



# วุฒิสภา

## เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่าง

พระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

เล่มที่ ๓

- ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓

บรรจुरะเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)

วันจันทร์ที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๒

อ.พ. ๖/๒๕๕๒

จัดทำโดย

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

[www.senate.go.th](http://www.senate.go.th)



## คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ประมวลและรวบรวมข้อมูลด้านต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบแล้ว ในคราวการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงวันเสาร์ที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๒ โดยมีเนื้อหาแบ่งออกเป็น ๔ เล่ม ประกอบด้วย

### เล่มที่ ๑ บทสรุปสำหรับสมาชิกวุฒิสภา

ความเป็นมา สาระสำคัญ ประเด็นที่มีการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญ ๆ และผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓

เล่มที่ ๒ ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ กับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

เล่มที่ ๓ ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓

### เล่มที่ ๔ ภาคผนวก

- : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒
- : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๒
- : ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓
- : รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓  
สภาผู้แทนราษฎร
- : ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

เอกสารประกอบการพิจารณาฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในราชการและวงงาน  
ด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาโดยมุ่งเน้นสารประโยชน์ในเชิงอ้างอิงเบื้องต้น สำหรับเพื่อประกอบ  
การพิจารณาของวุฒิสภาโดยเฉพาะ

สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
กันยายน ๒๕๕๒

**เอกสารประกอบการพิจารณา**

**จัดทำโดย**

นายนิธิ ผาสข	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นายสุชาติ พันทองคำ	ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย ๒
นางสาวนภพร ชวรงค์กร	นิติกร ๖
นางสาวกรรณิกา พิสระ	วิทยากร ๔
นางสิริกัญย์ ส่องแสง	เจ้าพนักงานธุรการ ๖
นางรัตติกานต์ บุษริยง	เจ้าพนักงานธุรการ ๒
นายพัลลภ วงศ์พานิช	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๓
นางสาวกาญจนา พาลดิหลุด	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๓

กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย โทร. ๐ ๒๕๓๑ ๕๒๙๖

**ผลิตโดย**

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๔๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ท่านสมาชิกวุฒิสภา และผู้สนใจที่มีความประสงค์หรือต้องการที่จะศึกษาเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าก่อนวันประชุมวุฒิสภา สามารถสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ได้จากเว็บไซต์ของวุฒิสภา [www.senate.go.th](http://www.senate.go.th)

หรือขอรับเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติได้ที่ศูนย์บริการข้อมูลกฎหมายวุฒิสภา อาคารรัฐสภา ๒ ชั้น ๑ หมายเลขโทรศัพท์ ๐๒ ๒๕๔ ๑๕๖๕

## สารบัญ

หน้า

### ● ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

#### งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓

- รายได้รัฐบาลประจำเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๒ และในช่วง ๑๐ เดือนแรก  
ของปีงบประมาณ ๒๕๕๒ ..... ๑
- ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดประจำเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๒  
และในช่วง ๑๐ เดือนแรกปีงบประมาณ ๒๕๕๒  
(ตุลาคม ๒๕๕๑ - กรกฎาคม ๒๕๕๒) ..... ๖
- ผลการบริหารจัดการหนี้สาธารณะภาครัฐ ประจำเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๒  
และรายงานหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ ..... ๑๐
- บทวิเคราะห์เรื่อง การรักษาวินัยการคลังของไทยท่ามกลางกระแสวิกฤติ  
เศรษฐกิจโลก ..... ๑๕
- รายงานประมาณการเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๕๒ ..... ๒๓
- ความเหมาะสมของนโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ..... ๒๖
- แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ ..... ๔๗
- เศรษฐกิจโลก เศรษฐกิจไทย พื้นจริงหรือ : บทวิเคราะห์และประมาณการ  
เศรษฐกิจไทยปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓ ..... ๖๒
- ข่าวนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข่าวที่ ๑๔/๒๕๕๒  
วันพุธที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒ เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
เสนอความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓  
มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ  
รายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่ ..... ๘๙

- ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข่าวที่ ๑๕/๒๕๕๒  
วันพฤหัสบดีที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒ เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
เสนอความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓  
มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ  
รายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่ ..... ๙๐

รายได้รัฐบาลประจำเดือนกรกฎาคม 2552 และในช่วง 10 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2552

นายเอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเศรษฐกิจมหภาค ในฐานะโฆษกกระทรวงการคลัง ได้เปิดเผยถึงผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลประจำเดือนกรกฎาคม 2552 รัฐบาลจัดเก็บรายได้ 98,100 ล้านบาท ส่งผลให้รายได้รัฐบาลในช่วง 10 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2552 (ตุลาคม 2551 – กรกฎาคม 2552) มีจำนวนทั้งสิ้น 1,120,898 ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาช่วงที่เหลือของปีงบประมาณ และแนวโน้มการจัดเก็บภาษีที่สำคัญในช่วงที่ผ่านมา เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้า อกรขาเข้า และภาษีสรรพสามิตรถยนต์ ที่เริ่มมีทิศทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องแล้ว กระทรวงการคลังคาดว่า การจัดเก็บรายได้ตลอดทั้งปีงบประมาณ 2552 จะต่ำกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ (1,604,640 ล้านบาท) ประมาณ 206,000 ล้านบาท ซึ่งดีขึ้นจากเดิม ที่คาดว่าจะต่ำกว่าประมาณการฯ 280,000 ล้านบาท โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. เดือนกรกฎาคม 2552 รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิ 98,100 ล้านบาท ต่ำกว่าเดือนเดียวกัน ปีที่แล้ว 9,850 ล้านบาท หรือร้อยละ 9.1 เป็นผลจากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้นิติบุคคล และ อกรขาเข้า ที่ต่ำกว่าเดือนเดียวกันปีที่แล้วจำนวน 9,609 4,474 และ 2,323 ล้านบาท หรือร้อยละ 20.4 23.0 และ 26.3 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ภาษีน้ำมันจัดเก็บได้ 12,557 ล้านบาท สูงกว่าเดือนเดียวกันปีที่แล้ว 7,085 ล้านบาท หรือร้อยละ 129.5 เนื่องจากการปรับเพิ่มอัตราภาษีน้ำมัน ประกอบกับการจัดเก็บภาษีน้ำมันในเดือนเดียวกันปีที่แล้วอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งเป็นผลจากราคาน้ำมันที่ปรับสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

สำหรับการจัดเก็บ อกรขาเข้า แม้ว่าจะต่ำกว่าเดือนเดียวกันปีที่แล้ว แต่หากเปรียบเทียบกับเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา พบว่ามีแนวโน้มดีขึ้นอย่างชัดเจน โดยผลการจัดเก็บฯ ในเดือนกรกฎาคม 2552 ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากเดือนมิถุนายน 2552 ในอัตราร้อยละ 12.0 ทั้งนี้ จากข้อมูลเบื้องต้นของกรมศุลกากร อกรขาเข้าที่จัดเก็บได้ในเดือนกรกฎาคม 2552 ที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูงสุด 3 อันดับแรก เมื่อเทียบกับเดือนมิถุนายน คือ ยานยนต์และส่วนประกอบ เครื่องจักรกล เหล็กและเหล็กกล้า

2. ในช่วง 10 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2552 (ตุลาคม 2551 – กรกฎาคม 2552) รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิ 1,120,898 ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 118,965 ล้านบาท หรือร้อยละ 9.6 เป็นผลจากการจัดเก็บภาษีของ 3 กรมหลัก ที่ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้นิติบุคคล อากรขาเข้า และภาษีสรรพสามิตรถยนต์ นอกจากนี้การนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจก็ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วเช่นกัน

ผลการจัดเก็บรายได้ตามหน่วยงานจัดเก็บสรุปได้ ดังนี้

2.1 กรมสรรพากร จัดเก็บได้รวม 894,815 ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 88,596 ล้านบาท หรือร้อยละ 9.0 ภาษีที่จัดเก็บได้ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วที่สำคัญ ได้แก่

- ภาษีมูลค่าเพิ่มจัดเก็บได้ต่ำกว่าปีที่แล้ว 60,451 ล้านบาท หรือร้อยละ 14.5

เนื่องจากภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งที่เก็บจากการนำเข้าและการบริโภคในประเทศต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ร้อยละ 27.0 และ 3.5 ตามลำดับ อันเนื่องมาจากการหดตัวของสถานะเศรษฐกิจ อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากภาษีที่จัดเก็บได้เป็นรายเดือน พบว่าภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้ามีแนวโน้มปรับตัวในทิศทางที่ดีต่อเนื่องนับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2552 เป็นต้นมา

- ภาษีเงินได้นิติบุคคลจัดเก็บได้ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 35,673 ล้านบาท หรือร้อยละ 12.0 เป็นผลจากผลประกอบการโดยรวมของธุรกิจ ในช่วงครึ่งหลังของปี 2551 ที่ลดลงอันเนื่องมาจากผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจ

- ภาษีธุรกิจเฉพาะจัดเก็บได้ต่ำกว่าปีที่แล้ว 6,725 ล้านบาท หรือร้อยละ 30.1 เนื่องจากได้รับผลกระทบจากมาตรการลดอัตราภาษีธุรกิจเฉพาะเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 29 มีนาคม 2551

อย่างไรก็ดี ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมจัดเก็บได้สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 20,379 ล้านบาท หรือร้อยละ 31.5 เนื่องจากผลประกอบการของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการขุดเจาะปิโตรเลียมในปี 2551 อยู่ในระดับที่ดี จากราคาน้ำมันดิบที่สูงในช่วงปี 2551

2.2 กรมสรรพสามิต จัดเก็บได้รวม 234,810 ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 6,169 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.6 สาเหตุสำคัญมาจากการจัดเก็บภาษียรถยนต์ที่ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 8,600 ล้านบาท หรือร้อยละ 17.6 ซึ่งเป็นผลจากการที่ประชาชนชะลอการซื้อสินค้าคงทน ประกอบกับสถาบันการเงินระมัดระวังในการให้สินเชื่อมากขึ้น อย่างไรก็ดี หากพิจารณาภาษีสรรพสามิตรถยนต์ที่จัดเก็บได้เป็นรายเดือน พบว่ามีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้นต่อเนื่อง



สำหรับการจัดเก็บภาษีน้ำมัน แม้ว่าในช่วง 4 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2552 จะได้รับผลกระทบจากการลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลและแก๊สโซฮอล์ ตาม 6 มาตรการ 6 เดือนฝ่าวิกฤติเพื่อคนไทยทุกคน แต่หลังจากที่มีการปรับเพิ่มอัตราภาษีในเดือนกุมภาพันธ์และพฤษภาคมที่ผ่านมา ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีน้ำมันสูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว จำนวน 4,465 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.1

**2.3 กรมศุลกากร** จัดเก็บได้รวม 65,949 ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 16,411 ล้านบาท หรือร้อยละ 19.9 เนื่องจากจัดเก็บอากรขาเข้าได้ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 17,103 ล้านบาท หรือร้อยละ 21.3 ซึ่งเป็นผลจากการหดตัวของมูลค่าการนำเข้าสินค้า โดยในช่วง 9 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2552 (ตุลาคม 2551 - มิถุนายน 2552) มูลค่าการนำเข้าในรูปแบบเงินดอลลาร์ สหรัฐ. และเงินบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ 22.8 และ 18.3 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากพิจารณาการจัดเก็บอากรขาเข้าเป็นรายเดือน พบว่ามีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้นต่อเนื่อง เช่นเดียวกับภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้า

**2.4 รัฐวิสาหกิจ** นำส่งรายได้ 70,800 ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 16,680 ล้านบาท หรือร้อยละ 19.1 โดยมีรัฐวิสาหกิจที่นำส่งรายได้สูงสุด 5 อันดับแรก ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ธนาคารออมสิน โรงงานยาสูบ และ บมจ.กสท โทรคมนาคม ตามลำดับ

**2.5 หน่วยงานอื่น** นำส่งรายได้รวม 70,081 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 6,357 ล้านบาท หรือร้อยละ 10.0 เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ที่เกี่ยวกับสัมปทานปิโตรเลียม สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว

**2.6 การคืนภาษีของกรมสรรพากร** 174,605 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ร้อยละ 4.7 ประกอบด้วยการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน 136,759 ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 3,993 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.8 และการคืนภาษีอื่นจำนวน 37,846 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 11,835 ล้านบาท หรือร้อยละ 45.5 เนื่องจากการคืนภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ค่อนข้างสูง

## ตารางที่ 1

ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลเดือนกรกฎาคม 2552 <sup>1/</sup>

หน่วย : ล้านบาท

ที่มาของรายได้	ปีนี้	ปีที่แล้ว	เปรียบเทียบกับปีที่แล้ว		ปมก.ตามเอกสาร ง.ปม.ทั้งปีเท่ากับ 1,604,640 ล้านบาท	เปรียบเทียบกับปีนี้กับ ปมก. เอกสาร ง.ปม.	
			จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
<b>1. กรมสรรพากร</b>	69,705	83,917	(14,212)	(16.9)	85,942	(16,237)	(18.9)
1.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	14,655	15,202	(547)	(3.6)	16,624	(1,969)	(11.8)
1.2 ภาษีเงินได้นิติบุคคล	14,995	19,469	(4,474)	(23.0)	19,566	(4,591)	(23.4)
1.3 ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	269	6	263	4,383.3	-	269	-
1.4 ภาษีมูลค่าเพิ่ม	37,470	47,079	(9,609)	(20.4)	47,348	(9,878)	(20.9)
1.5 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	1,638	1,496	142	9.5	1,671	(33)	(2.0)
1.6 อากรแสดมบี	659	644	15	2.3	692	(33)	(4.8)
1.7 รายได้อื่น	19	21	(2)	(9.5)	21	(2)	(9.5)
<b>2. กรมสรรพสามิต</b>	28,946	22,875	6,071	26.5	27,867	1,079	3.9
2.1 ภาษีน้ำมัน	12,557	5,472	7,085	129.5	9,015	3,542	39.3
2.2 ภาษียาสูบ	3,818	4,002	(184)	(4.6)	3,982	(164)	(4.1)
2.3 ภาษีสสุรา	2,794	3,001	(207)	(6.9)	3,309	(515)	(15.6)
2.4 ภาษีเบียร์	3,608	3,542	66	1.9	4,912	(1,304)	(26.5)
2.5 ภาษียรถยนต์	4,435	5,039	(604)	(12.0)	4,949	(514)	(10.4)
2.6 ภาษีเครื่องดื่ม	1,104	1,030	74	7.2	1,012	92	9.1
2.7 ภาษีเครื่องไฟฟ้า	252	275	(23)	(8.4)	311	(59)	(19.0)
2.8 ภาษียรถจักรยานยนต์	129	160	(31)	(19.4)	141	(12)	(8.5)
2.9 ภาษีแบตเตอรี่	138	127	11	8.7	130	8	6.2
2.10 ภาษีโทรคมนาคม	-	111	(111)	-	-	-	-
2.11 ภาษีอื่น <sup>2/</sup>	88	98	(10)	(10.2)	94	(6)	(6.4)
2.12 รายได้อื่น	23	18	5	27.8	12	11	91.7
<b>3. กรมศุลกากร</b>	6,873	8,995	(2,122)	(23.6)	8,065	(1,192)	(14.8)
3.1 อากรขาเข้า	6,512	8,835	(2,323)	(26.3)	7,880	(1,368)	(17.4)
3.2 อากรขาออก	44	32	12	37.0	25	19	75.4
3.3 รายได้อื่น	317	128	189	147.5	160	157	98.0
<b>รวมรายได้ 3 กรม</b>	105,524	115,787	(10,263)	(8.9)	121,874	(16,350)	(13.4)
<b>4. รัฐวิสาหกิจ</b>	8,507	6,342	2,165	34.1	6,796	1,711	25.2
<b>5. หน่วยงานอื่น</b>	2,339	3,040	(701)	(23.1)	3,110	(771)	(24.8)
5.1 ส่วนราชการอื่น	2,280 <sup>3/</sup>	2,973	(693)	(23.3)	2,926	(646)	(22.1)
5.2 กรมธนารักษ์	59	67	(8)	(11.9)	184	(125)	(67.9)
5.3 เงินส่วนเกินจากการจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาล	-	-	-	-	-	-	-
<b>รวมรายได้จัดเก็บ (Gross)</b>	116,370	125,169	(8,799)	(7.0)	131,780	(15,410)	(11.7)
<b>หัก</b>							
1. คืนภาษีของกรมสรรพากร	16,650 <sup>4/</sup>	15,222	1,428	9.4	16,201	449	2.8
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	14,000	13,337	663	5.0	13,963	37	0.3
- ภาษีอื่นๆ	2,650	1,885	765	40.6	2,238	412	18.4
2. จัดสรรรายได้จาก VAT ให้ อบจ.	910 <sup>4/</sup>	1,140	(230)	(20.2)	1,148	(238)	(20.7)
3. เงินกันชนเรอภาษีสำหรับสินค้าส่งออก	710 <sup>4/</sup>	857	(147)	(17.2)	823	(113)	(13.7)
<b>รวมรายได้สุทธิ (Net) <sup>5/</sup></b>	98,100	107,950	(9,850)	(9.1)	113,608	(15,508)	(13.7)
หักเงินจัดสรรจาก VAT ให้ อบท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	-	-	-	-	-	-	-
<b>รวมรายได้สุทธิหลังหักการจัดสรรแล้ว</b>	98,100	107,950	(9,850)	(9.1)	113,608	(15,508)	(13.7)

หมายเหตุ <sup>1/</sup> ตัวเลขเบื้องต้น ณ วันที่ 6 สิงหาคม 2551<sup>2/</sup> ภาษีไฟ แก๊วฯ เครื่องหอม พรม สนามม้า สนามกอล์ฟ สรรทำลายชิ้นมรยาภาคไอโซน ไนท์คลับและดีสโก้แบค สถานอาน้ำหรืออบต้้งแฉนวน<sup>3/</sup> ข้อมูลจากระบบ GFMS<sup>4/</sup> ตัวเลขค่าการณ้ (ค่าการณ้ที่มีภาษีโดยกรมสรรพากร)<sup>5/</sup> รายได้สุทธิก่อนการจัดสรรให้อปท.

จัดทำโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงบประมาณเศรษฐกิจการคลัง

## ตารางที่ 2

ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาล ปีงบประมาณ 2552 <sup>1/</sup>

( ตุลาคม 2551 - กรกฎาคม 2552 )

หน่วย : ล้านบาท

ที่มาของรายได้	ปีนี้	ปีที่แล้ว	เปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา		ปมก. ตามเอกสาร <sup>2/</sup> ปมก. ทั้งปีเท่ากับ 1,604,640 ล้านบาท	เปรียบเทียบกับปี ปมก. เอกสาร ปมก.	
			จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
<b>1. กรมสรรพากร</b>	894,815	983,411	(88,596)	(9.0)	1,013,147	(118,332)	(11.7)
1.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	170,318	176,060	(5,742)	(3.3)	185,921	(15,603)	(8.4)
1.2 ภาษีเงินได้นิติบุคคล	261,367	297,040	(35,673)	(12.0)	291,484	(30,117)	(10.3)
1.3 ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	85,121	64,742	20,379	31.5	65,634	19,487	29.7
1.4 ภาษีมูลค่าเพิ่ม	356,131	416,582	(60,451)	(14.5)	447,301	(91,170)	(20.4)
1.5 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	15,591	22,316	(6,725)	(30.1)	15,723	(132)	(0.8)
1.6 อากกรแสตมป์	6,102	6,457	(355)	(5.5)	6,871	(769)	(11.2)
1.7 รายได้อื่น	185	214	(29)	(13.6)	213	(28)	(13.1)
<b>2. กรมสรรพสามิต</b>	234,810	240,979	(6,169)	(2.6)	267,877	(33,067)	(12.3)
2.1 ภาษีสรรพสามิต	67,794	63,329	4,465	7.1	80,485	(12,691)	(15.8)
2.2 ภาษียาสูบ	35,347	34,769	578	1.7	36,833	(1,486)	(4.0)
2.3 ภาษีสสุรา	32,386	31,189	1,197	3.8	33,311	(925)	(2.8)
2.4 ภาษีเบียร์	41,891	44,894	(3,003)	(6.7)	46,371	(4,480)	(9.7)
2.5 ภาษียกยนต์	40,389	48,989	(8,600)	(17.6)	52,551	(12,162)	(23.1)
2.6 ภาษีเครื่องดื่ม	10,329	10,410	(81)	(0.8)	10,815	(486)	(4.5)
2.7 ภาษีเครื่องไฟฟ้า	2,781	3,285	(504)	(15.3)	3,424	(643)	(18.8)
2.8 ภาษียกจกรยานยนต์	1,327	1,376	(49)	(3.6)	1,385	(58)	(4.2)
2.9 ภาษีแบตเตอรี่	1,130	1,444	(254)	(17.6)	1,480	(290)	(19.6)
2.10 ภาษีอื่น <sup>3/</sup>	886	1,010	(124)	(12.3)	959	(73)	(7.6)
2.11 รายได้อื่น	490	284	206	72.5	263	227	86.3
<b>3. กรมศุลกากร</b>	65,949	82,360	(16,411)	(19.9)	82,610	(16,661)	(20.2)
3.1 อากรขาเข้า	63,276	80,379	(17,103)	(21.3)	80,700	(17,424)	(21.6)
3.2 อากรขาออก	324	373	(49)	(13.1)	250	74	29.6
3.3 รายได้อื่น	2,349	1,608	741	46.1	1,660	689	41.5
<b>รวมรายได้ 3 กรม</b>	1,195,574	1,306,750	(111,176)	(8.5)	1,363,634	(168,060)	(12.3)
<b>4. รัฐวิสาหกิจ</b>	70,800	87,480	(16,680)	(19.1)	78,377	(7,577)	(9.7)
<b>5. หน่วยงานอื่น</b>	70,081	63,724	6,357	10.0	66,609	3,472	5.2
5.1 ส่วนราชการอื่น	66,763 <sup>4/</sup>	59,366	7,397	12.5	63,592	3,171	5.0
5.2 กรมธนารักษ์	3,318	4,358	(1,040)	(23.9)	3,017	301	10.0
<b>รวมรายได้จัดเก็บ (Gross)</b>	1,336,455	1,457,954	(121,499)	(8.3)	1,508,620	(172,165)	(11.4)
<b>หัก</b>							
1. คืนภาษีของกรมสรรพากร	174,605 <sup>5/</sup>	166,763	7,842	4.7	184,819	(10,214)	(5.5)
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	136,759	140,752	(3,993)	(2.8)	148,973	(12,214)	(8.2)
- ภาษีอื่นๆ	37,846	26,011	11,835	45.5	35,846	2,000	5.6
2. จัดสรรรายได้จาก VAT ให้ อบจ.	7,574 <sup>5/</sup>	9,668	(2,094)	(21.7)	9,730	(2,156)	(22.2)
3. เงินกันชดเชยภาษีสำหรับสินค้าส่งออก	8,758 <sup>5/</sup>	9,469	(711)	(7.5)	9,784	(1,026)	(10.5)
<b>รวมรายได้สุทธิ (Net)</b>	1,145,518	1,272,054	(126,536)	(9.9)	1,304,287	(158,769)	(12.2)
หักเงินจัดสรรจาก VAT ให้ อบท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	24,620	32,191	(7,571)	(23.5)	24,620	-	-
<b>รวมรายได้สุทธิหลังหักการจัดสรร อบท.</b>	1,120,898	1,239,863	(118,965)	(9.6)	1,279,667	(158,769)	(12.4)

หมายเหตุ 1/ ตัวเลขเบื้องต้น ณ วันที่ 6 สิงหาคม 2552

2/ ประมาณการกับปรับปรุง ได้รวมประมาณการรายได้ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2552 จำนวน 19,139.48 ล้านบาทไว้แล้ว

3/ ภาษีไฟฟ้า เครื่องแก้ว เครื่องหอม พรม สนามผ้า สนามกลีฟ สภาท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย

4/ ข้อมูลจากระบบ GFMIS

5/ เดือนตุลาคม 2551- มิถุนายน 2552 เป็นตัวเลขจริง เดือนกรกฎาคม 2552 เป็นตัวเลขคาดการณ์

ที่มา กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมธนารักษ์ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

จัดทำโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

**ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดประจำเดือนกรกฎาคม 2552**  
**และในช่วง 10 เดือนแรกปีงบประมาณ 2552**  
**(ตุลาคม 2551 – กรกฎาคม 2552)\***

นายเอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเศรษฐกิจมหภาค ในฐานะโฆษกกระทรวงการคลังได้แถลงฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด ในเดือนกรกฎาคม 2552 รัฐบาลขาดดุลเงินงบประมาณจำนวน 62,661 ล้านบาท ส่งผลให้ช่วง 10 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2552 รัฐบาลขาดดุลเงินงบประมาณจำนวนรวมทั้งสิ้น 449,241 ล้านบาท และเมื่อรวมกับดุลเงินนอกงบประมาณที่เกินดุล 71,138 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดรวมทั้งสิ้น 378,103 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.3 ของ GDP สะท้อนถึงบทบาทของภาครัฐในการสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจในช่วงที่ภาคเอกชนชะลอการใช้จ่าย ทั้งนี้ รัฐบาลได้ชดเชยการขาดดุลเงินสดด้วยการออกพันธบัตร ตั๋วสัญญาใช้เงิน และตั๋วเงินคลัง ส่งผลให้เงินคงคลัง ณ สิ้นเดือนกรกฎาคม 2552 เท่ากับ 278,987 ล้านบาท ซึ่งเป็นระดับที่มีความมั่นคงต่อฐานะการคลังของรัฐบาล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

**1. ฐานะการคลังเดือนกรกฎาคม 2552**

1.1 รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลัง 101,457 ล้านบาท ต่ำกว่าเดือนเดียวกันปีที่แล้ว 2,677 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 2.6) โดยมีสาเหตุสำคัญจากการจัดเก็บรายได้ที่ลดลงในช่วงเศรษฐกิจหดตัว ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้นิติบุคคล และอากรขาเข้าลดลงเมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันปีที่แล้ว

1.2 รัฐบาลมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณทั้งสิ้น 164,118 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเดือนเดียวกันปีที่แล้ว 25,280 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 18.2) ประกอบด้วยรายจ่ายประจำ 128,632 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.0 เมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันปีที่แล้ว รายจ่ายลงทุน 30,098 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 61.6 เมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันปีที่แล้ว และมีการเบิกจ่ายจากงบประมาณปีก่อนอีกจำนวน 5,388 ล้านบาท (ตารางที่ 1)

การเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่สำคัญในเดือนนี้ ได้แก่ รายจ่ายให้กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จำนวน 10,000 ล้านบาท รายจ่ายเงินสำรองให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จำนวน 8,360 ล้านบาท และรายจ่ายให้สำนักงานประกันสังคมจำนวน 5,000 ล้านบาท

\* ที่มา : ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 110/2552 วันที่ 19 สิงหาคม 2552

ตารางที่ 1 การเบิกจ่ายเงินงบประมาณเดือนกรกฎาคม 2552

หน่วย: ล้านบาท

	เดือนกรกฎาคม		เปรียบเทียบ	
	2552	2551	จำนวน	ร้อยละ
1. รายจ่ายปีปัจจุบัน	158,730	134,497	24,233	18.0
1.1 รายจ่ายประจำ	128,632	115,870	12,762	11.0
1.2 รายจ่ายลงทุน	30,098	18,627	11,471	61.6
2. รายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน	5,388	4,341	1,047	24.1
3. รายจ่ายรวม (1+2)	164,118	138,838	25,280	18.2

ที่มา: กรมบัญชีกลาง

1.3 จากรายได้นำส่งคลังและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลข้างต้น ส่งผลให้ดุลเงินงบประมาณในเดือนกรกฎาคม 2552 ขาดดุล 62,661 ล้านบาท เมื่อรวมกับดุลเงินนอกงบประมาณที่เกินดุล 61,305 ล้านบาท ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากการออกพันธบัตรตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เพื่อสมทบเงินคงคลังจำนวน 50,000 ล้านบาท การออกตั๋วเงินคลังสุทธิจำนวน 3,000 ล้านบาท และรายได้จากส่วนเกินพันธบัตรอีกจำนวน 800 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดจำนวน 1,356 ล้านบาท ทั้งนี้ รัฐบาลได้กู้เงินเพื่อการชดเชยการขาดดุลโดยออกพันธบัตรจำนวน 65,000 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสด (หลังกู้ชดเชยการขาดดุล) เกินดุลจำนวน 63,644 ล้านบาท (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดเดือนกรกฎาคม 2552

หน่วย: ล้านบาท

	กรกฎาคม		เปรียบเทียบ	
	2552	2551	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้	101,457	104,134	-2,677	-2.6
2. รายจ่าย	164,118	138,838	25,280	18.2
3. ดุลเงินงบประมาณ	-62,661	-34,704	-27,957	80.6
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	61,305	-32,799	94,104	-286.9
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	-1,356	-67,503	66,147	-98.0
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	65,000	5,809	59,191	1019.0
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	63,644	-61,694	125,338	-203.2

ที่มา: กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

## 2. สถานะการคลังในช่วง 10 เดือนแรกปีงบประมาณ 2552 (ตุลาคม 2551 – กรกฎาคม 2552)

2.1 รายได้นำส่งคลัง รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น 1,128,844 ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่ผ่านมา 107,150 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 8.7) เนื่องจากการจัดเก็บภาษีของ 3 กรมหลักที่ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้นิติบุคคล อากรขาเข้า ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ และภาษีธุรกิจเฉพาะ นอกจากนี้การนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจก็ลดลงด้วยเช่นเดียวกัน

2.2 รายจ่ายรัฐบาล การเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาลมีจำนวนทั้งสิ้น 1,578,085 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่ผ่านมา 219,165 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 16.1 ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน 1,467,057 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่ผ่านมา ร้อยละ 15.6 คิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ 75.2 ของวงเงินงบประมาณ (1,951,700 ล้านบาท) และรายจ่ายปีก่อน 111,028 ล้านบาท สูงกว่าปีที่ผ่านมา ร้อยละ 22.9 (ตารางที่ 3)

รายจ่ายปีปัจจุบันจำนวน 1,467,057 ล้านบาท แบ่งออกเป็นรายจ่ายประจำ 1,228,648 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่ผ่านมา ร้อยละ 19.1 และรายจ่ายลงทุน 238,409 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่ผ่านมา ร้อยละ 0.8

ตารางที่ 3 การเบิกจ่ายงบประมาณในช่วง 10 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2552

หน่วย: ล้านบาท

	10 เดือนแรก		เปรียบเทียบ	
	2552	2551	จำนวน	ร้อยละ
1. รายจ่ายปีปัจจุบัน	1,467,057	1,268,554	198,503	15.6
1.1 รายจ่ายประจำ	1,228,648	1,031,920	196,728	19.1
1.2 รายจ่ายลงทุน	238,409	236,634	1,775	0.8
2. รายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน	111,028	90,366	20,662	22.9
3. รายจ่ายรวม (1+2)	1,578,085	1,358,920	219,165	16.1

ที่มา: กรมบัญชีกลาง

2.3 ดุลการคลังรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด ขาดดุล 378,103 ล้านบาท โดยเป็นการขาดดุลเงินงบประมาณ 449,241 ล้านบาท ส่วนดุลเงินนอกงบประมาณเกินดุลจำนวน 71,138 ล้านบาท ซึ่งมีสาเหตุหลักจากการออกพันธบัตรตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลัง ฯ จำนวน 50,000 ล้านบาท และการได้รับรายได้จากการชดเชยเงินคงคลังจำนวน 27,540 ล้านบาท ทั้งนี้ รัฐบาลได้บริหารเงินสดให้สอดคล้องกับความต้องการใช้เงินรวมทั้งสร้างความมั่นคงของฐานะการคลัง จึงได้ชดเชยการขาดดุลดังกล่าวด้วยการออกพันธบัตร ตั๋วสัญญาใช้เงิน และตั๋วเงินคลังรวม 428,030 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสด (หลังการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล) เกินดุล 49,927 ล้านบาท และเงินคงคลัง ณ สิ้นเดือนกรกฎาคม 2552 มีจำนวน 278,987 ล้านบาท (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดในช่วง 10 เดือนแรกปีงบประมาณ 2552  
(ตุลาคม 2551 – กรกฎาคม 2552)

หน่วย: ล้านบาท

	10 เดือนแรก		เปรียบเทียบ	
	2552	2551	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้	1,128,844	1,235,994	-107,150	-8.7
2. รายจ่าย	1,578,085	1,358,920	219,165	16.1
3. कुลเงินงบประมาณ	-449,241	-122,926	-326,315	265.5
4. कुลเงินนอกงบประมาณ	71,138	-50,381	121,519	-241.2
5. कुลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	-378,103	-173,307	-204,796	118.2
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดकुล	428,030	157,700	270,330	171.4
7. कुลเงินสดหลังกู้ (5+6)	49,927	-15,607	65,534	-419.9

ที่มา: กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

**ผลการบริหารจัดการหนี้สาธารณะภาครัฐ ประจำปีเดือนกรกฎาคม 2552**  
**และรายงานหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2552**

นายพงษ์ภาณุ เศวตรุนทร์ ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ขอสรุปผลการดำเนินการบริหารจัดการหนี้  
 ภาครัฐประจำปีเดือนกรกฎาคม 2552 พร้อมทั้งรายงานสถานะหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2552 ดังนี้

**ผลการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ**

**ตารางที่ 1 การปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศ**

หน่วย : ล้านบาท

การปรับโครงสร้าง หนี้ในประเทศ	วงเงินครบ กำหนด ไถ่ถอน	แผนการปรับ โครงสร้างหนี้ ในประเทศ	ก.ค.52	ต.ค. 51 -
				ก.ค. 52
<b>1. รัฐบาล</b>	<b>331,582</b>	<b>322,191</b>	<b>-</b>	<b>119,999.20</b>
1.1 เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล งบประมาณและการบริหารหนี้	217,000	217,000	-	70,000
- Roll over*	217,000	217,000	-	70,000
- Refinance/Prepayment/Swap	-	-	-	-
1.2 เงินกู้เพื่อชดเชยความเสี่ยง ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	105,191	105,191	-	49,999.20
FIDF 1	50,000	50,000	-	49,999.20
- พันธบัตร	50,000	50,000	-	49,999.20
- เงินกู้ระยะสั้น & Premium	-	-	-	-
- ตัวสัญญาใช้เงิน	-	-	-	-
FIDF 3	55,191	55,191	-	-
1.3 พันธบัตรโครงการช่วยเพิ่มเงิน กองทุน ชั้นที่ 1 และ 2	9,391	-	-	-
<b>2. รัฐวิสาหกิจ</b>	<b>-</b>	<b>62,473</b>	<b>8,712</b>	<b>37,119</b>
<b>3. รวม (1. + 2.)</b>	<b>331,582</b>	<b>384,664</b>	<b>8,712</b>	<b>157,119</b>

หมายเหตุ: \* แผนการปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศได้ับรวมการ Roll over ตัวเงินคลังที่ใช้เพื่อ  
 บริหารเงินสดในการรองรับการทำธุรกรรมการใช้จ่ายของรัฐบาลในปีงบประมาณ  
 2552 โดยมียอดวงเงินตัวเงินคลังยกมา ณ ต้นปีงบประมาณ 2552 จำนวน  
 147,000 ล้านบาท ซึ่งกระทรวงการคลังจะทำการ Roll over ตัวเงินคลังที่ครบ  
 กำหนดทุก 28 วัน 91 วัน และ 182 วัน ตามอายุของตัวเงินคลังในแต่ละรุ่น

ที่มา : ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 112/2552 วันที่ 21 สิงหาคม 2552

**1. การปรับโครงสร้างหนี้ภาครัฐ**

**1.1 เดือนกรกฎาคม 2552**

**• หนี้ในประเทศ**

กระทรวงการคลังได้ดำเนินการออกพันธบัตรรัฐบาลเพื่อ  
 ปรับโครงสร้างหนี้พันธบัตรรัฐบาลที่ครบกำหนดในเดือนพฤษภาคม  
 2552 จำนวน 3 รุ่น วงเงิน 30,000 ล้านบาท ในช่วงเดือน  
 มิถุนายน-กรกฎาคม 2552 ซึ่งในเดือนมิถุนายนได้ดำเนินการ  
 ออกพันธบัตรไปแล้ว 21,000 ล้านบาท และในเดือนกรกฎาคม  
 ได้ดำเนินการออกพันธบัตรรัฐบาล 9,000 ล้านบาท เพื่อนำเงินที่  
 ได้จากการออกพันธบัตรไปทยอยชำระคืนต้นเงินกู้ระยะสั้นที่ใช้เป็น  
 Bridge Financing ในการปรับโครงสร้างหนี้

รัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ โดยทำ  
 การ Roll over วงเงินรวม 8,712 ล้านบาท โดยการเคหะแห่งชาติ  
 ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และ  
 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้ทำการ Roll over หนี้เดิม วงเงิน  
 5,000 ล้านบาท 2,000 ล้านบาท 1,000 ล้านบาท และ 712 ล้าน  
 บาทตามลำดับ

**1.2 ช่วง 10 เดือนที่ผ่านมาของปีงบประมาณ 2552**

**• หนี้ในประเทศ**

กระทรวงการคลังได้ดำเนินการปรับโครงสร้าง  
 หนี้ในประเทศ วงเงินรวม 119,999.20 ล้านบาท โดยการออก  
 พันธบัตรรัฐบาลเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้เพื่อชดเชยความเสี่ยง  
 ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินในส่วนของ  
 FIDF1 49,999.20 ล้านบาท และการปรับโครงสร้างหนี้พันธบัตร  
 รัฐบาลที่ครบกำหนด 70,000 ล้านบาท และรัฐวิสาหกิจได้ทำการ Roll  
 over หนี้เดิมรวม 37,119 ล้านบาท รายละเอียดปรากฏตามตารางที่  
 1



## ตารางที่ 2 การกู้เงินภาครัฐ

หน่วย : ล้านบาท

การกู้เงินภาครัฐ	ก.ค. 52	ค.ค. 51-ก.ค. 52
1. ต่างประเทศ	-	-
- รัฐวิสาหกิจ	-	-
2. ในประเทศ	121,000	641,855
2.1 รัฐบาล	115,000	478,030
- ชดเชยการขาดดุลงบประมาณ	65,000	428,030
- เงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552	50,000	50,000
1. เงินกู้เพื่อสมทบเงินคงคลัง	50,000	50,000
2. เงินกู้เพื่อแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555	-	-
- FIDF3	-	-
2.2 รัฐวิสาหกิจ	6,000	163,825
รวม (1. + 2.)	121,000	641,855

## ตารางที่ 3 การชำระหนี้ภาครัฐ

หน่วย : ล้านบาท

การชำระหนี้ภาครัฐ	ก.ค. 52	ค.ค. 51-ก.ค. 52
การชำระหนี้จากเงินงบประมาณ	13,074	124,861
- เงินต้น	151	41,920
- ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม	12,923	82,941
- ซื้อเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า	-	-

