมีศักยภาพและความพร้อมในการจัดทำโครงการและการบริหารงบประมาณ เข้ามาช่วยเหลือกลุ่มจังหวัดในการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แต่งบประมาณอีกจำนวนมากได้จัดสรรเป็นงบของกลุ่มจังหวัดและเมื่อรวมกับงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 แล้ว ทำให้กลุ่มจังหวัดส่วนใหญ่มีงบประมาณสูงกว่าปีงบประมาณปีก่อนๆ มาก ในขณะที่บางกลุ่มจังหวัดได้งบประมาณกว่า 4,000 ล้านบาท ซึ่งอาจส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัดได้

กองทุนพัฒนาเอสเอ็มอีตามแนวประชารัฐ ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 20,000 ล้านบาท จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัวต่อไป ทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น ทั้งในระยะยาวจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีความเข้มแข็งและเติบโตอย่างยั่งยืน ลดการพึ่งพาจากต่างประเทศได้ อย่างไรก็ตาม สำนักงบประมาณของรัฐสภา มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนฯ ดังนี้

1. ควรกำหนดกรอบหลักเกณฑ์การให้การสนับสนุนเงินกองทุนให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐอื่นหรือทุนหมุนเวียนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้วโดยคำนึงถึงความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะขอรับการช่วยเหลือสนับสนุนต้องเป็นนิติบุคคลเท่านั้น
2. ควรให้มีการกำกับดูแลติดตามประเมินผลโครงการที่ให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง
3. ในระยะต่อไปกระทรวงอุตสาหกรรมควรมีการตราเป็นกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนเกิดประสิทธิภาพและยั่งยืน

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ข
สารบัญ	ฉ
1. สาระสำคัญโดยสรุปของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ.	1
2. บทวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	3
2.1 ภาพรวมเศรษฐกิจ	3
2.2 ด้านรายได้	3
2.3 ด้านรายจ่าย	4
2.4 บทวิเคราะห์ภาพรวมนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ	5
2.5 งบกลาง	9
2.6 กองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย	10
2.7 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	12
2.8 รายจ่ายตามแผนบูรณาการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ	15
2.8.1. โครงการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด	15
2.8.2 กองทุนพัฒนาเอสเอ็มอีตามแนวประชารัฐ	19

รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ.

1. สาระสำคัญโดยสรุปของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ.

เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินในการดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนที่จะสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ส่งเสริมการเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของอุตสาหกรรมศักยภาพ เพื่อยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกภูมิภาค และเพื่อรักษาวินัยทางการคลังในการตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาในมิติพื้นที่ (Area) ดังนั้น เพื่อให้มีงบประมาณรายจ่ายในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น รัฐบาลจึงได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เป็นจำนวนไม่เกิน 190,000 ล้านบาท โดยมีรายละเอียดดังนี้

แหล่งเงินที่พึงได้มา

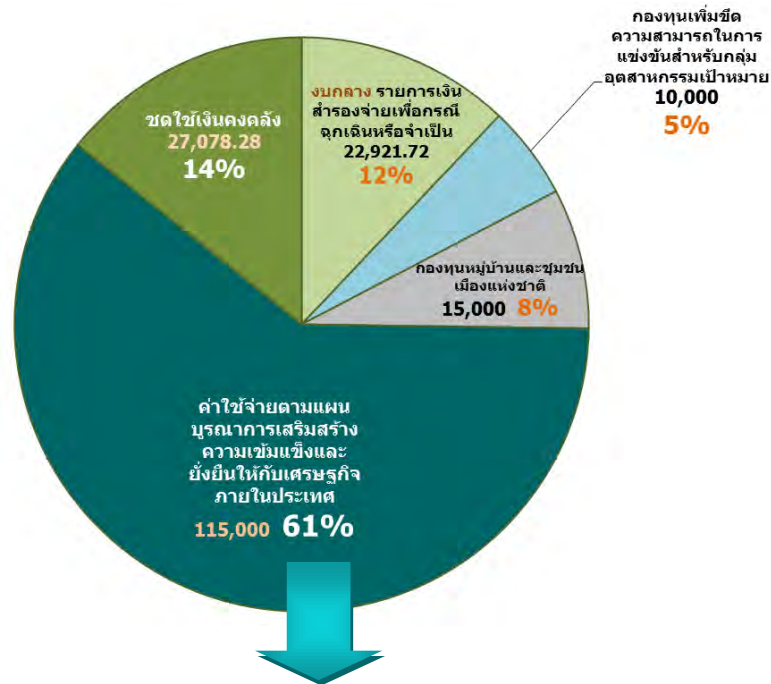
	หน่วย: ล้านบาท
1. ภาษีและรายได้อื่น	27,078.2787
2. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ	162,921.7213
รวม	190,000

รายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ประกอบด้วย 5 รายการ

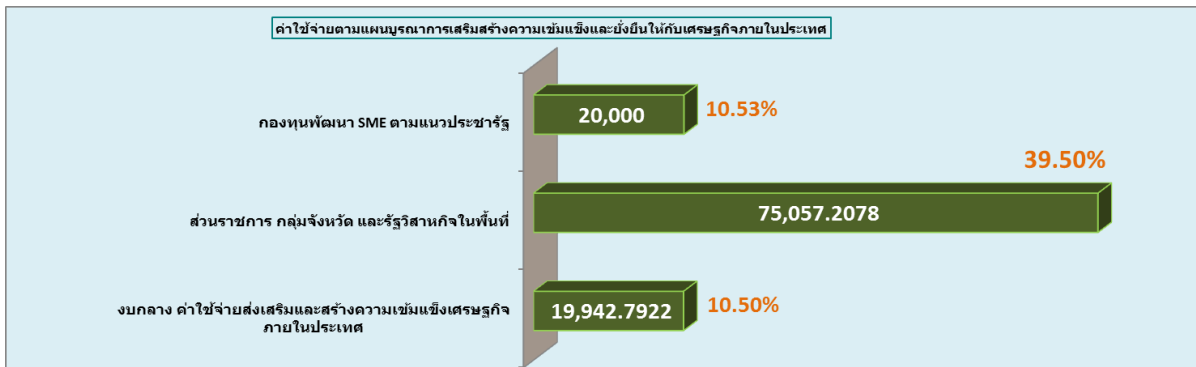
1. งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	22,921.7213
2. กองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย	10,000
3. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	15,000
4. แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ	115,000
4.1 งบกลาง ค่าใช้จ่ายส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจภายในประเทศ	19,942.7922
4.2 ส่วนราชการ กลุ่มจังหวัด และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่	75,057.2078
4.3 กองทุนพัฒนา SME ตามแนวพระราชรัฐ	20,000
5. รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	27,078.2787
รวม	190,000

ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ.

ภาพที่ 1 แสดงสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณ
ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ.



หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ.

2. บทวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

2.1 ภาพรวมเศรษฐกิจ

ภาวะเศรษฐกิจไทยในรอบ 9 เดือนของปี 2559 ขยายตัวร้อยละ 3.3 โดยปรับตัวดีขึ้นเมื่อเทียบกับการขยายตัวร้อยละ 2.8 ในช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้า (อยู่ในช่วงของการประมาณการที่ร้อยละ 3.0-3.5) โดยการใช้จ่ายภาคครัวเรือน การลงทุนภาครัฐ และการลงทุนรวม มีแนวโน้มขยายตัวร้อยละ 3 ร้อยละ 10 และร้อยละ 3 ตามลำดับ จากการปรับตัวขึ้นของการผลิตภาคเกษตร ในขณะที่ราคาสินค้าเกษตรในภาพรวมยังคงปรับตัวเพิ่มขึ้น รวมถึงมาตรการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและผู้มีรายได้น้อยจากกระตุ้นเศรษฐกิจทั่วประเทศของรัฐบาล มูลค่าการส่งออกสินค้ายังทรงตัว อัตราเงินเฟ้ออยู่ที่ร้อยละ 2.0 ซึ่งขยายตัวเร่งขึ้นอย่างช้าๆ ตามแนวโน้มการฟื้นตัวของราคาน้ำมัน และการฟื้นตัวของอุปสงค์ในประเทศ เงินบาทมีแนวโน้มอ่อนค่าลงอย่างช้า ๆ บัญชีเดินสะพัดเกินดุลร้อยละ 11.3 ของ GDP (ปี 2558 เกินดุลร้อยละ 8.2) โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาประจำปี ไตรมาสที่ 3/2559 มีมูลค่า 3,501.1 พันล้านบาท

แนวโน้มเศรษฐกิจไทยปี 2560 คาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 3.0- 4.0 (เอกสารงบประมาณปี 2560 คาดการณ์ว่าจะขยายตัวร้อยละ 3.7- 4.2) โดยมีปัจจัยสนับสนุน ดังนี้

(1) การปรับตัวดีขึ้นของภาคการส่งออก (มูลค่าการส่งออกในไตรมาสที่ 3 กลับมาขยายตัวเป็นครั้งแรกในรอบเจ็ดไตรมาสที่ร้อยละ 0.4) ทั้งนี้ คาดว่ามูลค่าการส่งออกสินค้าจะขยายตัว เนื่องจากเศรษฐกิจโลกที่มีการปรับตัวดีขึ้นอย่างช้า ๆ ส่งผลให้ปริมาณการส่งออกกลับมาขยายตัวเป็นบวกอีกครั้ง ซึ่งจะเป็ปัจจัยสนับสนุนให้การผลิตภาคอุตสาหกรรมและการลงทุนภาคเอกชนฟื้นตัวได้ดีขึ้น

