

โควิด-19 กับความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย



PIER Policy Forum: Public Economics วันที่ 27 พฤษภาคม 2563

คณะผู้ศึกษา

ผศ.ดร.ภาวิน ศิริประภาณุกุล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.ศาสตรา สุตสวัสดิ์

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

นาย สยาม สระแก้ว

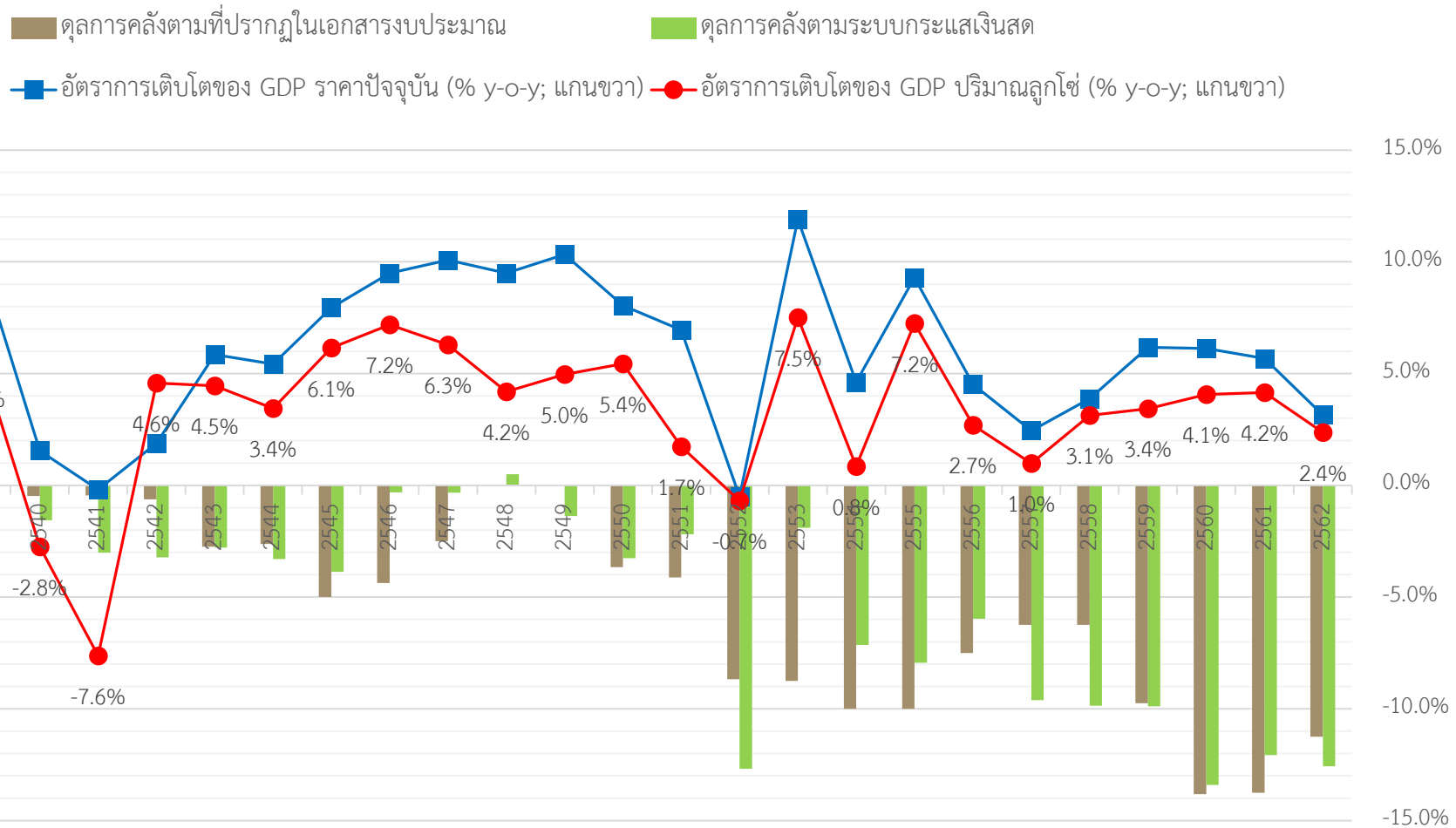
คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ลำดับการนำเสนอ

1. โควิด-19 กับพัฒนาการทางการคลัง
2. ผลกระทบทางการคลังจากการระบาดของโรคติดเชื้อโควิด-19
3. ภาพการคลังที่จะดำเนินต่อไป
4. ข้อเสนอแนะต่อการจัดสรรงบประมาณปี 2564

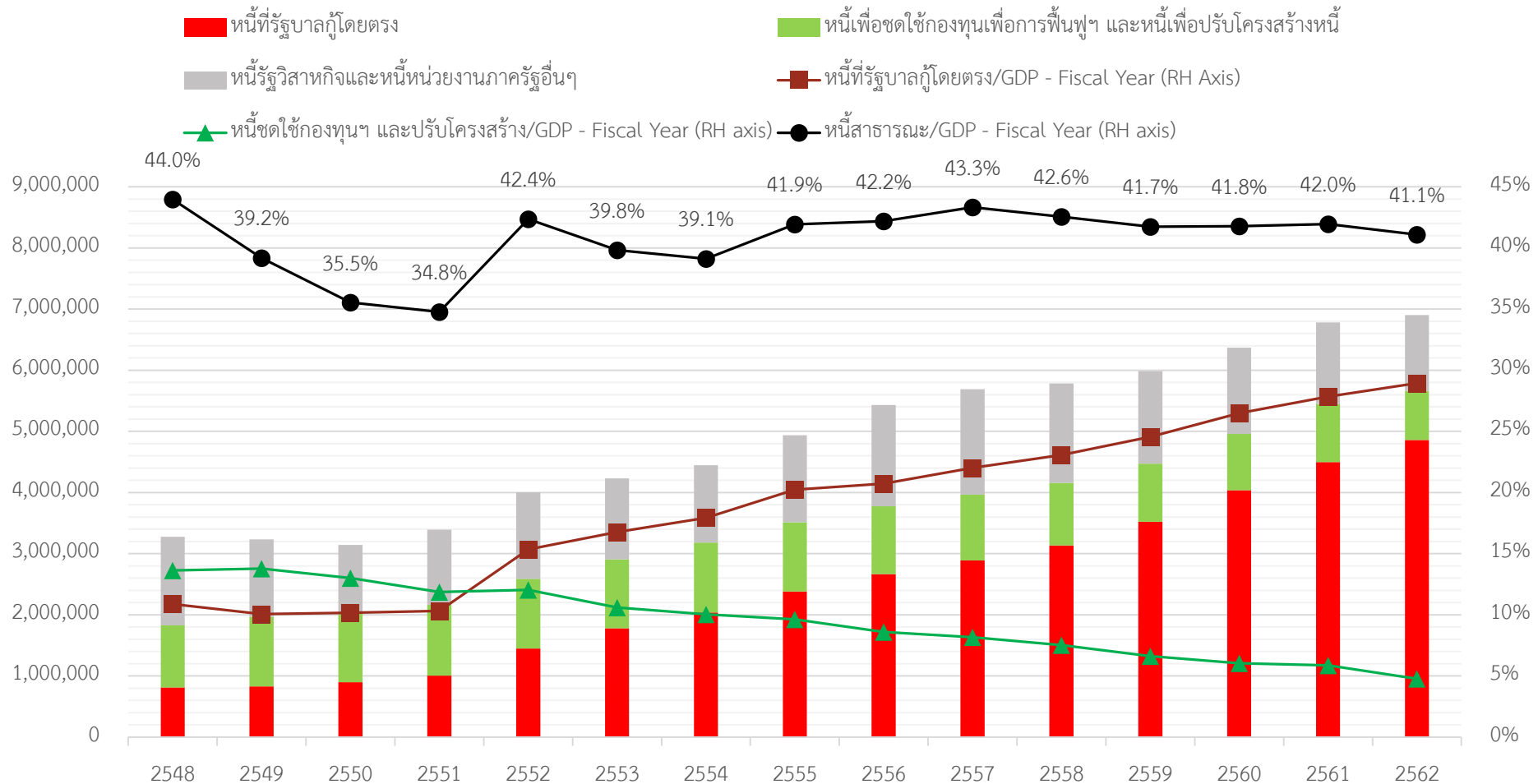
1. โควิด-19 กับพัฒนาการทางการคลัง

รัฐบาลจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในลักษณะขาดดุลมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยการขาดดุลเกิดขึ้นไม่ว่าสภาพเศรษฐกิจของประเทศจะดีหรือร้าย นอกจากนั้น การขาดดุลงบประมาณยังมีแนวโน้มขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่อง



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

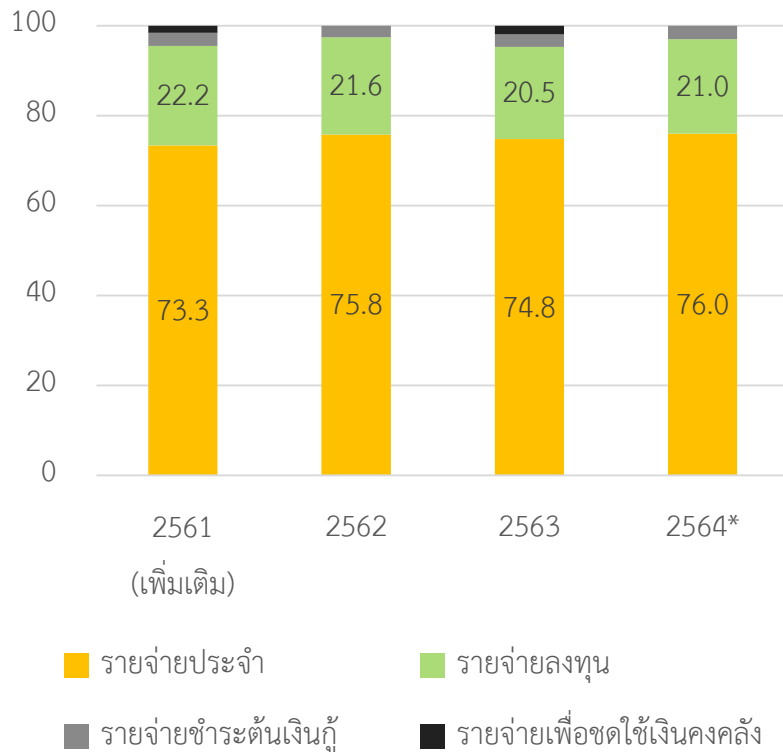
การขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลส่งผลให้สัดส่วนหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงต่อ GDP ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ในภาพรวม หนี้สาธารณะต่อ GDP ยังทรงตัวอยู่ในระดับราวร้อยละ 40 - 42