## 2. การกู้เงินภาครัฐ

## • เดือนกรกฎาคม 2552

กระทรวงการคลังได้กู้เงินในประเทศเพื่อชดเชย การขาดดุลงบประมาณ วงเงินรวม 65,000 ล้านบาท โดยเป็นการออกพันธบัตรรัฐบาลวงเงิน 35,000 ล้านบาท และออกพันธบัตรออมทรัพย์ วงเงิน 30,000 ล้านบาท และการกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เพื่อสมทบเงินคงคลัง โดยการออกพันธบัตรออมทรัพย์ 50,000 ล้านบาท

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้กู้เงินในประเทศ วงเงินรวม 6,000 ล้านบาท โดยเป็นการกู้เงินบาทสมทบ 1,870 ล้านบาท กู้เพื่อทดแทนเงินกู้ต่างประเทศ 2,130 ล้านบาท และกู้เพื่อดำเนินกิจการทั่วไป 2,000 ล้านบาท

## • ช่วง 10 เดือนที่ผ่านมาของปีงบประมาณ 2552

ภาครัฐได้กู้เงินในประเทศรวม 641,855 ล้านบาท โดยเป็นการกู้เงินของกระทรวงการคลัง 478,030 ล้านบาทและของรัฐวิสาหกิจ 163,825 ล้านบาท รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2

## 3. การชำระหนี้ภาครัฐ

## • เดือนกรกฎาคม 2552

กระทรวงการคลังได้ดำเนินการชำระหนี้จากงบประมาณรวม 13,074 ล้านบาท โดยเป็นการชำระคืนเงินต้น 151 ล้านบาท ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวม 12,923 ล้านบาท

## • ช่วง 10 เดือนที่ผ่านมาของปีงบประมาณ 2552

กระทรวงการคลังได้ชำระคืนเงินต้น ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมจากงบประมาณรวม 124,861 ล้านบาท รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 3

ตารางที่ 4 รายงานหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2552

	หน่วย: ล้านบาท				
	ณ 31 พ.ค. 2552	% GDP	ณ 30 มิ.ย. 2552	% GDP	เพิ่ม/(ลด)
	(3)	(2)	(3)	(4)	(3)-(1)
<b>1. หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง (1.1 + 1.2)</b>	<b>2,478,360.74</b>	<b>28.06</b>	<b>2,466,914.79</b>	<b>27.93</b>	<b>(11,445.95)</b>
<b>1.1 หนี้ต่างประเทศ</b>	<b>62,300.22</b>		<b>61,860.27</b>		<b>(439.95)</b>
(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	(1,814.58)		(1,820.51)		5.93
<b>1.2 หนี้ในประเทศ</b>	<b>2,416,060.52</b>		<b>2,405,054.52</b>		<b>(11,006.00)</b>
- เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลเงินงบประมาณและการบริหารหนี้	1,224,741.36		1,213,815.36		(10,926.00)
- ระยะสั้น (ตั๋วเงินคลังและเงินกู้ระยะสั้น)	330,000.00		328,574.00		(1,426.00)
- เงินกู้ระยะยาว (พันธบัตรและตราสารหนี้อื่น)	894,741.36		885,241.36		(9,500.00)
- เงินกู้ชดใช้ความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	1,156,602.16		1,156,602.16		-
- FIDF 1	463,275.20		463,275.20		-
- FIDF 3	693,326.96		693,326.96		-
- พันธบัตรโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุน ชั้นที่ 1 และ 2	34,717.00		34,637.00		(80.00)
<b>2. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน (2.1 + 2.2)</b>	<b>1,038,811.57</b>	<b>11.76</b>	<b>1,052,711.14</b>	<b>11.92</b>	<b>13,899.57</b>
<b>2.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน</b>	<b>556,777.16</b>		<b>557,899.37</b>		<b>1,122.21</b>
- หนี้ต่างประเทศ	172,262.94		171,107.05		(1,155.89)
(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	(5,017.39)		(5,035.58)		18.19
- หนี้ในประเทศ	384,514.22		386,792.32		2,278.10
<b>2.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน</b>	<b>482,034.41</b>		<b>494,811.77</b>		<b>12,777.36</b>
- หนี้ต่างประเทศ	137,907.24		136,330.08		(1,577.16)
(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	(4,016.73)		(4,012.12)		(4.61)
- หนี้ในประเทศ	344,127.17		358,481.69		14,354.52
<b>3. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)</b>	<b>207,965.95</b>	<b>2.35</b>	<b>205,889.05</b>	<b>2.33</b>	<b>(2,076.90)</b>
- หนี้ต่างประเทศ	8,753.68		8,676.78		(76.90)
(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	(254.96)		(255.35)		0.39
- หนี้ในประเทศ	199,212.27		197,212.27		(2,000.00)
<b>4. หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ (4.1+4.2)</b>	<b>105,192.67</b>	<b>1.19</b>	<b>102,020.08</b>	<b>1.16</b>	<b>(3,172.59)</b>
4.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	73,794.60		73,794.60		-
4.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	31,398.07		28,225.48		(3,172.59)
<b>5. หนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ (5.1+5.2)</b>	<b>3,754.73</b>	<b>0.04</b>	<b>3,754.73</b>	<b>0.04</b>	<b>-</b>
5.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	3,754.73		3,754.73		-
5.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	-		-		-
<b>รวม (1+2+3+4+5)</b>	<b>3,834,085.66</b>	<b>43.41</b>	<b>3,831,289.79</b>	<b>43.38</b>	<b>(2,795.87)</b>
อัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อเหรียญสหรัฐฯ (ณ วันทำการสุดท้ายของเดือน)	34.3332		33.9796		

## รายงานหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2552

ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2552 มีจำนวน 3,831,290 ล้านบาท หรือร้อยละ 43.38 ของ GDP เป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 2,466,915 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน 1,052,711 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน 205,889 ล้านบาท หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 102,020 ล้านบาท และหนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ 3,755 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับเดือนก่อน หนี้สาธารณะลดลง 2,796 ล้านบาท โดยหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน และหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ลดลง 11,446 ล้านบาท 2,077 ล้านบาท และ 3,173 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับหนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงินเพิ่มขึ้น 13,900 ล้านบาท ส่วนหนี้หน่วยงานอื่นของรัฐนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลง รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4

การลดลงสุทธิของหนี้สาธารณะคงค้างเมื่อเปรียบเทียบกับเดือนที่ผ่านมา ที่สำคัญเกิดจากการลดลงของหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน และหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงลดลงสุทธิ 11,446 ล้านบาท รายการที่สำคัญเกิดจากการปรับลดระดับตั๋วเงินคลังลง จำนวน 16,000 ล้านบาท เพื่อปรับระดับดุลเงินสดให้สอดคล้องกับกระแสเงินสดรับ - จ่ายของรัฐบาลในเดือนดังกล่าว ประกอบกับรัฐบาลได้ดำเนินการออกพันธบัตรรัฐบาลเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ จำนวน 21,000 ล้านบาท เพื่อนำเงินที่ได้จากการออกพันธบัตรไปทยอยชำระคืนต้นเงินกู้ระยะสั้น ที่ใช้เป็น Bridge Financing วงเงิน 30,000 ล้านบาท ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการปรับโครงสร้างหนี้พันธบัตรรัฐบาลที่ครบกำหนดในเดือนพฤษภาคม 2552 นอกจากนี้รัฐบาลได้ทำการออกพันธบัตรรัฐบาลเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จำนวน 9,500 ล้านบาท

สำหรับหนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงินเพิ่มขึ้นสุทธิ 13,900 ล้านบาท ที่สำคัญเกิดจากการเพิ่มขึ้นของหนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันในส่วนของหนี้ในประเทศ รายการที่สำคัญเกิดจากการออกบัตรของขวัญส่งมวลชนกรุงเทพได้ออกพันธบัตร จำนวน 3,782 ล้านบาท

สำหรับหนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกันลดลงสุทธิ 2,077 ล้านบาท ที่สำคัญเกิดจากการลดลงของหนี้ในประเทศของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน รายการที่สำคัญเกิดจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้ถอนพันธบัตร จำนวน 3,000 ล้านบาท และออกพันธบัตร จำนวน 1,000 ล้านบาท

สำหรับหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ลดลง 3,173 ล้านบาท ที่สำคัญเกิดจากการซื้อคืนพันธบัตรของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ที่กระทรวงการคลังไม่ค้ำประกัน

หนี้สาธารณะ 3,831,290 ล้านบาท แยกออกเป็นหนี้ต่างประเทศ 377,974 ล้านบาท หรือร้อยละ 9.87 และหนี้ในประเทศ 3,453,316 ล้านบาท หรือร้อยละ 90.13 ของยอดหนี้สาธารณะคงค้าง และเป็นหนี้ระยะยาว 3,377,164 ล้านบาท หรือร้อยละ 88.15 และหนี้ระยะสั้น 454,126 ล้านบาท หรือร้อยละ 11.85 ของยอดหนี้สาธารณะคงค้าง รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 5 และ 6 ตามลำดับ

- หมายเหตุ: 1. ประมาณการ GDP ปี 2552 เท่ากับ 8,831.8 พันล้านบาท (สช. ณ 25 พ.ค. 2552)  
 2. อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอัตราเฉลี่ยระหว่างอัตราซื้อและขาย  
 3. ตัวเลขในตารางเป็นตัวเลขเบื้องต้น (Preliminary) และไม่รวมหนี้ของ SPV จำนวน 23,999.90 ล้านบาท ที่รัฐบาลมีภาระผูกพันต้องจ่ายภายใต้สัญญาเช่าพื้นที่อาคารสัญญาบริการจัดหาเฟอร์นิเจอร์ และสัญญาอิเล็กทรอนิกส์เรียกครองของโครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร ณ. แจ้งวัฒนะ

ตารางที่ 5 สัดส่วนหนี้ต่างประเทศและหนี้ในประเทศ

	หนี้สาธารณะ (ล้านบาท)	หนี้ต่างประเทศ		หนี้ในประเทศ	
		(ล้านบาท)	%	(ล้านบาท)	%
1. หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	2,466,914.79	61,860.27	2.51	2,405,054.52	97.49
2. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็น สถาบันการเงิน	1,052,711.14	307,437.13	29.20	745,274.01	70.80
3. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	205,889.05	8,676.78	4.21	197,212.27	95.79
4. หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	102,020.08	-	-	102,020.08	100.00
5. หนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ	3,754.73	-	-	3,754.73	100.00
<b>รวม</b>	<b>3,831,289.79</b>	<b>377,974.18</b>	<b>9.87</b>	<b>3,453,315.61</b>	<b>90.13</b>

หมายเหตุ : อัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อเหรียญสหรัฐฯ ณ วันที่การสุดท้ายของเดือนเท่ากับ 33.9796

ตารางที่ 6 สัดส่วนหนี้ระยะยาวและหนี้ระยะสั้น

	หนี้สาธารณะ (ล้านบาท)	หนี้ระยะยาว		หนี้ระยะสั้น	
		(ล้านบาท)	%	(ล้านบาท)	%
1. หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	2,466,914.79	2,134,018.25	86.51	332,896.54	13.49
2. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็น สถาบันการเงิน	1,052,711.14	1,032,650.31	98.09	20,060.83	1.91
3. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	205,889.05	104,776.30	50.89	101,112.75	49.11
4. หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	102,020.08	101,964.67	99.95	55.41	0.05
5. หนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ	3,754.73	3,754.73	100.00	-	-
<b>รวม</b>	<b>3,831,289.79</b>	<b>3,377,164.26</b>	<b>88.15</b>	<b>454,125.53</b>	<b>11.85</b>

## บทวิเคราะห์เรื่อง การรักษาวินัยทางการคลังของไทยท่ามกลางกระแสวิกฤติเศรษฐกิจโลก<sup>1</sup>

### บทสรุปผู้บริหาร

- ภาวะเศรษฐกิจไทยในช่วงที่ผ่านมาชะลอตัวอย่างต่อเนื่องจากปัจจัยภายในประเทศ และความผันผวนของราคาน้ำมัน นอกจากนี้ ในช่วงปลายปี 2551 เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกที่ได้ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจจริง (Real Sector) โดยเฉพาะภาคการส่งออกสินค้าและบริการ ในขณะที่การใช้จ่ายภายในประเทศยังไม่สามารถฟื้นตัวได้อย่างเต็มที่เนื่องจากผู้บริโภคและนักลงทุนขาดความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2552 คาดว่าจะชะลอตัวต่อเนื่องจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของประชาชน และผลประกอบการของภาคธุรกิจ ซึ่งจะกระทบต่อการจ้างงานที่คาดว่าจะลดลงในปี 2552 ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้นโยบายการคลัง เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและรองรับผลกระทบจากการชะลอตัวของภาวะเศรษฐกิจ (Keynesian Fiscal Policy) โดยรัฐบาลได้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุลสำหรับปีงบประมาณ 2551 และ 2552 พร้อมทั้งกำหนดกรอบการขาดดุลงบประมาณสำหรับปีงบประมาณ 2553
- การดำเนินนโยบายการคลังในปีงบประมาณ 2552 – 2553 จะช่วยสนับสนุนอุปสงค์ภายในประเทศ (Domestic Demand) ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจโลกและการใช้จ่ายภาคเอกชนยังไม่สามารถฟื้นตัวเต็มที่ ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายการคลังที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดกรอบการดำเนินนโยบายการคลัง เพื่อรักษาความยั่งยืนและเสถียรภาพด้านการคลัง โดยมีกฎหมายและระเบียบวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณและการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลในแต่ละปีงบประมาณ
- บทความนี้ได้มีการศึกษากรอบการดำเนินนโยบายการคลังของปีงบประมาณ 2552 และพบว่ากรอบการดำเนินนโยบายการคลังยังคงอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังทั้งในด้าน (1) การขาดดุลงบประมาณ (2) การค้าประกันเงินกู้ในประเทศ / ให้กู้ต่อ และ (3) การกู้เงินตราต่างประเทศเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องถือเป็นเงื่อนไขกำหนดกรอบนโยบายการคลังและการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ ทั้งนี้ การรักษากรอบวินัยทางการคลังดังกล่าวจะช่วยสร้างความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยในอนาคตต่อไป

### 1. การกำหนดกรอบนโยบายการคลังภายใต้บริบทเศรษฐกิจในปัจจุบัน

สถานการณ์เศรษฐกิจไทยในช่วงที่ผ่านมานับตั้งแต่ปี 2550 ที่ชะลอตัวอย่างต่อเนื่องจากปัจจัยภายในประเทศที่เกิดขึ้นจากความไม่แน่นอนทางการเมืองและความผันผวนของราคาน้ำมัน นอกจากนี้ ในช่วงปลายปี 2551 เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤติเศรษฐกิจโลก ที่ได้ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจจริง (Real Sector) โดยเฉพาะภาคการส่งออกสินค้าและบริการ ในขณะที่การใช้จ่ายภายในประเทศยังไม่สามารถฟื้นตัวได้อย่างเต็มที่เนื่องจากผู้บริโภคและนักลงทุนขาดความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2552 ที่คาดว่าจะชะลอตัวต่อเนื่องจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของประชาชน และกำไรของภาคธุรกิจ รวมทั้งการจ้างงานที่คาดว่าจะลดลงจากการชะลอตัวของภาคการผลิต ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ใช้นโยบายการคลัง เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและรองรับผลกระทบจากการชะลอตัวของภาวะเศรษฐกิจ (Keynesian Fiscal Policy) โดยรัฐบาลได้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุลสำหรับปีงบประมาณ 2551 และ 2552 พร้อมทั้งกำหนดกรอบการขาดดุล

<sup>1</sup> นายวรพล คหัทธรา เศรษฐกร ส่วนวิเคราะห์เสถียรภาพเศรษฐกิจ สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และขอขอบคุณนายพิสิทธิ์ พัวพันธ์ ผู้อำนวยการส่วนวิเคราะห์เสถียรภาพเศรษฐกิจสำหรับคำแนะนำในบทความนี้

## 1.1 กรอบนโยบายการคลังของประเทศไทยในช่วงปีงบประมาณ 2551 – 2553

## (1) นโยบายการคลังของปีงบประมาณ 2551

ในปีงบประมาณ 2551 ถือเป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยประสบภาวะชะลอตัวจากปัจจัยต่างๆ โดยเฉพาะราคาน้ำมันและอัตราเงินเฟ้อที่ปรับตัวสูงขึ้นในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2551 และความไม่แน่นอนทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจโลกที่เริ่มมีสัญญาณชะลอตัวลง ซึ่งรัฐบาลได้คาดการณ์ถึงปัจจัยลบทางเศรษฐกิจต่างๆ เหล่านี้ จึงได้มีการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล โดยตั้งกรอบวงเงินงบประมาณแบบขาดดุลจำนวน 165.0 พันล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ -1.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

ทั้งนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2551 รัฐบาลขาดดุลงบประมาณจริงจำนวน -83.8 พันล้านบาท หรือประมาณร้อยละ -0.8 ของ GDP ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสด (ก่อนกู้) จำนวน -78.7 พันล้านบาท หรือประมาณร้อยละ -0.9 ของ GDP ซึ่งการขาดดุลงบประมาณดังกล่าวถือว่าต่ำกว่าเป้าหมายการขาดดุลที่ตั้งไว้จำนวน 165.0 พันล้านบาท โดยมีสาเหตุมาจากรัฐบาลจัดเก็บรายได้สูงกว่าประมาณการจำนวน 52.2 พันล้านบาท ในขณะที่งบประมาณสามารถเบิกจ่ายได้ต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้จำนวน 28.2 พันล้านบาท ทำให้การขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลต่ำกว่าเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

ตารางที่ 1 : สรุปฐานะการคลังในปีงบประมาณ 2551

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2551
1. รายได้นำส่งคลัง	1,549,605
2. รายจ่าย	1,633,404
3. ดุลเงินงบประมาณ	-83,799
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	5,053
5. ดุลเงินสด	-78,746

ที่มา : กรมบัญชีกลาง รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

## (2) นโยบายการคลังของปีงบประมาณ 2552

สำหรับนโยบายการคลังในปีงบประมาณ 2552 รัฐบาลได้กำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายจำนวน 1,835.0 พันล้านบาท และประมาณการรายได้สุทธิจำนวน 1,585.5 พันล้านบาท ทำให้คิดเป็นกรอบการขาดดุลงบประมาณจำนวน -249.5 พันล้านบาท หรือร้อยละ -2.5 ของ GDP ทั้งนี้ นโยบายการคลังแบบผ่อนคลายเป็นช่วงปีงบประมาณ 2552 ถือว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่ง ภายใต้สถานการณ์วิกฤตเศรษฐกิจการเงินโลกที่ได้เริ่มส่งผลกระทบรุนแรงขึ้นในช่วงไตรมาสที่ 1 ของปีงบประมาณ 2552 (หรือไตรมาสที่ 4 ของปีปฏิทิน 2551) ซึ่งเศรษฐกิจประเทศสหรัฐอเมริกา ยุโรป ญี่ปุ่น จีน เริ่มเข้าสู่ภาวะถดถอยส่งผลให้เศรษฐกิจไทยหดตัวลง โดยในไตรมาสที่ 4 ของปี 2551 เศรษฐกิจไทยหดตัวในระดับสูงที่ร้อยละ -4.3 ต่อปี โดยมีสาเหตุสำคัญจากปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการสุทธิที่หดตัวกว่าร้อยละ -8.6 ต่อปี และการใช้จ่ายภายในประเทศที่ยังคงชะลอตัวลงต่อเนื่อง

ในการนี้ รัฐบาลคาดการณ์ว่าปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่องในปี 2552 จึงได้ริเริ่มมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มเติม โดยจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 2552 ในวงเงิน 116.7 พันล้านบาท ซึ่งจะสามารถเริ่มเบิกจ่ายได้ในช่วงเดือนมีนาคม – กันยายน 2552 ทั้งนี้ การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมจะทำให้ทั้งปีงบประมาณ 2552 รัฐบาลมีเป้าหมายขาดดุลงบประมาณรวมทั้งสิ้น -347.0 พันล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ -3.5 ของ GDP เป้าหมายของการใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มเติมจะให้แก่โครงการของรัฐบาลที่สามารถเบิกจ่ายและอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจได้เร็ว และรองรับผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยและภาคเศรษฐกิจระดับฐานราก

### (3) นโยบายการคลังของปีงบประมาณ 2553

สถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจการเงินโลกคาดว่าจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในปี 2553 รัฐบาลจึงได้วางแผนที่จะดำเนินนโยบายงบประมาณแบบขาดดุลต่อเนื่อง โดยกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายจำนวน 1.90 ล้านล้านบาท และประมาณการรายได้สุทธิจำนวน 1.51 ล้านล้านบาท ทำให้มีกรอบการขาดดุลงบประมาณจำนวน -390.0 พันล้านบาท หรือร้อยละ -3.6 ของ GDP

ตารางที่ 2: กรอบโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2552-2553

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ปีปม. 52	ปีปม. 52 รวมงบกลางปี	ปีปม. 53
1. วงเงินงบประมาณรายจ่าย	1,835,000	1,951,700	1,900,000
(สัดส่วนต่อ GDP)	19.8	21.1	17.6
- รายจ่ายประจำ	1,336,269	1,411,382	1,457,235
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	72.8	72.3	76.7
- รายจ่ายลงทุน	407,515	429,962	380,000
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	22.2	22.0	20.0
- รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	27,540	46,680	0.0
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	1.5	2.4	0.0
- รายจ่ายชำระคืนเงินกู้	63,676	63,676	62,764
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	3.3	3.3	3.3
2. รายได้	1,585,500	1,604,640	1,510,000
(สัดส่วนต่อ GDP)	17.1	17.3	14.0
3. ขาดดุลงบประมาณ	249,500.0	347,061	390,000
(สัดส่วนต่อ GDP)	2.7	3.7	3.6
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เบื้องต้น	9,258,600	9,258,600	10,779,300

หมายเหตุ: ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม วงเงิน 116.7 พันล้านบาท รัฐบาลได้ตั้งวงเงินชดเชยเพื่อชดใช้เงินคงคลังจำนวน 19.1 พันล้านบาท ทำให้ยอดการขาดดุลงบประมาณรวมเท่ากับ 347.0 พันล้านบาท

ที่มา : สำนักงบประมาณ

แม้ว่ารัฐบาลจะได้ดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลในช่วงปีงบประมาณ 2551-2553 แต่ฐานะการคลังของประเทศถือว่ายังคงอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) และรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ล่าสุด ณ เดือนธันวาคม 2551 อยู่ในระดับต่ำที่ร้อยละ 38.1 และคาดว่าหากรัฐบาลมีการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลต่อเนื่องในปีงบประมาณ 2553 จะส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ระดับร้อยละ 46.0 ซึ่งยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 50.0 ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายการคลังของประเทศไทยอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการรักษาวินัยทางการคลังและความมั่นคงของฐานะการคลังของประเทศ

## 2. กรอบวินัยการคลังของประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายและหลักเกณฑ์ เพื่อกำหนดกรอบการดำเนินนโยบายการคลัง เพื่อรักษาความยั่งยืนและเสถียรภาพด้านการคลัง โดยมีกฎหมาย และหลักเกณฑ์ที่กำหนดกฎระเบียบวิธีการดำเนินนโยบายการคลังสามารถสรุปได้ดังนี้

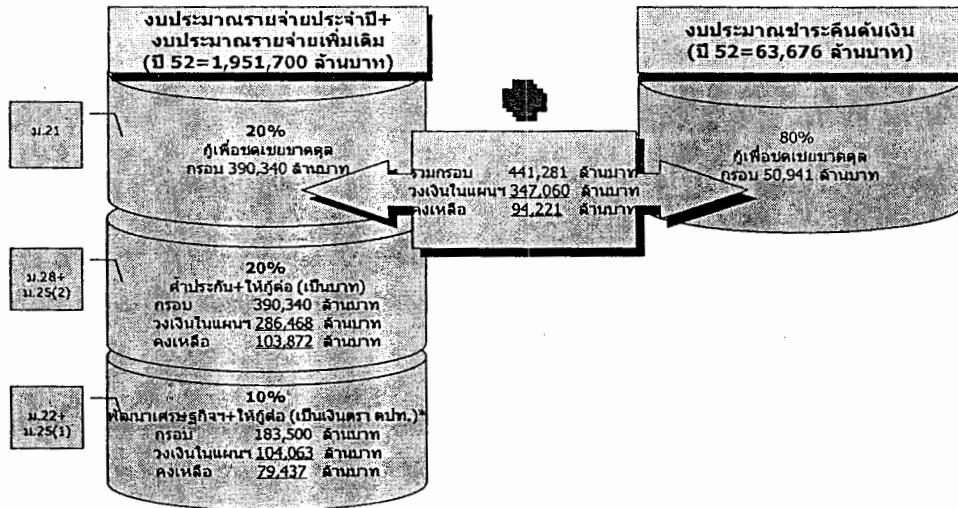
2.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502	
มาตรา 9 ทวิ	<p>ในกรณีที่รายจ่ายงบประมาณสูงกว่ารายได้รัฐบาล ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ ในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกิน</p> <p>(1) ร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณี กับอีก</p> <p>(2) ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้</p>
2.2 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548	
มาตรา 20	<p>การให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้</p> <p>(1) การชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้</p> <p>(2) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม</p> <p>(3) การปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ</p> <p>(4) การให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ</p> <p>ทั้งนี้ การกู้เงินเป็นเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินตาม (2) ถึง (4) ให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำเสนอส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง</p>



มาตรา 21	การกู้เงินเพื่อเป็นการชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เป็นเงินบาทได้ไม่เกินวงเงิน (1) ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและ (2) ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น
มาตรา 22	การกู้เงินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงิน นอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศหรือจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินตราต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
มาตรา 23	ในการกู้เงินตามมาตรา 22 ถ้าภาวะตลาดการเงินในประเทศเอื้ออำนวยและจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการเงิน การคลังและตลาดทุน โดยให้กระทรวงการคลังได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอาจกู้เป็นเงินบาทแทนการกู้เป็นเงินตราต่างประเทศได้
มาตรา 25	ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในการกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐมีความจำเป็นต้องใช้เงินตราต่างประเทศ สำหรับโครงการหรือแผนงานที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และหากกระทรวงการคลังเป็นผู้กู้และนำมาให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อ จะเป็นการประหยัดและทำให้การบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเป็นเงินตราต่างประเทศ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อได้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา 22
มาตรา 28	ในการค้าประกันเงินกู้ กล่าวคือ ในปีงบประมาณหนึ่ง กระทรวงการคลังจะค้าประกันได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
<b>2.3 กรอบความยั่งยืนทางการคลัง</b>	
	กรอบความยั่งยืนทางการคลังประกอบด้วยตัวชี้วัดและเป้าหมายด้านการคลัง ดังนี้ (1) ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 50.0 (2) ภาระหนี้ต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15.0

ดังนั้น กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องตามที่กล่าวข้างต้นถือเป็นการกำหนดกรอบนโยบายการคลังและการรักษา วินัยทางการคลังของประเทศ ซึ่งรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจมีช่องทางการกู้เงินทั้งในและต่างประเทศในแต่ละปีงบประมาณสรุปได้ ดังนี้

ภาพที่ 1: กรอบการกู้เงิน/การค้ำประกัน/การให้กู้ต่อของรัฐบาลภายใต้ พรบ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548



หมายเหตุ: \*ไม่รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.)

### 3. กรณีศึกษา: กรอบวินัยทางการคลังสำหรับปีงบประมาณ 2552

ในการดำเนินนโยบายการคลังในปีงบประมาณ 2552 รัฐบาลมีกรอบวินัยทางการคลังที่ต้องยึดถือปฏิบัติ มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

3.1 กรอบการขาดดุลงบประมาณ ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดให้การขาดดุลงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณจะต้องไม่เกิน (1) ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ (2) ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้นกู้ ดังนั้น เพดาน (Ceiling) การขาดดุลงบประมาณในปีงบประมาณ 2552 จะสามารถขาดดุลงบประมาณได้สูงสุดไม่เกิน 441.3 พันล้านบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณขาดดุลจำนวน 347.0 พันล้านบาทสำหรับปีงบประมาณ 2552 (รวมการขาดดุลจากงบประมาณเพิ่มเติม) ซึ่งถือว่ายังต่ำกว่าเพดานการกู้เงินชดเชยขาดดุลงบประมาณจำนวน 94.2 พันล้านบาท

ตารางที่ 3 : กรอบการขาดดุลงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2552

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	จำนวน
1. งบประมาณรายจ่าย (ตามเอกสารงบประมาณ)	1,835,000
2. งบประมาณรายจ่ายรวมงบกลางปี (งบประมาณเพิ่มเติม)	116,700
<b>รวมงบประมาณรายจ่าย (1+2)</b>	<b>1,951,700</b>
รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	63,676
<b>กรอบการขาดดุลงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ</b>	
1. ร้อยละ 20.0 ของวงเงิน 1,951,700 ล้านบาท	390,340
2. ร้อยละ 80.0 ของรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ 63,676 ล้านบาท	50,941
<b>กรอบเพดานการขาดดุลงบประมาณ (1+2)</b>	<b>441,281</b>
<b>เป้าหมายการขาดดุลงบประมาณปีงบประมาณ 2552</b>	<b>347,060</b>

ที่มา: คำนวณโดยสศค.

3.2 การค้าประกันเงินกู้/การให้กู้ต่อ ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ให้อำนาจกระทรวงการคลัง จะค้าประกันได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ดังนั้น รัฐบาลสามารถค้าประกันการกู้เงินได้จำนวน 390.3 พันล้านบาทในปีงบประมาณ 2552 รัฐบาลได้มีการค้าประกันเงินกู้ แล้วจำนวน 286.5 พันล้านบาท สำหรับการกู้เงินใหม่ของรัฐวิสาหกิจ เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ทั้งในการขยายการลงทุน การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ การกู้เงินเพื่อดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ตารางที่ 4: กรอบการค้าประกันเงินกู้ในปีงบประมาณ 2552

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	จำนวน
งบประมาณรายจ่าย (รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม)	1,951,700
<b>กรอบการค้าประกันเงินกู้/ให้กู้ต่อตาม พรบ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 28</b>	
<b>กรอบเพดานการค้าประกันเงินกู้/ให้กู้ต่อ (ร้อยละ 20.0 ของวงเงินงบประมาณ 1,951,700 ล้านบาท)</b>	<b>390,340</b>
<b>แผนการค้าประกันเงินกู้/ให้กู้ต่อ</b>	<b>286,468</b>

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ / คำนวณโดยสศค.

3.3 การกู้เงินตราต่างประเทศเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการให้กู้ต่อ ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดการกู้เงินตราต่างประเทศให้สามารถกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ การกู้เงินตราต่างประเทศมีเงื่อนไขกำหนดให้ต้อง (1) เป็นการกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (2) ความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงิน นอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี (3) ต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ หรือ (4) จำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ ในการนี้ เพดาน (Ceiling) การกู้เงินตราต่างประเทศกำหนดให้เท่ากับจำนวน 183.5 พันล้านบาท ซึ่งรัฐบาลได้วางแผนการกู้เงินตราต่างประเทศจำนวน 104.1 พันล้านบาทสำหรับปีงบประมาณ 2552 โดยเม็ดเงินกู้ส่วนใหญ่ (2.25 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือ 74.3 พันล้านบาท) เป็นการกู้ตรงของรัฐบาลเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน วงเงิน 2.0 พันล้านเหรียญสหรัฐ จาก 3 แหล่งเงินกู้ ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ในขณะที่ส่วนราชการได้แก่ กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทมีแผนการกู้เงินต่างประเทศอีกจำนวน 250 ล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อการก่อสร้างเส้นทางคมนาคมของประเทศ

ตารางที่ 5 : กรอบการกู้เงินต่างประเทศในปีงบประมาณ 2552

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	จำนวน
งบประมาณรายจ่าย (ตามเอกสารงบประมาณ)	1,835,000
กรอบการกู้เงินตราต่างประเทศตาม พรบ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 22	
กรอบเพดานการกู้เงินตราต่างประเทศ (ร้อยละ 10.0 ของวงเงินงบประมาณ 1,835,500 ล้านบาท)	183,500 (5,561 ล้านเหรียญสหรัฐ)
แผนการกู้เงินตราต่างประเทศ	104,063 (3,153 ล้านเหรียญสหรัฐ)

หมายเหตุ: อัตราแลกเปลี่ยน 1 เหรียญสหรัฐ = 33 บาท ตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ 2552 ครั้งที่ 2 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2552

ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ / คำนวณโดยสศค.

ในการนี้ กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องตามที่กล่าวข้างต้นถือเป็นการกำหนดกรอบนโยบายการคลังและการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2552 โดยต้องมีการกู้เงินทั้งในประเทศและต่างประเทศของภาครัฐยังคงอยู่ภายใต้ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การรักษากรอบวินัยทางการคลังดังกล่าวจะช่วยสร้างความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทยในอนาคต

## รายงานประมาณการเศรษฐกิจไทยปี 2552<sup>\*</sup>

นายเอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเศรษฐกิจมหภาค ในฐานะโฆษกสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง แถลงข่าวประมาณการเศรษฐกิจไทยปี 2552 ณ เดือนมิถุนายน ว่าเศรษฐกิจไทยในปี 2552 มีแนวโน้มหดตัวที่ ร้อยละ -3.0 ต่อปี (โดยมีช่วงคาดการณ์อยู่ที่ร้อยละ -3.5 ถึง -2.5 ต่อปี) โดยคาดว่าเศรษฐกิจไทยจะเริ่มฟื้นตัวดีขึ้นจากที่หดตัวต่ำสุดในไตรมาสแรกของปี โดยมีปัจจัยสนับสนุนสำคัญจากการใช้จ่ายของภาครัฐผ่านรายจ่ายเพื่อการบริโภคและรายจ่ายเพื่อการลงทุน จากมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 1 และมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 หรือที่เรียกว่า ปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้อุปสงค์ภายในประเทศในช่วงที่เหลือของปีเริ่มปรับตัวดีขึ้น อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจไทยยังมีความเสี่ยงจากเศรษฐกิจประเทศคู่ค้าหลักของไทยหดตัวต่อเนื่องและการใช้จ่ายภาคเอกชนที่ฟื้นตัวช้า โดยเฉพาะการลงทุนภาคเอกชนที่หดตัวมาก ขณะที่การบริโภคภาคเอกชนที่ชะลอลงจากรายได้ของภาคครัวเรือนที่มีแนวโน้มลดลง ตามการว่างงานที่เพิ่มขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจหดตัว สำหรับด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจในประเทศคาดว่า อัตราเงินเฟ้อในปี 2552 จะลดลงจากปีก่อนมาอยู่ที่ร้อยละ 0 ต่อปี (โดยมีช่วงคาดการณ์อยู่ที่ร้อยละ -0.5 ถึง 0.5 ต่อปี) ตามราคาน้ำมันที่ลดลงมากเมื่อเทียบกับปีก่อน และค่าเงินบาทที่มีแนวโน้มแข็งค่าขึ้น แต่ปัจจัยเสี่ยงด้านเสถียรภาพภายในคือ อัตราการว่างงานที่คาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจที่หดตัว ส่วนเสถียรภาพเศรษฐกิจนอกประเทศ คาดว่าดุลบัญชีเดินสะพัดในปี 2552 จะเกินดุลมากถึงร้อยละ 9.0 ของ GDP (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 8.5 ถึง 9.5 ของ GDP) เนื่องจากดุลการค้าที่เกินดุลมากตามมูลค่าการนำเข้าสินค้าที่ลดลงในสัดส่วนที่สูงมากกว่ามูลค่าการส่งออกสินค้า โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

### 1. ด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจไทยในปี 2552 คาดว่าจะหดตัวที่ร้อยละ -3.0 ต่อปี (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ -3.5 ถึง -2.5 ต่อปี) เนื่องจาก การส่งออกสินค้าและบริการหดตัวลงมาก ตามการหดตัวของเศรษฐกิจประเทศคู่ค้าหลักของไทยและการท่องเที่ยวที่ลดลงจากปัญหาการเมืองและความเสี่ยงจากไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009 ทำให้ปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการในปี 2552 คาดว่าจะหดตัวลงมากมาอยู่ที่ร้อยละ -16.9 ต่อปี (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ -17.4 ถึง -16.4 ต่อปี) สำหรับปริมาณการนำเข้าสินค้าและบริการคาดว่าจะหดตัวลงมาอยู่ที่ร้อยละ -25.4 ต่อปี (โดยมีช่วงคาดการณ์อยู่ที่ร้อยละ -25.9 ถึง -24.9 ต่อปี) ตามการส่งออกที่ลดลงและการชะลอตัวของการใช้จ่ายภายในประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนภาคเอกชนที่คาดว่าจะหดตัวมาอยู่ที่ร้อยละ -12.4 ต่อปี (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ -12.9 ถึง -11.9 ต่อปี) ตามการตัดสินใจที่จะชะลอการลงทุนของภาคเอกชน ในช่วงที่ยอดคำสั่งซื้อจากต่างประเทศและ

<sup>\*</sup> ที่มา : ข้าราชการกระทรวงการคลัง กลุ่มการประชาสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง 25 มิถุนายน 2552

ในประเทศที่ลดลง ในขณะที่การ บริโภคภาคเอกชนคาดว่าจะหดตัวลงมาอยู่ที่ร้อยละ -0.3 ต่อปี (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ -0.8 ถึง 0.2 ต่อปี) เนื่องจากรายได้ของภาคครัวเรือนมีแนวโน้มลดลงตามรายได้เกษตรกรที่ลดลงตามราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก ประกอบกับความไม่แน่นอนในเรื่องการจ้างงานเพราะมีแรงงานจำนวนมากที่ถูกปรับลดชั่วโมงการทำงานลง และอัตราการว่างงานมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจหดตัว อย่างไรก็ตาม การบริโภคภาคเอกชนได้รับปัจจัยสนับสนุนจากงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปีที่ช่วยเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายให้แก่ภาคครัวเรือน รวมถึงการที่ค่าครองชีพที่ลดลงมากตามอัตราเงินเฟ้อที่ลดลง ทั้งนี้ บทบาทสำคัญในการชะลอการหดตัวของเศรษฐกิจไทย ขึ้นอยู่กับการเร่งรัดการใช้จ่ายของภาครัฐผ่านรายจ่ายเพื่อการบริโภคและรายจ่ายเพื่อการลงทุนของภาครัฐ จากมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 1 และมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 หรือที่เรียกว่า ปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ซึ่งคาดว่าจะช่วยสนับสนุนและประคับประคองให้เศรษฐกิจไทยเริ่มฟื้นตัวจากที่ตกต่ำสุดในไตรมาสแรกของปี 2552 โดยคาดว่าจะการบริโภคภาครัฐในปี 2552 จะเร่งตัวขึ้นมาอยู่ที่ร้อยละ 9.6 ต่อปี (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 9.1 ถึง 10.1 ต่อปี) และคาดว่าจะการลงทุนภาครัฐในปี 2552 จะเร่งตัวขึ้นจากฐานที่ต่ำในปีก่อน มาอยู่ที่ร้อยละ 7.0 ต่อปี (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 6.5 ถึง 7.5 ต่อปี)

