

แผนใช้จ่ายภาครัฐ ... นัยต่อเศรษฐกิจ และประเด็นด้านเสถียรภาพ (ฉบับส่งสื่อมวลชน)

ในวันที่ 23 พฤษภาคม 2555 สมาชิกแทนราษฎรได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ในวาระแรก พร้อมตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา รายละเอียดและแปรญัตติ หลังจากเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคมที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ด้วยวงเงินรายจ่ายรวม 2.4 ล้านล้านบาท ในขณะเดียวกัน รัฐบาลยังมีแผนการลงทุนทั้งในส่วนที่อยู่ ภายใต้กฎหมายพิเศษ หรือพระราชกำหนด (พ.ร.ก.) ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 วงเงิน 3.5 แสนล้านบาท และในส่วนที่เป็นแผนการลงทุนด้าน โครงสร้างพื้นฐานในช่วงปี 2555-2559 ภายใต้ยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ อีกด้วย

ทั้งนี้ ศูนย์วิจัยกสิกรไทย เห็นว่า แผนการดำเนินการทั้ง 3 ส่วนข้างต้นจากภาครัฐ ที่คงจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่คาบเกี่ยวกัน จะเป็นหนึ่งในตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อแนวโน้มเศรษฐกิจไทยในช่วงปีข้างหน้า รวมไปถึงอาจมีนัยต่อประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง สรุปโดยสังเขปดังนี้

➡ แผนการใช้จ่ายภาครัฐจาก 3 ส่วนหลัก ... เป็นวงเงินรวมกันกว่า 2.8 ล้านล้านบาท

❶ **ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2556 ...** ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2555 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2556 นั้น กำหนดวงเงินรายจ่ายไว้ที่ 2.4 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้น 2 หมื่นล้านบาท จากกรอบในปีงบประมาณ 2555 ที่ 2.38 ล้านล้านบาท ขณะที่ งบประมาณการรายได้เท่ากับ 2.1 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้น 1.2 แสนล้านบาท จากตัวเลขคาดการณ์รายได้ในปีงบประมาณ 2555 ที่ 1.98 ล้านล้านบาท อันทำให้รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลในปีงบประมาณ 2556 จำนวน 3 แสนล้านบาท ต่อเนื่องจากปีงบประมาณ 2555 ที่ 4 แสนล้านบาท

อนึ่ง ศูนย์วิจัยกสิกรไทย มองว่า การกำหนดขนาดเป้าหมายการขาดดุลงบประมาณที่ลดลง และมีแนวโน้มลดลงตามลำดับในปีต่อไป ไปจนเข้าสู่ระดับสมดุลในปี 2559 สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการพยายามดูแลให้การใช้จ่ายอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง ขณะที่ ในทางปฏิบัติ คงจะต้องพิจารณายอดขาดดุลที่เกิดขึ้นจริงซึ่งมีโอกาสจะคลาดเคลื่อนไปจากกรอบที่วางไว้ได้จากหลายเงื่อนไข อาทิ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่อาจมีผลต่อการจัดเก็บรายได้ เป็นต้น ตลอดจน แผนการใช้จ่ายของภาครัฐผ่านช่องทางอื่นๆ อันจะทำให้สามารถประเมินภาพได้อย่างสมบูรณ์มากขึ้น

(หน่วย: ล้านบาท)

โครงสร้างงบประมาณ	ปีงบประมาณ 2555	ปีงบประมาณ 2556	เพิ่ม/ลด
งบประมาณรายจ่าย	2,380,000	2,400,000	20,000
รายจ่ายประจำ	1,840,673	1,901,912	61,239
รายจ่ายลงทุน	438,555	448,939	10,383
รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	46,854	49,150	2,296
รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	53,918	-	-53,918
รายได้	1,980,000	2,100,000	120,000
เงินกู้ (ขาดดุล)	400,000	300,000	-100,000

