



รายงานการติดตามสถานการณ์คลัง ก่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ก่อนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย จะร่วมกันกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยพิจารณาจากปัจจัยที่สำคัญต่างๆ อาทิ การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลัง การประมาณการรายได้ การประมาณการหนี้สาธารณะ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี

ตารางที่ 1 : การเปรียบเทียบวงเงินงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายได้

หน่วย : ล้านบาท

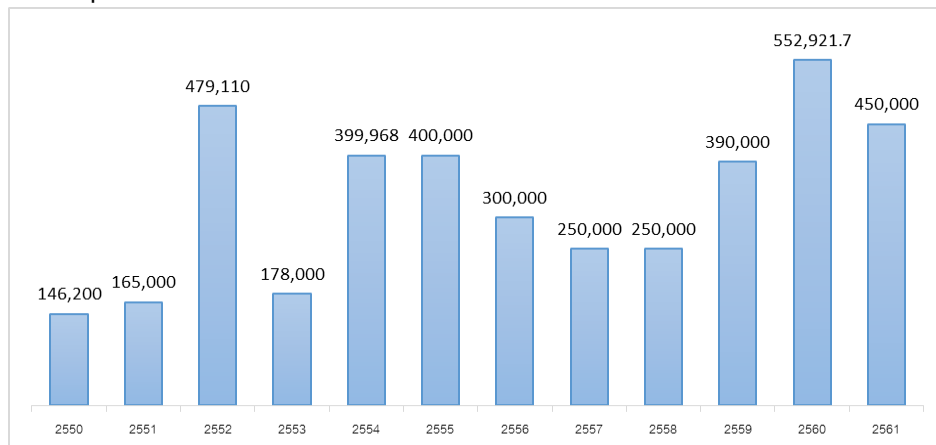
ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย	ประมาณการรายได้	ดุลงบประมาณ	ร้อยละ
2550	1,566,200	1,420,000	(146,200)	9.33
2551	1,660,000	1,495,000	(165,000)	9.94
2552	1,951,700	1,472,590	(479,110)	24.55
2553	1,700,000	1,522,000	(178,000)	10.47
2554	2,169,968	1,770,000	(399,968)	18.43
2555	2,380,000	1,980,000	(400,000)	16.81
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	2,776,000	2,386,000	(390,000)	14.05
2560	2,923,000	2,370,078.3	(552,921.7)	18.92
2561	2,900,000	2,450,000	(450,000)	15.52

การสร้างคามยั่งยืนทางการคลัง การขยายตัวด้านเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ และความจำเป็นของการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีงบประมาณรายจ่ายเพียงพอในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ส่งผลให้การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีสูงกว่าวงเงินประมาณการรายได้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2561 (ดังที่แสดงในตารางที่ 1) และการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลมาอย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปริมาณการขาดดุลงบประมาณย้อนหลังตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นดังที่แสดงในแผนภูมิที่ 1 ซึ่งรัฐบาลต้องก่อหนี้สาธารณะในแต่ละปีงบประมาณเพื่อสนับสนุนรายจ่ายในการดำเนินงานภาครัฐแต่ละปีงบประมาณ และจะส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณในอนาคตต่อไป ในส่วนปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ได้แสดงข้อมูลการขาดดุลงบประมาณ เป็นจำนวนเงิน 552,921.7 ล้านบาท ประกอบด้วย 1) การขาดดุลงบประมาณตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เป็นจำนวนเงิน 390,000 ล้านบาท และเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2559 เป็นจำนวนเงิน 162,921.7 ล้านบาท

- หมายเหตุ : - งบประมาณรายจ่าย คือ งบประมาณจาก พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี และ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (เฉพาะปี 2552 2554 2559 และ 2560)
- ประมาณการรายได้ คือ ประมาณการรายได้สุทธิตามเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1
- ร้อยละ คือ ร้อยละของดุลงบประมาณเปรียบเทียบกับวงเงินงบประมาณรายจ่าย

แผนภูมิที่ 1 : การขาดดุลงบประมาณ (2550 – 2561)