## 2. ด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจ

เสถียรภาพเศรษฐกิจภายในประเทศ ในด้านอัตราเงินเฟ้อคาดว่าจะปรับตัวลดลงจากปีก่อนมาอยู่ที่ร้อยละ 0 ต่อปี (โดยมีช่วงคาดการณ์อยู่ที่ร้อยละ -0.5 ถึง 0.5 ต่อปี) เนื่องจากแนวโน้มราคาน้ำมันดิบที่คาดว่าจะปรับลดลงมากจากปี 2551 และค่าเงินบาทที่มีแนวโน้มแข็งค่าขึ้น ส่วนอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานที่ไม่รวมราคาน้ำมันและราคาอาหารสด จะลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 0.5 ต่อปี (โดยมีช่วงคาดการณ์อยู่ที่ร้อยละ 0.0 – 1.0 ต่อปี) อย่างไรก็ตามปัจจัยเสี่ยงด้านเสถียรภาพภายในคือ อัตราการว่างงานที่คาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้นมาอยู่ที่ร้อยละ 2.5 ของกำลังแรงงาน (โดยมีช่วงคาดการณ์อยู่ที่ร้อยละ 2.0 ถึง 3.0 ของกำลังแรงงาน) ตามภาวะเศรษฐกิจที่หดตัว ในด้านเสถียรภาพภายนอกประเทศ คาดว่าดุลบัญชีเดินสะพัดจะเกินดุลสูงมากถึงร้อยละ 9.0 ของ GDP (โดยมีช่วงคาดการณ์อยู่ที่ร้อยละ 8.5 ถึง 9.5 ของ GDP) เนื่องจากการเกินดุลการค้าสูงเป็นประวัติการณ์ถึง 20.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (โดยมีช่วงคาดการณ์อยู่ที่ 19.4 ถึง 21.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) การที่ดุลการค้าเกินดุลมากเกิดจากมูลค่าสินค้านำเข้าที่หดตัวลงมากกว่ามูลค่าสินค้าส่งออก โดยคาดว่ามูลค่าส่งออกจะหดตัวร้อยละ -20.2 ต่อปี (โดยมีช่วงคาดการณ์อยู่ที่ร้อยละ -21.2 ถึง -19.2 ต่อปี) ในขณะที่มูลค่าสินค้านำเข้าคาดว่าจะหดตัวมากจากฐานสูงในปีก่อนมาอยู่ที่ร้อยละ -31.7 ต่อปี (โดยมีช่วงคาดการณ์อยู่ที่ร้อยละ -32.7 ถึง -30.7 ต่อปี)

รายละเอียดสรุปผลการประมาณการเศรษฐกิจปรากฏตามเอกสารแนบ  
 ตารางสรุปสมมติฐานและผลการประมาณการเศรษฐกิจปี 2552 (ณ เดือนมิถุนายน)

	2551	2552 ๑		2552 ๑ (ณ มิถุนายน 2552)	
		(ณ มีนาคม 2552)	เฉลี่ย	ช่วง	
<b>สมมติฐานหลัก</b>					
<b>สมมติฐานภายนอก</b>					
1) อัตราการขยายตัวเฉลี่ย 14 ประเทศคู่ค้าหลัก (ร้อยละต่อปี)	2.8	-2.0	-2.1	(-2.3) - (-1.8)	
2) ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อบาร์เรล)	95.0	50.0	61.2	55.0 - 65.0	
<b>สมมติฐานด้านนโยบาย</b>					
3) อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ)	33.2	36.2	34.7	34.2 - 35.2	
4) อัตราดอกเบี้ยนโยบายของไทย ณ สิ้นปี (ร้อยละต่อปี)	2.75	0.75	1.25	1.00 - 1.25	
5) รายจ่ายภาคสาธารณะตามปีงบประมาณ (ล้านล้านบาท)	2.17	2.50	2.51	2.50 - 2.52	
<b>ผลการประมาณการ</b>					
1) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ร้อยละต่อปี)	2.6	-2.5	-3.0	(-3.5) - (-2.5)	
2) อัตราการขยายตัวของการบริโภครวม (ร้อยละต่อปี)	2.2	3.0	1.1	0.6 - 1.6	
- การบริโภคภาคเอกชน (ณ ราคาคงที่) (ร้อยละต่อปี)	2.5	1.2	-0.3	(-0.8) - 0.2	
- การบริโภคภาครัฐ (ณ ราคาคงที่) (ร้อยละต่อปี)	0.4	13.0	9.6	9.1 - 10.1	
3) อัตราการขยายตัวของการลงทุนรวม (ร้อยละต่อปี)	1.1	-2.9	-7.7	(-8.2) - (-7.2)	
- การลงทุนภาคเอกชน (ณ ราคาคงที่) (ร้อยละต่อปี)	3.2	-6.1	-12.4	(-12.9) - (-11.9)	
- การลงทุนภาครัฐ (ณ ราคาคงที่) (ร้อยละต่อปี)	-4.8	7.0	7.0	6.5 - 7.5	
4) อัตราการขยายตัวปริมาณส่งออกสินค้าและบริการ (ร้อยละต่อปี)	5.4	-14.8	-16.9	(-17.4) - (-16.4)	
5) อัตราการขยายตัวปริมาณนำเข้าสินค้าและบริการ (ร้อยละต่อปี)	7.5	-25.2	-25.4	(-25.9) - (-24.9)	
6) ดุลการค้า (พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)	0.2	22.3	20.4	19.4 - 21.4	
- สินค้าส่งออกในรูปดอลลาร์สหรัฐฯ (ร้อยละต่อปี)	16.8	-20.5	-20.2	(-21.2) - (-19.2)	
- สินค้านำเข้าในรูปดอลลาร์สหรัฐฯ (ร้อยละต่อปี)	26.4	-33.2	-31.7	(-32.7) - (-30.7)	
7) ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)	-0.2	24.7	23.6	22.6 - 24.6	
- ร้อยละของ GDP	-0.1	9.8	9.0	8.5 - 9.5	
8) อัตรารักษาเงินเพื่อทั่วไป (ร้อยละต่อปี)	5.5	0.7	0.0	(-0.5) - 0.5	
อัตรารักษาเงินเพื่อพื้นฐาน (ร้อยละต่อปี)	2.3	1.2	0.5	0.0 - 1.0	
9) อัตรารักษาว่างงาน (ร้อยละของกำลังแรงงานรวม)	1.4	3.8	2.5	2.0 - 3.0	

หมายเหตุ: ประมาณการเศรษฐกิจปี 2552 ณ เดือนมิถุนายน 2552 โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.)

## ความเหมาะสมของนโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจ<sup>1</sup>

จริยา เปรมศิลป์ และ จารุพรรณ วานิชชนันกุล<sup>2</sup>

### 1. บทนำ

ผลกระทบจากวิกฤตสินเชื่อที่อยู่อาศัยคุณภาพ (Subprime crisis) ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา มีความรุนแรงมากกว่าที่นักวิเคราะห์หลายสำนักได้คาดไว้จากความซับซ้อนของวิวัฒนาการตราสารทางการเงิน ทำให้วิกฤตดังกล่าวลุกลามและแพร่ขยายออกไปในวงกว้างจากตลาดอสังหาริมทรัพย์สู่ตลาดเงิน ตลาดทุน และภาคเศรษฐกิจจริง รวมทั้งส่งผลกระทบต่อไปทั่วโลกทั้งทางตรงแก่ประเทศที่เกิดวิกฤต และประเทศที่ถือสินทรัพย์ที่เชื่อมโยงกับสินเชื่อคุณภาพ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศ G3 (สหรัฐอเมริกา กลุ่มสหภาพยุโรป และญี่ปุ่น) และผลกระทบทางอ้อมต่อเศรษฐกิจทุกประเทศที่มีปฏิสัมพันธ์ทางการค้า และการลงทุนกับกลุ่มประเทศ G3 รวมทั้งไทยที่มีสัดส่วนการส่งออกในกลุ่ม G3 มากกว่า 1 ใน 3 ของการส่งออกทั้งหมด ซึ่งนอกจากปัจจัยภายนอกดังกล่าวแล้ว เศรษฐกิจไทยยังได้รับผลกระทบจากความไม่แน่นอนทางการเมืองและความไม่สงบภายในประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและนักลงทุนอีกด้วย

จากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกส่งผลให้ความต้องการสินค้าและบริการลดลงทั้งตลาดต่างประเทศและในประเทศ ผู้ประกอบการขายสินค้าและบริการได้น้อยลง ทำให้ต้องลดการผลิตและลดต้นทุนเพื่อให้อยู่รอด โดยการลดชั่วโมงการทำงาน ลดการจ้างงาน และบางส่วนอาจได้รับผลกระทบจากจนกระทั่งปิดกิจการไป

จากเหตุปัจจัยดังกล่าว รัฐบาลได้ประกาศมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจออกมาอย่างต่อเนื่อง เริ่มจากมาตรการ 4 มีนาคม 2551 ตามมาด้วยมาตรการเงินทุนเพื่อประชาชนและเศรษฐกิจฐานราก 6 มาตรการ 6 เดือน<sup>3</sup> การขยายระยะเวลาลดค่าธรรมเนียมการโอนและการจดจำนองอสังหาริมทรัพย์ ลดอัตราภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับการขายอสังหาริมทรัพย์ เพิ่มงบประมาณเพิ่มเติมกลางปีอีก 1.167 แสนล้านบาท มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ การเพิ่มการประกันราคาสินค้าเกษตร และได้จัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2 (ปี 2553-2555) ภายใต้อัตราดอกเบี้ย “แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555” วงเงินรวม 1.4 ล้านล้านบาท โดยเป็นโครงการลงทุนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะปานกลาง รวมทั้งรองรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเศรษฐกิจโลกต่อเศรษฐกิจไทย

มาตรการที่รัฐบาลประกาศออกมาจำนวนมากและหลากหลายดังกล่าวข้างต้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางถึงความเหมาะสม ผลกระทบ การส่งผ่านนโยบายสู่เศรษฐกิจเป็นอย่างไร ประสิทธิภาพของมาตรการจะช่วยบรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจได้มากน้อยเพียงใด และการใช้เงิน

<sup>1</sup> ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

<sup>2</sup> เศรษฐกรอาวุโส ทีมวิเคราะห์การคลัง ฝ่ายเศรษฐกิจในประเทศ สายนโยบายการเงิน

<sup>3</sup> มาตรการ 4 มีนาคม 2551 ประกอบด้วย การเพิ่มเงินได้ขั้นต่ำสำหรับเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การเพิ่มค่าลดหย่อนประกันชีวิต การเพิ่มค่าลดหย่อน LTF & RMF การยกเว้นภาษีให้วิสาหกิจชุมชน 1.2 ล้านบาทแรก การเพิ่มการหักค่าใช้จ่ายทรัพย์สินที่ช่วยประหยัดพลังงาน การเพิ่มอัตราหักค่าเสื่อมเครื่องจักร ทรัพย์สินที่ไม่ใช่ที่ดิน และ โปรแกรมคอมพิวเตอร์ การลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาด SET และตลาด MAI และการลดอัตราภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมการโอนและการจดจำนอง (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 มีนาคม 2551) สามารถติดตามการศึกษาคัดเลือกการส่งผ่านสู่เศรษฐกิจและ Tax Loss ของการใช้มาตรการ 4 มีนาคม 2551 ได้จาก “เจาะลึกมาตรการภาษี 4 มีนาคม” WE-MPG ฉบับที่ 1 ปี 2551 ธนาคารแห่งประเทศไทย

มาตรการเงินทุนเพื่อประชาชนและเศรษฐกิจฐานราก ประกอบด้วย มาตรการฟื้นฟูและพักหนี้เกษตรกรรายย่อย ธนาคารประชาชน สินเชื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อเพื่อเกษตรกร โครงการกองทุนหมู่บ้าน และโครงการ SML (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 เมษายน 2551)

6 มาตรการ 6 เดือนประกอบด้วย การลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมัน ะลดการปรับราคา LPG ลดค่าใช้จ่ายด้านค่าน้ำประปา ค่าไฟ ค่ารถเมล์ และค่ารถไฟบางส่วน (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 15 กรกฎาคม 2551 และ 19 สิงหาคม 2551)

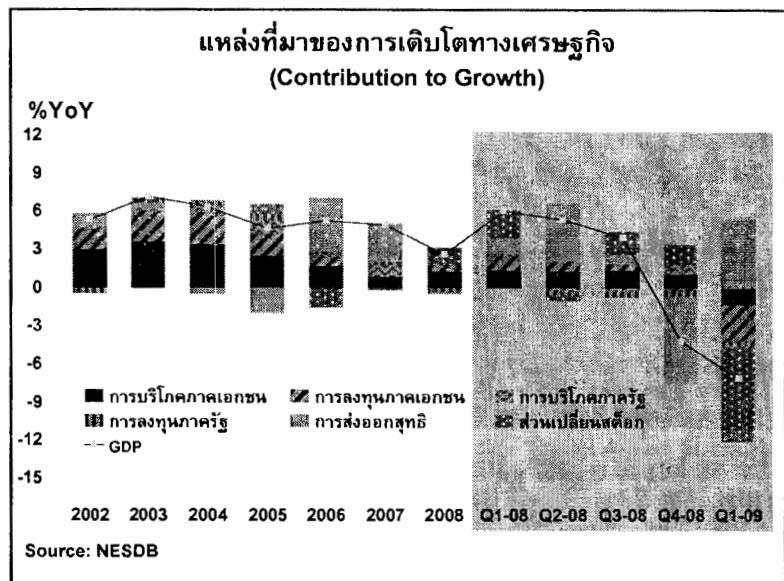


งบประมาณจำนวนมากเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบต่อตลาดเงิน ฐานะการคลัง และความยั่งยืนทางการคลังหรือไม่ ซึ่งบทความนี้ ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์เจาะลึกประเด็นต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะการดำเนินมาตรการภาษี งบประมาณเพิ่มเติมกลางปีที่ประกาศบังคับใช้ในปี 2552 และโครงการลงทุนภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2

## 2. ความสมเหตุสมผลในการใช้นโยบายการคลัง

ในการวิเคราะห์ว่านโยบายการคลังมีความสมเหตุสมผลหรือไม่ จะพิจารณาใน 3 ประเด็นสำคัญได้แก่

1) **ความเหมาะสมของช่วงเวลาที่ต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจ** จากสถานการณ์เศรษฐกิจไทยที่เผชิญปัญหาทั้งจากความไม่แน่นอนทางการเมืองภายในประเทศและภาวะเศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัว ส่งผลให้การบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนชะลอตัวอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ไตรมาสที่ 2 ปี 2551 ขณะเดียวกัน การส่งออกเริ่มเห็นสัญญาณว่าจะได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกตั้งแต่ไตรมาสที่ 3 ปี 2551 จนกระทั่งในไตรมาสที่ 4 ปี 2551 การขยายตัวทางเศรษฐกิจไทยหดตัวถึงร้อยละ 4.2 โดยหดตัวเป็นครั้งแรกในรอบ 10 ปี (ตั้งแต่ปี 2542) และหดตัวต่อเนื่องในไตรมาสที่ 1 ปี 2552 ถึงร้อยละ 7.1 และยังมีแนวโน้มที่จะหดตัวต่อในไตรมาสที่ 2 และ 3 ของปี 2552 จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐจะเข้ามา มีบทบาทสำคัญในการพยุงเศรษฐกิจและทดแทนอุปสงค์ที่หดตัว



### 2) การดำเนินนโยบาย

**การเงินมีข้อจำกัด**ทั้งด้านปริมาณและประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะในช่วงเศรษฐกิจอ่อนแอและธุรกิจมีความเสี่ยงในการดำเนินงานมากขึ้น ทำให้สถาบันการเงินระมัดระวังการปล่อยกู้ ประสิทธิภาพของนโยบายการเงินจึงลดลง รวมทั้งกลไกการส่งผ่านผลของการลดดอกเบี้ยนโยบายสู่เศรษฐกิจจริงยังใช้เวลานาน นอกจากนี้ การที่นโยบายการเงินได้ผ่อนคลายลงมากแล้วในช่วงที่ผ่านมา และระดับอัตราดอกเบี้ยนโยบายปัจจุบันที่ร้อยละ 1.25 ต่อปี อยู่ในเกณฑ์ต่ำเพียงพอที่จะช่วยสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ ดังนั้น ปัญหาอาจไม่ได้อยู่ที่ราคา (อัตราดอกเบี้ย) แต่อยู่ที่ความต้องการสินเชื่อและความสามารถในการเข้าถึงสินเชื่อมากกว่า ดังนั้น จึงต้องอาศัยนโยบายการคลังผ่านโครงการการค้าประกันสินเชื่อให้กับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมถึงธุรกิจส่งออก

3) **ความรวดเร็วในการกระตุ้นเศรษฐกิจ** ในภาวะที่เศรษฐกิจต้องการการกระตุ้นอย่างเร่งด่วน นโยบายการคลังจะสามารถทำได้เร็วกว่านโยบายการเงินที่ต้องใช้เวลานานในการส่งผ่าน โดยเฉพาะมาตรการด้านรายจ่ายที่เป็นการอัดฉีดเงินสู่มือประชาชนโดยตรงจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจได้เร็ว อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายด้วยการอัดฉีดเงินโดยตรงนั้น บางครั้งอาจมีผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจเพียงระยะสั้นหาก

ไม่มีมาตรการเสริมระยะกลางที่จะสร้างความมั่นใจให้ภาคเอกชนอย่างเพียงพอ กระนั้นก็ตาม ผลจากการประกาศนโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในแต่ละครั้งมีส่วนช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคและนักลงทุน ทำให้ผู้บริโภคมีความมั่นใจเรื่องรายได้เพียงพอที่จะใช้จ่ายมากขึ้น และดึงดูดให้นักลงทุนมีความมั่นใจที่จะลงทุนมากขึ้นด้วย

จาก 3 ประเด็นข้างต้น สรุปได้ว่ามีความจำเป็นต้องใช้นโยบายการคลังเพื่อพยุงเศรษฐกิจในภาวะที่เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในขณะที่นโยบายการเงินมีข้อจำกัด

### 3. นโยบายการคลังที่ใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2552

การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลประกอบด้วย 3 มาตรการหลัก ได้แก่ มาตรการรายจ่าย มาตรการภาษี และมาตรการกึ่งการคลัง ซึ่งแต่ละมาตรการมีข้อจำกัดและความสามารถที่จะใช้วงเงินส่วนที่เหลือ (Room) ในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ดังนี้

#### 3.1 มาตรการด้านรายจ่าย

- เกณฑ์การกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล : รัฐบาลสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านมาตรการด้านรายจ่าย ทั้งที่เป็นการใช้จ่ายผ่านการบริโภคและการลงทุนภาครัฐ หรือเป็นเงินโอนสู่ภาคครัวเรือน หากวงเงินงบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายได้ รัฐบาลต้องจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ซึ่งในการจัดทำงบประมาณขาดดุลในแต่ละปี รัฐบาลจะกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่าย รวมกับไม่เกินร้อยละ 80 ของงบประมาณที่ตั้งไว้ชำระคืนเงินต้นเงินกู้ (ตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และ พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548)

นอกจากวงเงินกู้เพื่อชดเชยขาดดุลในงบประมาณแล้ว รัฐบาลยังมีส่วนของเงินนอกงบประมาณ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการกู้จากต่างประเทศ ซึ่งตามกฎหมายรัฐบาลสามารถก่อหนี้ต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการกู้มาเพื่อให้กู้ต่อด้วย

- Room ในการกระตุ้นเศรษฐกิจ : ในปีงบประมาณ 2552 รัฐบาลได้จัดทำเพิ่มเติมกลางปี จำนวน 116.7 พันล้านบาท ส่งผลให้การขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้นจาก 249.5 พันล้านบาท (ร้อยละ 2.7 ของ GDP) เป็น 347.1 พันล้านบาท (ร้อยละ 4.0 ของ GDP) อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงมากทำให้คาดว่า การจัดเก็บรายได้รัฐบาลจะต่ำกว่าเป้าหมายประมาณ 200 พันล้านบาท (เป้าหมายการจัดเก็บรายได้ทั้งปีงบประมาณ 2552 อยู่ที่ 1,604.6 พันล้านบาท) คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติวงเงินกู้เพื่อรองรับกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้อีกจำนวน 94 พันล้านบาท เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2552 ทำให้วงเงินกู้เพื่อชดเชยขาดดุลเต็มเพดานตามกฎหมายที่ 441.3 พันล้านบาท อย่างไรก็ตาม วงเงินกู้ดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอต่อการขาดดุลที่เกิดขึ้นจริง จึงต้องชดเชยการขาดดุลส่วนที่เหลือ ด้วยการใช้เงินคลังและเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552

ดังนั้น จะเห็นว่า Room ในการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านมาตรการรายจ่ายเริ่มมีข้อจำกัด และสาธารณชนและนักลงทุนเริ่มตระหนักถึงปัญหานี้สาธารณะมากขึ้น

สำหรับการก่อหนี้ต่างประเทศ ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น วงเงินสูงสุดที่รัฐบาลสามารถกู้ต่างประเทศ ทั้งที่รัฐบาลกู้โดยตรงและกู้มาเพื่อให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ อยู่ที่ 183.5 พันล้านบาท ซึ่งรัฐบาลได้จัดทำแผนการกู้ต่างประเทศในปีงบประมาณ 2552 จำนวน 104.1 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.7 ของงบประมาณ

ประจำปี ดังนั้น จึงยังมีวงเงินคงเหลือ 79.4 พันล้านบาท แม้ว่ารัฐบาลจะมี room ในการกู้ยืมจากต่างประเทศ แต่ก็มีข้อจำกัดเรื่องเงื่อนเวลาการเจรจาทำสัญญา และการอนุมัติจากรัฐสภา (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190) รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการใช้เงินที่ต้องเป็นการกู้เพื่อการลงทุนเท่านั้น ไม่สามารถกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลได้

### 3.2 มาตรการภาษี

ตั้งแต่ต้นปี 2551 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ใช้มาตรการภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชน รวมถึงมาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นการลงทุนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน อาทิ การเพิ่มเงินได้ขั้นต่ำที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การเพิ่มค่าลดหย่อน LTF RMF การลดภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ การลดภาษีสรรพสามิตน้ำมัน การลดภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับการขายอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ

อย่างไรก็ดี นอกจากรายได้รัฐบาลจะลดลงจากผลของมาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจข้างต้นแล้ว การที่ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวลงมากเช่นในปัจจุบัน ยังส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลลดลงมาก ทั้งภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าและการบริโภคในประเทศที่หดตัว ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่หัก ณ ที่จ่ายจากเงินเดือนของเอกชนที่ลดลงตามการลดการจ้างงานในหลายธุรกิจ และภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ลดลงจากผลประกอบการที่หดตัวลงในหลายธุรกิจ ซึ่งส่งผลให้การขาดดุลที่เกิดขึ้นจริงยิ่งมากขึ้น ดังนั้น room ในการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะต่อไปผ่านมาตรการภาษีมีน้อยลง

### 3.3 มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal)

ที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้สถาบันการเงินของรัฐ (SFI) เป็นช่องทางในการกระตุ้นเศรษฐกิจตามนโยบายต่างๆ ของภาครัฐ อาทิ โครงการรับจำนำสินค้าเกษตร ของ ธกส. การปล่อยสินเชื่อให้กับ SMEs ของ ธนาคาร SMEs เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีหลายมาตรการที่เป็นมาตรการต่อเนื่องจากปีงบประมาณก่อนๆ เช่น โครงการพักชำระหนี้กับเกษตรกร ธนาคารประชาชน กองทุนหมู่บ้าน และโครงการบ้านเอื้ออาทร เป็นต้น

#### ข้อจำกัดของการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่าน SFI

1) เป็นภาระต่องบประมาณในปีต่อๆ ไปเมื่อการดำเนินงานตามโครงการของรัฐมีค่าใช้จ่ายหรือผลขาดทุนเกิดขึ้น (Contingent liability) ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีข้อจำกัดสำหรับ Contingent liability อย่างไรก็ดี มีความพยายามในการจัดทำ Public Service Account (PSA) เพื่อจำแนกภาระหนี้ที่เกิดขึ้น นั้น เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลหรือจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะทำให้มีความโปร่งใสทางการคลังมากขึ้นในการรวม Contingent liability นี้เป็นส่วนหนึ่งของภาระงบประมาณ นอกจากนี้ ปัจจุบันกำลังมีการร่าง พ.ร.บ. ด้านบริหารการคลังที่ดัดฉบับใหม่ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสมากขึ้น

2) กรณีที่รัฐบาลต้องค้ำประกันเงินกู้ให้กับ SFI นั้น ตามกฎหมายกำหนดว่ารัฐสามารถค้ำประกันเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของรัฐรวมกันไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพดานที่รัฐบาลสามารถค้ำประกันและให้กู้ต่อในปีงบประมาณ 2552 เท่ากับวงเงิน 390.3 พันล้านบาท ซึ่งขณะนี้รัฐบาลได้ค้ำประกันและให้กู้ต่อไปแล้ว 263.5 พันล้านบาท ยังมีวงเงินเหลือจำนวน 126.8 พันล้านบาท

ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรการด้านรายจ่ายและมาตรการภาษีมีข้อจำกัดมากขึ้น ทำให้รัฐบาลหันมาใช้มาตรการกึ่งการคลังมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้มาตรการกึ่งการคลังจะมี room เหลืออยู่บ้าง แต่มาตรการต่างๆ ที่ยังดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และการที่รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของรัฐมากขึ้นทุกปี จะทำให้ในอนาคตหนี้สาธารณะและภาระหนี้ของรัฐเพิ่มสูงขึ้นจนอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังได้

#### 4. กลไกการส่งผ่านมาตรการการคลังสู่ภาคเศรษฐกิจ

จากที่ได้กล่าวข้างต้น ในปีงบประมาณ 2552 มาตรการทางการคลังเริ่มมีข้อจำกัดในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ทั้งจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมายและความกังวลต่อวินัยทางการคลัง ดังนั้น มาตรการการคลังที่ดำเนินการไปต้องเห็นผลทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน ดังนั้น กลไกการส่งผ่านไปสู่ภาคเศรษฐกิจและประสิทธิผลของมาตรการเป็นประเด็นสำคัญที่จะขอวิเคราะห์ต่อไป

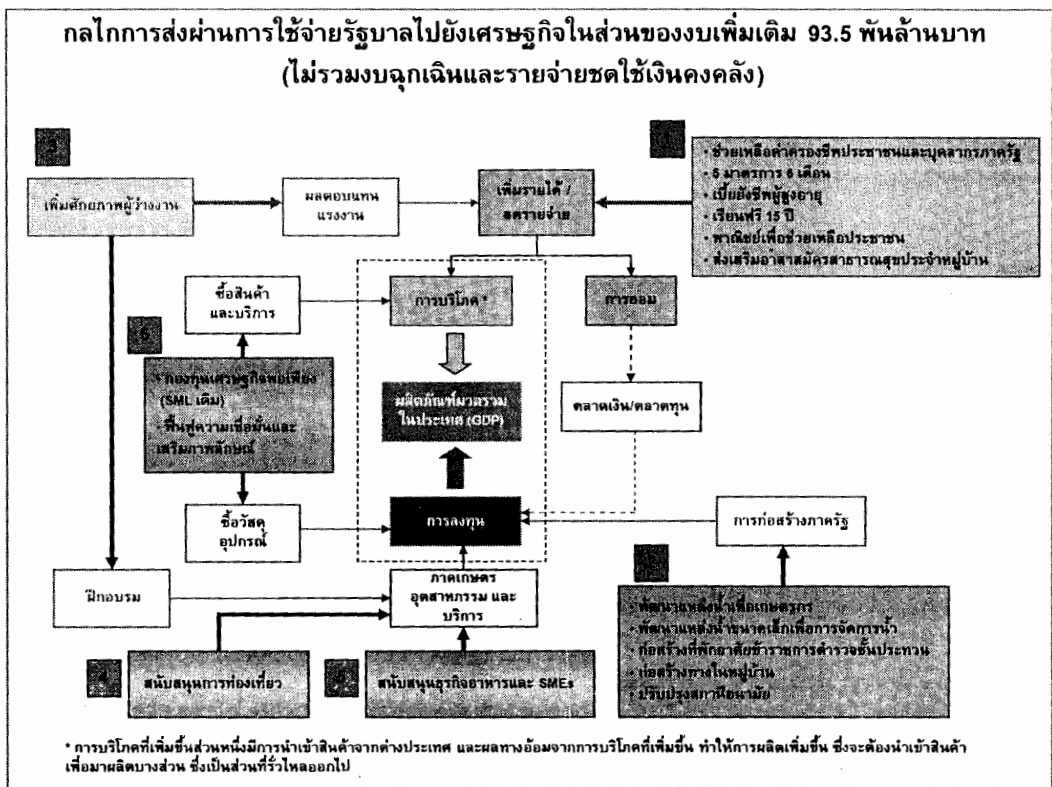
##### 4.1 กลไกการส่งผ่านของการใช้จ่ายงบกลางปีสู่ภาคเศรษฐกิจ

การกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายรัฐบาลจากการตั้งงบกลางปีเพิ่มเติม<sup>4</sup> มีกลไกการส่งผ่านสู่ระบบเศรษฐกิจ โดยสามารถจัดกลุ่มของมาตรการได้เป็น 6 กลุ่ม คือ

1. มาตรการเพื่อเพิ่มรายได้และลดค่าใช้จ่าย อาทิ ช่วยเหลือค่าครองชีพจำนวน 2,000 บาท 5 มาตรการ 6 เดือน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ส่งผลให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและผู้สูงอายุ มีรายได้เพิ่มมากขึ้น หรือมีค่าใช้จ่ายที่ลดลง นำไปสู่การบริโภคที่มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลได้ต่อเศรษฐกิจอาจน้อยกว่าเม็ดเงินที่ใส่ลงไปเนื่องจากจะมีส่วนรั่วไหลอันได้แก่การออมและการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ
2. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับภาคก่อสร้าง อาทิ การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกร ก่อสร้างทางในหมู่บ้าน ปรับปรุงสถานีอนามัย เป็นต้น อันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการลงทุนก่อสร้าง ซึ่งจะก่อให้เกิดการจ้างงานในชนบทเพิ่มขึ้นได้
3. มาตรการเสริมศักยภาพผู้ว่างงาน มาตรการนี้ แบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นผลตอบแทนแรงงาน ซึ่งจะทำให้รายได้ของแรงงานเพิ่มขึ้น เป็นการกระตุ้นการบริโภคทางหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นการฝึกอบรม ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้กับแรงงาน
4. มาตรการสนับสนุนการท่องเที่ยว เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากการปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานดอนเมือง ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้เกิดการท่องเที่ยวในประเทศมากขึ้น อันส่งผลดีต่อธุรกิจท่องเที่ยวและธุรกิจต่อเนื่อง
5. มาตรการสนับสนุนธุรกิจอาหารและ SMEs ก่อให้เกิดการลงทุนในภาคเกษตร และภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น
6. กองทุนเศรษฐกิจพอเพียง (โครงการ SML เดิม) และมาตรการฟื้นฟูความเชื่อมั่นและเสริมภาพลักษณ์ โดยการกำหนดกลไกการบริหารจัดการ โครงการกองทุนเศรษฐกิจพอเพียงที่เหมาะสม อันจะเป็นการสร้างงานและสร้างรายได้ในชุมชนได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งการสร้างเชื่อมั่นต่อเศรษฐกิจจะเอื้อให้เกิดการบริโภคและลงทุนต่อไป

<sup>4</sup> การพิจารณาในที่นี้ ไม่รวมงบฉุกเฉินและรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง  
รายละเอียดงบประมาณเพิ่มเติมปีงบประมาณ 2552 ตามตารางแนบ 1

กลไกการส่งผ่านมาตรการด้วยการจัดทำงานกลางปีเพิ่มเติม สรุปเป็น Flow chart ได้ดังนี้



กลไกการส่งผ่านของมาตรการภาษีสู่ภาคเศรษฐกิจ

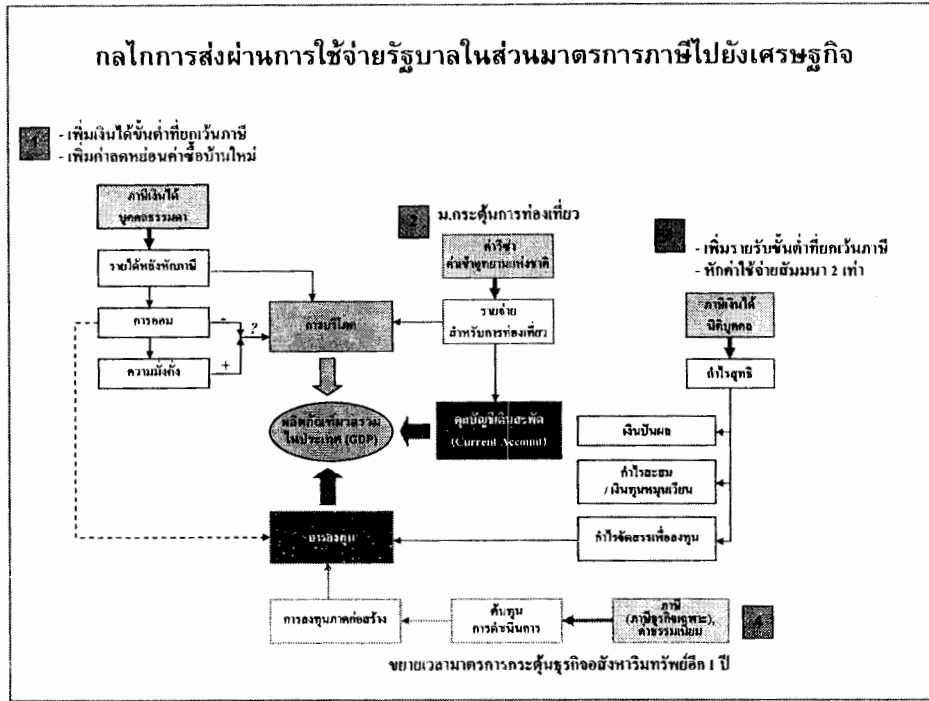
การกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านมาตรการด้านภาษี<sup>๑</sup> มีกลไกการส่งผ่านสู่ระบบเศรษฐกิจ โดยสามารถจัดกลุ่มของมาตรการภาษีที่มีกลไกการส่งผ่านลักษณะเดียวกันออกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ

1. **มาตรการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา** ได้แก่ การเพิ่มเงินได้ขั้นต่ำที่ได้รับยกเว้นภาษี และการลดหย่อนภาษีเงินได้ผู้ซื้อบ้านใหม่ เป็นมาตรการที่กระตุ้นการอุปโภคบริโภค เนื่องจากมาตรการภาษีจะไปเพิ่มรายได้สุทธิหลังหักภาษี (Disposable income) และความมั่งคั่ง (Wealth) อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีรั่วไหลไปสู่การออมบางส่วน แต่เม็ดเงินจากการอมนี้อาจนำไปสู่การลงทุนต่อไปได้ในระยะยาว
2. **มาตรการกระตุ้นการท่องเที่ยว** อาทิ ยกเว้นค่าธรรมเนียมวีซ่า ลดค่าธรรมเนียมเข้าอุทยานแห่งชาติ จะทำให้รายจ่ายสำหรับการท่องเที่ยวลดลง ซึ่งจะมีเม็ดเงินเหลือเพื่อการบริโภคมากขึ้น อีกทั้งส่วนหนึ่งยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นด้วย
3. **มาตรการด้านภาษีนิตบุคคล** อาทิ การเพิ่มรายรับขั้นต่ำที่ยกเว้นภาษีสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และวิสาหกิจชุมชน และการลดหย่อนรายจ่ายสัมมนาในประเทศ มาตรการนี้จะช่วยการกระตุ้นการลงทุนของผู้ประกอบอาชีพอิสระ SMEs กว่า 970,000 ราย และวิสาหกิจชุมชน ซึ่งมีอยู่กว่า 58,000 ชุมชน เนื่องจากกำไรสุทธิหลังหักภาษีจะเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เหลือกำไรที่จะจัดสรรเพื่อการลงทุนเพิ่มมากขึ้น

<sup>๑</sup> รายละเอียดมาตรการภาษีตามตารางแนบ 2

4. มาตรการอสังหาริมทรัพย์ โดยขยายระยะเวลาการลดอัตราภาษีธุรกิจเฉพาะเหลือร้อยละ 0.11 (รวมภาษีท้องถิ่น) และค่าธรรมเนียมการโอนและการจดทะเบียนเหลือร้อยละ 0.01 ออกไปอีก 1 ปี ซึ่งจะ ช่วยกระตุ้นกิจกรรมในภาคก่อสร้างและเร่งให้เกิดการลงทุนของรัฐกิจอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจที่ เกี่ยวเนื่อง ทั้งนี้ การที่มาตรการดังกล่าวมีลักษณะชั่วคราวจะช่วยให้เกิดการลงทุนได้เร็วขึ้นอีกด้วย

*กลไกการส่งผ่านมาตรการด้านภาษี สรุปรูปเป็น Flow chart ได้ดังนี้*



5. ประสิทธิผลของมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ

**ผลของมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยรวม**

ผลวิเคราะห์จากบัญชีเมตริกซ์สังคม<sup>6</sup> พบว่า มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐทั้ง มาตรการด้านภาษีและด้านการใช้จ่ายวงเงินรวม 135 พันล้านบาท จะส่งผลให้ GDP เพิ่มขึ้นประมาณ 0.9% จากฐาน ซึ่งผลการศึกษาใกล้เคียงกับการวิเคราะห์จากแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค (BOTMM)<sup>7</sup> ที่ พบว่าผลรวมของทั้ง 2 มาตรการจะทำให้ GDP เพิ่มขึ้นประมาณ 0.77% - 1.12% ทั้งนี้ ผลจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับสัดส่วนการพึ่งพาการนำเข้า อย่างไรก็ดี ผลจากมาตรการภาษีอาจส่งผลช้ากว่ามาตรการการ ใช้จ่ายภาครัฐ เนื่องจากว่าประชาชนจะรับรู้ว่ามีรายได้เพิ่มขึ้นก็ต่อเมื่อถึงช่วงเวลาเสียภาษีซึ่งจะเป็นช่วง ไตรมาสสุดท้ายของปีงบประมาณ 2552 และไตรมาส 2 ของปีงบประมาณ 2553 ขณะที่มาตรการการ ใช้จ่ายภาครัฐสามารถลงสู่ระบบเศรษฐกิจได้ทันที ซึ่งจะช่วยให้กระตุ้นเศรษฐกิจได้เร็วกว่าในช่วงที่เศรษฐกิจ หดตัวลงในขณะนี้

<sup>6</sup> รายละเอียดการวิเคราะห์ผลตัวทวีคูณทางเศรษฐกิจจากบัญชีเมตริกซ์สังคมตามภาคผนวก 1

<sup>7</sup> ผลการวิเคราะห์จากแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคตามภาคผนวก 2

