PBO

สำนักงบประมาณของรัฐสภา

รายงานวิเคราะห์ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564





รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

เรื่อง รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ฉบับที่ 12/2563

จัดพิมพ์ครั้งที่ 1/2563

จำนวนหน้า 134 หน้า

จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

จัดทำโดย สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
1111 ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์	เพียรเวช	เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
นางสาวโสมอุษา	บูรณะเหตุ	รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คณะผู้จัดทำ

นายนพรัตน์	ทวี	ผู้บังคับบัญชาสำนักงบประมาณของรัฐสภา
นายชูเกียรติ	รักบำเหน็จ	นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ
นางสาวปิยรัตน์	เต็มญารศิลป์	นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ
สิบตำรวจตรี ธาม	มาฉิม	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
นางสาวกมลา	ชินพงศ์	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
นางณิชา	รักจ้อย	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
นางสาวปิยวรรณ	เงินคล้าย	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
นางสาวจุไรลักษณ์	เอี้ยวพันธ์	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
นายภัทร	ศิรินิรันดร์	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
นางสาวอุมาพร	บึงมุม	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
นายวาทิต	ม้ามงคล	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400
โทรศัพท์ 0-2244-2116, 2117
โทรสาร 0-2244-2122

รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

แบบสำรวจความพึงพอใจต่อเอกสารวิชาการ
ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา (PBO)
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำนำ

สำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office : PBO) มีหน้าที่ ศึกษาวิเคราะห์ วิจัยและจัดทำรายงานด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลังภาครัฐ การงบประมาณแผ่นดิน และจัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจและงบประมาณ ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล เพื่อจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และสนับสนุนการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ สำนักงบประมาณของรัฐสภา จึงเป็นหน่วยงานทางวิชาการในการสนับสนุนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติ

คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2563 เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และเอกสารประกอบงบประมาณ โดยมีวงเงินงบประมาณทั้งสิ้น 3,300,000 ล้านบาท (3.3 ล้านล้านบาท) ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้นำเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ สำนักงบประมาณของรัฐสภาจึงได้จัดทำเอกสารวิชาการ “รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564” สาระสำคัญประกอบด้วย ภาพรวมเศรษฐกิจมหภาคและการคลัง การจัดเก็บรายได้ ผลกระทบต่อกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ แนวทางและนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การบูรณาการงบประมาณ การวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกตามรายละเอียดต่าง ๆ งบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ รายจ่ายสำหรับรัฐวิสาหกิจ ทุนหมุนเวียน องค์การมหาชน และรายจ่ายในมิติพื้นที่ (Area)

การจัดทำสารัตถะบางส่วนของเอกสารวิชาการฉบับนี้ ดำเนินการระหว่างเดือนเมษายน – พฤษภาคม 2563 รัฐบาลประกาศให้สถานการณ์การระบาดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นวาระแห่งชาติ การประกาศภาวะฉุกเฉิน การปิดประเทศส่งผลต่อการเดินทางการท่องเที่ยว การประกอบกิจการต่าง ๆ ทำให้ข้อมูลทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงรวดเร็วมาก เช่น กระทรวงพาณิชย์ประกาศอัตราเงินเฟ้อติดลบ อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) พ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น รวมทั้งกระทรวง/หน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ ได้รับงบประมาณลดลงเนื่องจากพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2563

สำนักงบประมาณของรัฐสภา หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารวิชาการ ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ของฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คณะอนุกรรมาธิการฯ ส่วนราชการและผู้สนใจโดยทั่วไป

สำนักงบประมาณของรัฐสภา
มิถุนายน 2563

บทสรุปผู้บริหาร

สำนักงบประมาณของรัฐสภาได้จัดทำ“รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564” เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ที่รัฐบาลเสนอ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เกิดขึ้นท่ามกลางสถานการณ์เศรษฐกิจโลกเกิดภาวะชะงักงัน อันเนื่องมาจากการแพร่ของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ส่งผลให้ระบบการเงิน การค้า การลงทุน และระบบเศรษฐกิจของโลกและประเทศไทยหดตัวอย่างรุนแรง โดยคาดการณ์ว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะทำให้การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยช่วงปี 2563 – 2564 มีผลติดลบต่อเนื่อง กระทบต่อการจัดเก็บรายได้และฐานะการคลังของรัฐอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ประกอบกับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่ผ่านมารัฐบาลได้มีการกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ในปี พ.ศ. 2563 จำนวนมาก รวมถึงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง ทำให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มสูงขึ้น การดำเนินนโยบายทางการคลังและงบประมาณรายจ่ายของรัฐต่อจากนี้ไป จึงต้องดำเนินการความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้สมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ประเด็นสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1. ภาวะเศรษฐกิจไทย มีการชะลอตัวลงอย่างชัดเจน สืบเนื่องจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศที่เรื้อรังมาตั้งแต่ปี 2562 อีกทั้ง ในปี 2563 ได้เกิดการแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 และภัยแล้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตที่สำคัญของประเทศอย่างรุนแรง โดย PBO ได้ประมาณการว่าภาคการผลิตที่สำคัญ ได้แก่ การท่องเที่ยว การส่งออก การบริโภคภายในประเทศ และภาคการเกษตร จะมีรายได้ลดลงจากปี 2562 จำนวน 2.01 ล้านล้านบาท ทั้งนี้ หากสถานการณ์ดังกล่าวยังไม่คลี่คลายจะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และเกิดความเดือดร้อนของประชาชนทุกภาคส่วนเป็นอย่างมาก ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลควรพิจารณาจัดลำดับความสำคัญโดยคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชน และส่งเสริม สนับสนุนและช่วยเหลือภาคการผลิตที่สำคัญข้างต้นภายใต้สถานการณ์ในปัจจุบันที่มีแนวโน้มการจัดเก็บรายได้ที่ลดลง

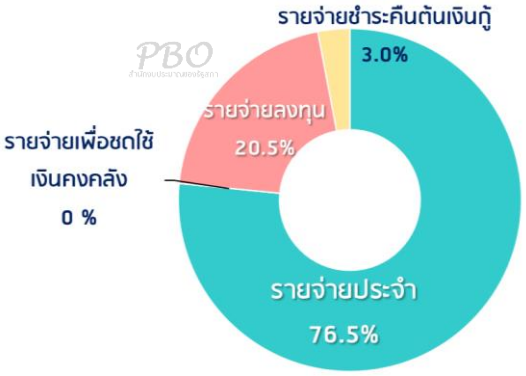
2. การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล มีแนวโน้มขยายตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตามการขยายตัวของ GDP อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้นำส่งคลังต่อ GDP กลับพบว่ามีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา สะท้อนถึงประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ส่งคลังของหน่วยงานภาครัฐที่จะต้องได้การรับการปรับปรุงพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น

3. ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดของรัฐบาลนั้นแม้ปริมาณเงินคงคลังอยู่ในระดับที่เพียงพอต่อสภาพคล่องและการเบิกจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีปริมาณเงินคงคลังมากกว่าการขาดดุลเงินสดก่อนกู้โดยเฉลี่ย 108,171 ล้านบาท แต่การกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาปริมาณเงินคงคลัง

4. ประสิทธิภาพการเบิกจ่าย เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยรับงบประมาณ ทั้งนี้ ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 ในภาพรวมของประเทศเฉลี่ยร้อยละ 92.13 สำหรับผลการเบิกจ่ายงบประมาณ พ.ศ. 2563 สิ้นสุด ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563 มีการเบิกจ่ายแล้ว 2,043,027.8563 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 63.84 (คงเหลือทั้งสิ้น 1,156,972.1437 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.16 ของวงเงินงบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง) แบ่งเป็น รายจ่ายประจำเบิกจ่ายจำนวน 1,888,864.2608 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 73.91 และรายจ่ายลงทุนเบิกจ่ายจำนวน 154,163.5955 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 23.92

5. แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ส่วนใหญ่ยังคงคล้ายคลึงกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 อย่างไรก็ตาม ได้มีการเพิ่มแนวทางการจัดทำงบประมาณฯ ขึ้นมา 2 แนวทาง คือ 1) การพิจารณาทบทวนและปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัดผลสำเร็จ ผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และ 2) การให้ความสำคัญกับการบรรเทาหรือแก้ไขผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19

6. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีกรอบวงเงินรายจ่ายทั้งสิ้น 3,300,000 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 19.6 ต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 100,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.1 โดยคาดว่าจะมีการจัดเก็บรายได้สุทธิ จำนวน 2,677,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15.9 ของ GDP และวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณไว้ จำนวน 623,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 3.7 ของ GDP ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง



1) รายจ่ายประจำ จำนวน 2,526,131.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 76.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 122,437.4 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.1

2) รายจ่ายลงทุน จำนวน 674,868.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 30,442.5 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.7 ซึ่งอยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลัง ตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ต้องมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าส่วนที่ขาดดุลงบประมาณ จำนวน 623,000 ล้านบาท

3) รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ไม่มีการตั้งงบประมาณเพื่อการดังกล่าว ทั้งนี้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ตั้งงบประมาณไว้ จำนวน 62,709.5 ล้านบาท

4) รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ จำนวน 99,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.0 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 9,829.6 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.0

ทั้งนี้ PBO ได้ทำการ**วิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ในมิติต่าง ๆ** ไว้ดังนี้

1. งบประมาณจำแนกตามประเภทกลุ่มรายจ่าย ประกอบด้วย 6 กลุ่มตามลำดับ ดังนี้ 1) รายจ่ายหน่วยรับงบประมาณ จำนวน 1,135,182.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 34.4 2) รายจ่ายบุคลากรภาครัฐ จำนวน 776,887.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 23.6 3) รายจ่ายงบกลาง จำนวน 614,616.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.6 4) รายจ่ายชำระหนี้ภาครัฐ จำนวน 293,454.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.9 5) รายจ่ายบูรณาการ จำนวน 257,877.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.8 และ 6) รายจ่ายทุนหมุนเวียน จำนวน 221,981.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.7

สำหรับรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังและรายจ่ายชดใช้เงินทุนสำรองจ่ายนั้น เนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ยังไม่มีการนำเงินดังกล่าวมาใช้ จึงไม่มีการตั้งงบประมาณชดใช้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

2. งบประมาณจำแนกตามประเภทงบรายจ่าย ประกอบด้วย 5 งบรายจ่าย ดังนี้ 1) งบบุคลากร จำนวน 635,928.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 19.3 2) งบดำเนินงาน จำนวน 235,581.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.1 3) งบลงทุน จำนวน 513,379.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15.6 4) งบเงินอุดหนุน จำนวน 1,113,841.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 33.7 และ 5) งบรายจ่ายอื่น จำนวน 801,269.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24.3

3. งบประมาณบูรณาการ (Agenda) รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการอย่างต่อเนื่อง ด้วยการจัดสรรงบประมาณบูรณาการจำนวนทั้งสิ้น 257,877.86 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.81 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 27,819.37 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.09 (ไม่รวม พ.ร.บ. โอนฯ พ.ศ. 2563) โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีการโอนงบประมาณแผนงานบูรณาการตามร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2563 จำนวน 13,256.4868 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.76 ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีการเพิ่มเติมแผนงานบูรณาการรัฐบาลดิจิทัลเป็นแผนงานใหม่ พร้อมกับปรับแผนงานบูรณาการคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ และแผนงานบูรณาการจัดการมลพิษและสิ่งแวดล้อมไปเป็นแผนงานยุทธศาสตร์ ทำให้แผนงานบูรณาการลดจาก 15 แผนงานในปี 2563 เหลือ 14 แผนงาน ทั้งนี้ การดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการที่ผ่านมามีปัญหาอุปสรรค คือ ยุทธศาสตร์ยังไม่มีความชัดเจน แต่ละหน่วยงานมีการตั้งเป้าหมายที่แตกต่างกัน การประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางของภาครัฐ ขาดการเชื่อมโยงเพื่อขับเคลื่อนร่วมกันอย่างเป็นระบบ รวมทั้งมีข้อจำกัดของโครงสร้างและสถานภาพของส่วนราชการ และข้อจำกัดของกลไกบริหารจัดการ

4. รายจ่ายงบกลาง ตั้งไว้จำนวน 614,616.25 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 18.63 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (รวม พ.ร.บ. โอนฯ พ.ศ. 2563) จำนวน 7,392.73 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.22 จากปีที่ผ่านมา โดยเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ

บำนาญ ยังคงเป็นรายการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณมากที่สุดจำนวน 300,435.51 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 48.88 ของรายจ่ายงบกลาง สำหรับ“รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” ตั้งไว้จำนวน 99,000.00 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.11 ของรายจ่ายงบกลาง หรือ ร้อยละ 3.00 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี **นอกจากนี้ ในการจัดทำงบฯ ปี 2564 ได้มีการตั้ง “ค่าใช้จ่ายในการบรรเทาแก้ไขและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19” อีกจำนวน 40,325.63 ล้านบาท** เป็นรายการเพิ่มเติมไว้ในงบกลางด้วย

5. งบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ โดยหลักการแล้วรัฐวิสาหกิจต้องพึ่งพาตนเองได้ โดยไม่จำต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดิน แต่ด้วยเหตุผลและความจำเป็นทำให้รัฐยังต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนให้รัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบัน (ณ สิ้นปี 2562) รัฐวิสาหกิจไทยมีจำนวน 56 แห่ง มีสินทรัพย์รวมกัน 15,807,000 ล้านบาท มีรายได้รวม 4,169,000 ล้านบาท หักรายจ่ายแล้วมีผลกำไรรวม 312,000 ล้านบาท โดยมีการนำส่งส่วนของกำไรหรือรายได้อื่นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินปีละ 169,159.49 ล้านบาท ในขณะที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจปีละ 141,004.30 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลมีดุลรายได้ไม่มากนัก สะท้อนถึงประสิทธิภาพการบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจไทยบางส่วนที่ยังต้องได้รับการพัฒนา

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ จำนวน 27 แห่ง รวมเป็นเงินจำนวน 154,729.88 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนใกล้เคียงกับปีที่ผ่าน ๆ มา ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายในการดำเนินงานภายใต้แผนงานพื้นฐานและแผนงานยุทธศาสตร์ และรายจ่ายแผนงานบริหารหนี้ภาครัฐ อย่างไรก็ดี มีรัฐวิสาหกิจ 11 แห่ง ที่ยังต้องขอรับเงินอุดหนุนเพื่อเป็น“รายจ่ายบุคลากร” จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งอาจจะต้องทบทวนสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ

6. งบประมาณรายจ่ายทุนหมุนเวียน ทุนหมุนเวียนได้รับจัดสรรงบประมาณ จำนวน 26 ทุน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 221,981.91 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.73 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 17,808.02 ล้านบาท หรือร้อยละ 8.72 โดยทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงสุด คือ ทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม จำนวน 193,810.94 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 87.31 รองลงมา คือ ทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม จำนวน 28,035.89 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.63 และทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม จำนวน 135.08 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.06 ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ฐานะทางการเงินของทุนหมุนเวียนมีวงเงินค่อนข้างสูงและเป็นสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูง จึงควรบริหารสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อไม่ให้เกิดค่าเสียโอกาสของงบประมาณที่จะนำไปดำเนินการในเรื่องที่สำคัญอื่น ๆ

7. งบประมาณรายจ่ายองค์การมหาชน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 องค์การมหาชนได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป รวม 50 แห่ง จำนวน 26,472.26 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.80 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ลดลงจากปีที่แล้ว จำนวน 1,133.48 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 4.11 โดยองค์การมหาชนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงสุด คือ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ได้รับงบประมาณ 5,209.7681 ล้านบาท และองค์การมหาชนที่ได้รับงบประมาณต่ำสุด คือ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว ได้รับงบประมาณ 6.4500 ล้านบาท ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าองค์การมหาชนมีสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องซึ่งเกิดจากงบประมาณเหลือจ่ายที่สะสมกับเงินรายได้จาก

การดำเนินงานค่อนข้างสูง โดยมีสภาพคล่องโดยรวม 3.63 เท่า จึงสามารถนำเงินดังกล่าวมาสมทบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

8. งบประมาณรายจ่ายในมิติพื้นที่ (Area) รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในมิติพื้นที่ (Area) โดยครอบคลุมทั้งระดับภาค ระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และระดับท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2564) งบประมาณส่วนใหญ่จัดสรรให้พื้นที่ในระดับท้องถิ่น เป็นเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และมีแนวโน้มที่สูงขึ้นอย่างชัดเจน รองมาเป็นงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ส่วนงบพัฒนาพื้นที่ระดับภาคเริ่มดำเนินการจริงจัง ภายหลังมีการประกาศใช้แผนพัฒนาภาค ทั้ง 6 ภาค ในปี 2562

สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ได้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในมิติพื้นที่ (Area) รวมทั้งสิ้นจำนวน 367,853.5 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 16,963.1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.8 จากปีที่ผ่านมา แบ่งเป็น งบพัฒนาพื้นที่ภาค จำนวน 22,189.5 ล้านบาท งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จำนวน 23,413.6 ล้านบาท งบท้องถิ่นจำนวน 322,250.4 ล้านบาท และเป็นที่น่าสังเกตว่างบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดลดลงจากปีที่ผ่านมาเล็กน้อย จำนวน 183.5 ล้านบาท ในขณะที่งบพัฒนาภาคและเงินอุดหนุนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

9. ผลกระทบต่อวินัยการเงินการคลัง หากพิจารณาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ตามกรอบวินัยการเงินการคลังในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และประกาศของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งออกตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พบว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปียังอยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยเฉพาะรายจ่ายลงทุนที่มีสัดส่วนร้อยละ 20.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีสูงกว่ากรอบที่กฎหมายกำหนดเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม ภาระทางการเงินที่ค้างชำระแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง มียอดค้างชำระสะสมถึง 865,892 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 26.2 แม้จะอยู่ในกรอบของกฎหมาย แต่หากไม่ตั้งงบประมาณชดเชยให้ตามกำหนดจะมียอดสะสมเพิ่มสูงขึ้นจนกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวได้

สำหรับการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณที่มีอยู่จำนวนมาก ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อภาระทางการคลังในอนาคต และสุ่มเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลังภาครัฐ เนื่องจากเมื่อพิจารณาภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีเฉพาะรายการใหม่ที่เริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 246,224.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ) แต่หากพิจารณารายการผูกพันข้ามปีงบประมาณทั้งหมด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2564 จำนวนทั้งสิ้น 1,199,387.1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564 (ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ) รัฐบาลจึงควรควบคุมสัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่ให้เป็นภาระงบประมาณในอนาคต และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนด

สารบัญ

คำนำ ..... ก
บทสรุปผู้บริหาร ..... ข
สารบัญ ..... ช
สารบัญแผนภาพ ..... ฌ
สารบัญตาราง ..... ฎ
ส่วนที่ 1 ภาพรวมเศรษฐกิจมหภาคและการคลัง 1
1.1 การวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจมหภาคและผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) 1
1.2 วิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจ องค์ประกอบ และแนวโน้มของ GDP 2
1.3 เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ 3
1.4 เปรียบเทียบประมาณการภาวะเศรษฐกิจมหภาค 5
1.5 ปัจจัยเสี่ยงทางเศรษฐกิจมหภาค 6
1.6 ปัจจัยเสี่ยงทางการคลัง 9
ส่วนที่ 2 การจัดเก็บรายได้รัฐบาล 15
ส่วนที่ 3 ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดของรัฐบาล 18
ส่วนที่ 4 วิเคราะห์รายงานการเงินรวมภาครัฐ 21
4.1 วิเคราะห์ฐานะการเงินของภาครัฐ 21
4.2 วิเคราะห์ผลการดำเนินงานปี 2562 22
4.3 อัตราส่วนต่าง ๆ ต่อหัวประชากร ปี 2562 24
4.4 สัดส่วนหนี้สินระยะยาว เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) 24
ส่วนที่ 5 ประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ 26
5.1 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายย้อนหลัง 3 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562) 26
5.2 สรุปผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 28
ส่วนที่ 6 การวิเคราะห์ผลกระทบต่อกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ 32
ส่วนที่ 7 นโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 39
7.1 นโยบายงบประมาณและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 39
7.2 แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 40
7.3 ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 41

7.4 การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี 42
ส่วนที่ 8 วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564.....47
8.1 แนวโน้มวงเงินงบประมาณและโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี 47
8.2 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกลุ่มงบประมาณ 50
8.3 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามประเภทงบรายจ่าย 51
8.4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกระทรวง 53
8.5 งบประมาณรายจ่ายบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ 55
8.6 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง 60
8.7 งบประมาณรายจ่ายสำหรับรัฐวิสาหกิจ 66
8.8 งบประมาณทุนหมุนเวียน.....77
8.9 งบประมาณรายจ่ายขององค์การมหาชน 83
8.10 งบประมาณรายจ่ายในมิติพื้นที่ (Area) 88
บรรณานุกรม..... 101
ภาคผนวก..... 104

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1 - 1 ข้อมูล GDP ณ ราคาตลาด 1
แผนภาพที่ 1 - 2 ตัวแปรเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ 3
แผนภาพที่ 1 - 3 สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรต่อ GDP 10
แผนภาพที่ 1 - 4 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ 12
แผนภาพที่ 1 - 5 แนวโน้มวงเงินรวมภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2564 14
แผนภาพที่ 2 - 1 แนวโน้มและสัดส่วนการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล 15
แผนภาพที่ 2 - 2 การเปรียบเทียบข้อมูลการจัดเก็บรายได้และรายได้นำส่งคลัง 15
แผนภาพที่ 2 - 3 สัดส่วนรายได้นำส่งคลังต่อ GDP 16
แผนภาพที่ 2 - 4 การเปรียบเทียบรายได้นำส่งคลังกับประมาณการรายได้ 17
แผนภาพที่ 3 - 1 การเปรียบเทียบระหว่างเงินคงคลังกับการขาดดุลเงินสดก่อนกู้ ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 18
แผนภาพที่ 3 - 2 การเปรียบเทียบระหว่างการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ กับดุลเงินสดก่อนกู้ ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 19
แผนภาพที่ 5 - 1 ร้อยละผลการเบิกจ่ายงบประมาณย้อนหลัง 3 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562) 26
แผนภาพที่ 5 - 2 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562) สูงสุด/ต่ำสุด 5 อันดับ 27
แผนภาพที่ 5 - 3 สรุปผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563 30
แผนภาพที่ 6 - 1 สัดส่วนรายจ่ายตามกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564 34
แผนภาพที่ 7 - 1 กรอบการกู้เงินสูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ 39
แผนภาพที่ 7 - 2 แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 40
แผนภาพที่ 7 - 3 ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 41
แผนภาพที่ 7 - 4 ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ชาติกับแผนแม่บท 42
แผนภาพที่ 7 - 5 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ตามยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ 43
แผนภาพที่ 7 - 6 ความเชื่อมโยงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ตามยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ชาติ 45
แผนภาพที่ 7 - 7 ความสอดคล้องระหว่างงบประมาณกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 46
แผนภาพที่ 8 - 1 แนวโน้มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 – 2564 47
แผนภาพที่ 8 - 2 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 48
แผนภาพที่ 8 - 3 เปรียบเทียบโครงสร้างงบประมาณ 5 ปีย้อนหลัง 49
แผนภาพที่ 8 - 4 สัดส่วนงบประมาณรายจ่าย 6 กลุ่ม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 50

แผนภาพที่ 8 - 5 เปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกลุ่มงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564 50
แผนภาพที่ 8 - 6 สัดส่วนประเภทงบรายจ่ายต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 – 2564 52
แผนภาพที่ 8 - 7 เปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 54
แผนภาพที่ 8 - 8 คณะกรรมการขับเคลื่อนแผนงานบูรณาการ 59
แผนภาพที่ 8 - 9 สถิติสัดส่วนรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 – 2564 60
แผนภาพที่ 8 - 10 ผลการเบิกจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 – 2562 62
แผนภาพที่ 8 - 11 สถิติสัดส่วนงบกลางต่องบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 – 2564 62
แผนภาพที่ 8 - 12 สัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2554 – 2564 64
แผนภาพที่ 8 - 13 ข้อมูลกำไรสูงสุด/ขาดทุนสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (10 ลำดับแรก) 69
แผนภาพที่ 8 - 14 เปรียบเทียบเงินนำส่งกำไรและเงินปันผลจากรัฐวิสาหกิจ กับเงินอุดหนุน รัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 71
แผนภาพที่ 8 - 15 งบประมาณทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำแนกตามประเภท ทุนหมุนเวียน 78
แผนภาพที่ 8 - 16 งบประมาณขององค์การมหาชน 84
แผนภาพที่ 8 - 17 อันดับองค์การมหาชนที่ได้รับงบประมาณสูงสุด/ต่ำสุด 84
แผนภาพที่ 8 - 18 การใช้จ่ายงบประมาณ และฐานะการเงินขององค์การมหาชน 87
แผนภาพที่ 8 - 19 เปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในมิติพื้นที่ (Area) ปี 2560 – 2564 89
แผนภาพที่ 8 - 20 งบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 94

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 - 1 เปรียบเทียบประมาณการภาวะเศรษฐกิจมหภาค 5
ตารางที่ 1 - 2 สมมติฐานการจัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจ 6
ตารางที่ 1 - 3 สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรต่องบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2564 9
ตารางที่ 1 - 4 ภาระงบประมาณค้างจ่ายโครงการตามนโยบายรัฐโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 12
ตารางที่ 1 - 5 ภาระผูกพัน 13
ตารางที่ 4 - 1 เปรียบเทียบฐานะการเงิน ผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ปี 2561 – 2562 21
ตารางที่ 4 - 2 สภาพคล่องของหน่วยงานของรัฐ 22
ตารางที่ 4 - 3 อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้ 22
ตารางที่ 4 - 4 เปรียบเทียบประมาณการรายได้กับการจัดเก็บได้จริง 23
ตารางที่ 4 - 5 การวิเคราะห์การใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ 23
ตารางที่ 4 - 6 อัตราส่วนต่าง ๆ ต่อหัวประชากร ปี 2562 24
ตารางที่ 4 - 7 สัดส่วนหนี้สินระยะยาว เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ปี 2561 – 2562 24
ตารางที่ 5 - 1 เป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 28
ตารางที่ 5 - 2 เปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายงบประมาณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563 กับเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณตามมาตรการฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 29
ตารางที่ 6 - 1 ตัวอย่างเงินสมทบหรือเงินชดเชยที่รัฐบาลต้องส่งเงินตามกฎหมาย 36
ตารางที่ 8 - 1 การเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2564 จำแนกตามประเภทงบรายจ่าย 52
ตารางที่ 8 - 2 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564 จำแนกตามกระทรวง/หน่วยงาน (เรียงลำดับการจัดสรรงบประมาณสูงสุดปี 2564) 53
ตารางที่ 8 - 3 งบประมาณแผนงานบูรณาการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 56
ตารางที่ 8 - 4 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 57
ตารางที่ 8 - 5 รายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 65
ตารางที่ 8 - 6 แสดงผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ 5 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562) 68
ตารางที่ 8 - 7 กรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ และผลการเบิกจ่ายจริง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2563 72
ตารางที่ 8 - 8 แสดงการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ จำแนกตามกลุ่มงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 74
ตารางที่ 8 - 9 ภาพรวมงบประมาณทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 77
ตารางที่ 8 - 10 งบประมาณทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำแนกตามยุทธศาสตร์ชาติ 79
ตารางที่ 8 - 11 งบประมาณทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำแนกตามแผนแม่บทฯ 79
ตารางที่ 8 - 12 ฐานะการเงินของทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 80

ตารางที่ 8 - 13 รายได้และค่าใช้จ่ายของทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปี พ.ศ. 2564 81
ตารางที่ 8 - 14 รายได้และค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนสำหรับปี พ.ศ. 2558 – 2562 85
ตารางที่ 8 - 15 ฐานะการเงินขององค์การมหาชน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 86
ตารางที่ 8 - 16 การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564
จำแนกตามประเภทมิติพื้นที่ (Area) 88
ตารางที่ 8 - 17 งบประมาณ แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ปีงบประมาณ
พ.ศ. 2563 – 2564 90
ตารางที่ 8 - 18 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค 90
ตารางที่ 8 - 19 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้จังหวัด 76 จังหวัด 91
ตารางที่ 8 - 20 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด 92
ตารางที่ 8 - 21 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่จังหวัดและกลุ่มจังหวัด 92
ตารางที่ 8 - 22 แสดงลำดับการจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด สูงสุด-ต่ำสุด ปีงบประมาณ
พ.ศ. 2564 93
ตารางที่ 8 - 23 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. 2562 94
ตารางที่ 8 - 24 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563 95
ตารางที่ 8 - 25 การจัดสรรรายได้และงบประมาณรายจ่ายให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564 96
ตารางที่ 8 - 26 สัดส่วนระหว่างรายได้สุทธิของรัฐบาล และรายได้ของ อปท. ระหว่างปีงบประมาณ
พ.ศ. 2561 – 2564 97
ตารางที่ 8 - 27 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นอุดหนุนให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ
พ.ศ. 2563 – 2564 99

ส่วนที่ 1
ภาพรวมเศรษฐกิจมหภาคและการคลัง

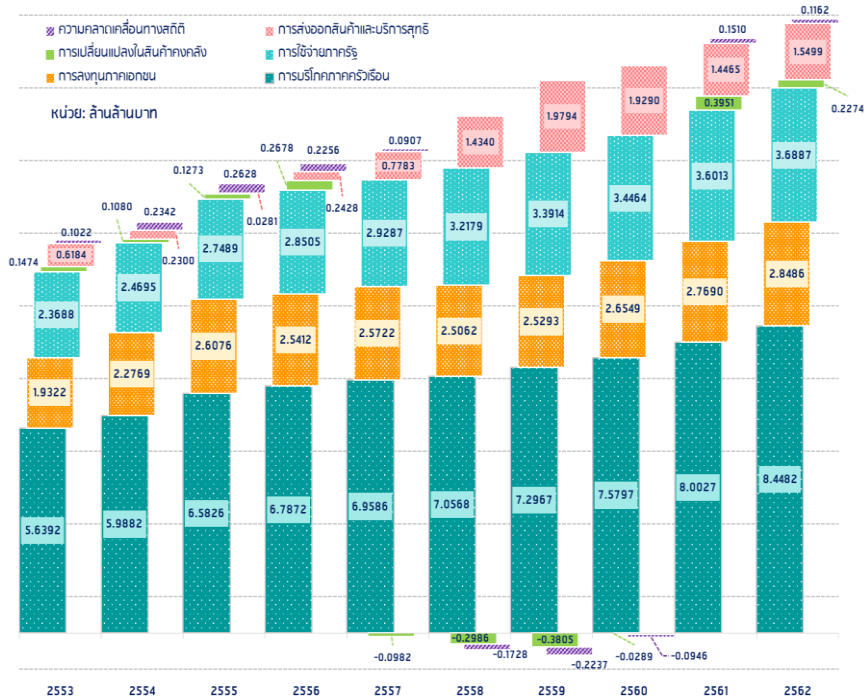
ข้อมูลเศรษฐกิจมหภาค

1.1 การวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจมหภาคและผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

GDP ของระบบเศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยปี 2562 มี GDP เท่ากับ 16.8790 ล้านล้านบาท ซึ่งมาจากรายจ่ายของภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ (1) การใช้จ่ายภาคครัวเรือน จำนวน 8.4482 ล้านล้านบาท (2) การใช้จ่ายภาครัฐ (รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ) จำนวน 3.6887 ล้านล้านบาท (3) การลงทุนภาคเอกชน จำนวน 2.8486 ล้านล้านบาท และ (4) การส่งออกสินค้าและบริการสุทธิ จำนวน 1.5499 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 50.05 21.85 16.88 และ 9.18 ของ GDP ตามลำดับ

เมื่อนำข้อมูล GDP มาคำนวณอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Real GDP Growth Rate) ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญที่แสดงถึงภาวะเศรษฐกิจ พบว่า Real GDP Growth Rate ในปี 2562 เท่ากับร้อยละ 2.4 ซึ่งมีค่าต่ำกว่าปี 2560 และ 2561 ที่เท่ากับร้อยละ 4.1 และ 4.2 ตามลำดับ ทั้งนี้ การที่เศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มขยายตัวในอัตราที่ลดลง เนื่องจากสงครามทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน ซึ่งกระทบต่อห่วงโซ่การผลิตของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทำให้การลงทุนและการผลิตลดลง ส่งผลให้ประเทศไทยประสบปัญหาในการส่งออกสินค้าและบริการ และภาคเอกชนชะลอการลงทุน ซึ่งหากความขัดแย้งทางการค้าดังกล่าว ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจมหภาคได้ในอนาคต

แผนภาพที่ 1 - 1 ข้อมูล GDP ณ ราคาตลาด



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.2 วิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจ องค์ประกอบ และแนวโน้มของ GDP

ภาวะเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทยในปัจจุบัน ณ ไตรมาสที่ 1 ปี 2563 มีแนวโน้มชะลอตัวลงเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า โดยการบริโภคของครัวเรือนและการลงทุนภาคเอกชนอยู่ในระดับทรงตัวหรือลดลง ความกังวลของผู้บริโภคและนักลงทุนต่อภาวะเศรษฐกิจปรับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจบริโภคและลงทุนในระยะต่อไป การที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายล่าช้า ทำให้ส่วนราชการและหน่วยรับงบประมาณเบิกจ่ายงบประมาณลดลงเมื่อเทียบกับปีงบประมาณที่ผ่านมา ส่งผลให้ประเทศขาดโอกาสในการใช้งบประมาณรายจ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศ มูลค่าการส่งออกและจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากปัจจัยเสี่ยงภายนอกประเทศ เช่น การแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 และสงครามการค้า จึงสรุปได้ว่า ภาวะเศรษฐกิจไทยและ GDP ในปัจจุบันอยู่ในภาวะชะลอตัวชัดเจน และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของภาครัฐ ทั้งนโยบายการเงินและการคลัง จึงมีความสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจดังกล่าว ทั้งนี้ การวิเคราะห์องค์ประกอบของ GDP มีดังนี้

1.2.1 การใช้จ่ายภาคครัวเรือน

ค่าจ้างแรงงานเฉลี่ยทั้งในภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรม ณ ไตรมาสที่ 1 ปี 2563 เท่ากับ 5,913.10 บาท และ 15,303.67 บาทต่อเดือน มีค่าอยู่ในระดับคงที่เมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อน ราคาสินค้าเกษตรที่สำคัญ อาทิ มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และยางแผ่นดิบชั้น 3 ปรับลดลงจากปีก่อนหน้า ปัจจัยดังกล่าวจะส่งผลต่ออำนาจซื้อของครัวเรือนให้ลดลง ทำให้การใช้จ่ายของครัวเรือนลดลงในที่สุด ซึ่งสามารถสะท้อนได้จากข้อมูลยอดขายรถยนต์นั่งส่วนบุคคลและรถจักรยานยนต์ในช่วงปลายปี 2562 - ต้นปี 2563 ที่ปรับลดลงจากปี 2560 - 2561 อย่างชัดเจน

1.2.2 การใช้จ่ายภาครัฐ

การที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายล่าช้าทำให้ส่วนราชการและหน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ ต้องใช้กรอบวงเงินและรายการตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ไปพลางก่อน และไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณรายการใหม่ที่จะเกิดขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ส่งผลให้การเบิกจ่ายงบประมาณในช่วงตุลาคม 2562 - กุมภาพันธ์ 2563 มีค่าต่ำกว่าในปีงบประมาณก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายลงทุน ทำให้การกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลมีประสิทธิภาพลดลงภายใต้ภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่อง

1.2.3 การลงทุนภาคเอกชน

ปริมาณการนำเข้าสินค้าทุนอยู่ในระดับคงที่ระหว่างปี 2561 ถึงต้นปี 2563 ขณะเดียวกันปริมาณการจำหน่ายเครื่องจักรและอุปกรณ์ภายในประเทศ มีแนวโน้มปรับลดลงอย่างชัดเจนตั้งแต่ช่วงกลางปี 2561 ถึงปัจจุบัน ยอดขายรถยนต์เชิงพาณิชย์ ปรับลดลงเช่นเดียวกันตั้งแต่ช่วงกลางปี 2562 เป็นต้นมา และดัชนีความเชื่อมั่นทางธุรกิจปรับลดลงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปลายปี 2561 ถึงปัจจุบัน จึงสรุปได้ว่า การลงทุนภาคเอกชนในปัจจุบันและในอนาคตอันใกล้อยู่ในภาวะชะลอตัว และอาจไม่สามารถเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้

1.2.4 การส่งออกและนำเข้า

การส่งออกมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2561 ถึงต้นปี 2563 เนื่องจากสงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน มีการตั้งกำแพงภาษีการค้าระหว่างกัน ทำให้ระดับการผลิตและการลงทุนโครงการใหม่ลดลง ส่งผลต่อห่วงโซ่การผลิตในประเทศต่าง ๆ ขณะเดียวกัน การนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่กลางปี 2561 ถึงต้นปี 2563 แสดงให้เห็นว่าความต้องการสินค้าจากต่างประเทศทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเพื่อการอุปโภค บริโภค รวมทั้งสินค้าทุนลดลงอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับแนวโน้มการใช้จ่ายภาคครัวเรือนและการลงทุนภาคเอกชนในประเทศ สำหรับด้านการท่องเที่ยว พบว่า จำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศที่เดินทางเข้าประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในปี 2562 อย่างไรก็ดี การแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 ได้ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวลดลงมากในปี 2563 ซึ่งจะส่งผลกระทบเชิงลบต่อรายได้จากการท่องเที่ยวต่อไป

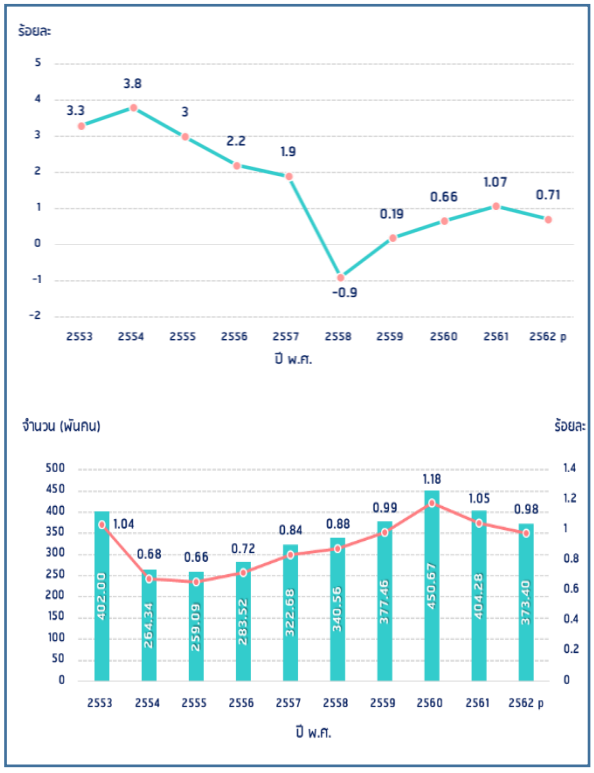
1.3 เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

แม้เศรษฐกิจไทยประสบภาวะชะลอตัว แต่ภาวะเศรษฐกิจยังคงมีเสถียรภาพทั้งด้านภายในและภายนอกประเทศ โดยอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เป็นไปตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล และเงินสำรองระหว่างประเทศอยู่ในระดับสูง อย่างไรก็ตาม ปัจจัยอื่น ๆ ที่ควรคำนึงถึง เช่น การใช้เทคโนโลยีขั้นสูงทดแทนคน อาจทำให้การว่างงานมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และการแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 จะส่งผลกระทบเชิงลบต่อภาวะเศรษฐกิจโลกและการจ้างงานต่อไป

1.3.1 อัตราเงินเฟ้อทั่วไป

ช่วง 10 ปีที่ผ่านมาปรับลดลงอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากอัตราเงินเฟ้อทั่วไป ปี 2553 เท่ากับร้อยละ 3.30 และลดลงเหลือร้อยละ 0.71 และปี 2563 มีแนวโน้มที่จะอยู่ในระดับต่ำต่อไปอีกระยะหนึ่ง จากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การขยายตัวของ e-Commerce ต้นทุนการผลิตที่ปรับตัวลดลงเนื่องจากการใช้เทคโนโลยีทดแทนคน และการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทำให้พฤติกรรมการบริโภคน้อยลง การที่อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำอย่างต่อเนื่องจะไม่จูงใจให้ภาคเอกชนลงทุนเนื่องจากสัดส่วนกำไรจากการผลิตสินค้ามีค่าต่ำ

แผนภาพที่ 1 - 2 ตัวแปรเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ



1.3.2 อัตราและจำนวนผู้ว่างงาน

อัตราการว่างงานช่วง ปี 2560 - 2562 มีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตาม ภาคการผลิตของประเทศไทยกำลังอยู่ในยุคเปลี่ยนผ่านจากผลของการใช้เทคโนโลยีรูปแบบต่าง ๆ และการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตไปสู่ดิจิทัล ออโตเมชั่น และเทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งจะทำให้การจ้างงานในระยะต่อไปลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

1.3.3 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP

สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ตั้งแต่ปี 2558 - 2562 ปรับลดลงอย่างต่อเนื่อง และเป็นไปตามกรอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตาม หนี้สาธารณะยังมีความจำเป็น เพื่อรองรับการจัดทำงบประมาณขาดดุล และรองรับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานให้เพิ่มขีดความสามารถด้านแข่งขันของประเทศในระยะยาว

1.3.4 สัดส่วนหนี้ภาคครัวเรือนต่อ GDP

สัดส่วนหนี้สินครัวเรือนต่อ GDP ระหว่างปี 2553 - 2562 พบว่า ปรับเพิ่มขึ้นมาก โดยมีค่าเท่ากับร้อยละ 79.8 ในไตรมาสที่ 4 ปี 2562 ซึ่งจะส่งผลต่อภาระทางการเงินของครัวเรือนและความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้ต่อไป

