

Fiscal Year 2021

รายงานความเสี่ยงทางการคลัง

Fiscal Risk Statement



ประจำปีงบประมาณ 2564

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กระทรวงการคลัง



สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร

i

บทที่ 1 สถานการณ์และความเสี่ยงของภาคงบประมาณ	1
1.1 สถานการณ์เศรษฐกิจในปี 2564	1
1.2 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายได้	1
1.3 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายจ่าย	7
1.4 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านดุลการคลัง	13
1.5 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านหนี้	16
บทที่ 2 ภาระผูกพันของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ	19
2.1 ภาระผูกพัน (ที่ประเมินเป็นตัวเลขได้) ของรัฐบาล	19
2.2 ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของภาคอื่น ๆ ที่ควรติดตาม	23
บทที่ 3 การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังแบบมองไปข้างหน้า	32
3.1 รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนและภาระผูกพันของรัฐบาล	32
3.2 ระบบสัญญาณเตือนภัยทางการคลัง (FEWS)	33
3.3 แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2566 – 2569) (MTFF 2566 -2569)	33
3.4 ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงแบบมองไปข้างหน้าและข้อเสนอแนะ	34

สารบัญแผนภาพ

		หน้า
แผนภาพที่ 1.1	ประมาณการและผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ	2
แผนภาพที่ 1.2	ข้อมูลเกี่ยวกับแนวโน้มรายได้รัฐบาลต่อ GDP	5
แผนภาพที่ 1.3	เปรียบเทียบภาษีฐานเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศไทยกับต่างประเทศ	7
แผนภาพที่ 1.4	แนวโน้มโครงสร้างงบประมาณ	9
แผนภาพที่ 1.5	รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน	12
แผนภาพที่ 1.6	แนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน 4 ประเภทต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี	13
แผนภาพที่ 1.7	แนวโน้มดุลการคลังเบื้องต้น	14
แผนภาพที่ 1.8	แนวโน้มระดับเงินคงคลัง	15
แผนภาพที่ 1.9	แนวโน้มของหนี้สาธารณะ	17
แผนภาพที่ 1.10	แนวโน้มอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย	18
แผนภาพที่ 2.1	โครงสร้างหนี้สาธารณะ (แบ่งตามลักษณะความเสี่ยง)	20
แผนภาพที่ 2.2	ผลการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 ของ SFIs	21
แผนภาพที่ 2.3	ฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ปีงบประมาณ 2559 – 2564	25
แผนภาพที่ 2.4	กำไร (ขาดทุน) สุทธิ และเงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจฯ	26
แผนภาพที่ 2.5	กำไร (ขาดทุน) สุทธิ ของ รพท. ขสมก. และ อสมท ตั้งแต่ปี 2560 – 2564	26
แผนภาพที่ 2.6	งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ และสัดส่วนงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ ต่อ GDP	27
แผนภาพที่ 2.7	ฐานะทางการเงินที่สำคัญของ SFIs ในภาพรวม	28
แผนภาพที่ 2.8	แนวโน้มระดับเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ในภาพรวม	29
แผนภาพที่ 2.9	สัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Insurance Penetration) ระหว่างปี 2559 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2564	29
แผนภาพที่ 2.10	โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2560 – 2564	30
แผนภาพที่ 2.11	เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ที่สามารถใช้ได้) ณ วันที่ 30 กันยายน 2564	31
แผนภาพที่ 3.1	แนวโน้มดัชนีรวมเดือนกัญล่งหน้า	33

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 ข้อมูลเศรษฐกิจไทยปี 2562 2563 2564 และแนวโน้มปี 2565	1
ตารางที่ 1.2 โครงสร้างงบประมาณ (รวมผลของการจัดหางบเพิ่มเติม)	8
ตารางที่ 1.3 การเบิกจ่ายงบประมาณ	10
ตารางที่ 1.4 แนวโน้มดุลการคลัง (ปีงบประมาณ)	13
ตารางที่ 1.5 แนวโน้มและปัจจัยผลกระทบต่อเงินคงคลัง (ตามระบบกระแสเงินสด)	15
ตารางที่ 1.6 การกู้เงินเพื่อชดเชยดุลการคลัง	16
ตารางที่ 1.7 แนวโน้มความเสี่ยงหนี้สาธารณะ	17
ตารางที่ 1.8 อันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย	18
ตารางที่ 2.1 ตารางประเมินความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Matrix)	19
ตารางที่ 2.2 Fiscal Risk Matrix ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564	23
ตารางที่ 2.3 สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวมของกองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ 2559 – 2564	24
ตารางที่ 2.4 ฐานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	28
ตารางที่ 3.1 Fiscal Risk Matrix ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564	32
ตารางที่ 3.2 MTF 2566 – 2569 (ปีงบประมาณ)	34
ตารางที่ 3.3 สมมติฐานเศรษฐกิจ (ปีปฏิทิน)	34

บทสรุปผู้บริหาร

เศรษฐกิจไทยในปี 2564 ยังคงได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ต่อเนื่องจากปี 2563 แต่เริ่มแสดงสัญญาณการเริ่มฟื้นตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยสามารถขยายตัวได้ร้อยละ 1.6 จากเดิมที่หดตัวร้อยละ 6.2 ในปีก่อนหน้า โดยการลงทุนของภาคเอกชนปรับตัวดีขึ้นจากปีก่อนท่ามกลางการบริโภคของภาคเอกชนที่ยังไม่ฟื้นตัวและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเนื่องจากไม่มีรายได้รับจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ ในขณะที่การใช้จ่ายของภาครัฐยังคงเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องท่ามกลางความท้าทายในการบริหารจัดการการคลังของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้น

ท่ามกลางความท้าทายทางเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐบาลมีผลการบริหารจัดการการคลังในปีงบประมาณ 2564 ที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้ (1) ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาล (สุทธิ) อยู่ที่ 2,372,535 ล้านบาท ต่ำกว่าปีก่อนร้อยละ 0.66 และต่ำกว่าประมาณการ ร้อยละ 11.37 จากผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 และราคาน้ำมันดิบที่ตกต่ำในปีก่อนหน้า (2) การเบิกจ่ายงบประมาณรวม (รายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเลื่อนปี) อยู่ที่ 3,208,653 ล้านบาท ขยายตัวจากปีก่อนร้อยละ 1.26 โดยเฉพาะการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนที่สามารถขยายตัวได้ร้อยละ 9.46 ทั้งนี้ อัตราการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2564 อยู่ที่ร้อยละ 91.67 (อัตราการเบิกจ่ายรวมก่อนแล้ว อยู่ที่ร้อยละ 95.81) (3) ดุลการคลัง รัฐบาลขาดดุลงบประมาณ ทั้งสิ้น 836,118 ล้านบาท และกรณีรวมรายจ่ายรัฐบาลที่มาจากเงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ¹ แล้ว ดุลรัฐบาลจะขาดดุลรวม อยู่ที่ 1,516,007 ล้านบาท ทั้งนี้ หากพิจารณาเฉพาะการขาดดุลที่มาจากกรณีนโยบายของรัฐบาล (ไม่นับรายจ่ายชำระหนี้และรายจ่ายชดเชยเงินคงคลัง) ดุลงบประมาณเบื้องต้น (Primary Balance) และดุลรัฐบาลเบื้องต้น ขาดดุลอยู่ที่ 593,356 และ 1,273,245 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.66 และ 7.86 ต่อ GDP ตามลำดับ (4) ระดับเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 อยู่ที่ 588,747 ล้านบาท ปรับตัวสูงขึ้นจาก ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 และ 2563 อยู่ในระดับบริหารจัดการได้ และ (5) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 49.47 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563 เป็นร้อยละ 58.31 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 ตามความจำเป็นในการกู้เงินในระดับสูงเพื่อเยียวยาประชาชนและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบและฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ยังอยู่ภายใต้กรอบสัดส่วนที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (คณะกรรมการฯ) ของรัฐบาลกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 70

ทั้งนี้ รายจ่ายลงทุนตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 อยู่ที่ 649,310 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 19.76 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ลดลงเล็กน้อยจากปีก่อน อย่างไรก็ตาม ยังคงสูงกว่าช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2558 (ก่อนพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) มีผลบังคับใช้) ซึ่งมีสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่ที่ร้อยละ 12.61 – 17.46 สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์และผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ที่ต้องการให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุนซึ่งเป็นรายจ่ายที่ส่งผลกระทบยาวต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และพยายามลดทอนรายจ่ายประจำปีเป็นลำดับแรกโดยเฉพาะกรณีที่วงเงินงบประมาณรายจ่ายขยายตัวได้ในระดับต่ำหรือมีการหดตัว (ทั้งนี้ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายลงทุนในปีงบประมาณ 2564 เพื่อเสนอต่อรัฐสภาไว้ที่ร้อยละ 20.45 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (แต่รัฐสภาได้พิจารณาปรับลดรายจ่ายลงทุนบางส่วนลง) เป็นไปตามที่ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ กำหนดให้รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี)

¹ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19) และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19 เพิ่มเติม)

สำหรับรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน และภาระผูกพันทางการคลังต่าง ๆ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 สามารถสรุปในรูปของตารางประเมินความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Matrix) เพื่อใช้ประกอบการประเมินภาระทางการคลังในอนาคตได้ ดังนี้

ตาราง Fiscal Risk Matrix ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564

	ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
ภาระผูกพัน ชัดเจน (Explicit Liabilities)	1. รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน 1.1 รายจ่ายดอกเบี้ย สัดส่วนต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2564 อยู่ที่ร้อยละ 5.92 (194,454 ล้านบาท) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของหนี้ที่รัฐบาลรับภาระ รวมทั้งจากแนวโน้มดอกเบี้ยขาขึ้น โดยคาดว่า สัดส่วนจะเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 9.08 ในปีงบประมาณ 2569 1.2 รายจ่ายค่าตอบแทนแรงงาน สัดส่วนต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2564 อยู่ที่ร้อยละ 26.04 (855,524 ล้านบาท) มีแนวโน้มลดลง 1.3 รายจ่ายสวัสดิการ โดยในปีงบประมาณ 2564 มีสัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการภาครัฐและภาคประชาชนต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี อยู่ที่ร้อยละ 13.68 (449,531 ล้านบาท) และ 12.22 (401,680 ล้านบาท) ตามลำดับ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และนโยบายรัฐบาล 2. ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ 2.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง (ไม่นับรวมหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระ) 7,181,559 ล้านบาท มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น 2.2 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ 303,815 ล้านบาท มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น 2.3 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ 369,150 ล้านบาท มีแนวโน้มลดลง 3. ภาระผูกพันที่มาจาก การดำเนินโครงการนโยบายรัฐตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ 953,378 ล้านบาท* แนวโน้มเพิ่มขึ้น (ภาระคงค้าง จำนวน 229,972 ล้านบาท เป็นหนี้ที่รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระภายใต้โครงการรับจำนำผลผลิตการเกษตร) 4. ภาระค้ำจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม 61,327 ล้านบาท มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง	1. ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF 699,484 ล้านบาท มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง 1.2 หนี้หน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ/หรือค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ 333,725 ล้านบาท (แบ่งเป็น รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ 18,840 ล้านบาท และรัฐบาลค้ำประกัน 314,885 ล้านบาท) มีแนวโน้มลดลง 2. ภาระผูกพันจาก พ.ร.ก. Soft loan ประมาณการเบื้องต้น อยู่ที่ 1,784 ล้านบาท 3. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. BSF สูงสุดไม่เกิน 40,000 ล้านบาท (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 ยังไม่มีการขอใช้วงเงินเกิดขึ้น) 4. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. ฟินฟูฯ สูงสุดไม่เกิน 67,520 ล้านบาท
ภาระผูกพัน โดยนัย (Implicit Liabilities)	-	1. ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) หรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 449,810 ล้านบาท มีแนวโน้มลดลง 2. ภาระผูกพันในการเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมถึงการดูแลความเสียหายจากความเสี่ยงเชิงระบบในภาคการเงิน ปัจจุบันความเสี่ยงยังอยู่ในระดับต่ำ

ที่มา: รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: *เป็นข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 ที่ปรับปรุง ณ เดือนธันวาคม 2564

นอกจากนี้ มีประเด็นความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่สำคัญ และควรติดตาม ดังนี้ (1) ประเด็นความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมในระยะยาว ซึ่งได้รับแรงกดดันเพิ่มขึ้นจากการดำเนินมาตรการเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประกันตนที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 นอกจากนี้ จำนวนผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญอาจทำให้รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้น (แต่จะส่งผลดีต่อการรองรับปัญหาการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยในระยะยาวต่อไป) (2) ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ลดลงต่อเนื่อง โดยเฉพาะในส่วนของกองทุนก๊าซ LPG

นอกจากนี้ ยังได้รับแรงกดดันจากประเด็นราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้นในปี 2565 ที่จะต้องติดตามอย่างใกล้ชิดต่อไป (3) ผลประกอบการของธุรกิจในปีบัญชี 2564 ยังคงได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 แต่ปรับตัวดีขึ้นจากปีก่อน (4) ธุรกิจบางแห่งยังคงมีปัญหาผลการดำเนินงานและฐานะการเงิน ซึ่งหน่วยงานที่กำกับดูแลควรมีการติดตามการดำเนินงานของธุรกิจกลุ่มดังกล่าวให้เป็นไปตามแผนฟื้นฟู (แผนฟื้นฟูฯ) หรือแผนการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย (5) เม็ดเงินการเบิกจ่ายงบลงทุนของธุรกิจ ในปีบัญชี 2564 ขยายตัวจากปีก่อน ทั้งนี้ รัฐบาลควรติดตามและเร่งรัดการเบิกจ่ายงบลงทุนของธุรกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายด้วย (6) ฐานะการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) และธนาคารพาณิชย์ในภาพรวมยังอยู่ในระดับมีเสถียรภาพ แต่ควรติดตามผลกระทบหลังมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้ต่าง ๆ สิ้นสุดลง รวมไปถึงประเด็นการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติตามมาตรฐานการรายงานทางการเงินฉบับที่ 9 เรื่อง เครื่องมือทางการเงิน (Thai Financial Reporting Standards 9 : TFRS 9) ด้วย (7) ผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของกลุ่มบริษัทประกันวินาศภัยได้รับผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 และควรติดตามอย่างใกล้ชิดต่อไป และ (8) แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ยังคงพึ่งพางบประมาณเป็นหลักและควรมีการพิจารณาผลักดันแนวทางต่าง ๆ เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฐานะการคลังของ อปท. ในระยะยาว

หากนำผลการวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงทางการคลังในภาคงบประมาณและภาระผูกพันจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ มาวิเคราะห์แบบมองไปข้างหน้า (Forward-looking) ควบคู่กับแผนการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Framework: MTFF) ปีงบประมาณ 2566 – 2569 (MTFF 2566 – 2569) ระบบสัญญาณเตือนภัยทางการคลัง (Fiscal Early Warning System: FEWS) รวมไปถึงการวิเคราะห์พยากรณ์แนวโน้มภายใต้สถานการณ์จำลองต่าง ๆ (Scenario Analysis) สามารถสรุปประเด็นความเสี่ยงและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการและกำหนดนโยบายการคลังที่เกี่ยวข้องในอนาคตของรัฐบาล โดยอ้างอิงตามหลัก “CARE” ที่กำหนดไว้ใน MTFF 2566 – 2569 ได้ ดังนี้

1. Creating Fiscal Space “เพิ่มพื้นที่ทางการคลังอย่างระมัดระวัง”

1.1 คณะกรรมการฯ ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2564 ขยายกรอบสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จากเดิมไม่เกินร้อยละ 60 เป็นไม่เกินร้อยละ 70 ส่งผลให้รัฐบาลจะมีพื้นที่ทางการคลังเพื่อรองรับการกู้เงินของรัฐบาลเพื่อฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจในอนาคตได้อีกประมาณร้อยละ 10 ของ GDP

1.2 ค่าดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลังภายใต้ FEWS ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 ยังอยู่ในระดับปกติ โดยมีค่าอยู่ที่ 2.45 (จากระดับขีดเตือนภัยที่ 5) สูงขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 สะท้อนให้เห็นถึงพื้นที่การคลัง (Fiscal space) สำหรับรัฐบาลในดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลได้หากมีความจำเป็นภายใต้ความระมัดระวังที่เพิ่มขึ้น สอดคล้องกับ MTFF 2566 - 2569 ที่กำหนดให้รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่องตามความจำเป็นในการฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจหลังจากวิกฤต COVID-19 คลี่คลายลง แต่มีการส่งสัญญาณการทยอยลดสัดส่วนขาดดุลต่อ GDP ลงใน 5 ปีข้างหน้า อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการรักษาวินัยและเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญในการทยอยปรับลดสัดส่วนการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP ให้อยู่ในระดับที่ประมาณไม่เกินร้อยละ 3 ซึ่งเป็นระดับที่เอื้อต่อการควบคุมระดับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้ลดลงต่อไป

1.3 แม้ว่าระดับเงินคงคลังจะเพิ่มขึ้นในช่วงที่ผ่านมา แต่ยังคงมีแรงกดดันจากภาคงบประมาณ หากรัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามประมาณการ ดังนั้น รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดทำประมาณการรายได้ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ปฏิบัติได้จริง (Realistic) รวมถึงจัดสรรรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลัง

ในโอกาสแรกที่จะทำได้ เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของฐานะเงินคลังสำหรับรองรับสถานการณ์ที่ไม่คาดคิดต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพคล่องและแนวทางรองรับประกอบการพิจารณาดำเนินมาตรการทางการคลังต่าง ๆ ด้วย

2. Assuring Debt Sustainability “บริหารจัดการหนี้อย่างมีภูมิคุ้มกัน”

2.1 ประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2569 คาดว่าจะอยู่ที่ร้อยละ 67.15 ยังคงอยู่ภายใต้เพดานร้อยละ 70 ตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด

2.2 ความเสี่ยงของโครงสร้างหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 ยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ โดย (1) ความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนอยู่ในระดับที่ต่ำมาก โดยมีสัดส่วนของหนี้ต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 1.80 โดยเป็นหนี้ต่างประเทศที่ปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนแล้วเกือบทั้งหมด (2) ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำ โดยมีต้นทุนการกู้เงินเฉลี่ยร้อยละ 2.43 ต่อปีปรับตัวลดลงต่อเนื่อง นอกจากนี้ ร้อยละ 82.81 ของหนี้สาธารณะยังเป็นหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ และ (3) ความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้อยู่ในระดับต่ำ แต่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 โดยอายุคงเหลือเฉลี่ยจะครบกำหนดของหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 อยู่ที่ 9 ปี 1 เดือน

2.3 อย่างไรก็ดี ประมาณการสัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อรายได้ในอนาคตมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นสะท้อนถึงความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลที่ปรับตัวลดลง โดยยังมีปัจจัยเสี่ยงจากแนวโน้มดอกเบี้ยขาขึ้นซึ่งอาจส่งผลให้ภาระดอกเบี้ยสูงกว่าที่ประมาณการไว้ได้ ทั้งนี้ ในระยะสั้นถึงปานกลางคาดว่า ภาระดอกเบี้ยต่อรายได้จะยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ภายใต้การวิเคราะห์ติดตามอย่างใกล้ชิด ในขณะที่ในระยะยาวรัฐบาลจำเป็นต้องเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลอย่างจริงจังเพื่อให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อรายได้ในระดับที่เหมาะสมเพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาล พร้อมทั้งให้ความสำคัญสูงสุดกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายการชำระหนี้ภาครัฐโดยเฉพาะในส่วนของการจ่ายดอกเบี้ยอย่างพอเพียงตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ด้วย

2.4 ทั้งนี้ ภายใต้ความต้องการกู้เงินของรัฐบาลที่ยังอยู่ในระดับสูง ประกอบกับเส้นอัตราผลตอบแทน (Yield curve) ของพันธบัตรรัฐบาลไทยที่ปรับตัวชันขึ้น กระทรวงการคลังโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) จะพิจารณากำหนดกลยุทธ์การกู้เงินเพื่อให้ความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ยและการปรับโครงสร้างหนี้ในระดับที่บริหารจัดการได้ รวมถึงหารือร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เพื่อไม่ให้เกิดการแย่งสภาพคล่องในการใช้เครื่องมือการกู้เงินระยะสั้นของภาคเอกชนอย่างใกล้ชิดต่อไป

3. Revenue Recovering “ฟื้นฟูการจัดเก็บรายได้”

3.1 สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP ยังคงลดลงต่อเนื่องจากร้อยละ 14.64 ในปีงบประมาณ 2564 เหลือร้อยละ 13.31 ในปีงบประมาณ 2569 ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการพิจารณาทบทวนมาตรการยกเว้นภาษีและมาตรการลดหย่อนต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ให้มีเท่าที่จำเป็น ควบคู่ไปกับพิจารณาผลักดันแนวทางในการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังทั้งในส่วนของการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บ การขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงขยายการจัดเก็บภาษีให้ครอบคลุมถึงฐานภาษีใหม่ ๆ ด้วย

