สำนักงบประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา

ฉบับที่ 8/2559

การวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณแบบสมดุลของรัฐบาล

The Parliamentary Budget Office

The Parliamentary Budget Office
The Parliamentary Budget Office
The Parliamentary Budget Office

การวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณแบบสมดุลของรัฐบาล

เรื่อง การวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณแบบสมดุลของรัฐบาล

จัดพิมพ์ครั้งที่ 1/2559

จำนวนหน้า 39 หน้า

จำนวนที่พิมพ์ 300 เล่ม

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

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

คำนำ

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ เรื่อง การวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณแบบสมดุลของรัฐบาล ได้นำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์และประเด็นข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลของรัฐบาล เพื่อให้สมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบถึงสถานะงบประมาณของแผ่นดิน และใช้เป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนให้การพิจารณาการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินเกิดความคุ้มค่าและประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติมากขึ้น โดยรวบรวมข้อมูลทางสถิติตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2559 เพื่อใช้ในการวิเคราะห์งานศึกษาฯ ทั้งนี้ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า สำนักงบประมาณของรัฐสภาและผู้ที่เกี่ยวข้องจะนำผลการศึกษานี้ไปใช้เป็นแนวทางในการต่อยอดการวิเคราะห์ประเด็นด้านเศรษฐกิจ การคลัง และการงบประมาณ เพื่อสนับสนุนงานของฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

ภัทร ศิรินิรันดร์
พฤษภาคม 2559

บทสรุปผู้บริหาร

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ เรื่อง การวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณแบบสมดุลของรัฐบาล ได้นำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์และประเด็นข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลของรัฐบาล เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบถึงสถานะงบประมาณของแผ่นดิน และใช้เป็นข้อมูลในการสนับสนุนให้การพิจารณาการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินเกิดความคุ้มค่าและประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติมากขึ้น โดยรวบรวมข้อมูลทางสถิติตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2559 เพื่อใช้ในการวิเคราะห์งานศึกษาฯ

ทั้งนี้ งานวิเคราะห์ฯ ได้นำเสนอผลการศึกษา 8 ประเด็น ประกอบด้วย 1) การจัดทำวงเงินงบประมาณรายจ่าย 2) การจัดทำงบประมาณแบบสมดุล 3) แนวโน้มดุลเงินสดของรัฐบาล 4) ปริมาณหนี้สาธารณะของประเทศ 5) ภาระงบประมาณอันเกิดจากหนี้สาธารณะของรัฐบาล 6) ภาระงบประมาณอันเกิดจากงบประมาณรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน 7) การลดภาระงบประมาณของรัฐบาลกับ PPP และ 8) ผลของการกระตุ้นเศรษฐกิจจากการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ทั้งนี้ จากข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้นำเสนอในแต่ละประเด็น ได้ข้อสรุปว่าประเทศไทยอาจต้องใช้ระยะเวลาอีกพอสมควรที่ประเทศไทยจะเห็นรูปแบบการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลหรือเกินดุลงบประมาณ ด้วยสาเหตุจากปัจจัยหลัก ดังนี้

1. ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2550 – 2559) รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุลมาอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าในปีงบประมาณ 2553 – 2558 ปริมาณร้อยละการขาดดุลงบประมาณของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 รัฐบาลได้ประมาณการขาดดุลงบประมาณเป็นจำนวนเงิน 250,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.71 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตาม ปริมาณการขาดดุลงบประมาณกลับดีดตัวสูงขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นจำนวนเงิน 390,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14.34 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. ดุลเงินสดของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณมีแนวโน้มขาดดุลสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากรายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย 128,711 ล้านบาทในแต่ละปีงบประมาณ แต่ค่าเฉลี่ยการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเพียง 96,643 ล้านบาท ซึ่งไม่สอดรับกับรายจ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม รายจ่ายของรัฐบาลขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งวงเงินไว้ หากไม่ลดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย จะส่งผลให้เกิดภาวะขาดดุลเงินสดฯ อย่างต่อเนื่อง และยากที่จะสามารถทำให้เกิดการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลในระยะเวลาอันสั้นได้ เนื่องจากรายได้ของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สอดรับกับรายจ่ายของรัฐในแต่ละปีงบประมาณ และกระทบต่อปริมาณเงินคงคลังของรัฐบาลเพื่อมาทดแทนรายได้ ในกรณีที่รัฐบาลไม่ก่อหนี้เพิ่มขึ้น

3. รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้ตามประมาณการรายได้ที่ตั้งไว้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2558 อันเนื่องมาจากภาวะทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นและอาจส่งผลถึงแนวโน้มในการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ซึ่งรัฐบาลได้ประมาณการรายได้เป็นจำนวนเงิน 2,330,000 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าประมาณการในปีก่อนเป็นจำนวนเงิน 5,000 ล้านบาท จากสัญญาณทางเศรษฐกิจได้แก่ 1) ภาคการอุปโภคและบริโภคลดการใช้จ่ายในปริมาณที่มาก ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 2) ภาคการลงทุนและภาคการส่งออกมีแนวโน้ม

ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 3) คณะกรรมการนโยบายการเงินได้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 และ 2558 โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 2.13 และ 1.72 จนอยู่ในอัตราที่ 1.5 ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ทั้งนี้ นโยบายการลดอัตราดอกเบี้ยดำเนินการเพื่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจควบคู่กับการรักษาเสถียรภาพการเงินของประเทศ

4. สถานะหนี้สาธารณะสะสมมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสถานะเดือนกุมภาพันธ์ 2559 เป็นจำนวนเงิน 6,005,787 ล้านบาท คิดเป็นประมาณ 2 เท่าของร่างวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ซึ่งปริมาณหนี้สาธารณะที่สูงขึ้น จะส่งผลต่อภาระงบประมาณในการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในอนาคต

5. รัฐบาลได้รักษาเพดานอัตราการก่อหนี้สาธารณะต่อ GDP ในแต่ละปีงบประมาณไม่เกินร้อยละ 3 โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 2.38 ถือว่าอยู่ในระดับที่เหมาะสมในการกู้เพื่อนำไปลงทุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ อัตราหนี้สาธารณะต่อ GDP ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2558 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงร้อยละ 1.86 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลมีความพยายามในการลดการก่อหนี้สาธารณะ ในช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 รัฐบาลได้ประมาณการอัตราหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ระดับร้อยละ 2.92 จึงทำให้แนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาดังกล่าวยุติลงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

6. ศักยภาพในการชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาล (2550 – 2559) เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 20.84 ของการก่อหนี้เพื่อชดเชยการขาดดุลในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งหมายความว่าหากก่อหนี้ในปีนี้ 100 บาท สามารถชำระคืนเงินต้นจากปีก่อนๆ ได้เพียง 20.84 บาท โดยส่งผลให้รัฐบาลมีภาระงบประมาณอันเกิดจากการชำระเงินต้นกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ รวมถึง ค่าธรรมเนียมจัดการและค่าผูกพันเงินกู้ที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน ในแต่ละปีงบประมาณ

7. งบประมาณรายจ่ายในการบริหารการชำระหนี้ของรัฐบาลโดยเฉลี่ยคิดเป็นจำนวนเงิน 194,925 ล้านบาท ในแต่ละปีงบประมาณ (2550 – 2559) ซึ่งตีความได้ว่ารัฐบาลพยายามรักษาเพดานไม่เกิน 200,000 ล้านบาทในแต่ละปีงบประมาณ โดยปริมาณเงินชำระดอกเบี้ยเงินกู้มากกว่า 2 เท่าของปริมาณเงินชำระคืนต้นเงินกู้ ในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งเป็นภาระงบประมาณที่เกิดขึ้นจากการก่อหนี้สาธารณะในอดีต

8. ในแต่ละปีงบประมาณ (2550 – 2559) รัฐบาลมีภาระงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารงานประจำ อาทิ เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดซื้อการบริการและสินค้าที่ไม่ใช่สินทรัพย์ประเภททุน เป็นจำนวนมาก โดยงบประมาณรายจ่ายประจำเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 77.15 ซึ่งเป็นจำนวนประมาณ 4 ใน 5 ส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในทางกลับกัน การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในการลงทุนภาครัฐเพื่อสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจและรายจ่าย โดยมีสินทรัพย์ในลักษณะสะสมทุนของรัฐบาล มีค่าเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 19.12 ซึ่งเป็นจำนวนประมาณ 1 ใน 5 ส่วน ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายหรือไม่มีแนวโน้มที่ลดลงประจำปีหากภาระงบประมาณรายจ่ายประจำยังคงอัตราที่มากกว่าร้อยละ 75 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย คงเป็นเรื่องยากที่เห็นภาพการลดรายจ่ายเพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ของรัฐ

9. ปริมาณภาระงบประมาณผูกพันข้ามปีจากงบประมาณรายจ่ายลงทุนมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยคิดเป็น 56,682 ล้านบาท และมีปริมาณสะสมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นจำนวนเงิน 877,888 ล้านบาท ซึ่งเป็นภาระงบประมาณที่จะต้องจัดสรรเงินในแต่ละปีงบประมาณจากรายการที่เกิดขึ้นในอดีต

10. การร่วมลงทุน PPP สามารถแบ่งเบาภาระงบประมาณและลดปริมาณการก่อหนี้สาธารณะของภาครัฐได้เพียงจำนวนหนึ่งของการลงทุนภาครัฐ อย่างไรก็ตามในช่วงก่อนและระหว่างการร่วมลงทุน PPP รัฐบาลต้องก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่เกิดจากการลงทุนดังกล่าว ซึ่งจะเป็นภาระงบประมาณรายจ่ายในอนาคต อาทิ การบริหารการชำระหนี้สาธารณะ และภาระงบประมาณผูกพันข้ามปีที่ส่งผลกระทบในการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล ประกอบกับ แผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558 – 2562 เป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้แนวโน้มการก่อหนี้สาธารณะเพื่อใช้ในการลงทุนภาครัฐในอนาคตสูงขึ้นด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ การศึกษาทำให้ทราบว่าระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2559 รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุลมาอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล การบริหารหนี้สาธารณะ ภาระงบประมาณผูกพันข้ามปี และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำ เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถปรับลดให้สอดคล้องกับศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของประเทศ ซึ่งเป็นความท้าทายที่สำคัญในการจัดทำงบประมาณเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ ตัวอย่างเช่นการจัดทำวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 ที่กำลังจะสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ หากฝ่ายบริหารตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายฯ เป็นจำนวนเงิน 2.7 ล้านล้านบาท งบประมาณที่ใช้ในการบริหารการชำระหนี้สาธารณะโดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 200,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.4 ซึ่งรวมอยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำที่มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 77.2 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายฯ และภาระงบประมาณผูกพันข้ามปีที่อนุมัติในปีก่อนที่ต้องตั้งงบประมาณต่อเนื่องในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เป็นจำนวนเงินประมาณ 237,500 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.8 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายฯ กล่าวโดยสรุปคือ ภาระงบประมาณที่รัฐบาลต้องจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 คิดเป็นร้อยละ 86 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย ดังนั้นหากรัฐบาลมีนโยบายที่เกิดขึ้นใหม่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จะเหลือวงเงินเพียงร้อยละ 14 ที่ใช้ในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินงานภายใต้นโยบายงบประมาณขาดดุลในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการใช้จ่ายที่จำเป็นของรัฐ บูรณาการการดำเนินภารกิจของรัฐ ขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ ส่งเสริมความร่วมมือในการลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยรายจ่ายภาครัฐ (2550 – 2559) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 18.5 ของ GDP ซึ่งส่งผลกระทบทางตรงต่อ GDP และรายจ่ายภาครัฐเองสามารถส่งผลกระทบทางอ้อมในการกระตุ้นภาคการอุปโภคบริโภค ภาคการลงทุน และการค้าระหว่างประเทศ ผลที่มาตามมาคือการเติบโตของ GDP อยู่ในระดับบวกอยู่เสมอ (ยกเว้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การเงินโลกและการเมืองไทย) และการดำรงชีวิตของประชากรไทยมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากเส้นความยากจนที่ขยับตัวสูงขึ้นและมีสัดส่วนคนจนน้อยลงอย่างต่อเนื่อง

สารบัญ

เรื่อง **หน้า**

คำนำ ..... **ก**

บทสรุปผู้บริหาร ..... **ข**

สารบัญ ..... **จ**

บทนำ **1**

การนำเสนอผลการศึกษา

ประเด็นที่ 1 : การจัดทำวงเงินงบประมาณรายจ่าย (มากขึ้นจริงหรือไม่) 2
ประเด็นที่ 2 : การจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (ทำได้หรือไม่) 5
ประเด็นที่ 3 : แนวโน้มดุลเงินสดของรัฐบาล (เป็นอย่างไร) 7
ประเด็นที่ 4 : ปริมาณหนี้สาธารณะของประเทศ (สูงขึ้นจริงหรือไม่) 10
ประเด็นที่ 5 : ภาระงบประมาณอันเกิดจากหนี้สาธารณะของรัฐบาล (เป็นอย่างไร) 15
ประเด็นที่ 6 : ภาระงบประมาณอันเกิดจากงบประมาณรายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุน (เป็นอย่างไร) 19
ประเด็นที่ 7: การลดภาระงบประมาณของรัฐบาลกับ PPP (ทำได้จริงหรือ) 21
ประเด็นที่ 8 : ผลของการกระตุ้นเศรษฐกิจจากการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล (เป็นอย่างไร) 23