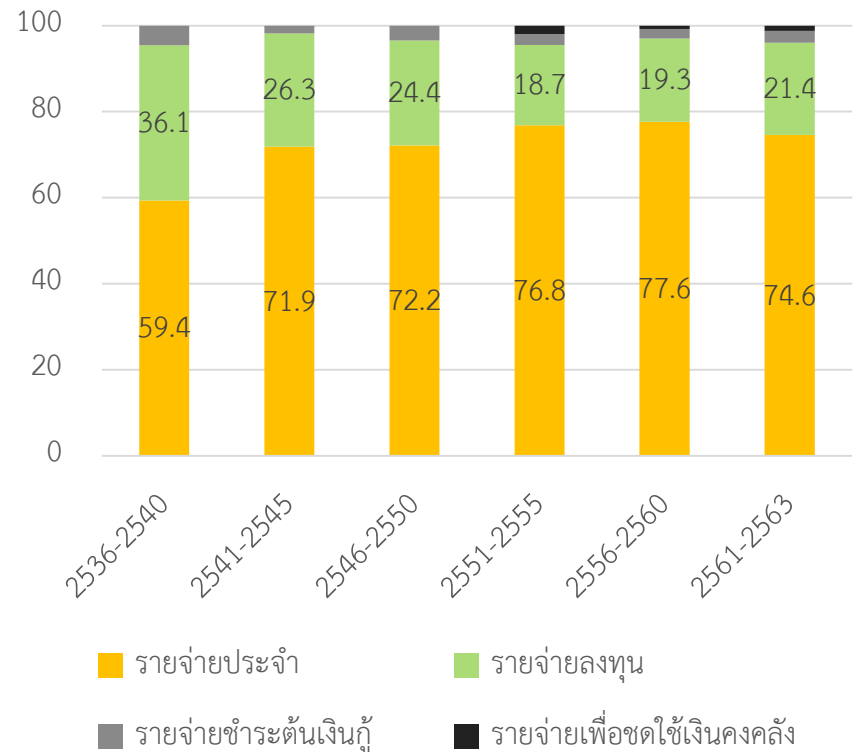
ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มติ ครม. วันที่ 7 ม.ค. และ 17 มี.ค. 2563 กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 64 ไว้ที่ 3.3 ล้านล้านบาท (ปี 63: 3.2 ล้านล้านบาท) การหายไปของรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง (ปี 63: 6.3 หมื่นล้านบาท) ช่วยสนับสนุนให้งบลงทุนสัดส่วนงบลงทุนปรับเพิ่มเป็นร้อยละ 21 แต่ยังถือว่าไม่สูงนักเมื่อเทียบกับในอดีต

โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี
พ.ศ. 2561-2564 (ร้อยละ)



สัดส่วนเฉลี่ยขององค์ประกอบงบประมาณรายจ่าย
ในแต่ละช่วงปี (ร้อยละ)



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 – 2563

โรคติดเชื้อโควิด-19 ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณประจำปี 63 และ 64 ซึ่ง ณ สิ้น เดือน เม.ย. 63 รัฐบาลได้ออกมาตรการบรรเทาความเดือดร้อนจากวิกฤติโรคติดเชื้อโควิด-19 (รวมถึงวิกฤติภัยแล้ง) รวมทั้งสิ้น 3 ระยะ ซึ่งจะกระทบต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกว่า 1.16 ล้านล้านบาท

มาตรการระยะที่ 1	วงเงินงบประมาณ (ล้านบาท)
มาตรการดูแลและเยียวยาประชาชน	
1. เพิ่มค่าเสียภัยให้กับบุคลากรทางการแพทย์	20,000
2. บรรเทาภาระการจ่ายค่าน้ำ ค่าไฟ และค่าน่าประกันการใช้ไฟฟ้า	
3. ลดเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของนายจ้างและลูกจ้าง	
4. สร้างความเชื่อมั่นในระบบตลาดทุนด้วยการเพิ่มวงเงินกองทุน SSF 2 แสนบาท เป็น 4 แสนบาท	
มาตรการดูแลและเยียวยาผู้ประกอบการ	
1. สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ วงเงิน 150,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ย 2% 2 ปี สินเชื่อไม่เกิน 20 ล้านบาท/ราย	7,500
2. พักการชำระต้นเงินกู้ ดอกเบี้ย และขยายเวลาชำระหนี้แก่ลูกหนี้ฯ ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	n.a.
3. ระบุ. ผ่อนคลายหลักเกณฑ์การปรับโครงสร้างหนี้	n.a.
4. สินเชื่อเพื่อส่งเสริมการจ้างงานของประกันสังคม	n.a.
5. คืนสภาพคล่องให้แก่ผู้ประกอบการในประเทศ ด้วยการลดอัตราภาษีหัก ณ ที่จ่าย	n.a.
6. เร่งคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ผู้ประกอบการส่งออก	n.a.
7. เพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	n.a.
8. หักเพิ่มภาษีดอกเบี้ยจ่ายจาก 1 เท่าเป็น 1.5 เท่า	n.a.
9. บรรเทาภาระการจ่ายค่าน้ำค่าไฟ และค่าน่าประกันการใช้ไฟฟ้า	n.a.
10. ลดเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของนายจ้างและลูกจ้าง	n.a.
11. ไม่ปลดแรงงานหักรายจ่ายได้ 3 เท่า	n.a.
12. บรรเทาภาระธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าตอบแทนการให้บริการของส่วนราชการและรับวิสาหกิจ	n.a.
รวม	27,500

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

มติ ครม. วันที่ 27 มี.ค. 63 เห็นชอบ มาตรการระยะที่ 2 ที่มุ่งให้ความช่วยเหลือแก่ ลูกจ้างนอกระบบ
 แรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระ และผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งครอบคลุมถึงโครงการ “เราไม่ทิ้งกัน” โดยใน
 ตอนต้นตั้งเป้าให้ความช่วยเหลือเอาไว้ที่ 3 ล้านราย คิดเป็นมูลค่า งบประมาณ. 4.5 หมื่นล้านบาท

มาตรการระยะที่ 2	วงเงินงบประมาณ (ล้านบาท)
มาตรการดูแลและเยียวยาแรงงานอาชีพอิสระที่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม	
1. มาตรการชดเชยรายได้แรงงานนอกระบบประกันสังคม 3 ล้านคน (5,000 บาท/3 เดือน)	45,000
2. สินเชื่อฉุกเฉิน 10,000 บาทต่อราย (ไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน) วงเงินรวม 40,000 ล้านบาท	21,600
3. สินเชื่อพิเศษ 50,000 บาทต่อราย (มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน) วงเงินรวม 20,000 ล้านบาท	6,000
4. สำนักงานธนาุเคราะห์รับจำนำดอกเบี้ยต่ำ วงเงินรวม 2,000 ล้านบาท	96
5. ยึดการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	n.a.
6. หักลดหย่อนเบี้ยประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น	(เสียรายได้) 2,500
7. ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับค่าตอบแทนในการเสี่ยงภัยของบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข	(เสียรายได้) 125
8. มาตรการเสริมความรู้ (ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. และ ธพว.)	4,380
มาตรการดูแลและเยียวยาผู้ประกอบการ	
1. สินเชื่อเพิ่มสภาพคล่องแก่ผู้ประกอบการรายย่อย (ไม่เกิน 3 ล้านบาทต่อราย)	10,000
2. ยึดการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล	n.a.
3. ยึดการเสียภาษีสรรพากร เช่น VAT ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอื่น ๆ	n.a.
4. ยึดการเสียภาษีสรรพสามิตให้กิจการสถานบริการ	n.a.
5. ยึดการเสียภาษีสรรพสามิตให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	n.a.
6. ยกเว้นอากรขาเข้าสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและรักษา COVID-19	(เสียรายได้) 500
7. ยกเว้นภาษีและลดค่าธรรมเนียมจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (Non-Bank)	(เสียรายได้) 1,235
รวม	91,436