3.2 ภาษีฐานเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม ถือเป็นฐานรายได้หลักที่สำคัญของรัฐบาล แต่มีสัดส่วนต่อ GDP ลดลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มและการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทยยังอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรให้ความสำคัญกับการพิจารณา

เพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของภาษีฐานเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยคำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและภาระของภาคเอกชนและประชาชนประกอบด้วย

3.3 ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะวิเคราะห์และติดตามการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลอย่างใกล้ชิดเพื่อบริหารผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ พร้อมทั้งผลักดันมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และปฏิรูปโครงสร้างการจัดเก็บรายได้รัฐบาลให้มีความเหมาะสมต่อไป โดยจะคำนึงและพิจารณาถึงช่วงเวลาให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจเพื่อไม่ให้เป็นการต่อประชาชนและผู้ประกอบการในระบบเศรษฐกิจจนเกินควร

4. Expenditure Reprioritizing “ปรับการจัดสรรงบประมาณ”

4.1 จากความพยายามในการลดสัดส่วนการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP MTFF 2566 - 2569 จึงได้กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีขยายตัวในระดับต่ำเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 1.07 ต่อปี ตามความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่ฟื้นตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในขณะที่รัฐบาลมีรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน และรายจ่ายจากภาระผูกพันต่าง ๆ สูงขึ้น ซึ่งอาจกดดันต่อพื้นที่ทางการคลังสำหรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุนในอนาคต

4.2 ดังนั้น นอกเหนือจากการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้เพื่อให้รัฐบาลจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้มากขึ้นแล้ว รัฐบาลควรพิจารณาปรับลดรายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นลงผ่านการ (1) ปฏิรูปโครงสร้างบุคลากรภาครัฐ (2) ปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับประชาชน (3) ดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ เท่าที่จำเป็น โดยควรมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการและผลักดันโครงการที่มีการดำเนินการเป็นประจำทุกปีและสามารถวางแผนล่วงหน้าได้ให้เสนอขอรับจัดสรรงบประมาณจากกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นลำดับแรก (4) กำหนดแนวทางหรือเกณฑ์กำกับดูแลต่าง ๆ ที่เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฐานะการคลังของ อปท. ในระยะยาว (5) ปรับลดสัดส่วนงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นต้น

4.3 รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาขับเคลื่อนโครงการลงทุนภาครัฐนอกเหนือจากภาคงบประมาณ รวมไปถึงเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายลงทุนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้เม็ดเงินลงทุนของภาครัฐยังสามารถเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่องในอนาคตด้วย

บทที่ 1

สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงของภาคงบประมาณ

1.1 สถานการณ์เศรษฐกิจในปี 2564

เศรษฐกิจไทยในปี 2564 ยังคงได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ต่อเนื่องจากปี 2563 แต่เริ่มแสดงสัญญาณการเริ่มฟื้นตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยสามารถขยายตัวได้ร้อยละ 1.6 จากเดิมที่หดตัวร้อยละ 6.2 ในปีก่อนหน้า ซึ่งเป็นผลมาจากการลงทุนและการบริโภคของภาคเอกชนที่กลับมาขยายตัวได้ร้อยละ 3.2 และ 0.3 ตามลำดับ ในขณะที่การใช้จ่ายของภาครัฐยังคงเป็นฟันเฟืองในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องทั้งในด้านการลงทุนและการอุปโภคโดยขยายตัวร้อยละ 3.8 และ 3.2 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลร้อยละ 2.2 ต่อ GDP โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการที่ไม่มีรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ ในส่วนของดัชนีราคาผู้บริโภคกลับมาขยายตัวร้อยละ 1.2 (จากที่หดตัวที่ปีก่อน) อัตราแลกเปลี่ยนแสดงแนวโน้มการอ่อนค่าลงของเงินบาท ในขณะที่ราคาน้ำมันดิบดูไบปรับตัวสูงขึ้นอยู่ที่ 69.5 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล ทั้งนี้ เศรษฐกิจในปี 2565 คาดว่าจะฟื้นตัวต่อเนื่องอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยมีค่ากลางของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ที่ร้อยละ 4 จากการที่การบริโภคภาคเอกชนปรับตัวดีขึ้นและดุลบัญชีเดินสะพัดที่กลับมาเกินดุล ในขณะที่แรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจจากการอุปโภคภาครัฐลดลงตามการลดลงของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2565 (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลเศรษฐกิจไทยปี 2562 2563 2564 และแนวโน้มปี 2565

	ปี 2562	ปี 2563	ปี 2564	ปี 2565 (ประมาณการ 15 ก.พ. 65)
GDP (CVM, %)	2.2	(6.2)	1.6	3.5 – 4.5
การลงทุนรวม (CVM, %)	2.0	(4.8)	3.4	4.0
ภาคเอกชน (CVM, %)	2.6	(8.2)	3.2	3.8
ภาครัฐบาล (CVM, %)	0.1	5.1	3.8	4.6
การบริโภคภาคเอกชน (CVM, %)	4.0	(1.0)	0.3	4.5
การอุปโภคภาครัฐ (CVM, %)	1.6	1.4	3.2	-0.2
ปริมาณการส่งออกสินค้า (%)	(3.7)	(5.8)	15.0	3.9
ปริมาณการนำเข้าสินค้า (%)	(5.8)	(10.5)	18.3	4.4
ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP (%)	7.0	4.2	(2.2)	1.5
GDP Deflator (%)	1.0	(1.3)	1.9	1.2 – 2.2
ดัชนีราคาผู้บริโภค (%)	0.7	(0.8)	1.2	1.5 – 2.5
อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อดอลลาร์สหรัฐอเมริกา)	31.0	31.3	32.0	32.2 – 33.2
ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล)	63.3	42.1	69.5	72.0 – 82.0

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.2 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายได้

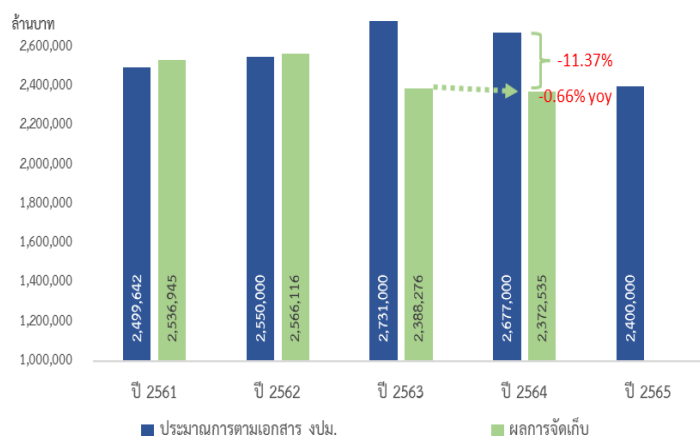
1.2.1 ผลการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ 2564

ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2564 ยังคงได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ต่อเนื่องเป็นปีที่ 2 โดยมีผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ อยู่ที่ 2,372,535 ล้านบาท² ต่ำกว่าช่วงเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 0.66 และต่ำกว่าประมาณการร้อยละ 11.37 (แผนภาพที่ 1.1)

² ข้อมูล ณ 31 ธันวาคม 2564

ซึ่งเป็นผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 และราคาน้ำมันดิบที่ตกต่ำในปีก่อนหน้า ทั้งนี้ ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2564 ที่สำคัญ สรุปได้ ดังนี้

แผนภาพที่ 1.1 ประมาณการและผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(1) **ภาษีเงินได้นิติบุคคล** (ก่อนหักคืนภาษี) จัดเก็บได้ 625,031 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อนร้อยละ 2.82 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากผลประกอบการของนิติบุคคลในช่วงครึ่งแรกของปี 2564 ที่เริ่มฟื้นตัวจากปีก่อน ส่งผลให้ภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับครึ่งรอบระยะเวลาบัญชี (ภ.ง.ด. 51) ขยายตัวจากปีก่อน

(2) **ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา** (ก่อนหักคืนภาษี) จัดเก็บได้ 334,409 ล้านบาท ใกล้เคียงกับปีก่อน (เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.53) โดยรายได้ของบุคคลธรรมดายังคงได้รับผลกระทบจากการปรับลดเงินเดือนและการเลิกจ้างในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ต่อเนื่องจากปีก่อน

(3) **ภาษีมูลค่าเพิ่ม** (ก่อนหักคืนภาษี) จัดเก็บได้ 793,243 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อนร้อยละ 6.47 โดยการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าสูงกว่าปีก่อนตามมูลค่าการนำเข้าและราคาน้ำมันดิบดูไบที่ปรับเพิ่มขึ้น ในขณะที่การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศอยู่ในระดับใกล้เคียงกับปีก่อน

(4) **ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม** จัดเก็บได้ 50,446 ล้านบาท ต่ำกว่าปีก่อนร้อยละ 29.19 ตามผลประกอบการของบริษัทที่ดำเนินธุรกิจด้านพลังงานซึ่งได้รับผลกระทบจากราคาน้ำมันดิบตกต่ำในปีงบประมาณ 2563

(5) **ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน** จัดเก็บได้ 203,784 ล้านบาท ต่ำกว่าปีก่อนร้อยละ 9.23 โดยเป็นผลจากปริมาณน้ำมันที่ชำระภาษีลดลงจากผลกระทบของสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ประกอบกับในปีงบประมาณก่อนหน้ามีการชำระภาษีในระดับสูงในช่วงเดือนตุลาคม 2562 จากการเปลี่ยนแปลงระยะเวลาในการชำระภาษีให้เร็วขึ้น³ ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีดังกล่าวต่ำกว่าประมาณการร้อยละ 19.77 ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการชะลอการปรับโครงสร้างภาษีพลังงานออกไป

³ จากภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดจากเดือนที่นำสินค้าออกจากโรงอุตสาหกรรม หรือคลังสินค้าทัณฑ์บน เป็นภายใน 10 วัน

(6) ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ จัดเก็บได้ 90,550 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อนร้อยละ 6.01 ตามการฟื้นตัวของตลาดรถยนต์

(7) ภาษีเบียร์ ภาษีสุรา และภาษียาสูบ จัดเก็บได้รวม 204,843 ล้านบาท ใกล้เคียงกับปีก่อน (สูงขึ้นร้อยละ 0.04)

(8) อกรหาเข้า จัดเก็บได้ 100,641 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อนร้อยละ 9.49 ตามมูลค่าการนำเข้า (ในรูปดอลลาร์สหรัฐ) ที่ขยายตัวจากปีก่อนทั้งและอานิสงส์จากการอ่อนตัวของค่าเงินบาท

(9) รัฐวิสาหกิจ นำส่งรายได้รวม 160,070 ล้านบาท ต่ำกว่าปีก่อนร้อยละ 15.24 เนื่องจากผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจในกลุ่มพลังงาน และบริษัท ท่าอากาศยานไทย (จำกัด) (ทอท.) ที่ลดลงเป็นสำคัญ

(10) หน่วยงานอื่น (ที่ไม่ใช้กรมจัดเก็บและรัฐวิสาหกิจ) จัดเก็บรายได้รวม 159,398 ล้านบาท ต่ำกว่าปีก่อนร้อยละ 20.15 โดยเป็นผลจาก (1) รายได้จากสัมปทานปิโตรเลียมที่ลดลงตามการลดลงของราคาและปริมาณการขุดก๊าซธรรมชาติ (2) รายได้ค่าธรรมเนียมวีซ่า ณ ช่องทางอนุญาตของด่านตรวจคนเข้าเมือง (Visa on Arrival: VOA) ที่ได้รับผลกระทบจากการจำกัดการเดินทางเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 และ (3) ค่าเช่าที่ราชพัสดุของ ทอท. ลดลง เป็นสำคัญ

1.2.2 แนวโน้มผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ

สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP ยังคงได้รับแรงกดดันอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ 2564 สัดส่วนดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 14.64 ลดลงจากร้อยละ 15.21 ในปีงบประมาณ 2563 โดยหากพิจารณาในรูปค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ (Moving Average) 3 ปี (เพื่อขจัดผลเฉพาะกาลและแสดงแนวโน้มที่มีความต่อเนื่อง) พบว่า สัดส่วนดังกล่าวแสดงแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 16.51 ในช่วงปีงบประมาณ 2554 - 2556 เหลือร้อยละ 15.01 ในช่วงปีงบประมาณ 2562 - 2564 (แผนภาพที่ 1.2 (1)) โดยรายละเอียดแนวโน้มรายได้รัฐบาลแยกตามประเภทสามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) กลุ่มรายได้รัฐบาลที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูง⁴ มีผลการจัดเก็บในปีงบประมาณ 2564 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 7.66 ตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจอย่างค่อยเป็นค่อยไป ประกอบกับฐานที่ต่ำในปีก่อนทำให้กลุ่มรายได้รัฐบาลที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูงมีส่วนต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2564 ปรับตัวสูงขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 9.24 อย่างไรก็ดี หากพิจารณาแนวโน้มในระยะปานกลางแล้ว มีสัดส่วนต่อ GDP ลดลงต่อเนื่อง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีเงินได้ การดำเนินนโยบายส่งเสริมการลงทุน และการเพิ่มวงเงินหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนต่าง ๆ รวมไปถึงแนวโน้มของธุรกิจออนไลน์ที่เพิ่มขึ้นในช่วงที่ผ่านมา (แผนภาพที่ 1.2 (2))

(2) กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน⁵ ในปีงบประมาณ 2564 มีสัดส่วนต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 2.19 ลดลงจากปีก่อนร้อยละ 12.24 จากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 รวมถึงราคาน้ำมันดิบที่ตกต่ำในปีก่อนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ หากพิจารณาแนวโน้มในระยะปานกลางแล้ว สัดส่วนรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับพลังงานต่อ GDP มีความสัมพันธ์กับราคาน้ำมันดิบค่อนข้างสูง (แผนภาพที่ 1.2 (3))

⁴ ประกอบด้วย ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ไม่รวมการนำเข้าน้ำมัน) ภาษียาสูบ และภาษีสรรพสามิต

⁵ ประกอบด้วย ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าน้ำมัน ภาษีน้ำมัน และสัมปทานปิโตรเลียม

(3) กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ⁶ ในปีงบประมาณ 2564 มีสัดส่วนต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 0.59 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 9.82 ตามมูลค่าการนำเข้าที่ปรับตัวดีขึ้นจากปีก่อน ตามเศรษฐกิจโลก ทั้งนี้ หากพิจารณาแนวโน้มในระยะปานกลางแล้ว สัดส่วนรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศต่อ GDP มีแนวโน้มลดลงจากนโยบายการเปิดเสรีทางการค้า (แผนภาพที่ 1.2 (4))

(4) กลุ่มภาษีสรรพสามิตที่มีผลกระทบด้านสุขภาพ⁷ ในปีงบประมาณ 2564 มีสัดส่วนต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 1.41 ลดลงเล็กน้อยจากปีก่อนร้อยละ 0.62 ทั้งนี้ รายได้รัฐบาลจากภาษีสรรพสามิตที่มีผลกระทบด้านสุขภาพมีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ (แต่อ่อนไหวต่อปัจจัยด้านราคาสูง) สะท้อนได้จากในช่วงวิกฤต COVID-19 ที่ผลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่มีผลกระทบด้านสุขภาพได้รับผลกระทบเพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับรายได้รัฐบาลจากแหล่งอื่น ๆ อย่างไรก็ดี สัดส่วนรายได้รัฐบาลจากภาษีสรรพสามิตที่มีผลกระทบด้านสุขภาพต่อ GDP ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 มีแนวโน้มลดลง เมื่อเทียบกับช่วงก่อนปีงบประมาณ 2561 จากโครงสร้างตลาดและพฤติกรรมผู้บริโภคที่มีการปรับตัวตามการปรับโครงสร้างภาษี⁸ (แผนภาพที่ 1.2 (5))

(5) รายได้นำส่งรัฐวิสาหกิจ ในปีงบประมาณ 2564 มีสัดส่วนต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 0.99 ลดลงจากปีก่อนร้อยละ 15.24 จากผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจในกลุ่มพลังงาน และ ทอท. ที่ลดลง ประกอบกับฐานรายได้ นำส่งที่สูงขึ้นปีก่อนเป็นสำคัญ โดยหากพิจารณาแนวโน้มในระยะปานกลางแล้ว สัดส่วนรายได้ นำส่งรัฐวิสาหกิจต่อ GDP เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1 และเป็นแหล่งรายได้ที่มีความยืดหยุ่นสำหรับการบริหารรายได้ของรัฐบาลที่สำคัญ (แผนภาพที่ 1.2 (6))

(6) รายได้รัฐบาลอื่น ๆ⁹ ในปีงบประมาณ 2564 มีสัดส่วนต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 1.15 ทั้งนี้ หากพิจารณาแนวโน้มในระยะปานกลางแล้ว สัดส่วนรายได้รัฐบาลอื่น ๆ ต่อ GDP เฉลี่ยอยู่ในช่วงประมาณร้อยละ 1 – 2 ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 เป็นต้นมา รายได้จากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตคลื่นความถี่ 4G เป็นอีกแหล่งรายได้สำคัญหนึ่งที่เพิ่มขึ้นในฐานรายได้รัฐบาลอื่น ๆ ในขณะที่รายได้ค่าธรรมเนียม VOA และค่าเช่าที่ราชพัสดุของ ทอท. ลดลงจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรค COVID-19

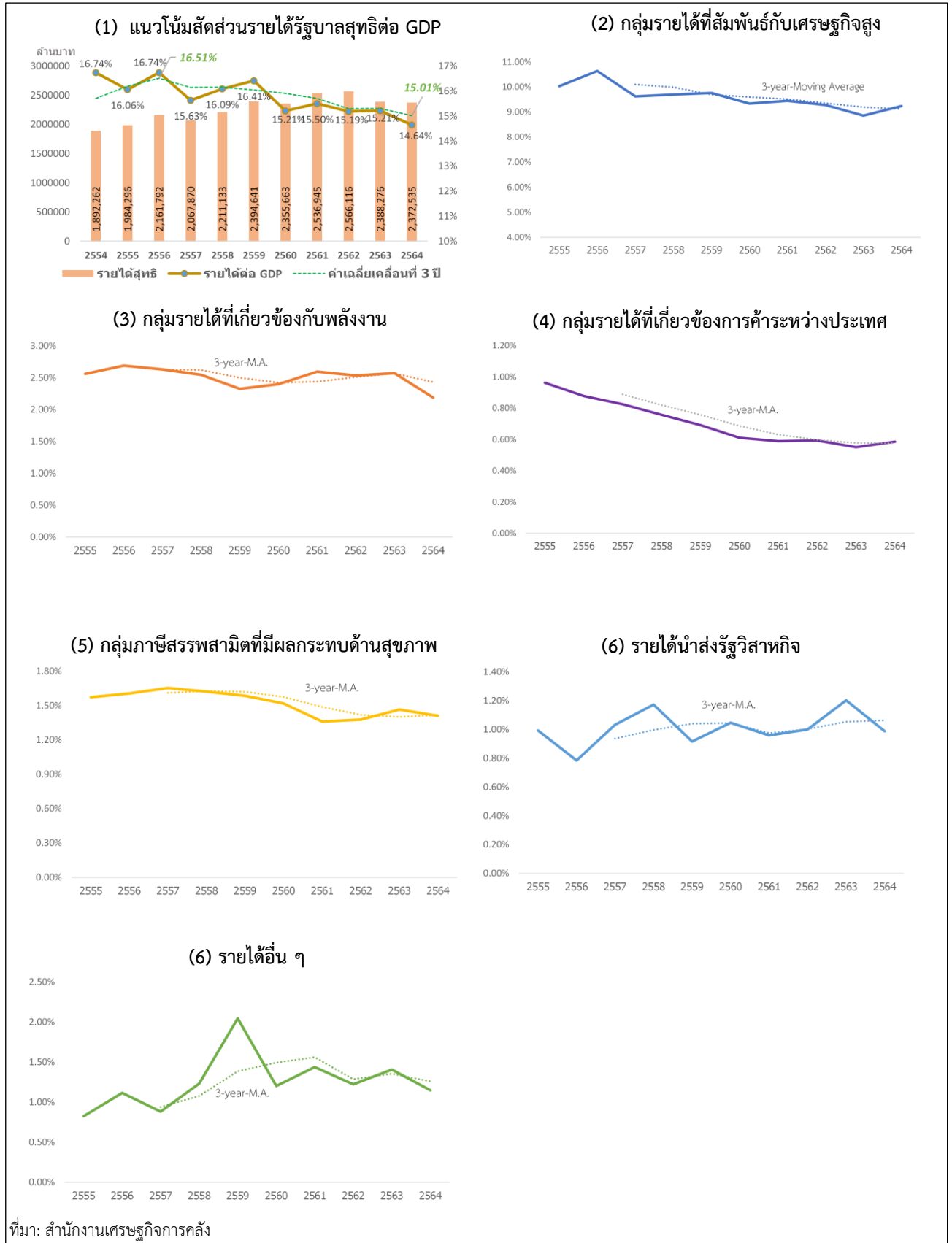
⁶ ประกอบด้วย อกรขาเข้า อกรขาออก และรายได้อื่น ๆ ของกรมศุลกากร

