



pbo
Parliamentary budget office
สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565





วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565



เรื่อง วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
ฉบับที่ 8/2564
จัดพิมพ์ครั้งที่ 1/2564
จำนวนหน้า 116 หน้า
จำนวนพิมพ์ 750 เล่ม
ที่ปรึกษา นางพรพิศ เพชรเจริญ เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร
นายศิโรจน์ แพทย์พันธุ์ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
จัดทำโดย สำนักงานประมาณของรัฐสภา
พิมพ์ที่ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนพญาไท ปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทรศัพท์ 0 2218 3549 – 50
โทรสาร 0 2218 3547



เอกสารวิชาการ “วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565



แบบสำรวจความพึงพอใจต่อเอกสารวิชาการ
ของสำนักงานประมาณของรัฐสภา (PBO)
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



คำนำ

คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2564 เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 และเอกสารประกอบงบประมาณ โดยมีวงเงินงบประมาณทั้งสิ้น 3,100,000 ล้านบาท ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้นำเสนอองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีคำสั่งนัดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 3 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ 31 พฤษภาคม 2564 ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 1 มิถุนายน 2564 และ ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ วันพุธที่ 2 มิถุนายน 2564 โดยกำหนดระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ได้จัดทำเอกสารวิชาการ “วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565” โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย ภาวะเศรษฐกิจมหภาคและแนวโน้มทางการคลัง ปัจจัยเสี่ยงทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การแพร่ระบาดของ COVID-19 การดำเนินนโยบายของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และความสามารถในการดึงดูดการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศของประเทศไทย สำหรับปัจจัยเสี่ยงทางการคลัง ได้แก่ รายจ่ายบุคลากรภาครัฐ การผูกพันงบประมาณข้ามปี ภาระงบประมาณจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมทั้งนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ข้อเสนอแนะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ในมิติต่าง ๆ การวิเคราะห์ผลกระทบต่อกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ การวิเคราะห์รายการเงินรวมภาครัฐ และประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณที่ผ่านมา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารวิชาการฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมาธิการฯ คณะอนุกรรมาธิการฯ ส่วนราชการ และผู้สนใจโดยทั่วไป

(นางพรพิศ เพชรเจริญ)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พฤษภาคม 2564



บทสรุปผู้บริหาร

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาได้จัดทำ“รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565” เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ที่รัฐบาลเสนอ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เกิดขึ้นท่ามกลางสถานการณ์เศรษฐกิจโลกเกิดภาวะชะงักงัน อันเนื่องมาจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ส่งผลให้ระบบการเงิน การค้า การลงทุน และระบบเศรษฐกิจของโลก รวมถึงประเทศไทยหดตัวอย่างรุนแรง โดยคาดการณ์ว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะทำให้การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยช่วงปี 2563 - 2565 มีผลติดลบต่อเนื่อง กระทบต่อการจัดเก็บรายได้และฐานะการคลังของรัฐอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ประกอบกับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่ผ่านมารัฐบาลได้มีการกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 จำนวนมาก รวมถึงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง ทำให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มสูงขึ้น การดำเนินนโยบายทางการคลังและงบประมาณรายจ่ายของรัฐต่อจากนี้ไป จึงต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการวิสามัญฯ ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีประเด็นสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1. ภาวะเศรษฐกิจไทย มีการหดตัวจากที่ผ่านมา สืบเนื่องจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 ที่เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2563 ธันวาคม 2563 และเมษายน 2564 โดยอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Real GDP Growth Rate) เท่ากับ ร้อยละ -6.1 ในปี 2563 ทั้งนี้ หากสถานการณ์ดังกล่าวยังไม่คลี่คลายจะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 และเกิดความเดือดร้อนของประชาชนทุกภาคส่วนเป็นอย่างมาก ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลควรพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ โดยคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชน และส่งเสริม สนับสนุนการช่วยเหลือภาคเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบภายใต้สถานการณ์ในปัจจุบัน ที่มีแนวโน้มการจัดเก็บรายได้ที่ลดลง

2. การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล มีแนวโน้มขยายตัวตามการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของ GDP ในอนาคต อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้ นำส่งคลังต่อ GDP ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ต่ำกว่าประมาณการรายได้ 343,575 ล้านบาท สะท้อนถึงผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการจัดเก็บรายได้ส่งคลังของหน่วยงานภาครัฐเนื่องจากสถานการณ์การระบาดของ COVID-19

3. ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดของรัฐบาล นั้นแม้ปริมาณเงินคงคลังอยู่ในระดับที่เพียงพอต่อสภาพคล่องและการเบิกจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ แต่การแพร่ระบาดของ COVID-19 ส่งผลให้ขาดดุลเงินสดก่อนกู้ในปี 2563 สูงถึง 724,966 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจำนวนมาก เพื่อรักษาสภาพคล่องของเงินคงคลัง



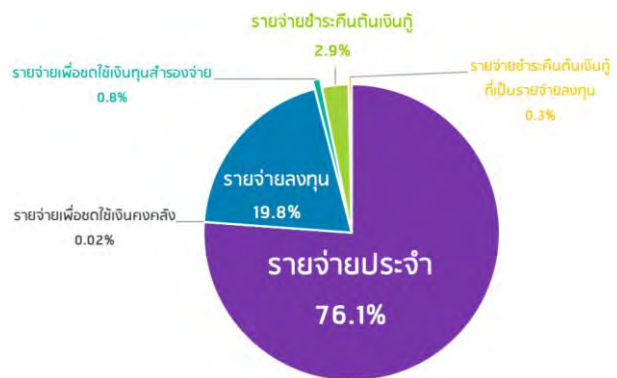
4. ประสิทธิภาพการเบิกจ่าย เป็นอีกปัจจัยหนึ่งในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยรับงบประมาณ ทั้งนี้ ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563 ในภาพรวมของประเทศเฉลี่ยร้อยละ 92.1 แต่เมื่อพิจารณาความสามารถในการเบิกจ่ายเฉพาะรายจ่ายลงทุนมีค่าเฉลี่ยเพียงร้อยละ 69.1 ซึ่งการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนที่ล่าช้าจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการลงทุนภาครัฐ และเป็นต้นทุนค่าเสียโอกาสในการพัฒนาประเทศ

5. แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ส่วนใหญ่ยังคงคล้ายคลึงกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่รัฐบาลให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 คือ 1) ให้ความสำคัญกับแผนแม่บทเฉพาะกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นผลมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 และแผนย่อยของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 23 ประเด็น และแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) ทั้ง 13 ด้าน 2) ให้ความสำคัญกับการพิจารณาให้ครอบคลุมการลงทุนจากทุกแหล่งเงิน 3) เน้นให้ความสำคัญกับสวัสดิการที่จำเป็นสำหรับกลุ่มเปราะบางทางสังคม และ 4) เพิ่มในส่วนของการดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

6. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณ พ.ศ. 2565 มีกรอบวงเงินรายจ่ายทั้งสิ้น 3,100,000 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 17.9 ต่อ GDP ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 185,962.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.7 โดยคาดว่าจะมีการจัดเก็บรายได้สุทธิ จำนวน 2,400,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 13.8 ของ GDP และวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

ไว้ จำนวน 700,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 4.0 ของ GDP ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง โดยมีโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2565 ดังนี้



1) รายจ่ายประจำ จำนวน 2,360,543.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 76.1 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 177,109.3 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 7.0

2) รายจ่ายเพื่อชดเชยใช้เงินคงคลัง จำนวน 596.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.02 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อชดเชยใช้เงินคงคลังที่ได้จ่ายไปแล้วตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3) รายจ่ายเพื่อชดเชยใช้เงินทุนสำรองจ่าย จำนวน 24,978.6 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อชดเชยใช้เงินทุนสำรองจ่ายที่ได้นำไปใช้จ่ายในการเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19

4) รายจ่ายลงทุน จำนวน 624,399.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.1 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 24,910.3 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 3.8

5) รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ จำนวน 100,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 1,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.0



ทั้งนี้ PBO ได้วิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ในมิติต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1. **งบประมาณจำแนกตามประเภทกลุ่มรายจ่าย** ประกอบด้วย 8 กลุ่มตามลำดับ ดังนี้ 1) รายจ่ายหน่วยรับงบประมาณ จำนวน 1,032,010.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 33.3 2) รายจ่ายบุคลากร จำนวน 770,160.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24.8 3) รายจ่ายงบกลาง จำนวน 571,047.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.4 4) รายจ่ายชำระหนี้ภาครัฐ จำนวน 297,631.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.6 5) รายจ่ายบูรณาการ จำนวน 208,177.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.7 6) รายจ่ายสำหรับทุนหมุนเวียน จำนวน 195,397.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.3 7) รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย จำนวน 24,978.6 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.8 และ 8) รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง จำนวน 596.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.02

2. **งบประมาณจำแนกตามประเภทงบรายจ่าย** ประกอบด้วย 5 งบรายจ่าย ดังนี้ 1) งบบุคลากร จำนวน 621,374.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.0 2) งบดำเนินงาน จำนวน 209,418.1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.8 3) งบลงทุน จำนวน 472,612.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15.2 4) งบเงินอุดหนุน จำนวน 1,072,796.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 34.6 และ 5) งบรายจ่ายอื่น จำนวน 723,798.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 23.4

3. **งบประมาณบูรณาการ (Agenda)** รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการอย่างต่อเนื่อง ด้วยการจัดสรรงบประมาณบูรณาการจำนวนทั้งสิ้น 208,177.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.7 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ มีการปรับแผนงานบูรณาการการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการอนาคต แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ และแผนบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ไปเป็นแผนงานยุทธศาสตร์ ทำให้แผนงานบูรณาการลดจาก 14 แผนงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เหลือ 11 แผนงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ซึ่งการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการที่ผ่านมามีปัญหาอุปสรรค คือ ยุทธศาสตร์ยังไม่มีทิศทางชัดเจน แต่ละหน่วยงานมีการตั้งเป้าหมายที่แตกต่างกัน การประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางของภาครัฐ ขาดการเชื่อมโยงเพื่อขับเคลื่อนร่วมกันอย่างเป็นระบบ รวมทั้งมีข้อจำกัดของโครงสร้างและสถานภาพของส่วนราชการ และข้อจำกัดของกลไกการบริหารจัดการ

4. **งบประมาณรายจ่ายงบกลาง** ตั้งไว้จำนวน 571,047.3 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 18.4 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 43,568.9 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 7.1 โดยเงินเบียด บำเหน็จ บำนาญ ยังคงเป็นรายการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณมากที่สุดจำนวน 310,600.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 54.4 ของรายจ่ายงบกลาง สำหรับ “รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” ตั้งไว้จำนวน 89,000.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15.6 ของรายจ่ายงบกลาง หรือ ร้อยละ 2.9 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

5. **งบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ** โดยหลักการแล้วรัฐวิสาหกิจต้องพึ่งพาตนเองได้โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดิน แต่ด้วยเหตุผลและความจำเป็นทำให้รัฐยังต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนให้รัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ จำนวน 24 แห่ง รวมเป็นเงินจำนวน 130,586.4 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 23,105.9 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 15.0 ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายในการดำเนินงานภายใต้แผนงานพื้นฐานและแผนงานยุทธศาสตร์



และรายจ่ายแผนงานบริหารหนี้ภาครัฐ อย่างไรก็ตาม มีรัฐวิสาหกิจ 11 แห่ง ที่ยังต้องขอรับเงินอุดหนุนเพื่อเป็น “รายจ่ายบุคลากร” จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งอาจจะต้องทบทวนสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ

6. งบประมาณรายจ่ายทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ทุนหมุนเวียนได้รับจัดสรรงบประมาณ จำนวน 29 ทุน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 195,397.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 27,626.9 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 12.4 โดยประเภททุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงสุด คือ ทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม จำนวน 172,370.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 88.2 รองลงมา คือ ทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม จำนวน 22,902.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.7 และทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการกุศล จำนวน 124.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.1 ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าฐานะทางการเงินของทุนหมุนเวียนมีวงเงินค่อนข้างสูงและเป็นสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูง จึงควรบริหารสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อไม่ให้เกิดค่าเสียโอกาสของงบประมาณที่จะนำไปดำเนินการในเรื่องที่สำคัญอื่น ๆ

7. งบประมาณรายจ่ายองค์การมหาชน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 องค์การมหาชนได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป รวม 59 แห่ง จำนวน 21,163.5 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.7 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 4,834.8 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 18.6 โดยองค์การมหาชนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงสุด คือ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ได้รับงบประมาณ 4,967.0 ล้านบาท ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า องค์การมหาชนมีสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องซึ่งเกิดจากงบประมาณเหลือจ่ายที่สะสมกับเงินรายได้จากการดำเนินงานค่อนข้างสูง จึงสามารถนำเงินดังกล่าวมาสมทบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

8. งบประมาณรายจ่ายในมิติพื้นที่ (Area) รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในมิติพื้นที่ (Area) โดยครอบคลุม ระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และระดับท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง งบประมาณส่วนใหญ่จัดสรรให้พื้นที่ในระดับท้องถิ่น เป็นเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ได้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในมิติพื้นที่ (Area) เป็นงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จำนวน 17,411.0 ล้านบาท และเป็นเงินอุดหนุนให้กับท้องถิ่น จำนวน 299,587.0 ล้านบาท และเป็นที่น่าสนใจว่างบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 5,698.5 ล้านบาท ในขณะที่เงินอุดหนุนท้องถิ่นลดลง จำนวน 15,988.2 ล้านบาท

หากพิจารณาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ตามกรอบวินัยการเงินการคลังในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และประกาศของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งออกตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พบว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปียังอยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยเฉพาะรายจ่ายลงทุนที่มีสัดส่วนร้อยละ 20.1 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีสูงกว่ากรอบที่กฎหมายกำหนดเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม ภาระทางการเงินที่ค้างชำระแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง มียอดค้างชำระสะสมถึง 862,792.1 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 27.8 แม้จะอยู่ในกรอบของกฎหมาย แต่หากไม่ตั้งงบประมาณชดเชยให้ตามกำหนดจะมียอดสะสมเพิ่มสูงขึ้นจนกระทบต่อความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาวได้



สำหรับการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณที่มีอยู่จำนวนมาก ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อภาระทางการคลังในอนาคต และสุ่มเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลังภาครัฐ เนื่องจากเมื่อพิจารณาภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีเฉพาะรายการใหม่ที่เริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 103,663.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ) แต่หากพิจารณาสัดส่วนของภาพรวมภาระผูกพันงบประมาณเมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะพบว่า ภาพรวมภาระผูกพันงบประมาณระหว่างปี พ.ศ. 2562-2565 มีแนวโน้มที่ลดลงเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับภาระผูกพันงบประมาณรายการใหม่คือ จากร้อยละ 39.9 ในปี พ.ศ. 2562 เป็นร้อยละ 34.7 ในปี พ.ศ. 2565 ทั้งนี้ ภาระผูกพันงบประมาณส่วนใหญ่เป็นภาระผูกพันจากรายการเดิมที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วก่อนปีงบประมาณ สัดส่วนเฉลี่ยที่ร้อยละ 78.1 โดยในปี พ.ศ. 2565 มีสัดส่วนของภาระผูกพันจากรายการเดิมคิดเป็นร้อยละ 90.4 ซึ่งสูงสุดในรอบ 10 ปี



สารบัญ

คำนำ	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ข
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญแผนภาพ	ฉ
ส่วนที่ 1	1
ภาวะเศรษฐกิจมหภาคและการคลัง	1
1.1 ภาวะเศรษฐกิจมหภาค	1
1.2 แนวโน้มทางการคลัง	5
1.3 ปัจจัยเสี่ยงทางเศรษฐกิจ	8
1.4 ปัจจัยเสี่ยงทางการคลัง	10
ส่วนที่ 2	17
นโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี	17
2.1 นโยบายงบประมาณและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565	17
2.2 แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565	20
2.3 ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565	21
2.4 การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	22
ส่วนที่ 3	26
วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565	26
3.1 แนวโน้มวงเงินงบประมาณและโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี	26
3.2 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกลุ่มรายจ่าย	29
3.3 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามประเภทงบรายจ่าย	30
3.4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกระทรวง	32
3.5 งบประมาณรายจ่ายบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์	35
3.6 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง	40
3.7 งบประมาณรายจ่ายสำหรับรัฐวิสาหกิจ	44
3.8 งบประมาณทุนหมุนเวียน	48
3.9 งบประมาณรายจ่ายขององค์การมหาชน	54
3.10 จังหวัดและกลุ่มจังหวัด	57
3.11 ประมาณการรายได้และงบประมาณที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	63



ส่วนที่ 4	71
การวิเคราะห์ผลกระทบต่อกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ	71
ส่วนที่ 5	76
วิเคราะห์รายงานการเงินรวมภาครัฐ	76
5.1 วิเคราะห์ฐานะการเงินของภาครัฐ	76
5.2 วิเคราะห์ผลการดำเนินงานปี 2563	78
5.3 อัตราส่วนต่าง ๆ	79
5.4 สัดส่วนหนี้สินระยะยาว เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	81
ส่วนที่ 6	83
ประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ	83
6.1 สรุปผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายย้อนหลัง 3 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563)	83
6.2 รายงานสถานะเงินกันไว้เบิกเหลือมปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2562	85
6.3 สรุปผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	87
บรรณานุกรม	91



สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.4 - 1	สัดส่วนของรายจ่ายบุคลากรภาครัฐต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564 - 2565.....	10
ตารางที่ 1.4 - 2	สถิติกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือนระหว่าง พ.ศ. 2558 - 2562.....	11
ตารางที่ 1.4 - 3	สรุปภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.....	13
ตารางที่ 1.4 - 4	ภาระงบประมาณค้างจ่ายโครงการตามนโยบายรัฐโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ.....	16
ตารางที่ 3.3 - 1	การเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565 จำแนกตามประเภทงบรายจ่าย.....	31
ตารางที่ 3.4 - 1	เปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565.....	32
ตารางที่ 3.5 - 1	งบประมาณแผนงานบูรณาการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565.....	36
ตารางที่ 3.5 - 2	ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564.....	38
ตารางที่ 3.7 - 1	เงินนำส่งรายได้แผ่นดินสะสมของรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ - มีนาคม 2564.....	45
ตารางที่ 3.7 - 2	เงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ จำแนกตามกลุ่มงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.....	46
ตารางที่ 3.8 - 1	ภาพรวมงบการเงินของทุนหมุนเวียน 115 ทุน.....	52
ตารางที่ 3.8 - 2	ฐานะการเงินของทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.....	53
ตารางที่ 3.11 - 1	รายได้สุทธิของรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) และรายได้ตามประมาณการและเงินอุดหนุน ที่จัดสรรให้ อปท.ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565.....	63
ตารางที่ 3.11 - 2	การจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565.....	64
ตารางที่ 3.11 - 3	สัดส่วนรายได้สุทธิรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) และรายได้ของ อปท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565.....	66
ตารางที่ 3.11 - 4	การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นอุดหนุนให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565.....	68
ตารางที่ 4 - 1	แสดงผลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีย้อนหลัง 2563 - 2565.....	73
ตารางที่ 5.1 - 1	เปรียบเทียบฐานะการเงิน ผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ปี 2561 - 2563.....	76
ตารางที่ 5.2 - 1	เปรียบเทียบประมาณการรายได้ภาษีกับการจัดเก็บได้จริง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.....	78
ตารางที่ 5.3 - 1	อัตราส่วนทางการเงินที่สำคัญ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563.....	79
ตารางที่ 5.3 - 2	อัตราส่วนต่าง ๆ ต่อหัวประชากร ปี 2561 - 2563	80
ตารางที่ 5.4 - 1	สัดส่วนหนี้สินระยะยาว เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ปี 2562 - 2563.....	81



ตารางที่ 6.2 - 1	สถานะเงินกันไว้เบิกเหลือปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2562 (จำแนกรายปีงบประมาณ).....	85
ตารางที่ 6.2 - 2	สถานะเงินกันไว้เบิกเหลือปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2562 (จำแนกรายกระทรวง/หน่วยงาน).....	86
ตารางที่ 6.3 - 1	มาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564.....	88
ตารางที่ 6.3 - 2	สรุปผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ไตรมาสที่ 2 (ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2563 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2564).....	88



สารบัญแนภาพ

แผนภาพที่ 1.1 - 1	GDP ณ ราคาตลาด.....	1
แผนภาพที่ 1.1 - 2	อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ.....	1
แผนภาพที่ 1.1 - 3	ดัชนีการใช้จ่ายภาคบริการ (ปรับฤดูกาล).....	1
แผนภาพที่ 1.1 - 4	ดัชนีการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวต่างชาติ (ปรับฤดูกาล).....	2
แผนภาพที่ 1.1 - 5	การส่งออกสินค้าและบริการ.....	2
แผนภาพที่ 1.1 - 6	จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ.....	2
แผนภาพที่ 1.1 - 7	อัตราเงินเฟ้อทั่วไป.....	3
แผนภาพที่ 1.1 - 8	อัตราและจำนวนผู้ว่างงาน.....	3
แผนภาพที่ 1.1 - 9	สัดส่วนหนี้ภาคครัวเรือนต่อ GDP.....	3
แผนภาพที่ 1.1 - 10	สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP.....	4
แผนภาพที่ 1.1 - 11	สัดส่วนดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP.....	4
แผนภาพที่ 1.1 - 12	เงินสำรองระหว่างประเทศ.....	4
แผนภาพที่ 1.2 - 1	ประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ.....	5
แผนภาพที่ 1.2 - 2	ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานภาครัฐ.....	5
แผนภาพที่ 1.2 - 3	ประมาณการรายได้และรายได้นำส่งคลัง.....	5
แผนภาพที่ 1.2 - 4	สัดส่วนรายได้นำส่งคลังต่อ GDP.....	6
แผนภาพที่ 1.2 - 5	ปริมาณเงินคงคลัง (ณ วันสิ้นปีงบประมาณ).....	6
แผนภาพที่ 1.2 - 6	การเปรียบเทียบการขาดดุลเงินสดก่อนกู้กับการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (ณ วันสิ้นปีงบประมาณ).....	6
แผนภาพที่ 1.2 - 7	แผนการก่อหนี้ใหม่ภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ.....	7
แผนภาพที่ 1.2 - 8	หนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ.....	7
แผนภาพที่ 1.3 - 1	ปัจจัยเสี่ยงทางเศรษฐกิจ.....	8
แผนภาพที่ 1.4 - 1	กระทรวงที่มีวงเงินภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีทั้งสิ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สูงสุด 5 ลำดับแรก.....	13
แผนภาพที่ 1.4 - 2	กระทรวงที่มีภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีรายการใหม่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สูงสุด 5 ลำดับแรก.....	13
แผนภาพที่ 1.4 - 3	สัดส่วนภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2565 ตามกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ).....	14
แผนภาพที่ 1.4 - 4	สัดส่วนภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2565 จำแนกตามประเภทรายการผูกพัน (ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ).....	15



แผนภาพที่ 2.1 - 1	ประมาณการรายได้รัฐบาลและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และ 2565.....	17
แผนภาพที่ 2.1 - 2	กรอบการกู้เงินสูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ.....	17
แผนภาพที่ 2.1 - 3	การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2565.....	19
แผนภาพที่ 2.2 - 1	นโยบายและแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.....	20
แผนภาพที่ 2.3 - 1	ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.....	21
แผนภาพที่ 2.4 - 1	ความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ กับแผนแม่บท.....	22
แผนภาพที่ 2.4 - 2	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ตามยุทธศาสตร์ชาติ.....	23
แผนภาพที่ 2.4 - 3	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ.....	23
แผนภาพที่ 2.4 - 4	ความเชื่อมโยงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ตามยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ชาติ.....	24
แผนภาพที่ 3.1 - 1	แนวโน้มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2565.....	26
แผนภาพที่ 3.1 - 2	โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.....	27
แผนภาพที่ 3.1 - 3	เปรียบเทียบโครงสร้างงบประมาณ 5 ปีย้อนหลัง.....	28
แผนภาพที่ 3.2 - 1	สัดส่วนงบประมาณรายจ่าย 8 กลุ่ม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.....	29
แผนภาพที่ 3.2 - 2	เปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณรายจ่าย 8 กลุ่มประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565.....	29
แผนภาพที่ 3.3 - 1	สัดส่วนประเภทงบรายจ่ายต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 - 2565	31
แผนภาพที่ 3.4 - 1	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2565.....	34
แผนภาพที่ 3.5 - 1	การจัดสรรงบประมาณแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.....	37
แผนภาพที่ 3.6 - 1	แนวโน้มการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในช่วงปี 2560 - 2565.....	40
แผนภาพที่ 3.6 - 2	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ปี 2565 จำแนกตามรายการ.....	41
แผนภาพที่ 3.6 - 3	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ปี 2565 จำแนกตามตามเหตุผลและความจำเป็น.....	42
แผนภาพที่ 3.6 - 4	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ปี 2565 จำแนกตามตามลักษณะการใช้จ่าย.....	42
แผนภาพที่ 3.6 - 5	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น.....	43
แผนภาพที่ 3.7 - 1	เงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ 2565 จำแนกตามกลุ่มงบประมาณ.....	45
แผนภาพที่ 3.8 - 1	ภาพรวมงบประมาณทุนหมุนเวียน 5 ปี (พ.ศ. 2561 - 2565).....	48
แผนภาพที่ 3.8 - 2	ภาพรวมงบประมาณทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.....	49
แผนภาพที่ 3.8 - 3	งบประมาณทุนหมุนเวียนตามประเภทหน่วยรับงบประมาณ.....	49
แผนภาพที่ 3.8 - 4	งบประมาณทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำแนกตามประเภททุนหมุนเวียน.....	50
แผนภาพที่ 3.8 - 5	งบประมาณทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำแนกตามยุทธศาสตร์ชาติ.....	51
แผนภาพที่ 3.8 - 6	งบประมาณทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำแนกตามแผนแม่บทฯ.....	52



แผนภาพที่ 3.9 - 1	งบประมาณขององค์การมหาชน ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565.....	54
แผนภาพที่ 3.9 - 2	รายงานผลการดำเนินงานทางการเงินขององค์การมหาชน สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2561 - 2563.....	55
แผนภาพที่ 3.9 - 3	งบประมาณและการสมทบงบประมาณรายจ่ายประจำปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565.....	56
แผนภาพที่ 3.10 - 1	หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้จังหวัด 76 จังหวัด.....	57
แผนภาพที่ 3.10 - 2	หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด.....	58
แผนภาพที่ 3.10 - 3	แนวโน้มภาพรวมงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด.....	59
แผนภาพที่ 3.10 - 4	งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดย้อนหลัง 5 ปี.....	60
แผนภาพที่ 3.10 - 5	ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient).....	61
แผนภาพที่ 3.10 - 6	ระดับความสัมพันธ์วัดจากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์และเส้นแนวโน้ม.....	61
แผนภาพที่ 3.10 - 7	เปรียบเทียบระดับความสัมพันธ์วัดจากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์.....	62
แผนภาพที่ 3.11 - 1	สัดส่วนของการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565.....	64
แผนภาพที่ 3.11 - 2	สัดส่วนรายได้สุทธิรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) และรายได้ของ อปท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565.....	66
แผนภาพที่ 3.11-3	การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นอุดหนุนให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565.....	69
แผนภาพที่ 4-1	แสดงสัดส่วนรายจ่ายตามกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	72
แผนภาพที่ 5.1 - 1	ฐานะทางการเงิน.....	77
แผนภาพที่ 5.1 - 2	ผลการดำเนินงาน.....	77
แผนภาพที่ 5.1 - 3	สัดส่วนสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ.....	77
แผนภาพที่ 5.1 - 4	สัดส่วนหนี้สินไม่หมุนเวียน.....	77
แผนภาพที่ 5.2 - 1	สัดส่วนรายได้ประเภทต่าง ๆ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.....	78
แผนภาพที่ 5.2 - 2	ค่าใช้จ่ายสำคัญระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563.....	79
แผนภาพที่ 6.1 - 1	ร้อยละผลการเบิกจ่ายงบประมาณย้อนหลัง 3 ปี (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 - 2563).....	83
แผนภาพที่ 6.1 - 2	ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายภาพรวม/รายจ่ายลงทุนเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563) สูงสุด/ต่ำสุด 5 อันดับ.....	84



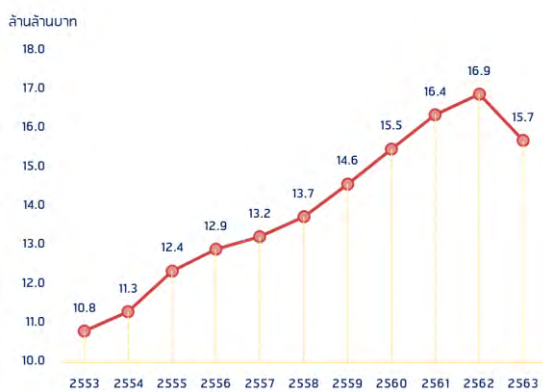
ส่วนที่ 1

ภาวะเศรษฐกิจมหภาคและการคลัง

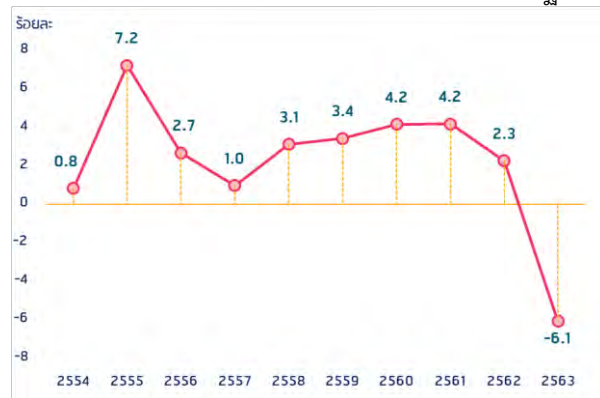
1.1 ภาวะเศรษฐกิจมหภาค

ภาวะเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันมีการหดตัวจากที่ผ่านมา อันเป็นผลมาจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2563 ธันวาคม 2563 และเมษายน 2564 โดยอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Real GDP Growth Rate) เท่ากับ ร้อยละ -6.1 ในปี 2563

แผนภาพที่ 1.1 - 1 GDP ณ ราคาตลาด

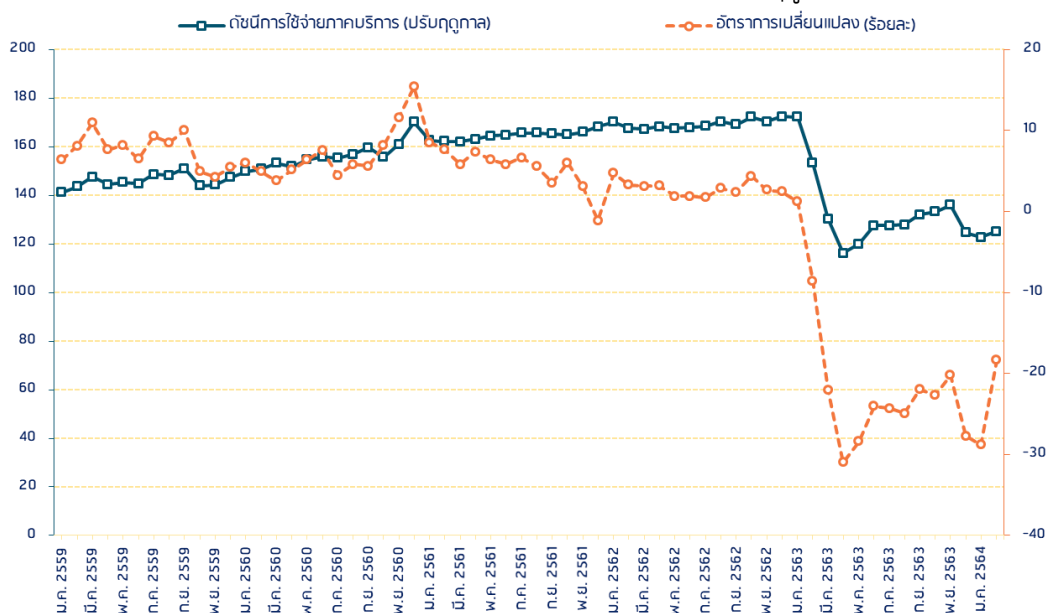


แผนภาพที่ 1.1 - 2 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ



การบริโภคของครัวเรือน การลงทุนภาคเอกชน ระดับการผลิต และอัตราการใช้กำลังการผลิตมีแนวโน้มฟื้นตัวตามลำดับ อย่างไรก็ตาม มาตรการใช้จ่ายภายในประเทศ 1) การใช้จ่ายในภาคบริการ คมนาคม ขนส่ง โรงแรม และภัตตาคาร และ 2) การใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวต่างประเทศในประเทศไทย ยังไม่สามารถฟื้นตัวได้อย่างน่าพอใจ เนื่องจากการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของ COVID-19 ยังไม่สำเร็จจุลวง ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจและการใช้จ่ายภายนอกที่อยู่อาศัยยังไม่ฟื้นตัว

แผนภาพที่ 1.1 - 3 ดัชนีการใช้จ่ายภาคบริการ (ปรับฤดูกาล)



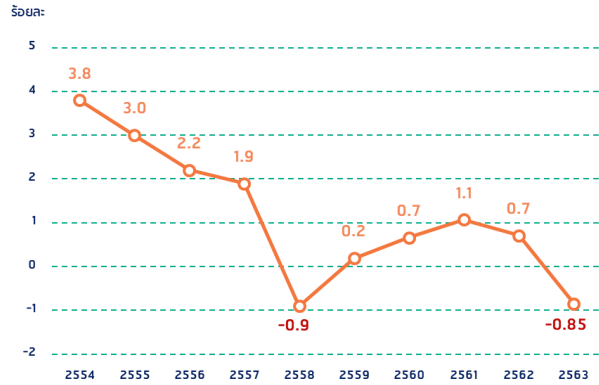


สำหรับประเด็นด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ พบว่า

1.1.1 อัตราเงินเฟ้อทั่วไป

ช่วง 10 ปีที่ผ่านมาอัตราเงินเฟ้อปรับลดลงอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากอัตราเงินเฟ้อทั่วไป ปี 2554 เท่ากับร้อยละ 3.8 และลดลงเหลือร้อยละ -0.85 ในปี 2563 และมีแนวโน้มที่จะอยู่ในระดับต่ำต่อไปอีกระยะหนึ่งจากปัจจัยผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 ทำให้ประชาชนขาดอำนาจซื้อ และมีพฤติกรรมการบริโภคน้อยลง ซึ่งการที่อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำอย่างต่อเนื่องจะไม่จูงใจให้ภาคเอกชนลงทุน

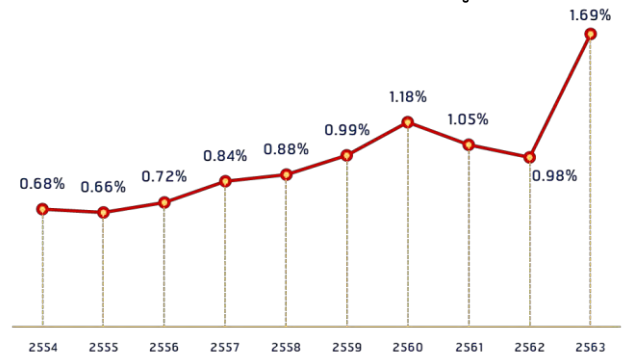
แผนภาพที่ 1.1 - 7 อัตราเงินเฟ้อทั่วไป



1.1.2 อัตราและจำนวนผู้ว่างงาน

อัตราการว่างงานมีแนวโน้มเพิ่มสูงกว่าช่วงปีก่อนหน้าเกือบ 1 เท่าตัว ซึ่งเกิดจากผลกระทบโดยตรงจากผลกระทบจากสงครามการค้าตั้งแต่ก่อนการระบาดของจนถึงปัจจุบัน ประกอบกับการแพร่ระบาดของ COVID-19 ทำให้อัตราการว่างงานเฉลี่ยทั้งประเทศ ปี พ.ศ.2563 ปรับสูงขึ้นเป็นร้อยละ 1.7 (จากประมาณร้อยละ 1 ในปีก่อนหน้า) ทั้งนี้ แรงงานที่ได้รับผลกระทบจะแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) แรงงานภาคการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบจากการลดลงของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติและการท่องเที่ยวในประเทศ 2) แรงงานในภาคอุตสาหกรรมซึ่งได้รับผลกระทบจากสงครามการค้ามาตั้งแต่ช่วงก่อนการแพร่ระบาดของ COVID-19 และ 3) การจ้างงานในภาคบริการอื่นที่ไม่ใช่การท่องเที่ยวได้รับผลกระทบจากมาตรการป้องกันการแพร่ระบาด เช่น การปิดสถานที่ต่าง ๆ

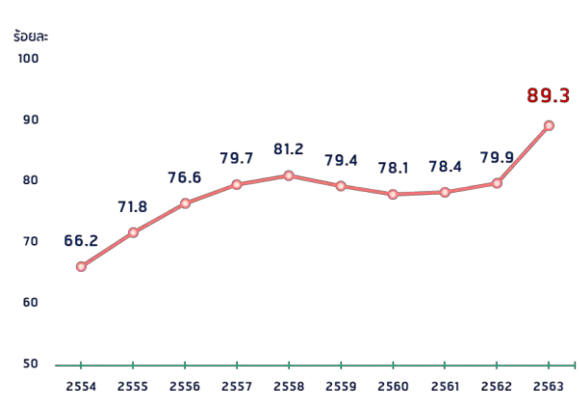
แผนภาพที่ 1.1 - 8 อัตราและจำนวนผู้ว่างงาน



1.1.3 สัดส่วนหนี้ภาคครัวเรือนต่อ GDP

สัดส่วนหนี้ภาคครัวเรือนต่อ GDP ระหว่างปี 2554 - 2563 พบว่า ปี 2563 ปรับเพิ่มขึ้นกว่าปีก่อนหน้าอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีค่าเท่ากับร้อยละ 89.3 ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาระทางการเงินของครัวเรือนและความเสี่ยงในการผิต้นดชำระหนี้ในระยะต่อไป