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

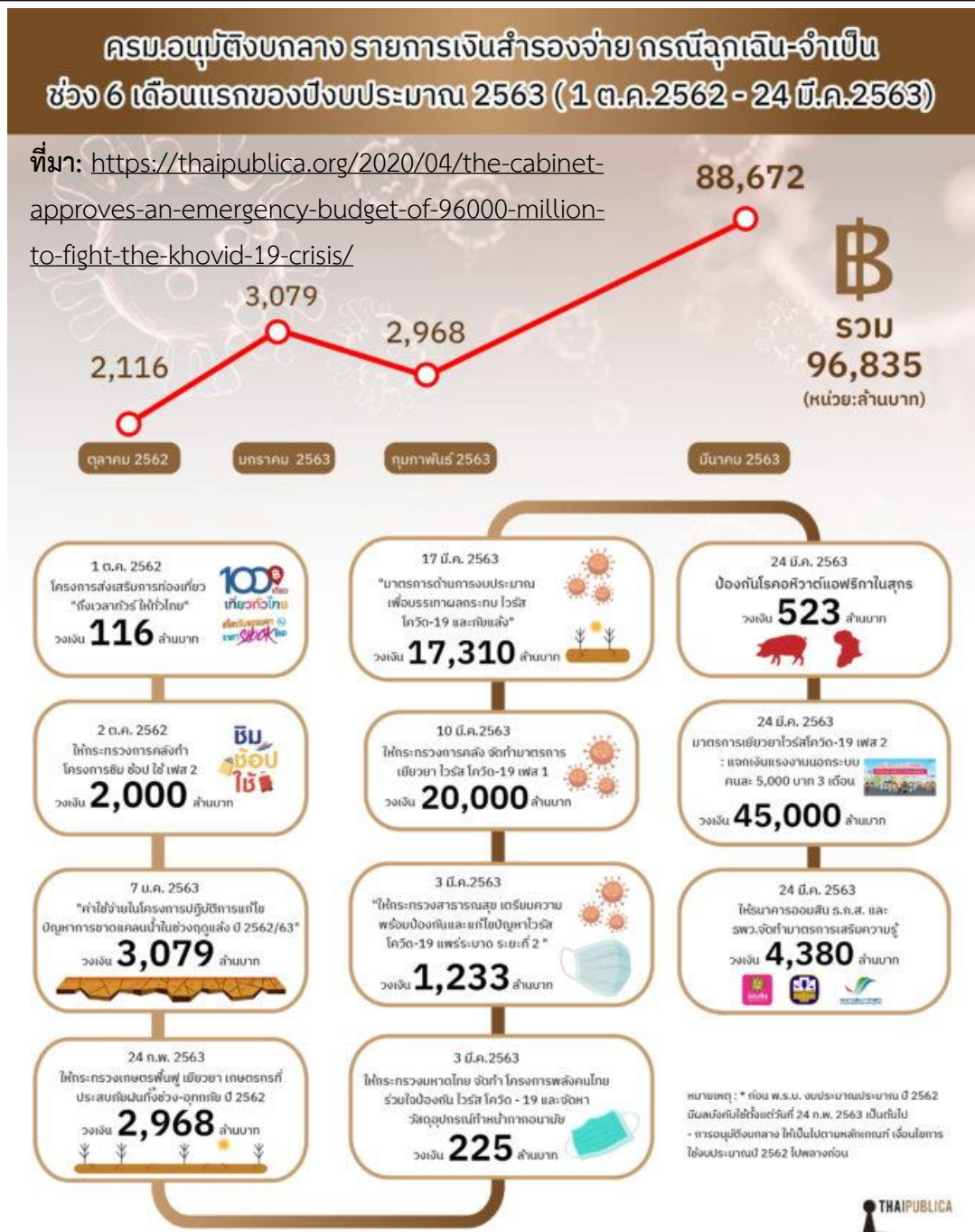
มติ ครม. วันที่ 28 เม.ย. 63 อนุมัติมาตรการเยียวยาเกษตรกรได้รับผลกระทบจากไวรัสโควิด-19 ครึ่ง 15,000 บาท 10 ล้านราย พร้อมขยายสิทธิผู้ขอรับเงินเยียวยา 5 พันบาท "เราไม่ทิ้งกัน" เป็น 16 ล้านคน ซึ่งส่งผลให้ มาตรการเฝ้าระวังนี้มีมูลค่ารวม 3.9 แสนล้านบาท (ไม่รวมในส่วนธุรการ และต้นทุนของรัฐวิสาหกิจ)



ที่มา: ข่าวภาคค่ำช่อง 7 วันที่ 11 พฤษภาคม 2563 (<https://news.ch7.com/detail/412303>)

ในปี งบประมาณ 63 รัฐบาลมีการตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ไว้เพียง 9.6 หมื่นล้านบาท ซึ่งไม่เพียงพอและนำมาซึ่ง

- ร่าง พ.ร.บ.โอนเงิน งบประมาณ ปี 63 จำนวน 88,452.6 ล้านบาท (มติ ครม. 12 พ.ค. 63)
- การปรับปรุงรายละเอียด งบประมาณ ปี 64 เพื่อรองรับวิกฤติโควิด-19 (มติ ครม. 12 เม.ย. 63) ซึ่งในเบื้องต้นคาดว่าจะทำให้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายฯ มีจำนวนราว 1.5 - 2.0 แสนล้านบาท ในปี งบประมาณ 64 แต่คงวงเงิน งบประมาณ รวมไว้ที่ 3.3 ล้านล้านบาท



มาตรการระยะที่ 3 เป็นมาตรการที่จะส่งผลกระทบต่อ งบประมาณสูงสุด โดยมาตรการหลักอยู่ในลักษณะของการออก พ.ร.ก. 3 ฉบับ ได้แก่

- 1) พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม วงเงิน 1.0 ล้านบาท แบ่งเป็น ก) แผนงานด้านสาธารณสุขและแผนงานเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ 6.0 แสนล้านบาท และ ข) แผนงานฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม 4.0 แสนล้านบาท
 - 2) พ.ร.ก. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม วงเงิน 5.0 แสนล้านบาท
 - 3) พ.ร.ก. การสนับสนุนสภาพคล่องเพื่อดูแลเสถียรภาพตราสารหนี้ภาคเอกชน วงเงิน 4.0 แสนล้านบาท
- ทั้งนี้ ยังไม่สามารถสืบค้นประมาณการมูลค่าความเสียหายจาก พ.ร.ก. 2) ได้

มาตรการระยะที่ 3	มูลค่ามาตรการ (ล้านบาท)
1. พ.ร.ก. กู้เงินเพื่อการเยียวยาและดูแลเศรษฐกิจ	1,000,000
1.1 แผนงานด้านสาธารณสุขและแผนงานเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ (600,0000 ลบ.)	
1.2 แผนงานฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม (400,000 ลบ.)	
2. พ.ร.ก. ให้อำนาจ ธปท. เพื่อดูแลภาคธุรกิจโดยเฉพาะ SMEs มูลค่า 500,000 ล้านบาท	n.a.
3. พ.ร.ก. ดูแลเสถียรภาพตลาดการเงิน มูลค่า 400,000 ล้านบาท	40,000
4. การขยายวงเงินคุ้มครองเงินฝากที่ระดับ 5 ล้านบาท ไปอีก 1 ปี	n.a.
5. มาตรการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำสำหรับธุรกิจ Non-banks	n.a.
6. การปรับลดเงินนำส่งจากสถาบันการเงินเป็นการชั่วคราว	n.a.
รวม	1,040,000

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

เมื่อพิจารณาสถานการณ์ในปัจจุบัน การกู้เงินเพิ่มเติม 1.0 ล้านล้านบาท แบ่งเป็น

1) 6.0 แสนล้านบาท ในปี งบประมาณ 63

2) 4.0 แสนล้านบาท ในปี งบประมาณ 64

น่าจะมีความเพียงพอต่อการรับมือวิกฤติโรคติดเชื้อโควิด-19 ของประเทศไทย โดยรัฐบาลสามารถคงวงเงินงบประมาณรายจ่ายปี 64 ไว้ที่ 3.3 ล้านล้านบาท ได้



2. ผลกระทบทางการคลังจากการระบาดของโรคโควิด-19

ช่องทางการส่งผ่านผลกระทบ

1. Macroeconomic conditions

- เงื่อนไขทางเศรษฐกิจมหภาคที่เปลี่ยนแปลงไป

2. Budgetary measures

- มาตรการทางภาษี
- มาตรการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ

3. Off-budgetary (extrabudgetary) and other measures

- มาตรการแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบ (ไม่ผ่านระบบงบประมาณ)
- มาตรการรักษาเสถียรภาพช่วยเสริมสภาพของระบบการเงิน
- มาตรการการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจ
- มาตรการช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบ

ผลกระทบต่อดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะ

มาตรการ	ปัจจุบัน		อนาคต	
	ดุลงบประมาณ	หนี้สาธารณะ	ดุลงบประมาณ	หนี้สาธารณะ
Budgetary Measures				
- มาตรการทางภาษี/การใช้จ่ายงบประมาณ	ขาดดุลเพิ่มขึ้น	เพิ่มขึ้น	ไม่เปลี่ยนแปลง	ไม่เปลี่ยนแปลง
Off-budgetary and other measures				
- มาตรการแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบ	ไม่เปลี่ยนแปลง	เพิ่มขึ้น	ไม่เปลี่ยนแปลง	ไม่เปลี่ยนแปลง
- มาตรการรักษาเสถียรภาพช่วยเสริมสภาพของระบบการเงิน	ไม่เปลี่ยนแปลง	ไม่เปลี่ยนแปลง	ขาดดุลเพิ่มขึ้น กรณี กระทบ. ได้รับ ความเสียหาย	ไม่เปลี่ยนแปลง
- มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจ	ไม่เปลี่ยนแปลง	ไม่เปลี่ยนแปลง	ขาดดุลเพิ่มขึ้น กรณีสถาบัน การเงินได้รับ ความเสียหาย	ไม่เปลี่ยนแปลง
- มาตรการช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบ	ไม่เปลี่ยนแปลง	ไม่เปลี่ยนแปลง	?	?

ประมาณการด้านเศรษฐกิจมหภาคที่เปลี่ยนแปลงไป

ปีปฏิทิน (ร้อยละ)	2563	2564	2565	2566	2567	2568	2569	2570
ประมาณการด้านเศรษฐกิจมหภาค								

กรณีที่ 1: กรณีฐาน (สิงหาคม 2562)

1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	3.30	3.30	3.30	3.30	3.30	3.30	3.30	3.30
2. อัตราเงินเฟ้อ	1.40	1.40	1.40	1.40	1.40	1.40	1.40	1.40

กรณีที่ 1: กรณีฐาน 1 (เมษายน 2563)

1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	-5.30	3.00	3.20	3.20	3.20	3.20	3.20	3.20
2. อัตราเงินเฟ้อ	-1.00	0.30	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80

เปลี่ยนแปลง

1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	-8.60	-0.30	-0.10	-0.10	-0.10	-0.10	-0.10	-0.10
2. อัตราเงินเฟ้อ	-2.40	-1.10	-0.60	-0.60	-0.60	-0.60	-0.60	-0.60

ประมาณการผลกระทบทางการคลัง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2564

จากการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจมหภาค (หน่วย: พันล้านบาท)