บทสรุป **25**

บรรณานุกรม **28**

บทนำ

เมื่อย้อนเวลาในปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลในขณะนั้น มีนโยบายจัดทำงบประมาณกลับเข้าภาวะสมดุลในอีก 5 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2559) เนื่องจากสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในช่วงกำลังฟื้นตัว โดยการผลักดันสู่ภาคปฏิบัติจากการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณ เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2553 ซึ่งข้อตกลงฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ 2 หน่วยงาน ร่วมกันกำหนดแผนปฏิบัติการสู่งบประมาณสมดุลภายในระยะเวลา 5 ปี รวมทั้งบูรณาการกับนโยบายการบริหารเศรษฐกิจมหภาค (กรมบัญชีกลาง, 2559) ประกอบกับได้วางแนวทางการดำเนินการและกิจกรรมความร่วมมือในบันทึกข้อตกลงฯ ดังนี้ 1) วางแผนการจัดเก็บเพื่อเพิ่มรายได้ 2) บริหารจัดการและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ 3) วางแผนการลดค่าใช้จ่ายและการใช้งบประมาณ 4) บริหารจัดการเพื่อให้รายจ่ายประจำสุทธิ (ไม่รวมรายจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้) ขยายตัวอยู่ในระดับต่ำ 5) บริหารจัดการหนี้สาธารณะให้มีต้นทุนต่ำภายใต้กรอบความเสี่ยงที่เหมาะสม โดยมีการปรับโครงสร้างหนี้ (refinance ต้นเงินกู้) ให้อยู่ในระดับที่ไม่เป็นภาระหนักต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี 6) ลดหนี้สาธารณะเพื่อให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ 7) ส่งเสริมความร่วมมือในการลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPPs) 8) สนับสนุนให้ส่วนราชการบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และเพิ่มเสถียรภาพทางการเงินการคลังภาครัฐ และ 9) ประมาณการฐานะการคลังของประเทศไทยในระยะปานกลางและในระยะยาว

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ เรื่อง การวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณแบบสมดุลของรัฐบาล มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ 1) นำเสนอผลการศึกษาที่สะท้อนถึงแนวโน้มการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลของรัฐบาล โดยรวบรวมข้อมูลทางสถิติตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2559 เพื่อใช้ในการวิเคราะห์งานศึกษาฯ และ 2) ให้สมาชิกรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบถึงสถานะงบประมาณของแผ่นดิน เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการสนับสนุนให้การพิจารณาการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินเกิดความคุ้มค่าและประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ

การนำเสนอผลการศึกษา

ประเด็นที่ 1 : การจัดทำวงเงินงบประมาณรายจ่าย (มากขึ้นจริงหรือไม่)

ตารางที่ 1 : การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2559)

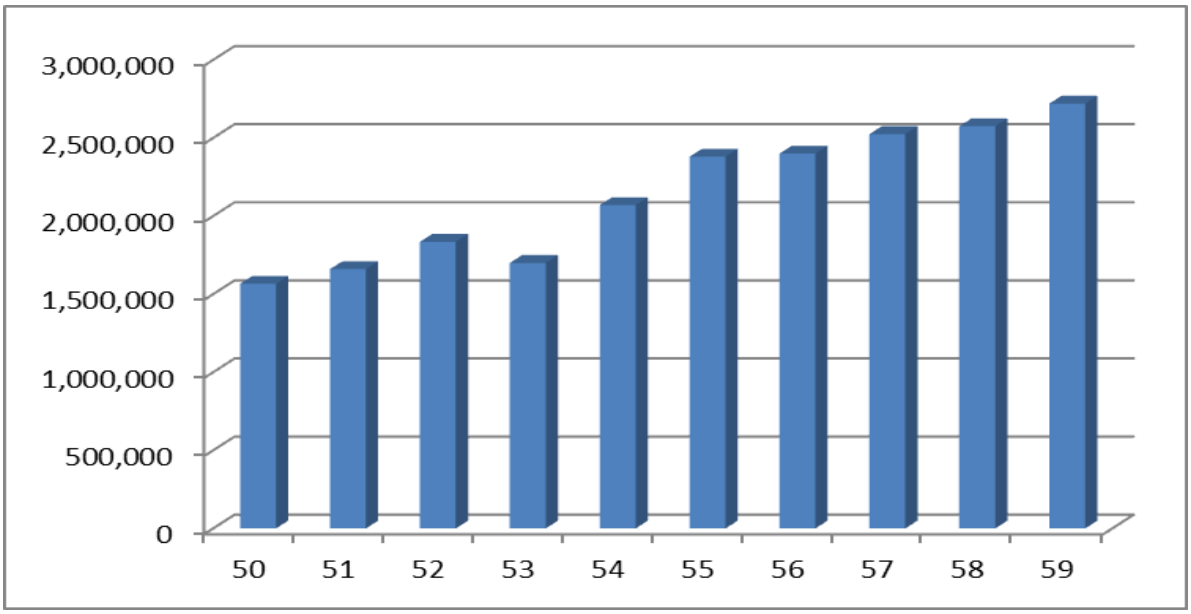
หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย	เพิ่ม/ลด	ร้อยละ	สมัยรัฐบาล
2550	1,566,200	206,200	15.16	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์
2551	1,660,000	93,800	5.99	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์
2552	1,835,000	175,000	10.54	นายสมัคร สุนทรเวช
2553	1,700,000	(135,000)	-7.36	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
2554	2,070,000	370,000	21.76	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
2555	2,380,000	310,000	14.98	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
2556	2,400,000	20,000	0.84	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
2557	2,525,000	125,000	5.21	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
2558	2,575,000	50,000	1.98	พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
2559	2,720,000	145,000	5.63	พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หมายเหตุ : งบประมาณรายจ่าย คือการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มาตรา 3 (ไม่รวมพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม)

แผนภูมิที่ 1 : กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา : ตารางที่ 1

จากการศึกษาข้อมูลในตารางที่ 1 และแผนภูมิที่ 1 พบว่า

1.1 ในระยะเวลา 10 ปีที่ ผ่านมา รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีจำนวน 5 คน ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการใช้สนับสนุนนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ซึ่งเมื่อดูจากกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีงบประมาณ พบว่ามีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลในแต่ละชุดจะมอบหมายให้ 4 หน่วยงาน ประกอบด้วย 1) กระทรวงการคลัง 2) สำนักงบประมาณ 3) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ 4) ธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกันกำหนดกรอบวงเงินฯ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ในช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ ตามปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จึงเห็นว่า นอกเหนือจากปัจจัยด้านนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลที่มีผลในการจัดตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี การประมาณการรายได้ของประเทศ แนวโน้มภาวะเศรษฐกิจของประเทศและภาระงบประมาณ (หนี้สาธารณะและงบรายจ่ายประจำ) เป็นอีกปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการกำหนดวงเงินงบประมาณประจำปีด้วยเช่นกัน ซึ่งจะใช้เป็นประเด็นในการวิเคราะห์แนวโน้มการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลของรัฐบาลไทย ในหัวข้อต่อไป

1.2 วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 มีจำนวนกรอบวงเงินที่ลดลงเพียงปีเดียวเท่านั้นในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา คิดเป็นร้อยละ -7.36 เนื่องมาจากปัจจัยบางอย่างที่เกิดขึ้นในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ส่งผลให้การใช้งบประมาณรายจ่ายภาครัฐเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 จากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.2.1 วิกฤตการณ์การเมืองไทย ซึ่งมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและความเชื่อมั่นต่อประเทศไทย โดยมีเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องดังนี้

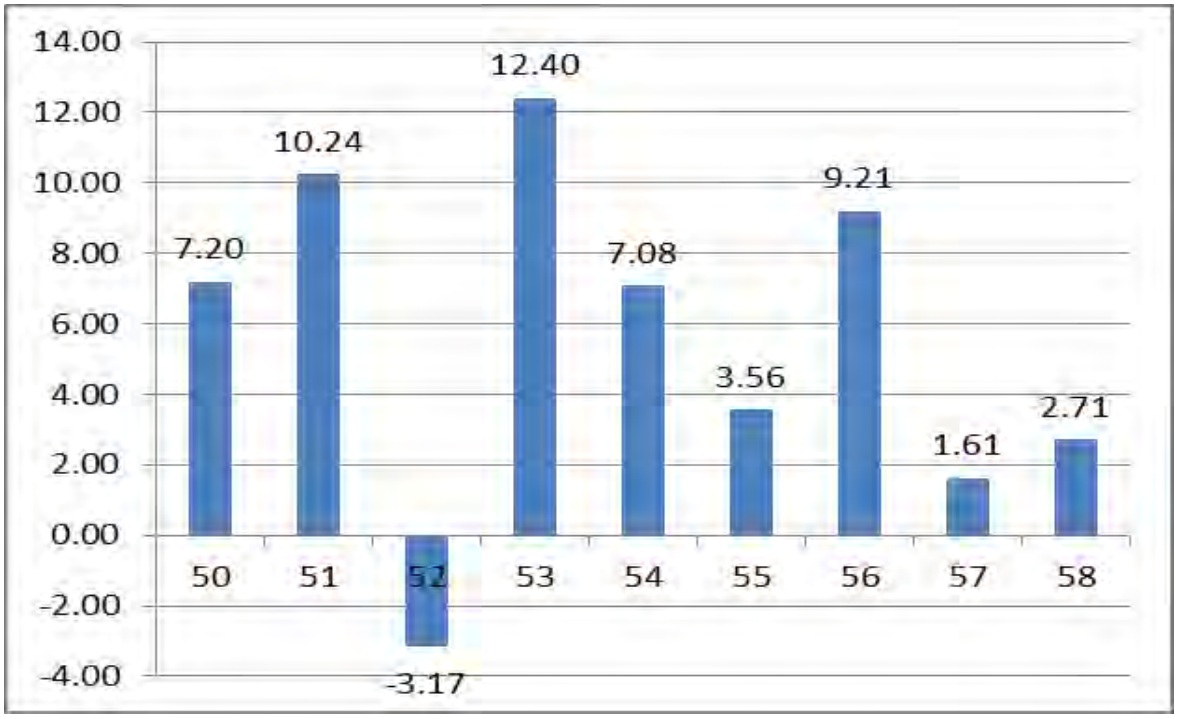
- กันยายน 2549	ได้มีการรัฐประหารนำโดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก
- พฤษภาคม 2551	ได้มีการเริ่มชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย
- พฤศจิกายน 2551	การปิดล้อมสนามบินสุวรรณภูมิและสนามบินดอนเมืองของกลุ่มพันธมิตรฯ
- เมษายน – พฤษภาคม 2553	การชุมนุมของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ

1.2.2 วิกฤตซับไพรม์ Lehman Brothers Holdings Inc. ประกาศล้มละลาย ในช่วงเดือนกันยายน 2551 จนเกิดวิกฤตซับไพรม์

1.2.3 วิกฤตหนี้สาธารณะของกลุ่มประเทศยุโรป ที่เริ่มก่อตัวขึ้นในปี 2552 จากประเทศกรีซ โปรตุเกส ไอร์แลนด์ สเปน ไซปรัส

1.2.4 อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) มีปริมาณลดลงเป็นจำนวนมาก ในปีงบประมาณ 2552 ดังที่แสดงในแผนภูมิที่ 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวเลขดุลการค้าระหว่างประเทศที่มีปริมาณลดลงประมาณ 4 แสนล้านบาท และภาคการอุปโภคบริโภคมีปริมาณลดลงประมาณ 4 หมื่นล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อน

แผนภูมิที่ 2 : อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (ปีงบประมาณ)



หมายเหตุ : มูลค่า GDP จากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.2.5 การเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552

- การออกพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เป็นจำนวนเงิน 116,700 ล้านบาท เพื่อเร่งรัดฟื้นฟูเศรษฐกิจและกระจายไปสู่ระบบเศรษฐกิจทุกภาคส่วน เพื่อบรรเทาความเดือนร้อนของประชาชนและภาคธุรกิจ และดำเนินโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในชนบท ร่วมถึง การตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2552 ในการกู้เงินเพื่อรองรับกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เป็นจำนวนเงิน 94,000 ล้านบาท

1.3 จากงบประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ซึ่งมีงบประมาณรายจ่ายลงทุนเป็นจำนวนเงิน 429,961 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 22 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้ส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายลงทุนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ลดลงเป็นจำนวนเงิน 214,369 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 12.6 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ประเด็นที่ 2 : การจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (ทำได้หรือไม่)

ตารางที่ 2 : การเปรียบเทียบวงเงินงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายได้ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2559

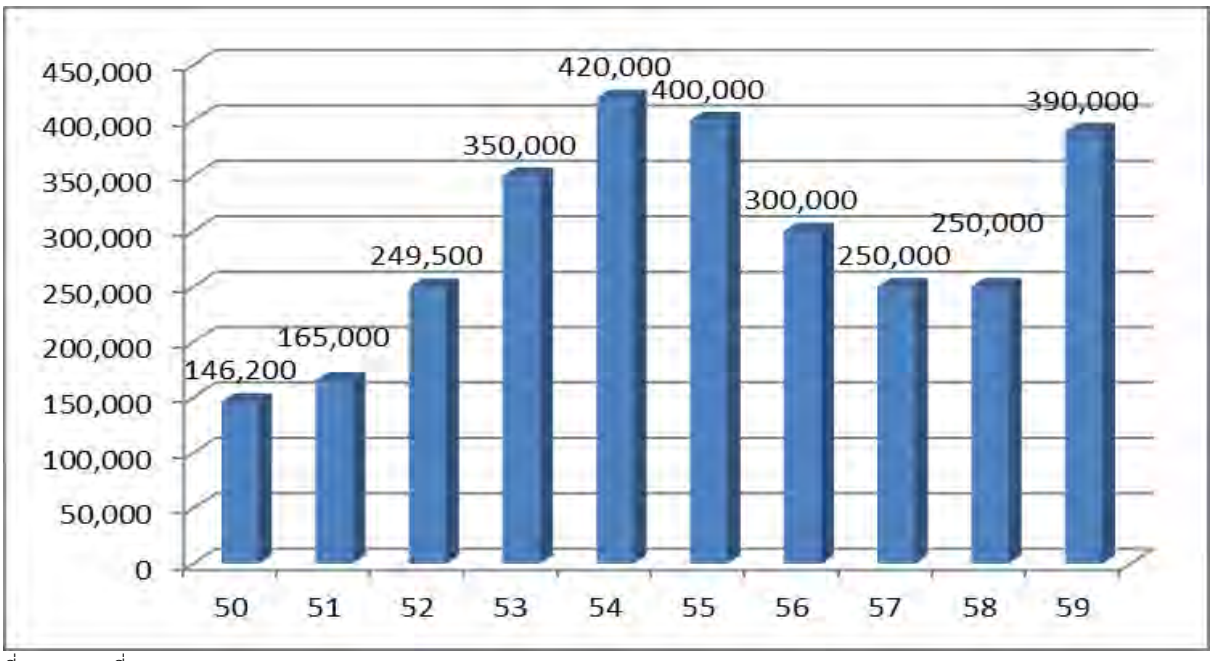
หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย	ประมาณการรายได้	ดุลงบประมาณ	ร้อยละ
2550	1,566,200	1,420,000	(146,200)	9.33
2551	1,660,000	1,495,000	(165,000)	9.94
2552	1,835,000	1,585,500	(249,500)	13.60
2553	1,700,000	1,350,000	(350,000)	20.59
2554	2,070,000	1,650,000	(420,000)	20.29
2555	2,380,000	1,980,000	(400,000)	16.81
2556	2,400,000	2,100,000	(300,000)	12.50
2557	2,525,000	2,275,000	(250,000)	9.90
2558	2,575,000	2,325,000	(250,000)	9.71
2559	2,720,000	2,330,000	(390,000)	14.34