แผนภาพที่ 1.1 - 9 สัดส่วนหนี้ภาคครัวเรือนต่อ GDP

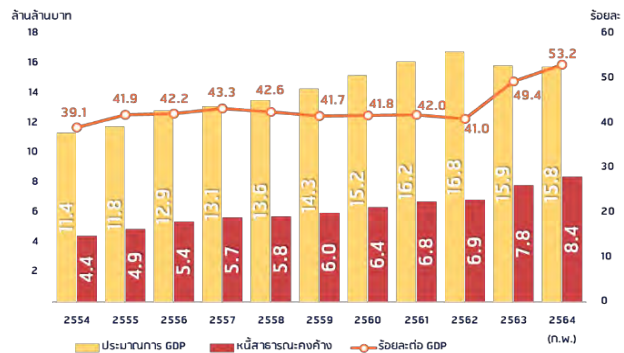




1.1.4 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP

สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ตั้งแต่ปี 2554 - 2563 ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ล่าสุด เดือนกุมภาพันธ์ 2564 มีหนี้สาธารณะเท่ากับ 8.4 ล้านล้านบาท หรือ เท่ากับร้อยละ 53.2 ของ GDP ซึ่งยังเป็นไปตามกรอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

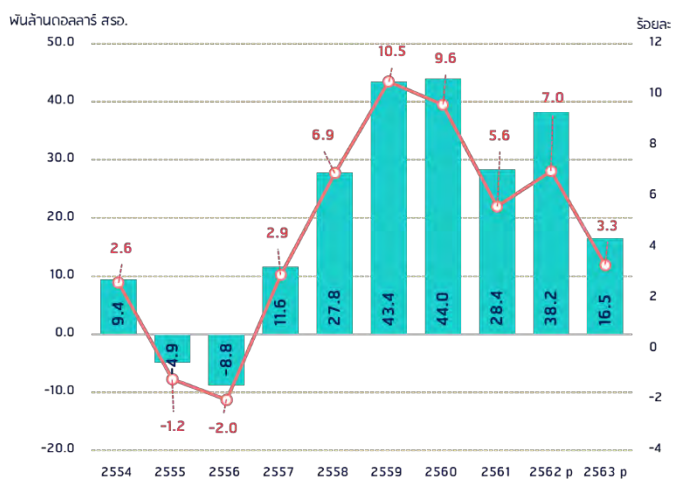
แผนภาพที่ 1.1 - 10 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP



1.1.5 สัดส่วนดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP

สัดส่วนดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP ช่วงปี 2557 - 2563 ยังเป็นบวก โดย ณ สิ้นสุดปี 2563 เท่ากับร้อยละ 3.3 โดยปี 2563 ลดลงอย่างชัดเจนจากปีก่อนหน้า ทั้งนี้ การคาดการณ์ในระยะต่อไป ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 ทำให้เศรษฐกิจโลกชะลอตัว จะส่งผลให้รายได้จากภาคการท่องเที่ยวหดตัวอย่างมีนัยสำคัญ และการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกอาจส่งผลกระทบต่อภาคการส่งออกซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อดุลบัญชีเดินสะพัดให้ปรับตัวลดลงได้

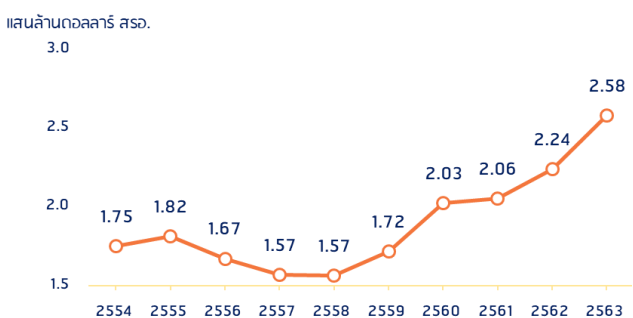
แผนภาพที่ 1.1 - 11 สัดส่วนดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP



1.1.6 เงินสำรองระหว่างประเทศ

เงินสำรองระหว่างประเทศรวม ระหว่างปี 2554 - 2563 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย ปี 2554 มีเงินสำรองระหว่างประเทศเท่ากับ 1.75 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ และปี 2563 เท่ากับ 2.58 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเพิ่มขึ้น ร้อยละ 47.4 แสดงให้เห็นว่าเงินสำรองระหว่างประเทศของประเทศไทยยังอยู่ในระดับสูง

แผนภาพที่ 1.1 - 12 เงินสำรองระหว่างประเทศ



ที่มา: 1. ธนาคารแห่งประเทศไทย
2. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ



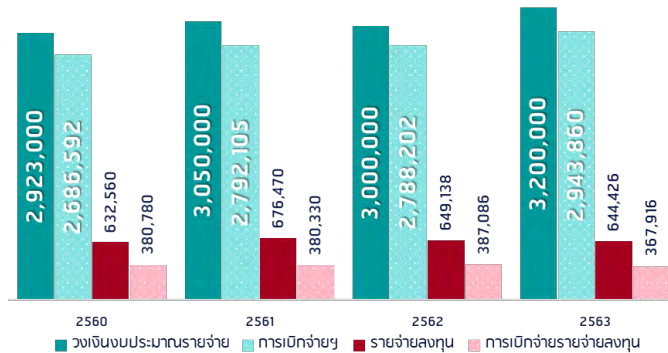
1.2 แนวโน้มทางการคลัง

สำหรับแนวโน้มทางการคลัง พบว่า การบริหารการคลังของรัฐบาลยังเป็นปัจจัยสนับสนุนการดำเนินงานและการนำส่งบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ ทั้งนี้ มีประเด็นที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่

1.2.1 ประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ

แผนภาพที่ 1.2 - 1 ประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท



- ที่มา: 1. ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) กรมบัญชีกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2563
 2. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ (น.122)
 3. ฐานะการคลังของรัฐบาล สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: การเบิกจ่ายงบประมาณฯ ประกอบด้วย การเบิกจ่ายรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน

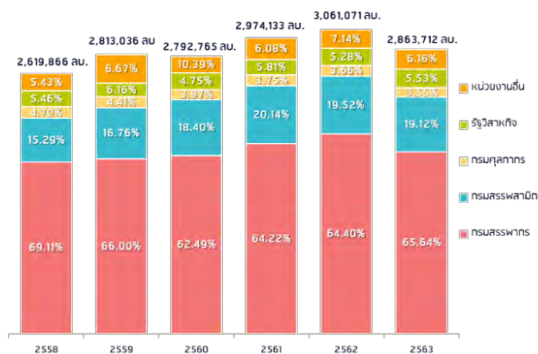
จากข้อมูลฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2563 พบว่า

- 1) ภาพรวมการเบิกจ่ายฯ เฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 92.1 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 2) ความสามารถในการเบิกจ่ายเฉพาะรายจ่ายลงทุน เฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 58.2
- 3) การเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนที่ล่าช้า จะส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการลงทุนภาครัฐ และเป็นต้นทุน

ค่าเสียโอกาสในการพัฒนาประเทศ

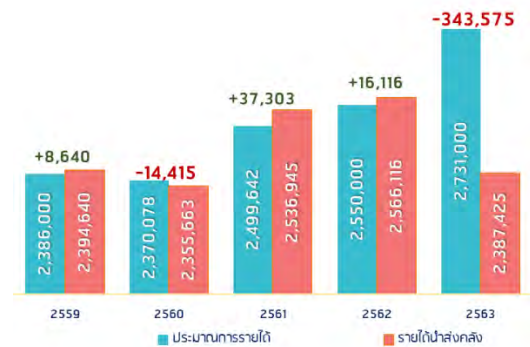
1.2.2 การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล

แผนภาพที่ 1.2 - 2 ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานภาครัฐ



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แผนภาพที่ 1.2 - 3 ประมาณการรายได้และรายได้นำส่งคลัง

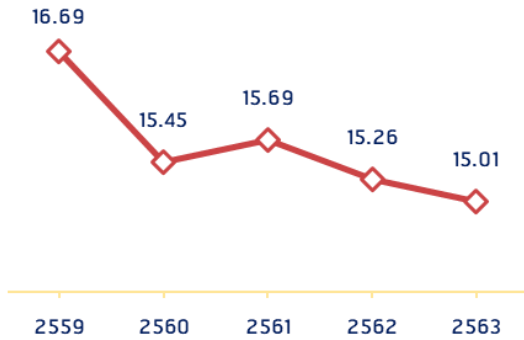


ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: รายได้นำส่งคลัง คือผลรวมการจัดเก็บรายได้ฯ หักการคืน/ชดเชยภาษีต่างๆ และการจัดสรรรายได้จากภาษีฯ ให้ อปท.



แผนภาพที่ 1.2 - 4 สัดส่วนรายได้ นำส่งคลัง ต่อ GDP

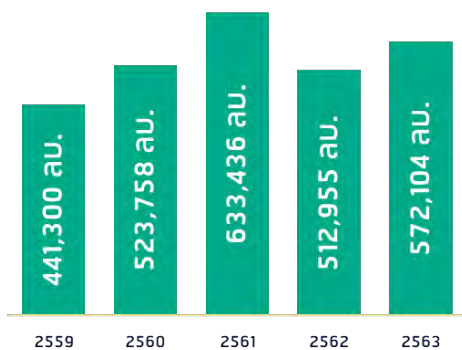


ที่มา: 1. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
2. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากข้อมูลฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2563 พบว่า
1) แนวโน้มภาพรวมการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลขยายตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับ GDP ของประเทศ
2) การแพร่ระบาดของ COVID-19 ส่งผลให้รายได้ นำส่งคลังในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ต่ำกว่าประมาณการรายได้ 343,575 ล้านบาท
3) มิติสัดส่วนรายได้ฯ ต่อ GDP (ปี 2560 - 2562) มีแนวโน้มลดลง ซึ่งสวนทางกับ GDP ที่เพิ่มขึ้น (เมื่อ GDP เพิ่มขึ้น สัดส่วนรายได้ฯ ไม่ได้เพิ่มตาม)

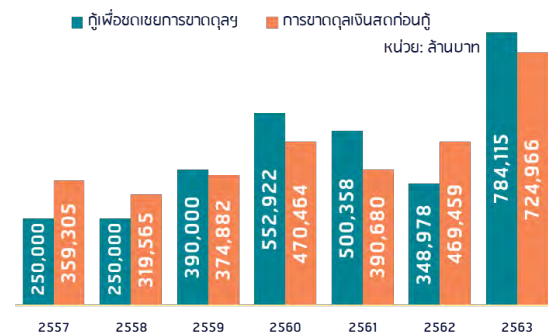
1.2.3 ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดของรัฐบาล

แผนภาพที่ 1.2 - 5 ปริมาณเงินคงคลัง (ณ วันสิ้นปีงบประมาณ)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แผนภาพที่ 1.2 - 6 การเปรียบเทียบการขาดดุลเงินสดก่อนกู้กับการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (ณ วันสิ้นปีงบประมาณ)



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ (น.122)

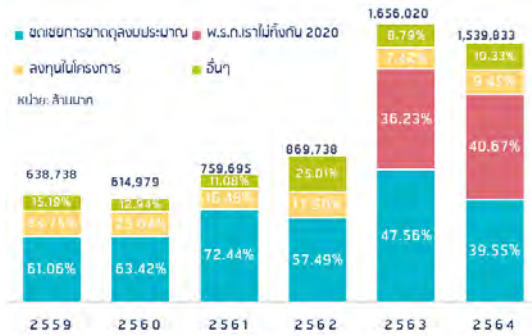
จากข้อมูลฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2563 พบว่า

- 1) การขาดดุลเงินสดก่อนกู้ ส่งผลกระทบต่อปริมาณเงินคงคลัง จึงต้องกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และไม่ให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพเงินคงคลัง
- 2) รัฐบาลรักษาระดับปริมาณเงินคงคลังเฉลี่ยเป็นจำนวนเงิน 536,710 ล้านบาท
- 3) การแพร่ระบาดของ COVID-19 ส่งผลให้ขาดดุลเงินสดก่อนกู้ในปี 2563 สูงถึง 724,966 ล้านบาท (เกินกรอบวงเงินกู้ฯ ที่กำหนด 469,000 ล้านบาท) จึงมีประกาศ พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงคลังกู้เงินฯ พ.ศ. 2563 จำนวน 1,000,000 ล้านบาท เพื่อรักษาปริมาณเงินคงคลัง และแก้ไขผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19
- 4) มีข้อสังเกตว่ารัฐบาลได้กู้ฯ มากกว่าปริมาณการขาดดุลฯ (ยกเว้นปี 2562) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาระหนี้สาธารณะในอนาคต



1.2.4 หนี้สาธารณะ

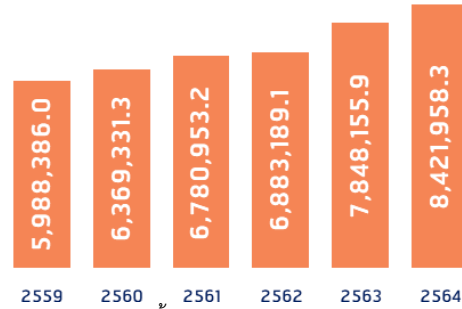
แผนภาพที่ 1.2 - 7 แผนการก่อหนี้ใหม่ ภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

หมายเหตุ: พ.ร.ก. เราไม่ทิ้งกัน 2020 คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563

แผนภาพที่ 1.2 - 8 หนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

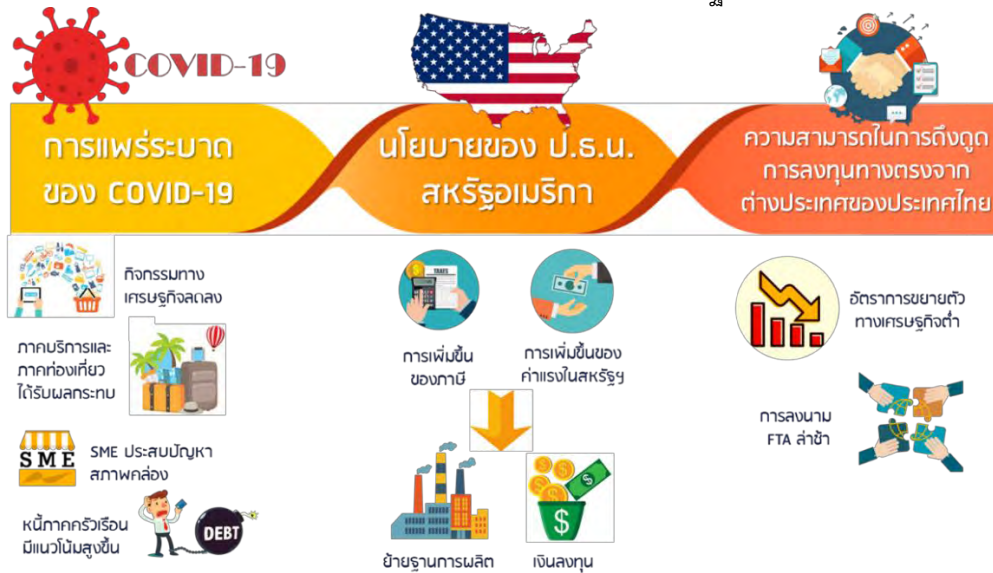
หมายเหตุ: ข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เป็นข้อมูล ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2564

จากข้อมูลฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2564 พบว่า

- 1) จากการประกาศ พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. 2563 จึงเกิดรายการใหม่ภายใต้แผนการก่อหนี้ใหม่ และส่งผลให้การก่อหนี้ใหม่ฯ มีปริมาณสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ
- 2) หนี้สาธารณะคงค้างฯ มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสถานะเดือนกุมภาพันธ์ 2564 มีปริมาณหนี้สาธารณะฯ 8,421,958.3 ล้านบาท
- 3) ถึงแม้ว่าปริมาณหนี้สาธารณะคงค้างมีแนวโน้มที่สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ การก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลได้ดำเนินการวินัยทางการคลัง โดยรักษาสัดส่วนหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ 60 ต่อ GDP

1.3 ปัจจัยเสี่ยงทางเศรษฐกิจ

แผนภาพที่ 1.3 - 1 ปัจจัยเสี่ยงทางเศรษฐกิจ



ปัจจัยเสี่ยงทางเศรษฐกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจในระยะสั้นและศักยภาพการเจริญเติบโตในระยะยาวประกอบด้วย

- 1) การแพร่ระบาดของ COVID-19 ส่งผลให้ระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจลดลง ภาคบริการและการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง การเปิดกิจการใหม่มีแนวโน้มลดลง ธุรกิจในระดับต่าง ๆ ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน ภาคครัวเรือนจะมีความเปราะบางทางการเงินเพิ่มขึ้น หนี้ครัวเรือนเพิ่มขึ้นสูง
- 2) การดำเนินนโยบายของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา โดยการเพิ่มอัตราภาษีและค่าแรงขั้นต่ำในสหรัฐอเมริกา อาจส่งผลให้บริษัทขนาดใหญ่ย้ายฐานการผลิตและเคลื่อนย้ายเงินทุนออกจากสหรัฐอเมริกา
- 3) ความสามารถในการดึงดูดการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศของประเทศไทย โดยมูลค่าการลงทุนดังกล่าวของประเทศไทย มีค่าน้อยกว่าประเทศอาเซียน ที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน โดยประเด็นที่ควรคำนึงถึง คือ ประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าประเทศอื่นในอาเซียน นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีล่าช้ากว่า ซึ่งอาจทำให้นักลงทุนต่างประเทศพิจารณาย้ายฐานการผลิตหรือเลือกลงทุนในประเทศอื่นแทน

กล่าวโดยสรุป จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ทำให้ภาวะเศรษฐกิจของไทยและต่างประเทศหดตัวอย่างมาก สร้างผลกระทบในวงกว้าง โดยเฉพาะรายได้จากภาคบริการ และทิศทางของระบบเศรษฐกิจน่าจะมีการชะลอตัวต่อไปอีกระยะหนึ่ง ด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้านต่างประเทศอยู่ในเกณฑ์ดี มีรายได้จากต่างประเทศ และเงินสำรองระหว่างประเทศอยู่ในระดับสูง สำหรับเสถียรภาพในประเทศยังคงต้องติดตามและเฝ้าระวังต่อไป เนื่องจากอัตราเงินเฟ้อมีค่าเป็นลบ อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นสูง และสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP สูงสุดในรอบ 10 ปี

การบริหารการคลังของรัฐบาลที่ผ่านมา อัตราการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายลงทุนอยู่ในระดับต่ำ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลลดลงจากปีก่อนหน้า รัฐบาลมีการขาดดุลเงินสดก่อนกฏอย่างต่อเนื่อง และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ปรับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง



ปัจจัยเสี่ยงทางเศรษฐกิจที่จะส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจที่จะเป็นปัจจัยลบและปัจจัยบวกในระยะต่อไป ได้แก่ การแพร่ระบาดของ COVID-19 การดำเนินนโยบายเพิ่มอัตราภาษีและค่าแรงขั้นต่ำในสหรัฐจะทำให้เกิดการย้ายฐานการผลิตและเคลื่อนย้ายเงินลงทุนออกจากสหรัฐอเมริกาไปสู่ประเทศต่างๆ อย่างไรก็ตามประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าประเทศอื่นในอาเซียน ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการดึงดูดการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ และการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีล่าช้าอาจทำให้นักลงทุนต่างประเทศย้ายฐานการผลิตหรือเงินลงทุนไปประเทศอื่นแทน

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แนวโน้มทางการคลัง และปัจจัยเสี่ยงทางเศรษฐกิจข้างต้น รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับปัญหาเฉพาะหน้า และการวางโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการแข่งขันในระยะยาว ประกอบด้วย

1) การสนับสนุนงานด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะการสร้างภูมิคุ้มกันหมู่ (herd immunity) ด้วยการกระจายการฉีดวัคซีนให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงเพื่อให้สามารถใช้ชีวิตตามปกติ และการสร้างความเชื่อมั่นให้กับต่างประเทศ

2) การสร้างความเชื่อมั่นในการบริโภคในภาคประชาชน และมีมาตรการกระตุ้นกำลังซื้อของประชาชน

3) การส่งเสริมศักยภาพ SME ให้มีสภาพคล่องเพียงพอที่จะดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจ ในภาคบริการให้ฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว

4) การสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคและท้องถิ่น เพื่อกระจายรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความยั่งยืนจากการพัฒนา

5) การใช้จ่ายงบประมาณโครงการ หรือแผนงานใดๆ ควรเป็นไปอย่างมีเหตุผล ประหยัด และคุ้มค่า

6) การจัดทำแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่นอกเหนือจากการลงทุนเกี่ยวกับระบบขนส่งสาธารณะ และควรจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุข ไม่ว่าจะเป็นการสร้างบุคลากร และการจัดหาครุภัณฑ์การแพทย์ให้เพียงพอ รองรับงานด้านสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและรับมือกับโรคระบาดอุบัติใหม่

7) การส่งเสริมศักยภาพแรงงานและวางรากฐานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศอย่างเป็นระบบ ให้มีทักษะการทำงานภายใต้สถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป และการนำนวัตกรรม หรือเทคโนโลยี เข้ามาใช้ในกระบวนการผลิต เพื่อทดแทนแรงงานในภาวะที่ประเทศเข้าสู่สังคมสูงวัย

สามารถ download รายงานการวิเคราะห์ เรื่อง ภาวะเศรษฐกิจมหภาค และประมาณการฐานะทางการคลัง ฉบับที่ 5/2564 ได้ที่





1.4 ปัจจัยเสี่ยงทางการคลัง

1.4.1 รายจ่ายบุคลากรภาครัฐ

ตารางที่ 1.4 - 1 สัดส่วนของรายจ่ายบุคลากรภาครัฐ
ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564 - 2565

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	คิดเป็น ร้อยละ	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565	คิดเป็น ร้อยละ	เพิ่ม/ลด ร้อยละ
1. งบประมาณรายจ่ายประจำปี	3,285,962.5	-	3,100,000.0	-	-5.7
2. แผนงานบุคลากรภาครัฐ	782,566.8	23.8	770,160.0	24.8	-1.6
3. งบกลาง (รวม 11 รายการ)	614,616.2	18.7	571,047.3	18.4	-7.1
4. งบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับ บุคลากรภาครัฐ (6 รายการ)	465,290.6	14.2	473,447.3	15.3	1.8
4.1 ประกอบด้วย เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ/เงินเดือนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิ ข้าราชการ/เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ/เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ/ เงินสมทบของลูกจ้างประจำ (รวม 5 รายการ)	391,290.6	11.9	399,447.3	12.9	2.1
4.2 งบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายในการ รักษาพยาบาลข้าราชการฯ (1 รายการ)	74,000.0	2.3	74,000.0	2.4	0
5. รวมค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ (ข้อ 2+ข้อ 4)	1,247,857.4	38.0	1,243,607.3	40.1	-0.3

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงานงบประมาณ

จากตารางที่ 1.4 - 1 แสดงให้เห็นถึง ความสำคัญของรายจ่ายบุคลากรภาครัฐที่มีต่อโครงสร้าง งบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ งบประมาณในปี 2565 เฉพาะในส่วนของแผนงานบุคลากรภาครัฐ มีจำนวน 770,160.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24.8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้เมื่อพิจารณา รายการงบกลางทั้ง 11 รายการ จะพบว่ามียุทธศาสตร์ที่เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐ อีก 6 รายการ จำนวน 473,447.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15.3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเมื่อรวมงบประมาณ ค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐทั้ง 2 ส่วนแล้ว เป็นเงินทั้งสิ้น 1,243,607.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 40.1 ของ งบประมาณรายจ่ายประจำปี สัดส่วนเพิ่มขึ้นจากปี 2564 ที่มีสัดส่วนร้อยละ 38.0 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ งบประมาณรายจ่าย 100 บาท ต้องนำไปใช้เป็นรายจ่ายบุคลากรภาครัฐ ประมาณ 40 บาท ซึ่งถือว่าเป็น รายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตหรือประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจโดยตรง (unproductive)

เมื่อเปรียบเทียบเฉพาะรายการงบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐ พบว่าในปี 2564 มีสัดส่วนร้อยละ 75 ต่อรายจ่ายงบกลางทั้งหมด และสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 82 ในปี 2565 แสดงให้เห็นว่าแม้ภาพรวมรายการงบกลาง (11 รายการ) ในปี 2565 ซึ่งตั้งไว้ จำนวน 571,047.3 ล้านบาท จะลดลง จากปี 2564 ซึ่งตั้งไว้ จำนวน 614,616.2 ล้านบาท ลดลงจำนวน 43,568.9 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 7.1



แต่กลับพบว่างบกลางที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ (จำนวน 391,290.6 ล้านบาท) กลับเพิ่มขึ้นจากปี 2564 จำนวน 8,156.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.1 ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามควบคุมงบประมาณในส่วนของแผนงานบุคลากรภาครัฐ โดยลดลงจาก 782,566.8 ล้านบาท ในปี 2564 เหลือเพียง 770,160 ล้านบาทในปี 2565 ลดลงร้อยละ 1.6

โดยเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมงบประมาณปี 2565 ลดลงจากงบประมาณปี 2564 ลดลงร้อยละ 5.7 แต่กลับพบว่ารายจ่ายบุคลากรภาครัฐลดลงเพียงร้อยละ 0.3 เท่านั้น ดังนั้นมีความเป็นไปได้ว่า ในระยะยาวรายจ่ายบุคลากรภาครัฐจะมีอัตราขยายตัวสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากการปรับเงินเดือนที่สูงขึ้นของบุคลากรภาครัฐ อีกทั้งบุคลากรภาครัฐบางประเภท (เช่น ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ) มีสิทธิประโยชน์เป็นลูกโซ่ต่อเนื่องไปถึงบุคลากร คู่สมรส และบุตรในส่วนของค่ารักษาพยาบาล ประกอบกับข้อมูลตามรายงานการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553 - 2583 (ฉบับปรับปรุง) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จัดทำในปี 2562 ชี้ให้เห็นว่า อายุคาดเฉลี่ยของประชากรในประเทศไทยมีระดับสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และคาดว่าในปี 2568 อายุคาดเฉลี่ยของผู้ชาย/ผู้หญิงอยู่ที่ 74 ปี และ 81 ปี ตามลำดับ และคาดว่าจะมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมดภายในปี 2576 แสดงให้เห็นว่าสังคมไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเต็มตัว ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณทั้งในส่วนของเงินบำนาญและค่ารักษาพยาบาล ในสัดส่วนที่สูงขึ้นในแต่ละปี โดยค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นรายจ่ายที่มีความผูกพันตามกฎหมาย จึงเป็นผลให้เกิดปัจจัยความเสี่ยงทางการคลังในอนาคตเป็นอย่างมาก

ตารางที่ 1.4 - 2 สถิติกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือนระหว่าง พ.ศ. 2558-2562

พ.ศ.	กำลังคนภาครัฐ ในฝ่ายพลเรือน (คน)	อัตราการ ขยายตัว (%)	อัตรากำลังคนภาครัฐ ในฝ่ายพลเรือน ต่อกำลังแรงงาน (%)	อัตรากำลังคนภาครัฐ ในฝ่ายพลเรือน ต่อจำนวนประชากร (%)
2558	2,157,690	3.3	5.5	3.2
2559	2,179,183	0.9	5.7	3.3
2560	2,160,657	-0.9	5.6	3.2
2561	2,092,307	-3.3	5.4	3.1
2562	2,199,232	4.7	5.7	3.2

ที่มา: หนังสือกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือนระหว่าง พ.ศ. 2558-2562 ของสำนักงาน ก.พ.

หมายเหตุ

1. สถิติกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือนได้รวมกำลังคนทางตำรวจแล้วแต่ไม่รวมกำลังคนทางทหาร
2. จากเอกสารของสำนักงาน ก.พ. ที่จัดทำในปี 2562 เรื่อง “มาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2562-2565) และแนวทางปฏิบัติ” ได้ระบุถึง ข้อมูลที่มีในปี 2560 ปรากฏว่า กำลังคนภาครัฐทุกประเภทมีทั้งหมดประมาณ 3.2 ล้านคน

ตามตารางที่ 1.4 - 2 พบว่ากำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน (ไม่รวมกำลังคนทางทหาร) ระหว่างปี 2558 - 2562 มีอัตราการขยายตัวที่ผันผวนและไม่คงที่ กล่าวคือ ในบางปีมีอัตราเพิ่มขึ้นและในบางปีมีอัตราลดลง แต่สรุปแล้ว จะมีจำนวนอยู่ระหว่าง 2.1 - 2.2 ล้านคน ในส่วนของอัตรากำลังคนในฝ่ายพลเรือนต่อกำลังแรงงานของประเทศอยู่ระหว่างร้อยละ 5.4 - 5.7 และอัตรากำลังคนในฝ่ายพลเรือนต่อประชากรอยู่ระหว่างร้อยละ 3.1 - 3.3



มีข้อสังเกตว่า จำนวนบุคลากรภาครัฐไม่ได้มีความเปลี่ยนแปลงลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เพียงแต่เป็นการเปลี่ยนสถานภาพตามนโยบายรัฐบาลและกฎหมายเป็นสำคัญ เช่น การยุบตำแหน่งลูกจ้างประจำและไปกำหนดตำแหน่งพนักงานราชการเป็นการแทนที่ ต่อมาเมื่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2560 ให้ความเห็นชอบแนวทางการทดแทนอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการด้วยการจ้างงานรูปแบบอื่นเพื่อลดจำนวนข้าราชการ ซึ่งจะเป็นการลดภาระรายจ่ายบุคลากรภาครัฐในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีเหตุการณ์หรือความจำเป็นที่ต้องเพิ่มบุคลากรก็ทำให้ต้องมีการเพิ่มบุคลากรภาครัฐ เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563 ที่เห็นชอบให้จัดสรรอัตราข้าราชการตั้งใหม่รวมทั้งสิ้น 40,897 อัตรา เพื่อรองรับการบรรจุบุคลากรในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่ต้องปฏิบัติงานด้านหน้าในสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ให้เข้ารับราชการ จำนวน 38,105 อัตรา รวมทั้งการจัดสรรอัตราข้าราชการตั้งใหม่ เพื่อรองรับการบรรจุนักศึกษาวิชาแพทยศาสตร์และทันตแพทยศาสตร์ ที่เป็นนักศึกษาคู่สัญญากับกระทรวงสาธารณสุขและสำเร็จการศึกษาในปี พ.ศ. 2563 จำนวน 2,792 อัตรา

รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2564 เห็นชอบให้เร่งรัดส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐดำเนินการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการหรือเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐสำหรับการบรรเทาผลกระทบจากการว่างงานซึ่งเป็นผลจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ดังนั้น จึงมีแนวโน้มว่า มติคณะรัฐมนตรีใน 2 ประเด็นสำคัญดังกล่าว จะทำให้ในปี 2565 จะมีการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายบุคลากรเต็มจำนวนงบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับบุคลากรภาครัฐ

ดังนั้น การเพิ่มจำนวนบุคลากรภาครัฐและการมีอายุขัยยาวนานขึ้นของบุคลากรภาครัฐที่มีสิทธิรับประโยชน์หลังจากเกษียณอายุ รวมทั้งค่าใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาลข้าราชการที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องล้วนแต่เป็นปัจจัยความเสี่ยงทางการคลัง ที่อาจก่อผลกระทบต่อรายจ่ายภาครัฐในระยะยาวได้

1.4.2 การผูกพันงบประมาณข้ามปี

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 “งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” หมายถึง งบประมาณรายจ่ายที่มีระยะเวลาการใช้ได้เกินปีงบประมาณตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ สำนักงบประมาณได้อธิบายไว้ในเอกสารงบประมาณโดยสังเขปตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 41 และ 42 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ว่า “การผูกพันงบประมาณข้ามปี” หมายถึง รายการงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะต้องทำสัญญาก่อนนี้ผูกพัน และมีวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อนนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ ๆ ไป โดยวงเงินผูกพันดังกล่าวจะรวมเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดไว้ด้วยแล้ว

สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีวงเงินภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีรวมทั้งสิ้น 1,104,139.5 ล้านบาท จำแนกเป็น เงินงบประมาณ 1,054,875.9 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 95.5) เงินนอกงบประมาณ 29,398.5 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 2.7) และเงินสำรองเพื่อเหลือเพื่อขาด 19,865.1 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 1.8) (ตามตารางที่ 1.4 - 3) แบ่งเป็น

1) ภาระผูกพันงบประมาณรายการเดิมที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วก่อนปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 995,718.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 90.2 ของวงเงินภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี

2) ภาระผูกพันงบประมาณรายการใหม่ที่จะเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 108,421.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.8 ของวงเงินภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี



ตารางที่ 1.4 - 3 สรุปภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	เงินงบประมาณ (1)	เงินสำรอง เพื่อเหลือเพื่อขาด (2)	วงเงินภาระผูกพัน งบประมาณ (3) = (1)+(2)	เงินนอก งบประมาณ (4)	วงเงินภาระผูกพัน งบประมาณ รวมทั้งสิ้น (5) = (3)+(4)
ภาระผูกพันงบประมาณ รายการเดิมก่อนปี 2565	956,160.3	14,917.3	971,077.6	24,640.7	995,718.3
ภาระผูกพันงบประมาณ รายการใหม่ในปี 2565	98,715.6	4,947.8	103,663.4	4,757.8	108,421.2
รวมทั้งสิ้น	1,054,875.9	19,865.1	1,074,741.0	29,398.5	1,104,139.5

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ

แผนภาพที่ 1.4 - 1 กระทรวงที่มีวงเงินภาระผูกพัน
งบประมาณข้ามปีทั้งสิ้น
ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
สูงสุด 5 ลำดับแรก



แผนภาพที่ 1.4 - 2 กระทรวงที่มีภาระผูกพัน
งบประมาณข้ามปีรายการใหม่
ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
สูงสุด 5 ลำดับแรก



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ

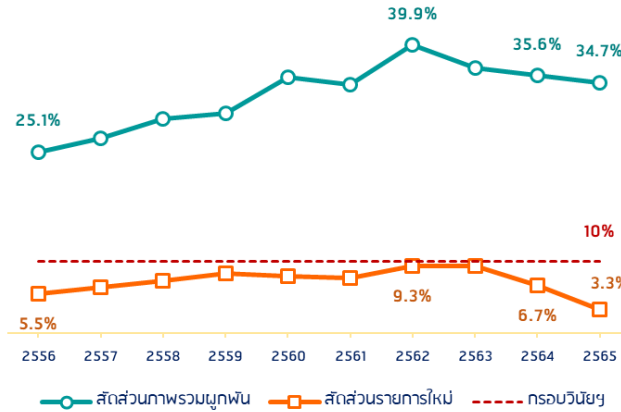
จากประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดสัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปี งบประมาณต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณโดยสังเขป พบว่าสัดส่วนดังกล่าวคำนวณจากวงเงินภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีเฉพาะรายการใหม่ที่จะเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณนั้น ๆ (ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ)

ดังนั้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ภาระผูกพันงบประมาณรายการใหม่ตามกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐข้างต้น (ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ) จึงมีจำนวนทั้งสิ้น 103,663.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.3



ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตามแผนภาพที่ 1.4 - 3) ซึ่งอยู่ในสัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ ตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนด (ไม่เกินร้อยละ 10)

แผนภาพที่ 1.4 - 3 สัดส่วนภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2565 ตามกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ)



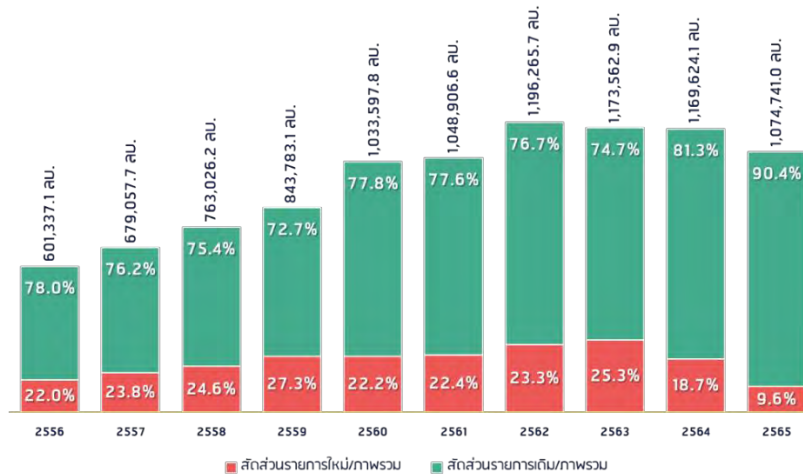
ที่มา: 1. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ
2. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556-2564 (ฉบับปรับปรุง) สำนักงบประมาณ

จากการศึกษาแนวโน้มของภาระผูกพันงบประมาณรายการใหม่ตามกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ) ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2565 พบว่า ตั้งแต่ปี 2556 - 2562 ภาระผูกพันงบประมาณมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด ในขณะที่ตั้งแต่ปี 2562 - 2565 ภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีกลับมีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด จากร้อยละ 9.3 ในปี พ.ศ. 2562 เป็นร้อยละ 3.3 ในปี พ.ศ. 2565 ซึ่งเป็นปีที่มีสัดส่วนภาระผูกพันงบประมาณรายการใหม่ต่ำสุดในรอบ 10 ปี

หากพิจารณาสัดส่วนของภาพรวมภาระผูกพันงบประมาณเมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะพบว่า ภาพรวมภาระผูกพันงบประมาณระหว่างปี 2562 - 2565 มีแนวโน้มที่ลดลงเพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับภาระผูกพันงบประมาณรายการใหม่ คือ จากร้อยละ 39.9 ในปี 2562 เป็นร้อยละ 34.7 ในปี 2565 ทั้งนี้ ภาระผูกพันงบประมาณส่วนใหญ่เป็นภาระผูกพันจากรายการเดิมที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วก่อนปีงบประมาณ สัดส่วนเฉลี่ยที่ร้อยละ 78.1 โดยในปี 2565 มีสัดส่วนของภาระผูกพันจากรายการเดิมคิดเป็นร้อยละ 90.4 ซึ่งสูงสุดในรอบ 10 ปี (ตามแผนภาพที่ 1.4 - 4)



แผนภาพที่ 1.4 - 4 สัดส่วนภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2565
จำแนกตามประเภทรายการผูกพัน (ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ)



ที่มา: 1. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ
2. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2564 (ฉบับปรับปรุง) สำนักงบประมาณ

ข้อสังเกต PBO

1. ฝ่ายบริหารควรควบคุมสัดส่วนภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีให้เป็นไปในแนวทางที่ลดลงเพื่อมิให้เป็นภาระผูกพันงบประมาณสะสมมากเกินไปจนเป็นภาระต่อการบริหารงานของรัฐบาลในอนาคต โดยเฉพาะรายการผูกพันที่เป็นรายจ่ายประจำ เพื่อให้รัฐบาลมีวงเงินงบประมาณสำหรับโครงการสำคัญที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายตามที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนด

2. จากมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติรายการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณรายการใหม่ที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป ก่อนที่จะยื่นคำขอตั้งงบประมาณ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของรายการก่อนนี้ผูกพันที่มีวงเงินสูง ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงควรสรุปข้อมูลของรายการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณรายการใหม่ที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป เพื่อเป็นข้อมูลให้สมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการวิสามัญฯ ใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยเช่นเดียวกัน

1.4.3 ภาระงบประมาณจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ หมายถึง สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐในการพัฒนาส่งเสริมเศรษฐกิจและสนับสนุนการลงทุนต่าง ๆ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ซึ่งได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ตรวจสอบผลการดำเนินงานและความเสี่ยง และรายงานผลการตรวจสอบไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บริษัทประกันสินเชื่อบุคคลและธุรกิจขนาดย่อม และบริษัทตลาดรองสินเชื่อบุคคล โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจดังกล่าว จะมีเงินทุนของหน่วยงานเพื่อดำเนินภารกิจตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย



จัดตั้ง ทั้งนี้ หากผลการดำเนินงานในแต่ละปีมีกำไร สถาบันการเงินเฉพาะกิจดังกล่าว จะนำส่งกำไรเข้าคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราที่ได้มีการกำหนดไว้ต่อไป

ที่ผ่านมา สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อวัตถุประสงค์ 2 ข้อ คือ 1) เพิ่มทุนในการดำเนินงาน และ 2) สนับสนุนค่าใช้จ่ายโครงการตามนโยบายรัฐ โดยโครงการตามนโยบายรัฐเป็นงานเฉพาะกิจที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจรับผิดชอบดำเนินการ และขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนต่อไป ทั้งนี้ ตัวอย่างโครงการตามนโยบายรัฐดังกล่าว อาทิ

- โครงการประกันภัยข้าวนาปี รับผิดชอบโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และรัฐบาลชดเชยค่าเบี้ยประกันภัยบางส่วน
- โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี รับผิดชอบโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และรัฐบาลชดเชยส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาได้ติดตามข้อมูลในประเด็นดังกล่าว พบว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้วในขั้นต้น โดยใช้เงินทุนของหน่วยงานสำรองจ่ายไปก่อน ต่อมาจึงจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อชดเชยผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงตามรายละเอียดและอัตราค่าใช้จ่ายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด อย่างไรก็ตาม วงเงินงบประมาณรายจ่ายที่มีอย่างจำกัดและต้องจัดสรรเพื่อสนับสนุนภารกิจภาครัฐอื่น ๆ ทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่สามารถชดเชยค่าใช้จ่ายโครงการตามนโยบายรัฐได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ทำให้เกิดภาระงบประมาณค้างจ่ายของโครงการตามนโยบายรัฐ ที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวนมาก สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาได้รวบรวมประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 - 2568 ของโครงการตามนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ที่ดำเนินการในปัจจุบันและ ไม่รวมโครงการในอนาคต ตามเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เล่มที่ 14 ทั้งนี้ พบว่า การดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐที่ผ่านมาเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย เกษตรกร และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นภาระงบประมาณจำนวนมาก โดยรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณชดเชยผลการดำเนินงานที่ดำเนินการในปัจจุบันดังกล่าวในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 - 2568 จำนวนมาก (ตามตารางที่ 1.4 - 4) และหากมีการอนุมัติให้ดำเนินโครงการใหม่เพิ่มเติม จะทำให้ภาระงบประมาณเพิ่มขึ้นจากเดิม ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรคำนึงถึงภาระงบประมาณดังกล่าว ก่อนพิจารณานำเสนอโครงการใหม่ต่อไป

ตารางที่ 1.4 - 4 ภาระงบประมาณค้างจ่ายโครงการตามนโยบายรัฐโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

หน่วยงาน	ประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า				รวมทั้งสิ้น
	ปี 2565	ปี 2566	ปี 2567	ปี 2568	
ธ. พัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	546.5	2,983.2	1,622.6	-	5,152.3
ธ. เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	70,466.4	92,692.8	72,648.7	49,559.4	285,367.3
ธ. ออมสิน	4,059.4	4,499.6	1,233.6	1,225.6	11,018.
ธ. อาคารสงเคราะห์	67.6	1,093.0	1,875.6	867.5	3,903.7
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	5,418.9	31,554.0	10,530.8	8,475.0	55,978.6
รวมทั้งสิ้น	80,558.8	132,822.5	87,911.2	60,127.5	361,420.0

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เล่มที่ 14

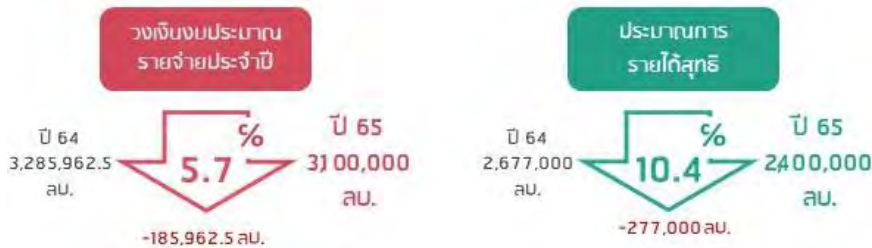


ส่วนที่ 2

นโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

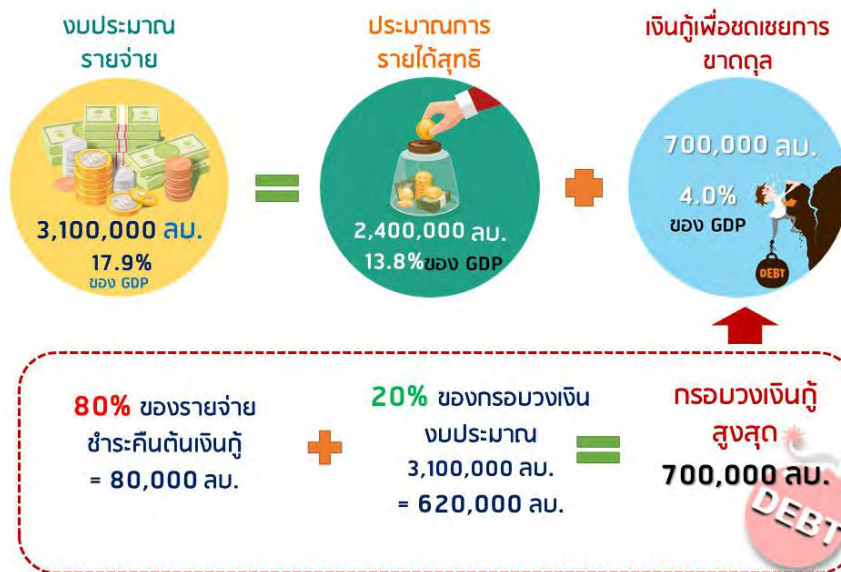
2.1 นโยบายงบประมาณและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

แผนภาพที่ 2.1 - 1 ประมาณการรายได้รัฐบาลและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และ 2565



- ที่มา: 1. งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ
2. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ

แผนภาพที่ 2.1 - 2 กรอบการกู้เงินสูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ



- ที่มา: 1. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ
2. มาตรา 21 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ในปี 2565 รัฐบาลคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจไทยจะขยายตัวในช่วงร้อยละ 3.0 - 4.0 เนื่องจากได้รับปัจจัยสนับสนุนจากการขยายตัวของอุปสงค์ภาคต่างประเทศตามแนวโน้มการฟื้นตัวต่อเนื่องของเศรษฐกิจและปริมาณการค้าโลก ในขณะที่อุปสงค์ภายในประเทศยังมีแนวโน้มขยายตัวในเกณฑ์ดี ทั้งการใช้ภายในภาคครัวเรือนและการลงทุนภาคเอกชน และภาคการท่องเที่ยวที่มีแนวโน้มจะกลับมาฟื้นตัวดีขึ้นจากการกลับมาของนักท่องเที่ยวต่างประเทศ และคาดว่าจะมีรายได้สุทธิในปี 2565 จำนวน 2,400,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.8 ของ GDP และเพื่อให้รายจ่ายภาครัฐสามารถเยียวยา ฟื้นฟู และกระตุ้น



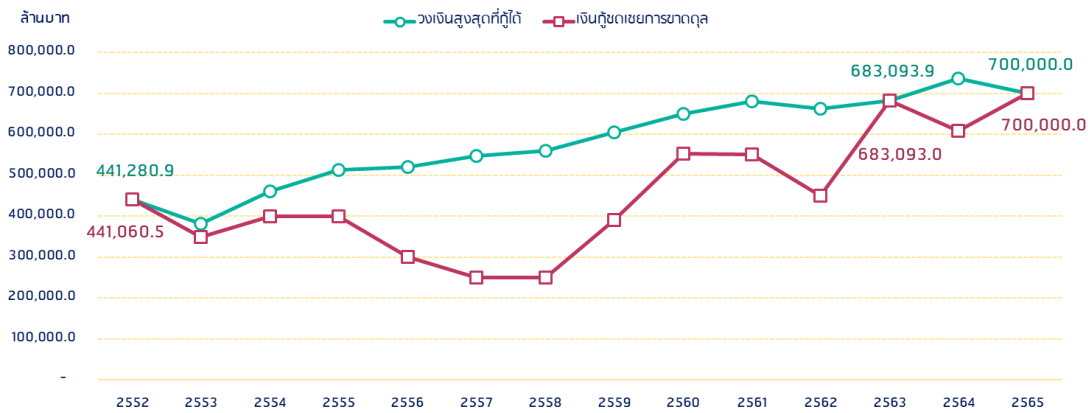
เศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 สามารถขับเคลื่อนภารกิจตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ แผนแม่บทเฉพาะกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นผลมาจากสถานการณ์โควิด-19 พ.ศ. 2564 - 2565 แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) และนโยบายสำคัญของรัฐบาลได้ตามเป้าหมาย ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินภารกิจของหน่วยรับงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด รัฐบาลจึงได้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2565 จำนวน 3,100,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17.9 ของ GDP ตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 - 2568) ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบไว้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2563 ทำให้นโยบายงบประมาณในปี พ.ศ. 2565 เป็นนโยบายงบประมาณขาดดุล โดยกำหนดวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณไว้ จำนวน 700,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.0 ของ GDP เต็มกรอบวงเงินสูงสุดที่กู้ได้ตามมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ตามแผนภาพที่ 2.1 - 2)

ข้อสังเกต PBO

จากการที่รัฐบาลยังคงจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 - 2568) ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2563 ที่ได้คาดการณ์ว่าเศรษฐกิจไทยในปี 2565 จะมีการขยายตัวจากการใช้จ่ายของภาคครัวเรือนและการลงทุนของภาคเอกชน รวมถึงภาคการท่องเที่ยวที่จะกลับมาฟื้นตัว และกำหนดวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเต็มกรอบวงเงินสูงสุดที่กู้ได้ตามที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนด ซึ่งจากการศึกษาพบว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2564 รัฐบาลเคยกำหนดวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเต็มกรอบวงเงินสูงสุดที่กู้ได้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ (ตามแผนภาพที่ 2.1 - 3) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ที่เกิดวิกฤตทางการเงินในสหรัฐอเมริกา (Hamburger Crisis) ส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจซบเซาทั่วโลก และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ซึ่งมีการโอนบชำระคืนต้นเงินกู้ตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เพื่อแก้ไขปัญหาและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ทำให้กรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณปี พ.ศ. 2563 คงเหลือจำนวน 683,093.9 ล้านบาท



แผนภาพที่ 2.1 - 3 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2565



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ระลอกใหม่ในช่วงกลางเดือนธันวาคม 2563 และเดือนเมษายน 2564 ที่มีการระบาดเป็นวงกว้างและรุนแรงมากกว่าที่ผ่านมา หากสถานการณ์ดังกล่าวยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่องก็จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของเศรษฐกิจไทย อาจทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ในปี 2565 ได้ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ตามแผนการคลังระยะปานกลางซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องของเงินคลัง โดยในกรณีดังกล่าวรัฐบาลอาจจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อบริหารสภาพของเงินคลังตามมาตรา 21/1 ของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีค่าไม่เกินร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งนี้ หากการกู้เงินภายใต้กรอบกฎหมายที่มีอยู่เดิมไม่เพียงพอ รัฐบาลสามารถออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องของเงินคลังเป็นกรณีพิเศษ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการในลักษณะเดียวกับการออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 เช่นเดียวกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ที่เกิดวิกฤตทางการเงินในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้กำหนดวงเงินกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณไว้จำนวน 441,060.5 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 99.9 ของวงเงินสูงสุดที่กู้ได้ (441,280.9 ล้านบาท) และออกกฎหมายพิเศษหลังจากที่กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเต็มกรอบเขตแดนแล้ว เพราะมีความจำเป็นต้องใช้เงินกู้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง)



2.2 แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

แผนภาพที่ 2.2 - 1 นโยบายและแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565



ที่มา: บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ

แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกับปีที่ผ่านมา โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีประเด็นที่รัฐบาลให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ดังนี้

1. ให้ความสำคัญกับแผนแม่บทเฉพาะกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นผลมาจากสถานการณ์โควิด-19 พ.ศ. 2564 - 2565 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2563 ซึ่งแผนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศสามารถกลับสู่ระดับการพัฒนาก่อนการระบาดของ COVID-19 และยกระดับการพัฒนาประเทศตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับแผนย่อยของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 23 ประเด็น และแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) ทั้ง 13 ด้าน ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2563 เพื่อให้แผนการปฏิรูปประเทศส่งผลการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

2. ให้ความสำคัญกับการพิจารณาให้ครอบคลุมการลงทุนจากทุกแหล่งเงิน ได้แก่ การลงทุนจากเงินงบประมาณของภาครัฐ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) การลงทุนของรัฐวิสาหกิจ การลงทุนโดยใช้เงินจากกองทุน เช่น กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFF) และการลงทุนจากต่างประเทศ

3. ให้ความสำคัญกับสวัสดิการที่จำเป็นสำหรับกลุ่มเปราะบางทางสังคม เพื่อให้มีรายได้เพียงพอในการดำรงชีวิตและลดความเสี่ยงของการได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จะเป็นการให้ความสำคัญกับการบรรเทาหรือแก้ไขผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 จากการที่รัฐบาลประกาศให้สถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 เป็นวาระแห่งชาติ

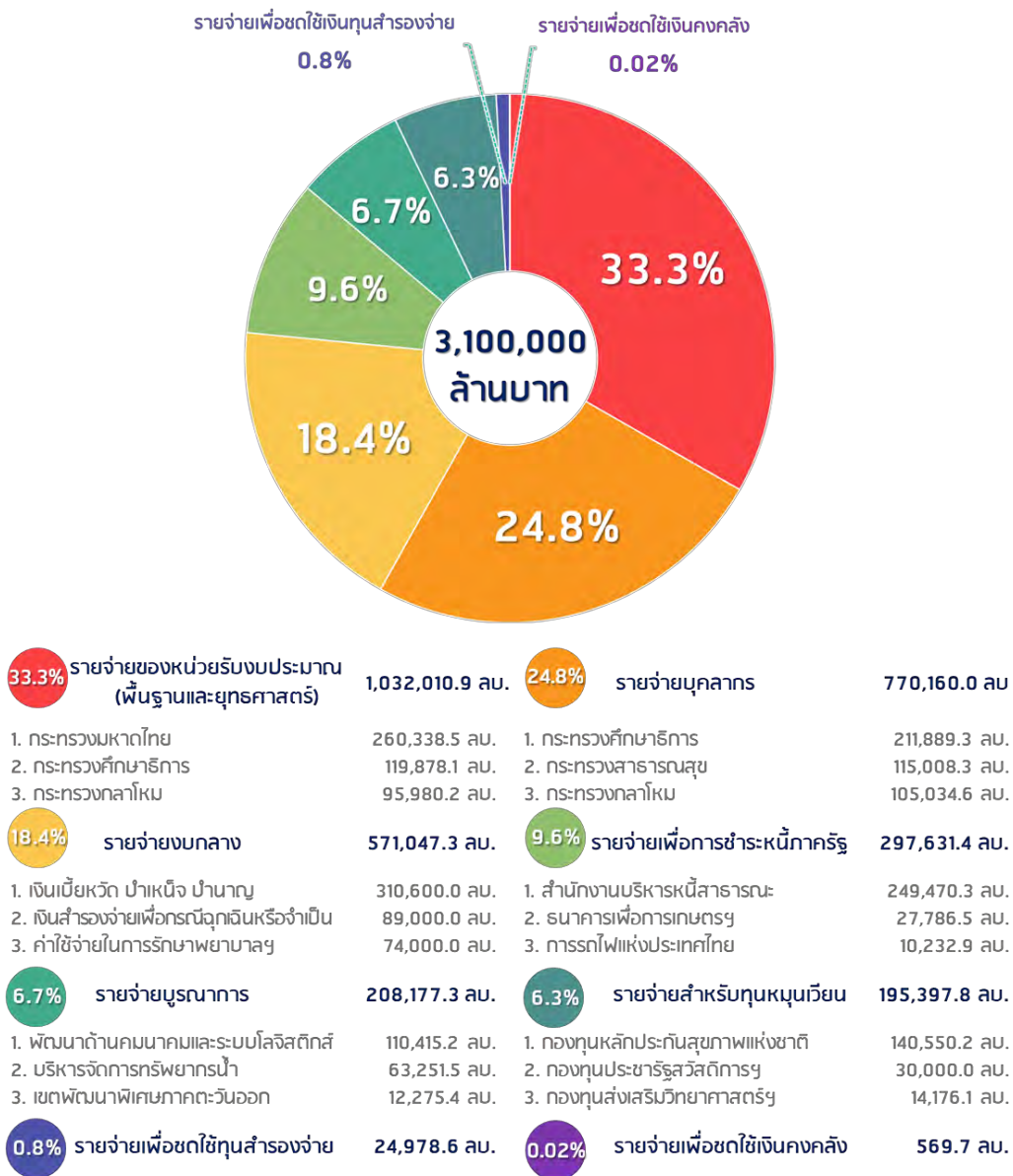


ซึ่งการแพร่ระบาดของ COVID-19 ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตของประชาชน รวมทั้งสภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

4. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เพิ่มในส่วนของการดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งในปีที่ผ่านมากำหนดไว้เฉพาะการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น

2.3 ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

แผนภาพที่ 2.3 - 1 ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565



ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ



2.4 การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

แผนภาพที่ 2.4 - 1 ความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ กับแผนแม่บท ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนแม่บท 23 ประเด็น ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

1. ความมั่นคง
2. การต่างประเทศ
23. การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม

ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารภาครัฐ

2. การต่างประเทศ
20. การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ
21. การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ
22. กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
23. การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม

ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

2. การต่างประเทศ
6. พื้นที่และเมืองน่าอยู่อัจฉริยะ
18. การเติบโตอย่างยั่งยืน
19. การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ
23. การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม



ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน

2. การต่างประเทศ
3. การเกษตร
4. อุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต
5. การท่องเที่ยว
6. พื้นที่และเมืองน่าอยู่อัจฉริยะ
7. โครงสร้างพื้นฐานระบบโลจิสติกส์
8. ผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่
9. เขตเศรษฐกิจพิเศษ
23. การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม

ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างทรัพยากรมนุษย์

2. การต่างประเทศ
10. การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม
11. ศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต
12. การพัฒนาการเรียนรู้
13. การเสริมสร้างให้คนไทยมีคุณภาพ
14. พัฒนาการกีฬา
23. การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม

ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

2. การต่างประเทศ
6. พื้นที่และเมืองน่าอยู่อัจฉริยะ
15. พลังทางสังคม
16. เศรษฐกิจฐานราก
17. ความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม
23. การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม

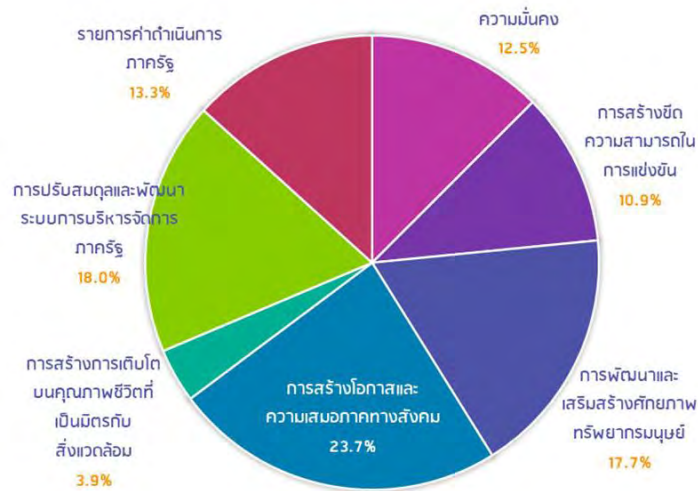
ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน อันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายภายในระยะเวลา 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ซึ่งจากเงื่อนไขโครงสร้างประชากร โครงสร้างเศรษฐกิจ สภาพสังคม สภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม และปัจจัยการพัฒนาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องข้างต้น ทำให้การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติที่ครอบคลุมทุกมิติ เป็นการดำเนินงานอย่างบูรณาการ เนื่องจากทุกมิติการพัฒนามีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน จำเป็นต้องสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้เกิดการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติทั้งหมด 6 ด้าน โดยแต่ละยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดให้มีแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ รวมทั้งสิ้น 23 แผน (ตามแผนภาพที่ 2.4 - 1) เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ในปี 2580 ซึ่งจะมีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทดังกล่าวด้วย

สำหรับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 นี้ ได้มุ่งให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกกับประเด็นการพัฒนาตามแผนแม่บทเฉพาะกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นผลมาจากสถานการณ์โควิด-19 จำนวน 4 ประเด็นคือ 1) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากภายในประเทศ 2) การยกระดับขีดความสามารถของประเทศเพื่อรองรับการเติบโตอย่างยั่งยืนในระยะยาว 3) การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของคนให้เป็นกำลังหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ และ 4) การปรับปรุงและพัฒนาปัจจัยพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาประเทศ โดยต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้สามารถรับมือและเตรียมความพร้อมในการเยียวยาช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาด COVID-19 และการฟื้นฟูกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมให้กลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามแนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม



แผนภาพที่ 2.4 - 2 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ตามโครงสร้างแผนงานยุทธศาสตร์

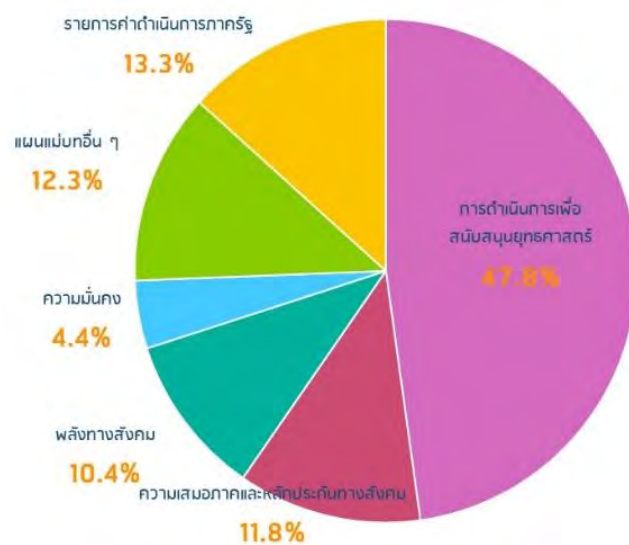


ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานยุทธศาสตร์ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

จากแผนภาพ 2.4 - 2 พบว่า งบประมาณปี 2565 ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมมากที่สุด งบประมาณจำนวน 733,749.6 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 23.7 ของงบประมาณทั้งประเทศ (ลดลงจากปี 2564 จำนวน 66,883.4 ล้านบาท หรือร้อยละ 8.4) โดยการดำเนินการที่สำคัญมีกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการจำนวนมาก เช่น การสร้างหลักประกันทางสังคม การสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา เป็นต้น

รองลงมาเป็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ งบประมาณจำนวน 559,300.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.0 และยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ จำนวน 548,185.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 17.7

แผนภาพที่ 2.4 - 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ



ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานยุทธศาสตร์ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565



หากพิจารณางบประมาณตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ตามแผนภาพที่ 2.4 - 3 พบว่า งบประมาณ พ.ศ. 2565 ให้ความสำคัญกับแผนแม่บทการสร้างความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม งบประมาณจำนวน 366,981.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.8 (ลดลงจากปี 2564 จำนวน 9,937.8 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.6)

รองลงมาเป็นแผนแม่บทการเสริมสร้างพลังสังคม งบประมาณ จำนวน 321,983.3 ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ 10.4 และแผนแม่บทการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ งบประมาณจำนวน 135,414.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.4

แผนภาพที่ 2.4 - 4 ความเชื่อมโยงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ตามยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติ	แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ					ยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ			
	2564	สัดส่วน	2565	สัดส่วน	เพิ่ม/ลด				
ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านความมั่นคง	ปี 2564 = 406,469.7 ปี 2565 = 387,909.6 ลด - 18,560.1 -4.6%	ความมั่นคง การต่างประเทศ การเดินเรือเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์	149,042.1 4,928.2 252,499.4	4.5% 0.1% 7.7%	135,414.2 4,289.3 248,206.0	4.4% 0.1% 8.0%	ปี 2564 = 406,469.7 ปี 2565 = 387,909.6 ลด - 18,560.1 -4.6%		
ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน	ปี 2564 = 394,588.4 ปี 2565 = 338,547.7 ลด - 56,040.8 -14.2%	การเกษตร อุตสาหกรรมและบริการเพื่ออนาคต การท่องเที่ยว พื้นที่เมืองน่าอยู่ด้วยวิถี โครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ และดิจิทัล ผู้ประกอบการสาขาเกษตรและปศุสัตว์ เขตเศรษฐกิจพิเศษ วิจัยและพัฒนานวัตกรรม	6,282.0 903.1 6,774.9 25,373.6 108,926.8 1,210.0 27,241.2 25,704.0 192,172.8	0.2% 0.0% 0.2% 0.8% 3.3% 0.0% 0.8% 0.8% 5.8%	46,616.2 873.1 4,653.8 6,826.5 113,281.2 1,927.7 12,958.0 14,682.7 136,728.6	1.5% 0.0% 0.2% 0.2% 3.7% 0.1% 0.4% 0.5% 4.4%	40334.2 -30.0 -2121.1 -18547.2 4354.3 717.7 -14283.2 -11021.3 -55444.3	642.1% -3.3% -31.3% -73.1% 4.0% 59.3% -52.4% -42.9% -28.9%	ปี 2564 = 394,588.4 ปี 2565 = 338,547.7 ลด - 56,040.8 -14.2%
ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์	ปี 2564 = 579,388.3 ปี 2565 = 548,185.7 ลด - 31,202.6 -5.4%	การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม การพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต การพัฒนาการเริ่มต้น การเสริมสร้างทักษะคนยุคใหม่ที่ ศักยภาพการไฟฟ้า	1,736.5 6,265.2 2,934.0 39,911.1 3,302.4	0.1% 0.2% 0.1% 1.2% 0.1%	1,793.2 6,143.6 13,252.3 52,065.7 1,784.1	0.1% 0.2% 0.4% 1.7% 0.1%	56.7 -121.6 10318.3 12154.5 -1518.3	3.3% -1.9% 351.7% 30.5% -46.0%	ปี 2564 = 579,388.3 ปี 2565 = 548,185.7 ลด - 31,202.6 -5.4%
ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม	ปี 2564 = 800,632.9 ปี 2565 = 733,749.6 ลด - 66,883.4 -8.4%	พื้นที่ทางสังคม ยกระดับจรรยาบรรณ ความเสมอภาคและสิทธิประโยชน์ทางสังคม การเดินเรือเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์	356,679.0 2,092.6 376,919.5 64,941.8	10.9% 0.1% 11.5% 2.0%	321,983.3 1,642.4 366,981.7 43,142.1	10.4% 0.1% 11.8% 1.4%	-34695.7 -450.2 -9937.8 -21799.7	-9.7% -21.5% -2.6% -33.6%	ปี 2564 = 800,632.9 ปี 2565 = 733,749.6 ลด - 66,883.4 -8.4%
ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	ปี 2564 = 116,031.7 ปี 2565 = 119,600.3 เพิ่ม 3,568.7 3.1%	การเติบโตอย่างยั่งยืน การเสริมสร้างการมีส่วนร่วม การเดินเรือเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์	5,440.2 65,548.7 45,042.8	0.2% 2.0% 1.4%	5,940.9 63,251.5 50,407.9	0.2% 2.0% 1.6%	500.7 -2297.2 5365.1	9.2% -3.5% 11.9%	ปี 2564 = 116,031.7 ปี 2565 = 119,600.3 เพิ่ม 3,568.7 3.1%
ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ	ปี 2564 = 555,571.4 ปี 2565 = 559,300.5 เพิ่ม 3,729.1 0.7%	การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การเดินเรือเพื่อสนับสนุน	19,789.6 578.0 3,365.3 531,838.5	0.6% 0.0% 0.1% 16.2%	25,664.0 487.3 3,029.9 530,119.3	0.78% 0.01% 0.09% 16.13%	5874.4 -90.7 -335.4 -1719.2	29.7% -15.7% -10.0% -0.3%	ปี 2564 = 555,571.4 ปี 2565 = 559,300.5 เพิ่ม 3,729.1 0.7%
รวมงบประมาณทั้งสิ้น		ปี 2564 = 3,285,962.5 ล้านบาท ปี 2565 = 3,100,000.0 ล้านบาท ลดลง -185,962.5 ร้อยละ -5.7						รวมกองทุนเงินการคลัง	ปี 2564 = 433,279.9 ปี 2565 = 412,706.7 ลด - 20,573.3 -4.7%

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานยุทธศาสตร์ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ประมวลผล: สำนักงบประมาณของรัฐสภา



ข้อสังเกต PBO

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2563 เห็นชอบโครงการสำคัญเพื่อบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ที่ส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 571 โครงการ ของ 169 หน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่า จำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) โครงการสำคัญรองรับการดำเนินการตามแผนแม่บทเฉพาะกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นผลมาจากสถานการณ์โควิด-19 พ.ศ. 2564 - 2565 ซึ่งเป็นโครงการที่ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ (Top Priorities) รวม 250 โครงการ และ 2) โครงการสำคัญรองรับการพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายย่อยที่เกี่ยวข้องจากทั้ง 140 เป้าหมายของ 23 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ รวม 321 โครงการ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงควรชี้แจงให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบด้วยว่าการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการสำคัญที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นจำนวนเท่าใด



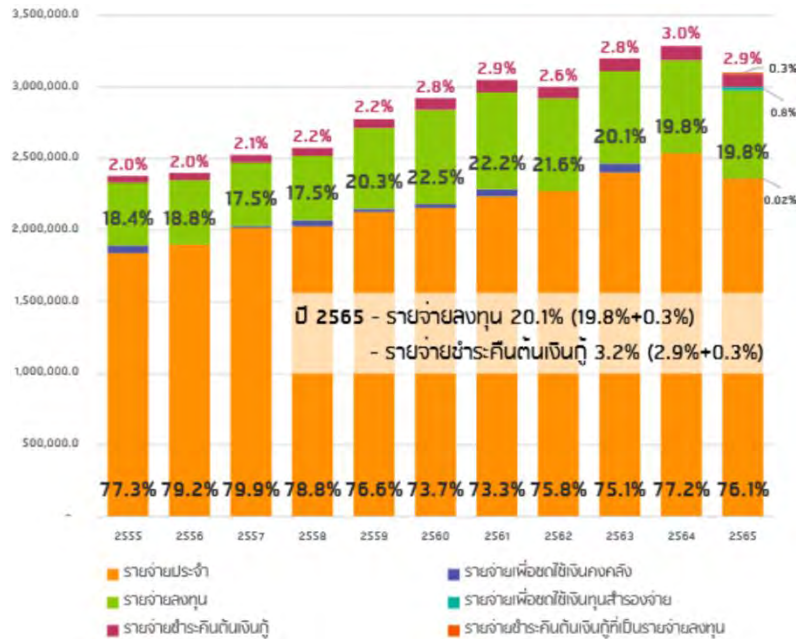
ส่วนที่ 3

วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

3.1 แนวโน้มวงเงินงบประมาณและโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3.1.1 แนวโน้มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

แผนภาพที่ 3.1 - 1 แนวโน้มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2565



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ

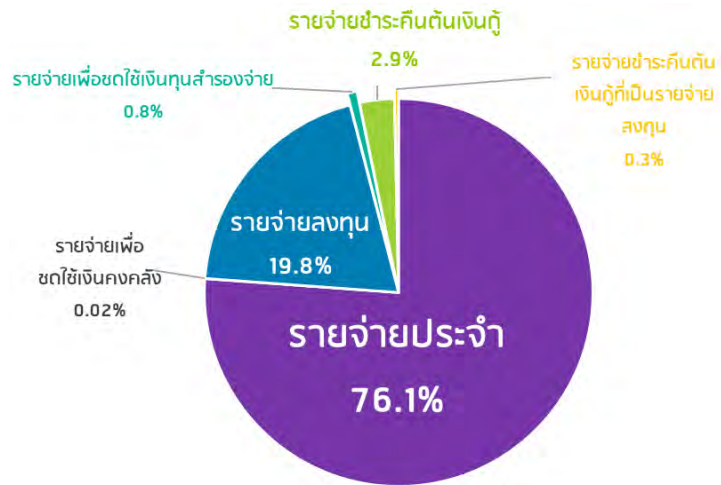
แนวโน้มของวงเงินงบประมาณรายจ่ายระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2565 พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 30 จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 โดยงบประมาณส่วนใหญ่ยังคงเป็นรายจ่ายประจำที่มีสัดส่วนถึง 3 ใน 4 ของวงเงินงบประมาณแต่ละปี ในขณะที่รายจ่ายลงทุนมีสัดส่วนประมาณ 1 ใน 5 ของวงเงินงบประมาณแต่ละปี เนื่องจากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้สัดส่วนของรายจ่ายลงทุนต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลงบประมาณประจำปีนั้น (ตามแผนภาพที่ 3.1 - 1)

3.1.2 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีกรอบวงเงินรายจ่ายทั้งสิ้น 3,100,000 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17.9 ต่อ GDP ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 185,962.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.7 โดยมีโครงสร้างรายจ่าย ดังนี้



แผนภาพที่ 3.1 - 2 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ

1) รายจ่ายประจำ จำนวน 2,360,543.0 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 76.1 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 77.2 จำนวน 177,109.3 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 7.0

2) รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง จำนวน 596.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.02 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อชดใช้เงินคงคลังที่ได้จ่ายไปแล้วตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3) รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย จำนวน 24,978.6 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่ายที่ได้นำไปใช้จ่ายในการเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19

4) รายจ่ายลงทุน จำนวน 624,399.9 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20.1 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 24,910.3 ล้านบาท ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 19.8 ลดลงร้อยละ 3.8 และอยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลัง ตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ต้องมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

5) รายจ่ายชำระคืนเงินกู้ จำนวน 100,000 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 3.0 จำนวน 1,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.0

หมายเหตุ 1. รายจ่ายลงทุน (624,399.9 ล้านบาท) หากหักยอดรายจ่ายลงทุนที่เป็นกรณีการกู้เพื่อการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 10,518.2 ล้านบาท จะเหลือรายจ่ายลงทุนเพียง จำนวน 613,881.7 ล้านบาท

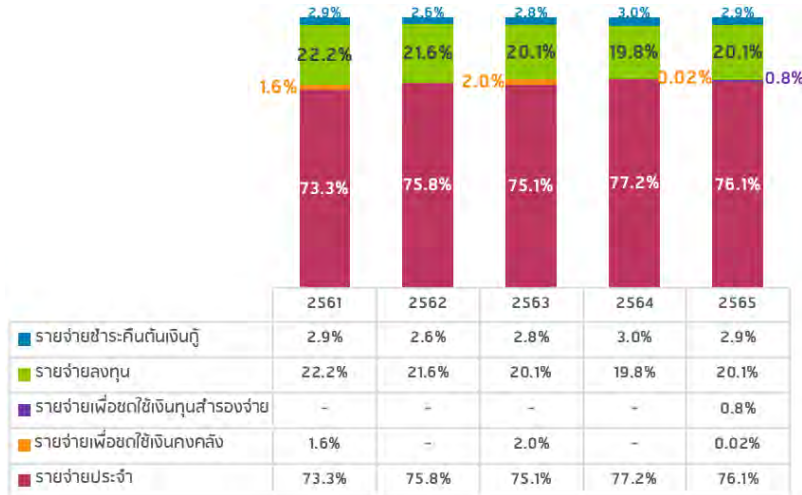
2. รายจ่ายชำระคืนเงินกู้ (100,000 ล้านบาท) หากหักยอดรวมคืนเงินกู้ที่เป็นรายจ่ายลงทุนของรัฐวิสาหกิจ จะเหลือเพียงจำนวน 89,481.8 ล้านบาท



ข้อสังเกต PBO

วงเงินที่ตั้งไว้เพื่อบริหารจัดการหนี้ภาครัฐจำนวน 297,631.4 ล้านบาท เมื่อหักส่วนชำระคืนเงินต้นจำนวน 100,000 ล้านบาท จะเห็นว่าดอกเบี้ยที่ต้องชำระ และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินของรัฐบาล มีจำนวนถึง 197,631.4 ล้านบาท จึงเห็นว่างบประมาณในการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐส่วนใหญ่ใช้จ่ายไปเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการก่อหนี้ใหม่ ขณะที่การชำระคืนเงินต้นในแต่ละปีเป็นส่วนน้อย ซึ่งอาจกระทบต่อสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวได้

แผนภาพที่ 3.1 - 3 เปรียบเทียบโครงสร้างงบประมาณ 5 ปีย้อนหลัง



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565 สำนักงบประมาณ
หมายเหตุ ปี 2565 รัฐบาลชำระคืนเงินต้น ไม่รวมคืนเงินกู้ที่เป็นรัฐบาลลงทุน

เมื่อพิจารณาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565 จากแผนภาพดังกล่าว พบว่าสัดส่วน “รัฐบาลประจำ” ต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 75.5 และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี และงบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 20.8 และรัฐบาลชำระคืนเงินต้น มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 2.8