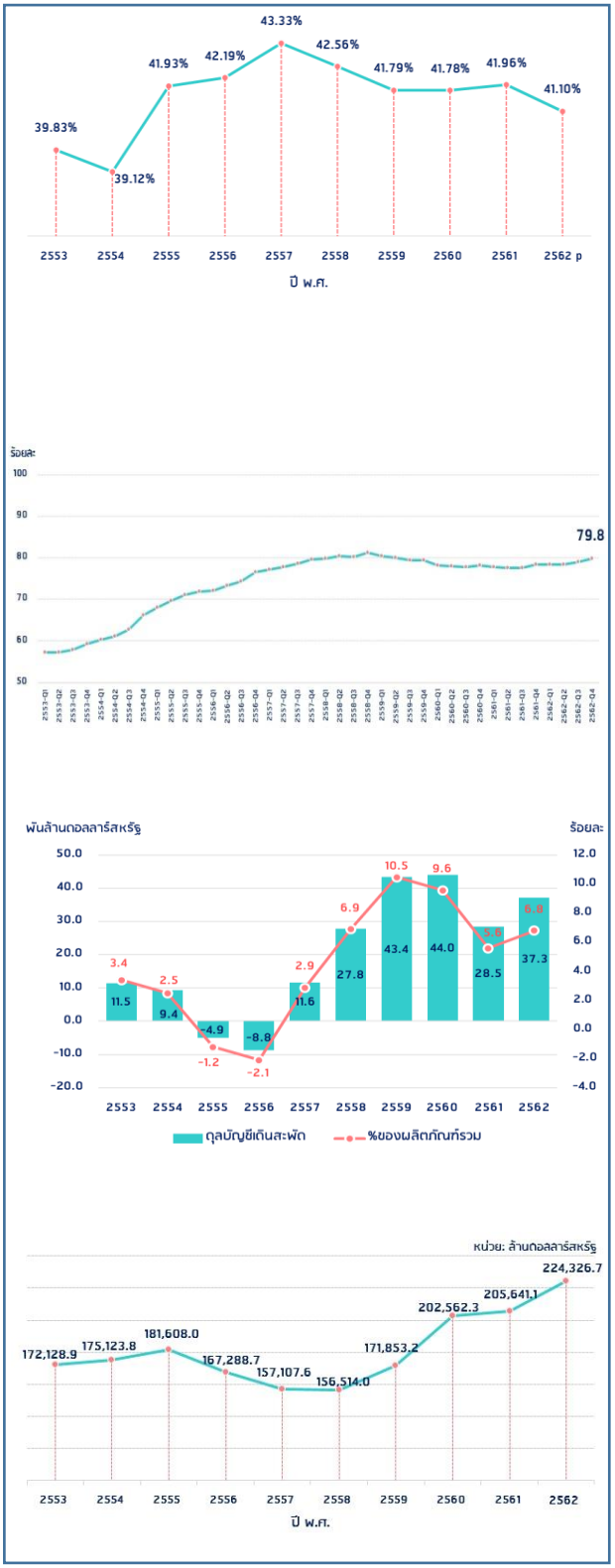
1.3.5 สัดส่วนดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP

สัดส่วนดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP ช่วงปี 2557 - 2562 ยังเป็นบวก โดย ณ สิ้นสุดปี 2562 เท่ากับร้อยละ 6.8 ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของภาคท่องเที่ยวและการลดลงของราคาน้ำมัน ทั้งนี้ การคาดการณ์ปี 2563 แม้ว่าราคาน้ำมันมีแนวโน้มลดลง แต่การระบาดของไวรัส COVID-19 จะส่งผลให้รายได้จากภาคการท่องเที่ยวหดตัวอย่างมีนัยสำคัญ และการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกอาจส่งผลกระทบต่อภาคการส่งออกซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อดุลบัญชีเดินสะพัดให้ปรับตัวลดลงต่อไป

1.3.6 เงินสำรองระหว่างประเทศ

เงินสำรองระหว่างประเทศ ระหว่างปี 2553 - 2562 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยปี 2553 มีเงินสำรองระหว่างประเทศเท่ากับ 172,128.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และปี 2562 เท่ากับ 224,326.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 30.3 แสดงให้เห็นว่าเงินสำรองระหว่างประเทศของประเทศไทยยังอยู่ในระดับสูง

แผนภาพที่ 1-2 ตัวแปรเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (ต่อ)



ที่มา: 1. ธนาคารแห่งประเทศไทย
2. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

1.4 เปรียบเทียบประมาณการภาวะเศรษฐกิจมหภาค

เนื้อหาหัวข้อที่ 1.1 - 1.3 ทำให้สรุปได้ว่า ภาวะเศรษฐกิจไทยในช่วงปลายปี 2562 ถึงต้นปี 2563 ประสบภาวะชะลอตัวอย่างต่อเนื่อง ทั้งในภาคการบริโภคของครัวเรือน การลงทุนภาคเอกชน และภาคการค้าต่างประเทศ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายล่าช้า ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณในช่วงเวลาดังกล่าวต่ำกว่าปีที่ผ่านมา ดังนั้น จึงคาดการณ์ได้ว่า เศรษฐกิจไทยในระยะต่อไปจะมี Real GDP Growth Rate ลดลง นอกจากนี้ ไวรัส COVID-19 ที่แพร่ระบาดอย่างรวดเร็วในประเทศจีนระหว่างเดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ 2563 และประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกรวมทั้งไทยในเดือนมีนาคม 2563 ทำให้ประเทศต่าง ๆ และเมืองใหญ่ทั่วโลกกำหนดมาตรการควบคุมการเดินทาง การทำงาน และการขนส่ง เพื่อหยุดยั้งการแพร่ระบาดของไวรัสดังกล่าว ทำให้ระบบการเงิน การค้า และการลงทุนเกิดภาวะชะงักงัน และส่งผลกระทบอย่างมากต่อเศรษฐกิจไทย ทั้งนี้ หน่วยงานด้านเศรษฐกิจทั้งภาครัฐและเอกชนได้จัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจมหภาค ประกอบด้วย Real GDP Growth Rate และอัตราเงินเฟ้อทั่วไปในปี 2563 - 2564 ซึ่งสำนักงบประมาณของรัฐสภา (PBO) ได้ทำการรวบรวมและนำมาเปรียบเทียบกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ตามตารางที่ 1-1

ตารางที่ 1-1 เปรียบเทียบประมาณการภาวะเศรษฐกิจมหภาค

วันที่ประมาณการ/หน่วยงาน	Real GDP Growth Rate		อัตราเงินเฟ้อทั่วไป	
	2563	2564	2563	2564
1. ธนาคารแห่งประเทศไทย (25 มีนาคม 2563)	-5.3 %	3.0 %	-1.0 %	0.3 %
2. ธนาคารไทยพาณิชย์ (SCB EIC) (2 เมษายน 2563)	-5.6 %	-	-0.9 %	-
3. เอกสารงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	-6 ถึง -5 %	4 ถึง 5 %	-	-

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ และเอกสารงบประมาณ

ผลการประมาณการภาวะเศรษฐกิจในปี 2563 โดยธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารไทยพาณิชย์มีความเห็นสอดคล้องกันในประเด็นเกี่ยวกับการหดตัวของเศรษฐกิจไทย และผลการประมาณการมีค่าใกล้เคียงกัน โดย Real GDP Growth Rate จะมีค่าเท่ากับร้อยละ -5.3 และ -5.6 ตามลำดับ และอัตราเงินเฟ้อจะเท่ากับร้อยละ -1.0 และ -0.9 ตามลำดับ สำหรับภาวะเศรษฐกิจในปี 2564 ธนาคารแห่งประเทศไทย คาดว่า เศรษฐกิจไทยจะมีการขยายตัวเล็กน้อย โดย Real GDP Growth Rate จะกลับมาเป็นบวกเท่ากับร้อยละ 3 ซึ่งจะทำให้อำนาจซื้อของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น และส่งผลให้ระดับราคาสินค้าปรับเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ อัตราเงินเฟ้อจึงมีค่าเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 0.3 ดังนั้น จึงได้ข้อสรุปว่า เศรษฐกิจไทยและอำนาจการซื้อของประชาชนจะหดตัวและถดถอยอย่างมากในปัจจุบัน และจะฟื้นตัวเล็กน้อยในระยะต่อไป

ทั้งนี้ เมื่อนำผลการประมาณการโดยธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารไทยพาณิชย์เปรียบเทียบกับเอกสารงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 พบว่า

1. ประมาณการอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หรือ Real GDP Growth Rate มีค่าใกล้เคียงและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรระบุและให้รายละเอียดสมมติฐานการจัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจ โดยมีรายละเอียดประมาณการอัตราเงินเฟ้อทั่วไป ซึ่งเป็นตัวแปรที่แสดงถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่วมกับประมาณการ Real GDP Growth Rate

ทั้งนี้ PBO ได้รวบรวม วิเคราะห์สมมติฐานการจัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารไทยพาณิชย์ เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นแนวโน้มภาวะเศรษฐกิจตามตารางที่ 1-2

ตารางที่ 1 - 2 สมมติฐานการจัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจ

ธนาคารแห่งประเทศไทย (25 มีนาคม 2563)	ธนาคารไทยพาณิชย์ (SCB EIC) (2 เมษายน 2563)
1) เศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะถดถอยจากการแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 2) การระบาดในไทยควบคุมได้ภายในไตรมาส 2 ตามการคาดการณ์ของกระทรวงสาธารณสุข อย่างไรก็ดี การฟื้นตัวของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติต้องใช้เวลา 3) ยังไม่รวมมาตรการการเงินการคลังที่จะออกมาเพิ่มเติม 4) จำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศในปี 2563 - 2564 เท่ากับ 15 และ 20 ล้านคน ตามลำดับ 5) ราคาน้ำมันดิบดูไบในปี 2563 – 2564 เท่ากับ 35 และ 34 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรลตามลำดับ 6) มีผลการประมาณการภาวะเศรษฐกิจในปี 2563 - 2564	1) เศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะถดถอย 2) สถานการณ์แพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 มีแนวโน้มสิ้นสุดในช่วงปลายไตรมาส 3 3) มาตรการการเงินและการคลังจะรวมมาตรการอัดฉีดผ่านพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฉุกเฉิน จำนวน 2 แสนล้านบาท 4) จำนวนนักท่องเที่ยวที่ลดมากกว่าที่คาดการณ์ โดยในปี 2563 มีค่าเท่ากับ 13.1 ล้านคน 5) การประกาศปิดเมือง (lockdown) ส่งผลกระทบต่อการบริโภคของประชาชน 6) ราคาน้ำมันดิบ Brent ในปี 2563 เท่ากับ 36.4 ดอลลาร์ต่อบาร์เรล 7) มีผลการประมาณการภาวะเศรษฐกิจเฉพาะในปี 2563

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารไทยพาณิชย์

1.5 ปัจจัยเสี่ยงทางเศรษฐกิจมหภาค

ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2563 มีแนวโน้มขยายตัวในอัตราที่ลดลง สืบเนื่องจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศที่เรื้อรังมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบจากสงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน ซึ่งส่งผลต่อห่วงโซ่การผลิตของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยที่ประสบปัญหาในการส่งออกสินค้าและบริการ ภาคเอกชนชะลอการลงทุน ทำให้การลงทุนและการผลิตลดลง ประกอบกับ ปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรงกระทบภาคการผลิตภาคการเกษตรเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายล่าช้า ส่งผลต่อภาคการบริโภคของประชาชน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ทำให้การขยายตัวของเศรษฐกิจในปีที่แล้วต่ำกว่าเป้าหมาย และเมื่อต้นปี พ.ศ. 2563 การระบาดของไวรัส COVID-19 ได้สร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นจะส่งผลลบต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1.5.1 สถานการณ์การระบาดของไวรัส COVID-19

การระบาดของไวรัส COVID-19 ส่งผลกระทบเป็นอย่างมากให้เศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มเข้าสู่ภาวะถดถอย โดยองค์การระหว่างประเทศหลายสถาบันต่างทยอยปรับลดประมาณการเศรษฐกิจหลักในโลกลง เช่นเดียวกับเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบต่อสถานการณ์ดังกล่าวอย่างรุนแรงในหลายช่องทาง ประกอบด้วย ภาคการท่องเที่ยว ภาคการส่งออก และภาคการใช้จ่ายภายในประเทศ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- **ภาคการท่องเที่ยว** การระบาดของไวรัส COVID-19 ส่งผลกระทบต่อภาคการท่องเที่ยวของประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยธนาคารไทยพาณิชย์ได้ปรับลดคาดการณ์จำนวนนักท่องเที่ยวในปี พ.ศ. 2563 เหลือเพียง 13.1 ล้านคน ส่งผลให้มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศลดลงจากปี พ.ศ. 2562 ถึงร้อยละ 67.07 เมื่อนำมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบกับรายได้จากภาคการท่องเที่ยวในปี พ.ศ. 2562 พบว่าให้ประเทศไทยจะสูญเสียรายได้จากการท่องเที่ยวในปี พ.ศ. 2563 สูงถึง 1,300,000 ล้านบาท

- **ภาคการส่งออก** การส่งออกไทยยังไม่มีสัญญาณฟื้นตัวจากผลกระทบของสถานการณ์การระบาดของไวรัส COVID-19 ส่งผลให้เกิดการหดตัวของเศรษฐกิจหลายประเทศทั่วโลก ประกอบกับปัญหาด้านห่วงโซ่การผลิตและราคาน้ำมันดิบที่ปรับตัวลดลงอย่างมาก ทั้งนี้ ธนาคารไทยพาณิชย์คาดว่ามีแนวโน้มสูงที่การส่งออกทั้งปี พ.ศ. 2563 จะปรับลดลงมากกว่าร้อยละ 5.8 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าการส่งออกของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2562 จะส่งผลให้ประเทศสูญเสียรายได้จากภาคการส่งออกคิดเป็นมูลค่าสูงถึง 442,404.45 ล้านบาท

- **ภาคการใช้จ่ายภายในประเทศ** การระบาดของไวรัส COVID-19 ส่งผลกระทบเพิ่มเติมต่อการใช้จ่ายของคนไทยในประเทศ เนื่องจากคนไทยอาจมีความกังวลและตื่นกลัวกับสถานการณ์แพร่ระบาด จึงทำให้ลดการเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศ และการจับจ่ายใช้สอยตามแหล่งชุมชน ทั้งนี้ ธนาคารไทยพาณิชย์ คาดว่า การบริโภคภาคเอกชนในปี 2563 จะปรับลดลงจากปีก่อนหน้าร้อยละ 2.3 คิดเป็นมูลค่าประมาณ 190,000 ล้านบาท

ข้อมูลข้างต้น สรุปได้ว่า สถานการณ์การระบาดของไวรัส COVID-19 ส่งผลกระทบเชิงลบต่อเศรษฐกิจไทยผ่าน 3 ช่องทางหลัก รวมมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น 1.9 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.26 ของ GDP ปี 2562 ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิหลังหักจัดสรร ซึ่งเป็นที่มาของเงินงบประมาณ คิดเป็นร้อยละ 15.28 ของ GDP ดังนั้น หากสัดส่วนดังกล่าวยังคงเดิมจะส่งผลให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ลดลง ประมาณ 290,000 ล้านบาท

1.5.2 สถานการณ์ภัยแล้ง

สถานการณ์ภัยแล้งในปี พ.ศ. 2563 เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วรุนแรงและมีแนวโน้มที่จะยาวนานกว่าปีที่ผ่านมา โดยคาดการณ์ว่าจะมีแนวโน้มยาวนานไปถึงเดือนมิถุนายน 2563 ส่งผลให้ประเทศไทยเกิดภัยแล้งเป็นพื้นที่ในวงกว้าง โดยข้อมูลจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563 พบว่ามีพื้นที่ที่มีการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ภัยแล้ง) ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม 2562 จำนวน 23 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ พะเยา น่าน ตาก พิษณุโลก อุตรดิตถ์ บึงกาฬ สกลนคร มหาสารคาม นครราชสีมา บุรีรัมย์ ชัยภูมิ

ศรีสะเกษ นครสวรรค์ อุทัยธานี ชัยนาท กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี จันทบุรี และชลบุรี รวมทั้งสิ้น 141 อำเภอ 749 ตำบล 6,657 หมู่บ้าน/ชุมชน 5 เทศบาล

สถานการณ์ดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตรไทยโดยตรง โดยเฉพาะผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของไทย ได้แก่ ข้าว อ้อย มันสำปะหลัง ยางพารา และปาล์มน้ำมัน ซึ่งมีสัดส่วนจำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่เพาะปลูกพืช 5 ชนิดดังกล่าวรวมกันคิดเป็นร้อยละ 97 ของจำนวนครัวเรือนเกษตรกรทั้งประเทศ โดยธนาคารไทยพาณิชย์ได้วิเคราะห์ว่าภัยแล้งจะส่งผลกระทบต่อปริมาณผลผลิตข้าวนาปรัง อ้อย และมันสำปะหลัง เนื่องจากมีการเพาะปลูกมากในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง ซึ่งเป็นภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบจากภัยแล้งโดยตรง โดยในกรณีร้ายแรง ผลผลิตอ้อย และข้าวนาปรังอาจลดลงถึงร้อยละ 27 และ 21 ของผลผลิตโดยรวมตามลำดับ ในขณะที่ผลผลิตมันสำปะหลังอาจลดลงร้อยละ 7 ของผลผลิตโดยรวม ซึ่งแม้ว่าราคาอ้อย ข้าว และมันสำปะหลังในปี 2563 จะมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นจากภาวะภัยแล้ง แต่อัตราการลดลงของผลผลิตที่สูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของราคาจะยังกดดันให้รายได้ของเกษตรกรลดลง

PBO ได้นำข้อมูลในข้างต้นมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบกับจำนวนผลผลิต ผลผลิตต่อไร่ ราคา และมูลค่าของผลผลิต จากสถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2562 ซึ่งรวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผลการวิเคราะห์ประมาณการได้ว่า ภาคการเกษตรของไทยจะสูญเสียรายได้จากภัยแล้งที่รุนแรงไม่น้อยกว่า 82,195 ล้านบาท ส่งผลกระทบเชิงลบต่อเศรษฐกิจฐานรากเป็นอย่างมาก เนื่องจากจำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่เพาะปลูกพืช 3 ชนิด ได้แก่ ข้าว อ้อย และมันสำปะหลัง มีสัดส่วนรวมกันคิดเป็นร้อยละ 72 ของจำนวนครัวเรือนเกษตรกรทั้งประเทศ ซึ่งรายได้ที่ลดลงดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังภาคธุรกิจที่พึ่งพากำลังซื้อจากผู้บริโภคกลุ่มเกษตรกร ตั้งแต่สินค้าอุปโภค บริโภค รถจักรยานยนต์ ไปจนถึงปัจจัยการผลิตทางการเกษตรต่าง ๆ เช่น เครื่องจักรกลการเกษตร เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย และสารกำจัดศัตรูพืช

1.5.3 พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 มีผลบังคับใช้ล่าช้า

ความล่าช้าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ทำให้ส่วนราชการและหน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ ต้องใช้กรอบวงเงินและรายการตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ไปพลางก่อน และไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับรายการใหม่ที่จะเกิดขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการใหม่ที่เป็นรายจ่ายลงทุน ส่งผลให้การเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐในช่วงต้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (ตุลาคม 2562 - มกราคม 2563) มีค่าในระดับต่ำเมื่อเทียบกับปีงบประมาณที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลให้ประเทศขาดโอกาสในการใช้งบประมาณรายจ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศต่อไป

นอกจากนี้ รายงานการศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทย FAQ Issue 122 เรื่อง “ผลของการลงทุนภาครัฐต่อการลงทุนภาคเอกชน” ได้ใช้แบบจำลอง Error Correction Model และ Factor-augmented Vector Auto-regression เพื่อศึกษาผลกระทบของการลงทุนภาครัฐที่มีต่อภาคเอกชนโดยใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในระหว่างปี 2544 - 2560 พบว่า เมื่อภาครัฐเพิ่มการลงทุนร้อยละ 1 จะทำให้การลงทุนของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.13 ในระยะยาว PBO จึงนำข้อค้นพบดังกล่าวไปทำการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ว่าในปี 2560 การลงทุน (Gross Fixed Capital Formation)

ของภาครัฐ เท่ากับ 925,770 ล้านบาท และของภาคเอกชน เท่ากับ 2,654,266 ล้านบาท ทำให้ได้ข้อสรุปว่า เมื่อภาครัฐเพิ่มรายจ่ายลงทุน จำนวน 1 บาท จะทำให้เอกชนลงทุนเพิ่มขึ้นในระยะยาวประมาณ 0.37 บาท ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีผลบังคับใช้ล่าช้าจากภาวะปกติประมาณ 5 เดือน โดยเฉพาะรายจ่ายลงทุน จำนวน 655,805.7 ล้านบาท จะส่งผลให้ประเทศเสียโอกาสในการกระตุ้นให้เอกชนลงทุนเพิ่มขึ้นประมาณ 242,648.2 ล้านบาท ในระยะยาว

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงทางเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งประกอบด้วย สถานการณ์การระบาดของไวรัส COVID-19 สถานการณ์ภัยแล้ง และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายล่าช้า ปัจจัยเสี่ยงทั้งหมดนี้จะส่งผลกระทบเชิงลบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยในหลายมิติโดยประมาณ ดังนี้ 1) รายได้ภาคการท่องเที่ยวลดลง 1.3 ล้านล้านบาท 2) มูลค่าการส่งออกของประเทศลดลง 0.44 ล้านล้านบาท 3) ปริมาณการบริโภคของประชาชนภายในประเทศลดลง 0.19 ล้านล้านบาท 4) รายได้เกษตรกรลดลง 0.08 ล้านล้านบาท โดยรวมแล้วทำให้รายได้ลดลงจากปี 2562 จำนวน 2.01 ล้านล้านบาท นอกจากนี้ยังขาดปัจจัยในการกระตุ้นภาคเอกชนในการลงทุนเพิ่ม 0.24 ล้านล้านบาท ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง รัฐบาลจึงควรดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจให้เกิดความคุ้มค่า และมีการจัดลำดับความสำคัญที่เหมาะสมภายใต้สถานการณ์ในปัจจุบันที่มีแนวโน้มการจัดเก็บรายได้ที่ลดลง

1.6 ปัจจัยเสี่ยงทางการคลัง

1.6.1 รายจ่ายบุคลากรภาครัฐ

ความเสี่ยงประการหนึ่งที่จะทำให้รัฐบาลไม่สามารถรักษาวินัยการเงินการคลังได้ คือ งบประมาณค่าใช้จ่ายของบุคลากรซึ่งเพิ่มสูงขึ้นทุกปีจนอาจเป็นภาระงบประมาณในอนาคตได้ งบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับบุคลากร ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก ดังนี้ 1) แผนงานบุคลากรภาครัฐซึ่งเป็นแผนงานที่แสดงรายจ่ายเพื่อการบริหารงานบุคลากรภาครัฐที่กำหนดไว้ในงบบุคลากร งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุนและงบรายจ่ายอื่นซึ่งเบิกจ่ายในลักษณะดังกล่าว และ 2) งบกลางในส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐเงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ เงินสมทบลูกจ้างประจำและค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ

ตารางที่ 1 - 3 สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรต่องบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2564

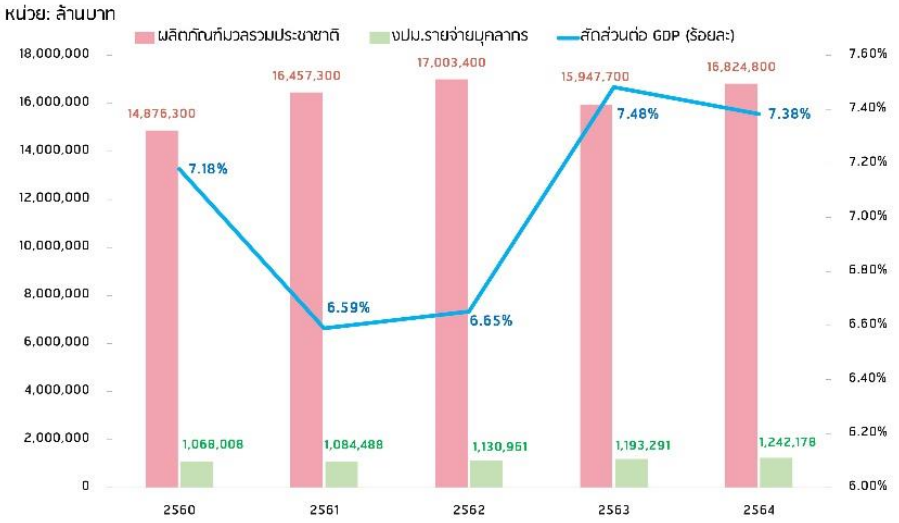
หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ				
	พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2561	พ.ศ. 2562	พ.ศ. 2563	พ.ศ. 2564
1. แผนงานบุคลากรภาครัฐ	766,377.47	703,728.48	764,928.90	777,549.88	776,887.65
2. งบกลาง	301,630.12	380,759.72	366,032.00	415,740.92	465,290.62
2.1 งบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร	241,630.12	317,759.72	296,032.00	344,540.92	391,290.62
2.2 ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลฯ	60,000.00	63,000.00	70,000.00	71,200.00	74,000.00
รวมรายจ่ายบุคลากร (1+2)	**1,068,007.59**	**1,084,488.20**	**1,130,960.90**	**1,193,290.79**	**1,242,178.27**
งบประมาณรายจ่ายประจำปี	**2,733,000.00**	**3,050,000.00**	**3,000,000.00**	**3,200,000.00**	**3,300,000.00**
ร้อยละ	**39.08**	**35.56**	**37.70**	**37.29**	**37.64**

ที่มา: 1. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 (ฉบับปรับปรุง) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2563 สำนักงบประมาณ
2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

งบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐในแต่ละปีมีสัดส่วนสูงถึง 1 ใน 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 งบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากร จำนวน 1,242,178.27 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 37.64 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งถือว่าค่อนข้างสูง (ตารางที่ 1-3) และเมื่อเทียบกับ GDP ของประเทศ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และ 2564 สัดส่วนของงบประมาณที่เกี่ยวกับบุคลากรสูงถึงร้อยละ 7.48 และ 7.38 ตามลำดับ (แผนภาพที่ 1-3) งบประมาณและสัดส่วนงบประมาณที่เพิ่มนี้ อาจไม่ได้ส่งผลให้ประสิทธิผลการทำงานของภาครัฐดีขึ้น เห็นได้จากการจัดลำดับของธนาคารโลก ในหัวข้อ Government effectiveness ในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 14 ของเอเชีย คะแนน 0.38 ในปี พ.ศ. 2561 ซึ่งงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรเพิ่มขึ้นถึง 16,480.61 ล้านบาท แต่คะแนนกลับลดลงเป็น 0.35 แม้จะยังอยู่ในลำดับที่ 14 เหมือนเดิมก็ตาม

แผนภาพที่ 1 - 3 สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรต่อ GDP



ที่มา: 1. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 (ฉบับปรับปรุง) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2563 สำนักงบประมาณ
2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564
3. งบประมาณสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2564 สำนักงบประมาณ

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงจำนวนงบประมาณเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ที่รัฐต้องจ่ายให้ข้าราชการบำนาญ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีอายุยืนยาวขึ้น ส่งผลให้งบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีสัดส่วนถึงร้อยละ 64 ของงบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายบุคลากร ทำให้เป็นภาระงบประมาณที่ค่อนข้างสูงและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความเสี่ยงที่จะเป็นภาระงบประมาณในอนาคต จึงควรมีการเปลี่ยนแปลงระบบราชการไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดกำลังคนภาครัฐหรือมีการจ้างงานจากภายนอก (Outsourcing) ให้มาทำงานบางอย่างแทนมากขึ้น

1.6.2 ภาระงบประมาณค้างจ่ายกิจกรรมกึ่งการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ หมายถึง สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐในการพัฒนาส่งเสริมเศรษฐกิจและสนับสนุนการลงทุนต่าง ๆ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ซึ่งได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทย

ทำหน้าที่ตรวจสอบผลการดำเนินงานและความเสี่ยง และรายงานผลการตรวจสอบไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจดังกล่าว จะมีเงินทุนของหน่วยงาน เพื่อดำเนินภารกิจตามที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ทั้งนี้ หากผลการดำเนินงานในแต่ละปีมีกำไร สถาบันการเงินเฉพาะกิจดังกล่าว จะนำส่งกำไรเข้าคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราที่ได้มีการกำหนดไว้ต่อไป

ที่ผ่านมา สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อวัตถุประสงค์ 2 ข้อ คือ 1) เพิ่มทุนในการดำเนินงาน และ 2) สนับสนุนค่าใช้จ่ายโครงการตามนโยบายรัฐ ซึ่งเป็นงานเฉพาะกิจที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจรับผิดชอบดำเนินการ และขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อสนับสนุนต่อไป ทั้งนี้ ตัวอย่างโครงการตามนโยบายรัฐดังกล่าว อาทิ

- โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2561 รับผิดชอบโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และรัฐบาลชดเชยค่าเบี้ยประกันภัยบางส่วน
- โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2560/2561 รับผิดชอบโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และรัฐบาลชดเชยส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย

PBO ได้ติดตามข้อมูลประเด็นดังกล่าว พบว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้วในชั้นต้น โดยใช้เงินทุนของหน่วยงานสำรองจ่ายไปก่อน ต่อมา จึงจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อชดเชยผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงตามรายละเอียดและอัตราค่าใช้จ่ายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด อย่างไรก็ดี วงเงินงบประมาณรายจ่ายที่มีอย่างจำกัดและต้องจัดสรรเพื่อสนับสนุนภารกิจภาครัฐอื่น ๆ ทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่สามารถชดเชยค่าใช้จ่ายโครงการตามนโยบายรัฐได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ทำให้เกิดภาระงบประมาณค้างจ่ายของโครงการตามนโยบายรัฐ ที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวนมาก จากการรวบรวมข้อมูล พบว่า การดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐที่ผ่านมา เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย เกษตรกร และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นภาระงบประมาณจำนวนมาก โดยรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณชดเชยผลการดำเนินงาน จำนวน 95,394.3751 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และจำนวน 359,249.3981 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 - 2567 (ตารางที่ 1-4) ทั้งนี้ หากมีการอนุมัติให้ดำเนินโครงการใหม่เพิ่มเติมจะทำให้ภาระงบประมาณเพิ่มขึ้นจากเดิม ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรคำนึงถึงภาระงบประมาณดังกล่าวก่อนพิจารณานำเสนอโครงการใหม่ต่อไป

ตารางที่ 1 - 4 ภาระงบประมาณค้างจ่ายโครงการตามนโยบายรัฐโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

หน่วย: ล้านบาท

หน่วยงาน	ประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า				รวมทั้งสิ้น
	ปี 2564	ปี 2565	ปี 2566	ปี 2567	
ธ.พัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	666.7750	1,448.2139	346.7007	76.3492	2,538.0388
ธ.เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	82,038.4934	108,308.2398	102,804.3550	91,954.7292	385,105.8174
ธ.ออมสิน	5,498.2882	7,093.1525	3,230.7766	2,265.3916	18,087.6089
ธ.อาคารสงเคราะห์	156.3705	1,249.5243	1,179.7944	3,114.4154	5,700.1046
บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	7,034.4480	18,508.0554	11,952.2911	5,717.4090	43,212.2035
รวมทั้งสิ้น	95,394.3751	136,607.1859	119,513.9178	103,128.2944	454,643.7732

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เล่มที่ 14 สำนักงบประมาณ

1.6.3 การขาดดุลงบประมาณ

จากการติดตามข้อมูลการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่เกิดขึ้นจริงในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 - 2562 พบว่า การกู้เงินดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 232,575 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เป็น 348,978 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยมีค่าสูงสุดเท่ากับ 552,922 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และเมื่อพิจารณาในรูปแบบสัดส่วนเทียบกับ GDP พบว่า ส่วนใหญ่มีค่าอยู่ในระหว่างร้อยละ 1.8 - 2.9 และมีค่าเกินร้อยละ 3 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2561 (แผนภาพที่ 1-4) ทั้งนี้ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่มีแนวโน้มปรับเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้หนี้สาธารณะและภาระงบประมาณในการชำระหนี้เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งอาจเป็นผลจากการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นน้อยกว่ารายจ่าย ดังนั้น รัฐบาลจึงควรให้ความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังต่อไป ทั้งนี้ ตัวแปรที่สามารถใช้วัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล คือ สัดส่วนรายได้นำส่งคลังต่อ GDP (แผนภาพที่ 2-3) พบว่า สัดส่วนรายได้นำส่งคลังต่อ GDP ดังกล่าว มีแนวโน้มปรับลดลงจากร้อยละ 16.69 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็น ร้อยละ 15.28 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 แสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลลดลง

แผนภาพที่ 1 - 4 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1.6.4 การผูกพันงบประมาณข้ามปี

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 กำหนดให้ “งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่มีระยะเวลาการใช้ได้เกินปีงบประมาณตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

วงเงินภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี ณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,236,393.1 ล้านบาท จำแนกเป็น เงินงบประมาณ 1,171,489.3 ล้านบาท เงินนอกงบประมาณ 37,006.0 ล้านบาท และเงินสำรองเผื่อเหลือเผื่อขาด 27,897.8 ล้านบาท ประกอบด้วย

1) ภาระผูกพันงบประมาณรายการเดิมที่ได้รับอนุมัติแล้วจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 981,019.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 79.4 ของวงเงินภาระผูกพันงบประมาณรวม

2) ภาระผูกพันงบประมาณรายการใหม่ที่จะเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 255,373.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.7 ของวงเงินภาระผูกพันงบประมาณรวม

ตารางที่ 1 - 5 ภาระผูกพันงบประมาณ ปี 2563 - 2564

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	เงินงบประมาณ (1)	เงินสำรองเผื่อเหลือเผื่อขาด (2)	วงเงินภาระผูกพันงบประมาณ (3=1+2)	เงินนอกงบประมาณ (4)	วงเงินภาระผูกพันงบประมาณรวมทั้งสิ้น (5=3+4)
ภาระผูกพันงบประมาณรายการเดิมถึงปี 2563	937,011.7	16,151.2	953,162.9	27,856.9	981,019.8
ภาระผูกพันงบประมาณรายการใหม่ ปี 2564	234,477.6	11,746.6	246,224.2	9,149.1	255,373.3
รวมทั้งสิ้น	**1,171,489.3**	**27,897.8**	**1,199,387.1**	**37,006.0**	**1,236,393.1**

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

จากประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินและการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดสัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปี ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งรัฐบาลใช้สัดส่วนดังกล่าวพิจารณาเฉพาะภาระผูกพันงบประมาณรายการใหม่เท่านั้น (ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ)

ดังนั้น ภาระผูกพันงบประมาณรายการใหม่ที่จะเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว (ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ) จึงมีจำนวน 246,224.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งอยู่ภายในสัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนด

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาวงเงินรวมภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี (ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ) ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2564 จะพบว่า สัดส่วนวงเงินรวมภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี จากร้อยละ 24.2 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นร้อยละ 36.3 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ดังนั้น รัฐบาลจึงควรมีการควบคุมสัดส่วนของภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี โดยเฉพาะรายการผูกพันภายใต้งบดำเนินงานให้อยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสม เพื่อให้มีวงเงินงบประมาณสำหรับการดำเนินโครงการที่สำคัญและจำเป็นในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป

แผนภาพที่ 1 - 5 แนวโน้มวงเงินรวมภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี
ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2564

หน่วย: ล้านบาท



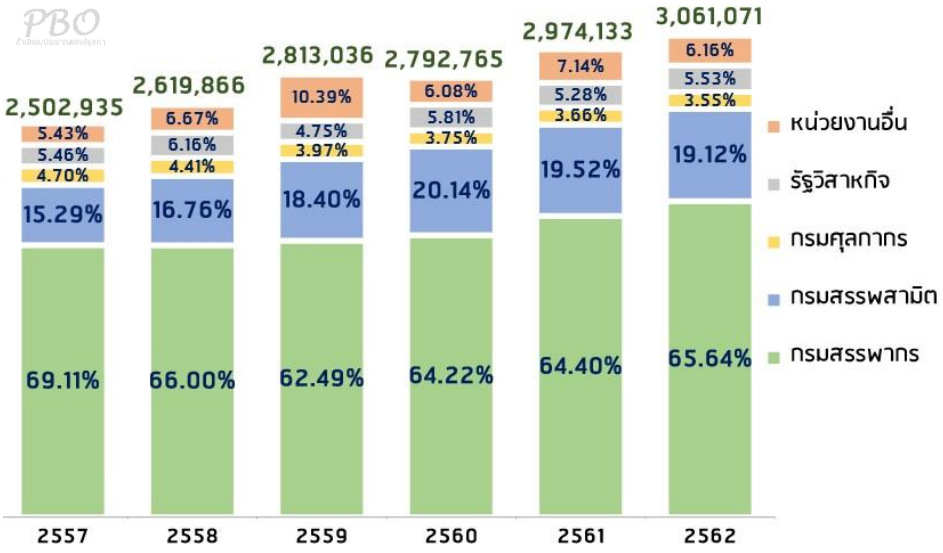
ที่มา: 1. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณ
2. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2563 (ฉบับปรับปรุง) สำนักงบประมาณ

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สภาผู้แทนราษฎร ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับ “งบผูกพัน” ไว้ว่า งบผูกพันควรถูกนำไปใช้เพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานตามแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศโดยตรง ทั้งนี้ในปีงบประมาณถัดไป สำนักงบประมาณควรวางแผนการจัดสรรงบประมาณการก่อหนี้ผูกพันของหน่วยงานที่มีสัดส่วนที่สูงให้ปรับลดลงอยู่ในกรอบของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยไม่เบียดบังหน่วยงานอื่น

ส่วนที่ 2
การจัดเก็บรายได้รัฐบาล

แผนภาพที่ 2 - 1 แนวโน้มและสัดส่วนการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แนวโน้มภาพรวมการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล (แผนภาพที่ 2-1) มีแนวโน้มขยายตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับ GDP ของประเทศที่มีแนวโน้มสูงขึ้นด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ซึ่งมีการจัดเก็บรายได้สูงกว่าปีงบประมาณก่อนหน้าอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีสาเหตุหลักมาจากการนำส่งรายได้จากการประมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ย่าน 4G และการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจที่สูงกว่าประมาณการ รวมถึงภาษีต่าง ๆ ที่สูงกว่าประมาณการ อาทิ ภาษีน้ำมัน ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ ในปีงบประมาณดังกล่าว

แผนภาพที่ 2 - 2 การเปรียบเทียบข้อมูลการจัดเก็บรายได้และรายได้นำส่งคลัง

หน่วย: ล้านบาท

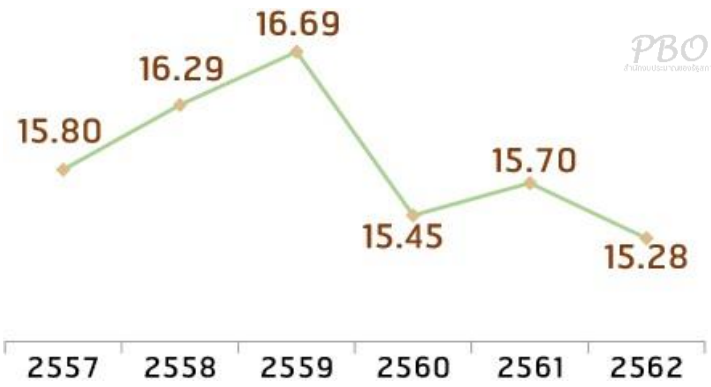


ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

รายได้นำส่งคลัง (แผนภาพที่ 2-2) มาจากผลรวมการจัดเก็บรายได้จากกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น หักด้วย 1) การคืนภาษีของกรมสรรพากร 2) อากรถอนคืนกรมศุลกากร 3) การจัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด 4) การกันเงินเพื่อชดเชยภาษีสำหรับสินค้าส่งออก และ 5) การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้รายได้สุทธิของรัฐบาลที่จะนำมาช่วยเสริมสร้างสภาพคล่องและสนับสนุนให้ฐานะการคลังของประเทศมีความเข้มแข็งน้อยกว่ารายได้ที่จัดเก็บจริง โดยรายการหัก/จัดสรรดังกล่าวเพื่อเอื้อต่อการดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจไทย เฉลี่ยเป็นจำนวนเงิน 437,064 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15.66 ของผลรวมการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 - 2562

แผนภาพที่ 2 - 3 สัดส่วนรายได้นำส่งคลังต่อ GDP

หน่วย: ร้อยละ



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ศักยภาพในการจัดเก็บรายได้นำส่งคลัง ถึงแม้ว่าข้อมูลเชิงประจักษ์ได้แสดงให้ทราบว่ารายได้นำส่งคลังมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับ GDP (GDP มีแนวโน้มสูงขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ เช่นเดียวกับแนวโน้มรายได้นำส่งคลังที่มีปริมาณเพิ่มขึ้น กล่าวคือ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลขึ้นอยู่กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยเช่นกัน) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาสัดส่วนรายได้นำส่งคลังต่อ GDP (แผนภาพที่ 2-3) พบว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีแนวโน้มลดลง ซึ่งสวนทางกับ GDP ที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ดังนั้น หน่วยงานจัดเก็บรายได้ภาครัฐควรทบทวนและปรับปรุงการเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บรายได้นำส่งคลัง ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายภาครัฐและเศรษฐกิจไทยที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง

แผนภาพที่ 2 - 4 การเปรียบเทียบรายได้นำส่งคลังกับประมาณการรายได้

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงบประมาณ

จากแผนภาพที่ 2-4 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2562 รายได้นำส่งคลังมีปริมาณสูงกว่าประมาณการรายได้ ทั้งนี้ PBO คาดว่า การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 อาจต่ำกว่าประมาณการรายได้ เนื่องจากการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลมาจาก 1) ความล่าช้าในการประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 2) วิกฤตภัยแล้งที่จะมีแนวโน้มรุนแรงกว่าทุกปี 3) แนวโน้มการท่องเที่ยวที่ลดลง 4) แนวโน้มการส่งออกที่ลดลงตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้า และ 5) การแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 อาจส่งผลกระทบให้การจัดเก็บรายได้ภาครัฐและรายได้นำส่งคลังต่ำกว่าที่ประมาณการไว้

ส่วนที่ 3
ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดของรัฐบาล



พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้ระบุว่า **ปริมาณเงินคงคลัง**ต้องรักษาให้เพียงพอต่อสภาพคล่องและการเบิกจ่ายของหน่วยงานของรัฐ และการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้สอดคล้องกับฐานะเงินคงคลัง โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้และแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละช่วงเวลา เพื่อรักษาปริมาณเงินคงคลังอยู่ในระดับที่มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายได้ และลดต้นทุนการบริหารจัดการเงินคงคลังได้

ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดของรัฐบาลขึ้นอยู่กับ **“รายรับเงินคงคลัง”** ประกอบด้วย รายได้นำส่งคลัง ดุลเงินนอกงบประมาณ และเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล หักด้วย **“รายจ่ายเงินคงคลัง”** ประกอบด้วย การเบิกจ่ายภาครัฐ และดุลเงินนอกงบประมาณ

จากแผนภาพที่ 3-1 ได้แสดงให้ทราบว่าในแต่ละปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 - 2562 รัฐบาลรักษาระดับปริมาณเงินคงคลังที่เพียงพอ ต่อสภาพคล่องและการเบิกจ่ายของหน่วยงานของรัฐ โดยในระยะเวลา 6 ปี ที่ผ่านมามีปริมาณเงินคงคลังมากกว่าการขาดดุลเงินสดก่อนกู้ เฉลี่ยเป็นจำนวนเงิน 108,171 ล้านบาท

แผนภาพที่ 3 - 1 การเปรียบเทียบระหว่างเงินคงคลังกับการขาดดุลเงินสดก่อนกู้ ณ วันสิ้นปีงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: ดุลเงินสดก่อนกู้ คือ รายได้นำส่งคลังและรายรับจากดุลเงินนอกงบประมาณ หักการเบิกจ่ายภาครัฐ

แผนภาพที่ 3 - 2 การเปรียบเทียบระหว่างการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ กับดุลเงินสดก่อนกู้ ณ วันสิ้นปีงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ข้อสังเกต PBO

1) การขาดดุลเงินสดก่อนกู้ (แผนภาพที่ 3-1) ได้สะท้อนถึงความไม่สอดคล้องระหว่างรายได้นำส่งคลังและการเบิกจ่ายภาครัฐ กล่าวคือ รายได้นำส่งคลังและรายรับจากดุลเงินนอกงบประมาณไม่เพียงพอต่อการเบิกจ่ายภาครัฐ ส่งผลให้การคลังตามระบบกระแสเงินสดของรัฐบาลแสดงสถานะการขาดดุลเงินสดก่อนกู้มาอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ

2) การกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (แผนภาพที่ 3-2) จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญของการคลังตามระบบกระแสเงินสดของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจากภาวะการขาดดุลเงินสดก่อนกู้และรักษาฐานะเงินคงคลังให้มีสภาพคล่องและเพียงพอต่อการดำเนินงานภาครัฐต่อไป ทั้งนี้ การกู้ดังกล่าวได้ดำเนินการตามกรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ที่กำหนดไว้ในแต่ละปีงบประมาณ ยกเว้น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ที่กำหนดกรอบวงเงินกู้ฯ จำนวน 450,000 ล้านบาท แต่กู้ฯ 348,978 ล้านบาท

3) ความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณเงินคงคลังกับการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

3.1) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 - 2558 (แผนภาพที่ 3-2) อยู่ในช่วงที่รัฐบาลได้ลดกรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ตาม MOU ระหว่างกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณในการร่วมกันกำหนดแผนปฏิบัติการสู่งบประมาณสมดุลภายในระยะเวลา 5 ปี (2555 – 2559) โดย “ลดหนี้สาธารณะเพื่อให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ” ส่งผลให้การกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ในปีงบประมาณดังกล่าว น้อยกว่าจำนวนการขาด

ข้อสังเกต PBO

ดุลเงินสดก่อนกู้ ทั้งนี้ หากพิจารณาตามแผนภาพที่ 3-1 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 - 2558 พบว่าปริมาณเงินคงคลังมีจำนวนที่ลดลงด้วยเช่นกัน

3.2) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2561 (แผนภาพที่ 3-2) รัฐบาลได้กู้ฯ มากกว่าปริมาณการขาดดุลเงินสดก่อนกู้ คิดเป็นจำนวนเงิน 15,118 ล้านบาท 82,458 ล้านบาท และ 109,678 ล้านบาท ตามลำดับปีงบประมาณ (ซึ่งเป็นการก่อหนี้สาธารณะมากกว่าความจำเป็นหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2561) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามแผนภาพที่ 3-1 พบว่าปริมาณเงินคงคลังมีแนวโน้มที่สูงขึ้น ตามปริมาณการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลที่มากกว่าปริมาณการขาดดุลเงินสดก่อนกู้

3.3) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (แผนภาพที่ 3-2) รัฐบาลกู้ฯ น้อยกว่าปริมาณการขาดดุลเงินสด ส่งผลให้เงินคงคลังมีปริมาณลดลงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ตามแผนภาพที่ 3-1

4) ปริมาณการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณ ส่งผลต่อปริมาณหนี้สาธารณะสะสมที่มีแนวโน้มสูงขึ้น และส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณในการชำระคืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องในแต่ละปีงบประมาณ

ส่วนที่ 4
วิเคราะห์รายงานการเงินรวมภาครัฐ

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

PBO เห็นว่า การวิเคราะห์ฐานะการเงิน และผลการดำเนินงานโดยใช้การเปรียบเทียบ และการวิเคราะห์อัตราส่วนต่าง ๆ จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดสรรงบประมาณ มีรายละเอียด ดังนี้

4.1 วิเคราะห์ฐานะการเงินของภาครัฐ

4.1.1 ฐานะการเงิน ผลการดำเนินงาน

ตารางที่ 4 - 1 เปรียบเทียบฐานะการเงิน ผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ปี 2561 - 2562

หน่วย: ล้านล้านบาท

ประเภทหน่วยงาน/รายการ	รวมภาครัฐ				รัฐบาลและหน่วยงาน			
ปีงบประมาณ	2561	2562	เพิ่ม/-ลด	ร้อยละ	2561	2562	เพิ่ม/-ลด	ร้อยละ
สินทรัพย์	28.12	29.61	1.50	5.32	14.78	15.64	0.86	5.80
หนี้สิน	20.01	20.59	0.58	2.88	7.70	8.19	0.49	6.32
ส่วนทุน	8.11	9.03	0.92	11.35	7.08	7.45	0.37	5.24
รายได้	7.70	8.03	0.33	4.27	3.35	3.58	0.23	6.76
ค่าใช้จ่าย	7.24	7.62	0.38	5.22	3.22	3.38	0.17	5.18
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย	0.46	0.42	-0.05	-10.46	0.14	0.20	0.06	43.86

ประเภทหน่วยงาน/รายการ	รัฐวิสาหกิจ				องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
ปีงบประมาณ	2561	2562	เพิ่ม/-ลด	ร้อยละ	2561	2562	เพิ่ม/-ลด	ร้อยละ
สินทรัพย์	15.09	15.81	0.72	4.76	0.65	0.75	0.10	15.01
หนี้สิน	12.45	12.60	0.16	1.27	0.15	0.18	0.03	23.34
ส่วนทุน	2.64	3.20	0.56	21.25	0.50	0.57	0.06	12.72
รายได้	4.20	4.17	-0.03	-0.67	0.63	0.68	0.06	8.89
ค่าใช้จ่าย	3.79	3.86	0.07	1.72	0.55	0.61	0.06	11.24
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย	0.41	0.31	-0.09	-23.06	0.08	0.07	-0.1	-7.62

ที่มา: รายงานการเงินรวมภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ.2561 - 2562

ฐานะการเงินและผลการดำเนินการเปรียบเทียบปี 2561 - 2562

1) ภาพรวมรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.27 ส่วนใหญ่เป็นรายได้ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐยกเว้นรัฐวิสาหกิจและ อปท. โดยรัฐวิสาหกิจมีรายได้ลดลงร้อยละ 0.67

2) ภาพรวมค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.22 ส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายของรัฐบาลและหน่วยงานฯ จากการที่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่สูง ทำให้มีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้ร้อยละ 10.46

3) ภาพรวมสินทรัพย์เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.32 หนี้สินเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.88 โดยจำนวนหนี้สินส่วนใหญ่ที่เพิ่มขึ้นจากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐฯ ทั้งนี้ หากวิเคราะห์อัตราการเพิ่มขึ้นจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหนี้สินเพิ่มขึ้นจากปี 2561 ถึงร้อยละ 23.34

4.1.2 การวิเคราะห์สภาพคล่องของรัฐ ปี 2562

อัตราส่วน = (เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด + เงินลงทุนระยะสั้น)/หนี้สินหมุนเวียน

ตารางที่ 4 - 2 สภาพคล่องของหน่วยงานของรัฐ

หน่วย: ล้านล้านบาท

ประเภทหน่วยงาน	เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด (1)	เงินลงทุนระยะสั้น (2)	สินทรัพย์หมุนเวียน (3) = (1)+(2)	หนี้สินหมุนเวียน (4)	อัตราส่วน (เท่า) (3)/(4)
รวมภาครัฐ	2.08	1.42	5.05	2.73	1.28
รัฐบาลและหน่วยงาน	1.23	0.94	2.53	1.17	1.85
รัฐวิสาหกิจ	0.55	0.42	1.65	1.47	0.66
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	0.40	0.19	-	0.14	4.32

ที่มา: รายงานการเงินรวมภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

แนวทางการวิเคราะห์ได้เลือกรายการเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสดและเงินลงทุนระยะสั้นมาวิเคราะห์ เนื่องจากเป็นสินทรัพย์ที่นำมาใช้จ่ายได้ทันที ซึ่งหน่วยงานส่วนใหญ่มีความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้นค่อนข้างสูง ซึ่งต่างจากรัฐวิสาหกิจที่มีความสามารถจ่ายได้ทันทีน้อยกว่าหน่วยงานประเภทอื่น แต่จากรายละเอียดในรายงานการเงินของรัฐวิสาหกิจพบว่าสินทรัพย์หมุนเวียนเท่ากับ 1.65 ล้านล้านบาท ในขณะที่หนี้สินหมุนเวียนเท่ากับ 1.47 ล้านล้านบาท ซึ่งเพียงพอต่อการชำระหนี้

อย่างไรก็ตาม การมีสภาพคล่องที่สูงเกินไปจะทำให้ลดความสามารถในการนำเงินไปใช้จ่าย หรือลงทุนในงานด้านอื่น ๆ ที่มีความจำเป็น ดังนั้น ควรจัดให้มีสภาพคล่องให้พอดีกับการใช้จ่าย เพื่อไม่ให้เสียโอกาสในการนำเงินไปใช้จ่ายในงานที่เหมาะสมต่อไป

4.2 วิเคราะห์ผลการดำเนินงานปี 2562

อัตราส่วน = (ค่าใช้จ่ายรวม / รายได้รวม) *100

ตารางที่ 4 - 3 อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้

หน่วย: ล้านล้านบาท

ประเภทหน่วยงาน	รายได้รวม	ค่าใช้จ่ายรวม	อัตราส่วน (ร้อยละ)
รวมภาครัฐ	8.03	7.62	94.89
รัฐบาลและหน่วยงานกลาง	3.58	3.38	94.41
รัฐวิสาหกิจ	4.17	3.86	92.57
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	0.68	0.61	89.71

ที่มา: รายงานการเงินรวมภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ.2562

รายได้หลักของภาครัฐได้จากรายได้ภาษี โดยปี 2562 มีประมาณการและผลการจัดเก็บแต่ละประเภท ดังนี้

ตารางที่ 4 - 4 เปรียบเทียบประมาณการรายได้กับการจัดเก็บได้จริง

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ประมาณการ [1]	จัดเก็บได้จริง[2]	แตกต่าง	ร้อยละ
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	339,000	336,270	-2,730	0.81
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	702,600	694,753	-7,847	1.12
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	49,000	145,697	96,697	197.34
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	832,300	799,905	-32,395	3.89
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	61,000	62,056	1,056	1.73
ภาษีการขายเฉพาะ	666,577	586,028	-80,549	-12.08

ที่มา: [1]งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2561 - 2562 [2]รายงานการเงินรวมภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

นอกจากนี้ รายได้และค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ปี 2562 ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินของรัฐ และ รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินของรัฐ

อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (เท่า) = ยอดขาย/สินทรัพย์รวม

อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม ใช้วัดประสิทธิภาพของเงินลงทุนในสินทรัพย์รวมทั้งหมดว่าสามารถสร้างรายได้มากน้อยเพียงใด

ตารางที่ 4 - 5 การวิเคราะห์การใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์

หน่วย: ล้านล้านบาท

ประเภทหน่วยงาน	สินทรัพย์รวม (1)	รายได้รวม (2)	ค่าใช้จ่ายรวม (3)	รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย (4)	อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้ (ร้อยละ) (5)=(3)/(2)*100	อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (เท่า) (6)=(2)/(1)
รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินของรัฐ	6.68	3.82	3.59	0.23	93.98	0.57
รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินของรัฐ	9.13	0.35	0.26	0.09	74.29	0.04

ที่มา: รายงานการเงินรวมภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ.2561 - 2562

จากตารางที่ 4-5 อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินของรัฐคิดเป็นร้อยละ 93.98 ขณะที่ อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินของรัฐคิดเป็นร้อยละ 74.29 หากวิเคราะห์ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ จะพบว่ารัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินมีอัตราส่วนความสามารถในการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์สูงกว่ารัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินของรัฐมีความสามารถใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ในการสร้างรายได้รวมเท่ากับ 0.57 เท่า (1 บาทของสินทรัพย์สร้างรายได้ 0.57 บาท) แสดงให้เห็นว่า หากนำสินทรัพย์มาใช้ประโยชน์มากขึ้น หรือควบคุมค่าใช้จ่ายได้ดีจะทำให้มีผลการดำเนินการเพิ่มขึ้น

4.3 อัตราส่วนต่าง ๆ ต่อหัวประชากร ปี 2562

ตารางที่ 4 - 6 อัตราส่วนต่าง ๆ ต่อหัวประชากร ปี 2562

หน่วย: บาท

รายการ	ปี 2561	ปี 2562	เพิ่มขึ้น / -ลดลง	ร้อยละ
จำนวนประชากร (ล้านคน) [1]	66.41	66.56	0.15	0.23
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน[2]	216,500	236,681	20,181	9.32
หนี้สินระยะยาว[2]	135,554	147,901	12,347	9.11
ทุน[2]	122,077	135,642	13,565	11.11
รายได้รวม[2]	116,010	120,704	4,694	4.05
ค่าใช้จ่ายรวม[2]	109,025	114,464	5,439	4.99

ที่มา: [1] รายงานสถิติจำนวนประชากร กรมการปกครอง [2] รายงานการเงินรวมภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

4.4 สัดส่วนหนี้สินระยะยาว เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

การวัดขนาดของหนี้สินหมุนเวียนและหนี้สินระยะยาว มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบขนาดของหนี้สินระยะยาวกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) โดยได้นำสถานะหนี้สินไม่หมุนเวียนต่าง ๆ เปรียบเทียบกับ GDP

ตารางที่ 4 - 7 สัดส่วนหนี้สินระยะยาว เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ปี 2561 - 2562

หน่วย: ล้านล้านบาท

ประเภท	2561[1]	2562[1]	เพิ่ม / (ลด)		ร้อยละของประมาณการ GDP[4]		ร้อยละของ GDP ที่เกิดขึ้นจริง[5]	
			จำนวน	ร้อยละ	2561	2562	2561	2562
ก. ประมาณการ GDP[2]	**16.07**	**17.56**	**1.49**	**9.27**	-	-	-	-
ข. GDP ณ ราคาตลาด (ข้อมูลจริง)[3]	**16.37**	**16.88**	**0.51**	**3.12**	-	-	-	-
ค. หนี้สินไม่หมุนเวียน	**9.00**	**9.84**	**0.84**	**9.33**	**56.01**	**56.04**	**54.98**	**58.29**
- เงินกู้ยืมระยะยาว	5.88	6.39	0.51	8.67	36.59	36.39	35.92	37.86
- ประมาณการหนี้สินระยะยาว	1.53	1.70	0.17	11.11	9.52	9.68	9.35	10.07
- หนี้สินไม่หมุนเวียนอื่น	0.74	0.96	0.22	29.73	4.61	5.47	4.52	5.69

ที่มา: [1] รายงานการเงินรวมภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ.2562 [2] งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2561-2562 [3] GDP ณ ราคาตลาด สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ [4] คำนวณจาก (ค.)/(ก.) และ [5] คำนวณจาก (ค.)/(ข.)

1. สัดส่วนหนี้สาธารณะตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ณ สิ้นเดือนกันยายน 2562 ที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะรายงานไว้ เท่ากับ 6.90 ล้านล้านบาท ร้อยละ 41.10 ของ GDP ซึ่งยังคงอยู่ภายใต้กรอบที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 60 ของ GDP

2. แม้ว่าการบริหารหนี้สาธารณะจะยังอยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนด แต่จากรายงานการเงินรวมภาครัฐปี 2562 สัดส่วนหนี้สินระยะยาว (มีระยะเวลาเกินกว่า 1 ปี) มีจำนวน 9.84 ล้านล้านบาท

หรือประมาณร้อยละ 58.29 ของ GDP ที่เกิดขึ้นจริง โดยมีรายการสำคัญ เช่น เงินกู้ยืมระยะยาว 6.39 ล้านล้านบาท หรือร้อยละ 37.86 ของ GDP ประมาณการหนี้สินระยะยาว 1.70 ล้านล้านบาท หรือ ร้อยละ 10.07 ของ GDP อย่างไรก็ตาม การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรคำนึงถึงหนี้สินระยะยาวอื่นนอกจากหนี้สาธารณะด้วย

3. สัดส่วนหนี้สินระยะยาวอาจมีความคลาดเคลื่อน หากการประมาณการ GDP สูงหรือต่ำไปอย่างมีนัยสำคัญ

สรุป

สินทรัพย์มีการเติบโตมากขึ้น โดยสินทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่คือ ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์ และเงินลงทุนระยะยาว ส่วนของหนี้สินที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เกิดจากเงินกู้ยืมระยะยาว และประมาณการหนี้สินระยะยาว รายได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากรัฐวิสาหกิจ รองลงมาคือ รายได้จากภาษี สำหรับการประมาณการรายได้ภาษีกับที่จัดเก็บจริงมีความแตกต่างกัน ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นต้นทุนขาย และค่าใช้จ่ายบุคลากร โดยมีอัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้รวมประมาณร้อยละ 95 ทั้งนี้ ปี 2562 มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2561 ร้อยละ 10.46 แต่ยังคงมีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย 0.42 ล้านล้านบาท

หน่วยงานทุกประเภทมีสภาพคล่องสูง อย่างไรก็ดี การมีสภาพคล่องสูงเกินไปอาจเสียโอกาสในการนำเงินไปลงทุนด้านอื่นที่จำเป็นได้ และความสามารถในการใช้ประโยชน์ของสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินของรัฐมีอัตราส่วนที่สูงมาก แต่มีอัตรากำไรประมาณร้อยละ 6 ของรายได้รวม แสดงให้เห็นว่า หากใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ให้มากขึ้น หรือควบคุมค่าใช้จ่ายได้ดีจะทำให้ผลประกอบการเพิ่มสูงขึ้น

อัตราส่วนต่อหัวประชากรที่เกี่ยวข้องกับระยะยาวเปรียบเทียบปี 2561 - 2562 พบว่าสินทรัพย์ไม่หมุนเวียนเพิ่มขึ้น ร้อยละ 9.32 และหนี้สินระยะยาวเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.33 โดยปี 2562 มีหนี้สินระยะยาวต่อคนเท่ากับ 12,347 บาท

ข้อสังเกตของ PBO
แม้ว่าการบริหารหนี้สาธารณะจะยังอยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนด แต่จากรายงานการเงินรวมภาครัฐปี 2562 สัดส่วนหนี้สินระยะยาว (มีระยะเวลาเกินกว่า 1 ปี) มีจำนวน 9.84 ล้านล้านบาท หรือร้อยละ 58.29 ของ GDP ที่เกิดขึ้นจริง **ดังนั้น การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีควรมีการบริหารสภาพคล่องให้มีจำนวนเงินที่เหมาะสมกับความจำเป็นในการดำเนินงาน อีกทั้งการบริหารหนี้สินระยะยาวทั้งหมดจะต้องคำนึงถึงหนี้สาธารณะ และหนี้สินระยะยาวต่าง ๆ ที่เกิดจากส่วนราชการและหน่วยงาน โดยจัดทำแผนการบริหารที่ครอบคลุมเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณอย่างเหมาะสม**

ส่วนที่ 5
ประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ

5.1 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายย้อนหลัง 3 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562)

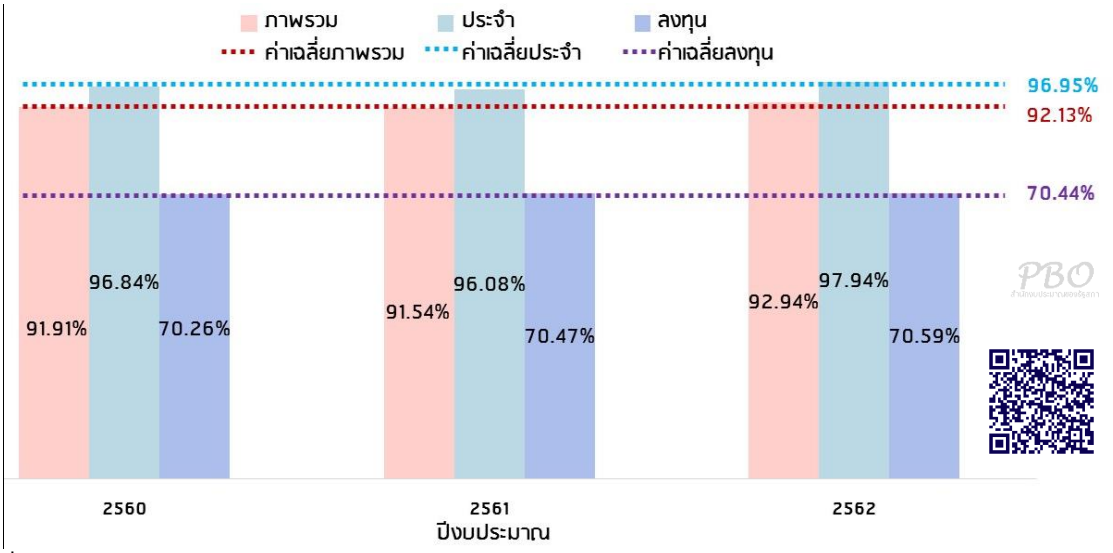
ประสิทธิภาพการเบิกจ่าย เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยรับงบประมาณตามมาตรา 17 (3) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

1) รายจ่ายภาพรวม มีอัตราการเบิกจ่ายเฉลี่ยร้อยละ 92.13 โดยเบิกจ่าย**สูงที่สุด**ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 คิดเป็นร้อยละ 92.94 **รองลงมา** คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 คิดเป็นร้อยละ 91.91 และร้อยละ 91.54 ตามลำดับ

2) รายจ่ายประจำ มีอัตราการเบิกจ่ายเฉลี่ยร้อยละ 96.95 โดยเบิกจ่าย**สูงที่สุด**ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 คิดเป็นร้อยละ 97.94 **รองลงมา** คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 คิดเป็นร้อยละ 96.84 และร้อยละ 96.08 ตามลำดับ

3) รายจ่ายลงทุน มีอัตราการเบิกจ่ายเฉลี่ยร้อยละ 70.44 โดยเบิกจ่าย**สูงที่สุด**ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 คิดเป็นร้อยละ 70.59 **รองลงมา** คือ ปีงบประมาณ 2561 และปีงบประมาณ 2560 คิดเป็นร้อยละ 70.47 และร้อยละ 70.26 ตามลำดับ ตามแผนภาพที่ 5-1

แผนภาพที่ 5 - 1 ร้อยละผลการเบิกจ่ายงบประมาณย้อนหลัง 3 ปี
(ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562)



ที่มา: ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานกลางมีการกำหนดมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณอย่างต่อเนื่องทุกปี แต่ยังไม่สามารถช่วยกระตุ้นการเบิกจ่ายงบประมาณให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ยกตัวอย่างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2561 เห็นชอบมาตรการด้านการงบประมาณเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บท โดยกำหนดเป้าหมายการการเบิกจ่ายภาพรวมใน ไตรมาสที่ 1 - 4 เป็นร้อยละ 32 54 77 และ 100 ตามลำดับ ส่วนรายจ่ายลงทุนกำหนดเป้าหมายเป็นร้อยละ 20 45 65 และ 100 ตามลำดับ

แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังไม่สามารถช่วยเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดเพื่อให้มีเม็ดเงินลงสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะรายจ่ายลงทุน เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมาหน่วยงานส่วนใหญ่จะเบิกจ่ายงบประมาณในลักษณะรายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุนประเภทดำเนินการปีเดียว รวมทั้งเบิกจ่ายงบประมาณไปบริหารจัดการเองทั้งจำนวน (เงินอุดหนุน) แต่ยังไม่สามารถเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุนในจำนวนเงินที่สูงได้ โดยเฉพาะรายการผูกพันข้ามปีงบประมาณ เนื่องจากหลายหน่วยงานจะลงนามทำสัญญาก่อหนี้ผูกพันได้ในช่วงปลายปีงบประมาณ ประกอบกับมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังได้เฉพาะกรณีที่หน่วยรับงบประมาณได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นงบประมาณและได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบกระทรวงการคลังแล้วเท่านั้น ทำให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าและต้องขอกันเงินไว้เบิกจ่ายงบประมาณในปีถัดไป

จากข้อมูลข้างต้น สามารถจัดอันดับกระทรวง/หน่วยงานที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 สูงสุด/ต่ำสุด 5 อันดับแรก จำแนกตามประเภทรายจ่าย (ไม่รวมงบกลาง ทุนหมุนเวียน รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง) ตามแผนภาพที่ 5-2

แผนภาพที่ 5 - 2 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี
(ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562) สูงสุด/ต่ำสุด 5 อันดับ



ที่มา: ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2562

5.2 สรุปผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

5.2.1 มาตรการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

1) กำหนดเป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

(ตามหนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร 0702/238 ลงวันที่ 14 มกราคม 2563)

ตารางที่ 5 - 1 เป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

หน่วย: ร้อยละ

แผนฯ	ไตรมาส 1	ไตรมาส 2	ไตรมาส 3	ไตรมาส 4
ภาพรวม	23	54	77	100
รายจ่ายประจำ	28	58	80	100
รายจ่ายลงทุน	8	40	65	100

ที่มา: มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2563 เห็นชอบมาตรการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
หมายเหตุ: ให้หน่วยรับงบประมาณเตรียมการจัดซื้อจัดจ้าง แต่จะลงนามสัญญาได้เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ประกาศใช้

2) เร่งรัดการใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพัน

2.1) งบประมาณรายจ่ายที่ต้องดำเนินการหรือเบิกจ่ายโดยสำนักงานในส่วนภูมิภาค ให้หน่วยรับงบประมาณเร่งส่งเงินจัดสรรไปยังสำนักงานในส่วนภูมิภาค**ภายในห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอนุมัติเงินจัดสรร**

2.2) รายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีที่เป็นรายจ่ายลงทุนรายการใหม่ ให้หน่วยรับงบประมาณจัดส่งรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ แบบรูปรายการสิ่งก่อสร้าง ราคากลาง และรายละเอียดประกอบที่เกี่ยวข้อง หากไม่เกินวงเงินที่สำนักงบประมาณให้ความเห็นชอบให้แจ้งสำนักงบประมาณทราบและดำเนินการทำสัญญาก่อหนี้ผูกพันต่อไปได้

3) กำหนดระยะเวลาการส่งมอบงาน

3.1) รายการปีเดียว ให้หน่วยรับงบประมาณพิจารณากำหนดระยะเวลาส่งมอบงานให้รวดเร็วขึ้น เพื่อให้ทันการเบิกจ่ายภายในเดือนกันยายน 2563

3.2) รายการผูกพันใหม่ ควรดำเนินการก่อหนี้ผูกพันให้แล้วเสร็จภายในเดือนพฤษภาคม 2563

5.2.2 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 3,200,000.0000 ล้านบาท มีการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายภาพรวมจากระบบ GFMIS กรมบัญชีกลาง ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563 จำนวน 2,043,027.8563 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 63.84 ของวงเงินงบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง และคงเหลืองบประมาณทั้งสิ้น 1,156,972.1437 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.16 ของวงเงินงบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง

ตารางที่ 5 - 2 เปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายงบประมาณ ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563 กับเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณตามมาตรการฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	งบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง	ผลการเบิกจ่าย		เป้าหมายไตรมาสที่ 3 (ร้อยละ)	สูง/ต่ำ กว่าเป้าหมาย (ร้อยละ)	คงเหลือ	
		จำนวนเงิน	ร้อยละ			จำนวนเงิน	ร้อยละ
รายจ่ายภาพรวม	3,200,000.0000	2,043,027.8563	63.84	77	-13.16	1,156,972.1437	36.16
รายจ่ายประจำ	2,555,574.3030	1,888,864.2608	73.91	80	-6.09	666,710.0422	26.09
รายจ่ายลงทุน	644,425.6970	154,163.5955	23.92	65	-41.08	490,262.1015	76.08

ที่มา: ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563

จากตารางที่ 5-2 พบว่า รายจ่ายภาพรวมเบิกจ่ายแล้วทั้งสิ้น 2,043,027.8563 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 63.84 ประกอบด้วย รายจ่ายประจำเบิกจ่ายแล้ว 1,888,864.2608 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 73.91 และรายจ่ายลงทุนเบิกจ่ายแล้ว 154,163.5955 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 23.92 จากข้อมูลดังกล่าว คาดว่าเมื่อสิ้นไตรมาสที่ 3 ผลการเบิกจ่ายภาพรวมจะไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด เนื่องจากรายจ่ายลงทุนเบิกจ่ายได้เพียงร้อยละ 23.92 ในขณะที่เป้าหมายการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนในไตรมาสที่ 3 อยู่ที่ร้อยละ 65

ทั้งนี้ กระทรวง/หน่วยงานของรัฐที่มีผลการเบิกจ่ายในภาพรวมปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563 สูงสุด/ต่ำสุด 5 อันดับ ดังนี้

➢ **5 อันดับกระทรวง/หน่วยงานที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณภาพรวมสูงสุด** ได้แก่ **① รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง จำนวน 62,709.4658 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 100** ② หน่วยงานอื่นของรัฐจำนวน 578.9642 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 98.92 ③ กระทรวงแรงงานจำนวน 69,491.1135 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 96.42 ④ ทุนหมุนเวียนจำนวน 182,513.6111 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 89.39 และ ⑤ รัฐวิสาหกิจจำนวน 135,055.9133 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 87.02 ตามลำดับ

➢ **5 อันดับกระทรวง/หน่วยงานที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณภาพรวมต่ำสุด** ได้แก่ **① จังหวัดและกลุ่มจังหวัด จำนวน 1,236.2651 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.24** ② กระทรวงคมนาคมจำนวน 47,215.2906 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 26.81 ③ ส่วนราชการในพระองค์จำนวน 3,893.2029 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 39.84 ④ หน่วยงานของรัฐสภาจำนวน 3,830.0871 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 41.11 และ ⑤ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จำนวน 44,874.6301 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 41.52 ตามลำดับ (แผนภาพที่ 5-3)

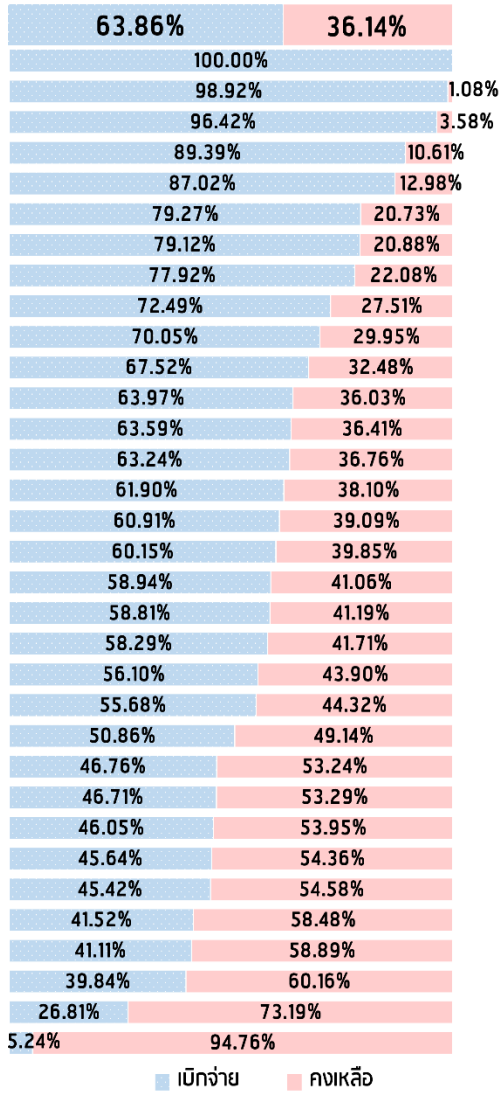
แผนภาพที่ 5 - 3 สรุปผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563

หน่วย: ล้านบาท

ลำดับ	กระทรวง/หน่วยงาน	งบประมาณหลังโอนปลี่ยนแปลง	เบิกจ่าย	คงเหลือ
รวมทั้งสิ้น		3,200,000.0000	2,043,027.8563	1,156,972.1437
1	รายการเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	62,709.4658	62,709.4657	0.0001
2	หน่วยงานอื่นของรัฐ	585.2658	578.9642	6.3016
3	กระทรวงแรงงาน	72,069.9385	69,491.1135	2,578.8250
4	ทุนหมุนเวียน	204,173.8957	182,513.6111	21,660.2846
5	รัฐวิสาหกิจ	155,202.8239	135,055.9133	20,146.9106
6	กระทรวงการอุดมศึกษาฯ	126,392.1009	100,195.2393	26,196.8616
7	หน่วยงานของศาล	21,184.4390	16,760.9920	4,423.4470
8	หน่วยงานขององค์กรอิสระฯ	17,215.6347	13,413.6013	3,802.0334
9	กระทรวงการต่างประเทศ	8,733.6229	6,330.6636	2,402.9593
10	กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ	21,173.3929	14,831.0397	6,342.3532
11	งบกลาง	518,770.9180	350,257.3065	168,513.6115
12	กระทรวงการคลัง	249,201.3484	159,423.1525	89,778.1959
13	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	54,327.5209	34,546.0607	19,781.4602
14	กระทรวงมหาดไทย	352,122.6483	222,693.6467	129,429.0016
15	กระทรวงศึกษาธิการ	367,744.7150	227,638.0833	140,106.6317
16	กระทรวงสาธารณสุข	137,389.4062	83,686.8696	53,702.5366
17	กระทรวงยุติธรรม	26,757.5704	16,094.6986	10,662.8718
18	สภากาชาดไทย	10,651.1109	6,278.0153	4,373.0956
19	สำนักนายกรัฐมนตรี	38,783.5913	22,808.1736	15,975.4177
20	ส่วนราชการไม่สังกัดฯ	132,193.0030	77,049.5301	55,143.4729
21	กระทรวงพาณิชย์	7,406.3714	4,154.6528	3,251.7186
22	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	5,888.9023	3,279.1074	2,609.7949
23	กระทรวงดิจิทัลฯ	6,786.2583	3,451.4123	3,334.8460
24	กระทรวงกลาโหม	229,659.6090	107,393.2332	122,266.3758
25	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ	30,190.0759	14,101.7416	16,088.3343
26	กระทรวงอุตสาหกรรม	5,183.7988	2,386.9423	2,796.8565
27	กระทรวงวัฒนธรรม	8,506.3733	3,882.6951	4,623.6782
28	กระทรวงพลังงาน	2,141.0391	972.4552	1,168.5839
29	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	108,074.1976	44,874.6301	63,199.5675
30	หน่วยงานของรัฐสภา	9,317.7713	3,830.0871	5,487.6842
31	ส่วนราชการในพระองค์	9,770.9469	3,893.2029	5,877.7440
32	กระทรวงคมนาคม	176,095.1827	47,215.2906	128,879.8921
33	จังหวัดและกลุ่มจังหวัด	23,597.0609	1,236.2651	22,360.7958

สูงสุด

ต่ำสุด



ที่มา: ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563

หมายเหตุ: หน่วยงานส่วนราชการในพระองค์มียอดงบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลงสูงกว่า พ.ร.บ. 2563 เนื่องจากมีการโอนอัตรากำลังพลและงบประมาณเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับกรมทหารราบที่ 1 และกรมทหารราบที่ 11 จากกระทรวงกลาโหมไปสังกัดส่วนราชการในพระองค์

ข้อสังเกต PBO

1) หน่วยงานกลางและหน่วยรับงบประมาณควรร่วมกันกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายแต่ละไตรมาสให้ชัดเจน โดยเฉพาะรายจ่ายลงทุนเพื่อให้สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานจริง

2) หน่วยรับงบประมาณ ควรมีการเตรียมความพร้อมของข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการลงทุนที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณไว้ล่วงหน้า เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ทันทีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายซึ่งจะทำให้หน่วยรับงบประมาณสามารถก่อหนี้ผูกพัน รวมทั้งเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามแผนฯ และเป้าหมายที่กำหนด

3) จากการที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 43 กำหนดให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังได้เฉพาะกรณีที่ได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณและได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบกระทรวงการคลังแล้วเท่านั้น ประกอบกับในช่วงที่ผ่านมาผลการเบิกจ่ายงบประมาณโดยเฉพาะรายจ่ายลงทุนส่วนใหญ่ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดมาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายและเบิกจ่ายได้ทันภายในเดือนกันยายน 2563 รวมทั้งสามารถเร่งรัดการก่อหนี้ผูกพันให้แล้วเสร็จ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จึงเห็นสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัด ติดตาม และกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด เพื่อให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

4) จากข้อมูลผลการเบิกจ่ายงบประมาณในระบบ GFMIS ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2563 พบว่าหน่วยรับงบประมาณส่วนใหญ่มีการเบิกจ่ายงบประมาณต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการนำผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับศักยภาพการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณตามที่ได้กำหนดนโยบายและแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ

ส่วนที่ 6
การวิเคราะห์ผลกระทบต่อกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

โดยที่บทบัญญัติมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้ “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพ และมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม” โดยในส่วนของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น **มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561** ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ ดังนี้

(1) งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น

(2) งบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐและสวัสดิการของบุคลากรภาครัฐต้องตั้งไว้อย่างเพียงพอ

(3) งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐซึ่งเป็นหนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังกู้ยืมหรือค้ำประกันต้องตั้งเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินอย่างเพียงพอ

(4) ภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด

(5) ภาระทางการเงินเพื่อชดเชยต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการ รวมทั้งความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามมาตรา 28 ต้องตั้งงบประมาณให้ในโอกาสแรกที่กระทำได้

(6) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่จำเป็นเร่งด่วนของรัฐ

อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลไม่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายตามหลักเกณฑ์ข้างต้นได้ ให้แสดงเหตุผลความจำเป็น และมาตรการแก้ไขต่อรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นด้วย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ กำหนดสัดส่วนเพื่อเป็นกรอบในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีอีกด้วย ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการดังกล่าวได้ออกประกาศกำหนดสัดส่วนการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไว้ดังนี้

(1) สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง “รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” ต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 7.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ให้ตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 1.5 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(3) สัดส่วนของงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้เงินของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระ ต้องตั้งตามภาระที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในปีงบประมาณนั้น

(4) สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(5) สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายต้องไม่เกินร้อยละ 8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ทั้งนี้ PBO ได้วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 แล้วพบว่า การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี**ยังอยู่ภายใต้สัดส่วนของกรอบวินัยการเงินการคลัง** ตามที่กฎหมายและประกาศคณะกรรมการนโยบายวินัยการเงินการคลังของรัฐกำหนดไว้ ดังนี้

(1) รายจ่ายลงทุน มีจำนวน**ทั้งสิ้น 674,868.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี** (จำนวน 3,300,000 ล้านบาท) ซึ่งสูงกว่ากรอบเล็กน้อยประมาณร้อยละ 0.5 และมีจำนวนไม่น้อยกว่าวงเงินขาดดุลงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 623,000 ล้านบาท

(2) การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณสำหรับรายการใหม่ที่จะเริ่มก่อหนี้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ) มีจำนวนทั้งสิ้น 246,224.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากเพดานไม่เกินร้อยละ 10

(3) ภาระทางการเงินที่รัฐต้องรับชดเชยให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่สูญเสียรายได้ หรือต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 865,892 ล้านบาท **มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 26.2** ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากเพดานไม่เกินร้อยละ 30

ซึ่งยอดคงค้างดังกล่าว รัฐบาลควรตั้งงบประมาณรายจ่ายชดเชยให้ในโอกาสแรกที่กระทำได้ตามมาตรา 20 (5) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อมิให้กระทบต่อฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านั้น

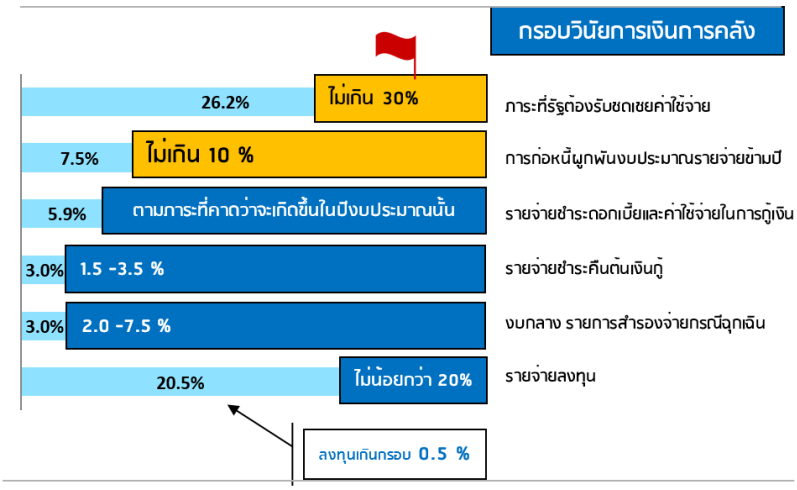
(4) รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ มีจำนวน**ทั้งสิ้น 99,000.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.0** ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากเพดานไม่น้อยกว่าร้อยละ 1.5 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5

(5) รายจ่ายชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน ตั้งไว้จำนวนทั้งสิ้น 194,454.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.9 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ตั้งตามภาระที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจริงในปีงบประมาณนั้น

(ทั้งนี้ ตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ปรับปรุงครั้งที่ 1 (เดือนเมษายน 2563) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะประมาณการว่าจะมีค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ 182,956.7 ล้านบาท)

(6) รายจ่ายงบกลาง “รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” ตั้งไว้จำนวนทั้งสิ้น 99,000.0 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.0 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากเพดานไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 7.5

แผนภาพที่ 6 - 1 สัดส่วนรายจ่ายตามกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ
ต่องวดเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ และรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

สำหรับการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังที่จะส่งผลต่อภาระทางการคลังในระยะยาว[1] ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการฯ จะต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี**นั้น พบว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 รัฐบาลยังมีภาระคงค้างที่ต้องชดเชยให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) จำนวนรวมทั้งสิ้น 865,892 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 26.2 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564** แม้จะคงอยู่ภายใต้กรอบกรอบวินัยการเงินการคลัง แต่ก็บ่งชี้ว่ารัฐบาลยังคงมีภาระงบประมาณที่ต้องชดเชยการสูญเสียรายได้ให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) อีกเป็นจำนวนมาก

โดยเฉพาะในภาวะที่ระบบเศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ซึ่งรัฐบาลอาจมอบหมายให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) ดำเนินมาตรการ โครงการ หรือกิจกรรมกึ่งการคลังใหม่ ๆ เพื่อพยุงระบบเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่กิจกรรม และโครงการเดิมที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ (SFIs) ดำเนินการอยู่ก่อนแล้วมีอยู่กว่า 90 โครงการ ซึ่งมีบางโครงการได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้กว่า 10 ปี (สิ้นสุดโครงการปี 2567 และ 2570) เช่น โครงการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในโครงการสนับสนุนสินเชื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนแก่สถาบันเกษตรกรเพื่อรวบรวมและแปรรูปยางพารา โครงการส่งเสริมสินเชื่อเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอ้อยอย่างครบวงจร โครงการสนับสนุนสินเชื่อพัฒนาการเกษตรแบบแปลงใหญ่ เป็นต้น **ซึ่งอาจทำให้ยอดคงค้างชำระจากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ**

[1] มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินและการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และมติคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในการประชุม ครั้งที่ 1/2561 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 ได้ออกประกาศเพื่อกำหนดให้การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการดังต่อไปนี้ เป็นการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต (1) การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินการระหว่างปีงบประมาณ ที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์กำหนดให้ต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีโดยมีผลให้เกิดภาระต่องบประมาณไม่ว่าในปีงบประมาณใด หรือก่อหนี้ผูกพันมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณ หรือ (2) การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการของหน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ

ดังกล่าว มีจำนวนและสัดส่วนเกินกว่าเพดานที่กฎหมายกำหนดไว้ อันจะกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาลในระยะยาวได้ จึงเป็นสิ่งที่พึงระวังอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ PBO ยังได้ทำการวิเคราะห์ประเด็นอื่น ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลังของรัฐบาลในอนาคต ดังนี้

(1) งบประมาณ "รายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐและสวัสดิการของบุคลากรภาครัฐ" ได้ตั้งไว้อย่างเพียงพอหรือไม่

รายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐและสวัสดิการของบุคลากรภาครัฐเป็น "หนี้ตามกฎหมาย" ที่รัฐต้องจ่ายให้แก่บุคลากรของรัฐ รวมถึงบุคคลในครอบครัว และผู้ทรงสิทธิต่าง ๆ ตามที่กฎหมายหรือระเบียบของทางราชการกำหนดภายใต้งบบุคลากร อันได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าตอบแทนพนักงานราชการ และงบดำเนินงานหรืองบรายจ่ายอื่น ที่อยู่ในหมวดค่าตอบแทน เช่น ค่าตอบแทนเหมาจ่ายแทนการจัดหารถประจำตำแหน่ง ค่าเช่าบ้าน ค่าตอบแทนเงินเดือนเต็มขั้น ค่าตอบแทนพิเศษ เงินสมทบกองทุนประกันสังคม เงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ และเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งรายจ่ายเหล่านี้เมื่อมีภาระหนี้เกิดขึ้น และหนี้นั้นถึงกำหนดชำระแล้ว หากงบประมาณที่ตั้งไว้ไม่เพียงพอรัฐบาลก็จะต้องหางบประมาณจากส่วนอื่นมาใช้จ่าย เช่น การขอใช้งบกลางรายการเงินสำรองจ่าย หรือให้ส่วนราชการหน่วยงานต้นสังกัดทำการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณจากรายการอื่นมาชำระหนี้ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐในส่วนอื่น ๆ ได้ในที่สุด พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงกำหนดให้ตั้งไว้อย่างเพียงพอ

ทั้งนี้ จากการประมวลผลของ PBO พบว่ารายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐและสวัสดิการของบุคลากรภาครัฐ (รวมงบประมาณภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐ งบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร และค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ) โดยเฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2563 มีสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่ที่ร้อยละ 37.45

สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีการตั้งงบประมาณเพื่อการดังกล่าวไว้จำนวนทั้งสิ้น 1,242,178.27 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 37.64 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (จำนวน 3,300,000 ล้านบาท) ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ย ซึ่งน่าจะเพียงพอกับความจำเป็นที่ต้องใช้จ่าย

อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายบางรายการ เช่น ค่ารักษาพยาบาล เงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถประมาณการได้อย่างแน่นอน ทำให้บางปีงบประมาณตั้งไว้ไม่เพียงพอ เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (มติ ครม.วันที่ 24 กันยายน 2562) มีการอนุมัติงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายฯ มาใช้จ่ายในแผนงานบุคลากรภาครัฐจำนวน 45,659 ล้านบาท ทำให้ในปีงบประมาณต่อมารัฐบาลได้เพิ่มวงเงินงบประมาณเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐมากขึ้นกว่า 4 หมื่นล้านบาท เพื่อลดความเสี่ยงต่อกรอบวินัยการเงินการคลังดังกล่าว

(2) ภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเงินเข้า "สมทบหรือชดเชย" เพื่อการใด ๆ ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ตามเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

เงินสมทบหรือเงินชดเชยดังกล่าวนี้ จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้ “รัฐบาล” ส่งเงินเข้าร่วมสมทบหรือชดเชย เช่น เงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งกำหนดให้มีการจ่ายเงินสมทบ 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ซึ่งกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนทุกครั้งของการจ่ายค่าจ้าง ดังนั้น รัฐบาลเองก็ต้องส่งเงินเข้าสมทบตามกำหนดเช่นกัน

การที่รัฐบาลไม่ได้ตั้งงบประมาณเข้าสมทบตามเวลาที่กฎหมายกำหนด นอกจากจะทำให้กองทุนหรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบขาดประโยชน์จากรายได้และดอกผลของเงินดังกล่าว รวมถึงทำให้สมาชิกได้รับสวัสดิการในคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรได้รับแล้ว **ในระยะยาวหนี้สินดังกล่าวจะพอกพูนเป็นภาระทางการคลังก้อนใหญ่ อันจะส่งผลต่อเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังในที่สุด เช่น กองทุนประกันสังคม ในสังกัดสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลมียอดเงินสมทบคงค้างสะสมจำนวนกว่า 7 หมื่นล้านบาท** ทั้งนี้ ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎรได้จัดสรรงบประมาณจากการปรับลดได้ จำนวน 11,240.2061 ล้านบาท เพื่อชำระเงินสมทบที่คงค้างดังกล่าวให้แก่สำนักงานประกันสังคม (รายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ) แม้ว่าจะสามารถลดจำนวนคงค้างลงได้ระดับหนึ่ง แต่ยังคงมีหนี้ค้างชำระที่จะเป็นภาระงบประมาณแผ่นดินอีกจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 รัฐบาลได้ปรับปรุงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินสมทบหรือเงินชดเชยที่จะเกิดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว สำหรับยอดค้างชำระที่มีอยู่ก่อนแล้วก็ควรทยอยจัดสรรสมทบให้ครบถ้วนโดยเร็ว

ตารางที่ 6 - 1 ตัวอย่างเงินสมทบหรือเงินชดเชยที่รัฐบาลต้องส่งเงินตามกฎหมาย

ประเภทเงินสมทบ	ลักษณะของการสมทบ	กำหนดเวลาจ่ายเงินสมทบ
1.เงินสมทบกองทุนประกันสังคม	นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล	ทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้าง
2.เงินสมทบกองทุนการออมแห่งชาติ	สมาชิก และรัฐบาล	การจ่ายเงินสมทบให้จ่ายภายในสิ้นเดือนถัดจากเดือนที่สมาชิกจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน
3.เงินสมทบ และเงินชดเชยเข้ากองทุนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)	สมาชิก เงินสะสม รัฐบาล เงินสมทบ และเงินชดเชย	- ให้ส่วนราชการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนให้สมาชิกในจำนวนที่เท่ากับอัตราเงินสะสมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงพร้อมการส่งเงินสะสมนั้น - ให้ส่วนราชการส่งเงินชดเชยเข้ากองทุนให้แก่สมาชิกตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงทุกครั้งที่มีการจ่ายเงินเดือนให้แก่สมาชิก

ที่มา: พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533 พ.ร.บ. การออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 และพ.ร.บ. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

ทั้งนี้ จากตารางข้างบนจะเห็นว่าการส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยในฐานะรัฐบาลนั้นมีหลายลักษณะ เช่น การส่งเงินสมทบและเงินชดเชยเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) จะให้

ส่วนราชการต้นสังกัดเป็นผู้ส่งเงินเข้ากองทุน ซึ่งปัจจุบันงบประมาณในส่วนดังกล่าวตั้งไว้ในงบกลาง “เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ” ส่วนกรณีการส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมนั้น ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดที่มีลูกจ้างซึ่งต้องเป็นผู้ประกันตน ส่วนราชการนั้นต้องขอรับการจัดสรรงบประมาณและส่งเงินสมทบในฐานะ “นายจ้าง” ส่วนหนึ่ง และในฐานะ “รัฐบาล” ต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งโดยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 การส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยในส่วนนี้ต้องในฐานะ “รัฐบาล” เท่านั้น

(3) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง “รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” ได้ตั้งไว้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

ซึ่งตามมาตรา 20 (6) งบกลาง **“รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น”** ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ

2. การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง

3. ใช้จ่ายในภารกิจที่จำเป็นเร่งด่วนของรัฐ

ทั้งนี้ **จากข้อมูลในอดีตพบว่าเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นตั้งไว้ในจำนวนค่อนข้างสูงกว่าความจำเป็น**ทำให้มีเงินเหลือจ่าย จึงมีการจัดสรรเงินสำรองจ่ายดังกล่าวให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินกิจกรรม โครงการที่มิได้เป็นกรณีฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเร่งด่วน **ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการตั้งงบกลางเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น** ตัวอย่างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ได้มีการนำงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไปใช้จ่ายในกิจกรรมอย่างอื่น เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2562 ที่อนุมัติการจัดสรรงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายฯ ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่กันไว้เบิกจ่ายเหลื่อมปีและของปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวนรวม 45,659 ล้านบาท ไปเป็นค่าใช้จ่ายเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ และค่าใช้จ่ายบุคลากรของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

ข้อสังเกต PBO
1) รายจ่ายลงทุน ตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้ตั้งไว้จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้นด้วย แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดนิยามศัพท์ของคำว่า **“รายจ่ายลงทุน”** ไว้เป็นการเฉพาะ จึงอาจทำให้เกิดความเข้าใจสับสนกับ**“งบลงทุน”** ซึ่งรายจ่ายลงทุนนั้นนอกจากงบลงทุนตามหลักการจำแนกประเภทงบรายจ่ายของสำนักงบประมาณ แล้วยังรวมไปถึง**งบรายจ่ายอื่น ๆ** ที่มีการเบิกจ่ายในลักษณะงบลงทุนด้วย จึงทำให้การพิจารณาว่าการตั้งงบประมาณรายจ่ายลงทุนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่เป็นเรื่องยาก เนื่องจากไม่เป็นที่แน่ชัดว่า “รายจ่ายลงทุน” ที่แสดงไว้ในเอกสารงบประมาณประมวลผลมาจากงบประมาณรายจ่าย “รายการ” ใดบ้าง

ข้อสังเกต PBO

นอกจากนี้ โดยเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องมีงบประมาณรายจ่ายลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละที่กฎหมายกำหนด ก็เพื่อเป็นหลักประกันให้รัฐมีงบประมาณสำหรับการลงทุนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมตามนโยบายสำคัญของประเทศ อันจะนำพาประเทศชาติให้พัฒนาเจริญก้าวหน้าต่อไป **รายจ่ายลงทุน** จึงไม่ควรให้หมายรวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง ปรับปรุง อาคารที่ทำการ ค่าครุภัณฑ์สำนักงาน ในการดำเนินงานโดยปกติของส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ อันมีลักษณะเสมือนเป็น **“รายจ่ายประจำ”** นั่นเอง

ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวบรรลุผลตามเจตนารมณ์ PBO เห็นว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมายโดยเพิ่มบทนิยามศัพท์คำว่า **“รายจ่ายลงทุน”** และ**“รายจ่ายประจำ”** ไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐให้ชัดเจน

2) การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยลดข้อจำกัดของระบบงบประมาณรายจ่ายแบบปีเดียวสำหรับการดำเนินงาน กิจกรรม โครงการของรัฐที่ไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีงบประมาณ จึงให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ สามารถก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณได้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวย่อมสร้างภาระผูกพันไปถึงงบประมาณรายจ่ายในปีต่อ ๆ ไป มากน้อยขึ้นอยู่กับมูลค่าโครงการ และระยะเวลาที่ผูกพันงบประมาณนั้น การก่อหนี้ผูกพันงบประมาณไว้จำนวนมาก มีผลกระทบต่อภาระการคลังในอนาคต สุ่มเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ และยังทำให้คณะรัฐมนตรีชุดที่จะเข้ามาบริหารประเทศในภายหลังมีพื้นที่ทางการคลังและงบประมาณจำกัด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 11 (4) จึงให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐออกประกาศ กำหนดสัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ เพื่อจำกัดเพดานการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้ที่สัดส่วนไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

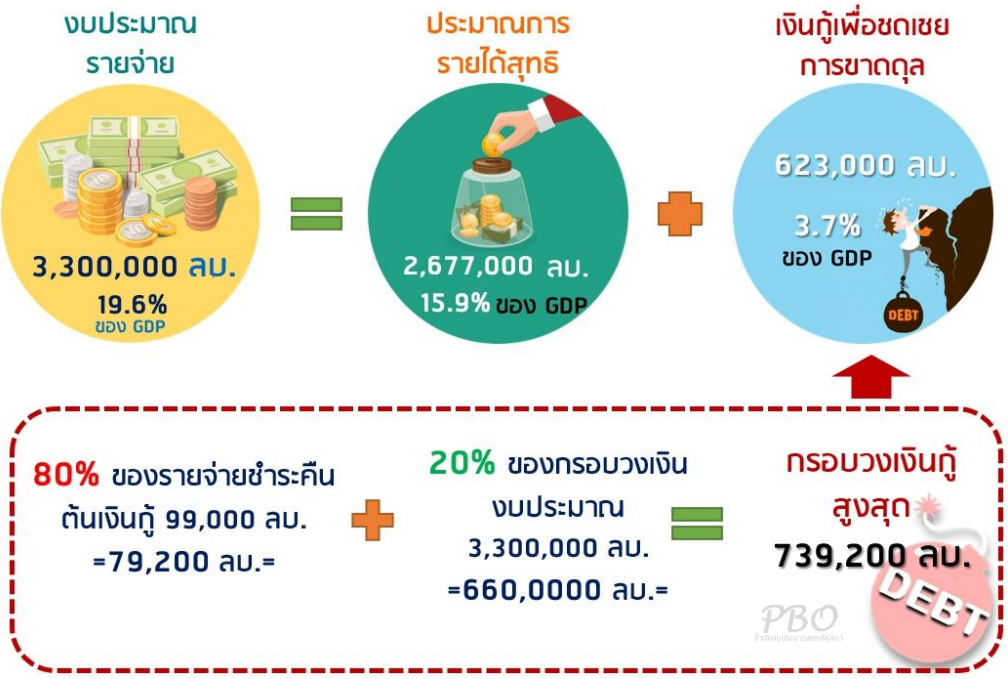
อย่างไรก็ตาม การคำนวณสัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันนี้ยังเป็นปัญหาอยู่พอสมควร โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่ผ่านมา สำนักงบประมาณใช้ **“รายการใหม่”** ที่จะเริ่มก่อหนี้ผูกพันในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เป็นต้นไปเป็นฐาน โดยประมวลจากตัวเลขงบประมาณรายจ่ายเฉพาะที่ขอตั้งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ของรายการใหม่เหล่านี้ทั้งหมด ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการคำนวณในลักษณะดังกล่าวนี้อาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากไม่สามารถควบคุมเพดานภาระผูกพันข้ามปีงบประมาณให้อยู่ในสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนดได้

PBO มีความเห็นว่าการรักษากรอบวินัยการเงินการคลังในประเด็นนี้ **ควรคำนวณจากยอดรวมของงบประมาณรายจ่ายสำหรับรายการผูกพันข้ามปีงบประมาณทั้งหมดที่มีการขอตั้งงบประมาณในปีงบประมาณนั้น ทั้งรายการเดิมและรายการใหม่ที่จะเริ่มก่อหนี้เป็นปีแรกในปีงบประมาณนั้น รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี**

ส่วนที่ 7
นโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

7.1 นโยบายงบประมาณและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

แผนภาพที่ 7 - 1 กรอบการกู้เงินสูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

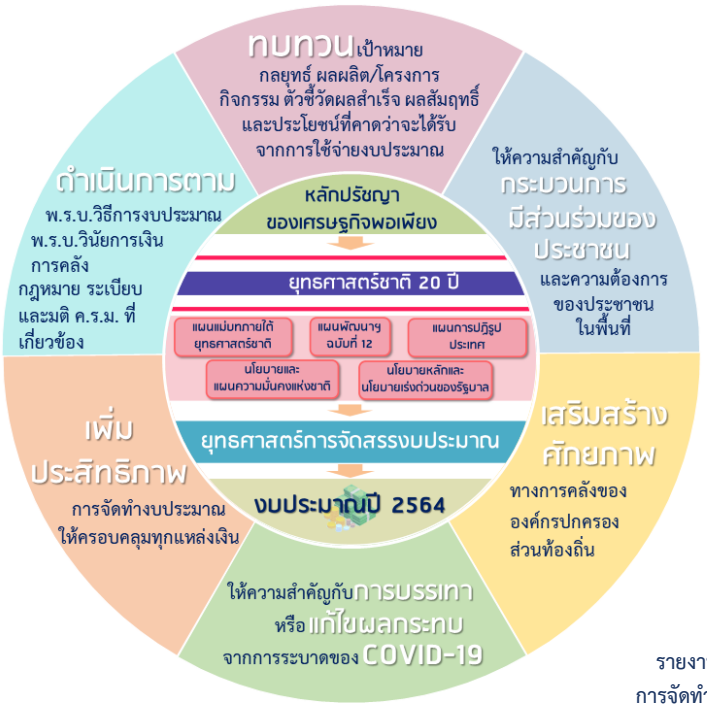


ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

จากการประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 รัฐบาลคาดว่าจะมีรายได้สุทธิจำนวน 2,677,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15.9 ของ GDP ในขณะที่รัฐบาลได้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 3,300,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 19.6 ของ GDP เท่ากับกรอบวงเงินตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2567) ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2562 ดังนั้น นโยบายงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จึงยังคงเป็น**นโยบายงบประมาณขาดดุล** ภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลังเพื่อให้รายจ่ายภาครัฐสามารถขับเคลื่อนภารกิจตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2562 - 2565) แผนการปฏิรูปประเทศ และนโยบายสำคัญของรัฐบาลให้บรรลุตามเป้าหมาย รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินภารกิจของหน่วยรับงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐบาลได้กำหนด**วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณไว้ จำนวน 623,000 ล้านบาท** หรือคิดเป็นร้อยละ 3.7 ของ GDP ซึ่งการขาดดุลงบประมาณดังกล่าวยังอยู่ในกรอบการกู้เงินสูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 จำนวน 739,200 ล้านบาท ตามแผนภาพที่ 7-1

7.2 แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

แผนภาพที่ 7 - 2 แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564



รายงานวิเคราะห์แนวทาง
การจัดทำงบประมาณ ปี 2564

ที่มา: บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

ข้อสังเกต PBO

แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ส่วนใหญ่ยังคงคล้ายคลึงกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และเพิ่มแนวทางการจัดทำงบประมาณฯ ขึ้นมา 2 แนวทาง คือ 1) พิจารณาทบทวนและปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัดผลสำเร็จ ผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และ 2) ให้ความสำคัญกับการบรรเทาหรือแก้ไขผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19

จากการศึกษาข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พบว่ามีข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการจัดทำงบประมาณ ดังนี้

1) การจัดสรรงบประมาณควรแสดงถึงความเชื่อมโยงของงบประมาณกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนย่อยของแผนแม่บทฯ และแผนการปฏิรูปประเทศ

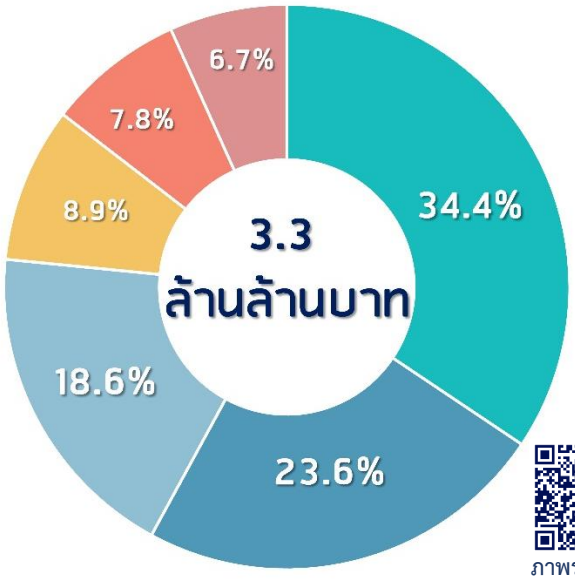
2) การกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ (Result) ควรมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Outcomes) และผลกระทบ (Impacts) ที่สอดรับกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิรูปประเทศ

3) การจัดสรรงบประมาณในมิติบูรณาการ ควรเป็นการบูรณาการกระบวนการดำเนินงานและเป้าหมายร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มากกว่าที่จะเป็นเพียงการรวมแผนเข้าด้วยกัน

4) รัฐบาลควรคำนึงถึงแนวทางในการลดค่าใช้จ่ายของงบบุคลากรและดำเนินงานที่ไม่จำเป็น เพื่อเพิ่มสัดส่วนของงบลงทุนที่มีแนวโน้มลดลงให้สูงขึ้นโดยเฉพาะงบลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ

7.3 ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

แผนภาพที่ 7 - 3 ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564



ภาพรวมงบประมาณ
ปี 2564

34.4% รายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ (พื้นฐานและยุทธศาสตร์) — 1,135,182.01 ลบ.

กระทรวงมหาดไทย	261,708.15 ลบ.
กระทรวงศึกษาธิการ	131,708.14 ลบ.
กระทรวงกลาโหม	115,528.65 ลบ.

23.6% รายจ่ายบุคลากร — 776,887.65 ลบ.

กระทรวงศึกษาธิการ	225,446.33 ลบ.
กระทรวงสาธารณสุข	110,878.58 ลบ.
กระทรวงกลาโหม	103,293.65 ลบ.

18.6% รายจ่ายงบกลาง — 614,616.25 ลบ.

เงินเบี้ยหวัดฯ	300,435.51 ลบ.
เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	99,000.00 ลบ.
คชจ. รักษาพยาบาลฯ	74,000.00 ลบ.

8.9% รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ — 293,454.32 ลบ.

สบน.	243,181.20 ลบ.
ธกส.	28,688.27 ลบ.
รฟม.	9,900.38 ลบ.

7.8% รายจ่ายบูรณาการ — 257,877.86 ลบ.

พัฒนาด้านคมนาคมฯ	109,023.79 ลบ.
บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	66,738.23 ลบ.
EEC	22,712.68 ลบ.

6.7% รายจ่ายสำหรับทุนหมุนเวียน — 221,981.91 ลบ.

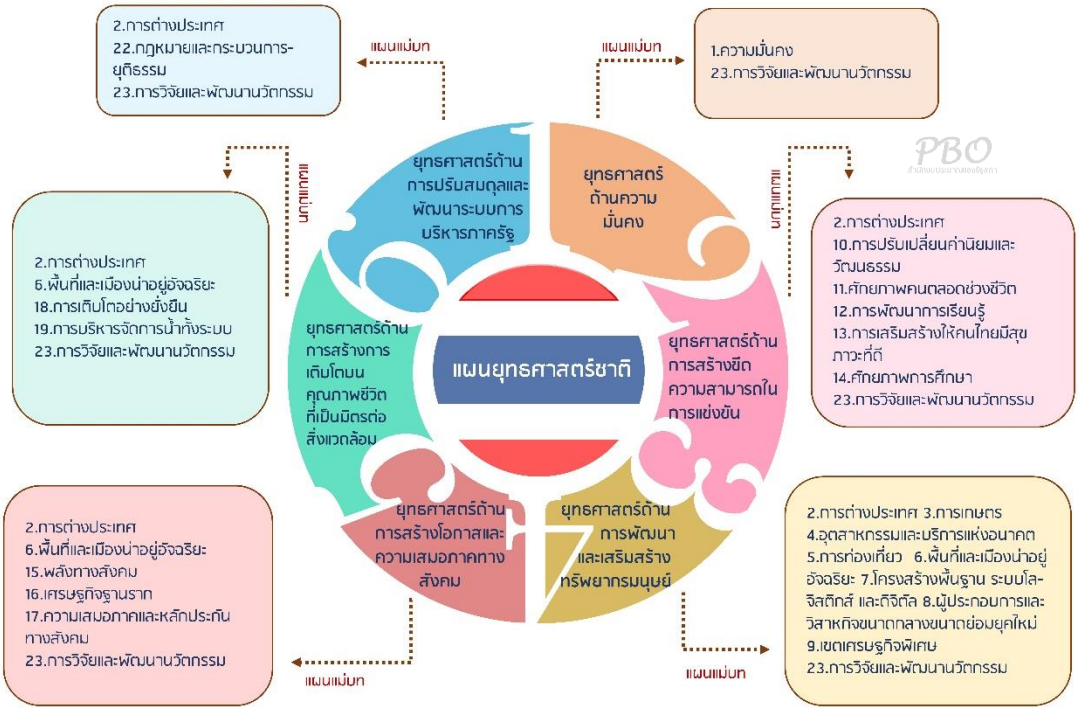
สปสช.	142,364.81 ลบ.
ประชารัฐสวัสดิการฯ	49,500.83 ลบ.
ส่งเสริมวิทยาศาสตร์ฯ	19,916.63 ลบ.

ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

7.4 การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน อันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมาย ภายในระยะเวลา 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ซึ่งจากเงื่อนไขโครงสร้างประชากร โครงสร้างเศรษฐกิจ สภาพสังคม สภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม และปัจจัยการพัฒนาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติที่ครอบคลุมทุกมิติและทุกด้านการพัฒนา มีความร่วมมือในลักษณะประชารัฐจากภาคส่วนต่าง ๆ ในรูปแบบของหุ้นส่วนการพัฒนาที่เป็นการดำเนินงานอย่างบูรณาการ เนื่องจากทุกมิติการพัฒนามีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน จำเป็นต้องมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปัจจัยขับเคลื่อนและปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาที่ครอบคลุมทุกมิติ ส่งผลให้เกิดการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติทั้งหมด 6 ด้าน และเชื่อมโยงไปสู่แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 23 ประเด็น ตามแผนภาพที่ 7-4

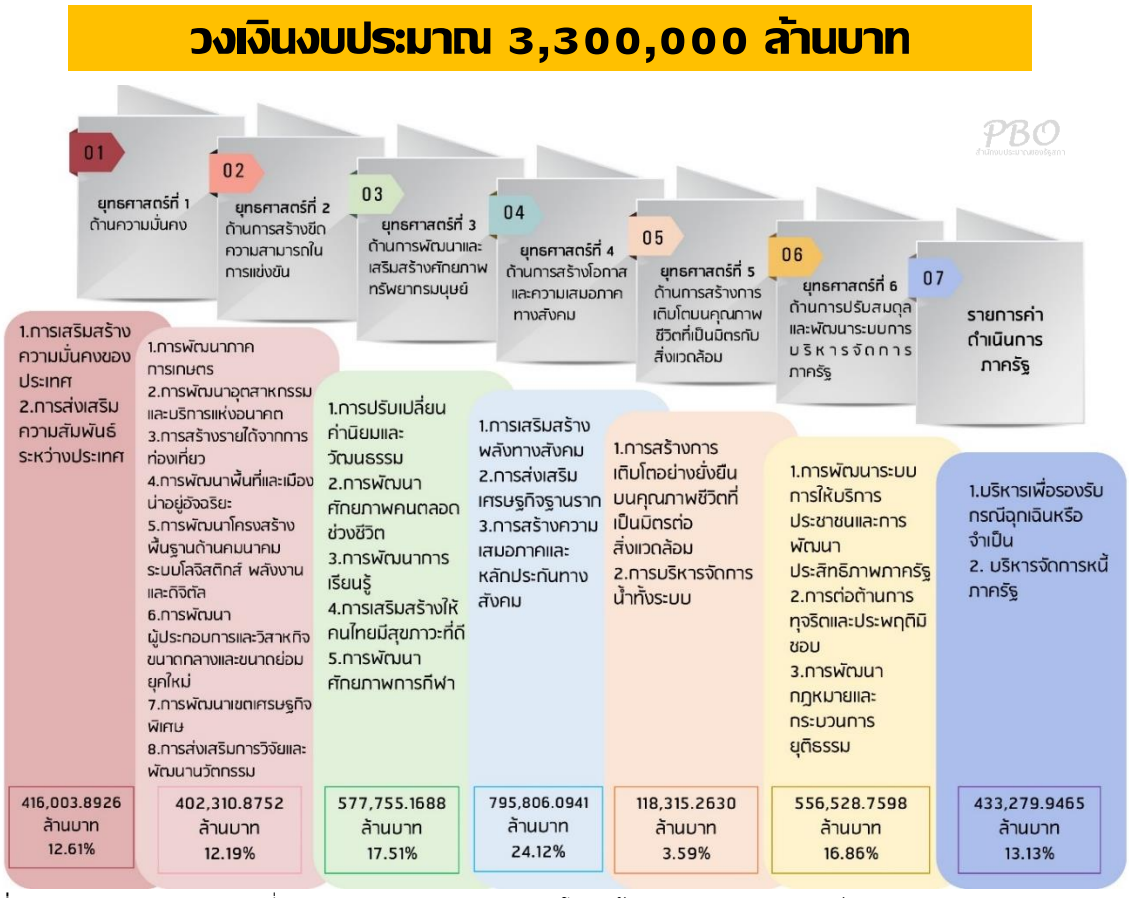
แผนภาพที่ 7 - 4 ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ชาติกับแผนแม่บท



ที่มา: แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ได้กำหนดกรอบวงเงิน 3,300,000 ล้านบาท โดยให้ความสำคัญกับความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2562 - 2565) แผนการปฏิรูปประเทศ และนโยบายรัฐบาล เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามแนวทางการพัฒนาของยุทธศาสตร์ชาติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” รวมทั้งเพื่อสนับสนุนให้เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ สามารถรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกประเทศ โดยกำหนดโครงสร้างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ตามยุทธศาสตร์ชาติ 6 ด้าน และรายการค่าดำเนินการภาครัฐ ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ รายจ่ายเพื่อรองรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ ตามแผนภาพที่ 7-5

แผนภาพที่ 7 - 5 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564
ตามยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ



ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์ งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2564 สำนักงบประมาณ

- ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมมากที่สุด งบประมาณจำนวน 795,806.0941 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24.12 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เพิ่มขึ้นจากปี 2563 จำนวน 19,695.5096 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.54) โดยการดำเนินการที่สำคัญมีกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานจำนวนมาก เช่น การส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างหลักประกันทางสังคม และการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา เป็นต้น

รองลงมาเป็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ งบประมาณจำนวน 577,755.1688 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 17.51 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เพิ่มขึ้นจากปี 2563 จำนวน 9,811.1231 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.73) และยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารภาครัฐ จำนวน 556,528.7598 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.86 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เพิ่มขึ้นจากปี 2563 จำนวน 49,935.3663 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.86)

- หากพิจารณา**งบประมาณตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ** (แผนภาพที่ 7-6) พบว่า **ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ให้ความสำคัญกับแผนแม่บทการสร้างความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม** งบประมาณจำนวน 376,093.7068 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เพิ่มขึ้นจากปี 2563 จำนวน 5,679.5437 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.53) ดำเนินการผ่านแผนงานยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ได้แก่ สร้างหลักประกันทางสังคม สร้างความเสมอภาคทางการศึกษา และมาตรการแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะกลุ่ม

รองลงมาเป็นแผนแม่บทการเสริมสร้างพลังทางสังคม (ส่งเสริมพลังทางสังคม การกระจายอำนาจให้แก่ อปท. การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และเตรียมพร้อมรองรับสังคมผู้สูงอายุ) งบประมาณจำนวน 351,986.4695 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.67 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เพิ่มขึ้นจากปี 2563 จำนวน 7,918.6872 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.30) และแผนแม่บทการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ งบประมาณจำนวน 157,660.5885 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.78 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ลดลงจากปี 2563 จำนวน 10,373.3507 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 6.17)

- นอกจากนี้ ในปี 2564 มีงบประมาณภายใต้ในแต่ละยุทธศาสตร์มีรายการดำเนินการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย แผนงานยุทธศาสตร์ แผนงานพื้นฐาน และแผนงานบุคลากรภาครัฐ รวมงบประมาณ 6 ยุทธศาสตร์ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,612,904.3683 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 48.88 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ และยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

แผนภาพที่ 7 - 6 ความเชื่อมโยงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ตามยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติ	แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ	2563	สัดส่วน	2564	สัดส่วน	เพิ่ม/ลด		ยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ
ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านความมั่นคง	ความมั่นคง	168,033.9392	5.25%	157,660.5885	4.78%	- 10,373.3507	-6.17%	ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านความมั่นคง
ปี 2563 = 425,513.9560	การต่างประเทศ	5,605.8049	0.18%	5,316.0531	0.16%	- 289.7518	-5.17%	ปี 2563 = 425,513.9560
ปี 2564 = 416,003.8926	การดำเนินการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์	251,874.2119	7.87%	253,027.2510	7.67%	1,153.0391	0.46%	ปี 2564 = 416,003.8926
ลด - 9,510.0634								ลด - 9,510.0634
-2.23%								-2.23%
ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน	การเกษตร	7,516.9593	0.23%	6,696.6852	0.20%	- 820.2741	-10.91%	ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน
ปี 2563 = 375,034.4551	อุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต	1,172.6635	0.04%	931.0072	0.03%	- 241.6563	-20.61%	ปี 2563 = 375,034.4551
ปี 2564 = 402,310.8752	การท่องเที่ยว	7,222.4312	0.23%	6,967.9378	0.21%	- 254.4934	-3.52%	ปี 2564 = 402,310.8752
เพิ่ม 27,276.4201	พื้นที่เมืองน่าอยู่อัจฉริยะ	15,174.4454	0.47%	25,826.0751	0.78%	10,651.6297	70.19%	เพิ่ม 27,276.4201
7.27%	โครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ และดิจิทัล	97,549.5110	3.05%	112,050.9590	3.40%	14,501.4480	14.87%	7.27%
	ผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางฯ	1,738.0448	0.05%	1,260.8263	0.04%	- 477.2185	-27.46%	
	เขตเศรษฐกิจพิเศษ	22,957.4236	0.72%	28,502.8275	0.86%	5,545.4039	24.16%	
	วิจัยและพัฒนานวัตกรรม	23,861.4155	0.75%	25,936.1726	0.79%	2,074.7571	8.70%	
	การดำเนินการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์	197,841.5608	6.18%	194,138.3845	5.88%	- 3,703.1763	-1.87%	
ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์	การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม	607.9036	0.02%	1,789.2067	0.05%	1,181.3031	194.32%	ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์
ปี 2563 = 567,944.05	การพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต	18,009.0391	0.56%	6,375.0713	0.19%	- 11,633.9678	-64.60%	ปี 2563 = 567,944.0457
ปี 2564 = 577,755.17	การพัฒนาการเรียนรู้	1,305.2514	0.04%	3,012.3346	0.09%	1,707.0832	130.79%	ปี 2564 = 577,755.1688
เพิ่ม 9,811.1231	การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี	37,474.8580	1.17%	40,600.3434	1.23%	3,125.4854	8.34%	เพิ่ม 9,811.1231
1.73%	ศักยภาพการกีฬา	2,890.4469	0.09%	3,415.6808	0.10%	525.2339	18.17%	1.73%
	พื้นที่เมืองน่าอยู่อัจฉริยะ	472.0076	0.01%	-	0.00%	- 472.0076	-100.00%	
	วิจัยและพัฒนานวัตกรรม	172.0420	0.01%	-	0.00%	- 172.0420	-100.00%	
	การดำเนินการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์	507,012.4971	15.84%	522,562.5320	15.84%	15,550.0349	3.07%	
ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม	พลังทางสังคม	344,067.7823	10.75%	351,986.4695	10.67%	7,918.6872	2.30%	ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม
ปี 2563 = 776,110.5845	เศรษฐกิจฐานราก	3,018.4466	0.09%	2,688.9055	0.08%	- 329.5411	-10.92%	ปี 2563 = 776,110.5845
ปี 2564 = 795,806.0941	ความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม	370,414.1631	11.58%	376,093.7068	11.40%	5,679.5437	1.53%	ปี 2564 = 795,806.0941
เพิ่ม 19,695.5096	พื้นที่เมืองน่าอยู่อัจฉริยะ	23.5726	0.00%	-	0.00%	- 23.5726	-100.00%	เพิ่ม 19,695.5096
2.54%	วิจัยและพัฒนานวัตกรรม	5.1459	0.00%	-	0.00%	- 5.1459	-100.00%	2.54%
	การดำเนินการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์	58,581.4740	1.83%	65,037.0123	1.97%	6,455.5383	11.02%	
ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	การเติบโตอย่างยั่งยืน	5,735.9838	0.18%	5,655.2161	0.17%	- 80.7677	-1.41%	ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
ปี 2563 = 117,466.9652	การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ	58,796.2131	1.84%	66,738.2278	2.02%	7,942.0147	13.51%	ปี 2563 = 117,466.9652
ปี 2564 = 118,315.2630	พื้นที่เมืองน่าอยู่อัจฉริยะ	8,519.8662	0.27%	-	0.00%	- 8,519.8662	-100.00%	ปี 2564 = 118,315.2630
เพิ่ม 848.2978	การดำเนินการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์	44,414.9021	1.39%	45,921.8191	1.39%	1,506.9170	3.39%	เพิ่ม 848.2978
0.72%								0.72%
ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ	การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ	18,024.9928	0.56%	20,188.0906	0.61%	2,163.0978	12.00%	ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ
ปี 2563 = 506,593.3935	การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ	957.0451	0.03%	609.0939	0.02%	- 347.9512	-36.36%	ปี 2563 = 506,593.3935
ปี 2564 = 556,528.7598	กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม	1,247.8800	0.04%	3,514.2059	0.11%	2,266.3259	181.61%	ปี 2564 = 556,528.7598
เพิ่ม 49,935.3663	วิจัยและพัฒนานวัตกรรม	28.6075	0.00%	-	0.00%	- 28.6075	-100.00%	เพิ่ม 49,935.3663
9.86%	การดำเนินการเพื่อสนับสนุน	486,334.8681	15.20%	532,217.3694	16.13%	45,882.5013	9.43%	9.86%

รวมงบประมาณทั้งสิ้น
ปี 2563 = 3,200,000.0000 ล้านบาท
ปี 2564 = 3,300,000.0000 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 100,000.0000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.12

รายการค่าดำเนินการภาครัฐ
ปี 2563 = 431,336.6000
ปี 2564 = 433,279.9465
เพิ่ม 1,943.3465
0.45%

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์ งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2564 สำนักงบประมาณ

ข้อสังเกต PBO

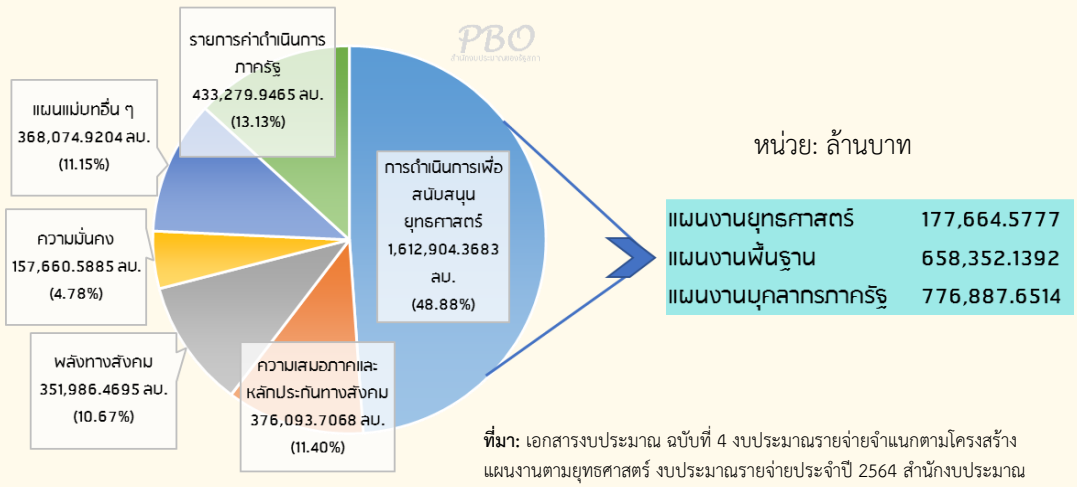
1) การจัดลำดับความสำคัญของจัดสรรงบประมาณเพื่อบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างไร

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ให้ความสำคัญกับการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม งบประมาณส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างหลักประกันทางสังคม การสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งมุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำผ่านแผนแม่บทการสร้างพลังทางสังคม และการสร้างความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคมมากกว่า การสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจในระดับฐานราก ซึ่งการจัดสรรงบประมาณควรเป็นไปตามกรอบแนวทางของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่มีการจัดลำดับความสำคัญและประเด็นเร่งด่วนไว้

2) งบประมาณควรสอดคล้องกับประเด็นแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีงบประมาณเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์แต่ละด้านสูงถึง 1,612,904.3683 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 48.88 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งไม่ได้ถูกจัดลงแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติใด ๆ ทำให้งบประมาณดังกล่าว ไม่มีความชัดเจนว่าเป็นการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนแผนแม่บทเรื่องใดที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี หน่วยรับงบประมาณควรให้ความสำคัญกับแผนย่อยของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ โดยกำหนดเป้าหมายการดำเนินการและตัวชี้วัดที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ตามเวลาที่กำหนด

แผนภาพที่ 7 - 7 ความสอดคล้องระหว่างงบประมาณกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ



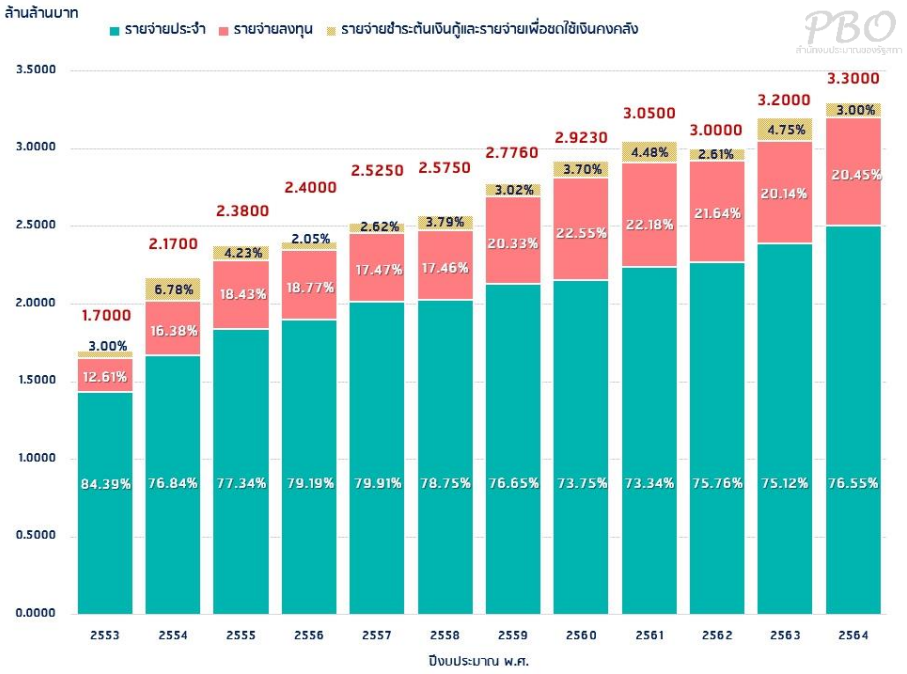
ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์ งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2564 สำนักงบประมาณ

ส่วนที่ 8
วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

8.1 แนวโน้มวงเงินงบประมาณและโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

8.1.1 แนวโน้มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

แผนภาพที่ 8 - 1 แนวโน้มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 - 2564



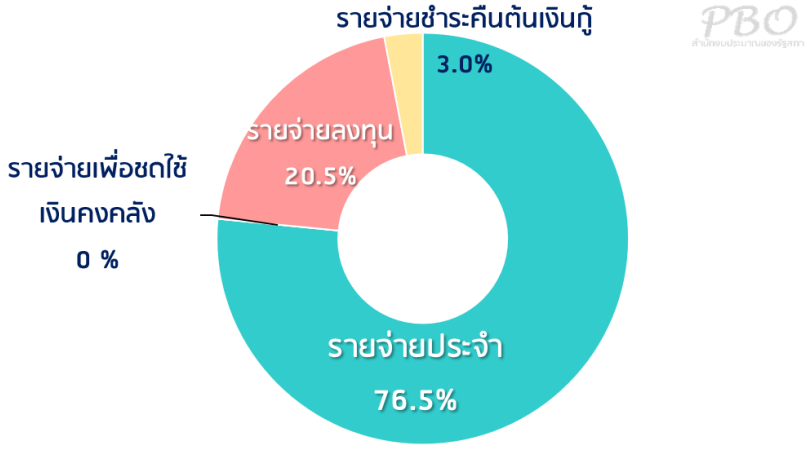
ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 – 2564 สำนักงบประมาณ

