



กวค.๒๖.....
วันที่ ๒๖ มี.ค. ๒๕๖๘
เวลา ๑๖.๕๕.....

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๑๐๐๓/ ๓๙๙๙๓



กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ ๖
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๖ มีนาคม ๒๕๖๘

เรื่อง รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๗

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๗

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอเรื่องรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๗ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีทราบ โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีได้ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี และเป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) ที่กำหนดให้ต้องเสนอเรื่องนี้

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

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

เมื่อกระทรวงการคลังได้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีแล้วให้นำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (คณะกรรมการฯ) เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

๒. ความเร่งด่วนของเรื่อง

มาตรา ๗๘ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ กำหนดให้ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปี นำเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

๓. สารสำคัญ

รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๗ (รายงานความเสี่ยงฯ) (สิ่งที่ส่งมาด้วย) มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๓.๑ ความเสี่ยงด้านรายได้ รัฐบาลยังคงจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมายในปีงบประมาณ ๒๕๖๗ แต่มีปัจจัยกดดันต่อเนื่องไปในปีงบประมาณ ๒๕๖๘ และระยะปานกลาง โดยในปีงบประมาณ ๒๕๖๗ กลุ่มรายได้รัฐบาลที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูงขยายตัวในระดับต่ำที่ร้อยละ ๒.๑๖ เมื่อเทียบกับปีก่อน เนื่องจากผลการจัดเก็บภาษีรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีธุรกิจเฉพาะ ได้รับผลกระทบจากยอดขายรถยนต์และยอดขายอสังหาริมทรัพย์ที่ลดลง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของตลาดรถยนต์ เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน และรายได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐ ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากปีก่อนอย่างมีนัยสำคัญ ตามแรงกดดันในการดำเนินมาตรการลดอัตราภาษีน้ำมันที่ลดลง รวมถึงมีรายได้พิเศษและการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติม ส่งผลให้ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ ๒๕๖๗ ในภาพรวมเป็นไปตามเป้าหมายอยู่ที่ ๒,๗๙๗,๖๗๙ ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ ๔.๙๑ จากปีก่อน คิดเป็นสัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) (ปีปฏิทิน) อยู่ที่ร้อยละ ๑๕.๐๖ เพิ่มขึ้นจากปีก่อน สำหรับมุมมองความเสี่ยงในอนาคต คาดว่า อาจมีปัจจัยกดดันต่อเนื่องที่สำคัญจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดรถยนต์ ผลกระทบจากการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ในปีก่อน รวมไปถึงประมาณการเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงกว่าที่ประมาณการไว้ นอกจากนี้ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเมื่อเทียบกับ GDP ในระยะปานกลาง ยังคงอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤตการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-๑๙) และค่าเฉลี่ยกลุ่มประเทศเกิดใหม่ (Emerging Economies)

๓.๒ ความเสี่ยงด้านรายจ่าย ยังคงมีปัจจัยกดดันจากรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพัน และรายจ่ายด้านสวัสดิการที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในส่วนของรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลัง รายจ่ายชำระดอกเบี้ย ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ส่งผลให้ภาพรวมรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนปรับตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๑.๔๐ จากปีงบประมาณ ๒๕๖๖ อย่างไรก็ตาม จากวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๗ ที่ขยายตัวในระดับสูงที่ร้อยละ ๑๓.๐๙ จากปีก่อน ส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนในปีงบประมาณ ๒๕๖๗ ลดลงเล็กน้อยจากปีก่อน อยู่ที่ร้อยละ ๖๖.๑๑ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๗ สำหรับมุมมองความเสี่ยงในอนาคต พบว่า สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนในปีงบประมาณ ๒๕๖๘ จะปรับตัวลดลงชั่วคราว เนื่องจากไม่มีรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลัง รวมถึงรายจ่ายเพื่อชำระคืนยอดคงค้างตามมาตรา ๒๘ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ปรับตัวลดลงชั่วคราว ในขณะที่ในระยะปานกลางสัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนยังคงมีปัจจัยกดดันจากรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันที่มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญตามระดับหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้น รวมถึงภาระรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังจากการตั้งงบประมาณบางรายการไว้ไม่เพียงพอ ในขณะที่สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการยังคงปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยอาจมีแรงกดดันจากสังคมในการจัดสรรสวัสดิการเพิ่มเติม ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายปรับเพิ่มงบประมาณจ่ายรายหัวและเพิ่มรายการสิทธิประโยชน์ ส่งผลให้งบประมาณที่ต้องจัดสรรให้กับกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพิ่มสูงขึ้นจากฐานเดิมในปีงบประมาณ ๒๕๖๙ เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยบวกส่วนหนึ่งจากรายจ่ายเงินสำรองเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่คาดว่าจะปรับตัวลดลงในปีงบประมาณ ๒๕๖๙ เป็นต้นไป