⁷ ประกอบด้วย ภาษีเบียร์ ภาษีสุรา ภาษียาสูบ และภาษีเครื่องดื่ม

⁸ ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2565 เป็นต้นไป มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอัตราภาษียาสูบสำหรับบุหรี่ยาสูบ โดย (1) อัตราภาษีตามปริมาณจัดเก็บเพิ่มขึ้น เป็น 1.25 บาทต่อมวน (จากเดิม 1.20 บาทต่อมวน) และ (2) อัตราภาษีตามมูลค่า เปลี่ยนเป็น กรณีที่มีราคาขายปลีกแนะนำ (ราคาฯ) ไม่เกินของละ 72 บาท เก็บอัตราภาษีร้อยละ 25 และกรณีราคาฯ เกินของละ 72 บาท เก็บอัตราภาษีร้อยละ 42 (จากเดิม กรณีที่มีราคาขายปลีกแนะนำ (ราคาฯ) ไม่เกินของละ 60 บาท เก็บอัตราภาษีร้อยละ 20 และกรณีราคาฯ เกินของละ 60 บาท เก็บอัตราภาษีร้อยละ 40

⁹ ประกอบด้วย ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีการรับมรดก อากรแสตมป์ รายได้นำส่งของกรมธนารักษ์และส่วนราชการอื่น (ไม่รวมสัมปทานปิโตรเลียม) และอื่น ๆ

แผนภาพที่ 1.2 ข้อมูลเกี่ยวกับแนวโน้มรายได้รัฐบาลต่อ GDP



1.2.3 สถานการณ์การจัดเก็บภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินบุคคลธรรมดา และภาษีมูลค่าเพิ่มถือเป็นภาษีฐานรายได้หลักที่สำคัญของรัฐบาล แต่มีแนวโน้มสัดส่วนต่อ GDP ลดลงอย่างต่อเนื่อง จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีเงินได้ การดำเนินนโยบายส่งเสริมการลงทุน และการเพิ่มวงเงินหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนต่าง ๆ รวมไปถึงแนวโน้มการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัลที่เพิ่มขึ้นในช่วงที่ผ่านมา รายงานความเสี่ยงทางการคลังฉบับนี้จึงได้รวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์การจัดเก็บภาษีฐานเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการประเมินความเสี่ยงทางการคลังด้านรายได้และประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลต่อไป

(1) **ภาษีเงินได้นิติบุคคล**ของประเทศไทยมีอัตราภาษีอยู่ที่ร้อยละ 20 อยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยปี 2564 ของกลุ่มประเทศอาเซียน และกลุ่มประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ (Emerging Market Countries: EMCs) ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 21.83 และ 24.75 ตามลำดับ ในขณะที่สัดส่วนการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลต่อ GDP ของประเทศไทยยังอยู่ในระดับค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับต่างประเทศ โดยจากฐานข้อมูลของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) พบว่า ในปี 2562 ประเทศไทยสามารถจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ร้อยละ 4.34 ของ GDP สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศอาเซียน และกลุ่ม EMCs ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 4.08 และ 2.98 ตามลำดับ (แผนภาพที่ 1.3 (1) – (3)) แต่แสดงแนวโน้มลดลงต่อเนื่องในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม การเข้าร่วมโครงการป้องกันการกัดกร่อนฐานภาษีและการโอนกำไรไปต่างประเทศเพื่อเสียภาษีในอัตราต่ำ (Base Erosion and Profit Shifting Project) โดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางด้านการเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ของประเทศไทยจะมีส่วนสำคัญในการรักษาฐานภาษีเงินได้นิติบุคคลของประเทศไทยให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งจะต้องมีการติดตามความคืบหน้าของโครงการดังกล่าวต่อไป

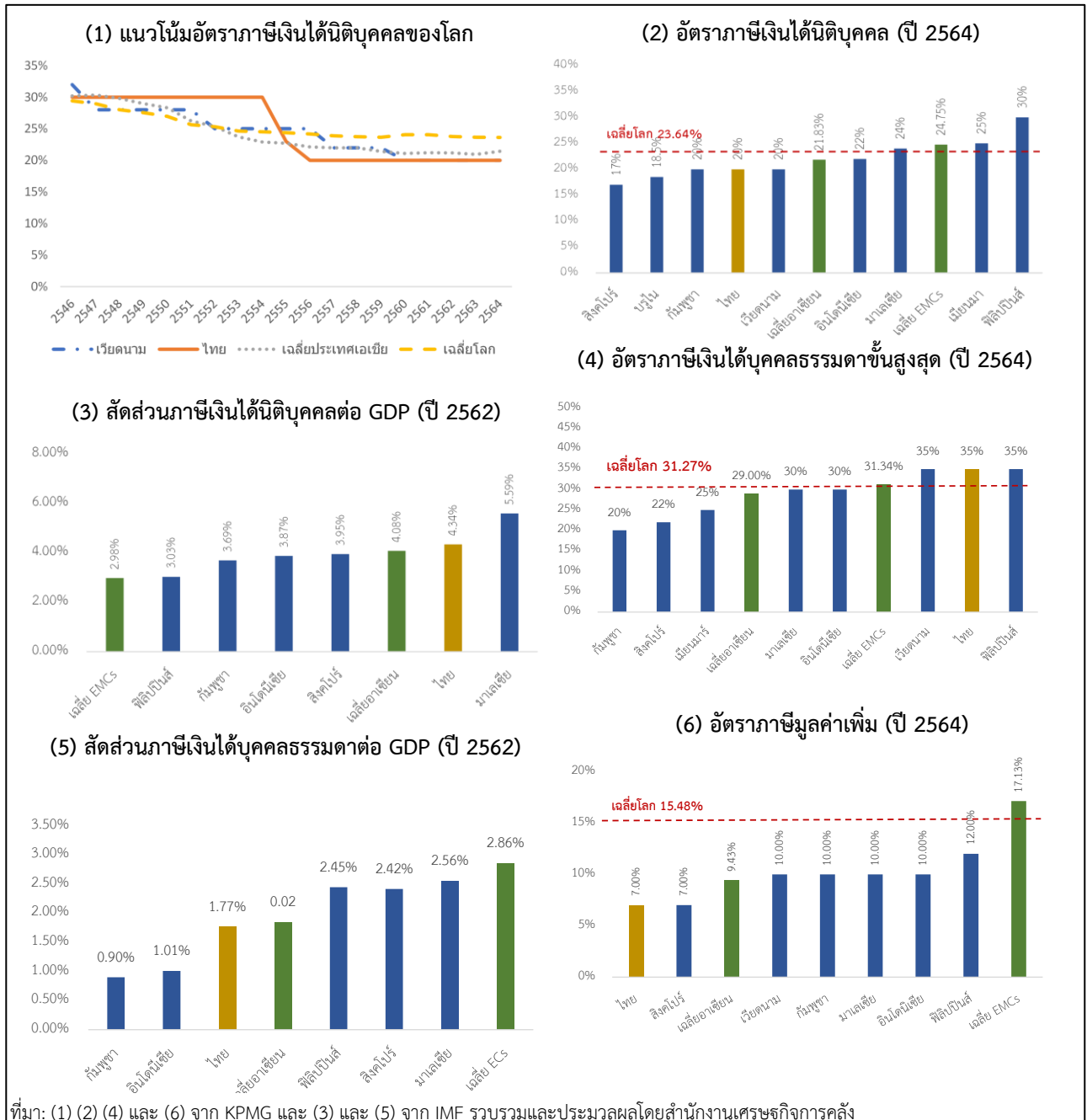
(2) **ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา**ของประเทศไทยมีอัตราภาษีขั้นสูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 35 สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศอาเซียน และกลุ่ม EMCs ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 29 และ 31.34 อย่างไรก็ตาม สัดส่วนการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อ GDP ของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับต่างประเทศ โดยจากฐานข้อมูลปี 2562 ของ IMF พบว่า ประเทศไทยสามารถจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ร้อยละ 1.77 ของ GDP ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศอาเซียน และกลุ่ม EMCs อยู่ที่ร้อยละ 1.86 และ 3.03 (แผนภาพที่ 1.3 (4) และ (5))

(3) **ภาษีมูลค่าเพิ่ม**ของประเทศไทยมีการขยายระยะเวลาการลดอัตราภาษีจากร้อยละ 10 เหลือร้อยละ 7¹⁰ ต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2540¹¹ โดยอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศไทยในปัจจุบันอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศอาเซียน และกลุ่ม EMCs ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 9.83 และ 17.13 ตามลำดับ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2564 ประเทศไทยได้เริ่มการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ให้บริการอิเล็กทรอนิกส์จากต่างประเทศ (E-Service) ซึ่งถือเป็นอีกกลไกหนึ่งที่จะช่วยรักษาฐานภาษีของประเทศไทยให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเป็นธรรม และป้องกันการถูกกัดกร่อนของฐานภาษีมูลค่าเพิ่มจากแนวโน้มการทำธุรกรรมการค้าออนไลน์ที่เพิ่มขึ้นด้วย (แผนภาพที่ 1.3 (6))

¹⁰ ร้อยละ 6.3 เป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม และอีกร้อยละ 0.7 เป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้แก่ อปท. ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

¹¹ พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 724) พ.ศ. 2564

แผนภาพที่ 1.3 เปรียบเทียบภาษีฐานเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศไทยกับต่างประเทศ



1.3 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายจ่าย

1.3.1 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ได้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน 3,285,962 ล้านบาท ขยายตัวจากปีงบประมาณก่อน ร้อยละ 2.69 โดยมีการจัดสรรวงเงินสำหรับรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ จำนวน 99,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.01 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขณะที่มีการจัดสรรวงเงินสำหรับรายจ่ายลงทุน จำนวน 649,310 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 19.76

ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี¹² สูงกว่าสัดส่วนวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล โดยขยายตัวเล็กน้อยจากปีก่อน แต่มีสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีลดลง (ตารางที่ 1.2) โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณสำหรับงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรค COVID-19 จำนวน 40,326 ล้านบาท (ทั้งนี้ รัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายลงทุนในปีงบประมาณ 2564 เพื่อเสนอต่อรัฐสภาไว้ที่ร้อยละ 20.45 แต่รัฐสภาได้มีการพิจารณาปรับลดรายจ่ายลงทุนบางส่วนลง รายจ่ายลงทุนปีงบประมาณ 2564 จึงเป็นไปตามที่ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ กำหนดให้รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายลงทุน (เพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณา) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20)

ตารางที่ 1.2 โครงสร้างงบประมาณ (รวมผลของการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม)

หน่วย: ล้านบาท

	ปี งบประมาณ 2562	ปี งบประมาณ 2563	ปี งบประมาณ 2564	ปี งบประมาณ 2565
วงเงิน งบม.รายจ่ายฯ	3,000,000	3,200,000	3,285,962	3,100,000
% yoy	-1.64	6.67	2.69	-5.66
รายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง	-	62,710	-	597
รายจ่ายชดใช้ทุนสำรองจ่าย				24,979
รายจ่ายชำระหนี้เงินต้น	78,206	89,170*	99,000	100,000
% วงเงิน งบม. รายจ่ายฯ	2.61	2.79	3.01	3.23
รายจ่ายลงทุน	649,138	644,426	649,310**	611,933***
% วงเงิน งบม. รายจ่ายฯ	21.64	20.14	19.76	19.74
วงเงินกู้ชดเชยขาดดุลฯ	550,358	469,000	608,962	700,000
% วงเงิน งบม. รายจ่ายฯ	18.35	14.66	18.53	22.58
%GDP	3.26	2.99	3.76	4.11

ที่มา: เอกสารงบประมาณ รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: * หากรวมผลของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 รายจ่ายชำระหนี้เงินต้นเงินกู้ อยู่ที่ 53,867 ล้านบาท

** รายจ่ายลงทุนที่รัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ตั้งไว้ อยู่ที่ 674,868 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.45 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) เสนอ จำนวน 3,300,000 ล้านบาท

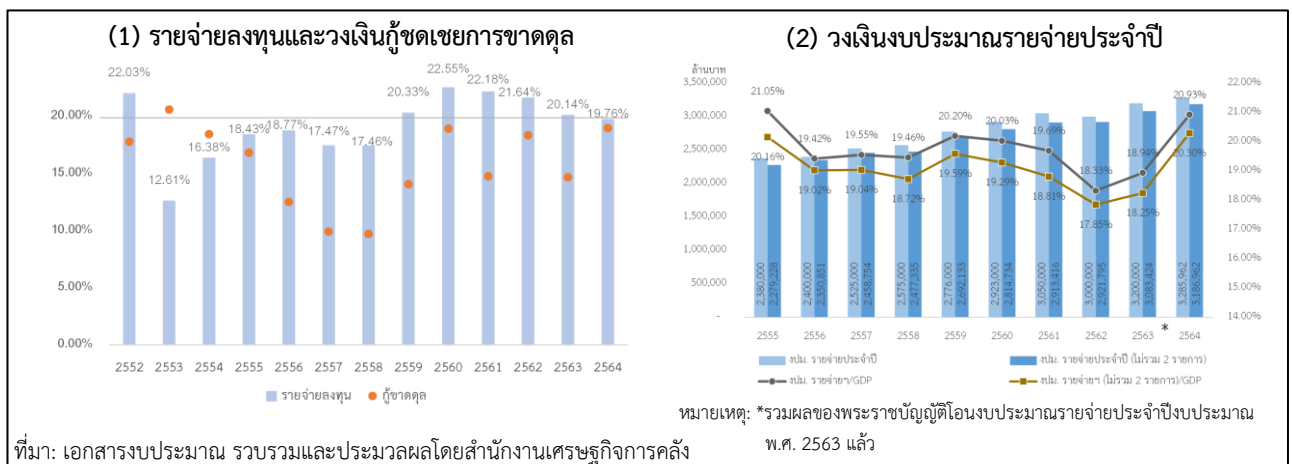
*** รายจ่ายลงทุน 611,933 ล้านบาท ได้รวมรายจ่ายชำระหนี้เงินต้นเงินกู้ที่เป็นการกู้เงินเพื่อการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 10,518 ล้านบาท ไว้ด้วย

ทั้งนี้ สัดส่วนรายจ่ายลงทุนในปีงบประมาณ 2564 ยังคงสูงกว่าช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2558 (ซึ่งเป็นช่วงก่อน พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีผลบังคับใช้) โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2553 ที่มีการตั้งวงเงินรายจ่ายลงทุนเพียงร้อยละ 12.61 ท่ามกลางวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ถูกตัดตามประมาณการรายได้ที่ลดลงจากผลกระทบของวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์และผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ที่ต้องการให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุนซึ่งเป็นรายจ่ายที่ส่งผลกระทบยาวต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และพยายามลดทอนรายจ่ายประจำปีเป็นลำดับแรกโดยเฉพาะในกรณีที่วงเงินงบประมาณรายจ่ายขยายตัวได้ในระดับต่ำหรือมีการหดตัว (แผนภาพที่ 1.4 (1))

¹² เกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ที่กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการได้ให้แสดงเหตุผลความจำเป็นและมาตรการในการแก้ไขต่อรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

หากพิจารณาแนวโน้มของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีในภาพรวม พบว่า ยังขยายตัวอย่างต่อเนื่องในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา และหากไม่นับรวมงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังและรายจ่ายชำระเงินต้น (ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ) งบประมาณรายจ่ายประจำปี (ไม่รวม 2 รายการดังกล่าว) ระหว่างช่วงปีงบประมาณ 2560 – 2562 มีการขยายตัวต่ำกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ไม่รวม 2 รายการ) ต่อ GDP ลดลงในช่วงเวลาดังกล่าว ก่อนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 18.25 ในปีงบประมาณ 2563 ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการหดตัวของ GDP ประกอบกับผลของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่มีการโอนรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ส่วนหนึ่งไปไว้ในงบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อให้รัฐบาลมีวงเงินสำหรับจัดทำมาตรการที่เร่งด่วนจำเป็นในช่วงวิกฤต COVID-19 เพิ่มขึ้น ก่อนจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20.30 ในปีงบประมาณ 2564 เนื่องจากวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปียังคงขยายตัวได้ และไม่มีรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง ในขณะที่เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป (แผนภาพที่ 1.4 (2))

แผนภาพที่ 1.4 แนวโน้มโครงสร้างงบประมาณ



ที่มา: เอกสารงบประมาณ รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1.3.2 การเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่าย

หากพิจารณาข้อมูลด้านการเบิกจ่ายงบประมาณในปีงบประมาณ 2564 พบว่า มีการเบิกจ่ายในส่วนของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2564 จำนวน 3,012,156 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 91.67 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี (อัตราการเบิกจ่ายรวมก่อนนี้แล้วอยู่ที่ร้อยละ 98.89) ในขณะที่หากพิจารณาการเบิกจ่ายงบประมาณรวมของรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายปีก่อนแล้ว พบว่า มีการเบิกจ่ายงบประมาณรวมทั้งสิ้น 3,208,653 ล้านบาท คิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายอยู่ที่ร้อยละ 91.92 ขยายตัวร้อยละ 1.26 โดยเป็นการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนรวม 589,509 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 9.46 ซึ่งเม็ดเงินการเบิกจ่ายงบประมาณรวมโดยเฉพาะในส่วนของการรายจ่ายลงทุนรวมที่ขยายตัวในระดับสูงดังกล่าวถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภาครัฐในปี 2564

ตารางที่ 1.3 การเบิกจ่ายงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท

	ปี งบประมาณ 2562	ปี งบประมาณ 2563	ปี งบประมาณ 2564
การเบิกจ่ายรายจ่ายประจำปี	2,788,323	2,943,860	3,012,156
อัตราการเบิกจ่าย (%)	92.94	92.00	91.67
รายจ่ายประจำปี	2,401,127	2,575,944	2,583,799
อัตราการเบิกจ่าย (%)	98.05	97.39	96.35
รายจ่ายลงทุน	387,195	367,916	428,357
อัตราการเบิกจ่าย (%)	70.26	66.28	70.88
การเบิกจ่ายรายจ่ายเหลือปี	254,854	224,870	196,497
อัตราการเบิกจ่าย (%)	99.61	85.38	95.91
รายจ่ายประจำปี	132,083	54,236	35,345
อัตราการเบิกจ่าย (%)	99.64	87.46	96.96
รายจ่ายลงทุน	122,771	170,634	161,152
อัตราการเบิกจ่าย (%)	99.58	84.74	95.68
การเบิกจ่ายงบประมาณรวมทั้งหมด	3,043,177	3,168,730	3,208,653
อัตราการเบิกจ่าย (%)	93.47	91.49	91.92
รายจ่ายประจำปี	2,533,210	2,630,180	2,619,144
อัตราการเบิกจ่าย (%)	98.13	97.16	96.36
รายจ่ายลงทุน	509,966	538,550	589,509
อัตราการเบิกจ่าย (%)	75.62	71.20	76.29

ที่มา: กรมบัญชีกลาง (ระบบฐานข้อมูล GFMS)

1.3.3 แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน

รายจ่ายส่วนหนึ่งเป็นภาระผูกพันที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้ตามนโยบายของรัฐบาล และเป็นรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน โดยอาจเป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือสัญญาต่าง ๆ รวมไปถึงอาจเกิดจากแรงกดดันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปจัดการดูแล รายงานความเสี่ยงทางการคลังฉบับนี้ได้รวบรวมรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนที่มีนัยสำคัญเชิงนโยบาย โดยแบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) รายจ่ายดอกเบี้ย (2) รายจ่ายค่าตอบแทนแรงงาน (3) รายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ และ (4) รายจ่ายด้านสวัสดิการสำหรับประชาชน เพื่อใช้สำหรับติดตามและวิเคราะห์แนวโน้มของรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

(1) รายจ่ายดอกเบี้ย (รวมดอกเบี้ยของหนี้สาธารณะที่รัฐบาลรัฐภาระทั้งหมด)

สัดส่วนรายจ่ายดอกเบี้ยต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย โดยในปีงบประมาณ 2563 และ 2564 อยู่ที่ร้อยละ 5.72 และ 5.92 ตามลำดับ (แต่ยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าช่วงก่อนปีงบประมาณ 2555¹³ อย่างไรก็ดี ภาระดอกเบี้ยของรัฐบาลคาดว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องหลังจากนี้ ตามระดับหนี้รัฐบาลที่จะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญจากความจำเป็นในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง การกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19) และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19 เพิ่มเติม) รวมทั้งจากแนวโน้มดอกเบี้ยขาขึ้น (แผนภาพที่ 1.5 (1))