แนวโน้มงบประมาณรายจ่ายระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 – 2564 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่าตัว จาก 1.7 ล้านล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เป็น 3.3 ล้านล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 หากนำข้อมูลรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนมาเปรียบเทียบกับวงเงินงบประมาณ จะพบว่า สัดส่วนของรายจ่ายประจำต่อวงเงินงบประมาณยังเป็นสัดส่วนที่สูง คิดเป็นสัดส่วน 3 ใน 4 ของวงเงินงบประมาณในแต่ละปี และสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่อวงเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 12.61 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เป็นร้อยละ 22.55 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และมีแนวโน้มลดลงเหลือร้อยละ 20.45 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (ตามแผนภาพที่ 8-1) ดังนั้น หากรายจ่ายประจำมีสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จะทำให้รายจ่ายลงทุนของภาครัฐและวงเงินในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในอนาคตอยู่ในกรอบจำกัด

8.1.2 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีกรอบวงเงินรายจ่ายทั้งสิ้น 3,300,000 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 19.6 ต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 100,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.1 โดยมีโครงสร้างรายจ่าย ดังนี้

แผนภาพที่ 8 - 2 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

1) รายจ่ายประจำ จำนวน 2,526,131.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 76.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 122,437.4 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.1

2) รายจ่ายลงทุน จำนวน 674,868.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 30,442.5 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.7 และอยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลัง ตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ต้องมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าส่วนที่ขาดดุลงบประมาณ จำนวน 623,000 ล้านบาท

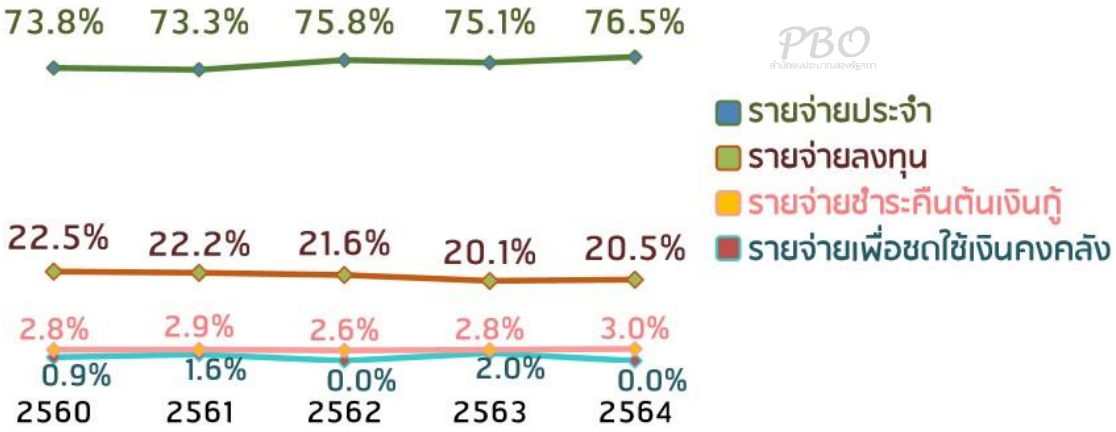
3) รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ไม่มีการตั้งงบประมาณเพื่อการดังกล่าว ทั้งนี้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ตั้งงบประมาณไว้ จำนวน 62,709.5 ล้านบาท

4) รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ จำนวน 99,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.0 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 9,829.6 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.0

ข้อสังเกต PBO

วงเงินที่ตั้งไว้เพื่อบริหารจัดการหนี้ภาครัฐจำนวน **293,454.3 ล้านบาท** เมื่อหักส่วนชำระคืนเงินต้น จำนวน 99,000 ล้านบาท จะเห็นว่าดอกเบี้ยที่ต้องชำระ และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินของรัฐบาล มีจำนวนถึง 194,454.3 ล้านบาท จึงเห็นว่างบประมาณในการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐส่วนใหญ่ใช้จ่ายไปเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการก่อหนี้ใหม่ ขณะที่การชำระคืนต้นเงินกู้ในแต่ละปีเป็นส่วนน้อย ซึ่งจะกระทบต่อปริมาณหนี้สาธารณะสะสมที่เพิ่มขึ้น จากการดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง และส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาระการชำระดอกเบี้ยที่สูงขึ้น

แผนภาพที่ 8 - 3 เปรียบเทียบโครงสร้างงบประมาณ 5 ปีย้อนหลัง



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

เมื่อพิจารณาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2564 จากแผนภาพที่ 8-3 พบว่าสัดส่วน “รายจ่ายประจำ” ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 74.9 โดยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 21.4

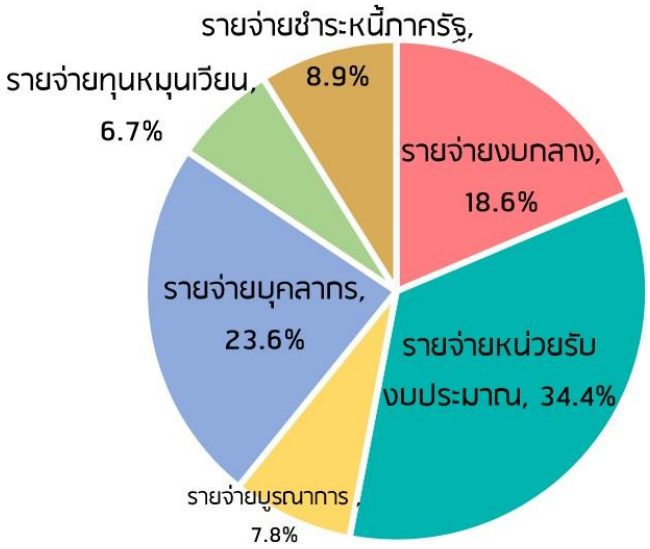
ข้อสังเกต PBO

แม้รายจ่ายลงทุนของปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จะมีจำนวนสูงกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลงบประมาณ และมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามกรอบวินัยการเงินการคลัง ในมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แต่ก็ถือว่ายังมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับรายจ่ายประจำซึ่งยังอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ทำให้รายได้ของรัฐบาลส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้จ่ายเป็นรายจ่ายประจำ จึงต้องกู้เงินมาสมทบเพื่อให้รายจ่ายลงทุนมีสัดส่วนเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง อาจเป็นเหตุให้ขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ย่อมมีผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวได้

ดังนั้น จึงควรปรับโครงสร้างภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรควบคู่กับการใช้เทคโนโลยีเพื่อลดรายจ่ายประจำ ขณะเดียวกันก็ต้องเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ภาครัฐให้สูงขึ้น อันจะทำให้สัดส่วนรายจ่ายลงทุนเพิ่มขึ้น โดยไม่ต้องกู้เงินมาชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

8.2 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกลุ่มงบประมาณ

แผนภาพที่ 8 - 4 สัดส่วนงบประมาณรายจ่าย 6 กลุ่ม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

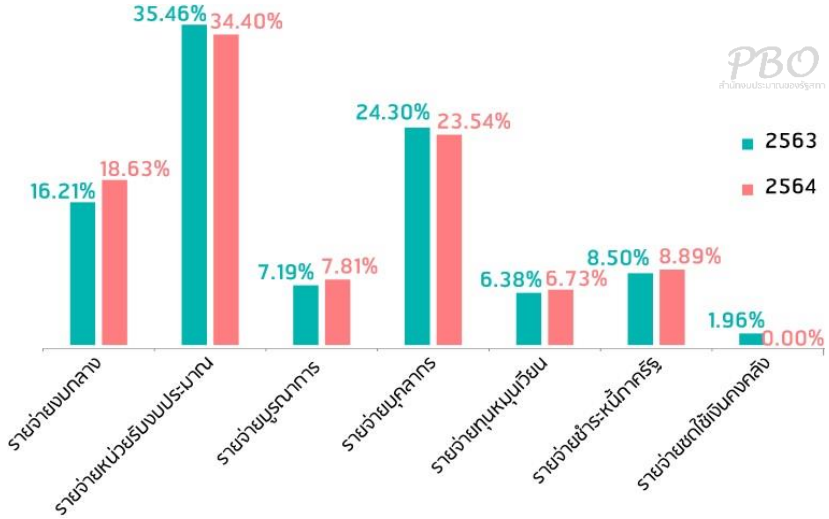


ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

โครงสร้างของงบประมาณรายจ่ายจำแนกออกเป็น 8 กลุ่มงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้เพียง 6 กลุ่มงบประมาณ เนื่องจากในปีงบประมาณก่อนหน้าไม่มีการนำเงินคงคลังและรายการเงินสำรองจ่ายไปใช้จ่าย จึงไม่ต้องตั้งงบประมาณชดใช้รายการดังกล่าว

แผนภาพที่ 8 - 5 เปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกลุ่มงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

จากแผนภาพที่ 8-5 พบว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีกลุ่มงบประมาณที่ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 4 กลุ่มงบประมาณ คือ รายจ่ายงบกลาง รายจ่ายบูรณาการ รายจ่ายทุนหมุนเวียน และรายจ่ายชำระหนี้ภาครัฐ ในขณะที่กลุ่มงบประมาณรายจ่ายลดลง มีจำนวน 3 กลุ่มงบประมาณ คือ รายจ่ายหน่วยรับงบประมาณ รายจ่ายบุคลากร และรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง

ข้อสังเกต PBO

รายจ่ายบุคลากร ที่จำแนกตามกลุ่มรายจ่าย เป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะที่กำหนดไว้ในแผนงานบุคลากรภาครัฐ ตามมาตรา 38 ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564 จำนวน 776,887.6514 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 23.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่หากพิจารณาค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรภาครัฐ ซึ่งตั้งไว้ในรายจ่ายงบกลาง (มาตรา 6) อีกจำนวน 465,290.6168 ล้านบาท ประกอบด้วย

- เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ จำนวน 300,435.5140 ล้านบาท
- เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ จำนวน 15,500 ล้านบาท
- เงินสมทบของลูกจ้างประจำ จำนวน 640 ล้านบาท
- เงินสำรอง เงินสมทบ เงินชดเชยของข้าราชการ จำนวน 69,707.1028 ล้านบาท
- เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ จำนวน 5,008 ล้านบาท
- ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ จำนวน 74,000 ล้านบาท

ดังนั้น หากรวมค่าใช้จ่ายบุคลากรทั้งที่ตั้งไว้แผนงานบุคลากรภาครัฐรวมกับค่าใช้จ่ายบุคลากรที่ตั้งไว้ในงบกลาง รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 1,242,178.2682 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 37.6 และมีสัดส่วนสูงถึง 1 ใน 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งค่อนข้างสูงมาก

ดังนั้น เพื่อลดภาระการคลังจากค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐในอนาคต จึงควรมีการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ลดกำลังคนภาครัฐ รวมทั้งควรจ้างงานจากภายนอก (Outsourcing) ให้มาทำงานบางอย่างแทน เพื่อลดความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องรับภาระงบประมาณในระยะยาว

8.3 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามประเภทงบรายจ่าย

งบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณจำแนกออกเป็น 5 ประเภทงบรายจ่าย ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 - 2564 ตามประเภทงบรายจ่าย พบว่า

งบรายจ่ายที่ได้รับงบประมาณ**เพิ่มขึ้นสูงสุด** คือ งบเงินอุดหนุน เพิ่มขึ้นจำนวน 62,255.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.9 รองลงมา คือ 1) งบลงทุน เพิ่มขึ้นจำนวน 33,483.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.0 2) งบรายจ่ายอื่น เพิ่มขึ้นจำนวน 4,185.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.5 และ 3) งบบุคลากร เพิ่มขึ้นจำนวน 406.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.1 ตามลำดับ

สำหรับงบรายจ่ายที่ได้รับงบประมาณ**ลดลง** คือ งบดำเนินงาน ลดลงจำนวน 331.1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.1 (ตามตารางที่ 8-1 และแผนภาพที่ 8-6)

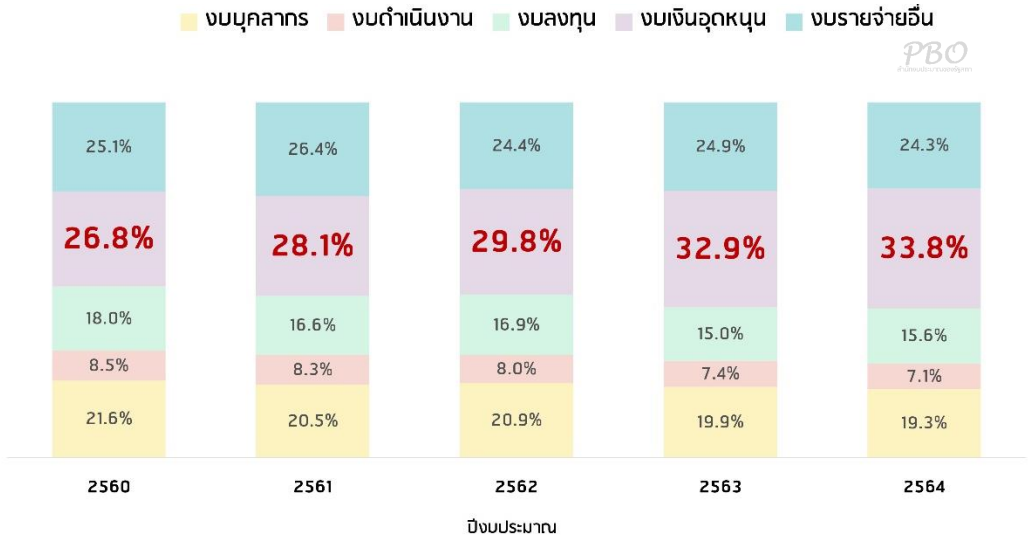
ตารางที่ 8 - 1 การเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564 จำแนกตามประเภทงบรายจ่าย

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ					เพิ่ม/-ลดจากปี พ.ศ. 2563	
	2560	2561	2562	2563	2564	งบประมาณ	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	2,923,000.0	3,050,000.0	3,000,000.0	3,200,000.0	3,300,000.0	100,000.0	3.1
งบบุคลากร	630,331.7	626,180.5	626,474.7	635,522.0	635,928.4	406.4	0.1
งบดำเนินงาน	249,244.0	252,862.7	239,279.1	235,912.3	235,581.2	- 331.1	-0.1
งบลงทุน	526,987.7	507,301.7	506,475.1	479,895.5	513,379.0	33,483.5	7.0
งบเงินอุดหนุน	782,740.2	857,554.9	894,678.8	1,051,586.2	1,113,841.7	62,255.5	5.9
งบรายจ่ายอื่น	733,696.4	806,100.2	733,092.3	797,084.0	801,269.7	4,185.7	0.5

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564 สำนักงบประมาณ

แผนภาพที่ 8 - 6 สัดส่วนประเภทงบรายจ่ายต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 - 2564



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564 สำนักงบประมาณ

ข้อสังเกตของ PBO

1) ค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ นอกจากปรากฏในงบบุคลากรแล้วยังปรากฏในส่วนอื่น เช่น งบดำเนินงาน (ลูกจ้างตามสัญญาจ้าง) งบเงินอุดหนุน (เช่น บุคลากรองค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระ) งบกลาง (ที่เป็นรายจ่ายตามสิทธิ์หรือข้อกำหนดตามกฎหมาย)

2) งบเงินอุดหนุนเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียน หน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระ เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวเบิกจ่ายงบประมาณไว้ที่หน่วยงานได้เต็มวงเงินงบประมาณ และยังไม่มีการเผยแพร่หรือรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณว่าเป็นไปอย่างเหมาะสม คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ

8.4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกระทรวง

งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564 รวมทั้งสิ้น 3,300,000 ล้านบาท **เพิ่มขึ้น**จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 100,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.13 ตามดังตารางที่ 8-2

ตารางที่ 8 - 2 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564
จำแนกตามกระทรวง/หน่วยงาน (เรียงลำดับการจัดสรรงบประมาณสูงสุดปี 2564)

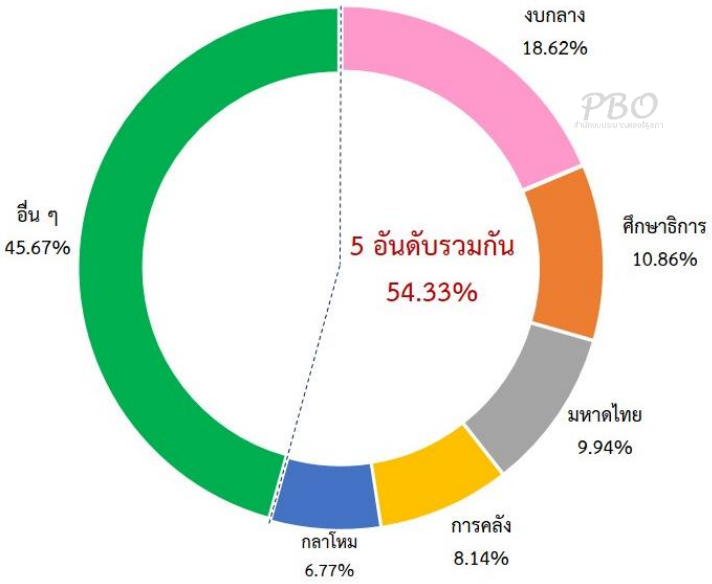
หน่วย: ล้านบาท

	ลำดับ	กระทรวง/หน่วยงาน	ปีงบประมาณ		สัดส่วนต่องบประมาณ	เพิ่ม/-ลด		
			2563	2564		จำนวน	ร้อยละ	
		รวมทั้งสิ้น	3,200,000.0000	3,300,000.0000	100.00%	100,000.0000	3.13%	
	1	งบกลาง	518,770.9180	614,616.2465	18.62%	95,845.3285	18.48%	2
	2	กระทรวงศึกษาธิการ	367,744.7150	358,360.9586	10.86%	-9,383.7564	-2.55%	
สูงสุด	3	กระทรวงมหาดไทย	314,660.8156	328,013.0177	9.94%	13,352.2021	4.24%	
	4	กระทรวงการคลัง	249,201.3484	268,718.5987	8.14%	19,517.2503	7.83%	
	5	กระทรวงกลาโหม	231,745.2731	223,463.6521	6.77%	-8,281.6210	-3.57%	
	6	ทุนหมุนเวียน	204,173.8957	221,981.9117	6.73%	17,808.0160	8.72%	
	7	กระทรวงคมนาคม	176,095.1827	193,554.3049	5.87%	17,459.1222	9.91%	5
	8	รัฐวิสาหกิจ	155,202.8239	154,729.8771	4.69%	-472.9468	-0.30%	
	9	กระทรวงสาธารณสุข	137,389.4062	140,974.7387	4.27%	3,585.3325	2.61%	
	10	ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง	132,124.4509	131,106.4748	3.97%	-1,017.9761	-0.77%	
	11	กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม	126,392.1009	129,414.9570	3.92%	3,022.8561	2.39%	
	12	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	108,074.1976	112,878.9747	3.42%	4,804.7771	4.45%	
	13	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	91,789.3536	93,153.0124	2.82%	1,363.6588	1.49%	
	14	กระทรวงแรงงาน	72,069.9385	69,838.1791	2.12%	-2,231.7594	-3.10%	
	15	สำนักนายกรัฐมนตรี	38,852.1434	40,510.6687	1.23%	1,658.5253	4.27%	
	16	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	30,190.0759	29,935.0986	0.91%	-254.9773	-0.84%	
	17	กระทรวงยุติธรรม	26,757.5704	27,223.1697	0.82%	465.5993	1.74%	
	18	จังหวัดและกลุ่มจังหวัด	23,597.0609	23,413.6406	0.71%	-183.4203	-0.78%	
	19	หน่วยงานของศาล	21,184.4390	22,815.2352	0.69%	1,630.7962	7.70%	
	20	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	21,173.3929	22,555.6201	0.68%	1,382.2272	6.53%	
	21	หน่วยงานขององค์กรอิสระและองค์กรอัยการ	17,215.6347	17,840.3702	0.54%	624.7355	3.63%	
	22	หน่วยงานของรัฐสภา	9,317.7713	9,944.5571	0.30%	626.7858	6.73%	
	23	ส่วนราชการในพระองค์	7,685.2828	8,980.8896	0.27%	1,295.6068	16.86%	3
	24	สภากาชาดไทย	10,651.1109	8,871.5538	0.27%	-1,779.5571	-16.71%	
	25	กระทรวงวัฒนธรรม	8,506.3733	8,760.1632	0.27%	253.7899	2.98%	
	26	กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	6,786.2583	8,604.7552	0.26%	1,818.4969	26.80%	1
	27	กระทรวงการต่างประเทศ	8,733.6229	8,475.2514	0.26%	-258.3715	-2.96%	
	28	กระทรวงพาณิชย์	7,406.3714	7,247.1774	0.22%	-159.1940	-2.15%	
	29	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	5,888.9023	6,268.8631	0.19%	379.9608	6.45%	
	30	กระทรวงอุตสาหกรรม	5,183.7988	4,788.1693	0.15%	-395.6295	-7.63%	
ต่ำสุด	31	กระทรวงพลังงาน	2,141.0391	2,390.7132	0.07%	249.6741	11.66%	4
	32	หน่วยงานอื่นของรัฐ	585.2658	569.1996	0.02%	-16.0662	-2.75%	
	33	รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	62,709.4658	0.0000	0.00%	-62,709.4658	-100.00%	

ที่มา: เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ
หมายเหตุ: งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 3,200,000 ล้านบาท ไม่รวมร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2563 จำนวน 88,452.5979 ล้านบาท

จากตารางที่ 8-2 พบว่า ปีงบประมาณ 2564 กระทรวง/หน่วยงาน ที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงสุด 5 อันดับ ได้แก่ งบกลางจำนวน 614,616.2465 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.62 กระทรวงศึกษาธิการจำนวน 358,360.9586 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.86 กระทรวงมหาดไทย จำนวน 328,013.0177 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.94 กระทรวงการคลังจำนวน 268,718.5987 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.14 และกระทรวงกลาโหมจำนวน 223,463.6521 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.77 ตามลำดับ ซึ่งรวมกันเป็นงบประมาณทั้งสิ้น 1,793,172.4736 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 54.33 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งสิ้น ในขณะที่หน่วยรับงบประมาณอีกจำนวน 28 กระทรวง/หน่วยงาน ได้รับงบประมาณรวมทั้งสิ้นเพียง 1,506,827.5264 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 45.67 ตามแผนภาพที่ 8-7

แผนภาพที่ 8 - 7 เปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564



ที่มา: เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

กระทรวง/หน่วยงาน ที่ได้รับจัดสรรงบประมาณต่ำสุด 5 อันดับ ในปีงบประมาณ 2564 ได้แก่ หน่วยงานอื่นของรัฐ จำนวน 569.1996 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.02 กระทรวงพลังงานจำนวน 2,390.7132 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.07 กระทรวงอุตสาหกรรมจำนวน 4,788.1693 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.15 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจำนวน 6,268.8631 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.19 และกระทรวงพาณิชย์จำนวน 7,247.1774 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.22 ตามลำดับ

ส่วนหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2563 คิดเป็นร้อยละสูงสุด 5 อันดับ คือ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มขึ้นจำนวน 1,818.4969 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 26.80 งบกลาง เพิ่มขึ้นจำนวน 95,845.3285 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.48 ส่วนราชการในพระองค์ เพิ่มขึ้นจำนวน 1,295.6068 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.86 กระทรวงพลังงาน เพิ่มขึ้นจำนวน 249.6741 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.66 และกระทรวงคมนาคม เพิ่มขึ้นจำนวน 17,459.1222 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.91 ตามลำดับ

8.5 งบประมาณรายจ่ายบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายรัฐบาลในประเด็นหรือเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และเกิดผลสัมฤทธิ์ที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ในการเชื่อมโยงภารกิจ และการดำเนินงานของส่วนราชการและกระทรวงต่าง ๆ เพื่อช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ ลดปัญหา ความซ้ำซ้อนและการสิ้นเปลืองทรัพยากร

8.5.1 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 14 แผนงาน วงเงินทั้งสิ้น 257,877.8610 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.81 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 27,819.3666 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.09 (ไม่รวม พ.ร.บ. โอนฯ พ.ศ. 2563) โดยมีแผนงานบูรณาการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงสุด 5 แผนงาน ตามลำดับ (ตารางที่ 8-3) ดังนี้

1) แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ จำนวน 109,023.7907 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 42.28 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 13,648.8138 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.31

2) แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จำนวน 66,738.2278 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 25.88 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 7,942.0147 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.51

3) แผนงานบูรณาการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก จำนวน 22,712.6774 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.81 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 6,676.1627 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 41.63

4) แผนงานบูรณาการเขตพัฒนาพื้นที่ระดับภาค จำนวน 22,189.5131 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.60 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 1,884.3933 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.28

5) แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 9,731.6785 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.77 ลดลงจากปีก่อนจำนวน 910.2318 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 8.55

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแผนงานบูรณาการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีการปรับเปลี่ยนจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 คือ มีแผนงานบูรณาการใหม่ จำนวน 1 แผนงาน คือ แผนงานบูรณาการรัฐบาลดิจิทัล และมีแผนงานบูรณาการที่ปรับเปลี่ยนไปเป็นแผนงานยุทธศาสตร์ จำนวน 2 แผนงาน คือ แผนงานบูรณาการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ และแผนงานบูรณาการจัดการมลพิษและสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 8 - 3 งบประมาณแผนงานบูรณาการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

หน่วย: ล้านบาท

ลำดับ	แผนงานบูรณาการ	วงเงินงบประมาณ			เพิ่ม/-ลด	
		พ.ร.บ. 63	ร่าง พ.ร.บ. 64	สัดส่วน	จำนวน	ร้อยละ
1	พัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์	95,374.9769	109,023.7907	42.28	13,648.8138	14.31
2	บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	58,796.2131	66,738.2278	25.88	7,942.0147	13.51
3	เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก	16,036.5147	22,712.6774	8.81	6,676.1627	41.63
4	พัฒนาพื้นที่ระดับภาค	20,305.1198	22,189.5131	8.60	1,884.3933	9.28
5	ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	10,641.9103	9,731.6785	3.77	-910.2318	-8.55
6	สร้างรายได้จากการท่องเที่ยว	7,222.4312	6,967.9378	2.70	-254.4934	-3.52
7	ป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด	5,299.5912	6,286.3921	2.44	986.8009	18.62
8	พัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	6,920.9089	5,790.1501	2.25	-1,130.7588	-16.34
9	พัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก	3,018.4466	2,688.9055	1.04	-329.5411	-10.92
10	รัฐบาลดิจิทัล	-	2,003.3459	0.78	2,003.3459	100.00
11	พัฒนาผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางฯ	1,738.0448	1,260.8263	0.49	-477.2185	-27.46
12	เตรียมความพร้อมเพื่อรองรับสังคมสูงวัย	863.8468	944.3147	0.37	80.4679	9.32
13	พัฒนาอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต	1,172.6635	931.0072	0.36	-241.6563	-20.61
14	ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ	957.0451	609.0939	0.24	-347.9512	-36.36
15	พัฒนาคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้	1,305.2514	-	-	-1,305.2514	-100.00
16	จัดการมลพิษและสิ่งแวดล้อม	405.5301	-	-	-405.5301	-100.00
รวม		230,058.4944	257,877.8610	100.00	27,819.3666	12.09

ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

หมายเหตุ: วงเงินปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

8.5.2 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

งบประมาณแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 15 แผนงาน วงเงินทั้งสิ้น 230,058.4944 ล้านบาท และมีการโอนงบประมาณแผนงานบูรณาการตามร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2563 จำนวน 13,256.4868 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.76 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 คงเหลืองบประมาณ จำนวน 216,802.0076 ล้านบาท

ผลการเบิกจ่ายงบประมาณแผนงานบูรณาการหลังร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2563 ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563 จำนวน 73,575.7513 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 33.94 ซึ่งการเบิกจ่ายงบประมาณแผนงานบูรณาการส่วนใหญ่ไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด เนื่องจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีผลบังคับใช้ล่าช้า โดยแผนงานบูรณาการที่การเบิกจ่ายต่ำสุด 5 อันดับแรก ตามลำดับ ดังนี้

1) แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค งบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง จำนวน 19,107.0099 ล้านบาท เบิกจ่ายจำนวน 4,000.5483 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.94

2) แผนงานบูรณาการอพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต งบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง จำนวน 1,121.3997 ล้านบาท เบิกจ่ายจำนวน 314.5297 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 28.05

3) แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ งบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง จำนวน 89,245.2586 ล้านบาท เบิกจ่ายจำนวน 26,389.7614 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29.57

4) แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ งบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง จำนวน 56,711.4766 ล้านบาท เบิกจ่ายจำนวน 17,482.5113 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 30.83

5) แผนงานบูรณาการพัฒนานาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ งบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง จำนวน 6,393.8982 ล้านบาท เบิกจ่ายจำนวน 2,348.6321 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.73

ตารางที่ 8 - 4 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายแผนงานบูรณาการ
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

หน่วย: ล้านบาท

ลำดับ	แผนงานบูรณาการ	วงเงินงบประมาณ			ผลการเบิกจ่าย (ณ 31 พ.ค. 63)		งบประมาณคงเหลือ
		พ.ร.บ. 63	โอน	คงเหลือ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	
1	พัฒนาผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางฯ	1,738.0448	27.3754	1,710.6694	1,234.3457	72.16	476.3237
2	สร้างรายได้จากการท่องเที่ยว	7,222.4312	203.1433	7,019.2879	4,445.3614	63.33	2,573.9265
3	ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ	957.0451	61.9529	895.0922	522.6232	58.39	372.4690
4	เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก	16,036.5147	980.5968	15,055.9179	8,234.6691	54.69	6,821.2488
5	เตรียมความพร้อมเพื่อรองรับสังคมสูงวัย	863.8468	147.8978	715.9490	382.7517	53.46	333.1973
6	ป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด	5,299.5912	406.7714	4,892.8198	2,561.8473	52.36	2,330.9725
7	จัดการมลพิษและสิ่งแวดล้อม	405.5301	15.0980	390.4321	202.2105	51.79	188.2216
8	พัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก	3,018.4466	532.1066	2,486.3400	1,022.5976	41.13	1,463.7424
9	ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	10,641.9103	724.0375	9,917.8728	3,997.1729	40.30	5,920.6999
10	พัฒนาคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้	1,305.2514	166.6679	1,138.5835	436.1891	38.31	702.3944
11	พัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	6,920.9089	527.0107	6,393.8982	2,348.6321	36.73	4,045.2661
12	บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	58,796.2131	2,084.7365	56,711.4766	17,482.5113	30.83	39,228.9653
13	พัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์	95,374.9769	6,129.7183	89,245.2586	26,389.7614	29.57	62,855.4972
14	พัฒนาอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต	1,172.6635	51.2638	1,121.3997	314.5297	28.05	806.8700
15	พัฒนาพื้นที่ระดับภาค	20,305.1198	1,198.1099	19,107.0099	4,000.5483	20.94	15,106.4616
รวม		230,058.4944	13,256.4868	216,802.0076	73,575.7513	33.94	143,226.2563

ที่มา: 1. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง เล่มที่ 18 (1) หน้าที่ 1-13
2. ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563

หมายเหตุ: 1. งบประมาณแผนงานบูรณาการ รวมร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
2. วงเงินปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

8.5.3 การสะท้อนปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานแผนงานบูรณาการจากงานศึกษาของ PBO

1) ข้อจำกัดของการบูรณาการในแนวดิ่ง (Vertical Integration) พบว่า ที่ผ่านมายุทธศาสตร์ของประเทศยังไม่มีความชัดเจนที่จะใช้เป็นพิมพ์เขียวให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้ในการดำเนินการเพื่อการพัฒนาได้อย่างแท้จริง แต่ละหน่วยงานมีการตั้งเป้าหมายที่แตกต่างกัน และความสอดคล้อง (Alignment) ระหว่างยุทธศาสตร์ของชาติกับภารกิจของหน่วยงานยังมีข้อจำกัด เป้าหมายหลักของกระทรวง กรมต่าง ๆ อาจไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากส่วนราชการมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายที่จัดตั้ง มีวิสัยทัศน์และภารกิจเป็นของตนเอง ทำให้นโยบายของรัฐบาลที่ปรากฏในแผนปฏิบัติราชการจึงกำหนดขึ้นมาเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของหน่วยงานกลาง แต่รายละเอียดของผลผลิต/โครงการ ยังคงเป็นภารกิจในลักษณะที่ส่วนราชการเคยปฏิบัติมากกว่ามุ่งเน้นเชิงนโยบายของรัฐบาล

2) ข้อจำกัดการบูรณาการในแนวนอน (Horizontal Integration) การประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางของภาครัฐ ขาดการเชื่อมโยงเพื่อขับเคลื่อนร่วมกันอย่างเป็นระบบ ยังไม่มีรูปแบบวิธีปฏิบัติในการประสานงานระหว่างเจ้าภาพหลักกับหน่วยงานต่าง ๆ ในแนวนอนหรือข้ามหน่วยงานที่ชัดเจน

3) ข้อจำกัดของโครงสร้างและสถานภาพของส่วนราชการ เนื่องจากส่วนราชการมีความเป็นนิติบุคคล และมีภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายจัดตั้งโดยชัดเจน และโครงสร้างของ

ส่วนราชการที่ใช้หลักการแบ่งตามหน้าที่ (Functional Structure) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการข้ามกระทรวง

4) ข้อจำกัดของกลไกบริหารจัดการ ที่ผ่านมา รัฐบาลได้แต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีทำหน้าที่ดูแลนโยบายแต่ละด้าน ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีภารกิจที่ค่อนข้างมาก อาจไม่มีเวลาสำหรับงานในส่วนของการบูรณาการ และจากความไม่แน่นอนทางการเมือง วิสัยทัศน์และความรู้ของผู้กำกับนโยบายในแต่ละด้าน จึงขาดความต่อเนื่อง ในส่วนของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีข้อจำกัด คือ ตัวแทนผู้มาประชุมมีการเปลี่ยนตัวบ่อยครั้งทำให้การรับรู้ไม่ต่อเนื่อง ทำให้เกิดข้อจำกัดของกลไกการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการในเชิงปฏิบัติในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

4.1) การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ เป็นการรวบรวมข้อมูลงบประมาณรายจ่ายจากคำของบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นเรื่องที่หน่วยงานสนใจมากกว่าที่จะบูรณาการการทำงานให้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

4.2) ตัวชี้วัดที่แสดงในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยังไม่สามารถสะท้อนประสิทธิผล ความสำเร็จของงานได้อย่างแท้จริง

4.3) ขาดการบูรณาการขาลง ภายหลังจากที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว

4.4) กลไกในการบริหารจัดการขาดความชัดเจน ส่วนใหญ่จะเป็นรูปคณะกรรมการซึ่งมีการประชุมในช่วงการพิจารณาคำของบประมาณของคณะอนุกรรมการจัดการงบประมาณรายจ่ายฯ หรือคณะทำงานภายใต้คณะอนุกรรมการดังกล่าวของสำนักงบประมาณ เพื่อจัดทำแผนงานบูรณาการ กำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดร่วมกันระหว่างสำนักงบประมาณกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ยังขาดการจัดวางระบบการบริหารจัดการรองรับ

4.5) ยังไม่มีการประเมินผลงบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการจัดทำงบประมาณในปีต่อไป

ข้อสังเกต PBO
1) การกำหนดประเด็นการบูรณาการเพื่อจัดทำแผนงานงบประมาณควรเป็นเรื่องที่มีความสำคัญจำเป็นเร่งด่วน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติโดยตรง 2) การจัดการงบประมาณแผนงานบูรณาการ ควรมีการดำเนินการอย่างครบวงจรตั้งแต่ การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ การบริหารงบประมาณเชิงบูรณาการ และการติดตามประเมินผลงบประมาณเชิงบูรณาการ โดยมีกลไกกำกับดูแลในแต่ละขั้นตอน 3) การบูรณาการในระดับพื้นที่เพื่อแสดงให้เห็นถึงพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ มีการดำเนินภารกิจอย่างชัดเจน อันจะเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณระดับพื้นที่ด้วย 4) การบูรณาการในการใช้ทรัพยากรหากจะทำให้เกิดการบูรณาการอย่างแท้จริง แผนงานบูรณาการควรจะต้องมีการแสดงแหล่งที่มาของทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินภารกิจด้วย 5) การกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และแนวทางการดำเนินงาน หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาร่วมกัน โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและสามารถวัดผลได้อย่างเป็น

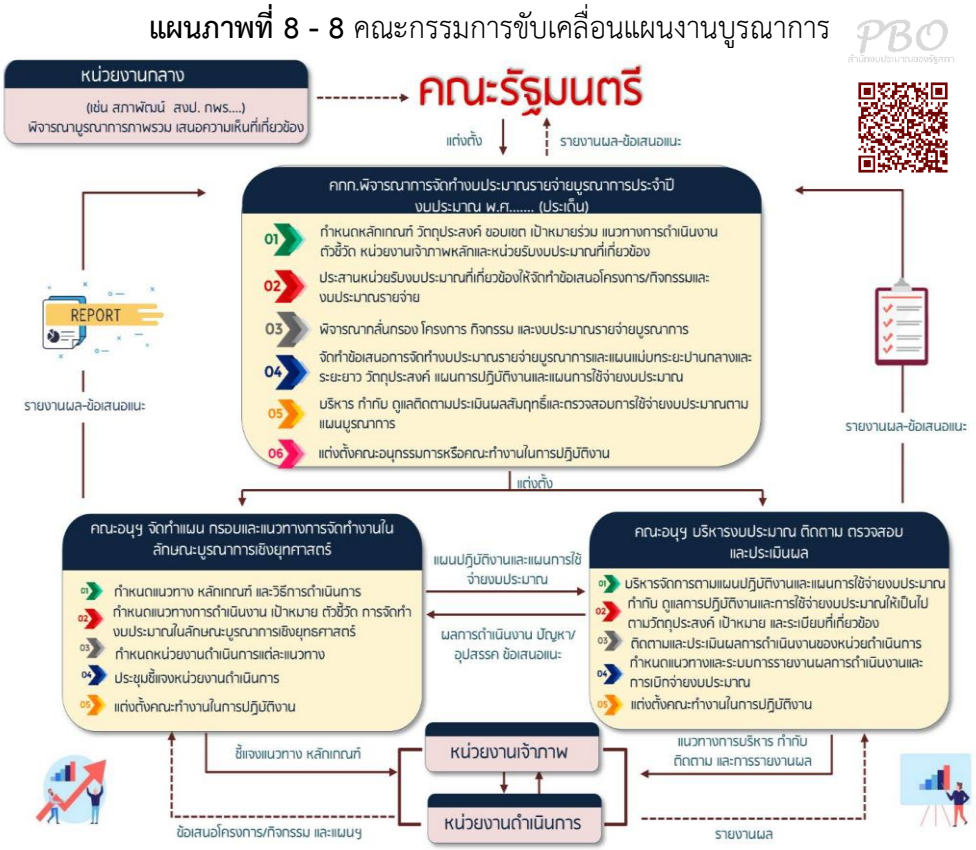
ข้อสังเกต PBO
รูปธรรมต้องมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและมีการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า 6) ฝ่ายนิติบัญญัติควรตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อติดตามผลการดำเนินและการใช้จ่ายงบประมาณของแผนงานบูรณาการเป็นการเฉพาะ

8.5.4 ข้อเสนอแนะกำหนดให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนแผนงานบูรณาการ

การใช้กลไกในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีมาเป็นประธาน นับเป็นกลไกที่สร้างเสริมความเข้มแข็งในการบูรณาการได้เป็นอย่างดี แต่ในขณะเดียวกันควรมีการสร้างเสริมกลไกการทำงานปกติที่เอื้อต่อการดำเนินงานแบบบูรณาการด้วย มีการสร้างกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เหมาะสม เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงานร่วมที่มีขนาดไม่ใหญ่นักในทุกระดับ เพื่อเป็นหลักประกันของการทำงานที่ยั่งยืน หรือในกรณีที่เกิดมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะได้ช่วยให้งานบูรณาการดำเนินต่อไปได้

ในการดำเนินงานแผนงานบูรณาการระหว่างหน่วยงานให้เกิดประสิทธิภาพ ควรมีการกำหนดและให้ความสำคัญในขั้นตอนการวางแผนการทำงานและกำหนดเป้าหมายร่วมกัน การบูรณาการข้อมูล การบริหาร ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการทำงาน และควรให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนแผนงานบูรณาการ ประกอบด้วย คณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายแผนงานบูรณาการ คณะอนุกรรมการจัดทำแผน และคณะอนุกรรมการบริหารงบประมาณ ติดตามและประเมินผล ตามแผนภาพที่ 8-8

แผนภาพที่ 8 - 8 คณะกรรมการขับเคลื่อนแผนงานบูรณาการ

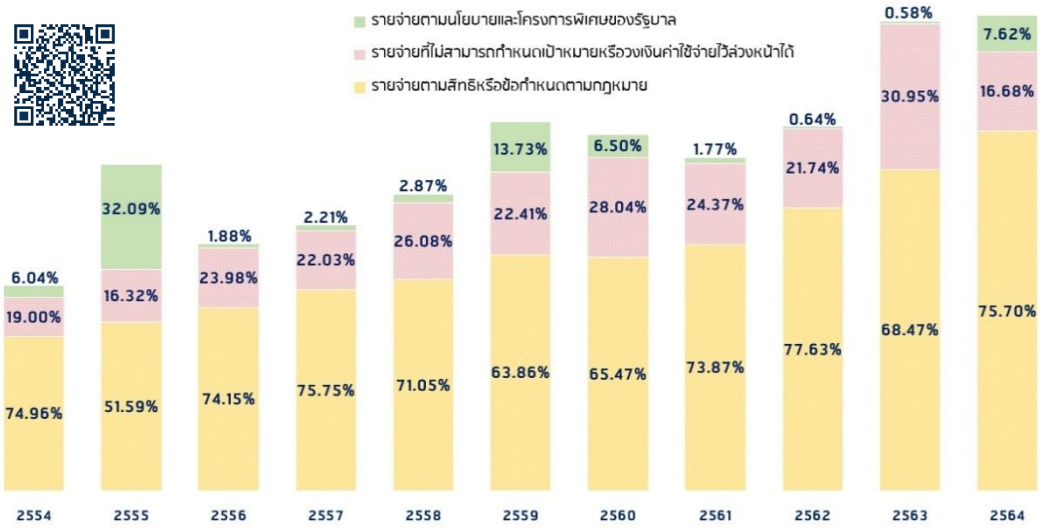


8.6 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง

งบประมาณรายจ่ายงบกลาง เป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ เป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าหน่วยรับงบประมาณใดจะรับผิดชอบ ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจนได้ หรือ เป็นค่าใช้จ่ายที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้แล้ว และสามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายได้ชัดเจนแต่ไม่สามารถกำหนดจำนวนเป้าหมาย ซึ่งทำให้ไม่สามารถประมาณการค่าใช้จ่ายของแต่ละหน่วยรับงบประมาณได้ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 15 ยังให้ความหมายของงบประมาณรายจ่ายงบกลางไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยรับงบประมาณใช้จ่าย โดยแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ และให้มีเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วย” ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายงบกลางจึงเป็นรายจ่ายที่จัดสรรให้ส่วนราชการ และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐนำไปใช้ได้นอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับปกติ รวมทั้งรายจ่ายที่ตั้งไว้เป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะเรื่องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัวในการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงภาวะวิกฤต แต่ในอีกทางหนึ่ง รายจ่ายงบกลางหากมีมากเกินไปก็มีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ และการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ เนื่องจากการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ไม่ได้แสดงรายละเอียดการใช้จ่ายและเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจน จึงอาจเกิดปัญหาความไม่โปร่งใสและไม่มีประสิทธิภาพได้