๓.๓ ความเสี่ยงด้านหนี้ ยังคงมีปัจจัยกดดันจากระดับหนี้สาธารณะที่ยังอยู่ในระดับสูง และความสามารถในการชำระหนี้ที่ลดลงเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-๑๙ ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยเริ่มเข้าสู่แนวโน้มขาลง โดยหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๗ มีจำนวนอยู่ที่ ๑๑,๖๒๗,๘๕๓.๕๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖๓.๒๐ ต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลมีการกู้เงินสุทธิ (หลังหักรายจ่ายชำระหนี้) อยู่ที่ ๔๙๔,๒๖๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒.๖๙ ต่อ GDP ลดลงจากปีก่อน โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากการพักวงเงินกู้เหลือปี (๒๕๖๖ - ๒๕๖๗) จำนวน ๕๐,๓๕๖ ล้านบาท และมีวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลที่มีการลงนามในสัญญากู้ยืมแล้ว แต่ยังไม่มีการเบิกใช้ในปีงบประมาณ ๒๕๖๗ จำนวน ๙๗,๐๐๐ ล้านบาท และวงเงินที่ขยายระยะเวลาการกู้ออกไปในปีงบประมาณ ๒๕๖๘ จำนวน ๑๔๕,๐๐๐ ล้านบาท ในส่วนของภาระดอกเบี้ยต่อรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ ๒๕๖๗ เพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ ๙.๕๙ สะท้อนถึงความสามารถในการชำระหนี้ที่ปรับตัวลดลง โดยเป็นผลจากอัตราดอกเบี้ยและระดับหนี้คงค้างที่ปรับตัวเพิ่มขึ้นในช่วงที่ผ่านมา และความพยายามในการยืดอายุหนี้ของรัฐบาลให้ยาวขึ้น ในขณะที่การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลขยายตัวได้ในระดับต่ำ

สำหรับมุมมองความเสี่ยงด้านหนี้ในระยะปานกลางจะมีความเปราะบางเพิ่มขึ้น โดย (๑) ประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อยู่ที่ร้อยละ ๖๙.๓๒ ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๗๒ ตามระดับการขาดดุลงบประมาณที่ยังอยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้น เฉลี่ยร้อยละ ๓.๓๗ ต่อปี สูงกว่าปัจจัยบวกเชิงโครงสร้างจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ช่วยให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ลดลงเฉลี่ยร้อยละ ๒.๗๐ ต่อปี และ (๒) ดัชนีเตือนภัยทางการคลัง ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๖๗ มีค่าอยู่ที่ ๓.๓๖ (จากระดับขีดเตือนภัยที่ค่า ๕) ส่งสัญญาณให้รัฐบาลระมัดระวังการดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณสูงต่อเนื่องเป็นไตรมาสที่ ๑๔ โดยมีตัวบ่งชี้ที่แสดงค่าผิดปกติได้แก่ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ รายได้รัฐบาล ดุลการคลัง หนี้รัฐบาล ราคาน้ำมันดิบ และอัตราแลกเปลี่ยน สะท้อนถึงความเสี่ยงของภาคการคลัง ทั้งจากฐานะการคลังของรัฐบาล และอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลที่อาจยังมีแรงกดดันจากปัจจัยภายนอก รวมถึงความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจและแรงกดดันในการบรรเทาผลกระทบจากราคาพลังงานที่ยังมีอยู่ อย่างไรก็ตาม ตลาดการเงินภายในประเทศยังคงอยู่ในระดับแข็งแกร่ง ประกอบกับเงินสำรองระหว่างประเทศยังอยู่ในระดับสูง ทำให้มีก้นขอรองรับความผันผวนจากปัจจัยภายนอกประเทศได้ ส่งผลให้หากมีความจำเป็นรัฐบาลยังคงมีสภาพคล่องในการกู้ยืมเงินภายใต้ต้นทุนที่ยอมรับได้

๓.๔ ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ภายใต้การติดตามและบริหารจัดการอย่างใกล้ชิด โดยระดับเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๗ ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อน อยู่ที่ ๕๑๔,๑๐๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๗๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๘ อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับอดีตที่ผ่านมา โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเบิกใช้เงินคงคลังสำหรับรายจ่ายที่งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๗ ตั้งไว้ไม่เพียงพอ รวมทั้งสิ้น ๑๒๓,๕๔๑ ล้านบาท (ซึ่งรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังในส่วนดังกล่าวในปีงบประมาณ ๒๕๖๙ ต่อไป) และมีการชะลอการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลของปีงบประมาณ ๒๕๖๗ บางส่วนออกไปในปีงบประมาณ ๒๕๖๘ ทั้งนี้ สภาพคล่องในปีงบประมาณ ๒๕๖๘ อาจมีปัจจัยกดดันเพิ่มเติม (๑) หากการจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามประมาณการ โดยรัฐบาลมีวงเงินกรอบกู้ยืมรายจ่ายสูงกว่ารายได้รองรับกรณีดังกล่าวได้เพียง ๔,๙๒๐ ล้านบาท รวมถึง (๒) อาจมีรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอและต้องเบิกใช้จากเงินคงคลังในระดับสูง ซึ่งประเด็นความเสี่ยงต่าง ๆ ดังกล่าวอาจเป็นปัจจัยกดดันต่อการบริหารสภาพคล่องต่อเนื่องไปในอนาคตที่ควรระมัดระวังและบริหารจัดการอย่างใกล้ชิด

๓.๕ แนวทางในการรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

เพื่อลดความเสี่ยงต่าง ๆ ดังกล่าวในอนาคต รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการเร่งรัดลดระดับการขาดดุลกลับสู่ระดับปกติ ที่ไม่เกินร้อยละ ๓ ของ GDP เพื่อฟื้นฟูพื้นที่การคลังสำหรับรองรับวิกฤตและผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยดำเนินการ (๑) ปฏิรูปโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้รัฐบาล พร้อมทั้งทบทวนมาตรการยกเว้น/ลดหย่อนต่าง ๆ ให้มีเท่าที่จำเป็น เพื่อให้รัฐบาลยังคงสามารถจัดหางบประมาณรายจ่ายประจำปีเพียงพอสำหรับรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยไม่เบียดบังรายจ่ายลงทุนซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนในระยะยาว ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบรายได้รัฐบาลเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการดังกล่าวแล้ว (๒) ปรับลดรายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นลง โดยให้ความสำคัญกับโครงการที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน พร้อมทั้งให้หน่วยงานของรัฐพิจารณานำเงินนอกงบประมาณมาดำเนินการกิจของหน่วยงานเป็นลำดับแรก ทั้งนี้ สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาค่ารักษาพยาบาลของระบบสวัสดิการการรักษาพยาบาลของไทย เพื่อร่วมกันพิจารณาแนวทางในการลดภาระ หรือเพิ่มประสิทธิภาพค่าใช้จ่ายสำหรับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล ที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุด้วยแล้ว และ (๓) ส่งเสริมการออมเพื่อการเกษียณของประชาชนให้มีความครอบคลุมและเพียงพอมากยิ่งขึ้น ควบคู่ไปกับพิจารณาแนวทางในการแก้ปัญหาความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมในระยะยาวต่อไป

๔. ประโยชน์และผลกระทบ

การจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีเป็นการแสดงถึงความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency) ในการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งมุมมองความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอนต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสถานะการคลัง อีกทั้งยังทำให้รัฐบาลทราบถึงสถานะทางการคลังที่แท้จริง และสามารถบริหารทรัพยากรภาคการคลังได้อย่างระมัดระวัง ซึ่งถือเป็นกลไกหนึ่งในการส่งเสริมการรักษาวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline)

๕. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา หรือการสูญเสียรายได้

ไม่มี

๖. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้มีการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เพื่อพิจารณาจัดทำรายงานความเสี่ยงฯ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความเห็นชอบร่างรายงานความเสี่ยงฯ ดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘

๗. ข้อกฎหมาย

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

/ เมื่อกระทรวง ...

เมื่อกระทรวงการคลังได้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีแล้ว ให้นำเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

๘. ข้อเสนอของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบรายงานความเสี่ยงฯ ตามข้อ ๓
จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายพิชัย ชุณหวชิร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

กองนโยบายการคลัง

โทร. ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๕๖๗ (ธิดา)

โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๘๕

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ thisudam@fpo.go.th



สิ่งที่ส่งมาด้วย : รายงานความเสี่ยงทางการคลัง
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๗