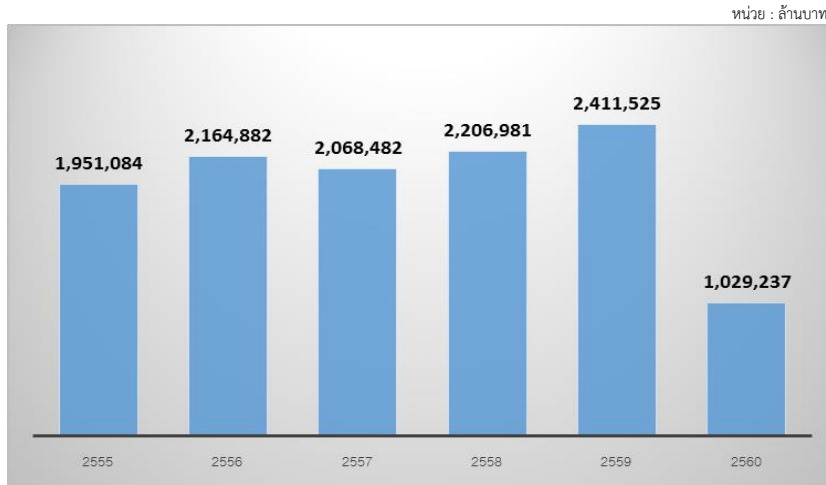
หน่วย : ล้านบาท



ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล

1. การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล

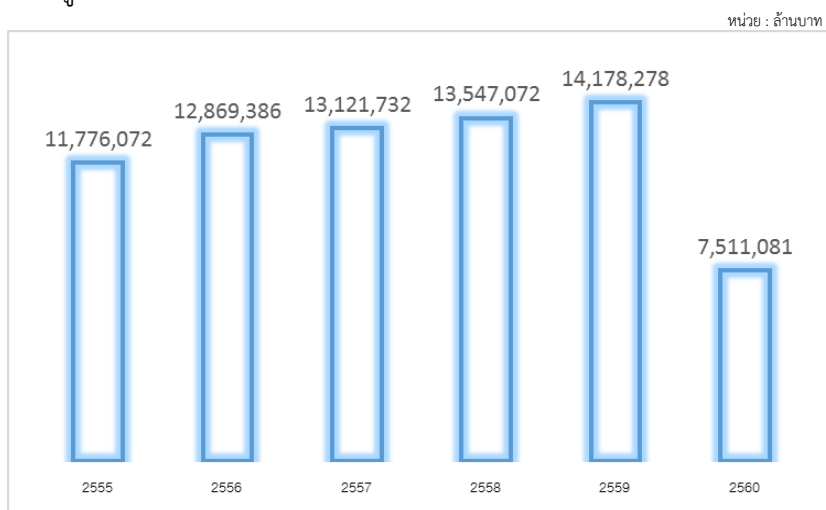
แผนภูมิที่ 2 : รายได้ของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด



ที่มา : กระทรวงการคลัง

หมายเหตุ : ปี 2560 เป็นข้อมูล 6 เดือนแรกของปีงบประมาณฯ 60

แผนภูมิที่ 3 : ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : - ประมวลผลรายปีงบประมาณ

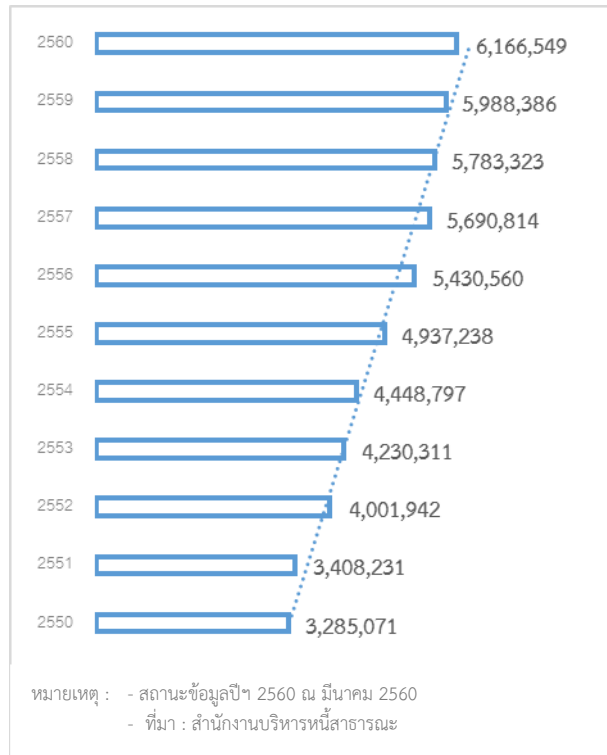
- ปี 2560 เป็นข้อมูล 6 เดือนแรกของปีงบประมาณฯ 60