8.6.1 โครงสร้างของรายจ่ายงบกลาง

แผนภาพที่ 8 - 9 สถิติสัดส่วนรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 - 2564



ที่มา: 1. เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 - 2563 สำนักงบประมาณ
2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564
3. ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

หมายเหตุ: งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รวมร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

โครงสร้างของรายจ่ายงบกลาง จำแนกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1) รายจ่ายตามสิทธิหรือข้อกำหนดตามกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย 1) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ 2) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ 3) เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ 4) เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ 5) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ 6) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ จากแผนภาพที่ 8-9 แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนรายจ่ายงบกลางที่ได้รับการจัดสรรในแทบทุกปีนั้นส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายตามสิทธิหรือข้อกำหนดตามกฎหมาย โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นปีที่งบประมาณรายจ่ายตามสิทธิฯ น้อยที่สุด คือร้อยละ 51.59 เท่านั้น แต่หลังจากนั้นงบประมาณรายจ่ายงบกลางในส่วนนี้สูงขึ้นจนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีสัดส่วนเป็นร้อยละ 77.63 **แสดงว่างบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคลากรภาครัฐสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง** สอดคล้องกับจำนวนข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐที่เพิ่มขึ้น

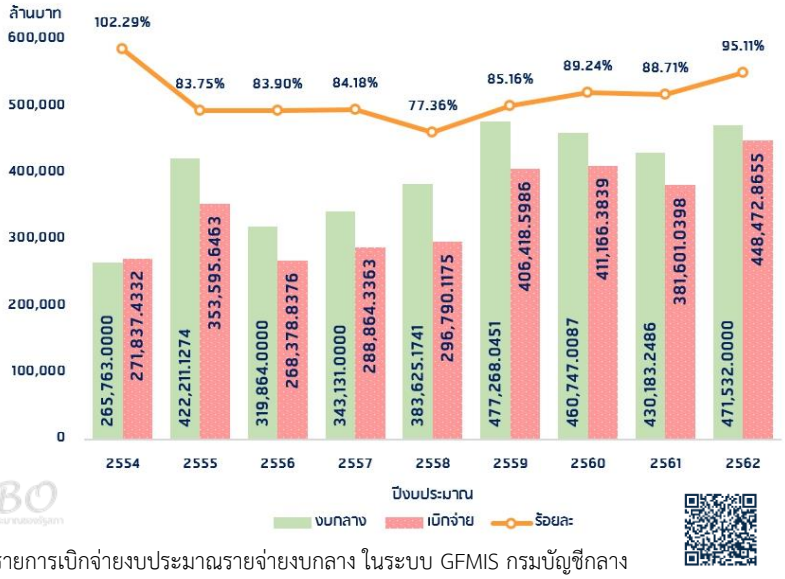
2) รายจ่ายที่ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายหรือวงเงินค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าได้ ประกอบด้วย 1) ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ 2) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ 3) เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีการโอนงบประมาณไปตั้งไว้ที่รายการเงินสำรองจ่ายฯ เป็นผลให้รายจ่ายที่ไม่สามารถกำหนดรายการและวงเงินค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าได้ มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 30.95 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดนับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา

3) รายจ่ายตามนโยบายและโครงการพิเศษของรัฐบาล เป็นรายจ่ายรายการอื่น ๆ นอกเหนือจากรายการหลักใน 2 ส่วนข้างต้น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปียังอาจตั้งรายจ่ายรายการอื่น ๆ ได้ตามความเหมาะสมในแต่ละปี เช่น เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง (ค่า K) ค่าใช้จ่ายในการเยียวยา ฟื้นฟู และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการ ฯลฯ สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ได้รับจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยา ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 จำนวน 40,325.6297 ล้านบาท จึงเป็นผลให้สัดส่วนของรายจ่ายตามนโยบายฯ สูงถึงร้อยละ 7.62 ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรายจ่ายตามนโยบายฯ จะมีสัดส่วนต่ำกว่าร้อยละ 7 ยกเว้นปีงบประมาณที่มีเหตุการณ์หรือโครงการพิเศษเท่านั้น

8.6.2 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

รายจ่ายงบกลางเป็นรายจ่ายที่ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัด หรือเป้าหมายไว้ล่วงหน้า ไม่มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าของงบประมาณชัดเจน ผลการเบิกจ่ายจึงไม่อาจชี้วัดการดำเนินงาน แต่การเบิกจ่ายรายจ่ายงบกลางเป็นการบริหารงบประมาณของคณะรัฐมนตรีโดยตรง ซึ่งต้องแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและความชัดเจนของการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางทั้งการเบิกจ่าย การเปลี่ยนแปลงรายการ การโอนงบประมาณ ฯลฯ

แผนภาพที่ 8 - 10 ผลการเบิกจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 - 2562



ที่มา: รายงานสรุปรายการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในระบบ GFMIS กรมบัญชีกลาง

หมายเหตุ: งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รวมพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 และ 2561

จากแผนภาพที่ 8-10 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางสูงกว่าที่ได้รับจัดสรรไว้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้รัฐบาลสามารถแก้ปัญหาด้วยการใช้เงินคงคลังมาสมทบใช้จ่ายไปก่อนได้และตั้งงบประมาณชดใช้ในปีงบประมาณถัดไป ซึ่งหากต้องใช้เงินคงคลังเป็นจำนวนมากอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการคลังของรัฐบาลในระยะยาวได้ อย่างไรก็ตาม หากตั้งไว้สูงเกินความจำเป็น ย่อมทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) การใช้งบประมาณไปในโครงการที่มีประโยชน์และคุ้มค่ามากกว่า เช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 มีการใช้จ่ายงบกลางเพียงร้อยละ 77.36

8.6.3 แนวโน้มการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

แผนภาพที่ 8 - 11 สถิติสัดส่วนงบกลางต่องบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 – 2564

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: 1. เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 - 2563 สำนักงบประมาณ
2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564
3. ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

หมายเหตุ: 1. งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รวมพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 และ 2561
2. งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รวมร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

แผนภาพที่ 8-11 แสดงให้เห็นสัดส่วนของรายจ่ายงบกลางตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 – 2564 มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสัดส่วนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 15.10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในบางปีงบกลางมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัย เช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 พ.ศ. 2559 พ.ศ. 2563 และ พ.ศ. 2564 งบกลางมีสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีสูงถึงร้อยละ 17.74 17.19 18.98 และ 18.63 ตามลำดับ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 รายจ่ายงบกลางสูงขึ้นมากเนื่องจากเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 รัฐบาลจึงได้จัดสรรงบกลางเพื่อเยียวยาประชาชนที่ประสบภัยดังกล่าว ส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 มีการโอนงบประมาณจากส่วนราชการที่ไม่สามารถก่อหนี้ผูกพันและเบิกจ่ายได้ทันตามเงื่อนไขไปตั้งจ่ายไว้ในงบกลางตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พ.ศ. 2559

สำหรับการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เพื่อโอนงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ ไปตั้งไว้เป็นรายการเงินสำรองจ่ายฯ จำนวน 88,452.5979 ล้านบาท รวมเป็นรายจ่ายงบกลางทั้งสิ้น 607,223.5159 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.98 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดในรอบ 10 ปี

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 รายจ่ายงบกลางตั้งไว้จำนวน 614,616.2465 ล้านบาท ในสัดส่วนที่สูงถึง ร้อยละ 18.63 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยรัฐบาลได้เพิ่มรายการใหม่ คือ งบกลาง รายการค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยา ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 จำนวน 40,325.6297 ล้านบาท

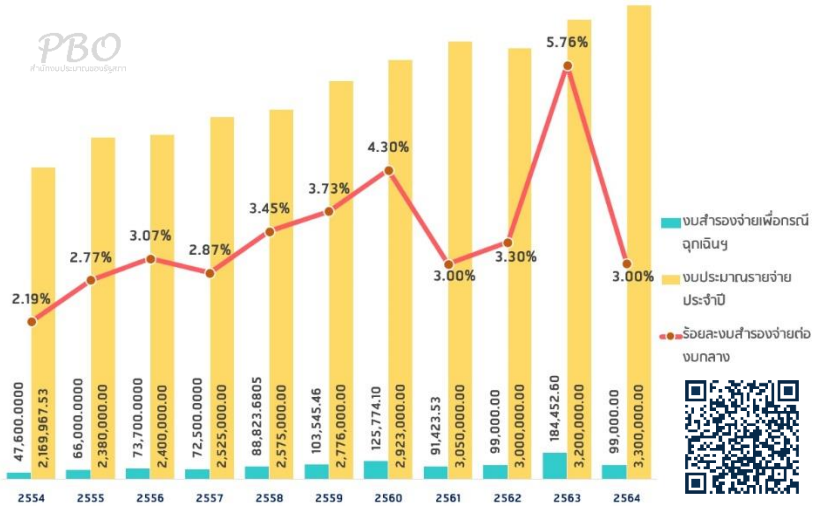
8.6.4 รายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในรอบปีงบประมาณ โดยปกติแล้วต้องมีการนำเสนอรายละเอียด ผ่านการพิจารณากลั่นกรอง ตรวจสอบและได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่หากมีเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ และรัฐบาลอาจต้องใช้งบประมาณเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาสถานการณ์อย่างเร่งด่วน จึงกำหนดให้มีงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อให้รัฐบาลสามารถกันวงเงินงบประมาณให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารประเทศในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้ แต่เนื่องด้วยเหตุการณ์ฉุกเฉินฯ ยังไม่เกิดขึ้นและไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อไร รายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่นำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นตัวเลขวงเงินที่ไม่มีรายละเอียดโครงการและแผนการใช้จ่ายเงิน แตกต่างจากงบประมาณรายการอื่น ๆ

นอกจากนั้น สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีจะถูกกำหนดเพดานโดย “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และเป็นส่วนหนึ่งของกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

แผนภาพที่ 8 - 12 สัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 – 2564

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: 1. เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 - 2563 สำนักงบประมาณ
2.. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564
3. ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

หมายเหตุ: 1. งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รวมพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 และ 2561
2. งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รวมร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

จากแผนภาพที่ 8-12 เห็นได้ชัดว่ารายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2560 สัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็น ร้อยละ 3.73 และ 4.30 คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐจึงได้มีประกาศ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (ฉบับที่1) ในวันที่ 7 มิถุนายน 2561 ให้ตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายฯ **ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี** ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และ 2562 งบประมาณงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ได้รับจัดสรรในสัดส่วน ร้อยละ 3 และร้อยละ 3.30 อยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ด้วยสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติให้มีการโอนเงินงบประมาณจากหน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ มาเป็นเงินสำรองจ่ายฯ จำนวน 88,452.5979 ล้านบาท ทำให้สัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้น เป็นร้อยละ 5.76 สูงเกินกว่าเพดานที่กำหนดไว้ จึงมีการปรับปรุงประกาศคณะกรรมการฯ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 จากเดิมเป็นต้องตั้งไม่น้อยกว่า ร้อยละ 2 แต่ไม่เกิน ร้อยละ 7.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อรองรับการโอนงบประมาณ ดังกล่าว

8.6.5 รายจ่ายงบกลางประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ตารางที่ 8 - 5 รายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	พ.ศ. 2563		พ.ศ. 2564		เพิ่ม/ลด	
	พ.ร.บ. งบประมาณ (1)	พ.ร.บ.โอน (2)	พ.ร.บ. งบประมาณ (3)	สัดส่วน	จำนวน (4)=(3)-(1)-(2)	ร้อยละ
งบกลาง รวมทั้งสิ้น	**518,770.9180**	**88,452.5979**	**614,616.2465**	**100.00**	**7,392.7306**	**1.22**
1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	265,716.3180		1 300,435.5140	48.88	34,719.1960	5.72
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	4,940.0000		5,008.0000	0.81	68.0000	0.01
3. เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	10,464.6000		15,500.0000	2.52	5,035.4000	0.83
4. เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ	62,780.0000		69,707.1028	11.34	6,927.1028	1.14
5. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	670.0000		640.0000	0.10	(30.0000)	- 0.00
6. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	71,200.0000		3 74,000.0000	12.04	2,800.0000	0.46
7. ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,500.0000		2,500.0000	0.41	-	-
8. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	1,000.0000		1,000.0000	0.16	-	-
9. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	96,000.0000	88,452.5979	2 99,000.0000	16.11	(85,452.5979)	- 14.07
10. เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง(ค่าK)	500.0000		500.0000	0.08	-	-
11. ค่าใช้จ่ายชดใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน	3,000.0000		6,000.0000	0.98	3,000.0000	0.49
12. ค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยา ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อ ไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19)	-	-	40,325.6297	6.56	40,325.6297	100.00

ที่มา: 1. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564
2. เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สำนักงบประมาณ
3. ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 รายจ่ายงบกลางได้รับจัดสรรงบประมาณ จำนวน 614,616.2465 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.63 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นจากปีก่อน จำนวน 7,392.7306 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.22 รายจ่ายงบกลางที่มีสัดส่วนงบประมาณสูงสุด 3 อันดับ คือ อันดับที่ 1 เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ได้รับจัดสรรร้อยละ 48.88 ของรายจ่ายงบกลางทั้งหมด อันดับที่ 2 รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ได้รับจัดสรรร้อยละ 16.11 อันดับที่ 3 เป็น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ ได้รับจัดสรรร้อยละ 12.04 และมีรายการค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไข และเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 อีกจำนวน 40,325.6297 ล้านบาท ตามตารางที่ 8-5

ข้อสังเกต PBO

1) การกำหนดขนาดและสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

การเปลี่ยนแปลงขนาดและสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายฯ เพื่อรองรับภาวะวิกฤต นอกจากจะต้องพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นแล้ว ควรคำนึงถึงวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ และควรมีการทบทวนเมื่อสถานการณ์เข้าสู่ภาวะปกติ

2) การใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตรงตามวัตถุประสงค์

รายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ตั้งไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคง

ข้อสังเกต PBO

ของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่จำเป็นเร่งด่วนของรัฐเท่านั้น แต่ในอดีตมีหลายโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายฯ ที่มีวงเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก ไม่ได้เป็นโครงการฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่แท้จริง จึงควรกำหนดขอบเขตให้ชัดเจนและบังคับใช้อย่างเข้มงวด

3) การเปิดเผยข้อมูลในรายจ่ายงบกลาง

การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลางภายใต้กระบวนการของรัฐสภาเป็นการพิจารณากรอบวงเงินงบประมาณ โดยไม่มีการแสดงรายละเอียดผลผลิต/กิจกรรม ตัวชี้วัด แผนการดำเนินงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณประกอบการพิจารณางบประมาณ การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของความโปร่งใสทางการคลังที่ดี ไม่สามารถตรวจสอบและประเมินผลได้ เกิดความเสี่ยงโดยทำให้ขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร อาจส่งผลให้ขาดวินัยการคลังในระยะยาวได้ ดังนั้น งบกลางควรมีการเปิดเผยข้อมูล มีการตรวจสอบเช่นเดียวกับงบประมาณทั่วไป

8.7 งบประมาณรายจ่ายสำหรับรัฐวิสาหกิจ

“รัฐวิสาหกิจ” เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของหน่วยงาน องค์การของรัฐ รวมถึงบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่รัฐหรือองค์กรของรัฐถือหุ้นร่วมทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และมีลักษณะการดำเนินงานในเชิงธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไร หรือการให้บริการสาธารณะโดยสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการนั้นได้ **ดังนั้น โดยหลักการรัฐวิสาหกิจจะต้องพึ่งพาตัวเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินในทุกปี**

รายงานฉบับเต็ม
รัฐวิสาหกิจไทย

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของการตั้งรัฐวิสาหกิจที่ค่อนข้างหลากหลายไม่ว่าจะเป็น (1) เพื่อดำเนินกิจการที่ต้องใช้เงินทุนสูง เช่น การให้บริการในด้านการคมนาคม การสื่อสาร และพลังงาน (2) เพื่อให้บริการแก่สังคม เช่น ไฟฟ้า ประปา การคมนาคม หรือสิ่งสาธารณูปการที่จำเป็นต่อชีวิต (3) เพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าบางชนิดที่เป็นลักษณะอบายมุข เช่น สุรา ยาสูบ สลากกินแบ่ง ซึ่งกำหนดเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐบาล (4) เพื่อหารายได้เข้ารัฐ (5) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) องค์การคลังสินค้า (อคส.) หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ เช่น การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม หรือการศึกษา เป็นต้น

ดังนั้น แม้ว่ารัฐวิสาหกิจบางแห่งจะมีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลก็จำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการค้ำประกันเงินกู้ การกู้เงินมาให้กู้ยืมต่อหรือการให้เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินเป็นทุน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จึงเปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจสามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่เป็น “หน่วยรับงบประมาณ” ไว้เพียง 3 ลำดับชั้น ได้แก่

ก. องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

ข. บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ค. บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

8.7.1 ฐานะการเงินและผลการดำเนินงานในภาพรวม

ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจไทยมีจำนวน 56 แห่งจำแนกเป็น 9 สาขาการผลิต ข้อมูลล่าสุดจากรายงานการเงินรวมภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีสินทรัพย์รวมกันจำนวนทั้งสิ้น 15,807,000 ล้านบาท หนี้สินรวม 12,604,000 ล้านบาท และส่วนของทุน 3,203,000 ล้านบาท รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีผลกำไร 43 แห่ง และขาดทุน 12 แห่ง มีรายได้รวม 4,169,000 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายรวม 3,857,000 ล้านบาท สามารถทำกำไรรวมได้ 312,000 ล้านบาท คิดเป็นอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวมร้อยละ 1.97 มีการ**นำส่งกำไรหรือเงินรายได้อื่นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน 169,159.49 ล้านบาท** โดยกำไรและรายได้ที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังนี้คิดเป็นร้อยละ 6.63 ของรายได้สุทธิรัฐบาล (2,550,000 ล้านบาท) ในขณะเดียวกันมีรัฐวิสาหกิจที่ขอรับเงินอุดหนุนจำนวน 26 แห่ง โดยรัฐบาล**จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจรวมทั้งสิ้น 141,001.30 ล้านบาท** คิดเป็นร้อยละ 4.70 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2562 และเมื่อเปรียบเทียบเงินอุดหนุนที่รัฐบาลได้จัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจ กับส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินแล้ว พบว่า **ส่วนของกำไรหรือรายได้อื่นที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังมีจำนวนสูงกว่าเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจ 28,158.19 ล้านบาท**

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 พบว่า ส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินมีจำนวนสูงกว่าเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจโดยเฉลี่ยปีละ 11,231.49 ล้านบาท แต่เนื่องจากส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังในแต่ละปีนั้นมีจำนวนไม่คงที่ ทำให้ในบางปีมีผลออกมาเป็นลบ เช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 แต่ถึงกระนั้นส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินก็มีแนวโน้มรักษาระดับเพดานอยู่ที่ประมาณ 150,000 ล้านบาทต่อปี ตามตารางที่ 8-6

ตารางที่ 8 - 6 แสดงผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ 5 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562)

หน่วย: ล้านบาท

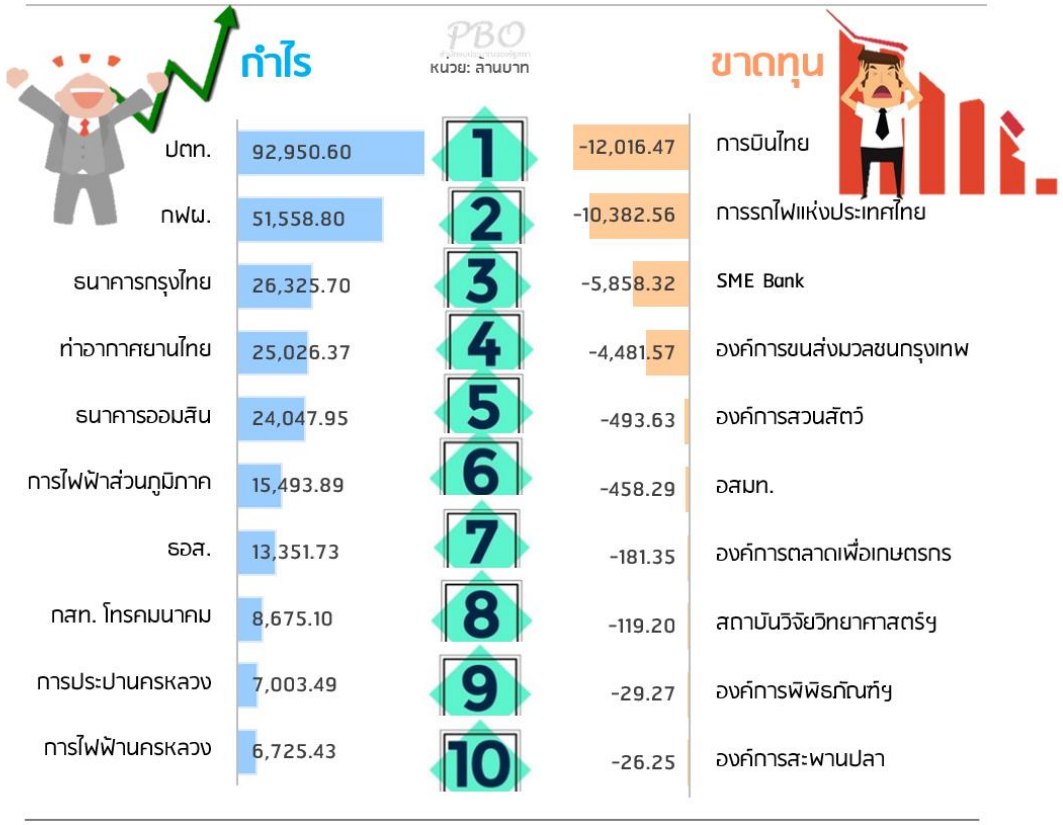
ผลการดำเนินงาน	ปีงบประมาณ					
	2558	2559	2560	2561	2562	เฉลี่ย 5 ปี
1. สินทรัพย์รวม	13,402,022.0	14,159,751.00	14,312,600.00	15,088,266.39	15,807,000.00	14,553,927.88
2. รายได้รวม	3,978,812.85	3,670,823.96	3,417,361.18	4,197,000.00	4,169,000.00	3,886,599.60
3. ค่าใช้จ่ายรวม	3,811,416.45	3,407,291.58	3,109,809.04	3,791,000.00	3,857,000.00	3,595,303.41
4. กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	167,396.40	263,532.38	307,552.14	406,000.00	312,000.00	291,296.18
5.อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (ร้อยละ)	1.25	1.86	2.15	2.69	1.97	1.98
6. รายได้นำส่งรัฐ	161,253.74	133,726.68	162,265.40	157,041.42	169,159.49	156,689.35
7. เงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ	147,569.30	143,804.80	140,263.10	154,650.80	141,001.30	145,457.86
8.สัดส่วนต่อวงเงินงบประมาณประจำปี (ร้อยละ)	5.73	5.18	4.80	5.07	4.70	5.10
9. ส่วนต่างของรายได้นำส่งรัฐกับเงินอุดหนุน (6 - 7)	13,684.44	-10,078.12	22,002.30	2,390.62	28,158.19	11,231.49

ที่มา: 1. งบประมาณโดยสังเขปฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2563
2. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2563
3. รายงานการเงินรวมภาครัฐและรายงานการเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562

ทั้งนี้ แม้ผลการดำเนินงานในภาพรวมรัฐวิสาหกิจไทยจะยังคงมีผลกำไร และสามารถรักษาระดับการนำส่งส่วนของกำไรและรายได้อื่นเป็นรายได้แผ่นดินได้อย่างต่อเนื่อง แต่ถ้าพิจารณาในระดับหน่วยงานแล้วพบว่ายังมีรัฐวิสาหกิจจำนวนหลายแห่งที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่อง เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)[2] การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น ในขณะเดียวกันรัฐวิสาหกิจอีกจำนวนมากมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและสามารถสร้างผลกำไรอย่างต่อเนื่อง เช่น บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ตามแผนภาพที่ 8-13

[2] คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2563 เห็นชอบให้บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย และกระทรวงการคลังได้ลดสัดส่วนการถือหุ้นการบินไทย โดยจำหน่ายหุ้นร้อยละ 3.17 ให้แก่กองทุนรวมวายุภักษ์หนึ่ง โดยกระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัท และถือหุ้นคิดเป็นร้อยละ 47.86 ของจำนวนหุ้นที่ออกและเรียกชำระแล้วทั้งหมดของบริษัทการบินไทย ทั้งนี้ ภายหลังการลดสัดส่วนการถือหุ้นดังกล่าว เป็นผลให้บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) พ้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจแล้ว แต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2563

แผนภาพที่ 8 - 13 ข้อมูลกำไรสูงสุด/ขาดทุนสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (10 ลำดับแรก)



ที่มา: รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน และรายงานการสอบทานข้อมูลทางการเงินระหว่างกาลโดยผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

หมายเหตุ: 1. เป็นข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2562 จำนวน 9 แห่ง และสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2562 จำนวน 8 แห่ง

2. การรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นข้อมูลสำหรับงวดเก้าเดือนสิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2562 ส่วนบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นข้อมูลสำหรับงวดหกเดือนสิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2562

ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินกิจการ และการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่ดียิ่งขึ้น เพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาขาดทุนอย่างต่อเนื่องเหล่านี้ กลับมามีผลการประกอบการที่เป็นบวก สามารถพึ่งพาตัวเองได้เพื่อลดภาระงบประมาณแผ่นดิน และมีผลกำไรนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินได้ในระยะยาวต่อไป

นอกจากนี้ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมายังพบว่า การขาดทุนอย่างต่อเนื่องของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งนั้นส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาสภาพคล่องทางการเงินจากการ **“ให้บริการสาธารณะตามนโยบายรัฐบาล”**[3] และส่วนหนึ่งเป็นผลจากความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการตามปกติ

[3] สำหรับการอุดหนุนทางการเงินในการให้บริการสาธารณะตามนโยบายรัฐบาลนั้นเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2554 ซึ่งจะมีการทำข้อตกลงกันไว้ก่อนล่วงหน้าและมีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและกรอบวงเงินที่จะดำเนินการในแต่ละปีด้วย ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดนิยามศัพท์ที่สำคัญไว้ ดังนี้
“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่ารัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ให้บริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคและประสบหรืออาจประสบผลขาดทุนจากนโยบายราคาค่าบริการของรัฐบาล ได้แก่ กิจการการรถไฟ การขนส่งมวลชน การประปา หรือกิจการบริการสาธารณูปโภคอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีทั้งนี้ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจในสาขาที่มีองค์กรกำกับดูแลหรือรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
“ผลขาดทุน” หมายความว่าผลขาดทุนที่เกิดจากการให้บริการสาธารณะ

ของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเอง โดยปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่ผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมสูงอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มจะก่อให้เกิด**ผลกระทบต่อภาระทางการคลังของรัฐบาลในระดับสูงจนรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนให้อย่างต่อเนื่อง ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ** ในขณะเดียวกันก็มีรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน แต่มีผลการดำเนินงานขาดทุนต่อเนื่องแบบก้าวกระโดด คือ บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) จากปี 2560 ที่ขาดทุน 2,072 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 12,016.47 ล้านบาท ในปี 2562 หรือเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 480 (ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เป็นจำนวน 1,113,931,061 หุ้น หรือ ร้อยละ 51.03[4]) **จึงถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด (มหาชน) ลำดับแรกสุดที่มีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่องบประมาณของรัฐบาลในระดับสูง** ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูกิจการอย่างเร่งด่วน หรือมีแผนการบริหารจัดการในเชิงรุก เพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในอนาคตอันใกล้จากการให้เงินอุดหนุน การเพิ่มทุน หรือการชำระหนี้เงินกู้แทน

อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบส่วนของการนำส่งส่วนของกำไรหรือรายได้อื่นกับการรับเงินอุดหนุนจากเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ จากข้อมูลย้อนหลัง 5 ปี ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2562 พบว่า **แนวโน้มการขอรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมค่อย ๆ ลดลง** โดยในปี 2558 ได้รับเงินอุดหนุน 147,569.30 ล้านบาท และลดลงเป็น 141,001.30 ล้านบาท ในปี 2562 **โดยเฉลี่ยรัฐวิสาหกิจรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินปีละ 145,457.86 ล้านบาท**

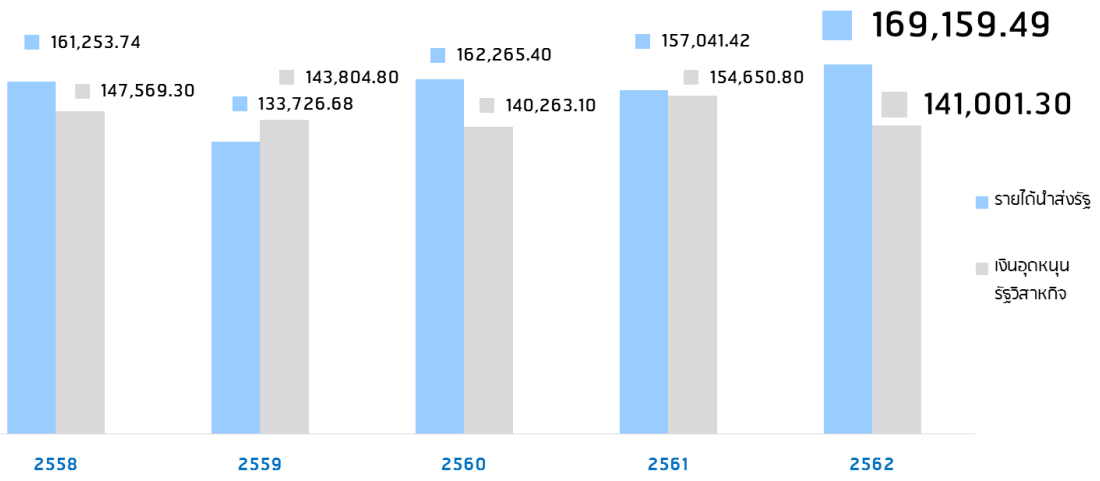
ในส่วนของการนำส่งส่วนของกำไรสุทธิหรือรายได้อื่นเป็นรายได้แผ่นดินนั้น พบว่า ในภาพรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจากปี 2558 มีรายได้นำส่ง 161,253.74 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 169,159.49 ล้านบาท ในปี 2562 โดยเฉลี่ยรัฐวิสาหกิจไทยสามารถสร้างรายได้ให้กับรัฐปีละ 156,689.35 ล้านบาท ตามแผนภาพที่ 8-14

"การอุดหนุนทางการเงิน" หมายความว่าการจ่ายเงินชดเชยผลขาดทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการสาธารณะในรูปของเงินงบประมาณตามจำนวนส่วนต่างของราคาค่าบริการที่รัฐบาลกำหนดหรือราคาค่าบริการที่รัฐวิสาหกิจกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกับต้นทุนที่ไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในการผลิตสินค้าหรือให้บริการอื่นที่มิได้เป็นไปเพื่อบริการสาธารณะและค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการบริหารจัดการที่ผิดพลาดหรือไม่มีประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ

[4] ข้อมูลผู้ถือหุ้น ณ วันที่ 1 เมษายน 2561 จากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

แผนภาพที่ 8 - 14 เปรียบเทียบเงินนำส่งกำไรและเงินปันผลจากรัฐวิสาหกิจ กับเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: 1. งบประมาณโดยสังเขป สำนักงบประมาณ (ฉบับปรับปรุง) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2563
2. รายงานการเงินรวมภาครัฐและรายงานการเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562

8.7.2 บทบาทของรัฐวิสาหกิจต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

นอกจากรัฐวิสาหกิจจะมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็น การประกอบกิจการในลักษณะรัฐพาณิชย์เพื่อนำรายได้ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐวิสาหกิจยังมีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีสินทรัพย์รวมมากกว่า 15 ล้านล้านบาท การใช้จ่ายงบประมาณในโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจย่อมก่อให้เกิดการจ้างงาน การไหลเวียนของเต็มเงินในระบบเศรษฐกิจ ส่งผลต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก **“งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ”** จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับในด้านการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 รัฐบาลได้เห็นชอบกรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ[5]วงเงินดำเนินการ 1,443,891 ล้านบาท และวงเงินเบิกจ่ายลงทุน 346,262 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ที่ได้รับอนุมัติวงเงินเบิกจ่ายลงทุน 638,943 ล้านบาท **โดยผลการเบิกจ่ายงบลงทุนสะสมต่อแผนสะสม มีจำนวน 50,786 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 72 จากงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติของแผนสะสม** (เป้าหมายกำหนดไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ของแผนที่ได้รับอนุมัติเบิกจ่ายลงทุน) และร้อยละ 15 แผนงบลงทุนทั้งปี ตามตารางที่ 8-7

[5] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2550 “งบลงทุน” หมายความว่า รายการที่ประมาณว่าจะจ่ายเพื่อกอให้เกิดสินทรัพยถาวร รวมทั้งเพื่อขยายงานหรือการทดแทนสินทรัพยเดิม ซึ่งมีลักษณะเปนสาระสำคัญหรือเปนการปรับปรุงงานให้ดีขึ้นหรือรายจ่ายเพื่อซื้อกิจการหรือหุนของหนวยงานอื่น

ตารางที่ 8 - 7 กรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ และผลการเบิกจ่ายจริง
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2563

หน่วย: ล้านบาท

รายการ/งบประมาณ	2560	2561	2562	2563 (เดือน ก.พ.)
วงเงินดำเนินการ	1,520,541	1,975,414	2,058,196	1,443,891
วงเงินเบิกจ่ายลงทุน	580,980	846,337	638,943	346,262
แผนงบลงทุนทั้งปี	344,128	445,191	365,323	317,621
ยอดแผนสะสมตั้งแต่ต้นปี	286,681	376,875	260,971	70,355
เบิกจ่ายสะสมตั้งแต่ต้นปี	231,282	329,200	199,887	50,786
เบิกจ่ายสะสมต่อแผนสะสม	81%	87%	77%	72%
เบิกจ่ายสะสมต่อแผนงบลงทุนทั้งปี	67%	74%	55%	16%

ที่มา: 1. กรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประจำปีงบประมาณ 2563 จากมติคณะรัฐมนตรี 22 ตุลาคม 2562
2. รายงานสรุปแผนผลการเบิกจ่ายงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ข้อมูล ณ วันที่ 11 มีนาคม 2563

หมายเหตุ: 1. วงเงินดำเนินการ เฉพาะงานตามภารกิจปกติและโครงการต่อเนื่อง 1,243,891 ล้านบาท และวงเงินเบิกจ่ายลงทุน 296,262 ล้านบาท

2. เป็นข้อมูลของรัฐวิสาหกิจจำนวน 44 แห่ง ภายใต้สังกัด 15 กระทรวง ไม่รวมรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทมหาชน จำกัด และบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัด และสถาบันการเงิน

จากเงินลงทุนที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายผ่านการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อเสนอการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้ให้ความสำคัญในกิจกรรมการลงทุนเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ “ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน” ประมาณ 300,000 ล้านบาท หรือเป็นจำนวนกว่าร้อยละ 80 ของงบลงทุนทั้งหมด เพื่อนำไปพัฒนาระบบคมนาคม โครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน ระบบโลจิสติกส์ ภาคอุตสาหกรรม เกษตร และภาคบริการ

ทั้งนี้ เมื่อรวมกับการลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทมหาชนจำกัด และบริษัทในเครือที่มีวงเงินดำเนินการทั้งสิ้นจำนวน 280,987 ล้านบาท และวงเงินเบิกจ่ายลงทุน 204,014 ล้านบาท ทำให้ภาพรวมของประเทศจะมีการลงทุนตามภารกิจปกติและโครงการต่อเนื่อง**ในปี 2563 วงเงินดำเนินการรวม 1,524,878 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.67 ของ GDP** (ตามเอกสารงบประมาณ) และวงเงินเบิกจ่ายลงทุน 500,276 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.84 ของ GDP สะท้อนให้เห็นว่าการลงทุนภาครัฐในปัจจุบัน**รัฐวิสาหกิจถือว่ามีส่วนสำคัญในการที่จะผลักดันให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจ**

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจไทยในไตรมาสที่ 2/2563 ที่มีแนวโน้มขยายตัวต่ำกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ และต่ำกว่าระดับศักยภาพของประเทศมากขึ้น บวกกับปัจจัยลบทั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ความล่าช้าของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และภัยแล้งที่เกิดขึ้นพร้อมกัน รวมถึงเศรษฐกิจโลกที่มีแนวโน้มชะลอลงจากการระบาดใหญ่ของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ก่อให้เกิดความผันผวนรุนแรงในตลาดการเงินโลก **ดังนั้น ภาครัฐจึงควรเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ที่สังกัด**

กระทรวงคมนาคม ซึ่งได้รับอนุมัติในโครงการสำคัญ ๆ แต่ยังมีผลการเบิกจ่ายที่ล่าช้า โดยหากได้เบิกจ่ายงบลงทุนเป็นไปตามเป้าหมายซึ่งต้องทำให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ของงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติ จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้ภาคเอกชนและช่วยพยุงเศรษฐกิจที่โตต่ำกว่าคาดให้ดีขึ้นได้

ทั้งนี้ หากรัฐวิสาหกิจสามารถเบิกจ่ายได้ตามเป้าหมาย ตามเอกสารข้อเสนองบลงทุนรัฐวิสาหกิจปี 2563 ที่ได้ประมาณการแนวโน้มการดำเนินงานในช่วงปี 2564-2566 ในเบื้องต้นว่าถ้าสามารถเบิกจ่ายลงทุนรวมได้ 1,179,271 ล้านบาท หรือ**เฉลี่ยปีละ 393,090 ล้านบาท** ประมาณการว่าผลประกอบการจะมีกำไรสุทธิรวม 296,291 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ 98,764 ล้านบาท ซึ่ง PBO คาดว่าจะส่งผลให้รัฐวิสาหกิจสามารถนำส่งส่วนของกำไรเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินในช่วง 3 ปีข้างหน้า ได้ไม่ต่ำกว่าปีละประมาณ 150,000 ล้านบาท

8.7.3 การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 นี้ รัฐบาลได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจจำนวน 27 แห่ง **รวมเป็นเงินอุดหนุนจำนวนทั้งสิ้น 154,729.88 ล้านบาท** ลดลงจากปีงบประมาณที่ผ่านมา 472.95 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 0.30 โดยเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจดังกล่าว คิดเป็นร้อยละ 4.69 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้รับจัดสรรงบประมาณมากที่สุด 82,038.49 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 53.02 ของเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจทั้งหมด รองลงมาได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย จำนวน 18,108.87 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.70 และการรถไฟขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย จำนวน 15,367.25 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.93

ตารางที่ 8 - 8 แสดงการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ จำแนกตามกลุ่มงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจที่ได้รับเงินอุดหนุน	ลักษณะการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน					
	รายจ่ายของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ	รายจ่ายบุคลากรภาครัฐ	แผนงานบริหารหนี้ภาครัฐ	การดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการ	รวม	ร้อยละ
การกีฬาแห่งประเทศไทย	2,107.84	284.06	-	353.00	2,744.89	1.77
การเคหะแห่งชาติ	1,774.47	-	-	-	1,774.47	1.15
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	1,088.49	956.84	-	3,102.29	5,147.62	3.33
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	-	-	-	87.27	87.27	0.06
การประปานครหลวง	-	-	-	41.87	41.87	0.03
การประปาส่วนภูมิภาค	-	-	-	3,981.18	3,981.18	2.57
การไฟฟ้านครหลวง	-	-	-	22.04	22.04	0.01
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	-	-	-	523.88	523.88	0.34
การยางแห่งประเทศไทย	93.97	-	-	-	93.97	0.06
การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ	-	-	9,900.38	5,466.87	15,367.25	9.93
การรถไฟแห่งประเทศไทย	3,074.68	315.09	9,025.85	5,693.25	18,108.87	11.70
SME Bank	666.78	-	-	-	666.78	0.43
ธ.ก.ส.	53,350.23	-	28,688.27	-	82,038.49	53.02
ธนาคารออมสิน	5,498.29	-	-	-	5,498.29	3.55
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	156.37	-	-	-	156.37	0.10
บรรษัทประกันสินเชื่อฯ	7,034.45	-	-	-	7,034.45	4.55
บริษัทบริหารสินทรัพย์ธนาคารอิสลามฯ	2,971.00	-	-	-	2,971.00	1.92
สถาบันการบินพลเรือน	236.54	84.94	-	-	321.48	0.21
สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ฯ	125.95	436.82	-	143.38	706.16	0.46
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	1,826.98	-	2,658.63	-	4,485.61	2.90
องค์การจัดการน้ำเสีย	73.52	66.40	-	554.11	694.03	0.45
องค์การตลาด	-	-	-	5.00	5.00	0.00
องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	5.87	16.88	-	-	22.76	0.01
องค์การพิพิธภัณฑ์ฯ	900.39	97.50	-	-	997.88	0.64
องค์การสวนพฤกษศาสตร์	103.78	63.40	-	-	167.18	0.11
องค์การสวนสัตว์	658.31	171.64	-	-	829.94	0.54
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	215.31	25.84			241.15	0.16
รวม	**81,963.22**	**2,519.41**	**50,273.12**	**19,974.13**	**154,729.88**	
ร้อยละ	**52.97**	**1.63**	**32.49**	**12.91**		**100.00**

ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

จากตารางที่ 8-8 เมื่อจำแนกงบประมาณที่อุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ ในลักษณะกลุ่มงบประมาณ จะเห็นว่าเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 154,729.88 ล้านบาท ได้มีการจัดสรรตามเหตุผลและความจำเป็นออกเป็น 4 ลักษณะ ตามลำดับดังนี้

1) จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ (Function) ภายใต้แผนงานพื้นฐานและแผนงานยุทธศาสตร์ จำนวน 20 แห่ง รวมเป็นเงิน 81,963.22 ล้านบาท **หรือคิดเป็นร้อยละ 53** ของเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ

2) จัดสรรภายใต้ "แผนงานบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ" เป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่อง และรัฐวิสาหกิจที่ต้องเร่งรัดดำเนินงานโครงสร้างพื้นฐานตามนโยบายรัฐบาลซึ่งจำเป็นต้องกู้เงินมาดำเนินการ รวมถึงการตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยภาระคงค้างให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมกันเป็นเงินกว่า 50,273.12 ล้านบาท **หรือคิดเป็นร้อยละ 32 โดย** เงินอุดหนุนในส่วนนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลต้องรับภาระหนี้ ประกอบด้วย 1) รัฐวิสาหกิจ "ด้านการให้บริการสังคม" ที่ยังคงมีผลการดำเนินงานขาดทุนต่อเนื่อง ซึ่งเงินอุดหนุนในส่วนนี้จัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ได้รับงบประมาณ 9,025.85 ล้านบาท และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ได้รับงบประมาณ 2,658.63 ล้านบาท และ 2) รัฐวิสาหกิจที่ต้องกู้เงินมาเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจและสังคมตามนโยบายของรัฐบาล ทั้งของการรถไฟแห่งประเทศไทย และการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 นี้ รฟม. ได้รับเงินอุดหนุน 9,900.38 ล้านบาท