อย่างไรก็ดี ผลวิเคราะห์จากบัญชีเมตริกซ์สังคม มีข้อจำกัดหลายประการ กล่าวคือ

- 1) ผลที่ได้มีลักษณะเป็น Static ซึ่งไม่สามารถสะท้อนมิติด้านระยะเวลาที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ (Time dimension) และแรงส่งต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในรอบถัดๆ ไป (Momentum)
- 2) บัญชีเมตริกซ์สังคมนำมาใช้วิเคราะห์ จัดทำจากข้อมูลตารางปัจจัยการผลิต และผลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2541 ซึ่งปัจจุบันสภาวะเศรษฐกิจอาจเปลี่ยนแปลงไป จนอาจส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมกรบริโภคและการลงทุนของหน่วยธุรกิจ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผลการประมาณการได้
- 3) การวิเคราะห์จากบัญชีเมตริกซ์สังคม มีข้อสมมติว่าราคาต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจมีค่าคงที่ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายของรัฐหรืออัตราภาษี ใดๆ ก็ดี หากการใช้จ่ายของรัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจมีเม็ดเงินเป็นจำนวนมาก เป็นไปได้ว่าราคาของสินค้าและบริการอาจเพิ่มสูงขึ้น ผลการวิเคราะห์ที่ได้จึงอาจคลาดเคลื่อน
- 4) โครงสร้างของเมตริกซ์สังคมกำหนดผลตอบแทนทุนที่เกิดจากภาคการผลิตและการท่องเที่ยวไว้สูง รวมทั้งมีส่วนรั่วไหลออกระบบเศรษฐกิจน้อยกว่ากรณีที่ใช้มาตรการเพิ่มรายได้/ลดค่าใช้จ่าย หรือเป็นเงินโอนผู้มีประชาชน ทำให้การใช้จ่ายภาครัฐกรณีที่ผ่านมาตราการที่เม็ดเงินไปสู่ภาคการผลิตและการท่องเที่ยวโดยตรงจะมีค่าตัวคูณก่อนข้างสูง
- 5) ผลดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงผลทางด้านจิตวิทยาที่อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและนักลงทุน และนำไปสู่การเพิ่มการใช้จ่ายบางส่วนจากเอกชนได้เร็วขึ้น ซึ่งจะทำการอัดฉีดเงินของภาครัฐและมาตรการภาษีมียผลกระทบต่อกระตุ้นเศรษฐกิจได้สูงกว่านี้
- 6) ในทางปฏิบัติ หากสามารถเบิกจ่ายได้จริงตามเป้าหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ โปร่งใส และไม่มีส่วนรั่วไหล ผลที่ได้อาจสูงกว่านี้

#### ผลของมาตรการรัฐต่อการจ้างงาน

จากการวิเคราะห์ผลต่อการจ้างงาน โดยการคำนวณ Long-Run Employment Elasticity to Gross Output ของแต่ละ Sector<sup>๘</sup> พบว่า ผลของมาตรการรัฐทั้ง 2 มาตรการจะสามารถสร้างงานได้ประมาณ 1.6 แสนคน หรือ เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.4 จากแรงงานทั้งระบบที่มีจำนวน 38 ล้านคน โดยมาตรการการใช้จ่ายงบเพิ่มเติมและมาตรการภาษีจะสร้างงานได้ประมาณ 1.0 แสนคนและ 0.6 แสนคน ตามลำดับ ทั้งนี้ ผลจากมาตรการโดยรวมจะส่งผลให้เกิดการสร้างงานในภาคบริการ (ได้แก่ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ก่อสร้าง ท่องเที่ยว และบริการ) มากกว่าภาคการผลิต (ได้แก่ ภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตร) เนื่องจากมาตรการส่วนใหญ่เน้นกระตุ้นการใช้จ่าย การท่องเที่ยว และอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นสาขาที่เน้นการใช้แรงงานมากกว่าใช้เทคโนโลยี

<sup>๘</sup> สมการ Long-Run Employment

$$\ln(L_i) = \alpha + \beta_i \ln(\text{GDP}_i)$$

$L_i$  = การจ้างงานในสาขาการผลิต  $i$

$\text{GDP}_i$  = ผลผลิตที่ได้จากกิจกรรมการผลิต  $i$

$\beta_i$  = Elasticity coefficient ของสาขาการผลิต  $i$

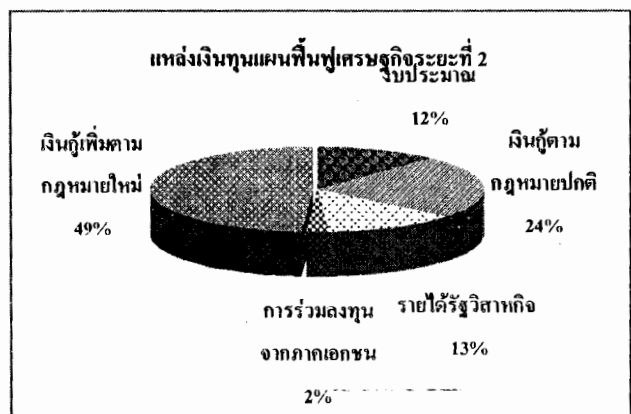
### ผลจากการใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มเติมและมาตรการภาษีต่อการจ้างงาน

สาขาการผลิต	ผลจากการใช้จ่ายงบเพิ่มเติม		ผลจากการใช้มาตรการภาษี		ผลรวมจากมาตรการ		
	% ผลผลิต	การจ้างงาน (พันคน)	% ผลผลิต	การจ้างงาน (พันคน)	% ผลผลิต	การจ้างงาน (พันคน)	%แรงงานที่ เพิ่มขึ้น
เกษตร	0.6	20.0	0.2	6.7	0.8	26.7	0.2
อุตสาหกรรม	0.6	5.5	0.2	2.0	0.8	7.5	0.2
บริการและท่องเที่ยว	0.7	54.4	0.4	30.2	1.1	84.7	0.6
ก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์	1.2	22.5	1.0	16.8	2.2	39.3	1.6
รวม		102.4		55.7		158.1	0.4

#### 6. มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะต่อไป: แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2

มาตรการของภาครัฐที่กล่าวมาข้างต้นไม่ว่าจะเป็นมาตรการด้านภาษีหรือมาตรการด้านการใช้จ่าย มีความสมเหตุสมผลและมีประสิทธิผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจได้ระดับหนึ่ง เพราะมาตรการเหล่านี้จะไปเพิ่มอำนาจซื้อของประชาชน ลดต้นทุนการผลิตและดำเนินงานของธุรกิจ รวมถึงการสร้างงานในระบบเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ให้ผลระยะสั้น เพื่อบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจในขณะนี้ และรอเวลาให้เศรษฐกิจโลกกลับมาฟื้นตัว ทั้งนี้ จะสามารถช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการบริโภค การลงทุน ได้มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นกับความเชื่อมั่นของผู้บริโภค และผู้ลงทุนด้วย ดังนั้น เพื่อรองรับเศรษฐกิจที่จะฟื้นตัวในระยะต่อไป รัฐบาลได้จัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 (ปี 2553-2555) ภายใต้ชื่อ “แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555” วงเงินรวม 1.4 ล้านล้านบาท (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 พฤษภาคม 2552) โดยเน้นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน<sup>9</sup> เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว และเพื่อดึงดูดให้ภาคเอกชนมีความมั่นใจและหันมาลงทุนตาม (Crowding in) ทั้งนี้ โครงการลงทุนภายใต้แผนฯ มีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1. แหล่งเงินทุน : ประมาณ 1/2 ของวงเงินลงทุนทั้งหมด มาจากการกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ เนื่องจากงบประมาณประจำปีส่วนใหญ่ใช้ไปในการดูแลสวัสดิการสังคม อาทิ เรียนฟรี หลักประกันสุขภาพ เบี้ยผู้สูงอายุ เป็นต้น ทำให้มีเม็ดเงินงบประมาณที่จะนำไปใช้เพื่อการลงทุนน้อยมาก รวมทั้งความสามารถของรัฐในการหา



<sup>9</sup> จากการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดย International Institute for Management Development (IMD) ประจำปี 2551 ของประเทศต่าง ๆ รวม 55 ประเทศทั่วโลก ด้านโครงสร้างพื้นฐานของไทยได้รับการจัดอันดับที่ 39 จาก 55 ประเทศ นับได้ว่าประเทศไทยมีการพัฒนาหรือลงทุนด้านนี้น้อยมาก



รายได้ลดลง เนื่องจากประเทศไทยพึ่งพิงรายได้ภาษีจากฐานการบริโภคสูงถึงร้อยละ 45 ของรายได้รัฐทั้งหมด เมื่อการบริโภคลดลงตามภาวะเศรษฐกิจที่หดตัว ประกอบกับมาตรการลดหย่อนภาษีต่างๆ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ จึงทำให้รัฐจัดเก็บรายได้ลดลงมาก

## 2. ผลกระทบของโครงการลงทุนภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2

**ผลกระทบต่อตลาดเงิน:** การระดมทุนในประเทศ ส่วนใหญ่จะเป็นการออกพันธบัตร ซึ่งคาดว่าจะไม่สร้างแรงกดดันต่อผลตอบแทนในตลาดเงินมากนัก เนื่องจาก สภาพคล่องในระบบยังมีเพียงพอ Loan to deposit ratio ยังคงค่อนข้างต่ำ โดย ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ปี 2552 L/D ratio อยู่ที่ระดับ 85.3 นอกจากนี้ คาดว่า ยังมีความต้องการจากบริษัทประกันเพื่อถือพันธบัตรระยะยาว สำหรับ Risk premium ไม่น่าจะสูงมากนัก เนื่องจากความสามารถของภาครัฐในการ Service debt ยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง อย่างไรก็ตาม ภาครัฐบาลควรมีการวางแผนการออกพันธบัตรที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดการกระจุกตัวในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งมากเกินไป (Bunching) จนก่อให้เกิดแรงกดดันต่ออัตราดอกเบี้ยในตลาด

อนึ่ง ในกรณีที่ความต้องการออกพันธบัตรของรัฐบาลมีมากขึ้นเมื่อเทียบกับความต้องการพันธบัตร หรือภาคเอกชนพื้นตัวกลับมาลงทุน รัฐบาลอาจต้องจ่ายดอกเบี้ยระยะยาวในอัตราที่สูงขึ้นเพื่อให้สามารถแข่งขันกับทางเลือกในการลงทุนอื่นๆ

นอกจากนี้ สิ่งที่สำคัญ คือ ต้องสื่อสารให้สาธารณชนเข้าใจว่าการกู้เงินดังกล่าวไม่ได้เป็นการขาดวินัยทางการคลัง แต่เป็นการก่อหนี้เพื่อการลงทุนและเสริมสร้างศักยภาพการผลิตในระยะยาว ซึ่งจะทำให้ความสามารถในการชำระหนี้ในอนาคตของภาครัฐมากขึ้น และส่งผลให้ต้นทุนการกู้ยืมจากภาคเอกชนไม่สูงขึ้นมากนัก

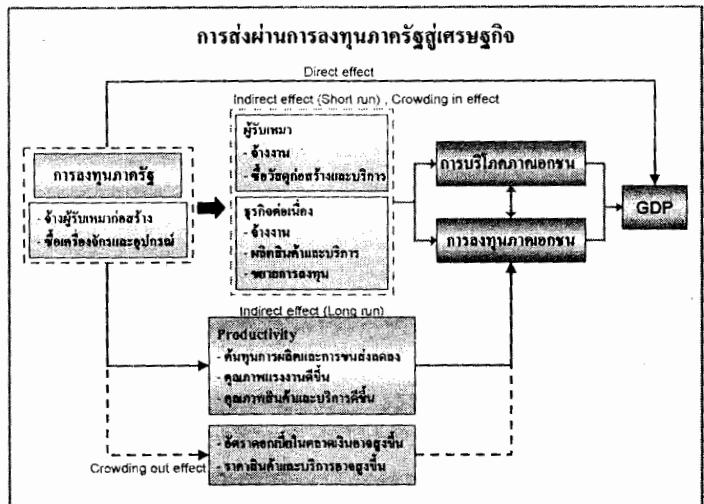
### ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ:

- โครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินลงทุนมีการพิจารณาจากคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการว่ามีความพร้อมในการดำเนินการ โดยคาดว่าเม็ดเงินก้อนแรกจะเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจได้ภายในไตรมาสที่ 4 ของปี 2552

- โครงการลงทุนมีทั้งขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ และกระจายครอบคลุมทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ คาดว่าโครงการขนาดเล็กและขนาดกลางจะสามารถดำเนินงานได้เร็ว เช่น โครงการลงทุนด้านแหล่งน้ำ และระบบชลประทานขนาดเล็ก โครงการก่อสร้างถนนในชนบท โครงการก่อสร้างโรงเรียน โครงการก่อสร้างสถานีนามัยขนาดเล็กในชนบท ส่วนโครงการลงทุนขนาดกลางและใหญ่ในด้านระบบพลังงาน การสื่อสาร สาขาส่งมวลชนและระบบราง จะช่วยลดต้นทุนในการขนส่งและเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่ง การใช้พลังงานของประเทศ รวมทั้งโครงการลงทุนในด้านการศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ (Creative economy) ด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาว

กลไกการส่งผ่านของเม็ดเงินที่รัฐบาลใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจตามแผนฯ นี้ แบ่งเป็นการส่งผ่านทางตรงและทางอ้อม

- **การส่งผ่านทางตรง** ของการลงทุนภาครัฐจะช่วยเพิ่มการจ้างงาน และสร้างมูลค่าเพิ่มในประเทศได้มาก เนื่องจากโครงการส่วนใหญ่ใช้วัตถุดิบในประเทศ (Local content) เฉลี่ยถึงร้อยละ 76 รวมทั้งช่วยเพิ่มการสะสมทุนของประเทศ



- **การส่งผ่านทางอ้อม** เกิดขึ้นผ่านการใช้จ่ายและการจ้างงานในธุรกิจต่อเนื่อง อาทิ การใช้จ่ายของแรงงานที่มีรายได้เพิ่มขึ้น การผลิตวัตถุดิบอุปกรณ์ต่างๆ ที่ใช้ในการก่อสร้าง ผู้รับเหมารายย่อยและผู้ให้บริการด้านโลจิสติกส์มีงานและมีรายได้มากขึ้น รวมทั้ง ผลทางด้านจิตวิทยาที่จะช่วยสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนในการตัดสินใจลงทุน และเกิด Crowding in effect กับการลงทุนของภาคเอกชน

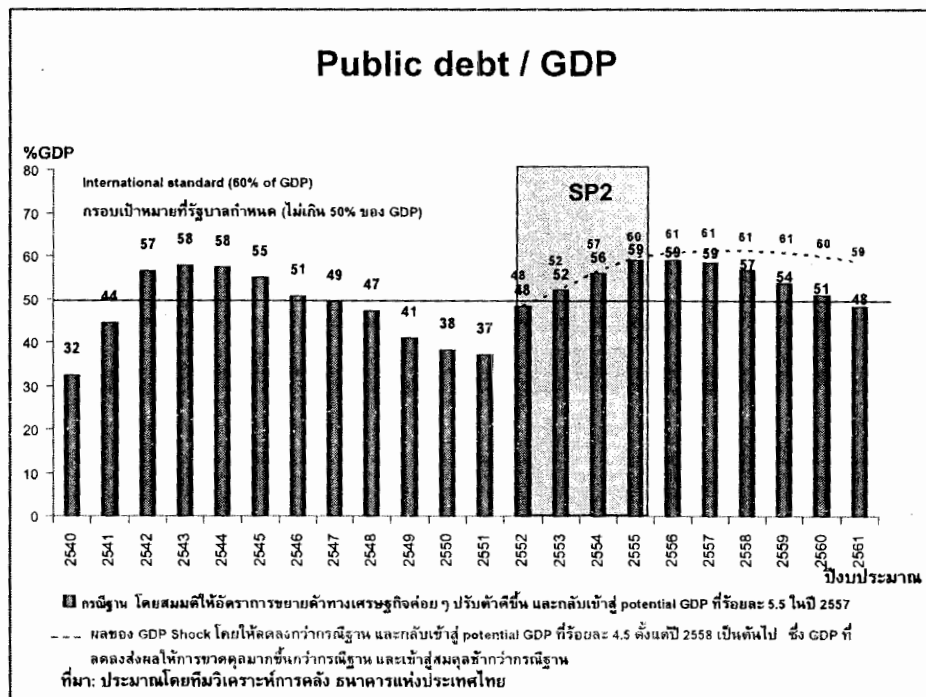
สำหรับผลต่อเศรษฐกิจของการลงทุนตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 เฉพาะในส่วนที่เป็นเม็ดเงินจากการกู้ตามกฎหมายใหม่ทั้ง พ.ร.ก. และ พ.ร.บ. (ปี2553-2555) คาดว่าจะไม่สามารถเบิกจ่ายได้หมดภายในปี 2555 แต่จะ Carry-over เม็ดเงินลงทุนต่อไปจนถึงปี 2557 ซึ่งผลต่อเศรษฐกิจจากโครงการลงทุนดังกล่าวหากคำนวณตัวทวีคูณจากบัญชีเมตริกซ์สังกะยมพบว่า **ผลจากแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 ในระยะ 5 ปีนี้ (2553-2557) จะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1.3 ต่อปี และก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นรวม 8.7 แสนคน** โดยการจ้างงานค่อนข้างสูงเนื่องจากโครงการเหล่านี้มีการใช้ทรัพยากรในประเทศ (Local content) สูงเฉลี่ยถึงร้อยละ 76 อย่างไรก็ตาม หากโครงการนี้สามารถจัดสรรเม็ดเงินไปยังโครงการที่ก่อให้เกิดการจ้างงานมากกว่าโครงการปกติ และสามารถเบิกจ่ายเงินเพื่อขับเคลื่อนโครงการลงทุนภายใต้แผนฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ (Implement) ก็อาจสามารถเพิ่มการจ้างงานได้มากขึ้นกว่านี้ ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2552 ได้กำหนดเป้าหมายที่จะเพิ่มการจ้างงานไว้ที่ประมาณ 1.6 ล้านคนภายใน 3 ปี

**7. ผลจากการใช้นโยบายการคลังต่อกรอบความยั่งยืนทางการคลัง**

การใช้จ่ายมาตรการใช้จ่ายภาครัฐในงบเพิ่มเติมและมาตรการภายในปีงบประมาณ 2552 จะใช้เม็ดเงินรวมถึง 135 พันล้านบาท ซึ่งกระทบฐานะการคลัง เพราะรัฐจำเป็นต้องกู้ขาดดุลเพิ่มขึ้นจากการใช้งบประมาณที่เพิ่มขึ้นและรายได้ที่สูญหายไปทั้งจากเศรษฐกิจที่ชะลอตัวและมาตรการภาษีต่างๆ โดยคาดว่าปีงบประมาณ 2552 รัฐอาจขาดดุลเงินสดสูงถึงร้อยละ 6.5 ของ GDP (แม้รัฐจะตั้งใจขาดดุลเพียงร้อยละ 4.0) ส่งผลให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 37.2 ของ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ 2551 เป็นร้อยละ 48.3 ของ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ 2552

สำหรับในระยะต่อไป การที่รัฐยังต้องขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องเพื่อให้แรงกระตุ้นทางการคลังมีส่วนช่วยสนับสนุนให้เศรษฐกิจขยายตัว ประกอบกับการกู้เพื่อลงทุนในแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 นั้น คาดว่าจะทำให้หนี้สาธารณะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและสูงสุดในปี 2556 ที่ประมาณร้อยละ

59 ต่อ GDP ซึ่งอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับในช่วงหลังวิกฤต ในปี 2543 ที่รัฐต้องเข้าไปรับภาระหนี้กองทุนฟื้นฟู ทั้งนี้ การประมาณการดังกล่าวอยู่ภายใต้สมมติฐานว่างบประมาณจะกลับเข้าสู่สมดุลในปี 2559 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหนี้สาธารณะอาจเกินกรอบความยั่งยืนทางการคลังไประยะหนึ่ง แต่หากโครงการภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 สามารถเบิกจ่ายได้จริงตามวัตถุประสงค์ ก็จะก่อให้เกิดผลตอบแทนจากการลงทุนจะช่วยสร้างโอกาสการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเพิ่มศักยภาพการผลิตของประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้หนี้สาธารณะทยอยลดลงตามลำดับ จนมาอยู่ที่ร้อยละ 48.5 ในปี 2561 ทั้งนี้ การประมาณการดังกล่าวอยู่ภายใต้สมมติฐานว่าตั้งแต่ปี 2557 การขยายตัวทางเศรษฐกิจ จะเติบโตที่ระดับศักยภาพที่ร้อยละ 5.5 ซึ่งสะท้อนความสามารถในการรักษาความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในระยะยาว



อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผลของแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 ไม่ได้ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจตามที่คาดไว้ ซึ่งอาจเกิดจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง การเบิกจ่ายลงทุนล่าช้า การขาดความโปร่งใสของโครงการ หรือขาดความสามารถในการปฏิบัติให้นโยบายและโครงการดังกล่าวมีประสิทธิภาพจริง หรือการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกใช้เวลายืดเยื้อยาวนาน จนทำให้ภาคเอกชนไม่มั่นใจเพียงพอที่จะเข้ามาลงทุนเพิ่มในระยะปานกลาง-ระยะยาว หรือเกิด Crowding in effect น้อย อาจทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ระดับศักยภาพ (Potential growth) อาจลดลงต่ำกว่าร้อยละ 5.5 ซึ่งหากการขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลงร้อยละ 1 จากกรณีฐาน จะส่งผลให้รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บได้ลดลงตามไปด้วย ในขณะที่โครงสร้างรายจ่ายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามรายจ่ายประจำที่สูงขึ้น เนื่องจากมีรายจ่ายด้านสวัสดิการทางสังคมมากขึ้น ส่งผลให้การขาดดุลงบประมาณสูงขึ้น ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นจากกรณีฐานไปตลอดช่วงประมาณการ โดยสูงสุดที่ร้อยละ 61 ต่อ GDP ในช่วงปีงบประมาณ 2556-2559 และกลับเข้าสู่กรอบความยั่งยืนทางการคลังช้ากว่ากรณีฐาน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของภาครัฐ ดังนั้น รัฐควรทยอยลดการขาดดุลลงโดยระมัดระวังการใช้จ่าย และจะต้องรักษาวินัยทางการคลังโดยไม่ก่อหนี้ที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพการผลิตและกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว

### ข้อพึงระวังและภัยสำคัญในการดำเนินนโยบายการคลังในระยะต่อไป

1. การกู้เงินเพื่อใช้ในแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 นี้ จะทำให้รัฐบาลขาดดุลเพิ่มขึ้นจากการขาดดุลงบประมาณตามปกติปีละประมาณร้อยละ 2 ของ GDP และส่งผลให้หนี้สาธารณะสูงเกินกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลัง แม้กรอบความยั่งยืนทางการคลังดังกล่าวจะไม่ใช่อำนาจทางกฎหมาย แต่ที่ผ่านมาภาครัฐ ได้พยายามสื่อความให้สาธารณชนได้เข้าใจถึงความพยายามที่รัฐจะรักษาวินัยทางการคลังได้ดีระดับหนึ่ง ดังนั้น การที่หนี้สาธารณะจะกลับเข้าสู่กรอบความยั่งยืนทางการคลังได้ในระยะต่อไปหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าการลงทุนตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 จะเป็นไปอย่างไร้ประไร และตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ การใช้จ่ายจะคุ้มค่าและเกิดประสิทธิผลเพียงใด รวมทั้งจะก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจในระยะยาวและกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมถึงสร้างรายได้กลับเข้ารัฐได้ในอนาคตได้มากน้อยเพียงใด

2. ผลกระทบข้างเคียงที่อาจเกิดขึ้นจากการเข้ามาลงทุนจำนวนมากของภาครัฐต่อภาคเอกชน (Crowding out) นั้น ในระยะแรกอาจไม่มีผลกระทบมากนัก เนื่องจากทรัพยากรทั้งเงินทุนและกำลังการผลิตส่วนเกินมีอยู่มากพอเพราะการลงทุนของภาคเอกชนได้หดตัวลงไปมากแต่ในระยะต่อไปเมื่อภาคเอกชนเริ่มฟื้นตัว การลงทุนของรัฐอาจส่งผลให้ต้นทุนสูงขึ้นจากการแย่งทรัพยากรได้

3. เมื่อเศรษฐกิจกลับมาฟื้นตัว บทบาทภาครัฐในการกระตุ้นเศรษฐกิจควรจะน้อยลง และมี Commitment ที่ชัดเจนว่าจะค่อยๆ ลดการขาดดุลลงเมื่อภาวะเศรษฐกิจปรับตัวดีขึ้น เพื่อลดผลกระทบของ Crowding out จากการแย่งทรัพยากรของภาคเอกชน และที่สำคัญเพื่อรักษาวินัยทางการคลัง ไม่ให้ภาระหนี้เพิ่มขึ้นจนอาจกระทบถึงความมั่นคงของฐานะการคลังและความน่าเชื่อถือของประเทศ

4. เพื่อรักษาวินัยทางการคลัง และไม่ให้เกิดหนี้พอกพูน หรือคำนึงถึง Debt sustainability การทยอยลดการขาดดุลลงและเข้าสู่สมดุลในระยะต่อไปจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งหากจะพิจารณาการขาดดุลที่เกิดขึ้นจริงต่อเศรษฐกิจควรที่จะต้องพิจารณาที่ Primary balance ซึ่งหมายถึงดุลเบื้องต้นซึ่งได้หักในส่วนที่ไม่ได้กระตุ้นเศรษฐกิจออกไปแล้ว เช่น งบชำระคืนเงินกู้ งบดอกเบี้ยจ่าย หนี้ค้างจ่าย งบชดเชยเงินคงคลัง เพราะกิจกรรมเหล่านี้ได้เกิดขึ้นไปก่อนหน้านี้อแล้ว ดังนั้น เพื่อที่จะรักษา Debt sustainability นั้น Primary balance จะต้องสมดุล นั่นคือ ดุลงบประมาณประจำปีจะต้องเกินดุลเพียงพอที่จะชำระคืนต้นเงินกู้ รายจ่ายดอกเบี้ย และหนี้ค้างจ่ายอื่นๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำนาย เนื่องจาก

- รายจ่ายงบประมาณมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยตลอด ทั้งในแง่ของรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะรายจ่ายเพื่อสวัสดิการทางสังคมที่มีมากขึ้น และรายจ่ายที่มีภาระผูกพันระยะยาว ทำให้เหลืองบประมาณสำหรับลงทุนน้อยลงมาก และหากการลงทุนของภาคเอกชน (Crowding in effect) ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากตามที่รัฐบาลได้ตั้งใจไว้ อาจส่งผลให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจตามศักยภาพ (Potential growth) น้อยลงจากอดีตที่อยู่ประมาณร้อยละ 5.5

- ด้านรายได้มีความเสี่ยงจากโครงสร้างรายได้ของรัฐที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าประเทศอื่นๆ โดยคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 16.4 ของ GDP น้อยกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว 2 เท่า รวมทั้งอัตราการภาษีที่แท้จริงที่จัดเก็บได้ยังอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ โครงสร้างการจัดเก็บภาษีของไทยยังพึ่งรายได้จากฐานการบริโภคมากกว่าฐานรายได้ ทำให้การจัดเก็บรายได้ภาษีผันผวนไปตามภาวะเศรษฐกิจ

- ความสามารถในการออมและการพัฒนาตลาดทุนในระยะยาวเพื่อ Finance หนี้ภาครัฐของประเทศไทยยังอยู่ในระดับต่ำ

### โครงสร้างรายได้รัฐบาล

Government Revenue (1972-2005)

Government Revenue	Industrial Countries		Developing Asia		Thailand	
	% of GDP	% of Rev	% of GDP	% of Rev	% of GDP	% of Rev
Total Revenue	32.4	100.0	18.4	100.0	16.4	100.0
Tax Revenue	29.4	90.9	13.5	74.4	14.7	89.7
Tax on Income & Profits	20.1	60.2	5.0	22.6	4.3	26.1
Tax on Consumption	10.3	30.7	9.4	51.8	10.4	63.6
o/w Tax on Domestic G&S	9.3	27.2	5.0	29.2	7.2	44.0
Tax on Inter. Trade	0.7	2.6	4.0	21.4	3.1	18.9
Non-Tax Revenue	3.0	9.1	4.9	25.6	1.7	10.3
Income Tax / Consumption Tax	1.9		0.5		0.4	

Source: GFS

ดังนั้น ในระยะต่อไป การระมัดระวังการใช้จ่ายของภาครัฐจะมีความสำคัญมากขึ้น โดยจะต้องมีความเหมาะสมกับความสามารถในการหารายได้ เพื่อให้งบประมาณกลับเข้าสู่สมดุลโดยเร็ว รวมทั้ง การก่อหนี้ที่มีภาระผูกพันในระยะยาวควรมาพร้อมกับการปฏิรูปโครงสร้างภาษีที่จะทำให้ฐานการคลังกลับมาสู่กรอบความยั่งยืนในอนาคต และเมื่อเศรษฐกิจดีขึ้นกว่าที่คาดไว้ และรัฐสามารถจัดเก็บรายได้ได้มากกว่าเป้าหมาย ควรคำนึงถึงการชำระหนี้เป็นลำดับแรก

โดยสรุป การดำเนินนโยบายการคลังมีบทบาทในการกระตุ้นเศรษฐกิจมากขึ้นในช่วงที่ภาคเอกชนมีบทบาทลดลง แต่ประสิทธิผลของมาตรการต่างๆ เหล่านี้จะขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญคือ ความโปร่งใส การลงทุนได้ตามวัตถุประสงค์ และความสามารถในการเร่งเบิกจ่ายให้ได้ตามเป้าหมาย นอกจากนี้ ภาระหนี้สาธารณะที่สูงขึ้นอาจทำให้การดำเนินนโยบายการคลังในอนาคตมีข้อจำกัดมากขึ้น การลดบทบาทของภาครัฐลงเมื่อภาคเอกชนฟื้นตัวและการปฏิรูปโครงสร้างภาษีจึงเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาเมื่อถึงเวลาที่เหมาะสม

## ตารางแนบ 1

## การใช้จ่ายภาครัฐผ่านงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ปีงบประมาณ 2552

แผนงาน-โครงการ	งบประมาณ (ล้านบาท)	คาดว่าจะ เบิกจ่ายได้
<b>1. มาตรการเพิ่มรายได้และลดค่าใช้จ่าย</b>	<b>62,381</b>	
• ช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ	18,970	ปลาย มี.ค. - มี.ย. 52
• ขยาย 5 มาตรการ 6 เดือน	11,409	ก.พ. - ก.ค. 52
• พานิชย์เพื่อช่วยเหลือประชาชน	1,000	ตั้งแต่ เม.ย. 52
• เรียนฟรี 15 ปี	19,001	ตั้งแต่ พ.ค. 52
• เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	9,000	เม.ย. 52 - ก.ย. 52
• ส่งเสริมอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เชียงรุก	3,000	เม.ย. 52 - ก.ย. 52
<b>2. มาตรการภาคการก่อสร้าง</b>	<b>7,165</b>	
• พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกร	2,000	ตั้งแต่ Q2 CY52
• ก่อสร้างทางในหมู่บ้าน	1,500	ตั้งแต่ Q2 CY52
• พัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กเพื่อการจัดการน้ำ	760	ตั้งแต่ Q2 CY52
• ก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยข้าราชการตำรวจชั้นประทวน	1,809	ตั้งแต่ Q2 CY52
• ปรับปรุงสถานีอนามัย	1,096	ตั้งแต่ Q2 CY52
<b>3. มาตรการเพิ่มศักยภาพผู้ว่างาน</b>	<b>6,900</b>	
• เพิ่มศักยภาพผู้ว่างาน	6,900	ตั้งแต่ Q2 CY52
<b>4. มาตรการสนับสนุนการท่องเที่ยว</b>	<b>1,000</b>	
• สนับสนุนการท่องเที่ยว	1,000	ตั้งแต่ Q2 CY52
<b>5. มาตรการสนับสนุนอุตสาหกรรมอาหารและ SMEs</b>	<b>500</b>	
• สนับสนุนธุรกิจอาหารและ SMEs	500	ตั้งแต่ Q2 CY52
<b>6. มาตรการเสริมธุรกิจพอเพียงและฟื้นฟูความเชื่อมั่น</b>	<b>15,525</b>	
• ฟื้นฟูความเชื่อมั่นและเสริมสร้างภาพลักษณ์ของประเทศ	325	ตั้งแต่ Q1 CY52
• เสริมธุรกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชน (SML เดิม)	15,200	ตั้งแต่ เม.ย. 52
<b>7. แผนงานบริหารเพื่อรองรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น</b>	<b>4,090</b>	
<b>8. แผนงานรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง</b>	<b>19,140</b>	
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>116,700</b>	

**ตารางแนบ 2**  
**มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2552**

มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ	รัฐสูญเสียรายได้ (ล้านบาท)	กำหนดระยะเวลา
<b>1. มาตรการภาษีบุคคลธรรมดา</b>	<b>7,900</b>	
• ขยายเพดานเงินได้ขั้นต่ำจาก 60,000 บาทเป็น 1 ล้านบาท	1,400	ยังไม่ระบุ
• ลดหย่อนภาษีเงินได้ผู้ซื้อบ้านใหม่ 3 แสนบาท	6,500	1 ปี
<b>2. มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นธุรกิจท่องเที่ยว</b>	<b>1,557</b>	
• ยกเว้นค่าธรรมเนียมวีซ่า	1,557	5 มี.ค. - 4 มี.ค.53
• ยกเว้นค่าธรรมเนียมการประกอบธุรกิจโรงแรม		1 ปี (2553)
• ลดอัตราค่าประกันการใช้ไฟฟ้าเหลือ 1.25 เท่าของเดือน		ยังไม่ระบุ
• ลดค่าธรรมเนียม Landing & Parking Fee		1 ก.พ. - 30 ก.ย.53
• ลดหย่อนค่าธรรมเนียมอุทยานแห่งชาติร้อยละ 50		16 ก.พ. - 31 ต.ค.52
<b>3. มาตรการภาษีนิติบุคคล</b>	<b>&gt; 2,000</b>	
• ขยายเพดานเงินได้ที่เสียภาษีสำหรับวิสาหกิจชุมชน จาก 1.2 ล้านบาท เป็น 1.8 ล้านบาท	200	2 ปี
• สนับสนุนแหล่งเงินให้ SMEs	เล็กน้อย	3 ปี
• ลดหย่อนภาษีรายจ่ายสัมมนาในประเทศ 2 เท่า	1,800	1 ปี
• เว้นภาษีปรับโครงสร้างหนี้	เล็กน้อย	1 ปี
• เว้นภาษีโอนกิจการบางส่วน	เล็กน้อย	1 ปี
<b>4. มาตรการอสังหาริมทรัพย์</b>	<b>30,000</b>	
• ขยายระยะเวลาการลดอัตราภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับกิจการขายอสังหาริมทรัพย์ ลดค่าธรรมเนียมการโอนและจดจำนองอีก 1 ปี ถึง 31 มี.ค. 2553	30,000	1 ปี
<b>รวม</b>	<b>41,457</b>	

\* รายได้ที่สูญเสียไปของภาครัฐจำนวน 41,457 ล้านบาท เป็นการประมาณการของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ยกเว้นผลของมาตรการลดอัตราภาษีเฉพาะสำหรับกิจการขายอสังหาริมทรัพย์ ลดค่าธรรมเนียมการโอน และจดจำนอง ที่ประมาณการโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งประมาณการว่ารัฐจะสูญเสียรายได้ไป 30,000 ล้านบาท

## ภาคผนวก 1

การศึกษาตัวทวีคูณผ่านบัญชีเมตริกส์สังกะม<sup>10</sup>

บัญชีเมตริกส์สังกะม แสดงการผลิตและการใช้ปัจจัยการผลิตในภาคเศรษฐกิจจริง ผลตอบแทนแรงงานและทุนจากภาคการผลิต รวมถึงรายรับรายจ่ายของครัวเรือน ธุรกิจ ภาคเอกชน ภาครัฐบาล และภาคต่างประเทศ โดยใช้ข้อมูลตารางปัจจัยการผลิตและผลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2541 ซึ่งจัดทำโดยสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการวิเคราะห์ที่มีข้อสมมติว่าราคาต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจมีค่าคงที่ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวแปรภายนอก ในที่นี้ได้แก่ การใช้จ่ายของรัฐ (Government spending) ภาษี (tax) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของการใช้จ่ายส่วนเพิ่มในบัญชีต่างๆ (Marginal propensity to spend) จะเท่ากับ Average propensity to spend ยกเว้นการใช้จ่ายของครัวเรือนที่มีผลของ Income effect ซึ่งสัดส่วนการใช้จ่ายสินค้าต่างๆ จะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อรายได้ของครัวเรือนเปลี่ยน ซึ่งสามารถเขียนความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ของบัญชีภายในและการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรภายนอก ได้ดังนี้

$$dY = M \cdot dY + dX$$

$$dY = (I - M)^{-1} \cdot dX$$

โดยที่	dY	การเปลี่ยนแปลงของรายได้
	dX	การเปลี่ยนแปลงตัวแปรภายนอก
	M	เมตริกส์ของ Marginal Propensity to Spend
	$(I - M)^{-1}$	ตัวคูณแบบราคาคงที่ หรือ Fixed Price Multiplier

