

รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๕

คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปี เพื่อแสดงผลการประเมินความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาค ระบบการเงิน นโยบายของรัฐบาล และผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ที่อาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาล และแนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

สำเนา

ที่ นร ๐๕๐๕/๙๕๕๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๙ มีนาคม ๒๕๖๖

เรื่อง รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๕

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

อ้างถึง หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๓/๔๖๒๘ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๖

ตามที่ได้เสนอรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๕ ไปเพื่อคณะรัฐมนตรีทราบ
ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๖ รับทราบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง
ตามบัญชีแนบท้ายทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

ปริญญางาน งามธรรมคุณ

(นางสาวปริญญางาน งามธรรมคุณ)

ผู้อำนวยการกองพัฒนาศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองพัฒนาศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๗๒๔ (ณัฐนรี), ๑๕๒๒ (ทรัพย์สิน)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๔๔๖

www.soc.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@soc.go.th

บัญชีรายชื่อผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แจ้งรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๕
ให้ทราบ ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน
๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน
๔. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
๕. เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๖. ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๑๐๐๗/ ๕๖๒๕



กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ ๖
กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

๒๗ มีนาคม ๒๕๖๖

เรื่อง รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๕

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๕

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอเรื่องรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๕ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีทราบ โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี และเป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) ที่กำหนดให้ต้องเสนอเรื่องนี้ รวมทั้งเป็นการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสุพัฒนพงษ์ พันธ์มีเชาว์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลังได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

๑. ข้อยกกฎหมาย

มาตรา ๗๘ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ กำหนดให้ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปี ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงผลการประเมินความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาค ระบบการเงิน นโยบายของรัฐบาล และผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ที่อาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาล และแนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงนั้น

เมื่อกระทรวงการคลังได้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีแล้ว ให้นำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เพื่อเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา ๗๘ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ และเพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับทราบถึงความเสี่ยงทางการคลังที่มีอยู่ของประเทศไทย

๓.สาระสำคัญของเรื่อง

รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๕ (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๓.๑ ภาวะงบประมาณ

๓.๑.๑ สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายได้

ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ ๒๕๖๕ มีจำนวน ๒,๕๓๑,๖๕๖ ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ ๖.๕๗ จากปีก่อนจากเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ราคาน้ำมันดิบที่เพิ่มสูงขึ้น และอัตราแลกเปลี่ยนที่อ่อนค่าลง ส่งผลให้กลุ่มรายได้รัฐบาลที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูง กลุ่มรายได้รัฐบาล

/ที่เกี่ยวข้อง ...

ที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน และกลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศขยายตัวจากปีก่อน อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บรายได้ยังคงต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ทั้งนี้ มุมมองความเสี่ยงด้านรายได้ในปีงบประมาณ ๒๕๖๖ คาดว่าจะอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากเศรษฐกิจที่ยังสามารถขยายตัวต่อเนื่องจากปีก่อน โดยในระยะปานกลางรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มสัดส่วนรายได้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ที่มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องด้วย

๓.๑.๒ สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายจ่าย

วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ มีจำนวน ๓,๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ปรับตัวลดลงร้อยละ ๕.๖๖ จากปีก่อน ในขณะที่รัฐบาลมีรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน คิดเป็นร้อยละ ๖๖.๗๒ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๖๒.๗๘ ในปีงบประมาณ ๒๕๖๔ โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ปรับตัวลดลง ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันจากการดำเนินนโยบายในอดีต และรายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ ส่งผลให้พื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) สำหรับรายจ่ายลงทุนลดลงอยู่ที่ร้อยละ ๑๙.๗๔ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ แนวโน้มความเสี่ยงด้านรายจ่ายในระยะปานกลางจะปรับตัวดีขึ้นเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ ๒๕๖๕ จากวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่กลับมาขยายตัวได้ในระดับปกติ อย่างไรก็ตาม อาจมีแรงกดดันจากรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันที่เพิ่มสูงขึ้นจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวในระดับสูงในช่วง COVID-19 ที่ผ่านมา รวมถึงรายจ่ายสวัสดิการของบุคลากรภาครัฐและประชาชนที่จะเพิ่มขึ้นตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

๓.๑.๓ สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

ระดับเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๕ มีจำนวน ๖๒๔,๐๑๙ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจากการเกินดุลเงินสดของภาคงบประมาณเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ระดับเงินคงคลังปรับตัวสูงขึ้นต่อเนื่องจาก ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๒ สะท้อนถึงสภาพคล่องการเบิกจ่ายงบประมาณที่ยังคงอยู่ในระดับบริหารจัดการได้

๓.๑.๔ สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านหนี้

ระดับหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๕ มีจำนวน ๑๐,๓๗๓,๙๓๗.๕๙ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖๐.๔๑ ต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวในช่วงวิกฤต COVID-19 ที่ผ่านมา โดยในปีงบประมาณ ๒๕๖๕ รัฐบาลขาดดุลการคลัง (รวมรายจ่ายจากเงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ) จำนวน ๑,๐๐๘,๗๑๗ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๕.๘๑ ต่อ GDP โดยมีการกู้เงินสุทธิจำนวน ๙๙๕,๘๕๓ ล้านบาท ซึ่งยังคงอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับช่วงสถานการณ์ปกติ ในขณะที่ต้นทุนการกู้ยืมเงินของรัฐบาลได้ปรับตัวสูงขึ้นอยู่ในระดับใกล้เคียงกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 ส่งผลให้หลังจากนี้รัฐบาลต้องเพิ่มความระมัดระวังในการก่อหนี้ในระดับสูง