¹³ จากการมีเงินนำส่งของสถาบันการเงินมาชำระหนี้รัฐบาลที่กู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund: FIDF) ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 เป็นต้นมา

(2) รายจ่ายค่าตอบแทนแรงงาน

รายจ่ายค่าตอบแทนแรงงาน (ประกอบด้วย (1) รายจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนของบุคลากรภาครัฐ (2) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ และ (3) เงินสมทบ/เงินชดเชยเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)) ในช่วง 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (2558 – 2564) ขยายตัวในระดับต่ำ เฉลี่ยร้อยละ 1.21 เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้มีการปรับฐานเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้างในช่วงเวลาดังกล่าว ในขณะที่จำนวนกำลังคนภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย (กรณีของกำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือน เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 0.25 ต่อปี¹⁴) ส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายค่าตอบแทนแรงงานต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี ลดลงต่อเนื่องจากร้อยละ 30.98 ในปีงบประมาณ 2558 เหลือร้อยละ 26.40 และ 26.04 ในปีงบประมาณ 2563 และ 2564 ตามลำดับ (แผนภาพที่ 1.5 (2))

(3) รายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ

รายจ่ายสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรภาครัฐ (ประกอบด้วย (1) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (2) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (3) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และ (4) เงินสำรองเข้า กบข.) มีแนวโน้มขยายตัวในระดับสูงต่อเนื่องตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยสัดส่วนสวัสดิการบุคลากรภาครัฐต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องอย่างมีนัยสำคัญจากร้อยละ 9.43 ในปีงบประมาณ 2557 เป็นร้อยละ 13.68 ในปีงบประมาณ 2564 (ขยายตัวในช่วงปีงบประมาณ 2558 - 2564 เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 9.56) (แผนภาพที่ 1.5 (3))

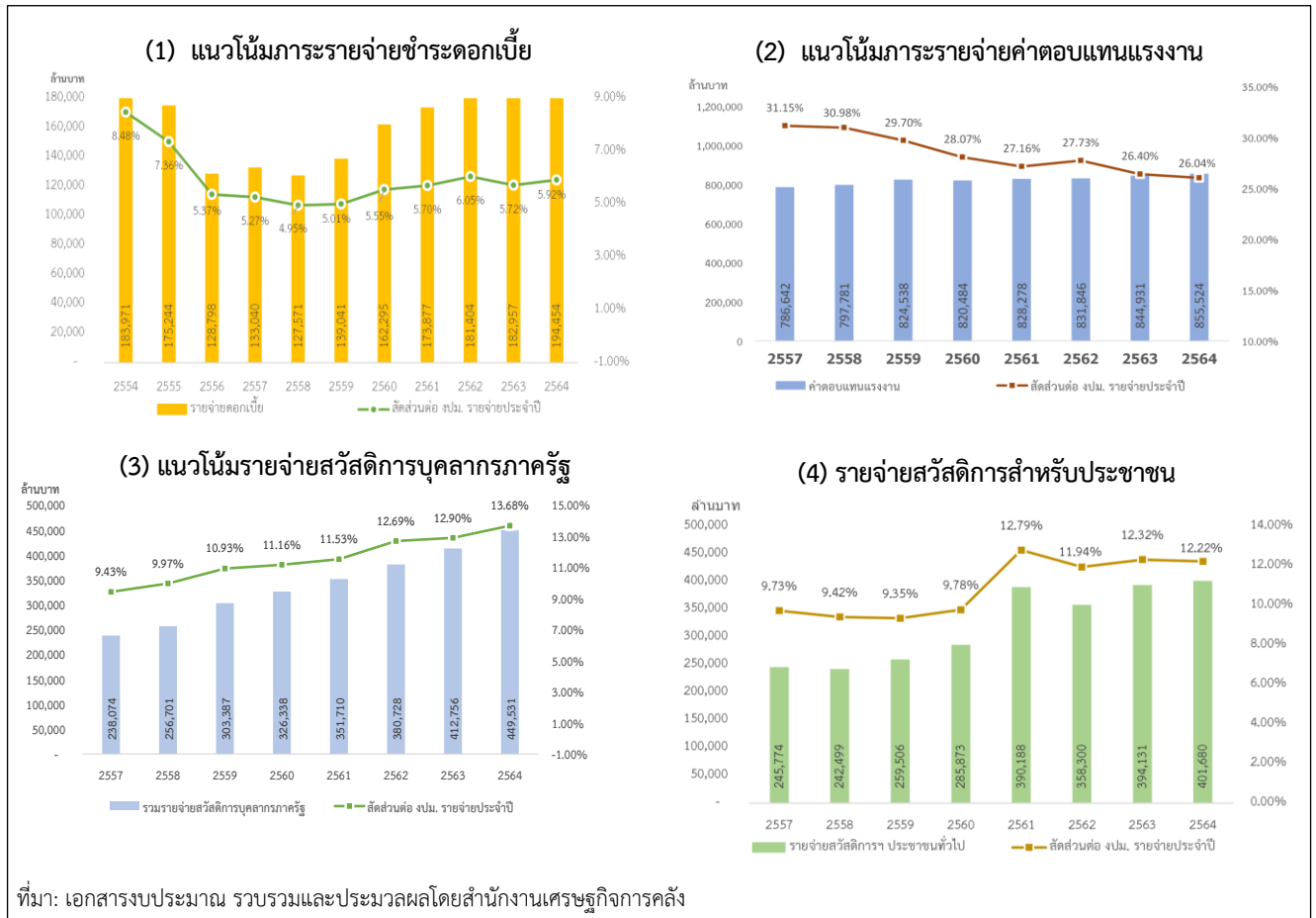
(4) รายจ่ายสวัสดิการสำหรับประชาชน

รายจ่ายสวัสดิการสำหรับประชาชน (ประกอบด้วย (1) เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ยยังชีพผู้พิการ เงินเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ (2) เงินช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูบุตร ค่าอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) ในโรงเรียน และ (3) เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้กับกองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนผู้สูงอายุ และกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม (กองทุนประชารัฐฯ)) มีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย นอกจากนี้ ในปีงบประมาณ 2561 มีการจัดตั้งกองทุนประชารัฐฯ ขึ้นเพื่อดูแลสวัสดิการให้กับผู้มีรายได้น้อย รวมถึงมีการขยายระยะเวลาและฐานกลุ่มเป้าหมายของเงินช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูบุตร¹⁵ ทำให้สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการสำหรับประชาชนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญจากร้อยละ 9.78 ในปีงบประมาณ 2560 และเป็นร้อยละ 12.79 ในปีงบประมาณ 2561 และเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยหลังจากนั้น โดยในปี 2564 มีสัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 12.23 (แผนภาพที่ 1.5 (4))

¹⁴ ในปีงบประมาณ 2563 กำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือน มีจำนวน 2,117,018 ตำแหน่ง

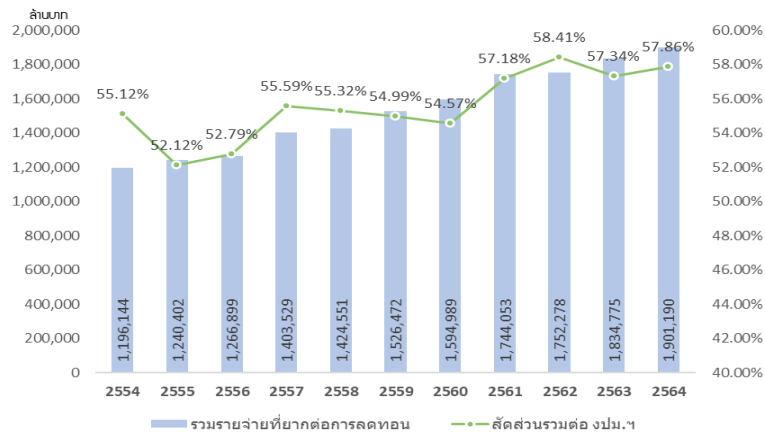
¹⁵ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2562 ขยายระยะเวลาให้เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดจนถึง 6 ปี (จากเดิมถึง 3 ปี) และขยายฐานรายได้ของกลุ่มเป้าหมายเป็นไม่เกิน 100,000 บาทต่อปีต่อคน (จากเดิมไม่เกิน 36,000 บาทต่อปีต่อคน)

แผนภาพที่ 1.5 รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน



ในภาพรวมแล้ว สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน 4 ประเภทข้างต้นต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 52.12 ในปีงบประมาณ 2555 เป็นร้อยละ 57.34 และ 57.86 ในปีงบประมาณ 2563 และ 2564 ตามลำดับ โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการทั้งในส่วน of บุคลากรภาครัฐ และสำหรับประชาชนทั่วไปที่เพิ่มขึ้นตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ในขณะที่สัดส่วนรายจ่ายดอกเบี้ยต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปีในช่วง 9 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (2556 – 2564) แม้ว่าจะลดลงอยู่ในระดับต่ำกว่าช่วงก่อนปีงบประมาณ 2556 แต่จากความจำเป็นในการกู้เงินอย่างต่อเนื่อง รายจ่ายดอกเบี้ยของรัฐบาลมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ สัดส่วนค่าตอบแทนแรงงานต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้ว่าจะลดลงต่อเนื่องในช่วง 5 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (2559 – 2563) ซึ่งเป็นผลมาจากรัฐบาลไม่ได้มีการปรับฐานเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้างในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นสำคัญ ในขณะที่จำนวนกำลังคนภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย (แผนภาพที่ 1.6)

แผนภาพที่ 1.6 แนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน 4 ประเภท
ต้องประมาณรายจ่ายประจำปี



ที่มา: เอกสารงบประมาณ รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1.4 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านดุลการคลัง

จากผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาล (สุทธิ) และผลการเบิกจ่ายงบประมาณดังกล่าวในข้อ 1.2 และ 1.3 ส่งผลให้ในปีงบประมาณ 2563 และ 2564 รัฐบาลขาดดุลเงินงบประมาณ อยู่ที่ 780,454 และ 836,118 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งหากรวมรายจ่ายรัฐบาลที่มาจากเงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะแล้ว ดุลรัฐบาลจะขาดดุลการคลังรวมอยู่ที่ 1,081,197 และ 1,516,007 ล้านบาท ตามลำดับ (ตารางที่ 1.4) ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านดุลการคลัง สามารถแบ่งออกเป็นมุมมองด้านเศรษฐกิจ (ดุลการคลังเบื้องต้น) ด้านสภาพคล่อง และด้านหนี้ โดยมีความสำคัญสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 1.4 แนวโน้มดุลการคลัง (ปีงบประมาณ)

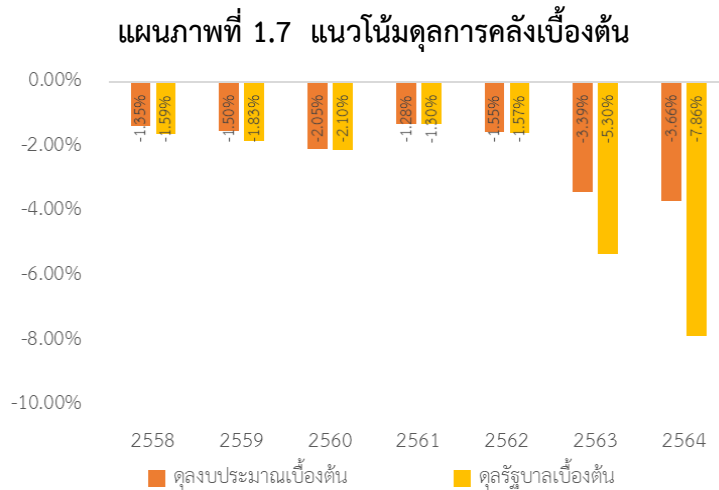
	หน่วย: ล้านบาท		
	2562	2563	2564
รายได้	2,566,116	2,388,276	2,372,535
รายจ่าย	3,043,177	3,168,740	3,208,653
รายจ่ายชำระหนี้/ชดใช้เงินคงคลังรวม	214,804	248,746	242,762
ดุลงบประมาณ	(477,061)	(780,454)	(836,118)
ดุลงบประมาณเบื้องต้น	(262,257)	(531,708)	(593,356)
รายจ่ายเงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ	3,193	300,743	679,889
ดุลรัฐบาล	(480,254)	(1,081,197)	(1,516,007)
ดุลรัฐบาลเบื้องต้น	(265,450)	(832,451)	(1,273,245)

ที่มา: กรมบัญชีกลาง (รายจ่าย) และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (รายได้)

1.4.1 มุมมองด้านเศรษฐกิจ (ดุลการคลังเบื้องต้น)

หากพิจารณาดุลการคลัง โดยหักรายจ่ายที่ไม่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ (ได้แก่รายจ่ายชำระหนี้ รายจ่ายชำระดอกเบี้ย และรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง) แล้ว พบว่า ดุลงบประมาณเบื้องต้น (Primary Balance) ซึ่งสะท้อนถึงดุลการคลังที่มาจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2563 และ 2564 อยู่ที่ 531,708 และ 593,356 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.39 และ 3.66 ต่อ GDP ตามลำดับ และหากรวมผลของการกู้เงินตามกฎหมายเฉพาะด้วย ดุลรัฐบาลเบื้องต้น อยู่ที่ 832,451 และ 1,273,245 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.30

และ 7.86 ต่อ GDP ตามลำดับ (ในช่วงสถานการณ์ปกติแนวโน้มดุลการคลังเบื้องต้นของรัฐบาลขาดดุลอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1 – 2 ต่อ GDP) (แผนภาพที่ 1.7)



1.4.2 มุมมองด้านสภาพคล่อง (ดุลการคลังตามระบบกระแสเงินสด)

ในปีงบประมาณ 2563 เงินคงคลังปลายงวดอยู่ที่ 572,104 ล้านบาทเพิ่มขึ้นจากปีก่อน แม้ว่ารัฐบาลจะขาดดุลงบประมาณในระดับสูง แต่รัฐบาลมีการตั้งรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังจำนวน 62,710 ล้านบาท และรายรับจากเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล รวมทั้งสิ้น 784,115 ล้านบาท ทำให้ภาคงบประมาณเกินดุลเงินสดจำนวน 15,409 ล้านบาท และหากรวมกับดุลเงินสดของบัญชีเงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19) แล้ว ภาครัฐบาล (ปัจจัยภาคงบประมาณ รวมกับดุลบัญชีเงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ) เกินดุลเงินสด ทั้งสิ้น 55,243 ล้านบาท ในขณะที่ภาคอื่นที่ไม่ใช่งบประมาณและเงินกู้ เกินดุลเล็กน้อยที่ 3,906 ล้านบาท ส่งผลให้เงินคงคลังในปีงบประมาณ 2564 เพิ่มขึ้น ทั้งสิ้น 59,149 ล้านบาท (ตารางที่ 1.5)

ในปีงบประมาณ 2564 เงินคงคลังเพิ่มขึ้นจากปีก่อน 16,643 ล้านบาท โดยภาคงบประมาณขาดดุลเงินสด 23,964 ล้านบาท แต่หากรวมกับผลของการเกินดุลเงินสดของบัญชีเงินกู้กฎหมายเฉพาะ (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19 และ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19 เพิ่มเติม) แล้ว ภาครัฐบาลเกินดุลเงินสด ทั้งสิ้น 9,607 ล้านบาท ในขณะที่ภาคอื่นที่ไม่ใช่งบประมาณและเงินกู้เกินดุลเงินสด 7,036 ล้านบาท ส่งผลให้เงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 เพิ่มขึ้นอยู่ที่ 588,747 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนเงินคงคลังปลายงวดต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไป ที่ 0.19 เท่าปรับตัวสูงขึ้นจาก ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 และ 2563 (แผนภาพที่ 1.8) สะท้อนถึงระดับกระแสเงินสดสำหรับการเบิกจ่ายงบประมาณที่ยังอยู่ในระดับที่สามารถบริหารจัดการได้ภายใต้การวิเคราะห์ติดตามอย่างใกล้ชิด

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2565 รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยทุนสำรองจ่ายที่ได้ใช้ไปในปีงบประมาณ 2563 จำนวน 24,979 ล้านบาท ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของฐานะเงินคงคลังได้ส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ยังคงต้องติดตามและบริหารฐานะเงินคงคลังอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะหากรัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามประมาณการ

ตารางที่ 1.5 แนวโน้มและปัจจัยผลกระทบต่อเงินคงคลัง (ตามระบบกระแสเงินสด)

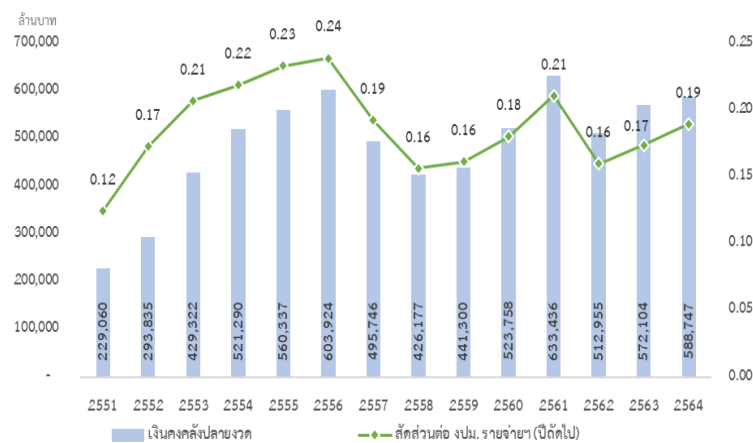
หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ 2562	ปีงบประมาณ 2563	ปีงบประมาณ 2564
เงินคงคลังต้นงวด	633,436	512,955	572,104
ดุลเงินงบประมาณ*	(513,042)	(831,415)	(760,356)
รายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง	-	62,710	-
เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	348,978	784,115	736,392
ปัจจัยภาคงบประมาณ	(164,064)	15,409	(23,964)
ดุลบัญชีเงินกู้กฎหมายเฉพาะ	(3,193)	39,834	33,571
ปัจจัยภาครัฐบาล	(167,257)	55,243	9,607
ปัจจัยอื่นที่ไม่ใช่ภาคงบประมาณและเงินกู้	46,776	3,906	7,036
ดุลเงินสด	(120,481)	59,149	16,643
เงินคงคลังปลายงวด	512,955	572,104	588,747

ที่มา: กรมบัญชีกลาง รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: * ดุลเงินสดของเงินงบประมาณหลังจัดผลของรายจ่ายเหลือในปี

แผนภาพที่ 1.8 แนวโน้มระดับเงินคงคลัง



ที่มา: กรมบัญชีกลาง รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1.4.3 มุมมองด้านหนี้

ในปีงบประมาณ 2563 รัฐบาลมีการกู้ยืมเงินจำนวน 784,115 ล้านบาท เติมนอวงเงินกู้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการกู้เงินตาม พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19 340,577 ล้านบาท ในขณะที่มีการชำระคืนเงินต้น (เฉพาะหนี้รัฐบาล) อยู่ที่ 33,690 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลมีการกู้เงิน (สุทธิ) อยู่ที่ 1,091,002 ล้านบาท สำหรับปีงบประมาณ 2564 รัฐบาลมีการกู้ยืมเงินจำนวน 736,392 ล้านบาท เติมนอวงเงินกู้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการกู้เงินตาม พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19 และ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19 เพิ่มเติมรวม 714,246 ล้านบาท ในขณะที่มีการชำระคืนเงินต้น (เฉพาะหนี้รัฐบาล) อยู่ที่ 69,313 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลมีการกู้เงิน (สุทธิ) อยู่ที่ 1,381,325 ล้านบาท (ตารางที่ 1.6)

ตารางที่ 1.6 การกู้เงินของรัฐบาล

หน่วย: ล้านบาท

	2562	2563	2564
เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล (กู้จริง)	348,978	784,115	736,392
กรอบวงเงินกู้ตามกฎหมาย	662,564	784,115	736,392
วงเงินกู้ชดเชยขาดดุล (ตามกฎหมาย งบประมาณฯ)	550,358	469,000	608,962
วงเงินกู้เหลือปี	-	101,022	-
วงเงินกู้กรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้	112,206	214,093	127,430
เงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ		340,577	714,246
รายจ่ายชำระหนี้เงินต้นหนี้รัฐบาล (เบิกจ่ายจริง)	64,200	33,690	69,313
การกู้เงินสุทธิของรัฐบาล	284,778	1,091,002	1,381,325

ที่มา: กรมบัญชีกลาง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: * ปี 2565 เป็นกรอบวงเงินงบประมาณ

1.5 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านหนี้

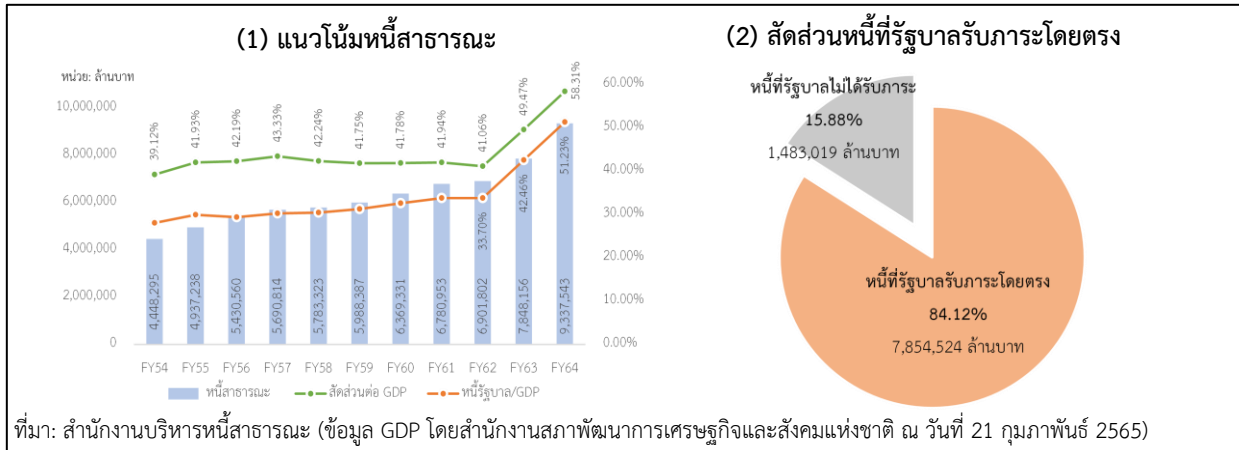
1.5.1 หนี้สาธารณะ

ระดับหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 มีจำนวน 9,337,543 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 58.31 ต่อ GDP เพิ่มขึ้นต่อเนื่องจาก ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 และ 2563 ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 41.06 และ 49.47 ต่อ GDP ตามลำดับ โดยเป็นการเพิ่มขึ้นของหนี้รัฐบาลเป็นสำคัญ จากร้อยละ 33.70 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 เป็นร้อยละ 42.46 และ 51.23 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563 และ 2564 ตามลำดับ ซึ่งเป็นผลมาจากการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และการกู้เงินภายใต้ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19¹⁶ และ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19¹⁷ เพิ่มเติม เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังอยู่ภายใต้กรอบที่คณะกรรมการฯ กำหนดให้ไม่เกินร้อยละ 70¹⁶ (แผนภาพที่ 1.9 (1)) และยังอยู่ในขอบเขตที่บริหารจัดการได้ภายใต้การวิเคราะห์และติดตามอย่างใกล้ชิด

ทั้งนี้ ความเสี่ยงของโครงสร้างหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 ยังอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ โดย (1) ความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน อยู่ในระดับที่ต่ำมาก โดยมีสัดส่วนของหนี้ต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 1.80 โดยเป็นหนี้ต่างประเทศที่ปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนแล้วเกือบทั้งหมด (2) ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย อยู่ในระดับต่ำ โดยมีต้นทุนการกู้เงินเฉลี่ยร้อยละ 2.43 ต่อปี ปรับตัวลดลงต่อเนื่องจากร้อยละ 3.22 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 และ 2.78 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563 นอกจากนี้ ร้อยละ 82.81 ของหนี้สาธารณะยังเป็นหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ และ (3) ความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ อยู่ในระดับต่ำ แต่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 โดยอายุคงเหลือเฉลี่ยจนกว่าจะครบกำหนด (Average to Maturity: ATM) ของหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 อยู่ที่ 9 ปี 1 เดือน ปรับตัวสั้นลงจาก 9 ปี 10 เดือน ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563 และ 10 ปี 5 เดือน ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 ทั้งนี้ เป็นผลจากการใช้เครื่องมือการกู้เงินระยะสั้นเพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะตลาดการเงินในปัจจุบัน และมีข้อดีในการช่วยให้ต้นทุนในการกู้เงินเฉลี่ยต่ำลง (ตารางที่ 1.7)

¹⁶ มติคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 1/2564 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2564 ได้เห็นชอบการทบทวนกรอบสัดส่วนในการบริหารหนี้สาธารณะตามมาตรา 50 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ สำหรับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จากเดิมต้องไม่เกินร้อยละ 60 เป็นต้องไม่เกินร้อยละ 70 เพื่อเป็นการเพิ่มพื้นที่ทางการคลังให้กับทางรัฐบาล

แผนภาพที่ 1.9 แนวโน้มของหนี้สาธารณะ



ตารางที่ 1.7 แนวโน้มความเสี่ยงหนี้สาธารณะ

	ก.ย. 2562	ก.ย. 2563	ก.ย. 2564
สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด (ร้อยละ)	3.15	1.78	1.80
ต้นทุนการกู้เงินเฉลี่ย (ร้อยละ)	3.22	2.78	2.43
สัดส่วนหนี้อัตราดอกเบี้ยคงที่	83.27	83.79	82.81
อายุคงเหลือเฉลี่ยจนกว่าจะครบกำหนด	10 ปี 5 เดือน	9 ปี 10 เดือน	9 ปี 1 เดือน

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ทั้งนี้ หนี้สาธารณะในส่วนที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง มีจำนวน 7,854,524 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 84.12 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 49.05 ต่อ GDP ส่วนอีกร้อยละ 15.88 ของหนี้สาธารณะ เป็นหนี้ที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระโดยตรง (แผนภาพที่ 1.9 (2)) ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในบทที่ 2 ต่อไป

1.5.2 ตลาดตราสารหนี้รัฐบาล

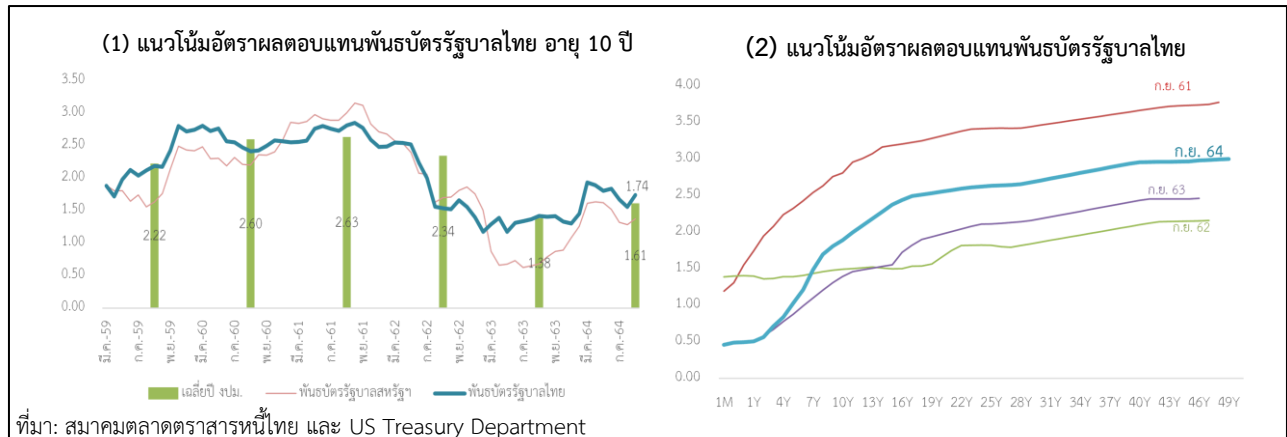
ความน่าเชื่อถือของพันธบัตรรัฐบาลไทยยังคงอยู่ในระดับเดียวกับช่วงก่อนเกิดการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 แต่มีการปรับมุมมอง (Outlook) ลงจากเชิงบวก (Positive) เป็นมีเสถียรภาพ (Stable) ในช่วงปี 2563 (ตารางที่ 1.8) ในขณะที่อัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลไทยอายุ 10 ปี ในปัจจุบันประมาณ 2564 มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 1.61 แสดงแนวโน้มขาขึ้นเมื่อเทียบกับในปีก่อนประมาณ 2563 ซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 1.38 แต่ยังคงต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 ทั้งนี้ คาดว่า อัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลไทยระยะปานกลางถึงยาวจะมีแนวโน้มขาขึ้นต่อไปในปีก่อนประมาณ 2565 ตามอัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลสหรัฐอเมริกา หลังจากนักลงทุนคลายความกังวลเกี่ยวกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 รวมไปถึงผลกระทบจากปัจจัยต่างประเทศจากการที่ธนาคารกลางสหรัฐเริ่มส่งสัญญาณลดการอัดฉีดสภาพคล่อง (QE Tapering) และส่งสัญญาณปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบายเพื่อสกัดการเพิ่มขึ้นของอัตราเงินเฟ้อในสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม อัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลไทยระยะสั้นจะยังอยู่ในระดับต่ำตามอัตราดอกเบี้ยนโยบาย (ณ เดือนกันยายน 2564 อยู่ที่ร้อยละ 0.50) (แผนภาพที่ 1.10)

ตารางที่ 1.8 อันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย

	Moody's	S&P's	Fitch
อันดับ มุมมอง (ปรับ ณ วันที่)	Baa1 Stable (21 เม.ย. 2563)	BBB+ Stable (13 เม.ย. 2563)	BBB+ Stable (17 มี.ค. 2563)
อันดับ มุมมอง (ปรับ ณ วันที่)	Baa1 Positive (25 ก.ค. 2562)	BBB+ Positive (11 ธ.ค. 2562)	BBB+ Positive (19 ก.ค. 2562)

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

แผนภาพที่ 1.10 แนวโน้มอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย



บทที่ 2

ภาระผูกพันของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการคลัง จากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

2.1 ภาระผูกพัน (ที่ประเมินเป็นตัวเลขได้) ของรัฐบาล

รายงานความเสี่ยงทางการคลังฉบับนี้ได้นำหลักการของตารางประเมินความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Matrix)¹⁷ มาใช้ประกอบการติดตามและวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลัง โดยแบ่งลักษณะของความเสี่ยงออกเป็น 2 มิติ ได้แก่ (1) มิติด้านเหตุของภาระผูกพัน แบ่งออกเป็น ภาระผูกพันชัดเจน (Explicit Liabilities) ซึ่งเป็นผลผูกพันตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลงที่กำหนดให้รัฐบาลต้องเป็นผู้รับภาระ และภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Liabilities) ซึ่งเป็นผลผูกพันจากความคาดหวังจากสังคมบนหลักพื้นฐานทางจริยธรรม คุณธรรมที่รัฐบาลควรต้องเข้าไปดูแลจัดการ และ (2) มิติด้านความน่าจะเป็นของภาระผูกพัน แบ่งออกเป็นภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities) ซึ่งเป็นผลผูกพันที่มีกำหนดเวลา หรือเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้อย่างชัดเจน และภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities) ซึ่งเป็นผลผูกพันที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้น หากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดขึ้นในอนาคต (ตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1 ตารางประเมินความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Matrix)

	ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
ภาระผูกพันชัดเจน (Explicit Liabilities)	ภาระผูกพันที่รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณ /ชำระหนี้โดยตรง ตามที่กฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลงกำหนด	ภาระผูกพันที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระในการชำระหนี้ แต่มีกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลงที่ระบุให้รัฐบาลยังคงมีความรับผิดชอบที่จะต้องชำระหนี้ดังกล่าวแทน หากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้
ภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Liabilities)	ภาระผูกพันที่รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณ /ชำระหนี้โดยตรงจากความคาดหวังทางสังคม	ภาระผูกพันที่รัฐบาลอาจต้องเข้าไปดูแลความเสียหาย จากความคาดหวังทางสังคม หากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดขึ้น

2.1.1 ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ

ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 รัฐบาลมีหนี้สาธารณะ จำนวน 9,337,543 ล้านบาท โดยเป็นหนี้สาธารณะที่รัฐบาลมีภาระในการชำระหนี้โดยตรง คิดเป็นร้อยละ 84.12 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด ในขณะที่อีกร้อยละ 15.88 เป็นหนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้มีภาระในการชำระหนี้โดยตรง (แผนภาพที่ 2.1) ทั้งนี้ สามารถแบ่งหนี้สาธารณะตามลักษณะความเสี่ยงของ Fiscal Risk Matrix ได้ ดังนี้

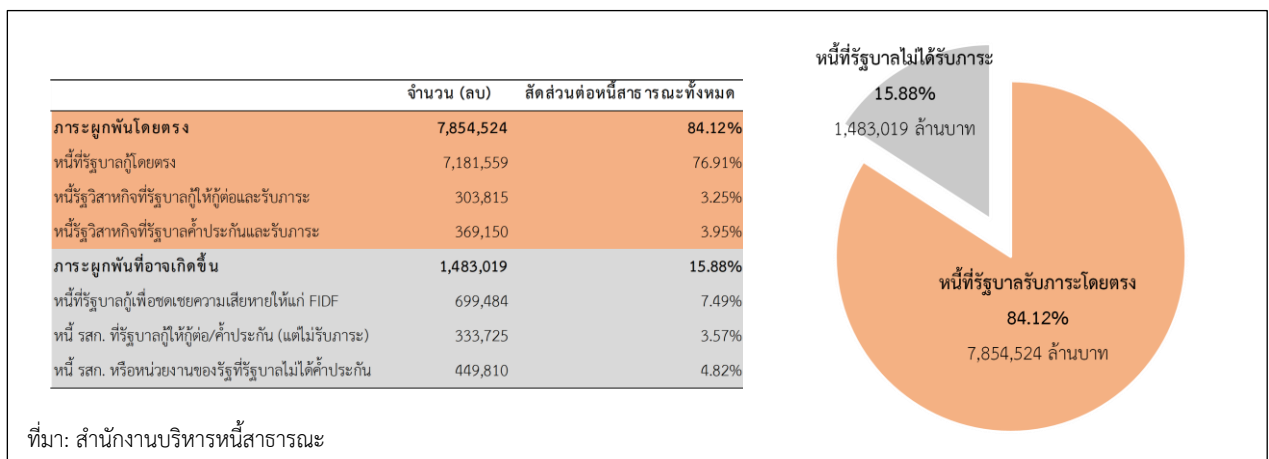
(1) **ภาระผูกพันชัดเจนโดยตรง (Explicit & Direct Liabilities)** เป็นหนี้สาธารณะที่รัฐบาลมีภาระในการชำระหนี้โดยตรง โดยเฉพาะในส่วนของภาระดอกเบี้ยที่จะต้องมีการชำระเต็มจำนวนในแต่ละปีงบประมาณ ประกอบด้วย (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง (ไม่นับรวมหนี้ของรัฐบาลที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ) จำนวน 7,181,559 ล้านบาท (2) หนี้รัฐบาลที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ จำนวน 303,815 ล้านบาท และ (3) หนี้รัฐบาลที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ จำนวน 369,150 ล้านบาท ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2565 สัดส่วนรายจ่ายเพื่อชำระดอกเบี้ยต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี อยู่ที่ร้อยละ 6.38 และคาดว่าจะมีแนวโน้มสูงขึ้นตามระดับหนี้ที่เพิ่มขึ้นตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2566 – 2569)

¹⁷ Hana Polackova. (1998). Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability. World Bank Policy Research Working Paper 1998 (Washington).

(2) ภาระผูกพันชัดเจนที่อาจเกิดขึ้น (Explicit & Contingent Liabilities) ภาระผูกพันในส่วนนี้เป็นหนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระในการชำระหนี้ แต่อาจมีสถานะเป็นหนี้รัฐบาล หรือหนี้รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลค้ำประกัน ซึ่งตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลงที่รัฐบาลได้ลงนามไว้ โดยรัฐบาลยังคงมีความรับผิดชอบที่จะต้องชำระหนี้ดังกล่าวแทน หากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดขึ้นจนกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ ประกอบด้วย (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้เงินเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) จำนวน 699,484 ล้านบาท โดยมีแหล่งเงินในการชำระหนี้หลักมาจากเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง¹⁸ (2) หนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่รัฐบาลไม่รับภาระ จำนวน 333,725 ล้านบาท (แบ่งเป็นหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลให้กู้ต่อแต่ไม่รับภาระ 18,840 ล้านบาท และหนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลค้ำประกันแต่ไม่รับภาระ 314,885 ล้านบาท) ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาฐานะการเงินและอยู่ภายใต้แผนฟื้นฟูกิจการภายใต้คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (แผนฟื้นฟูฯ) อาทิ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

(3) ภาระผูกพันโดยนัยที่อาจเกิดขึ้น (Implicit & Contingent Liabilities) ได้แก่ หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 449,810 ล้านบาท โดยปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะการเงินที่มั่นคง เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง เป็นต้น และหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นต้น

แผนภาพที่ 2.1 โครงสร้างหนี้สาธารณะ (แบ่งตามลักษณะความเสี่ยง)



2.1.2 ภาระผูกพันจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ไม่รวมอยู่ในหนี้สาธารณะ

(1) ภาระผูกพันจากการดำเนินโครงการนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ภาระผูกพันในส่วนนี้เป็นภาระผูกพันที่มาจากกรณีที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐนั้นให้ในอนาคต โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 ยอดคงค้างดังกล่าว

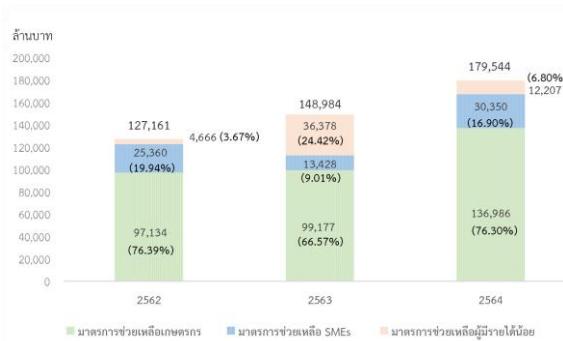
¹⁸ แม้จะมีปรับลดอัตราเงินนำส่งจากสถาบันการเงินจากอัตราร้อยละ 0.46 ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองรวมทั้งยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชนต่อปี เหลือร้อยละ 0.23 ต่อปี เป็นการชั่วคราวในปี 2563 - 2565 แต่กองทุนยังคงมีแหล่งรายได้จากสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อนำมาชำระหนี้ต้นได้อย่างต่อเนื่อง

มีจำนวน 953,378 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29.01 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2564 อย่างไรก็ตามมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรเป็นโครงการตามมาตรา 28 ที่มีแนวโน้มในการก่อให้เกิดภาระทางการคลังเป็นจำนวนสูงขึ้นทุกปี โดยในช่วงปี 2562 และ 2563 ภาระทางการคลังของมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรมีจำนวนใกล้เคียงกันเท่ากับ 97,134 และ 99,177 ล้านบาท ตามลำดับ ขณะที่ในปี 2564 โครงการตามมาตรา 28 ที่เป็นมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรมีจำนวนเท่ากับ 136,986 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 76.30 ของภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 ทั้งหมดในปี 2564 ซึ่งอยู่ในระดับที่สูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงที่ผ่านมา

ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2564 ได้มีมติขยายกรอบยอดคงค้างตามมาตรา 28 จากเดิมต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไม่เกินร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งอาจส่งผลให้ภาระงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ SFIs ในอนาคตเพิ่มขึ้น (ภาระงบประมาณที่จัดสรรให้ SFIs ที่ผ่านมาอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี) ดังนั้น รัฐบาลควรมีการจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 และดำเนินโครงการเท่าที่จำเป็น โดยโครงการใดที่มีการดำเนินการเป็นประจำทุกปี และสามารถวางแผนล่วงหน้าได้ ก็ควรพิจารณาบรรจุไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้ ควรมีการพิจารณาปรับลดกรอบอัตราดังกล่าวให้กลับสู่ระดับร้อยละ 30 ในโอกาสแรกที่กระทำได้

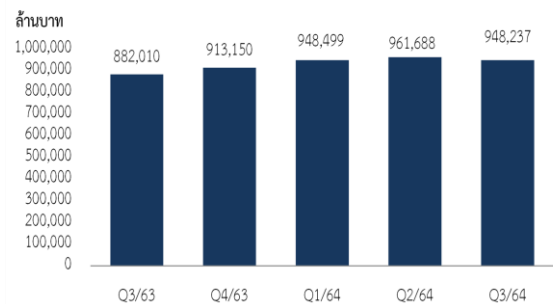
แผนภาพที่ 2.2 ผลการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 ของ SFIs

(1) ภาระทางการคลังจากโครงการตามมาตรา 28 ปี 2562 - 2564



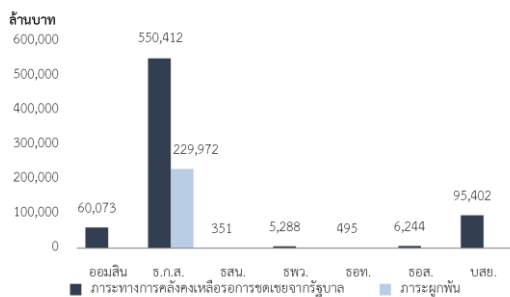
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(2) ภาพรวมภาระทางการคลัง



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(3) ภาระทางการคลังราย SFIs ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2564



ที่มา: (1) – (3) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และ (4) เอกสารงบประมาณ

(4) งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จัดสรรให้ SFIs

หน่วย: ล้านบาท

	2560	2561	2562	2563	2564	2565
ร.ก.ส.	66,019	72,254	89,595	* 118,701	82,039	69,466
ร.ส.น.	60	51	2	-	-	-
ร.พ.ว.	180	163	493	1,387	667	547
บ.ส.ย.	5,960	4,476	4,889	4,074	7,034	5,419
ธนาคารออมสิน	3,111	5,650	5,931	5,045	5,498	3,959
ร.อ.ส.	-	-	-	148	156	68
ร.อ.ท.	-	-	-	-	-	-
รวม	75,330	82,594	100,910	129,355	95,394	79,459
% งบประมาณรายจ่ายประจำปี	2.58%	2.71%	3.36%	4.04%	2.90%	2.56%

*เป็นการจัดสรรจากงบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 28,881 ล้านบาท

(2) ภาระค้ำจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม 61,327 ล้านบาท มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีผลบังคับใช้ โดยมาตรา 20 (4) กำหนดให้รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด

(3) ภาระผูกพันในการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. Soft Loan)¹⁹ จากประมาณการเบื้องต้นโดย ธปท. ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 คาดว่ารัฐบาลจะมีภาระผูกพันรวมทั้งสิ้น ประมาณ 1,784 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ประเมินการภาระผูกพันดังกล่าวอาจเพิ่มสูงขึ้นอีกหลังมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้และการผ่อนปรนเกณฑ์การจัดชั้นลูกหนี้สิ้นสุดลง

(4) ภาระผูกพันจากการชดเชยความเสียหายให้กับ ธปท. ตามพระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. BSF) ซึ่งเป็นภาระผูกพันที่รัฐบาลจะต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ ธปท. ในวงเงินไม่เกิน 40,000 ล้านบาท ทั้งนี้ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 ยังไม่มีการขอความช่วยเหลือภายใต้ พ.ร.ก. BSF

(5) ภาระผูกพันจากการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. ฟื้นฟู)²⁰ มีภาระผูกพันรวมสูงสุดไม่เกิน 67,520 ล้านบาท

ทั้งนี้ สามารถสรุปภาระผูกพันทางการคลังที่ปรากฏอยู่ในนี้สาธารณะ รวมไปถึงภาระผูกพันที่เป็นความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของภาคอื่น ๆ ในรูปของ Fiscal Risk Matrix ได้ (ตารางที่ 2.2) ดังนี้

¹⁹ รัฐบาลต้องชดเชยส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยให้กับสถาบันการเงินสำหรับช่วงหกเดือนแรกที่ไม่มีการเรียกเก็บดอกเบี้ยจากผู้กู้ (ตามมาตรา 9) และต้องรับภาระชดเชยความเสียหายให้กับสถาบันการเงิน หากสินเชื่อดังกล่าวกลายเป็นหนี้ด้อยคุณภาพ (Non-performing Loans: NPLs) ไม่เกินร้อยละ 70 ของสินเชื่อที่ปล่อยเพิ่มกรณีวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 50 ล้านบาท และไม่เกินร้อยละ 60 ของสินเชื่อที่ปล่อยเพิ่มกรณีวงเงินสินเชื่อ 50-500 ล้านบาท (ตามมาตรา 11)

²⁰ รัฐบาลต้องชดเชยส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยให้กับสถาบันการเงินสำหรับช่วงหกเดือนแรกที่ไม่มีการเรียกเก็บดอกเบี้ยจากผู้กู้ (ตามมาตรา 11) รวมถึงชดเชยค่าธรรมเนียมการค้าประกันสินเชื่อให้กับบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของวงเงินค้าประกันสินเชื่อ (ตามมาตรา 13) และชดเชยผลขาดทุนจากการดำเนินการให้กับ บสย. (ตามมาตรา 14)

ตารางที่ 2.2 Fiscal Risk Matrix ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564

	ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
ภาระผูกพันชัดเจน (Explicit Liabilities)	- ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ - หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง (ไม่นับรวมหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาล) 7,181,559 ล้านบาท มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น - หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ 303,815 ล้านบาท มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น - หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ 369,150 ล้านบาท มีแนวโน้มลดลง - ภาระผูกพันที่มาจาก การดำเนินโครงการนโยบายรัฐ ตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ 953,378 ล้านบาท* มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (ภาระคงค้าง จำนวน 229,972 ล้านบาท เป็นหนี้ที่รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระภายใต้โครงการรับจำนำผลผลิตการเกษตร) - ภาระค้ำจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม 61,327 ล้านบาท มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง	- ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ - หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF 699,484 ล้านบาท มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง - หนี้หน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ/หรือค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ 333,725 ล้านบาท (แบ่งเป็น รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ 18,840 ล้านบาท และรัฐบาลค้ำประกัน 314,885 ล้านบาท) มีแนวโน้มลดลง - ภาระผูกพันจาก พ.ร.ก. Soft loan ประมาณการเบื้องต้น ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 อยู่ที่ 1,784 ล้านบาท - การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. BSF สูงสุดไม่เกิน 40,000 ล้านบาท (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 ยังไม่มีการขอใช้เงินเกิดขึ้น) - การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. ฟันฟุ ภาระการคลังสูงสุดไม่เกิน 67,520 ล้านบาท
ภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Liabilities)	-	ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) หรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 449,810 ล้านบาท

ที่มา: รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: *เป็นข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 ที่ปรับปรุง ณ เดือนธันวาคม 2564

2.2 ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของภาคอื่น ๆ ที่ควรติดตาม

ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของภาคอื่น ๆ ประจำปีงบประมาณ 2564 ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังต่อรัฐบาล และควรมีการติดตาม มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

2.2.1 ประเด็นความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมในระยะยาว โดยในปีงบประมาณ 2563 และ 2564 พบว่า กองทุนประกันสังคมมีรายได้รวม 294,680 และ 271,743 ล้านบาท ตามลำดับ ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 3.27 และ 7.78 ตามลำดับ เนื่องจากการลดลงของรายได้จากเงินสมทบตามมาตรา 33 และ 39 ของกองทุนประกันสังคม จากมาตรการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ นายจ้าง และผู้ประกันตนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติร้ายแรงกรณีการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ที่มีการลดอัตรา การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม สำหรับค่าใช้จ่ายรวมในปีงบประมาณ 2563 พบว่า มีจำนวน 323,153 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 31.83 เนื่องจากการปรับเพิ่มสิทธิประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตน ตามมาตรา 33 และ 39 ในกรณีเสียชีวิต รวมถึงการปรับเพิ่มประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเพราะการถูกเลิกจ้าง การลาออกจากงาน การสิ้นสุดสัญญาจ้าง และเหตุสุดวิสัย และในปีงบประมาณ 2564 มีค่าใช้จ่ายรวมจำนวน 267,431 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อนร้อยละ 17.24 โดยค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายปรับเพิ่มหนี้สินประโยชน์ ทดแทนกรณีชราภาพ ค่าประโยชน์ทดแทน 7 กรณี และค่าบริการทางการแพทย์สถานพยาบาล (ตารางที่ 2.3)

อย่างไรก็ดี จากนโยบายการลดอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมให้กับนายจ้างและ ผู้ประกันตนรวมทั้งหมด 15 เดือน ในช่วงปีบัญชี 2563 และ 2564 เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของนายจ้าง และผู้ประกันตนจากการระบาดของโรค COVID-19 สำนักงานประกันสังคมได้วิเคราะห์ว่า เงินสมทบทั้งหมดจะลดลง ประมาณ 109,183 ล้านบาท ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างเสถียรภาพของกองทุน และไม่เป็นการภาระของประเทศ

ในอนาคต จึงเห็นว่า **ต้องมีการปรับเพิ่มเพดานค่าจ้าง** ซึ่งจะทำให้กองทุนมีรายรับมากขึ้น และผู้ประกันตนจะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากฐานค่าจ้างที่ปรับเพิ่ม พร้อมทั้ง**ปรับอัตราเงินสมทบกรณีชราภาพ** อย่างค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากมีการประเมินสถานะกองทุนชราภาพพบว่า อัตราเงินสมทบกรณีชราภาพที่กองทุนประกันสังคมควรจัดเก็บเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 15.66 ในขณะที่มีการจัดเก็บเงินสมทบเพียงร้อยละ 6 จึงจำเป็นต้องเพิ่มอัตราเงินสมทบเพื่อให้ใกล้เคียงกับอัตราที่แท้จริง ทั้งนี้ หากสามารถเริ่มการปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบกรณีชราภาพได้เร็วจะทำให้การเพิ่มอัตราเงินสมทบเป็นอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่หากชะลอการเพิ่มอัตราออกไป จะทำให้ในอนาคตจะต้องเพิ่มอัตราอย่างก้าวกระโดด เพื่อให้กองทุนมีเงินเพียงพอจ่ายสิทธิประโยชน์ให้ผู้ประกันตนตามที่กฎหมายกำหนด

ตารางที่ 2.3 สิ้นทรัพย์รวม และหนี้สินรวมของกองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ 2559 – 2564

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2559	2560	2561	2562	2563	2564
สิ้นทรัพย์รวม	1,617,517	1,809,225	1,971,097	2,177,473	2,224,716	2,369,962
หนี้สินรวม	1,027,326	1,161,241	1,275,589	1,422,780	1,578,276	1,651,861
รายได้	237,240	246,529	272,167	304,628	294,680	271,743
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	28,049	41,464	43,516	47,011	66,656	64,523
ค่าใช้จ่าย	193,632	205,563	231,898	245,129	323,153	267,431
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่าย	43,608	40,966	40,269	59,498	(28,473)	4,312

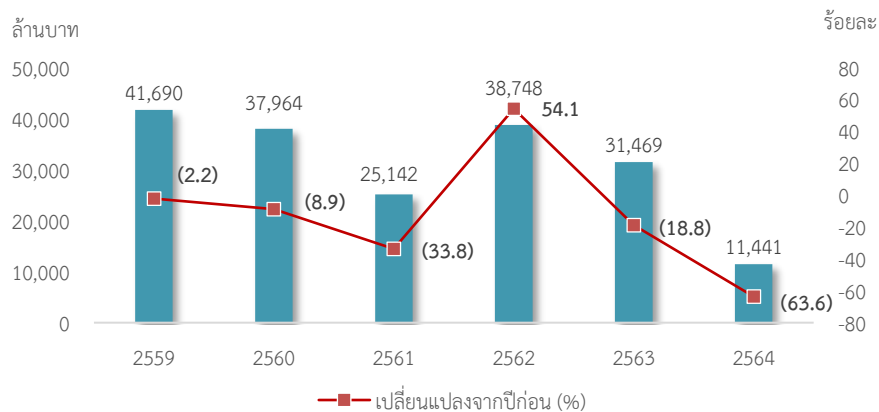
ที่มา: กองทุนประกันสังคม

รวบรวมโดย: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2565

ปัญหาสังคมผู้สูงอายุยังเป็นอีกปัจจัยเสี่ยงหนึ่งที่ทำให้จำนวนผู้ประกันตนใหม่วัยแรงงานเข้าสู่ระบบลดลง และผู้ประกันตนเดิมมีอายุที่ยาวนานขึ้น รวมถึงผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ซึ่งคาดว่าจะส่งผล 3 – 5 ปี ส่งผลให้รายได้ของกองทุนประกันสังคมลดลง ในขณะที่รายจ่ายเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง ทำให้ในระยะยาวจะเป็นภาระให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินสมทบให้กับกองทุนประกันสังคมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องสะท้อนถึงความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต นอกจากนี้ จำนวนผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในปีงบประมาณ 2564 (จากการกำหนดเงื่อนไขสำหรับกลุ่มผู้มีอาชีพอิสระในการรับเงินเยียวยาในช่วงการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ให้ต้องสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40) อาจทำให้รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้น (แต่จะส่งผลดีต่อการรองรับปัญหาการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยในระยะยาวต่อไป) ทั้งนี้ ณ วันที่ 30 กันยายน 2564 รัฐบาลยังคงค้างจ่ายเงินสมทบและเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนประกันสังคมรวมทั้งสิ้น 61,327 ล้านบาท

2.2.2 ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสุทธิ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 (ณ วันที่ 26 กันยายน 2564) มีจำนวน 11,441 ล้านบาท (ฐานะกองทุนของก๊าซ LPG ติดลบจำนวน 17,431 ล้านบาท และฐานะกองทุนของน้ำมันมีจำนวน 28,872 ล้านบาท) ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 63.6 เนื่องจากรัฐบาลจ่ายเงินชดเชยราคาก๊าซ LPG ที่ใช้เป็นเชื้อเพลิง ในช่วงที่ราคาก๊าซ LPG เพิ่มขึ้น (แผนภาพที่ 2.3)

แผนภาพที่ 2.3 ฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ปีงบประมาณ 2559 – 2564



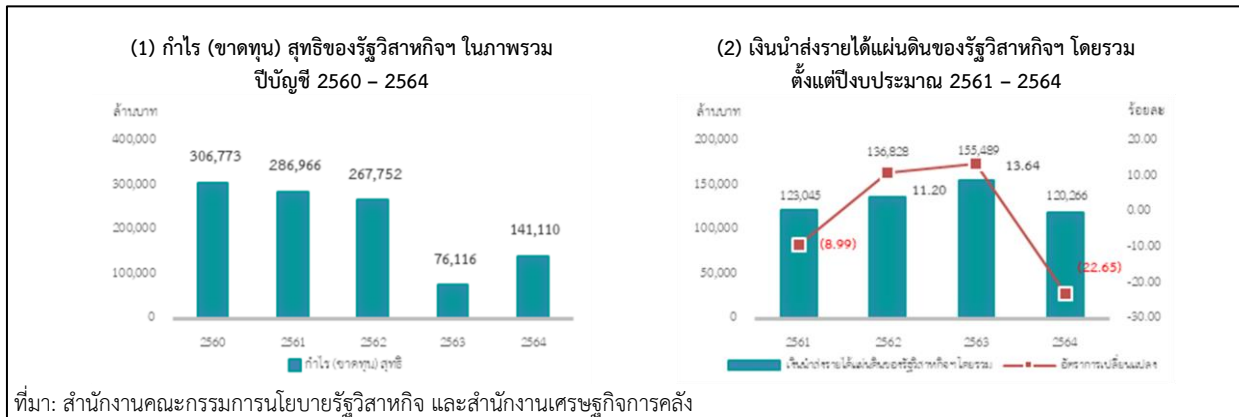
ที่มา: ข้อมูลประมาณการฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2559 - 2564

อย่างไรก็ตาม ประเด็นการปรับตัวขึ้นของราคาน้ำมันขายปลีกในประเทศในช่วงต้นปี 2565 ส่งผลให้สภาพคล่องของกองทุนน้ำมันลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2564 เห็นชอบให้กองทุนน้ำมันสามารถกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดสภาพคล่องได้ไม่เกิน 30,000 ล้านบาท (จากเดิมไม่เกิน 20,000 ล้านบาท) เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่ส่งผลกระทบต่อการค้าปลีกของประชาชน แต่เนื่องจากติดปัญหาการรับรองงบการเงินในช่วงระหว่างการเปลี่ยนสถานะตามพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 จึงยังไม่สามารถดำเนินการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องดังกล่าวได้ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงการบริหารจัดการสภาพคล่องของกองทุนน้ำมันให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะเวลาที่ราคาปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงทางการคลัง และภาระทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

2.2.3 ผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) (รัฐวิสาหกิจฯ) ในปีบัญชี 2564

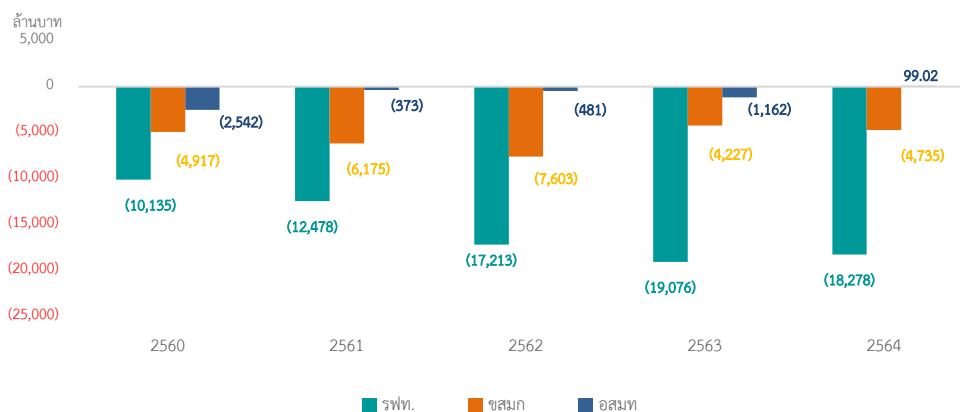
พบว่า ในภาพรวมรัฐวิสาหกิจฯ มีกำไรสุทธิจำนวน 141,110 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 85.39 โดยการเพิ่มขึ้นดังกล่าวมีสาเหตุจากผลประกอบการของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่ปรับตัวดีขึ้นจากปัจจัยของราคาพลังงานในตลาดโลก รวมถึงปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่ปรับเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังคงมีรัฐวิสาหกิจบางส่วนที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 และคาดว่าจะยังคงมีแรงกดดันต่อเนื่องในระยะสั้น เช่น บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายปิดน่านฟ้าของภาครัฐและการลดลงของนักท่องเที่ยวอย่างมีนัยสำคัญ โดยผลประกอบการของรัฐบาลวิสาหกิจดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัจจัยเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล โดยผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจฯ ในปี 2563 ที่อยู่ระดับต่ำได้สะท้อนเงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจฯ ในปี 2564 จำนวน 120,266 ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 22.65 ซึ่งในระยะต่อไปควรจะต้องมีการติดตามเงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจฯ โดยใกล้ชิด (แผนภาพที่ 2.4)

แผนภาพที่ 2.4 กำไร (ขาดทุน) สุทธิ และเงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจฯ



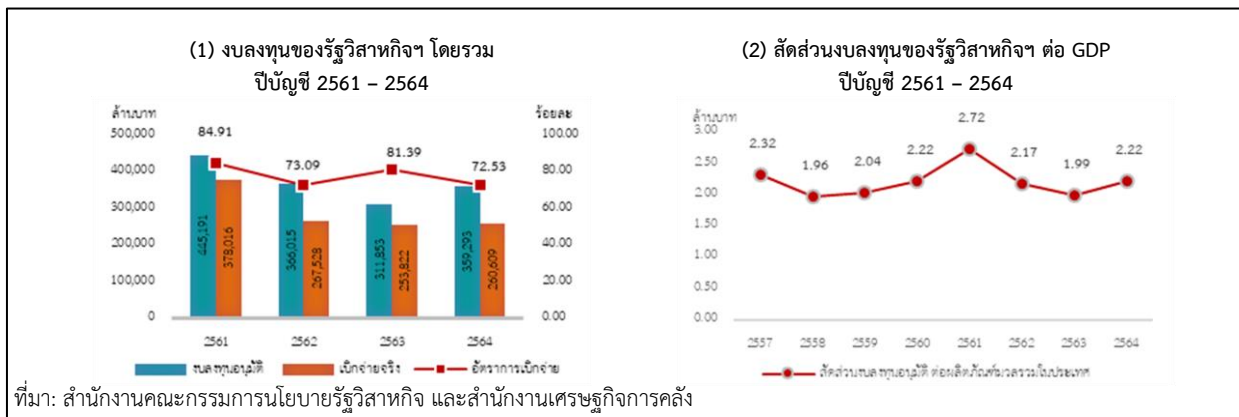
2.2.4 รัฐวิสาหกิจบางแห่งยังคงมีปัญหาลดการดำเนินงานและฐานะทางการเงิน ในภาพรวมพบว่า รัฐวิสาหกิจฯ มีฐานะทางการเงินที่ค่อนข้างแข็งแกร่ง และมีความเสี่ยงทางการเงินอยู่ในระดับต่ำสามารถควบคุมได้ แต่มีรัฐวิสาหกิจฯ จำนวนหนึ่งที่มีผลการดำเนินงานขาดทุน ได้แก่ 1) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) 2) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) 3) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) (อสมท) และ 4) บริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) (เอ็นที) ซึ่งรัฐวิสาหกิจฯ ดังกล่าวมีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนสะสมต่อเนื่อง รวมถึงมีภาระหนี้สินสะสมเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในกรณีของ รฟท. และ ขสมก. สาเหตุสำคัญของการขาดทุนดังกล่าวมาจากการที่ รฟท. และ ขสมก. ไม่สามารถหารายได้ให้ครอบคลุมต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณะได้เป็นระยะเวลานานส่งผลให้มีการขาดทุนสะสม ในขณะที่ อสมท ต้องเผชิญกับการปรับตัวและการแข่งขันในอุตสาหกรรมดิจิทัลที่รุนแรง และกรณีของ เอ็นที ยังอยู่ในช่วงระหว่างการเปลี่ยนผ่านจากการควบรวมของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) โดยรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง 4 แห่งดังกล่าวอยู่ภายใต้แผนฟื้นฟูองค์กร (แผนฟื้นฟูฯ) ที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานด้านการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงคมนาคม เป็นต้น ควรจะติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ดังกล่าวอย่างใกล้ชิดให้เป็นไปตามแผนฟื้นฟูฯ หรือแผนการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจฯ กลับมามีกำไรได้ในระยะยาว (แผนภาพที่ 2.5)

แผนภาพที่ 2.5 กำไร (ขาดทุน) สุทธิ ของ รฟท. ขสมก. และ อสมท ตั้งแต่ปี 2560 – 2564



2.2.5 การเบิกจ่ายงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจในปีบัญชี 2564 สำหรับงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องชี้วัดการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ในแง่ของการเพิ่มขึ้นของสินทรัพย์ถาวรเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเงินลงทุนดังกล่าวอาจจะมีแหล่งเงินจากเงินงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ยืม หรือเงินกำไรที่ได้สะสมไว้ สังเกตได้จากสัดส่วนงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ต่อ GDP พบว่า สัดส่วนดังกล่าวสูงที่สุดในปีบัญชี 2561 ที่ร้อยละ 2.72 ซึ่งเป็นผลจากการอนุมัติโครงการโครงการพื้นฐานระบบรางเป็นจำนวนมาก หลังจากนั้นสัดส่วนงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ต่อ GDP ก็ทยอยปรับตัวลดลงมา โดยในปีบัญชี 2564 สัดส่วนงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 2.22 ต่อ GDP ซึ่งมีมูลค่าของกรอบงบลงทุนจำนวน 359,293 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ 15.21 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการลงทุนต่อเนื่องจากปีบัญชี 2563 โดยเฉพาะโครงการในสาขาคมนาคมขนส่งที่เริ่มลงนามในสัญญาได้ตั้งแต่ปลายปี 2563 เช่น งานโยธาสัญญาต่าง ๆ ของโครงการรถไฟความเร็วสูง เป็นต้น โดยรัฐวิสาหกิจที่มีกรอบงบลงทุนสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ 1) ปตท. จำนวน 58,318 ล้านบาท 2) รฟท. จำนวน 58,274 ล้านบาท และ 3) ทอท. จำนวน 55,611 ล้านบาท ในขณะที่ การเบิกจ่ายงบลงทุนมีจำนวน 260,609 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 72.53 ของงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการติดตามและเร่งรัดการเบิกจ่ายงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งจะสามารถกระตุ้นให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง (แผนภาพที่ 2.6)

แผนภาพที่ 2.6 งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ และสัดส่วนงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ต่อ GDP



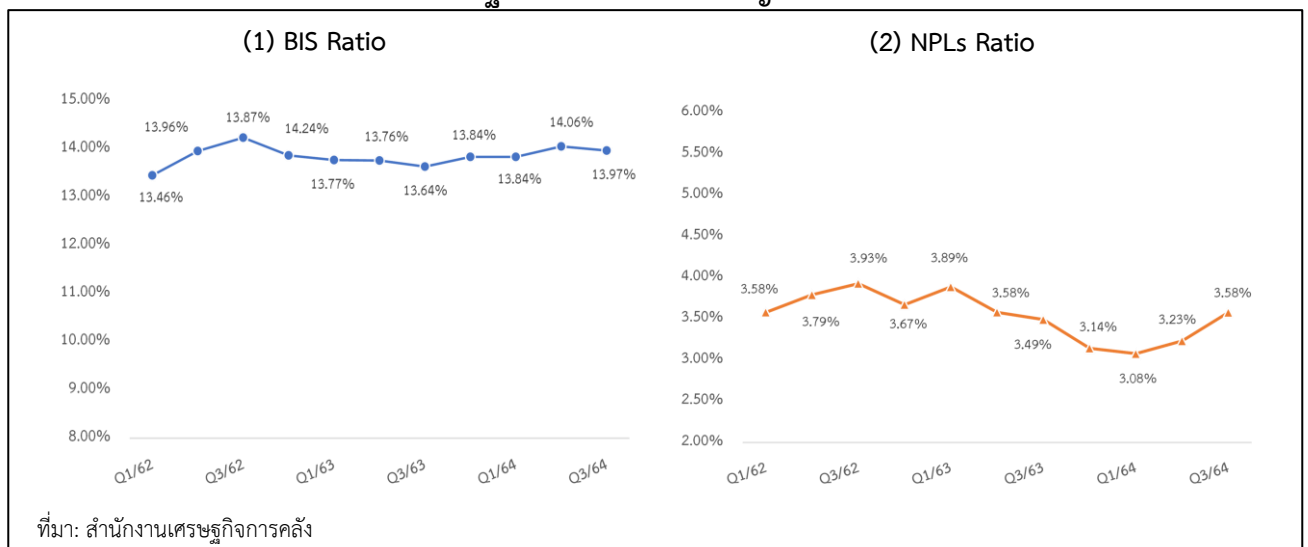
2.2.6 ฐานะการเงินของ SFIs ในภาพรวมยังคงอยู่ในระดับมีเสถียรภาพ โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 มีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) อยู่ที่ร้อยละ 13.97 สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ ธปท. กำหนดไว้ที่ร้อยละ 8.5 มีสัดส่วนหนี้ด้อยคุณภาพต่อสินเชื่อรวม (Non-Performing Loans Ratio: NPL Ratio) อยู่ที่ร้อยละ 3.58 อัตราส่วนเงินกันสำรองที่มีอยู่ต่อหนี้เสีย (NPL Coverage Ratio) อยู่ที่ 2.81 เท่า นอกจากนี้ ยังมีกลไกของกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระงบประมาณในการเพิ่มทุนให้กับ SFIs ในกรณีที่มีปัญหาฐานะทางการเงินจนกระทบต่อการดำเนินการ โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 มียอดเงินคงค้างอยู่ที่ 28,129.16 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 16.51 จากปีก่อน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.86 ของเงินกองทุนรวมของภาค SFIs ทั้งนี้ ปัจจุบันกระทรวงการคลังมีนโยบายให้เลื่อนระยะเวลาการปฏิบัติตาม TFRS 9 ในกรณีของ SFIs ออกไปจนถึงวันที่ 1 มกราคม 2568 ดังนั้น SFIs จึงควรพิจารณาดำเนินการทยอยเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติตาม TFRS 9 รวมถึงร่วมกับหน่วยงานกำกับดูแลในการประเมินวิเคราะห์ผลกระทบจากการปฏิบัติตาม TFRS 9 เพื่อให้สามารถจัดเตรียมแนวทางรองรับที่เหมาะสมด้วย (ทั้งนี้ ธสน. ได้เริ่มปฏิบัติตามเกณฑ์ของ TFRS 9 ตั้งแต่ปี 2563 ในขณะที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์มีเงินกันสำรองเพียงพอต่อการปฏิบัติตามเกณฑ์ของ TFRS 9 ในอนาคตแล้ว) (ตารางที่ 2.4)

ตารางที่ 2.4 ฐานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบันการเงิน	NPLs (%)	BIS Ratio (%)
ออมสิน	2.04	15.78
ธ.ก.ส.	3.53	12.49
ธอส.	4.35	15.27
ธสน.	6.26	13.29
ธอท.	20.87	(6.11)
ธพว.	15.28	14.03
ภาค SFIs	3.58	13.97
ธนาคารพาณิชย์	3.14	19.90

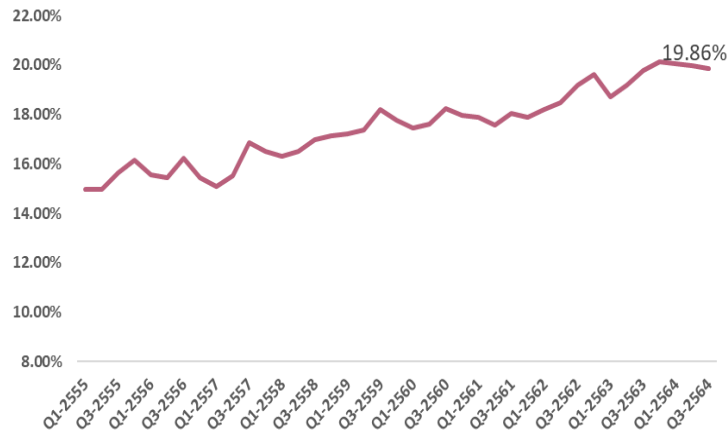
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (SFIs) / ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธนาคารพาณิชย์)

แผนภาพที่ 2.7 ฐานะทางการเงินที่สำคัญของ SFIs ในภาพรวม



2.2.7 ฐานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ในภาพรวม อยู่ในระดับแข็งแกร่ง โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากธนาคารพาณิชย์ได้มีการเตรียมความพร้อมและเริ่มปฏิบัติตาม TFRS 9 ที่มีผลบังคับใช้ในปี 2563 โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 BIS Ratio ของธนาคารพาณิชย์ในภาพรวมอยู่ในระดับแข็งแกร่งอยู่ที่ร้อยละ 19.90 (สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ ธพท. กำหนดไว้ที่ร้อยละ 11) มีสัดส่วนลูกหนี้ด้อยคุณภาพ (Stage 3) อยู่ที่ร้อยละ 3.14 ในขณะที่สัดส่วนลูกหนี้ที่มีความเสี่ยงด้านเครดิตเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (Stage 2) อยู่ที่ร้อยละ 6.69 เพิ่มขึ้นจากช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 อย่างไรก็ดี ระบบธนาคารพาณิชย์ยังมีเงินสำรองต่อสินเชื่อด้อยคุณภาพ (NPL Coverage Ratio) อยู่ในระดับสูงที่ร้อยละ 155 และยังมีสภาพคล่องอยู่ในระดับสูงเช่นกัน โดยมีอัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องเพื่อรองรับกระแสเงินสดที่อาจไหลออกในภาวะวิกฤต (Liquidity Coverage Ratio) อยู่ที่ร้อยละ 186.8 (แผนภาพที่ 2.8) ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2564 สถาบันคุ้มครองเงินฝากได้ปรับวงเงินคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากทุกรายจากจำนวน 5 ล้านบาท เป็น 1 ล้านบาท อย่างไรก็ดี ปัจจุบันฐานะการเงินของระบบธนาคารพาณิชย์ยังอยู่ในระดับแข็งแกร่ง ความเสี่ยงทางการคลังจากการที่เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากไม่เพียงพอที่จะชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการคุ้มครองเงินฝากจึงอยู่ในระดับต่ำ

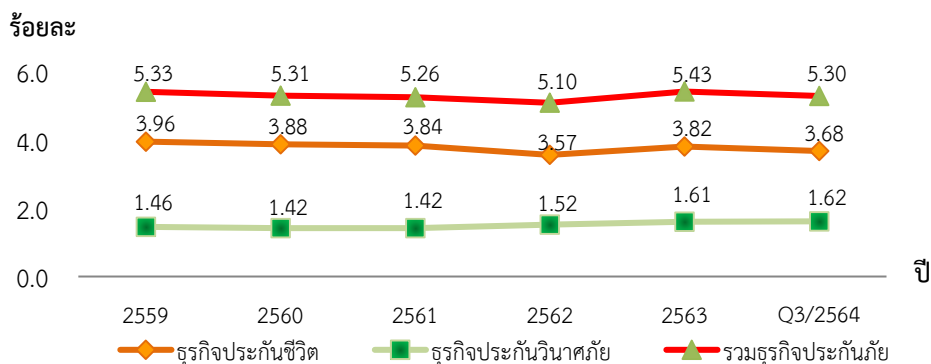
แผนภาพที่ 2.8 แนวโน้มระดับเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ในภาพรวม



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

2.2.8 อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR) ของภาคธุรกิจประกันยังอยู่ในระดับสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยกำหนด แต่จำเป็นต้องติดตามผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะในส่วนของบริษัทธุรกิจประกันวินาศภัย ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2564 บริษัทประกันชีวิตมีค่า CAR อยู่ที่ร้อยละ 334 เปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับอดีตที่ผ่านมา และยังมีเงินกองทุนภายใต้กองทุนประกันชีวิต²¹ ณ สิ้นปี 2563 จำนวน 8,282 ล้านบาท ซึ่งที่ผ่านมาไม่มีบริษัทประกันชีวิตใดที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ในขณะที่บริษัทประกันวินาศภัยมีค่า CAR อยู่ที่ร้อยละ 247 ลดลงจาก ณ สิ้นปี 2563 ซึ่งอยู่ที่ 324 โดย ณ สิ้นปี 2563 เงินกองทุนภายใต้กองทุนประกันวินาศภัยมีจำนวนทั้งสิ้น 5,580 ล้านบาท ทั้งนี้ กองทุนประกันวินาศภัยมีเงินที่คาดว่าจะต้องจ่ายสำหรับกรณีบริษัทประกันวินาศภัยถูกเพิกถอนใบอนุญาต (10 บริษัท) จำนวนประมาณ 1,000 ล้านบาท และมีส่วนที่อยู่ระหว่างการพิจารณาจำนวน 1,698 ล้านบาท ทั้งนี้ การจ่ายเงินของกองทุนประกันวินาศภัยเป็นไปในลักษณะของการทยอยจ่าย สภาพคล่องของเงินกองทุนประกันวินาศภัย ณ ปัจจุบันคาดว่าจะยังอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ และมีความเสี่ยงเชิงระบบที่จะกดดันให้รัฐบาลต้องเข้าไปดูแลความเสียหายในวงจำกัด อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ควรมีการติดตามผลกระทบเพิ่มเติมจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 อย่างใกล้ชิดด้วย (แผนภาพที่ 2.9)

แผนภาพที่ 2.9 สัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Insurance Penetration) ระหว่างปี 2559 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2564



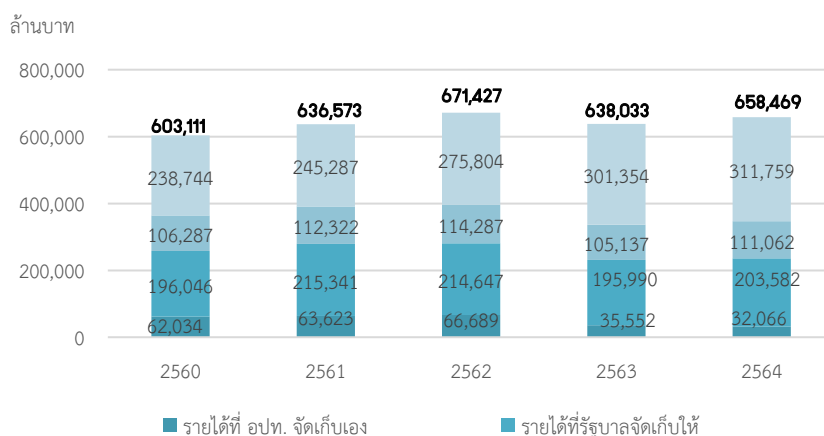
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย รวบรวมโดย สศค. ณ วันที่ 7 มกราคม 2565

²¹ กองทุนประกันชีวิต และกองทุนประกันวินาศภัย มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อคุ้มครองเจ้าหนี้ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยในกรณีบริษัทถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย

2.2.9 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2564 พบว่า อบท. ยังคงพึ่งพารายได้จากการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเป็นหลัก โดยสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ต่อรายได้รวมระหว่างปีงบประมาณ 2560 – 2564 อยู่ที่ร้อยละ 42.75 31.99 และ 17.13 ตามลำดับ ในขณะที่รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองมีสัดส่วนต่อรายได้รวมค่อนข้างน้อย โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 8.13 (**แผนภาพที่ 2.10**) แสดงให้เห็นว่า อบท. ยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ดังนั้น ควรมีการสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้และขยายฐานรายได้ภาษีของ อบท. โดยการให้ อบท. พิจารณาเร่งรัดการเชื่อมโยงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บรายได้ของ อบท. เช่น การเชื่อมโยงฐานข้อมูลกับกรมที่ดินเพื่อให้ อบท. ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินและสามารถจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของ อบท. ในระบบคอมพิวเตอร์ รวมทั้งมีฐานข้อมูลบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างครบถ้วนสมบูรณ์เป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลให้ อบท. สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงการบริหารจัดการทรัพย์สิน การขยายฐานภาษี และเตรียมความพร้อมในเรื่องการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ๆ ที่จะเป็นแนวทางในการเพิ่มการกระจายอำนาจทางการคลังและส่งเสริมให้ อบท. สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน และเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฐานะการคลังของ อบท. ในระยะยาว

สำหรับประเด็นการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปีงบประมาณ 2563 และ 2564 ออกตามความในพระราชกฤษฎีกาลดภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางประเภท พ.ศ. 2563 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 มิถุนายน 2563 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราร้อยละ 90 ของจำนวนภาษีที่คำนวณได้ให้แก่ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ใช้ประโยชน์อื่นนอกจากเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยและรกร้างว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ สำหรับปีภาษี พ.ศ. 2563 และ 2564 พบว่า ส่งผลให้ อบท. มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นจากการจัดเก็บรายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ไม่เป็นไปตามที่ประมาณการไว้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน 10,067.59 ล้านบาท สำหรับการชดเชยรายได้ให้แก่ อบท. ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวแล้ว

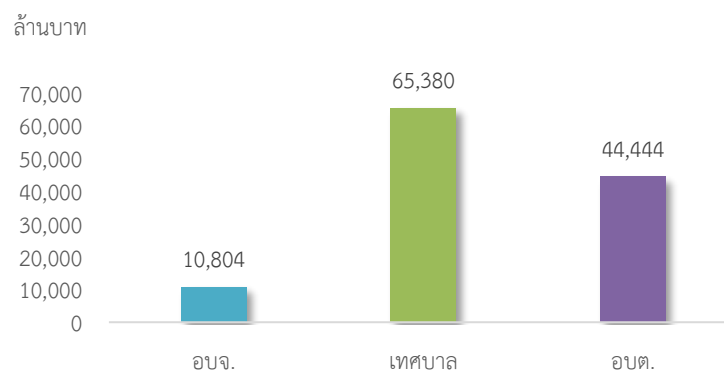
**แผนภาพที่ 2.10 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในปีงบประมาณ 2560 – 2564**



ที่มา: ส่วนระบบสถิติการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2565

2.2.10 เงินสะสมของ อปท. ในปีงบประมาณ 2564 พบว่า ณ วันที่ 30 กันยายน 2564 เงินสะสมที่สามารถใช้ได้ของ อปท. มีจำนวน 120,628 ล้านบาท แบ่งเป็น 1) เงินสะสมของ อบจ. จำนวน 10,804 ล้านบาท 2) เงินสะสมของเทศบาลมีจำนวน 65,380 ล้านบาท และ 3) เงินสะสมของ อบต. มีจำนวน 44,444 ล้านบาท (ตารางที่ 5.5) ทั้งนี้ เงินสะสมของ อปท. หากมีน้อยเกินไปอาจส่งผลให้ความสามารถในการรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงและการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในแต่ละท้องถิ่นลดลง ในทางตรงกันข้าม หากเงินสะสมของ อปท. มากเกินไป อปท. สามารถนำเงินสะสมมาบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ๆ แล้ว การที่ อปท. สามารถหารายได้เพิ่มขึ้นด้วยตนเอง ย่อมเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฐานะการคลังของ อปท. ในระยะยาว

แผนภาพที่ 2.11 เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ที่สามารถใช้ได้)
ณ วันที่ 30 กันยายน 2564



ที่มา: สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2564

บทที่ 3

การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังแบบมองไปข้างหน้า

ในส่วนของบทที่ 3 จะนำผลการวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงภาคงบประมาณในอดีตถึงปัจจุบันดังกล่าวในบทที่ 1 และผลการประเมินความเสี่ยงของรัฐบาลที่มาจากภาระผูกพันจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและภาคการเงินดังกล่าวในบทที่ 2 มาวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงในอนาคต ควบคู่ไปกับ FEWS ประเมินการสถานการณ์การคลังตาม MTFF 2566 – 2569 และการวิเคราะห์ Scenario Analysis เพื่อสรุปเป็นประเด็นความเสี่ยงในอนาคตและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณาดำเนินการและกำหนดนโยบายการคลังที่เกี่ยวข้องในอนาคตของรัฐบาล โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

3.1 รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนและภาระผูกพันของรัฐบาล

ผลจากการวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงทางการคลังในบทที่ 1 และ 2 สามารถสรุปรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน และภาระผูกพันทางการคลังต่าง ๆ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 ในรูปของ Fiscal Risk Matrix ได้ เพื่อใช้ประกอบการประเมินภาระทางการคลังในอนาคตได้ (ตารางที่ 3.1) ดังนี้

ตารางที่ 3.1 Fiscal Risk Matrix ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564

	ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
ภาระผูกพันชัดเจน (Explicit Liabilities)	1. รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน 1.1 รายจ่ายดอกเบี้ย สัดส่วนต้องประมาณรายจ่ายประจำปี 2564 อยู่ที่ร้อยละ 5.92 (194,454 ล้านบาท) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของหนี้ที่รัฐบาลรับภาระและแนวโน้มดอกเบี้ยขาขึ้น โดยคาดว่าจะเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 9.08 ในปีงบประมาณ 2569 1.2 รายจ่ายค่าตอบแทนแรงงาน สัดส่วนต้องประมาณรายจ่ายประจำปี 2564 อยู่ที่ร้อยละ 26.04 (855,524 ล้านบาท) มีแนวโน้มลดลง 1.3 รายจ่ายสวัสดิการ โดยในปีงบประมาณ 2564 มีสัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการภาครัฐและภาคประชาชนต่อประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่ที่ร้อยละ 13.68 (449,531 ล้านบาท) และ 12.22 (401,680 ล้านบาท) ตามลำดับ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและนโยบายรัฐบาล 2. ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ 2.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง (ไม่นับรวมหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระ) 7,181,559 ล้านบาท มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น 2.2 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ 303,815 ล้านบาท มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น 2.3 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ 369,150 ล้านบาท มีแนวโน้มลดลง 3. ภาระผูกพันที่มาจากดำเนินโครงการนโยบายรัฐตามม. 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ 953,378 ล้านบาท* มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (ภาระคงค้าง จำนวน 229,972 ล้านบาท เป็นหนี้ที่รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระภายใต้โครงการรับจำนำผลผลิตการเกษตร) 4. ภาระค้ำจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม 61,327 ล้านบาท มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง	1. ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF 699,484 ล้านบาท มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง 1.2 หนี้หน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ/หรือค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ 333,725 ล้านบาท (แบ่งเป็น รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ 18,840 ล้านบาท และรัฐบาลค้ำประกัน 314,885 ล้านบาท) แนวโน้มลดลง 2. ภาระผูกพันจาก พ.ร.ก. Soft loan ประมาณการเบื้องต้น ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 อยู่ที่ 1,784 ล้านบาท 3. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. BSF สูงสุดไม่เกิน 40,000 ล้านบาท (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 ยังไม่มีการขอใช้วงเงินเกิดขึ้น) 4. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. ฟินฟูฯ ประมาณการภาระการคลังสูงสุดไม่เกิน 67,520 ล้านบาท
ภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Liabilities)	-	1. ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) หรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 449,810 ล้านบาท มีแนวโน้มลดลง 2. ภาระผูกพันในการเพิ่มทุนให้กับ SFIs รวมถึงการดูแลความเสียหายในภาคการเงินกรณีเกิดความเสียหายเชิงระบบ ปัจจุบันความเสี่ยงยังอยู่ในระดับต่ำ แต่ควรติดตามสถานการณ์ของภาคประกันวินาศภัยอย่างใกล้ชิด

ที่มา: รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

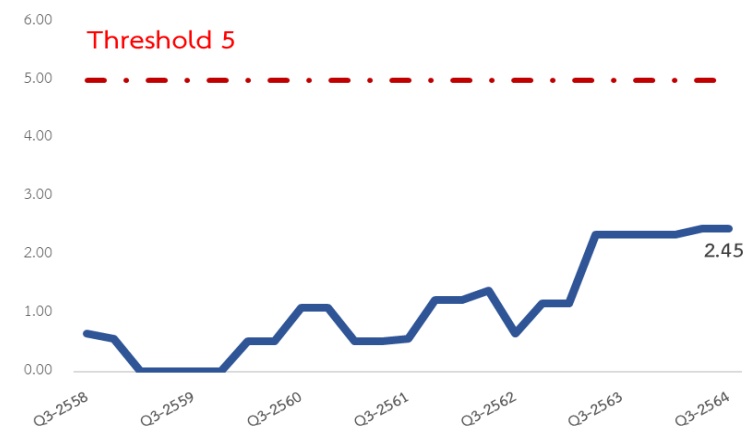
หมายเหตุ: *เป็นข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 ที่ปรับปรุง ณ เดือนธันวาคม 2564

3.2 ระบบสัญญาณเตือนภัยทางการคลัง (FEWS)

FEWS เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังผ่านการติดตามข้อมูลที่เป็นตัวบ่งชี้วิกฤตการณ์คลังล่วงหน้า²² (ตัวบ่งชี้) ที่ครอบคลุมทั้งภาคเศรษฐกิจจริง ภาครัฐ ภาคปัจจัยภายนอก (เศรษฐกิจระหว่างประเทศ) และภาคการเงิน รวมทั้งสิ้น 15 ตัว²³ เพื่อนำมาประมวลผลและคำนวณเป็นดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลัง (ดัชนีรวมฯ) โดยมีระดับขีดเตือนภัย (Threshold) ที่ค่า 5 ซึ่งเป็นจุดหักเปลี่ยน (Trigger point) ของแบบจำลองที่ถือเป็นการส่งสัญญาณเตือนให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์คลังภายในอีก 2 ปีข้างหน้า

ทั้งนี้ ค่าดัชนีรวมฯ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 ยังอยู่ในระดับปกติ โดยมีค่าอยู่ที่ 2.45 สูงขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 ซึ่งมีค่าอยู่ที่ 0.65 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 ก่อนจะเพิ่มขึ้นเป็น 2.35 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563 สะท้อนถึงพื้นที่การคลัง (ในมุมมองของระบบเศรษฐกิจ การเงิน และการคลังของประเทศในภาพรวม) ของรัฐบาลสำหรับดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลที่ยังมีอยู่ในกรณีที่จำเป็นภายใต้การดำเนินการอย่างความระมัดระวัง (แผนภาพที่ 3.1)

แผนภาพที่ 3.1 แนวโน้มดัชนีรวมเตือนภัยล่วงหน้า



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

3.3 แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2566 – 2569) (MTFF 2566 -2569)

การประมาณการสถานะการคลังตาม MTFF 2566 - 2569 (ตารางที่ 3.2) พบว่า รัฐบาลยังคงกำหนดแผนการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลต่อเนื่อง จากความจำเป็นในการดูแลและกระตุ้นเศรษฐกิจ

²² นิยามวิกฤตการณ์คลัง อ้างอิงจาก Baldacci, E., Petrova, I., Belhocine, N., Dobrescu, G., & Mazraani S. (2011). Assessing Fiscal Stress. *International Monetary Fund Working Paper*. ประกอบด้วย 4 เหตุการณ์ ได้แก่ (1) รัฐบาลมีหนี้สาธารณะ (2) มีการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF เกินโควตา (3) อัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นในระดับรุนแรง และ (4) อัตราผลตอบแทนรัฐบาลเพิ่มขึ้นในระดับรุนแรง โดยประเทศไทยมีการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF เกินโควตาในปี 2524 2525 2528 และ 2540

²³ ตัวบ่งชี้ 15 ตัว ได้แก่ (1) การเติบโตทางเศรษฐกิจ (2) รายได้รัฐบาล (3) ดุลงบประมาณ (4) หนี้รัฐบาล (5) ภาระหนี้ต่างประเทศของทางการต่อรายได้จากการส่งออก (6) เงินคงคลัง (7) สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นต่อทุนสำรองระหว่างประเทศ (8) ภาระหนี้ต่างประเทศรวมต่อรายได้จากการส่งออก (9) ดุลบัญชีเดินสะพัด (10) ดุลการชำระเงิน (11) อัตราแลกเปลี่ยน (บาท/ดอลลาร์สหรัฐ) (12) สัดส่วนเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ (13) อัตราเงินเฟ้อ (14) เงินให้สินเชื่อคงค้างของธนาคารพาณิชย์ (15) การเปลี่ยนแปลงของสินเชื่อบริษัท

ของรัฐบาลภายใต้การประมาณการเศรษฐกิจในระยะปานกลางที่คาดว่าจะฟื้นตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปก่อนจะปรับตัวเข้าสู่ระดับศักยภาพอย่างช้า ๆ (ตารางที่ 3.3) โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 3.2 MTFF 2566 – 2569 (ปีงบประมาณ)

	2565	2566	2567	2568	2569
รายได้	2,400,000	2,490,000	2,560,000	2,640,000	2,720,000
%yoy	1.17%	3.75%	2.81%	3.13%	3.03%
%GDP	14.10%	13.94%	13.70%	13.51%	13.31%
รายจ่าย	3,100,000	3,185,000	3,270,000	3,363,000	3,456,000
%yoy	-5.66%	2.74%	2.67%	2.84%	2.77%
%GDP	18.21%	17.83%	17.50%	17.21%	16.91%
ดุลงบประมาณ	-700,000	-695,000	-710,000	-723,000	-736,000
%yoy	-5.66%	2.74%	2.67%	2.84%	2.77%
%GDP	-4.11%	-3.89%	-3.80%	-3.70%	-3.60%
%งปม. รายจ่ายฯ	-22.58%	-21.82%	-21.71%	-21.50%	-21.30%
หนี้สาธารณะ	10,439,774	11,215,983	12,019,157	12,760,250	13,462,558
%GDP*	62.69%	64.02%	65.59%	66.57%	67.15%
ภาระดอกเบี้ยต่อ งปม.รายจ่ายฯ	6.37%	6.35%	7.37%	8.12%	9.08%

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: *สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เป็น GDP ตามปีงบประมาณ

ตารางที่ 3.3 สมมติฐานเศรษฐกิจ (ปีปฏิทิน)

	2565	2566	2567	2568	2569
GDP	17,026,800	17,861,100	18,682,800	19,542,200	20,441,100
(ณ ราคาประจำปี: พ้นล้านบาท)					
GDP (CMV, %yoy)	4.0	3.7	3.4	3.3	3.3
GDP Deflator	1.1	1.2	1.2	1.3	1.3
อัตราแลกเปลี่ยน	32.5	32.3	32.3	32.2	32.1
ราคาน้ำมันดิบดูไบ	72.0	70.0	67.0	64.5	63.0
(ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล)					

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ประมาณการ ณ เดือนธันวาคม 2564)

3.4 ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงแบบมองไปข้างหน้าและข้อเสนอแนะ

หากนำผลการวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงทางการคลังในภาคงบประมาณและภาระผูกพันจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ มาวิเคราะห์ความเสี่ยงแบบ Forward-looking ควบคู่กับ MTFF 2566 – 2569 FEWS รวมไปถึงการวิเคราะห์ Scenario Analysis สามารถสรุปประเด็นความเสี่ยงและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้อง ประกอบการพิจารณาดำเนินการและกำหนดนโยบายการคลังที่เกี่ยวข้องในอนาคตของรัฐบาล โดยอ้างอิงตามหลัก “CARE” ที่กำหนดไว้ใน MTFF 2566 – 2569 ได้ ดังนี้

3.4.1 Creating Fiscal Space “เพิ่มพื้นที่ทางการคลังอย่างระมัดระวัง”

(1) คณะกรรมการฯ ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2564 ขยายกรอบสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จากเดิมไม่เกินร้อยละ 60 เป็นไม่เกินร้อยละ 70 ส่งผลให้รัฐบาลจะมีพื้นที่ทางการคลังเพื่อรองรับการกู้เงินของรัฐบาลเพื่อฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจในอนาคตได้อีกประมาณร้อยละ 10 ของ GDP

(2) ค่าดัชนีรวมฯ ภายใต้ FEWS ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 ยังอยู่ในระดับปกติ แต่มีค่าสูงขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 สะท้อนถึงพื้นที่การคลังของรัฐบาลสำหรับดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลที่ยังมีอยู่ในกรณีนี้ที่จำเป็นภายใต้การดำเนินการอย่างความระมัดระวัง สอดคล้องกับ MTF 2566 - 2569 ที่กำหนดให้รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่องตามความจำเป็นในการฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจหลังจากวิกฤต COVID-19 คลี่คลายลง แต่มีการส่งสัญญาณการทยอยลดสัดส่วนขาดดุลต่อ GDP ลงใน 5 ปีข้างหน้า โดยลดลงจากร้อยละ 4.11 ในปีงบประมาณ 2564 เหลือร้อยละ 3.60 ในปีงบประมาณ 2569 ทั้งนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางในการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ รวมถึงการลดทอนรายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นลง ควบคู่ไปกับการดูแลเสถียรภาพของเศรษฐกิจและสังคม เพื่อลดสัดส่วนการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP ให้อยู่ที่ประมาณไม่เกินร้อยละ 3 ซึ่งเป็นระดับที่เอื้อต่อการควบคุมสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้ลดลงในระยะยาวต่อไป

(3) แม้ว่าระดับเงินคงคลังจะเพิ่มขึ้นในช่วงที่ผ่านมา แต่ยังคงมีแรงกดดันจากภาคงบประมาณหากรัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามประมาณการ ดังนั้น รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดทำประมาณการรายได้ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ปฏิบัติได้จริง (Realistic) รวมถึงจัดสรรรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังในโอกาสแรกที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของฐานะเงินคงคลังสำหรับรองรับสถานการณ์ที่ไม่คาดคิดต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพคล่องและแนวทางรองรับประกอบการพิจารณาดำเนินมาตรการทางการคลังต่าง ๆ ด้วย

3.4.2 Assuring Debt Sustainability “บริหารจัดการหนี้อย่างมีภูมิคุ้มกัน”

(1) ประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2569 คาดว่าจะอยู่ที่ร้อยละ 67.15 ยังคงอยู่ภายใต้เพดานร้อยละ 70 ตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด

(2) ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 พบว่า ยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ อย่างไรก็ดี ประมาณการสัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อรายได้มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นทั้งจากเม็ดเงินของภาระดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นตามระดับหนี้ และจากความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลที่ลดลง สะท้อนถึงความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลที่ปรับตัวลดลง นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยเสี่ยงจากแนวโน้มดอกเบี้ยขาขึ้นซึ่งอาจส่งผลให้ภาระดอกเบี้ยสูงกว่าที่ประมาณการไว้ได้ ทั้งนี้ ในระยะสั้นถึงปานกลางคาดว่า ภาระดอกเบี้ยต่อรายได้จะยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ภายใต้การวิเคราะห์ติดตามอย่างใกล้ชิด ในขณะที่ในระยะยาวรัฐบาลจำเป็นต้องเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลอย่างจริงจังเพื่อให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อรายได้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาล และต้องให้ความสำคัญสูงสุดกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายการชำระหนี้ภาครัฐโดยเฉพาะในส่วนของการจ่ายดอกเบี้ยอย่างพอเพียงตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ด้วย

(3) ทั้งนี้ ภายใต้ความต้องการกู้เงินของรัฐบาลที่ยังอยู่ในระดับสูง ประกอบกับเส้นอัตราผลตอบแทน (Yield curve) ของพันธบัตรรัฐบาลไทยที่ปรับตัวสูงขึ้น กระทรวงการคลังโดย สบย. จะพิจารณากำหนดกลยุทธ์การกู้เงินเพื่อให้ความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ยและการปรับโครงสร้างหนี้ที่อยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ รวมถึงหารือร่วมกับ ธปท. เพื่อไม่ให้เกิดการแย่งสภาพคล่องในการใช้เครื่องมือการกู้เงินระยะสั้นของภาคเอกชนอย่างใกล้ชิดต่อไป

3.4.3 Revenue Recovering “ฟื้นฟูการจัดเก็บรายได้”

(1) สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP ยังคงลดลงต่อเนื่องจากร้อยละ 14.64 ในปีงบประมาณ 2564 เหลือร้อยละ 13.31 ในปีงบประมาณ 2569 โดยมีปัจจัยที่กีดกันต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลที่สำคัญ (ที่ได้นำไว้ในประมาณการแล้ว) อาทิ (1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่คาดว่าจะฟื้นตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป ส่งผลให้ฐานรายได้รัฐบาลที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจขยายตัวได้ในระดับต่ำกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (2) ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP) ที่เริ่มมีผลบังคับใช้ในปี 2565 ซึ่งจะทำให้รายได้รัฐบาลจากอากรนำเข้าลดลง (3) รายได้จากจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตคลื่นความถี่ 4G ที่จะทยอยหมดลง ในขณะที่การประมูลใบอนุญาตคลื่นความถี่ 5G ยังไม่มีความชัดเจน และ (4) ประมาณการรายได้นำส่งคลังของรัฐวิสาหกิจที่เป็นไปอย่างระมัดระวัง โดยคำนึงถึงผลกระทบของการของรัฐบาลที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤต COVID-19 รวมไปถึงความจำเป็นในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการปฏิบัติตาม TFRS 9 ของรัฐวิสาหกิจสาขาการเงิน

(2) รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการพิจารณาทบทวนมาตรการยกเว้นภาษี และมาตรการลดหย่อนต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ให้มีเท่าที่จำเป็น ควบคู่ไปกับพิจารณาหลักต้นแนวทางในการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังทั้งในส่วนของการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บ การขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงขยายการจัดเก็บภาษีให้ครอบคลุมถึงฐานภาษีใหม่ ๆ อาทิ การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี E-Service รวมถึงจากการลงทุนในคริปโทเคอร์เรนซีหรือโทเคนดิจิทัล การพิจารณาจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะจากการทำธุรกรรมในตลาดหลักทรัพย์ (Financial Transaction Tax: FTT) เป็นต้น

(3) ทั้งนี้ กระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ร่วมกับกรมจัดเก็บ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะวิเคราะห์และติดตามการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลอย่างใกล้ชิดเพื่อบริหารผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลอย่างใกล้ชิดให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ พร้อมทั้งผลักดันมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และปฏิรูปโครงสร้างการจัดเก็บรายได้รัฐบาลให้มีความเหมาะสมต่อไป โดยจะคำนึงและพิจารณาถึงช่วงเวลาที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจเพื่อไม่ให้เป็นการต่อประชาชนและผู้ประกอบการในระบบเศรษฐกิจจนเกินควร

3.2.4 Expenditure Reprioritizing “ปรับการจัดสรรงบประมาณ”

(1) จากความพยายามในการลดสัดส่วนการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP MTFF 2566 - 2569 จึงได้กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีขยายตัวในระดับต่ำเฉลี่ยอยู่ที่เพียงร้อยละ 1.07 ต่อปี โดยหดตัวลงร้อยละ 5.66 ในปีงบประมาณ 2565 ก่อนจะขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 2.67 ตามความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่ฟื้นตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในขณะที่รัฐบาลมีรายจ่ายขาดใช้เงินคงคลังและเงินทุนสำรองจ่าย รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ รายจ่ายด้านสวัสดิการต่าง ๆ รายจ่ายที่เป็นภาระผูกพันจากการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในช่วงการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 และจากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ และโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ในระดับสูงขึ้น ซึ่งอาจกีดกันต่อพื้นที่ทางการคลังสำหรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุนในอนาคต

(2) ดังนั้น นอกเหนือจากการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้เพื่อให้รัฐบาลจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้มากขึ้นแล้ว รัฐบาลควรพิจารณาปรับลดรายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นลง ผ่านการพิจารณา (1) ปฏิรูปโครงสร้างบุคลากรภาครัฐให้มีขนาดที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (2) ปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับประชาชนผ่านการบูรณาการข้อมูลและการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เข้าด้วยกัน (3) ดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ เท่าที่จำเป็น โดยควรมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการและผลักดันโครงการที่มีการดำเนินการเป็นประจำทุกปีและสามารถวางแผนล่วงหน้าได้ให้เสนอขอรับ

จัดสรรงบประมาณจากกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นลำดับแรก (4) กำหนดแนวทางหรือเกณฑ์กำกับดูแลต่าง ๆ ที่จะช่วยให้ อปท. พึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน และเห็นควรให้มีการนำประมาณการ สถานะการคลังตาม MTFF ไปใช้อ้างอิงประกอบการพิจารณาจัดทำประมาณการรายได้ของ อปท. ด้วย (5) ปรับลดสัดส่วนงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นต้น

(3) นอกจากนี้ เพื่อรองรับข้อจำกัดด้านพื้นที่ทางการคลังสำหรับรายจ่ายลงทุน รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาขับเคลื่อนโครงการลงทุนภาครัฐนอกเหนือจากภาคงบประมาณ อาทิ งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund : TFFIF) การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 รวมไปถึงการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายลงทุนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้เม็ดเงินลงทุนของภาครัฐยังสามารถเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่องในอนาคตด้วย