	ประมาณการ (ก่อนการแพร่ระบาด)		ปรับประมาณการ (หลังการแพร่ระบาด)		เปลี่ยนแปลง (หลัง) - (ก่อน)	
	2563	2564	2563	2564	2563	2564
รายได้สุทธิ	2,746	2,857	2,547	2,609	-199	-248
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	712	741	634	640	-78	-101
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	875	919	787	815	-87	-104
อื่น ๆ	1,159	1,197	1,125	1,154	-34	-43
งบประมาณรายจ่าย	3,200	3,300	3,200	3,300	0	0
งบประมาณรายจ่ายงบกลาง	519	574	619	678	100	104
- รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	96	99	196	203	100	104
- อื่น ๆ	423	475	423	475	0	0
งบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานรัฐบาล	1,132	1,167	1,085	1,091	-47	-76
งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ	235	262	221	239	-14	-23
งบประมาณรายจ่ายบุคลากร	777	781	777	781	0	0
งบประมาณรายจ่ายสำหรับทุนหมุนเวียน	202	222	200	218	-3	-4
งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ	272	293	236	293	-37	0
งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	63	0	63	0	0	0
ดุลงบประมาณ	-454	-443	-653	-691	-199	-248
ดุลงบประมาณ (% GDP)	-2.59	-2.41	-4.06	-4.26	-1.48	-1.85
เงินนอกงบประมาณ	0	0	1,050	850	1,050	850
พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ	0	0	600	400	600	400
พ.ร.ก. การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจฯ	0	0	250	250	250	250
พ.ร.ก. การรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินฯ	0	0	200	200	200	200

หมายเหตุ: การโอนงบประมาณรายจ่ายรายการต่าง ๆ เข้างบรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ใช้สัดส่วนของปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

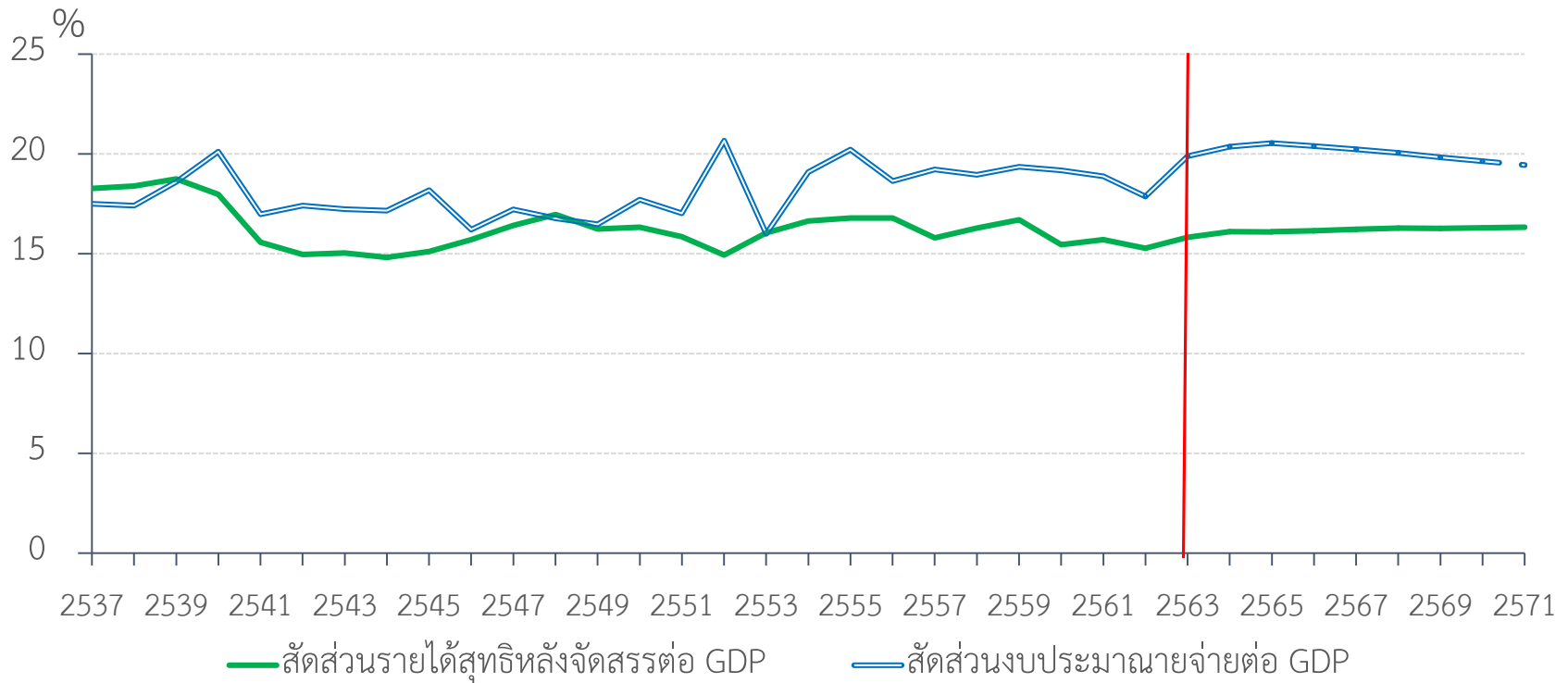
ที่มา: ประมาณการโดยคณะผู้ศึกษา, เมษายน 2563

3. ภาพการคลังที่จะดำเนินต่อไป

(อ้างอิงผลการประมาณการเบื้องต้น, เมษายน 2563)

เปรียบเทียบประมาณการดุลงบประมาณระยะปานกลาง (กรณีฐาน)

หน่วย: % ต่อ GDP

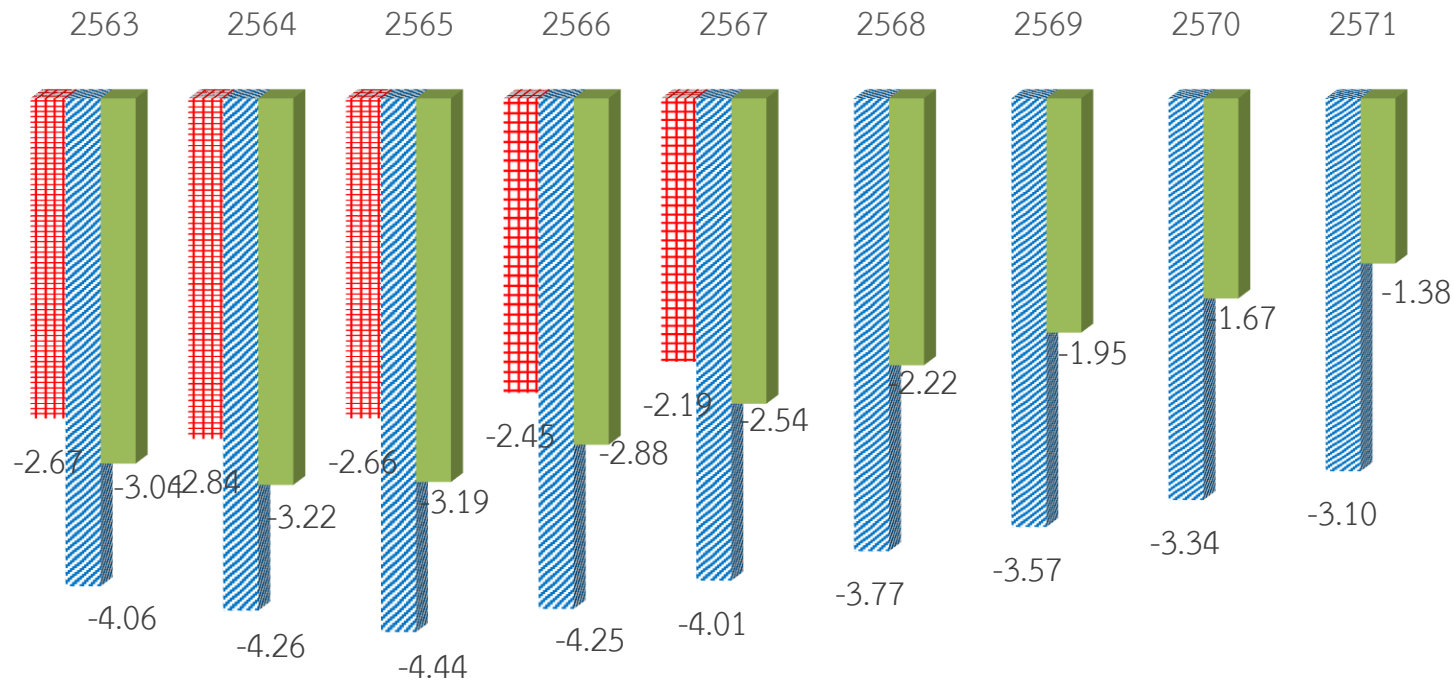


ที่มา: แผนการคลังระยะปานกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2567 และประมาณการโดยคณะผู้ศึกษา, เมษายน 2563

หมายเหตุ: กรณีฐานที่ 1 คณะผู้ศึกษาได้กำหนดให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของปี 2563 เท่ากับร้อยละ -5.30 และปี 2564 เท่ากับร้อยละ 3.00 ส่วนในช่วงปี 2565 – 2571 กำหนดไว้ที่ร้อยละ 3.2 ส่วนอัตราเงินเฟ้อกำหนดไว้ที่ร้อยละ -1.00 สำหรับปี 2563 และร้อยละ 0.3 สำหรับปี 2564 ส่วนในช่วงปี 2565 – 2571 กำหนดไว้ที่ร้อยละ 0.8 ตลอดช่วง

เปรียบเทียบประมาณการดุลงบประมาณระยะปานกลาง (กรณีฐาน)

