

รายงานการคลังปีงบประมาณ 2547

ส่วนนโยบายงบประมาณและการคลัง

สำนักงานแผนเศรษฐกิจมหภาค สศช.

- การจัดเก็บรายได้จัดเก็บได้สูงกว่าปีที่แล้วร้อยละ 15.4 ซึ่งจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นเกือบทุกรายการยกเว้นอากรขาเข้าที่ลดลงอย่างต่อเนื่องจากต้นปีงบประมาณ เป็นผลจากการปรับโครงสร้างอัตราศุลกากรและการลดอากรขาเข้าจากการเปิดเขตการค้าเสรี
- การเบิกจ่ายงบประมาณสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ถึงร้อยละ 92.4 สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 92 แต่การเบิกจ่ายงบลงทุนเบิกจ่ายได้ร้อยละ 70 ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 72 แต่เป็นปีที่มีอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณรวมสูงสุดในรอบ 10 ปีงบประมาณที่ผ่านมา
- ดุลเงินสดขาดดุล 69,665 ล้านบาทต่ำกว่าปีก่อน และได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลเพียง 90,000 ล้านบาท เนื่องจากจัดเก็บรายได้ได้สูงกว่าประมาณการ ทำให้เงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ อยู่ที่ระดับ 151,561 ล้านบาท สูงกว่าสิ้นปีงบประมาณก่อนประมาณ 20,000 ล้านบาท
- ประเด็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ การเบิกจ่ายปี งบประมาณ 2547 และ ปี 2548

การจัดเก็บรายได้

การจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ 2547 รัฐบาลจัดเก็บรายได้เกินเป้าหมาย คือ จัดเก็บรายได้สุทธิ 1,117,342 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการ (1,063,600 ล้านบาท) ร้อยละ 5.1 และสูงกว่าปีงบประมาณที่แล้ว 149,008 ล้านบาท หรือร้อยละ 15.4 ทั้งหมดนี้เป็นผลมาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง สามารถจัดเก็บภาษีรายการสำคัญๆ ได้สูงขึ้นทุกรายการ ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีสรรพสามิต นอกจากนี้ยังเป็นผลมาจากการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของหน่วยงานจัดเก็บภาษี และได้มีการขยายฐานภาษีของกรมสรรพากร โดยการนำผู้เสียภาษีที่เคยอยู่นอกระบบให้เข้ามาอยู่ในระบบ

การจัดเก็บภาษีของกรมศุลกากร ปรากฏว่าการจัดเก็บอากรขาเข้าลดลงเกือบทุกเดือนตั้งแต่เริ่มต้นปีงบประมาณ มีเพียงบางเดือนที่สูงกว่าปีก่อนแต่เป็นจำนวนน้อยมาก ซึ่งในปีงบประมาณ

2547 จัดเก็บได้ 102,752 ล้านบาทต่ำกว่าปีที่แล้วร้อยละ

การจัดเก็บรายได้ประจำปีงบประมาณ 2547

หน่วย: ล้านบาท

	ปี 2547	ปี 2546	ปีนี้ เทียบ ปีที่แล้ว (%)
1. กรมสรรพากร	772,236	627,683	23.0
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	135,155	117,309	15.2
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	281,890	208,859	25.4
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	318,134	261,308	21.0
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	20,024	12,757	57.0
2. กรมสรรพสามิต	275,768	246,643	11.8
ภาษีสรรพสามิต	76,999	73,605	4.6
ภาษีสรรพสามิต	65,002	56,474	15.1
ภาษีสรรพสามิต	26,170	25,676	1.9
ภาษีสรรพสามิต	42,749	38,997	15.6
ภาษีสรรพสามิต	12,625	6,420	96.7
3. กรมศุลกากร	105,070	111,819	(6.0)
อากรขาเข้า	102,725	110,054	(6.7)
4. รวมรายได้ภาษี 3 กรม	1,153,074	986,145	16.9
5. ส่วนราชการอื่น	49,171	50,772	(3.2)
6. รัฐวิสาหกิจ	52,611	64,114	(17.9)
7. รวมรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	135,561	118,485	14.4
8. หักคืนภาษี	106,604	80,149	33.0
9. รวมรายได้ (4+7-8)	1,165,068	1,008,938	15.5
10. หักจัดสรรให้อปท.ตามพร.บกำหนดแผนฯ	47,726	40,604	17.5
รวมรายได้สุทธิหลังหักจัดสรรแล้ว	1,117,342	968,334	15.4