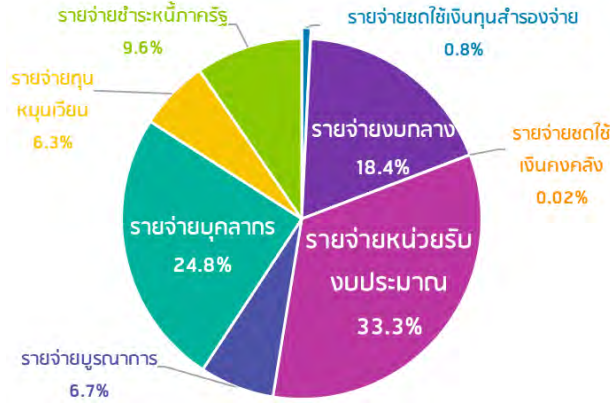
ข้อสังเกต PBO

1. แม้รัฐบาลลงทุนของปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จะมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามกรอบวินัยการคลัง ในมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แต่ก็ถือว่ายังมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับรายจ่ายประจำซึ่งยังอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง
2. การที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในมาตรา 20 (1) กำหนดให้รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายลงทุนในสัดส่วนที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขณะที่รายจ่ายประจำมีสัดส่วนสูง ทำให้รายได้ของรัฐบาลส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้จ่ายเป็นรายจ่ายประจำ จึงต้องกู้เงินมาสมทบเพื่อให้รายจ่ายลงทุนมีสัดส่วนเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง อาจเป็นเหตุให้ขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ย่อมมีผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวได้
3. ควรปรับโครงสร้างภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรควบคู่กับการใช้เทคโนโลยีเพื่อลดรายจ่ายประจำ ขณะเดียวกันก็ต้องเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ภาครัฐให้สูงขึ้น



3.2 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกลุ่มรายจ่าย

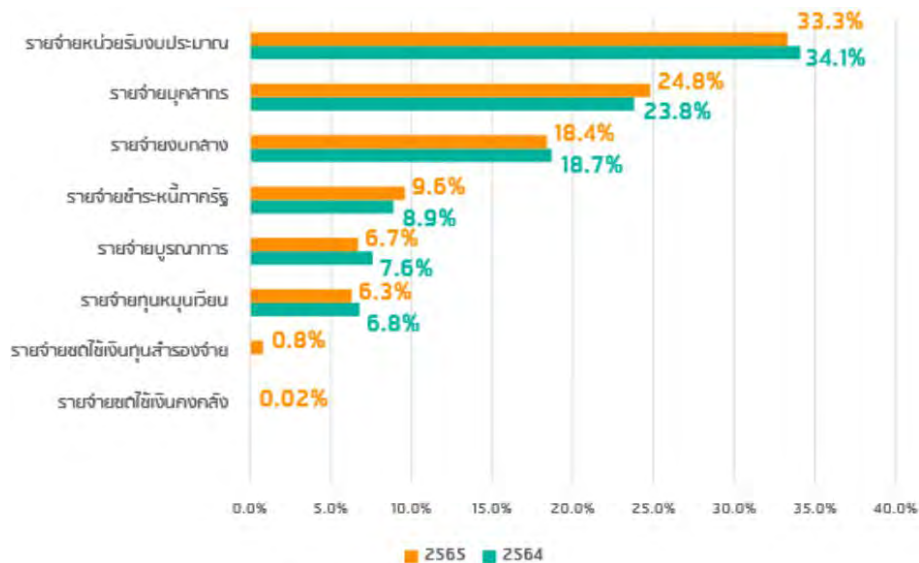
แผนภาพที่ 3.2 - 1 สัดส่วนงบประมาณรายจ่าย 8 กลุ่ม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ

โครงสร้างของการจำแนกกลุ่มรายจ่ายของปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เป็น 8 กลุ่มรายจ่าย เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

แผนภาพที่ 3.2 - 2 เปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณรายจ่าย 8 กลุ่ม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ

จากแผนภาพ พบว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีกลุ่มงบประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นจากปี งบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 4 กลุ่ม คือรายจ่ายบุคลากร รายจ่ายชားหนี้ภาครัฐ รายจ่ายชดใช้เงินคงคลังและรายจ่ายชดใช้เงินกองทุนสำรองจ่าย ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายลดลง มีจำนวน 4 กลุ่ม คือรายจ่ายงบกลาง รายจ่ายหน่วยรับงบประมาณ รายจ่ายบูรณาการ และรายจ่ายทุนหมุนเวียน



ข้อสังเกต PBO

รายจ่ายบุคลากร ที่จำแนกตามกลุ่มรายจ่าย เป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะที่กำหนดไว้ในแผนงานบุคลากรภาครัฐ ตามมาตรา 38 ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2565 จำนวน 770,160.0 ล้านบาท ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 24.8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่หากพิจารณาค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรภาครัฐ ซึ่งตั้งไว้ในรายจ่ายงบกลาง (มาตรา 6) อีกจำนวน 473,447.3 ล้านบาท ประกอบด้วย

- เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ จำนวน 310,600.0 ล้านบาท
- เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ จำนวน 11,547.3 ล้านบาท
- เงินสมทบของลูกจ้างประจำ จำนวน 570.0 ล้านบาท
- เงินสำรอง เงินสมทบ เงินชดเชยของข้าราชการ จำนวน 72,370.0 ล้านบาท
- เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ จำนวน 4,360.0 ล้านบาท
- ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ จำนวน 74,000.0 ล้านบาท

ทั้งนี้ หากรวมค่าใช้จ่ายบุคลากรทั้งที่ตั้งไว้ในแผนงานบุคลากรภาครัฐรวมกับค่าใช้จ่ายบุคลากรที่ตั้งไว้ในงบกลาง จะรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 1,243,607.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 40.1 และมีสัดส่วนสูงเกินกว่า 1 ใน 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งค่อนข้างสูงมาก

ดังนั้น เพื่อลดภาระการคลังจากค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐในอนาคต จึงควรมีการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ใช้คนให้น้อยลง รวมทั้งควรจ้างงานจากภายนอก (Outsourcing) ให้มาทำงานบางอย่างแทน เพื่อลดความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องรับภาระงบประมาณในระยะยาว

3.3 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามประเภทงบรายจ่าย

งบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณจำแนกออกเป็น 5 ประเภทงบรายจ่าย ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 งบรายจ่ายที่ได้รับงบประมาณสูงสุด คือ งบเงินอุดหนุน จำนวน 1,072,796.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 34.6 และเมื่อเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564 กับปี พ.ศ. 2565 ตามประเภทงบรายจ่าย พบว่าทุกงบรายจ่ายได้รับจัดสรรงบประมาณลดลง โดยเฉพาะงบรายจ่ายอื่น ลดลงสูงสุด จำนวน 68,614.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.7 รองลงมา คือ งบเงินอุดหนุน ลดลงจำนวน 45,000.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.0 งบลงทุน ลดลงจำนวน 27,501.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.5 งบดำเนินงาน ลดลงจำนวน 24,786.1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.6 และงบบุคลากร ลดลงจำนวน 20,059.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.1 ตามตารางที่ 3.3 - 1



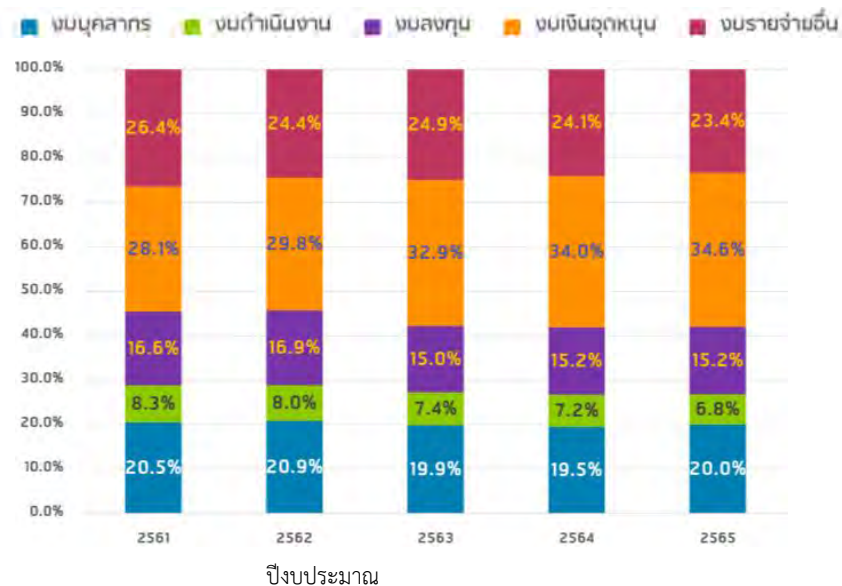
ตารางที่ 3.3 - 1 การเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565
จำแนกตามประเภทงบรายจ่าย

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ					เพิ่ม/-ลด จากปี พ.ศ. 2564	
	2561	2562	2563	2564	2565	งบประมาณ	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	3,050,000.0	3,000,000.0	3,200,000.0	3,285,962.5	3,100,000.0	- 185,962.5	-5.7
งบบุคลากร	626,180.5	626,474.7	635,522.0	641,434.7	621,374.9	- 20,059.8	-3.1
งบดำเนินงาน	252,862.7	239,279.1	235,912.3	234,204.2	209,418.1	- 24,786.1	-10.6
งบลงทุน	507,301.7	506,475.1	479,895.5	500,113.7	472,612.0	- 27,501.7	-5.5
งบเงินอุดหนุน	857,554.9	894,678.8	1,051,586.2	1,117,797.4	1,072,796.7	- 45,000.7	-4.0
งบรายจ่ายอื่น	806,100.2	733,092.3	797,084.0	792,412.5	723,798.3	- 68,614.2	-8.7

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565 สำนักงบประมาณ

แผนภาพที่ 3.3 - 1 สัดส่วนประเภทงบรายจ่ายต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 - 2565



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565 สำนักงบประมาณ

ข้อสังเกต PBO

1. ค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ ยังมีการจัดสรรงบประมาณไว้ในงบรายจ่ายประเภทอื่น ๆ ด้วย เช่น งบดำเนินงาน (ลูกจ้างตามสัญญาจ้าง) งบเงินอุดหนุน (เช่น บุคลากรองค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระ)

2. งบเงินอุดหนุนยังคงเป็นประเภทงบรายจ่ายที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐในสัดส่วนสูงสุดทุกปี โดยงบประมาณส่วนใหญ่เป็นการอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน ทุนหมุนเวียน หน่วยงานของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ เป็นต้น นอกจากนี้ หน่วยงานดังกล่าวยังไม่มีการเผยแพร่หรือรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณในระบบ GFMS เช่นเดียวกับหน่วยรับงบประมาณอื่น ๆ เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณว่าเป็นไปอย่างเหมาะสม คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศหรือไม่ อย่างไร



3.4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกระทรวง

งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2565 รวมทั้งสิ้น 3,100,000.0 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 185,962.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.7 ตามตารางที่ 3.4 - 1 และแผนภาพที่ 3.4 - 1

ตารางที่ 3.4 - 1 เปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565

หน่วย: ล้านบาท

กระทรวง/หน่วยงาน	ปีงบประมาณ		สัดส่วนต่อ งบประมาณ	เพิ่ม/-ลด	
	2564	2565		จำนวน	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	3,285,962.5	3,100,000.0	100.0	-185,962.5	-5.7
งบกลาง	614,616.2	571,047.3	18.4	-43,568.9	-7.1
สำนักนายกรัฐมนตรี	39,290.9	34,017.3	1.1	-5,273.7	13.4
กระทรวงกลาโหม	214,530.6	203,282.0	6.6	-11,248.7	-5.2
กระทรวงการคลัง	268,440.2	273,941.3	8.8	5,501.1	2.0
กระทรวงการต่างประเทศ	8,156.4	7,618.7	0.2	-537.6	-6.6
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	6,092.7	5,164.6	0.2	-928.1	-15.2
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์	22,341.8	24,664.8	0.8	2,323.0	10.4
กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม	128,127.0	124,182.8	4.0	-3,944.2	-3.1
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	110,731.1	110,126.5	3.6	-604.6	-0.5
กระทรวงคมนาคม	189,958.7	175,858.7	5.7	-14,100.0	-7.4
กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	8,301.7	6,979.1	0.2	-1,322.5	-15.9
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	29,335.7	28,325.5	0.9	-1,010.2	-3.4
กระทรวงพลังงาน	2,279.2	2,717.5	0.1	438.4	19.2
กระทรวงพาณิชย์	6,825.5	6,523.3	0.2	-302.2	-4.4
กระทรวงมหาดไทย	333,671.6	316,527.0	10.2	-17,144.5	-5.1
กระทรวงยุติธรรม	26,828.1	24,321.3	0.8	-2,506.8	-9.3
กระทรวงแรงงาน	69,720.3	49,742.8	1.6	-19,977.5	28.7
กระทรวงวัฒนธรรม	7,962.9	7,104.4	0.2	-858.5	10.8
กระทรวงศึกษาธิการ	356,449.7	332,398.6	10.7	-24,051.0	-6.7
กระทรวงสาธารณสุข	158,278.6	153,940.5	5.0	-4,338.1	-2.7
กระทรวงอุตสาหกรรม	4,659.2	4,380.1	0.1	-279.1	-6.0
ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีฯ	130,774.4	122,729.9	4.0	-8,044.5	-6.2
จังหวัดและกลุ่มจังหวัด	23,109.5	17,411.0	0.6	-5,698.5	-24.7
รัฐวิสาหกิจ	153,692.3	130,586.4	4.2	-23,105.9	-15.0
หน่วยงานของรัฐสภา	9,606.3	8,208.0	0.3	-1,398.3	-14.6
หน่วยงานของศาล	23,289.0	22,947.8	0.7	-341.1	-1.5
หน่วยงานขององค์กรอิสระและองค์กรอัยการ	17,764.3	18,468.6	0.6	704.3	4.0
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	79,688.3	78,305.1	2.5	-1,383.2	-1.7
หน่วยงานอื่นของรัฐ	563.2	479.0	0.02	-84.2	-15.0



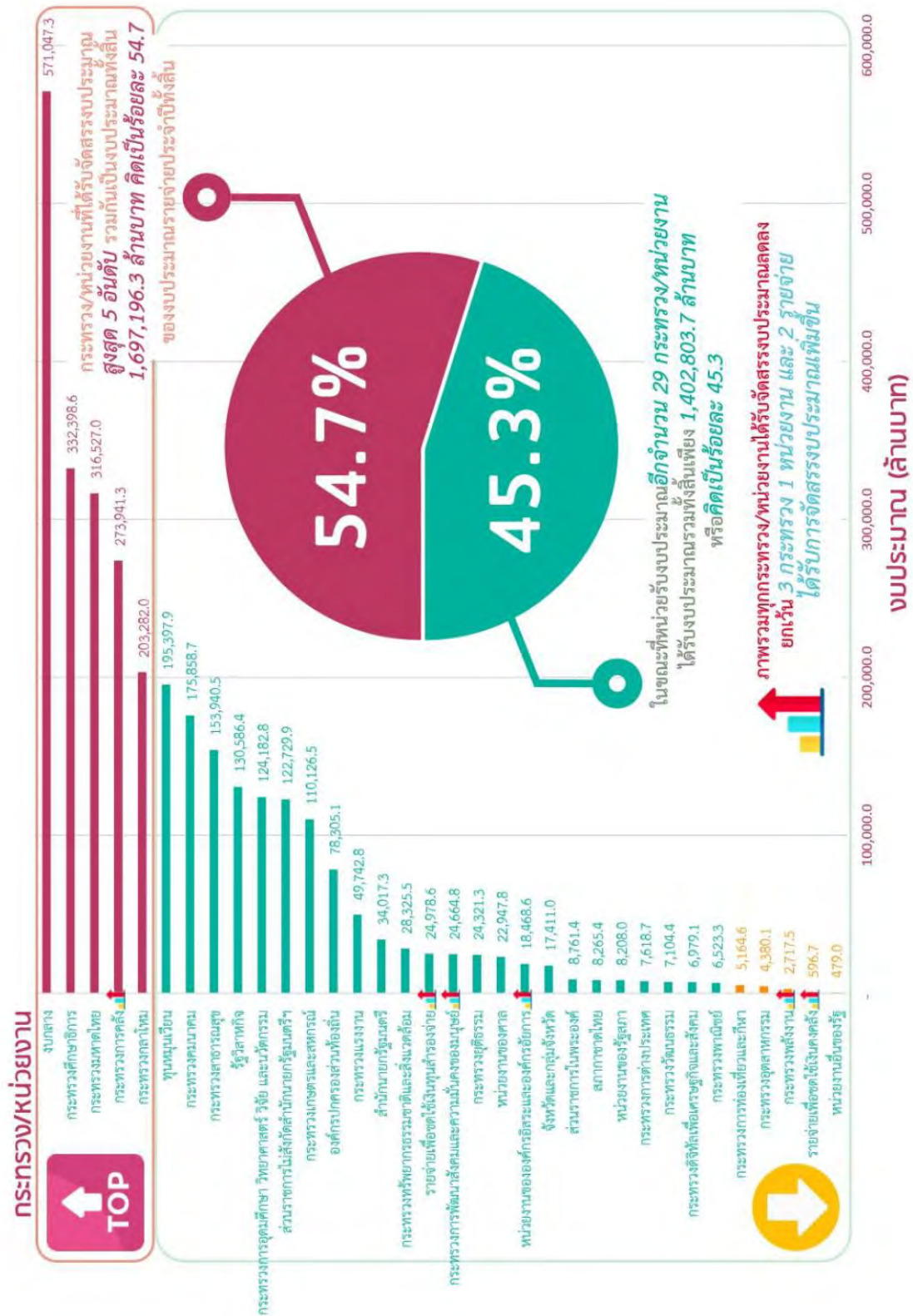
กระทรวง/หน่วยงาน	ปีงบประมาณ		สัดส่วนต่อ งบประมาณ	เพิ่ม/-ลด	
	2564	2565		จำนวน	ร้อยละ
สภาอากาศไทย	8,871.6	8,265.4	0.3	-606.1	-6.8
ส่วนราชการในพระองค์	8,980.9	8,761.4	0.3	-219.5	-2.4
ทุนหมุนเวียน	223,024.7	195,397.9	6.3	-27,626.9	-12.4
รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	-	596.7	0.02	596.7	100.0
รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย	-	24,978.6	0.8	24,978.6	100.0



ที่มา: เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ



แผนภาพที่ 3.4 - 1 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2565



ที่มา: เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ



จากตารางที่ 3.4 - 1 และแผนภาพที่ 3.4 - 1 พบว่า

1) กระทรวง/หน่วยงาน ที่ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ 2565 สูงสุด 5 อันดับ ได้แก่

- 1 งบกลาง จำนวน 571,047.3 ล้านบาท (ร้อยละ 18.4)
- 2 กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 332,398.6 ล้านบาท (ร้อยละ 10.7)
- 3 กระทรวงมหาดไทย จำนวน 316,527.0 ล้านบาท (ร้อยละ 10.2)
- 4 กระทรวงการคลัง จำนวน 273,941.3 ล้านบาท (ร้อยละ 8.8) และ
- 5 กระทรวงกลาโหม จำนวน 203,282.0 ล้านบาท (ร้อยละ 6.6)

ตามลำดับ ซึ่งรวมกันเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 1,697,196.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 54.7 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งสิ้น ในขณะที่หน่วยรับงบประมาณอีกจำนวน 29 กระทรวง/หน่วยงาน ได้รับจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้นเพียง 1,402,803.7 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 45.3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งสิ้น

2) กระทรวง/หน่วยงาน ที่ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ 2565 ต่ำสุด 5 อันดับ ได้แก่

- 1 หน่วยงานอื่นของรัฐ จำนวน 479.0 ล้านบาท (ร้อยละ 0.02)
- 2 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง จำนวน 596.7 ล้านบาท (ร้อยละ 0.02)
- 3 กระทรวงพลังงาน จำนวน 2,717.5 ล้านบาท (ร้อยละ 0.1)
- 4 กระทรวงอุตสาหกรรม จำนวน 4,380.1 ล้านบาท (ร้อยละ 0.1) และ
- 5 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จำนวน 5,164.6 ล้านบาท (ร้อยละ 0.2) ตามลำดับ

3) ส่วนหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2564 รวม 3 กระทรวง 1 หน่วยงาน และ 2 รายจ่าย ได้แก่

- 1 กระทรวงการคลัง เพิ่มขึ้นจำนวน 5,501.1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.0
- 2 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพิ่มขึ้นจำนวน 2,323.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.4
- 3 กระทรวงพลังงาน เพิ่มขึ้นจำนวน 438.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 19.2
- 4 หน่วยงานขององค์กรอิสระและองค์กรอัยการ เพิ่มขึ้นจำนวน 704.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.0
- 5 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง เพิ่มขึ้นจำนวน 596.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 100 และ
- 6 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินสำรองจ่าย เพิ่มขึ้นจำนวน 24,978.6 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 100 ตามลำดับ

3.5 งบประมาณรายจ่ายบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายรัฐบาลในประเด็นหรือเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และเกิดผลสัมฤทธิ์ที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ในการเชื่อมโยงภารกิจ และการดำเนินงานของส่วนราชการและกระทรวงต่าง ๆ เพื่อช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ ลดปัญหา ความซ้ำซ้อนและการสิ้นเปลืองทรัพยากร ดังนั้น การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้แผนงานบูรณาการเป็นกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดคุ้มค่า และไม่ซ้ำซ้อน

แผนงานบูรณาการ หมายถึง งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยมีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่ 2 หน่วยขึ้นไป (ต่างกระทรวง) ร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วย เป้าหมายร่วม วัตถุประสงค์ ระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งภารกิจของหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้อง เพื่อเกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดความซ้ำซ้อน ในลักษณะ Project Based



3.5.1 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ และมอบหมายผู้มีอำนาจกำกับแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

1) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณได้พิจารณาแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 23 ประเด็น กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 11 แผนงานซึ่งเป็นแผนงานต่อเนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และปรับเปลี่ยนจากแผนงานบูรณาการเป็นแผนงานยุทธศาสตร์ จำนวน 3 แผนงาน ได้แก่ แผนงานบูรณาการพัฒนาผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสู่สากล แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ และแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค

2) มอบหมายผู้มีอำนาจกำกับแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เห็นสมควรมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 โดยให้มีคณะกรรมการ จำนวนทั้งสิ้น 5 คณะ (จำนวน 11 แผนงาน) มีหน้าที่และอำนาจบริหาร กำกับ ดูแลการปฏิบัติงาน ติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ ให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง ด้วยความโปร่งใสและถูกต้องปราศจากการทุจริต รวมทั้งบูรณาการการทำงานในทุกมิติ ทั้งในระดับพื้นที่และหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้องตามแผนงานบูรณาการ เพื่อเกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ และเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารรายจ่ายบูรณาการ ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 และระเบียบว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการและงบประมาณรายจ่ายบุคลากรระหว่างหน่วยรับงบประมาณ พ.ศ. 2562 รวมทั้งดำเนินการอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565

ตารางที่ 3.5 - 1 งบประมาณแผนงานบูรณาการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565

ลำดับที่	แผนงานบูรณาการ	พ.ร.บ. 2564	งบประมาณปี 2565			
			ร่าง พ.ร.บ. 2565	สัดส่วน	เพิ่ม / ลด	ร้อยละ
	รวมแผนงานบูรณาการทั้งสิ้น	225,918.3	208,177.3	100.0	-17,741.0	-7.9
1	พัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์	115,691.3	110,415.1	53.0	-5,276.2	-4.6
2	บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	60,329.1	63,251.6	30.4	2,922.5	4.8
3	เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก	21,336.4	12,275.4	5.9	-9,061.0	-42.5
4	ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	8,290.1	7,144.3	3.4	-1,145.8	-13.8
5	สร้างรายได้จากการท่องเที่ยว	7,829.1	4,653.8	2.2	-3,175.3	-40.6
6	ป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด	6,129.2	4,281.1	2.1	-1,848.1	-30.2
7	รัฐบาลดิจิทัล	2,101.4	2,529.4	1.2	428.0	20.4
8	พัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก	1,894.2	1,642.4	0.8	-251.8	-13.3
9	ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ	560.1	487.3	0.2	-72.8	-13.0
10	เตรียมความพร้อมเพื่อรองรับสังคมสูงวัย	922.0	623.8	0.3	-298.2	-32.3
11	พัฒนาอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต	835.3	873.1	0.4	37.8	4.5

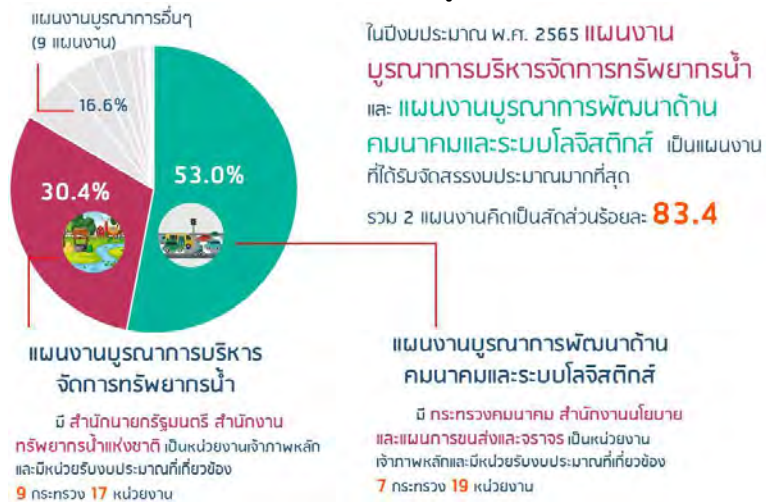
ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ

หมายเหตุ งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2564 ไม่รวมแผนงานบูรณาการ 3 แผน ที่ย้ายไปอยู่แผนงานยุทธศาสตร์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565



ปีงบประมาณ 2565 มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแผนงานบูรณาการ ตามยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 6 ยุทธศาสตร์ รวม 11 แผนงาน วงเงินทั้งสิ้น 208,177.3 ล้านบาท ลดจากปีงบประมาณ 2564 (วงเงิน 250,742.3 ล้านบาท) จำนวน 42,565.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 17.0 **แผนงานบูรณาการที่ได้รับการจัดสรรสูงสุด ดังนี้** (1) แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ ได้รับจัดสรรปี 2565 จำนวน 110,415.1 ล้านบาท ลดจากปีงบประมาณปี 2564 จำนวน 5,276.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.6 (2) แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ได้รับจัดสรรปี 2565 จำนวน 63,251.6 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณปี 2564 จำนวน 2,922.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.8 รายละเอียดตามตารางที่ 3.5 - 1 และแผนภาพที่ 3.5 - 1

แผนภาพที่ 3.5 - 1 การจัดสรรงบประมาณแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565



ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย เล่มที่ 18 (1) และ 18 (2)

3.1) แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ ได้รับจัดสรรปี 2565 จำนวน 110,415.1 ล้านบาท มีหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้อง 7 กระทรวง 19 หน่วยงาน โดยมีเป้าหมาย โครงข่ายคมนาคมขนส่งมีความสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ สามารถเชื่อมโยงทั่วถึงทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งจะดำเนินการ 2 แนวทางหลัก คือ 1) พัฒนาเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อความสะดวกรวดเร็ว ปลอดภัย และประหยัดเวลาเดินทาง เชื่อมการเดินทางได้อย่างไร้รอยต่อ และ 2) การกำกับดูแลและพัฒนามาตรฐานการคมนาคมขนส่งที่มีความปลอดภัยและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

3.2) แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ได้รับจัดสรรปี 2565 จำนวน 63,251.6 ล้านบาท มีหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้อง 9 กระทรวง 17 หน่วยงาน โดยมีเป้าหมาย คือการสร้างความมั่นคงด้านน้ำ และบริหารทรัพยากรน้ำผิวดิน ให้มีประสิทธิภาพ บริหารจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำให้มีความสมดุลระหว่างความต้องการใช้น้ำทุกกิจกรรมกับปริมาณน้ำต้นทุน ควบคู่กับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ ทั้งภาคการผลิตและการบริโภค ป้องกันและลดความเสียหายจากอุทกภัยและภัยแล้ง โดยมี 2 แนวทางหลัก คือ 1) ทุกหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีน้ำสะอาดเพื่ออุปโภคบริโภค จัดหาแหล่งน้ำสำรองในพื้นที่ขาดแคลน และมีคุณภาพมาตรฐานในราคาที่เหมาะสมและประหยัดน้ำทุกภาคส่วน จำนวนครัวเรือนนอกเขตกรุงเทพมหานครสามารถเข้าถึงน้ำประปา และ 2) การจัดการน้ำภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมอย่างสมดุล รวมถึงการเพิ่มผลผลิตภาพการใช้น้ำ



3.5.2 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ตารางที่ 3.5 - 2 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายแผนงานบูรณาการ
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ลำดับที่	แผนงานบูรณาการ	ปี 2564			
		พ.ร.บ.	งบประมาณหลัง โอน เปลี่ยนแปลง	เบิกจ่าย 64 (ต.ค.63 - มี.ค. 64)	ร้อยละ
รวมแผนงานบูรณาการทั้งสิ้น		250,742.3	250,742.3	71,452.4	28.5
1	พัฒนาผู้ประกอบการ เศรษฐกิจชุมชน และวิสาหกิจขนาดย่อม	1,210.0	1,210.0	604.0	49.9
2	เตรียมความพร้อมเพื่อรองรับสังคมสูงวัย	924.3	924.3	426.2	46.1
3	ป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด	6,129.2	6,129.2	2,543.9	41.5
4	เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก	21,489.5	21,489.5	8,830.5	41.1
5	สร้างรายได้จากการท่องเที่ยว	6,774.9	6,774.9	2,534.4	37.4
6	รัฐบาลดิจิทัล	1,903.2	1,903.2	694.3	36.5
7	ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ	578.0	578.0	210.3	36.4
8	พัฒนาอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต	903.1	903.1	298.5	33.1
9	บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	65,548.7	65,548.7	19,157.6	29.2
10	พัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก	2,092.6	2,092.6	600.8	28.7
11	พัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	5,751.6	5,751.6	1,638.3	28.5
12	ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	9,563.3	9,563.3	2,640.5	27.6
13	พัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์	106,115.7	106,115.7	26,143.8	24.6
14	พัฒนาพื้นที่ระดับภาค	21,758.2	21,758.2	5,129.3	23.6

ที่มา: ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง

ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายแผนงานบูรณาการตามแผนการเบิกจ่ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ณ วันที่ 31 มีนาคม 2564 จำนวน 71,452.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 28.5 ซึ่งการเบิกจ่ายแผนงานบูรณาการส่วนใหญ่เบิกจ่ายไม่เป็นไปตามแผน เนื่องจากเป็นผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 และมีผลการเบิกจ่ายสูงสุด 5 แผนงาน ตามตารางที่ 3.5-2

3.5.3 ข้อสังเกตกรณีการพิจารณาปี 2564

ฝ่ายบริหารควรเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับ และต้องให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดความซ้ำซ้อนของภารกิจและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ แผนงานบูรณาการจะต้องมีเจ้าหลักให้ชัดเจนหรือมีเจ้าภาพ (Core Center) ทำหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลทั้งการบริหารแผนงานและการบริหารงบประมาณ ประสานงานเพื่อจัดการประชุมร่วม กำหนดเป้าหมายร่วมยุทธศาสตร์ แผนงานและผลผลิต (ความสำเร็จของภาพรวม) เพื่อให้เกิดการบูรณาการทั้งกระบวนการดำเนินงานและเป้าหมายผลลัพธ์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดประเด็นการบูรณาการที่มีความสำคัญจำเป็นเร่งด่วน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติโดยตรงและควรแสดงแหล่งที่มาของทรัพยากรของหน่วยงานในการดำเนินการกิจกรรมบูรณาการและควรกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และแนวทางการดำเนินงานในการจัดแผนงานบูรณาการร่วมกัน โดยคำนึงถึงความเหมาะสม สามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม และต้องมีกรอบหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานและควรกำหนดภารกิจบูรณาการในระดับพื้นที่อย่างชัดเจน เพื่อแสดงให้เห็นถึงพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและ



เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณระดับพื้นที่ และใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่า

ฝ่ายนิติบัญญัติควรตั้งคณะกรรมการติดตามผลการดำเนินการและการใช้จ่ายงบประมาณของแผนงานบูรณาการเป็นการเฉพาะรวมทั้ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดการงบประมาณแผนงานบูรณาการอย่างครบวงจรตั้งแต่การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ การบริหารงบประมาณเชิงบูรณาการและการติดตามประเมินผลงบประมาณเชิงบูรณาการ

ข้อสังเกต PBO

รัฐบาลมีนโยบายให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ แต่ปัญหาของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และยังไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ รวมทั้ง การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำความเห็นและข้อเสนอแนะแนวทาง มาประกอบการพิจารณาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ แต่ปัจจุบันการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนยังมีน้อยเนื่องจากข้อจำกัดทางด้านระยะเวลา ขั้นตอนและวิธีการ กฎหมาย และการขาดความรู้ความเข้าใจ

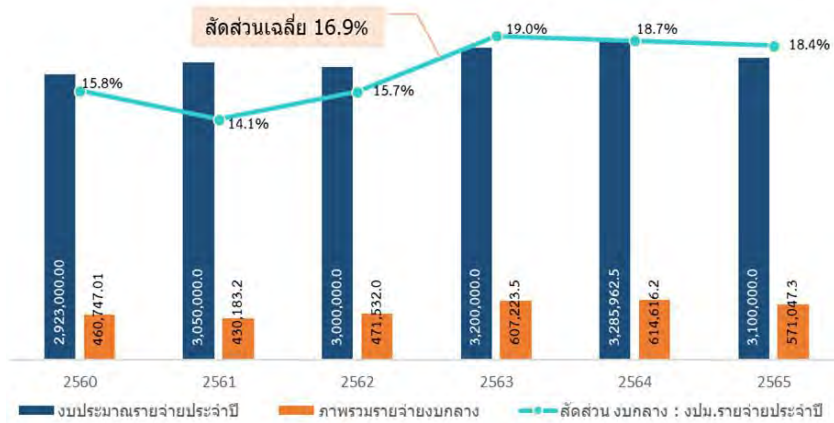
ดังนั้น การจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ ควรมีการกำหนดเป้าหมาย ขอบเขต และเงื่อนไขของแผนงานบูรณาการให้ชัดเจนต้องมีการร่วมกันคิดร่วมกัน โดยกำหนดแผนปฏิบัติงานให้ชัดเจนว่าใครทำอะไร อย่างไร โดยให้หน่วยงานเจ้าภาพ มีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแล และควรมีการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการการจัดทำแผนบูรณาการ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกัน พร้อมจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการจัดทำแผนบูรณาการ เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถจัดทำแผนบูรณาการในแนวทางเดียวกัน ลดภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน และควรมีการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่กำหนดไว้ กรณีแผนงานบูรณาการที่ดำเนินการเกิดปัญหาความล่าช้า หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกันชี้แจงปัญหาและเสนอแนะแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องชัดเจน พร้อมทั้งสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การเบิกจ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง ทันเวลา และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยให้มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการงบประมาณการปรับระยะเวลาการในการจัดทำงบประมาณ โดยให้มีช่วงระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการมากขึ้น เป็นต้น



3.6 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง

3.6.1 แนวโน้มการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในช่วงปี 2560 - 2565

แผนภาพที่ 3.6 - 1 แนวโน้มการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในช่วงปี 2560 - 2565



- ที่มา: 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564
 2. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2563
 3. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2565

ในช่วงตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2565 สัดส่วนงบกลางต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี เฉลี่ยร้อยละ 16.9 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีสัดส่วนสูงถึง ร้อยละ 19.0 เนื่องจากได้รับงบประมาณเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2563 จำนวน 88,452.6 ล้านบาท ในรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหา ช่วยเหลือเยียวยา และบรรเทาผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 และปัญหาภัยพิบัติภัยแล้ง อุทกภัย รวมทั้งกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นอื่น ในขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565 สัดส่วนงบกลางยังคงสูงอย่างต่อเนื่อง โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 อยู่ที่ร้อยละ 18.7 เนื่องจากรัฐบาลยังคงจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 อย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดเป็นรายการค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 วงเงินจำนวน 40,325.6 ล้านบาท สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สัดส่วนงบกลางอยู่ที่ร้อยละ 18.4 โดยรายการที่สำคัญและปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ รายการเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จ บำนาญ และรายการเงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ

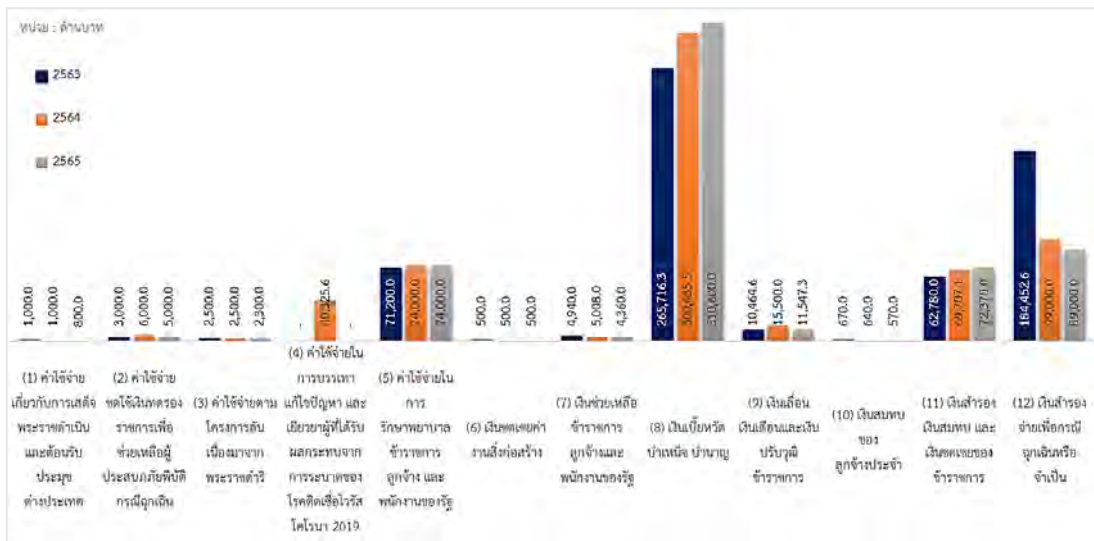
3.6.2 โครงสร้างของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

1) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง จำแนกตามรายการ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 งบกลางที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ มีทั้งหมด 11 รายการ โดยรายการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงสุด 5 อันดับ ได้แก่ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ จำนวน 310,600.0 ล้านบาท เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 89,000.0 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ จำนวน 74,000.0 ล้านบาท เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ จำนวน 72,370.0 ล้านบาท และเงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ จำนวน 11,547.3 ล้านบาท



แผนภาพที่ 3.6 - 2 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ปี 2565 จำแนกตามรายการ



- ที่มา: 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564
 2. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2563
 3. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2565

2) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง จำแนกตามเหตุผลและความจำเป็น

งบประมาณรายจ่ายงบกลาง จำแนกตามเหตุผลและความจำเป็นที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ ซึ่งจัดทำโดยสำนักงบประมาณ สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย

(1) ค่าใช้จ่ายที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้แล้ว และสามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายได้ชัดเจน แต่ยังไม่สามารถกำหนดจำนวนเป้าหมายได้ ทำให้ไม่สามารถประมาณการค่าใช้จ่ายของแต่ละส่วนราชการ ได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง ได้แก่ ค่าใช้จ่ายตามสิทธิของบุคคลภาครัฐตามกฎหมายที่ทุกหน่วยงานใช้จ่ายในรายการเดียวกัน ประกอบด้วย เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ เงินเลื่อนเงินเดือนและปรับวุฒิข้าราชการ เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ เงินสมทบของลูกจ้างประจำ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ

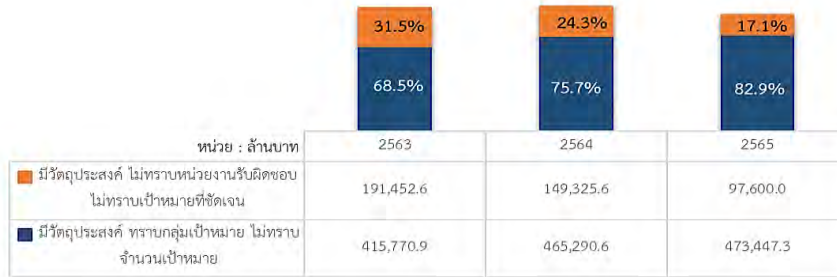
(2) ค่าใช้จ่ายที่ทราบวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานแต่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงาน หรือใช้จ่ายงบประมาณ และไม่สามารถกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจนของแต่ละหน่วยงานได้ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ ค่าใช้จ่ายชดเชยเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ค่าใช้จ่ายในการบรรเทาทุกข์ ปัญหา และเยียวยา ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 เงินชดเชยค่างานก่อสร้าง เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ค่าใช้จ่ายในกลุ่ม 1) เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร มีวงเงิน 473,447.3 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 82.9 ของงบประมาณรายจ่ายงบกลางทั้งหมด รายการสำคัญ ๆ ที่ได้รับจัดสรรงบประมาณในวงเงินสูง เช่น เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ จำนวน 310,600.0 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ จำนวน 74,000.0 ล้านบาท เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ 72,370.0 ล้านบาท เป็นต้น ในขณะที่ค่าใช้จ่ายกลุ่ม และ 2) มีวงเงิน 97,600.0 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 17.1 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางทั้งหมด โดยรายการสำคัญ ๆ



ที่ได้รับจัดสรรงบประมาณในวงเงินสูง เช่น เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น วงเงิน 89,000.0 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายชดใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน วงเงิน 5,000.0 ล้านบาท เป็นต้น

แผนภาพที่ 3.6 - 3 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ปี 2565 จำแนกตามตามเหตุผลและความจำเป็น



- ที่มา: 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564
2. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2563
3. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

นอกจากนี้ หากจัดกลุ่มรายการงบกลาง ออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ พบว่า ในช่วง 3 ปี (พ.ศ. 2563 - 2565) งบประมาณรายจ่ายงบกลางส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรภาครัฐ มีสัดส่วนต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 14.1 ในขณะที่สัดส่วนของรายจ่ายงบกลางซึ่งไม่รวมรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรภาครัฐ มีสัดส่วนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 4.6

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 แบ่งเป็น (1) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐ จำนวน 473,447.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 82.9 ของรายจ่ายงบกลางทั้งหมด หรือ ร้อยละ 15.3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ ในช่วง 5 ปี (พ.ศ. 2561 - 2565) ค่าใช้จ่ายดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.6 ต่อปี (2) เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 89,000.0 ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ 15.6 ของรายจ่ายงบกลางทั้งหมด หรือ ร้อยละ 2.9 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ (3) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ วงเงิน 8,600.0 ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ 1.5 ของรายจ่ายงบกลางทั้งหมด หรือ ร้อยละ 0.3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายการสำคัญ ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายชดใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน วงเงิน 5,000.0 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ วงเงิน 2,300.0 ล้านบาท เป็นต้น

แผนภาพที่ 3.6 - 4 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ปี 2565 จำแนกตามลักษณะการใช้จ่าย

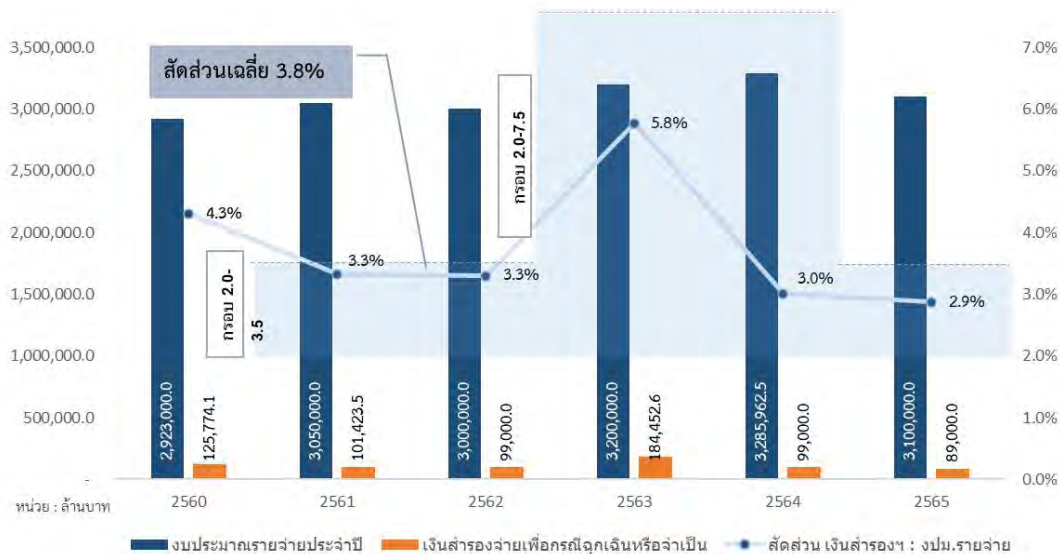


- ที่มา: 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564
2. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2563
3. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565



เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2565 สัดส่วนของเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.8 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 5.8 เป็นผลมาจากการจัดทำพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2563 จำนวน 88,452.6 ล้านบาท ทำให้วงเงินเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 96,000.0 ล้านบาท เป็นจำนวน 184,452.6 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม สัดส่วนดังกล่าวยังอยู่ในกรอบวงเงินตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนด ตั้งแต่ร้อยละ 2.0 - 7.5 สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 2.9

แผนภาพที่ 3.6 - 5 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น



- ที่มา: 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564
 2. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2563
 3. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
 4. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และที่แก้ไข (ฉบับที่ 3) และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2563

ข้อสังเกต PBO

1. การจัดสรรงบประมาณ งบกลางรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร

ในช่วง 5 ปี (พ.ศ. 2561 - 2565) งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการที่เกี่ยวกับบุคลากรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ยเพิ่มขึ้น ร้อยละ 9.6 ต่อปี ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณงบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรบางรายการ ควรทบทวนให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับความจำเป็น โดยพิจารณาจากข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องย้อนหลัง เช่น ผลการใช้จ่ายเงินที่เกิดขึ้นจริงย้อนหลังในแต่ละปี เป็นต้น เพื่อไม่ใหวงเงินงบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายบุคลากรสูงจนเกินไป

2. การอนุมัติให้ใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นงบประมาณที่จัดสรรโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อสำรองไว้ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ ที่อาจจะเกิดขึ้นโดยมิได้คาดหมาย และไม่สามารถปรับแผนการดำเนินงาน



ข้อสังเกต PBO

จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงาน และไม่สามารถใช้จากแหล่งเงินอื่นใดได้ อย่างไรก็ตามในอดีตที่ผ่านมา การใช้จ่ายงบกลาง หลายโครงการเป็นการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล หรือไม่ได้เป็นโครงการฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริงและสามารถกำหนดแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามปกติได้ ทั้งนี้ กรณีที่หน่วยงานมีความจำเป็นต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ ควรพิจารณาปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีในลำดับแรกก่อน หากจำเป็นเร่งด่วนและมีงบประมาณไม่เพียงพอ จึงค่อยขออนุมัติใช้จ่ายจากงบกลาง เพื่อให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างประหยัด และคุ้มค่า

3. การติดตามรายงานผล และการเปิดเผยข้อมูล

แม้ว่าพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มีการจัดทำบัญชีการรายงานการเงินประจำปี และรายงานการตรวจสอบไว้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการรายงานผลการใช้จ่ายและผลการดำเนินงานจากการใช้จ่ายจากงบกลาง ยังไม่สะท้อนถึงผลสำเร็จ ผลลัพธ์ตามเป้าหมาย และตัวชี้วัดที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และสามารถเผยแพร่ต่อสาธารณชน โดยเฉพาะการนำเสนอรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปียังขาดรายละเอียดในเชิงลึก ทำให้การใช้จ่ายงบกลางยากต่อการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า และโปร่งใส

ดังนั้น ควรมีระบบติดตามและประเมินผลโครงการสำคัญ ๆ โดยเฉพาะโครงการที่เป็นนโยบายรัฐบาล โดยแสดงให้เห็นถึงผลสำเร็จ ผลลัพธ์ตามเป้าหมาย และตัวชี้วัดที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และเผยแพร่ต่อสาธารณชน เพื่อเป็นข้อมูลในการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างโปร่งใส เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศโดยรวมสูงสุด รวมทั้ง นำเสนอรายงานการใช้จ่ายงบกลางต่อฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป

3.7 งบประมาณรายจ่ายสำหรับรัฐวิสาหกิจ

ผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ในช่วง 6 เดือน (ตุลาคม 2563 - มีนาคม 2564) ในภาพรวมรัฐวิสาหกิจไทยสามารถนำส่งส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จำนวน 45,896.2 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการสะสม จำนวน 35,077.4 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 56.7 ของเป้าหมายครึ่งปีงบประมาณ 2564 เนื่องจากรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ อาทิ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) มีกำไรสุทธิปี 2563 ลดลง และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีกำไรสุทธิครึ่งปีลดลง¹ ส่งผลให้เงินนำส่งรายได้แผ่นดินในช่วงครึ่งปีแรกต่ำกว่าประมาณการ อีกทั้งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขาดทุนสุทธิครึ่งปี 2563 จากผลกระทบของสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 จึงทำให้ไม่มีการนำส่งเงินรายได้แผ่นดินระหว่างกาล (ตามตารางที่ 3.7 - 1)

¹ รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่ต้องนำส่งรายได้ปี 2563 มีกำไรสุทธิปี 2563 ลดลง ได้แก่ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และรัฐวิสาหกิจที่ต้องนำส่งรายได้ระหว่างกาลปี 2563 มีกำไรสุทธิครึ่งปีลดลง ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด



ตารางที่ 3.7 - 1 เงินนำส่งรายได้แผ่นดินสะสมของรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ - มีนาคม 2564

หน่วย: ล้านบาท

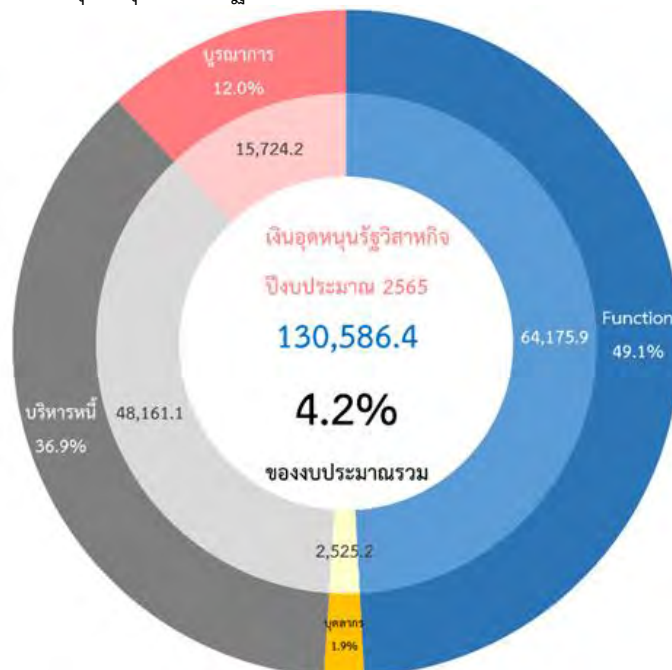
เงินนำส่งรายได้แผ่นดินปีงบประมาณ 2564	ต.ค. 63	พ.ย. 63	ธ.ค. 63	ม.ค. 64	ก.พ. 64	มี.ค. 64	รวม 6 เดือน
ประมาณการ	34,145.2	3,460.2	13,303.7	4,719.6	13,902.6	11,442.3	80,973.6
นำส่งจริง	18,520.4	4,157.5	7,967.8	4,088.7	6,497.3	4,664.4	45,896.2
นำส่งจริง สูง (ต่ำ) กว่าประมาณการ	-15,624.8	697.3	-5,335.9	-630.9	-7,405.3	-6,777.9	-35,077.4

ที่มา: รายงานการนำส่งเงินรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)

ทั้งนี้ เงินที่นำส่งคลังของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 45,896.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29.9 ของเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 153,692.3 ล้านบาท โดยเมื่อนำส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินหักด้วยเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจ พบว่า เงินรายได้ที่นำส่งคลังครึ่งปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ต่ำกว่าเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลจ่าย จำนวน 107,796.1 ล้านบาท ดังนั้นจากผลการนำส่งเงินรายได้แผ่นดินที่ต่ำกว่าประมาณการและยังคงมีส่วนต่างของตุลรายได้ค่อนข้างสูงนี้อาจส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณของรัฐบาลที่ต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่ออุดหนุนรัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 รัฐบาลได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ จำนวน 24 แห่งรวมเป็นเงินอุดหนุนจำนวนทั้งสิ้น 130,586.4 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณที่ผ่านมา 23,105.9 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 15.0 โดยเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจดังกล่าว คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.2 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี (แผนภาพที่ 3.7 - 1) โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นหน่วยงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณมากที่สุด 70,466.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 54.0 ของเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจทั้งหมด

แผนภาพที่ 3.7 - 1 เงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ 2565 จำแนกตามกลุ่มงบประมาณ



ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565



ตารางที่ 3.7 - 2 เงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ จำแนกตามกลุ่มงบประมาณ
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

หน่วย: ล้านบาท

อันดับ	รัฐวิสาหกิจที่ได้รับเงินอุดหนุน ประจำปีงบประมาณ 2565	รายจ่าย ของหน่วยงาน	รายจ่าย บุคลากร ภาครัฐ	แผนงาน บริหารจัดการ หน้าภาครัฐ	การดำเนินงาน ภายใต้แผนงาน บูรณาการ	รวม	ร้อยละ
1	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	42,679.9		27,786.5		70,466.4	54.0
2	การรถไฟแห่งประเทศไทย	2,334.4	313.3	10,232.9	5,502.9	18,383.5	14.1
3	การรถไฟขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย			7,896.6	5,154.4	13,051.0	10.0
4	บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	5,418.9				5,418.9	4.2
5	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	1,966.4		2,181.7		4,148.2	3.2
6	ธนาคารออมสิน	4,059.4				4,059.4	3.1
7	การประปาส่วนภูมิภาค	65.2			2,909.7	2,975.0	2.3
8	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	764.3	956.2		1,164.1	2,884.6	2.2
9	บริษัทบริหารสินทรัพย์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด	2,000.0				2,000.0	1.5
10	การกีฬาแห่งประเทศไทย	1,115.3	280.6		205.8	1,601.7	1.2
11	องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ	1,325.9	103.6			1,429.5	1.1
12	การเคหะแห่งชาติ	814.1		63.3		877.4	0.7
13	องค์การจัดการน้ำเสีย	37.3	60.7		657.9	755.9	0.6
14	องค์การสวนสัตว์แห่งประเทศไทย	528.1	181.9			710.0	0.5
15	สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แห่งประเทศไทย	108.8	432.7		76.3	617.8	0.5
16	ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	546.5				546.5	0.4
17	สถาบันการบินพลเรือน	72.5	86.8			159.3	0.1
18	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	132.4	26.1			158.5	0.1
19	องค์การสวนพฤกษศาสตร์	67.7	66.3			134.0	0.1
20	ธนาคารอาคารสงเคราะห์	67.6				67.6	0.05
21	การยางแห่งประเทศไทย	65.8				65.8	0.05
22	การประปานครหลวง				41.9	41.9	0.03
23	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	5.6	16.9			22.5	0.02
24	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย				11.3	11.3	0.01
	รวม	64,175.9	2,525.2	48,161.1	15,724.2	130,586.4	100.00
	ร้อยละ	49.1	1.9	36.9	12.0	100.0	

ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

จากตารางที่ 3.7 - 2 เมื่อจำแนกงบประมาณที่อุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ ในลักษณะกลุ่มงบประมาณ จะเห็นว่าเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ได้มีการจัดสรรตามเหตุผลและความจำเป็น ออกเป็น 4 ลักษณะ ตามลำดับดังนี้

1) จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ (Function) ภายใต้แผนงานพื้นฐานและแผนงานยุทธศาสตร์ จำนวน 21 แห่ง รวมเป็นเงิน 64,175.9 ล้านบาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 49.1 ของเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ



2) จัดสรรภายใต้ “แผนงานบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ” เป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่อง และรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลซึ่งจำเป็นต้องกู้เงินมาดำเนินการ รวมถึงการตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยภาระคงค้างให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมเป็นเงิน 48,161.1 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 36.9 โดยเงินอุดหนุนในส่วนนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลต้องรับภาระหนี้ ประกอบด้วย 1) รัฐวิสาหกิจ “ด้านการให้บริการสังคม” ที่ยังคงมีผลการดำเนินงานขาดทุนต่อเนื่อง ซึ่งเงินอุดหนุนในส่วนนี้จัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย จำนวน 10,232.9 ล้านบาท และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำนวน 2,181.7 ล้านบาท และ 2) รัฐวิสาหกิจที่ต้องกู้เงินมาเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนตามนโยบายรัฐบาลทั้งของการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) และการเคหะแห่งชาติ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 รฟม. ได้รับเงินอุดหนุนในส่วนนี้ จำนวน 7,896.6 ล้านบาท และการเคหะแห่งชาติ ได้รับเงินอุดหนุน จำนวน 63.3 ล้านบาท

ทั้งนี้ ข้อมูลล่าสุด ณ สิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2564 รัฐวิสาหกิจมีหนี้ที่นับเป็นหนี้สาธารณะรวมทั้งสิ้น 1,368,077.3 ล้านบาท ประกอบด้วย

- หนี้รัฐวิสาหกิจ (รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน) จำนวน 801,717.9 ล้านบาท โดยรัฐวิสาหกิจที่มีหนี้เกิน 1 แสนล้านบาท และรัฐบาลค้ำประกันมี 2 แห่ง ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย 187,917.6 ล้านบาท และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ 119,060.0 ล้านบาท และหนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 112,270.0 ล้านบาท และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) 101,460.6 ล้านบาท เป็นต้น

- หนี้รัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจในการการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) ซึ่งหมายถึงรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ และธุรกิจประกันสินเชื่อ จำนวน 285,357.3 ล้านบาท ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 240,289.1 ล้านบาท ธนาคารอาคารสงเคราะห์ 24,000.0 ล้านบาท ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย 21,000.0 ล้านบาท และธนาคารทหารไทย (หนี้ต่างประเทศ) 68.1 ล้านบาท²

- หนี้ที่รัฐบาลกู้มาแล้วให้เงินรัฐวิสาหกิจกู้ต่อ จำนวน 281,002.1 ล้านบาท ซึ่งหนี้ดังกล่าวนี้แยกรายงานออกมาต่างหากจากหนี้ของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นการให้กู้ต่อแก่การรถไฟแห่งประเทศไทย 138,634.1 ล้านบาท การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย 129,813.1 ล้านบาท บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) 12,408.9 ล้านบาท และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 146.0 ล้านบาท

ดังนั้น เมื่อรวมหนี้รัฐวิสาหกิจในจำนวนนี้ด้วย จะพบว่า หนี้รัฐวิสาหกิจทั้งหมดในปัจจุบันที่เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาล รวมจำนวนทั้งสิ้น 1,368,077.3 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนร้อยละ 16.2 ของยอดหนี้สาธารณะคงค้างทั้งหมดจำนวน 8,421,958.3 ล้านบาท

ส่วนที่ 2 การชดเชยการสูญเสียรายได้ให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) จากการค้าเงินกิจกรรม โครงการ มาตรการกึ่งการคลังของรัฐบาล สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ยังคงเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงสุดถึง 70,466.4 ล้านบาท

² เป็นหนี้เดิมของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ได้ควมรวมกับธนาคารทหารไทย จำกัด และกระทรวงการคลังยังมีภาระค้ำประกันหนี้บางส่วนอยู่ ดังนั้น จึงยังคงรวมภาระหนี้ในส่วนที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไว้



โดยเงินที่ได้รับจัดสรรจำนวนดังกล่าวนี้ร้อยละ 39.4 หรือจำนวน 27,786.5 ล้านบาท เป็นเงินเพื่อนำไปใช้จ่ายในการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ

3) จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจที่สนับสนุนการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการเป็นเงิน 15,724.2 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 12.0 โดยการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้รับการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้สูงสุดถึง 5,502.9 ล้านบาท รองลงมาเป็นการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทยจำนวน 5,154.4 ล้านบาท และการประปาส่วนภูมิภาค 2,909.7 ล้านบาท

4) จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนที่เป็น “รายจ่ายบุคลากรภาครัฐ” เป็นเงิน 2,525.2 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1.9 (โดยในจำนวนนี้เป็นรายจ่ายบุคลากรของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแห่งเดียวถึงจำนวน 956.2 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนร้อยละ 37.9 ของรายจ่ายบุคลากรทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ) สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 11 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีข้อถกเถียงกันว่าตามหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ควรจะเป็น “องค์กรมหาชน” มากกว่าเป็น “รัฐวิสาหกิจ” เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์กรสวนสัตว์แห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย สถาบันการป็นพลเรือน องค์กรสวนพฤกษศาสตร์ องค์กรพิพิธภัณฑวิทยาศาสตร์แห่งชาติ องค์กรจัดการน้ำเสีย องค์กรตลาดเพื่อเกษตรกร และสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ไปทบทวนเพื่อปรับสภาพให้สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐต่อไป

3.8 งบประมาณทุนหมุนเวียน

3.8.1 ภาพรวมงบประมาณ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ทุนหมุนเวียนได้รับจัดสรรงบประมาณ จำนวน 29 ทุน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 195,397.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 27,626.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.4

แผนภาพที่ 3.8 - 1 ภาพรวมงบประมาณทุนหมุนเวียน 5 ปี (พ.ศ. 2561 - 2565)



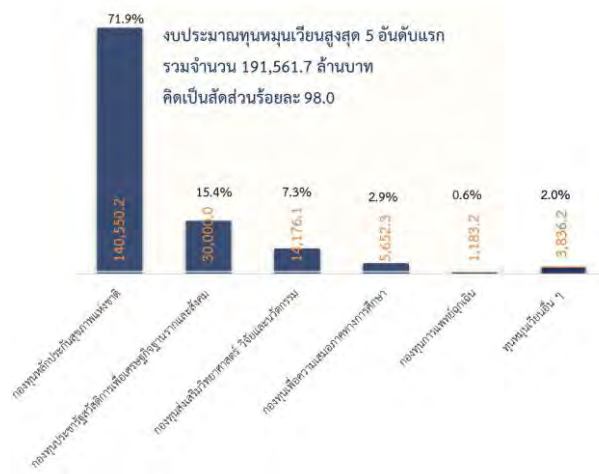
ที่มา: 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564

2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565



ทุนหมุนเวียนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จำนวน 140,550.2 ล้านบาท (ร้อยละ 71.9) กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม จำนวน 30,000.0 ล้านบาท (ร้อยละ 15.4) กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จำนวน 14,176.1 ล้านบาท (ร้อยละ 7.3) กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา จำนวน 5,652.3 ล้านบาท (ร้อยละ 2.9) และกองทุนการแพทย์ฉุกเฉิน จำนวน 1,183.2 ล้านบาท (ร้อยละ 0.6) รวมงบประมาณทุนหมุนเวียน 5 อันดับ จำนวนทั้งสิ้น 191,561.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 98.0 ของงบประมาณทุนหมุนเวียนทั้งหมด

แผนภาพที่ 3.8 - 2 ภาพรวมงบประมาณทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565



ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

งบประมาณทุนหมุนเวียนตามประเภทหน่วยรับงบประมาณ ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (5 ทุน ได้แก่ กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา กองทุนยุติธรรม และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง) รวมจำนวน 6,147.0 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 3.1 ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 868.7 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 12.4 และ ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (24 ทุน) รวมจำนวน 189,250.9 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 96.9 ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 26,758.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.4

แผนภาพที่ 3.8 - 3 งบประมาณทุนหมุนเวียนตามประเภทหน่วยรับงบประมาณ

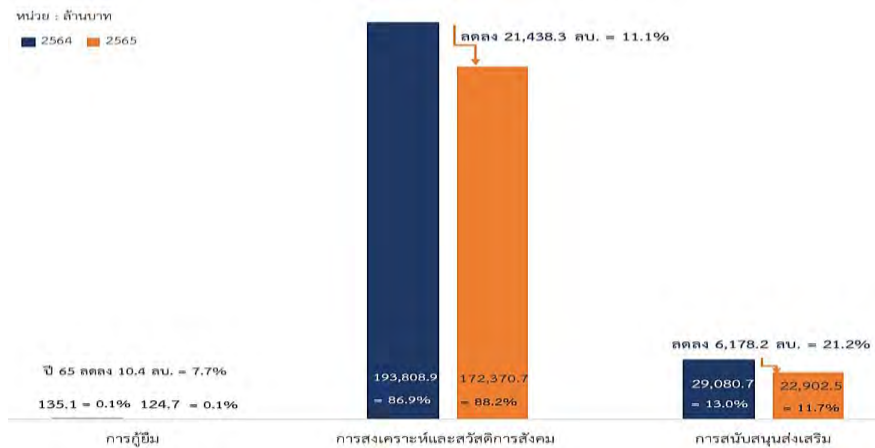


ที่มา: 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564
2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565



งบประมาณหมุนเวียนตามประเภทหมุนเวียน หมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ มีเพียง 3 ประเภท ได้แก่ หมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงสุด จำนวน 172,370.7 ล้านบาท (ร้อยละ 88.2) หมุนเวียนที่สำคัญ เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จำนวน 140,550.2 ล้านบาท กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม จำนวน 30,000.0 ล้านบาท กองทุนการแพทย์ฉุกเฉิน 1,183.2 ล้านบาท เป็นต้น รองลงมาเป็นหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม จำนวน 22,902.5 ล้านบาท (ร้อยละ 11.7) เช่น กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จำนวน 14,176.1 ล้านบาท กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา จำนวน 5,652.3 ล้านบาท กองทุนจัดรูปที่ดิน 935.0 ล้านบาท เป็นต้น และหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม จำนวน 124.7 ล้านบาท (ร้อยละ 0.1) เป็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

แผนภาพที่ 3.8 - 4 งบประมาณหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
จำแนกตามประเภทหมุนเวียน



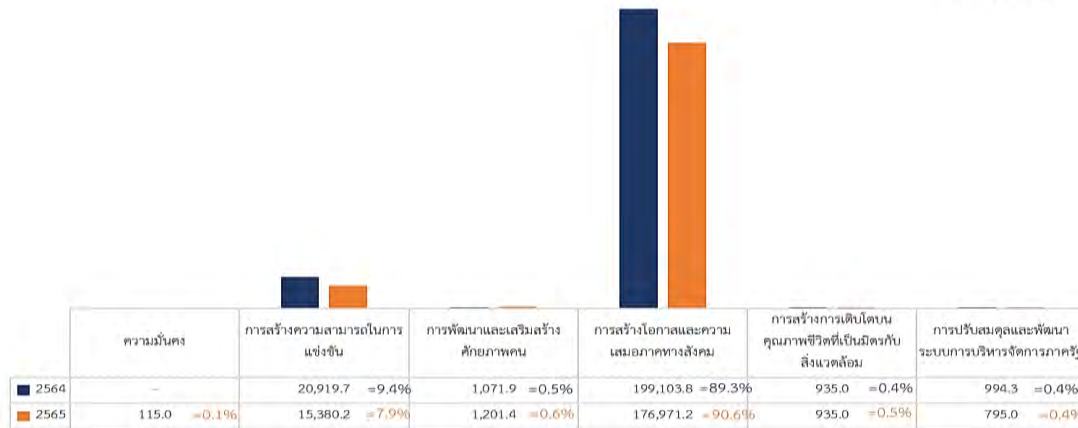
- ที่มา: 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564
2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

งบประมาณจำแนกตามยุทธศาสตร์ชาติ พบว่า งบประมาณของหมุนเวียนส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีหมุนเวียนภายใต้ยุทธศาสตร์ จำนวน 12 ทุน รวมงบประมาณทั้งสิ้น 176,971.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 90.6 ลดลงจากปีที่แล้ว จำนวน 22,132.5 ล้านบาท หรือลดจ้อยละ 11.1 โดยหมุนเวียนที่สำคัญ ๆ เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เป็นต้น รองลงมา คือ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน จำนวน 6 ทุน รวมงบประมาณทั้งสิ้น 15,380.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.9 ลดลงจากปีที่แล้ว จำนวน 5,589.5 ล้านบาท หรือลดจ้อยละ 26.7 หมุนเวียนที่สำคัญ ๆ เช่น กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นต้น



แผนภาพที่ 3.8 - 5 งบประมาณหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำแนกตามยุทธศาสตร์ชาติ

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา: 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564

2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

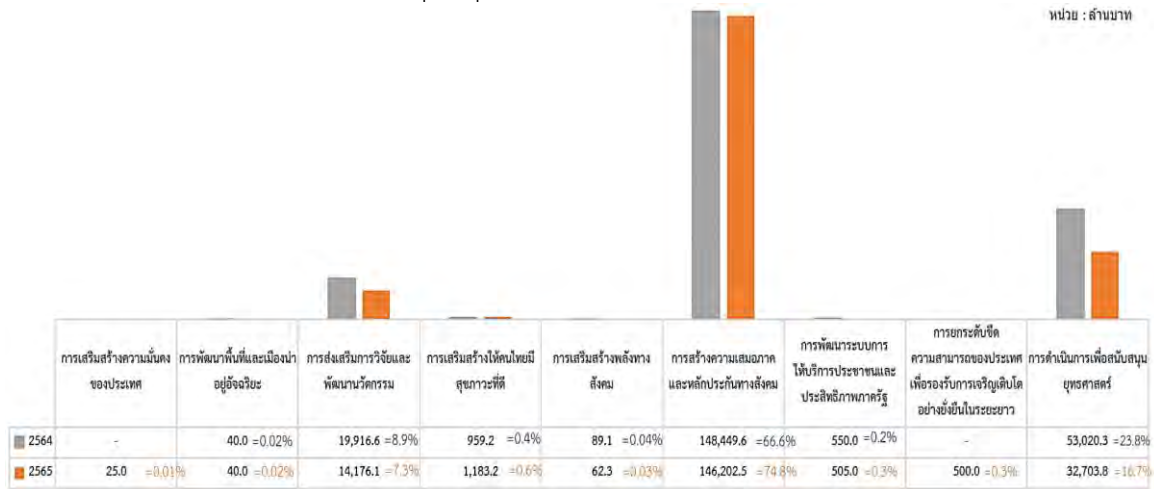
งบประมาณจำแนกตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทเฉพาะกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นผลมาจากสถานการณ์โควิด-19 พ.ศ. 2564 – 2565 พบว่า งบประมาณของทุนหมุนเวียนสอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 6 แผน ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้แผนแม่บทการสร้างโอกาสและหลักประกันทางสังคม งบประมาณทั้งสิ้น 146,202.5 ล้านบาท (ร้อยละ 74.8) ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 2,247.1 ล้านบาท หรือลดลง ร้อยละ 1.5 มีทุนหมุนเวียน ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา รองลงมา คือ แผนแม่บทการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม (กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม) งบประมาณทั้งสิ้น 14,176.1 ล้านบาท (ร้อยละ 7.3) ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 5,740.6 ล้านบาท หรือลดลง ร้อยละ 28.8

นอกจากนี้ ปี 2565 มีทุนหมุนเวียนภายใต้แผนแม่บทเฉพาะกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นผลมาจากสถานการณ์โควิด-19 พ.ศ. 2564 - 2565 จำนวน 1 แผน คือ แผนแม่บทเฉพาะกิจการยกระดับขีดความสามารถของประเทศเพื่อรองรับการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนในระยะยาว (Future Growth) มีทุนหมุนเวียน จำนวน 1 ทุน (กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร) งบประมาณจำนวน 500.00 ล้านบาท

สำหรับทุนหมุนเวียนภายใต้แผนงานพื้นฐานหรือแผนงานยุทธศาสตร์ซึ่งดำเนินการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ มี จำนวน 20 ทุน งบประมาณทั้งสิ้น 32,703.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.7 ทุนหมุนเวียนที่สำคัญ เช่น กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม กองทุนจัดรูปที่ดิน กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นต้น



แผนภาพที่ 3.8 - 6 งบประมาณหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำแนกตามแผนแม่บทฯ



ที่มา: 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564
2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

3.8.2 งบการเงินของทุนหมุนเวียน

ข้อมูลฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน (ข้อมูลเบื้องต้น) ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2563 จากกรมบัญชีกลาง จำนวน 115 ทุน ดังนี้

1) ภาพรวมงบการเงินของทุนหมุนเวียน 115 ทุน

ภาพรวมฐานะการเงินของทุนหมุนเวียน ทั้งหมด 115 ทุน ในปี 2563 มีสินทรัพย์สุทธิ รวมทั้งสิ้น 2,746,862.6 ล้านบาท เป็นสินทรัพย์สภาพคล่อง จำนวน 1,458,342.0 ล้านบาท ลดลงจากปี 2562 จำนวน 13,426.0 ลดลงร้อยละ 0.9 โดยทุนหมุนเวียนที่สินทรัพย์สภาพคล่องลดลงจำนวนมาก เช่น กองทุนประกันสังคม ลดลง จำนวน 27,118.1 ล้านบาท กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ลดลง จำนวน 12,852.1 ล้านบาท กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ลดลง จำนวน 4,957.4 ล้านบาท กองทุนเงินทดแทน ลดลง จำนวน 4,709.3 ล้านบาท เป็นต้น

ตารางที่ 3.8 - 1 ภาพรวมงบการเงินของทุนหมุนเวียน 115 ทุน

ปีงบประมาณ	ฐานะการเงิน		ผลการดำเนินงาน		
	สินทรัพย์สุทธิ	สินทรัพย์สภาพคล่อง	รายได้	ค่าใช้จ่าย	รายได้สูง/(ต่ำ) ค่าใช้จ่าย
2560	2,492,708.4	2,986,756.6	593,208.1	456,865.1	136,343.0
2561	2,663,859.8	1,525,652.7	684,503.9	567,411.9	117,092.0
2562	2,761,308.7	1,471,768.0	630,683.9	526,170.1	104,513.8
2563	2,746,862.6	1,458,342.0	666,838.0	651,075.6	15,762.4
ผลต่าง	-14,446.0	-13,426.0	36,154.1	124,905.5	-88,751.4
2562-2563	-0.01	-0.01	5.7%	23.7%	-0.8

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง



สำหรับผลการดำเนินงาน ซึ่งพิจารณารายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่าย พบว่าในปี 2563 โดยรวมทุนหมุนเวียน ทั้ง 115 ทุน มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย รวมทั้งสิ้น 15,762.4 ล้านบาท โดยทุนหมุนเวียนที่มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจำนวนมาก เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จำนวน 23,760.2 ล้านบาท กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ จำนวน 12,673.1 ล้านบาท กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จำนวน 10,849.8 ล้านบาท กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จำนวน 7,317.6 ล้านบาท เป็นต้น

2) งบการเงินของทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

ภาพรวมฐานะการเงินของทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 พบว่าในปี 2563 มีสินทรัพย์สุทธิ รวมทั้งสิ้น 231,390.8 ล้านบาท เป็นสินทรัพย์สภาพคล่อง จำนวน 50,730.3 ล้านบาท ลดลงจากปี 2562 จำนวน 18,521.0 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 26.7 โดยทุนหมุนเวียนที่สินทรัพย์สภาพคล่องลดลงจำนวนมาก เช่น กองทุนประกันสังคม ลดลง จำนวน 27,118.1 ล้านบาท กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ลดลง จำนวน 12,852.1 ล้านบาท กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติลดลง จำนวน 4,957.4 ล้านบาท กองทุนเงินทดแทนลดลง จำนวน 4,709.3 ล้านบาท เป็นต้น

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงาน โดยพิจารณารายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่าย พบว่า ในปี 2563 โดยรวมทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีรายได้ต่ำกว่าค่าใช้จ่าย รวมทั้งสิ้น 6,803.7 ล้านบาท โดยทุนหมุนเวียนที่มีรายได้ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายจำนวนมาก เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จำนวน 12,485.7 ล้านบาท กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จำนวน 1,944.5 ล้านบาท กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จำนวน 1,235.2 ล้านบาท เป็นต้น