หน่วย: % ต่อ GDP



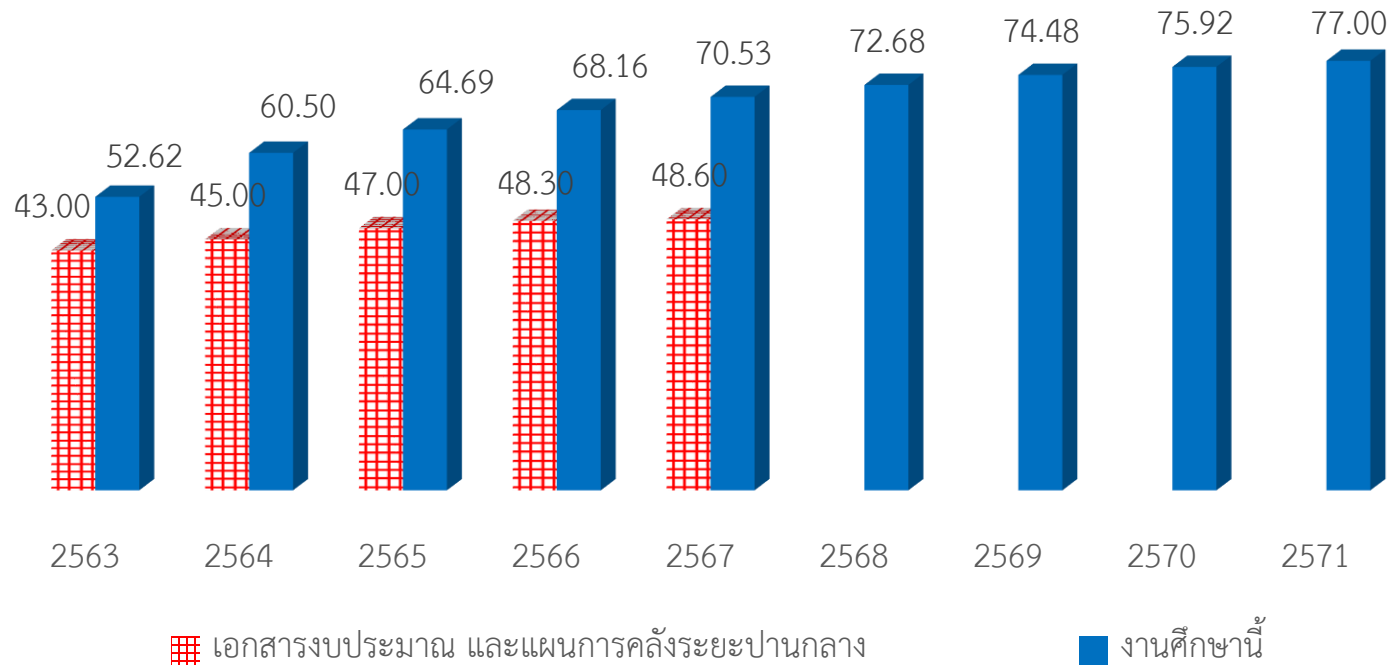
เอกสารงบประมาณ และแผนการคลังระยะปานกลาง งานศึกษา งานศึกษา (ดุลงบประมาณเบื้องต้น)

ที่มา: แผนการคลังระยะปานกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2567 และประมาณการโดยคณะผู้ศึกษา, เมษายน 2563

หมายเหตุ: กรณีฐาน คณะผู้ศึกษาได้กำหนดให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของปี 2563 เท่ากับร้อยละ -5.30 และปี 2564 เท่ากับร้อยละ 3.00 ส่วนในช่วงปี 2565 – 2571 กำหนดไว้ที่ร้อยละ 3.2 ส่วนอัตราเงินเฟ้อกำหนดไว้ที่ร้อยละ -1.00 สำหรับปี 2563 และร้อยละ 0.3 สำหรับปี 2564 ส่วนในช่วงปี 2565 – 2571 กำหนดไว้ที่ร้อยละ 0.8 ตลอดช่วง

ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง (กรณีฐาน)

หน่วย: % ต่อ GDP



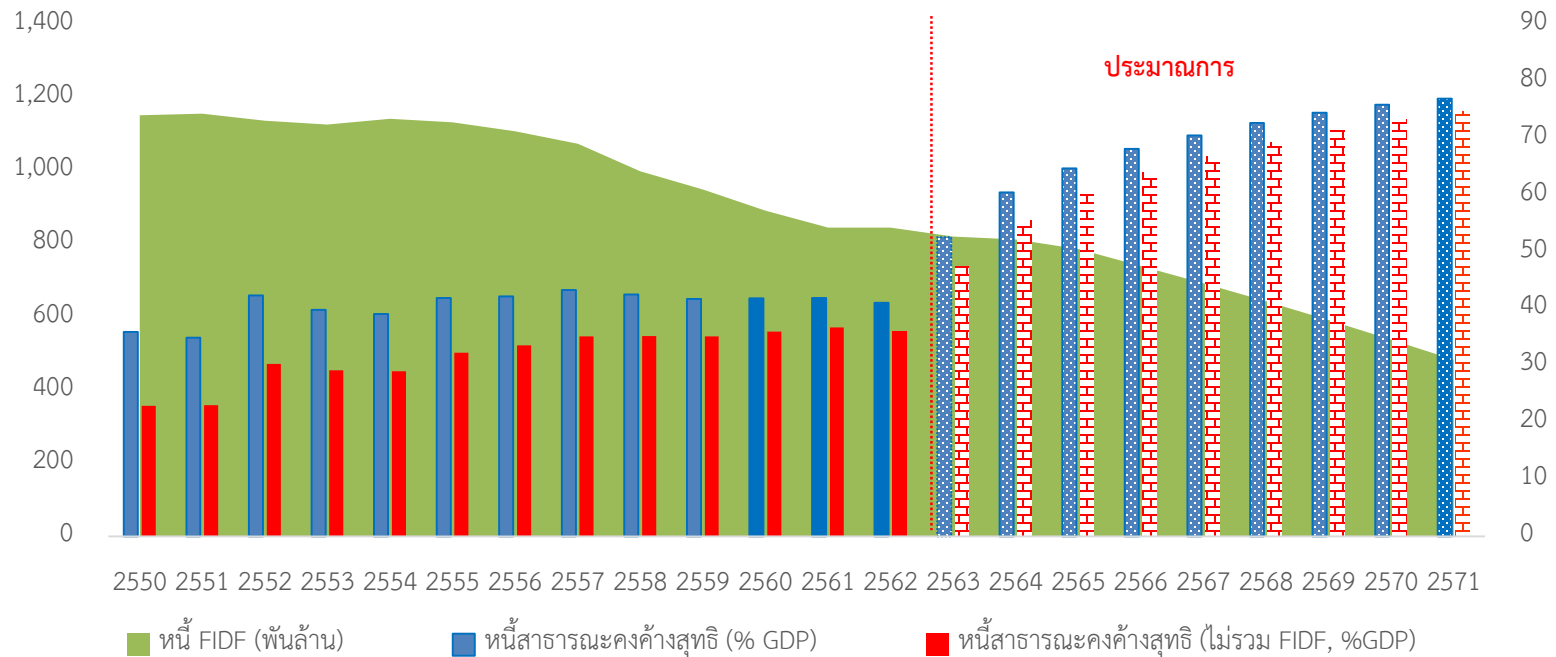
ที่มา: แผนการคลังระยะปานกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2567 และประมาณการโดยคณะผู้ศึกษา, เมษายน 2563

หมายเหตุ: กรณีฐาน คณะผู้ศึกษาได้กำหนดให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของปี 2563 เท่ากับร้อยละ -5.30 และปี 2564 เท่ากับร้อยละ 3.00 ส่วนในช่วงปี 2565 – 2571 กำหนดไว้ที่ร้อยละ 3.2 ส่วนอัตราเงินเฟ้อกำหนดไว้ที่ร้อยละ -1.00 สำหรับปี 2563 และร้อยละ 0.3 สำหรับปี 2564 ส่วนในช่วงปี 2565 – 2571 กำหนดไว้ที่ร้อยละ 0.8 ตลอดช่วง

สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างสุทธิต่อ GDP จะเริ่มปรับเพิ่มขึ้นถึงระดับเพดานที่คณะกรรมการฯ กำหนด (ไม่เกินร้อยละ 60) ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เป็นต้นไป

ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง (กรณีฐาน)

หน่วย: พันล้านบาท และ % ต่อ GDP



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และประมาณการของงานศึกษา

หมายเหตุ: กรณีฐาน คณะผู้ศึกษาได้กำหนดให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของปี 2563 เท่ากับร้อยละ -5.30 และปี 2564 เท่ากับร้อยละ 3.00 ส่วนในช่วงปี 2565 – 2571 กำหนดไว้ที่ร้อยละ 3.2 ส่วนอัตราเงินเฟ้อกำหนดไว้ที่ร้อยละ -1.00 สำหรับปี 2563 และร้อยละ 0.3 สำหรับปี 2564 ส่วนในช่วงปี 2565 – 2571 กำหนดไว้ที่ร้อยละ 0.8 ตลอดช่วง

สาเหตุหนึ่งที่หนี้สาธารณะสุทธิทั้งหมดปรับเพิ่มไม่มากนักในช่วงที่ผ่านมา ทั้งที่หนี้สาธารณะคงค้างสุทธิที่ไม่นับรวมหนี้ FIDF ปรับเพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก เป็นผลจากหนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีสัดส่วนต่อ GDP ที่ลดลง

