

“Social Budgeting : เครื่องมือในการวิเคราะห์การจัดสวัสดิการทางสังคม”

ปัจจุบันภาครัฐได้มีการจัดสวัสดิการทางสังคมให้แก่ประชาชนอย่างหลากหลาย ทำให้ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในอนาคต ซึ่งการจัดทำข้อมูลงบประมาณด้านสังคมจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการติดตามและแสดงให้เห็นถึงกระแสการเงินของงบประมาณที่ใช้จ่าย และจะช่วยให้ภาครัฐสามารถออกแบบและดำเนินนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนอย่างครอบคลุมและทั่วถึง เป็นการดำเนินงานที่สำคัญของภาครัฐในการสร้างระบบความคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) ให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานหรือหลักประกันที่ทุกคนพึงมี เพื่อลดความยากจน เสริมสร้างความมั่นคงทางด้านรายได้ เพิ่มความสามารถในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ รวมถึงป้องกันไม่ให้เกิดกลุ่มเปราะบางเมื่อประสบกับเหตุการณ์/ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในแต่ละปีประเทศไทยมีการจัดสวัสดิการทางสังคมให้กับประชาชนหลายรูปแบบตามแต่ละกลุ่มเป้าหมายตลอดช่วงชีวิต ทั้งการให้บริการทางสังคม การสร้างหลักประกัน และการให้ความช่วยเหลือโดยโครงการ/มาตรการที่เกี่ยวกับสวัสดิการทางสังคมในประเทศไทยที่รวบรวมจากแหล่งต่าง ๆ¹⁸ มีจำนวนกว่า 90 โครงการ ทำให้ภาครัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการ อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม การจัดทำงบประมาณในปัจจุบันเป็นการจัดสรรตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งงบประมาณภายใต้ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับด้านสังคมอาจไม่ได้ถูกนำไปใช้เพื่อการจัดสวัสดิการทางสังคมทั้งหมด เช่น โครงการหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิตอาหาร ภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีลักษณะงานเป็นด้านการผลิตสินค้า ขณะที่งบประมาณบางส่วนที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์อื่นอาจถือเป็นสวัสดิการทางสังคมอย่างหนึ่ง อาทิ โครงการส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศ ให้กับนักเรียนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง นอกจากนี้ หากนำโครงการ/มาตรการด้านสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ มาจัดกลุ่มตามกลุ่มเป้าหมายหรือผู้ได้รับประโยชน์ จะพบว่า แต่ละกลุ่มนั้นได้รับการดูแลโดยหลายหน่วยงาน ทำให้ยากในการตรวจสอบความซ้ำซ้อนของสิทธิประโยชน์ที่แต่ละกลุ่มได้รับ รวมถึงการวิเคราะห์งบประมาณด้านการคุ้มครองทางสังคมที่ผ่านมายังมีจุดอ่อนในด้านข้อมูลที่น่ามาใช้ อาทิ การศึกษาทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย

¹⁸ อาทิ บัญชีประชาชาติ รายงาน Thailand Social Protection Diagnostic Review ของ ILO UNICEF IOM และ UN Women กระทรวงการคลัง และเอกสารอื่น ๆ ที่รวบรวมโดย สศช.

(Thailand Social Protection Diagnostic Review) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่พิจารณาจากรายจ่ายที่โครงการได้รับการจัดสรร ซึ่งไม่ใช่รายจ่ายที่เบิกจ่ายจริง จากปัญหาดังกล่าว สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้ทำการศึกษางบประมาณด้านการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทยขึ้น โดยใช้เครื่องมือที่เรียกว่า งบประมาณด้านสังคม หรือ Social Budgeting ของ ILO ซึ่งเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เพื่อช่วยให้เห็นถึงกระแสการเงินของงบประมาณที่ใช้ในการจัดสวัสดิการสังคม และจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสนับสนุนการจัดสรรและใช้งบประมาณของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

แผนภาพ 27 ตัวอย่างสวัสดิการทางสังคมของประเทศไทย ในแต่ละช่วงอายุ

เด็กแรกเกิด	นักเรียน/นักศึกษา	เกษตรกร	แรงงาน พนักงาน ลูกจ้าง	ค้าขาย ธุรกิจส่วนตัว
- เบี้ยเด็กแรกเกิด 0-6 ปี - เงินสงเคราะห์เด็กยากจน	- เรียนฟรี 15 ปี/อาหาร/กลางวันฟรี/นมฟรี	- โครงการประกันรายได้/สินเชื่อ - โครงการประกันภัยอุบัติเหตุเกษตรกรสวนยาง	- ผู้ประกันตน ม.33/39 - กองทุนเงินทดแทน - กองทุนสงเคราะห์ครูเอกชน	- ผู้ประกันตน ม.40 - กองทุนการออมแห่งชาติ
ข้าราชการ พนักงานรัฐ	ผู้มีรายได้น้อย คนจน	คนพิการ	กลุ่มผู้ป่วย ผู้เฒ่าผู้ชรา	ผู้สูงอายุ
- กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ - สวัสดิการรัฐวิสาหกิจ	- บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ - โครงการบ้านมั่นคง - กองทุนสวัสดิการชุมชน	- เบี้ยพิการ - กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ	- เบี้ยยังชีพ - เงินสงเคราะห์ - กองทุนยุติธรรม	- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ - กองทุนผู้สูงอายุ - เงินสงเคราะห์ในการจัดการศพผู้สูงอายุ

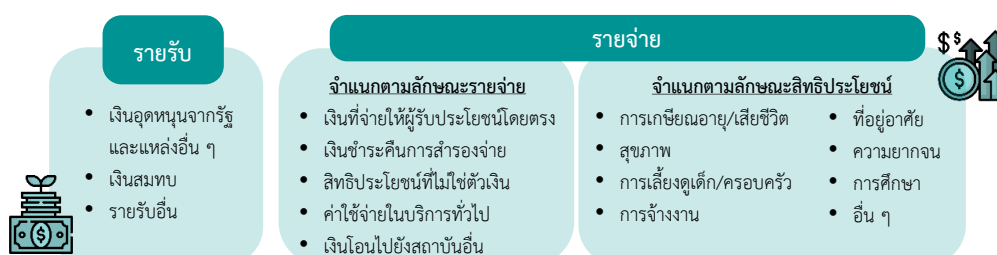
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (Universal)

ที่มา : รวบรวมโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

โครงสร้างของงบประมาณด้านสังคม

งบประมาณด้านสังคม (Social Budgeting) คือ ข้อมูลที่ชี้ให้เห็นถึงแหล่งที่มา และการใช้ไปของเงินในการดำเนินโครงการเพื่อสร้างระบบความคุ้มครองทางสังคม โดยแหล่งที่มาของเงินหรือ **รายรับของงบประมาณด้านสังคมของโครงการ** ประกอบด้วย 1) **เงินอุดหนุน** แบ่งเป็นเงินอุดหนุนจากภาครัฐและเงินอุดหนุนจากแหล่งอื่น ๆ 2) **เงินสมทบ** หรือเงินที่กฎหมายระบุให้รัฐ สถานประกอบการ หรือแรงงาน จ่ายเพื่อนำไปใช้ในกองทุนต่าง ๆ อาทิ กองทุนประกันสังคม และ 3) **รายรับอื่น** แบ่งเป็นกำไรจากการลงทุน เช่น ผลตอบแทนที่กองทุนประกันสังคมได้จากการนำเงินไปลงทุน เป็นต้น และรายรับเบ็ดเตล็ดหรือรายรับจากเงินนอกงบประมาณ ขณะที่ **ด้านการใช้จ่ายของงบประมาณด้านสังคม** สามารถจำแนกได้ 2 รูปแบบ คือ 1) **ตามลักษณะรายจ่าย** แบ่งเป็น (1) เงินทดแทนรายได้/เงินที่จ่ายให้ผู้รับประโยชน์โดยตรง (income replacement) อาทิ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (2) เงินชำระคืน การสำรองจ่าย (Reimbursements) อาทิ เงินเบิกคืนค่ายาที่ผู้รับประโยชน์สำรองจ่ายไป (3) สิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงิน (in-kind benefits) อาทิ โครงการเรียนฟรี 15 ปี (4) ค่าใช้จ่ายในบริการทั่วไป (General services) อาทิ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และ (5) เงินโอนไปยังสถาบันอื่น และ 2) **ตามลักษณะสิทธิประโยชน์** แบ่งเป็น ด้านการเกษียณอายุ/เสียชีวิต ด้านสุขภาพ ด้านการเลี้ยงดูเด็กและครอบครัว ด้านการจ้างงาน ด้านที่อยู่อาศัย ด้านความยากจน ด้านการศึกษา และด้านอื่น ๆ