ตารางที่ 3.8 - 2 ฐานะการเงินของทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ฐานะการเงิน		ผลการดำเนินงาน		
	สินทรัพย์สุทธิ	สินทรัพย์สภาพคล่อง	รายได้	ค่าใช้จ่าย	รายได้สูง/(ต่ำ) ค่าใช้จ่าย
2560	218,101.0	55,580.3	158,133.4	148,723.4	9,410.0
2561	257,274.3	89,302.0	206,469.3	198,938.5	7,530.8
2562	240,406.2	69,251.3	161,118.2	171,735.8	-10,617.6
2563	231,390.8	50,730.3	182,545.3	187,761.5	-5,216.2
ผลต่าง	-9,015.4	-18,521.0	21,427.2	16,025.8	5,401.4
2562-2563	-3.8%	-26.7%	13.3%	9.3%	50.9%

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ทั้งนี้ ผลการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี 2563 ของทุนหมุนเวียน ณ วันที่ 30 กันยายน 2563 รวมทั้งสิ้น 204,173.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 100.0 ของวงเงินงบประมาณทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีผลการเบิกจ่ายตั้งแต่ต้นปีงบประมาณจนถึงไตรมาสที่ 2 (ณ วันที่ 31 มีนาคม 2564) รวมทั้งสิ้น 153,664.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 68.9 ของวงเงินงบประมาณทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรร

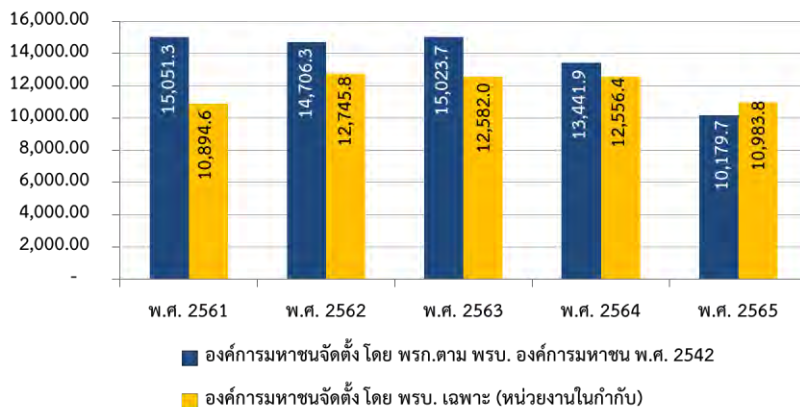


3.9 งบประมาณรายจ่ายขององค์การมหาชน

3.9.1 งบประมาณขององค์การมหาชน

จากสถิติงบประมาณย้อนหลัง 5 ปี (พ.ศ. 2561 - 2565) พบว่า องค์การมหาชนได้รับเงินอุดหนุนรวมทั้งสิ้นจำนวน 128,165.5 ล้านบาท สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 องค์การมหาชนได้รับจัดสรรงบประมาณ เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป รวม 59 แห่ง จำนวน 21,163.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.7 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 4,834.8 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 18.6 โดยจำแนกตามประเภทการจัดตั้งหน่วยงาน พบว่า องค์การจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้รับจัดสรรงบประมาณจำนวน 35 แห่ง เป็นเงิน 10,179.7 ล้านบาท โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงสุดจำนวน 1,304.2 ล้านบาท และองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับไม่นับรวมมหาวิทยาลัย) ได้รับจัดสรรงบประมาณ จำนวน 24 แห่ง เป็นเงิน 10,983.8 ล้านบาท โดยสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติได้รับจัดสรรงบประมาณสูงสุดจำนวน 4,967.0 ล้านบาท

แผนภาพที่ 3.9 - 1 งบประมาณขององค์การมหาชน ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565



ที่มา: 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564
2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

หากจำแนกรายหน่วยงานแล้ว องค์การมหาชนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สูงสุด คือ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงสุดจำนวน 4,967.0 ล้านบาท ขณะที่ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม ได้รับจัดสรรงบประมาณต่ำสุดจำนวน 16.7 ล้านบาท

3.9.2 ผลการใช้จ่ายงบประมาณ และฐานะการเงินขององค์การมหาชน

องค์การมหาชนรับงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อให้มีอิสระในการบริหารและใช้จ่ายงบประมาณ โดยผลการเบิกจ่ายงบประมาณที่ปรากฏในระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) กระทรวงการคลัง จึงเป็นการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งจำนวนที่ได้รับจัดสรร คือ ร้อยละ 100 ซึ่งไม่สามารถติดตาม และเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณได้ตลอดเวลาเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ได้ ดังนั้น ข้อมูลในการติดตามประเมินผล การควบคุม การบริหารจัดการงบประมาณ และวางแผนการจัดสรรงบประมาณในปีถัดไป คือ รายงานงบการเงิน ณ วันสิ้นปีงบประมาณปีก่อน โดยรายงานการเงินปีล่าสุด คือ



ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 โดยสืบค้นจากระบบรายงานการเงินรวมภาครัฐ (Consolidated Financial Statement Program : CFS) พบ ข้อมูลงบการเงินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ขององค์การมหาชน จำนวน 48 หน่วยงาน

1) ผลการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2563

จากการรายงานผลการดำเนินงานทางการเงินขององค์การมหาชน จำนวน 48 หน่วยงาน สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2563 พบว่า องค์การมหาชนมีรายได้จากงบประมาณและรายได้นอกเงินงบประมาณหรือรายได้จากการดำเนินงาน รวม 38,262.8 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายรวม 29,714.7 ล้านบาท ส่งผลให้มีเงินงบประมาณเหลือจ่าย จำนวน 3,882.7 ล้านบาท โดยเงินงบประมาณเหลือจ่ายดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้องค์การมหาชนสามารถเก็บไว้ที่หน่วยงานโดยไม่ต้องนำส่งคืนคลัง ดังนั้น องค์การมหาชนจึงมีเงินงบประมาณเหลือจ่ายคงเหลือสะสมอยู่ในรูปของ เงินสด และรายการเทียบเท่าเงินสด เงินฝากธนาคาร เงินลงทุนระยะสั้น และเงินลงทุนระยะยาว หลังหักภาระหนี้สินทั้งสิ้น ณ วันที่ 30 กันยายน 2563 คงเหลือจำนวน 31,322.7 ล้านบาท ส่งผลให้องค์การมหาชนมีสภาพคล่องในการดำเนินงาน และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว แต่เงินฝากและเงินลงทุนเหล่านี้ถือเป็นเงินงบประมาณหากนำมาสะสมไว้โดยไม่มีแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจน อาจเสียโอกาสในการใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด และหากนำเงินฝากและเงินลงทุนเหล่านี้มาใช้ในการดำเนินงานแทนการขอรับจัดสรรงบประมาณ จะเป็นการลดภาระงบประมาณได้เป็นจำนวนมาก

แผนภาพที่ 3.9 - 2 รายงานผลการดำเนินงานทางการเงินขององค์การมหาชน สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2561-2563



ที่มา: รายงานผลการดำเนินงานทางการเงิน สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2561-2563 จากระบบรายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐ: CFS

2) ฐานะการเงินและการสทบงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2563

เมื่อศึกษารายละเอียดจากงบแสดงฐานะการเงินขององค์การมหาชน ณ วันที่ 30 กันยายน 2563 พบว่า องค์การมหาชนมีสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่อง ประกอบด้วย เงินสด และรายการเทียบเท่าเงินสด รวมถึงเงินลงทุนระยะสั้น (เงินฝากประจำไม่เกิน 6 เดือน) และเงินลงทุนระยะยาว (เงินฝากประจำเกิน 6 เดือน) รวมจำนวน 44,385.8 ล้านบาท และมีหนี้สินรวม 13,063.1 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่ามีฐานะการเงินคงเหลือสูง จำนวน 31,322.7 ล้านบาท โดยเงินจำนวนดังกล่าวเกิดจากเงินงบประมาณเหลือจ่ายที่สะสมไว้ ร่วมกับเงินรายได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานเอง

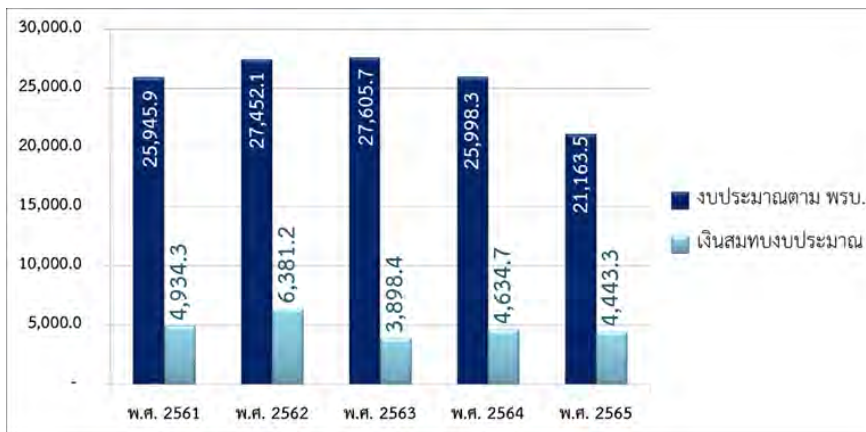


3.9.3 การสมทบงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จากข้อมูลเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 7 รายงานสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2565 พบว่า องค์การมหาชนได้นำเงินนอกงบประมาณมาสมทบงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมทั้งสิ้น จำนวน 24,291.8 ล้านบาท หรือร้อยละ 19.0 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรรระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565 (128,165.5 ล้านบาท)

สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 องค์การมหาชนได้รับจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้น 21,163.5 ล้านบาท นำเงินนอกงบประมาณมาสมทบเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 4,443.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 21 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยองค์การมหาชน 5 อันดับแรกที่สมทบเงินงบประมาณสูงสุด คือ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) และสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) สมทบงบประมาณสูงสุดจำนวน 1,300.0 ล้านบาท 1,126.8 ล้านบาท 619.9 ล้านบาท 293.9 ล้านบาท และ 208.0 ล้านบาท ตามลำดับ

แผนภาพที่ 3.9 - 3 งบประมาณและการสมทบงบประมาณรายจ่ายประจำปีระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565



- ที่มา: 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2564
 2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
 3. เงินสมทบงบประมาณ พ.ศ. 2561 จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 7 รายงานสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
 4. เงินสมทบงบประมาณ พ.ศ. 2562 จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 7 รายงานสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564
 5. เงินสมทบงบประมาณ พ.ศ. 2563-2565 จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 7 รายงานสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

ข้อสังเกต PBO

1. การขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำเป็นต้องคำนึงถึงภาระงบประมาณตามแผนการใช้จ่ายและแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชนให้สอดคล้องกับประสิทธิภาพการบริหารงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งหากขอรับจัดสรรงบประมาณสูงเกินไปอาจส่งผลให้รัฐเสียโอกาสในการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับโครงการอื่น ๆ หรือหากขอรับจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพออาจส่งผลกระทบต่อเป้าหมายการให้บริการสาธารณะขององค์การมหาชนต่อประชาชน



ข้อสังเกต PBO

2. องค์การมหาชนที่มีฐานะการเงินคงเหลือสูงอาจไม่ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดย “นำสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องหลังหักหนี้สิน” มาใช้ในการดำเนินงานแทนการขอรับจัดสรรงบประมาณ หรือใช้สมทบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี”

3.10 จังหวัดและกลุ่มจังหวัด

3.10.1 กรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

การจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ได้เห็นชอบกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เสนอสำหรับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เดิมกำหนดกรอบวงเงินไว้ จำนวน 28,000 ล้านบาท แบ่งเป็นงบประมาณจังหวัดร้อยละ 70 และงบประมาณกลุ่มจังหวัดร้อยละ 30 โดยกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณแต่ละส่วน ดังนี้

1) หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของจังหวัด สัดส่วนร้อยละ 70 กรอบวงเงินงบประมาณ 19,600 ล้านบาท ประกอบด้วย งบพัฒนาจังหวัด 18,905 ล้านบาท และงบบริหารจัดการของจังหวัด 695 ล้านบาท โดยมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรดังแสดงในแผนภาพที่ 3.10 - 1

แผนภาพที่ 3.10 - 1 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้จังหวัด 76 จังหวัด



ที่มา: การประชุมร่วม ก.บ.ภ.- ก.น.จ. ครั้งที่ 1/2563 22 พฤษภาคม 2563

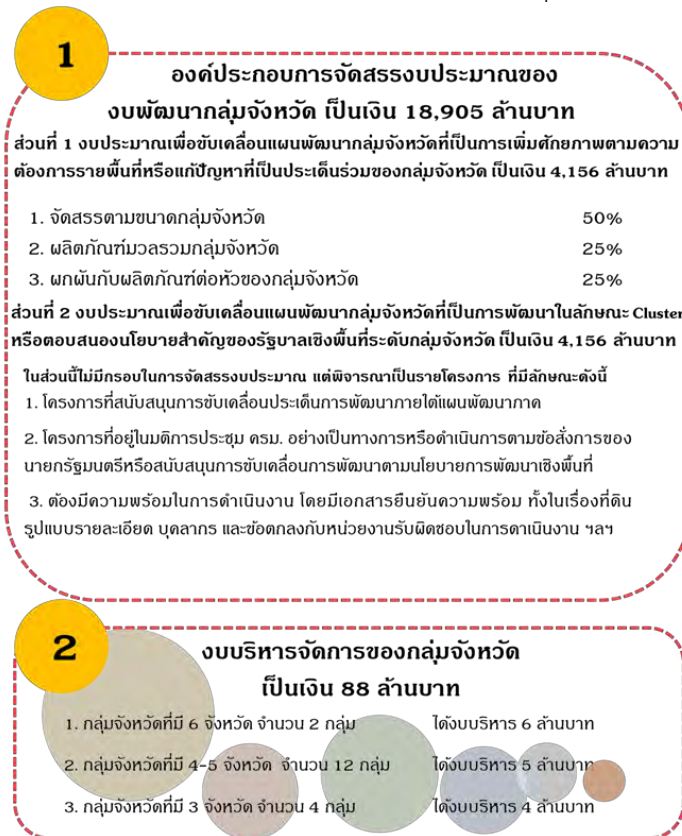
หมายเหตุ: (1) การแบ่งขนาดจังหวัดมี 3 องค์ประกอบและน้ำหนักในการพิจารณา ดังนี้ จำนวนอำเภอในจังหวัด (ร้อยละ 40) จำนวนประชากรในจังหวัด (ร้อยละ 30) และขนาดพื้นที่ของจังหวัด (ร้อยละ 30)

(2) ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณพิจารณาจาก ผลเบิกจ่าย ร้อยละ 50 ผลการก่อหนี้ผูกพัน ร้อยละ 20 การขอปรับแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ร้อยละ 20 และรายการงบประมาณที่ถูกพับของจังหวัด ร้อยละ 10



2) หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของกลุ่มจังหวัด สัดส่วนร้อยละ 30 จำนวนประมาณ 8,400 ล้านบาท ประกอบด้วย งบพัฒนากลุ่มจังหวัด 8,312 ล้านบาท และงบบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัด 88 ล้านบาท โดยมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่กลุ่มจังหวัดดังแสดงในแผนภาพที่ 3.10 - 2

แผนภาพที่ 3.10 - 2 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้แก่กลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด



ที่มา: มติที่ประชุม ก.บ.ภ. และ ก.น.จ. ครั้งที่ 2/2562

เมื่อ ก.บ.ภ. เห็นชอบตัวเลขกรอบงบประมาณแล้วจึงนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ต่อไป ซึ่งได้มีการปรับลดกรอบวงเงินลง ทำให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ จำนวน 17,411.0 ล้านบาท (จากกรอบวงเงินเดิม 28,000.0 ล้านบาท) ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 5,699.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24.7 ลดลงจากกรอบเดิมที่ ก.บ.ภ. ได้กำหนดไว้มากถึง 10,589.0 ล้านบาท หรือร้อยละ 37.8 ทำให้งบประมาณดังกล่าวเหลือเพียงร้อยละ 62.2 ของกรอบวงเงินงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

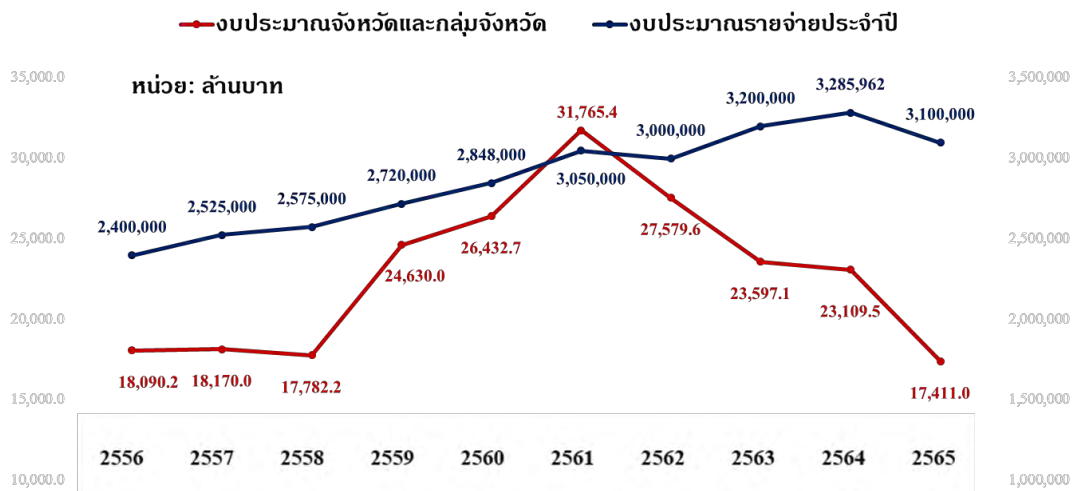
3.10.2. ภาพรวมงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

จากแผนภาพที่ 3.10 - 3 พบว่า งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในภาพรวมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556-2562 เป็นไปในทิศทางเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงขนาดการเปลี่ยนแปลงพบว่างบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเปลี่ยนไปในระดับที่สูงกว่าค่อนข้างมาก กล่าวคือเมื่องบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นหรือลดลง งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงด้วยอัตราที่สูงกว่า อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2562 เป็นต้นมา การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและ



กลุ่มจังหวัดเริ่มสวนทางกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายในภาพรวมเพิ่มขึ้นทุกปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2564 แต่ทั้งจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกลับลดลงอย่างเห็นได้ชัด แต่ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ทิศทางของงบประมาณเริ่มไปในทิศทางเดียวกันอีกครั้ง แต่เมื่อพิจารณาขนาดของการเปลี่ยนแปลง พบว่าแตกต่างกันค่อนข้างสูง ซึ่งจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2565 งบประมาณรายจ่ายประจำปีในภาพรวมลดลงจาก 3,285,962 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2564 เหลือ 3,100,000 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 5.7 ในขณะที่งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดลดลงจาก 23,109.5 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2564 เหลือเพียง 17,411.0 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2565 หรือลดลงร้อยละ 24.7

แผนภาพที่ 3.10 - 3 แนวโน้มภาพรวมงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

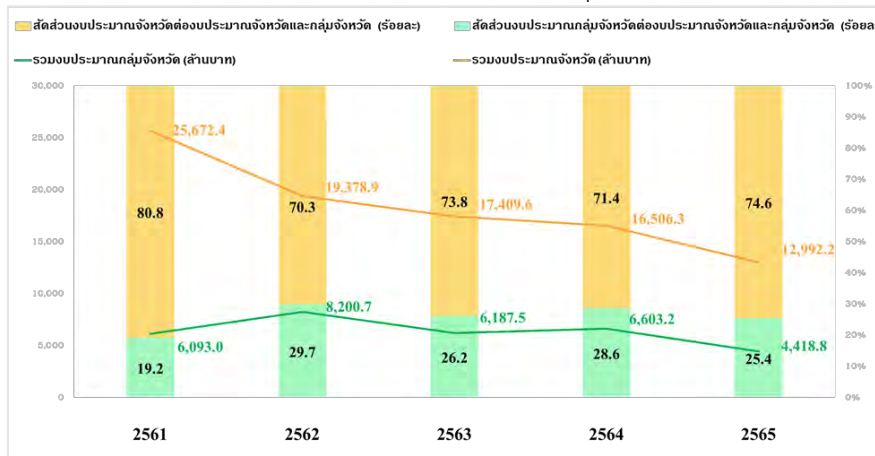


ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2565 สำนักงบประมาณ

แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ 2565 แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) งบประมาณรายจ่ายของกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด จำนวน 4,418.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 25.4 ของงบประมาณรายจ่ายจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยลดลงจากปีงบประมาณ 2564 จำนวน 2,184.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 33.1 และ 2) งบประมาณรายจ่ายของจังหวัด 76 จังหวัด จำนวน 12,992.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 74.6 ของงบประมาณรายจ่ายจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยลดลงจากปีงบประมาณ 2564 จำนวน 3,514.1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 21.3



แผนภาพที่ 3.10 - 4 งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดย้อนหลัง 5 ปี



ที่มา: 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2564
2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

จากตารางที่ 3.10 - 4 แสดงการจตุสรองบประมาณรายจ่ายให้แก่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565 พบว่า งบประมาณของจังหวัดลดลงอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ถึงปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างกับงบประมาณของกลุ่มจังหวัดที่มีความแปรปรวนค่อนข้างสูง เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าการจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดไม่ได้เป็นไปตามกรอบการจัดสรรเท่าที่ควร โดยมีมติที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือสัดส่วนของงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดควรเท่ากับร้อยละ 70 และ 30 ตามลำดับ แต่ในความเป็นจริงตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา งบประมาณของกลุ่มจังหวัดไม่เคยมีสัดส่วนถึงร้อยละ 30 เลยแม้แต่ปีเดียว ซึ่งอาจทำให้การพัฒนาของกลุ่มจังหวัดไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

3.10.3 ความสอดคล้องของกรอบการจัดสรรและงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดทั้ง 6 องค์ประกอบ ไม่รวมองค์ประกอบที่ 1 เฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด พบว่ามีเพียง 3 องค์ประกอบเท่านั้นที่มีความสัมพันธ์กับงบประมาณของจังหวัดในเชิงสถิติ ประกอบด้วย ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ประชากร และขนาดพื้นที่ มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient) เท่ากับ 0.510 0.477 และ 0.290 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 99 และ 95 ตามลำดับ ดังแสดงในแผนภาพที่ 3.10 - 5 โดยผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ชี้ให้เห็นว่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) จำนวนประชากร และขนาดพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับการจัดสรรงบประมาณของจังหวัด เป็นการสะท้อนว่า หากจังหวัดใดมีขนาดเศรษฐกิจจังหวัดที่ใหญ่ (GPP) จำนวนประชากรสูง หรือ มีขนาดพื้นที่ใหญ่ จะทำให้จังหวัดนั้นได้รับจัดสรรงบประมาณในปริมาณที่สูงเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของจังหวัด โดยองค์ประกอบที่ให้ค่าความสัมพันธ์สูงสุดคือผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) จำนวนประชากรและขนาดพื้นที่ ตามลำดับ ดังแสดงในแผนภาพที่ 3.10 - 6 ที่สามารถนำเสนอได้อย่างชัดเจนว่าทั้ง 3 องค์ประกอบมีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงต่องบประมาณของจังหวัด โดยองค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์สูงจะมีความชันของเส้นแนวโน้มสูง ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของงานวิจัยเรื่อง “ความเหลื่อมล้ำของจังหวัดกับการจัดสรรงบประมาณของไทย (ปี 2552-2564) : เศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาคน” โดย สำนักงบประมาณของรัฐบาล (2564) ซึ่งพบว่างบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีความสัมพันธ์เชิงบวกเศรษฐกิจจังหวัด (GPP)



นอกจากนี้งบประมาณส่วนนี้ยังมีความสัมพันธ์แบบผกผันกับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้อีกด้วย โดยผลการศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าหากงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดคือเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำได้

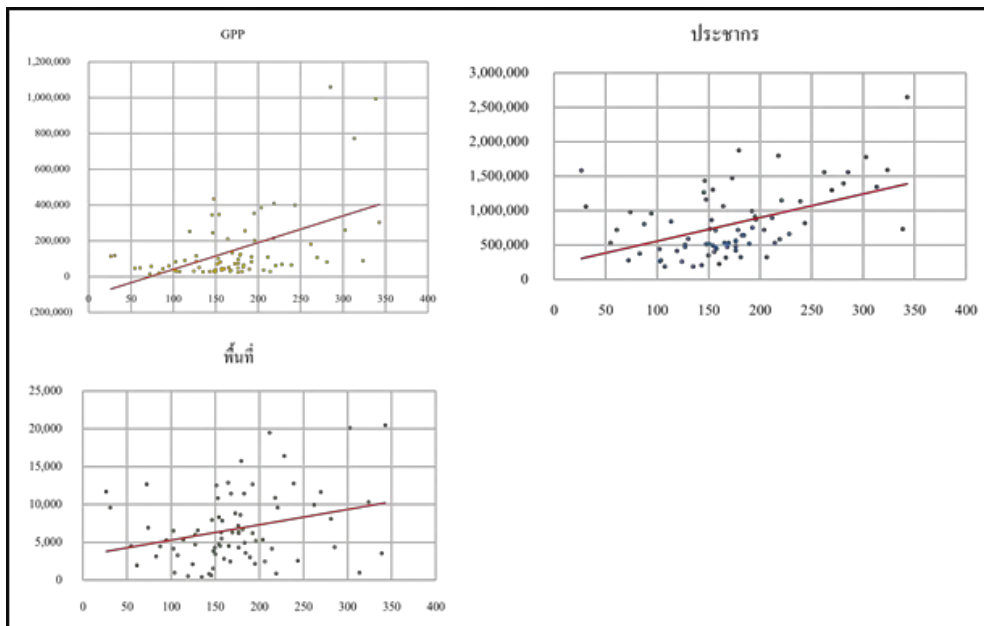
แผนภาพที่ 3.10 - 5 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient)

งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	1					
ประชากร ณ ปี 2563	.477**	1				
สัดส่วนคนจน ปี 2562	-0.226	-0.110	1			
ขนาดพื้นที่ ปี 2564	.290*	.568**	0.107	1		
รายได้ครัวเรือน	-0.027	-0.033	-.393**	-.372**	1	
ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด	.510**	.369**	-.408**	-0.131	.366**	1
การเบิกจ่าย	0.017	-0.101	-0.009	0.200	-.264*	-.271*

**มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99
*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95

ประมวลผล: สำนักงบประมาณของรัฐสภา

แผนภาพที่ 3.10 - 6 ระดับความสัมพันธ์วัดจากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์และเส้นแนวโน้ม



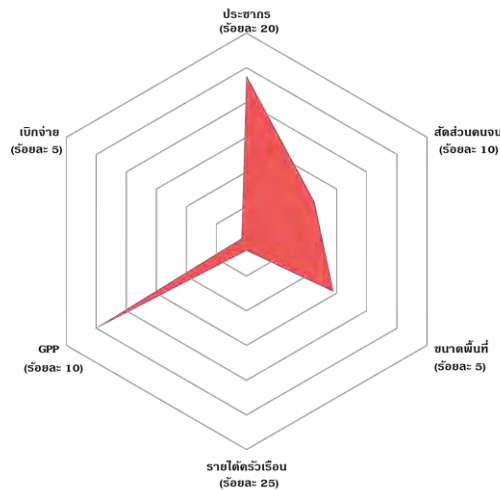
ประมวลผล: สำนักงบประมาณของรัฐสภา

แผนภาพที่ 3.10 - 7 ได้แสดงถึงการเปรียบเทียบค่าความสัมพันธ์ของทั้ง 6 องค์ประกอบ ซึ่งทำให้เห็นได้ชัดเจนว่าการจัดสรรงบประมาณของจังหวัดประจำปีงบประมาณ 2565 มีความสอดคล้องกับกรอบการจัดสรรงบประมาณจังหวัดมากน้อยเพียงใด จากผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์สามารถชี้ให้เห็นว่ามีเพียง 3 องค์ประกอบเท่านั้นที่มีความสอดคล้องกับกรอบการจัดสรรหรือคิดเป็นร้อยละ 35 ประกอบด้วย เศรษฐกิจจังหวัด (ร้อยละ 10) จำนวนประชากร (ร้อยละ 20) และขนาดพื้นที่ (ร้อยละ 5) ในขณะที่เดียวกันยังคงมีอีก 3 องค์ประกอบที่ไม่พบความสัมพันธ์เชิงสถิติ ได้แก่ สัดส่วนคนจน (ร้อยละ 10) รายได้ครัวเรือน (ร้อยละ 25)



และผลการเบิกจ่าย (ร้อยละ 5) ซึ่งให้ค่าน้ำหนักในกรอบการจัดสรรงบประมาณของจังหวัดรวมกันถึงร้อยละ 40 และเป็นองค์ประกอบที่ค่อนข้างมีความสำคัญเนื่องจากเป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรทบทวนแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้ครอบคลุมองค์ประกอบดังกล่าวเข้าไปด้วย

แผนภาพที่ 3.10 - 7 เปรียบเทียบระดับความสัมพันธ์วัดจากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์



ประมวลผล: สำนักงบประมาณของรัฐสภา

หมายเหตุ 1. ไม่รวมองค์ประกอบที่ 1 คือเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด

2. องค์ประกอบที่นำมาเปรียบเทียบเป็นองค์ประกอบที่ให้ค่าน้ำหนักร้อยละ 5 เป็นอย่างน้อย
3. การเปรียบเทียบคือการเปรียบเทียบขนาดความสัมพันธ์ ไม่รวมทิศทาง

ข้อสังเกต PBO

1. งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2565 ลดลงในอัตราที่สูงมากเท่ากับร้อยละ 24.7 เมื่อเทียบกับงบประมาณทั้งหมดที่ลดลงเพียงร้อยละ 5.7 ส่งผลให้งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้รับจัดสรรน้อยกว่ากรอบการจัดสรรถึง 10,589.0 ล้านบาท หรือร้อยละ 37.8 ทำให้งบประมาณดังกล่าวเหลือเพียงร้อยละ 62.2 ของกรอบวงเงินงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาหรือพัฒนาจังหวัด

2. การจัดสรรงบประมาณจังหวัด ยังไม่สอดคล้องกับกรอบการจัดสรรถึงร้อยละ 40 โดยองค์ประกอบสำคัญ อาทิ สัดส่วนคนจน รายได้ครัวเรือน และผลการเบิกจ่าย ไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาเท่าที่ควร จึงมีความเห็นว่าควรนำองค์ประกอบของเกณฑ์การจัดสรรดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาของพื้นที่จังหวัด

3. กรอบการจัดสรรงบประมาณจังหวัด ควรนำตัวชี้วัดด้านความเหลื่อมล้ำมาพิจารณาเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เช่น Gini Coefficient HAI เป็นต้น โดยข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำของจังหวัดสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากเอกสารวิชาการของสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 4/2564 ผ่านเว็บไซต์สำนักงบประมาณของรัฐสภา



3.11 งบประมาณรายได้และงบประมาณที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.11.1 ภาพรวมการจัดสรรรายได้และงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้รับจัดสรรรายได้ตามประมาณการและงบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินอุดหนุนในภาพรวม จำนวนทั้งสิ้น 709,867.0 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 29.6 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 30(4) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อปท. ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ต้องมีสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ทั้งนี้ การจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. จำนวนดังกล่าวข้างต้น ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 73,261.1 ล้านบาท หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 9.4 ตามการลดลงของรายได้สุทธิรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) ตามตารางที่ 3.11 - 1

ตารางที่ 3.11 - 1 รายได้สุทธิของรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) และรายได้ตามประมาณการและเงินอุดหนุน ที่จัดสรรให้ อปท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ		เพิ่ม/(ลด)	
	2564	2565	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้สุทธิของรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้)	2,677,000.0 (100.0%)	2,400,000.0 (100.0%)	-277,000.0	-10.4
2. งบประมาณรายได้ของ อปท. และ งบประมาณที่อุดหนุนให้ อปท.	783,128.1 (29.3%)	709,867.0 (29.6%)	-73,261.1	-9.4

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ

ทั้งนี้ รายได้ตามประมาณการและเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวนทั้งสิ้น 709,867.0 ล้านบาท จำแนกเป็น

1) ด้านรายได้ จำแนกเป็นรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ รวมเป็นจำนวน 410,280.0 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 57.8 ของทั้งหมด (709,867.0) ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 57,272.9 ล้านบาท หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 12.2 ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของรายได้ตามประมาณการที่จัดสรรให้แก่ อปท. ต่อ รายได้และงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และ 2565 เท่ากับร้อยละ 59.7 และ 57.8 ตามลำดับ กล่าวได้ว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ประเภทภาษีและอากร ทั้งที่ อปท. จัดเก็บเองและรัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ตามประมาณการ ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ร้อยละ 1.9

(2) ด้านเงินอุดหนุน งบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. จำนวน 299,587.0 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 42.2 ของทั้งหมด (709,867.0) ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 15,988.2 ล้านบาท หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 5.1 ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. ต่อ รายได้และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และ 2565 เท่ากับร้อยละ 40.3 และ 42.2 ตามลำดับ กล่าวได้ว่า ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 รัฐบาลจัดสรร



เงินอุดหนุนให้แก่ อปท. เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ร้อยละ 1.9 ตามตารางที่ 3.11 - 2 และแผนภาพที่ 3.11 - 1

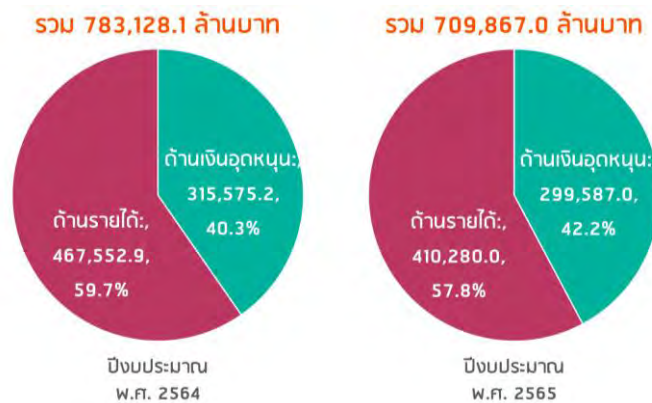
ตารางที่ 3.11 - 2 การจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ		เพิ่ม/(ลด)	
	2564	2565	จำนวน	ร้อยละ
ประมาณรายได้ของ อปท. และงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ อปท.	783,128.1 (100.0%)	709,867.0 (100.0%)	-73,261.1	-9.4
1.ด้านรายได้: ประมาณการรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้	467,552.9 (59.7%)	410,280.0 (57.8%)	-57,272.9	-12.2
2. ด้านเงินอุดหนุน: งบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อปท.	315,575.2 (40.3%)	299,587.0 (42.2%)	-15,988.2	-5.1

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ

แผนภาพที่ 3.11 - 1 สัดส่วนของการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 -2565



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ

3.11.2 การวิเคราะห์ผลการจัดสรรรายได้ตามประมาณการและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 กับความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อมุ่งกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง สำหรับพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อแปลงเจตนารมณ์ดังกล่าวให้เกิดผลจริงบัญญัติให้มีพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้น โดยมีสาระสำคัญที่ครอบคลุมประเด็นของการจัดทำแผน

³ ความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Fiscal capacity) เป็นระดับความสามารถในการจัดหารายได้เมื่อเปรียบเทียบกับความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ให้ครอบคลุมการจัดสรรภาษี อากร ค่าธรรมเนียม และรายได้ให้แก่ อปท. เพื่อเพิ่มความสามารถทางการคลังท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ โดยบทบัญญัติมาตรา 30 (4) กำหนดให้รัฐจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่ อปท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อปท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้ อปท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยมีการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่ อปท. และคำนึงถึงรายได้ของ อปท. นั้นด้วย

จากการวิเคราะห์ภาพรวมสัดส่วนของรายได้ อปท. ต่อ รายได้สุทธิของรัฐบาล ซึ่งเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงผลการดำเนินการของรัฐบาลเพื่อกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท. ตามนัยรัฐธรรมนูญ และ มาตรา 30 (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น พบว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 29.6 ขณะที่ย้อนหลัง 4 ปีงบประมาณ คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2564 มีส่วนส่วนอยู่ที่ร้อยละ 28.8 29.5 29.4 และ 29.2 ตามลำดับ ตามตารางที่ 3.11 - 3 โดยสัดส่วนดังกล่าวมีค่าที่ใกล้เคียงกัน (เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ย 5 ปี เท่ากับ 29.3) หรือมีลักษณะทรงตัว ซึ่งบ่งชี้ถึงผลการดำเนินการเพื่อพัฒนาการจัดสรรรายได้จากรัฐให้แก่ อปท. ว่ามีแนวโน้มค่อนข้างคงที่

1) การจัดสรรรายได้ กับความสามารถทางการคลังของ อปท.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 250 วรรคสี่ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ อปท. มีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ของ อปท. เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเพียงพอ โดยในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุน อปท. ไปพลางก่อน ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อ รายได้รวม อปท. (รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ + เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท.) ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เปรียบเทียบกับสัดส่วนดังกล่าวย้อนหลัง 4 ปี คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2564 พบว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 57.8 ขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2564 อยู่ที่ร้อยละ 63.4 63.3 61.8 และ 59.7 ตามลำดับ โดยใน 5 ปี สัดส่วนดังกล่าวลดลงอย่างต่อเนื่อง และลดลงต่ำที่สุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 คงเหลือร้อยละ 57.8 ตามตารางที่ 3.11 - 3 และแผนภาพที่ 3.11 - 2



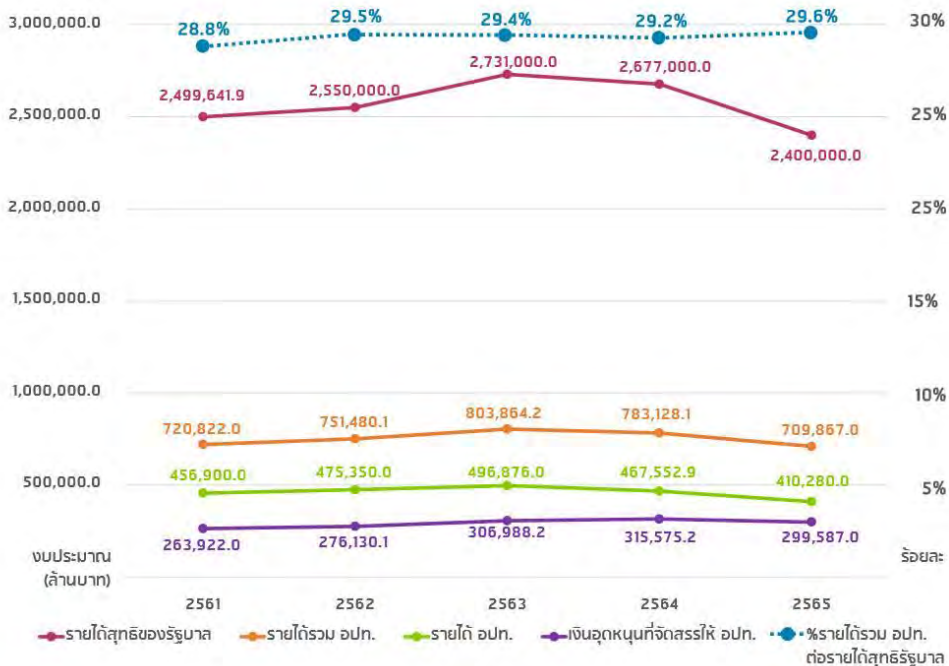
ตารางที่ 3.11 - 3 สัดส่วนรายได้สุทธิรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) และรายได้ของ อปท.
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2565

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้สุทธิ รัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้)	รายได้ของ อปท.			% รายได้รวม อปท.ต่อรายได้ สุทธิรัฐบาล
		รายได้รวม อปท. (%)	รายได้ อปท. (%)	เงินอุดหนุนที่จัดสรร ให้ อปท. (%)	
2561	2,499,641.9	720,822.0 (100.0%)	456,900.0 (63.4%)	263,922.0 (36.6%)	28.8
2562	2,550,000.0	751,480.1 (100.0%)	475,350.0 (63.3%)	276,130.1 (36.7%)	29.5
2563	2,731,000.0	803,864.2 (100.0%)	496,876.0 (61.8%)	306,988.2 (38.2%)	29.4
2564	2,677,000.0	783,128.1 (100.0%)	467,552.9 (59.7%)	315,575.2 (40.3%)	29.2
2565	2,400,000.0	709,867.0 (100.0%)	410,280.0 (57.8%)	299,587.0 (42.2%)	29.6

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 สำนักงบประมาณ

แผนภาพที่ 3.11 - 2 สัดส่วนรายได้สุทธิรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) และรายได้ของ อปท.
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 สำนักงบประมาณ



ทั้งนี้ สัดส่วนการจัดสรรรายได้บ่งชี้ถึงระดับความสามารถทางการคลังของ อปท. (ในทางกลับกันสัดส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้แก่ อปท. บ่งชี้ถึงระดับการพึ่งพาทางการคลังของ อปท. จากรัฐบาล) เนื่องจากสัดส่วนรายได้ อปท. ซึ่งมาจากภาษี อากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นตามกฎหมายทั้งประเภทที่ อปท. จัดเก็บเอง รัฐบาลจัดเก็บให้ และรัฐบาลแบ่งให้แก่ อปท. เป็นรายได้ที่มีความชัดเจน ทำให้เกิดความมั่นคง ความเป็นอิสระ และนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังของ อปท. เพื่อให้มีความสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ

2) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุน กับความสามารถทางการคลังของ อปท.