ประมาณการฐานะทางการคลังกรณีทางเลือก

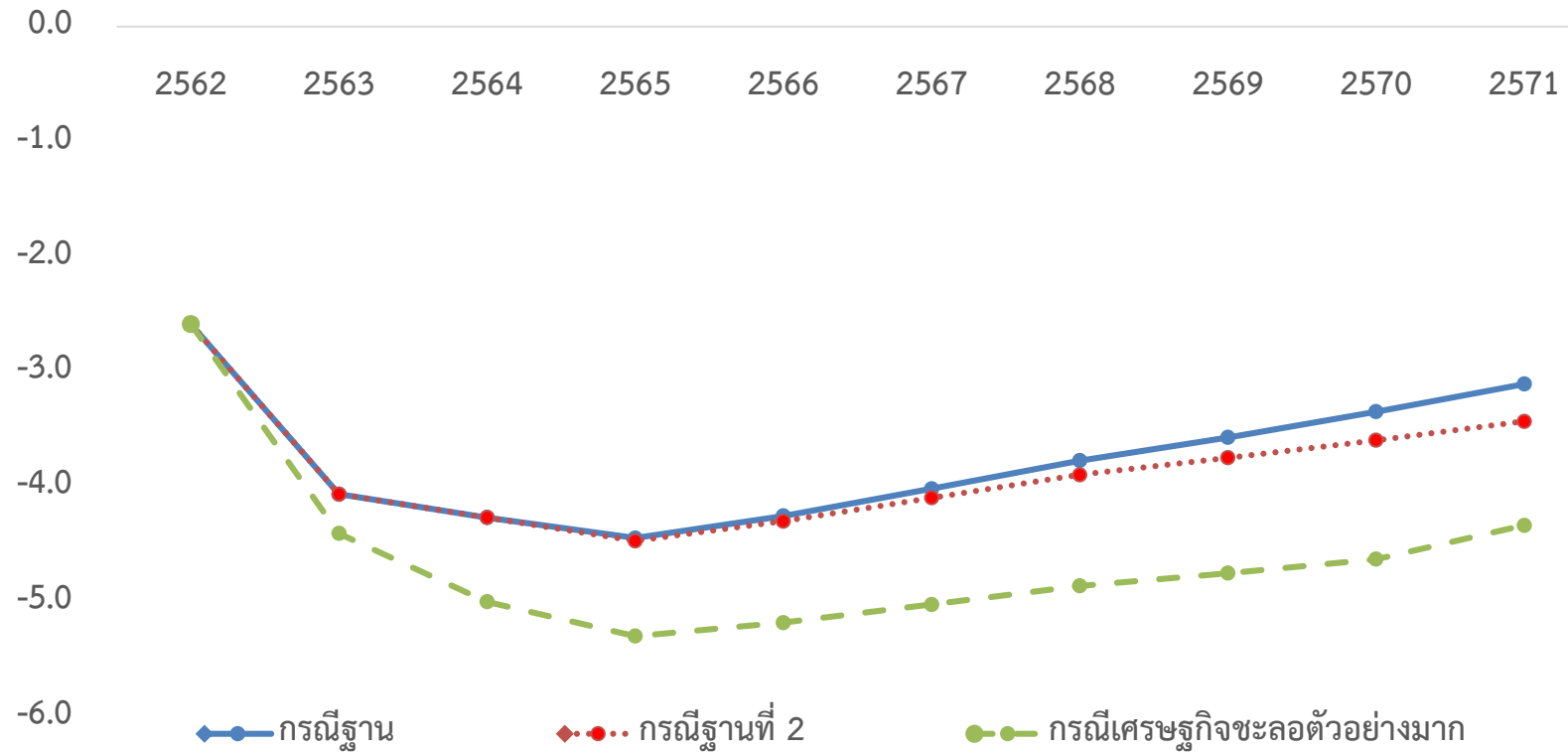
สมมติฐานด้านเศรษฐกิจมหภาค

ปีปฏิทิน (ร้อยละ)	2563	2564	2565	2566	2567	2568	2569	2570	2571
กรณีที่ 1: กรณีฐานที่ 1									
1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	-5.30	3.00	3.20	3.20	3.20	3.20	3.20	3.20	3.20
2. อัตราเงินเฟ้อ	-1.00	0.30	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80
กรณีที่ 2: กรณีฐานที่ 2 (รวมผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร)									
1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	-5.30	3.00	3.20	2.90	2.70	2.50	2.30	1.90	1.70
2. อัตราเงินเฟ้อ	-1.00	0.30	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80
กรณีที่ 3: กรณีเศรษฐกิจชะลอตัวอย่างมาก									
1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	-7.60	0.70	2.50	2.20	2.00	1.80	1.60	1.20	1.00
2. อัตราเงินเฟ้อ	-1.40	-0.10	0.40	0.40	0.40	0.40	0.40	0.40	0.40

ที่มา: คณะผู้ศึกษา, เมษายน 2563

เปรียบเทียบประมาณการของดุลงบประมาณกรณีฐานกับกรณีทางเลือก

หน่วย: % ต่อ GDP



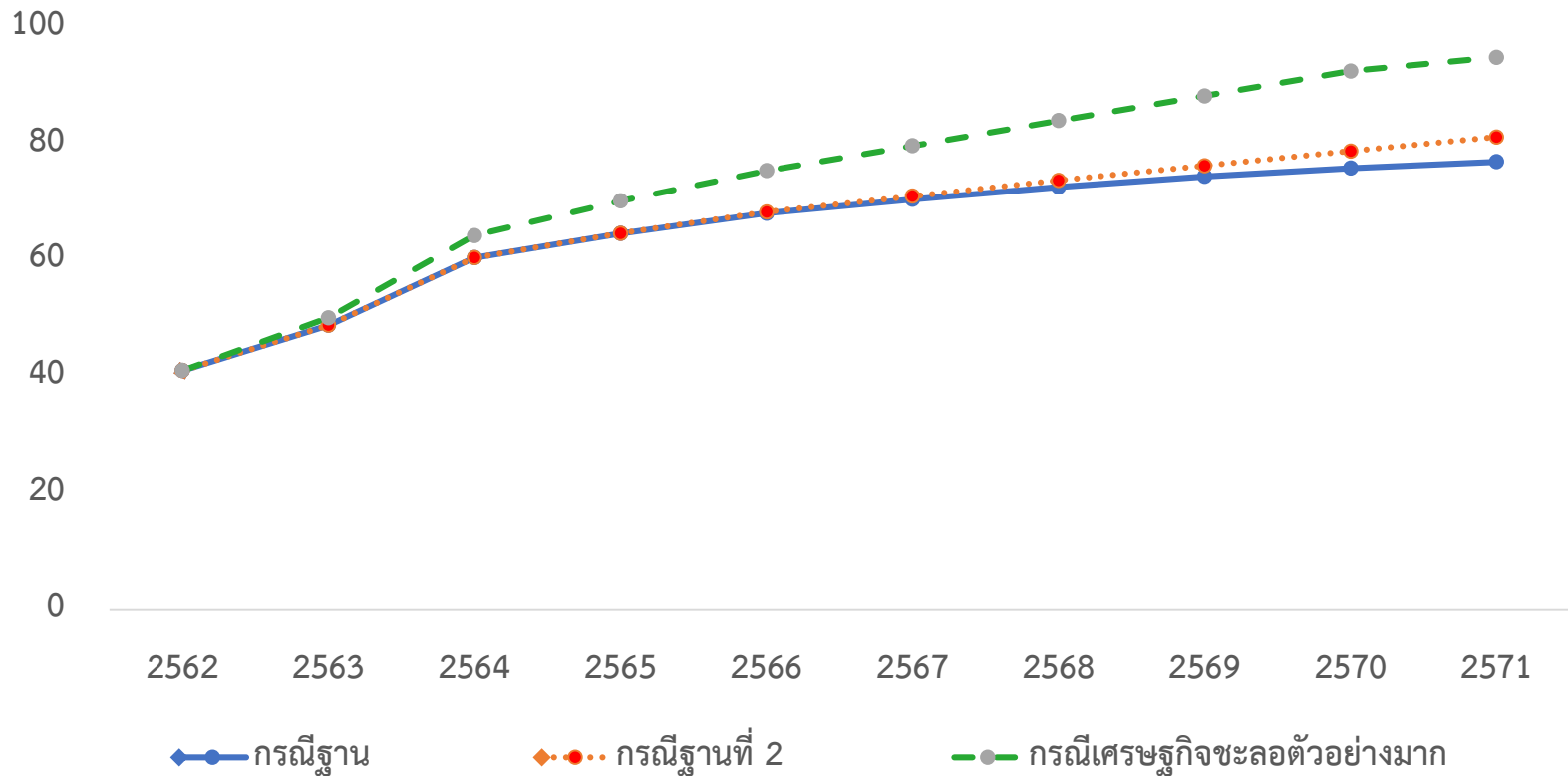
ที่มา: ประมาณการโดยคณะผู้ศึกษา, เมษายน 2563

หมายเหตุ: กรณีฐานที่ 2 (รวมผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร) ปี 2563 –2565 เหมือนกันกับกรณีฐานที่ 1 ส่วนอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริงในช่วงปี 2566–2571 จะค่อยๆ ปรับตัวลดลงจากร้อยละ 2.90 ในปี 2566 ไปสู่ร้อยละ 1.70 ในปี 2571 ส่วนอัตราเงินเฟ้อยังคงกำหนดให้เท่ากับกรณีฐานที่ 1

กรณีเศรษฐกิจชะลอตัวอย่างมาก กำหนดให้ปี งบประมาณ 2563–2564 มีความสอดคล้องกับค่าสมมุติฐานในกรณีที่ 1 แต่หักออกด้วยค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของข้อมูลจริงของประเทศในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา

ประมาณการหนี้สาธารณะกรณีฐานและกรณีทางเลือก (ภายหลังการแพร่ระบาด)

หน่วย: % ต่อ GDP



ที่มา: ประมาณการโดยคณะผู้ศึกษา, เมษายน 2563

หมายเหตุ: กรณีฐานที่ 2 (รวมผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร) ปี 2563–2565 เหมือนกันกับกรณีฐานที่ 1 ส่วนอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริงในช่วงปี 2566–2571 จะค่อยๆ ปรับตัวลดลงจากร้อยละ 2.90 ในปี 2566 ไปสู่ร้อยละ 1.70 ในปี 2571 ส่วนอัตราเงินเฟ้อยังคงกำหนดให้เท่ากับกรณีฐานที่ 1

กรณีเศรษฐกิจจะลดตัวอย่างมาก กำหนดให้ปี งบประมาณ 2563–2564 มีความสอดคล้องกับค่าสมมุติฐานในกรณีที่ 1 แต่หักออกด้วยค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของข้อมูลจริงของประเทศในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา

4. ข้อเสนอแนะต่อการจัดสรรงบประมาณปี 2564

ผลกระทบของการแพร่ระบาดใหญ่ที่ผ่านมา

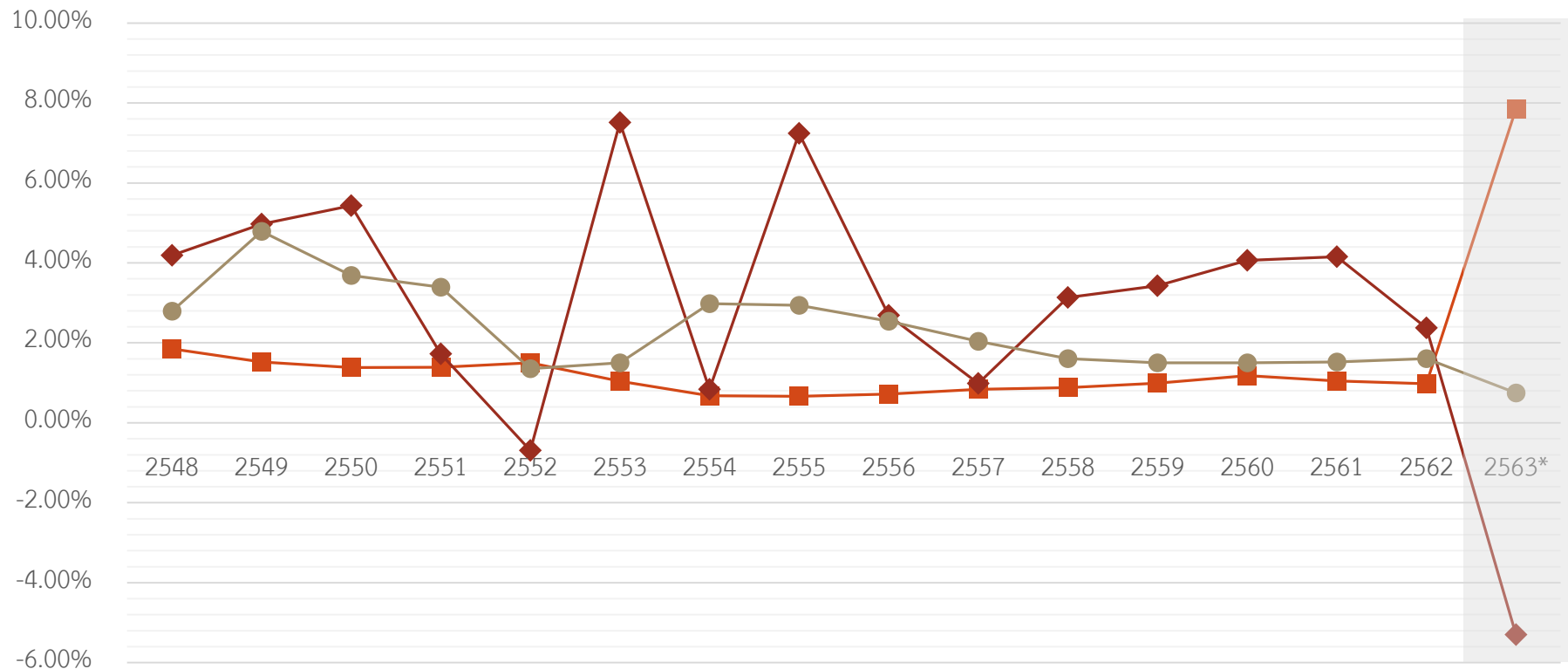
	No. of countries ¹	Duration (months)	Number of cases	Number of deaths	Fatality rate	Peak GDP loss
Spanish flu (1918-19)	187	24	500 million	17-50 million	3-10%	6-13% ²
SARS (2003)	8	6	8,096	774	10%	0.5-1% ³
Ebola (2014-2016)	3	26	28,616	11,310	40%	5-20% ⁴
Coronavirus (2020-?), as of 17 May 2020	206	?	4,534,731	307,537	6.78	?

Notes: Number of countries reporting more than 10 cases; 2 Hong Kong, Singapore and Taiwan; 4 In Canada, UK, and US; 3 In Guinea, Liberia, and Sierra Leone.

Sources: World Health Organisation, International Monetary Fund, World Bank (as cited in Huges, 2020).

จากเหตุการณ์แพร่ระบาดใหญ่ในอดีตชี้ว่า วิกฤติจากโรคติดเชื้อโควิด-19 อาจใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน มีจำนวนผู้ป่วยและผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก และมีขนาดผลกระทบทางเศรษฐกิจที่สูงมาก โดยผลกระทบทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นผลมาจากพฤติกรรมที่หลีกเลี่ยง (Behavior effect) อันเกิดจากความกลัวการแพร่กระจายของโรคเป็นหลัก

■ อัตราการว่างงาน ◆ อัตราการเติบโต GDP ● อัตราดอกเบี้ยนโยบาย



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย

วิกฤติจากโรคติดเชื้อโควิด-19 จะส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจที่รุนแรงต่อประเทศ ทั้งนี้ มาตรการทางการเงินเพียงประการเดียวจะไม่มีศักยภาพที่เพียงพอในการรับมือกับวิกฤตินี้ นอกจากนี้ วิกฤตินี้ยังส่งผลกระทบรุนแรงต่อการจ้างงานของประเทศด้วย



ที่มา: รายงานสรุปการสำรวจ “คนจนเมืองในภาวะวิกฤติโควิด-19”

มีโอกาสสูงที่วิกฤติจากโรคติดเชื้อโควิด-19 จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนรายได้น้อยในระดับที่รุนแรงกว่ากลุ่มคนรายได้สูง ซึ่งจะยิ่งเพิ่มความรุนแรงของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของประเทศ และเพิ่มความต้องการด้านสวัสดิการจากทางภาครัฐ

ขนาดของตัวคูณทางการคลังในช่วงเศรษฐกิจขยายตัวและช่วงเศรษฐกิจหดตัว

ก. ขนาดของตัวคูณด้านการใช้จ่ายของรัฐบาล

งานศึกษา	วิธีการศึกษา	ช่วงเศรษฐกิจขยายตัว	ช่วงเศรษฐกิจหดตัว
Auerbach and Gorodnichenko (2012)	แบบจำลอง VAR	0.6	2.5
Batini et al. (2012)	แบบจำลอง VAR	0.3	2.2
Baum et al. (2012)	แบบจำลอง VAR	1.3	1.8
Canzoneri et al. (2011)	แบบจำลอง DSGE	0.9	2.2

ข. ขนาดของตัวคูณด้านการจัดเก็บภาษี

งานศึกษา	วิธีการศึกษา	ช่วงเศรษฐกิจขยายตัว	ช่วงเศรษฐกิจหดตัว
Batini et al. (2012)	แบบจำลอง VAR	0.2	0.2
Baum et al. (2012)	แบบจำลอง VAR	-0.1	0.1

ที่มา: รวบรวมโดยนักวิจัย

การใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัว ภายใต้สถานการณ์ของการหดตัวทางเศรษฐกิจอย่างฉับพลัน มีศักยภาพการผลิตที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ รวมไปถึงตลาดเงินไม่ตึงตัว จะส่งผลให้ค่าตัวคูณทางการคลังอยู่ในระดับสูงกว่าปกติ นั่นคือ นโยบายแบบขยายตัวจะมีประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่ง

สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของบางประเทศในกลุ่มอาเซียน ในช่วงปี พ.ศ. 2553 – 2561

(ร้อยละ)

ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561
1. ไทย	43.8	40.8	43.7	45.7	42.8	44.4	40.8	41.2	41.8
2. อินโดนีเซีย	24.5	23.1	23	24.8	24.7	26.9	27.9	28.7	29.8
3. ฟิลิปปินส์	52.4	51	51.5	49.2	45.4	44.7	42.1	42.1	41.9
4. มาเลเซีย	53.5	54.3	53.3	54.7	52.7	54.5	52.7	50.7	51.8
5. เวียดนาม	48.1	45.6	48.1	51.7	54.7	57.1	59.7	58.2	57.5
6. สิงคโปร์	97.0	101.0	105.7	102.2	97.9	103.2	111.5	110.6	112.2

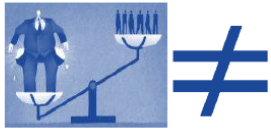
ที่มา: ฐานข้อมูล CEIC

การก่อหนี้เพิ่มเติมในระดับปัจจุบันจะยังไม่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนมากนัก โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ถึงแม้จะปรับตัวเพิ่มขึ้น แต่จะยังคงอยู่ในระดับปานกลางเมื่อเทียบกับค่าสัดส่วนดังกล่าวของประเทศรอบข้าง

ข้อเสนอในระยะสั้น

- รัฐบาลยังคงมาตรการเยียวยาผลกระทบอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงหลักการประหยัดคําค่าเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การใช้จ่ายเพื่อให้การเยียวยาผู้คน โดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยงและกลุ่มรายได้น้อยมีความสำคัญ แต่รัฐบาลไม่ควรผลักภาระไปในอนาคตเพิ่มเติมไปจากระดับปัจจุบัน
- รัฐบาลควรเพิ่มศักยภาพของระบบสาธารณสุขของประเทศ อย่างน้อยในระยะสั้น การเพิ่มศักยภาพดังกล่าวจะเพิ่มช่องว่างนโยบายในการผ่อนคลายมาตรการเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของโรคติดเชื้อโควิด-19 ได้
- การฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะถัดไปมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยรัฐบาลควรคงงบลงทุนไว้ที่ระดับไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 และการใช้จ่ายเพื่อการฟื้นฟูควรทำอย่างมียุทธศาสตร์
- ภาพการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศไทย จะยิ่งสร้างข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจ และการดำเนินนโยบายรัฐบาลต่อไปในอนาคต การใช้จ่ายภายใต้แผนงานฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ควรออกแบบเพื่อใช้ในการลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตและการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศเป็นหลัก อาทิ ระบบสาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และวิจัย

ภายในประเทศ



ความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ส่งผลต่อ
การสร้างสามัคคีในสังคม และ
เป็นข้อจำกัดต่อการยกระดับศักยภาพ
ทุนมนุษย์



โครงสร้างประชากรเข้าสู่
สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ วัยเด็กและ
วัยทำงานลดลง ประชากรทุกช่วงวัยมี
ปัญหาเชิงคุณภาพ



เศรษฐกิจไทยได้รับความท้าทายจาก
การเป็นสังคมสูงวัย และการแข่งขัน
จากประเทศเพื่อนบ้าน



ข้อจำกัดด้านทรัพยากรธรรมชาติและ
แรงงาน ส่งผลต่อต้นทุนการผลิตและ
ความเป็นอยู่ของประชาชน



ความอ่อนแอของการบริหารราชการ
แผ่นดินจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการ
และการเมือง เพื่อให้เกิดการบริหาร
ราชการที่ดี

ภายนอกประเทศ



กระแสโลกาภิวัตน์
การเคลื่อนย้ายเสรี
ของคน เงินทุน
ข่าวสาร เทคโนโลยี
สินค้าและบริการ



ศูนย์รวมอำนาจ
ทางเศรษฐกิจย้าย
มาเอเชีย การรวมกลุ่ม
ของเศรษฐกิจใน
ภูมิภาค



การแย่งชิงแรงงาน
และเงินทุน จาก
การเข้าสู่สังคม
สูงวัยของโลก



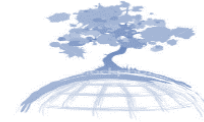
การเปลี่ยนแปลง
ของเทคโนโลยี
ส่งผลต่อภาคธุรกิจ
และการใช้ชีวิตของ
ประชาชน