ทั้งนี้ ข้อมูลล่าสุด ณ สิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2563 รัฐวิสาหกิจมีหนี้ ที่นับเป็นหนี้สาธารณะรวมทั้งสิ้น 1,463,129.35 ล้านบาท ประกอบด้วย

- หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน (ทั้งที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน) จำนวน **888,165.33 ล้านบาท** โดยรัฐวิสาหกิจที่มีหนี้เกิน 1 แสนล้านบาท ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) 170,734.46 ล้านบาท องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) 114,947.66 ล้านบาท และหนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันของ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) จำนวน 101,511.33 ล้านบาท

- หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจในภาคการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) ซึ่งหมายรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ และธุรกิจประกันสินเชื่อ จำนวน **327,049.62 ล้านบาท** ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) 277,978.98 ล้านบาท ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) 28,000.00 ล้านบาท SME Bank 21,000.00 ล้านบาท และธนาคารทหารไทย 70.64 ล้านบาท[6]

- หนี้ที่รัฐบาลกู้มาแล้วให้เงินรัฐวิสาหกิจกู้ต่อ จำนวน 247,914.40 ล้านบาท ซึ่งหนี้ดังกล่าวแยกรายงานออกมาต่างหากจากหนี้ของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ยังพบว่าหนี้เงินกู้ที่รัฐบาล

[6] หนี้ของธนาคารทหารไทย จำนวน 70.64 ล้านบาท เป็นหนี้เดิมของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ได้ควบรวมกับธนาคารทหารไทย และกระทรวงการคลังยังมีภาระค้ำประกันหนี้บางส่วนอยู่ ดังนั้นจึงยังคงรวมภาระหนี้ในส่วนที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไว้

ให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจ มีอีกจำนวน **247,914.40 ล้านบาท** โดยเป็นการให้กู้ต่อแก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) 119,060.59 ล้านบาท การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) 114,584.64 ล้านบาท บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) 13,716.38 ล้านบาท การเคหะแห่งชาติ 393.73 ล้านบาท และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 159.06 ล้านบาท

ดังนั้น เมื่อรวมหนี้รัฐวิสาหกิจในจำนวนนี้ด้วย จะพบว่า หนี้รัฐวิสาหกิจทั้งหมดในปัจจุบันที่เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลรวมจำนวนทั้งสิ้น 1,463,129.35 ล้านบาท **ซึ่งเป็นจำนวนร้อยละ 20.82 ของหนี้สาธารณะคงค้างทั้งหมด** (หนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2563 เท่ากับ 7,027,911.88 ล้านบาท)

ส่วนที่ 2 การชดเชยการสูญเสียรายได้ให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) จากการดำเนินกิจกรรม โครงการมาตรการกึ่งการคลังของรัฐบาล สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ยังคงเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงสุดถึง 82,038.49 ล้านบาท โดยเงินที่ได้รับจัดสรรจำนวนดังกล่าวนี้ร้อยละ 34.97 หรือจำนวน 28,688.27 ล้านบาท เป็นเงินเพื่อนำไปใช้จ่ายในการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ

3) จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจที่สนับสนุนการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการ เป็นเงิน 19,974.13 ล้านบาท **หรือคิดเป็นร้อยละ 13** สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการ เช่น แผนงานบูรณาการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ แผนงานบูรณาการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค เป็นต้น โดยเฉพาะการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ได้รับการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้สูงสุดถึง 5,693.25 ล้านบาท รองลงมาเป็นการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) 5,466.87 ล้านบาท และการประปาส่วนภูมิภาค 3,981.18 ล้านบาท

4) จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนที่เป็น“รายจ่ายบุคลากรภาครัฐ” เป็นเงิน 2,519.41 ล้านบาท **หรือคิดเป็นร้อยละ 2** (โดยในจำนวนนี้เป็นรายจ่ายบุคลากรของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) แห่งเดียวถึง จำนวน 956.84 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 37.98) สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 11 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีข้อถกเถียงกันว่าตามหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ควรจะเป็น “องค์การมหาชน” มากกว่าเป็น “รัฐวิสาหกิจ” เช่น องค์การสวนสัตว์ การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ องค์การจัดการน้ำเสีย องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร และสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ไปทบทวนเพื่อปรับสถานภาพให้สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐต่อไป

8.8 งบประมาณทุนหมุนเวียน

8.8.1 ภาพรวมงบประมาณทุนหมุนเวียน

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ทุนหมุนเวียนได้รับจัดสรรงบประมาณ จำนวน 26 ทุน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 221,981.91 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.73 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 17,808.02 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.72

ตารางที่ 8 - 9 ภาพรวมงบประมาณทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

หน่วย: ล้านบาท

ประเภททุนหมุนเวียน	2563 (24 ทุน)		2564 (26 ทุน)		เพิ่ม/ลด	
	จำนวน	สัดส่วนร้อยละ	จำนวน	สัดส่วนร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	**204,173.90**	**100.00**	**221,981.91**	**100.00**	**17,808.02**	**8.72**
ทุนหมุนเวียนที่ได้รับงบประมาณสูงสุด 5 อันดับ	**199,832.86**	**97.87**	**217,716.84**	**98.08**	**17,883.98**	**8.95**
1. กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	140,533.42	68.83	142,364.81	64.13	1,831.39	1.30
2. กองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม	40,000.00	19.59	49,500.83	22.30	9,500.83	23.75
3. กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	12,554.57	6.15	19,916.63	8.97	7,362.06	58.64
4. กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	5,796.13	2.84	5,001.46	2.25	- 794.66	- 13.71
5. กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	948.74	0.46	933.09	0.42	- 15.64	- 1.65
ทุนหมุนเวียนอื่น ๆ	**4,341.04**	**2.13**	**4,265.07**	**1.92**	**- 75.96**	**- 1.75**

ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

ทุนหมุนเวียนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงสุด 5 อันดับแรก ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จำนวน 142,364.81 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 64.13 กองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม จำนวน 49,500.83 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22.30 กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จำนวน 19,916.63 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.97 กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา จำนวน 5,001.46 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.25 และกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จำนวน 933.09 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.42 รวมกันเป็นงบประมาณทั้งสิ้น 217,716.84 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 98.08 ของงบประมาณทุนหมุนเวียนทั้งหมดที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

8.8.2 งบประมาณจำแนกตามประเภทหน่วยรับงบประมาณ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ จำนวน 26 ทุน แบ่งเป็น

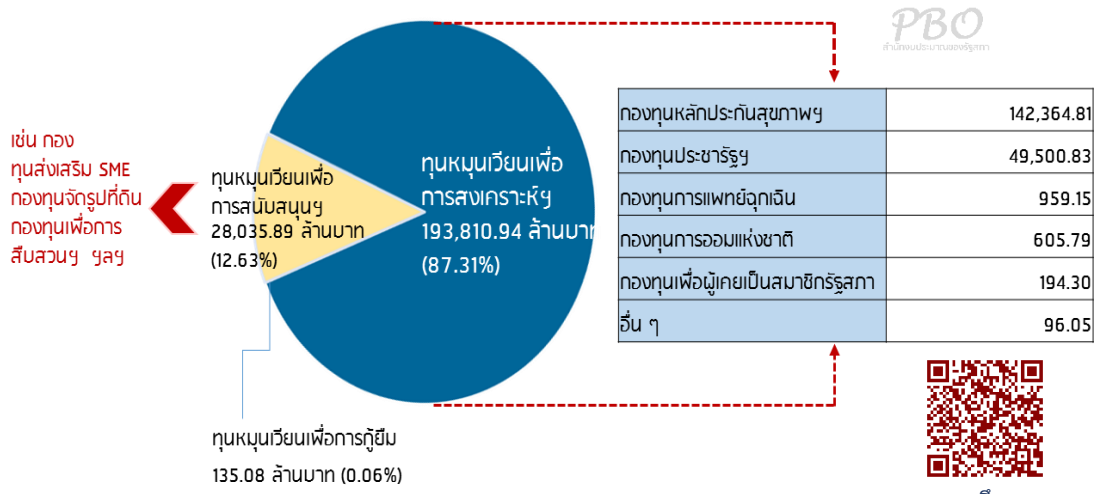
1) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จำนวน 5 ทุน ได้แก่ กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา กองทุนยุติธรรม และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมงบประมาณทั้งสิ้น 5,932.33 ล้านบาท ลดลงจากปีที่แล้ว จำนวน 534.73 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.27

2) ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งได้รับจัดสรรงบประมาณผ่านหน่วยรับงบประมาณต้นสังกัด จำนวน 21 ทุน รวมงบประมาณทั้งสิ้น 216,049.58 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ก่อนหน้า จำนวน 18,342.74 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.28

8.8.3 งบประมาณจำแนกตามประเภททุนหมุนเวียน

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ มีเพียง 3 ประเภท โดยทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงสุด คือ 1) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม จำนวน 193,810.94 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 87.31 มีทุนหมุนเวียนที่สำคัญ เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม เป็นต้น 2) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม จำนวน 28,035.89 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.63 มีทุนหมุนเวียนที่สำคัญ เช่น กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กองทุนจัดรูปที่ดิน เป็นต้น และ 3) ทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม จำนวน 135.08 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.06 มีทุนหมุนเวียนที่สำคัญ เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น

แผนภาพที่ 8 - 15 งบประมาณทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564
จำแนกตามประเภททุนหมุนเวียน



ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

8.8.4 งบประมาณจำแนกตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

งบประมาณจำแนกตามยุทธศาสตร์ชาติ พบว่า งบประมาณของทุนหมุนเวียนส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม จำนวน 13 ทุน รวมงบประมาณทั้งสิ้น 198,030.96 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 89.21 เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว จำนวน 10,948.20 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.85 มีทุนหมุนเวียนที่สำคัญ เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เป็นต้น รองลงมา คือ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน จำนวน 4 ทุน รวมงบประมาณทั้งสิ้น 20,939.72 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.43 เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว จำนวน 6,701.42 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 47.07 มีทุนหมุนเวียนที่สำคัญ เช่น กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นต้น

ตารางที่ 8 - 10 งบประมาณทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำแนกตามยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติ	2563		2564		เพิ่ม/ลด	
	งบประมาณ (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	งบประมาณ (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	งบประมาณ (ล้านบาท)	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	**204,173.90**	**100.00**	**221,981.91**	**100.00**	**17,808.02**	**8.72**
1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง	72.00	0.04	-	-	- 72.00	- 100.00
2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน	14,238.30	6.97	20,939.72	9.43	6,701.42	47.07
3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน	933.27	0.46	1,081.93	0.49	148.66	15.93
4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม	187,082.76	91.63	198,030.96	89.21	10,948.20	5.85
5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	935.00	0.46	935.00	0.42	-	-
6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ	912.56	0.45	994.30	0.45	81.74	8.96

ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

งบประมาณจำแนกตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ พบว่า งบประมาณของทุนหมุนเวียนสอดคล้องกับแผนแม่บท จำนวน 6 แผน (จาก 23 แผน) ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้แผนแม่บทการสร้างความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม งบประมาณทั้งสิ้น 147,366.28 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 66.39 เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว จำนวน 1,036.73 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.71 มีทุนหมุนเวียนที่สำคัญ เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา รองลงมา คือ แผนแม่บทการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม (กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม) งบประมาณทั้งสิ้น 19,916.63 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.97 เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว จำนวน 7,362.06 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 58.64

นอกจากนี้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีทุนหมุนเวียนภายใต้แผนงานที่ดำเนินการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ กล่าวคือ เป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่อยู่ภายใต้แผนแม่บทฯ ใด ๆ เลย จำนวน 12 ทุน งบประมาณทั้งสิ้น 53,060.80 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 23.90 มีทุนหมุนเวียนที่สำคัญ เช่น กองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม กองทุนจัดรูปที่ดิน กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นต้น

ตารางที่ 8 - 11 งบประมาณทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำแนกตามแผนแม่บทฯ

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ	2563		2564		เพิ่ม/ลด	
	งบประมาณ (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	งบประมาณ (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	งบประมาณ (ล้านบาท)	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	**204,173.90**	**100.00**	**221,981.91**	**100.00**	**17,808.02**	**9.65**
แผนแม่บท: การพัฒนาพื้นที่และเมืองน่าอยู่อัจฉริยะ	40.00	0.02	40.00	0.02	-	-
แผนแม่บท: การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม	12,554.57	6.15	19,916.63	8.97	7,362.06	58.64
แผนแม่บท: การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี	810.49	0.40	959.15	0.43	148.66	18.34
แผนแม่บท: การเสริมสร้างพลังทางสังคม	-	-	89.05	0.04	89.05	100.00
แผนแม่บท: การสร้างความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม	146,329.55	71.67	147,366.28	66.39	1,036.73	0.71
แผนแม่บท: การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ	550.00	0.27	550.00	0.25	-	-
การดำเนินการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์	43,889.29	21.50	53,060.80	23.90	9,171.52	20.90

ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

8.8.5 งบการเงินของทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ จำนวน 26 ทุน และมีข้อมูลรายงานการเงินระหว่างปีงบประมาณ 2560 - 2562 จากระบบรายงานการเงินรวมขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐ (ระบบ CFS) ของกรมบัญชีกลาง (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2563) จำนวน 22 ทุน โดยงบแสดงฐานะการเงินสะท้อนให้ทราบถึงฐานะการเงินและภาระหนี้สิน ขณะที่งบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงินสะท้อนให้ทราบถึงรายได้และค่าใช้จ่าย มีรายละเอียด ดังนี้

ฐานะการเงิน ภาพรวมฐานะการเงินของทุนหมุนเวียนปีงบประมาณ 2562 จำนวน 22 ทุน มีสินทรัพย์หมุนเวียน รวมทั้งสิ้น 65,042.74 ล้านบาท โดยเป็นเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด จำนวน 59,164.52 ล้านบาท (ร้อยละ 90.96 ของสินทรัพย์หมุนเวียน) และสินทรัพย์หมุนเวียนอื่น ๆ จำนวน 5,878.22 ล้านบาท (ร้อยละ 9.04 ของสินทรัพย์หมุนเวียน) ในขณะที่มีหนี้สินหมุนเวียน จำนวน 14,751.65 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่า ในภาพรวมทุนหมุนเวียนมีสภาพคล่องเท่ากับ 4.41 เท่า (มีสัดส่วนสินทรัพย์หมุนเวียนต่อหนี้สินระยะสั้น) ในการบริการจัดการค่อนข้างสูง

เมื่อพิจารณารายทุนหมุนเวียน พบว่า ในปีงบประมาณ 2562 ทุนหมุนเวียนที่มีสินทรัพย์หมุนเวียนสูง ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี เป็นต้น อย่างไรก็ดี กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ แม้จะมีสินทรัพย์หมุนเวียนสูง แต่หากพิจารณาสัดส่วนสินทรัพย์หมุนเวียนต่อหนี้สินระยะสั้น หรือสภาพคล่องของกองทุน พบว่า สัดส่วนดังกล่าวมีค่าเพียง 1.32 เท่านั้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาหนี้สินหมุนเวียน พบว่า บางทุนหมุนเวียนไม่มีหนี้สินหมุนเวียน แสดงว่า ทุนหมุนเวียนเหล่านี้มีสภาพคล่องสูง กล่าวคือ ทุนหมุนเวียนไม่มีหนี้สินระยะสั้นที่ต้องชำระ เช่น กองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม กองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคการเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เป็นต้น

ตารางที่ 8 - 12 ฐานะการเงินของทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปี พ.ศ. 2564

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	สินทรัพย์หมุนเวียน			หนี้สินหมุนเวียน
	เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด	สินทรัพย์อื่น ๆ	รวม	
2560	45,463.21	4,242.88	49,706.09	12,906.82
2561	75,627.27	2,000.22	77,627.49	13,230.52
2562	59,164.52	5,878.22	65,042.74	14,751.65

ที่มา: ระบบรายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐ (CFS) กรมบัญชีกลาง สืบค้นเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2563

รายได้และค่าใช้จ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2562 พบว่า ทุนหมุนเวียนส่วนใหญ่มีรายได้หลักจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนรายได้อื่นยังมีน้อยมาก เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร แต่อย่างไรก็ตาม มีบางทุนหมุนเวียนมีรายได้เงินนอกงบประมาณเฉลี่ย 3 ปี ค่อนข้างสูง เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เฉลี่ย 6,023.70 ล้านบาท/ปี (ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากงบประมาณของกองทุนสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือกองทุนสวัสดิการรักษาพยาบาล อปท. และค่าบริหารจัดการที่ให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือ

สปสช. ทำหน้าที่ในการจัดการบริหารกองทุน) กองทุนผู้สูงอายุ เฉลี่ย 2,183.26 ล้านบาท/ปี (ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากการบริจาค) กองทุนเพื่อการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา เฉลี่ย 615.34 ล้านบาท (ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากการขายสินค้าและบริการ) เป็นต้น

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 17 บัญญัติไว้ว่า “การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึง... (2) ฐานะเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่สามารถใช้จ่ายได้ รวมตลอดถึงรายได้หรือเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่หรือสามารถนำมาใช้จ่ายได้” ดังนั้น ในการจัดทำงบประมาณควรพิจารณารายได้นอกงบประมาณด้วย กรณีที่ทุนหมุนเวียนมีรายได้นอกงบประมาณสูง ควรพิจารณานำเงินรายได้ดังกล่าวมาสมทบกับงบประมาณรายจ่ายเพื่อดำเนินภารกิจของหน่วยงาน เพื่อช่วยลดภาระงบประมาณแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารายได้เทียบกับค่าใช้จ่าย พบว่า ทุนหมุนเวียนส่วนใหญ่ มีรายได้ต่ำกว่าค่าใช้จ่าย โดยทุนหมุนเวียนที่มีรายได้ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายอย่างต่อเนื่องในช่วง 3 ปี ที่ผ่านมา เช่น กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี เฉลี่ย 530.70 ล้านบาท/ปี กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม เฉลี่ย 90.30 ล้านบาท/ปี กองทุนการแพทย์ฉุกเฉิน เฉลี่ย 69.29 ล้านบาท/ปี เป็นต้น

ตารางที่ 8 - 13 รายได้และค่าใช้จ่ายของทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปี พ.ศ. 2564

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้			ค่าใช้จ่าย	รายได้ สูง/ต่ำ กว่าค่าใช้จ่าย
	รายได้ งบประมาณ	รายได้ นอกงบประมาณ	รวม		
2560	152,928.95	1,442.61	154,371.56	147,592.92	6,778.64
2561	217,115.05	12,557.73	229,672.79	201,257.39	28,415.40
2562	225,564.81	13,717.30	239,282.11	258,152.06	- 18,869.95

ที่มา: ระบบรายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐ (CFS) กรมบัญชีกลาง สืบค้นเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2563

8.8.6 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของทุนหมุนเวียน ประจำปี พ.ศ. 2563

ผลการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี 2563 ของทุนหมุนเวียนตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ จนถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2563 รวมทั้งสิ้น 182,513.62 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 89.39 ของวงเงินงบประมาณทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรร

ข้อสังเกต PBO

1) ประเทศโดยรวมได้รับอะไรจากทุนหมุนเวียน?

ทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ส่วนใหญ่เป็นประเภท เพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม และเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม ซึ่งมีเป้าประสงค์หลัก คือ การช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชนด้อยโอกาสให้ได้รับการดูแล ช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างเท่าเทียม และการสนับสนุนส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ให้ได้มาซึ่งประโยชน์ภาครัฐและประชาชนส่วนรวม โดยไม่หวังกำไร การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนจึงให้ความสำคัญกับ “การบรรลุเป้าหมาย” มากกว่า “ความคุ้มค่า” ดังนั้น การประเมินผลด้านความคุ้มค่า จึงเป็นความท้าทายของทุนหมุนเวียนและรัฐบาลที่ต้องแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและผลลัพธ์ที่ได้รับ

ข้อสังเกต PBO

2) ประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของทุนหมุนเวียน

งบประมาณสำหรับทุนหมุนเวียนในแต่ละปีมีวงเงินค่อนข้างสูงและเป็นการจ่ายเงินงบประมาณไปสู่ระบบเงินนอกงบประมาณ ทำให้ยากต่อการควบคุม และตรวจสอบการใช้จ่าย ซึ่งรัฐสภาต้องพิจารณาอนุมัติจัดสรรอย่างรอบคอบ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด แต่ที่ผ่านมารัฐสภาพิจารณาเพียงกรอบวงเงินเท่านั้น ในขณะที่การใช้จ่ายเงินของทุนหมุนเวียนเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน จึงมีความคล่องตัวทางการเงินสูง ทำให้การใช้จ่ายเงินของบางทุนหมุนเวียนอาจไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง และเป้าหมายที่กำหนดไว้

3) การติดตาม ประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณทุนหมุนเวียน

การบริหารทุนหมุนเวียน คณะกรรมการ ผู้บริหารทุนหมุนเวียน ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการกำกับติดตามผลการดำเนินงาน ผลลัพธ์ ผลกระทบ การทบทวนบทบาทและภารกิจของทุนหมุนเวียนให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การดำเนินงานและการบริหารทุนหมุนเวียนมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ ตามแผนการดำเนินงาน และแผนการใช้จ่ายเงินที่กำหนดไว้

4) ทิศทางการบริหารจัดการทุนหมุนเวียน

การบริหารจัดการทุนหมุนเวียนเป็นไปตามระเบียบการบริหารทุนหมุนเวียนนั้น ๆ โดยมีคณะกรรมการบริการทุนหมุนเวียน ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแล การบริหารจัดการ และติดตามการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของทุนหมุนเวียน ทำให้การบริหารทุนหมุนเวียนค่อนข้างมีความคล่องตัวและเป็นอิสระ ดังนั้น หากการบริหารจัดการหรือดำเนินการโดยขาดวินัย ไม่ได้ยึดหลักการบรรลุเป้าหมายของทุนหมุนเวียนเป็นสำคัญจะทำให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณไม่คุ้มค่าและเกิดค่าเสียโอกาสในการนำงบประมาณไปดำเนินการเรื่องสำคัญอื่น ๆ ของประเทศ

5) มูลค่าสินทรัพย์ของทุนหมุนเวียนและการบริหารสินทรัพย์

การจัดตั้งทุนหมุนเวียนมีเป้าประสงค์เพื่อเป็นทุนในการใช้จ่ายบริหารกิจการของหน่วยงานของรัฐให้เกิดความคล่องตัวทางการเงินและไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนั้น รายได้ที่เกิดจากการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนสามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้ ทำให้มูลค่าสินทรัพย์ของทุนหมุนเวียนมีวงเงินค่อนข้างสูง โดยข้อมูลฐานะทางการเงินของทุนหมุนเวียน จากระบบ CFS ของกรมบัญชีกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ของทุนหมุนเวียน 22 ทุน มีวงเงินสูงถึง 65,042.74 ล้านบาท เป็นสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูงถึง 59,164.52 ล้านบาท ซึ่งหากทุนหมุนเวียนบริหารสินทรัพย์ดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพ หรือขาดความระมัดระวัง จะทำให้เกิดค่าเสียโอกาสของเงินงบประมาณในการนำไปดำเนินการเรื่องสำคัญด้านอื่น ๆ ของประเทศ

6) ทุนหมุนเวียนควรอยู่ภายใต้แผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติ

ทุนหมุนเวียนบางทุนได้รับจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานที่ดำเนินการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ โดยไม่อยู่ภายใต้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติใด ๆ เลย ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีงบประมาณสูงถึง 53,060.80 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 23.90 ของงบประมาณทุนหมุนเวียน ทำให้งบประมาณดังกล่าวไม่มีความชัดเจนว่าเป็นการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนแผนแม่บทเรื่องใด ที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ

ข้อสังเกต PBO
7) เงินอุดหนุนควรถูกติดตามอย่างเป็นระบบ กรมบัญชีกลาง ควรมีการเผยแพร่หรือรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนในระบบ GFMIS เช่นเดียวกับของหน่วยรับงบประมาณอื่น ๆ เพื่อให้ภาครัฐ และภาคเอกชน สามารถติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณและผลการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวได้อย่างต่อเนื่อง และเป็นปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

8.9 งบประมาณรายจ่ายขององค์การมหาชน

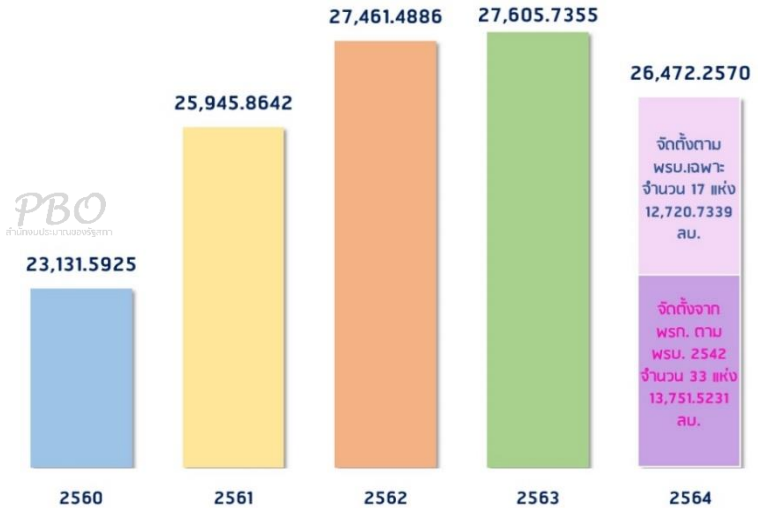
“องค์การมหาชน” เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหากำไร จัดตั้ง และได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐให้ดำเนินกิจกรรม หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ เพื่อทำภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวนสัตว์ การอำนวยการบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหาร โดยการให้บริการสาธารณะดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์การมหาชน รวมจำนวน 59 แห่ง (ไม่นับรวมมหาวิทยาลัย) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จำนวน 35 แห่ง และองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) จำนวน 24 แห่ง (ณ วันที่ 1 เมษายน 2563)

8.9.1 งบประมาณขององค์การมหาชน

จากสถิติงบประมาณย้อนหลัง 5 ปี (พ.ศ. 2560 - 2564) พบว่า องค์การมหาชนได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 องค์การมหาชนได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป รวม 50 แห่ง จำนวน 26,472.2570 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.80 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564 (แผนภาพที่ 8-16) ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 1,133.4785 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 4.11 โดยจำแนกตามประเภทการจัดตั้งหน่วยงาน พบว่า องค์การจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้รับงบประมาณ จำนวน 33 แห่ง เป็นเงิน 13,751.5231 ล้านบาท และองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) ได้รับงบประมาณ จำนวน 17 แห่ง เป็นเงิน 12,720.7339 ล้านบาท

แผนภาพที่ 8 - 16 งบประมาณขององค์การมหาชน

หน่วย: ล้านบาท



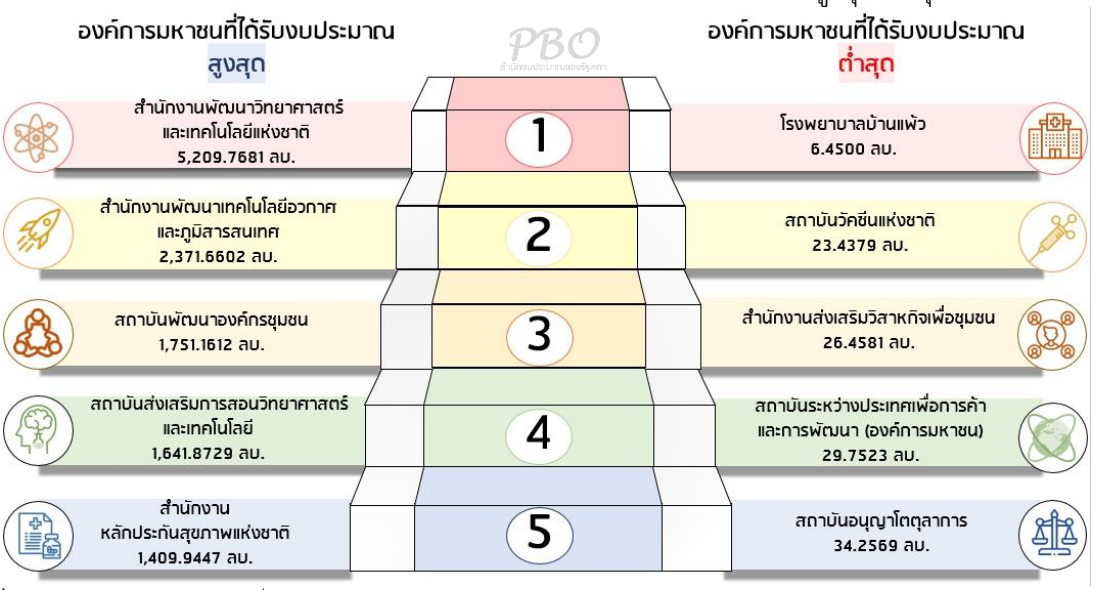
ที่มา: 1. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 49 แห่ง จำนวนงบประมาณทั้งสิ้น 26,445.7989 ล้านบาท

2. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 เล่มที่ 12 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 1 แห่ง จำนวนงบประมาณทั้งสิ้น 26.4581 ล้านบาท

หมายเหตุ: งบประมาณขององค์การมหาชนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และ พ.ศ. 2564 รวมงบประมาณของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม ซึ่งได้รับจัดสรรงบประมาณจำนวน 27.5761 และ 26.4581 ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน กพร.) กำหนดให้สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2562

หากจำแนกรายหน่วยงานแล้ว องค์การมหาชนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงสุด คือ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ได้รับงบประมาณ 5,209.7681 ล้านบาท และองค์การมหาชนที่ได้รับงบประมาณต่ำสุด คือ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว ได้รับงบประมาณเพียงจำนวน 6.4500 ล้านบาท

แผนภาพที่ 8 - 17 อันดับองค์การมหาชนที่ได้รับงบประมาณสูงสุด/ต่ำสุด



ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

8.9.2 ผลการใช้จ่ายงบประมาณ และฐานะการเงินขององค์การมหาชน

องค์การมหาชนรับงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อให้มีอิสระในการบริหารและใช้จ่ายงบประมาณ โดยผลการเบิกจ่ายงบประมาณที่ปรากฏในระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กระทรวงการคลัง จึงเป็นการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งจำนวนที่ได้รับจัดสรร คิดเป็นร้อยละ 100 ซึ่งไม่สามารถติดตาม และเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณได้ เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ดังนั้น PBO จึงใช้ข้อมูลในการติดตามประเมินผล การควบคุม และการบริหารจัดการงบประมาณ จากรายงานงบการเงิน ณ วันสิ้นปีงบประมาณปีก่อน โดยรายงานการเงินปีล่าสุด คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

(1) ผลการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2562

ตารางที่ 8 - 14 รายได้และค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนสำหรับปี พ.ศ. 2558 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้			ค่าใช้จ่าย (4)	รายได้สูง(เงินเหลือจ่าย)/-ต่ำกว่ารายจ่าย (5)=(3)-(4)
	งบประมาณ (1)	นอกงบประมาณ (2)	รวม (3)=(1)+(2)		
พ.ศ. 2558	19,823.2764	6,887.2338	**26,710.5102**	27,336.1586	**-625.6484**
พ.ศ. 2559	20,613.7591	6,542.8596	27,156.6187	26,009.5025	1,147.1162
พ.ศ. 2560	21,880.4437	7,211.9667	29,092.4104	27,852.1257	1,240.2846
พ.ศ. 2561	28,025.8684	7,768.0672	35,793.9356	30,719.6238	5,074.3119
พ.ศ. 2562	28,297.6312	7,851.7797	**36,149.4109**	**33,198.0274**	**2,951.3835**

ที่มา: ระบบรายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐ (CFS) กรมบัญชีกลาง ณ วันที่ 1 เมษายน 2563

จากการรายงานผลการดำเนินงานทางการเงินขององค์การมหาชนสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2562 พบว่า องค์การมหาชนมีรายได้จากงบประมาณและรายได้เงินนอกงบประมาณหรือรายได้จากการดำเนินงาน รวม 36,149.4109 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายรวม 33,198.0274 ล้านบาท ส่งผลให้มีเงินงบประมาณเหลือจ่าย จำนวน **2,951.3835 ล้านบาท** โดยเงินงบประมาณเหลือจ่ายดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้องค์การมหาชนสามารถเก็บไว้ที่หน่วยงานโดยไม่ต้องนำส่งคืนคลัง ดังนั้นองค์การมหาชนจึงมีเงินงบประมาณเหลือจ่ายคงเหลือสะสมอยู่ในรูปของ เงินสด และรายการเทียบเท่าเงินสด เงินฝากธนาคาร เงินลงทุนระยะสั้น และเงินลงทุนระยะยาว หลังหักภาระหนี้สินทั้งสิ้น ณ วันที่ 30 กันยายน 2562 คงเหลือจำนวน **27,629.3441 ล้านบาท** ส่งผลให้องค์การมหาชนมีสภาพคล่องในการดำเนินงาน และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว แต่เงินฝากและเงินลงทุนเหล่านี้ถือเป็นเงินงบประมาณหากนำมาสะสมไว้โดยไม่มีแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจน อาจเสียโอกาสในการใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด และหากนำเงินฝากและเงินทุนเหล่านี้มาใช้ในการดำเนินงานแทนการขอรับจัดสรรงบประมาณ จะเป็นการลดภาระงบประมาณได้เป็นจำนวนมาก ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำเป็นต้องคำนึงถึงภาระงบประมาณตามแผนการใช้จ่ายและแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชนให้สอดคล้องกับประสิทธิภาพการบริหารงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งหากจัดสรรงบประมาณสูงเกินไปอาจส่งผลให้รัฐเสียโอกาสในการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับโครงการอื่น ๆ หรือหากจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพออาจส่งผลกระทบต่อเป้าหมายการให้บริการสาธารณะขององค์การมหาชนต่อประชาชน โดย

รายละเอียดรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การมหาชน ตามรายงานผลการดำเนินงานทางการเงินขององค์การมหาชนสำหรับปี พ.ศ. 2558 – 2562 ตามตารางที่ 8-14

(2) ฐานะการเงินและการสมทบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

ตารางที่ 8 - 15 ฐานะการเงินขององค์การมหาชน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562

หน่วย: ล้านบาท

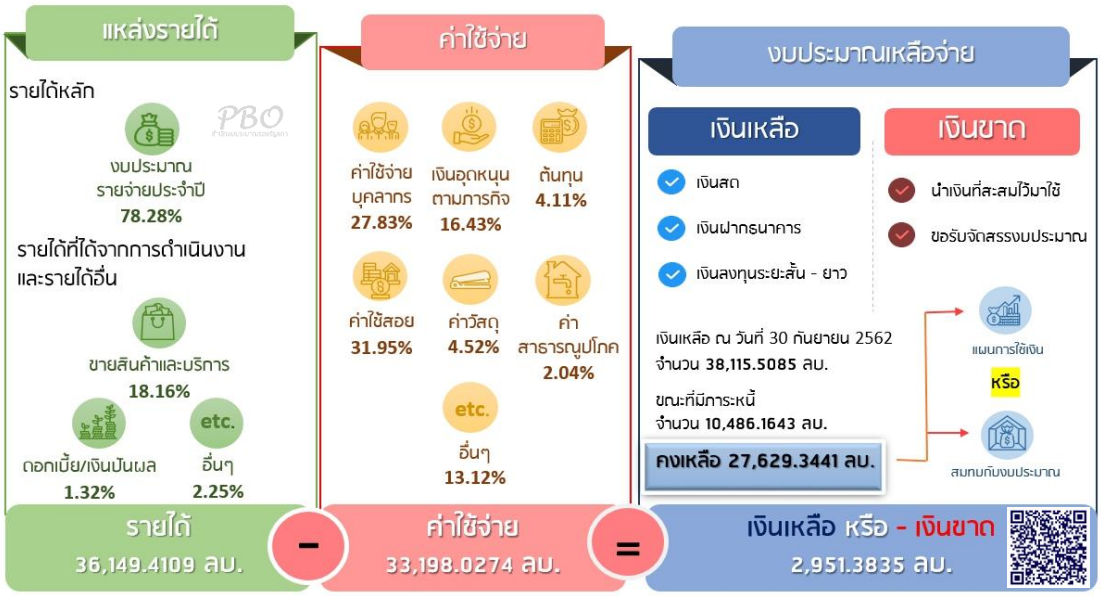
ปีงบประมาณ	สินทรัพย์ (1)	หนี้สิน (2)	อัตราส่วนสภาพคล่อง (3)=(1)/(2) เท่า	สินทรัพย์หลังหักหนี้สิน (4)=(1)-(2)	งบประมาณที่ขอรับจัดสรรตาม พ.ร.บ. พ.ศ. 2562 (5)	ดำเนินงานโดยไม่ขอรับงบประมาณ (6)=(4)/(5) ปี
พ.ศ. 2558	32,905.3011	6,357.9036	**5.18**	26,547.3975	22,078.0108	1.20
พ.ศ. 2559	33,876.5587	7,114.6501	**4.76**	26,761.9085	23,131.5925	1.16
พ.ศ. 2560	33,517.7862	8,504.7871	**3.94**	25,012.9991	25,945.8642	-
พ.ศ. 2561	39,140.9206	11,125.1548	**3.52**	28,015.7658	27,461.4886	1.02
พ.ศ. 2562	38,115.5085	10,486.1643	3.63	27,629.3441	27,605.7355	1.00

ที่มา: ระบบรายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐ (CFS) กรมบัญชีกลาง ณ วันที่ 1 เมษายน 2563

เมื่อศึกษารายละเอียดจากงบแสดงฐานะการเงินขององค์การมหาชน ณ วันที่ 30 กันยายน 2562 แล้วพบว่า องค์การมหาชนมีสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่อง ประกอบด้วย เงินสด และรายการเทียบเท่าเงินสด รวมถึงเงินลงทุนระยะสั้น (เงินฝากประจำไม่เกิน 6 เดือน) และเงินลงทุนระยะยาว (เงินฝากประจำเกิน 6 เดือน) รวมจำนวน 38,115.5085 ล้านบาท และมีหนี้สินรวมจำนวน 10,486.1643 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่ามีฐานะการเงินคงเหลือสูง จำนวน 27,629.3441 ล้านบาท โดยเงินจำนวนดังกล่าวเกิดจากเงินงบประมาณเหลือจ่ายที่สะสมไว้ รวมกับเงินรายได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานเอง ดังนั้น องค์การมหาชนที่มีฐานะการเงินคงเหลือสูงอาจไม่ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดย “นำสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องหลังหักหนี้สิน” มาใช้ในการดำเนินงานแทนการขอรับจัดสรรงบประมาณ หรือ ใช้สมทบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 ในภาพรวมองค์การมหาชนมีสภาพคล่องสูงถึง 3.63 เท่า และสามารถดำเนินงานได้ โดยไม่ขอรับจัดสรรงบประมาณได้ประมาณ 1 ปี และประหยัดงบประมาณ 27,605.7355 ล้านบาท ทั้งนี้จากข้อมูลในเอกสารงบประมาณฉบับที่ 7 รายงานสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 พบว่า องค์การมหาชนมีรายได้เงินนอกงบประมาณ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 14,172.0827 ล้านบาทและได้นำเงินนอกงบประมาณมาสมทบกับงบประมาณรายจ่าย จำนวน 4,179.6792 ล้านบาท ทั้งนี้ สามารถแสดงรายละเอียดฐานะการเงินขององค์การมหาชน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 ตามตารางที่ 8-15

ทั้งนี้สามารถเชื่อมโยงรายได้ ค่าใช้จ่าย และฐานะการเงินขององค์มหาชนได้ ตามแผนภาพที่ 8 – 18 ดังนี้

แผนภาพที่ 8 - 18 การใช้จ่ายงบประมาณ และฐานะการเงินขององค์การมหาชน



ที่มา: ระบบรายงานการเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐ (CFS) กรมบัญชีกลาง ณ วันที่ 1 เมษายน 2563

ข้อสังเกต PBO

1) องค์การมหาชนควรกำหนดแผนระยะยาว หรือ Road Map ที่กำหนดเป้าหมาย หรือเงื่อนไขและปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้สามารถดำเนินงานได้โดยไม่ต้องรับการอุดหนุนจากรัฐ เพื่อแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของหน่วยงานที่มีความอิสระและสามารถพึ่งตนเองได้ และควรจัดทำแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงาน โดยจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางที่มีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทสำหรับวางแผนการดำเนินงานทางการเงินและงบประมาณ

2) การจัดตั้งองค์การมหาชนหรือองค์การที่มีรูปแบบใกล้เคียงกันขึ้นใหม่ควรคำนึงถึงความซ้ำซ้อนของภารกิจกับหน่วยงานอื่น ประโยชน์และความคุ้มค่าที่จะได้รับจากการจัดตั้ง พร้อมกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานให้ชัดเจน เพื่อไม่เป็นภาระงบประมาณ หากองค์การมหาชนใดดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์การจัดตั้งครบถ้วนแล้วควรประเมินผลการดำเนินงานเพื่อการรวม ยุบเลิก ต่อไป

3) ควรมีการควบคุมการบริหาร และการตรวจสอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้เข้มงวด โดยปรับปรุงระเบียบ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณมีลักษณะประหยัด เกิดประโยชน์ คุ้มค่ามากที่สุด และไม่เป็นภาระงบประมาณ

4) องค์การมหาชนควรพิจารณาถึงแนวทางการลดภาระงบประมาณ โดยเพิ่มศักยภาพในการสร้างรายได้จากการขายและบริการหรือรายได้จากการดำเนินงานอื่น ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้โดยไม่ขอรับการจัดสรรงบประมาณ หรือควรมีการแนวทางในการสมทบเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ชัดเจนและเหมาะสมกับองค์การมหาชนแต่ละประเภท

5) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณควรพิจารณาข้อมูลจากรายงานดังต่อไปนี้

ข้อสังเกต PBO

5.1) รายงานงบการเงิน

- พิจารณา**เงินฝากธนาคาร และเงินลงทุนต่าง ๆ** หักรายการหนี้สินและภาระผูกพันต่าง ๆ จากงบแสดงฐานะการเงิน หากยอดคงเหลือมีจำนวนเงินเพียงพอกับแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่จำเป็นต้องขอรับการจัดสรรงบประมาณประจำปี ให้นำเงินฝากธนาคาร และเงินลงทุนต่าง ๆ มาใช้แทนการขอรับจัดสรรงบประมาณ เพื่อลดภาระงบประมาณ หรือ

- พิจารณา**ดอกเบี้ยรับ** จากงบแสดงผลการดำเนินงานทางการ หากดอกเบี้ยรับมีจำนวนมากเพียงพอควรนำมาสบทบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อลดสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณ

- พิจารณาค่าใช้จ่ายจริงที่เกิดขึ้นซึ่งปรากฏในงบแสดงผลการดำเนินงาน ที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงภาระค่าใช้จ่ายและศักยภาพในการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงาน

5.2) รายงานการประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน ที่จัดทำโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสามารถของการใช้จ่ายและทรัพย์สินขององค์การมหาชนถูกใช้เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด คุ้มค่า และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด นำไปสู่การพิจารณาจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยการจัดสรรตามความจำเป็น คำนึงถึงความประหยัด คุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณ และตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยให้คำนึงถึงปัจจัยสำคัญในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างเคร่งครัด

8.10 งบประมาณรายจ่ายในมิติพื้นที่ (Area)

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการบูรณาการการดำเนินงานและงบประมาณ ทั้งในมิติวาระสำคัญของประเทศ (Agenda) และในมิติพื้นที่ (Area) มุ่งตอบสนองการพัฒนาพื้นที่ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภาค (ยุทธศาสตร์ที่ 9) ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เพื่อลดความเหลื่อมล้ำสร้างความเสมอภาคระหว่างส่วนกลางและภูมิภาค โดยได้มีการจัดสรรงบประมาณครอบคลุมพื้นที่ (Area) 3 ระดับ ตั้งแต่ระดับภาค ระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และระดับท้องถิ่น ดังนี้

ตารางที่ 8 - 16 การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564
จำแนกตามประเภทมิติพื้นที่ (Area)

หน่วย: ล้านบาท

การจัดสรรงบประมาณ	ปีงบประมาณ					เพิ่ม/-ลด จากปี 2563	
	2560	2561	2562	2563	2564	จำนวน	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	**273,754.3**	**288,918.4**	**323,128.5**	**350,890.4**	**367,853.5**	**16,963.1**	**4.8**
1. ระดับภาค	-	-	20,083.5	20,305.1	22,189.5	1,884.4	9.3
2. ระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	26,432.7	24,996.4	27,579.6	23,597.1	23,413.6	-183.5	-0.8
3. ระดับท้องถิ่น	247,321.6	263,922.0	275,465.4	306,988.2	322,250.4	15,262.2	5.0

ที่มา: 1. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ
2. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2563 สำนักงบประมาณ
3. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีการจัดสรรงบประมาณในมิติพื้นที่ รวมเป็นเงิน 367,853.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.1 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 16,963.1 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.8 แบ่งเป็น

1) <u>ระดับภาค</u> ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายภายใต้แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ประกอบด้วย 6 ภาค จำนวน 22,189.5 ล้านบาท

2) <u>ระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด</u> ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย 76 จังหวัด และ 18 กลุ่มจังหวัด จำนวน 23,413.6 ล้านบาท

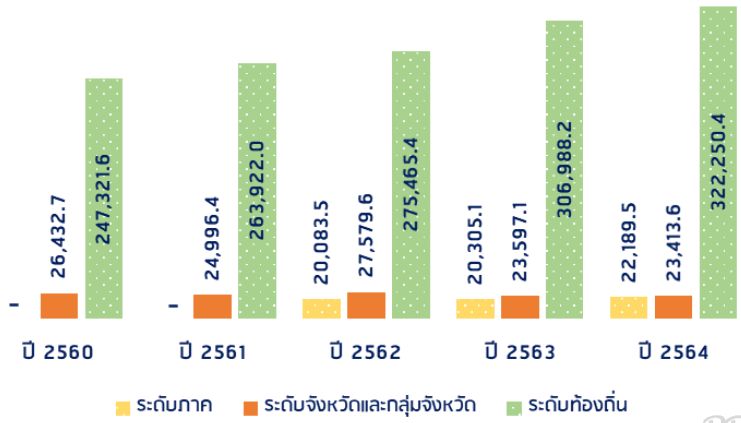
3) <u>ระดับท้องถิ่น</u> ได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 322,250.4 ล้านบาท โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 จัดสรรงบประมาณผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ เทศบาลตำบล จำนวน 2,235 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,322 แห่ง

ส่วนที่ 2 จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (76 จังหวัด) เทศบาลนคร 30 แห่ง และเทศบาลเมือง จำนวน 184 แห่ง (เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564)

แผนภาพที่ 8 - 19 เปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในมิติพื้นที่ (Area) ปี 2560 – 2564

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: 1. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ
2. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2563 สำนักงบประมาณ
3. เอกสารงบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

จากแผนภาพที่ 8-19 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในมิติพื้นที่ (Area) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564 ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณในระดับท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการภาครัฐและงบประมาณลงสู่ระดับท้องถิ่น เพื่อการพัฒนารากฐานเศรษฐกิจ สังคม และการแข่งขันของประเทศ

8.10.1 งบประมาณรายจ่ายภายใต้แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ได้รับการจัดสรรงบประมาณ จำนวน 22,189.5 ล้านบาท เพิ่มขึ้น จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 1,884.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.3

ตารางที่ 8 - 17 งบประมาณ แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564

หน่วย: ล้านบาท

ลำดับ	ภาค	ปี 2563		ปี 2564		เพิ่ม/-ลด	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	6,394.4	31.5	7,826.4	35.3	1,431.9	22.4
2	ภาคใต้	3,924.0	19.3	4,180.5	18.8	256.5	6.5
3	ภาคเหนือ	3,589.8	17.7	3,782.8	17.0	193.0	5.4
4	ภาคกลาง	3,030.1	14.9	3,030.2	13.7	0.0	0.0
5	ภาคตะวันออก	2,434.1	12.0	2,276.5	10.3	-157.6	-6.5
6	ภาคใต้ชายแดน	932.6	4.6	1,093.1	4.9	160.5	17.2
รวม		**20,305.0**	**100**	**22,189.5**	**100**	**1,884.4**	**9.3**

ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

ภาคที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงสุด ได้แก่ ① ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 7,826.4 ล้านบาท (ร้อยละ 35.3) รองลงมา คือ ② ภาคใต้ จำนวน 4,180.5 ล้านบาท (ร้อยละ 18.8) ③ ภาคเหนือ จำนวน 3,782.8 ล้านบาท (ร้อยละ 17.0) ④ ภาคกลาง จำนวน 3,030.2 ล้านบาท (ร้อยละ 13.7) ⑤ ภาคตะวันออก จำนวน 2,276.5 ล้านบาท (ร้อยละ 10.3) และ ⑥ ภาคใต้ชายแดน จำนวน 1,093.1 ล้านบาท (ร้อยละ 4.9)

ตารางที่ 8 - 18 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค

หน่วย: ล้านบาท

แผนงานบูรณาการ	ปี 2562			ปี 2563		
	งปม.	เบิกจ่าย		งปม. หลังโอนเปลี่ยนแปลง	เบิกจ่าย (31 พ.ค. 63)	
		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
พัฒนาพื้นที่ระดับภาค	20,083.5	14,724.2	73.3	19,107.0	4,000.5	20.9

ที่มา: ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563

- ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ได้รับจัดสรรงบประมาณจำนวน 20,083.5 ล้านบาท เบิกจ่าย จำนวนทั้งสิ้น 14,724.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 73.3 ของงบประมาณงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

- ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ได้รับจัดสรรงบประมาณจำนวน 20,305.1 ล้านบาท มีการโอนงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 1,198.1 ล้านบาท คงเหลืองบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง จำนวน 19,107.0 ล้านบาท เบิกจ่าย ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563 จำนวน 4,000.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.9 ของงบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง

8.10.2 งบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

การจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ได้เห็นชอบกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ตามที่ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เสนอ สำหรับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เดิมกำหนดกรอบวงเงินไว้ จำนวน 28,000 ล้านบาท แบ่งสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กำหนดเป็น 70 : 30 โดยกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณแต่ละส่วน ดังนี้

1) หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของจังหวัด สัดส่วนร้อยละ 70 จำนวน ประมาณ 19,600 ล้านบาท ประกอบด้วย งบพัฒนาจังหวัด 18,905 ล้านบาท และงบบริหารจัดการของจังหวัด 695 ล้านบาท

ตารางที่ 8 - 19 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้จังหวัด 76 จังหวัด (วงเงินประมาณ 19,600 ล้านบาท)

สัดส่วนร้อยละ 70

องค์ประกอบการจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัด	ปี 2563	ปี 2564
1. จัดสรรตามจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด	25%	25%
2. จัดสรรเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด	20%	20%
3. จัดสรรตามสัดส่วนคนจนในแต่ละจังหวัด	10%	10%
4. จัดสรรผกผันตามรายได้ต่อครัวเรือน	25%	25%
5. จัดสรรตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP)	10%	10%
6. กำหนดประสิทธิภาพการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562	5%	5%
7. จัดสรรตามประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณของจังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562	5%	5%
สรุปกรอบที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ	**18,905 ลบ.**	**18,905 ลบ.**
งบบริหารจัดการจังหวัด	**ปี 2563**	**ปี 2564**
1. “จังหวัดขนาดใหญ่” ได้รับงบบริหารจัดการ 10 ล้านบาท	24 จังหวัด	24 จังหวัด
2. “จังหวัดขนาดกลาง” ได้รับงบบริหารจัดการ 9 ล้านบาท	39 จังหวัด	39 จังหวัด
3. “จังหวัดขนาดเล็ก” ให้ได้รับงบบริหารจัดการ 8 ล้านบาท	13 จังหวัด	13 จังหวัด
รวมงบบริหารจัดการจังหวัด	**695 ลบ.**	**695 ลบ.**

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

กรณีงบบริหารจัดการของจังหวัด จัดสรรตามขนาดจังหวัด ซึ่งมี 3 องค์ประกอบและน้ำหนักในการพิจารณา ดังนี้ จำนวนอำเภอในจังหวัด (ร้อยละ 40) จำนวนประชากรในจังหวัด (ร้อยละ 30) และขนาดพื้นที่ของจังหวัด (ร้อยละ 30)

2) หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของจังหวัดงบประมาณของกลุ่มจังหวัด สัดส่วนร้อยละ 30 จำนวน ประมาณ 8,400 ล้านบาท ประกอบด้วย งบพัฒนากลุ่มจังหวัด 8,312 ล้านบาท และงบบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัด 88 ล้านบาท

ตารางที่ 8 - 20 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด (วงเงินประมาณ 8,400 ล้านบาท)

สัดส่วนร้อยละ 30

องค์ประกอบการจัดสรรงบประมาณให้แก่กลุ่มจังหวัด	ปี 2563	ปี 2564
1. เฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด	50%	50%
2. ผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัด	25%	25%
3. ผกผันกับผลิตภัณฑ์ต่อหัว	25%	25%
สรุปกรอบที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ	**8,311 ลบ.**	**8,312 ลบ.**
งบบริหารจัดการกลุ่มจังหวัด	**ปี 2563**	**ปี 2564**
1. “กลุ่มจังหวัด” ที่ได้รับงบบริหารจัดการ 4 ล้านบาท	3 กลุ่ม	3 กลุ่ม
2. “กลุ่มจังหวัด” ที่ได้รับงบบริหารจัดการ 5 ล้านบาท	4 - 5 กลุ่ม	4 - 5 กลุ่ม
3. “กลุ่มจังหวัด” ที่ได้รับงบบริหารจัดการ 6 ล้านบาท	6 กลุ่ม	6 กลุ่ม
รวมงบบริหารจัดการกลุ่มจังหวัด	**89 ลบ.**	**88 ลบ.**
รวมกรอบการจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มจังหวัด ปี 2564		**8,400 ลบ.**

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

ทั้งนี้ การกำหนดสัดส่วนการจัดสรรกรอบวงเงินเพื่อการพัฒนากลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำหรับงบพัฒนากลุ่มจังหวัด ได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน กำหนดสัดส่วนร้อยละ 50 : 50 ได้แก่

1) งบประมาณเพื่อขับเคลื่อนแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดที่เป็นการเพิ่มศักยภาพที่เป็นความต้องการรายพื้นที่ หรือแก้ไขปัญหาที่เป็นประเด็นร่วมของกลุ่มจังหวัด (วงเงินงบประมาณ 4,156 ล้านบาท)

2) งบประมาณเพื่อขับเคลื่อนแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดที่เป็นการพัฒนาในลักษณะ Cluster หรือตอบสนองนโยบายสำคัญของรัฐบาลเชิงพื้นที่ ระดับกลุ่มจังหวัด (วงเงินงบประมาณ 4,156 ล้านบาท)

เมื่อ ก.บ.ภ. เห็นชอบตัวเลขกรอบงบประมาณแล้วจึงนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ต่อไป ซึ่งได้มีการปรับลดกรอบวงเงินลง ทำให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ จำนวน 23,413.6 ล้านบาท (จากกรอบวงเงินเดิม 28,000 ล้านบาท) คิดเป็นร้อยละ 0.7 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 183.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.8

ตารางที่ 8 - 21 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2564

หน่วย: ล้านบาท

การจัดสรรงบประมาณ	ปีงบประมาณ					เพิ่ม/ลด จากปี 2563	
	2560	2561	2562	2563	2564	งบประมาณ	ร้อยละ
กลุ่มจังหวัด	6,400.1	6,093.1	8,200.7	6,187.5	6,782.1	594.6	9.6
จังหวัด	20,032.6	25,672.3	19,378.9	17,409.6	16,631.6	-778.0	-4.5
รวมทั้งสิ้น	**26,432.7**	**31,765.4**	**27,579.6**	**23,597.1**	**23,413.6**	**-183.5**	**-0.8**

ที่มา: 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2563 สำนักงบประมาณ
2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

จากตารางที่ 8-21 แสดงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564 พบว่า งบจังหวัดเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และมีแนวโน้มได้รับการจัดสรรงบประมาณลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - ปัจจุบัน ทั้งนี้อาจมีสาเหตุจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ได้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภายใต้แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาคลงในพื้นที่ภาคอย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับงบกลุ่มจังหวัดที่เพิ่มสูงขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 แต่ในภาพรวมจะเห็นว่างบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีแนวโน้มลดลง

แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย

2.1) งบประมาณรายจ่ายของกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด จำนวน 6,782.1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29 ของงบประมาณรายจ่ายจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 594.6 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.6

2.2) งบประมาณรายจ่ายของจังหวัด 76 จังหวัด จำนวน 16,631.6 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 71 ของงบประมาณรายจ่ายจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 778.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.5

ตารางที่ 8 - 22 แสดงลำดับการจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด สูงสุด-ต่ำสุด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

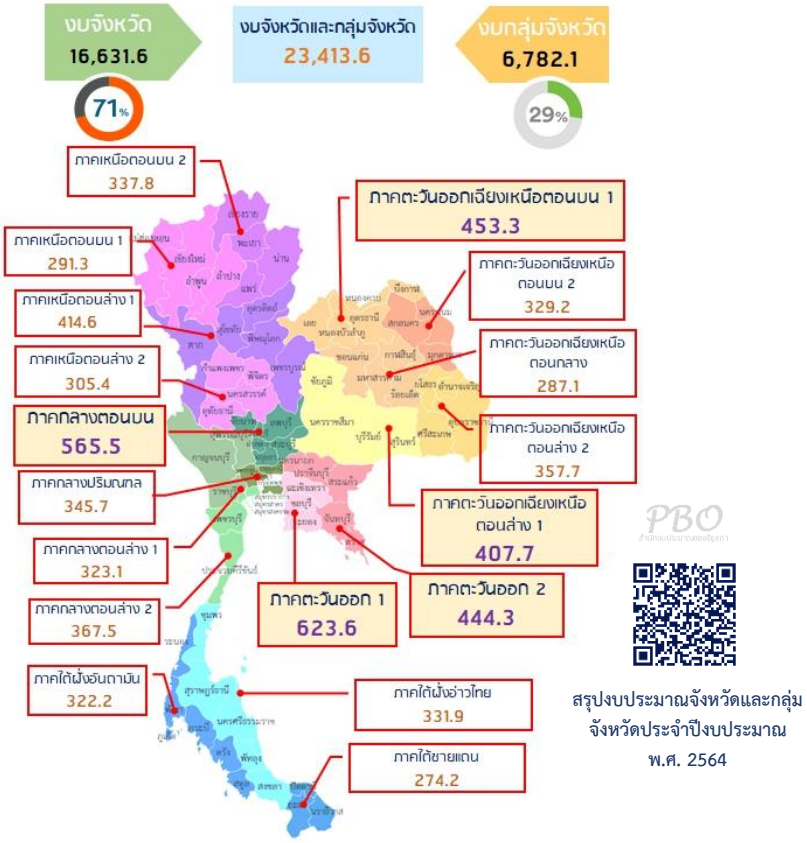
หน่วย: ล้านบาท

จังหวัด		สูงสุด	กลุ่มจังหวัด	
นครราชสีมา	394.9	1	ภาคตะวันออก 1	623.6
ระยอง	371.1	2	ภาคกลางตอนบน	565.5
สมุทรปราการ	349.0	3	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน 1	453.3
บุรีรัมย์	339.9	4	ภาคตะวันออก 2	444.3
เชียงใหม่	334.6	5	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนล่าง 1	407.7
จังหวัด		**ต่ำสุด**	**กลุ่มจังหวัด**	
อำนาจเจริญ	85.4	1	ภาคใต้ชายแดน	274.2
อุตรดิตถ์	101.7	2	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนกลาง	287.1
อ่างทอง	105.2	3	ภาคเหนือตอนบน 1	291.3
สุโขทัย	109.4	4	ภาคเหนือตอนล่าง 2	305.4
ตาก	116.1	5	ภาคใต้ฝั่งอันดามัน	322.2

ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณของรัฐสภา

แผนภาพที่ 8 - 20 งบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: 1. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ
2. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สำนักงบประมาณ

3) ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จากระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ณ วันที่ 30 กันยายน 2562 กับเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณตามมาตรการฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 8 - 23 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

หน่วย: ล้านบาท

เป้าหมายภาพรวมรายไตรมาส	ไตรมาสที่ 1	ไตรมาสที่ 2	ไตรมาสที่ 3	ไตรมาสที่ 4
ร้อยละ	32.0	54.0	77.0	100.0
ผลการเบิกจ่ายจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (ล้านบาท)				
จังหวัด (76 จังหวัด)	610.2	3,174.7	7,958.7	13,765.6
กลุ่มจังหวัด (18 กลุ่มจังหวัด)	39.3	393.1	1,685.3	4,556.1
รวมทั้งสิ้น	**649.5**	**3,567.8**	**9,644.0**	**18,321.7**
ร้อยละ	**2.4**	**12.9**	**35.0**	**66.4**

ที่มา: สรุปผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 สำนักงบประมาณของรัฐสภา

เมื่อพิจารณาผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 พบว่า ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดส่วนใหญ่ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ เมื่อพิจารณารายจังหวัดและรายกลุ่มจังหวัดมีผลการเบิกจ่ายสูงสุด เช่น จังหวัดสระบุรี เบิกจ่ายได้ร้อยละ 100 จังหวัดอุทัยธานี พิษณุโลก บึงกาฬ นครสวรรค์ เบิกจ่ายได้ มากกว่าร้อยละ 90 กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 2 เบิกจ่ายได้ร้อยละ 99.46 ทำให้ทราบว่ามีบางจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่สามารถมีผลการเบิกจ่ายเป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด **จึงไม่อาจสรุปได้ว่าจังหวัดและกลุ่มจังหวัดทั้งหมดไม่สามารถดำเนินงานตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดได้ ภาครัฐควรมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางและหาเครื่องมือที่ช่วยในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน** เช่น การพัฒนาข้าราชการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การร่วมกันสร้างมาตรฐานการบริหารจัดการที่เป็นแบบอย่างที่ดี หรือแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) การมีระบบซอฟต์แวร์ที่ช่วยในการจัดการเชื่อมโยงข้อมูลและประมวลผล

ตารางที่ 8 - 24 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563

หน่วย: ล้านบาท

รายจ่าย	งบประมาณ	ผลเบิกจ่าย		เป้าหมาย ไตรมาส 3	สูง/ต่ำ กว่าเป้าหมาย	คงเหลือ	
		จำนวน	ร้อยละ	(ร้อยละ)		จำนวน	ร้อยละ
รายจ่ายภาพรวม	23,597.1	1,236.3	5.2	77.0	-71.8	22,360.8	94.8%
รายจ่ายประจำ	4,959.0	651.2	13.1	80.0	-66.9	4,307.8	86.9%
รายจ่ายลงทุน	18,638.1	585.1	3.1	65.0	-61.9	18,053.0	96.9%

ที่มา: ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้รับจัดสรร จำนวน 23,597.1 ล้านบาท มีการเบิกจ่ายงบประมาณ ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2563 จำนวน 1,236.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.2 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคงเหลืองบประมาณทั้งสิ้น จำนวน 22,360.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 94.8 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งคาดว่าผลการเบิกจ่ายจะไม่เป็นไปตามเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณตามมาตรการฯ ในไตรมาสที่ 3 เนื่องจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายล่าช้า และสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19

8.10.3 งบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ภาพรวมของการจัดสรรรายได้และงบประมาณรายจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เปรียบเทียบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้รับจัดสรรรายได้ ซึ่งจำแนกเป็น (1) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ และ (2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 789,803.3 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 14,060.9 ล้านบาท หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 1.7 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 803,864.2 ล้านบาท) ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางของรายได้สุทธิรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) ที่ลดลงร้อยละ 2.0 ตามตารางที่ 8-25

ตารางที่ 8 - 25 การจัดสรรรายได้และงบประมาณรายจ่ายให้แก่ อปท.
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 -2564

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ		เพิ่ม/(ลด)	
	2563	2564	จำนวน	ร้อยละ
1.รายได้สุทธิของรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้)	2,731,000.0	2,677,000.0	-54,000.0	-2.0
2.รายได้ของ อปท.	803,864.2	789,803.3	-14,060.9	-1.7
2.1 รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้	496,876.0	467,552.9	-29,323.1	-5.9
2.2 เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ อปท.	306,988.2	322,250.4	15,262.2	5.0

ที่มา: งบประมาณสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

ทั้งนี้ รายได้ของ อปท. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 789,803.3 ล้านบาท ดังกล่าวข้างต้น จำแนกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1.1) รายได้ของ อปท. ซึ่งจำแนกเป็นรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ เป็นจำนวน 467,552.9 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 29,323.1 ล้านบาท หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 5.9 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 496,876.0 ล้านบาท)

1.2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เป็นจำนวน 322,250.4 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 15,262.2 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 5.0 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 306,988.2 ล้านบาท)

ความสามารถของ อปท.ในการพึ่งตนเองด้านรายได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[7] 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. 2564 เปรียบเทียบกับสัดส่วนดังกล่าวของปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563 พบว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 59.2 ขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563 อยู่ที่ร้อยละ 63.4 63.3 และ 61.8 ตามลำดับ ขณะที่การวิเคราะห์สัดส่วนเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. ต่อรายได้รวม อปท. ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เปรียบเทียบกับสัดส่วนดังกล่าวของปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563 พบว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สัดส่วนเท่ากับร้อยละ 40.8 ขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2563 อยู่ที่ร้อยละ 36.6 36.7 และ 38.2 ตามลำดับ ข้อมูลตามตารางที่ 8-26

[7] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 6 เมษายน 2560

ตารางที่ 8 - 26 สัดส่วนระหว่างรายได้สุทธิของรัฐบาล และรายได้ของ อปท.
ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2564

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้สุทธิของรัฐบาล	รายได้ของ อปท.			% รายได้รวม อปท.ต่อรายได้สุทธิรัฐบาล
		รายได้รวม อปท. (%)	รายได้ อปท. (%)	เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ อปท. (%)	
2561	2,499,641.9	720,822.0 (100.0%)	456,900.0 (63.4 %)	263,259.4 (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	789,803.3 (100.0%)	467,552.9 (59.2%)	322,250.4 (40.8%)	29.5

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (ฉบับปรับปรุง), 2563 – 2564 สำนักงบประมาณ

จากการวิเคราะห์สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้รวม อปท. (รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท.) ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และย้อนหลัง 3 ปี (ปี 2561 – 2563) ซึ่งแสดงถึงพัฒนาการของการดำเนินการของรัฐบาลเพื่อปฏิรูปด้านรายได้ให้แก่ อปท. ตามนัยมาตรา 250 แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ที่มุ่งจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ของ อปท. เพื่อให้ อปท. พึ่งตนเองทางด้านรายได้แทนเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และมีความสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างไรก็ดี รายได้ของ อปท. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2564 บ่งชี้ว่ารายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ยังไม่สามารถพึ่งพาตัวเองได้ ตามนัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวและความสามารถในการพึ่งตนเองด้านรายได้ของ อปท. มีแนวโน้มลดลงตามลำดับ ขณะที่การพึ่งพาเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น

อปท. และ การพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 (4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อปท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อปท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้ อปท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่ อปท. และคำนึงถึงรายได้ของ อปท. นั้นด้วย

จากการวิเคราะห์สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อ รายได้สุทธิของรัฐบาล ซึ่งบ่งชี้การดำเนินการของรัฐบาลตามนัยมาตรา 30 (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น พบว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 29.5 ขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2563 อยู่ที่ร้อยละ 28.8 29.5 และ 29.4 ตามลำดับ ตารางที่ 8-26 ข้างต้น โดยสัดส่วนดังกล่าวมีลักษณะทรงตัว ซึ่งแสดงถึงพัฒนาการ

ของการจัดสรรรายได้จากรัฐให้แก่ อปท. ค่อนข้างคงที่ อย่างไรก็ดี แม้รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้จะลดลง (ร้อยละ 5.9) แต่ด้านเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่ อปท. เพิ่มขึ้น (ร้อยละ 5.0) ตามการเพิ่มขึ้นของภารกิจที่รัฐถ่ายโอนให้แก่ อปท. เพื่อรับผิดชอบดำเนินการแทนรัฐ และรายการค่าใช้จ่ายของรัฐ เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้พิการ การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น รวมทั้งปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 รัฐบาลกำหนดให้การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม จำนวน 2,647.4 ล้านบาท เป็นส่วนหนึ่งของเงินอุดหนุน อปท. ด้วย ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของเงินอุดหนุนรัฐบาลดังกล่าวทำให้ อปท. ต้องพึ่งพารัฐบาลในสัดส่วนที่มากขึ้น (การพึ่งพารายได้ของ อปท. ลดลง) ซึ่งไม่ส่งเสริมให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังท้องถิ่นในระยะยาวเนื่องจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลเป็นแหล่งรายได้ที่มีลักษณะไม่แน่นอน มีเงื่อนไข และมีการเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของรัฐบาล

ข้อสังเกต PBO
1) รายได้ของ อปท. มีความสัมพันธ์กับรายได้ของรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อรายได้ของรัฐบาลลดลงย่อมมีผลทำให้รายได้ของ อปท. ลดลงด้วย เนื่องจาก อปท. พึ่งพารายได้ที่รัฐบาลเก็บให้/แบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 90 ของรายได้ อปท.ทั้งหมด 2) อปท. พึ่งพารัฐบาลด้านรายได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งสัดส่วนของเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. ต่อรายได้รวม อปท. ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2564 เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 36.6 36.7 38.2 และ 40.8 ตามลำดับ 3) ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 250 วรรคสี่ มุ่งหมายให้ อปท. พึ่งตนเองด้านรายได้เพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเพียงพอและยั่งยืน โดยให้รัฐบาลจัดระบบภาษี การจัดสรรภาษีที่เหมาะสม การส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ของ อปท. แต่การปฏิรูปด้านรายได้ อปท. ของรัฐบาลดังกล่าวยังไม่บรรลุผล ทำให้ อปท. ยังไม่สามารถพึ่งตนเองและมีอิสระทางด้านการคลังของตนเองได้อย่างแท้จริง

2) งบประมาณรายจ่ายเงินอุดหนุน อปท. จำแนกตามประเภท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. จำนวน 7,852 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563) โดยจำแนกตามวิธีการจัดสรรและประเภท อปท. ดังนี้

2.1) เงินอุดหนุน อปท. ที่ขอตั้งและได้รับจัดสรรผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ เทศบาลตำบล จำนวน 2,238 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,322 แห่ง รวมจำนวนทั้งสิ้น 226,450.0 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 9,879.3 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 4.6

2.2) เงินอุดหนุน อปท. ที่ขอตั้งและได้รับจัดสรรโดยตรง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง รวมจำนวนทั้งสิ้น 93,152.9 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 2,735.5 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 3.0 โดยจำแนกเป็น

2.2.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง รวมจำนวน 28,797.8 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 855.6 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 3.1 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 27,942.2 ล้านบาท)

2.2.2) กรุงเทพมหานคร จำนวน 24,084.1 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 986.3 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 4.3 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 23,097.8 ล้านบาท)

2.2.3) เมืองพัทยา จำนวน 1,980.7 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 65.2 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 3.4 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 1,915.5 ล้านบาท)

2.2.4) เทศบาลนคร จำนวน 30 แห่ง จำนวน 13,393.4 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 399.9 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 3.1 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 12,993.5 ล้านบาท)

2.2.5) เทศบาลเมือง จำนวน 184 แห่ง จำนวน 24,896.9 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 428.5 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 1.8 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 24,468.4 ล้านบาท)

2.3) กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม จำนวน 2,647.4 ล้านบาท ตามตารางที่ 8-27

ตารางที่ 8 - 27 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นอุดหนุนให้แก่ อปท.
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564

หน่วย: ล้านบาท

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อปท.	ปีงบประมาณ		เพิ่ม/(ลด)	
	2563	2564	จำนวน	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	306,988.2	322,250.4	15,262.1	5.0
1.เงินอุดหนุน อปท. ที่ขอตั้งและได้รับจัดสรรผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย : เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล	216,570.8	226,450.0	9,879.3	4.6
2.เงินอุดหนุน อปท. ที่ขอตั้งและได้รับจัดสรรโดยตรง	90,417.4	93,152.9	2,735.5	3.0
2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	27,942.2	28,797.8	855.6	3.1
2.2 กรุงเทพมหานคร	23,097.8	24,084.1	986.3	4.3
2.3 เมืองพัทยา	1,915.5	1,980.7	65.2	3.4
2.4 เทศบาลนคร	12,993.5	13,393.4	399.9	3.1
2.5 เทศบาลเมือง	24,468.4	24,896.9	428.5	1.8
3.กองทุนประชารัฐสวัสดิการฯ	-	2,647.4	2,647.4	100.0

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงบประมาณ

ข้อสังเกต PBO

พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 กำหนดให้ อปท. เป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นหน่วยรับงบประมาณ และ มาตรา 29 กำหนดให้การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุน อปท. จัดทำเป็นเงินอุดหนุน และให้ อปท. ยื่นคำขอตั้งงบประมาณดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ หรือ “ยื่นคำของบประมาณโดยตรง”

อย่างไรก็ตาม อปท. ทุกประเภทมีจำนวน 7,852 หน่วยงาน ทำให้สำนักงบประมาณต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นของตั้งงบประมาณรายจ่ายของ อปท. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 โดยกำหนดให้ กทม. เมืองพัทยา อบจ. เทศบาลนครและเมือง รวม 295 หน่วยงาน “ยื่นคำของบประมาณโดยตรง” และให้เทศบาลตำบล และ อบต. รวม 7,557 หน่วยงาน ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือ “ยื่นคำขอและรับการจัดสรรงบประมาณผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น” ทำให้วิธีการงบประมาณที่ใช้กับ อปท. ในฐานะหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายเหมือนกันแต่มี 2 รูปแบบที่แตกต่างกัน ไม่เป็นไปตามมาตรา 4 และ 29 วรรคแรก

นอกจากนี้ ผลของกฎหมายดังกล่าวทำให้หน่วยรับงบประมาณมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มี 424 หน่วยงาน เป็นปัจจุบันมีกว่า 8,274 หน่วยงาน หรือเพิ่มขึ้น 19.5 เท่า ขณะที่วงเงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ทำให้ภาระงานของฝ่ายนิติบัญญัติเพิ่มขึ้น ขณะที่กรอบระยะเวลาในการพิจารณาเท่าเดิม คือ 105 วัน และ 20 วัน นับตั้งแต่วันที่ร่าง พ.ร.บ. มาถึงสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามลำดับ (มาตรา 143 แห่งรัฐธรรมนูญ) ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สภาผู้แทนราษฎรได้เคยได้ตั้งข้อสังเกตในประเด็นดังกล่าวไว้แล้วด้วย

บรรณานุกรม

สำนักงบประมาณ. (2557). **งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558.** กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.

_____. (2558). **งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559.** กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.

_____. (2559). **งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560.** กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.

_____. (2560). **งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561.** กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.

_____. (2561ก). **งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562.** กรุงเทพฯ: รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977).

_____. (2561ข). **เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรไทย.

_____. (2561ค). **เอกสารงบประมาณฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรไทย.

_____. (2561ง). **เอกสารงบประมาณฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรไทย.

_____. (2561จ). **เอกสารงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ฉบับที่ 1.** สืบค้น 19 พฤษภาคม 2563
จาก http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=7771&mid=545&catID=0

_____. (2563). **งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564.** กรุงเทพฯ: แพค เพรส.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2559). **รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 8/2559 การวิเคราะห์การจัดงบประมาณแบบสมดุลของรัฐบาล.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

_____. (2560ก). **รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 13/2560 ภาระทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.

_____. (2560ข). **รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 1/2561 การทดสอบและเปรียบเทียบผลกระทบเชิงพลวัตของการใช้จ่ายภาครัฐประเภทต่าง ๆ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2561ก). **รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 1/2561 วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 พ.ศ. ....** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.

_____. (2561ข). **รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 2/2561 การประเมินความยั่งยืนทางการคลังของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยการประมาณการฐานะทางการคลังล่วงหน้า.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.

_____. (2561ค). **รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 3/2561 การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561.** สืบค้น 20 พฤษภาคม 2563 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/more_news.php?cid=1&filename=index

_____. (2561ง). **รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 4/2561 การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและบริการ.** สืบค้น 22 พฤษภาคม 2563 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/more_news.php?cid=1&filename=index

_____. (2561จ). **รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 5/2561 การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561.** สืบค้น 25 พฤษภาคม 2563 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/more_news.php?cid=1&filename=index

_____.(2561ฉ). **รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 6/2561 การศึกษาวิเคราะห์ แผนงานบูรณาการในมิติพื้นที่ : กรณีศึกษา พื้นที่ภาคตะวันออก.** สืบค้น 29 พฤษภาคม 2563 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/more_news.php?cid=1&filename=index

_____.(2562).**รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 10/2562 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณรายจ่ายของประเทศ.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2561). **รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2560 (ฉบับสมบูรณ์).** สืบค้น 31 พฤษภาคม 2563 จาก http://www.fpo.go.th/main/Economic-report/Risk-of-Fiscal-Report/8200.aspx

ภาคผนวก



คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ที่ ๒๑๙/๒๕๖๓
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำเอกสารวิชาการ "รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔"

ตามประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๖ กำหนดให้สำนักงบประมาณของรัฐสภามีอำนาจและหน้าที่ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและจัดทำรายงานด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง การงบประมาณ และจัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจและงบประมาณ ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล เพื่อจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา คณะกรรมาธิการฯ และสนับสนุนการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ดังนั้น สำนักงบประมาณของรัฐสภาจึงเป็นหน่วยงานทางวิชาการในการสนับสนุนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติ

เพื่อให้การสนับสนุนด้านวิชาการในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำเอกสารวิชาการ "รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔" ประกอบด้วย

๑. นายนพรัตน์ ทวี	ประธานกรรมการ
๒. นายชูเกียรติ รักบำเหน็จ	รองประธานกรรมการ
๓. นางสาวปิยรัตน์ เต็มญารศิลป์	รองประธานกรรมการ
๔. สิบตำรวจตรี ธาม มาฉิม	กรรมการ
๕. นางสาวกมลา ชินพงศ์	กรรมการ
๖. นางณิชา รักจ้อย	กรรมการ
๗. นางสาวปิยวรรณ เงินคล้าย	กรรมการ
๘. นางสาวจุไรลักษณ์ เอี้ยวพันธ์	กรรมการ
๙. นางสาวอุมาพร บึงมุม	กรรมการและเลขานุการ
๑๐. นายภัทร ศิรินิรันดร์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๑. นายวาทิต ม้ามงคล	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

โดยให้คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. พิจารณา ทบทวน ปรับปรุงข้อมูล เนื้อหาสาระ และการนำเสนอของเอกสารวิชาการ รายงานและการวิเคราะห์งบประมาณเพื่อสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔

๒. จัดทำเอกสารวิชาการ "รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔" เพื่อเป็นเอกสารวิชาการสนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔

/๓. เผยแพร่...

๓. เผยแพร่ข้อมูล/เอกสารวิชาการ รายงานวิเคราะห์ ในรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพ

๔. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อรับผิดชอบภารกิจในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำเอกสารวิชาการรายงานการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔

๕. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายและรายงานผลการดำเนินงานให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทราบ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓

(นายสรศักดิ์ เพียรเวช)
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



คำสั่งคณะกรรมการจัดทำเอกสารวิชาการ "รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔"

ที่ ๑ / ๒๕๖๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำฐานข้อมูลงบประมาณ

ตามคำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๒๑๙/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๓ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำเอกสารวิชาการ "รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔" เพื่อให้การจัดทำฐานข้อมูลงบประมาณด้วยระบบสารสนเทศ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำฐานข้อมูลงบประมาณ ประกอบด้วย

๑. นายนพรัตน์ ทวี	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒. นายชูเกียรติ รักบำเหน็จ	หัวหน้าคณะทำงาน
๓. นางสาวปิยรัตน์ เต็มญารศิลป์	คณะทำงาน
๔. นางณิชา รักจ้อย	คณะทำงาน
๕. นางสาวปิยวรรณ เงินคล้าย	คณะทำงาน
๖. นายณรงค์ชัย ฐิตินันท์พงศ์	คณะทำงาน
๗. นางสาวสาวิตรี วาระคำ	คณะทำงาน
๘. นายเจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา	คณะทำงาน
๙. นางสาวศิริขวัญ วิเชียรเพลิศ	คณะทำงาน
๑๐.นายภูเบต เส็นบัตร	คณะทำงาน
๑๑.นายภัทร ศิรินิรันดร์	คณะทำงานและเลขานุการ
๑๒.นายปานเทพ วินิจฉัย	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๓.นางสาวนฤมล แก้วสุก	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๔.นางสาวสุทธิดา สรวงนอก	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

โดยให้คณะทำงานฯ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ศึกษา วิเคราะห์ กำหนดแนวทางจัดทำฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำเอกสารวิชาการรายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔

๒. ดำเนินการรวบรวมข้อมูล จัดทำฐานข้อมูล และบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการศึกษา วิเคราะห์เอกสารวิชาการ และเผยแพร่

๓. ติดตามและรายงานการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศของการจัดทำเอกสารวิชาการรายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔

/๔.รายงานผล...

๔. รายงานผลการดำเนินงานเสนอต่อคณะกรรมการจัดทำเอกสารวิชาการ “รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔”

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓

(นายนพรัตน์ ทวี)

ผู้บังคับบัญชาสำนักงบประมาณของรัฐสภา



คำสั่งคณะกรรมการจัดทำเอกสารวิชาการ "รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔"

ที่ ๒ / ๒๕๖๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำอินโฟกราฟิก แผนภูมิและรูปภาพ

ตามคำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๒๑๙/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๓ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำเอกสารวิชาการ "รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔" เพื่อให้การจัดทำเอกสารวิชาการ มีการนำเสนอให้น่าสนใจมากยิ่งขึ้นในรูปแบบอินโฟกราฟิก แผนภูมิและรูปภาพด้วยระบบสารสนเทศ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำอินโฟกราฟิก แผนภูมิและรูปภาพ ประกอบด้วย

๑. นายนพรัตน์ ทวี	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒. นางสาวปิยรัตน์ เต็มญารศิลป์	หัวหน้าคณะทำงาน
๓. นางสาวกมลา ชินพงศ์	คณะทำงาน
๔. นางสาวจุไรลักษณ์ เอี้ยวพันธ์	คณะทำงาน
๕. นางสาวนิยดา ชูชาย	คณะทำงาน
๖. นายวีรวัฒน์ พิลากุล	คณะทำงาน
๗. นายเกียรติกร อัตรสาร	คณะทำงาน
๘. นางสาวนันทิยา แสนโกศิก	คณะทำงาน
๙. นายปานเทพ วินิจฉัย	คณะทำงาน
๑๐. นางสาวนฤมล แก้วสุก	คณะทำงาน
๑๑. นางสาวศิริขวัญ วิเชียรเพลิศ	คณะทำงานและเลขานุการ
๑๒. นายภูเบต เส็นบัตร	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๓. นางสาวปริยานุช มงคลศิริ	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

โดยให้คณะทำงานฯ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ศึกษาแนวทางจัดทำอินโฟกราฟิก แผนภูมิและรูปภาพต่าง ๆ ของเอกสารวิชาการรายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔

๒. ดำเนินการจัดทำอินโฟกราฟิก แผนภูมิและรูปภาพ เพื่อนำเสนอข้อมูล เนื้อหาสาระที่ถูกต้องน่าสนใจเป็นประโยชน์ในการสื่อสารและเผยแพร่

๓. ดำเนินการตรวจสอบโดยรวมเอกสารวิชาการให้มีความเหมาะสม สมบูรณ์ในการนำเสนออินโฟกราฟิก แผนภูมิและรูปภาพ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓

(นายนพรัตน์ ทวี)

ผู้บังคับบัญชาสำนักงบประมาณของรัฐสภา



คำสั่งคณะกรรมการจัดทำเอกสารวิชาการ "รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔"

ที่ ๗ / ๒๕๖๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำรูปเล่มเอกสารวิชาการ

ตามคำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๒๑๙/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๓ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำเอกสารวิชาการ "รายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔" เพื่อให้การจัดทำรูปเล่มและรวมเล่มเอกสารวิชาการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำรูปเล่มเอกสารวิชาการ ประกอบด้วย

๑. นายนพรัตน์ ทวี	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒. สิบตำรวจตรี ธาม มาฉิม	หัวหน้าคณะทำงาน
๓. นายชูเกียรติ รักบำเหน็จ	คณะทำงาน
๔. นางสาวกมลา ชินพงศ์	คณะทำงาน
๕. นางณิชา รักจ้อย	คณะทำงาน
๖. นางสาวอุมาพร บึงมุม	คณะทำงาน
๗. นายณรงค์ชัย ฐิตินันท์พงศ์	คณะทำงาน
๘. นายเจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา	คณะทำงาน
๙. นายปานเทพ วินิจฉัย	คณะทำงาน
๑๐. นายภูเบต เส็นบัตร	คณะทำงาน
๑๑. นางพิทยาภรณ์ บางพระ	คณะทำงานและเลขานุการ
๑๒. นางสาวนฤมล แก้วสุก	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๓. นายวาทิต ม้ามงคล	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๔. นางสาวธิดารัตน์ จันโท	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๕. นางสาวปริยานุช มงคลศิริ	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

โดยให้คณะทำงานฯ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ศึกษาและกำหนดแนวทางการจัดทำรูปเล่มและรวมเล่มเอกสารวิชาการรายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ให้เป็นไปตามมาตรฐานเอกสารวิชาการที่สำนักงบประมาณของรัฐสภากำหนด

๒. ดำเนินการจัดทำเอกสารวิชาการพร้อมตรวจทานความถูกต้องของข้อความ เนื้อหาสาระ ตารางสถิติข้อมูล รูปภาพ รวมถึงองค์ประกอบรูปแบบเอกสาร เพื่อการเผยแพร่ผลงานวิชาการ

/๓.ดำเนินการ...

๓. ดำเนินการจัดทำรูปเล่มเอกสารวิชาการรายงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ พร้อมประสานการจัดพิมพ์ เผยแพร่และนำไปใช้ประโยชน์

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓

(นายนพรัตน์ ทวี)

ผู้บังคับบัญชาสำนักงบประมาณของรัฐสภา



สำนักงบประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
www.parliament.go.th/pbo