หมายเหตุ: ตัวเลขเบื้องต้น

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

6.7 แต่สูงกว่าประมาณการเมื่อต้นปีงบประมาณ จำนวน 2,475 ล้านบาทหรือร้อยละ 2.5 ทั้งนี้ได้รวมการคาดการณ์เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรและการลดอากรขาเข้าจากการเปิดเขตการค้าเสรี (FTA)

ส่วนรายได้ที่ไม่ใช่รายได้ภาษี (จากส่วนราชการอื่นและรัฐวิสาหกิจ) จัดเก็บได้ 135,561 ล้านบาท ลดลงจากปีที่แล้วร้อยละ 14.4 และต่ำกว่าประมาณการร้อยละ 5 แม้ว่าในปีงบประมาณ 2547 นี้จะมีรายได้เพิ่มจากการขายหุ้นให้กองทุน วายุภักซ์ 25,075 ล้านบาทและจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 6,000 ล้านบาทจากที่ประมาณการไว้ 12,993 ล้านบาท ซึ่งรายได้จากส่วนราชการอื่นๆ และรายได้จากรัฐวิสาหกิจต่ำกว่าประมาณการเพียงร้อยละ 0.7 และร้อยละ 0.3 ตามลำดับ และการจัดสรรรายได้สุทธิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพ.ร.บ. กำหนดแผนฯ ในปีนี้ จำนวน 47,726 ล้านบาทเพิ่มขึ้นร้อยละ 17.5 ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตามพ.ร.บ.กำหนดแผนฯ

การเบิกจ่ายงบประมาณ

ผลการเบิกจ่ายงบประมาณปีงบประมาณ 2547 ณ สิ้นเดือนกันยายน 2547 ปรากฏว่า มีการเบิกจ่ายงบประมาณแล้วจำนวน 1,052,809 ล้านบาท จากงบประมาณทั้งสิ้นจำนวน 1,163,500 ล้านบาท (งบประมาณ ปี 2547 1,028,000 ล้านบาท รวมกับงบประมาณเพิ่มเติมกลางปี 135,500 ล้านบาท) หรือคิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ 90.5 แต่ถ้าพิจารณาการเบิกจ่ายงบประมาณโดยไม่รวมงบประมาณเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันฯ จำนวน 16,500 ล้านบาทและงบประมาณเพิ่มเติมกลางปีจำนวน 135,500 ล้านบาทนั้น ได้มีเบิกจ่าย

จำนวน 956,573 ล้านบาทหรือคิดเป็นอัตราเบิกจ่าย ร้อยละ 94.57 ของวงเงินงบประมาณ 1,011,500 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ที่ร้อยละ 92.0

การเบิกจ่ายงบประมาณจำนวน 1,011,500 ล้านบาทนั้น แบ่งเป็นการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำ จำนวน 830,161 ล้านบาท หรือร้อยละ 99.89 สูงกว่าปีก่อนที่เบิกจ่ายได้ร้อยละ 95.17 และงบประมาณรายจ่ายลงทุนจำนวน 126,412 ล้านบาทหรือร้อยละ 70 ต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ 72 แต่สูงกว่าปีก่อนการเบิกจ่ายได้ร้อยละ 66.1 สำหรับงบประมาณเพิ่มเติมกลางปีมีการเบิกจ่ายแล้วร้อยละ 62.8 ของวงเงิน 135,500 ล้านบาท

การเบิกจ่ายงบประมาณปี 2547 ¹⁾

หน่วย	ล้านบาท	วงเงิน	การเบิกจ่าย	อัตราเบิกจ่าย (ร้อยละ)
งบประจำ	831,037	830,161	99.89	
งบลงทุน	180,463	126,412	70.05	
รวม	1,011,500	956,573	94.57	

หมายเหตุ ¹⁾ งบประมาณรายจ่ายปี 2547 ไม่รวม งบกลางค่าใช้จ่ายเสริมศักยภาพฯ 16,500 ล้านบาทและงบประมาณเพิ่มเติมกลางปี 135,500 ล้านบาท

ที่มา: สรุปผลการเบิกจ่ายงบประมาณปี 2547 เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อ 26 ต.ค. 47

ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสด ปีงบประมาณ 2547

ตามระบบกระแสเงินสดในปีงบประมาณ 2547 มีรายได้ นำส่งจำนวน 1,125,875 ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณที่แล้ว 159,035 ล้านบาท มีรายจ่ายทั้งสิ้น จำนวน 1,140,060 ล้านบาท ซึ่งเป็นการเบิกจ่ายจากงบประมาณปีปัจจุบันจำนวน 1,052,809 ล้านบาทหรือร้อยละ 90.5 ของงบประมาณ 1,163,500 ล้านบาทและจากปีงบประมาณก่อน 87,251 ล้านบาท เป็นผลให้ดุลงบประมาณขาดดุล 14,185 ล้านบาท เมื่อรวมการขาดดุลนอกงบประมาณจำนวน 55,470 ล้านบาท(จากการไถ่ถอนพันธบัตรในประเทศ 26,500 ล้านบาท และการ

ไถ่ถอนหุ้น Tier I 25,075 ล้านบาท) เป็นผลให้มีดุลเงินสดขาดดุล 69,655 ล้านบาท

ในปีงบประมาณ 2547 ได้กำหนดวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล 99,900 ล้านบาท แต่ได้ทำการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลเพียง 90,000 ล้านบาท เนื่องจากมีการจัดเก็บรายได้สูงกว่าที่ประมาณการไว้ ทำให้ดุลเงินสดสุทธิเกินดุล 20,345 ล้านบาท และมีผลให้เงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2547 มีจำนวน 151,561 ล้านบาท

ฐานะการคลัง

หน่วย ล้านบาท	ปี 2547	ปี 2546
รายได้	1,125,875	966,841
รายจ่าย	1,140,060	979,506
ปีปัจจุบัน	1,052,809	898,299
ปีก่อน	84,251	81,207
ดุลงบประมาณ	(14,185)	(12,665)
ดุลเงินนอกงบประมาณ	(55,470)	(28,098)
ดุลเงินสด	(69,655)	(40,763)
กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล	90,000	76,000
ดุลเงินสดสุทธิ	20,345	35,237
เงินคงคลังปลายงวด	151,561	131,216

ที่มา: รายงานฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2547
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ประเด็นการคลังที่น่าสนใจ

ปีงบประมาณ 2547

○ แม้ว่ารายได้ที่จัดเก็บจะสูงกว่าประมาณการเล็กน้อย แต่ยังคงมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล เพื่อให้รัฐบาลยังคงมีการหมุนเวียนตัวเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาลและเพื่อเป็นการสร้าง Bench mark ในตลาด

○ การเบิกจ่ายงบประมาณได้ตั้งเป้าหมายอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณที่ร้อยละ 92 โดยไม่รวมงบกลาง(ค่าใช้จ่ายเสริมสร้างศักยภาพฯ 16,500 ล้านบาท)และงบประมาณเพิ่มเติมกลางปี 135,500 ล้านบาท ซึ่งปรากฏว่า การเบิกจ่าย

งบประมาณโดยรวมสามารถเบิกจ่ายได้สูงกว่าเป้าหมายคือร้อยละ 94.5

○ แต่การเบิกจ่ายงบลงทุนทำได้เพียงร้อยละ 70 ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 72 ส่วนใหญ่เนื่องจากล่าช้าในการจัดซื้อจัดจ้าง เพราะไม่เป็นไปตามข้อกำหนดมาตรฐานและราคากลางหรือบางครั้งไม่มีผู้ยื่นขอประกวดราคา ทำให้ต้องทำการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างใหม่อีกครั้ง

○ อย่างไรก็ตามอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณในปีงบประมาณ 2547 เป็นอัตราการเบิกจ่ายที่สูงที่สุดในรอบ 10 ปีงบประมาณที่ผ่านมา

○ เงินคงคลังเบื้องต้น ณ สิ้นเดือนกันยายน 2547 มีจำนวน 151,561 ล้านบาท ซึ่งเงินคงคลังจำนวนนี้สามารถรองรับการใช้จ่ายได้ 37 วันทำการจากระดับปกติที่ 10 วันทำการหรือขั้นต่ำประมาณ 40,000 ล้านบาท

ปีงบประมาณ 2548

○ การจัดทำงบประมาณในปีงบประมาณ 2548 เป็นการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลเป็นปีแรกหลังจากที่มีการทำงานงบประมาณขาดดุลติดต่อกันมาเป็นเวลา 6 ปี คือตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542

○ สมมติฐานการจัดทำงบประมาณ 2548 นั้นอยู่บนพื้นฐานการคาดการณ์เศรษฐกิจค่อนข้างดีคืออัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจอยู่ร้อยละ 7.5 และอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 แต่ขณะนี้มีปัญหาที่ประสบอยู่ได้แก่ ราคาน้ำมันที่ปรับสูงขึ้นมากและการระบาดของไข้หวัดนก อาจส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้

○ ถ้าการจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามคาดการณ์จะมีปัญหาในการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลซึ่งทางออกที่ควรจะเป็นได้แก่

- เพิ่มรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี โดยการขายสินทรัพย์ของรัฐบาลเพื่อเป็นรายได้อื่นๆที่

- ไม่ใช่ภาษี และพยายามให้รัฐวิสาหกิจ นำส่งรายได้ให้เพิ่มขึ้น
- เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี และขยายฐานการจัดเก็บให้มากขึ้น เพื่อเพิ่มรายได้ภาษี ซึ่งการเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีเป็นไปได้ยากมากและมีแนวโน้มที่จะลดลง และเมื่อวันที่ 26 ต.ค.ที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบการปรับโครงสร้างภาษี ทั้งภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งคาดว่าจะทำให้รายได้ในปี 2548 ลดลงประมาณ 20,000 ล้านบาท
 - ลดรายจ่าย โดยการตัดงบประมาณ ซึ่งน่าจะเป็นผลเสียมากกว่า เพราะจะเป็นการส่งสัญญาณทางลบแก่ตลาด และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม เนื่องจากงบประมาณที่จัดทำขึ้นเป็นรายจ่ายที่จำเป็นต้องดำเนินการทั้งสิ้น ซึ่งควรจะเป็นทางเลือกสุดท้ายที่นำมาใช้
 - กรณีขาดสภาพคล่องในกระแสเงินสด อาจใช้วิธี roll over ตัวเงินคลังที่มีเหลืออยู่ เนื่องจากปี 2548 ไม่มีวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลให้ออกพันธบัตรหรือตัวเงินคลังใหม่ อีกทางหนึ่งคือเร่งให้รัฐวิสาหกิจให้ส่งรายได้ให้เร็วกว่ากำหนด
 - การเบิกจ่ายงบประมาณ ปี 2548 ได้มีการเตรียมมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้แก่
 - โดยให้ส่วนราชการในส่วนกลางโอนงบประมาณให้หน่วยงานในภูมิภาคตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ
 - เร่งรัดให้มีการกอหนี้ผูกพันให้ทันก่อนสิ้นไตรมาสที่ 2
 - งบอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จังหวัดเร่งรัดการเบิกจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ด้วย