(2) การฟื้นตัวและขยายตัวเร่งขึ้นของการผลิต ภาคการเกษตร ที่จะช่วยสนับสนุนการขยายตัวของการใช้จ่ายภาคครัวเรือน

(3) การลงทุนภาครัฐที่ขยายตัวเร่งขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

(4) ภาคการท่องเที่ยวที่มีแนวโน้มขยายตัวอยู่ในเกณฑ์ดี โดยใน 9 เดือนแรกของปี 2559 มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ 24.82 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ 12.4 รายรับจากการท่องเที่ยวอยู่ที่ 1,323.57 พันล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 17.9

อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงจากความผันผวนของระบบเศรษฐกิจและการเงินโลกยังเป็นประเด็นที่ต้องติดตามและประเมินในประเด็นการฟื้นตัวอย่างล่าช้าของเศรษฐกิจโลกและผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการเงินของประเทศผู้นำเศรษฐกิจ

2.2 ด้านรายได้

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รัฐบาลประมาณการรายได้สุทธิตามเอกสารงบประมาณทั้งปีจำนวน 2,343,000 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณก่อนร้อยละ 1.8 โดยในช่วง 2 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2560 (ตุลาคม - พฤศจิกายน 2559) จัดเก็บรายได้สุทธิ 369,966 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการของช่วงเวลาดังกล่าวตามเอกสารงบประมาณ 19,734 ล้านบาท หรือร้อยละ 5.6 (รายละเอียดตามตารางที่ 1) โดยเป็นผลจากการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจ รายได้ของหน่วยงานอื่น และการจัดเก็บภาษีน้ำมันสูงกว่าประมาณการ 11,428 9,853

และ 632 ล้านบาท (ร้อยละ 36.2 38.5 และ 0.3 ตามลำดับ) ในขณะที่กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีได้ต่ำกว่าประมาณการ 3,912 และ 3,008 ล้านบาท หรือร้อยละ 18.7 และ 3.4¹

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบผลการจัดเก็บรายได้จริงและประมาณการรายได้ตามเอกสารงบประมาณ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560

หน่วย : ล้านบาท

2559					2560						
ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ (ทั้งปี)	ผลการจัดเก็บรายได้จริง (ทั้งปี)	ส่วนต่าง	ร้อยละ	ผลการจัดเก็บจริง (ต.ค.-พ.ย. 2558)	ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ (ทั้งปี)	ผลการจัดเก็บรายได้จริง			ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ (ต.ค.+พ.ย.)	ส่วนต่างผลจัดเก็บจริงกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ	ร้อยละ
						ต.ค.	พ.ย.	รวม			
2,386,000	2,393,500	+7500	+0.3	347,328	2,343,000	204,001	165,965	369,966	350,232	+ 19,734	+ 5.6

ที่มา: ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิเดือนพฤศจิกายน 2559 และผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในช่วง 2 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2560
กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมธนารักษ์ กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.3 ด้านรายจ่าย

ในช่วง 2 เดือนแรกของปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (ตุลาคม – พฤศจิกายน 2559) มีการเบิกจ่ายงบประมาณ 570,818 ล้านบาท คิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ 20.90 ของวงเงินงบประมาณ 2,733,000 ล้านบาท แบ่งเป็น รายจ่ายประจำ 521,500 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 23.90 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำ (2,184,128 ล้านบาท) รายจ่ายลงทุน 49,318 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายลงทุน (548,872 ล้านบาท) รายละเอียดดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงผลการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2559)

หน่วย : ล้านบาท

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	เบิกจ่ายแล้ว	เบิกจ่ายแล้ว ร้อยละ	เป้าหมายเบิกจ่ายไตรมาสที่ 1 ร้อยละ	ส่วนต่าง	
ภาพรวม	2,733,000	570,818	20.90	30	- 9.10
รายจ่ายประจำ	2,184,128	521,500	23.90	32.76	-8.86
รายจ่ายลงทุน	548,872	49,318	9.00	19	- 10.00

ที่มา : กรมบัญชีกลาง

หมายเหตุ: เป้าหมายการเบิกจ่ายตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 สิงหาคม 2559

¹ - กรมสรรพสามิต จัดเก็บภาษีได้ต่ำกว่าเป้าหมายประมาณการ ได้แก่ ภาษีสุรา ภาษียาสูบ และภาษีรถยนต์ ส่วนภาษีน้ำมันสูงกว่าประมาณการ เนื่องจากการปรับขึ้นอัตราภาษีน้ำมันเบนซินและอัตราภาษีน้ำมันดีเซลตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน 2559

- กรมศุลกากร จัดเก็บรายได้ ต่ำกว่าประมาณการโดยเป็นผลจากการจัดเก็บอากรขาเข้าต่ำกว่าเป้าหมายเนื่องจากผลกระทบจากการปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรระยะที่ 2 และการขอใช้สิทธิพิเศษภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้น

- รัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจที่นำส่งรายได้สูงสุด 5 อันดับแรก ได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง โรงงานยาสูบ กองทุนวายุภักษ์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการนำส่งรายได้ที่ค้างนำส่งจากปีก่อนหน้า

2.4 บทวิเคราะห์ภาพรวมนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ

รัฐบาลได้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย (เพิ่มเติม) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 190,000 ล้านบาท เมื่อรวมกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 2,733,000 ล้านบาท รวมเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น จำนวน 2,923,000 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 19.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ²) เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (รวมงบประมาณเพิ่มเติม) จำนวน 147,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.30 (รายละเอียดดังตารางที่ 3) ทั้งนี้ แหล่งเงินที่พึงได้จำนวน 190,000 ล้านบาท สำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะมาจากภาษีและรายได้อื่น จำนวน 27,078.2787 ล้านบาท และเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ 162,921.7213 ล้านบาท ส่งผลให้วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้นจากเดิม 390,000 ล้านบาท เป็น 552,921.7213 ล้านบาท³ (ร้อยละ 3.7 ของ GDP)

ตารางที่ 3 แสดงวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2560

ปีงบประมาณ	2558	2559	โอนงบประมาณรายจ่าย	งบเพิ่มเติม	2559 รวมงบเพิ่มเติม ¹	2560	งบเพิ่มเติม	2560 รวมงบเพิ่มเติม	เพิ่ม/ลด จากปีก่อน ร้อยละ
วงเงิน	2,575,000	2,720,000	22,106.56	56,000	2,776,000	2,733,000	190,000	2,923,000	+ 5.30

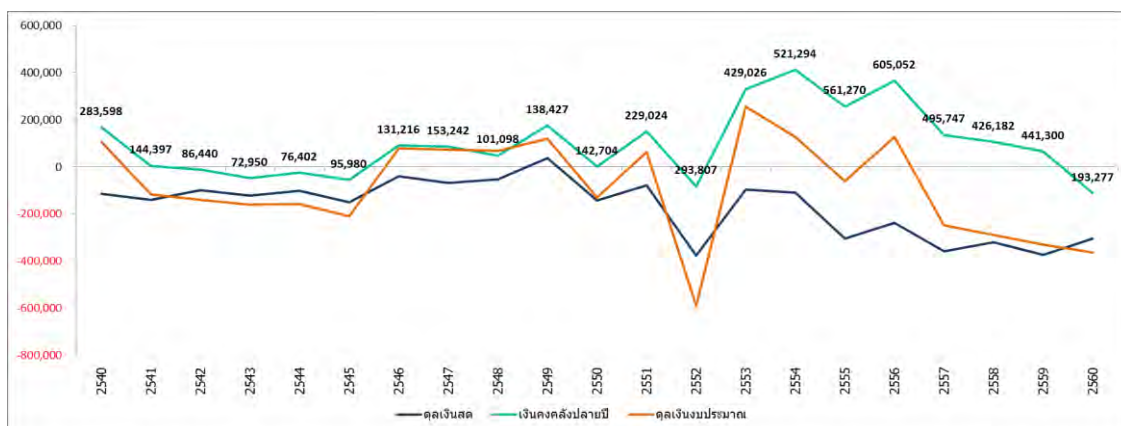
หมายเหตุ 1/การโอนงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำนวน 22,106.56 ล้านบาท เป็นการโอนงบประมาณของหน่วยงานสำหรับรายการที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้
 2/ตามมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายของรัฐบาลไปเป็นงบกลาง โดยไม่กระทบวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ที่มา: พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2560 พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2559 และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

ทั้งนี้ ใน 2 เดือนแรกของปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (ตุลาคม-พฤศจิกายน 2559) รัฐบาลขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น 304,997 ล้านบาท (ร้อยละ 2.05 ของ GDP) รัฐบาลได้ชดเชยการขาดดุล โดยออกพันธบัตร 56,974 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสด (หลังการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล) ขาดดุลเท่ากับ 248,023 ล้านบาทและเงินคงคลัง ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2559 มีจำนวน 193,277 ล้านบาท (ภาพที่ 2)

ภาพที่ 2 แสดงดุลงบประมาณ ดุลเงินสด และเงินคงคลังปลายปี ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 - 2560



ที่มา: กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

² ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ตามแถลงภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่ 2/2559 และแนวโน้มปี 2559 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ 15 สิงหาคม 2559 จำนวน 14,876,300 ล้านบาท

³ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 กรอบวงเงินสูงสุดที่รัฐบาลกู้ได้มีจำนวน 611,549.4 ล้านบาท แต่เนื่องจากการจัดหางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ได้ดำเนินนโยบายขาดดุลแล้วจำนวน 390,000 ล้านบาท ดังนั้น จึงมีวงเงินกู้ที่สามารถกู้ได้เพิ่มเติมเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณอีกจำนวน 221,549.4 ล้านบาท

เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ.ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา จะมีผลให้รัฐบาลต้องกู้ชดเชยการขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณที่เพิ่มขึ้น กลางปี 2560 โดยรัฐบาลต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลเงินงบประมาณเพิ่มเติมอีกจำนวน 162,921.7213 ล้านบาท ซึ่งอาจส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ จากภาพที่ 3 สถานะยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2559 มีจำนวน 5,944,236.79 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 42.39 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับเดือนก่อนหน้า หนี้สาธารณะลดลงสุทธิ 40,948.31 ล้านบาท และหนี้ลดลง 31,529.56 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.5 เมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนในช่วงเดียวกัน โดยมีรายการเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลเงินงบประมาณและการบริหารหนี้⁴ เพิ่มขึ้น 176,576.78 ล้านบาท หรือร้อยละ 6.36

เมื่อพิจารณาระดับและโครงสร้างของหนี้สาธารณะ พบว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 60 ซึ่งประเมินว่าความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติหนี้สาธารณะในระยะ 3-5 ปี ยังมีความเสี่ยงต่ำ เนื่องจากเป็นหนี้ภายในประเทศและไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเทียบกับปีงบประมาณก่อน ซึ่งถือว่ารัฐบาลมีการรักษาวินัยทางการคลังได้ดีในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม หนี้สาธารณะอาจเพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากการกู้เพิ่มเติมจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมปี 2560 ทั้งนี้ ภาระหนี้สาธารณะที่สูงขึ้นอาจทำให้การดำเนินนโยบายการคลังในอนาคตคงเหลือพื้นที่ให้ดำเนินนโยบายมีข้อจำกัดมากขึ้น

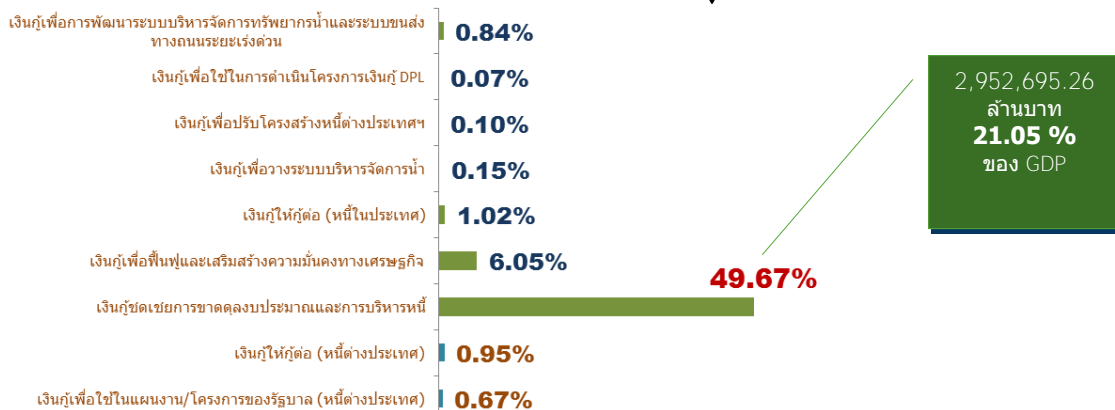
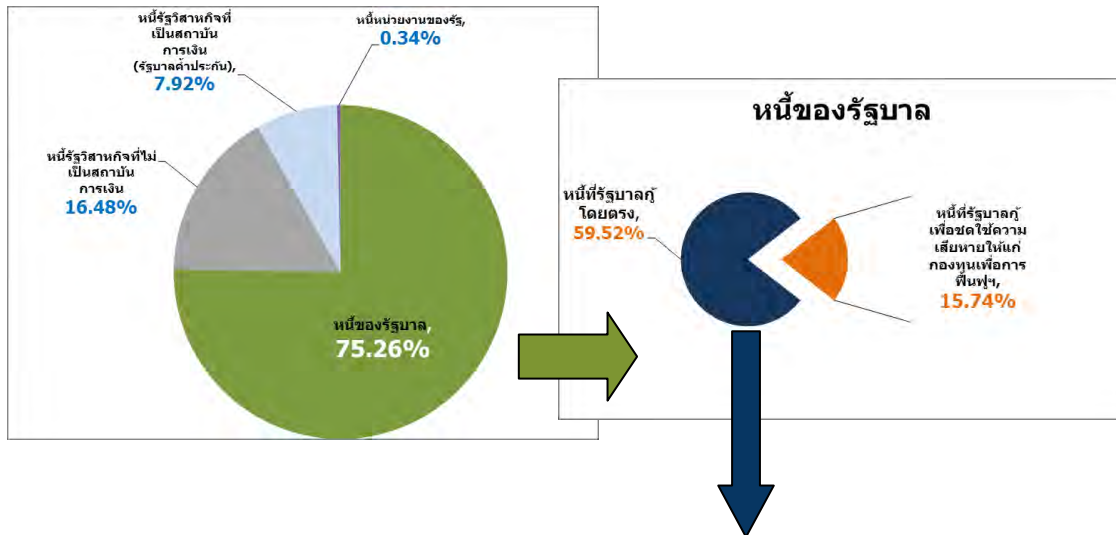
ภาพที่ 3 แสดงยอดหนี้สาธารณะคงค้าง และสัดส่วนหนี้ต่อ GDP ปี 2548- 2559



ที่มา: ส่วนวิจัยนโยบายหนี้สาธารณะ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

⁴ รัฐบาลมีหนี้อัตราดอกเบี้ยแปรผันตามเงินเฟ้อ จำนวน 207,940 ล้านบาท ประกอบไปด้วย พันธบัตรชดเชยเงินเฟ้อ (Inflation-Linked Bond) รุ่น ILB217A จำนวน 100,872 ล้านบาท และ รุ่น ILB283A จำนวน 107,068 ล้านบาท โดยตามประมาณการภาระหนี้ที่จะครบกำหนดชำระ ในอนาคต รัฐบาลจะมีภาระหนี้ส่วนชดเชยเงินเฟ้อเพิ่มเติมจากเงินต้นที่จะครบกำหนดในปี 2564 จำนวน 17,546 ล้านบาท และในปี 2571 จำนวน 31,445 ล้านบาท ภายใต้ข้อสมมติว่าอัตราเงินเฟ้อทั่วไป (Headline Inflation) ในปี 2559 เท่ากับ -0.1% และเท่ากับ 2.0% ตั้งแต่ปี 2560 เป็นต้นไป

ภาพที่ 4 แสดงสัดส่วนและสถานะหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2559



ที่มา : ส่วนวิจัยนโยบายหนี้สาธารณะ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ตารางที่ 4 ผลการประเมินกรอบความยั่งยืนทางการคลังกับการจัดทำงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

กรอบความยั่งยืนทางการคลัง	หนี้สาธารณะคงค้าง ต่อ GDP	ภาระหนี้ต้องงบประมาณ	รายจ่ายลงทุนต่อ งบประมาณรายจ่าย	นโยบายจัดทำ งบประมาณ
เป้าหมาย	ร้อยละ 60	ไม่เกินร้อยละ 15	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25	สมดุล
ปีงบประมาณ 2560	44.9	8.9	20.1	ขาดดุล
ปีงบประมาณ 2563	47.1	9.8	20.8	ขาดดุล

ที่มา: รายงานสถานการณ์ด้านการคลังปีงบประมาณ 2560 (ตุลาคม-พฤศจิกายน 2559) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

และจากการวิเคราะห์โดยเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณกับกรอบความยั่งยืนทางการคลัง (ตารางที่ 4) พบว่า รัฐบาลไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของการตั้งงบลงทุนต่องบประมาณ (กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของวงเงินงบประมาณ) โดยต่ำกว่าระดับที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ รายจ่ายประเทศมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากรายจ่ายเพื่อสวัสดิการทางสังคมและรายจ่ายที่มีภาระผูกพันระยะยาว ซึ่งมีขนาดและความครอบคลุมที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ

อันจะส่งผลทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายด้านลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศน้อยลง อีกทั้งรัฐบาลยังมีความเสี่ยงระยะยาว อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทย กล่าวคือ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทยจะส่งผลให้รายจ่ายด้านสวัสดิการรักษายาบาลและสวัสดิการหลังเกษียณอายุของรัฐบาลขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนน้อยลงอันจะส่งผลกระทบต่อฐานภาษีทางด้านรายได้และการบริโภค รัฐบาลจึงควรเตรียมความพร้อมและวางแผนล่วงหน้าในระยะกลางและระยะยาว อีกทั้งความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณจากการชดเชยที่มีมากขึ้นและทำให้การจัดเก็บรายได้ลดลง ไม่เป็นไปตามคาดหมาย เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การปรับลดอัตราภาษี มาตรการลดหย่อนภาษี จากแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายขั้นต่ำและเงินอุดหนุน/รายจ่ายภาษีที่เพิ่มขึ้น ทำให้รัฐบาลยังต้องดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตามจากภาวะเศรษฐกิจที่ยังชะลอตัว รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณเพิ่มเติมกลางปี ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมต่อเนื่องกัน 2 ปีงบประมาณ เพื่อให้เกิดแรงกระตุ้นทางการคลังและช่วยสนับสนุนให้เศรษฐกิจขยายตัว แต่การลงทุนในภาพรวมประเทศถือว่ายังต่ำ และต้องอาศัยภาครัฐในการขับเคลื่อนเป็นหลัก โดยเห็นได้จากนโยบายผลักดันการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่องจากแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2559 (Action Plan) เพื่อขับเคลื่อนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ภายใต้แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558 – 2565 ที่มีความพร้อมสามารถเริ่มประกวดราคาได้ในปี 2558 – 2560 จำนวน 20 โครงการ วงเงินลงทุนรวมทั้งสิ้น 1,796,385.77 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมในปี 2560 – 2562 ผ่านมาตรการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (PPPs) และการจัดตั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund) อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งจะช่วยลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในการระดมทุนเพื่อลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐาน ได้สะท้อนเจตนาอันดีของรัฐบาลในระยะยาวที่มีความพยายามทำให้ภาพรวมการลงทุนของภาครัฐสอดคล้องตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