ภาวะโลกร้อนและสภาวะ
ภูมิอากาศที่ผันผวน
ก่อให้เกิดภัยธรรมชาติที่
ทวีความรุนแรงมากขึ้น
เป็นแรงกดดันให้มีการ
ผลิตและการบริโภคที่เป็น
มิตรต่อสิ่งแวดล้อม



ราคาน้ำมันมีความ
ผันผวนและการผลิต
พืชพลังงานทดแทน
ส่งผลต่อ ความมั่นคง
ทางอาหาร
ของโลก



ความเป็นเมืองที่
เติบโตอย่าง
ต่อเนื่องภายใต้
ข้อจำกัดและ
กฎเกณฑ์การใช้
พื้นที่และความเป็น
มิตรต่อสิ่งแวดล้อม



หลักบริหารจัดการ
ที่ดี ระบบ
ประชาธิปไตย และ
สิทธิมนุษยชนมี
ความเข้มข้นมาก
ขึ้น

ที่มา: เว็บไซต์ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (<http://nscr.nesdb.go.th/ยุทธศาสตร์ชาติ/>)

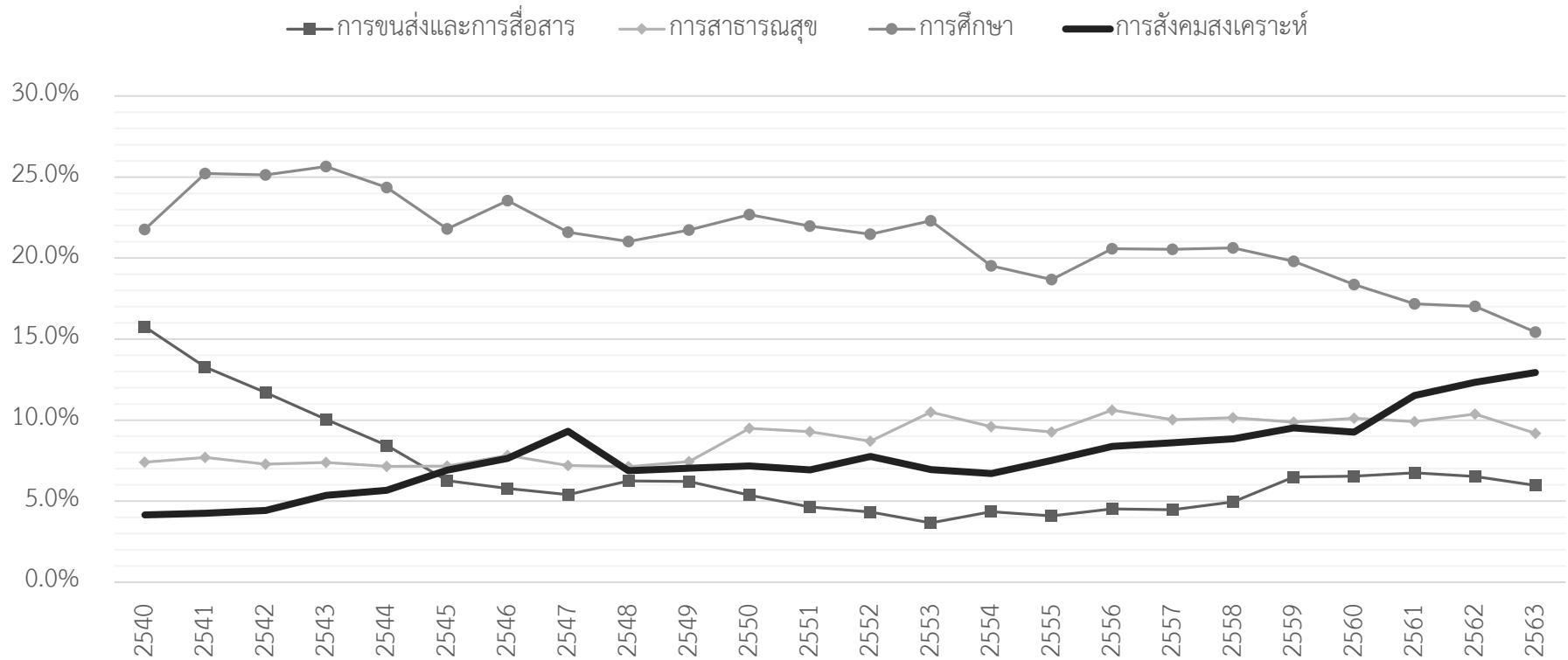
ปัญหาระยะยาวของประเทศไทยยังคงอยู่เช่นเดิม โดยเราต้องการรัฐบาลในการจัดการกับปัญหา
หลายประการ อาทิ การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม
การสนับสนุนศักยภาพในการเติบโตและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เป็นต้น

งบประมาณ	ประมาณการโดยคณะผู้ศึกษา (กรณีฐาน)								เฉลี่ย
	2564	2565	2566	2567	2568	2569	2570	2571	2564-71
งบดำเนินงาน									
ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการและลูกจ้าง	74	77	80	83	86	89	93	96	85
งบเงินอุดหนุน									
กองทุนประกันสังคม	56	57	58	59	59	60	61	61	59
เบี้ยผู้สูงอายุ	78	81	84	86	89	92	94	96	87
เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ	300	304	309	313	317	322	327	332	316
กบข	70	69	71	72	73	74	76	77	73
เงินอุดหนุน อปท	306	326	340	353	367	375	388	400	357
งบรายจ่ายอื่น									
กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	142	150	158	166	175	184	193	203	172
กองทุนการออมแห่งชาติ	0.61	0.95	1.19	1.44	1.71	2.00	2.30	2.61	1.60
ดอกเบี้ยจ่าย	169	210	239	268	293	318	343	368	276
ชำระคืนต้นเงินกู้	92	95	98	101	104	107	111	114	103

ที่มา: ประมาณการโดยคณะผู้ศึกษา, เมษายน 2563

การกู้เงิน 1 ล้านล้านบาท จะส่งผลกระทบเพิ่มเติมต่อทรัพยากรเพื่อการจัดการกับปัญหาในระยะยาว ทั้งนี้ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยจะส่งผลให้ความต้องการบริการด้านสวัสดิการของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นอยู่แล้ว ภาระในการชำระหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นจะยิ่งเพิ่มแรงกดดันให้สูงขึ้น

สัดส่วนรายจ่ายตามลักษณะงานต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 – 2563

การรักษาอัตราการเติบโตของ GDP ของประเทศเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงานของรัฐบาล กลับพบว่าสัดส่วนรายจ่ายด้านการศึกษาและรายจ่ายด้านการสาธารณสุขมีแนวโน้มคงที่หรือลดลง โดยที่รายจ่ายเหล่านี้มักมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกต่อการสร้างการเติบโตในระยะยาวของประเทศ

	2557	2558	2559	2560	2561
เงินกองทุนกรณีว่างงาน (ล้านบาท)	105,866	117,483	130,409	148,418	165,809
เงินสมทบกองทุนกรณีว่างงาน (ล้านบาท)	15,959	16,650	17,313	17,894	19,138
เงินประโยชน์ทดแทน (ล้านบาท)	4,772	5,394	6,541	6,634	6,962
เงินกองทุน/GDP (ร้อยละ)	0.80%	0.85%	0.89%	0.96%	1.01%
เงินสมทบ/GDP (ร้อยละ)	0.12%	0.12%	0.12%	0.12%	0.12%
เงินประโยชน์ทดแทน/GDP (ร้อยละ)	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%
ต้นทุนรายปีของรัฐบาล (ล้านบาท)	3,192	3,330	3,463	3,579	3,828
ต้นทุนรายปีต่อผู้ประกันตนหนึ่งราย ของรัฐบาล (บาท)	318	320	329	330	330

ที่มา: ข้อมูลจากรายงานประจำปีสำนักงานประกันสังคม พ.ศ. 2557 – 2561

โครงสร้างการประกันการว่างงานยังไม่ถูกใช้ประโยชน์มากนัก โดยเงินประโยชน์ทดแทนของกองทุนประกันการว่างงาน ของสำนักงานประกันสังคม ในปี 2561 ยังคิดเป็นสัดส่วนเพียงแค่ร้อยละ 0.04 ของ GDP เพียงเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ต้นทุนของรัฐบาลในการใช้ประโยชน์โครงสร้างการประกันการว่างงานนี้ อยู่ในระดับต่ำ (ต่ำกว่าเงินประโยชน์ทดแทน) จึงน่าจะถูกนำไปใช้ประโยชน์เพิ่มเติมขึ้นในอนาคต

ข้อเสนอในระยะยาว

- การปรับโครงสร้างภาษีมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อวินัยทางการคลังในระยะยาว ผลการประมาณการทางการคลังชี้ว่า รายได้ของรัฐบาลไม่เพียงพอสำหรับรายจ่ายในแต่ละปี ดังนั้น รัฐบาลจึงควรต้องหาแหล่งรายได้เพิ่มเติม โดยที่คำนึงถึงผลกระทบต่อการเติบโตและความเหลื่อมล้ำด้วย
- รัฐบาลยังควรให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนศักยภาพการเติบโตและแก้ไข ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ของประเทศ การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายด้านการศึกษา การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน รวมไปถึงการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการภาครัฐ ที่มีคุณภาพ ยังเป็นสิ่งสำคัญ
- รัฐบาลควรพิจารณาถึงเครื่องมือที่ช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic stabilizer) เพิ่มขึ้น (เช่น ภาษีที่จัดเก็บแบบอัตราก้าวหน้า ขยายระบบการได้รับผลประโยชน์ทดแทนและการช่วยเหลือกรณีว่างงานที่เพียงพอ) โดยพึ่งพาระบบสวัสดิการ/ประกันสังคมที่อาศัยการร่วมจ่ายกับภาคเอกชนเพิ่มเติม รวมถึงขยายโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (Social safety nets) เพื่อรองรับในยามฉุกเฉิน ซึ่งจะช่วยลดการใช้นโยบายตามดุลยพินิจ ที่มักล่าช้าและไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย และลดการใช้เงินนอก ระบบงบประมาณ