ในระยะเวลา 5 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (2555 – 2559) รายได้ของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดมีแนวโน้มที่ดีขึ้น (ดังที่แสดงในแผนภูมิที่ 2) โดยมีค่าเฉลี่ยรายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้น เป็นจำนวนเงิน 74,893 ล้านบาท ในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) (ดังแสดงในแผนภูมิที่ 3) ด้วยเช่นกัน ในส่วนการจัดเก็บรายได้ที่ลดลงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เนื่องจากความไม่สงบทางการเมืองของประเทศไทยที่มีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ภาระรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นของรัฐบาลมีค่าเฉลี่ย เป็นจำนวนเงิน 124,733 ล้านบาท ในระยะเวลา 5 ปีงบประมาณที่ผ่านมา ดังนั้น ถึงแม้ว่าศักยภาพการจัดเก็บรายได้จะมีแนวโน้มที่ดีขึ้น แต่ไม่สามารถรับภาระงบประมาณของรัฐบาลที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปีงบประมาณได้

2. หนี้สาธารณะ

ดังที่กล่าวข้างต้นว่า ในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีสูงกว่าวงเงินประมาณการรายได้ที่มีการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลมาอย่างต่อเนื่องในแต่ละปีงบประมาณ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องก่อหนี้สาธารณะ เพื่อให้รายรับของรัฐบาลมีเพียงพอกับกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงส่งผลให้ปริมาณหนี้สาธารณะสะสมมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี (ดังแสดงในแผนภูมิที่ 4) ทั้งนี้ รัฐบาลมีหนี้สาธารณะคงค้างสะสม ณ มีนาคม 2560 เป็นจำนวนเงิน 6,166,549 ล้านบาท โดยมีสัดส่วนร้อยละของหนี้สาธารณะคงค้างในแต่ละด้านที่สำคัญ (ดังที่แสดงในแผนภูมิที่ 4) อย่างไรก็ตาม การก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น จะส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณในการชำระคืนเงินต้นกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะในแต่ละปีงบประมาณ (ดังรายละเอียดที่แสดงในแผนภูมิที่ 5 และตารางที่ 2)

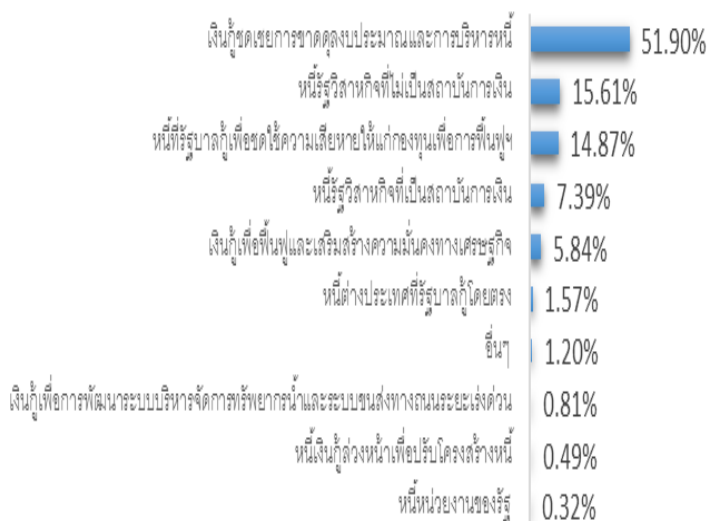
แผนภูมิที่ 4 : สถานะหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ
หน่วย : ล้านบาท



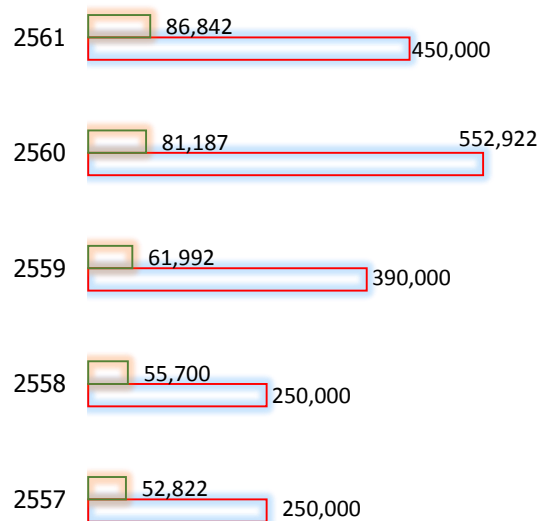
แผนภูมิที่ 5 : การเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณในการชำระหนี้สาธารณะกับการก่อหนี้สาธารณะ (2557 – 2561)

หน่วย : ล้านบาท

แผนภูมิที่ 4 : สัดส่วนร้อยละรายการหนี้สาธารณะคงค้าง ณ มีนาคม 2560



□ คืนต้นเงินกู้ □ การก่อหนี้



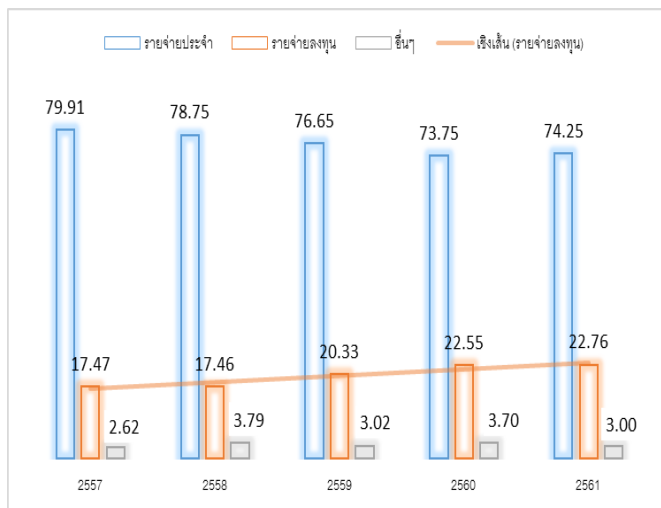
ตารางที่ 2 : การจัดสรรงบประมาณการบริหารการชำระหนี้ของรัฐบาล (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2560)

ปีงบประมาณ	กระทรวงการคลัง			รัฐวิสาหกิจ		การบริหาร การชำระหนี้	หนี้สาธารณะ คงค้าง
	คืนต้นกู้	ดอกเบี้ย	ค่าธรรมเนียม	คืนต้นกู้	ดอกเบี้ย		
2550	40,737	116,157	349	14,753	4,640	176,636	3,285,071
2551	35,721	123,781	354	9,806	3,968	173,630	3,408,231
2552	50,735	129,084	501	12,941	4,556	197,817	4,001,942
2553	39,495	157,688	764	11,426	5,024	214,397	4,230,311
2554	10,395	177,629	1,233	22,160	5,147	216,564	4,448,797
2555	1,378	169,073	558	45,476	5,613	222,098	4,937,238
2556	24,604	123,957	975	24,546	3,866	177,948	5,430,560
2557	33,761	128,072	499	19,061	4,469	185,862	5,690,814
2558	39,680	120,942	1,025	16,020	5,604	183,271	5,783,323
2559	40,639	132,867	1,159	21,353	5,015	201,033	5,988,386
2560	48,868	141,392	760	32,318	20,543	243,882	6,166,549

หมายเหตุ : ประมวลผลจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฉบับที่ 3 / สถานะหนี้คงค้างจากแผนภูมิที่ 2

3. รายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน

แผนภูมิที่ 6 : ร้อยละงบประมาณรายจ่ายประจำปี
จำแนกตามโครงสร้างงบประมาณ



ที่มา : เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ตารางที่ 1-1

หมายเหตุ : งบอื่นๆ คือ รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง

ในแต่ละปีงบประมาณที่ผ่านมา รัฐบาลมีภาระงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารงานประจำ อาทิ เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดการซื้อบริการและสินค้าที่ไม่ใช่สินทรัพย์ประเภททุน (รายจ่ายประจำ) เป็นสัดส่วนมากที่สุด ในแต่ละปีงบประมาณ ทั้งนี้ สัดส่วนรายจ่ายประจำย้อนหลัง 5 ปีงบประมาณ (2557 – 2561) เฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 76.66 ซึ่งมีอัตราส่วนประมาณ 3 ใน 4 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในทางกลับกัน การจัดสรรรายจ่ายในการลงทุนภาครัฐเพื่อสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ และรายจ่ายเพื่อเป็นสินทรัพย์ในลักษณะสะสมทุนของรัฐบาล มีค่าเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 20.11 โดยมีอัตราส่วนประมาณ 1 ใน 5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่น้อยมากหากเปรียบเทียบกับสัดส่วนที่จัดสรรให้กับรายจ่ายประจำ