## ผลต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจของการใช้จ่ายภาครัฐผ่านงบเพิ่มเติม

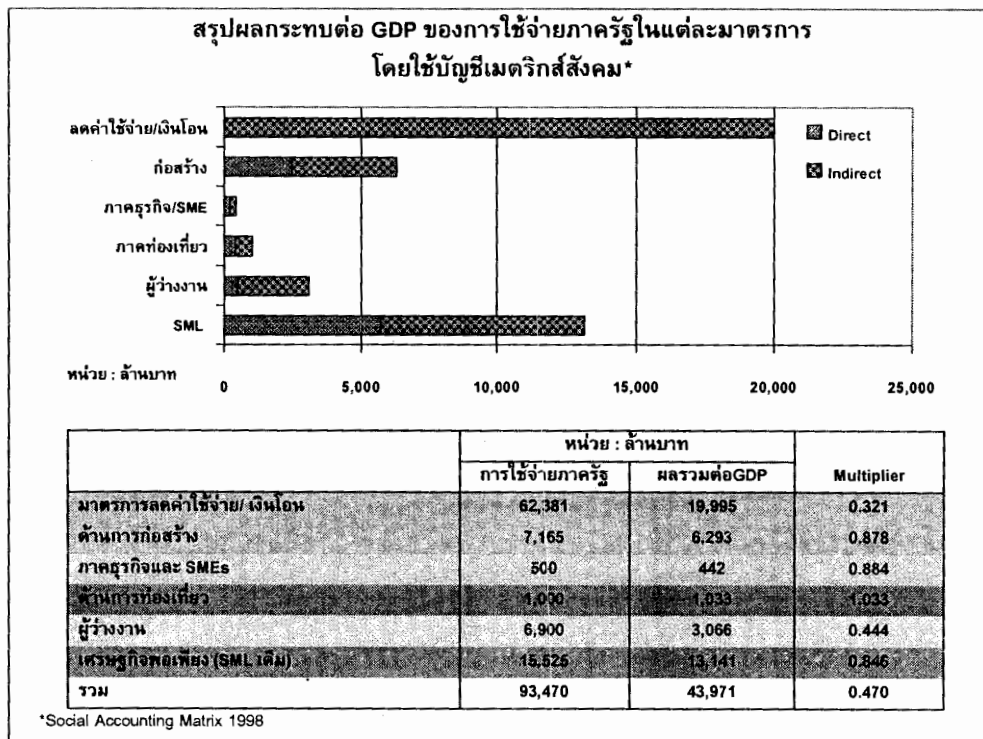
จากการศึกษาตัวทวีคูณผ่านบัญชีเมตริกส์สังกะม การกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจจำนวน 93,470 ล้านบาท (ไม่นับรวมงบฉุกเฉินประมาณ 4,000 ล้านบาทและรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง 19,139.5 ล้านบาท) จะมีตัวคูณการใช้จ่ายภาครัฐประมาณ 0.47 กล่าวคือเม็ดเงินที่รัฐใช้ไป 100 บาท จะทำให้ GDP เพิ่มขึ้นเพียง 47 บาท ค่าตัวคูณที่ค่อนข้างต่ำนี้เนื่องจากเม็ดเงินที่รัฐใส่เข้าไปในระบบเศรษฐกิจ มีส่วนรั่วไหลไปสู่การออม นอกจากนี้ในกระบวนการผลิตและการบริโภคที่เพิ่มขึ้นมีการนำเข้าจากต่างประเทศด้วยจำนวนหนึ่ง จึงทำให้เม็ดเงินที่รัฐบาลอัดฉีดเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ 93,470 ล้านบาททำให้ GDP เพิ่มขึ้นประมาณ 0.5% จากฐาน (แบ่งเป็นผลทางตรง:ผลทางอ้อม ร้อยละ 21 : 79)

เมื่อพิจารณาการอัดฉีดเงินสู่ระบบเศรษฐกิจเป็นรายมาตรการ พบว่าตัวคูณการใช้จ่ายของรัฐในกรณีผ่านมาตรการที่เม็ดเงินไปสู่ภาคการผลิตและการท่องเที่ยวโดยตรงจะมีค่าตัวคูณค่อนข้างสูงคือ 0.87-1.03 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะโครงสร้างแบบจำลองที่กำหนดผลตอบแทนทุนที่เกิดจากภาคการผลิตและท่องเที่ยวไว้สูง อีกทั้งส่วนรั่วไหลออกนอกระบบเศรษฐกิจน้อยกว่ากรณีที่ใช้มาตรการเพิ่มรายได้/ลด

<sup>10</sup> รายละเอียด ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก “บัญชีเมตริกส์สังกะม (Social Accounting Matrix) และการวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่ายงบประมาณ” โดย ลลองภพ สุสังกร์กาญจน์ และปราณี ทินกร, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, มีนาคม 2542



ค่าใช้จ่ายหรือเป็นเงินโอนสู่มือประชาชนโดยตรง ทั้งนี้ ในจำนวนเงินที่อัดฉีดจำนวน 93,470 ล้านบาท กว่าร้อยละ 70 เป็นเม็ดเงินที่เป็นเงินโอนสู่ภาคครัวเรือนซึ่งมีตัวคูณก่อนข้างต่ำ แต่มีข้อดีคือมาตรการดังกล่าวสามารถกระตุ้นการใช้จ่ายได้ทันทีเนื่องจากเป็นการอัดฉีดเงินของรัฐถึงมือประชาชนโดยตรง นอกจากนี้ ความมุ่งหวังของรัฐบาลไม่ได้อยู่ที่การเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังมีมิติในเรื่องสังคม ความเท่าเทียม และปัจจัยด้านการเมืองด้วย



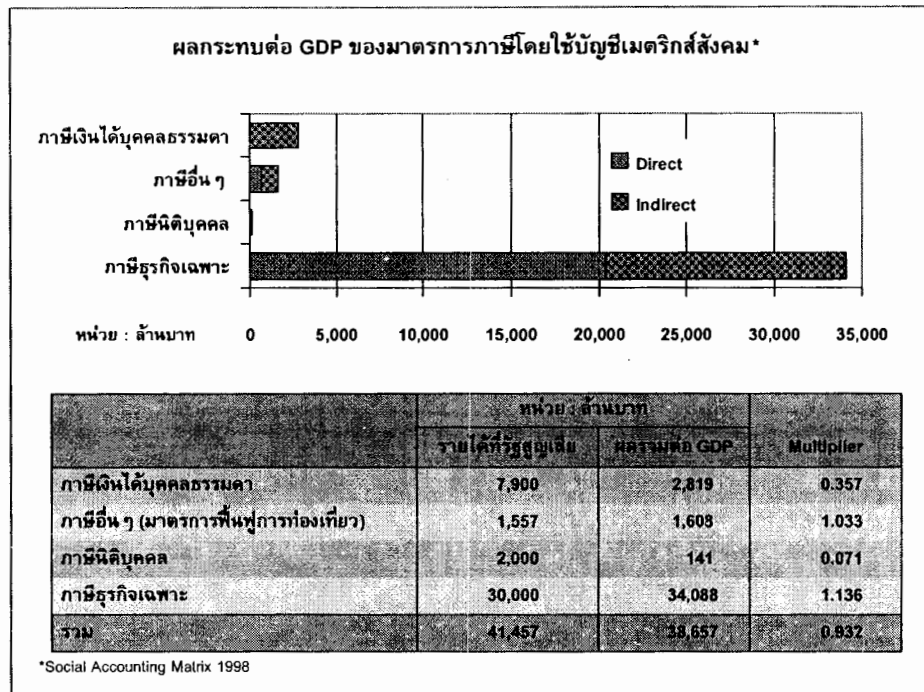
### ผลต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจของมาตรการภาษี

ในการศึกษานี้จะคำนวณผลของมาตรการภาษีในลักษณะ Lump sum Transfer โดยเม็ดเงินที่รัฐสูญเสียจากมาตรการภาษีจะกระจายไปยังครัวเรือน หรือภาคการผลิตต่างๆ ตามลักษณะของมาตรการนั้นๆ ซึ่งการดำเนินมาตรการภาษีดังกล่าวส่งผลให้รัฐสูญเสียรายได้ 41,457 ล้านบาท<sup>11</sup> จากการศึกษาตัวคูณผ่านบัญชีเมทริกซ์สังคม พบว่าตัวคูณของมาตรการภาษีมียุทธศาสตร์ประมาณ 0.93 กล่าวคือเม็ดเงินที่รัฐโอนให้กับประชาชน 100 บาท จะทำให้ GDP เพิ่มขึ้น 93 บาท ค่าตัวคูณที่ค่อนข้างสูงนี้เนื่องจากเม็ดเงินที่รัฐสูญเสียไปส่วนใหญ่ เป็นไปเพื่อขยายระยะเวลาการลดอัตราภาษีธุรกิจเฉพาะ และค่าธรรมเนียมการโอน และมาตรการฟื้นฟูการท่องเที่ยวซึ่งส่งผลโดยตรงต่อภาคการผลิต ซึ่งมีส่วนรั่วไหลน้อยกว่ามาตรการเพิ่มเงินได้ขั้นต่ำที่ยกเว้นภาษีและเพิ่มค่าลดหย่อนค่าซื้อบ้านใหม่ เนื่องจากมีส่วนรั่วไหลไปสู่การออมและการบริโภคสินค้านำเข้า รวมทั้งมาตรการภาษีนิติบุคคลที่มีผลต่อภาคธุรกิจ

<sup>11</sup> รายได้ที่สูญเสียไปของภาครัฐจำนวน 41,457 ล้านบาท เป็นการประมาณการของ สศค. ยกเว้นผลของมาตรการลดอัตราภาษีเฉพาะสำหรับกิจการขายอสังหาริมทรัพย์ ลดค่าธรรมเนียมการโอน และจดจำนอง ที่ประมาณการโดยที่มิวิเคราะห์การคลัง ธปท. ซึ่งประมาณการว่ารัฐจะสูญเสียรายได้ไป 30,000 ล้านบาท

ที่มีส่วนร่วมไปยังการออม การจ่ายกำไรหรือชำระหนี้ต่างประเทศ ส่งผลให้เม็ดเงินเหลือเพื่อจ่ายคืนผู้ถือหุ้นน้อย ทำให้การบริโภคมิไม่มาก

จากตัวคูณภาวที่มีสัดส่วน 0.93 จึงทำให้เม็ดเงินที่รัฐบาลโอนให้ประชาชนผ่านมาตรการภาวจำนวน 41,457 ล้านบาทจะทำให้ GDP เพิ่มขึ้นประมาณ 0.4% จากฐาน (แบ่งเป็นผลทางตรง:ผลทางอ้อม ร้อยละ 54.4: 45.6)

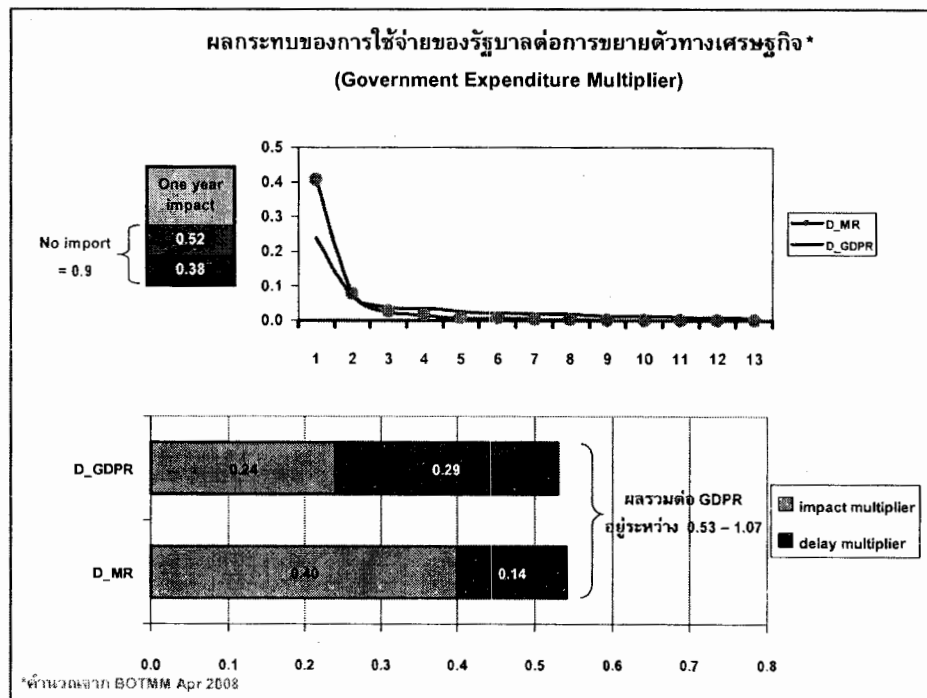


## ภาคผนวก 2

## ผลการศึกษาดัชนีคูณผ่านแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคของธนาคารแห่งประเทศไทย (BOTMM)

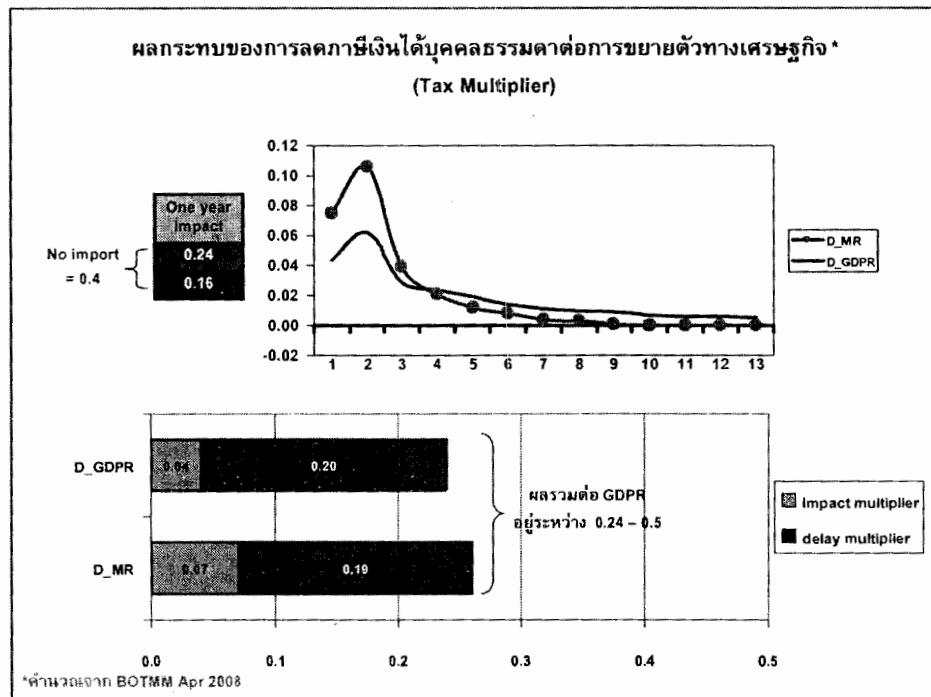
## ผลต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจของการใช้จ่ายภาครัฐผ่านงบเพิ่มเติม

จากการศึกษา พบว่าตัวคูณการใช้จ่ายของรัฐบาลจากผลโดยตรงจากมาตรการในรอบแรก (Impact multiplier) และผลต่อเศรษฐกิจในรอบถัดๆ ไป (Delay multiplier) จะมีค่าอยู่ระหว่าง 0.53 - 1.07 โดยผลจะเกิดขึ้นมากที่สุดในไตรมาสแรกและค่อยๆ ลดลงในรอบถัดๆ ไป ทั้งนี้ ผลจะมากหรือน้อยขึ้นกับว่าระบบเศรษฐกิจมีการนำเข้ามาอย่างน้อยเพียงใด หากเศรษฐกิจเป็นระบบปิด คือไม่มีการนำเข้า ค่าตัวคูณของการใช้จ่ายรัฐบาลจะสูงถึง 1.07 ทั้งนี้ ผลของการใช้จ่ายภาครัฐจะส่งผลกระทบต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยผ่านการใช้จ่ายของรัฐ โดยตรงและอีกส่วนหนึ่งผ่านการกระตุ้นการบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชนในลักษณะ Crowding in ในรอบถัดๆ ไป



### ผลต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจของมาตรการภาษี

จากการศึกษา พบว่ามาตรการภาษีจะทยอยส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจตั้งแต่ไตรมาสแรกและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจมากที่สุดภายในไตรมาสที่ 2 และผลจะค่อยๆ ลดลงในไตรมาสถัดไป โดยผลรวมของผลของการลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้ง Impact multiplier และ Delay multiplier จะมีค่าตัวคูณอยู่ระหว่าง 0.24 - 0.50 ซึ่งถ้าไม่มีส่วนรั่วไหลไปที่การนำเข้าทั้งในแง่การผลิตและการบริโภค ค่าตัวคูณจะมีสัดส่วนอยู่ที่ประมาณ 0.50





แผนปฏิบัติการ  
**ทศวรรษเงิน**  
2555



## หลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการ

- 1 สร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน รักษาสิ่งแวดล้อม เพิ่มประสิทธิภาพทางภาคเกษตรและอุตสาหกรรม
- 2 ปรับปรุงบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและเพิ่มขีดความสามารถทางธุรกิจ
- 3 สร้างศักยภาพทางการท่องเที่ยว
- 4 สร้างฐานรายได้ใหม่จากเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์
- 5 พัฒนาคุณภาพทางการศึกษา
- 6 ปฏิรูปมาตรฐานระบบสาธารณสุข
- 7 สร้างอาชีพเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในระดับชุมชน



# ประโยชน์ของปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ครอบคลุมประชาชนทั่วประเทศ

	ทั่วป.ท.	ภาค กลาง	ภาค ด.อ.	ภาค เหนือ	ภาค ด.อ. /เหนือ	ภาค ใต้	ภาค ด.ด.
บริหารจัดการน้ำ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ขนส่ง	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
โครงสร้างพื้นฐาน การท่องเที่ยว	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การศึกษา	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
สาธารณสุข	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
สวัสดิภาพของ ประชาชน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
วิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อม	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
พัฒนาการท่องเที่ยว	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
เศรษฐกิจเชิง สร้างสรรค์	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การลงทุนระดับ ชุมชน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

พัฒนาระบบน้ำและชลประทานรวมกว่า 1,400 แห่งทั่วประเทศ เพื่อผลผลิตทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้น

ระบบรถไฟรางคู่เชื่อมโยงการขนส่งจากภาคเหนือและ ภาคอีสานสู่การส่งออกสินค้าที่อ่าวไทย

พัฒนาโรงพยาบาลตำบล 5,000 แห่ง และการรักษาโรคเฉพาะทางผ่าน Excellence center ในชุมชน

ยกระดับมาตรฐานโรงเรียน 8,000 แห่งทั่วประเทศ ด้วยการพัฒนาครูและจัดหาคอมพิวเตอร์

พัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยวผ่านโครงสร้างพื้นฐานอำนวยความสะดวกและความปลอดภัย

พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบชลประทาน 1,148 แห่ง เพื่อป้องกันองเกษตรกร



ยกระดับมาตรฐานโรงเรียน 8,000 แห่ง ด้วยโครงการพัฒนาครู การจัดทำคอมพิวเตอร์



เร่งรัดโครงการระบบรถไฟฟ้า 5 สายภายในปี 2553

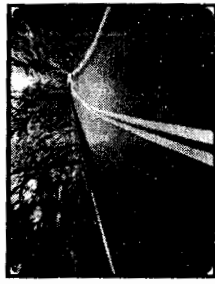
เพิ่มพื้นที่ชลประทาน ด้วยฝายและอ่างเก็บน้ำ 738 แห่ง



แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้



พัฒนาทางหลวงเพื่อความปลอดภัยและการคมนาคมผ่านชุมชน รวมถึงถนนไร้ฝุ่น 7,200 กม. ทั่วประเทศ

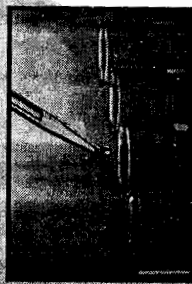


ปรับปรุงทางรถไฟระยะทางรวม 586 กม. ในเส้นทางตะวันออกเฉียงเหนือ



ระบบรถไฟรางคู่เชื่อมโยงการขนส่งสินค้าจากภาคเหนือและภาคอีสานสู่ทั่วไทย

เชื่อมต่อกองกรวิจัยและขยายประโยชน์เชิงพาณิชย์



พัฒนาบริการทางการแพทย์และศูนย์รักษาโรคเฉพาะทางในชุมชน



เพิ่มศักยภาพการท่องเที่ยวด้วยโครงสร้างอำนวยความสะดวกและความปลอดภัย



เครือข่ายการกระจายพลังงานที่มีประสิทธิภาพ



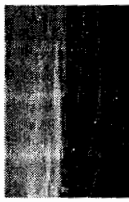




# รายละเอียดของปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ที่ครอบคลุมทั่วประเทศ

## โครงการที่ครอบคลุมทั่วประเทศ

- พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบชลประทาน 1,148 แห่ง
- การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ชลประทานเดิม
- จัดหาแหล่งน้ำและเพื่อพื้นที่ชลประทานใหม่ 738 แห่ง
- การป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ 470 แห่งใน 66 จังหวัดทั่วประเทศ
- การปรับปรุงพันธุ์และการกระจายพันธุ์พืชและสัตว์
- การพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตรเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม
- เพิ่มประสิทธิภาพและบำรุงรักษาทางหลวง
- ถนนไร้ฝุ่น (7,200 กม. ทั่วประเทศ)
- การติดตั้งระบบโครงข่ายโทรคมนาคมทั่วประเทศ
- ปรับปรุงสถานีรถไฟทั่วประเทศ
- พัฒนาและยกระดับคุณภาพครูทั้งระบบ
- ระบบคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา
- ยกกระดับมาตรฐานโรงเรียนระดับประถมศึกษา-มัธยมศึกษาทั่วประเทศ 8,000 แห่ง
- ยกกระดับมาตรฐานบริการทางการแพทย์
- โรงพยาบาลประจำตำบลกว่า 9,000 แห่ง
- พัฒนาศูนย์บริการตติยภูมิศูนย์โรคหัวใจศูนย์โรคมะเร็ง และเครือข่ายการบำบัดเจ็บแห่งชาติกว่า 100 แห่ง
- ปรับปรุงระบบข้อมูลสุขภาพภาครัฐ เพื่อรองรับระบบการประกันสุขภาพแห่งชาติ
- วิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสม
- พื้นฟูเศรษฐกิจและพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร
- ส่งเสริมการปลูกต้นไม้และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม
- ปรับปรุงมาตรฐานความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยว
- พัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่ต้องพัฒนาเร่งด่วน
- ส่งเสริมความสามารถและสมรรถนะบุคลากรท่องเที่ยวของ โรงแรมสู่ระดับสากล
- แผนการสร้างอาชีพและรายได้เพื่อยกระดับคุณภาพ (ต้นกล้าอาชีพ)





# รายละเอียดของปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ที่ครอบคลุมทั่วประเทศ

## โครงการในภาคกลาง

- รถไฟฟ้าสายสีม่วง เขียวอ่อน เขียวเข้ม น้ำเงิน ชมพู และน้ำตาล
- ก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออก ช่วง ฉะเชิงเทรา-คลองสิบเก้า-แก่งคอย
- แผนงานผลิตและพัฒนาศักยภาพแพทย์และบุคลากร
- ส่งเสริมเทคโนโลยี วิศวกรรม และนวัตกรรมเพื่อยกระดับความสามารถของภาคการผลิต
- ปรับปรุงทางระยะที่ 5 ช่วงแก่งคอย-แก่งเสือเต้น สุระนารายณ์-บัวใหญ่ ชุมทางถนนจรัล-บัวใหญ่ ระยะทาง 308 กม.
- ก่อสร้างทางหลวงสายพิเศษระหว่างเมืองสายบางปะอิน-สระบุรี-นครราชสีมา
- ปรับปรุงเพิ่มเติมสถานีขนส่งผู้โดยสารทั่วประเทศ (ระยะแรก)
- เพิ่มประสิทธิภาพของส่วนราชการด้านสาธารณสุข
- อนุรักษ์ฟื้นฟูมรดกโลกอยุธยาในสภาวะเร่งด่วน

## โครงการในภาคตะวันออก

- แผนงานผลิตและพัฒนาศักยภาพแพทย์และบุคลากร
- ส่งเสริมเทคโนโลยี วิศวกรรม และนวัตกรรมเพื่อยกระดับความสามารถของภาคการผลิต
- ปรับปรุงท่าอากาศยานอุตุตะนา
- เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของกรมการขนส่งทางบก
- บูรณาการบริการผู้สูงอายุระดับตติยภูมิ
- พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อยกระดับอุตสาหกรรมก่อสร้างของประเทศไทยอย่างยั่งยืน
- แผนงานเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตพื้นที่พิเศษ
- เพิ่มศักยภาพการเฝ้าระวังและดูแลรักษาความปลอดภัยนักท่องเที่ยว
- สนับสนุนการจัดประชุมแบบอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและกิจกรรมรับผิดชอบต่อสังคม



# รายละเอียดของปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ที่ครอบคลุมทั่วประเทศ

## โครงการในภาคเหนือ

- ปรับปรุงทางรถไฟที่ไม่ปลอดภัยต่อการเดินทาง
- เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของกรมการขนส่งทางบก และกรมขนส่งทางอากาศ
- ปรับปรุงท่าอากาศยานในภูมิภาค (ปาย)
- ปรับปรุงเพิ่มเติมสถานีขนส่งผู้โดยสาร
- ยกกระดับคุณภาพอาชีพศึกษา
- พัฒนาเขื่อนแควน้อย จังหวัดพิษณุโลก
- เพิ่มศักยภาพการดูแลรักษาความปลอดภัยนักท่องเที่ยว
- Maximize Your Meeting Inspiration
- ส่งเสริมการเรียนรู้และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ
- สนับสนุนการจัดประชุมแบบอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและกิจกรรมรับผิดชอบต่อสังคม (Green Incentives)
- ฟันฟุคูเมืองกำแพงเมืองสุโขทัย
- ติดตั้งไฟฟ้าโบราณสถานอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชร

## โครงการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

- ยกกระดับคุณภาพอาชีพศึกษา
- แผนงานผลิตและพัฒนาบุคลากรแพทย์และบุคลากร
- ปรับปรุงทางระยะที่ 5 ช่วงแก่งค้อย-แก่งเสือเต้น สุระนาทรายณ์-บัวใหญ่ ชุมทางถนนจระบัวใหญ่ ระยะทาง 308 กม.
- ปรับปรุงทางระยะที่ 6 ช่วงชุมทางบัวใหญ่ - หนองคาย ระยะทาง 278 กม.
- ปรับปรุงเพิ่มเติมสถานีขนส่งผู้โดยสารทั่วประเทศ (ระยะแรก)
- เพิ่มประสิทธิภาพของกรมขนส่งทางอากาศ
- เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของกรมการขนส่งทางบก
- KABARA (Konkean Agritronics, Biotronics, Autotronics Regional Advances) เพื่อสนับสนุนนวัตกรรมด้านกระบวนการอิเล็กทรอนิกส์ทางการเกษตรชีวภาพและยานยนต์
- พัฒนาพิพิธภัณฑ์ไดโนเสาร์ภูเวียง จังหวัดขอนแก่น



# รายละเอียดของปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ที่ครอบคลุมทั่วประเทศ

## โครงการในภาคใต้

- ก่อสร้างทางหลวงสนับสนุนการขนส่งแบบต่อเนื่อง (จ.ระนอง)
- ปรับปรุงท่าอากาศยานในภูมิภาค (กระบี่ นราธิวาส)
- เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของกรมการขนส่งทางบก และกรมขนส่งทางอากาศ
- พัฒนาการประปาเกาะสมุย
- แผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้
  - ยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในระดับหมู่บ้าน
  - พัฒนาคุณภาพคน พหุวัฒนธรรม และมาตรฐานบริการสังคม
  - แผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการลงทุน
  - แผนการพัฒนาขีดความสามารถเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน
- ปรับปรุงระเบียบและการบริหารจัดการ
- พัฒนาการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ

## โครงการในภาคตะวันตก

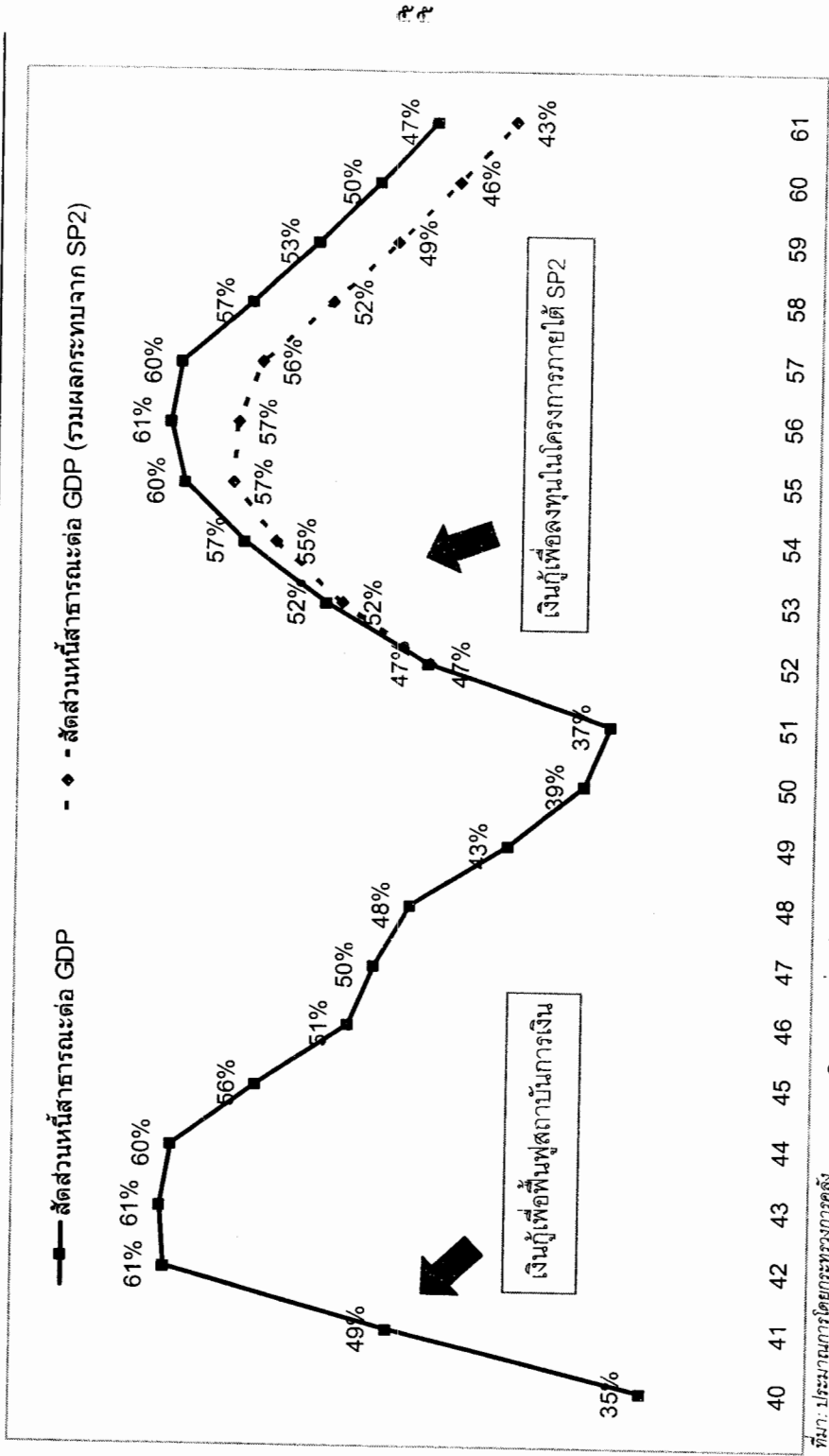
- พัฒนาโครงข่ายทางหลวงเชื่อมโยงระหว่างประเทศ (เชิงเขา ตะนาวศรี - กอกระเจิก)
- ปรับปรุงท่าอากาศยานในภูมิภาค (หัวหิน)
- พัฒนาการประปาประจวบคีรีขันธ์ - หัวหิน
- ยกระดับคุณภาพอาชีวศึกษา (Modernized Vocational Education)
- จัดทำรายละเอียดแผนแม่บทพื้นที่หมู่บ้านประมงปากน้ำประจวบคีรีขันธ์เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
- เพิ่มศักยภาพการเฝ้าระวังและดูแลรักษาความปลอดภัยนักท่องเที่ยว
- สนับสนุนการจัดประชุมแบบอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและกิจกรรมรับผิดชอบต่อสังคม (Green Incentives)



# ความจำเป็นต่องู๋เงินเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

## สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP

- กระทรวงการคลังคาดว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะลดลงจากระดับ 61% ด้วยเหตุผลดังนี้
    - GDP เติบโตจากการลงทุนที่สร้างโอกาสการขยายตัวของประเทศ
    - การชำระคืนหนี้ตามกำหนดเวลา
    - จัดเตรียมงบประมาณแบบสมดุลอย่างต่อเนื่อง
- หลังจากปี พ.ศ. 2558



ที่มา: ประมาณการโดยกระทรวงการคลัง

สมมติฐานการเติบโตของ Real GDP (%)

ปี	ไม่รวมผลกระทบจาก SP2	รวมผลกระทบจาก SP2
40	-3.5	-3.4
41	2.5	4.1
42	4.0	5.2
43	4.5	5.5
44	5.0	6.0
45	5.5	6.0
46	5.5	6.0
47	5.5	6.0
48	5.5	6.0
49	5.5	6.0
50	5.5	6.0
51	5.5	6.0
52	5.5	6.0
53	5.5	6.0
54	5.5	6.0
55	5.5	6.0
56	5.5	6.0
57	5.5	6.0
58	5.5	6.0
59	5.5	6.0
60	5.5	6.0
61	5.5	6.0



# คณะกรรมการพิจารณาการลงประชามติ 2555

1. ปลัดกระทรวงการคลัง	ประธาน
2. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ	กรรมการ
3. ผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทย	กรรมการ
4. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
5. ผู้แทนกระทรวงการคลัง	กรรมการและเลขาธิการร่วม
6. ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ	กรรมการและเลขาธิการร่วม

## อำนาจหน้าที่

- 1) พิจารณารายละเอียดความเหมาะสมของโครงการ และจัดลำดับความสำคัญของโครงการ
- 2) พิจารณาความเหมาะสมของวงเงินลงทุน
- 3) พิจารณาแหล่งเงินลงทุนและรูปแบบการลงทุนที่เหมาะสมในการดำเนินโครงการ
- 4) จัดทำแผนปฏิบัติการ กำกับและติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย
- 5) นำเสนอโครงการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่โครงการได้เข้าข่ายต้องดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมาย เช่น พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ และ พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนบริหารงานรัฐวิสาหกิจในกิจการของรัฐ เป็นต้น เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วเสร็จให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป



# การติดตามประเมินผลโครงการลงทุน

- กระทรวงเจ้าสังกัดและหัวหน้าหน่วยงานเจ้าของโครงการ รับผิดชอบการดำเนินงานตามแผนงาน

- กระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณการ รับผิดชอบในการติดตาม ดูแล และเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินลงทุน

- สภาพัฒน์ รับผิดชอบในการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการ และผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ

- คณะกรรมการฯ รายงานสรุปผลการดำเนินงานต่อ รมว. คลังและ ครม. ทุกเดือน

กรม. รายงานสรุปผลการดำเนินงานต่อสภาฯ

# โครงการภายใต้ปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555



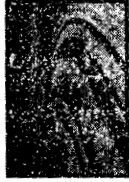
น้ำตลอดปี  
ตลอดฤดูร้อน

- สร้างและปรับปรุงแหล่งน้ำทั่วประเทศ 1,460 แห่ง
- เกษตรกรไทยเพาะปลูกได้ตลอดปี
- กระจายไฟฟ้าสู่พื้นที่ของเกษตรกรทั่วประเทศ



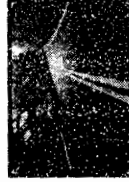
รถไฟฟ้าคนกรุงเทพฯ 9 สาย

- รถไฟฟ้า 9 สาย ขยายให้ครอบคลุมกรุงเทพและปริมณฑล (รวมกว่า 210 กม.)
- รองรับผู้โดยสารไม่น้อยกว่า 5 ล้านคนต่อวัน
- ผู้โดยสารประหยัดเวลาและค่าเดินทางเป็นมูลค่า 100 บาทต่อคนต่อวัน
- สร้างงานช่วงก่อสร้างโครงการประมาณ 800,000 ตำแหน่ง



รถไฟรางคู่ เชื่อมเหนือและอีสาน  
สู่ตลาดโลก

- ลดเวลาเดินทางจากภาคเหนือและภาคอีสานสู่ท่าเรือแหลมฉบังมากถึง 6 ชั่วโมง
- เพิ่มจำนวนขบวนรถไฟต่อวันได้ถึง 4 เท่า
- ลดระยะเวลาขนถ่ายสินค้าจากท่าเรือถึงผู้นำเข้าจาก 9 ชั่วโมงเป็น 5 ชั่วโมง\*



ถนนปลอดภัยเชื่อมทุกชุมชน

- ลาดยางถนนลูกรัง โดยโครงการถนนไร้ฝุ่น 7,200 กม.ทั่วประเทศ
- สร้างและปรับปรุงเส้นทางหลวงหลัก เพิ่มช่องทางเดินรถอีกเท่าตัว รวม 1,200 กม.
- สร้างงานช่วงก่อสร้างโครงการประมาณ 420,000 ตำแหน่ง



ขยายสุวรรณภูมิ  
ก้าวสู่ความเป็นหนึ่ง

- ขยายสนามบินสุวรรณภูมิให้สามารถรองรับผู้โดยสารได้ถึง 60 ล้านคนต่อปี



ท่องเที่ยวไทยพร้อมรับแขก

- ติดตั้งระบบประปาและไฟฟ้าเพื่อเพิ่มศักยภาพการท่องเที่ยวเกาะและเมืองต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวมากกว่า 11 ล้านคน
- ปรับปรุงสถานีรถขนส่ง 32 แห่งและสถานีรถไฟ 78 แห่งทั่วประเทศ

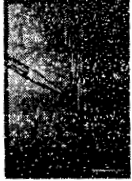


# โครงการภายใต้ปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555



เพิ่มครู เพิ่มคอมพิวเตอร์  
เสริมสภาพหลักการศึกษชาติ

- ส่งมอบคอมพิวเตอร์จำนวนกว่าสองแสนเครื่องสู่โรงเรียนประมาณ 17,000 แห่ง (ประมาณ 8,000 แห่งภายในปี 2553)
- สร้างและปรับปรุงห้องสมุดในโรงเรียน 1,700 แห่ง
- ยกระดับคุณภาพอาชีวศึกษาใน 31 จังหวัด
- เพิ่มและพัฒนาครูทั้งระบบตามรายวิชาเอกที่มีความขาดแคลน



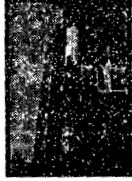
ห้องแล็บแห่งชาติเพื่อคนไทย

- จำนวนกว่า 70,000 ตำแหน่ง เพื่อการวิจัยเพิ่มความสามารภในการผลิตของอุตสาหกรรมหลัก ส่งผลให้ลดการพึ่งพิงเทคโนโลยีและวัตถุดิบจากต่างประเทศ
- ลดการนำเข้าประมาณ 100,000 ล้านบาทต่อปี



โรงพยาบาลมาตรฐานใกล้ทุกบ้าน

- ยกระดับสถานอนามัยระดับชุมชน เป็นโรงพยาบาลสร้างเสริมสุขภาพตำบลประมาณ 10,000 แห่ง
- ปรับปรุงพัฒนาโรงพยาบาลระดับอำเภอและโรงพยาบาลระดับจังหวัด กว่า 800 แห่ง
- พัฒนาสถานพยาบาลรักษาโรคหัวใจจำนวน 46 แห่ง โรคมะเร็ง 30 แห่ง และเครือข่ายควบคุมการบาดเจ็บ 30 แห่ง



สร้างบ้านเจ้าหน้าที่ไทย

- สร้างอาคารที่พักข้าราชการตำรวจ 390 แห่ง
- สร้างอาคารที่พักข้าราชการกระทรวงกลาโหมและกระทรวงสาธารณสุข



392 โครงการ  
ชายแดนใต้สู่ความก้าวหน้า

- จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมฮาลาลครบวงจร คาดว่าจะสร้างงานได้ถึง 5,000 ตำแหน่ง
- ส่งเสริมการปลูกปาล์มน้ำมันครบวงจร คาดว่าจะสร้างงานกว่า 7,000 ตำแหน่ง
- 50 โครงการด้านยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในปี 2553