หมายเหตุ :
1. งบประมาณรายจ่าย จากตารางที่ 1
2. ประมาณการรายได้ คือประมาณการรายได้สุทธิ ตามเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ สำนักงบประมาณ
3. ร้อยละ คือร้อยละของดุลงบประมาณเปรียบเทียบกับวงเงินรายจ่าย

แผนภูมิที่ 3 : ประมาณการเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณรายจ่ายประจำปี

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา : ตารางที่ 2

จากการศึกษาข้อมูลในตารางที่ 2 และแผนภูมิที่ 3 พบว่า

2.1 ตามที่ได้กล่าวในบทนำ บันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกระทรวงการคลังกับสำนักงบประมาณในการร่วมกันกำหนดแผนปฏิบัติการสู่ “งบประมาณสมดุล” ภายในระยะเวลา 5 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2559) อย่างไรก็ตาม จากผลการรวบรวมข้อมูลชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลได้กำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2559) ในลักษณะขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องเฉลี่ยต่อปีงบประมาณคิดเป็นจำนวนเงิน 292,070 ล้านบาท โดยรัฐบาลต้องประมาณการเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งกระทบต่อภาระงบประมาณในการบริหารหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน (ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวในประเด็นหนี้สาธารณะต่อไป)

2.2 ถึงแม้ว่าข้อมูลเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามตามบันทึกข้อตกลงฯ ในการเข้าสู่งบประมาณสมดุลในอนาคต โดยปริมาณงบประมาณที่ขาดดุลมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2558 อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัวในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2558 น่าจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ปริมาณขาดดุลงบประมาณปรับสูงขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ดังข้อมูลอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ที่แสดงในแผนภูมิที่ 2 (อัตราเติบโต GDP ชะลอตัว)

2.3 การกำหนดนโยบายงบประมาณขาดดุลของรัฐบาล จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2559 มีวัตถุประสงค์หลัก คือ 1) ความยั่งยืนทางการคลัง 2) การขยายตัวด้านเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ และ 3) ความจำเป็นของการใช้จ่ายภาครัฐ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 – 2557 รัฐบาลได้เพิ่มวัตถุประสงค์ในการเตรียมการเข้าสู่งบประมาณสมดุลในอนาคต ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตระหนักของรัฐบาลในการบรรลุบันทึกข้อตกลงฯ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ดังกล่าวไม่ได้มีปรากฏในปีงบประมาณ

ประเด็นที่ 3 : แนวโน้มดุลเงินสดของรัฐบาล (เป็นอย่างไร)

ตารางที่ 3 : การเปรียบเทียบรายได้สุทธิและการเบิกจ่ายของรัฐบาล ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2558

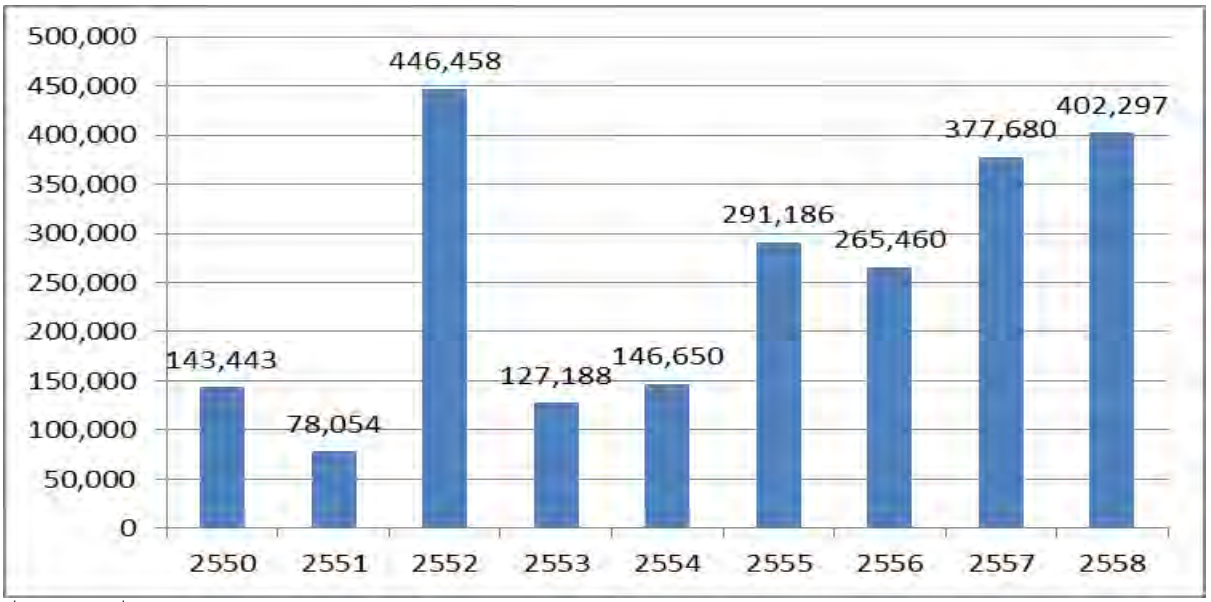
หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายได้	รายได้จริง	รายจ่ายจริง	Δ รายได้	ดุลเงินสด
2550	1,420,000	1,428,295	1,571,738	8,295	(143,443)
2551	1,495,000	1,537,719	1,615,773	42,719	(78,054)
2552	1,585,500	1,451,254	1,897,712	(134,246)	(446,458)
2553	1,350,000	1,692,432	1,819,620	342,432	(127,188)
2554	1,650,000	2,037,057	2,183,707	387,057	(146,650)
2555	1,980,000	1,951,084	2,242,270	(28,916)	(291,186)
2556	2,100,000	2,164,882	2,430,342	64,882	(265,460)
2557	2,275,000	2,068,482	2,446,162	(206,518)	(377,680)
2558	2,325,000	2,199,125	2,601,422	(125,875)	(402,297)

หมายเหตุ :
1. รายได้จริงและรายจ่ายจริง (2550 – 2557) ที่มา ตารางที่ 4-1 เอกสารงบประมาณโดยสังเขป สำนักงบประมาณ
2. รายได้จริงและรายจ่ายจริง (2558) ที่มา ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 88/2558
3. ประมาณการรายได้ คือประมาณการรายได้สุทธิ จากตารางที่ 2
4. รายได้จริง คือรายได้สุทธิของรัฐบาล
5. รายจ่ายจริง คือการเบิกจ่ายเพื่อใช้ในการดำเนินงานของรัฐบาล
6. Δ รายได้ – ความแตกต่างระหว่างรายได้จริงและประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ
7. ดุลเงินสด – รายได้จริงหักจากรายจ่ายจริง

แผนภูมิที่ 4 : การขาดดุลเงินสดของรัฐบาล ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2558

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา : ตารางที่ 3

จากการศึกษา ตารางที่ 3 และแผนภูมิที่ 4 พบว่า

3.1 ปริมาณการขาดดุลเงินสดของรัฐบาลมีแนวโน้มสูงขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อสถานะเงินคงคลังของรัฐบาลที่ลดลงและอาจกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลัง หากไม่มีการก่อหนี้สาธารณะ

3.2 ศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลมีแนวโน้มในทิศทางที่ดีขึ้น โดยมีค่าเฉลี่ยการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้น เป็นจำนวนเงิน 96,643 ล้านบาท ในแต่ละปีงบประมาณ (2550 – 2558) ในขณะที่รายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยคิดเป็นจำนวนเงิน 128,711 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม รายจ่ายของรัฐบาลจะขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งวงเงินไว้ หากไม่ลดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย จะส่งผลให้เกิดภาวะขาดดุลเงินสดฯ อย่างต่อเนื่อง และยากที่จะสามารถทำให้เกิดการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลในระยะเวลาอันสั้นได้ เนื่องจากรายได้ของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สอดรับกับรายจ่ายของรัฐในแต่ละปีงบประมาณ และกระทบต่อปริมาณเงินคงคลังของรัฐบาลเพื่อมาทดแทนรายได้ในกรณีที่รัฐบาลไม่ก่อหนี้เพิ่มขึ้น

3.3 ศักยภาพของรัฐบาลในการจัดเก็บรายได้ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หากย้อนกลับไปที่แผนภูมิที่ 2 ซึ่งได้แสดงอัตราการเติบโตของ GDP ตามปีงบประมาณ พบว่าค่าเฉลี่ยของอัตราการเติบโต GDP อยู่ที่ร้อยละ 5.65 ทั้งนี้ ปีงบประมาณที่มีค่าน้อยกว่าค่าเฉลี่ยคือปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 2555 2557 และ 2558 ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลในตารางที่ 3 จากการเปรียบเทียบรายได้จริงที่มีค่าน้อยกว่าประมาณรายได้ (Δ รายได้ที่มีค่าติดลบ) ปรากฏในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 2555 2557 และ 2558 ด้วยเช่นกัน โดยมีปัจจัยที่กระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ ดังนี้

- ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552: วิกฤตการณ์การเมืองไทยและวิกฤตเศรษฐกิจโลก ดังที่กล่าวในประเด็นที่ 1

- ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555: มหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในเดือนกรกฎาคม 2554 จนมาสิ้นสุดประมาณเดือนมกราคม 2555 ส่งผลให้ภาคการลงทุนลดลงจากปีก่อนเป็นจำนวนเงิน 1.8 ล้านล้านบาท และภาคการส่งออกลดลงจากปีก่อนเป็นจำนวนเงิน 4.8 ล้านล้านบาท

- ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557: การชุมนุมทางการเมืองนำโดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ตั้งแต่ประมาณต้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 จนมาถึงการรัฐประหารนำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2557 โดยในปีงบประมาณดังกล่าวภาคการลงทุนลดลงจากปีก่อนเป็นจำนวนเงิน 3.5 แสนล้านบาท และภาคการส่งออกลดลงจากปีก่อนเป็นจำนวนเงิน 8.1 แสนล้านบาท

- ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558: เป็นปีงบประมาณเดียวในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2558 ที่ภาคอุปโภคบริโภคลดลงจากปีก่อนเป็นจำนวนเงิน 2.04 ล้านล้านบาท ภาคการลงทุนลดลงจากปีก่อนเป็นจำนวนเงิน 1.2 แสนล้านบาท และภาคการส่งออกลดลงจากปีก่อนเป็นจำนวนเงิน 4 แสนล้านบาท

3.4 การดำเนินการต่างๆ ที่เกิดจากนโยบายของแต่ละรัฐบาลที่ผ่านมา จะส่งผลกระทบต่อภาระด้านงบประมาณของประเทศในสมัยรัฐบาลปัจจุบัน อาทิ ภาระผูกพันของงบประมาณรายจ่ายลงทุน ภาระการบริหารหนี้สาธารณะ ภาระงบประมาณรายจ่ายประจำ (จะกล่าวในรายละเอียดในประเด็นต่อไป) ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ. 2557 ภายใต้รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2557 นอกจากรัฐบาลใหม่จะต้องบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาล และยังจำเป็นต้องบริหารจัดการกับภาระงบประมาณที่ผูกพันมาจากรัฐบาลก่อนๆ ด้วยเช่นกัน ประกอบกับศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลมีแนวโน้มลดลง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2558

3.5 แนวโน้มศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ซึ่งรัฐบาลได้ประมาณการรายได้เป็นจำนวนเงิน 2,330,000 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าประมาณการในปีก่อนเป็นจำนวนเงิน 5,000 ล้านบาท ด้วยข้อมูลที่กล่าวไว้ข้างต้นในหัวข้อที่ 3.3 จากภาวะเศรษฐกิจที่ผู้บริโภคลดการใช้จ่ายในปริมาณที่มาก ประกอบกับภาคการลงทุนและภาคการส่งออกมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 น่าจะไม่สามารถจัดเก็บรายได้จริงได้มากกว่าค่าประมาณการ อนึ่ง คณะกรรมการนโยบายการเงิน ได้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 และ 2558 โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 2.13 และ 1.72 จนอยู่ในอัตราที่ 1.5 ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จนถึงการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2559 ทั้งนี้ การปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เพื่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจควบคู่กับการรักษาเสถียรภาพการเงินของประเทศ (คณะกรรมการนโยบายการเงิน, 2559)

ประเด็นที่ 4 : ปริมาณหนี้สาธารณะของประเทศ (สูงขึ้นจริงหรือไม่)

ตารางที่ 4 : สถานะหนี้คงค้างของประเทศ

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ดุลเงินสด	เงินกู้	คืนต้นเงินกู้	หนี้คงค้างสะสม
2550	(143,443)	146,200	55,491	3,285,071
2551	(78,054)	165,000	45,527	3,408,231
2552	(446,458)	441,060	63,676	4,001,942
2553	(127,188)	232,575	50,921	4,230,311
2554	(146,650)	200,666	32,555	4,448,797
2555	(291,186)	344,084	46,854	4,937,238
2556	(265,460)	281,948	49,150	5,430,560
2557	(377,680)	250,000	52,822	5,690,814
2558	(402,297)	250,000	55,700	5,783,323
2559	(390,000)	390,000	61,992	6,005,787

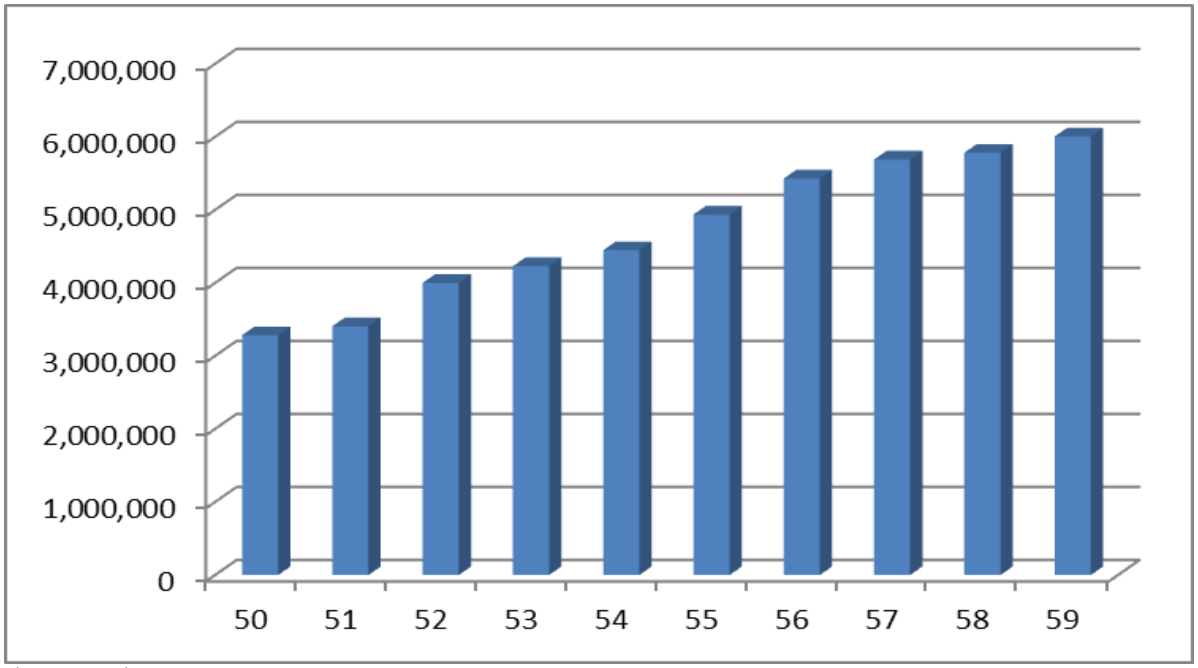
หมายเหตุ :
1. ดุลเงินสด จากตารางที่ 3 (ปี 2559 เป็นค่าประมาณการ จากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฉบับที่ 1)
2. เงินกู้ คือ เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล (ที่มา: ปี 2550-2557 จากตารางที่ 4-1 เอกสารงบประมาณโดยสังเขป /ปี 2558 ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 88/2558 / ปี 2559 เป็นค่าประมาณการ จากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฉบับที่ 1)
3. คืนต้นเงินกู้ คือ ชำระคืนต้นเงินกู้ (ที่มา: เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฉบับที่ 3)
4. หนี้คงค้าง คือ ข้อมูลหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ (ข้อมูลปีฯ 2559 ณ วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2559) จากเว็บไซต์สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

จากการศึกษาตารางที่ 4 พบว่า

4.1 จำนวนหนี้สาธารณะ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2559 (ปริมาณสะสม) มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี โดยสถานะหนี้สาธารณะสะสม ณ วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2559 เป็นจำนวนเงิน 6,005,787 ล้านบาท ดังข้อมูลที่ปรากฏในแผนภูมิที่ 5 โดยมีผลมาจากการกู้เงินของรัฐบาลทุกๆ ปี และจำนวนหนี้ดังกล่าวคิดเป็นประมาณ 2 เท่าของการกำหนดร่างวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ซึ่งการมีปริมาณหนี้สาธารณะสะสมเพิ่มขึ้น จะส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณในการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในอนาคต

แผนภูมิที่ 5 : ปริมาณสถานะหนี้สาธารณะสะสมของประเทศไทย

หน่วย : ล้านบาท

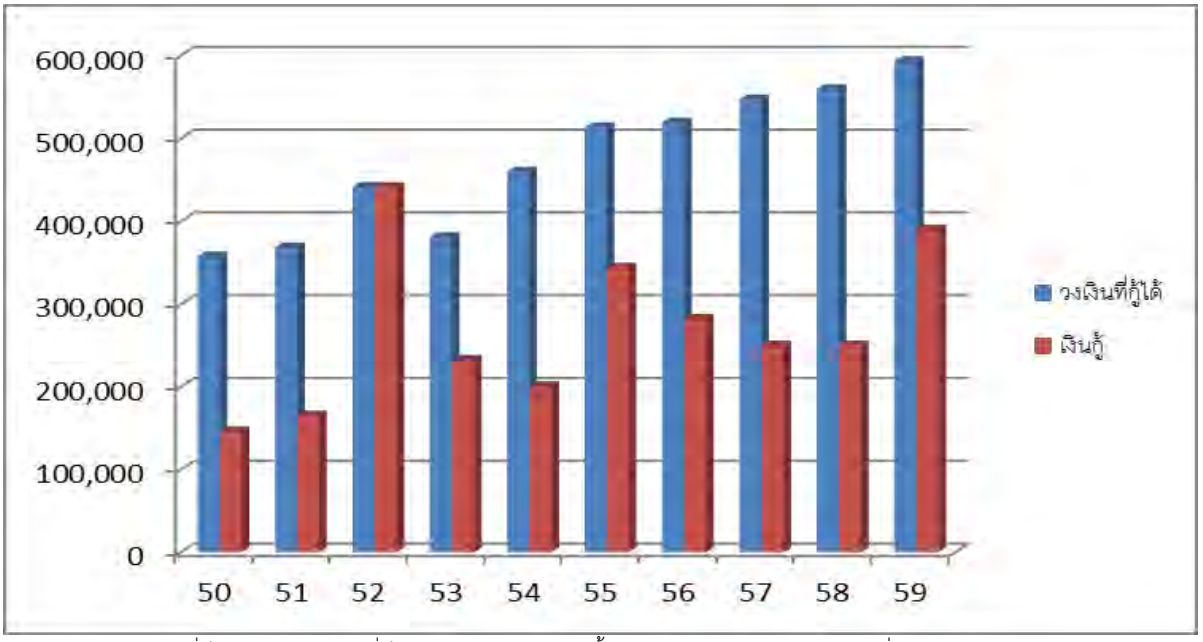


ที่มา : ตารางที่ 4

4.2 จากแผนภูมิที่ 6 พบว่า รัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยรักษาวินัยการคลังอย่างเคร่งครัด ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่าได้ โดยไม่เกินวงเงินตามเงื่อนไข ดังนี้ 1) ไม่เกินวงเงินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่ม และ 2) ไม่เกินร้อยละ 80 ที่ตั้งงบประมาณไว้สำหรับการชำระคืนเงินต้น ในส่วนการกู้เงินในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ที่มีค่าใกล้เคียงกับวงเงินสูงสุดที่กู้ได้ เนื่องมาจากการออกพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พ.ศ. 2552 และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติการกู้เงินเนื่องจากรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ตามที่ได้กล่าวไว้ในประเด็นที่ 1

แผนภูมิที่ 6 : การเปรียบเทียบวงเงินสูงสุดที่กู้ได้ตาม พ.ร.บ.หนี้สาธารณะกับเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล

หน่วย : ล้านบาท



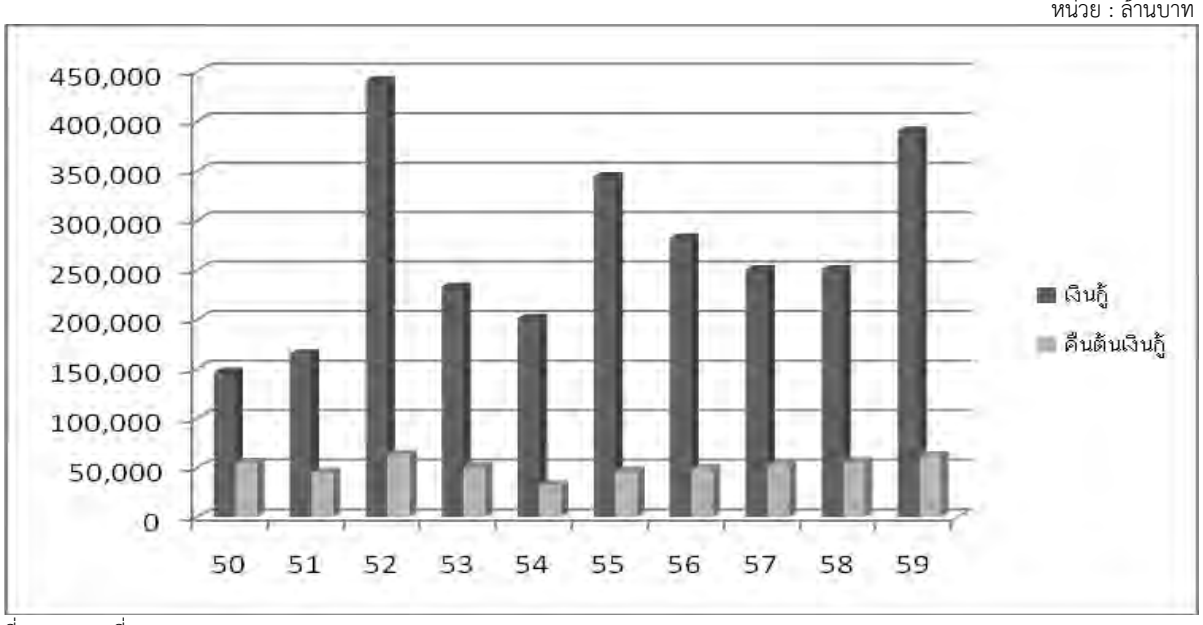
หมายเหตุ : - วงเงินที่กู้ได้ คือ วงเงินสูงสุดที่กู้ได้ตามพระราชบัญญัติหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 จากตารางที่ 2-12 เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง

- เงินกู้ จากตารางที่ 4

4.3 ศักยภาพในการชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2559 เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 20.84 จากการก่อหนี้เพื่อชดเชยการขาดดุลในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งหมายความว่าหากก่อหนี้ 100 บาท สามารถชำระคืนเงินต้นจากปีก่อนๆ ได้เพียง 20.84 บาท ในแต่ละปีงบประมาณ ตามตารางที่ 4 และแผนภูมิที่ 7 ซึ่งส่งผลให้ภาระงบประมาณอันเกิดจากการชำระเงินต้นกู้และดอกเบี้ยเงินกู้สูงขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ รวมถึงค่าธรรมเนียมจัดการและค่าผูกพันเงินกู้ที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน

แผนภูมิที่ 7 : การเปรียบเทียบเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลและการชำระคืนต้นเงินกู้

หน่วย : ล้านบาท

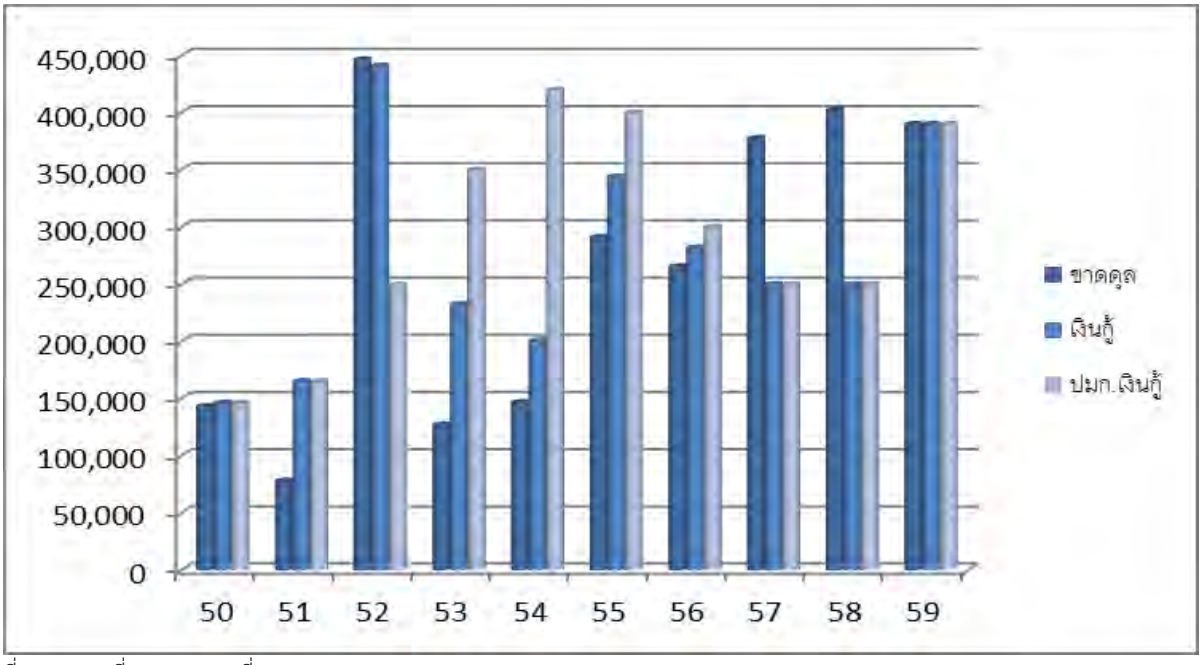


ที่มา : ตารางที่ 4

4.4 ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตจากแผนภูมิที่ 8 ว่า ข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 2551 2553 2554 2555 และ 2556 บ่งชี้ว่ารัฐบาลได้กู้เงินฯ เกินจำนวนการขาดดุลฯ แต่มิได้เกินจำนวนเงินกู้ซึ่งเป็นค่าประมาณการที่ระบุในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฉบับที่ 1

แผนภูมิที่ 8 : การเปรียบเทียบการขาดดุลเงินสดของรัฐบาลและเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล

หน่วย : ล้านบาท



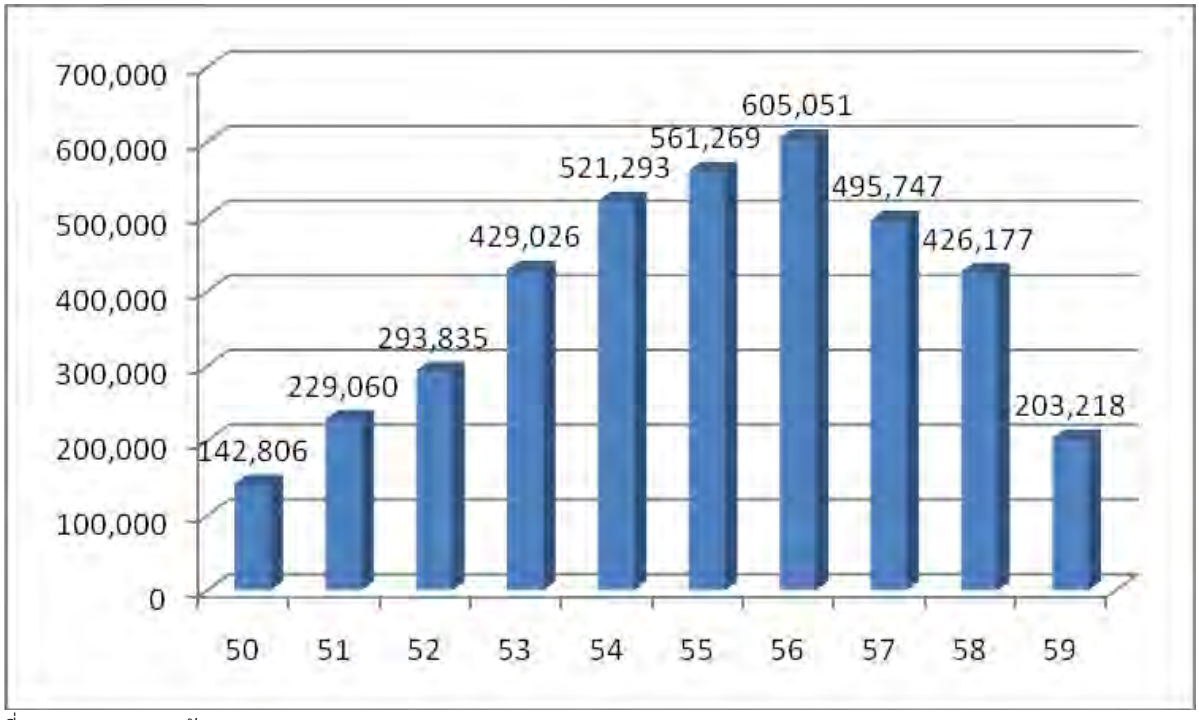
ที่มา : ตารางที่ 2 และตารางที่ 4

หมายเหตุ : ข้อมูลปี 59 เป็นค่าประมาณการ เนื่องจากยังไม่สิ้นสุดปีงบประมาณ

4.5 การตั้งข้อสังเกต เรื่องสถานการณ์การขาดดุลเงินสดระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 กับ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2558 มีความเชื่อมโยงกับฐานะเงินคงคลังสิ้นปีงบประมาณ กล่าวคือ หากพิจารณาตามแผนภูมิที่ 8 พบว่าปีงบประมาณดังกล่าว มีฐานะการขาดดุลเงินสดที่สูงกว่าประมาณการขาดดุลงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 รัฐบาลได้แก้ไขโดยการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พ.ศ. 2552 และการเพิ่มวงเงินกู้เพื่อรองรับกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ตามมติคณะรัฐมนตรี หากสังเกตจากแผนภูมิที่ 9 ที่แสดงฐานะเงินคงคลังของรัฐบาล พบว่าจากการเพิ่มเติมปริมาณเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2552 มิได้ส่งผลกระทบต่อฐานะเงินคงคลังที่ลดลง ในทางกลับกัน กรณีของปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2558 รัฐบาลได้กู้เงินเต็มจำนวนประมาณการเงินกู้ โดยมิได้กู้เงินเพิ่มเติมดังที่รัฐบาลเคยดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 แต่กลับส่งผลให้ฐานะเงินคงคลังในปีดังกล่าวมีแนวโน้มลดลง

แผนภูมิที่ 9 : ฐานะเงินคงคลังปลายงวด

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา : กระทรวงการคลัง

หมายเหตุ : ข้อมูลปี 59 เป็นสถานะเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2559

ประเด็นที่ 5 : ภาระงบประมาณอันเกิดจากหนี้สาธารณะของรัฐบาล (เป็นอย่างไร)

โครงสร้างงบประมาณในส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประกอบด้วย 4 รายการ ได้แก่ 1) รายจ่ายประจำ 2) รายจ่ายลงทุน 3) รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง และ 4) รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ ทั้งนี้ หากมองในมิติภาระงบประมาณอันเกิดจากหนี้สาธารณะ จะศึกษาเพียงข้อมูลที่แสดงในรายการรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ในโครงสร้างงบประมาณอย่างเดียวคงมิได้ เนื่องจากไม่ได้สะท้อนงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลตั้งไว้เพื่อชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฉบับที่ 3 ซึ่งเป็นเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สามารถให้รายละเอียดเพิ่มเติมด้านงบประมาณแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ว่า ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการบริหารการชำระหนี้ของรัฐบาล มี 2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ 1) กระทรวงการคลัง ซึ่งมีรายการงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ การชำระคืนต้นเงินกู้ การชำระดอกเบี้ยเงินกู้ และการชำระค่าธรรมเนียมจัดการและค่าผูกพันเงินกู้ และ 2) หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีรายการงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ การชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ดังข้อมูลที่แสดงในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 : การบริหารการชำระหนี้ของรัฐบาล

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	กระทรวงการคลัง			รัฐวิสาหกิจ		รวม
	คืนต้นกู้	ดอกเบี้ย	ค่าธรรมเนียม	คืนต้นกู้	ดอกเบี้ย	
2550	40,737	116,157	349	14,753	4,640	176,636
2551	35,721	123,781	354	9,806	3,968	173,629
2552	50,735	129,084	501	12,941	4,556	197,817
2553	39,495	157,688	764	11,426	5,024	214,396
2554	10,395	177,629	1,233	22,160	5,147	216,563
2555	1,378	169,073	558	45,476	5,613	222,098
2556	24,604	123,957	975	24,546	3,866	177,948
2557	33,761	128,072	499	19,061	4,469	185,862
2558	39,680	120,942	1,025	16,020	5,604	183,271
2559	40,639	132,867	1,159	21,353	5,015	201,032

ที่มา : เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฉบับที่ 3

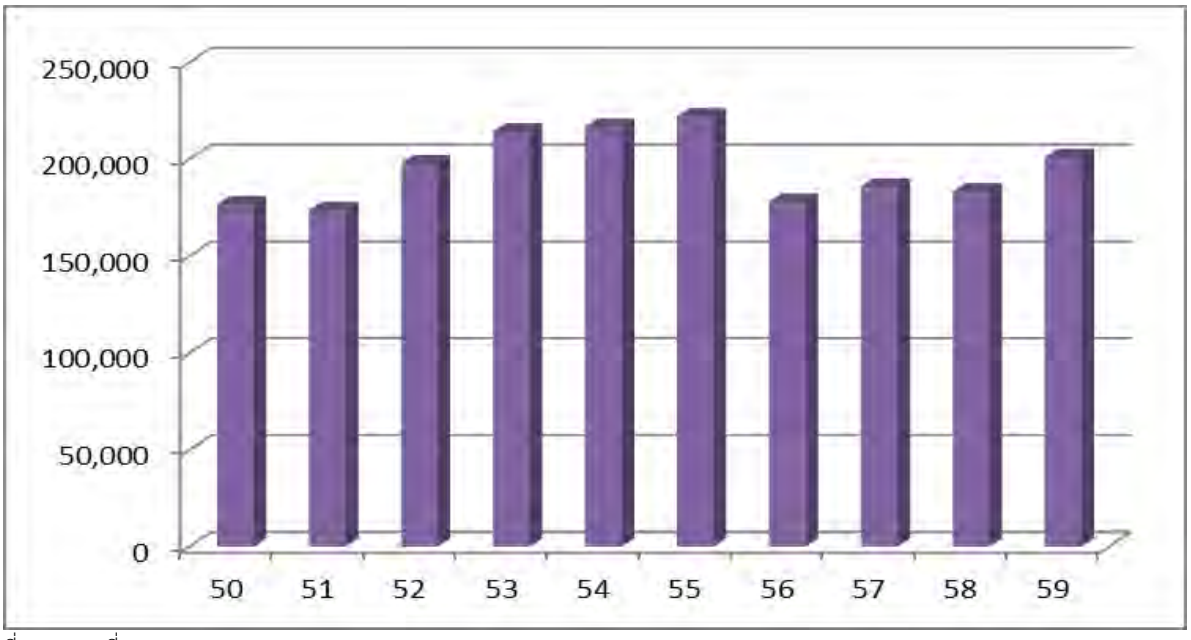
หมายเหตุ : คืนต้นกู้ คือ การชำระคืนต้นเงินกู้ / ดอกเบี้ย คือ การชำระดอกเบี้ยเงินกู้ / ค่าธรรมเนียม คือ การชำระค่าธรรมเนียมจัดการและค่าผูกพันเงินกู้

จากการศึกษาในตารางที่ 5 พบว่า

5.1 ภาระงบประมาณรายจ่ายภาพรวมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการชำระหนี้ของรัฐบาลในการชำระคืนต้นเงินกู้ การชำระดอกเบี้ยเงินกู้ และการชำระค่าธรรมเนียมจัดการการชำระและค่าผูกพันเงินกู้ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2559 ดังที่แสดงในแผนภูมิที่ 10 ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายในการบริหารการชำระหนี้ของรัฐบาลโดยเฉลี่ยคิดเป็นจำนวนเงิน 194,925 ล้านบาท หากพิจารณาจากข้อมูลสถิติ อาจตีความได้ว่ารัฐบาลพยายามรักษาเพดานในการใช้จ่ายงบประมาณในการบริหารชำระหนี้ไม่เกิน 200,000 ล้านบาท ในแต่ละปีงบประมาณ

แผนภูมิที่ 10 : งบประมาณรายจ่ายของการบริหารการชำระหนี้ของรัฐบาล

หน่วย : ล้านบาท

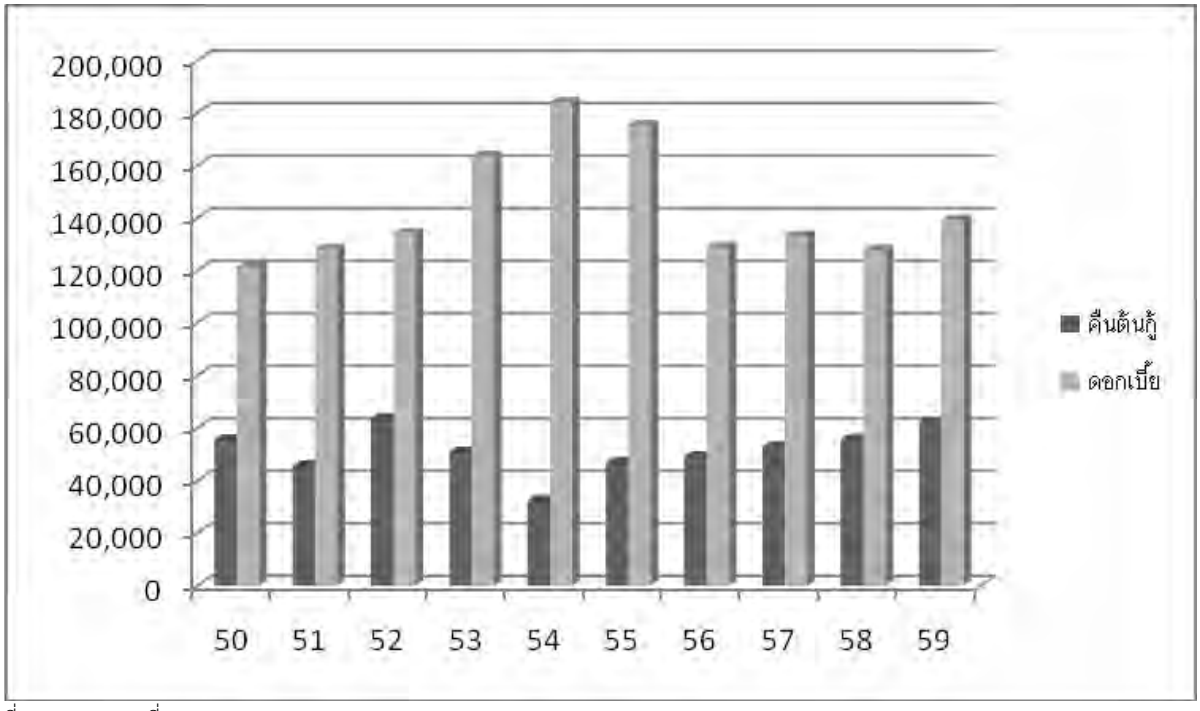


ที่มา: ตารางที่ 5

5.2 จากแผนภูมิที่ 11 แสดงให้เห็นว่าการตั้งงบประมาณในการชำระดอกเบี้ยเงินกู้มากกว่าการชำระคืนต้นเงินกู้เป็นจำนวนสองเท่าหรือมากกว่าของการชำระคืนต้นเงินกู้ ซึ่งสะท้อนถึงภาระงบประมาณที่รัฐบาลต้องชำระค่าดอกเบี้ยฯ ทุกปีงบประมาณอันเกิดจากปริมาณก่อหนี้สาธารณะสะสมจากรัฐบาลในแต่ละชุดที่ผ่านมา

แผนภูมิที่ 11 : การเปรียบเทียบการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้

หน่วย : ล้านบาท



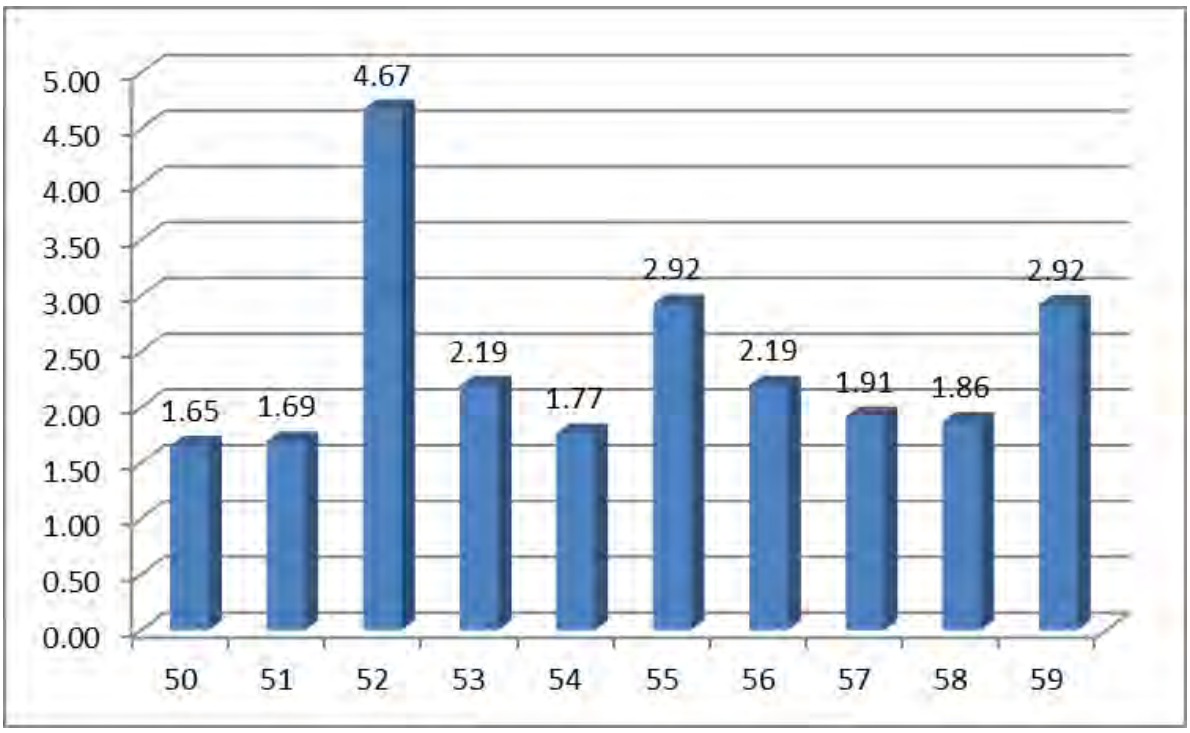
ที่มา : จากตารางที่ 5

หมายเหตุ : ดอกเบี้ย ประกอบด้วยการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ และการชำระค่าธรรมเนียมจัดการและค่าผูกพันเงินกู้

5.3 การตั้งข้อสังเกต: งบประมาณในการบริหารการชำระหนี้สาธารณะในส่วนของรัฐวิสาหกิจจะมีการอธิบายชัดเจนในเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ว่าจะนำงบประมาณฯ ไปดำเนินการในโครงการใด โดยส่วนใหญ่จะเป็นการบริหารการชำระหนี้ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ อาทิ การก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้า ระบบขนส่งทางราง ทางด่วน ประกอบกับการบริหารการชำระหนี้สาธารณะในส่วนรัฐวิสาหกิจมีปริมาณการชำระคืนต้นเงินกู้สูงกว่าปริมาณการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งเป็นสัญญาณในการบริหารการชำระหนี้สาธารณะที่ดี ในทางกลับกัน งบประมาณในการบริหารการชำระหนี้สาธารณะในส่วนของกระทรวงการคลังจะไม่ระบุรายละเอียดโครงการ/กิจกรรม ในเอกสารงบประมาณฯ และปริมาณการชำระคืนต้นเงินกู้น้อยกว่าปริมาณการชำระดอกเบี้ยเงินกู้

5.4 รัฐบาลได้รักษาเพดานอัตราการก่อหนี้สาธารณะต่อ GDP ในแต่ละปีงบประมาณไม่เกินร้อยละ 3 โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 2.38 ถือว่าอยู่ในระดับที่เหมาะสมในการกู้เพื่อนำไปลงทุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ อัตราหนี้สาธารณะต่อ GDP ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2558 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงร้อยละ 1.86 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลมีความพยายามในการลดการก่อหนี้สาธารณะในช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 รัฐบาลได้ประมาณการอัตราหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ระดับร้อยละ 2.92 จึงทำให้แนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาดังกล่าวยุติลงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

แผนภูมิที่ 12 : ร้อยละการเปรียบเทียบการก่อหนี้สาธารณะในแต่ละปีงบประมาณต่อ GDP

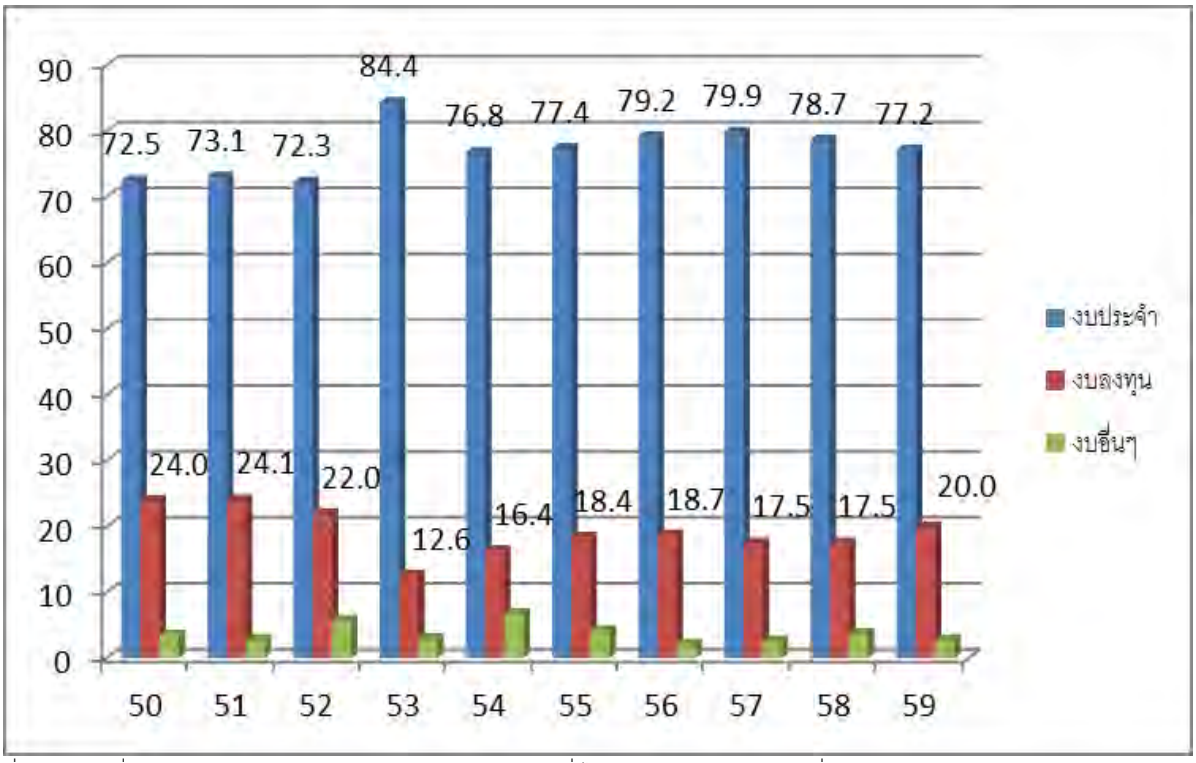


หมายเหตุ : - ข้อมูล GDP จากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล จากตารางที่ 4

5.5 ถึงแม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ เพื่อมิให้การก่อหนี้สาธารณะมีปริมาณที่สูงกว่าระดับที่เหมาะสม และรัฐบาลได้รักษาอัตราการก่อหนี้สาธารณะต่อ GDP ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ แล้วนั้น ยังมีข้อกังวลว่าปริมาณหนี้สาธารณะสะสมสูงขึ้นเป็น 2 เท่า ภายในระยะเวลา 10 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2559) และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้สูงกว่าประมาณการชำระคืนต้นเงินกู้ โดยมีจำนวนมากกว่า 2 เท่าในแต่ละปีงบประมาณ น่าจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความท้าทายของรัฐบาลในการเข้าสู่งบประมาณสมดุลในอนาคต

ประเด็นที่ 6 : ภาระงบประมาณอันเกิดจากงบประมาณรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน (เป็นอย่างไร)

แผนภูมิที่ 13 : ร้อยละงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างงบประมาณ



ที่มา : ตารางที่ 3 -16 เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ซึ่งได้รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี

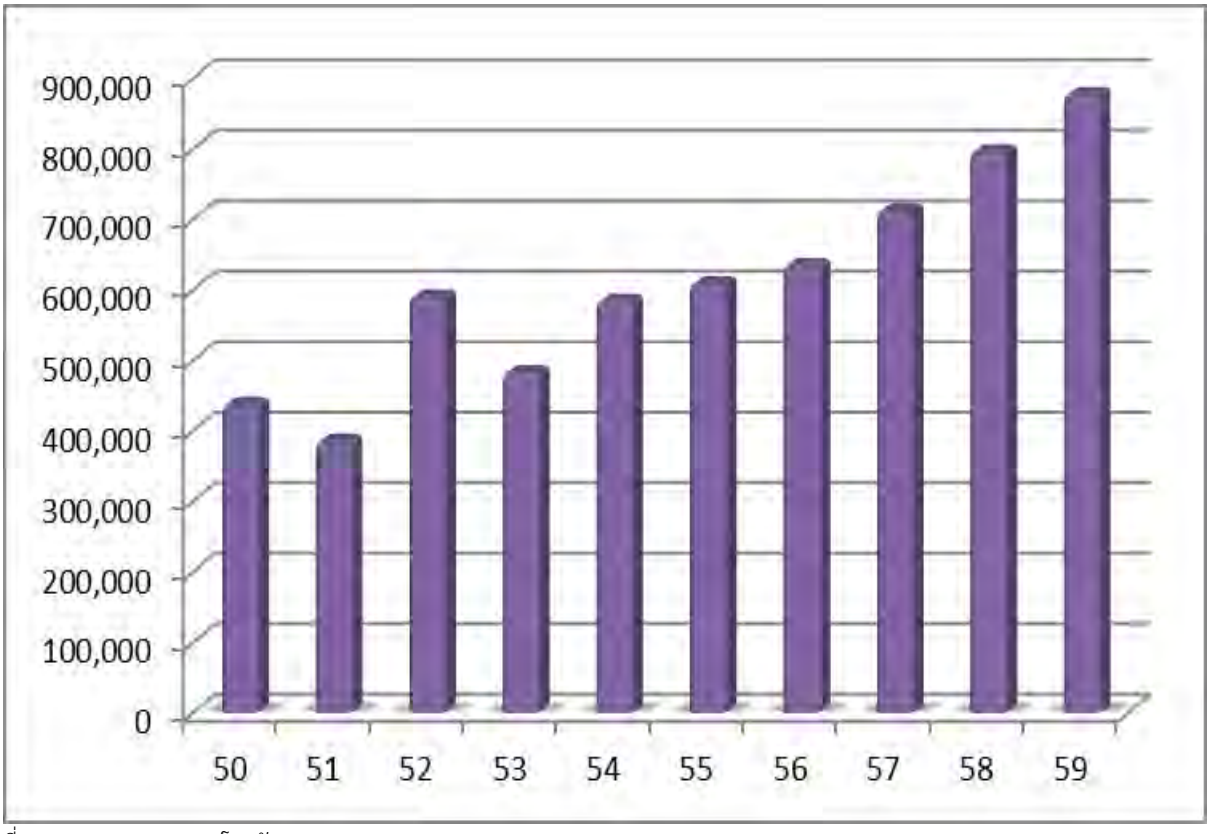
จากการศึกษาแผนภูมิที่ 13 พบว่า

6.1 ในแต่ละปีงบประมาณ (2550 – 2559) รัฐบาลมีภาระงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารงานประจำ อาทิ เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดซื้อการบริการและสินค้าที่ไม่ใช่สินทรัพย์ประเภททุน เป็นจำนวนมาก โดยงบประมาณรายจ่ายประจำเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 77.15 ซึ่งเป็นจำนวนประมาณ 4 ใน 5 ส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในทางกลับกัน การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในการลงทุนภาครัฐเพื่อสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจและรายจ่าย โดยมีสินทรัพย์ในลักษณะสะสมทุนของรัฐบาล มีค่าเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 19.12 ซึ่งเป็นจำนวนประมาณ 1 ใน 5 ส่วน ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

6.2 การเริ่มแผนงาน/โครงการในปีงบประมาณที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายลงทุนที่ไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาปีงบประมาณเดียว ตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนงาน/โครงการดังกล่าวจะอยู่ในรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีที่เสนอขอใหม่ และในปีงบประมาณต่อไป แผนงาน/โครงการดังกล่าวจะอยู่ในรายการที่อนุมัติให้ผูกพันแล้ว ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรในการผูกพันงบประมาณข้ามปี จึงเป็นภาระงบประมาณรายจ่ายลงทุนที่เกิดจากทั้งปีงบประมาณก่อนและปีงบประมาณปัจจุบัน และมีผลต่อภาระงบประมาณในปีงบประมาณปัจจุบันและอนาคตซึ่งปริมาณภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยคิดเป็น 56,682 ล้านบาท และมีปริมาณสะสมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นจำนวนเงิน 877,888 ล้านบาท ดังที่แสดงในแผนภูมิที่ 14

แผนภูมิที่ 14 : ภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี ณ ปีงบประมาณ (ปริมาณสะสม)

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา : เอกสารงบประมาณโดยสังเขป

ประเด็นที่ 7 : การลดภาระงบประมาณของรัฐบาลกับ PPP (ทำได้จริงหรือ)

รัฐบาลมีข้อจำกัดในการใช้จ่ายงบประมาณ ในการขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ ที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในแต่ละปีงบประมาณ ดังนั้น เพื่อเป็นการลดภาระงบประมาณและลดการก่อหนี้สาธารณะ รัฐบาลได้นำรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP) มาดำเนินการเพื่อเพิ่มศักยภาพในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของประเทศ

ทั้งนี้ จากรายงานทางวิชาการ เรื่องการวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (สำนักงบประมาณของรัฐสภา, 2559) ได้แสดงจำนวนโครงการในการร่วมลงทุน PPP ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 – 2557 มีจำนวนทั้งสิ้น 33 โครงการ ประกอบกับได้แสดงจำนวนโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558 – 2562 (5 ปี) เป็นจำนวนทั้งสิ้น 66 โครงการ โดยประมาณการการลงทุนฯ เป็นจำนวน 1.5 ล้านล้านบาท ซึ่งสอดคล้องกับการประชุมของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2558 โดยมีมติเห็นชอบมาตรการเร่งรัดโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือ PPP Fast Track ซึ่งเป็นการปรับปรุงกระบวนการตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงการเริ่มประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน ส่งผลให้โครงการฯ เกิดขึ้นได้รวดเร็ว จากกระบวนการเดิมใช้ระยะเวลา 19 – 25 เดือน ให้เหลือเพียง 9 เดือนจากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีความตั้งใจในการสนับสนุนการร่วมทุน PPP อย่างแท้จริง และเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการบริหารงบประมาณของรัฐบาลเพื่อลดรายจ่ายและลดปัญหาหนี้สาธารณะสะสม พร้อมทั้งสามารถขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ ได้อย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม มีข้อกังวลเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ที่มีการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งควรมีข้อตกลงและดำเนินการร่วมกันตั้งแต่เริ่มโครงการฯ เพื่อสะท้อนถึงวัตถุประสงค์ของ PPP ในการลดภาระงบประมาณและลดการก่อหนี้สาธารณะ ร่วมถึงการร่วมกันรับผิดชอบในลักษณะ Partnership ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบโครงการฯ ได้อย่างแท้จริงให้มากขึ้น ทั้งนี้ ขอยกตัวอย่างข้อมูลของ PPP ในกิจการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเมือง ตามแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558 – 2562 และมติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ครั้งที่ 6/2558 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2558 ดังปรากฏในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 : การสรุปด้านงบประมาณของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน สีเหลือง และสีชมพู

โครงการรถไฟฟ้า	สายสีน้ำเงิน	สายสีเหลือง	สายสีชมพู
ระยะทาง	หัวลำโพง-บางแค และบางซื่อ-ท่าพระ	ลาดพร้าว-สำโรง	แคราย-มีนบุรี
ปีงบประมาณที่เริ่มโครงการ	2549	2555	2558
งบประมาณลงทุน	5,567 ล้านบาท	193 ล้านบาท	1,223 ล้านบาท
การบริหารการชำระหนี้ฯ	16,748 ล้านบาท	-	16 ล้านบาท
รวมงบประมาณรายจ่ายที่เกิดขึ้นก่อนการอนุมัติ	22,315 ล้านบาท	193 ล้านบาท	1,239 ล้านบาท
วันที่ได้รับการอนุมัติ PPP Fast Track	11 พ.ย. 2558	11 พ.ย. 2558	11 พ.ย. 2558
มูลค่าโครงการ PPP	82,600 ล้านบาท	54,768 ล้านบาท	56,725 ล้านบาท

ข้อสังเกตที่ 1 : จากข้อมูลตามแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558 – 2562 การร่วมลงทุนในกิจการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเมืองมีจำนวนทั้งสิ้น 8 โครงการ โดยเอกชนจะลงทุนโดยประมาณที่ร้อยละ 35 และรัฐบาลลงทุนร้อยละ 65 ของมูลค่าเงินลงทุน ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าจำนวนเงินหรือมูลค่าเงินลงทุนร้อยละ 65 รัฐบาลต้องก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นระหว่างปีงบประมาณดังกล่าว และสร้างภาระงบประมาณในอนาคต อาทิ การบริหารการชำระหนี้สาธารณะ และภาระงบประมาณผูกพันข้ามปี ที่ส่งผลกระทบในการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลในอนาคต

ข้อสังเกตที่ 2 : จากมติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ครั้งที่ 6/2558 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2558 ที่ประชุมได้อนุมัติโครงการขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมในการดำเนินการตามมาตรการ PPP Fast Track จำนวน 5 โครงการ ซึ่ง 3 ใน 5 โครงการ เป็นโครงการ PPP ของกิจการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเมือง ได้แก่

1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (หัวลำโพง-บางแค และบางซื่อ-ท่าพระ)

2) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง (ลาดพร้อม-สำโรง)

3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู (แคราย-มีนบุรี)

จากการตรวจสอบเอกสารงบประมาณประจำปีย้อนหลัง พบว่าโครงการดังกล่าวได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้ดำเนินโครงการดังกล่าวไปล่วงหน้าก่อนที่จะเปิดให้เอกชนร่วมลงทุน (มิได้ดำเนินการร่วมกันตั้งแต่เริ่มต้น)

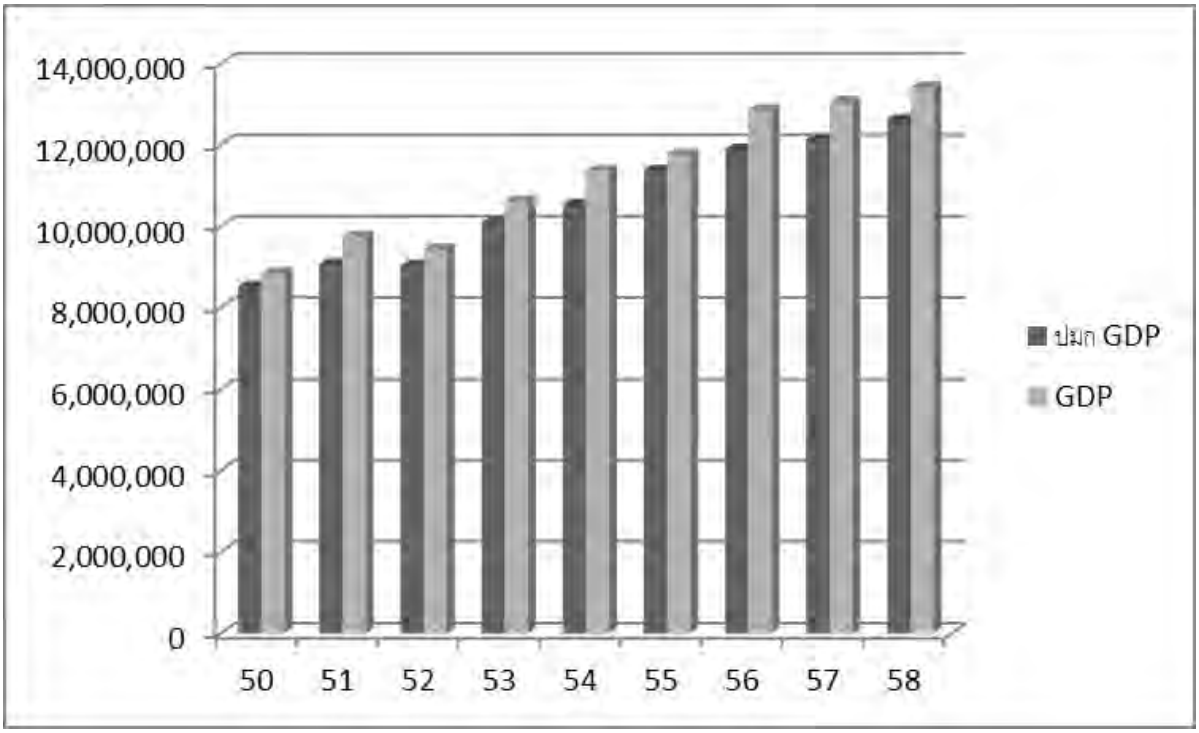
ข้อสังเกตที่ 3 : จากการดำเนินโครงการล่วงหน้าของรัฐบาลก่อให้เกิดหนี้สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 จนถึงปัจจุบันมีภาระการบริหารการชำระหนี้สาธารณะคิดเป็น 3 เท่า ของงบลงทุนทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณต่อโครงการดังกล่าว

ข้อสังเกตที่ 4 : การร่วมลงทุน PPP สามารถแบ่งเบาภาระงบประมาณและลดปริมาณการก่อหนี้สาธารณะของภาครัฐได้เพียงจำนวนหนึ่งของการลงทุนภาครัฐ อย่างไรก็ตามในช่วงก่อนและระหว่างการร่วมลงทุน PPP รัฐบาลต้องก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่เกิดจากการลงทุนดังกล่าว ซึ่งจะเป็นภาระงบประมาณรายจ่ายในอนาคต อาทิ การบริหารการชำระหนี้สาธารณะ และภาระงบประมาณผูกพันข้ามปี ที่ส่งผลกระทบในการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล ประกอบกับ แผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558 – 2562 เป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้แนวโน้มการก่อหนี้สาธารณะเพื่อใช้ในการลงทุนภาครัฐในอนาคตสูงขึ้นด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่ 8 : ผลของการกระตุ้นเศรษฐกิจจากการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล (เป็นอย่างไร)

แผนภูมิที่ 15 : การเปรียบเทียบ GDP กับประมาณการ GDP

หน่วย : ล้านบาท



ทั้งนี้ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) เป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่สะท้อนผลลัพธ์การเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่ง GDP จะสะท้อนถึงผลรวมของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค รายจ่ายเพื่อการลงทุน รายจ่ายภาครัฐ และรายจ่ายสินค้าระหว่างประเทศ (ส่งออกหักด้วยการนำเข้า) โดยรายจ่ายภาครัฐคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 18.5 ของ GDP ซึ่งส่งผลกระทบทางตรงต่อ GDP และรายจ่ายภาครัฐเองสามารถส่งผลกระทบทางอ้อมในการกระตุ้นภาคการอุปโภคบริโภค ภาคการลงทุน และการค้าระหว่างประเทศ

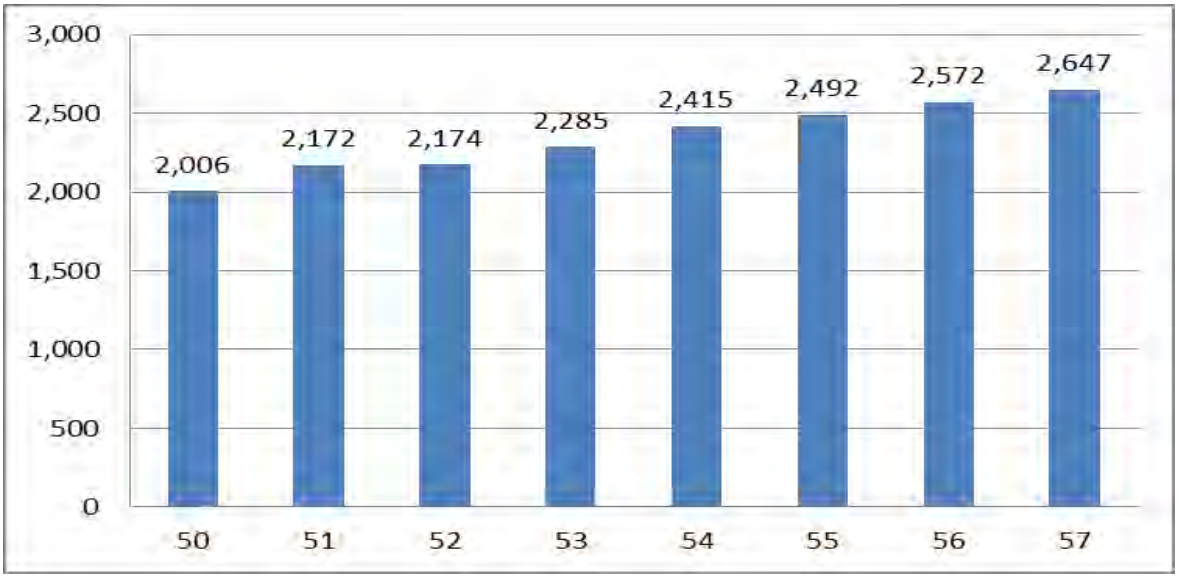
8.1 จากแผนภูมิที่ 15 พบว่าระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2558 รัฐบาลได้ประมาณการ GDP ในแต่ละปีงบประมาณให้มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับ GDP ที่เกิดขึ้นจริงมีจำนวนเงินที่สูงกว่าค่าประมาณการในแต่ละปีงบประมาณด้วยเช่นกัน แสดงให้เห็นว่าการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลมิได้ส่งผลลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

8.2 จากแผนภูมิที่ 2 ดังที่ได้กล่าวถึงในประเด็นการวิเคราะห์ที่ 1 พบว่าระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2558 อัตราการเติบโตของ GDP มีค่อนข้างมีความผันผวน กล่าวคืออัตราการเติบโตฯ มีการเพิ่มขึ้นและลดลงอยู่เสมอ อันเนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้ อย่างไรก็ตาม อัตราการเติบโตของ GDP ยังรักษาอยู่ในระดับบวกอยู่เสมอ ยกเว้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 อันเนื่องมาจากสถานการณ์การเงินโลกและการเมืองไทย ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้ทราบว่าการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลมิได้ส่งผลลบต่ออัตราเติบโตของ GDP

8.3 เส้นความยากจน เป็นเครื่องมือในการวัดค่าใช้จ่ายพื้นฐานในการดำรงชีวิตของบุคคล ทั้งนี้ ระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2557 เส้นความยากจนของประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ในปี 2557 อยู่ที่ 2,647 บาทต่อเดือน) ประกอบกับแนวโน้มสัดส่วนของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนลดน้อยลงอย่างต่อเนื่อง (ในปี 2557 มีสัดส่วนคนจนคิดเป็นร้อยละ 10.53) ตามแผนภูมิที่ 16 และ 17 ซึ่งได้สะท้อนว่าประชากรไทยมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้นการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลมิได้ส่งผลลบต่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชากร

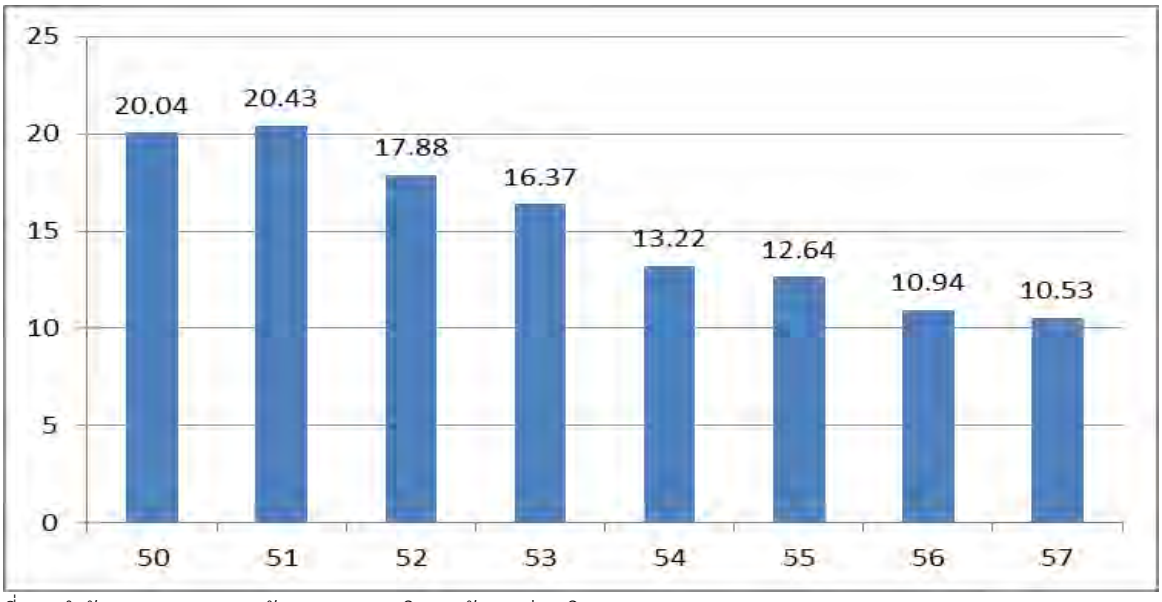
แผนภูมิที่ 16 : เส้นความยากจน ระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2557

หน่วย : คน/เดือน/บาท



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนภูมิที่ 17 สัดส่วนคนจนในประเทศไทย (ร้อยละ) ระหว่างปี พ.ศ. 2550 - 2557



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทสรุป

ดังที่ได้กล่าวในบทนำว่า รัฐบาลมีความต้องการจะเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลัง โดยมีนโยบายในการจัดทำงบประมาณกลับเข้าภาวะสมดุลในอีก 5 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2559) โดยการผลักดันสู่ภาคปฏิบัติจากการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้นำเสนอในรายงานการวิเคราะห์ เรื่อง “การวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณแบบสมดุลของรัฐบาลไทย” โดยรวบรวมข้อมูลทางสถิติตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2559 เพื่อใช้ในการวิเคราะห์งานศึกษาฯ ได้ข้อสรุปว่าประเทศไทยอาจต้องใช้ระยะเวลาอีกพอสมควรที่ประเทศไทยจะเห็นรูปแบบการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลหรือเกินดุลงบประมาณด้วยสาเหตุจากปัจจัยหลัก ดังนี้

1. ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2550 – 2559) รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุลมาอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าในปีงบประมาณ 2553 – 2558 ปริมาณร้อยละการขาดดุลงบประมาณของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 รัฐบาลได้ประมาณการขาดดุลงบประมาณเป็นจำนวนเงิน 250,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.71 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตาม ปริมาณการขาดดุลงบประมาณกลับดีดตัวสูงขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นจำนวนเงิน 390,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14.34 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. ดุลเงินสดของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณมีแนวโน้มขาดดุลสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากรายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย 128,711 ล้านบาทในแต่ละปีงบประมาณ แต่ค่าเฉลี่ยการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเพียง 96,643 ล้านบาท ซึ่งไม่สอดรับกับรายจ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม รายจ่ายของรัฐบาลขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งวงเงินไว้ หากไม่ลดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย จะส่งผลให้เกิดภาวะขาดดุลเงินสดฯ อย่างต่อเนื่อง และยากที่จะสามารถทำให้เกิดการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลในระยะเวลาอันสั้นได้ เนื่องจากรายได้ของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สอดรับกับรายจ่ายของรัฐในแต่ละปีงบประมาณ และกระทบต่อปริมาณเงินคงคลังของรัฐบาลเพื่อมาทดแทนรายได้ในกรณีที่รัฐบาลไม่ก่อหนี้เพิ่มขึ้น

3. รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้ตามประมาณการรายได้ที่ตั้งไว้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2558 อันเนื่องมาจากภาวะทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นและอาจส่งผลถึงแนวโน้มในการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ซึ่งรัฐบาลได้ประมาณการรายได้เป็นจำนวนเงิน 2,330,000 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าประมาณการในปีก่อนเป็นจำนวนเงิน 5,000 ล้านบาท จากสัญญาณทางเศรษฐกิจได้แก่ 1) ภาคการอุปโภคและบริโภคลดการใช้จ่ายในปริมาณที่มาก ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 2) ภาคการลงทุนและภาคการส่งออกมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 3) คณะกรรมการนโยบายการเงินได้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 และ 2558 โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 2.13 และ 1.72 จนอยู่ในอัตราที่ 1.5 ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ทั้งนี้ นโยบายการลดอัตราดอกเบี้ยดำเนินการเพื่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจควบคู่กับการรักษาเสถียรภาพการเงินของประเทศ

4. สถานะหนี้สาธารณะสะสมมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสถานะเดือนกุมภาพันธ์ 2559 เป็นจำนวนเงิน 6,005,787 ล้านบาท คิดเป็นประมาณ 2 เท่าของร่างวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ซึ่งปริมาณหนี้สาธารณะที่สูงขึ้น จะส่งผลต่อภาระงบประมาณในการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในอนาคต

5. รัฐบาลได้รักษาเพดานอัตราการก่อหนี้สาธารณะต่อ GDP ในแต่ละปีงบประมาณไม่เกินร้อยละ 3 โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 2.38 ถือว่าอยู่ในระดับที่เหมาะสมในการกู้เพื่อนำไปลงทุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ อัตราหนี้สาธารณะต่อ GDP ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2558 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงร้อยละ 1.86 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลมีความพยายามในการลดการก่อหนี้สาธารณะ ในช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 รัฐบาลได้ประมาณการอัตราหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ระดับร้อยละ 2.92 จึงทำให้แนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาดังกล่าวยุติลงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

6. ศักยภาพในการชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาล (2550 – 2559) เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 20.84 ของการก่อหนี้เพื่อชดเชยการขาดดุลในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งหมายความว่าหากก่อหนี้ในปีนี้ 100 บาท สามารถชำระคืนเงินต้นจากปีก่อนๆ ได้เพียง 20.84 บาท โดยส่งผลให้รัฐบาลมีภาระงบประมาณอันเกิดจากการชำระเงินต้นกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ รวมถึง ค่าธรรมเนียมจัดการและค่าผูกพันเงินกู้ที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกันในแต่ละปีงบประมาณ

7. งบประมาณรายจ่ายในการบริหารการชำระหนี้ของรัฐบาลโดยเฉลี่ยคิดเป็นจำนวนเงิน 194,925 ล้านบาท ในแต่ละปีงบประมาณ (2550 – 2559) ซึ่งตีความได้ว่ารัฐบาลพยายามรักษาเพดานไม่เกิน 200,000 ล้านบาทในแต่ละปีงบประมาณ โดยปริมาณเงินชำระดอกเบี้ยเงินกู้มากกว่า 2 เท่าของปริมาณเงินชำระคืนต้นเงินกู้ ในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งเป็นภาระงบประมาณที่เกิดขึ้นจากการก่อหนี้สาธารณะในอดีต

8. ในแต่ละปีงบประมาณ (2550 – 2559) รัฐบาลมีภาระงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารงานประจำ อาทิ เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดซื้อการบริการและสินค้าที่ไม่ใช่สินทรัพย์ประเภททุน เป็นจำนวนมาก โดยงบประมาณรายจ่ายประจำเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 77.15 ซึ่งเป็นจำนวนประมาณ 4 ใน 5 ส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในทางกลับกัน การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในการลงทุนภาครัฐเพื่อสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจและรายจ่าย โดยมีสินทรัพย์ในลักษณะสะสมทุนของรัฐบาล มีค่าเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 19.12 ซึ่งเป็นจำนวนประมาณ 1 ใน 5 ส่วน ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีหากภาระงบประมาณรายจ่ายประจำยังคงอัตราที่มากกว่าร้อยละ 75 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายหรือไม่มีแนวโน้มที่ลดลง คงเป็นเรื่องยากที่เห็นภาพการลดรายจ่ายเพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ของรัฐ

9. ปริมาณภาระงบประมาณผูกพันข้ามปีจากงบประมาณรายจ่ายลงทุนมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยคิดเป็น 56,682 ล้านบาท และมีปริมาณสะสมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นจำนวนเงิน 877,888 ล้านบาท ซึ่งเป็นภาระงบประมาณที่จะต้องจัดสรรเงินในแต่ละปีงบประมาณจากรายการที่เกิดขึ้นในอดีต

10. การร่วมลงทุน PPP สามารถแบ่งเบาภาระงบประมาณและลดปริมาณการก่อหนี้สาธารณะของภาครัฐได้เพียงจำนวนหนึ่งของการลงทุนภาครัฐ อย่างไรก็ตามในช่วงก่อนและระหว่างการร่วมลงทุน PPP รัฐบาลต้องก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่เกิดจากการลงทุนดังกล่าว ซึ่งจะเป็นภาระงบประมาณรายจ่ายในอนาคต อาทิ การบริหารการชำระหนี้สาธารณะ และภาระงบประมาณผูกพันข้ามปี ที่ส่งผลกระทบในการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล ประกอบกับ แผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558 – 2562 เป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้แนวโน้มการก่อหนี้สาธารณะเพื่อใช้ในการลงทุนภาครัฐในอนาคตสูงขึ้นด้วยเช่นกัน

จากประเด็นวิเคราะห์ข้างต้น ทำให้ทราบว่าระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2559 รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุลมาอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล การบริหารหนี้สาธารณะ ภาระงบประมาณผูกพันข้ามปี และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำ เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถปรับลดให้สอดคล้องกับศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของประเทศ ซึ่งเป็นความท้าทายที่สำคัญในการจัดทำงบประมาณเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ ตัวอย่างเช่นการจัดทำวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 ที่กำลังจะสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ หากฝ่ายบริหารตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายฯ เป็นจำนวนเงิน 2.7 ล้านล้านบาท งบประมาณที่ใช้ในการบริหารการชำระหนี้สาธารณะโดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 200,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.4 ซึ่งรวมอยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำที่มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 77.2 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายฯ และภาระงบประมาณผูกพันข้ามปีที่อนุมัติในปีก่อนที่ต้องตั้งงบประมาณต่อเนื่องในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เป็นจำนวนเงินประมาณ 237,500 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.8 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายฯ กล่าวโดยสรุปคือ ภาระงบประมาณที่รัฐบาลต้องจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 คิดเป็นร้อยละ 86 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย ดังนั้นหากรัฐบาลมีนโยบายที่เกิดขึ้นใหม่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จะเหลือวงเงินเพียงร้อยละ 14 ที่ใช้ในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินงานภายใต้นโยบายงบประมาณขาดดุลในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการใช้จ่ายที่จำเป็นของรัฐ บูรณาการการดำเนินภารกิจของรัฐ ขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ ส่งเสริมความร่วมมือในการลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยรายจ่ายภาครัฐ (2550 – 2559) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 18.5 ของ GDP ซึ่งส่งผลกระทบทางตรงต่อ GDP และรายจ่ายภาครัฐเองสามารถส่งผลกระทบทางอ้อมในการกระตุ้นภาคการอุปโภคบริโภค ภาคการลงทุน และการค้าระหว่างประเทศ ผลที่มาตามมาคือการเติบโตของ GDP อยู่ในระดับบวกอยู่เสมอ (ยกเว้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การเงินโลกและการเมืองไทย) และการดำรงชีวิตของประชากรไทยมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากเส้นความยากจนที่ขยับตัวสูงขึ้นและมีสัดส่วนคนจนน้อยลงอย่างต่อเนื่อง

บรรณานุกรม

รัฐธรรมนูญ 50 หมวดที่ 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ มาตรา 166 -170

สำนักงบประมาณ. (2557). บันทึกข้อความ เรื่อง การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559. ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2557.

สำนักงบประมาณ. (2558). บันทึกข้อความ เรื่อง วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559. ลงวันที่ 15 มกราคม 2558.

สำนักงบประมาณ. (2559). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2559. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2559

สำนักงบประมาณ. (2559). ลักษณะการจัดทำงบประมาณ. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2559 จาก http://www.bb.go.th

มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง. (2559). ทิศทางงบประมาณกับการพัฒนาประเทศ กรมบัญชีกลาง. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2559 จาก http://www.efa.or.th

สำนักงบประมาณ. (2555). *งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556*. กรุงเทพฯ : บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด.

สำนักงบประมาณ. (2558). *งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559*. กรุงเทพฯ : บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด.

กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. (2558). *ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 88/2558 เรื่อง ฐานะการคลังของรัฐบาลปีงบประมาณ พ.ศ. 2558.* สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2559 จาก http://www.moc.go.th

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2559). *ข้อมูลหนี้สาธารณะคงค้าง.* สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2559 จาก http://www.pdmo.go.th

สำนักงบประมาณ. (2559). *เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (ระหว่าง พ.ศ. 2550 – 2559)* สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2559 จาก http://edoc.parliament.go.th

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548. (2 กุมภาพันธ์ 2548). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 122 ตอนที่ 12 ก, น.5-6

กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. (2559). *ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 57/2559 เรื่อง ฐานะการคลังของรัฐบาลในช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ พ.ศ. 2559.* สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.moc.go.th

สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2559). *รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 3/2559 เรื่อง การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP).* สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget

สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2558). *บทความ Budget Watch เรื่องมาตรการเร่งรัดโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือ PPP Fast Track.* สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ข้อมูลสถิติ Expenditure on gross domestic product at current market prices (original). สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.nesdb.go.th

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ตัวชี้วัดความยากจนและการกระจายรายได้ทั่วราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2531 - 2557. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.nesdb.go.th

Thanet Kongprasert. (2559). Thailand and the Hamburger Crisis. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.thaiworld.org/upload/question/file_833.pdf

ASTV ผู้จัดการออนไลน์. (2551). มวลชนร่วมแสนฮือ! ปิดตาย “สุวรรณภูมิ” แล้ว. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.kmt.co.th/catalog.php?idp=1293

ไทยรัฐออนไลน์. (2557). ย้อนรอย “รัฐประหาร 49” vs “57” แตกต่าง?. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.thairath.co.th/content/426245

ผู้จัดการออนไลน์. (2552). “ลุงจำลอง” ยันแกนนำไร้ธง ชี้ 3 ปัจจัยหนุนพรรคใหม่ประสบความสำเร็จ. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.manager.co.th/ Politics/NewsID=9520000058044

พวงทอง ภวัครพันธุ์. (2559). การต่อสู้กับวัฒนธรรมแห่งการไม่ต้องรับผิดของเผด็จการในลาตินอเมริกา. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2559 จาก http://prachatai.com/journal/2016/04/65178

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2554). มหาอุทกภัย 2554 ผลกระทบและแนวโน้มการฟื้นตัว จากการสำรวจผู้ประกอบการ. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2559 จาก https://www.bot.or.th/ThaiFloodSurvey2011.pdf

สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2559). การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ พ.ศ. .... สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2559). ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2559 จาก https://www.bot.or.th

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2558). ย้อนรอย วิกฤตการณ์มหากาพย์ “ปัญหาหนี้กรีซ” สะเทือนเศรษฐกิจโลก. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1435587940

องค์กรต่อต้านคอรัปชั่น (ประเทศไทย). (2559). พิพิธภัณฑ์กลโกลชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2559 จาก http://museumofthaicorruption.com

คณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ. (2559). อนุมัติ 5 โครงการที่มีความพร้อมดำเนินการตามมาตรการ PPP Fast Track. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.thaigov.go.th

สำนักงบประมาณ (2559). เอกสารงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.bb.go.th/bbweb

บันทึก

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