อย่างไรก็ดี แม้การจัดสรรรายได้ตามประมาณการให้แก่ อปท. ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565 ลดลงอย่างต่อเนื่องดังกล่าวข้างต้น แต่การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์สัดส่วนเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. ต่อรายได้รวม อปท. ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เปรียบเทียบย้อนหลัง 4 ปี คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2564 พบว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สัดส่วนเท่ากับร้อยละ 42.2 ขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2564 อยู่ที่ร้อยละ 36.6 36.7 38.2 และ 40.3 ตามลำดับ ข้อมูลตามตารางและแผนภาพที่ 3.11-2 ทั้งนี้ สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นการเพิ่มตามเป้าหมายภารกิจที่รัฐถ่ายโอนให้แก่ อปท. เพื่อรับผิดชอบดำเนินการแทนรัฐและเพื่อชดเชยการจัดสรรด้านรายได้ให้แก่ อปท. ที่ลดลงดังกล่าว นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลดังกล่าวยังบ่งชี้ถึงระดับการพึ่งพาทางการคลังของ อปท. จากรัฐบาลซึ่งในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา มีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

3.11.3 การวิเคราะห์ผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำแนกตามประเภท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. จำนวน 7,850 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ข้อมูล ณ วันที่ 9 กันยายน 2563) เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 299,587.1 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 15,988.1 ล้านบาท หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 5.1 ของวงเงินปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (จำนวน 315,575.2 ล้านบาท) โดยจำแนกตามวิธีการขอตั้งและการจัดสรร ตลอดจนตามประเภท อปท. ดังนี้

1) เงินอุดหนุน อปท. ที่ขอตั้งและได้รับจัดสรรผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ เทศบาลตำบล จำนวน 2,247 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,300 แห่ง รวมจำนวนทั้งสิ้น 218,634.6 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 14,604.9 ล้านบาท หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 6.3

2) เงินอุดหนุน อปท. ที่ขอตั้งและได้รับจัดสรรโดยตรง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง รวมจำนวนทั้งสิ้น 78,305.1 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 1,383.2 ล้านบาท หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 1.7 ของ วงเงินปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (จำนวน 79,688.3 ล้านบาท) โดยจำแนกเป็น

2.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง รวมจำนวน 15,225.8 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 1,095.8 ล้านบาท หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 6.7



2.2) กรุงเทพมหานคร จำนวน 21,982.1 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 405.0 ล้านบาท หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 1.8

2.3) เมืองพัทยา จำนวน 1,690.8 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 199.0 ล้านบาท หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 10.5

2.4) เทศบาลนคร จำนวน 30 แห่ง จำนวน 13,648.5 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 262.5 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 2.0

2.5) เทศบาลเมือง จำนวน 184 แห่ง รวมจำนวน 25,757.9 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 54.1 ล้านบาท หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 0.2

3) กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม ได้รับจัดสรรจำนวน 2,647.4 ล้านบาท เท่ากับปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (ข้อมูลตามตารางที่ 3.11 - 4 และแผนภาพที่ 3.11 - 3)

ตารางที่ 3.11 - 4 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นอุดหนุนให้แก่ อปท.
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565

หน่วย: ล้านบาท

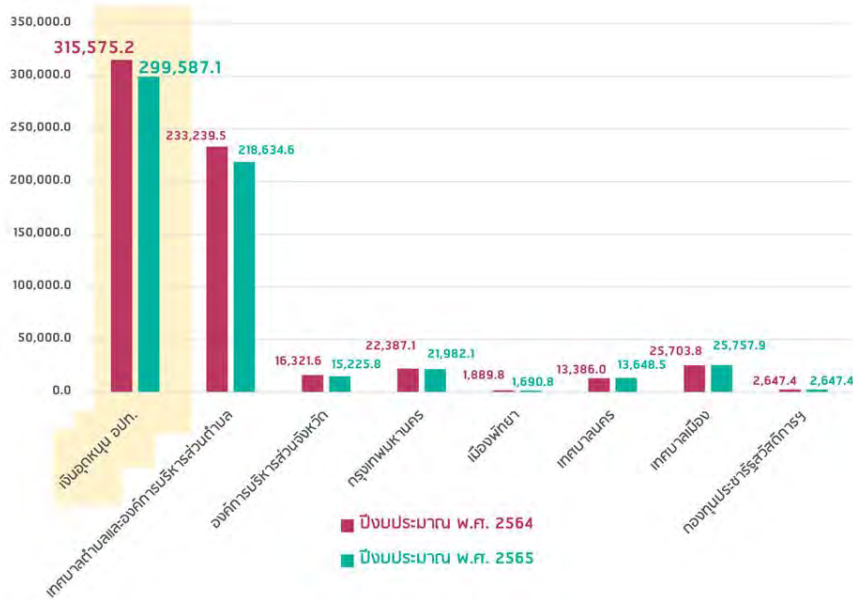
การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุน ให้แก่ อปท.	ปีงบประมาณ		เพิ่ม/(ลด)	
	2564	2565	จำนวน	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	315,575.2	299,587.0	-15,988.1	-5.1
1. เงินอุดหนุน อปท. ขอดตั้งและได้รับจัดสรรผ่าน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย : เทศบาลตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล	233,239.5	218,634.6	-14,604.9	-6.3
2. เงินอุดหนุน อปท. ที่เป็นหน่วยรับงบประมาณ ซึ่งขอดตั้งและได้รับจัดสรรโดยตรง	79,688.3	78,305.1	-1,383.2	-1.7
2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	16,321.6	15,225.8	-1,095.8	-6.7
2.2 กรุงเทพมหานคร	22,387.1	21,982.1	-405.0	-1.8
2.3 เมืองพัทยา	1,889.8	1,690.8	-199.0	-10.5
2.4 เทศบาลนคร	13,386.0	13,648.5	262.5	2.0
2.5 เทศบาลเมือง	25,703.8	25,757.9	54.1	0.2
3. กองทุนประชารัฐสวัสดิการฯ	2,647.4	2,647.4	-	-

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ



แผนภาพที่ 3.11-3 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นอุดหนุนให้แก่ อปท.
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ

ข้อสังเกต PBO

1. จากสัดส่วนของการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) ปีงบประมาณพ.ศ. 2561 – 2565 มีค่าร้อยละ 28.8 29.5 29.4 29.2 และ 29.6 ตามลำดับ โดยมีค่าที่ใกล้เคียงกัน (เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ย 5 ปี ซึ่งเท่ากับ 29.3) หรือมีลักษณะทรงตัว ซึ่งบ่งชี้ว่าการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ทำได้ตามมาตรา 30(4) ของกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลจัดสรรสูงกว่าเพดานขั้นต่ำ (ร้อยละ 25) แต่จากสัดส่วนที่ค่อนข้างคงที่ดังกล่าวไม่บ่งชี้ถึงพัฒนาการที่เพิ่มขึ้นเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขั้นสูง คือ เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) โดยมีการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่ อปท. และคำนึงถึงรายได้ของ อปท. นั้นด้วย

2. จากสัดส่วนของการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ตามประมาณการ (รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง + รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้) ต่อรายได้ทั้งหมดของ อปท. ย้อนหลัง 5 ปี ลดลงต่อเนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565 ร้อยละ 63.4 63.3 61.8 59.7 และ 57.8 ตามลำดับ ซึ่งบ่งชี้ถึงระดับความสามารถทางการคลังของ อปท. ที่พึ่งตนเองได้ลดลง เนื่องจากเป็นรายได้จากภาษีมีความชัดเจนทำให้เกิดความมั่นคง ความเป็นอิสระ และนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังของ อปท. ตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ โดยการลดดังกล่าวมีสาเหตุมาจากรัฐบาลไม่ได้มุ่งพัฒนาเพิ่มรายได้ อปท. โดยจัดระบบภาษี ปรับเพิ่มการจัดสรรภาษี ตลอดจนพัฒนาประสิทธิภาพด้านการจัดเก็บภาษีของ อปท. ขณะเดียวกันได้มีนโยบายขยายเวลาการจัดเก็บภาษีและลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นรายได้ อปท. ลงร้อยละ 90 เพื่อบรรเทาผลกระทบต่อประชาชนอันเนื่องมาจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 ทำให้รายได้



ข้อสังเกต PBO

ของ อปท. ลดลงอย่างรุนแรง ดังนั้น รัฐบาลควรเร่งรัดการดำเนินการให้ อปท. มีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนากหารรายได้ของ อปท. และดำเนินการอื่นเพื่อให้ อปท. มีรายได้ของตนเอง ทั้งนี้ เมื่อ อปท. พึ่งตนเองได้ทางการคลังจะทำให้ อปท. ลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ มาตรา 250 วรรคสี่ ของ รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ

3. จากสัดส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมดของ อปท. ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2565 เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2565 เพิ่มจากร้อยละ 36.6 36.7 38.2 40.3 และ 42.2 ตามลำดับ โดยมีสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการเพิ่มเป้าหมายภารกิจที่รัฐถ่ายโอนให้แก่ อปท. และเพื่อชดเชยการจัดสรรด้านรายได้ให้แก่ อปท. ที่ลดลงดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ ยังบ่งชี้ถึงระดับการพึ่งพาทางการคลังของ อปท. จากรัฐบาลที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ หรือการเพิ่มเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้แก่ อปท. ไม่สนับสนุนการเพิ่มความสามารถทางการคลังของ อปท. และไม่นำไปสู่การสร้างที่ยั่งยืนทางการคลังท้องถิ่นในระยะยาวให้แก่ อปท. อีกด้วย เนื่องจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นแหล่งรายได้ที่มีลักษณะไม่แน่นอน มีเงื่อนไข และมีการเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ยังมีข้อจำกัดต่างๆ ซึ่งมีผลงานวิจัยยืนยัน เช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนยังคงขาดหลักเกณฑ์ที่เพียงพอเพื่อนำไปสู่ความเสมอภาคทางการคลัง รวมทั้งความล่าช้าในการจัดสรร การไม่สามารถคาดการณ์จำนวนเงินอุดหนุนที่แน่นอนได้ รวมทั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มีการเมืองเข้าแทรกแซง” ระบบเงินอุดหนุนทั่วไปของไทยไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการคลังท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูง กลับได้รับการอุดหนุนมากกว่าท้องถิ่นที่ยากจน เป็นต้น



ส่วนที่ 4

การวิเคราะห์ผลกระทบต่อกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

โดยที่บทบัญญัติมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม โดยในส่วนของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้⁴ โดยกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น

ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ กำหนดสัดส่วนเพื่อเป็นกรอบในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีอีกด้วย ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการฯ ได้ออกประกาศกำหนดสัดส่วนการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไว้ดังนี้

1. สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง “รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
2. สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ให้ตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.5 แต่ไม่เกินร้อยละ 4 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี⁵
3. สัดส่วนของงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้เงินของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับประกัน ต้องตั้งตามภาระที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในปีงบประมาณนั้น
4. สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
5. สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายต้องไม่เกินร้อยละ 8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

⁴ มาตรา 20 การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

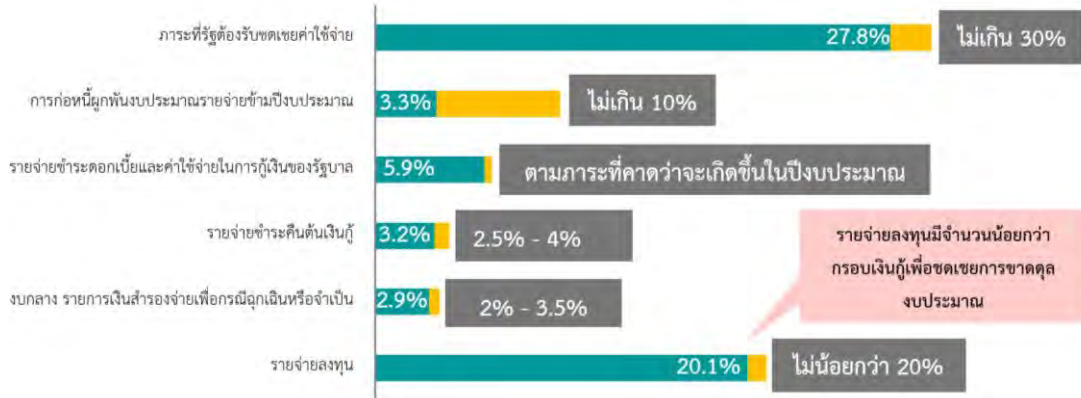
- (1) งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น
- (2) งบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐ และสวัสดิการของบุคลากรของรัฐต้องตั้งไว้เพียงพอ
- (3) งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐซึ่งเป็นหนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังกู้หรือค้ำประกัน ต้องตั้งเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินอย่างเพียงพอ
- (4) ภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใดๆ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด
- (5) ภาระทางการเงินเพื่อชดเชยต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการ รวมทั้งความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามมาตรา 28 ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ในโอกาสแรกที่ทำได้
- (6) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะ ร้ายแรง และภารกิจที่จำเป็นเร่งด่วนของรัฐ

อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลไม่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายตามหลักเกณฑ์ข้างต้นได้ ก็ให้แสดงเหตุผลความจำเป็น และมาตรการในการแก้ไขต่อรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นด้วย

⁵ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2563 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2563 กำหนดสัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ให้ตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.5 แต่ไม่เกินร้อยละ 4 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะมีผลใช้บังคับกับการจัดทำงบประมาณ พ.ศ. 2565 นี้



แผนภาพที่ 4-1 แสดงสัดส่วนรายจ่ายตามกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ
ต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี



ที่มา: 1. มาตรา 20 (1)-(6) พระราชบัญญัติวินัยการเงินและการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

2. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ดังนี้

เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 (ฉบับที่ 2)

เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 (ฉบับที่ 4)

เรื่อง การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาวะต่องบประมาณหรือภาวะทางการคลังในอนาคต พ.ศ. 2561 เรื่อง กำหนดอัตราชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่ กำหนดไว้ในมาตรา 28 พ.ศ. 2561

ประมวลผล: สำนักงบประมาณของรัฐสภา

ทั้งนี้ สำนักงบประมาณของรัฐสภา ได้ทำการวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ประกอบด้วยประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐที่เกี่ยวข้อง (ตามแผนภาพ 4-1) แล้วพบว่าสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายส่วนใหญ่คงอยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

1. รายจ่ายลงทุนมีจำนวนทั้งสิ้น 624,399.9 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนที่ร้อยละ 20.1 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี สูงกว่ากรอบเพียงเล็กน้อยประมาณร้อยละ 0.1 และมีจำนวนน้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 700,000 ล้านบาท

2. การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณสำหรับรายการใหม่ที่จะเริ่มผูกพันงบประมาณเป็นปีแรกในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีจำนวนทั้งสิ้น 103,663.4 ล้านบาท (เงินงบประมาณและเงินสำรองเพื่อเหลือเผื่อขาด) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากเพดานไม่เกินร้อยละ 10

3. การชำระคืนต้นเงินกู้ตั้งไว้จำนวน 100,000 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากเพดานที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.5 แต่ไม่เกินร้อยละ 4.0 ทั้งนี้ ตามการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ครั้งที่ 1 กำหนดกรอบการชำระคืนต้นเงินกู้ไว้จำนวน 99,441.9 ล้านบาท

4. รายจ่ายชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน (ภาระหนี้) มีจำนวน 182,988.5 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.9 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งกฎหมายกำหนดว่าต้องตั้งตามภาวะที่คาดว่าจะ



เกิดขึ้นในปีงบประมาณนั้น ทั้งนี้ จากข้อมูลการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ครั้งที่ 1 คาดว่าจะมีภาระหนี้จากดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมประมาณ 194,454.3 ล้านบาท

5. งบกลาง “รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” มีการตั้งไว้จำนวนทั้งสิ้น 89,000 ล้านบาท คิดสัดส่วนร้อยละ 2.9 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากเพดานที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5

สำหรับภาระทางการเงินที่รัฐต้องรับผิดชอบจากการสูญเสยรายได้หรือต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการ อันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาล ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการฯ จะต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น จากรายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ของสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง พบว่า ณ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2563 รัฐบาลยังมีภาระทางการเงินที่ต้องชดเชยจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังค่อนข้างสูง จำนวน 862,792.1 ล้านบาท โดยมีสัดส่วนถึงร้อยละ 27.8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จากข้อมูลดังกล่าว บ่งชี้ว่าปัจจุบันรัฐบาลมีภาระงบประมาณที่ต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังให้แก่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง มาตรา 20 (5) และไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระยะยาว รัฐบาลจึงควรตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยการดำเนินโครงการนโยบายรัฐให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจในโอกาสแรกที่กระทำได้

ทั้งนี้ สำนักงบประมาณของรัฐสภาได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบผลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีย้อนหลังนับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา เพื่อให้เห็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงของการจัดทำงบประมาณภายหลังการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ปรากฏผลดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4-1 แสดงผลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีย้อนหลังปี พ.ศ. 2563 - 2565

หน่วย: ร้อยละ

หลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี		ผลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี		
ลักษณะรายจ่าย	สัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี	2563	2564	2565
1.รายจ่ายลงทุน	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20	20.1	20.5	20.1
2.งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.0 - 3.5	5.8*	3.0*	2.9
3.รายจ่ายเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.5 - 3.5	1.7**	2.8**	3.2***
4.การก่อกู้ผูกพันข้ามปี	ไม่เกินร้อยละ 10	9.3	9.7	3.3

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2565 สำนักงบประมาณ

หมายเหตุ : *ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่างๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2563 กำหนดให้งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต้องมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 7.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ใช้กับการจัดทำงบประมาณปี พ.ศ. 2563 - 2564 สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 คณะกรรมการฯ ได้มีประกาศ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2563 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2563 ให้กลับไปใช้สัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามฉบับที่ 1 แล้ว



**ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่างๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2563 กำหนดให้รายจ่ายเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้มีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 1.5 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ใช้กับการจัดทำงบประมาณปี พ.ศ. 2563 - 2564

***สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 คณะกรรมการฯ ได้มีประกาศ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2563 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2563 กำหนดให้รายจ่ายเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้มีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.5 แต่ไม่เกินร้อยละ 4.0 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ข้อสังเกต PBO

จากการศึกษาข้อมูลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีย้อนหลังนับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พบว่ามีข้อสังเกต ดังนี้

1. การตั้งงบประมาณรายจ่าย “งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” ยังไม่สามารถจำกัดให้อยู่ในกรอบที่กำหนดไว้ได้ จนต้องมีการออกประกาศคณะกรรมการฯ ขยายเพดานเพิ่มขึ้นตามความจำเป็น ทำให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 รายจ่ายดังกล่าวมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. การตั้งงบประมาณรายจ่าย “รายจ่ายเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้” ยังไม่สามารถรักษาระดับการตั้งงบประมาณตามกรอบขั้นต่ำไว้ได้ โดยมีการปรับปรุงประกาศคณะกรรมการฯ ลดเพดานขั้นต่ำจากสัดส่วนร้อยละ 2.5 เหลือเพียงร้อยละ 1.5 สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. 2563 - 2564 อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ได้มีความพยายามให้มีการตั้งงบประมาณเพื่อการชำระคืนเงินกู้เพิ่มขึ้น โดยกลับไปใช้เพดานขั้นต่ำที่สัดส่วนร้อยละ 2.5 และขยายเพดานขั้นสูงที่สัดส่วนร้อยละ 4.0 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อชดเชยการลดเพดานของปีก่อน และให้สอดคล้องกับปริมาณหนี้สาธารณะของประเทศที่สูงขึ้นด้วย

นอกจากนี้ จากการติดตามการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีย้อนหลังยังพบอีกว่า สถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ได้ส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลไม่เป็นไปตามเป้าหมายจนต้องมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณมากขึ้น ซึ่งนอกจากทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงขึ้นแล้ว ยังเกิดความเสี่ยงต่อกรอบวินัยการเงินการคลังด้วย ดังนี้

1. เกิดผลกระทบต่อกรอบเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ตัวอย่างเช่น ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีการประมาณการรายรับไว้จำนวน 3,200,000.0 ล้านบาท ประกอบด้วย เงินรายได้จำนวน 2,731,000.0 ล้านบาท และเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณอีกจำนวน 469,000.0 ล้านบาท ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กู้เงินเพื่อรองรับการใช้จ่ายกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้อีกจำนวน 214,093.0 ล้านบาท เมื่อรวมกับวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณแล้วทำให้ในปีงบประมาณดังกล่าวมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลเป็นจำนวน 683,093.0 ล้านบาท แม้จะยังอยู่ในกรอบเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลเงินประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548⁶ แต่ก็สูงเกินกรอบประมาณการตามที่ได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา กลายเป็นประเด็นที่มีการอภิปรายพุดถึงในการประชุมพิจารณารายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปี

⁶ ตามบทบัญญัติมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ได้กำหนดกรอบเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณของแต่ละปีงบประมาณว่าต้องมีจำนวนไม่เกินร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และอีกร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น การกู้เงินที่เกินกรอบวงเงินนี้



งบประมาณ พ.ศ. 2563 ของสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นสิ่งที่พึงระวังในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีต่อ ๆ ไป

ข้อสังเกต PBO

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 นี้ ประเมินการที่จะมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจำนวน 700,000 ล้านบาท เต็มกรอบวงเงินที่กฎหมายอนุญาตให้กู้เงินได้ จำนวนทั้งสิ้น 700,000 ล้านบาท ซึ่งหากเกิดปรากฏการณ์ที่ทำให้การจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และทำให้มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เช่นเดียวกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จะทำให้รัฐบาลไม่สามารถกู้เงินชดเชยได้อีก และอาจต้องหาแหล่งเงินจากช่องทางอื่น ๆ เพื่อให้รายรับเพียงพอกับรายจ่าย การจัดทำงบประมาณรายจ่ายปี 2565 นี้ จึงต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง

2. ทำให้รายจ่ายลงทุนมีจำนวนน้อยกว่ากรอบเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จากกรณีการกู้เงินชดเชยการขาดดุลงบประมาณของปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 แม้วงเงินกู้จะยังอยู่ในกรอบของกฎหมายบริหารหนี้สาธารณะ แต่สิ่งที่ตามมาคือผลกระทบต่อวินัยการเงินการคลังตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เกี่ยวกับ “รายจ่ายลงทุน” ซึ่งกำหนดว่าต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลงบประมาณประจำปีนั้น โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายลงทุนไว้จำนวน 655,805.7 ล้านบาท เท่ากับว่าในปีงบประมาณดังกล่าวนี้รายจ่ายลงทุนมีจำนวนน้อยกว่าวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณถึงจำนวน 45,477.9 ล้านบาท อย่างนี้จะถือว่าฝ่าฝืนกรอบวินัยการเงินการคลังตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หรือไม่

ประเด็นนี้ สำนักงบประมาณของรัฐสภาเห็นว่า เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 20 ใช้บังคับกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในขั้นตอนของการตั้งงบประมาณรายจ่าย เมื่อปรากฏว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้เสนอต่อรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดแล้ว ต่อมาเมื่อเหตุจำเป็นให้ต้องมีรายจ่ายลงทุนเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณมากกว่าที่ประมาณการไว้ แม้จะทำให้วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณมีจำนวนสูงกว่ารายจ่ายลงทุนที่ตั้งไว้ก็ตาม กรณีย่อมเป็นการพันวิสัยที่สำนักงบประมาณจะกระทำได้

ข้อสังเกต PBO

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 นี้ มีการประมาณการที่จะมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจำนวน ทั้งสิ้น 700,000 ล้านบาท ในขณะที่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายลงทุนไว้เพียง 624,399.9 ล้านบาท จึงเป็นอีกปีหนึ่งที่รายจ่ายลงทุนน้อยกว่าจำนวนเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ทำให้การตั้งงบประมาณรายจ่ายลงทุนไม่เป็นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องมีการแสดงผลความจำเป็นและมาตรการในการแก้ไขต่อรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามความตอนท้ายของมาตรา 20



ส่วนที่ 5

วิเคราะห์รายงานการเงินรวมภาครัฐ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงาน และสถานะการเงินของประเทศ ซึ่งจะนำไปประกอบการบริหารสินทรัพย์ และหนี้สิน รวมถึงการบริหารงบประมาณ หนี้สาธารณะ รายได้ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ได้อย่างมีเหตุผล รอบคอบ คำนึงถึงความคุ้มค่า สร้างเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา มีความเห็นว่า การวิเคราะห์ฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ จะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ จึงได้ดำเนินการวิเคราะห์เปรียบเทียบฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมา รวมไปถึงการวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินที่สำคัญ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 วิเคราะห์ฐานะการเงินของภาครัฐ

ตารางที่ 5.1 - 1 เปรียบเทียบฐานะการเงิน ผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ปี 2561 - 2563

หน่วย: ล้านล้านบาท

ประเภทหน่วยงาน/รายการ	รวมภาครัฐ			
	ปีงบประมาณ	2561	2562	2563
สินทรัพย์		28.12	29.61	31.33
หนี้สิน		20.01	20.59	21.74
ส่วนทุน		8.11	9.03	9.59
รายได้		7.70	8.03	7.08
ค่าใช้จ่าย		7.24	7.62	7.12
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายสุทธิ		0.46	0.42	-0.04

ที่มา: รายงานการเงินรวมภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ.2561 - 2563

ปี 2561 : หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 188 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2562

ปี 2562 : หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 222 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2563

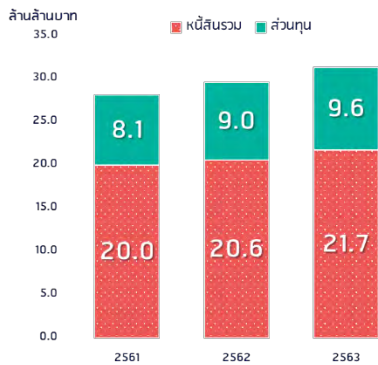
ปี 2563 : หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 3048 ลงวันที่ 30 เมษายน 2564

สามารถ download ข้อมูลสรุปรายงานการเงินรวมภาครัฐ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563 ได้ที่

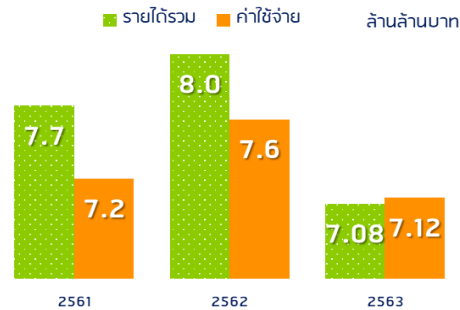




แผนภาพที่ 5.1 - 1 ฐานะทางการเงิน



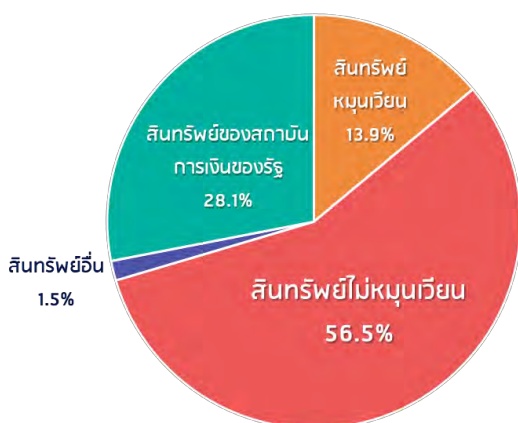
แผนภาพที่ 5.1 - 2 ผลการดำเนินงาน



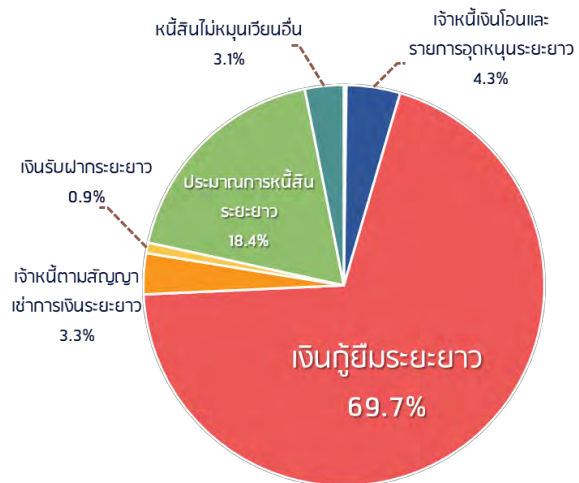
ที่มา: รายงานการเงินรวมภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563

จากข้อมูลรายงานการเงินรวมภาครัฐที่ประกอบด้วย รายงานการเงินของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 8,422 หน่วยงาน จาก 8,439 หน่วยงาน ปี 2563 สัดส่วนสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ต่อสินทรัพย์รวม ประกอบด้วย สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน ร้อยละ 56.5 สินทรัพย์ของสถาบันการเงินของรัฐ ร้อยละ 28.1 สินทรัพย์หมุนเวียน ร้อยละ 13.9 และ สินทรัพย์อื่น ร้อยละ 1.5 สัดส่วนหนี้สินประเภทต่าง ๆ ต่อหนี้สินรวม ประกอบด้วย หนี้สินหมุนเวียน ร้อยละ 12.8 หนี้สินไม่หมุนเวียน ร้อยละ 47.7 (โดยรายการสำคัญคือ เงินกู้ยืมระยะยาว) หนี้สินของสถาบันการเงินของรัฐ ร้อยละ 39.6 โดยมีสัดส่วนหนี้สินต่อทุน(ส่วนของรัฐบาล) เท่ากับ 2.5 เท่า นอกจากนี้ 1 ใน 3 ของสินทรัพย์มาจากเงินกู้ยืมระยะยาวด้านรายได้ มีรายได้สำคัญจาก รายได้จากการขายสินค้าและบริการ (ส่วนใหญ่จากรัฐวิสาหกิจ) ร้อยละ 48.8 และรายได้จากภาษีร้อยละ 35.6 ด้านค่าใช้จ่าย ปี 2561-2563 มีอัตราส่วนค่าใช้จ่ายรวมต่อรายได้รวมสูงมากกว่าร้อยละ 90 มาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปี 2563 มีค่าใช้จ่ายรวมสูงกว่ารายได้รวม เท่ากับ 39,229 ล้านบาท

แผนภาพที่ 5.1-3 สัดส่วนสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ



แผนภาพที่ 5.1-4 สัดส่วนหนี้สินไม่หมุนเวียน



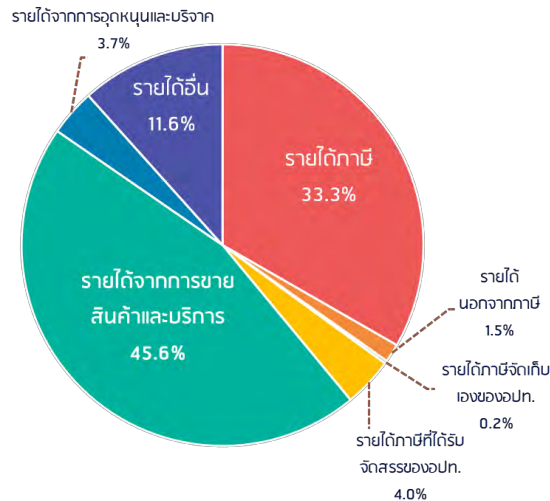
ที่มา: รายงานการเงินรวมภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563



5.2 วิเคราะห์ผลการดำเนินงานปี 2563

ผลการจัดเก็บรายได้ภาษีปี 2563 เท่ากับ 2,521,810 ล้านบาท ลดลง 233,251 ล้านบาทจากปี 2562 หรือ ร้อยละ 8.47 การจัดเก็บภาษีสำคัญส่วนใหญ่ต่ำกว่าที่ประมาณการ ยกเว้น ภาษีเงินได้

แผนภาพที่ 5.2 - 1 สัดส่วนรายได้ประเภทต่าง ๆ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563



ที่มา: รายงานการเงินรวมภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

ตารางที่ 5.2-1 เปรียบเทียบประมาณการรายได้ภาษีกับการจัดเก็บได้จริง ปีงบประมาณ พ.ศ.2563

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ประมาณการ ¹	จัดเก็บได้จริง ²	แตกต่าง	ร้อยละ
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	358,500	337,497	-21,003	-5.9
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	727,000	608,929	-118,371	-16.3
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	58,700	111,005	52,305	89.1
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	890,000	745,158	-144,842	-16.3
ภาษีสรรพสามิตเฉพาะ	65,000	57,585	-7,415	-11.4
ภาษีการขายเฉพาะ	690,659	545,585	-145,074	-21.0

ที่มา: ¹งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2563

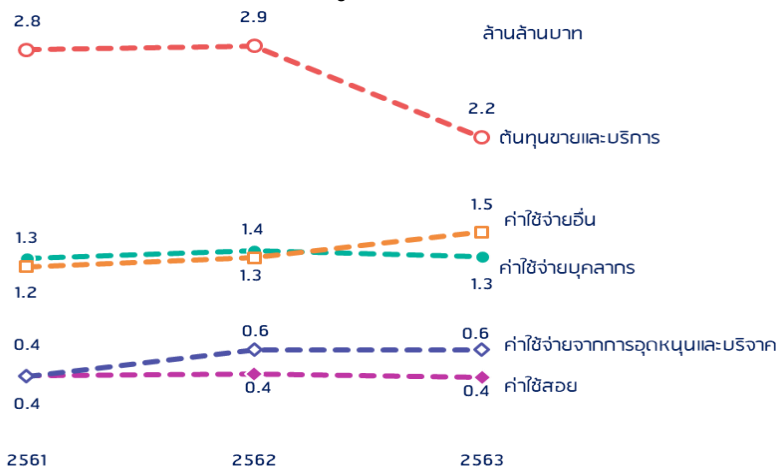
²รายงานการเงินรวมภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

หมายเหตุ สำนักงบประมาณใช้เกณฑ์เงินสด เพื่อจัดสรรงบประมาณ ส่วนกรมบัญชีกลางบันทึกบัญชีด้วยเกณฑ์คงค้าง อาจทำให้ข้อมูลมีความแตกต่างกัน

ด้านค่าใช้จ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ.2563 ค่าใช้จ่ายรวมเท่ากับ 7,119,460 ล้านบาท ลดลงจากปี 2562 จำนวน 499,114 ล้านบาท หรือร้อยละ -6.6 โดยต้นทุนขายและบริการลดลงร้อยละ 23.6 ในขณะที่ค่าใช้จ่ายอื่นเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.6



แผนภาพที่ 5.2-2 ค่าใช้จ่ายสำคัญระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2563



ที่มา: รายงานการเงินรวมภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

5.3 อัตราส่วนต่าง ๆ

5.3.1 อัตราส่วนที่สำคัญ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563

การวิเคราะห์อัตราส่วนมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานทางการเงินเพื่อหาความสัมพันธ์และเปรียบเทียบสถานะการเงิน หรือผลการดำเนินงานที่ผ่านมา เพื่อนำไปกำหนดแผนการใช้จ่ายอย่างรอบคอบ และก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

โดยเมื่อวิเคราะห์อัตราส่วนสำคัญตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2561-2563 พบว่า อัตราส่วนสินทรัพย์หมุนเวียนต่อสินทรัพย์รวมลดลง ในขณะที่อัตราส่วนสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน ต่อสินทรัพย์รวมเพิ่มขึ้น (ส่วนใหญ่คือ ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์ และสินทรัพย์โครงสร้างพื้นฐาน) โดยมาจากหนี้สินไม่หมุนเวียน (ระยะยาว) ทั้งนี้สัดส่วนเงินกู้ยืมระยะยาวต่อหนี้สินรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

สำหรับอัตราส่วนรายได้จากการขายสินค้าและบริการต่อรายได้รวมลดลง ด้านค่าใช้จ่าย อัตราส่วนค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อค่าใช้จ่ายรวมค่อนข้างคงที่ ค่าใช้จ่ายรวมต่อรายได้รวมสูงมากกว่าร้อยละ 90 และปี 2563 ผลประกอบการติดลบจากการที่ค่าใช้จ่ายรวมสูงกว่ารายได้รวม

ตารางที่ 5.3 - 1 อัตราส่วนทางการเงินที่สำคัญ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563

รายการ	ปีงบประมาณ พ.ศ.		
	2561	2562	2563
สินทรัพย์			
1. สินทรัพย์หมุนเวียน ต่อสินทรัพย์รวม (ร้อยละ)	18.0	15.22	13.9
2. สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน ต่อสินทรัพย์รวม (ร้อยละ)	51.1	53.2	56.5
3. สินทรัพย์อื่น ต่อสินทรัพย์รวม (ร้อยละ)	1.4	1.5	1.5
4. สินทรัพย์ของสถาบันการเงินของรัฐ ต่อสินทรัพย์รวม (ร้อยละ)	29.5	30.1	28.1
หนี้สิน			
1. หนี้สินหมุนเวียน ต่อหนี้สินรวม (ร้อยละ)	15.2	13.3	12.8
2. หนี้สินไม่หมุนเวียน ต่อหนี้สินรวม (ร้อยละ)	45.0	47.8	47.7
3. หนี้สินของสถาบันการเงินของรัฐ ต่อ หนี้สินรวม (ร้อยละ)	39.8	38.9	39.6



รายการ	ปีงบประมาณ พ.ศ.		
	2561	2562	2563
4. เงินกู้ยืมระยะยาว ต่อหนี้สินรวม (ร้อยละ)	29.4	31.0	33.2
5. หนี้สินของสถาบันการเงินของรัฐ ต่อหนี้สินรวม (ร้อยละ)	39.8	38.9	39.6
6. หนี้สินรวม ต่อส่วนทุน (ส่วนของรัฐบาล) (เท่า)	3.5	2.6	2.5
7. หนี้สินรวม ต่อส่วนทุน (เท่า)	2.5	2.3	2.3
รายได้			
1. รายได้จากภาษี ต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	34.4	34.3	35.6
2. รายได้จากการขายสินค้าและบริการ ต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	56.4	53.7	48.8
ค่าใช้จ่าย			
1. ค่าใช้จ่ายบุคลากร ต่อค่าใช้จ่ายรวม (ร้อยละ)	18.0	17.8	18.5
2. ค่าใช้จ่ายต้นทุนขายฯ ต่อค่าใช้จ่ายรวม (ร้อยละ)	39.3	37.8	30.9
3. ค่าใช้จ่ายอื่น ต่อค่าใช้จ่ายรวม เท่ากับ (ร้อยละ)	17.1	17.1	21.0
4. ค่าใช้จ่ายรวม ต่อรายได้ เท่ากับ (ร้อยละ)	94.0	94.8	100.6

5.3.2 อัตราส่วนต่อหัวประชากร ปี 2561 - 2563

การวิเคราะห์อัตราส่วนต่อหัวประชากร ปี 2561-2563 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นข้อมูลอย่างง่ายให้ประชาชนสามารถติดตามและเข้าใจแนวโน้มสถานะและผลการดำเนินงานของรัฐบาล โดยพบว่า

- สินทรัพย์ทั้งหมดที่ไม่รวมสินทรัพย์ของสถาบันการเงินของรัฐ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน หรือสินทรัพย์ถาวรเพิ่มขึ้นในอัตราที่ใกล้เคียงกับหนี้สินไม่หมุนเวียนซึ่งเป็นหนี้สินระยะยาว โดยในปี 2563 อัตราส่วนหนี้สินระยะยาวต่อหัวประชากร เท่ากับ 1,455,924 บาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 12.7 จากปี 2562

- ผลการดำเนินงานปี 2563 มีค่าใช้จ่ายต่อหัวประชากร 106,965 บาท และรายได้ต่อหัวประชากร 106,375 บาท ทำให้ผลการดำเนินงานติดลบเป็นครั้งแรกหลังจากปี 2561 - 2562

ตารางที่ 5.3 - 2 อัตราส่วนต่าง ๆ ต่อหัวประชากร ปี 2561-2563

หน่วย: บาท

รายการ	ปี 2561 ²	ปี 2562 ²	ปี 2563	เพิ่มขึ้น/ลดลง จากปี 2562	
				จำนวน	ร้อยละ
จำนวนประชากร (ล้านคน) ¹	66.41	66.56	66.19	-	-
สินทรัพย์รวม	423,372	444,926	473,420	28,494	6.4
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	216,500	236,681	265,819	29,139	12.3
สินทรัพย์ทั้งหมด (ไม่รวมสินทรัพย์ของสถาบันการเงินของรัฐ)	298,568	310,952	340,616	29,664	9.5
หนี้สินระยะยาว	1,243,326	1,292,126	1,455,924	163,798	12.7
ทุน	104,448	118,015	128,751	10,736	9.1
รายได้รวม	116,010	120,704	106,375	-14,328	-11.9
ค่าใช้จ่ายรวม	109,025	114,464	106,965	-7,499	-6.6

ที่มา: 1 รายงานสถิติจำนวนประชากร กรมการปกครอง

2 รายงานการเงินรวมภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562



5.4 สัดส่วนหนี้สินระยะยาว เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

การวัดสัดส่วนหนี้สินระยะยาวนี้เพื่อเปรียบเทียบขนาดของหนี้สินระยะยาวกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) จะทำให้สามารถวางแผนการบริหารสภาพคล่องและหนี้สิน โดยพิจารณาความเป็นไปได้จากแนวโน้มการขยายตัวของ GDP ในอนาคต

เมื่อวิเคราะห์สัดส่วนหนี้สินระยะยาว เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) พบว่า

ตารางที่ 5.4 - 1 สัดส่วนหนี้สินระยะยาว เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)
ปี 2562 - 2563

หน่วย: ล้านล้านบาท

ประเภท	2562 ¹	2563 ¹	เพิ่ม / (ลด)		สัดส่วนหนี้สินต่อ GDP ที่เกิดขึ้นจริง ⁴	
			จำนวน	ร้อยละ	2562	2563
ก. GDP ณ ราคาประจำปี (ข้อมูลจริง) ³	16.9	15.6	1.2	-7.1	-	-
ข. หนี้สินไม่หมุนเวียน	9.8	10.4	0.5	5.3	58.3	66.1
- เงินกู้ยืมระยะยาว	6.3	7.2	0.8	13.2	37.8	46.1
- ประมาณการหนี้สินระยะยาว	1.7	1.9	0.2	12.2	10.1	12.2
- หนี้สินไม่หมุนเวียนอื่น	1.0	0.3	0.6	-66.0	5.7	2.1

ที่มา: ¹ รายงานการเงินรวมภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ.2563 และ ³ GDP ณ ราคาตลาด สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ⁴ คำนวณจากร้อยละของ (ข.)/(ก.)

1. สัดส่วนหนี้สาธารณะตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ณ สิ้นเดือนกันยายน 2563 ที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะรายงานไว้ เท่ากับ 7.9 ล้านล้านบาท ร้อยละ 49.4 ของ GDP อย่างไรก็ตาม ณ วันที่ 31 มีนาคม 2564 หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเป็น 8.5 ล้านล้านบาท ร้อยละ 53.3 ซึ่งยังคงอยู่ภายใต้กรอบที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 60 ของ GDP

2. แม้ว่าการบริหารหนี้สาธารณะจะยังอยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนด แต่จากรายงานการเงินรวมภาครัฐปี 2563 สัดส่วนหนี้สินระยะยาว (มีระยะเวลาเกินกว่า 1 ปี) เท่ากับ 10.4 ล้านล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 66.1 ของ GDP ที่เกิดขึ้นจริงปี 2563 ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเกิดขึ้นจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจ ทำให้ขนาดของ GDP ลดลง โดยรายการสำคัญเช่น เงินกู้ยืมระยะยาว 7.2 ล้านบาท หรือร้อยละ 46.1 ของ GDP ประมาณการหนี้สินระยะยาว 1.9 ล้านล้านบาท หรือ ร้อยละ 12.2 ของ GDP อย่างไรก็ตามการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้สินระยะยาวอื่นนอกจากหนี้สาธารณะด้วย

3. สัดส่วนหนี้สินระยะยาวอาจมีความคลาดเคลื่อน หากการประมาณการ GDP สูงหรือต่ำไปอย่างมีนัยสำคัญ



สรุป

สินทรัพย์มีการเติบโตมากขึ้น โดยสินทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่คือ ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์ และเงินลงทุนระยะยาว ส่วนของหนี้สินที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เกิดจากเงินกู้ยืมระยะยาว และประมาณการหนี้สินระยะยาว รายได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากรัฐวิสาหกิจ รองลงมาคือ รายได้จากภาษี ซึ่งในปี 2563 ภาษีเกือบทุกประเภทจัดเก็บได้ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ เนื่องจากการเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ทำให้เศรษฐกิจชะลอตัว ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นต้นทุนขาย และค่าใช้จ่ายบุคลากร โดยในปี 2563 มีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้

อัตราส่วนสินทรัพย์ไม่หมุนเวียนต่อสินทรัพย์รวมเพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่มาจากหนี้สินไม่หมุนเวียน อัตราส่วนรายได้จากการขายสินค้าและบริการต่อรายได้รวมลดลง ด้านค่าใช้จ่าย ค่าใช้จ่ายรวมต่อรายได้แต่ละปีก่อนข้างสูง โดยปี 2563 ผลประกอบการติดลบจากการที่ค่าใช้จ่ายรวมสูงกว่ารายได้รวม

อัตราส่วนต่อหัวประชากรเปรียบเทียบปี 2562 - 2563 พบว่า ปี 2563 ประชากร 1 คนมีสินทรัพย์ที่ไม่รวมสินทรัพย์ของสถาบันการเงินของรัฐ 340,616 บาท เพิ่มขึ้น 29,664 บาท หรือ ร้อยละ 9.5 และหนี้สินระยะยาวเพิ่มขึ้น 163,798 บาทต่อคน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.7 แสดงให้เห็นว่า สินทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่มาจากหนี้ระยะยาว

ข้อสังเกต PBO

1. แม้ว่าการบริหารหนี้สาธารณะจะยังอยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนด แต่จากรายงานการเงินรวมภาครัฐปี 2563 สัดส่วนหนี้สินไม่หมุนเวียน (ระยะยาว) มีจำนวน 10.4 ล้านล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 66.1 ของ GDP ที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรมีการบริหารสภาพคล่องให้มีจำนวนเงินที่เหมาะสมกับความจำเป็นในการดำเนินงาน และการบริหารเงินกู้ระยะยาวควรพิจารณาปัจจัยต่างๆที่มีความเกี่ยวข้องกัน เช่น (1) ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ประเภทต่างๆ (2) ความเป็นไปได้ของอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) (3) ความสามารถในการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจ่าย (4) ความคุ้มค่าต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชน นอกจากนี้ ควรสร้างความยั่งยืนในอนาคตโดยการจัดทำแผนการบริหารที่ครอบคลุมเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณอย่างเหมาะสม และสร้างโอกาสทางการแข่งขันเพื่อหารายได้ต่อไป

2. ควรหาแนวทางสร้างรายได้ประเภทต่างๆที่นอกเหนือจากรายได้ภาษี เช่น การสร้างรายได้จากสินทรัพย์ไม่หมุนเวียนต่างๆที่มี และจัดทำแผนการลดค่าใช้จ่ายประจำปีให้เหมาะสม เช่น การเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐดำเนินการเอง หรือการจ้างให้เอกชนดำเนินการ เพื่อลดหรือหลีกเลี่ยงผลการดำเนินงานที่มีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้

3. พิจารณาการร่วมทุนกับเอกชนในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่

4. ควรเปิดเผยข้อมูลข้อมูลรายงานการเงินรวมภาครัฐสู่ช่องทางสาธารณะต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เพื่อให้ประชาชนทราบสถานะและผลการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ควรเปิดเผยในรูปแบบไฟล์ที่สามารถนำไปประมวลผลได้



ส่วนที่ 6

ประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ

6.1 สรุปผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายย้อนหลัง 3 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563)

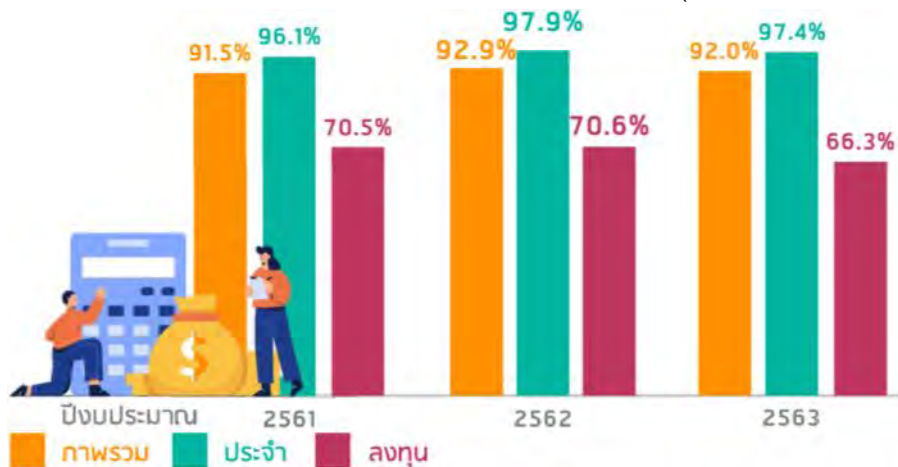
ประสิทธิภาพการเบิกจ่ายเป็นอีกปัจจัยหนึ่งในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยรับงบประมาณ ตามมาตรา 17 (3) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 สรุปผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายย้อนหลัง 3 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2563) (ตามแผนภาพที่ 6.1 - 1) ดังนี้

6.1.1 **รายจ่ายภาพรวม** มีการเบิกจ่ายมากที่สุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 คิดเป็นร้อยละ 92.9 รองลงมา คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 คิดเป็นร้อยละ 92.0 และร้อยละ 91.5 ตามลำดับ

6.1.2 **รายจ่ายประจำ** มีการเบิกจ่ายมากที่สุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 คิดเป็นร้อยละ 97.9 รองลงมา คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 คิดเป็นร้อยละ 97.4 และร้อยละ 96.1 ตามลำดับ

6.1.3 **รายจ่ายลงทุน** มีการเบิกจ่ายมากที่สุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 คิดเป็นร้อยละ 70.6 รองลงมา คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 คิดเป็นร้อยละ 70.5 และร้อยละ 66.3 ตามลำดับ

แผนภาพที่ 6.1 - 1 ร้อยละผลการเบิกจ่ายงบประมาณย้อนหลัง 3 ปี (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 - 2563)



ที่มา: ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานกลางมีการกำหนดมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณอย่างต่อเนื่องทุกปี แต่ก็ยังไม่สามารถช่วยกระตุ้นการเบิกจ่ายงบประมาณให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ยกตัวอย่างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2563 เห็นชอบมาตรการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 โดยกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายภาพรวมในไตรมาสที่ 1 - 4 เป็นร้อยละ 23 54 77 และ 100 ตามลำดับ ส่วนรายจ่ายลงทุนกำหนดเป้าหมายเป็นร้อยละ 8 40 65 และ 100 ตามลำดับ แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังไม่สามารถช่วยเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณหรือการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะรายจ่ายลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมาหน่วยงาน



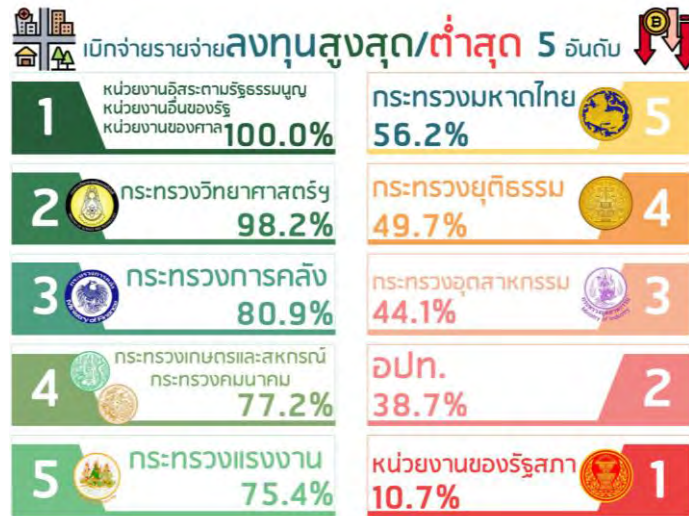
ส่วนใหญ่จะเบิกจ่ายงบประมาณในลักษณะรายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุนประเภทดำเนินการปีเดียว รวมทั้งเบิกจ่ายงบประมาณไปบริหารจัดการเองทั้งจำนวน (เงินอุดหนุน) แต่ยังไม่สามารถเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุนในจำนวนเงินที่สูงได้ โดยเฉพาะรายการผูกพันข้ามปีงบประมาณ ประกอบกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 และมาตรการล็อกดาวน์จากภาครัฐ ส่งผลต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างมาก ทั้งภาคการผลิต การส่งออก การท่องเที่ยวและบริการ อีกทั้งการลงทุนจากภาครัฐและเอกชนทั้งทางตรงและทางอ้อมได้รับผลกระทบเช่นกัน รวมถึงพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ยังมีผลบังคับใช้ล่าช้า (มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2563) จากกรณีดังกล่าวจึงทำให้หน่วยรับงบประมาณไม่สามารถดำเนินการในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะในส่วนของขั้นตอนการลงนามทำสัญญาก่อนนี้ผูกพันได้ จึงทำให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าและต้องขอคืนเงินไว้เบิกจ่ายงบประมาณในปีถัดไป

จากข้อมูลข้างต้น สามารถจัดอันดับกระทรวง/หน่วยงานที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายภาพรวม/รายจ่ายลงทุนเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2563) สูงสุด/ต่ำสุด 5 อันดับ (ไม่รวมงบกลาง ทุนหมุนเวียน และรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง) (ตามแผนภาพที่ 6.1 - 2)

แผนภาพที่ 6.1 - 2 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายภาพรวม/รายจ่ายลงทุนเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563) สูงสุด/ต่ำสุด 5 อันดับ



หมายเหตุ 1. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้เปลี่ยนสถานะมาสังกัดภายใต้กระทรวงการอุดมศึกษา ในปี 2562
 2. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ใช้ค่าเฉลี่ยผลการเบิกจ่ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2562 และกระทรวงการอุดมศึกษา ใช้ค่าเฉลี่ยผลการเบิกจ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2563



ที่มา: ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2563

หมายเหตุ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ใช้ค่าเฉลี่ยผลการเบิกจ่ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2562 และกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ใช้ค่าเฉลี่ยผลการเบิกจ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2563

6.2 รายงานสถานะเงินกันไว้เบิกเหลือในปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2562

6.2.1 สรุปสถานะเงินกันไว้เบิกเหลือในปี (จำแนกรายปีงบประมาณ)

ตารางที่ 6.2 - 1 สถานะเงินกันไว้เบิกเหลือปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2562
(จำแนกรายปีงบประมาณ)

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รวมเงินกันไว้เบิกเหลือในปี	เบิกจ่าย	เงินกันไว้เบิกเหลือปีที่พบไป			รวมเงินกันไว้ที่พบไป (1+2+3)
			(1) กรณีมีหนี้ผูกพัน	(2) กรณีไม่มีหนี้ผูกพัน	(3) สรก.อยู่ระหว่างดำเนินการ	
รวมทั้งสิ้น	246,665.9	224,870.2	19,919.0	-	1,876.7	21,795.7
2555	61.9	52.7	9.2	-	-	9.2
2556	746.1	185.9	560.2	-	0.1	560.2
2557	1,402.8	891.6	510.7	-	0.4	511.2
2558	1,071.8	748.9	320.2	-	2.6	322.9
2559	3,177.5	2,249.3	872.4	-	55.8	928.2
2560	11,891.7	9,788.4	1,991.7	-	111.6	2,103.3
2561	45,123.9	41,256.8	3,219.8	-	647.3	3,867.1
2562	183,190.2	169,696.5	12,434.7	-	1,058.9	13,493.6

ที่มา: ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2563



ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 43 มาตรา 55 มาตรา 56 และมาตรา 57 บัญญัติให้หน่วยรับงบประมาณที่ได้ก่องหนผู้กัพัน หรือที่ยังไม่ได้ก่องหนผู้กัพัน และได้กัณเงินไว้เบิกเหลือมปี และ/หรือขยายเวลาเบิกจ่ายเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2562) ให้ดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 กันยายน 2563 (ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุดที่ กค 0402.5/ว318 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2563 เรื่อง เร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้ขยายเวลาเบิกจ่ายเงิน และการใช้จ่ายเงินที่ได้รับอนุมัติให้ขยายเวลาเก็บรักษาเงิน) จากหนังสือดังกล่าวมีผลทำให้หน่วยรับงบประมาณหลายแห่งไม่สามารถเบิกจ่ายเงินกันไว้เบิกเหลือมปีดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 กันยายน 2563 ทำให้เงินกันฯ ต้องถูกพับคืนคลังโดยผลของกฎหมาย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 21,795.7 ล้านบาท โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ถูกพับคืนคลังสูงสุด จำนวน 13,493.6 ล้านบาท รองลงมาคือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 3,867.1 ล้านบาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 2,103.3 ล้านบาท ตามลำดับ (ตามตารางที่ 6.2 - 1)

6.2.2 สรุปสถานะเงินกันไว้เบิกเหลือมปี (จำแนกรายกระทรวง/หน่วยงาน)

ตารางที่ 6.2 - 2 สถานะเงินกันไว้เบิกเหลือมปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2562

(จำแนกรายกระทรวง/หน่วยงาน)

หน่วย: ล้านบาท

กระทรวง/หน่วยงาน	รวมเงินกันฯ ปี 2555 - 2562	เบิกจ่าย	เงินกันไว้เบิกเหลือมปีที่พับไป			รวมเงินกันฯ ที่พับไป (1+2+3)
			(1) กรณีมีหนี้ผู้กัพัน	(2) กรณีไม่มีหนี้ผู้กัพัน	(3) สรก.อยู่ระหว่างดำเนินการ	
รวมทั้งสิ้น	246,665.9	224,870.2	19,919.0	-	1,876.7	21,795.7
สำนักนายกรัฐมนตรี	5,376.6	5,061.8	175.0	-	139.8	314.8
กระทรวงกลาโหม	44,989.9	42,817.6	1,491.7	-	680.6	2,172.3 ②
กระทรวงการคลัง	1,660.6	1,530.5	130.0	-	0.2	130.1
กระทรวงการต่างประเทศ	464.1	442.1	22.0	-	-	22.0
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	981.5	886.4	95.1	-	-	95.1
กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ	585.5	489.9	95.7	-	-	95.7
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	14,375.7	13,325.0	1,027.9	-	22.8	1,050.7
กระทรวงคมนาคม	49,662.8	44,132.5	5,133.4	-	396.9	5,530.3 ①
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	4,579.6	3,824.7	737.1	-	17.9	755.0
กระทรวงดิจิทัลฯ	1,854.1	1,725.1	129.1	-	-	129.1
กระทรวงพลังงาน	255.9	203.6	52.4	-	-	52.4
กระทรวงพาณิชย์	374.1	349.4	24.6	-	0.1	24.7
กระทรวงมหาดไทย	27,979.0	26,129.6	1,753.7	-	95.6	1,849.4
กระทรวงยุติธรรม	2,128.2	1,986.3	141.5	-	0.4	141.9
กระทรวงแรงงาน	144.3	140.8	3.5	-	-	3.5
กระทรวงวัฒนธรรม	1,304.3	1,202.8	82.3	-	19.2	101.6
กระทรวงศึกษาธิการ	9,945.8	9,053.4	887.1	-	5.3	892.4
กระทรวงสาธารณสุข	7,951.7	6,358.0	1,586.0	-	7.6	1,593.7



กระทรวง/หน่วยงาน	รวมเงินกันฯ ปี 2555 - 2562	เบิกจ่าย	เงินกันไว้เบิกเหลือในปีที่พบไป			รวมเงินกันฯ ที่พบไป (1+2+3)
			(1) กรณีมีหนี้ผูกพัน	(2) กรณีไม่มีหนี้ผูกพัน	(3) สรก.อยู่ระหว่างดำเนินการ	
กระทรวงอุตสาหกรรม	557.7	554.6	3.0	-	0.1	3.1
กระทรวงการอุดมศึกษา	4,914.2	3,985.2	882.7	-	46.4	929.0
ส่วนราชการไม่สังกัดฯ	11,855.9	10,903.4	952.3	-	0.1	952.5
หน่วยงานของรัฐสภา	5,179.5	3,114.6	2,064.9	-	-	2,064.9
หน่วยงานอิสระของรัฐ	129.5	59.9	66.2	-	3.4	69.6
จังหวัดและกลุ่มจังหวัด	10,242.8	8,860.6	1,344.5	-	37.7	1,382.2
งบกลาง	27,470.8	26,030.8	1,037.4	-	402.6	1,440.0

ที่มา: ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2563

จากข้อมูลตามตารางที่ 6.2 - 2 พบว่า มีกระทรวงที่ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินกันไว้เบิกเหลือปีให้แล้วเสร็จได้ทันภายในวันที่ 30 กันยายน 2563 และต้องถูกพับเงินส่งคืนคลังโดยผลของกฎหมายสูงสุด 3 ลำดับแรก คือ ❶ กระทรวงคมนาคม จำนวน 5,530.3 ล้านบาท ❷ กระทรวงกลาโหม จำนวน 2,172.3 ล้านบาท และ ❸ หน่วยงานของรัฐสภา จำนวน 2,064.9 ล้านบาท ตามลำดับ

ข้อสังเกต PBO

จำนวนเงินกันฯ ที่ถูกพับไปดังกล่าว อาจมีผลกระทบทำให้ต้องตั้งงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เพื่อทดแทนจำนวนเงินกันฯ ที่ถูกพับไป ดังนั้น สำนักงบประมาณควรรวบรวมจำนวนเงินงบประมาณที่ต้องตั้งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เพื่อชดเชยงบประมาณรายจ่ายที่หน่วยรับงบประมาณได้ก่อนนี้ผูกพัน ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วแต่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันทำให้งบประมาณพับไปให้กับหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าว รวมเงินทั้งสิ้นเป็นจำนวนเท่าไร

6.3 สรุปผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

6.3.1 มาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2563 ได้เห็นชอบมาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและสังคมภายหลังจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 เห็นควรให้หน่วยรับงบประมาณเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน โดยกำหนดให้มีเป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายไตรมาส ดังนี้



ตารางที่ 6.3 - 1 มาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

แผนฯ	ไตรมาส 1	ไตรมาส 2	ไตรมาส 3	ไตรมาส 4
ภาพรวม	ร้อยละ 32	ร้อยละ 54	ร้อยละ 77	ร้อยละ 100
รายจ่ายประจำ	ร้อยละ 36	ร้อยละ 57	ร้อยละ 80	ร้อยละ 100
รายจ่ายลงทุน	ร้อยละ 20	ร้อยละ 45	ร้อยละ 65	ร้อยละ 100

ที่มา: มาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

(ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว534 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2563)

6.3.2 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 3,285,962.5 ล้านบาท ข้อมูลจากระบบ GFMS กรมบัญชีกลาง ณ สิ้นไตรมาสที่ 2 (วันที่ 31 มีนาคม 2564) พบว่า มีผลการเบิกจ่ายสะสมจำนวน 1,551,432.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 47.2 ของวงเงินงบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง รายการคงเหลืองบประมาณทั้งสิ้น 1,734,530.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 52.8 ของวงเงินงบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลงรายการ ตามตารางที่ 6.3 - 2

ตารางที่ 6.3 - 2 สรุปผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ไตรมาสที่ 2 (ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2563 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2564)

หน่วย: ล้านบาท

ลำดับ	กระทรวง/หน่วยงาน	งบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลงรายการ	เบิกจ่าย	คงเหลือ
รวมทั้งสิ้น		3,285,962.5	1,551,432.0	1,734,530.4
1	สำนักนายกรัฐมนตรี	39,290.9	17,687.4	21,603.5
2	กระทรวงกลาโหม	214,530.6	81,286.6	133,244.0
3	กระทรวงการคลัง	268,440.2	156,594.3	111,845.8
4	กระทรวงการต่างประเทศ	8,156.4	4,951.6	3,204.8
5	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	6,092.7	2,311.1	3,781.6
6	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	22,341.8	11,997.1	10,344.7
7	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	110,731.1	42,146.6	68,584.5
8	กระทรวงคมนาคม	189,958.7	50,429.0	139,529.7
9	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	29,335.7	10,654.5	18,681.2
10	กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ	8,301.7	3,543.7	4,758.0
11	กระทรวงพลังงาน	2,279.2	868.0	1,411.2
12	กระทรวงพาณิชย์	6,825.5	2,736.2	4,089.2
13	กระทรวงมหาดไทย	334,487.7	162,147.5	172,340.1
14	กระทรวงยุติธรรม	26,828.1	11,928.5	14,899.6
15	กระทรวงแรงงาน	69,720.3	34,635.0	35,085.3
16	กระทรวงวัฒนธรรม	7,962.9	2,736.3	5,226.6
17	กระทรวงศึกษาธิการ	356,449.7	157,980.1	198,469.6
18	กระทรวงสาธารณสุข	145,802.3	66,015.5	79,786.8
19	กระทรวงอุตสาหกรรม	4,659.2	1,572.1	3,087.1



ลำดับ	กระทรวง/หน่วยงาน	งบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลงรายการ	เบิกจ่าย	คงเหลือ
20	กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	128,127.0	78,180.1	49,946.9
21	ส่วนราชการไม่สังกัดฯ	130,774.4	53,402.9	77,371.5
22	หน่วยงานของรัฐสภา	9,606.3	3,463.6	6,142.8
23	หน่วยงานของศาล	23,289.0	12,100.5	11,188.4
24	หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ	17,764.3	10,068.3	7,696.0
25	รัฐวิสาหกิจ	153,692.3	117,589.2	36,103.1
26	ส่วนราชการในพระองค์	8,980.9	3,008.9	5,972.0
27	สภาภาษาไทย	8,871.6	3,567.4	5,304.1
28	หน่วยงานอื่นของรัฐ	563.2	372.6	190.6
29	จังหวัดและกลุ่มจังหวัด	23,109.5	1,990.8	21,118.7
30	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	91,348.5	48,170.6	43,177.8
31	ทุนหมุนเวียน	223,024.7	153,664.0	69,360.7
32	งบกลาง	614,616.2	243,632.0	370,984.2

ที่มา: ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) กรมบัญชีกลาง ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2564

ข้อสังเกต PBO

1) ควรให้ความสำคัญกับการนำข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร ไปปรับปรุงการบริหารจัดการการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานอย่างจริงจัง และรายงานผลการดำเนินงานแก้ไขตามข้อสังเกตให้รัฐสภาทราบก่อนมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีถัดไป

2) กระทรวง/หน่วยงานต่าง ๆ ควรเตรียมความพร้อมของข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ในขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการลงทุนที่จะขอรับการจัดสรรงบประมาณไว้ล่วงหน้า เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ทันทีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานสามารถก่อนนี้ผูกพัน รวมทั้งเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามแผนฯ และเป้าหมายที่กำหนด โดยไม่ต้องถูกพับงบประมาณส่งคืนคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่กระทรวงการคลังกำหนด

3) จากข้อมูลผลการเบิกจ่ายงบประมาณในระบบ GFMS ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2563 พบว่าหน่วยรับงบประมาณส่วนใหญ่มีการเบิกจ่ายงบประมาณโดยเฉพาะรายจ่ายลงทุนต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการนำผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับศักยภาพการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณตามที่ได้กำหนดนโยบายและแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเกิดประโยชน์สูงสุด

หน้าว่าง



บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง. (2564). ขนาดพื้นที่ของจังหวัดปี 2562. สืบค้น 30 เมษายน 2564 จาก https://multi.dopa.go.th/dopaperson/info_organ/about1
- กรมบัญชีกลาง. (2562). รายงานการเงินรวมภาครัฐประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง.
- _____. (2563). รายงานการเงินรวมภาครัฐประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง.
- _____. (2564). รายงานการเงินรวมภาครัฐประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง.
- บรรเจิด สิงคะเนติ และดารุณี พุ่มแก้ว. (2560). “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง” รัฐประศาสนศาสตร์ 15,2: 3-24.
- พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี และ คณະ. (2558). การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลเพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารหนี้สาธารณะ.
- สำนักงานประมาณ. (2560). พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561. สืบค้น 15 มีนาคม 2564 จาก <https://www.bb.go.th/topic3.php?catID=863&gid=862&mid=545>
- _____. (2561). พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562. สืบค้น 15 มีนาคม 2564 จาก <https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=8368&mid=545&catID=1151>
- _____. (2563ก). พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. สืบค้น 15 มีนาคม 2564 จาก <https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=10625&mid=545&catID=1267>
- _____. (2563ข). พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564. สืบค้น 15 มีนาคม 2564 จาก <https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=12464&mid=545&catID=0>
- _____. (2563ค). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 7 รายงานสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. สืบค้น 15 มีนาคม 2564 จาก https://bbstore.bb.go.th/cms/1584102285_8817.pdf
- _____. (2563ง). เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564. กรุงเทพฯ: สำนักงานประมาณ.
- _____. (2563จ). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 7 รายงานสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564. สืบค้น 15 มีนาคม 2564 จาก https://bbstore.bb.go.th/cms/1603783643_9358.pdf
- _____. (2564ก). ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. สืบค้น 10 พฤษภาคม 2564 จาก <https://www.bb.go.th/topic3.php?gid=860&mid=544>
- _____. (2564ข). เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. กรุงเทพฯ: สำนักงานประมาณ.



บรรณานุกรม (ต่อ)

- _____. (2564ค). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 7 รายงานสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. สืบค้น 14 พฤษภาคม 2564 จาก https://bbstore.bb.go.th/cms/1603783643_9358.pdf
- สำนักงาน ก.พ.. (2554-2563). กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2553-2562. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- _____. (2562). มาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2562-2565) และแนวทางปฏิบัติ กรุงเทพฯ: 21 เซ็นจูรี.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2563). รายงานการนำส่งเงินรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564. สืบค้น 30 เมษายน 2563 จาก <http://www.sepo.go.th/document?category=13>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ. (2558). หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา. (2563ก). การจัดเก็บรายได้และประมาณการรายได้ของรัฐบาล. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (2563ข). รัฐวิสาหกิจไทยแหล่งรายได้รัฐบาลหรือภาระงบประมาณของแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สำนักนโยบายการคลัง. (2563). รายงานสถานการณ์ด้านการคลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ฉบับที่ 3 ธันวาคม 62. สืบค้น 30 เมษายน 2563 จาก <http://www.fpo.go.th/main/getattachment/Economic-report/Fiscal-Situation-Report/14201>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). รายงานการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583 (ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- _____. (2564ก). จำนวนประชากรปี 2562. สืบค้น 30 เมษายน 2564 จาก https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=gross_regional
- _____. (2564ข). ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดปี 2562. สืบค้น 30 เมษายน 2564 จาก https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=gross_regional
- _____. (2564ค). สัดส่วนคนจนปี 2562. สืบค้น 30 เมษายน 2564 จาก <https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=social>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2560). “หนังสือที่ นร 0505/ว510 เรื่อง แนวทางการทดแทนอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการด้วยการจ้างงานรูปแบบอื่น.” 5 ตุลาคม.
- _____. (2563). “หนังสือที่ นร 0505/11866 เรื่อง การเพิ่มอัตราข้าราชการตั้งใหม่และมาตรการเพิ่มสิทธิประโยชน์อื่นสำหรับบุคลากรกระทรวงสาธารณสุขรองรับภาวะฉุกเฉินในสถานการณ์ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19.” 16 เมษายน.
- อักษรณ วรงค์ปรีดี และอิชเชลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2558). “การกระจายอำนาจกับความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น : บทวิเคราะห์เงินอุดหนุนทั่วไป กรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย”. สถาบันพระปกเกล้า 13, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม): 89-112.

คณะผู้จัดทำเอกสารวิชาการ

“วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565”

- | | |
|---------------------------------|---|
| 1. นายนพรัตน์ ทวี | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิเคราะห์งบประมาณ 2 |
| 2. นายฐากร จุลินทร | นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ |
| 3. นายชูเกียรติ รักบำเหน็จ | นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ |
| 4. นางสาวปิยรัตน์ เต็มญารศิลป์ | นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ |
| 5. สิบตำรวจตรี ฮาม มาฉิม | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ |
| 6. นางฉนิชา รักจ้อย | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ |
| 7. นางสาวปิยวรรณ เงินคล้าย | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ |
| 8. นางสาวจุไรลักษณ์ เอี้ยวพันธ์ | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ |
| 9. นายภัทร ศิริรินทร์ | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ |
| 10. นางสาวอุมาพร บึงมุ่ม | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ |
| 11. นางสาวสาวิตรี วาระคำ | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ |
| 12. นางสาวนียดา ชูชาย | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ |
| 13. นายณรงค์ชัย ฐิตินันท์พงศ์ | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ |
| 14. นายเจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ |
| 15. นางสาวศิริขวัญ วิเชียรเพลิส | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ |
| 16. นายวีรวัฒน์ พิลากุล | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ |
| 17. นายเกียรติกร อัตรสาร | นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ |
| 18. นางสาวนันทิยา แสสนโกศิก | นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ |
| 19. นางสาวนฤมล แก้วสุก | นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ |
| 20. นายภูเบต เส้นบัตร | นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ |
| 21. นางชาลินี มณีรัตน์ | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริหารทั่วไป |
| 22. นายวาชิต ม้ามงคล | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน |
| 23. นางสาวปริยานุช มงคลศิริ | เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติการ |
| 24. นางสาวสุทธิดา วงษ์สุวรรณ | เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติการ |



สำนักงานประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
www.parliament.go.th/pbo/

PBO วิเคราะห์งบประมาณอย่างมืออาชีพ เป็นกลาง และสร้างสรรค์