# การกระจายผลประโยชน์ของปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555

## ชุมชน

- การเดินทางและขนส่งมวลชนที่ดีขึ้น โดยมีถนนไร้ฝุ่นและทางหลวงที่เข้าถึงชุมชนมากขึ้น
- การไฟฟ้าทั่วถึงทุกครัวเรือนและระบบส่งไฟที่เชื่อถือได้
- การศึกษาที่ดีและทั่วถึง เพิ่มระดับคุณภาพของประชาชนและชุมชน
- สาธารณสุขทั่วถึง เพิ่มระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน
- ยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตในระดับหมู่บ้านใน 5 จังหวัดภาคใต้

## เกษตรกร

- โครงการชลประทานขนาดต่างๆ เพื่อช่วยการเพาะปลูกและป้องกันภัยแล้ง
- มีการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย
- ระบบขนส่งที่ดีขึ้นเพื่อช่วยการขนส่งผลิตภัณฑ์การเกษตร
- โครงการส่งเสริมเทคโนโลยีภาคการผลิตจะช่วยให้ผลผลิตและมูลค่าเพิ่ม
- ปรับปรุงพันธุ์และการกระจายพันธุ์พืชและสัตว์

## ลูกจ้าง

- มีการเพิ่มการจ้างงานและสร้างงาน
- มีการยกระดับความชำนาญด้านนวัตกรรม เพื่อเพิ่มศักยภาพของบุคลากร

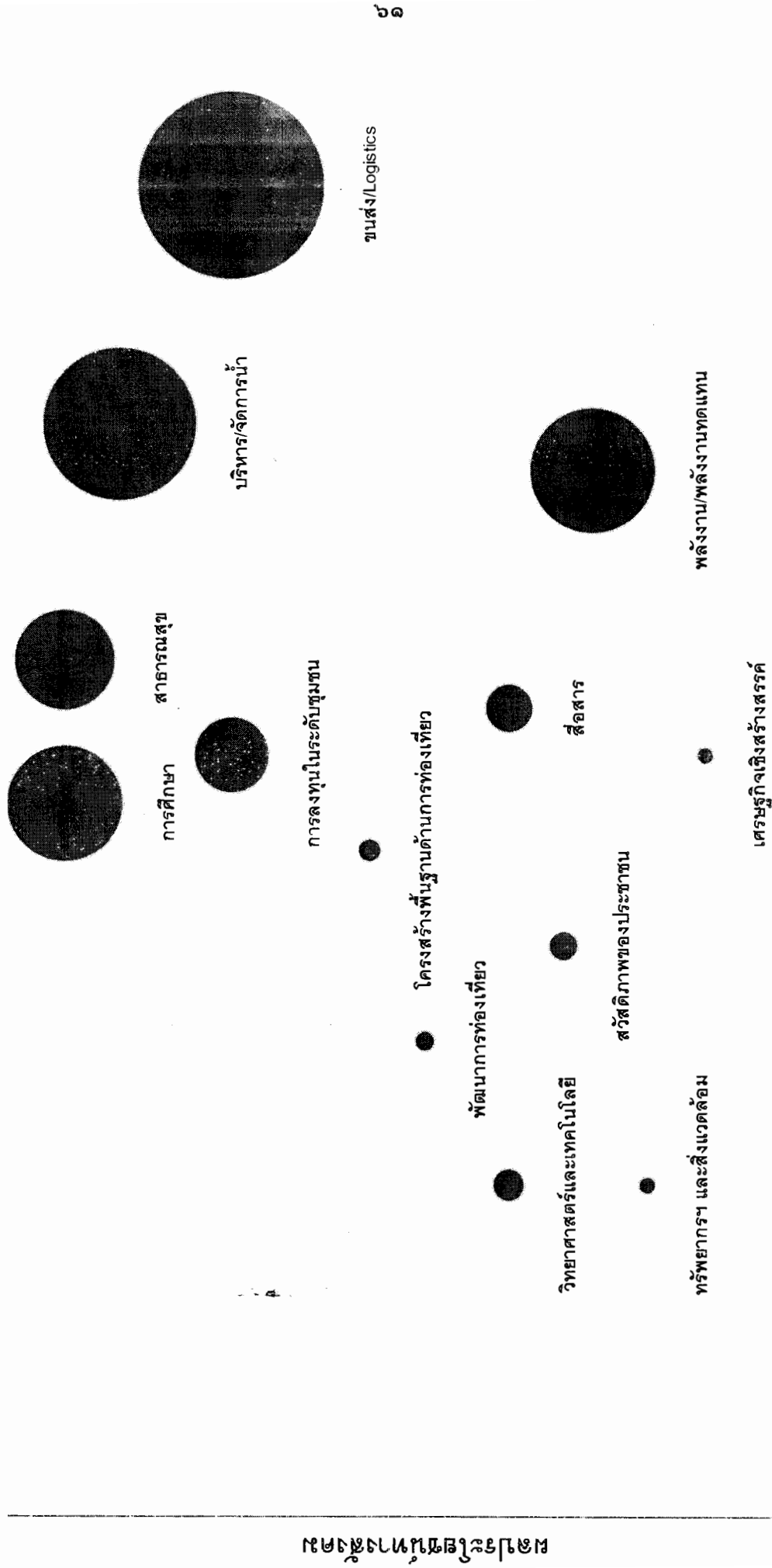
## ภาคธุรกิจ

- การเพิ่มโครงสร้างพื้นฐานในด้านของโทรคมนาคมและคมนาคมทั่วประเทศ รวมทั้งระบบรถไฟรางคู่เชื่อมโยงการขนส่งภาคเหนือและภาคอีสานสู่ทั่วประเทศ จะช่วยให้การทำธุรกิจสะดวกและมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- การปรับปรุงด้านการศึกษาและอาชีวศึกษาทั่วประเทศช่วยให้มีบุคลากรที่มีความรู้และประสิทธิภาพเข้าสู่ภาคธุรกิจ
- ส่งเสริมการท่องเที่ยวและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวให้ธุรกิจในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวดีขึ้น



# ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทางสังคมของปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง

2555



**เศรษฐกิจโลก เศรษฐกิจไทย ฟันจริงหรือ?:  
บทวิเคราะห์และประมาณการเศรษฐกิจไทย ปี 2552-2553**

**รายงานวิจัย (ครั้งที่ 1)**

**โครงการเฝ้าระวังและวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาคไทย**

**Macroeconomic Surveillance and Analysis**

**สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย**

**7 มิถุนายน 2552**

## เศรษฐกิจโลก เศรษฐกิจไทย ฟันจริงหรือ?:

บทวิเคราะห์และประมาณการเศรษฐกิจไทย ปี 2552-2553

สมชัย จิตสุชน  
พัฒน พัฒนรังสรรค์  
ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์

เศรษฐกิจไทยเข้าสู่ภาวะถดถอยอย่างชัดเจนตั้งแต่ไตรมาสสุดท้ายของปี 2551 โดยอัตราการขยายตัวติดลบต่อเนื่องแล้วสองไตรมาส และมีการคาดการณ์อย่างแพร่หลายว่าจะยังติดลบต่อไปอีก ทั้งนี้เป็นผลจากการลดลงอย่างรุนแรงของรายได้การส่งออกและการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตามในระยะประมาณหลายเดือนที่ผ่านมา ได้เริ่มมีสัญญาณของการ ‘ฟื้นตัว’ ของเศรษฐกิจโลก โดยดัชนีเศรษฐกิจหลายตัวโดยเฉพาะดัชนีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการผลิตเริ่มมีอัตราการลดที่ชะลอลดลง บางตัวก็ปรับสูงขึ้น และเนื่องจากเศรษฐกิจไทยอิงกับเศรษฐกิจโลกอย่างใกล้ชิด ดังนั้นจึงหวั่นไหว รูปแบบ และความยั่งยืนของการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดและสมควรได้รับการวิเคราะห์อย่างรอบด้านเพื่อความแม่นยำของการพยากรณ์เศรษฐกิจโดยเฉพาะในระยะ 1-2 ปีข้างหน้า อันจะมีผลต่อเนื้อหาที่สามารถกำหนดนโยบายรับมือที่เหมาะสมได้

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินความยั่งยืนของสัญญาณการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก โดยเริ่มจากการรวบรวมและนำเสนอการเปลี่ยนแปลงของดัชนีทางเศรษฐกิจที่สำคัญของเศรษฐกิจหลักของโลก (เช่นสหรัฐอเมริกา ยุโรป ญี่ปุ่น จีน) เศรษฐกิจภูมิภาค และเศรษฐกิจไทย จากนั้นจะวิพากษ์ความยั่งยืนของแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในตัวแปรเหล่านี้ พร้อมทั้งเสนอมุมมองทางด้านปัจจัยพื้นฐานของเศรษฐกิจโลก โดยรวบรวมความคิดและผลการวิจัยของนักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำของโลกในประเด็นนี้ ในส่วนท้ายเป็นการเสนอผลการประมาณการเศรษฐกิจมหภาคของไทยรายไตรมาสสำหรับปี 2552 และ 2553

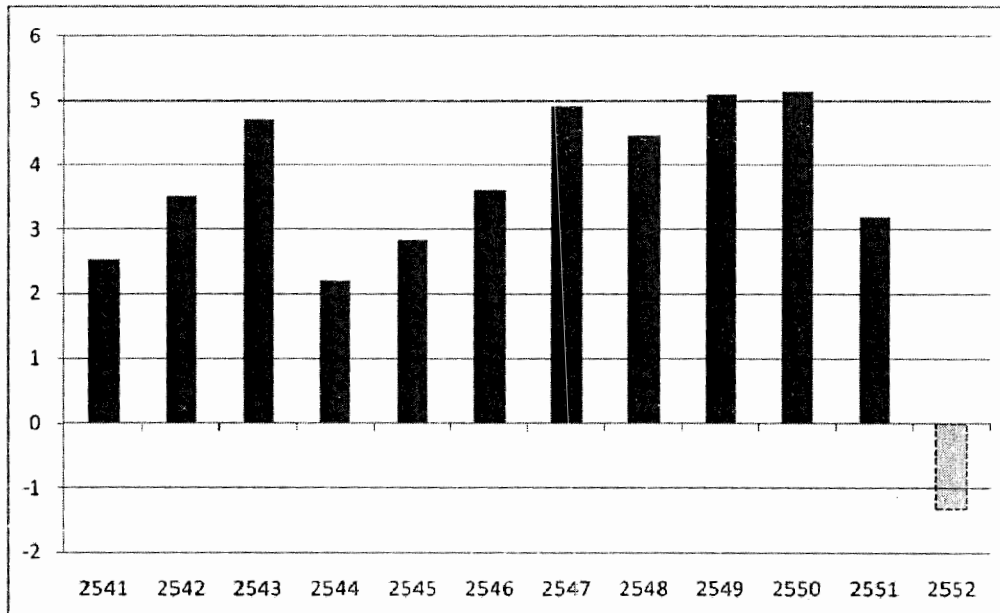
### ภาวะเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทยล่าสุด

วิกฤติเศรษฐกิจโลกในครั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤติทางการเงินของสหรัฐอเมริกา โดยมีจุดเริ่มต้นจากเงินเฟ้อสูงในสินทรัพย์โดยเฉพาะในภาคอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับการปล่อยกู้ยืมอย่างหลวมของสถาบันการเงิน การใช้เครื่องมือทางการเงินใหม่ ๆ ที่ไม่สามารถประเมินความเสี่ยงในภาพรวม (aggregate risks) ได้อย่างชัดเจน ทำให้เมื่อปล่อยกู้ยืมหมดตัวจึงส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินทั้งที่เป็นสถาบันการเงินรูปแบบเดิม (traditional banks) และสถาบันการเงินเพื่อการลงทุน (investment banks) จนถึงขั้นล้มละลายขนานใหญ่ โดดเดี่ยวกับเมื่อครั้งเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรุนแรงทั่วโลก (Great Depression) เมื่อประมาณ 70 ปีที่แล้ว

อย่างไรก็ตามแผนการรับมือกับปัญหาของประเทศต่าง ๆ ทั้งในด้านการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและสถาบันการเงิน การกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยนโยบายการคลังผ่อนคลายเป็นต้นไป รวมทั้งความ

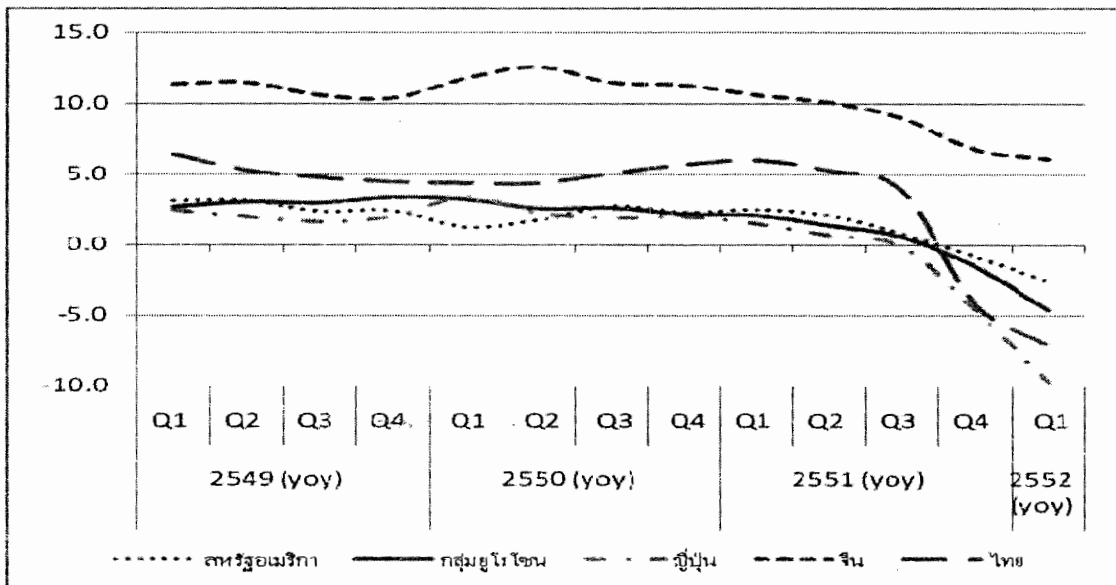
ร่วมมือระหว่างประเทศ ช่วยให้เศรษฐกิจโลกรอดพ้นจากการตกต่ำครั้งใหญ่ อย่างไรก็ตามความซบเซาของเศรษฐกิจยังคงรุนแรงและแผ่ขยายในวงกว้าง โดยคาดว่าเศรษฐกิจโลกในปี 2552 นี้จะขยายตัวติดลบเป็นครั้งแรกในรอบหลายปี (ดูรูปที่ 1) และตัวเลขจริงที่เผยแพร่แล้วก็ยืนยันว่าเศรษฐกิจหลัก ๆ ของโลกรวมทั้งไทยด้วยล้วนขยายตัวติดลบ ยกเว้นเพียงจีนเท่านั้นที่ยังขยายตัวเป็นบวกแต่น้อยกว่าการขยายตัวในอดีตมาก (รูปที่ 2)

รูปที่ 1 อัตราการเจริญเติบโตเศรษฐกิจโลกและคาดการณ์ปี 2552



ที่มา: กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF). ตัวเลขสำหรับปี 2552 เป็นประมาณการ

รูปที่ 2 อัตราการเจริญเติบโตไตรมาสของเศรษฐกิจหลักและไทย



ที่มา: กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF).

ตารางที่ 1 แสดงถึงมาตรการทั้งด้านการเงินและด้านการคลังที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้ จะเห็นได้ว่าหลายประเทศดำเนินนโยบายผ่อนคลายเป็นระยะและกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างแรง เช่น ใช้จํายกงบประมาณ กระตุ้นเศรษฐกิจมากกว่าหรือใกล้เคียงร้อยละ 10 ของรายได้ประชาชาติ (สหรัฐอเมริกา จีน สิงคโปร์) กลุ่มประเทศยุโรปและทวีปออสเตรเลียก็กระตุ้นเศรษฐกิจอย่างมากเช่นกัน นอกจากนี้ธนาคารกลางของทุกประเทศทำการลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว

ตารางที่ 1 มาตรการการเงินและการคลังการปรับลดอัตราดอกเบี้ยและมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ

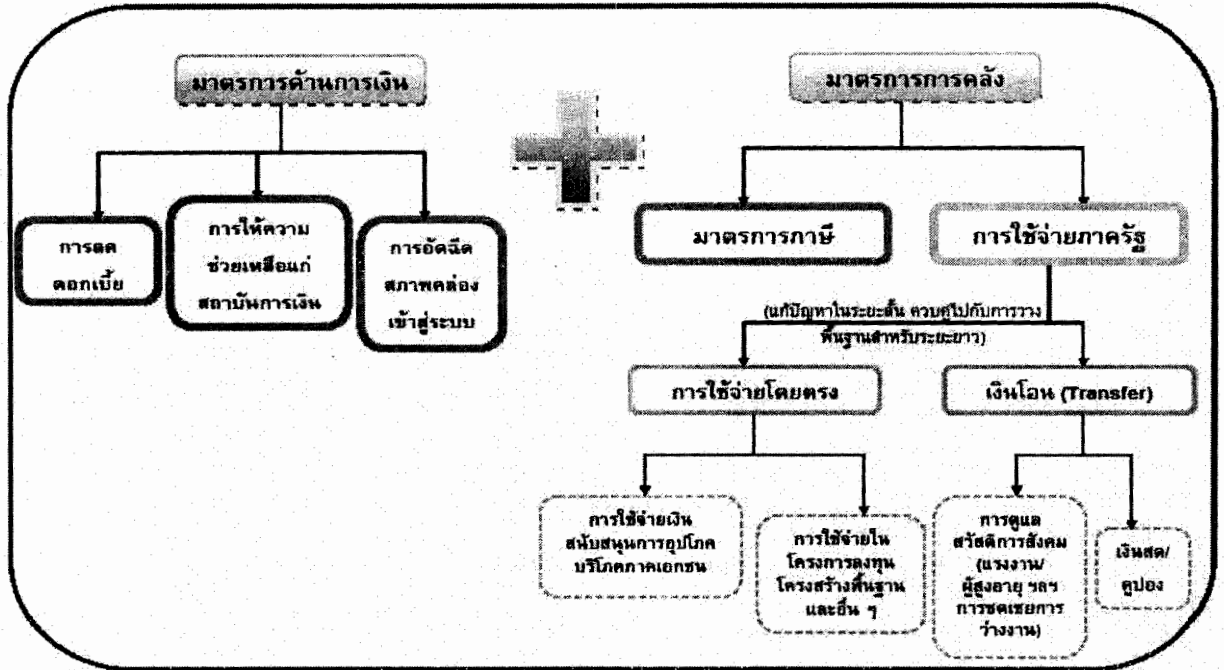
ประเทศ	อัตราดอกเบี้ย นโยบาย*	มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ	
		% of GDP	พันล้านเหรียญสหรัฐ
สหรัฐ	4.0 % → (0-0.25%)	10.8	1,489
ญี่ปุ่น	0.5 % → 0.1 %	2.0	87.6
กลุ่มประเทศยุโรป	4.25 % → 2.0 %	n.a.	250
เยอรมนี	-	3.1	102.9
ฝรั่งเศส	-	1.5	38.9
อิตาลี	-	4.3	90.5
บัลแกเรีย	-	0.8	0.3
สาธารณรัฐเชค	-	0.4	0.7
สโลเวเนีย	-	1.4	0.6
อังกฤษ	5.0 % → 1.0 %	1.1	30.8
แคนาดา	4 % → 1.0%	2.0	28.7
ออสเตรเลีย	7.25 % → 3.25 %	4.0	36.4
นิวซีแลนด์	8.25 % → 3.25 %	4.0	5.1
จีน	7.47 % → 5.31 %	15.0	586.0
อินเดีย	4 % → (0-0.25%)	1.3	14.3
เกาหลีใต้	5.0 % → 2.0 %	1.0	9.7
สิงคโปร์	-	8.2	13.2
ไต้หวัน	3.5 % → 1.25 %	1.7	6.5
มาเลเซีย	3.5 % → 2.5 %	1.0	1.9
เวียดนาม	13.0 % → 7.0 %	1.1	0.8
อินโดนีเซีย	9.25 % → 8.25 %	1.5	6.5
ฮิปปัต์	12.5 % → 10.5 %	0.3	0.4
เม็กซิโก	8.25 % → 7.75 %	0.7	7.2
บราซิล	13.75% → 12.75%	0.2	2.6
ชิลี	8.25 % → 4.75 %	2.8	4.6

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

\*อัตราดอกเบี้ยตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2551 ถึง 18 กุมภาพันธ์ 2552

มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของไทยมีความเข้มข้นและหลากหลายไม่น้อยกว่าประเทศส่วนใหญ่  
รูปที่ 3 แสดงถึงกรอบแนวคิดในการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย

รูปที่ 3 กรอบการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หลายมาตรการตามกรอบแนวคิดเบื้องต้นได้ดำเนินการไปแล้ว ส่วนบางมาตรการก็อยู่ระหว่างดำเนินการ กล่าวโดยสรุปมาตรการของรัฐบาลไทยได้ดังนี้

1. เพิ่มวงเงินงบประมาณกลางปี 2552 จำนวน 116,700 ล้านบาท และมีการเบิกจ่ายเป็นส่วนใหญ่ไปแล้วในไตรมาสที่ 2 ของปี 2552
2. ดำเนินนโยบายอุดหนุนการบริโภคสาธารณะบริโภค (น้ำประปา ไฟฟ้า การเดินทาง) สำหรับผู้มีรายได้น้อย
3. ปรับลดภาษีหลายประเภท
4. ประกันราคาพืชผลการเกษตรหลายชนิด
5. ปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายจำนวน 4 ครั้งตั้งแต่เดือนธันวาคม 2551 ปัจจุบันอัตราดอกเบี้ยนโยบายอยู่ที่ร้อยละ 1.25 จากอัตรา 3.75 ในปีที่แล้ว
6. อยู่ระหว่างจัดทำแผนการลงทุนระยะปานกลางสำหรับปีงบประมาณ 2553-2555 วงเงิน 1.43 ล้านล้านบาท โดยใช้แหล่งเงินทั้งในงบประมาณและนอกงบประมาณเงินกู้

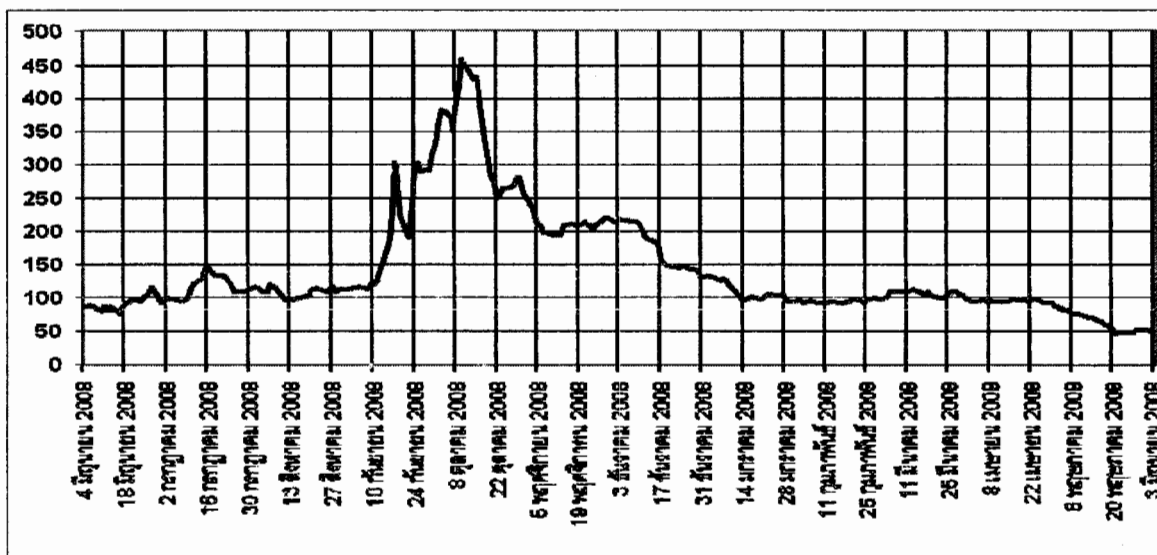


## สัญญาณการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทย

การใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจทั้งด้านการเงิน การคลัง และอื่น ๆ ส่งผลให้เศรษฐกิจโลกมีเสถียรภาพมากขึ้นทั้งภาคการเงิน ภาคการผลิต ความเชื่อมั่น ตลาดทุน ซึ่งถือได้ว่าเป็นสัญญาณทางบวกแรก ๆ ที่แสดงถึงโอกาสการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก โดยระบบการเงินโลกมีความปั่นป่วนวุ่นวายอย่างมากในไตรมาสสามต่อเนื่องถึงไตรมาสที่สี่ของปี 2551 เกิดขึ้นหลังการล้มลงของสถาบันการเงินขนาดใหญ่ของสหรัฐและยุโรป ดังจะเห็นได้จากการที่ตลาดลดความเชื่อมั่นในพันธบัตรหรือหุ้นกู้ที่ออกโดยสถาบันการเงินเหล่านี้ ทำให้เกิดปัญหาสภาพคล่องอย่างรุนแรงโดยเฉพาะสภาพคล่องของการกู้ยืมระหว่างธนาคาร ซึ่งปัญหาสภาพคล่องของระบบการเงินที่แผ่ขยายในวงกว้างนี้เป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งของภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก (Great Depression) ในทศวรรษ 1930s การหวนคินสู่เสถียรภาพ (ซึ่งเกิดขึ้นเพราะการเข้าแทรกแซงอย่างรวดเร็วและทันท่วงทีของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ทั้งการเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงิน การค้ำประกันเงินฝาก การอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ การลดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย) เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการเข้าสู่กระบวนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก

เสถียรภาพของระบบการเงินโลกสามารถอ้างอิงได้จากดัชนีที่เรียกว่า TED Spread ซึ่งเป็นส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยตัวเงินคลังของสหรัฐอายุ 3 เดือนกับอัตราดอกเบี้ย Eurodollar Futures อายุ 3 เดือน (Treasury/Eurodollar Spread หรือ TED Spread) เป็นดัชนีที่นิยมใช้วัดความเสี่ยง (credit risk) หรือการเลี่ยงความเสี่ยง (risk aversion) ได้ดี ในภาวะผิดปกตินักลงทุนมักจะหันไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่ไม่มีความเสี่ยงหรือมีความเสี่ยงน้อย เช่น ตัวเงินคลัง ในขณะที่เสี่ยงที่จะลงทุนในตราสารหนี้ที่มีความเสี่ยงสูงกว่า ในภาวะเช่นนั้น TED Spread จะถ่างออกมาก ในทางตรงข้ามหากสถานการณ์เข้าสู่ภาวะปกติ ส่วนต่าง TED Spread จะลดลง ในรูปที่ 4 จะเห็น TED Spread เคยสูงถึง 4.63% เมื่อ 10 ตุลาคม 2551 แต่ในปัจจุบันได้ลดลงมาอยู่ต่ำกว่า 1% ซึ่งเป็นระดับใกล้เคียงกับช่วงก่อนเกิดปัญหาสถาบันการเงิน

รูปที่ 4 ส่วนต่างดอกเบี้ย TED Spread

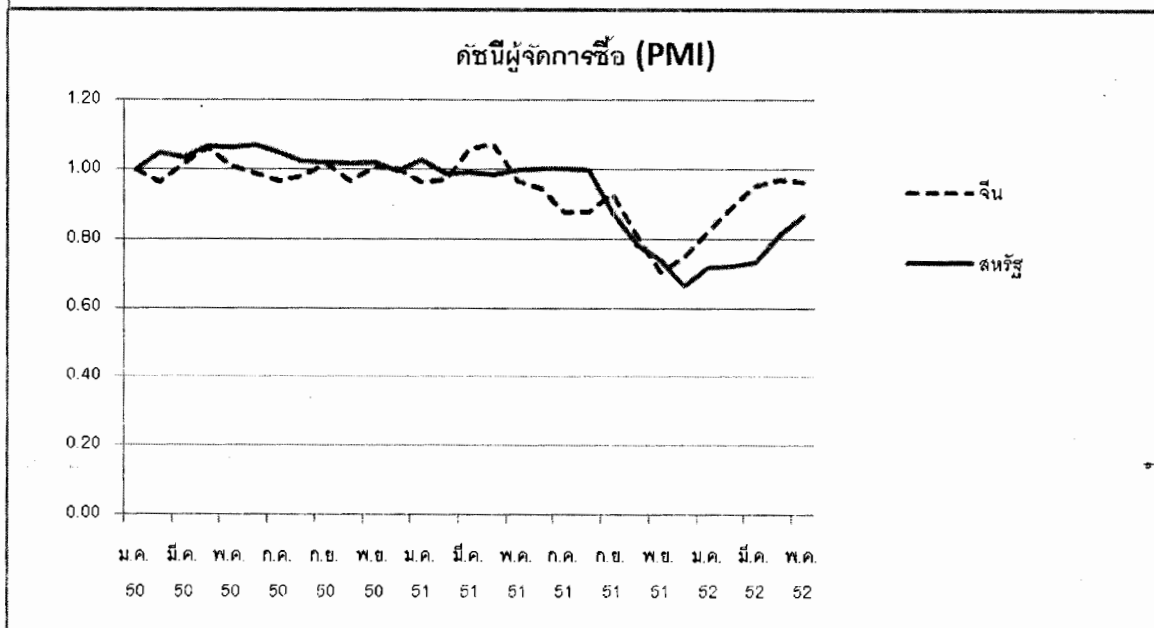
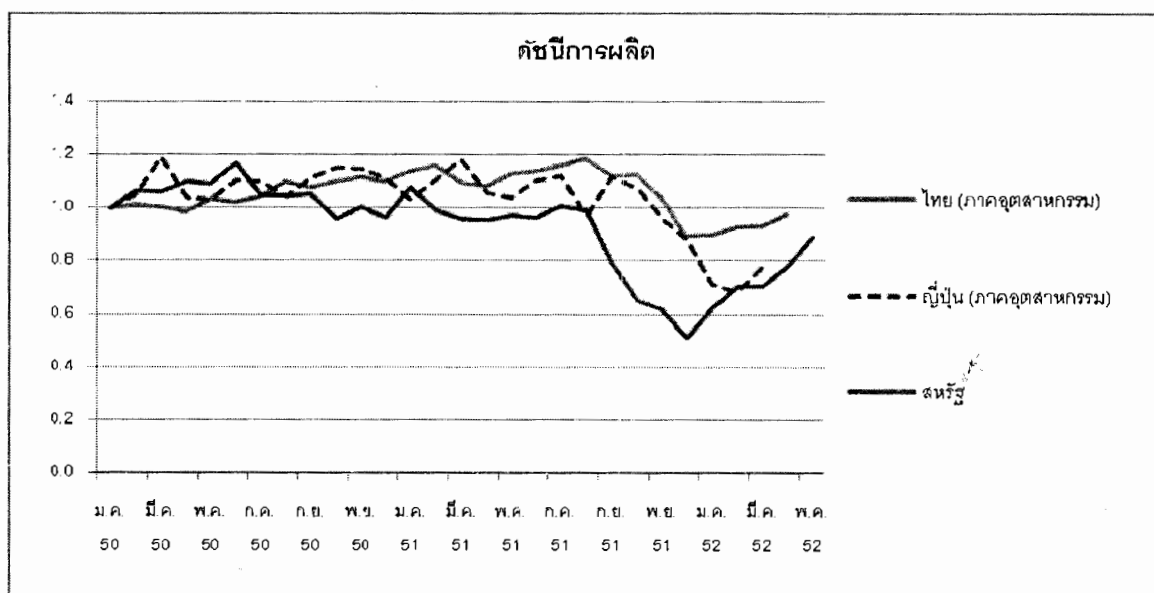


ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้เขียน

กลุ่มกราฟต่อไปนี้แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่สำคัญของเศรษฐกิจสหรัฐ ญี่ปุ่น จีน อังกฤษ เยอรมัน ในด้านการผลิตและคำสั่งซื้อสินค้า (รูปที่ 5) ด้านการบริโภคและความเชื่อมั่นผู้บริโภค (รูปที่ 6) ด้านความมั่งคั่ง คือราคาบ้านและราคาหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ (รูปที่ 7)

จะเห็นว่ากลุ่มดัชนีด้านการผลิตและด้านการบริโภคเริ่มปรับตัวลดลงตั้งแต่ช่วงกลางปีที่แล้วและถึงจุดต่ำสุดช่วงประมาณเดือนธันวาคม 2551 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2552 โดยเมื่อถึงจุดต่ำสุดแล้วก็ปรับตัวสูงขึ้นต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาประมาณ 3-5 เดือน มียกเว้นเพียงกรณีความเชื่อมั่นผู้บริโภคของไทย (ปรับตัวขึ้นแล้วลดลงต่อ) จีน (ปรับตัวลดลงตลอดยังไม่ถึงจุดต่ำสุด) และสหรัฐ (ปรับตัวลดลงจากจุดสูงสุดเดือนตุลาคม)

รูปที่ 5 ดัชนีด้านการผลิต



หมายเหตุ: ดัชนีทุกตัวปรับค่าให้เป็นหนึ่งในเดือนมกราคม 2550

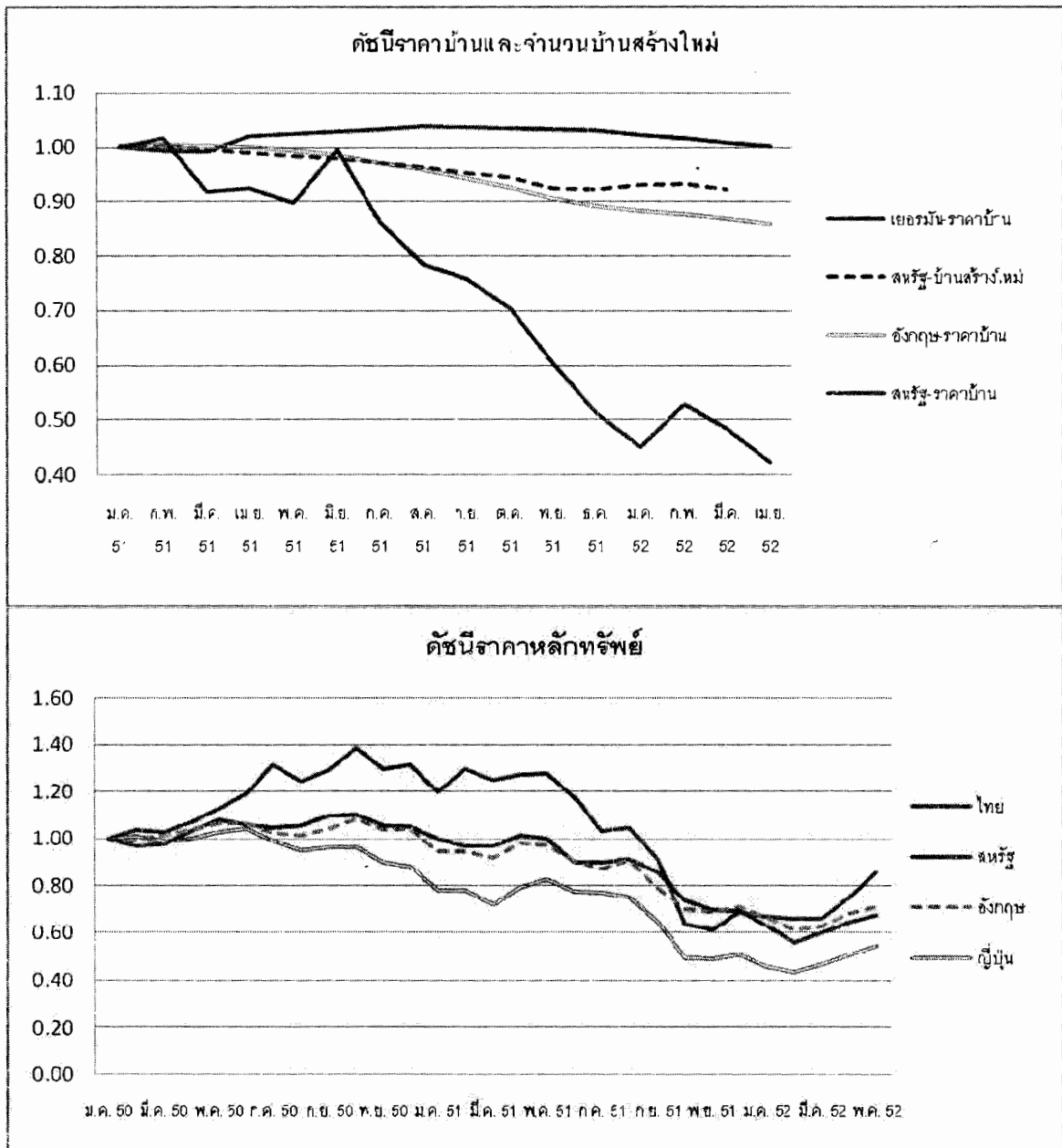
รูปที่ 6 ดัชนีด้านการบริโภค



หมายเหตุ: ดัชนีทุกตัวปรับค่าให้เป็นหนึ่งในเดือนมกราคม 2550

ดัชนีที่สำคัญคือด้านความมั่งคั่ง เนื่องจากเป็นดัชนีที่ช่วยให้คาดการณ์ผลกระทบของการด้อยค่าของทรัพย์สิน (อสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะบ้าน และหุ้น) ที่จะมีการบริโภคในระยะยาวได้ รูปที่ 7 แสดงให้เห็นว่าราคาบ้านยังคงปรับตัวลดลงต่อเนื่องในสหรัฐอเมริกาและยุโรป โดยในสหรัฐแม้จะปรับตัวเพิ่มขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ปี 2552 แต่ก็เพียงเดือนเดียวแล้วก็ปรับลงต่อ (เช่นเดียวกับดัชนีการสร้างบ้านใหม่ของสหรัฐ) ส่วนราคาหุ้นนั้น แม้จะปรับตัวสูงขึ้นค่อนข้างเร็วตั้งแต่ประมาณเดือนมีนาคมปี 2552 แต่ก็ยังอยู่ในระดับต่ำกว่าระดับสูงสุดในช่วงปี 2551 พอสมควร คือคิดเป็นร้อยละ 67, 63, 66, 54, 60 ของราคาเฉลี่ยประจำเดือนสูงสุดในปี 2551 สำหรับไทย สหรัฐ อังกฤษ ญี่ปุ่น ยองกง ตามลำดับ

รูปที่ 7 ดัชนีด้านความมั่งคั่ง (ราคาทรัพย์สิน)



หมายเหตุ: ดัชนีปรับค่าให้เป็นหนึ่งในเดือนมกราคม 2550 (ราคาหลักทรัพย์) หรือเดือนมกราคม 2551 (ราคาบ้านและบ้านสร้างใหม่)