ที่มา: สำนักงานงบประมาณ



ทั้งนี้ ตามปฏิทินการจัดทำและอนุมัติกรอบปีงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดจะพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ในวาระที่ 2-3 ในวันที่ 15-16 สิงหาคม 2555 ก่อนจะเข้าสู่ขั้นตอนของการพิจารณาของวุฒิสภาในวันที่ 3 กันยายน 2555 และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ประมาณวันที่ 7 กันยายน 2555 เพื่อบังคับใช้ได้ทันการเริ่มต้นปีงบประมาณตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2555 ถึง 30 กันยายน 2556

ความคืบหน้าจนถึงช่วง 7 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2555 (ตุลาคม 2554 - เมษายน 2555)

- รัฐบาลเบิกจ่ายเงินงบประมาณแล้วในอัตรา 55.5% เร่งขึ้นมาใกล้เคียงกับในช่วงเดียวกันปีก่อน หลังจากที่ถูกกฎหมายปีงบประมาณ 2555 เริ่มมีผลเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2555 อย่างไรก็ตาม งบลงทุนยังคงมีอัตราเบิกจ่ายสะสมค่อนข้างช้า
- รายได้สุทธิเท่ากับ 9.51 แสนล้านบาท ยังคงจัดเก็บได้สูงกว่าช่วงเดียวกันปีก่อนและสูงกว่าประมาณการ 3.3% และ 4.1% ตามลำดับ จากการจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพากร (VAT, CIT และ PIT) เป็นหลัก ขณะที่ กระทรวงการคลังยังมั่นใจว่าการจัดเก็บรายได้ในปีนี้จะใกล้เคียงกับเป้าหมาย แม้จะได้รับผลกระทบจากการขยายเวลาการลดภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซล
- เบื้องต้น รัฐบาลจึงขาดดุลงบประมาณแล้วประมาณ 4.8 แสนล้านบาท มากกว่ายอดขาดดุลราว 3.8 แสนล้านบาทในช่วงเดียวกันปีก่อน และสูงกว่ากรอบสำหรับทั้งปีที่ตั้งไว้ที่ 4 แสนล้านบาท โดยศูนย์วิจัยกสิกรไทยคาดว่า ทั้งปีงบประมาณ 2555 รัฐบาลอาจขาดดุลงบประมาณในกรอบ 3.8-5.1 แสนล้านบาท (โดยมีค่ากลางในกรณีพื้นฐานที่ประมาณ 4.3 แสนล้านบาท)

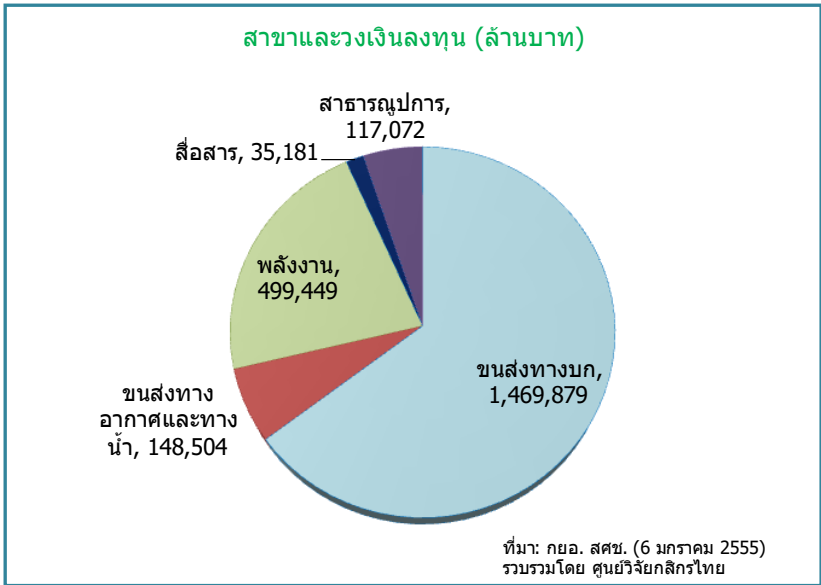
อัตราการเบิกจ่ายงบประมาณและงบลงทุนสะสม

เดือน	Budget FY2012	Budget FY2011	Capital FY2012	Capital FY2011
Oct	9.4	9.4	9.4	9.4
Nov	13.9	19.4	13.9	13.9
Dec	26.7	26.7	26.7	26.7
Jan	37.4	37.4	37.4	37.4
Feb	44.1	44.1	44.1	44.1
Mar	51.7	51.7	51.7	51.7
Apr	55.6	55.6	55.6	55.6
May	65.0	65.0	65.0	65.0
Jun	73.4	73.4	73.4	73.4
Jul	79.7	79.7	79.7	79.7
Aug	86.0	86.0	86.0	86.0
Sep	94.5	94.5	94.5	94.5

๒ พ.ร.ก.กู้เงินเพื่อบริหารจัดการน้ำ ... วงเงิน 3.5 แสนล้านบาท ภายใน 30 มิถุนายน 2556 นั้น ต้องยอมรับว่า เนื่องจากหลายโครงการจำเป็นต้องใช้เวลาในการพิจารณา จึงทำให้ความคืบหน้าอาจจะยังไม่ปรากฏอย่างเต็มที่มากนักในระยะที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม คาดว่า เมื่อเข้าสู่ช่วงครึ่งปีหลัง การผลักดันงบประมาณ โดยเฉพาะในแผนงานฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้าง อาทิ โครงการจัดทำทางน้ำหลาก/ทางผันน้ำ และโครงการจัดทำฝังก่อใช้ที่ดิน รวมไปถึงการจัดสรรแหล่งเงินกู้ คงทยอยมีความก้าวหน้าที่ชัดเจนมากขึ้น หลังจากที่ย่างข้อกำหนดคุณสมบัติการจัดซื้อจัดจ้าง (TOR) น่าจะถูกนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเดือนพฤษภาคมนี้

ทั้งนี้ จากกฎหมายที่ระบุให้กู้เงินภายใน 30 มิถุนายน 2556 และการเดินหน้านำตามแผนงานที่บางโครงการอาจกินเวลานานกว่านั้น หรือจนถึงปี 2557 ทำให้คาดว่าจะมีเม็ดเงินจากการใช้จ่ายของภาครัฐในส่วนนี้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเพิ่มเติมจากเงินงบประมาณประจำปี

๓ กรอบแผนการลงทุนเบื้องต้นด้านโครงสร้างพื้นฐานในช่วงปี 2555-2559 ... วงเงินรวม 2.27 ล้านล้านบาท ครอบคลุมหลายสาขาการลงทุน ได้แก่ สาขาขนส่งทางบก ทางอากาศ และทางน้ำ สาขาพลังงาน สาขาสื่อสาร และสาขาสาธารณูปการ ทั้งนี้ แม้ขณะนี้จะยังไม่มีข้อสรุปถึงรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดสรรเม็ดเงินในแต่ละปีและรายโครงการ แต่ทางการประเมินว่า การเดินหน้านำตามกรอบดังกล่าว อาจจะอาศัย



แหล่งเงินครึ่งหนึ่งจากเงินได้รัฐวิสาหกิจ และการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP) และอีกครึ่งหนึ่งคาดว่าจะเป็นการใช้เงินงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งหากสามารถดำเนินการได้จริง อาจจะทำให้มีเม็ดเงินที่เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจจากแผนงานนี้เฉลี่ยประมาณ 4-5 แสนล้านบาทต่อปี หรือเป็นส่วนเพิ่มเติมนอกเหนือเงินงบประมาณอีกเฉลี่ยราว 2-3 แสนล้านบาทต่อปี

➔ **นัยจากแผนใช้จ่ายภาครัฐ ...** เป็นแรงส่งเศรษฐกิจต่อเนื่อง แต่อาจทำให้สภาพคล่องตึงตัว และหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น

- **แรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจ** จากนโยบายงบประมาณขาดดุลต่อเนื่อง และความคืบหน้าของการเบิกใช้วงเงินกู้ภายใต้โครงการเพื่อบริหารจัดการน้ำที่ความชัดเจนอาจมีมากขึ้นเมื่อเข้าสู่ช่วงปลายปีนี้หรือใน

ปี 2556 ตลอดจนแผนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่คงจะทยอยมีรายละเอียดในแต่ละโครงการมากขึ้นตามลำดับนั้น ทำให้ศูนย์วิจัยกสิกรไทยประเมินว่า การใช้จ่ายของภาครัฐจะยังคงเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญในช่วงปี 2555-2556 โดยเม็ดเงินที่จะเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจจากแผนการใช้จ่ายทั้ง 3 ส่วนของรัฐบาล ซึ่งรวมเป็นเงินกว่า 2.8 ล้านล้านบาทในช่วงปี 2556 นั้น คิดเป็นประมาณ 23% ของจีดีพี ขณะที่ การใช้จ่ายของภาครัฐ ทั้งจากการบริโภคและการลงทุน นับว่ามีส่วนช่วยสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยราว 0.4-0.5% ต่อปี

แผนใช้จ่ายภาครัฐ	ปีปฏิทิน					แหล่งเงินทุน			
	2555	2556	2557	2558	2559	งบประมาณ	เงินกู้/พันธบัตร	รายได้ รสก.	PPP
ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ 2556	ขนาด 3 แสนล้านบาท					✓	✓		
พ.ร.ก.กู้เงินเพื่อบริหารจัดการน้ำ	งบเงิน 3.5 แสนล้านบาท						✓		
แผนลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสร้างอนาคตประเทศ	เบื้องต้น 2.27 ล้านล้านบาท					✓	✓	✓	✓

รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

- สภาพคล่องมีแนวโน้มตึงตัวขึ้น** แม้ว่าปัจจุบันสภาพคล่องในระบบการเงินยังนับว่ามีปริมาณค่อนข้างมาก แต่เมื่อมองไปในระยะข้างหน้า สภาพคล่องอาจได้รับแรงกดดันจากความต้องการระดมเงินทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ภายใต้สถานการณ์ที่คาดว่าเศรษฐกิจจะยังคงรักษาแรงส่งของการขยายตัวไว้ได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งแน่นอนว่าหากมีอุปสงค์เป็นจำนวนมากเกิดขึ้นในจังหวะเวลาเดียวกัน ก็อาจส่งผลกระทบต่อต้นทุนทางการเงินจำเป็นต้องปรับตัวสูงขึ้น ดังนั้นแล้ว ศูนย์วิจัยกสิกรไทย เห็นว่า การจัดลำดับและวางแผนจัดหาแหล่งเงินเพื่อดำเนินโครงการของภาครัฐ โดยเฉพาะจากสภาพคล่องในประเทศ ที่กระจายตัว/ไม่หนาแน่นในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และไม่กระชั้นชิดจนเกินไป ประกอบกับการดูแลสภาพคล่องในภาพรวมโดยธนาคารแห่งประเทศไทย คงจะสามารถช่วยบรรเทาภาวะตึงตัวของสภาพคล่องและผลที่อาจจะเกิดขึ้นต่อต้นทุนทางการเงินในระบบได้
- สัดส่วนหนี้สาธารณะมีแนวโน้มสูงกว่า 50% ต่อจีดีพีในปีงบประมาณ 2556** ความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องก่อหนี้เพื่อใช้จ่ายเงินภายใต้งบประมาณขาดดุลต่อเนื่องและกฎหมายพิเศษ คาดว่าจะทำให้ระดับหนี้สาธารณะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยล่าสุด (พฤษภาคม 2555) กระทรวงการคลังประเมินว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีอาจไต่ระดับขึ้นจาก 41.4% ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2555 ไปที่ 48.7%

ณ สิ้นปีงบประมาณ 2555 และสูงกว่า 50% ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 ทั้งนี้ แม้ว่าในความเป็นจริงขนาดการก่อหนี้ คงจะยังขึ้นอยู่กับอีกหลายตัวแปร ไม่ว่าจะเป็นความก้าวหน้าของการดำเนินตามแผนงาน ประสิทธิภาพการเบิกจ่าย รวมถึงการจัดเก็บรายได้ อีกทั้ง ตัวเลขคาดการณ์สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีดังกล่าว ก็ยังนับว่าไม่สูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ และยังไม่ถึง 60% ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของหนี้สาธารณะอาจจะเพิ่มขึ้นอีกหากภาครัฐมีความจำเป็นต้องกู้เพื่อนำมาใช้จ่ายตามกรอบแผนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานระยะยาว รวมถึงหากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจทั้งในและต่างประเทศส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ให้ผิดไปจากสมมติฐานที่วางไว้ หรืออาจทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มเติม ซึ่งในกรณีนั้นก็อาจจะเปิดประเด็นในด้านเสถียรภาพทางการคลังได้เช่นกัน

โดยสรุป แม้ว่ากระบวนการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2556 จะยังไม่สิ้นสุด อีกทั้งความคืบหน้าของแผนการลงทุนภายใต้กฎหมายพิเศษ หรือ พ.ร.ก.กู้เงินเพื่อบริหารจัดการน้ำ และกรอบแผนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในช่วงปี 2555-2559 จะยังต้องรอติดตามรายละเอียดที่ชัดเจนในระยะต่อไป แต่หากทุกอย่างเป็นไปตามแผน การใช้จ่ายของรัฐบาลที่อาจมีวงเงินรวมกันจากทั้ง 3 ส่วนข้างต้นกว่า 2.8 ล้านล้านบาทในปีงบประมาณ 2556 ทำให้ศูนย์วิจัยกสิกรไทยเห็นว่า ตัวแปรด้านการใช้จ่ายของรัฐบาลนี้ จะยังคงเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญสำหรับเศรษฐกิจไทยในปี 2556 ต่อเนื่องจากปี 2555

อย่างไรก็ตาม ความต้องการเม็ดเงินจากภาครัฐ หากเป็นการกู้ยืมจากแหล่งเงินในประเทศ เมื่อประกอบกับความต้องการระดมเงินจากภาคเอกชน อาจส่งผลให้สภาพคล่องในระบบการเงินมีแนวโน้มตึงตัวขึ้น ซึ่งเพื่อบรรเทาผลกระทบในส่วนนี้ คงจะต้องอาศัยการจัดลำดับและวางแผนจัดหาแหล่งเงินเพื่อดำเนินโครงการของภาครัฐที่ไม่หนาแน่นในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และไม่กระชั้นชิดจนเกินไป ประกอบกับการดูแลสภาพคล่องในภาพรวมโดยธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งยังพอมือมือในการบริหารจัดการได้

นอกจากนี้ ความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องก่อหนี้เพื่อใช้จ่ายเงินภายใต้งบประมาณขาดดุลและกฎหมายพิเศษ คาดว่าจะทำให้ระดับหนี้สาธารณะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและมีสัดส่วนสูงกว่า 50% ของจีดีพีในปีงบประมาณ 2556 ซึ่งแม้จะยังนับว่าไม่สูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ และยังไม่ถึง 60% ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง แต่ก็อาจจะเปิดประเด็นในด้านเสถียรภาพทางการคลังสำหรับในระยะกลางถึงยาวได้



Disclaimer

รายงานวิจัยฉบับนี้จัดทำเพื่อเผยแพร่ทั่วไป โดยจัดทำขึ้นจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่น่าเชื่อถือ แต่บริษัทฯ มิอาจรับรองความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือ หรือความสมบูรณ์เพื่อใช้ในทางการค้าหรือประโยชน์อื่นใด บริษัทฯ อาจมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงข้อมูลได้ตลอดเวลาโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ทั้งนี้ผู้ใช้ข้อมูลต้องใช้ความระมัดระวังในการใช้ข้อมูลต่างๆ ด้วยวิจารณญาณของตนเองและรับผิดชอบในความเสี่ยงเองทั้งสิ้น บริษัทฯ จะไม่รับผิดชอบผู้ใดในความเสี่ยงภัยจากการใช้ข้อมูลดังกล่าว ข้อมูลในรายงานฉบับนี้จึงไม่ถือว่าเป็นการให้ความเห็นหรือคำแนะนำในการตัดสินใจทางธุรกิจ แต่อย่างใดทั้งสิ้น