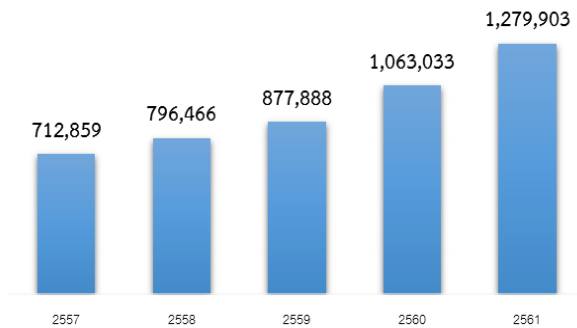
อย่างไรก็ตาม จากแผนภูมิที่ 6 จะเห็นได้ว่า รายจ่ายลงทุนมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย ในขณะที่แนวโน้มของรายจ่ายประจำลดลง ซึ่งเป็นสัญญาณที่ดีที่รัฐบาลมีแนวทางในการลดอัตราส่วนภาระรายจ่ายประจำได้ อย่างไรก็ตาม ภาระรายจ่ายประจำที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังมีอัตราส่วนที่มาก (3 ใน 4 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี) และเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งในการลดรายจ่ายของภาครัฐให้สอดคล้องกับประมาณรายได้ของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณ

4. การผูกพันงบประมาณข้ามปี

การผูกพันงบประมาณข้ามปีเป็นการจัดสรรงบประมาณภายใต้งบประมาณรายจ่ายลงทุน และเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อวงเงินงบประมาณในส่วนรายจ่ายลงทุนในปีงบประมาณต่อไป กล่าวคือการเริ่มแผนงาน/โครงการในปีงบประมาณที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายลงทุนที่ไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาปีงบประมาณเดียว ตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนงาน/โครงการดังกล่าวจะอยู่ในรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีที่เสนอขอใหม่ และในปีงบประมาณต่อไป แผนงาน/โครงการดังกล่าวจะอยู่ในรายการที่อนุมัติให้ผูกพันแล้ว

แผนภูมิที่ 7 : แนวโน้มการผูกพันงบประมาณข้ามปี

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ตารางที่ 3-26

ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรในการผูกพันงบประมาณข้ามปี จึงเป็นภาระงบประมาณรายจ่ายลงทุนที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณที่ผ่านมาและปีงบประมาณปัจจุบัน ซึ่งมีผลต่อภาระงบประมาณในปีงบประมาณปัจจุบันและอนาคต ทั้งนี้ จากแผนภูมิที่ 7 ได้แสดงแนวโน้มที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องของการผูกพันงบประมาณข้ามปี โดยเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2561 คิดเป็นร้อยละ 15.13 และมีภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นจำนวนเงิน 1,279,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงสุดในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ จากแนวโน้มการผูกพันงบประมาณข้ามปีที่สูงขึ้น จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ส่งผลให้ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ขาดดุลงบประมาณเป็นจำนวนเงิน 450,000 ล้านบาท และปริมาณหนี้สาธารณะสะสมมีแนวโน้มสูงขึ้นตามภาวะการขาดดุลงบประมาณด้วยเช่นกัน

จากที่กล่าวไว้ข้างต้น รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณขาดดุลมาอย่างต่อเนื่องในแต่ละปีงบประมาณ อันเนื่องมาจากนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล การบริหารหนี้สาธารณะ วงเงินรายจ่ายประจำ และภาระงบประมาณผูกพันข้ามปี เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของประเทศ ดังนั้น ความท้าทายที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติคือการพิจารณาอนุมัติการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณ อาทิ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายให้เกิดความคุ้มค่าเหมาะสม และเป็นประโยชน์สูงสุดโดยรวมต่อประชาชนและประเทศไทยภายใต้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด