

Fiscal Year 2022

รายงานความเสี่ยงทางการคลัง

Fiscal Risk Statement



ประจำปีงบประมาณ 2565



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กระทรวงการคลัง

บทสรุปผู้บริหาร

จากสถานการณ์เศรษฐกิจที่ส่งสัญญาณฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องส่งผลให้ภาพรวมของความเสี่ยงทางการคลังในปีงบประมาณ 2565 และมุมมองความเสี่ยงในอนาคต เริ่มปรับตัวดีขึ้นเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2563 และ 2564 แต่ยังคงสูงกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) และมีประเด็นความเสี่ยงบางประการที่อาจมีความเสี่ยงเพิ่มสูงขึ้นในระยะปานกลางและควรติดตามอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ สามารถสรุปสาระสำคัญของรายงานความเสี่ยงประจำปีงบประมาณ 2565 ได้ ดังนี้

ความเสี่ยงด้านรายได้ปรับตัวดีขึ้นจากความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่ดีขึ้นตามสถานการณ์เศรษฐกิจที่ฟื้นตัวต่อเนื่อง แต่ยังคงต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 โดยผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2565 อยู่ที่ 2,531,656 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 6.57 จากปีก่อน และสูงกว่าประมาณการ (ที่ 2,400,000 ล้านบาท) ร้อยละ 5.49 ตามรายได้ของประชาชน ผลประกอบการของภาคเอกชน รวมถึงการบริโภคของภาคเอกชนปรับตัวดีขึ้น ประกอบกับได้รับอานิสงค์จากราคาน้ำมันดิบที่เพิ่มสูงขึ้นและอัตราแลกเปลี่ยนที่อ่อนค่าลง ส่งผลให้กลุ่มรายได้รัฐบาลที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูง กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน และกลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ขยายตัวจากปีก่อนที่ร้อยละ 10.22 9.14 และ 22.48 ตามลำดับ ทั้งนี้ มุมมองความเสี่ยงด้านรายได้ในปีงบประมาณ 2566 คาดว่าอยู่ในระดับต่ำจากเศรษฐกิจที่ยังขยายตัวต่อเนื่องจากปีก่อน อย่างไรก็ตาม ในระยะปานกลาง รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มสัดส่วนรายได้ต่อผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ที่มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องด้วย

ความเสี่ยงด้านรายจ่ายปรับตัวสูงขึ้นจากการปรับตัวลดลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (งปม. รายจ่ายฯ) งปม. รายจ่ายฯ 2565 ปรับตัวลดลงร้อยละ 5.66 จากปีก่อน อยู่ที่ 3,100,000 ล้านบาท ในขณะที่รัฐบาลมีรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนรวมอยู่ที่ร้อยละ 66.72 ของ งปม. รายจ่ายฯ เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 62.78 ในปีงบประมาณ 2564 จากการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันจากการดำเนินนโยบายในอดีต (รายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันฯ) และรายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐเป็นสำคัญ ส่งผลให้พื้นที่ทางการคลัง (Fiscal space) สำหรับจัดสรรรายจ่ายลงทุนลดลงอยู่ที่ร้อยละ 19.74 ของ งปม. รายจ่ายฯ ทั้งนี้ แนวโน้มความเสี่ยงด้านรายจ่ายในระยะปานกลางจะปรับตัวดีขึ้นเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2565 จากวงเงิน งปม. รายจ่ายฯ ที่กลับมาขยายตัวได้ในระดับปกติ อย่างไรก็ตาม อาจมีแรงกดดันจากรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันฯ ที่เพิ่มสูงขึ้นจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวในระดับสูงในช่วงวิกฤต COVID-19 ที่ผ่านมา รวมถึงรายจ่ายสวัสดิการของทั้งบุคลากรภาครัฐและประชาชนที่จะเพิ่มขึ้นตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

ความเสี่ยงด้านสภาพคล่องปรับตัวดีขึ้นตามความไม่แน่นอนของผลการจัดเก็บรายได้ที่คลี่คลายลง โดยระดับเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 อยู่ที่ 624,019 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 35,272 ล้านบาท จากการเกินดุลเงินสดของภาคงบประมาณเป็นสำคัญ คิดเป็นสัดส่วนอยู่ที่ 0.20 เท่าของ งปม. รายจ่ายฯ 2566 ปรับตัวสูงขึ้นต่อเนื่องจาก ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 นอกจากนี้ แผนการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Framework: MTFF) ปีงบประมาณ 2567 – 2570 (MTFF 2567 – 2570) ได้มีการปรับลดระดับการขาดดุลการคลังอยู่ที่ไม่เกินร้อยละ 3 ต่อ GDP ส่งผลให้รัฐบาลยังมีวงเงินกู้ยืม

รายจ่ายสูงกว่ารายได้เพื่อรองรับกรณีที่เกิดการจัดเก็บไม่เป็นไปตามประมาณการ ซึ่งจะเป็นกลไกในการช่วยบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องเพิ่มเติมในอนาคตได้อีกทางหนึ่ง

ความเสี่ยงด้านหนี้ยังอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ภายใต้การติดตามอย่างใกล้ชิด โดยรัฐบาลต้องเพิ่มความระมัดระวังในการก่อหนี้ระดับสูงเพิ่มเติมอีกหลังจากนี้ ระดับหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 มีจำนวนอยู่ที่ 10,373,937.59 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 60.41 ต่อ GDP เพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวในช่วงวิกฤต COVID-19 ที่ผ่านมา โดยในปีงบประมาณ 2565 รัฐบาลขาดดุลการคลัง (รวมรายจ่ายจากเงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ) อยู่ที่ร้อยละ 5.81 ต่อ GDP โดยมีการกู้เงินสุทธิ อยู่ที่ 995,853 ล้านบาท ยังคงอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับช่วงสถานการณ์ปกติ ในขณะที่ต้นทุนการกู้ยืมเงินของรัฐบาลได้ปรับตัวสูงขึ้นอยู่ในระดับใกล้เคียงกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 ทำให้พื้นที่ทางการคลังในการก่อหนี้ในระดับสูงหลังจากนี้จึงเริ่มมีข้อจำกัดและต้องระมัดระวังเพิ่มขึ้น สอดคล้องกับค่าดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลังที่ปรับตัวสูงขึ้นอยู่ที่ 3.45 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 ยังอยู่ในระดับปกติ แต่เข้าใกล้ระดับขีดเตือนภัยที่ค่า 5 มากขึ้น ทั้งนี้ ประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ 2570 อยู่ที่ร้อยละ 61.25 เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจาก ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 ซึ่งเป็นผลจากการพยายามควบคุมระดับการขาดดุลไม่เกินร้อยละ 3 ต่อ GDP ตาม MTFF (2567 – 2570) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรเร่งรัดดำเนินการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้เพื่อให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยระยะปานกลางเมื่อเทียบกับศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลอยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ในระดับสากลด้วย

เพื่อลดความเสี่ยงต่าง ๆ ดังกล่าวในอนาคต รัฐบาลจึงควรมีการพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

- (1) ทบทวนมาตรการยกเว้นภาษี และมาตรการลดหย่อนต่าง ๆ ให้มีเท่าที่จำเป็น ควบคุมกำกับพิจารณาผลักดันแนวทางในการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้เพียงพอต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่จำเป็น รวมไปถึงเพื่อเพิ่มศักยภาพในการชำระหนี้ในอนาคต
- (2) พิจารณาปรับลดรายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นลง ผ่านการพิจารณาปฏิรูปโครงสร้างบุคลากรภาครัฐให้มีขนาดที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับประชาชนโดยบูรณาการข้อมูลและการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อให้รัฐสามารถจัดทำระบบสวัสดิการแบบมีเงื่อนไข (Conditional transfer) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) เท่าที่จำเป็น โดยควรมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการและผลักดันโครงการที่มีการดำเนินการเป็นประจำทุกปีและวางแผนล่วงหน้าได้ ให้เสนอขอรับจัดสรรงบประมาณจากกระบวนการ งบประมาณ รายจ่ายฯ เป็นลำดับแรก เป็นต้น
- (3) จัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่มีภาระผูกพันชัดเจนโดยเฉพาะในส่วนของงบชำระหนี้ให้เพียงพอต่อการบริหารจัดการ
- และ (4) กรณีที่ผลการจัดเก็บรายได้สูงกว่าประมาณการ รัฐบาลควรพิจารณาปรับลดวงเงินกู้ชดเชยเพื่อการขาดดุลลงเป็นลำดับแรก เพื่อลดแรงกดดันต่อการบริหารจัดการด้านหนี้

นอกจากนี้ มีประเด็นความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่สำคัญ และควรติดตาม ได้แก่ (1) ประเด็นความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคม ซึ่งได้รับแรงกดดันเพิ่มขึ้นจากการดำเนินมาตรการเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประกันตนที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 (2) การปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบของรัฐบาลเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) และการเริ่มจ่ายบำนาญให้กับสมาชิกในปี 2566 (3) ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ติดลบ และความจำเป็นในการกู้เงินโดยมีกระทรวงการคลัง ค้ำประกัน ซึ่งเป็นผลจากการจ่ายเงินอุดหนุนชดเชยราคาพลังงานอย่างต่อเนื่อง (4) เงินนำส่งรายได้แผ่นดิน

ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2565 ปรับตัวลดลงจากปีงบประมาณ 2564 เนื่องจากผลของมาตรการตรึงค่าไฟฟ้าเพื่อลดภาระให้กับประชาชนในปี 2565 (5) ระดับหนี้เสียของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ปรับตัวเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 12.45 ณ สิ้นเดือนกันยายน 2565 จากการด้อยคุณภาพลงของลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤต COVID-19 ประกอบกับมาตรการพักชำระหนี้เกษตรกรของรัฐบาลที่สิ้นสุดลงในปี 2565 (6) อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนของบริษัทประกันวินาศภัย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2565 ลดลงอยู่ที่ร้อยละ 177 นอกจากนี้ ในช่วงปี 2564 – 2565 มีบริษัทประกันวินาศภัยที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตจำนวน 4 บริษัท จากผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ส่งผลให้กองทุนประกันวินาศภัยมีภาระที่จะต้องคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ต่อไป (7) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปรับตัวดีขึ้นในปีงบประมาณ 2565 แต่ยังมีปัจจัยเสี่ยงในปีงบประมาณ 2566 จากมาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ท้ายนี้ สามารถสรุปตัวเลขรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนและภาระผูกพันทางการคลังได้ ดังนี้

ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง จำนวน 8,693,789.64 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 50.63 ของ GDP แนวโน้มเพิ่มขึ้น ประกอบด้วย 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 8,131,552 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.2 หนี้รัฐบาลที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ 320,948 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.3 หนี้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ 241,289 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน ทั้งนี้ สัดส่วนรายจ่ายชำระเงินต้นและดอกเบี้ยต่อ งบประมาณ รายจ่ายฯ 2565 อยู่ที่ร้อยละ 3.23 และ 6.43 (100,000 และ 199,450 ล้านบาท) ตามลำดับ 2. ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ 601,512 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยสัดส่วนรายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 ต่อ งบประมาณ รายจ่ายฯ 2565 อยู่ที่ร้อยละ 2.67 (82,696 ล้านบาท) (ทั้งนี้ ประมาณการภาระผูกพันที่มาจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีจำนวนรวมทั้งหมด อยู่ที่ 1,039,920 ล้านบาท*) 3. รายจ่ายค่าใช้จ่ายในคดีที่ได้อำนาจไปในปีงบประมาณ 2565 จำนวน 33,759 ล้านบาท 4. ภาระผูกพันจาก พ.ร.ก. Soft loan สูงสุดไม่เกิน 3,500 ล้านบาท 5. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. ฟื้นฟูฯ สูงสุดไม่เกิน 67,520 ล้านบาท 6. เงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ มีสัดส่วนต่อ งบประมาณ รายจ่ายฯ 2565 อยู่ที่ร้อยละ 26.19 (811,771 ล้านบาท) แนวโน้มลดลง 7. ภาระผูกพันด้านสวัสดิการ ในปีงบประมาณ 2565 มีสัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการสำหรับบุคลากรภาครัฐและสำหรับประชาชน อยู่ที่ร้อยละ 15.42 และ 11.96 (478,123 และ 370,750 ล้านบาท) ตามลำดับ แนวโน้มเพิ่มขึ้น 8. ภาระค้ำจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม 70,343 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน	1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระโดยตรง จำนวน 1,680,147.95 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.78 ของ GDP แนวโน้มเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF 672,614 ล้านบาท ลดลงต่อเนื่อง 1.2 หนี้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ 458,856 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 1.3 หนี้รัฐบาล (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และหน่วยงานของรัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 548,679 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 2. การพิจารณาชดเชยการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินฯ ให้กับ อปท. ตามความจำเป็นและสมควร ทั้งนี้ ประมาณการการสูญเสียรายได้ในปี 2563 2564 และ 2566 อยู่ที่ 32,049 30,891 และ 6,288 ล้านบาท ตามลำดับ ** 3. การพิจารณาดูแลคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้จากการปิดบริษัทประกันวินาศภัย หากกองทุนประกันวินาศภัยไม่สามารถบริหารจัดการได้ ทั้งนี้ ยอดเงินขอรับชำระหนี้ ณ สิ้นปี 2565 อยู่ที่ประมาณ 60,000 ล้านบาท

ที่มา: รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: * แบ่งเป็น (1) ส่วนที่รวมอยู่ในหนี้สาธารณะแล้ว 206,048 ล้านบาท (2) ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาล 601,512 ล้านบาท และ (3) ประมาณการภาระผูกพันส่วนที่ยังไม่รับรู้ 232,360 ล้านบาท

** รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปจากการลดภาษีที่ดินฯ ในปีภาษี 2563 แล้ว จำนวน 12,037.72 ล้านบาท

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	i
บทที่ 1 สถานการณ์และความเสี่ยงของภาคงบประมาณ	1
1.1 สถานการณ์เศรษฐกิจในปี 2565	1
1.2 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายได้	1
1.2.1 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูง	2
1.2.2 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน	3
1.2.3 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ	3
1.2.4 กลุ่มภาษีสรรพสามิต (ด้านสุขภาพ)	3
1.2.5 รายได้นำส่งรัฐวิสาหกิจ	5
1.2.6 รายได้รัฐบาลอื่น ๆ	5
1.3 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายจ่าย	5
1.3.1 กรอบวงเงินและการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี	5
1.3.2 แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน	7
1.4 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านหนี้	10
1.4.1 ดุลการคลังและระดับหนี้สาธารณะ	10
1.4.2 โครงสร้างหนี้สาธารณะ	11
1.4.3 สถานการณ์ตลาดตราสารหนี้ภาครัฐ	12
1.4.4 ระบบสัญญาณเตือนภัยทางการคลัง	13
1.5 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง	14
1.6 สรุปความเสี่ยงในปี 2565 และมุมมองความเสี่ยงในอนาคต	15
บทที่ 2 ความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและการผูกพันของรัฐบาล	17
2.1 ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของภาคอื่น ๆ ที่ควรติดตาม	17
2.2 การผูกพันของรัฐบาล	26

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1.1 แนวโน้มประมาณการและผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ	2
แผนภาพที่ 1.2 โครงสร้างรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2565	2
แผนภาพที่ 1.3 แนวโน้มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP แบ่งตามกลุ่ม	4
แผนภาพที่ 1.4 แนวโน้มรายจ่ายลงทุนและกรอบวงเงินกู้ชดเชยเพื่อการขาดดุล	6
แผนภาพที่ 1.5 แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน	8
แผนภาพที่ 1.6 แนวโน้มดุลการคลัง (ปีงบประมาณ)	10
แผนภาพที่ 1.7 แนวโน้มของหนี้สาธารณะ	11
แผนภาพที่ 1.8 แนวโน้มอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย	13
แผนภาพที่ 1.9 แนวโน้มดัชนีรวมเดือนกุมภาพันธ์	13
แผนภาพที่ 1.10 แนวโน้มระดับเงินคงคลังต้นงวด	14
แผนภาพที่ 2.1 แนวโน้มระดับเงินกองทุนประกันสังคม (ปีปฏิทิน)	17
แผนภาพที่ 2.2 แนวโน้มฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (ปีปฏิทิน)	19
แผนภาพที่ 2.3 แนวโน้มผลประกอบการและเงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ (ปีบัญชี)	20
แผนภาพที่ 2.4 แนวโน้มผลประกอบการและภาระงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ รฟท. และ ขสมก.	20
แผนภาพที่ 2.5 แนวโน้มงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ	21
แผนภาพที่ 2.6 รายละเอียดภาระผูกพันตามมาตรา 28 ณ สิ้นเดือนกันยายน 2565	22
แผนภาพที่ 2.7 แนวโน้มอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนภาคประกันภัย	24

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 ข้อมูลแนวโน้มเศรษฐกิจไทย	1
ตารางที่ 1.2 โครงสร้างงบประมาณ (ปีงบประมาณ)	6
ตารางที่ 1.3 การเบิกจ่ายงบประมาณ (ปีงบประมาณ)	7
ตารางที่ 1.4 รายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันจากการดำเนินนโยบายในอดีต (ปีงบประมาณ)	8
ตารางที่ 1.5 แนวโน้มดุลการคลัง (ปีงบประมาณ)	10
ตารางที่ 1.6 การกู้เงินเพื่อชดเชยดุลการคลัง	11
ตารางที่ 1.7 แนวโน้มความเสี่ยงหนี้สาธารณะ	12
ตารางที่ 1.8 การเปลี่ยนแปลงของอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย	12
ตารางที่ 1.9 แนวโน้มและปัจจัยผลกระทบต่อเงินคงคลัง	14
ตารางที่ 1.10 MTFF 2567 – 2570 (ปีงบประมาณ)	16
ตารางที่ 2.1 แนวโน้มรายได้ - รายจ่ายของกองทุนประกันสังคม (ช่วง 9 เดือนแรกของปีปฏิทิน)	18
ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบอัตราการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลเข้า กอช.	18
ตารางที่ 2.3 ประมาณการภาระทางการคลังจากการเพิ่มอัตราเงินสมทบของ กอช.	19
ตารางที่ 2.4 ฐานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	23
ตารางที่ 2.5 ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ปีปฏิทิน)	23
ตารางที่ 2.6 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	24
ตารางที่ 2.7 แนวโน้มเงินสะสมของ อปท. (ณ สิ้นเดือนกันยายน)	25
ตารางที่ 2.8 สรุปภาระผูกพันของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565	27

บทที่ 1 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงของภาคงบประมาณ

1.1 สถานการณ์เศรษฐกิจ

เศรษฐกิจไทยในปี 2565 สามารถขยายตัวได้ ร้อยละ 2.6 พ้นตัวต่อเนื่องจากปีก่อน โดยเป็นผลมาจากการลงทุนและการบริโภคของภาคเอกชนที่ขยายตัวได้ ร้อยละ 5.1 และ 6.3 ตามลำดับ ตามการฟื้นตัวของอุปสงค์ภายในประเทศ ในขณะที่แรงกระตุ้นจากการใช้จ่ายของภาครัฐหดตัวลง โดยเฉพาะการลงทุนภาครัฐหดตัวลงร้อยละ 4.9 ตามการหดตัวของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2565 ดุลบัญชีเดินสะพัดยังคงขาดดุลต่อเนื่องจากปีก่อน อยู่ที่ร้อยละ 3.4 จากผลกระทบของราคาน้ำมันดิบที่ปรับตัวสูงขึ้น ประกอบกับการอ่อนค่าลงของค่าเงินบาท ในขณะที่รายได้จากท่องเที่ยวต่างชาติยังฟื้นตัวได้ไม่เต็มที่ ในส่วนของดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.1 จากการปรับตัวสูงขึ้นของราคาพลังงานและอาหารสด สำหรับปี 2566 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) คาดว่า เศรษฐกิจไทยจะยังคงเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีค่ากลางของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ที่ร้อยละ 3.2 จากแรงสนับสนุนของอุปสงค์ภายในประเทศ ทั้งการบริโภคและการลงทุน รวมทั้งการฟื้นตัวของภาคการท่องเที่ยว (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลแนวโน้มเศรษฐกิจไทย

	ปี 2563	ปี 2564	ปี 2565	ประมาณการ ปี 2566 (ณ 17 ก.พ. 66)
GDP (ณ ราคาประจำปี: พ้นล้านบาท)	15,661.1	16,166.6	17,367.3	18,444.1
GDP (CVM, %)	(6.1)	1.5	2.6	2.7 – 3.7
การลงทุนรวม (CVM, %)	(4.8)	3.1	2.3	2.2
ภาคเอกชน (CVM, %)	(8.1)	3.0	5.1	2.1
ภาครัฐบาล (CVM, %)	5.1	3.4	(4.9)	2.7
การบริโภคภาคเอกชน (CVM, %)	(0.8)	0.6	6.3	3.2
การอุปโภคภาครัฐ (CVM, %)	1.4	3.7	(0.0)	(1.5)
ปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการ (%)	(19.7)	11.1	6.8	7.4
ปริมาณการนำเข้าสินค้า (%)	(13.9)	17.8	4.1	2.6
ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP (%)	4.2	(2.1)	(3.4)	1.5
GDP Deflator (%)	(1.3)	1.7	4.7	2.5 – 3.5
ดัชนีราคาผู้บริโภค (%)	(0.8)	1.2	6.1	2.5 – 3.5
อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อดอลลาร์สหรัฐอเมริกา)	31.3	32.0	35.1	32.2 – 33.2
ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล)	42.1	69.5	96.2	80.0 – 90.0

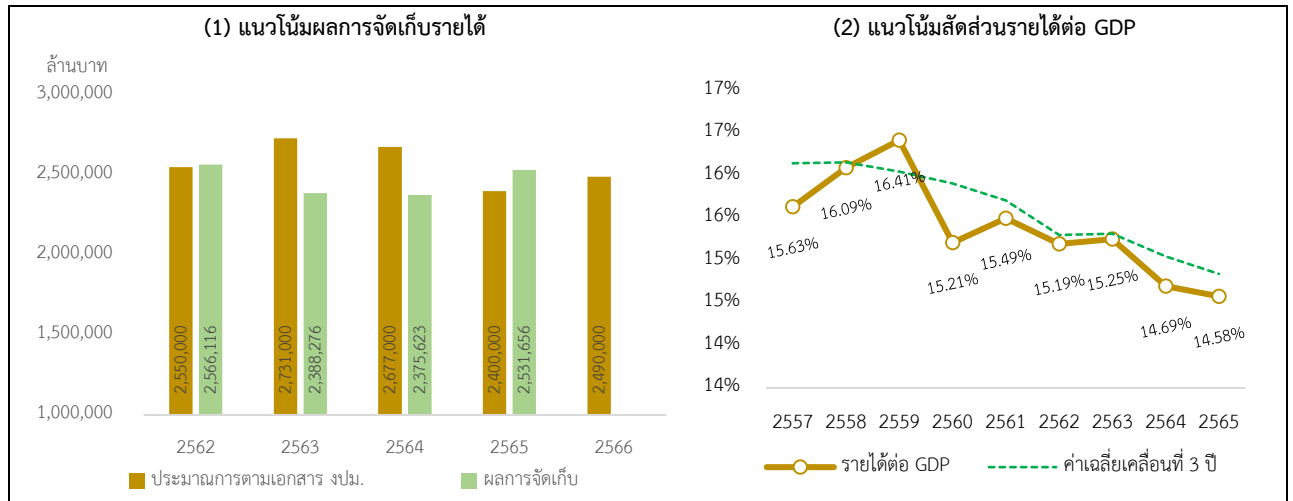
ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.2 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายได้

ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2565 อยู่ที่ 2,531,656 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 6.57 จากปีก่อน และสูงกว่าประมาณการ (ที่ 2,400,000 ล้านบาท) ร้อยละ 5.49 จากเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้รายได้ของประชาชน ผลประกอบการของภาคเอกชน รวมถึงการบริโภคของภาคเอกชนปรับตัวดีขึ้น นอกจากนี้ ยังได้รับอานิสงส์จากราคาน้ำมันดิบที่เพิ่มสูงขึ้น และอัตราแลกเปลี่ยนที่อ่อนค่าลง (แผนภาพที่ 1.1) อย่างไรก็ดี เม็ดเงินของผลการจัดเก็บในปีงบประมาณ 2565 ยังคงต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต

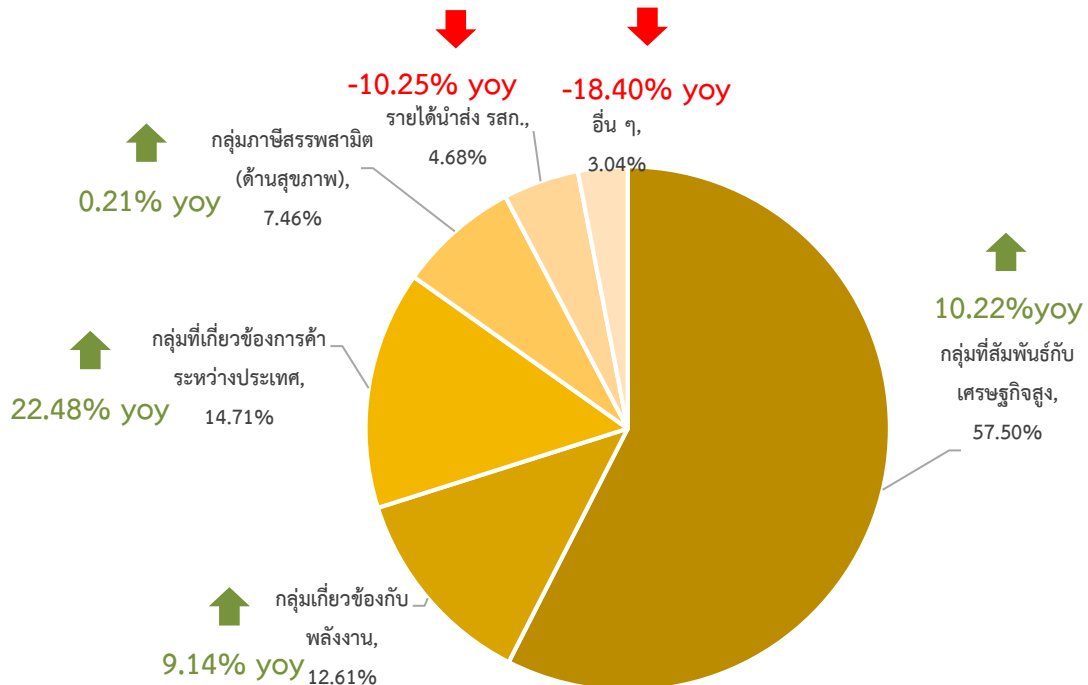
(ปีงบประมาณ 2562) ในขณะที่สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP (ปีปฏิทิน) ในปีงบประมาณ 2565 ยังลดลงต่อเนื่องอยู่ที่ร้อยละ 14.58

แผนภาพที่ 1.1 แนวโน้มประมาณการและผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แผนภาพที่ 1.2 โครงสร้างรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2565



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำหรับผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2565 (แผนภาพที่ 1.2) สรุปได้ ดังนี้

1.2.1 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูง¹ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 57.50 ของรายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2565 จัดเก็บได้อยู่ที่ 1,766,067 ล้านบาท ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.22 จากปีก่อน ตามผลประกอบการภาคเอกชนและรายได้ของประชาชนที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง รวมถึงการบริโภคภายในประเทศและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่กลับมาขยายตัว ทั้งนี้ สัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากปีก่อน อยู่ที่ร้อยละ 10.17 พื้นตัวมาอยู่ในระดับใกล้เคียงกับช่วงเกิดวิกฤต COVID-19

1.2.2 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน² คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.61 ของรายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2565 จัดเก็บได้อยู่ที่ 387,193 ล้านบาท ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.14 จากปีก่อน ตามราคาน้ำมันดิบที่ปรับตัวสูงขึ้น ส่งผลให้รายได้จากสัมปทานปิโตรเลียม ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าน้ำมัน และภาษีเงินได้ปิโตรเลียมปรับตัวสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ หากพิจารณาสัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2565 อยู่ที่ร้อยละ 2.23 เพิ่มขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปีก่อน แต่ยังคงต่ำกว่าช่วงปีงบประมาณ 2561 – 2563 แม้ว่าราคาน้ำมันดิบจะปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากปริมาณการขุดปิโตรเลียมลดลงอย่างมีนัยสำคัญจากช่วงเปลี่ยนผู้ได้รับสัมปทานแหล่งเอราวัณ³ ประกอบกับการปรับลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลเพื่อบรรเทาผลกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชนจากราคาน้ำมันที่ปรับตัวสูงขึ้น⁴ ส่งผลให้ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันจัดเก็บได้ลดลงร้อยละ 17.76

ทั้งนี้ การปรับลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลส่งผลให้รัฐบาลสูญเสียรายได้ในปีงบประมาณ 2565 รวมทั้งสิ้น 56,400 ล้านบาท ซึ่งหากรัฐบาลไม่มีการดำเนินมาตรการดังกล่าว รายได้รัฐบาล (สุทธิ) จะเพิ่มขึ้นอยู่ที่ 2,588,056 ล้านบาท สูงกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต คิดเป็นสัดส่วนต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 14.90 ปรับตัวดีขึ้นจากปีก่อน

1.2.3 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ⁵ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 14.71 รายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2565 จัดเก็บได้อยู่ที่ 451,641 ล้านบาท ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 22.48 จากปีก่อน จากอานิสงค์ของค่าเงินบาทที่อ่อนค่าลงในปี 2565 ส่งผลให้ผลการจัดเก็บอากรขาเข้าและภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้า (ไม่รวมน้ำมัน) ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยสัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2565 อยู่ที่ร้อยละ 2.60 สูงสุดตั้งแต่ปี 2557

1.2.4 กลุ่มภาษีสรรพสามิต (ด้านสุขภาพ)⁶ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.46 รายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2565 จัดเก็บได้อยู่ที่ 228,971 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 0.21 จากปีก่อน ส่งผลให้สัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวต่อ GDP ลดลงอยู่ที่ร้อยละ 1.32 ต่ำสุดในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยผลการจัดเก็บภาษียาสูบลดลงร้อยละ 6.88 จากปีก่อน ซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมผู้บริโภคตามการปรับโครงสร้างภาษียาสูบในเดือนตุลาคม 2564 เป็นต้นมา ส่งผลให้ปริมาณการบริโภทยาสูบ (ที่ต้องเสียภาษี)

¹ ประกอบด้วย ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศ ภาษีรถยนต์ ภาษีรถจักรยานยนต์ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์

² ประกอบด้วย ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าน้ำมัน ภาษีน้ำมัน และรายได้จากสัมปทานปิโตรเลียม

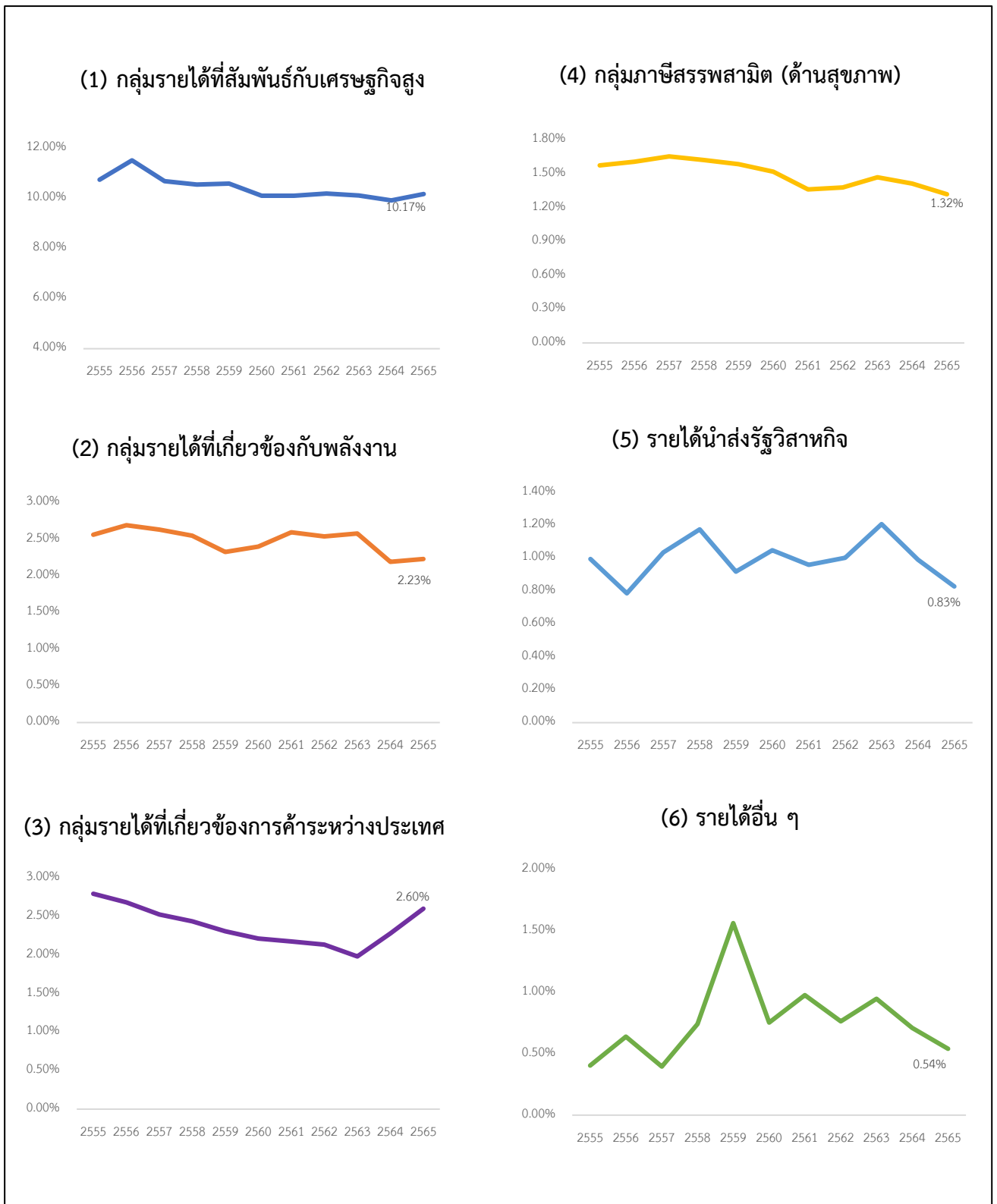
³ เปลี่ยนจากบริษัท เชฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด เป็นบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2565

⁴ ลดอัตราภาษีสรรพสามิต 3 บาท/ลิตร ตั้งแต่วันที่ 18 กุมภาพันธ์ – 20 พฤษภาคม 2565 และ 5 บาท/ลิตร ตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม – 20 กันยายน 2565

⁵ ประกอบด้วย อากรขาเข้า อากรขาออก รายได้อื่น ๆ ของกรมศุลกากร และภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้า (ไม่รวมน้ำมัน)

⁶ ประกอบด้วย ภาษีเบียร์ ภาษีสุรา ภาษียาสูบ และภาษีเครื่องดื่ม

แผนภาพที่ 1.3 แนวโน้มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP แบ่งตามกลุ่ม (ปีงบประมาณ)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ในภาพรวมลดลง⁷ สำหรับภาษีเบียร์ และภาษีเครื่องดื่มจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 4.9 และร้อยละ 5.3 ในขณะที่ภาษีสุราจัดเก็บได้ใกล้เคียงปีก่อน ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2565 ได้มีการเลื่อนการปรับปรุงโครงสร้างภาษีเครื่องดื่ม ระยะที่ 3 จากเดิมตั้งแต่เดือนตุลาคม 2564 เป็นตั้งแต่เดือนเมษายน 2566 ซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์และติดตามผลกระทบต่อผลการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มหากมีการปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าวต่อไป

1.2.5 รายได้นำส่งรัฐวิสาหกิจ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.68 รายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาล ในปีงบประมาณ 2565 มีจำนวนอยู่ที่ 143,658 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 10.25 จากปีก่อน เนื่องจากการชะลอการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจในกลุ่มการไฟฟ้าที่ได้รับผลกระทบด้านสภาพคล่องจากมาตรการตรึงค่าไฟ และผลประกอบการกลุ่มขนส่ง ที่ยังคงได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ประกอบกับในปีก่อนหน้ามีการนำส่งรายได้พิเศษจากกองทุนรวมวายุภักษ์ หนึ่ง ส่งผลให้สัดส่วนรายได้นำส่งรัฐวิสาหกิจต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2565 ลดลงจากปีก่อน อยู่ที่ร้อยละ 0.83

1.2.6 รายได้รัฐบาลอื่น ๆ⁸ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.05 ของรายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาล ในปีงบประมาณ 2565 มีจำนวนอยู่ที่ 93,743 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 18.40 จากปีก่อน โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากรายได้ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตคลื่นความถี่ 5G ที่ชำระครั้งเดียวในปีงบประมาณ 2564 รวมถึงมาตรการยกเว้นค่าปรับตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการในช่วงการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ทั้งนี้ สัดส่วนรายได้รัฐบาลอื่น ๆ ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2565 อยู่ที่ร้อยละ 0.54 ลดลงจากปีก่อน

1.3 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายจ่าย

1.3.1 กรอบวงเงินและการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (งปม. รายจ่ายฯ) พ.ศ. 2565 มีจำนวนอยู่ที่ 3,100,000 ล้านบาท ปรับตัวลดลงจากปีก่อน ร้อยละ 5.66 โดยกำหนดวงเงินรายจ่ายลงทุนตามเอกสารงบประมาณอยู่ที่ 611,933 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 5.76 จากปีงบประมาณก่อน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.74 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต่ำกว่าวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล⁹ โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากวงเงินการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลที่อยู่ในระดับสูงตามประมาณการรายได้ที่ลดลงจากผลกระทบทางเศรษฐกิจของการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ที่ยังมีอยู่ต่อเนื่อง ประกอบกับการปรับตัวลดลงของวงเงิน งปม. รายจ่ายฯ ทำให้รัฐบาลมีพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal space) ในการจัดสรรรายจ่ายลงทุนลดลง (ตารางที่ 1.2)

อย่างไรก็ดี สัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่อ งปม. รายจ่ายฯ 2565 ยังคงสูงกว่าช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2558 (ซึ่งเป็นช่วงก่อน พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีผลบังคับใช้) สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์และผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ที่ต้องการให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุนซึ่งเป็นรายจ่ายที่ส่งผลกระทบยาวต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และพยายามลดทอนรายจ่าย

⁷ (1) อัตราภาษีตามปริมาณ จัดเก็บ 1.25 บาทต่อมวน (จากเดิม 1.20 บาทต่อมวน) และ (2) อัตราภาษีตามมูลค่า จัดเก็บอัตราร้อยละ 25 กรณีราคาขายปลีกแนะนำ (ราคาฯ) ไม่เกินของละ 72 บาท และร้อยละ 42 กรณีราคาฯ เกินของละ 72 บาท (จากเดิมร้อยละ 20 กรณีราคาฯ ไม่เกินของละ 60 บาท และร้อยละ 40 กรณีราคาฯ เกินของละ 60 บาท)

⁸ ประกอบด้วย ภาษีการรับมรดก รายได้นำส่งของกรมสรรพากรและส่วนราชการอื่น (ไม่รวมสัมปทานปิโตรเลียม) และอื่น ๆ

⁹ เกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ที่กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการได้ให้แสดงเหตุผลความจำเป็นและมาตรการในการแก้ไขต่อรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ประจำเป็นลำดับแรกโดยเฉพาะในกรณีที่วงเงินงบประมาณรายจ่ายขยายตัวได้ในระดับต่ำ หรือมีการหดตัว (แผนภาพที่ 1.4)

ตารางที่ 1.2 โครงสร้างงบประมาณ (ปีงบประมาณ)

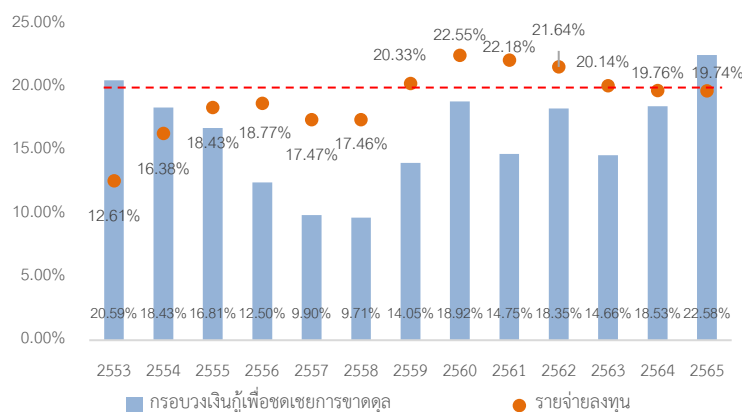
	หน่วย: ล้านบาท		
	2563	2564	2565
วงเงิน งบม. รายจ่ายฯ	3,200,000	3,285,962	3,100,000
% yoy	6.67	2.69	(5.66)
วงเงินกู้ยืมฯ	469,000	608,962	700,000
% วงเงิน งบม. รายจ่ายฯ	14.66	18.53	22.58
% GDP	2.99	3.85	4.11
รายจ่ายลงทุน	644,426	649,310*	611,933**
% yoy	0.73	0.76	-5.76
% วงเงิน งบม. รายจ่ายฯ	20.14	19.76	19.74

ที่มา: เอกสารงบประมาณ

หมายเหตุ: * รายจ่ายลงทุนที่รัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ตั้งไว้ อยู่ที่ 674,868 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.45 ของวงเงิน งบม. รายจ่ายฯ ที่รัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) เสนอที่ 3,300,000 ล้านบาท

** รายจ่ายลงทุนที่รัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ตั้งไว้ อยู่ที่ 624,340 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.14 ของวงเงิน งบม. รายจ่ายฯ

แผนภาพที่ 1.4 แนวโน้มรายจ่ายลงทุนและกรอบวงเงินกู้ยืมเพื่อการขาดดุล



ที่มา: เอกสารงบประมาณ รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำหรับการเบิกจ่ายงบประมาณในส่วนของ งบม. รายจ่ายฯ 2565 มีจำนวนอยู่ที่ 2,932,563 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 94.60 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีอัตราการใช้จ่ายอยู่ที่ร้อยละ 100.74 ในขณะที่หากพิจารณาการเบิกจ่ายงบประมาณรวมของรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเหลื่อมปีแล้ว พบว่า มีการเบิกจ่ายงบประมาณรวมทั้งสิ้น 3,146,241 ล้านบาท หดตัวจากปีงบประมาณก่อนร้อยละ 1.95 โดยในส่วนของรายจ่ายลงทุนมีการเบิกจ่ายรวมทั้งสิ้น 565,400 ล้านบาท หดตัวจากปีงบประมาณก่อนร้อยละ 4.09 ส่งผลให้บทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจจากการลงทุนของภาครัฐในปี 2565 ลดลง

ตารางที่ 1.3 การเบิกจ่ายงบประมาณ (ปีงบประมาณ)

หน่วย: ล้านบาท

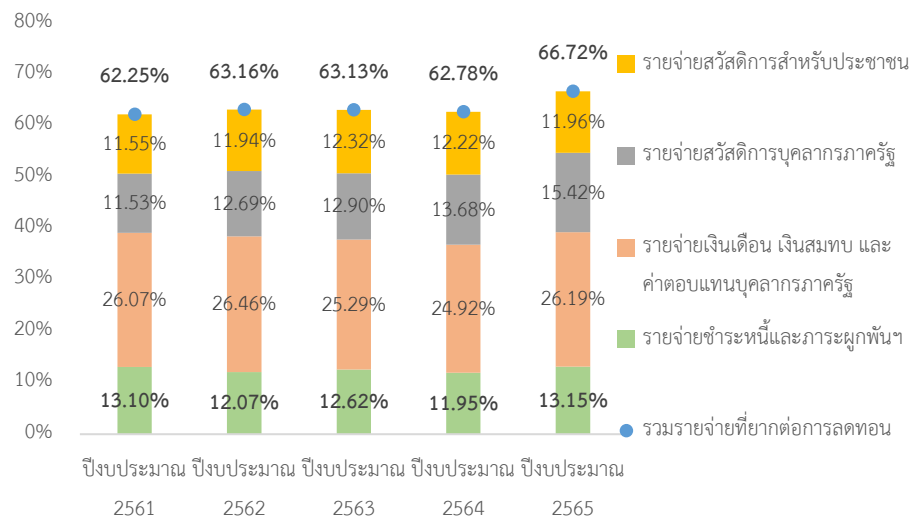
	2563	2564	2565
การเบิกจ่ายรายจ่ายประจำปี	2,943,860	3,012,156	2,932,563
อัตราการเบิกจ่าย (%)	92.00	91.67	94.60
รายจ่ายประจำ	2,575,944	2,583,799	2,516,574
อัตราการเบิกจ่าย (%)	97.39	96.35	99.25
รายจ่ายลงทุน	367,916	428,357	415,990
อัตราการเบิกจ่าย (%)	66.28	70.88	73.72
การเบิกจ่ายรายจ่ายเหลือปี	224,870	196,497	213,678
อัตราการเบิกจ่าย (%)	85.38	95.91	90.20
รายจ่ายประจำ	54,236	35,345	64,268
อัตราการเบิกจ่าย (%)	87.46	96.96	93.23
รายจ่ายลงทุน	170,634	161,152	149,410
อัตราการเบิกจ่าย (%)	84.74	95.68	88.96
การเบิกจ่ายงบประมาณรวมทั้งหมด	3,168,730	3,208,653	3,146,241
อัตราการเบิกจ่าย (%)	91.49	91.92	94.29
รายจ่ายประจำ	2,630,180	2,619,144	2,580,841
อัตราการเบิกจ่าย (%)	97.16	96.36	99.09
รายจ่ายลงทุน	538,550	589,509	565,400
อัตราการเบิกจ่าย (%)	71.20	76.29	77.21

ที่มา: กรมบัญชีกลาง (ระบบฐานข้อมูล GFMS)

1.3.2 แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน

รายจ่ายส่วนหนึ่งเป็นภาระผูกพันที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้ตามนโยบายของรัฐบาลและเป็นรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน โดยอาจเป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือสัญญาต่าง ๆ รวมไปถึงอาจเกิดจากแรงกดดันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปจัดการดูแล รายงานความเสี่ยงทางการคลังฉบับนี้ได้รวบรวมรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนที่มีนัยสำคัญเชิงนโยบาย โดยในปีงบประมาณ 2565 มีสัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนต่อ งบประมาณ รายจ่ายฯ รวมอยู่ที่ร้อยละ 66.72 ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 62.78 ในปีงบประมาณ 2564 โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการปรับตัวลดลงของวงเงิน งบประมาณ รายจ่ายฯ ในขณะที่รัฐบาลมีรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันฯ เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินมาตรการเพื่อเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจในช่วงการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ในอดีต รวมไปถึงและรายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐที่เพิ่มขึ้นตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (แผนภาพที่ 1.5) ทั้งนี้ มีรายละเอียดของรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนแต่ละประเภท ดังนี้

แผนภาพที่ 1.5 แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน



ที่มา: เอกสารงบประมาณ รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(1) รายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันจากการดำเนินนโยบายในอดีต¹⁰

รายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันฯ เป็นรายจ่ายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ในปัจจุบัน และส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายไม่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ดังนั้น หากรายจ่ายในส่วนนี้มีสัดส่วนมากขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อพื้นที่ทางการคลังในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมถึงส่งผลให้แรงกระตุ้นทางการคลัง (Fiscal impulse) ของ งบประมาณ ลดลง ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2565 รัฐบาลมีรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันฯ รวมทั้งสิ้น 407,722 ล้านบาท¹¹ เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.83 จากปีงบประมาณก่อน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.15 ของ งบประมาณ โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการดำเนินมาตรการเพื่อเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจในช่วงการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ที่ผ่านมา ส่งผลให้รัฐบาลมีรายจ่ายในการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นตามระดับหนี้รัฐบาล รวมไปถึงรายจ่ายชดเชยทุนสำรองจ่ายที่ได้เบิกใช้ในปี 2563 (ตารางที่ 1.4)

ตารางที่ 1.4 รายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันจากการดำเนินนโยบายในอดีต (ปีงบประมาณ)

	หน่วย: ล้านบาท		
	2563	2564	2565
รายจ่ายชำระหนี้	89,170*	99,000	100,000
% วงเงิน งบ. รายจ่ายฯ	2.79	3.01	3.23
รายจ่ายชำระดอกเบี้ย (รวมหนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระทั้งหมด)	182,957	194,454	199,450**
% วงเงิน งบ. รายจ่ายฯ	5.72	5.92	6.43
รายจ่าย ม. 28ฯ	133,218***	99,221	82,696
% วงเงิน งบ. รายจ่ายฯ	4.16	3.02	2.67
รายจ่ายชดเชยเงินคงคลัง	62,710	-	597
% วงเงิน งบ. รายจ่ายฯ	2.05	0.18	0.02

¹⁰ ประกอบด้วย (1) รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ (2) รายจ่ายชำระดอกเบี้ย (รวมหนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระทั้งหมด) (3) รายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้จากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) (รายจ่าย ม. 28ฯ) และ (4) รายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายจากเงินคงคลัง (รายจ่ายชดเชยเงินคงคลัง รายจ่ายชดเชยทุนสำรองจ่าย และรายจ่ายชดเชยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน)

¹¹ รวมการเบิกจ่ายชำระหนี้เกินจากที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากเงินคงคลัง จำนวน 1,819 ล้านบาท ไปด้วยแล้ว

	2563	2564	2565
รายจ่ายชดใช้ทุนสำรองจ่าย	-	-	24,979
% วงเงิน งบม. รายจ่ายฯ	2.05	0.18	0.81
รวมรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันฯ	468,055	392,676	407,722
% yoy	29.24	-9.26	3.83
% งบม. รายจ่ายประจำปี	14.63	11.95	13.15

ที่มา: เอกสารงบประมาณ

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

** รวมการเบิกจ่ายจากเงินคงคลังในส่วนที่ งบม. รายจ่ายฯ ตั้งไว้ไม่พอ จำนวน 1,819 ล้านบาท

*** ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพิ่มเติมจำนวน 28,881.398 ล้านบาท

(2) รายจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ¹²

รายจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐในปีงบประมาณ 2565 มีจำนวนรวมอยู่ที่ 811,771 ล้านบาท¹³ หดตัวร้อยละ 0.87 จากปีงบประมาณก่อน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 26.19 ของ งบม. รายจ่ายฯ 2565 เปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2561 – 2565) เนื่องจากรัฐบาลไม่มีการปรับฐานเงินเดือนในช่วงเวลาดังกล่าว ในขณะที่จำนวนกำลังคนภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย ในปีงบประมาณ 2564 กำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือน มีจำนวน 2,089,429 ตำแหน่ง ลดลงร้อยละ 1.30 จากปีงบประมาณก่อน โดยในช่วงปีงบประมาณ 2560 - 2564 ลดลงเฉลี่ยร้อยละ 0.77 ต่อปี)

(3) รายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ¹⁴

รายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐในปีงบประมาณ 2565 มีจำนวนรวมอยู่ที่ 478,123 ล้านบาท¹⁵ ขยายตัวร้อยละ 6.36 จากปีงบประมาณก่อน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.42 ของ งบม. รายจ่ายฯ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยเฉพาะส่วนของค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลและเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (แผนภาพที่ 1.5 (3))

(4) รายจ่ายสวัสดิการสำหรับประชาชน¹⁶

รายจ่ายสวัสดิการสำหรับประชาชนในปีงบประมาณ 2565 มีจำนวนรวมอยู่ที่ 370,750 ล้านบาท ปรับตัวลดลงจากปีงบประมาณก่อนร้อยละ 7.70 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.96 ของ งบม. รายจ่ายฯ ลดลงเล็กน้อยจากปีก่อน แต่คาดว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคตตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ของประเทศไทย

¹² ประกอบด้วย รายจ่ายบุคลากรภาครัฐ เงินเดือนเงินเดือนและเงินบำนาญข้าราชการ เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ และเงินสมทบลูกจ้างประจำ

¹³ รวมการเบิกจ่ายงบอุดหนุนจากที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากเงินคงคลัง จำนวน 8,344 ล้านบาท ไปด้วยแล้ว

¹⁴ ประกอบด้วย (1) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (2) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (3) เงินสำรองเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และ (4) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ

¹⁵ รวมการเบิกจ่ายงบประมาณเงินจากที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากเงินคงคลัง จำนวน 23,597 ล้านบาท แบ่งเป็น (1) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (2) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และ (3) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ จำนวน 7,650 15,041 และ 906 ล้านบาท ตามลำดับ ไปด้วยแล้ว

¹⁶ ประกอบด้วย (1) เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ยยังชีพผู้พิการ เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (2) เงินช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูบุตร ค่าอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) ในโรงเรียน และ (3) เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้กับกองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนผู้สูงอายุ และกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม (กองทุนประชารัฐฯ)

1.4 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านหนี้

1.4.1 ดุลการคลังและระดับหนี้สาธารณะ

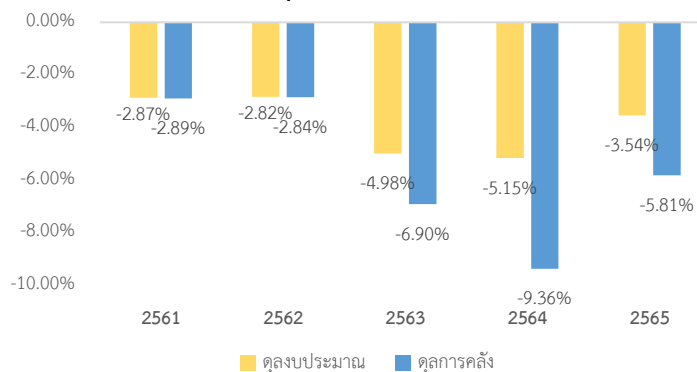
จากผลการจัดเก็บรายได้และการเบิกจ่ายงบประมาณดังกล่าวในข้อ 1.2 – 1.3 ส่งผลให้ในปีงบประมาณ 2565 รัฐบาลขาดดุลงบประมาณ อยู่ที่ 614,585 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.54 ต่อ GDP ซึ่งหากรวมรายจ่ายรัฐบาลที่มีแหล่งเงินจากเงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ (พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19) และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19 เพิ่มเติม)) แล้ว รัฐบาลจะขาดดุลการคลังรวมอยู่ที่ 1,008,717 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.81 ต่อ GDP ลดลงจาก 2 ปีงบประมาณที่ผ่านมา แต่ยังคงอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับช่วงสถานการณ์ปกติ (ตารางที่ 1.5 และแผนภาพที่ 1.6)

ตารางที่ 1.5 แนวโน้มดุลการคลัง (ปีงบประมาณ)

	หน่วย: ล้านบาท		
	2563	2564	2565
(1) รายได้	2,388,276	2,375,624	2,531,656
(2) รายจ่าย	3,168,730	3,208,653	3,146,241
(3) ดุลงบประมาณ ((1)-(2))	(780,454)	(833,029)	(614,585)
(4) รายจ่ายเงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ	300,743	680,053	394,132
(5) ดุลรัฐบาล ((3)-(4))	(1,081,197)	(1,513,082)	(1,008,717)

ที่มา: กรมบัญชีกลาง (รายจ่าย) และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (รายได้)

แผนภาพที่ 1.6 แนวโน้มดุลการคลัง (ปีงบประมาณ)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

เพื่อรองรับการขาดดุลการคลังดังกล่าว ในปีงบประมาณ 2565 รัฐบาลมีการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 681,184 ล้านบาท ต่ำกว่ากรอบเงินกู้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากผลการจัดเก็บรายได้สูงกว่าประมาณการ และมีการกู้เงินตามกฎหมายเฉพาะ อีกจำนวน 381,151 ล้านบาท ในขณะที่มีการชำระคืนเงินต้น (เฉพาะหนี้รัฐบาล) อยู่ที่ 66,482 ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลมีการกู้เงิน (สุทธิ) อยู่ที่ 995,853 ล้านบาท (ตารางที่ 1.6)

ตารางที่ 1.6 การกู้เงินเพื่อชดเชยดุลการคลัง

หน่วย: ล้านบาท

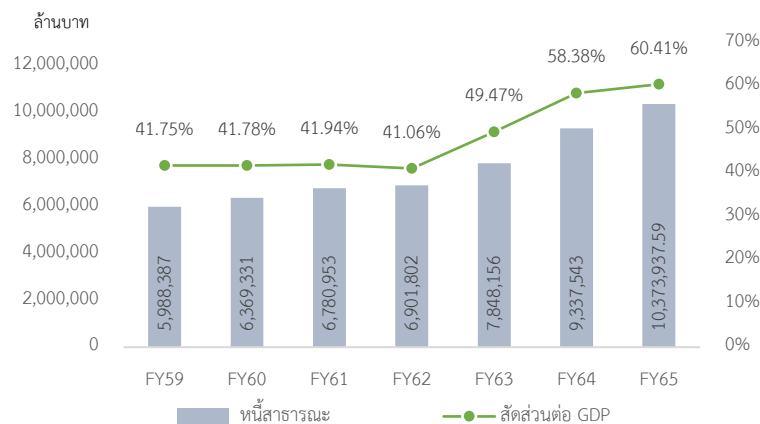
	2563	2564	2565
เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล (กู้จริง)	784,115	736,392	681,184
กรอบวงเงินกู้ตามกฎหมาย	784,115	736,392	700,000
วงเงินกู้ชดเชยขาดดุล (ตามกฎหมาย งบประมาณ)	469,000	608,962	700,000
วงเงินกู้เพื่อปี	101,022	-	-
วงเงินกู้กรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้	214,093	127,430	-
รายจ่ายชำระเงินต้น	33,690	69,313	66,482
เงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ*	340,577	714,246	381,151
การกู้เงินสุทธิของรัฐบาล	1,094,002	1,381,325	995,853

ที่มา: กรมบัญชีกลาง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: * พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19¹⁷ และ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19¹⁷ เพิ่มเติม

ระดับหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 มีจำนวน 10,373,937.59 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 60.41 ต่อ GDP ยังอยู่ภายใต้กรอบที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนด ให้ไม่เกินร้อยละ 70¹⁷ แต่เพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่องจากร้อยละ 49.47 และ 58.38 ต่อ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563 และ 2564 ตามลำดับ จากการเพิ่มขึ้นของเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และเงินกู้ภายใต้ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19¹⁷ และ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19¹⁷ เพิ่มเติม เป็นสำคัญ (แผนภาพที่ 1.7)

แผนภาพที่ 1.7 แนวโน้มของหนี้สาธารณะ



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

1.4.2 โครงสร้างหนี้สาธารณะ

ความเสี่ยงของโครงสร้างหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 ยังอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ภายใต้การวิเคราะห์และติดตามอย่างใกล้ชิด โดยหนี้สาธารณะในส่วนที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง มีจำนวนทั้งสิ้น 8,693,789.64 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 83.80 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 50.63 ต่อ GDP โดยมีสัดส่วนภาระดอกเบี้ยของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ในระยะปานกลางอยู่ที่ประมาณร้อยละ 8 อยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้และอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ภายใต้สภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน

¹⁷ ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 กันยายน 2564

นอกจากนี้ (1) ความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน อยู่ในระดับที่ต่ำมาก โดยมีสัดส่วนของหนี้ต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 1.71 โดยเป็นหนี้ต่างประเทศที่ปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนแล้วเกือบทั้งหมด (2) ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย อยู่ในระดับต่ำ โดยมีต้นทุนการกู้เงินเฉลี่ยร้อยละ 2.37 ต่อปี ปรับตัวลดลงต่อเนื่องจากร้อยละ 3.22 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 นอกจากนี้ ร้อยละ 83.97 ของหนี้สาธารณะยังเป็นหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ และ (3) ความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ อยู่ในระดับต่ำ แต่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 โดยอายุคงเหลือเฉลี่ยจนกว่าจะครบกำหนด (Average to Maturity: ATM) ของหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 อยู่ที่ 8 ปี 9 เดือน ปรับตัวลดลงต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ATM ที่ลดลงดังกล่าวมีข้อดีในการช่วยให้ต้นทุนในการกู้เงินเฉลี่ยต่ำลง (ตารางที่ 1.7)

ตารางที่ 1.7 แนวโน้มความเสี่ยงหนี้สาธารณะ

	ก.ย. 2562	ก.ย. 2563	ก.ย. 2564	ก.ย. 2565
ภาระดอกเบี้ยของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้	6.54	7.18	7.92	8.29
ต้นทุนการกู้เงินเฉลี่ย (ร้อยละ)	3.22	2.78	2.43	2.37
สัดส่วนหนี้อัตราดอกเบี้ยคงที่	84.06	83.11	82.81	83.97
สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด (ร้อยละ)	3.15	1.78	1.80	1.71
อายุคงเหลือเฉลี่ยจนกว่าจะครบกำหนด	10 ปี 5 เดือน	9 ปี 10 เดือน	9 ปี 1 เดือน	8 ปี 9 เดือน

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

1.4.3 ตลาดตราสารหนี้ภาครัฐ

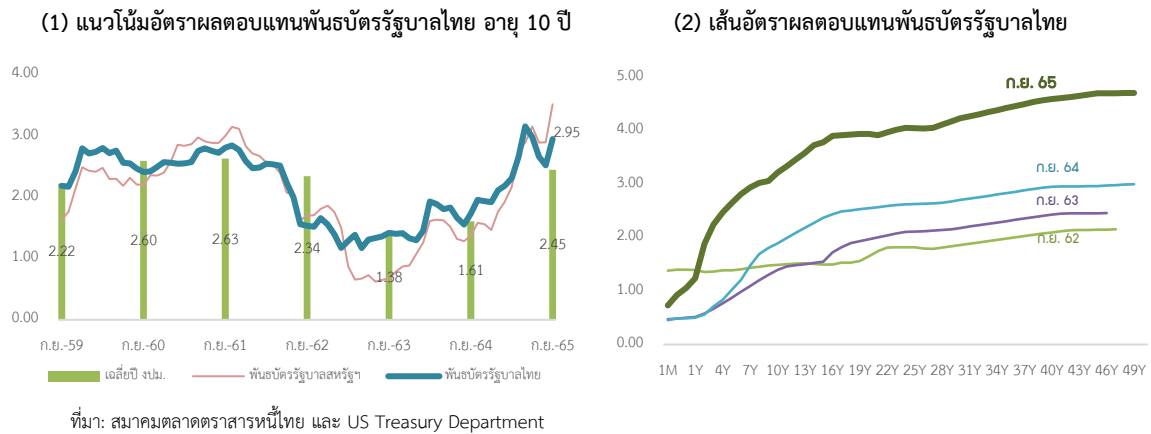
ความน่าเชื่อถือของพันธบัตรรัฐบาลไทยยังคงอยู่ในระดับเดียวกับช่วงก่อนเกิดการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 แต่มีการปรับมุมมอง (Outlook) ลงจากเชิงบวก (Positive) เป็นมีเสถียรภาพ (Stable) ในช่วงปี 2563 (ตารางที่ 1.8) ในขณะที่อัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลไทยอายุ 10 ปี มีค่าเฉลี่ยในปีงบประมาณ 2565 อยู่ที่ร้อยละ 2.45 โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2565 ได้เพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ร้อยละ 2.95 แสดงแนวโน้มขาขึ้นต่อเนื่องจากปีงบประมาณ 2564 และเข้าสู่ระดับใกล้เคียงกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 ทั้งนี้ การปรับตัวเพิ่มขึ้นของอัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลไทยอาจยังมีแรงกดดันอยู่ต่อเนื่องไปในปีงบประมาณ 2566 ทั้งจากส่วนต่างของอัตราผลตอบแทนระหว่างพันธบัตรรัฐบาลไทยกับสหรัฐอเมริกาที่ยังคงมีอยู่ รวมไปถึงปัจจัยภายในประเทศจากการปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบายตามเศรษฐกิจที่ฟื้นตัว (แผนภาพที่ 1.8)

ตารางที่ 1.8 การเปลี่ยนแปลงของอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย

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

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

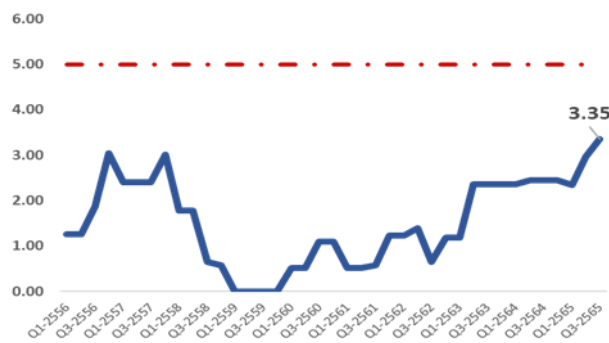
แผนภาพที่ 1.8 แนวโน้มอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย



1.4.4 ระบบสัญญาณเตือนภัยทางการคลัง

ระบบสัญญาณเตือนภัยทางการคลัง (Fiscal Early Warning System: FEWS) เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตการณ์¹⁸ ผ่านการติดตามข้อมูลที่เป็นตัวบ่งชี้วิกฤตการณ์ล่วงหน้า (ตัวบ่งชี้) ที่ครอบคลุมทั้งภาคเศรษฐกิจจริง ภาครัฐ ภาคปัจจัยภายนอก (เศรษฐกิจระหว่างประเทศ) และภาคการเงิน¹⁹ เพื่อนำมาประมวลผลและคำนวณเป็นดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลัง (ดัชนีรวมฯ) ทั้งนี้ ค่าดัชนีรวมฯ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 มีค่าอยู่ที่ 3.35 ปรับตัวสูงขึ้นจาก 2.45 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 ยังอยู่ในระดับปกติ แต่เข้าใกล้ระดับขีดเตือนภัยที่ค่า 5 มากขึ้น รัฐบาลจึงควรให้ความสำคัญในการลดระดับการก่อหนี้ในระดับสูงโดยเร็ว เพื่อลดแรงกดดันของความเสี่ยงที่มีต่อภาคการคลังในอนาคต (แผนภาพที่ 1.9)

แผนภาพที่ 1.9 แนวโน้มดัชนีรวมเตือนภัยล่วงหน้า



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

¹⁸ 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

¹⁹ ประกอบด้วย (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) การเปลี่ยนแปลงของสินเชื่อธนาคารพาณิชย์

1.5 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

ในปีงบประมาณ 2565 รัฐบาลเกินดุลเงินสดทั้งสิ้น 35,272 ล้านบาท โดย (1) ภาครัฐประมาณเกินดุลเงินสดทั้งสิ้น 110,859 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลจากผลการจัดเก็บรายได้ที่สูงกว่าประมาณการ ประกอบกับมีรายจ่ายชดเชยเงินคงคลังและเงินทุนสำรองจ่ายเป็นสำคัญ ในขณะที่ (2) บัญชีเงินกู้กฎหมายเฉพาะ ขาดดุลเงินสดจำนวน 12,817 ล้านบาท จากการเบิกจ่ายโครงการที่สูงกว่าการกู้เงินใหม่ และ (3) ภาคอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐประมาณและบัญชีเงินกู้กฎหมายเฉพาะ ขาดดุลเงินสดจำนวน 62,770 ล้านบาท จากการถอนเงินสุทธิของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคมเป็นสำคัญ

จากปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้ระดับเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 เพิ่มขึ้นอยู่ที่ 624,019 ล้านบาท (ตารางที่ 1.9) คิดเป็นสัดส่วนอยู่ที่ 0.20 เท่าของ งบม. รายจ่ายฯ 2566 ปรับตัวสูงขึ้นต่อเนื่องจาก ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 สะท้อนถึงสภาพคล่องการเบิกจ่ายงบประมาณที่ยังอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ (แผนภาพที่ 1.10) ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2565 รัฐบาลมีการเบิกใช้เงินคงคลังสำหรับรายจ่ายที่ งบม. รายจ่ายฯ ตั้งไว้ไม่เพียงพอ รวมจำนวนทั้งสิ้น 33,759 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลจะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังส่วนดังกล่าวในปีงบประมาณ 2567 ต่อไป

ตารางที่ 1.9 แนวโน้มและปัจจัยผลกระทบต่อเงินคงคลัง (ปีงบประมาณ)

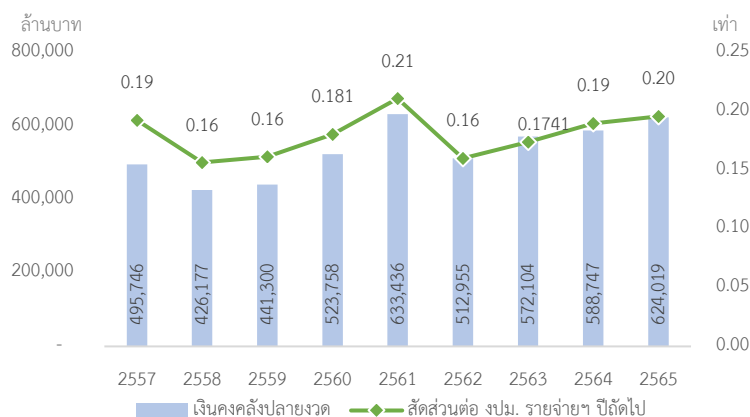
หน่วย: ล้านบาท

	2563	2564	2565
เงินคงคลังต้นงวด	512,955	572,104	588,747
ดุลเงินสดภาคงบประมาณ	29,768	(29,376)	110,859
ดุลเงินสดบัญชีเงินกู้กฎหมายเฉพาะ*	41,325	34,357	(12,817)
ดุลเงินสดนอกภาคงบประมาณและบัญชีเงินกู้กฎหมายเฉพาะ	(11,944)	11,662	(62,770)
ดุลเงินสดรวม	59,149	16,643	35,272
เงินคงคลังปลายงวด	572,104	588,747	624,019

ที่มา: กรมบัญชีกลาง รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: * พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19ฯ และ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19ฯ เพิ่มเติม

แผนภาพที่ 1.10 แนวโน้มระดับเงินคงคลัง (ปีงบประมาณ)



ที่มา: กรมบัญชีกลาง รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1.6 สรุปความเสี่ยงในปีงบประมาณ 2565 และมุมมองความเสี่ยงในอนาคต

ในภาพรวมแล้วความเสี่ยงทางการคลังในปีงบประมาณ 2565 ปรับตัวดีขึ้นจากปีงบประมาณ 2564 โดยความเสี่ยงด้านรายได้และด้านสภาพคล่องปรับตัวดีขึ้น จากความสามารถในการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามประมาณการที่ดีขึ้นตามสถานการณ์เศรษฐกิจที่ฟื้นตัวต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงด้านรายจ่ายปรับตัวสูงขึ้นจากวงเงิน งบประมาณ รายจ่ายฯ ที่ปรับตัวลดลง ในขณะที่รัฐบาลมีสัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนเพิ่มขึ้น ส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายลงทุนลดลง สำหรับความเสี่ยงด้านหนี้ปรับตัวสูงขึ้นจากการกู้เงินในระดับสูงอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงวิกฤต COVID-19 ที่ผ่านมา ประกอบกับต้นทุนการกู้เงินที่เข้าสู่แนวโน้มขาขึ้นในปีงบประมาณ 2565 แต่ยังคงอยู่ในระดับบริหารจัดการได้

หากพิจารณาจาก MTF 2567 – 2570 (ตารางที่ 1.10) เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต พบว่า มุมมองความเสี่ยงด้านรายได้และด้านสภาพคล่องปรับตัวดีขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงเกิดวิกฤต COVID-19 (ปีงบประมาณ 2563 – 2565) จากความสามารถในการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามประมาณการที่ดีขึ้นตามสถานการณ์เศรษฐกิจที่ขยายตัวต่อเนื่อง นอกจากนี้ MTF 2567 – 2570 ได้มีการปรับลดระดับการขาดดุลการคลังในระยะปานกลางลงอยู่ที่ไม่เกินร้อยละ 3 ต่อ GDP ส่งผลให้รัฐบาลยังมีวงเงินกู้กรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้เพื่อรองรับกรณีที่ผลการจัดเก็บไม่เป็นไปตามประมาณการตามเอกสารงบประมาณ ซึ่งจะเป็นกลไกในการช่วยบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องเพิ่มเติมได้อีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP ซึ่งมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องด้วย

ในส่วนของมุมมองความเสี่ยงด้านรายจ่าย รัฐบาลอาจมีแรงกดดันจากรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของการใช้จ่ายชำระหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นตามระดับหนี้ รายจ่ายสวัสดิการของทั้งบุคลากรภาครัฐและของประชาชนที่จะปรับตัวเพิ่มขึ้นตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ รายจ่ายชดเชยเงินคงคลังที่ได้เบิกใช้ไปในปีงบประมาณ 2565 รวมไปถึงรายจ่ายจากภาระผูกพันต่าง ๆ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในบทต่อไป

สำหรับมุมมองความเสี่ยงด้านหนี้ ยังอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ภายใต้การวิเคราะห์ติดตามอย่างใกล้ชิด และต้องเพิ่มความระมัดระวังในการก่อหนี้ระดับสูงเพิ่มเติมอีกหลังจากนี้ ทั้งนี้ ระดับหนี้สาธารณะในอนาคตระยะปานกลางมีแนวโน้มดีขึ้นเมื่อเทียบกับ MTF ฉบับก่อน (ปีงบประมาณ 2566 – 2569) จากการกำหนดระดับการขาดดุลไม่เกินร้อยละ 3 ต่อ GDP โดยประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ 2570 อยู่ที่ร้อยละ 61.25 ต่อ GDP เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจากร้อยละ 60.64 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2566 ในขณะที่ประมาณการภาระดอกเบี้ยต่อ GDP อาจปรับตัวสูงขึ้นจากร้อยละ 1.10 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2566 เป็นร้อยละ 1.62 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2570 จากระดับหนี้สาธารณะที่ยังอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 รวมไปถึงต้นทุนการกู้ยืมที่ปรับตัวสูงขึ้น แต่ยังคงถือว่าอยู่ขอบเขตที่บริหารจัดการได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรเร่งรัดดำเนินการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้เพื่อให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยระยะปานกลางเมื่อเทียบกับศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลอยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ในระดับสากลด้วย

เพื่อลดความเสี่ยงต่าง ๆ ดังกล่าวในอนาคต รัฐบาลจึงควรมีการพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

(1) ทบทวนมาตรการยกเว้นภาษี และมาตรการลดหย่อนต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ให้มีความเหมาะสม ควบคู่ไปกับพิจารณาผลักดันแนวทางในการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลให้มีผล

ในทางปฏิบัติอย่างจริงจังทั้งในส่วนของการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บ การขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงขยายการจัดเก็บภาษีให้ครอบคลุมถึงฐานภาษีใหม่ ๆ เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้เพียงพอต่อการจัดหางบประมาณรายจ่ายที่จำเป็น รวมไปถึงเพื่อเพิ่มศักยภาพในการชำระหนี้ในอนาคต

(2) พิจารณาปรับลดรายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นลง ผ่านการพิจารณาปฏิรูปโครงสร้างบุคลากรภาครัฐให้มีขนาดที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับประชาชนโดยบูรณาการข้อมูลและการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดทำระบบสวัสดิการแบบมีเงื่อนไข (Conditional transfer) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ เท่าที่จำเป็น โดยควรมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการและผลักดันโครงการที่มีการดำเนินการเป็นประจำทุกปีและสามารถวางแผนล่วงหน้าได้ให้เสนอขอรับจัดสรรงบประมาณจากกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นลำดับแรก เป็นต้น

(3) จัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่มีภาระผูกพันชัดเจนโดยเฉพาะในส่วนงบชำระหนี้ให้เพียงพอต่อการบริหารจัดการ

(4) กรณีที่ผลการจัดเก็บรายได้สูงกว่าประมาณการ รัฐบาลควรพิจารณาปรับลดวงเงินกู้ชดเชยเพื่อการขาดดุลลงเป็นลำดับแรก เพื่อลดแรงกดดันต่อการบริหารจัดการด้านหนี้

ตารางที่ 1.10 MTF 2567 – 2570 (ปีงบประมาณ)

หน่วย: ล้านบาท

ฐานะการคลัง					
	2566	2567	2568	2569	2570
รายได้	2,490,000	2,757,000	2,867,000	2,953,000	3,041,000
%yoy	3.75%	10.72%	3.99%	3.00%	2.98%
%GDP	13.26%	13.94%	13.79%	13.51%	13.22%
รายจ่าย	3,185,000	3,350,000	3,457,000	3,568,000	3,682,000
%yoy	2.74%	5.18%	3.19%	3.21%	3.20%
%GDP	16.96%	16.94%	16.63%	16.32%	16.01%
ดุลงบประมาณ	(695,000)	(593,000)	(590,000)	(615,000)	(641,000)
%GDP	(3.70%)	(3.00%)	(2.84%)	(2.81%)	(2.79%)
%ปม. รายจ่ายฯ	(21.82%)	(17.70%)	(17.07%)	(17.24%)	(17.41%)
หนี้สาธารณะ	11,161,778	11,879,863	12,573,606	13,209,264	13,796,678
%GDP*	60.64%	61.35%	61.78%	61.69%	61.25%
ภาระดอกเบี้ยต่อ GDP	1.10%	1.29%	1.41%	1.52%	1.62%

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: *สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เป็น GDP ตามปีงบประมาณ

ประมาณการเศรษฐกิจ					
	2566	2567	2568	2569	2570
GDP	18,781,100	19,776,500	20,785,100	21,865,900	23,002,900
(ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)					
GDP (CMV, %yoy)	3.5	3.8	3.4	3.4	3.3
GDP Deflator	3.0	1.5	1.7	1.8	1.9
อัตราแลกเปลี่ยน	36.0	35.0	34.5	34.5	34.0
(บาทต่อดอลลาร์ สรอ.)					
ราคาน้ำมันดิบดูไบ	90.0	83.0	78.0	75.0	72.0
(ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล)					

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ประมาณการ ณ เดือนธันวาคม 2565)

บทที่ 2

ความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ และภาระผูกพันของรัฐบาล

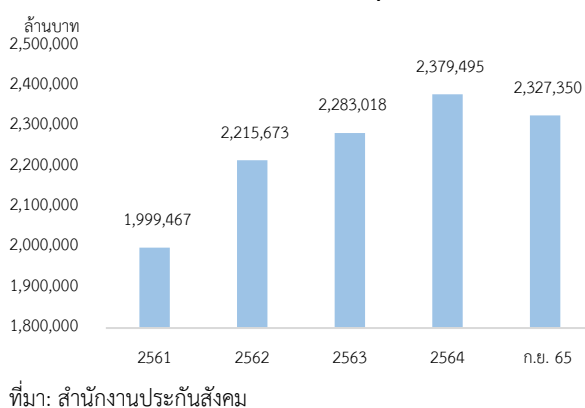
2.1 ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของภาคอื่น ๆ ที่ควรติดตาม

ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของภาคอื่น ๆ ประจำปีงบประมาณ 2565 ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังต่อรัฐบาล และควรมีการติดตามอย่างต่อเนื่อง และ/หรืออย่างใกล้ชิด มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

2.1.1 เงินกองทุนประกันสังคมปรับตัวลดลงจากปีก่อน ณ สิ้นเดือนกันยายน 2565 เงินกองทุนประกันสังคม มีจำนวนอยู่ที่ 2,327,350 ล้านบาท ลดลงจาก ณ สิ้นปี 2564 จากมูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาด (Mark to market) ของเงินลงทุนกองทุนประกันสังคมที่ลดลง ประกอบกับรายได้จากเงินสมทบลดลงเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 จากมาตรการการลดอัตราการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของนายจ้างและผู้ประกันตนตามมาตรา 33 39 และ 40²⁰ ในขณะที่รายจ่ายเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีป่วยยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19

ปัญหาสังคมผู้สูงอายุยังเป็นอีกปัจจัยเสี่ยงหนึ่งส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของกองทุนในระยะยาว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับกองทุนในอนาคต ปัจจุบัน กระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างพิจารณาเสนอ ร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ.²¹ ซึ่งมีสาระสำคัญในการปรับฐานค่าจ้างขั้นสูงจาก 15,000 บาท อย่างค่อยเป็นค่อยไป นอกจากนี้ รัฐบาลควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณในส่วนที่รัฐบาลยังค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม จำนวน 70,343 ล้านบาท (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2565) ในโอกาสแรกที่กระทำได้ด้วย

แผนภาพที่ 2.1 แนวโน้มระดับเงินกองทุนประกันสังคม (ปีปฏิทิน)



²⁰ กองทุนมีการปรับลดอัตราการจ่ายเงินสมทบของ (1) นายจ้างและผู้ประกันตนตามมาตรา 33 เหลือร้อยละ 1 ของค่าจ้างผู้ประกันตน (จากเดิมร้อยละ 5) ในช่วงเดือนพฤษภาคม - กรกฎาคม 2565 และร้อยละ 3 ในช่วงเดือนตุลาคม - ธันวาคม 2565 (2) ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 จัดเก็บในอัตราเดือนละ 91 บาท (จากเดิมอัตรา 432 บาทต่อเดือน) ในช่วงเดือนพฤษภาคม - กรกฎาคม 2565 และจัดเก็บในอัตราเดือนละ 240 บาท ในช่วงเดือนตุลาคม - ธันวาคม 2565 และ (3) ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 กองทุนมีการปรับลดอัตราการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของผู้ประกันตนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุกพลภาพ เสียชีวิต ขราภาพ และสงเคราะห์บุตร เป็นระยะเวลา 6 เดือน (เดือนกุมภาพันธ์ - กรกฎาคม 2565)

²¹ กระทรวงแรงงานได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นเรื่องดังกล่าวจนถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2566

ตารางที่ 2.1 แนวโน้มรายได้ – รายจ่ายของกองทุนประกันสังคม (ช่วง 9 เดือนแรกของปีปฏิทิน)

	2562	2563	2564	2565
รายได้รวม	213,802	173,499	182,412	234,084
เงินสมทบ	147,586	122,887	102,932	130,450
ผลตอบแทนการลงทุน	65,845	50,341	78,528	103,114
อื่น ๆ	371	272	952	519
ค่าใช้จ่าย	73,910	104,651	100,875	138,663
รายจ่ายเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน	63,968	93,107	100,875	138,663
ค่าบริหารสำนักงาน	4,673	4,421	5,799	5,278
อื่น ๆ	5,268	7,123	50	25,023

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม

2.1.2 กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ได้มีการปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบของรัฐบาล²² โดย (1) ปรับเพิ่มจำนวนเงินสะสมของสมาชิกเข้ากองทุน จากเดิมสูงสุดไม่เกิน 13,200 บาท สำหรับปีปฏิทินนั้น ปรับใหม่เป็นสูงสุดไม่เกิน 30,000 บาท สำหรับปีปฏิทินนั้น และ (2) ปรับเพิ่มจำนวนเงินสมทบของรัฐบาล ทุกช่วงอายุของสมาชิก แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 1,800 บาท สำหรับปีปฏิทินนั้น (ตารางที่ 2.2) ส่งผลให้ภาระทางการคลังในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพิ่มมากขึ้นในอนาคต โดยอาจเพิ่มขึ้นสูงสุดที่ประมาณ 1,600 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2570 (ตารางที่ 2.3) นอกจากนี้ กอช. จะเริ่มจ่ายเงินบำนาญชราภาพให้แก่สมาชิกที่เข้าเงื่อนไขการได้รับเงินบำนาญตั้งแต่ปี 2566 เป็นต้นไป โดยรัฐบาลอาจมีความเสี่ยงในการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยส่วนต่างผลตอบแทน หาก กอช. ไม่สามารถบรรลุอัตราผลตอบแทนตามที่รับประกันไว้²³

ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบอัตราการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลเข้า กอช.

ช่วงอายุ	กฎกระทรวงกำหนดอัตราการจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบ พ.ศ. 2558 (ฉบับเดิม)	ร่างกฎกระทรวงกำหนดอัตราการจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบ พ.ศ. (ฉบับใหม่)
15 - 30 ปีบริบูรณ์	ร้อยละ 50 ของเงินสะสม แต่ไม่เกิน 600 บาทต่อปี	ร้อยละ 50 ของเงินสะสม แต่ไม่เกิน 1,800 บาทต่อปี
30 - 50 ปีบริบูรณ์	ร้อยละ 80 ของเงินสะสม แต่ไม่เกิน 960 บาทต่อปี	ร้อยละ 80 ของเงินสะสม แต่ไม่เกิน 1,800 บาทต่อปี
50 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป	ร้อยละ 100 ของเงินสะสม แต่ไม่เกิน 1,200 บาทต่อปี	ร้อยละ 100 ของเงินสะสม แต่ไม่เกิน 1,800 บาทต่อปี

ที่มา: กองทุนการออมแห่งชาติ

²² คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2566 อนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงกำหนดอัตราการจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบ พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการรอลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ร่างกฎกระทรวงดังกล่าวจะผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2566 เป็นต้นไป

²³ ผลตอบแทนให้แก่สมาชิกในวันที่สมาชิกสิ้นสมาชิกภาพ (อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์หรือเสียชีวิต) ต้องไม่น้อยกว่าค่าเฉลี่ยอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือน ของธนาคารออมสินและธนาคารพาณิชย์แห่งใหญ่ 5 แห่ง

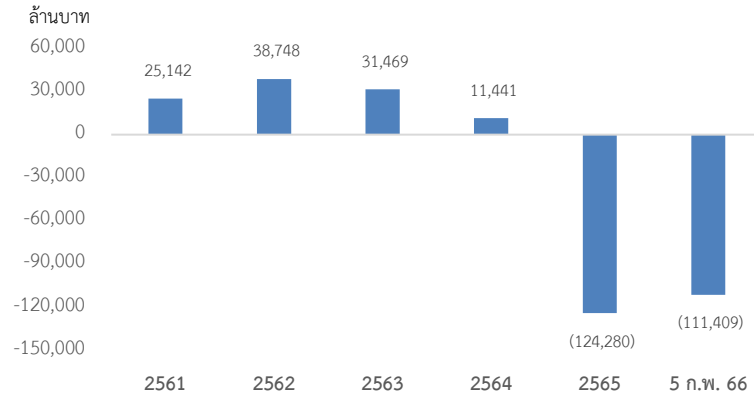
ตารางที่ 2.3 ประมาณการภาระทางการคลังจากการเพิ่มอัตราเงินสมทบของ กอช.

ปี	สมาชิก กอช. (สะสม) (หน่วย: ล้านคน)	ประมาณการเงินสมทบ (จำแนกตามร้อยละสัดส่วนการออม ต่อเนื่อง) (หน่วย: ล้านบาท)		
		ร้อยละ 20	ร้อยละ 25	ร้อยละ 30
2566	2.575	1,035	1,260	1,485
2567	2.637	1,039	1,270	1,502
2568	2.699	1,061	1,298	1,536
2569	2.761	1,083	1,326	1,569
2570	2.823	1,101	1,354	1,603

ที่มา: กองทุนการออมแห่งชาติ

2.1.3 ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสุทธิ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 ติดลบจำนวน 124,280 ล้านบาท (ฐานะกองทุนของก๊าซ LPG ติดลบจำนวน 42,234 ล้านบาท และฐานะกองทุนของน้ำมัน ติดลบจำนวน 82,046 ล้านบาท) จากราคาลังงานโลกที่ปรับตัวสูงขึ้น ส่งผลให้กองทุนต้องจ่ายเงินอุดหนุนชดเชยราคาก๊าซ LPG และราคาขายปลีกดีเซล เพื่อพยุงราคาพลังงานในประเทศไม่ให้สูงเกินไป นอกจากนี้ ในช่วงไตรมาสที่ 4 ปี 2565 กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงได้มีการกู้เงินโดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกัน (แต่ไม่รับภาระ) จำนวน 30,000 ล้านบาท²⁴ อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์ราคาพลังงานที่เริ่มปรับตัวสูงขึ้นในช่วงต้นปี 2566 การติดลบของฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงคาดว่าจะคลี่คลายลงและกองทุนจะสามารถชำระหนี้คืนได้โดยไม่เป็นภาระงบประมาณของรัฐบาลในอนาคต (แผนภาพที่ 2.2)

แผนภาพที่ 2.2 แนวโน้มฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (ปีปฏิทิน)



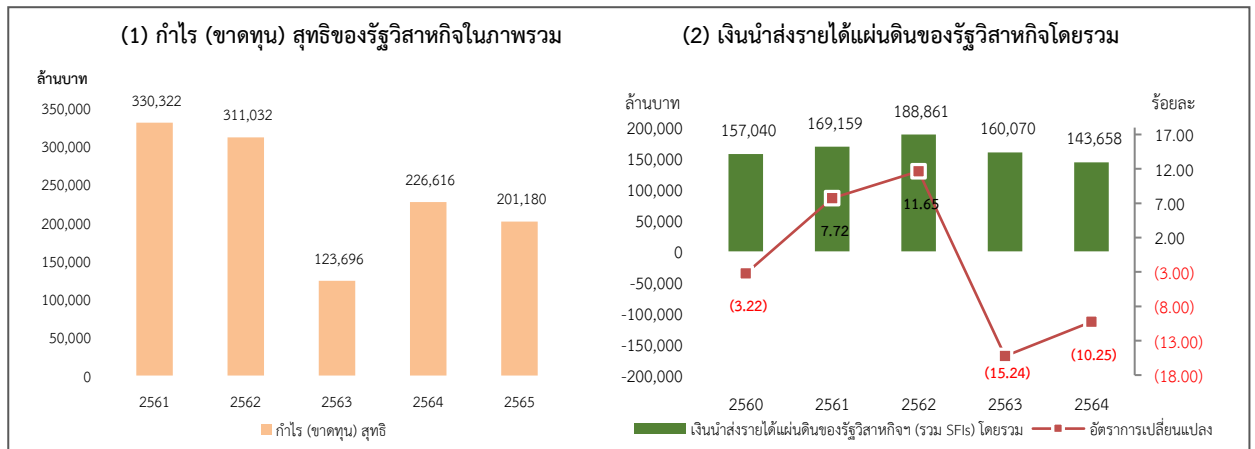
ที่มา: ข้อมูลประมาณการฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

2.1.4 ภาพรวมผลประกอบการและเงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจในปีบัญชี 2565 ยังคงมีปัจจัยกดดันที่ต้องติดตาม โดยกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 201,180 ล้านบาท ปรับตัวลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 11.22 ส่งผลให้เงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจลดลงจากปีก่อนร้อยละ 10.25 อยู่ที่ 143,658 ล้านบาท โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากรัฐวิสาหกิจกลุ่มไฟฟ้าที่มีเงินนำส่งรายได้แผ่นดินในระดับสูงในอดีตได้รับผลกระทบจากมาตรการตรึงค่าไฟฟ้าผันแปรอัตโนมัติ (Ft) เพื่อลดภาระค่าไฟฟ้าให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชน รวมถึงจำเป็นต้องดำรงสภาพคล่องทางการเงินให้เพียงพอที่จะรองรับต้นทุนผลิตไฟฟ้าโดยเฉพาะค่าเชื้อเพลิงที่ยังมีราคาสูง ประกอบกับรัฐวิสาหกิจบางแห่งยังมีผลประกอบการขาดทุน

²⁴ ตามพระราชกำหนดผ่อนผันให้กระทรวงการคลังค้ำประกันการชำระหนี้ของสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2565

ทั้งนี้ คาดว่าเงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจจะกลับมาขยายตัวได้ในอนาคตตามสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 และสถานการณ์ราคาลงงานที่คลี่คลายลง (แผนภาพที่ 2.3)

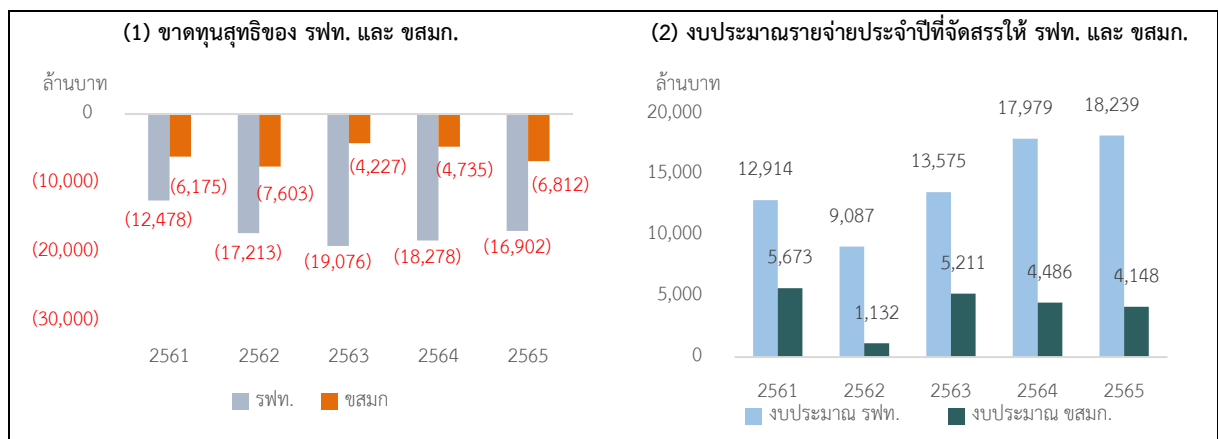
แผนภาพที่ 2.3 แนวโน้มผลประกอบการและเงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ (ปีบัญชี)



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.1.5 ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ยังคงมีปัญหา และเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง จากการศึกษาไม่สามารถหารายได้ให้ครอบคลุมต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณะได้เป็นระยะเวลานาน เนื่องจากเป็นกิจการที่รัฐควบคุมราคาเพื่อไม่ให้กระทบกับประชาชนผู้มีรายได้น้อย โดยที่ผ่านมารัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อ (1) อุดหนุนการดำเนินการของ รฟท. สำหรับการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ตามนโยบายของรัฐบาล (2) ชำระดอกเบี้ยเงินกู้ให้กับ ขสมก. ภายใต้โครงการชำระหนี้เงินกู้เพื่อเสริมสภาพคล่อง รวมไปถึง (3) ชดเชยโครงการอุดหนุนการบริการสาธารณะ (PSO) ทั้งนี้ หน่วยงานด้านการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ได้มีการติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนฟื้นฟูองค์กร (แผนฟื้นฟูฯ) ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ หรือแผนการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และผลักดันให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวสามารถดำเนินกิจการได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว (แผนภาพที่ 2.4)

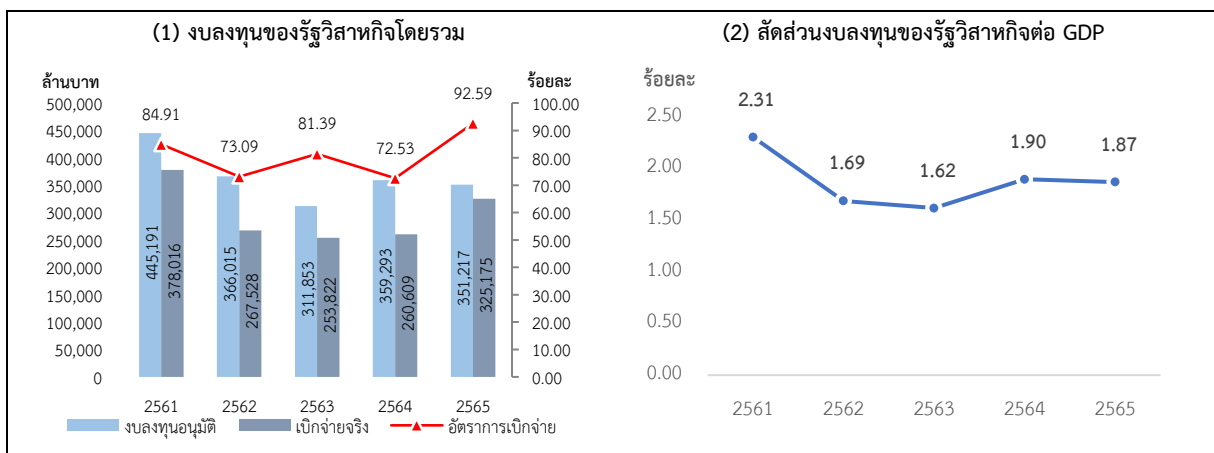
แผนภาพที่ 2.4 แนวโน้มผลประกอบการและภาระงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ รฟท. และ ขสมก.



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.1.6 การเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาลในปีบัญชี 2565 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 5.86 คิดเป็นร้อยละ 1.87 ต่อ GDP โดยมีเม็ดเงินเบิกจ่ายอยู่ที่ 325,175 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 92.59 ของกรอบงบประมาณ (รัฐบาลที่มีกรอบงบประมาณสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ ปตท. กฟผ. และ รฟท. จำนวน 85,684 44,732 และ 43,700 ล้านบาท ตามลำดับ) โดยส่วนใหญ่เป็นโครงการลงทุนต่อเนื่องจากปีบัญชี 2564 ทั้งนี้ มีโครงการขนาดใหญ่ที่สำคัญ ได้แก่ โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน - ราษฎร์บูรณะ โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ช่วงศูนย์วัฒนธรรม - มีนบุรี โครงการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงไทย - จีน ระยะที่ 1 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการติดตามและเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้ไปตามเป้าหมาย ซึ่งจะสามารถกระตุ้นให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง (แผนภาพที่ 2.5)

แผนภาพที่ 2.5 แนวโน้มงบประมาณของรัฐบาล



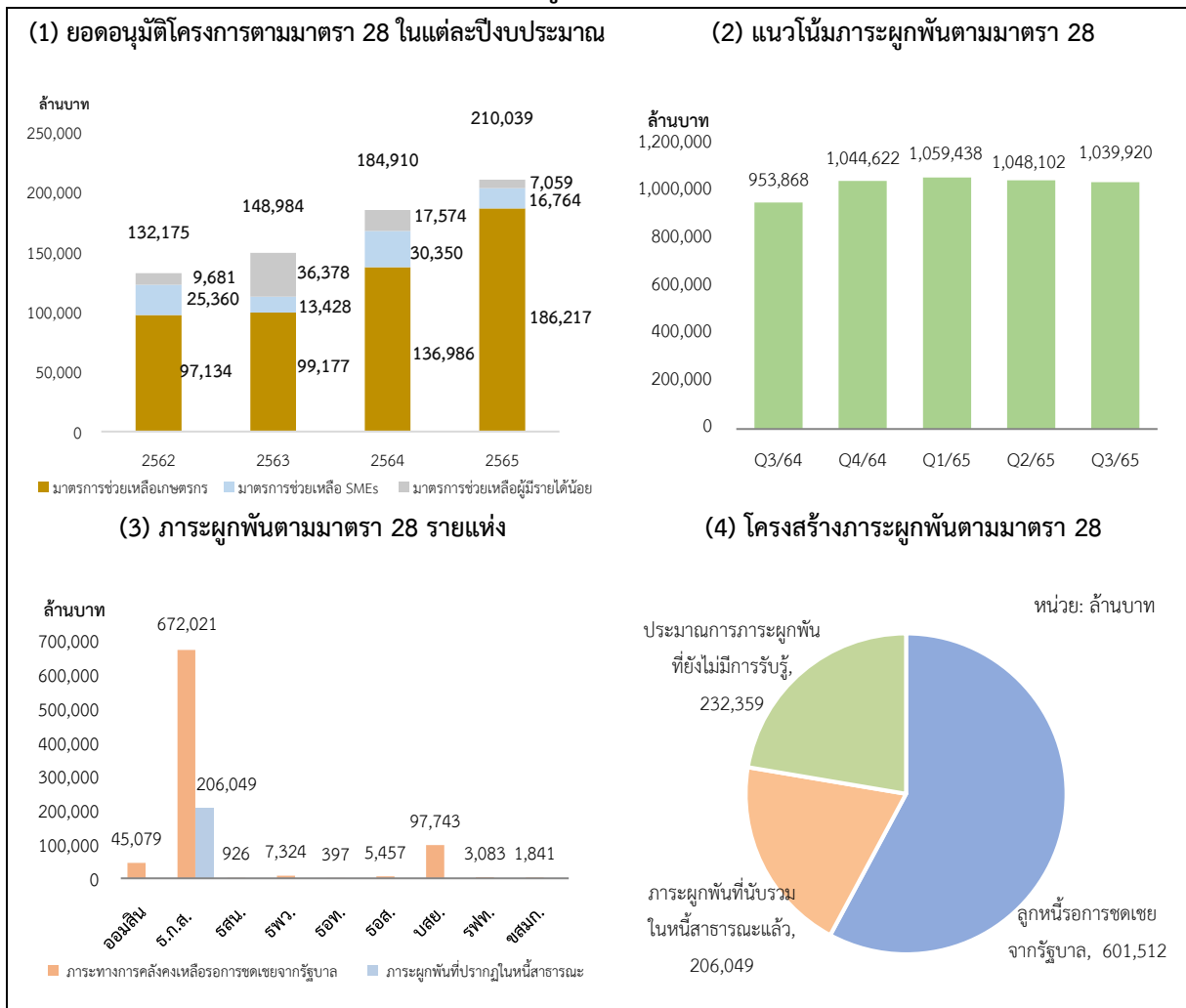
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐบาล และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.1.7 ภาระผูกพันจากการดำเนินโครงการนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 ภาระผูกพันดังกล่าวมีจำนวนรวมอยู่ที่ 1,039,920 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 33.35 ของ งบประมาณ 2565²⁵ แบ่งเป็นภาระผูกพันที่นับรวมอยู่ในหนี้สาธารณะแล้ว จำนวน 206,049 ล้านบาท ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาล จำนวน 601,512 ล้านบาท และประมาณการภาระผูกพันที่ยังไม่มีการรับรู้ จำนวน 232,359 ล้านบาท ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2565 รัฐบาลมีการอนุมัติโครงการใหม่ตามมาตรา 28 จำนวนทั้งสิ้น 210,039 ล้านบาท แบ่งเป็น มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ผู้ประกอบการรายย่อย และผู้มีรายได้น้อย จำนวน 186,217 16,764 และ 7,059 ล้านบาท ตามลำดับ (คิดเป็นร้อยละ 88.66 7.98 และ 3.36 ของยอดอนุมัติทั้งหมดในปีงบประมาณ 2565 ตามลำดับ)

การดำเนินโครงการตามมาตรา 28 อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ทางการคลังในอนาคตและสร้างภาระให้กับหน่วยงานของรัฐเนื่องจากหน่วยงานจากรัฐต้องสำรองจ่ายเงินตนเองไปก่อน รัฐบาลจึงควรดำเนินโครงการตามมาตรา 28 เท่าที่จำเป็น และจัดลำดับความสำคัญโครงการโดยโครงการใดที่ดำเนินการเป็นประจำทุกปี และวางแผนล่วงหน้าได้ ก็ควรพิจารณาบรรจุไว้ใน งบประมาณ นอกจากนี้ ควรมีการพิจารณาปรับลดกรอบอัตราดังกล่าวให้กลับสู่ระดับร้อยละ 30 ในโอกาสแรกที่กระทำได้ด้วย (แผนภาพที่ 2.6)

²⁵ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2564 ได้มีมติขยายกรอบยอดคงค้างตามมาตรา 28 เป็นไม่เกินร้อยละ 35 ของ งบประมาณ 2565 ก่อนมีมติอีกครั้งเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2565 ปรับลดกรอบยอดคงค้างลงเป็นไม่เกินร้อยละ 32 ของ งบประมาณ 2565

แผนภาพที่ 2.6 รายละเอียดการระดมทุนตามมาตรา 28 ณ สิ้นเดือนกันยายน 2565



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.1.8 ฐานะการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) ในภาพรวมยังคงอยู่ในระดับมีเสถียรภาพ แต่ควรติดตามฐานะการเงินของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยที่ยังคงมีปัญหารวมไปถึงระดับหนี้เสียที่เพิ่มขึ้นของ ธ.ก.ส. อยู่ที่ร้อยละ 12.45 ณ สิ้นเดือนกันยายน 2565 จากการด้อยคุณภาพของลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤต COVID-19 ประกอบกับมาตรการพักชำระหนี้เกษตรกรที่สิ้นสุดลงในปี 2565 นอกจากนี้ ควรติดตามการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติตามมาตรฐานการรายงานทางการเงิน ฉบับที่ 9 เรื่อง เครื่องมือทางการเงิน (Thai Financial Reporting Standards 9: TFRS 9) SFIs ที่จะเริ่มบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2568 ²⁶ สำหรับยอดเงินคงค้างของกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2565 อยู่ที่ 33,181 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนซึ่งอยู่ที่ 28,129 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.34²⁷ ของเงินกองทุนรวมของภาค SFIs (ตารางที่ 2.4)

²⁶ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยได้เริ่มปฏิบัติตามเกณฑ์ของ TFRS 9 ตั้งแต่ปี 2563 ในขณะที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์มีเงินกันสำรองเพียงพอต่อการปฏิบัติตามเกณฑ์ของ TFRS 9 แล้ว

²⁷ เงินกองทุนรวมของ SFIs ณ สิ้นเดือนกันยายน 2565 มีจำนวนอยู่ที่ 523,355 ล้านบาท

ตารางที่ 2.4 ฐานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบันการเงิน	NPLs (%)	BIS Ratio (%)
ออมสิน	2.76	17.77
ธ.ก.ส.	12.45	12.55
ธอส.	4.37	14.82
ธสน.	2.99	12.51
ธอท.	23.88	(5.89)
ธพว.	12.09	13.79

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

2.1.9 ฐานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ในภาพรวมอยู่ในระดับแข็งแกร่ง โดย ณ สิ้นเดือน ธันวาคม 2565 BIS Ratio ของธนาคารพาณิชย์ในภาพรวม อยู่ที่ร้อยละ 19.40 (สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ที่ร้อยละ 11) มีสัดส่วนลูกหนี้ด้อยคุณภาพ (NPLs Ratio) อยู่ที่ร้อยละ 2.72 ลดลงจากช่วงเดียวกันในปีก่อน สำหรับความสามารถจากการทำกำไรของธนาคารพาณิชย์ พบว่า อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (Return on Asset: ROA) เพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ร้อยละ 1.01 และอัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์ที่ก่อให้เกิดรายได้ดอกเบี้ยเฉลี่ย (Net Interest Margin: NIM) เพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ร้อยละ 2.62 จากการขยายตัวของสินเชื่อและทิศทางอัตราดอกเบี้ยที่ทำให้รายได้ดอกเบี้ยสุทธิได้รับเพิ่มขึ้นประกอบกับค่าใช้จ่ายสำรองลดลง หลังจากธนาคารพาณิชย์ได้ทยอยกันสำรองในระดับสูงตลอดช่วง Covid-19 (ตารางที่ 2.5)

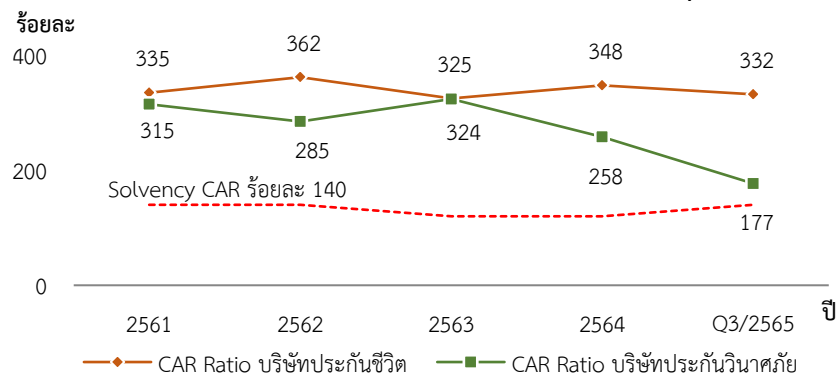
ตารางที่ 2.5 ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ¹ (ปีปฏิทิน)

รายการ	หน่วย: ร้อยละ				
	2561	2562	2563	2564	2565
สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs)	2.94	2.98	3.11	2.97	2.72
อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)	18.33	19.63	20.13	19.90	19.40
อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) ²	98.27	96.25	92.28	94.22	92.01
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)	1.11	1.39	0.69	0.81	1.01
อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์ที่ก่อให้เกิดรายได้ดอกเบี้ยเฉลี่ย (NIM)	2.72	2.73	2.63	2.46	2.62

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2566

2.1.10 อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR) ของบริษัทประกันวินาศภัยลดลงต่อเนื่องจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 โดย ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2565 อัตราส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 177 ลดลงจากร้อยละ 324 ณ สิ้นปี 2563 นอกจากนี้ ในปี 2564 – 2565 มีบริษัทประกันวินาศภัยที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตจำนวน 4 บริษัท ส่งผลให้กองทุนประกันวินาศภัยมีภาระที่จะต้องคุ้มครองเจ้าหนี้ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ต่อไป โดยยอดเงินขอรับชำระหนี้ ณ สิ้นปี 2565 อยู่ที่ประมาณ 60,000 ล้านบาท อยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับจำนวนเงินกองทุน ณ สิ้นปี 2564 ซึ่งอยู่ที่ 6,178 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม การจ่ายเงินของกองทุนประกันวินาศภัยเป็นไปในลักษณะของการทยอยจ่าย จึงทำให้กองทุนยังสามารถบริหารจัดการยอดขอรับชำระหนี้ดังกล่าวได้ และเป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในวงจำกัด (แผนภาพที่ 2.7)

แผนภาพที่ 2.7 แนวโน้มอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนภาคประกันภัย



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย วันที่ 7 มกราคม 2565

หมายเหตุ: ปี 2563 – 2564 มีการปรับ Solvency CAR ลงอยู่ที่ร้อยละ 120 ก่อนปรับขึ้นเป็นร้อยละ 140 ในปี 2565 ตามเดิม

2.1.11 รายได้ของ อปท. ปรับตัวดีขึ้นในปีงบประมาณ 2565 แต่ยังมีปัจจัยเสี่ยง
ในปีงบประมาณ 2566 จากมาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยรายได้รวมของ อปท. ปีงบประมาณ 2565 มีจำนวน 696,362 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 5.82 เนื่องจากรัฐบาลไม่มีนโยบายลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ส่งผลให้รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 106.23 ประกอบกับรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 5.47 และ 14.54 ตามลำดับตามความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลที่ดีขึ้น ในขณะที่รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ลดลงจากปีก่อนร้อยละ 7.26 ตามวงเงิน งบประมาณ รายจ่ายฯ ที่ลดลง (ตารางที่ 2.6)

ตารางที่ 2.6 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทของรายได้ (หน่วย: ล้านบาท)	2561	2562	2563	2564	2565
1. รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง	63,623	66,689	35,079	31,671	65,315
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	9.99	9.93	5.58	4.81	9.38
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	2.56	4.82	(47.40)	(9.72)	106.23
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	215,341	214,647	195,839	203,582	214,719
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	33.83	31.97	31.13	30.94	30.83
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	9.84	(0.32)	(8.76)	3.95	5.47
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	112,322	114,287	105,137	111,062	127,211
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	17.64	17.02	16.71	16.88	18.27
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	5.68	1.75	(8.01)	5.63	14.54
4. รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล	245,287	275,804	292,971	311,759	289,117
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	38.53	41.08	46.58	47.37	41.52
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	2.74	12.44	6.22	6.41	(7.26)
5. รายได้รวมของ อปท. (5.) = (1.) + (2.) + (3.) + (4.)	636,573	671,427	629,026	658,073	696,362
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	5.55	5.48	(6.31)	4.62	5.82

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2565

ทั้งนี้ จากมาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลในปี 2563 และ 2564 ส่งผลให้ อปท. สูญเสียรายได้ จำนวนประมาณ 32,049 ล้านบาท และ 30,891 ล้านบาทตามลำดับ โดย อปท. ได้รับความจูงใจงบประมาณเพื่อชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปจากการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ภาษีที่ดินฯ) ในปีภาษี 2563 แล้ว จำนวน 12,037.72 ล้านบาท²⁸ สำหรับปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลมีนโยบายลดภาษีที่ดินฯ ให้แก่ผู้เสียภาษีการจัดเก็บภาษีที่ดินของปีภาษี พ.ศ. 2566 เพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และลดภาระให้กับประชาชนจากการเพิ่มขึ้นของราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในปี 2566 ทั้งนี้ คาดว่า จะทำให้ อปท. สูญเสียรายได้ภาษีที่ดินฯ ประมาณ 6,288 ล้านบาท²⁹ จากประมาณการจัดเก็บรายได้ ภาษีที่ดินฯ ในปี 2566 จำนวน 43,670 ล้านบาท

นอกจากนี้ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของฐานะการคลังของ อปท. ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนในระยะต่อไป รัฐบาลควรสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้และขยายฐานรายได้ภาษีของ อปท. ผ่านการเชื่อมโยงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บรายได้ของ อปท. เช่น การเชื่อมโยงฐานข้อมูลกับกรมที่ดินเพื่อให้ อปท. ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินและสามารถจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของ อปท. ในระบบคอมพิวเตอร์ รวมทั้งมีฐานข้อมูลบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างครบถ้วนสมบูรณ์เป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้ อปท. สามารถบริหารจัดการทรัพย์สิน และจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.2.11 เงินสะสมของ อปท. ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 ลดลงจากปีก่อน อยู่ที่ 282,913 ล้านบาท แบ่งเป็น (1) เงินสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 24,904 ล้านบาท (2) เงินสะสมของเทศบาลมีจำนวน 132,577 ล้านบาท และ (3) เงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีจำนวน 125,432 ล้านบาท (ตารางที่ 2.7) ทั้งนี้ เงินสะสมของ อปท. หากมีน้อยเกินไปอาจส่งผลให้ความสามารถในการรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินและการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในแต่ละท้องถิ่นลดลง ในทางตรงกันข้าม หากเงินสะสมของ อปท. มากเกินไป อปท. ควรนำเงินสะสมส่วนเกินมาบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ๆ แล้ว ยังช่วยลดภาระทางการคลังให้กับรัฐบาลด้วย

ตารางที่ 2.7 แนวโน้มเงินสะสมของ อปท. (ณ สิ้นเดือนกันยายน)

หน่วย: ล้านบาท

	2562	2563	2564	2565
อบจ.	43,133	53,255	57,363	24,904
เทศบาล	141,916	174,566	183,109	132,577
อบต.	90,885	117,768	118,212	125,432
รวม	275,904	345,589	358,684	282,913

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

หมายเหตุ: ข้อมูลไม่รวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

²⁸ จาก งบม. รายจ่ายฯ 2564 จำนวน 10,067.59 ล้านบาท และจาก งบม. รายจ่ายฯ 2565 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 1,970.1330 ล้านบาท (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2565)

²⁹ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2565 ได้มีมติเห็นควรให้การจูงใจงบประมาณเพื่อชดเชยรายได้ให้แก่ อปท. ตามมาตรการลดภาษีที่ดินฯ ปี 2566 เป็นไปตามความเห็นสำนักงบประมาณ ดังนี้ “มาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างปี 2566 เป็นมาตรการที่ดำเนินการต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของ อปท. โดยตรง ... สำหรับเงินชดเชยรายได้ฯ ส่วนที่เหลือ จะพิจารณาชดเชยตามสมควรต่อไป โดยขึ้นอยู่กับสถานะเศรษฐกิจและฐานะทางการเงินการคลังของรัฐบาล ซึ่งการบรรเทาผลกระทบจากมาตรการดังกล่าวแล้วบางส่วนก่อให้เกิดภาระงบประมาณระยะยาว จึงจำเป็นต้องศึกษารายละเอียดผลกระทบของ อปท. ในภาพรวมและผลกระทบของแต่ละแห่ง รวมถึงต้องพิจารณาถึงแหล่งรายรับอื่นและเงินสะสมของ อปท. แต่ละแห่งประกอบด้วย โดยยึดหลักความร่วมมือและรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลและ อปท. ...”)

2.2 ภาระผูกพันของรัฐบาล

ภาระผูกพันที่สำคัญของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 (ตารางที่ 2.8) มีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1 ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)

1) หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง มีจำนวนทั้งสิ้น 8,693,789.64 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 50.63 ของ GDP (ร้อยละ 83.80 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด) แนวนโยบายเพิ่มขึ้น แบ่งเป็น (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 8,131,552 ล้านบาท แนวนโยบายเพิ่มขึ้น (2) หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ 320,948 ล้านบาท แนวนโยบายเพิ่มขึ้น และ (3) หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ 241,289 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน

2) ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ 601,512 ล้านบาท แนวนโยบายเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ประมาณการภาระผูกพันที่มาจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีจำนวนรวมทั้งสิ้น อยู่ที่ 1,039,920 ล้านบาท แบ่งเป็น (1) ส่วนที่รวมอยู่ในหนี้สาธารณะแล้ว 206,048 ล้านบาท (2) ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาล 601,512 ล้านบาท และ (3) ประมาณการภาระผูกพันส่วนที่ยังไม่รับรู้ 232,360 ล้านบาท

3) ภาระค้ำจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม 70,343 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน

4) ภาระผูกพันในการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. Soft Loan)³⁰ ประมาณการเบื้องต้น อยู่ที่ 3,500 ล้านบาท

5) ภาระผูกพันจากการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. ฟื้นฟู)³¹ รวมสูงสุดไม่เกิน 67,520 ล้านบาท

2.2.2 ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)

1) หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระ มีจำนวนทั้งสิ้น 1,680,147.95 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.78 ของ GDP (ร้อยละ 16.20 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด) แบ่งเป็น

1.1) หนี้ที่รัฐบาลกู้เงินเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน (FIDF) จำนวน 672,614 ล้านบาท โดยมีแหล่งเงินในการชำระหนี้หลักมาจากเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง³²

³⁰ รัฐบาลต้องชดเชยส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยให้กับสถาบันการเงินสำหรับช่วงหกเดือนแรกที่ไม่มีการเรียกเก็บดอกเบี้ยจากผู้กู้ (ตามมาตรา 9) และต้องรับภาระชดเชยความเสียหายให้กับสถาบันการเงิน หากสินเชื่อดังกล่าวกลายเป็นหนี้ด้อยคุณภาพ (Non-performing Loans: NPLs) ไม่เกินร้อยละ 70 ของสินเชื่อที่ปล่อยเพิ่มกรณีเงินสินเชื่อไม่เกิน 50 ล้านบาท และไม่เกินร้อยละ 60 ของสินเชื่อที่ปล่อยเพิ่มกรณีเงินสินเชื่อ 50-500 ล้านบาท (ตามมาตรา 11)

³¹ รัฐบาลต้องชดเชยส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยให้กับสถาบันการเงินสำหรับช่วงหกเดือนแรกที่ไม่มีการเรียกเก็บดอกเบี้ยจากผู้กู้ (ตามมาตรา 11) รวมถึงชดเชยค่าธรรมเนียมการค้ำประกันสินเชื่อให้กับบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของวงเงินค้ำประกันสินเชื่อ (ตามมาตรา 13) และชดเชยผลขาดทุนจากการดำเนินการให้กับ บสย. (ตามมาตรา 14)

³² แม้จะมีปรับลดอัตราเงินนำส่งจากสถาบันการเงินจากอัตราร้อยละ 0.46 ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองรวมทั้งยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชนต่อปี เหลือร้อยละ 0.23 ต่อปี เป็นการชั่วคราวในปี 2563 – 2565 แต่กองทุนยังคงมีแหล่งรายได้จากสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อนำมาชำระหนี้ต้นได้อย่างต่อเนื่อง

1.2) หนี้เงินกู้ของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่รัฐบาลไม่รับภาระ จำนวน 458,856 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐบาลที่มีปัญหาฐานะการเงินและ/หรืออยู่ภายใต้แผนฟื้นฟู อาทิ รฟท. ขสมก. ธพว.

1.3) หนี้รัฐบาล (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และหน่วยงานของรัฐบาลที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 548,679 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน โดยส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐบาลที่มีฐานะการเงินที่มั่นคง อาทิ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กฟผ. กฟภ. การไฟฟ้านครหลวง และหน่วยงานของรัฐบาล อาทิ สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

2) การพิจารณาขดเชยการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินฯ ให้กับ อปท. ตามความจำเป็นและสมควร ทั้งนี้ ประมาณการการสูญเสียรายได้ในปี 2563 2564 และ 2566 อยู่ที่ 32,049 30,891 และ 6,288 ล้านบาท ตามลำดับ

3) การพิจารณาดูแลคุ้มครองเจ้าหนี้ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้จากการปิดบริษัทประกันวินาศภัย หากกองทุนประกันวินาศภัยไม่สามารถบริหารจัดการได้ ทั้งนี้ ยอดเงินขอรับชำระหนี้ ณ สิ้นปี 2565 อยู่ที่ประมาณ 60,000 ล้านบาท

ตารางที่ 2.8 สรุปภาระผูกพันของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565

ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง จำนวน 8,693,789.64 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 50.63 ของ GDP แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 8,131,552 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.2 หนี้รัฐบาลที่รัฐบาลให้กู้ต่อและรับภาระ 320,948 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.3 หนี้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ 241,289 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน 2. ลูกหนี้การชดเชยจากรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ 601,512 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยสัดส่วนรายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 ต่อ งบ. รายจ่ายฯ 2565 อยู่ที่ร้อยละ 2.67 (82,696 ล้านบาท) (ทั้งนี้ ประมาณการภาระผูกพันที่มาจากโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีจำนวนรวมทั้งหมด อยู่ที่ 1,039,920 ล้านบาท*) 3. ภาระค้ำจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม 70,343 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 4. ภาระผูกพันจาก พ.ร.ก. Soft loan ประมาณการเบื้องต้น อยู่ที่ 3,500 ล้านบาท 5. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. ฟื้นฟูฯ ประมาณการเบื้องต้น อยู่ที่ 67,520 ล้านบาท	1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระ จำนวน 1,680,147.95 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.78 ของ GDP แนวโน้มเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF 672,614 ล้านบาท ลดลงต่อเนื่อง 1.2 หนี้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ 458,856 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 1.3 หนี้รัฐบาล (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และหน่วยงานของรัฐบาลที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 548,679 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 2. การพิจารณาขดเชยการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินฯ ให้กับ อปท. ตามความจำเป็นและสมควร ทั้งนี้ ประมาณการการสูญเสียรายได้ในปี 2563 2564 และ 2566 อยู่ที่ 32,049 30,891 และ 6,288 ล้านบาท ตามลำดับ ** 3. การพิจารณาดูแลคุ้มครองเจ้าหนี้ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้จากการปิดบริษัทประกันวินาศภัย หากกองทุนประกันวินาศภัยไม่สามารถบริหารจัดการได้ ทั้งนี้ ยอดเงินขอรับชำระหนี้ ณ สิ้นปี 2565 อยู่ที่ประมาณ 60,000 ล้านบาท

ที่มา: รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: * แบ่งเป็น (1) ส่วนที่รวมอยู่ในหนี้สาธารณะแล้ว 206,048 ล้านบาท (2) ลูกหนี้การชดเชยจากรัฐบาล 601,512 ล้านบาท และ

(3) ประมาณการภาระผูกพันส่วนที่ยังไม่รับรู้ 232,360 ล้านบาท

** รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปจากการลดภาษีที่ดินฯ ในปีภาษี 2563 แล้ว จำนวน 12,037.72 ล้านบาท