กล่าวโดยสรุป ถึงแม้ดัชนีการผลิตและการบริโภคดูเหมือนจะถึงจุดต่ำสุดและกำลังปรับตัวดีขึ้น แต่เนื่องจากการปรับเพิ่มขึ้นเพิ่งเกิดขึ้นประมาณ 3-5 เดือน จึงยังเป็นการยากที่จะสรุปว่าการเพิ่มขึ้นนี้เป็นการเพิ่มถาวร นอกจากนั้นดัชนีทั้งหมดยังคงต่ำกว่าค่าเริ่มต้นและค่าสูงสุดของปี 2551 (ยกเว้นการบริโภคของจีน) การฟื้นตัวจึงยังไม่สมบูรณ์ ที่สำคัญยิ่งกว่าคือความมั่งคั่งยังคงต่ำกว่าก่อนวิกฤติเศรษฐกิจพอสมควรในกรณีราคาหลักทรัพย์และยังมีแนวโน้มลดลงในกรณีราคาบ้าน แรงกดดันต่อการบริโภคจึงยังมีอยู่ ซึ่งการบริโภคนี้เป็นหัวใจสำคัญของการฟื้นตัวที่แท้จริงของภาคการผลิต และยังมีผลสำคัญต่อเนื่องถึงความเข้มแข็งของสถาบันการเงินอีกด้วย

### **ความหมายของ ‘การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ (economic recovery)’**

ความจริงแล้วก่อนที่จะพูดถึงการฟื้นตัว มีความจำเป็นต้องตกลงกันให้ได้ก่อนว่าการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจหรือ economic recovery นั้นหมายถึงอะไรกันแน่ ในแวดวงสื่อมวลชนไทยมีคำถามที่มักถามกันหลายครั้งว่าเศรษฐกิจไทยถึง ‘จุดต่ำสุด’ แล้วหรือยัง โดยมีนัยยะต่อเนื้อหาว่าหากถึงจุดต่ำสุดแล้วก็หมายความว่าเศรษฐกิจเริ่มฟื้น ดังนั้นจึงหมายความว่าให้นิยามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจว่าเป็นการที่เศรษฐกิจเริ่มมีขยายตัวเป็นบวก

นิยามโดยนัยในความหมายนี้มีปัญหาพอสมควร เช่นจะวัดการ ‘ขยายตัว’ ทางเศรษฐกิจที่เป็นบวกนั้นแบบใด เป็นการเพิ่มขึ้นของผลผลิตเมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อน หรือเป็นการขยายตัวเมื่อเทียบกับไตรมาสก่อนหน้า (ที่เรียกกันว่าแบบ year-on-year, YoY, กับ quarter-on-quarter growth, QoQ) หากเป็น YoY, เศรษฐกิจอาจขยายตัวเป็นบวกได้เพียงเพราะช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนนั้นระดับผลผลิตต่ำมาก (เรียกว่าปรากฏการณ์ ‘ฐานต่ำ’) โดยที่เศรษฐกิจอาจยังไม่แข็งแรงก็ได้ ส่วนการวัดแบบ QoQ นั้นแม้จะสามารถจัดปัญหาของฐานต่ำไปได้ แต่ก็อาจประสบปัญหาว่าเศรษฐกิจในไตรมาสที่วัดนั้นขยายตัวเป็นบวกเพราะได้รับอานิสงส์จาก ‘เหตุการณ์ผิดปกติ’ เช่นการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างแรงของรัฐบาลในไตรมาสนั้น ซึ่งอาจได้ผลเพียงชั่วคราวเท่านั้น (ปัญหานี้ YoY ก็ประสบเช่นกัน) ดังนั้นจึงต้องมี ‘ความยั่งยืน’ ของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เช่นขยายตัวต่อเนื่องสองถึงสามไตรมาส เป็นต้น

ปัญหาอีกประการคือเป็นการเพียงพอหรือไม่ที่จะวัดเพียงการขยายตัวของผลผลิต หรือควรดูตัวแปรอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่นการจ้างงาน ระดับราคา ปริมาณเงิน เป็นต้น ถึงแม้ตัวแปรเหล่านี้จะเคลื่อนไหวในทิศทางเดียวกับผลผลิตเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็อาจเป็นไปได้ที่บางครั้งไม่ได้เคลื่อนไหวทางเดียวกัน (หรือในอัตราเดียวกัน) และมีผลทำให้การขยายตัวของผลผลิตไม่ยั่งยืนในที่สุด

นอกจากนั้นแล้ว ยังอาจต้องพิจารณาว่าผลผลิตที่ขยายตัวนั้นขยายตัวมากน้อยเพียงใด หากว่าขยายตัวน้อยมาก แม้จะต่อเนื่องกันสองสามไตรมาสก็ยังคงแสดงถึงความอ่อนแอของเศรษฐกิจอยู่ดี ในกรณีจะต้องใช้เวลานานพอสมควรเพื่อให้เศรษฐกิจมีการผลิตกลับเข้าสู่ระดับก่อนหน้าเกิดการถดถอย โดยทั่วไปเรียกการฟื้นตัวแบบนี้ว่ามีลักษณะ U-Shape หรือกระทั่ง L-Shape

มีผู้ให้นิยามการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ตัวอย่างเช่นนิยามว่า

‘หมายถึงช่วงเวลาของวัฏจักรทางธุรกิจถัดจากความถดถอยทางเศรษฐกิจ และเป็นช่วงที่ผลผลิตเพิ่มขึ้น (A period in a business cycle following a recession, during which the GDP rises.)’<sup>1</sup>

หากจะใช้นิยามนี้ ก็ต้องตามไปด้วยว่า ‘ความถดถอยทางเศรษฐกิจ’ หรือ recession นั้นดูอย่างไร ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

‘หมายถึงความซบเซาโดยทั่วไปของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นเวลาดูแลเนื่องยาวนานพอสมควร ในระหว่างนั้นตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคหลายตัวเคลื่อนไหวในทิศทางเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการผลิตที่วัดด้วยผลผลิตมวลรวมประชาชาติ การจ้างงาน การลงทุน การใช้กำลังการผลิต รายได้ครัวเรือน และกำไรของธุรกิจ ล้วนตกต่ำลงในช่วงเศรษฐกิจถดถอย (a recession is a general slowdown in economic activity over a sustained period of time. During recessions, many macroeconomic indicators vary in a similar way. Production as measured by Gross Domestic Product (GDP), employment, investment spending, capacity utilization, household incomes and business profits all fall during recessions)’<sup>2</sup>.

อีกความหมายหนึ่งของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ คือ

‘ช่วงเวลาในวัฏจักรทางเศรษฐกิจที่การจ้างงานและผลผลิตเริ่มขยายตัวเข้าสู่ระดับปกติหลังจากความถดถอยทางเศรษฐกิจ (phase in an economic cycle where employment and output begin to rise to their normal levels after a recession or slump) .’<sup>3</sup>

การใช้นิยามนี้ก็ต้องรู้ว่าจะกำหนด ‘ระดับปกติ’ ของการจ้างงานและผลผลิตได้อย่างไร บางคนก็ใช้ระดับก่อนหน้าเข้าสู่ภาวะถดถอย แต่ก็มีปัญหาว่าระดับก่อนหน้าอาจยังเป็นระดับที่สูงเกินไป (เช่น ฟองสบู่) หรือต่ำเกินไป (เช่น ช่วงประสิทธิภาพการผลิตต่ำ) ก็เป็นไปได้

จะเห็นได้ว่าการตัดสินว่าเศรษฐกิจฟื้นแล้วหรือไม่เป็นสิ่งที่ต้องตรวจสอบตัวแปรทางเศรษฐกิจอย่างละเอียดถี่ถ้วน และต้องมีความต่อเนื่องยาวนานพอสมควร ดังนั้นเราจึงยังไม่อาจสรุปจากการเพิ่มขึ้นของตัวแปรรายเดือนบางตัวเพียงประมาณ 3-5 เดือนได้

## ความยั่งยืนของการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก

เมื่อสัญญาณทางบวกของเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทยแม้จะมีความชัดเจน แต่ยังไม่แน่นอนว่าจะมีความยั่งยืนมากน้อยเพียงใด เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นข้อมูลรายเดือนไม่กี่เดือนทำให้ยากต่อการสรุปเป็นแนวโน้มระยะยาวได้ จึงจำเป็นต้องมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมเพื่อช่วยให้สามารถประเมินความยั่งยืนของ ‘การฟื้นตัว’ ทางเศรษฐกิจได้ ในที่นี้จะใช้วิธีวิเคราะห์ถึงลักษณะพื้นฐานของปัญหาที่นำมาสู่ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในปัจจุบันแล้วทำการติดตามข้อมูลเท่าที่หาได้ว่าบ่งชี้ถึงการคลี่คลายของปัญหาระดับพื้นฐานดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งนำเสนอมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ที่ศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจังประกอบด้วย

<sup>1</sup> <http://www.investorwords.com/4098/recovery.html>

<sup>2</sup> <http://en.wikipedia.org/wiki/Recession>

<sup>3</sup> <http://www.businessdictionary.com/definition/recovery.html>

เราพอจะระบุลักษณะเด่นและวิวัฒนาการของวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกครั้งนี้ได้ ดังนี้

1. เศรษฐกิจสหรัฐมีการบริโภคเกินตัว ออมต่ำ ในขณะที่เศรษฐกิจเกิดใหม่หลายประเทศมีการบริโภคน้อย ออมสูง เป็นปรากฏการณ์ที่ดำเนินมาต่อเนื่องตลอดระยะเวลาหลายปีก่อนหน้าวิกฤติเศรษฐกิจ และเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความไม่สมดุลของเศรษฐกิจโลก
2. เศรษฐกิจทั้งสองฝ่ายจึงขยายตัวได้สูงเหมือนกัน แต่ด้วยเหตุผลต่างกัน คือสหรัฐขยายตัวจากการบริโภค ส่วนเศรษฐกิจเกิดใหม่ขยายตัวจากการส่งออกเป็นหลัก บางประเทศเสริมด้วยการลงทุนจากต่างประเทศ (ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อการส่งออกอีกทีหนึ่ง)
3. มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนจำนวนสูงขึ้นไปกว่าเดิม โดยอยู่ในรูปแบบทั้งการลงทุนในสินทรัพย์ทางการเงิน (ส่วนใหญ่จากประเทศเกิดใหม่ไปสู่ประเทศเจริญแล้วอย่างเช่นสหรัฐ แต่กระแสดึงดูดก็มีเช่นกัน) และในระยะหลังการลงทุนทางตรง (FDI) ก็ขยายตัวสูงเช่นกัน
4. การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงทั่วโลกนั้น แม้มมาจากสาเหตุที่ต่างกัน แต่ล้วนทำให้ราคาสินทรัพย์ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นทั้งในสหรัฐและในประเทศเกิดใหม่ เกิดปรากฏการณ์ของเงินเฟ้อด้านทรัพย์สิน (asset price inflation) หรือฟองสบู่ด้านทรัพย์สิน (asset bubble) โดยมีการเพิ่มขึ้นของทั้งราคาอสังหาริมทรัพย์และสินทรัพย์ทางการเงินรูปแบบต่าง ๆ
5. ตลาดการเงินคิดค้นนวัตกรรมทางการเงินใหม่ ๆ ส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือทางการเงินในการจัดการกับความเสี่ยง เช่นจัดชั้นความเสี่ยง กระจายความเสี่ยง ผูกความเสี่ยงเข้าด้วยกัน ตัวอย่างเช่นการทำ CDO (collateralized debt obligation)
6. ราคาสินทรัพย์ที่ปรับตัวสูงขึ้น ยิ่งทำให้การบริโภคในประเทศสหรัฐและประเทศร่ำรวยอีกบางประเทศเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน เมื่อการบริโภคมากขึ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจก็ยิ่งสูงกลายเป็นวงจร [บริโภคสูง → เศรษฐกิจขยายตัว → ราคาสินทรัพย์สูง → บริโภคสูง]
7. ธนาคารกลางของสหรัฐในช่วงที่ผ่านมามีแนวนโยบายที่หล่อนโยบายการเงินข้างต้น โดยเฉพาะในส่วนของเงินเฟ้อด้านทรัพย์สินยิ่งขยายตัว เพราะ (ก) ใช้นโยบายการเงินผ่อนคลายต่อเนื่องยาวนาน โดยอัดฉีดเงินและสภาพคล่องเข้าสู่ระบบเป็นจำนวนมาก (ข) เชื่อในกลไกตลาดมากเกินไปว่าจะสามารถจัดการดูแลความเสี่ยงจากการลงทุนรูปแบบต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง รวมทั้งการลงทุนด้วยอนุพันธ์ทางการเงินใหม่ ๆ ทำให้ไม่จริงจังในการควบคุมกำกับดูแล
8. ภาครัฐของประเทศต่าง ๆ ไม่ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลการลงทุนและความเสี่ยงของระบบ (systemic risks) แล้วทำการเผยแพร่ให้รับรู้กันทั่วไป จึงทำให้ความหวังที่กลไกตลาดจะกำกับดูแลกันเอง (self-regulate) ไม่สามารถทำได้ เพราะตลาดไม่สามารถประเมินความเสี่ยงรวมของระบบนี้ได้อย่างถูกต้อง เช่นไม่มีใครรู้ว่าปริมาณการขายอนุพันธ์ CDS (credit default swap) นั้นยอดรวมเป็นเท่าไร ใครขาย ใครซื้อ ความล้มเหลวของกลไกตลาดในการประเมินความเสี่ยงของระบบแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดในกรณีการจัด

อันดับความเสี่ยงที่ผิดพลาดของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือชั้นนำของโลก ซึ่งเมื่อไม่สามารถประเมินความเสี่ยงในระดับมหภาคหรือความเสี่ยงของระบบได้ถูกต้อง ก็ไม่สามารถประเมินความเสี่ยงในระดับจุลภาค (เช่นความเสี่ยงรายบริษัทหรือรายสินทรัพย์) ได้ถูกต้องเช่นกัน เพราะความเสี่ยงในระดับจุลภาคขึ้นกับความเสี่ยงระดับมหภาค (และเป็นจริงในทางตรงข้ามเช่นกัน)

9. ผลสืบเนื่องที่สำคัญมากของปัจจัยข้างต้นที่กล่าวมา คือสถาบันการเงินในประเทศร่ำรวย สะสมความเสี่ยงมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยหากดูจากงบดุลแล้วทั้งทางด้านสินทรัพย์และด้านหนี้สินเริ่มประกอบด้วยสินทรัพย์ทางการเงินที่มีความเสี่ยงอันไม่สามารถประเมินได้อย่างถูกต้องแท้จริง (ด้วยเหตุผลตามข้อก่อนหน้าข้างต้น) โดยส่วนหนึ่งเป็นเพราะสถาบันการเงินหลายแห่งใช้วิธีผ่อนถ่ายความเสี่ยงไปมาระหว่างกันด้วยการซื้อและขายสินทรัพย์ทางการเงินเหล่านี้ ทำให้สถาบันการเงินหลายแห่งมีสัดส่วนของหนี้สินต่อทุน หรือที่เรียกว่า leverage ratio สูงมาก สถาบันการเงินที่มีลักษณะนี้รวมทั้งที่เป็นธนาคารดั้งเดิม (traditional banks) โดยเฉพาะในยุโรป ธนาคารเพื่อการลงทุน (investment banks) โดยเฉพาะในอเมริกา บริษัทประกันทั้งในยุโรปและอเมริกา
10. การมี leverage ratios ที่สูงทำให้สถานะของสถาบันการเงินเหล่านี้มีความสุ่มเสี่ยงมากโดยความสุ่มเสี่ยงเกิดขึ้นจากการด้อยค่าของสินทรัพย์ทางการเงินที่อยู่ในงบดุลด้านซ้ายคือด้านสินทรัพย์ โดยการด้อยค่าอาจมาจากทั้งราคาที่ลดลงหรือการผิวนัดชำระหนี้ของลูกหนี้
11. ความสุ่มเสี่ยงของสถาบันการเงินยิ่งสูงขึ้นเมื่อมีการเสนอขายบริการทางการเงินให้กับผู้ที่มีความสามารถในการชำระคืนต่ำ เช่นการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับลูกค้านชั้นสอง ที่เรียกว่า sub-prime mortgage แล้วอาศัยนวัตกรรมทางการเงินในการจัดชั้นความเสี่ยงที่ไม่คำนึงถึงความเสี่ยงในระดับมหภาคหรือความเสี่ยงของระบบดังที่กล่าวแล้วข้างต้น
12. ภาคครัวเรือนเองก็มี leverage ratio สูงกว่าในอดีตมากเช่นกัน เนื่องจากการกู้ยืมเงินมากขึ้นและเร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ (ทั้งรายได้ปัจจุบันและรายได้คาดการณ์ในอนาคต) โดยเกิดจากการให้บริการทางการเงินที่สุ่มเสี่ยงของสถาบันการเงินนั่นเอง
13. วิฤติเศรษฐกิจครั้งนี้จึงมีจุดเริ่มต้นที่การด้อยค่าของราคาที่อยู่อาศัย ซึ่งส่งผลไปถึงการด้อยค่าของสินทรัพย์ทางการเงินที่อิงกับสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแบบ sub-prime
14. แต่การแพร่ขยายของวิฤติครั้งนี้ไปไกลกว่า sub-prime มากนัก เพราะสาเหตุหลักมาจากงบดุลทางการเงินที่สุ่มเสี่ยงทั้งของสถาบันการเงินและของครัวเรือน โดย sub-prime เป็นเพียงส่วนหนึ่งของสินทรัพย์ทางการเงินนี้
15. เนื่องจากลักษณะเด่นของเหตุแห่งปัญหาคือความสุ่มเสี่ยงของระบบผ่านการมี leverage ratios ที่สูงทั้งของสถาบันการเงินและของภาคครัวเรือน เมื่อปัญหาที่ซ่อนอยู่เผยตัวออกมา จึงต้องเกิดกระบวนการย้อนกลับที่เรียกว่า deleveraging process



16. กระบวนการ deleveraging ของสถาบันการเงินเริ่มจากเมื่อสินทรัพย์ทางการเงินในด้านซ้ายของงบดุลด้อยค่าลง เงินทุนของสถาบันการเงินที่มีสัดส่วนหนี้สินต่อทุนสูงจะร่อยหรออย่างรวดเร็วจนเข้าสู่สถานะล้มละลาย (insolvent) ส่งผลให้ความน่าเชื่อถือในการชำระคืนของสถาบันการเงินลดต่ำลงในสายตาของนักลงทุน สินทรัพย์ทางการเงินที่สถาบันการเงินนี้ออกเพื่อระดมทุน (ด้านขวาของงบดุล) ก็ด้อยค่าไปด้วย
17. แต่เนื่องจากสถาบันการเงินซื้อและขายสินทรัพย์ทางการเงินระหว่างกันมาก การด้อยค่าของสินทรัพย์ทางการเงินจึงมีลักษณะเป็นลูกโซ่
18. ส่วนกระบวนการ deleveraging ของภาคครัวเรือนจะมีลักษณะของการลดหนี้สินเป็นหลัก โดยวิธีการลดหนี้สินคือการลดการบริโภคเพื่อให้เหลือรายได้มาปลดหนี้สิน
19. นอกจากนี้การด้อยค่าของทรัพย์สินในครอบครองของภาคครัวเรือน เช่นอสังหาริมทรัพย์ หุ่น ยิงทำให้การบริโภคของครัวเรือนปรับลดลงเร็วขึ้น
20. ดังนั้นกระบวนการ deleveraging จึงเป็นเสมือนวงจรย้อนกลับที่ย้อนไปแก้ไขสาเหตุของปัญหาทั้งหมดตั้งแต่แรก คือการบริโภคเกินตัวนั่นเอง
21. เมื่อการบริโภคในประเทศสหรัฐและประเทศร่ำรวยอื่นบางประเทศปรับตัวลดลง การส่งออกของประเทศเกิดใหม่หรือประเทศร่ำรวยอื่นที่พึ่งการส่งออกสูง (เยอรมัน ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เป็นต้น) จึงถูกกระทบ ก่อให้เกิดความตกต่ำทางเศรษฐกิจไปทั่วโลก

จากมุมมองทั้งหมดที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ จึงสรุปได้ว่าการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก จึงขึ้นกับจังหวะและความเร็วของกระบวนการ deleveraging โดยมีผลในสองแง่มุมคือ หากกระบวนการนี้เกิดขึ้นเร็วและแรง จะทำให้เศรษฐกิจดิ่งลงแรงและเร็วเช่นกันตามการลดลงของการบริโภคและการค้าระหว่างประเทศ แต่ก็จะทำให้หลังจากนั้นเศรษฐกิจเข้าสู่โครงสร้างที่ 'ปกติ' เร็วขึ้น การฟื้นตัวหากเป็นไปในลักษณะนี้จะมีรูปแบบใกล้เคียงกับ V-Shape คือลงลึกและลงแรงแต่ใช้เวลาน้อยกว่าในการกลับสู่ภาวะปกติ แต่ในขณะเดียวกันหากปล่อยให้กระบวนการ deleveraging ปรับตัวแรงเกินไปในช่วงแรกจนนำไปสู่การล้มลงอย่างขนานใหญ่ของสถาบันการเงินก็อาจทำให้เกิดการตกต่ำขนานใหญ่แบบ Great Depression

หากกระบวนการ deleveraging เป็นไปอย่างช้า ๆ เศรษฐกิจโลกก็จะมีลักษณะการฟื้นตัวแบบ U-Shape โดยมีจุดต่ำสุดที่ไม่ต่ำเท่ากับแบบ V-Shape แต่ใช้เวลาในการกลับสู่ภาวะปกติมากกว่า

รูปแบบการฟื้นตัวขึ้นอยู่กับนโยบายของภาครัฐด้วยเช่นกัน ความร่วมมือของรัฐบาลและธนาคารกลางทั่วโลกในการดูแลให้เสถียรภาพกลับสู่ระบบสถาบันการเงินในปีที่แล้ว เป็นการป้องกันการเกิด Great Depression อีกรอบ แต่ในขณะเดียวกันก็อาจมีส่วนทำให้กระบวนการ deleveraging ช้าลงจนทำให้การฟื้นตัวเป็นแบบ L-Shape ได้เช่นกัน ส่วนจะเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่ เป็นเรื่องที่คาดเดายาก เพราะขึ้นอยู่กับ การปรับตัวของภาคเศรษฐกิจจริงด้วย

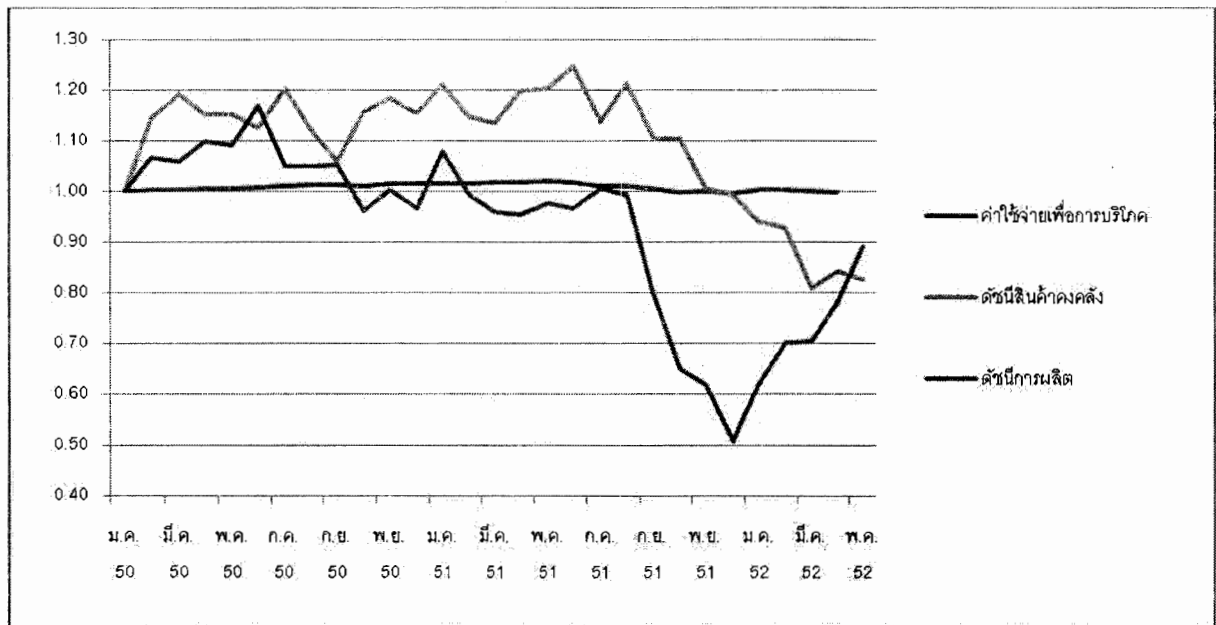
หากใช้การวิเคราะห์รากเหง้าของปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น การสำรวจการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกสามารถทำได้โดยตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของเหตุแห่งปัญหา หรือการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรที่

บ่งชี้ถึงเหตุแห่งปัญหา รวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหา deleveraging ด้วย ในที่นี้จะเสนอมุมมองเหล่านี้ โดยประกอบด้วย แนวโน้มการบริโภคภาคเอกชน สถานะของระบบสถาบันการเงิน และการค้าระหว่างประเทศ

### **แนวโน้มการบริโภคของเศรษฐกิจสหรัฐและเศรษฐกิจโลก**

ดังที่กล่าวแล้วว่าการบริโภคภาคเอกชนในสหรัฐอเมริกามีความสำคัญต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก ดังนั้นแนวโน้มในเรื่องนี้จึงสำคัญต่อความยั่งยืนและรูปแบบของการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกด้วย จากรูปที่ 6 ก่อนหน้าแสดงดัชนีการบริโภคในสหรัฐอเมริกานับจากต้นปี 2550 ซึ่งไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนักเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในแง่การปรับตัวลงแล้วขึ้นในภายหลังของการผลิตในสหรัฐที่แสดงไว้ก่อนหน้าจึงไม่ได้สอดคล้องกับข้อมูลการบริโภคในช่วงเดียวกัน เป็นไปได้ว่าในตอนแรกผู้ผลิตคาดการณ์สถานการณ์การบริโภคเลวร้ายกว่าความเป็นจริงทำให้ลดการผลิตแล้วขายสินค้าในสต็อกเป็นหลัก แต่เมื่อการบริโภคมิได้ลดลงอย่างที่คาด เมื่อสินค้าคงคลังร่อยหรอลงมากแล้วจึงต้องเร่งทำการผลิตในระยะต่อมา สถานการณ์แสดงในรูปที่ 8

**รูปที่ 8 การผลิต การบริโภค สินค้าคงคลัง สหรัฐอเมริกา**



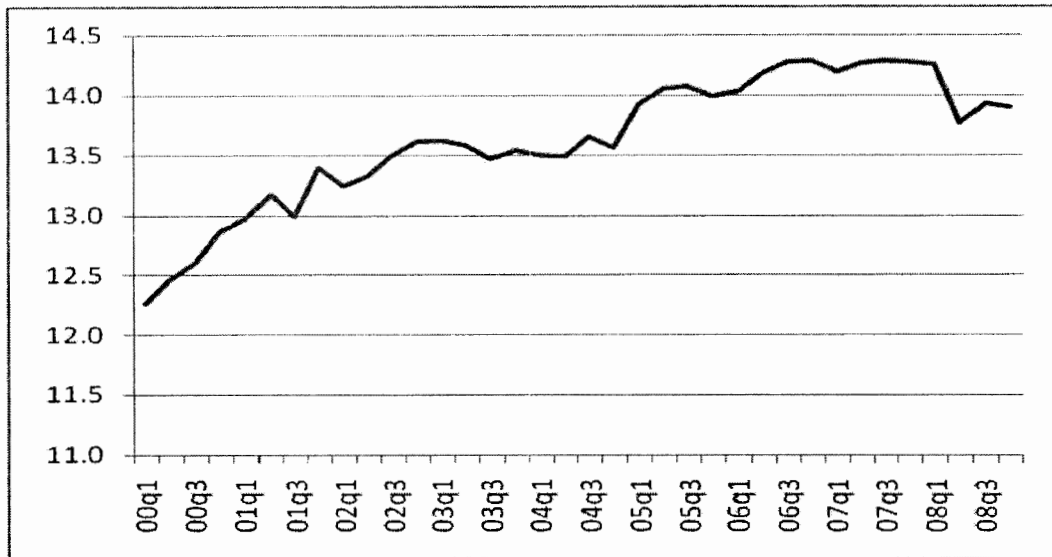
ที่มา: US Census Bureau

เมื่อข้อมูลรายเดือนไม่สามารถให้ภาพแนวโน้มระยะยาวของการบริโภคได้ จึงต้องดูข้อมูลอื่นควบคู่กันไป โดยจะพิจารณาจากหนี้สินและความมั่งคั่งของภาคครัวเรือน จากข้อมูลที่เราได้พบว่าหนี้สินคงค้างครัวเรือนสหรัฐปรับลดลงเป็นครั้งแรกตั้งแต่ไตรมาสที่ 3 ของปี 2551<sup>4</sup> สอดคล้องกับรูปที่ 9 อัน

<sup>4</sup> <http://boingboing.net/2009/01/06/us-household-debt-de.html>

แสดงถึงรายจ่ายในการชำระหนี้ที่ปรับลดลงตั้งแต่ไตรมาส 2 ปี 2551 คาดว่าเป็นเพราะการลดลงของ ดอกเบี้ยและยอดหนี้สินพร้อม ๆ กัน

รูปที่ ๑ รายจ่ายในการชำระหนี้ของภาคครัวเรือนสหรัฐ  
(ร้อยละของรายได้ครัวเรือน)

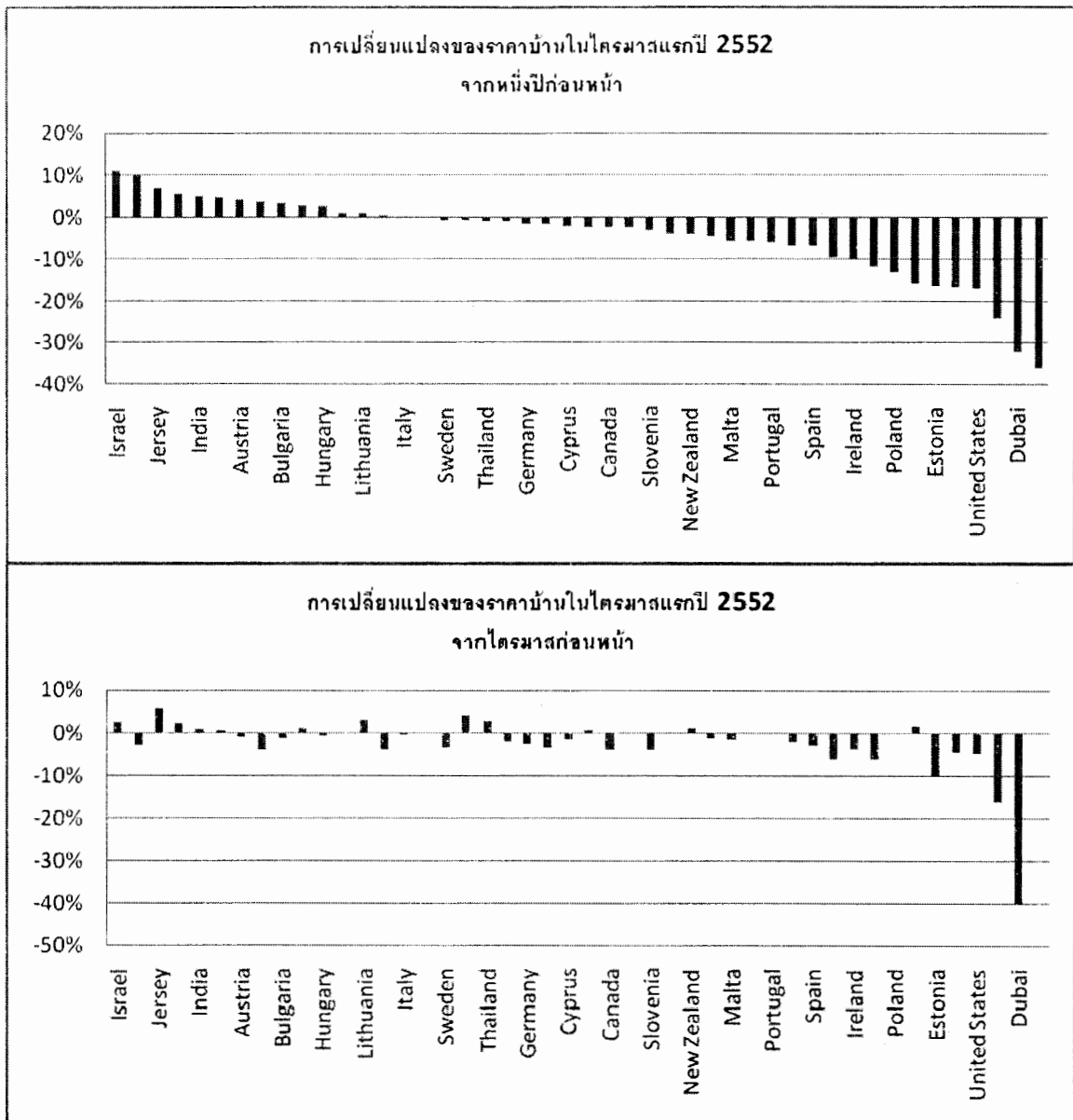


ที่มา: US Federal Reserve Board

อย่างไรก็ตามรายจ่ายชำระหนี้สินก็ยังอยู่ในระดับสูง คือสูงกว่าช่วงปี ค.ศ. 2000-2004 พอสมควร ประกอบกับรายได้ที่มีแนวโน้มลดลงตามภาวะเศรษฐกิจและการจ้างงาน จึงทำให้คาดว่า การบริโภคน่าจะยังลดลงหรือไม่เพิ่มขึ้นไปอีกเป็นระยะเวลานานพอสมควร เช่นไม่ต่ำกว่า 1-2 ปี

ทางด้านความมั่งคั่ง ราคาหุ้นในปัจจุบันยังต่ำกว่าจุดสูงสุดประมาณ 35-40% ดังที่ได้กล่าวได้ ก่อนหน้าแล้ว ส่วนราคาบ้านนั้นข้อมูลล่าสุดคือไตรมาส 1 ปี 2552 ของประเทศต่าง ๆ แสดงไว้ในรูปที่ 10 จะเห็นว่าราคาบ้านในประเทศส่วนใหญ่ยังลดลงต่ำกว่าช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้า และเนื่องจาก โอกาสที่ราคาบ้านจะขยับสูงขึ้นในภาวะเศรษฐกิจอย่างนี้มีความเป็นไปได้น้อยมาก ดังนั้นผลจากความมั่งคั่งโดยรวมน่าจะยังเป็นแรงกดดันต่อการบริโภคไปอีกระยะหนึ่งเช่นกัน

รูปที่ 10 การเปลี่ยนแปลงของราคาบ้านในประเทศต่าง ๆ ไตรมาส 1/52



ที่มา: Knight Frank Residential Research

### สถานะของตลาดการเงินโลก

ประเด็นคำถามคือ สถาบันการเงินซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของวิกฤติครั้งนี้ได้ฟื้นตัวหรือยัง เพราะถ้าหากสถาบันการเงินยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพได้ ความไม่มีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินย่อมเป็นความเสี่ยงที่คอยกดดันการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโดยรวม ฉะนั้น การจะอธิบายประเด็นคำถามข้างต้นคงจำเป็นต้องย้อนกลับไปดูกระบวนการแก้ปัญหาภาคสถาบันการเงินว่าที่ผ่านมาคืบหน้าอย่างไร

จากรายงานเสถียรภาพการเงินโลกซึ่งจัดทำโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ฉบับล่าสุดเมื่อเมษายน 2552 นั้นได้ประมาณการว่า แรงกดดันในตลาดการเงินโลกยังอยู่ในระดับสูง สถาบันการเงินทั่วโลกน่าจะต้องเผชิญกับความจำเป็นในการลดมูลค่าทางบัญชีของทรัพย์สิน (write-downs) ลงมากกว่าที่เคยประมาณไว้ในปีก่อน หากพิจารณาปริมาณสินทรัพย์ (เงินให้กู้ยืมและหลักทรัพย์) ที่เป็นปัญหาในกลุ่มประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่อันได้แก่ สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศยุโรป คาดว่ามูลค่าสินทรัพย์ด้อยคุณภาพน่าจะมีมูลค่ารวมสูงถึง 58 ล้านล้านเหรียญดอลลาร์ โดยที่เกือบครึ่งหนึ่ง (27 ล้านล้านเหรียญดอลลาร์) เป็นสินทรัพย์ที่มีต้นกำเนิดในสหรัฐฯ ทั้งนี้ ยอดประมาณความเสียหายของวิกฤติการเงินครั้งนี้น่าจะอยู่ราวๆ 4.1 ล้านล้านดอลลาร์ โดยสถาบันการเงินและกองทุนต่างๆ (เช่น กองทุนประกันความเสี่ยง กองทุนบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น) คงต้องปรับลดมูลค่าทางบัญชีของสินทรัพย์ (write-down) ลงภายในสองปีข้างหน้า นอกจากนี้ มูลค่าความเสียหายประมาณร้อยละ 67 ของมูลค่าความเสียหายทั้งหมดจะตกอยู่กับภาคธนาคาร และยังคงความเสียหายให้แก่สหรัฐฯ มากที่สุดเช่นกัน สำหรับความเสียหายของสหรัฐฯ ที่คาดว่าจะเกิดจากการ write-down ภายในช่วงสองปีข้างหน้านี้ดีเป็นมูลค่าสูงถึง 2.7 ล้านล้านดอลลาร์ ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้ได้เคยประมาณความเสียหายไว้เพียง 2.1 ล้านล้านดอลลาร์เมื่อมกราคม 2552 และ 1.4 ล้านล้านดอลลาร์เมื่อตุลาคม 2551 เหตุที่ปริมาณเพิ่มขึ้นสืบเนื่องจากคุณภาพของสินเชื่อที่เสื่อมถอยลง (credit deterioration) แม้ว่าการรัฐบาลได้พยายามกระตุ้นเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง

กองทุนการเงินระหว่างประเทศยังมองว่า หากต้องการให้ระบบการเงินโลกกลับมามีเงินกองทุนที่ระดับเดียวกันก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ สหรัฐฯ จำต้องเพิ่มทุนประมาณ 2.75 แสนล้านดอลลาร์ ขณะที่ธนาคารในอังกฤษและกลุ่มประเทศยุโรปอาจต้องเพิ่มทุนสูงถึงราว 6 แสนล้านดอลลาร์ แต่ถ้าหากต้องกลับไปยืนที่ระดับในช่วงกลางก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชีย คงจำเป็นต้องเพิ่มทุนมากขึ้นกว่าเดิม เช่น 5 แสนล้านดอลลาร์ในสหรัฐฯ หรือกว่า 1.2 ล้านล้านดอลลาร์ในยุโรป