ดังนั้น เมื่อภาวะเศรษฐกิจดีขึ้น รัฐบาลควรทยอยลดการขาดดุลงบประมาณลงและเข้าสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในระยะต่อไปจึงเป็นสิ่งจำเป็น และเพิ่มสัดส่วนงบลงทุนให้ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด รวมถึงควรเร่งรัดและเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะงบลงทุนให้มากขึ้น โดยระมัดระวังการใช้จ่ายและรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด โดยไม่ก่อหนี้ที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ คำนึงถึงหนี้สาธารณะในระยะยาว รวมถึงควรกำหนดระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังด้วย

ทั้งนี้ หากโครงการที่อยู่ในงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะงบประมาณของส่วนราชการ กลุ่มจังหวัด และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ สามารถเบิกจ่ายได้จริงตามวัตถุประสงค์ จะก่อให้เกิดผลตอบแทนจากการลงทุนจะช่วยสร้างโอกาสการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเพิ่มศักยภาพการผลิตของประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้หนี้สาธารณะทยอยลดลงตามลำดับ ซึ่งสะท้อนความสามารถในการรักษาความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในระยะยาว นอกจากนี้ควรให้ความสำคัญกับแรงขับเคลื่อนภาคท่องเที่ยวและส่งเสริมการส่งออกให้กลับมาขยายตัว ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการกระตุ้นให้เศรษฐกิจเติบโตจากการลงทุนภายในประเทศ โดยเน้นการพัฒนากลุ่มวิสาหกิจชุมชน และอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี) เศรษฐกิจท้องถิ่น ภาคการท่องเที่ยวชุมชนและการลงทุนในท้องถิ่น รวมถึงพัฒนาและฟื้นฟูเกษตรกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่องให้กับภาคการผลิต ซึ่งจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร และสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นจากการสร้าง cluster แต่ละภูมิภาค ให้มีแหล่งจำหน่ายและกระจายสินค้าระหว่างท้องถิ่น/เมือง/ภูมิภาคทั้งในประเทศและชายแดน ซึ่งเป็นเศรษฐกิจของท้องถิ่น (local economy) หรือเศรษฐกิจภายในของประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาวต่อไป

2.5 งบกลาง

ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ. รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณเป็นรายจ่ายงบกลาง จำนวน 42,864.51 ล้านบาท ดังนี้

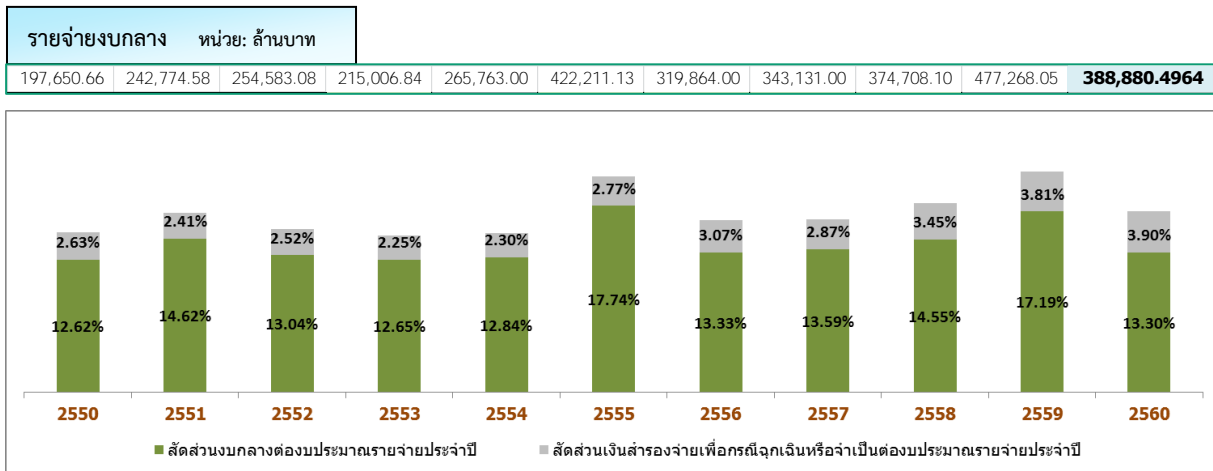
- 1) งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 22,921.7213 ล้านบาท
- 2) งบกลาง ค่าใช้จ่ายส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจภายในประเทศ ภายใต้แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ จำนวน 19,942.7922 ล้านบาท

เมื่อรวมรายจ่ายงบกลางในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (42,864.51 ล้านบาท) กับงบกลางในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (346,015.9829 ล้านบาท) จะทำให้รายจ่ายทั้งปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีรายจ่ายงบกลางรวมกัน 388,880.50 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13.30 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งปีงบประมาณ โดยลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำนวน 88,387.55 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 18.52

จากภาพที่ 5 จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550-2560 สัดส่วนงบกลางต่อวงเงินงบประมาณอยู่ระหว่างร้อยละ 12-17 โดยมากที่สุดในปี 2555 ซึ่งสูงถึงร้อยละ 17.74 ของวงเงินงบประมาณรวม แต่สัดส่วนเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีแนวโน้มคงที่ในช่วงประมาณร้อยละ 2-3 ซึ่งการตั้งงบประมาณในรายจ่ายงบกลางในสัดส่วนที่สูงดังกล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ให้ความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารมากเกินไป ทั้งนี้ ขนาดงบกลางของประเทศในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีสัดส่วนถึงร้อยละ 13.30 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายถือว่ามีความค่อนข้างใหญ่ เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลที่มีงบกลางไว้เพื่อเป็นเงินทุนสำรองในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งสัดส่วนของงบกลางแต่ละปีงบประมาณไม่ควรเกินร้อยละ 3-5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายงบกลางโดยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปีเนื่องจาก รัฐบาลคาดการณ์ว่าจะสามารถจัดเก็บรายได้สูงกว่าเป้าหมาย ถึงแม้ว่ามาตรการเหล่านี้จะมีข้อดี แต่แผนการใช้จ่ายเงินงบกลางที่ไม่ชัดเจนและไม่มีการจัดทำรายละเอียดโครงการรองรับ ผลที่เกิดขึ้นอาจทำให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น การตั้งงบกลางควรเป็นงบประมาณรายจ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ใช้เป็นเงินทุนสำรองกรณีฉุกเฉิน จำเป็น หรือเร่งด่วน และควรมีการกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมสอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยรัฐบาลควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกรอบวงเงินงบประมาณของรายจ่ายงบกลางในแต่ละปีงบประมาณให้มีแผนการใช้จ่ายเงินที่ชัดเจน และควรเป็นรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้และสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้ ในการใช้จ่ายงบประมาณควรดำเนินการอย่างเข้มงวด โปร่งใส และตรวจสอบได้ สำหรับรายการงบกลางที่เป็นเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ /เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ /เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ /เงินสมทบของลูกจ้างประจำ/ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ ควรแยกจากงบกลางไปตั้งจ่ายภายใต้ความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลาง รวมถึงค่าใช้จ่ายในรายการกระตุ้นเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่มีโครงการรองรับการใช้จ่ายงบประมาณควรมีการแยกออกจากงบกลางเพื่อให้เห็นแผนการใช้จ่ายที่ชัดเจน

ภาพที่ 5 แสดงการเปรียบเทียบสัดส่วนงบกลางต่อวงเงินงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550-2560



ที่มา: พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2550-2560 และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ.

2.6 กองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย

ตามร่างพระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. ซึ่งผ่านการเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและอยู่ระหว่างการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ได้กำหนดให้ตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเรียกว่า “กองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมาย อันจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยกองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ได้แก่ 1. เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ 2. เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล 3. เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน 4. เงินหรือทรัพย์สินของกองทุน 5. ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน ซึ่งเงินและทรัพย์สินทั้งหมดดังกล่าวไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน ซึ่งในบทเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า “ในวาระเริ่มแรกให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้กองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมายเป็นจำนวน 10,000 ล้านบาท เพื่อนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน”

อุตสาหกรรมเป้าหมาย

ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 พฤศจิกายน 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการตามข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรมในเรื่อง “10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย: กลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต” เพื่อเป็นมาตรการระยะยาวที่จะกำหนดทิศทาง “การปรับโครงสร้างด้านการผลิต ทั้งเกษตร-อุตสาหกรรม-บริการ” ของประเทศให้มีประสิทธิภาพ มีความสามารถในการแข่งขัน มีการสร้างงานคุณภาพ และมีการสนับสนุนเศรษฐกิจภูมิภาคอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และยั่งยืน โดยอุตสาหกรรมเป้าหมายคือ อุตสาหกรรมเป้าหมายที่มีศักยภาพที่จะเป็นปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (New Growth Engine) ของประเทศ เสนอต่อกระทรวงอุตสาหกรรม และสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันจากที่เป็นอยู่ให้สูงขึ้น รวมทั้งมั่นใจว่า 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายเหล่านี้เป็นที่สนใจของนักลงทุนทั่วโลก ทั้งนี้ 10 อุตสาหกรรม สามารถแบ่งเป็น 2 กลุ่มดังนี้

1. การต่อยอด 5 อุตสาหกรรมเดิม ประกอบด้วย

- 1) อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ (Next-generation Automotive)
- 2) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (Smart Electronics)
- 3) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Affluent, Medical and Wellness Tourism)
- 4) การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ (Agriculture and Biotechnology)
- 5) อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหาร (Food for the Future)

2. การเติม 5 อุตสาหกรรมอนาคต ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมใหม่ที่ประเทศไทยมีศักยภาพในการแข่งขัน และมีผู้สนใจลงทุนประกอบด้วย

- 1) อุตสาหกรรมหุ่นยนต์เพื่อการอุตสาหกรรม (Robotics)
- 2) อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ (Aviation and Logistics)
- 3) อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ (Biofuels and Bio chemicals)
- 4) อุตสาหกรรมดิจิทัล (Digital)
- 5) อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร (Medical Hub)

ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นทุนประเดิมแก่กองทุนดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ. ถือว่าสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การบริหารกองทุนควรคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1. นอกจากการส่งเสริมสนับสนุนโดยการตั้งกองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมายแล้ว ยังมีความจำเป็นที่ต้องปรับรูปแบบการศึกษาของประเทศ เพื่อเพิ่มจำนวนบุคลากร แรงงานที่มีประสิทธิภาพ ที่ตรงกับความต้องการของกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย

2. ในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ และการพิจารณาผู้ได้รับการส่งเสริมนั้น ควรจะให้ความสำคัญพิจารณาสนับสนุนกิจการที่มีการสร้างงานในประเทศ และมีผลประโยชน์กลับคืนต่อส่วนรวมในมิติอื่น ๆ ด้วย

3. ควรจะพิจารณาให้การสนับสนุนผู้ประกอบการที่มีศักยภาพที่จะสร้างผลตอบแทนกลับคืนให้กับกองทุนฯ เพื่อจะได้นำไปส่งเสริมในกิจการอื่นๆต่อไป

4. การพิจารณาอนุมัติให้ได้รับเงินสนับสนุนหรือสิทธิประโยชน์อื่น ๆ กับผู้ที่ได้รับการส่งเสริมต้องคำนึงถึงความเหมาะสม และเป็นธรรม มีการติดตาม ตรวจสอบ และรับรองการลงทุนในการได้รับเงินสนับสนุนอย่างสม่ำเสมอ

5. ควรดำเนินการบูรณาการกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวเนื่องกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษา กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น เพื่อต่อยอดวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ

2.7 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นทุนหมุนเวียน⁵ ประเภทเพื่อการกู้ยืม ซึ่งถือเป็นเงินนอกงบประมาณของรัฐบาล⁶ จัดตั้งครั้งแรกในปี 2544 โดยรัฐจัดสรรงบประมาณให้กับกองทุนหมู่บ้าน ๆ ละ 1 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงานสร้างรายได้ เพิ่มรายได้และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ปัจจุบันมีกองทุนหมู่บ้านได้รับการจัดตั้งแล้วจำนวนทั้งสิ้น 79,556 กองทุน มีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน 1,116,640 คน และสมาชิกกองทุน 12,827,938 คน คิดเป็นร้อยละ 19.52 ของประชากรทั่วประเทศ⁷ มีสินทรัพย์ ณ ไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำนวน 186,184.13 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.36 ของสินทรัพย์รวมของทุนหมุนเวียนทั้งหมด และคิดเป็นร้อยละ 30.54 ของทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการกู้ยืม⁸

รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกองทุนรวมเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 217,599.80 ล้านบาท⁹ มีการจัดสรรแล้วจำนวน 164,731.82 ล้านบาท (ข้อมูลผลการโอนเงินกองทุนหมู่บ้าน ณ เดือนกรกฎาคม 2559) คิดเป็นร้อยละ 75.70 ของงบประมาณที่อนุมัติทั้งหมด (ภาพที่ 6) โดยผลการจัดสรรและโอนเงินตามรายงานผล (กทบ.18) โครงการเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ระยะที่ 3 ครั้งที่ 11 ณ วันที่ 22 กรกฎาคม 2559 อนุมัติจัดสรรและโอนเงินเพิ่มทุนแล้วจำนวน 66,089 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 83.39 คงเหลือกองทุนหมู่บ้านที่อยู่ระหว่างปรับปรุงกองทุนให้ เป็นไปตามหลักการเพิ่มทุนฯ จำนวน 13,166 กองทุน ส่วนมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับหมู่บ้าน เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2558) โดยให้สินเชื่อกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ระดับ A และ B กองทุนฯ ละไม่เกิน 1 ล้านบาท¹⁰ วงเงิน 60,000 ล้านบาท อนุมัติสินเชื่อแล้วจำนวน 45,013 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 75.02 ของวงเงินสินเชื่อทั้งหมด

⁵ ทุนหมุนเวียน หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุนหรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

⁶ ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 ได้ให้ความหมาย “เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ นอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินงบฯ และเงินเหลือจ่ายไปทำงบบุคลากร

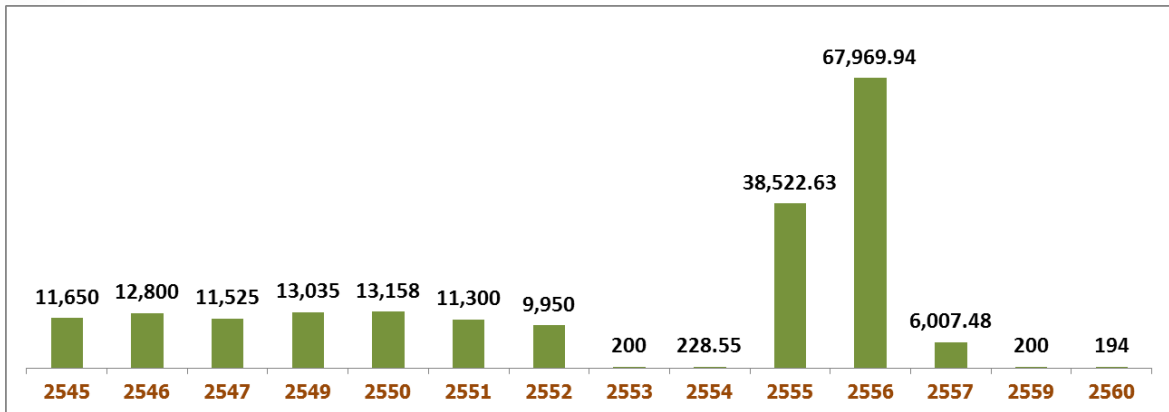
⁷ เทียบสัดส่วนจากรายการสำรวจครัวเรือนจำนวน 65,729,098 คน จากข้อมูลประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2558

⁸ สินทรัพย์รวมของทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการกู้ยืม (17 ทุน) จำนวน 609,719.50 ล้านบาท และสินทรัพย์รวมของทุนหมุนเวียนทั้งหมด (116 ทุน) จำนวน 3,474,320.22 ล้านบาท ที่มา: สารสนเทศเงินนอกงบประมาณประจำไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (ข้อมูลเบื้องต้น) ของกรมบัญชีกลาง ณ วันที่ 30 กันยายน 2559

⁹ แบ่งเป็น เงินที่จัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี 196,740.60 ล้านบาท เงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (เพิ่มทุนให้กองทุนหมู่บ้านในระยะที่ 2) จำนวน 19,559.20 ล้านบาท และโครงการประชารัฐเพื่อผู้มีรายได้น้อย ให้ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ตามนัยมาตรา 12 (2) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 1,300 ล้านบาท ในรวมทั้งสิ้น 217,599.80 ล้านบาท ทั้งนี้ ยังไม่รวมเงินชดเชยในมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับหมู่บ้านที่กำหนดให้เบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 และปีต่อ ๆ ไป จำนวน 2,478.00 ล้านบาท

¹⁰ ชดเชยเงินให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน 2,478.00 เบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 และปีต่อ ๆ ไป (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 กันยายน 2558 และ วันที่ 29 ธันวาคม 2558) โดยวงเงินสินเชื่อของธนาคารออมสิน 30,000 ล้านบาท และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) 30,000 ล้านบาทมีสมาชิกได้รับประโยชน์จากโครงการโดยการกู้เงิน จำนวน 3,017,502 ราย/ครอบครัว (ครอบครัวละ 1 ราย) ข้อมูลผลการอนุมัติสินเชื่อ ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2559 มาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับหมู่บ้าน 60,000 ล้านบาท ธนาคารออมสิน 22,287 ล้านบาท เบิกจ่ายแล้ว ร้อยละ 74.29 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 22,726 ล้านบาท เบิกจ่ายแล้ว ร้อยละ 75.75ที่มา: รายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

ภาพที่ 6 แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปีจัดสรรให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545-2560



หมายเหตุ 1/งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 2546 2547 2549 เป็นงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในรายการค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
ที่มา: พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545-2560

ทั้งนี้ การที่รัฐบาลจะจัดสรรเงินให้กับกองทุนหมู่บ้านในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ. วงเงินจำนวน 15,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 7.89 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม อาจจะช่วยสนับสนุนการประกอบอาชีพและยกระดับการบริโภคของประชาชน มีส่วนช่วยเพิ่มรายได้และก่อให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากในระดับหนึ่ง

สำนักงานประมาณของรัฐสภาได้วิเคราะห์และประเมินภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนของประเทศไทย ในช่วงระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2531-2556) พบว่า ผู้มีรายได้น้อยที่มาลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐ (ประมาณ 8.5 ล้านคน) ยังจำเป็นต้องก่อกำหนดให้เพียงพอกับการใช้จ่ายในครัวเรือน ทำให้มีเงินคงเหลือเพียงเล็กน้อยนำไปลงทุนประกอบอาชีพ กลุ่มครัวเรือนยากจนและผู้มีรายได้น้อยยังจำเป็นต้องก่อกำหนดให้เพียงพอกับการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน เนื่องจากยังมีภาระค่าใช้จ่ายเกินรายได้ จึงมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันก็เป็นอีกกลไกหนึ่งที่เปิดโอกาสหรือเพิ่มช่องทางให้ประชาชนได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบมากขึ้น โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยจะได้มีเงินทุนนำไปขยายการลงทุนในอาชีพเพิ่มขึ้น อันจะนำมาซึ่งรายได้ที่เพิ่มขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ รัฐบาลควรสนับสนุนให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนกองทุนหมู่บ้านมากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันการกู้ยืมเงินผ่านกองทุนหมู่บ้านของครัวเรือนยากจนและผู้มีรายได้น้อยนั้น วัตถุประสงค์ที่คนกลุ่มนี้จะนำเงินไปใช้เป็นอันดับแรกก็คือ นำเงินกู้ยืมไปใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ดังนั้น หากรัฐบาลเพิ่มทุนหรือขยายสินเชื่อให้กับกองทุนหมู่บ้าน โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้มีรายได้น้อย กองทุนหมู่บ้านจะเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยส่งเสริมความเป็นอยู่และยกระดับการบริโภคของผู้มีรายได้น้อยให้สูงขึ้น และช่วยเติมเต็มผลของเป้าประสงค์ในการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนของรัฐบาลให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนั้น สำนักงานประมาณของรัฐสภามีข้อสังเกตที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณและการทำงานของกองทุนหมู่บ้านชุมชนเมืองแห่งชาติ ดังนี้

1. รัฐบาลควรที่จะเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในระยะที่ 3 ให้กับหมู่บ้านให้ครบถ้วน โดยให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของโครงการให้เป็นไปตามหลักการจัดสรรเงินเพิ่มทุนอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่าและโปร่งใส

2. ควรเร่งรัดตรวจสอบผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านทุกกองทุนทั่วประเทศ เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านได้รับการเพิ่มทุนหลายครั้งและมีงบประมาณจำนวนมากกระจายสู่หมู่บ้านและชุมชน เพื่อให้ทราบถึงสถานะที่แท้จริงของเงินกองทุนหมู่บ้านและหนี้ค้างชำระ ตลอดจนผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของกองทุนว่ามีกองทุนหมู่บ้านใดที่ผลการดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง จึงต้องเร่งตรวจสอบทุกบัญชีของกองทุนหมู่บ้านตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านจนถึงระยะเวลาที่กำหนดภายใต้มาตรฐานและฐานข้อมูลเดียวกัน นอกจากนี้ กองทุนฯ มีการประเมินผลการดำเนินงานตั้งแต่ปี 2555 และปัจจุบันยังไม่มี การประเมินประสิทธิภาพกองทุนที่เป็นปัจจุบัน โดยยังใช้ข้อมูลเดิมในการวัดผลการดำเนินงานกองทุนซึ่งอาจส่งผลให้มีกองทุนที่พัฒนาและฟื้นฟูตนเองจนเข้มแข็งมีศักยภาพขาดโอกาสในการเข้าถึงเงินทุนสนับสนุนสินเชื่อแก่กองทุนระดับ A และ B ผ่านสถาบันการเฉพาะกิจตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับหมู่บ้านของรัฐบาล ดังนั้น ต้องมีการตรวจสอบผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านทุกกองทุนและประเมินผลการดำเนินงานจัดอันดับคุณภาพการบริหารจัดการของกองทุนแต่ละกองทุนอย่างต่อเนื่อง รวมถึงเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อให้ง่ายต่อการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของกองทุน

3. ควรรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านทั่วประเทศเพื่อจัดทำรายงานประจำปี เผยแพร่ผลการดำเนินงานของกองทุน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและสามารถติดตามผลการดำเนินงานได้

4. ควรเร่งรัดและจัดทำแผนบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟูและพัฒนากลุ่มกองทุนหมู่บ้านที่มีปัญหาจำนวน 12,499 กองทุน (ร้อยละ 15.77 ของกองทุนทั้งหมด) เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านเป็นกองทุนที่มีวัตถุประสงค์ที่ดี เน้นช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรกลุ่มใหญ่ของประเทศ เป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงสินเชื่อได้ง่ายขึ้น อีกทั้งยังช่วยบรรเทาภาระหนี้ในระบบและทำให้คนที่เป็หนี้ในระบบ เข้ามาอยู่ในระบบมากขึ้น หากกองทุนหมู่บ้านดำเนินงานได้ประสบผลสำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกองทุน จะเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนในระดับฐานราก ขณะเดียวกันการใช้จ่ายเงินงบประมาณจะไม่สูญเปล่าก่อให้เกิดความคุ้มค่า และประชาชนกลุ่มเป้าหมายสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างแท้จริง

2.8 รายจ่ายตามแผนบูรณาการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซามาอย่างต่อเนื่อง โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจในประเทศ เป็นการสร้างการเติบโตจากภายในและลดการพึ่งพาเศรษฐกิจต่างประเทศ จึงจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่ไว้ในแผนบูรณาการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ จำนวน 115,000 ล้านบาท โดยเบื้องต้นได้กำหนดจัดสรรและกระจายงบประมาณในโครงการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ทั้ง 18 กลุ่มๆ ละ 5,000 ล้านบาท วงเงินทั้งสิ้น 90,000 ล้านบาท อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และความพร้อมในการจัดเตรียมแผนงาน/โครงการของกลุ่มจังหวัด จึงมีการปรับโครงสร้างและกรอบงบประมาณในแผนบูรณาการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศเป็น 3 รายการ (ตามตารางที่ 5) และปรับลดงบประมาณที่ลงพื้นที่กลุ่มจังหวัดต่าง ๆ เหลือ 75,057.2078 ล้านบาท

ตารางที่ 5 แสดงรายการงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ตามแผนบูรณาการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ จำนวน 115,000 ล้านบาท

รายการ	งบประมาณ (ล้านบาท)
1.โครงการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด	75,057.2078
2.กองทุนพัฒนาเอสเอ็มอี ตามแนวประชารัฐ	20,000.000
3.งบกลางรายการค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจในประเทศ	19,924.7922
รวม	115,000

ที่มา : สำนักงบประมาณของรัฐสภาประมวลข้อมูลจากเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ.

2.8.1. โครงการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

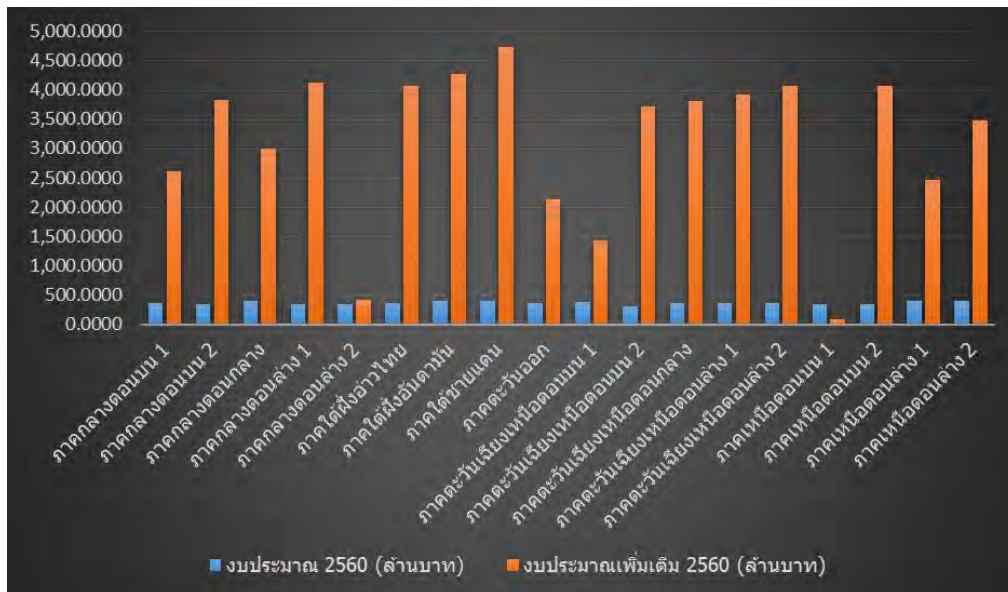
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ได้จัดสรรงบประมาณ จำนวน 75,057.2078 ล้านบาท ลงพื้นที่กลุ่มจังหวัดทั้ง 18 กลุ่ม ภายใต้แผนบูรณาการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ในโครงการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่ซบเซามาอย่างต่อเนื่องเป็นการสร้างการเติบโตจากภายในและลดการพึ่งพาเศรษฐกิจต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินการโครงการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเป็นกลไกบูรณาการที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จในการขับเคลื่อนการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างยั่งยืนตามศักยภาพพื้นที่ในอันที่จะส่งผลกระทบต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจ การพัฒนาอาชีพ ยกระดับรายได้ และคุณภาพชีวิตประชาชนในทุกภูมิภาค โดยมีรายละเอียดการจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่ 18 กลุ่มจังหวัด (ตามตารางที่ 6) ดังนี้

ตารางที่ 6 แสดงการจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่กลุ่มจังหวัดภายใต้ภายใต้แผนบูรณาการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

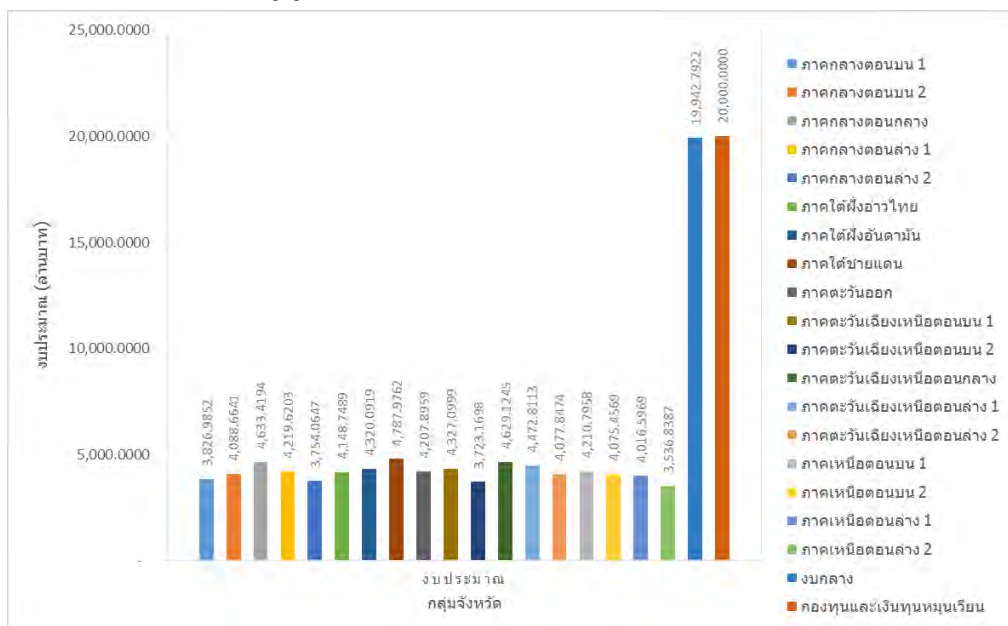
พื้นที่กลุ่มจังหวัด	งบจัดสรรเพิ่มเติม		งบประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	
	(1) งบที่จัดสรรลงพื้นที่ กลุ่มจังหวัดทั้งหมด	(2) งบกลุ่มจังหวัด	(3) งบกลุ่มจังหวัด	รวมงบกลุ่มจังหวัด (2) +(3)
1.ภาคกลางตอนบน 1	3,826.9852	2,630.1801	353.9603	2,957.1404
2.ภาคกลางตอนบน 2	4,088.6641	3,831.7641	345.1446	4,176.9087
3.ภาคกลางตอนกลาง	4,633.4194	3,000.0372	394.7427	3,394.7799
4.ภาคกลางตอนล่าง 1	4,219.6203	4,132.0303	340.7861	4,472.8164
5.ภาคกลางตอนล่าง 2	3,754.0647	405.2659	344.1473	749.4168
6.ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย	4,148.7489	4,078.9489	348.7385	4,427.6874
7.ภาคใต้ฝั่งอันดามัน	4320.0919	4,270.0919	389.5975	4,659.6894
8.ภาคใต้ชายแดน	4,787.9762	4,727.9462	389.3705	5,117.3167
9.ภาคตะวันออก	4,207.8959	2,129.9127	358.2895	2,488.2022
10.ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1	4,327.0999	1,436.1227	380.5342	1,816.6569
11.ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2	3,723.1698	3,723.1698	299.9482	4,023.1180
12.ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง	4,629.1245	3,802.6265	354.7661	4,157.3926
13.ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1	4,472.8113	3,916.4678	350.2731	4,266.7409
14.ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2	4,077.8474	4,077.8474	349.1178	4,426.9652
15.ภาคเหนือตอนบน 1	210.7958	83.1054	341.2757	424.3811
16.ภาคเหนือตอนบน 2	4,075.4569	4,075.4569	336.8712	4,412.3281
17.ภาคเหนือตอนล่าง 1	4,016.5969	2,459.8351	389.5952	2,849.4303
18.ภาคเหนือตอนล่าง 2	3,536.8387	3,484.8387	389.5952	3,874.4339
รวม	75,057.7207	56,238.6512	6,456.7537	62,695.4049

ที่มา : สำนักงบประมาณของรัฐบาลประมวลจากข้อมูลร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ. และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

ภาพที่ 7 เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายกลุ่มจังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และงบเพิ่มเติม



ภาพที่ 8 แสดงงบประมาณรายจ่ายที่ลงพื้นที่กลุ่มจังหวัด ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ.



นอกจากนี้ จากการศึกษาข้อมูลย้อนหลังของสำนักงบประมาณของรัฐสภา พบว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ตลอดถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้มีการจัดสรรงบประมาณให้กระทรวงมหาดไทย เพื่อกระจายงบประมาณลงสู่พื้นที่จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ผ่านมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากของรัฐบาลหลายโครงการ ได้แก่

1. โครงการตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้าน) จำนวน 7,255 ตำบล
2. โครงการตามมาตรการสำคัญเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและคนยากจนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน
3. โครงการตามมาตรการสนับสนุนเครื่องจักรกลการเกษตรให้แก่กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร
4. โครงการยกระดับศักยภาพหมู่บ้านเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ (หมู่บ้านละ 2 แสนบาท) จำนวน 74,588 หมู่บ้าน
5. โครงการยกระดับศักยภาพหมู่บ้านเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (หมู่บ้านละ 2.5 แสนบาท) จำนวน 74,655 หมู่บ้าน

ซึ่งแม้ว่าการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากได้ แต่ก็ยังพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานบางประการ ได้แก่

1. ปัญหาเรื่องความพร้อมของพื้นที่ดำเนินการ สำหรับโครงการตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้าน) ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งจะต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้และกรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืชก่อน จากการสำรวจข้อมูลของกระทรวงมหาดไทยพบว่า มีโครงการที่ต้องขออนุญาตใช้พื้นที่ จำนวน 570 โครงการ ในพื้นที่ 18 จังหวัด รวมงบประมาณกว่า 180 ล้านบาท ที่ไม่สามารถดำเนินการก่อนนี้ผู้กักพื้นที่ ภายใน 31 มีนาคม 2559 จนต้องขอขยายระยะเวลาการดำเนินการออกไปจนถึงสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 และมีโครงการบางส่วนที่กักพื้นที่ได้ทันแต่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทัน 31 มีนาคม 2559 จนต้องขยายเวลาออกไปเพื่อให้สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จตามสัญญา “เฉพาะโครงการที่ได้กักพื้นที่ผู้กักพื้นที่จนถึงขั้นจองเงินในระบบ (PO) แล้ว” อีกทั้งยังมีปัญหาในการบริหารจัดการทรัพย์สินที่เกิดจากโครงการ เนื่องจากยังไม่มีแนวทางในการใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษา รวมถึงการโอนทรัพย์สินให้ส่วนราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการ

2. โครงการตามมาตรการสำคัญเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและคนยากจนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน และโครงการตามมาตรการสนับสนุนการจัดหาเครื่องจักรกลการเกษตรให้แก่กลุ่มสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรตามมาตรการสำคัญเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ และเร่งรัดการใช้จ่ายเงินให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2558 แต่ไม่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จได้ทันตามกำหนด จนต้องมีการขอขยายเวลาออกไปถึงสองครั้ง ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติงบประมาณในมาตรการสำคัญเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและคนยากจนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน จำนวน 6,541,090,030 แต่แผนงาน/โครงการ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณ จำนวน 3,827 โครงการ งบประมาณ จำนวน 3,212,958,794 บาท มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 49.11 ของกรอบงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ในขณะที่มาตรการสนับสนุนการจัดหาเครื่องจักรกลการเกษตรให้แก่กลุ่มสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรตามมาตรการสำคัญเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรนั้น คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติกรอบงบประมาณ จำนวน 490,601,550 บาท แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณ เพียง 254,280,500 บาท มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 51.83 ของกรอบงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ในส่วนของการเบิกจ่ายงบประมาณก็ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย เนื่องจากโครงการตามมาตรการนี้ เป็นวาระเร่งด่วนไม่มีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่าย จนต้องให้กระทรวงการคลัง กำหนดหลักและวิธีปฏิบัติในการเบิกจ่ายเป็นการเฉพาะ (ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.3/ว 132 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2558) ซึ่งภายหลังกระทรวงมหาดไทยจึงได้เร่งรัดการเบิกจ่าย “โดยให้

ส่วนราชการอื่นเบิกจ่ายแทน” ซึ่งพบว่าโครงการตามมาตรการสำคัญเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและคนยากจนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน จังหวัดแจ้งความประสงค์ให้ส่วนราชการอื่นเบิกจ่ายแทนรวม 12 กรม ใน 44 จังหวัด จำนวน 2,367 โครงการ เป็นเงินงบประมาณ 1,690,285,157 บาท ส่วนโครงการตามมาตรการสนับสนุนการจัดการเครื่องจักรกลการเกษตรให้กลุ่มสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรตามมาตรการสำคัญเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรจังหวัดแจ้งความประสงค์ให้ส่วนราชการอื่นเบิกจ่ายแทนจำนวน 309 รายการ เป็นเงินงบประมาณ 165,122,700 บาท

ทั้งหมดนี้ สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพและความพร้อม ในการจัดทำแผนงาน/โครงการการบริหารจัดการโครงการ และการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการ ทั้งในระดับกระทรวง จังหวัด อำเภอ ตำบล และ หมู่บ้าน ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่กลุ่มจังหวัดตามร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้ด้วย และแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามจะแก้ปัญหาโดยให้ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมีศักยภาพและความพร้อมในการจัดทำโครงการและการบริหารงบประมาณ เข้ามาช่วยเหลือกลุ่มจังหวัดในการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แต่งบประมาณอีกจำนวนมากได้จัดสรรเป็นงบของกลุ่มจังหวัดและเมื่อรวมกับงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 แล้ว ทำให้กลุ่มจังหวัดส่วนใหญ่มีงบประมาณสูงกว่าปีงบประมาณปีก่อนๆ มาก ในขณะที่บางกลุ่มจังหวัดได้งบประมาณกว่า 4,000 ล้านบาท (ดังภาพที่ 7) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัดได้

2.8.2 กองทุนพัฒนาเอสเอ็มอีตามแนวประชารัฐ

สืบเนื่องมาจากแนวคิดการขับเคลื่อนประเทศไทยตามโมเดล “ประเทศไทย 4.0” ของรัฐบาล ที่ผลักดันการเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจอุตสาหกรรมของประเทศจาก “เพิ่มมูลค่า” เป็น “สร้างมูลค่า” จึงมีความจำเป็นจะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการเปลี่ยนจากการผลิตสินค้าโภคภัณฑ์ไปสู่สินค้าเชิงนวัตกรรม เปลี่ยนการขับเคลื่อนด้วยอุตสาหกรรมไปสู่การขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและเปลี่ยนภาคการผลิตสินค้าไปสู่ภาคบริการมากขึ้นและการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลโดยการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมไทยสู่อุตสาหกรรม 4.0 ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาตามมาตรฐาน (Standard) การเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) และนวัตกรรม (Innovation) เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมใน 5 กลุ่ม เทคโนโลยีและนวัตกรรม ได้แก่ กลุ่มอาหารเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ กลุ่มสาธารณสุขสุขภาพและเทคโนโลยีการแพทย์ กลุ่มเครื่องมืออุปกรณ์อัจฉริยะ หุ่นยนต์และระบบเครื่องกลที่ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ควบคุม กลุ่มดิจิทัลเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต ปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีสมองกลฝังตัวและกลุ่มอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ หุ่นยนต์นวัตกรรมและบริการที่มีมูลค่าสูง แต่ผู้ประกอบการยังคงเผชิญอุปสรรคสำคัญจากปัจจัยด้านเงินทุน ทำให้ไม่สามารถต่อยอดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ได้ ดังนั้น จึงได้จัดตั้งกองทุนพัฒนาเอสเอ็มอีตามแนวประชารัฐเพื่อสนับสนุนให้ความช่วยเหลือเงินทุน และเพิ่มช่องทางการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้กับผู้ประกอบการที่มีศักยภาพในการต่อยอดพัฒนาธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน เพื่อให้กระบวนการส่งเสริมและพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ เอกชนที่ได้ดำเนินการพัฒนาธุรกิจและผู้ประกอบการเกิดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของกองทุนคือเพื่อช่วยผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน ต่อยอดธุรกิจซึ่งในอนาคตจะมีกลุ่มประชารัฐท้องถิ่น โดยจะมีการคัดเลือกวิสาหกิจที่มีศักยภาพ เพื่อส่งเข้าสู่ส่วนกลาง และดำเนินการให้การช่วยเหลือ โดยจะพิจารณาทั้งในรูปแบบของการร่วมทุน และการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนากลุ่มจังหวัดและสนับสนุนเป็นไทยแลนด์ 4.0 เปลี่ยนแปลงจากประเทศที่เพิ่ม

มูลค่าเป็นการสร้างนวัตกรรม โดยการเพิ่มผลิตภาพนวัตกรรม 5 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มอาหารเกษตร ชีวภาพ สุขภาพสาธารณสุขการแพทย์ หุ่นยนต์ ดิจิทัล เศรษฐกิจสร้างสรรค์ เป็นต้น

ตามรายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี 2559¹¹ ผลิตภัณฑมวลรวม (GDP) ของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี 2558 มีมูลค่า 5,559,534 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 41.1 ของมูลค่าผลิตภัณฑมวลรวมทั้งประเทศ (ดังตารางที่ 7) ในขณะที่ผลิตภัณฑมวลรวมภายในประเทศ ในช่วง 9 เดือนแรกของปี 2559 ขยายตัวได้ร้อยละ 3.2 โดยมูลค่าผลิตภัณฑมวลรวม (GDP) ของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมขยายตัวถึงร้อยละ 5.1 โดยมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 42.0 ของ GDP ประเทศ

ตารางที่ 7 แสดงมูลค่าของผลิตภัณฑมวลรวม (GDP) วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี 2558

ผลิตภัณฑมวลรวม (GDP) ของ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี 2558		สัดส่วนต่อ ผลิตภัณฑมวลรวม (GDP) ของประเทศ	อัตรา ขยายตัว	มูลค่าการส่งออก SME ปี 2558			อัตราขยาย ตัวเทียบกับปี 2557
จำแนก ประเภท	มูลค่า (ล้านบาท)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)		(ล้านบาท)	สัดส่วนการ ส่งออกของ ประเทศ (ร้อยละ)	(ร้อยละ)
รวม SME	5,559,534	41.1	5.3	รวม ประเทศ	7,227,927.43		-1.16
ขนาดย่อม (SE)	3,938,842	29.1	5.7	รวม SME	1,980,434.58	27.40	
ขนาดกลาง (ME)	1,620,692	12.0	4.3				
จำแนกรายสาขา	สัดส่วน (ร้อยละ)			มูลค่าการนำเข้า SME ปี 2558			
ภาคการผลิต	22.1			รวม ประเทศ	6,906,117.75		-6.72
ภาคการค้า	31.3			รวม SME	2,383,477.12	34.51	7.06
ภาคบริการ	41.14						
ภาคก่อสร้าง	5.6						
ภาคอื่นๆ	1.5						

ที่มา : สำนักงบประมาณของรัฐบาลประมวลจากข้อมูลจากหนังสือสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่ นร. 5322/1799 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2559

ทั้งนี้ ในปี 2558 วิสาหกิจทั่วประเทศมีทั้งสิ้น 2,773,625 ราย จำแนกเป็น วิสาหกิจขนาดใหญ่ จำนวน 7,165 ราย เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจำนวน 2,765,986 ราย คิดเป็นร้อยละ 99.72 ของวิสาหกิจทั่วประเทศ จำแนกเป็นนิติบุคคล จำนวน 610,088 ราย บุคคลธรรมดา จำนวน 2,079,267 ราย และเป็นวิสาหกิจชุมชน จำนวน 76,631 ราย จำแนกประเภท กระจายตัวอยู่ในภาคการค้ามากที่สุด จำนวน 1,170,488 ราย คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 42.32 รองลงมาเป็นภาคบริการ จำนวน 1,054,675 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 38.13 ภาคการผลิต จำนวน 504,567 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 18.24 และภาคธุรกิจเกษตร จำนวน 36,236 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.31

¹¹ เป็นรายงานที่สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจัดเสนอคณะรัฐมนตรี และเพื่อการเผยแพร่ต่อสาธารณชน ตามมาตรา 16 (4) และมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมพ.ศ. 2543

สำหรับการจ้างงานทั่วประเทศ มีจำนวนทั้งสิ้น 13,363,054 คน เป็นการจ้างโดยวิสาหกิจขนาดใหญ่จำนวน 2612287 คน และการจ้างในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจำนวน 10,749,735 คน คิดเป็นร้อยละ 80.44 ส่วนบุคคลธรรมดาที่มีการจ้างงาน จำนวน 4,372,713 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 40.68 ของการจ้างงานของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรวมทั้งประเทศ

ซึ่งจะเห็นว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) ยังคงขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีการกระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ ดังนั้น การสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดตั้งเป็นกองทุน SME ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 20,000 ล้านบาท จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัวต่อไป ทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น ทั้งในระยะยาวจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีความเข้มแข็งและเติบโตอย่างยั่งยืน ลดการพึ่งพาจากต่างประเทศได้

อย่างไรก็ตาม สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนฯ ดังนี้

1. ควรกำหนดกรอบหลักเกณฑ์การให้การสนับสนุนเงินกองทุนให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐอื่นหรือทุนหมุนเวียนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้วโดยคำนึงถึงความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะขอรับการช่วยเหลือสนับสนุนต้องเป็นนิติบุคคลเท่านั้น
2. ควรให้มีการกำกับดูแลติดตามประเมินผลโครงการที่ให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง
3. ในระยะต่อไปกระทรวงอุตสาหกรรมควรมีการตราเป็นกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนเกิดประสิทธิภาพและยั่งยืน



สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. ๐๒ ๒๔๔ ๒๒๔๕ โทรสาร ๐๒ ๒๔๔ ๒๐๘๘
www.parliament.go.th