๓.๒ ความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

๓.๒.๑ เงินกองทุนประกันสังคมปรับลดลงจากปีก่อนจากมูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาดที่ลดลง และการลดอัตราการจ่ายเงินสมทบของนายจ้างและผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ ๓๙ และ ๔๐ ในขณะที่รายจ่ายเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 นอกจากนี้ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุส่งผลให้จำนวนผู้ประกันตนวัยแรงงานเข้าสู่ระบบลดลงด้วย

๓.๒.๒ การปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบของรัฐบาลเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) และการเริ่มจ่ายเงินบำนาญชราภาพให้กับสมาชิกในปี ๒๕๖๖ อาจทำให้รัฐบาลมีความเสี่ยงในการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยส่วนต่างผลตอบแทน หาก กอช. ไม่สามารถบรรลุอัตราผลตอบแทนที่รับประกันไว้

๓.๒.๓ ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสุทธิติดลบจำนวนมากจากราคาลังงานโลกที่ปรับตัวสูงขึ้น ส่งผลให้กองทุนต้องจ่ายเงินอุดหนุนชดเชยราคาก๊าซ LPG และราคาขายปลีกดีเซล เพื่อพยุงราคาลังงานในประเทศไม่ให้สูงเกินไป อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นปี ๒๕๖๖ สถานการณ์ราคาลังงานเริ่มปรับตัวดีขึ้น โดยคาดว่าฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ติดลบจะคลี่คลายลง และกองทุนจะสามารถชำระหนี้คืนได้โดยไม่เป็นภาระงบประมาณของรัฐบาลในอนาคต

๓.๒.๔ ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในปีบัญชี ๒๕๖๕ ปรับตัวดีขึ้น แต่ยังคงต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 นอกจากนี้ เงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมยังลดลง โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากรัฐวิสาหกิจกลุ่มไฟฟ้าที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการตรึงค่าไฟฟ้าผันแปรอัตโนมัติ (Ft) เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับผู้ประกอบการและประชาชน

๓.๒.๕ ฐานะการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) ในภาพรวมยังคงอยู่ในระดับมีเสถียรภาพ อย่างไรก็ตาม ควรติดตามระดับหนี้เสียที่เพิ่มขึ้นของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จากการด้อยคุณภาพของลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤต COVID-19 และมาตรการพักชำระหนี้เกษตรกรที่สิ้นสุดลงในปี ๒๕๖๕

๓.๒.๖ ฐานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ในภาพรวมอยู่ในระดับแข็งแกร่ง โดยอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) ยังคงสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรฐานสากล และคุณภาพสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์ปี ๒๕๖๕ ในภาพรวมปรับตัวดีขึ้นจากการปรับโครงสร้างหนี้และบริหารจัดการคุณภาพหนี้

๓.๒.๗ ภาคประกันภัยอาจได้รับผลกระทบจากวิกฤต COVID-19 โดยยอดเงินขอรับชำระหนี้อยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับจำนวนเงินกองทุนประกันวินาศภัย อย่างไรก็ตาม การจ่ายเงินของกองทุนประกันวินาศภัยเป็นไปในลักษณะของการทยอยจ่าย จึงทำให้กองทุนยังสามารถบริหารจัดการยอดขอรับชำระหนี้ดังกล่าวได้ และเป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในวงจำกัด

๓.๒.๘ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปรับตัวดีขึ้นในปีงบประมาณ ๒๕๖๕ อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ ๒๕๖๖ รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ภาษีที่ดินฯ) สำหรับการจัดเก็บภาษีของปีภาษี พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งจะส่งผลให้ อปท. มีรายได้จากภาษีที่ดินฯ ลดลง

๓.๓ ข้อเสนอแนะ

๓.๓.๑ ทบทวนมาตรการยกเว้นภาษีและมาตรการลดหย่อนต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้โดยให้มีเท่าที่จำเป็น ควบคู่ไปกับผลักดันแนวทางเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลให้มีผลในทางปฏิบัติ เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้เพียงพอต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่จำเป็นรวมทั้งเพื่อเพิ่มศักยภาพในการชำระหนี้ในอนาคต

๓.๓.๒ พิจารณาปรับลดรายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็น โดยปฏิรูปโครงสร้างบุคลากรภาครัฐให้มีขนาดที่เหมาะสม ปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับประชาชนโดยบูรณาการข้อมูลและการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน และดำเนินโครงการตามมาตรา ๒๘ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ เท่าที่จำเป็น โดยควรมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการและผลักดันโครงการที่มีการดำเนินการเป็นประจำทุกปีและสามารถวางแผนล่วงหน้าได้ให้เสนอขอรับจัดสรรงบประมาณจากกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นลำดับแรก เป็นต้น

๓.๓.๓ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่มีภาระผูกพันชัดเจนโดยเฉพาะในส่วนของงบชำระหนี้ให้เพียงพอต่อการบริหารจัดการ

๓.๓.๔ กรณีที่ผลการจัดเก็บรายได้สูงกว่าประมาณการ รัฐบาลควรพิจารณาปรับลดวงเงินกู้ชดเชยเพื่อการขาดดุลลงเป็นลำดับแรก เพื่อลดแรงกดดันต่อการบริหารจัดการด้านหนี้

๔. ข้อเสนอของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบรายงานความเสี่ยงทางการคลัง
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๕ ตามข้อ ๓

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

กองนโยบายการคลัง

โทร. ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๕๖๒ ๓๕๕๒

โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๘๕

E-mail porntipa@fpo.go.th



สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒ : รายงานความเสี่ยงทางการคลัง
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๕