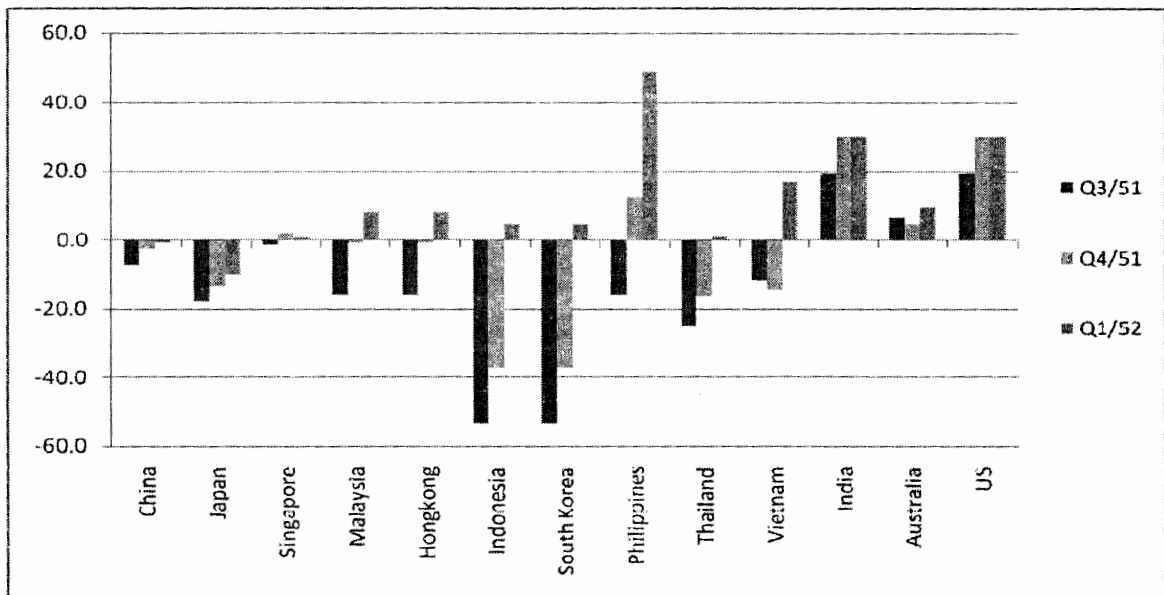
ในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลสหรัฐฯ ได้เข้าช่วยเหลือภาคธุรกิจและสถาบันการเงินค่อนข้างมากและแน่นอนได้สร้างภาระเงินภาษีของประชาชน กล่าวคือ รัฐบาลสหรัฐฯ ได้อนุมัติพระราชบัญญัติฉุกเฉินเพื่อแก้ไขปัญหาเสถียรภาพเศรษฐกิจ ปี 2551 (The Emergency Economic Stabilization Act of 2008) โดยกำหนดวงเงินช่วยเหลือ 7 แสนล้านดอลลาร์ เพื่อใช้ซื้อสินทรัพย์ธนาคารและสถาบันการเงินที่มีปัญหา ปลดปล่อยให้แก่ภาคธุรกิจขนาดเล็กและธุรกิจรถยนต์ ค่าประกันสินทรัพย์ เป็นต้น นับตั้งแต่เกิดโครงการลดปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ (Troubled Asset Relief Program, TARP) กระทั่งปัจจุบัน (มีนาคม 2552) โครงการได้ใช้เงินไปแล้วกว่า 3.28 แสนล้านดอลลาร์หรือประมาณร้อยละ 56 ของงบประมาณผูกมัดที่ตั้งไว้ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการลงทุนในรูปแบบของการซื้อหุ้นบุริมสิทธิและใบสำคัญแสดงสิทธิในการซื้อหุ้น (ประมาณ 1.99 แสนล้านดอลลาร์) ซึ่งถ้าหากผนวกกับผลการประเมินข้างต้นของ IMF ยังน่าจะต้องการเพิ่มทุนเข้าไปอีกอย่างน้อย 0.76 - 3.01 แสนล้านดอลลาร์ ในช่วง 2 ปีข้างหน้า

### การเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการค้าระหว่างประเทศ

เนื่องจากความไม่สมดุลของเศรษฐกิจโลกสามารถแสดงออกด้วยแบบแผนการค้าระหว่างประเทศ กล่าวคือประเทศที่บริโภคเกินตัวจะมีดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดติดลบ ส่วนประเทศที่ออมเกินตัวก็จะมีดุลเป็นบวก ดังนั้นกระบวนการปรับตัวเพื่อให้เศรษฐกิจโลกสมดุลมากขึ้นจะต้องเห็นการเปลี่ยนแปลงในทิศทางตรงกันข้ามกับที่ผ่านมา คือประเทศที่บริโภคเกินตัวต้องลดการขาดดุลลง ประเทศออมเกินตัวต้องลดการเกินดุลลง

รูปที่ 11 แสดงให้เห็นว่าการปรับตัวดังกล่าวเกิดขึ้นจริงตั้งแต่ไตรมาสที่ 3 ปี 2551 แต่ยังไม่สมบูรณ์ทีเดียว กล่าวคือประเทศที่ขาดดุลมากเช่นสหรัฐ ออสเตรเลีย อินเดีย ล้วนมีอัตราการขยายตัวของการส่งออกสูงกว่าอัตราการขยายตัวของการนำเข้าในทั้ง 3 ไตรมาสล่าสุด อย่างไรก็ตามในอีกปลายหนึ่ง คือประเทศที่เกินดุลมากอย่างจีน ญี่ปุ่น การปรับตัวยังคงค่อนข้างน้อย คือแม้การนำเข้าจะขยายตัวเร็วกว่าการส่งออกแต่ก็ไม่มากนัก (ส่วนต่างในรูปที่ 11 เป็นลบแต่ลบน้อย) ส่วนสิงคโปร์ซึ่งเกินดุลมากอยู่แล้วยังมีแนวโน้มที่จะเกินดุลมากขึ้น

รูปที่ 11 ส่วนต่างอัตราการขยายตัวระหว่างการส่งออกและการนำเข้าสินค้า  
(เรียงตามลำดับประเทศที่เกินดุลบัญชีเดินสะพัดมากที่สุดไปขาดดุลมากที่สุด ปี 2550)



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลอัตราการขยายตัวการส่งออกและนำเข้า สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูลบัญชีเดินสะพัดเป็นของปี 2550 จาก World Economic Indicator

การปรับตัวที่ยังไม่ทั่วถึง ประกอบกับขนาดของความไม่สมดุลที่มีขนาดใหญ่มาตั้งแต่เริ่ม ทำให้คาดได้ว่าอาจต้องมีการปรับตัวเพิ่มขึ้นและต่อเนื่องไปอีกเป็นระยะเวลาพอสมควร การอ่อนค่าของเงินดอลลาร์ในระยะหลังนี้ก็เป็นสัญญาณหนึ่ง que แสดงถึงความจำเป็นของการปรับตัว ซึ่งทั้งหมดนี้จะทำให้เศรษฐกิจที่พึ่งพิงการส่งออกสูง (รวมทั้งไทยด้วย) อาจต้องเผชิญกับความอ่อนแอของรายได้จากการ

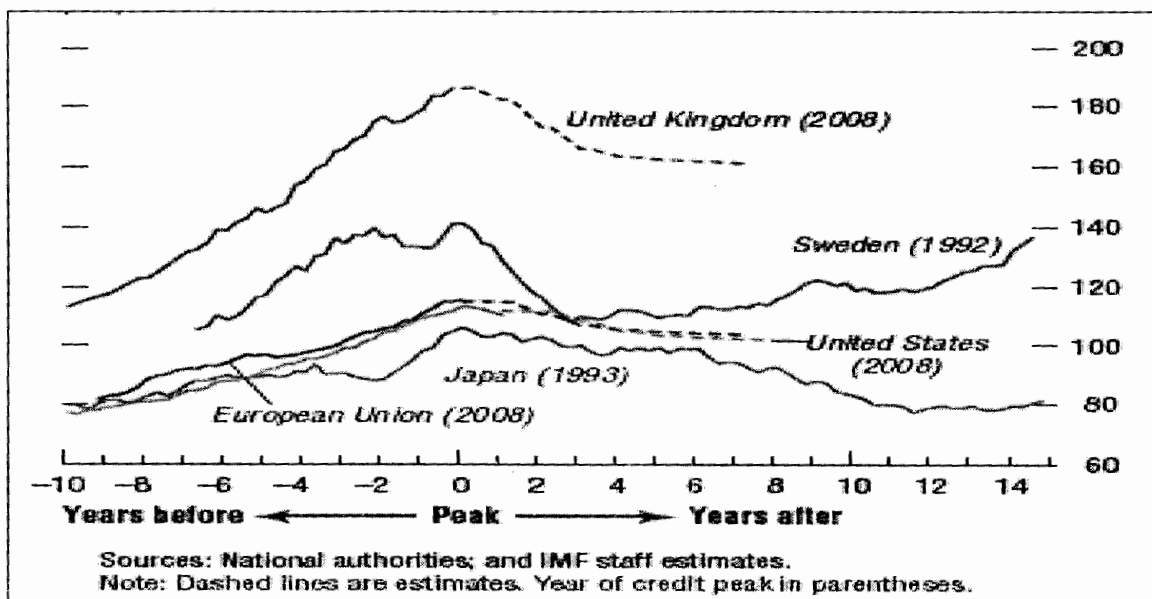
ส่งออกไปอีกกระยะหนึ่ง และหากไม่สามารถกระตุ้นการใช้จ่ายในประเทศให้มากเพียงพอแล้ว การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจก็จะใช้เวลายาว

### ความคิดเห็นนักเศรษฐศาสตร์

ในภาวะการณ์เช่นปัจจุบัน นักเศรษฐศาสตร์มักมีความเห็นต่างจากนักวิเคราะห์ในตลาดเงินตลาดทุน โดยฝ่ายแรกส่วนใหญ่จะยังมีความระมัดระวังและกังวลกับแนวโน้มระยะปานกลางของเศรษฐกิจโลก ในขณะที่ฝ่ายหลังจะมองสั้นกว่าและมักกระหายข่าวดีที่จะช่วยให้มุมมองต่อตลาดเงินตลาดทุนเป็นบวก ในที่นี้จะเสนอความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์บางท่าน

แหล่งชุมนุมนักเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญแหล่งหนึ่งคือกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในรายงาน Financial Stability Report ล่าสุด ได้ทำการเปรียบเทียบระยะเวลาที่ต้องใช้ในกระบวนการ deleveraging สำหรับวิกฤติเศรษฐกิจที่มีจุดเริ่มต้นจากภาวะฟองสบู่สินทรัพย์และความล้มสลายของระบบสถาบันการเงิน เช่นกรณีญี่ปุ่นช่วงที่ฟองสบู่แตกในตลาดหุ้นเมื่อปลายปี 2532 และภาคอสังหาริมทรัพย์ในช่วงต้นปี 2534 เป็นตัวอย่างเหตุการณ์ที่ได้เคยผ่านกระบวนการปรับลดภาระหนี้ที่ธุรกิจเอกชนของญี่ปุ่นได้ปรับลดภาระหนี้ที่สะสมต่อเนื่องก่อนหน้าจนถึงจุดสูงสุดในปี 2536 ซึ่งสัดส่วนหนี้ต่อ GDP อยู่ที่ประมาณร้อยละ 100 ครั้นรัฐบาลเข้าแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสัดส่วนหนี้ดังกล่าวทยอยปรับตัวลงจนกระทั่งมาอยู่ที่ประมาณร้อยละ 80 โดยใช้เวลาถึง 10-12 ปีต่อมา ด้วยรูปแบบเดียวกันนี้ IMF คาดว่าหากครัวเรือนชาวอเมริกันต้องดำเนินการลดภาระหนี้ไปสู่ระดับเดิมเมื่อช่วงปี 2538 ตามรูปแบบของญี่ปุ่น คงเป็นไปได้ว่าต้องใช้เวลายาวนานถึงปี 2018 แต่ทั้งนี้คงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของมาตรการที่ภาครัฐใช้ (รูปที่ 12)

รูปที่ 12 สัดส่วนหนี้ภาคเอกชนต่อ GDP



ที่มา: IMF, Financial Stability Report April 2009

ในรายงานอีกฉบับของ IMF คือราย World Economic Outlook (April 2009) IMF ได้ทำการวิเคราะห์ความเร็วและความแรงของการฟื้นตัว โดยระบุคล้ายกันว่าวิกฤติเศรษฐกิจที่ผสมโรงด้วยวิกฤติสถาบันการเงินมักจะรุนแรงและใช้เวลาในการฟื้นตัวนาน (แบบ U-Shape ดิ่งลึก) นอกจากนั้นแล้วการที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกติดโรคติดถอยพร้อม ๆ กันยิ่งทำให้การฟื้นตัวยากลำบากและเป็นไปอย่างช้า ๆ และอ่อนแรง ในภาวะเช่นนี้นโยบายการคลังจะได้ผลมากกว่านโยบายการเงิน แต่ประสิทธิภาพของนโยบายการคลังจะลดลงหากประเทศมีหนี้สาธารณะในระดับสูง

Nouriel Roubini เป็นนักเศรษฐศาสตร์อีกท่านหนึ่งที่ติดตามภาวะเศรษฐกิจโลกอย่างใกล้ชิด และเป็นผู้ที่คาดการณ์การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจรอบนี้ได้ถูกต้อง ล่าสุดได้แสดงความเห็นว่าเศรษฐกิจโลกยังไม่ถึงจุดต่ำสุดจนกว่าจะถึงปลายปีนี้ ซึ่งหมายความว่าเศรษฐกิจสหรัฐจะยังขยายตัวติดลบต่อไปอย่างน้อยในไตรมาส 2 และ 3 ของปี 2552 และเห็นว่ามีการมองโลกในแง่ดีเกินควรแพร่หลายอยู่ทั่วไป อย่างไรก็ตามเขาเห็นว่าเริ่มเห็นสัญญาณการฟื้นตัวบ้างแล้ว แต่เตือนว่าการฟื้นตัวจะเป็นไปอย่างอ่อนแอกว่าที่หลายคนคาด โดยการขยายตัวของเศรษฐกิจสหรัฐหลังความถดถอยจะต่ำกว่าการขยายตัวตามศักยภาพอีกอย่างน้อย 2 ปี แต่สำหรับประเทศในแถบเอเชีย Roubini เห็นว่าจะฟื้นตัวเร็วกว่ายุโรป สหรัฐ และญี่ปุ่น โดยบางประเทศอาจเห็นการขยายตัวเป็นบวกตั้งแต่ไตรมาสสองของปีนี้

หนึ่งในบทความล่าสุดของ The Economist<sup>6</sup> แสดงความเห็นว่าการหนึ่งในรากเหง้าของปัญหาคือปัญหาการเงินและสินเชื่อยังไม่ได้รับการแก้ไขเพียงพอ และอีกบทความหนึ่งว่าการบริโภคภาคเอกชนน่าจะยังอ่อนแอไปอีกเป็นเวลานานพอสมควร<sup>7</sup>

## ประมาณการเศรษฐกิจไทย: กรณีฐาน

การประมาณการเศรษฐกิจไทยโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคอย่างง่ายที่พัฒนาขึ้นเพื่อติดตามภาวะเศรษฐกิจในห้วงเวลาแห่งความผันผวนของเศรษฐกิจโลก เป็นแบบจำลองที่มีรายละเอียดความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจต่อเศรษฐกิจโลกมากกว่าแบบจำลองทั่วไป แต่ลดส่วนในภาคภายในประเทศให้เหลือเพียงอุปสงค์ระดับมหภาคเท่านั้น ใช้ข้อมูลรายไตรมาสตั้งแต่ไตรมาสแรกของปี 2543 จนถึงปัจจุบัน

สมมติฐานที่ใช้ในการประมาณการแบบจำลองประกอบด้วย

1. อัตราการขยายตัวรายปีของเศรษฐกิจหลัก ปี 2552-2553 เป็นไปตามประมาณการล่าสุดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

<sup>5</sup> "Still more yellow weeds than green shoots as the global economy has not bottomed out yet"

<http://www.rgemonitor.com/roubini-monitor/256890/>

[still\\_more\\_yellow\\_weeds\\_than\\_green\\_shoots\\_as\\_the\\_global\\_economy\\_has\\_not\\_bottomed\\_out\\_yet](http://www.rgemonitor.com/roubini-monitor/256890/)

<sup>6</sup> [http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story\\_id=13761823](http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story_id=13761823)

<sup>7</sup> [http://www.economist.com/world/unitedstates/displaystory.cfm?story\\_id=13605679](http://www.economist.com/world/unitedstates/displaystory.cfm?story_id=13605679)



2. อัตราการขยายตัวรายไตรมาสของเศรษฐกิจหลัก Q2/52-Q4/53 เป็นไปตามปัจจัยเชิงฤดูกาล (seasonal factors) ในอดีตของแต่ละประเทศ แล้วปรับอีกครั้งโดยให้การขยายตัวในไตรมาสสุดท้ายของปี 2552 เพิ่มขึ้น
3. การใช้จ่ายภาครัฐ
  - เพิ่มการขาดดุลกลางปี 97,561 ล้านบาท (วงเงินรวม 116,700 ล้านบาท หักด้วยการชำระคืนเงินคงคลัง 19,139 ล้านบาท) โดยเบิกจ่าย 80% ใน Q2/52 และ 20% ใน Q3/52 และสมมติให้เงินงบประมาณส่วนที่เป็นเงินโอน (เช่น เชื้อช่วยเหลือชาติ) ผู้รับโอนนำไปใช้จ่ายในอัตราเดียวกับเงินโอนในงบปกติทั่วไป (เช่น เงินโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
  - งบปี 2553 ตั้งไว้ 1.7 ล้านล้านบาท ตามการแถลงของรัฐบาล
  - งบไทยเข้มแข็งจำนวน 1.43 ล้านล้านบาท แบ่งลงปีงบ 53 จำนวน 4.43 แสนล้านบาท และปี 54 จำนวน 4.66 แสนล้านบาท โดยใช้สัดส่วนรายปีจากแผนที่สภาพัฒน์เสนอตอนเป็นงบเริ่มแรกจำนวน 1.56 ล้านล้านบาท แต่ผลกระตุ้นเศรษฐกิจส่วนเพิ่มจากงบประมาณปกติมีเฉพาะเงินนอกงบ (เงินกู้) และ 50% ของ 'รายได้และอื่นๆ' คิดเป็น 2.32 แสนล้านบาท และ 2.36 แสนล้านบาทตามลำดับ ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สมมติฐานการกระจายเม็ดเงินของงบไทยเข้มแข็งและแหล่งเงิน (ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	2553	2554	2555	รวม 3 ปี
รวม	443,677	465,964	520,359	1,430,000
งบประมาณ	164,513	195,615	200,107	560,234
เงินกู้	185,926	202,060	243,790	631,776
รายได้และอื่นๆ	93,238	68,290	76,463	237,990
เม็ดเงินสู่เศรษฐกิจเพิ่มเติมจาก งบประมาณปกติ	232,545	236,205	282,021	750,771

4. เงินดอลลาร์อ่อนค่าลงไตรมาสละ 1% ตั้งแต่ ไตรมาส 2 ปี 2552 เป็นต้นไป ทั้งนี้เนื่องจากคาดว่าเศรษฐกิจโลกจะยังคงปรับตัวเพื่อลดความไม่สมดุล
5. ค่าจ้างขั้นต่ำไม่ปรับขึ้นตลอดปี 2552 เนื่องจากไม่มีแรงกดดันเงินเฟ้อ แล้วปรับขึ้น 3.5% ในปี 2553 ตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ
6. ราคาน้ำมันทยอยปรับตัวขึ้นช้า ๆ ตลอดปี 2552 แล้วมีเสถียรภาพตลอดปี 2553

ตารางที่ 3 แสดงตัวเลขที่เป็นสมมติฐานด้านเศรษฐกิจโลก ส่วนผลการประมาณการแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 3 สมมติฐานเศรษฐกิจโลก

ปี		อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ					ราคาน้ำมัน โลก (\$)	อัตราแลกเปลี่ยน Baht/US
		สหรัฐ	ยุโรป	ญี่ปุ่น	จีน	ASEAN4		
2551	ทั้งปี	1.1	2.0	-0.9	8.9	4.4	93.8	33.3
	Q1	2.5	2.1	1.5	10.6	6.2	91.3	32.4
	Q2	2.1	1.4	0.7	10.1	5.2	116.7	32.2
	Q3	0.8	6.0	-1.0	9.0	4.4	113.5	33.9
	Q4	-0.8	-1.5	-4.6	6.8	1.9	53.7	34.9
2552	ทั้งปี	-2.8	-4.5	-6.2	6.5	-1.9	59.3	34.8
	Q1	-2.6	-4.6	-9.7	6.1	-1.5	44.0	35.3
	Q2	-4.7	-4.5	-8.0	5.9	-2.9	58.0	35.0
	Q3	-4.5	-7.4	-6.8	5.0	-4.2	65.0	34.6
	Q4	0.7	-1.4	0.0	8.5	1.3	70.0	34.3
2553	ทั้งปี	0.0	-0.1	0.5	7.5	1.9	78.8	33.4
	Q1	-1.2	-0.4	1.0	9.6	1.6	80.0	33.9
	Q2	0.4	-0.4	0.3	6.9	2.0	80.0	33.6
	Q3	0.4	-1.7	0.3	6.9	2.0	80.0	33.3
	Q4	0.4	2.2	0.3	6.9	2.0	80.0	32.9

ตารางที่ 4 ผลการประมาณการเศรษฐกิจไทยในกรณีฐาน

	ปี 2552					ปี 2553				
	ทั้งปี	Q1	Q2	Q3	Q4	ทั้งปี	Q1	Q2	Q3	Q4
การขยายตัวทางเศรษฐกิจ	-2.3	-7.1	0.8	-3.1	0.2	1.6	2.2	-0.9	2.3	3.0
การบริโภคเอกชน	0.7	-2.6	2.4	2.9	0.1	3.8	4.9	4.2	2.2	3.9
การลงทุนเอกชน	-15.5	-17.7	-18.1	-9.6	-15.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9
การบริโภคภาครัฐ	30.2	2.8	44.8	41.1	29.1	7.6	36.8	-2.7	-2.7	10.0
การลงทุนภาครัฐ	13.4	-9.1	47.2	11.1	1.7	-8.1	6.9	-31.2	-4.1	10.0
ส่งออกสินค้าและบริการ	-16.5	-16.4	-20.6	-23.9	-3.7	-0.7	-5.5	-1.9	1.2	3.2
- ท่องเที่ยว	-8.0	-25.6	-16.5	9.0	10.5	12.8	18.8	14.6	9.6	8.6
นำเข้าสินค้าและบริการ	-19.4	-31.4	-16.5	-15.0	-15.0	4.3	14.6	-0.5	-1.2	6.6
อัตราเงินเฟ้อ	-1.0	-0.3	-2.5	-2.9	1.9	2.1	3.3	2.1	1.7	1.3

จากสมมติฐานที่ใช้ แบบจำลองของสถาบันฯ ประเมินการว่าเศรษฐกิจไทยในปี 2552 จะขยายตัวในอัตราติดลบร้อยละ 2.3 โดยในไตรมาสสองจะขยายตัวเป็นบวกที่ร้อยละ 0.8 แล้วกลายเป็นติดลบในไตรมาสที่สาม แล้วกลับมาเป็นบวกเล็กน้อยในไตรมาสสุดท้ายของปี เหตุที่ไตรมาสสองมีการขยายตัวเป็นบวกมาจากการใช้จ่ายภาครัฐเป็นหลัก เนื่องจากการเบิกจ่ายในสองไตรมาสของปีงบประมาณ 2552 (เดือนตุลาคม 2551-มีนาคม 2552)<sup>๘</sup> เป็นไปอย่างล่าช้าทำให้คาดว่าจะต้องจัดสรรมาเบิกจ่ายในไตรมาส 2 และ 3 ของปี 2552 มากขึ้น อีกทั้งในส่วนของงบประมาณเพิ่มเติมกลางปีจำนวน 97,561 ล้านบาทนั้นตามสมมติฐานกำหนดให้เบิกจ่ายเกือบหมดในไตรมาส 2 (ร้อยละ 80 ของวงเงินเพิ่มเติม) ทำให้คาดว่าเม็ดเงินที่เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจในไตรมาสสองปีนี้จะสูงกว่าไตรมาสสองปีที่ผ่านมาประมาณ 1.6 แสนล้านบาท และไตรมาสสามสูงกว่าปีก่อนหน้าประมาณ 1.1 แสนล้านบาท

การส่งออกสินค้าและบริการยังคงขยายตัวติดลบตลอดทั้งปี แต่ปรับตัวดีขึ้นในไตรมาสสุดท้ายของปีนี้ โดยมีอัตราขยายตัวทั้งปีติดลบร้อยละ 16.5 เช่นเดียวกับการนำเข้าที่ขยายตัวทั้งปีที่ลบร้อยละ 19.4

อัตราเงินเฟ้อทั้งปีอยู่ที่ติดลบร้อยละ -1.0 โดยจะติดลบติดต่อกันสามไตรมาสแรกของปี แล้วกลับเป็นบวกในไตรมาสสุดท้าย ทั้งนี้เป็นผลจากสมมติฐานด้านราคาน้ำมันเป็นหลัก (ปัจจัยด้านอุปทาน) เสริมด้วยการเปลี่ยนแปลงของการผลิต (ปัจจัยด้านอุปสงค์)

ในปี 2553 เศรษฐกิจเริ่มขยายตัวเป็นบวก แต่ไม่สูงนัก คือขยายตัวเพิ่มร้อยละ 1.6 โดยขยายตัวเพิ่มทุกไตรมาสยกเว้นไตรมาสสอง (ผลจากฐานสูงในปี 2552) เหตุที่เศรษฐกิจยังคงอ่อนแอเนื่องจากเศรษฐกิจโลกยังไม่ฟื้นตัวเต็มที่ ทำให้การส่งออกยังคงขยายตัวติดลบในขณะที่การนำเข้าเริ่มกลับมาเพิ่มขึ้น (ส่วนหนึ่งจากสมมติฐานการเพิ่มของราคาน้ำมัน)

อีกเหตุผลหนึ่งที่เศรษฐกิจปี 2553 ไม่ขยายตัวมากนักเพราะการลงทุนภาครัฐหดตัวลงร้อยละ 10.6 เป็นผลจากการปรับลดงบประมาณปี 2553 เหลือเพียง 1.7 ล้านล้านบาท ลดลงจาก 1.95 ล้านในปีงบประมาณ 2552 ลงค่อนข้างมาก แม้จะมีเม็ดเงินบางส่วนจากโครงการไทยเข้มแข็ง แต่ได้สมมติให้มีเม็ดเงินส่วนเพิ่มจากงบประมาณที่จะเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเพียง 2.32 แสนล้านบาท ซึ่งยังน้อยกว่างบประมาณที่ลดลง

อัตราเงินเฟ้อก็เร่งตัวขึ้นเป็นร้อยละ 2.1 เป็นผลจากราคาน้ำมันที่ปรับสูงขึ้นและสมมติฐานของการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำร้อยละ 3.5

จะเห็นว่าสมมติฐานสำคัญบางประการที่กระทบต่อระดับและรูปแบบของการ 'ฟื้นตัว' ของเศรษฐกิจไทย เริ่มจากการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกทั้งรายปีและรายไตรมาส การจัดสรรแหล่งเงินสำหรับโครงการไทยเข้มแข็งว่าเป็นเงินในงบประมาณเท่าไร นอกงบประมาณเท่าไร ในลำดับถัดไปจึงจะทำการปรับสมมติฐานเหล่านี้เล็กน้อย เพื่อเปรียบเทียบกับผลการประมาณการกรณีฐานนี้

<sup>๘</sup> งบประมาณการโดยใช้เกณฑ์บัณฑิตตามระบบบัญชีรายได้ประชาชาติ ไม่ใช่ของกระทรวงการคลัง

## ประมาณการเศรษฐกิจไทย: กรณีเพิ่มการกระตุ้นเศรษฐกิจปี 2553

ในการประมาณการกรณีฐานนั้น เศรษฐกิจไทยขยายตัวในปีหน้าเพียงร้อยละ 1.4 จึงมีความเป็นไปได้ที่รัฐบาลอาจต้องการเพิ่มการกระตุ้นเศรษฐกิจ (หรือถูกเรียกร้องให้เพิ่มการกระตุ้นจากภาคเอกชน) ซึ่งแนวทางที่เป็นไปได้ประการหนึ่งคือจัดสรรวงเงินจากงบไทยเข้มแข็งให้ลงในปีงบประมาณ 2553 มากขึ้น โดยวงเงินที่จัดสรรเพิ่มจะต้องมาจากเงินนอกงบประมาณ (หากมาจากเงินในงบประมาณ รัฐบาลจะต้องเพิ่มวงเงินงบประมาณจาก 1.7 ล้านล้านบาท) เพื่อประเมินผลต่อเศรษฐกิจของการกระตุ้นเพิ่มเติมในส่วนนี้ ได้ลงสมมติให้รัฐบาลกู้เงินเพิ่มในปี 2553 จำนวน 100,000 ล้านบาท แล้วไปลดวงเงินในปี 2554 และ 2555 ปีละ 50,000 ล้านบาท ทำให้กระจายตัวของเม็ดเงินจากงบไทยเข้มแข็งเปลี่ยนไปเป็นตามตารางที่ 5 โดยเม็ดเงินสู่ระบบเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2553 เพิ่มจาก 2.3 แสนล้านบาทเป็น 3.3 แสนล้านบาท ผลการประมาณการในกรณีนี้แสดงอยู่ในตารางที่ 6

ตารางที่ 5 สมมติฐานการกระจายเม็ดเงินของงบไทยเข้มแข็งและแหล่งเงินกรณีใหม่ (ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	2553	2554	2555	รวม3ปี
รวม	543,677	415,964	470,359	1,430,000
งบประมาณ	164,513	195,615	200,107	560,234
เงินกู้	285,926	152,060	193,790	631,775
รายได้และอื่นๆ	93,238	68,290	76,463	237,991
เม็ดเงินสู่เศรษฐกิจเพิ่มเติมจากงบประมาณปกติ	332,545	186,205	232,021	750,770

ตารางที่ 6 ผลการประมาณการเศรษฐกิจไทยกรณีเพิ่มการกระตุ้นในปีงบประมาณ 2553

	ปี 2552					ปี 2553				
	ทั้งปี	Q1	Q2	Q3	Q4	ทั้งปี	Q1	Q2	Q3	Q4
การขยายตัวทางเศรษฐกิจ	-2.2	-7.1	0.8	-3.1	0.9	2.3	3.0	-0.1	3.2	3.0
การบริโภคเอกชน	1.0	-2.6	2.4	2.9	1.1	4.7	6.0	5.4	3.5	3.9
การลงทุนเอกชน	-15.5	-17.7	-18.1	-9.6	-15.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9
การบริโภคภาครัฐ	30.2	2.8	44.8	41.1	29.1	7.6	36.8	-2.7	-2.7	10.0
การลงทุนภาครัฐ	16.7	-9.1	47.2	11.1	18.0	3.5	24.1	-20.2	11.3	10.0
ส่งออกสินค้าและบริการ	-16.5	-16.4	-20.6	-23.9	-3.7	-0.7	-5.5	-1.9	1.2	3.2
- ท่องเที่ยว	-8.0	-25.6	-16.5	9.0	10.5	12.8	18.8	14.6	9.6	8.6
นำเข้าสินค้าและบริการ	-19.1	-31.4	-16.5	-15.0	-13.9	5.5	16.2	1.0	0.6	6.6
อัตราเงินเฟ้อ	-1.0	-0.3	-2.5	-2.9	1.9	2.1	3.4	2.1	1.7	1.3

เศรษฐกิจในปี 2553 ขยายตัวเพิ่มจากร้อยละ 1.6 ในกรณีฐานเป็นร้อยละ 2.3 โดยมีการลงทุนภาครัฐเปลี่ยนจากติดลบร้อยละ 8.1 เป็นเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.5 นอกจากนั้นการบริโภคภาคเอกชนก็เพิ่มจากขยายตัวร้อยละ 3.6 เป็นร้อยละ 4.5

## ประมาณการเศรษฐกิจไทย: กรณีหากไม่มืงกลางปี 2552

กรณีสุดท้ายเป็นการทดลองว่าหากรัฐบาลมิได้จัดสรรงบกลางปี 2552 จำนวน 97,561 ล้านบาทเศรษฐกิจไทยในปีนี้จะเป็นอย่างไร ผลการประมาณการอยู่ในตารางที่ 7 พบว่าเศรษฐกิจในปี 2552 จะหดตัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.3 ในกรณีฐานเป็นหดตัวร้อยละ 3.1

### ตารางที่ 7 ผลการประมาณการเศรษฐกิจไทยกรณีไม่มืงกลางปี 2552

	ปี 2552					ปี 2553				
	ทั้งปี	Q1	Q2	Q3	Q4	ทั้งปี	Q1	Q2	Q3	Q4
การขยายตัวทางเศรษฐกิจ	-3.1	-7.1	-1.6	-3.7	0.2	2.4	2.2	1.5	2.9	3.0
การบริโภคเอกชน	-0.4	-2.6	-1.0	2.1	0.1	4.9	4.9	7.9	3.0	3.9
การลงทุนเอกชน	-15.5	-17.7	-18.1	-9.6	-15.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9
การบริโภคภาครัฐ	30.2	2.8	44.8	41.1	29.1	7.6	36.8	-2.7	-2.7	10.0
การลงทุนภาครัฐ	-2.6	-9.1	-4.2	0.8	1.7	6.9	6.9	5.7	5.7	10.0
ส่งออกสินค้าและบริการ	-16.5	-16.4	-20.6	-23.9	-3.7	-0.7	-5.5	-1.9	1.2	3.2
- ท่องเที่ยว	-8.0	-25.6	-16.5	9.0	10.5	12.8	18.8	14.6	9.6	8.6
นำเข้าสินค้าและบริการ	-20.5	-31.4	-20.3	-15.9	-15.0	5.8	14.6	4.3	-0.1	6.6
อัตราเงินเฟ้อ	-1.0	-0.3	-2.7	-3.0	1.9	2.1	3.3	2.2	1.7	1.3

## สรุป

กล่าวโดยสรุป การฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกแม้จะมีความชัดเจนจากการปรับตัวเพิ่มขึ้นของดัชนีทางเศรษฐกิจที่สำคัญหลายตัวในระยะ 3-5 เดือนที่ผ่านมา แต่ก็ยังมีได้เป็นหลักประกันว่าการฟื้นตัวจะยั่งยืนหรือแข็งแรง เนื่องจากการฟื้นตัวของการผลิตอาจเป็นผลจากการปรับตัวที่ลดลงมากเกินไปจนทำให้ต้องกลับมาผลิตเมื่อสินค้าคงคลังร่อยหรอ นอกจากนั้นดัชนีหลายตัวแม้จะปรับขึ้นแต่ก็ยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ที่สำคัญคือปัจจัยพื้นฐานหลายส่วนยังไม่มีแนวโน้มดีขึ้นที่ชัดเจนหรือยังอยู่ระหว่างการปรับตัวต่อเนื่อง โดยเฉพาะปัจจัยพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับเหตุแห่งปัญหาของวิกฤติครั้งนี้ ได้แก่การปรับตัวของการใช้จ่ายที่เกินตัวของประเทศร่ำรวย หรือการออมที่สูงเกินไปของประเทศเกิดใหม่บางประเทศ ความมั่งคั่งของภาคครัวเรือนในรูปของราคาบ้านก็ยังมีแนวโน้มขาลง ส่วนราคาหลักทรัพย์แม้จะปรับตัวขึ้นแรงในระยะหลัง แต่ก็ยังต่ำกว่าระดับสูงสุดก่อนวิกฤติมากพอควร

หนี้สินของภาคครัวเรือนในสหรัฐก็ยังคงอยู่ในระดับสูงแม้จะปรับลดมาบ้างแล้ว ส่วนแบบแผนการค้าระหว่างประเทศเริ่มส่งสัญญาณของการปรับตัวสู่สมดุลมากขึ้นแต่ก็ยังเป็นไปอย่างช้า ๆ

ผลการวิเคราะห์ดัชนีเศรษฐกิจและพัฒนาการของปัจจัยพื้นฐาน บ่งชี้ว่าการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกน่าจะยังเป็นไปอย่างช้า ๆ โดยมีลักษณะคล้าย U-Shape ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นส่วนใหญ่ของนักเศรษฐศาสตร์ที่ติดตามวิกฤติเศรษฐกิจโลกครั้งนี้ โดยในช่วงลากยาวของฐานตัว U อาจเห็นการเร่งตัวของเศรษฐกิจได้เป็นครั้งคราว

ลักษณะการฟื้นตัวอย่างช้า ๆ และใช้เวลานี้สะท้อนออกมาในการประมาณการของเศรษฐกิจไทยด้วย เนื่องจากการส่งออกของไทยยังคงขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจโลกเป็นหลัก โดยในกรณีฐานคาดว่าเศรษฐกิจจะหดตัวร้อยละ 2.3 ในปีนี้และขยายตัวร้อยละ 1.4 ในปีหน้า อย่างไรก็ตามภาครัฐก็มีส่วนช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัวได้เพิ่มขึ้น เช่นงบกลางปีงบประมาณ 2552 ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้นร้อยละ 0.8 ในปี 2552 หรือมองไปข้างหน้าถ้ารัฐบาลเพิ่มงบกระตุ้นเศรษฐกิจในปี 2553 เช่นจัดสรรงบจากโครงการไทยเข้มแข็งให้ลงในปีแรกมากขึ้น ก็จะทำให้เศรษฐกิจปีหน้าขยายตัวเพิ่มจากร้อยละ 1.4 เป็นร้อยละ 2.0



# ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐  
โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๗๗๗๗ โทรสาร. ๐ ๒๑๔๓ ๗๕๒๕ [http:// www.concourt.or.th](http://www.concourt.or.th)

ข่าวที่ ๑๔/๒๕๕๒

วันพุธที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

วันนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณา โดยได้รับฟังคำชี้แจงและแสดงความคิดเห็นจากนายสุพงษ์ ไตวิจักษ์ชัยกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้แทนผู้ร้อง และคณะ และรับฟังคำชี้แจงและแสดงความคิดเห็นจากนายบัณฑิต สุภักควณิช ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ในฐานะผู้ชี้แจง และคณะ พร้อมตอบข้อซักถาม

ศาลรัฐธรรมนูญได้อภิปรายเพื่อนำไปสู่การวินิจฉัย และกำหนดวันแถลงด้วยวาจาก่อนลงมติและลงมติในวันพฤหัสบดีที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒ เวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา ณ ศาลรัฐธรรมนูญ อาคารศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคาร A)



# ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐  
โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๗๗๗๗ โทรสาร. ๐ ๒๑๔๓ ๕๕๒๕ [http:// www.concourt.or.th](http://www.concourt.or.th)

ข่าวที่ ๑๕/๒๕๕๒

วันพฤหัสบดีที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้ งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณามีว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือ ทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

จากการไต่สวนและชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนผู้ร้องและผู้แทนประธาน คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกอบพยานเอกสารและพยานวัตถุต่อศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการตั้งงบประมาณเพิ่มเพื่อประโยชน์ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ ที่จะมีส่วนไม่ว่าโดย ทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไร กรณีจึงฟังไม่ได้ว่ามีการกระทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการคนใดเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันจะเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัย โดยมติ ๘ ต่อ ๑ เสียง ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ของสภาผู้แทนราษฎรตามคำร้องไม่มีการกระทำใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก