

ร่าง พรบ.งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556

กัน เศรษฐกิจ 

ส.ว.พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ได้กำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นวงเงิน 2.4 ล้านล้านบาท ในขณะที่มีประมาณการรายได้ที่ 2.1 ล้านล้านบาท ดังนั้นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงเป็นงบประมาณแบบขาดดุล 3 แสนล้านบาท (ลดลงจากปีงบประมาณที่แล้ว 1 แสนล้านบาท) ถึงแม้ว่าในวันที่ 23 พ.ค.ที่ผ่านมา สภาผู้แทนราษฎรจะได้

การก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาลเป็นวงเงินมหาศาลที่เกิดขึ้นนี้ แม้ว่าจะสามารถทำได้ภายใต้กฎหมายในปัจจุบัน แต่ก็คงยากที่จะปฏิเสธได้ว่าการใช้ประโยชน์จากช่องโหว่ของกฎหมาย ซึ่งจะไม่สามารถทำได้ หากอยู่ภายใต้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยปกติ และอาจเป็นอันตรายต่อฐานะทางการคลังของประเทศได้ในระยะยาว

รับหลักการร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ในวาระที่ 1 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว และกำลังอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณารายละเอียดโดยคณะกรรมการการวิสามัญที่ถูกแต่งตั้งขึ้น ก่อนที่จะถูกนำเสนอให้แก่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ในวาระที่ 2 ในช่วงกลางเดือน ส.ค. แต่ผมก็ยังมีความกังวลเกี่ยวกับการรักษาวินัยทางการคลังของรัฐบาลในหลายเรื่อง ซึ่งวันนี้ผมจะขอกล่าวถึงเพียงสองประเด็นก่อน คือ

หนึ่ง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 จะเป็นปีที่หนี้รัฐบาลและวิสาหกิจถึงกำหนดครบชำระคืนต้นเงินกู้เป็นจำนวนมาก (ไม่นับรวมหนี้กองทุนฟื้นฟูฯ) โดยหนี้รัฐบาลที่ครบชำระคืนในปีนี้เป็นต้นเงินกู้สูงถึง 1.8 แสนล้านบาท แต่งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้เพื่อชำระเงินคืนต้นเงินกู้ในส่วนนี้กลับมีเพียง 2.4 หมื่นล้านบาท ทั้งนี้หากพิจารณาถึงงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่รัฐบาลเคยตั้งไว้เพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ในแต่ละปี จะพบว่ามีส่วนประมาณ 2% ของงบประมาณรายจ่ายรวมทั้งหมด (ประมาณ 4-5 หมื่นล้านบาท)

การจัดสรรงบประมาณเพื่อคืนต้นเงินกู้ จึงไม่มีความสัมพันธ์กับมูลค่าหนี้ที่ครบชำระคืนในแต่ละปี

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลที่เข้ามาส่วนใหญ่ มักมีการก่อหนี้ใหม่ในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก เช่น ในปีงบประมาณ 2556 วงเงินกู้ (ซึ่งคือหนี้ใหม่) เฉพาะในส่วนที่อยู่ภายใต้งบประมาณรายจ่ายประจำปีสูงถึง 3 แสนล้านบาท ดังนั้นจึงก่อให้เกิดข้อกังวลหรือความสงสัยว่า การจัดทำงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ที่ไม่สัมพันธ์กับต้นเงินกู้ที่ครบชำระและมูลค่าหนี้ใหม่ที่กำลังก่อขึ้นใน

วันจันทร์ที่ 4 มิถุนายน 2555

แต่ละปี แบบนี้ประเทศจะยังสามารถรักษาวินัยทางการคลังและความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ในระยะยาวได้จริงหรือ?

สอง การออกพระราชกำหนด (พ.ร.ก.) กู้เงินพิเศษ ไม่ว่าจะเป็น พ.ร.ก.กู้เงินฉุกเฉินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศไทย พ.ศ. 2555 ที่ออกโดยรัฐบาลชุดนี้ 3.5 แสนล้านบาท หรือแม้แต่ พ.ร.ก.กู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 ที่ออกโดยรัฐบาลชุดที่แล้ว 4 แสนล้านบาท โดยไม่ต้องนำมาเกี่ยวข้องกับผูกพันกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นนี้อาจเป็นภัยทางการคลัง (Fiscal Risks) ที่ส่งผลกระทบแรงต่อประเทศได้ในระยะยาว

เพราะ การออก พ.ร.ก.กู้เงินพิเศษเหล่านี้สามารถหลีกเลี่ยงการอยู่ภายใต้กฎการคลัง (Fiscal Rules) ต่างๆ ที่มีอยู่ได้ทั้งหมด ตัวอย่างเช่น พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2552 กำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้ไม่เกิน 20% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และไม่เกิน 80% ของงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อชำระคืนเงินต้น ซึ่งในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 รัฐบาลจะสามารถกู้เงินสูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลได้สูงสุดไม่เกิน 5.19 แสนล้านบาท

ดังนั้น หากพิจารณาเฉพาะร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลได้ตั้งวงเงินกู้ไว้ 3 แสนล้านบาท แม้จะดูเหมือนว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ากรอบวงเงินกู้สูงสุดภายใต้ พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะฯ แต่หากเรานำเงินกู้พิเศษที่ออกมาในต้นปีนี้ 3.5 แสนล้านบาท (คิดเฉพาะ พ.ร.ก.กู้เงินฉุกเฉินฯ ไม่นับรวม พ.ร.ก.กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 อีก 5 หมื่นล้านบาท) มาคิดรวมด้วยก็จะพบว่า

ศ...ศาสตรา สุตสวัสดิ์

รองคณบดี

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ นิต้า

www.econ.nida.ac.th

sasatra.blogspot.com



วงเงินกู้รวมที่รัฐบาลชุดนี้ได้ก่อขึ้นในช่วงปีนี้สูงกว่าวงเงินกู้สูงสุดที่กำหนดไว้ภายใต้ พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะฯ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว การก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาลเป็นวงเงินมหาศาลที่เกิดขึ้นนี้ แม้ว่าจะสามารถทำได้ภายใต้กฎหมายในปัจจุบัน แต่ก็คงยากที่จะปฏิเสธได้ว่ามีการใช้ประโยชน์จากช่องโหว่ของกฎหมาย ซึ่งจะไม่สามารถทำได้ หากอยู่ภายใต้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยปกติ และอาจเป็นอันตรายต่อฐานะทางการคลังของประเทศได้ในระยะยาว

ดังนั้น ช่องโหว่ของกฎหมายเหล่านี้ จึงสมควรถูกกำจัดให้หมดไป และกฎการคลังที่เกี่ยวข้องกับความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในระยะยาวควรถูกแก้ไขให้ครอบคลุมถึงเงินกู้พิเศษต่างๆ ที่สามารถออกมาได้

แต่ทั้งนี้ก็มีได้หมายความว่า กฎการคลังที่ควรเป็นนั้นจะไม่มีควมยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ฉุกเฉินทางเศรษฐกิจของประเทศ การอัดฉีดงบประมาณเพื่อกระตุ้นหรือแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในยามฉุกเฉินยังสามารถทำได้ เพียงแต่การจัดทำงบประมาณพิเศษเหล่านี้ควรต้องอยู่ภายใต้กฎการคลังที่ได้นำปัจจัยเสี่ยงทางเศรษฐกิจต่างๆ มาใช้ประกอบในการพิจารณา ซึ่งผมจะขอลำถึงเรื่องนี้ต่อในโอกาสถัดไปครับ ○