แผนภาพ 28 โครงสร้างด้านรายรับและรายจ่ายของงบประมาณด้านสังคม



ที่มา : ผลการจัดทำข้อมูลงบประมาณด้านสังคมของประเทศไทย, กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพรวมงบประมาณด้านสังคมของประเทศไทย

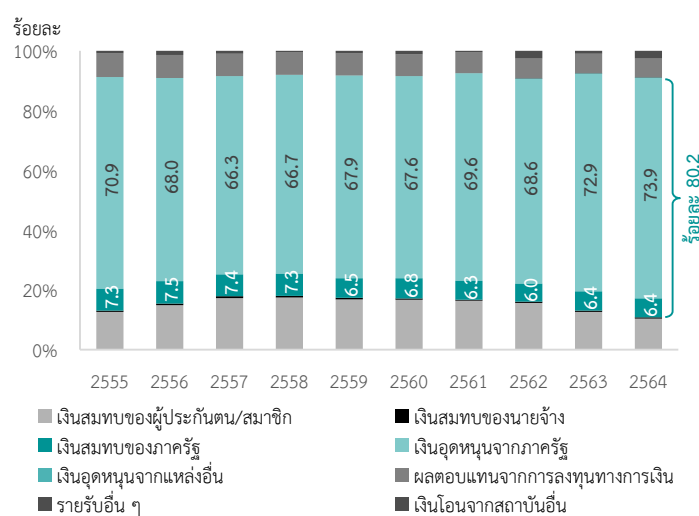
ปัจจุบันประเทศไทยมีโครงการ/มาตรการทางสังคมจำนวนมาก และดำเนินงานแบบแยกส่วน (fragmented) ทำให้การจัดทำงบประมาณด้านสังคมมีข้อจำกัดในรวบรวมและประมวลผลข้อมูล จึงจำเป็นต้องเลือกเฉพาะโครงการ/มาตรการ¹⁹ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่มีมูลค่าสูงและมีผลกระทบต่อสังคมมาก และมีการดำเนินการและจัดเก็บข้อมูลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2555 - 2564 โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 21 โครงการ ครอบคลุมงบประมาณกว่าร้อยละ 93.4 ของรายจ่ายความคุ้มครองทางสังคมที่สำคัญตามรายงานของ ILO²⁰ ซึ่งหากพิจารณาภาพรวมของรายรับและรายจ่ายของงบประมาณด้านสังคม จะพบว่า

ด้านรายรับของงบประมาณด้านสังคม

รายรับของงบประมาณด้านสังคม

ส่วนใหญ่มาจากงบประมาณของภาครัฐ โดยรายรับ หรือเงินที่โครงการ มาตรการ หรือกองทุนได้รับมาเพื่อดำเนินมาตรการด้านสังคม ส่วนใหญ่มาจากงบประมาณประจำปีจากภาครัฐ (Subsidies paid by the Government) โดยในปี 2564 มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 73.9 ของรายรับของงบประมาณด้านสังคมทั้งหมด และหากรวมกับเงินสมทบที่มาจากภาครัฐ (Government's contributions) อาทิ เงินสมทบจากรัฐในกองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) สัดส่วนที่มาจากภาครัฐจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 80.2 ขณะที่ เงินสมทบจากประชาชน อาทิ สถานประกอบการ และแรงงานที่จ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10.8 ซึ่งลดลงจากร้อยละ 16.0 ในปี 2562 เนื่องจากในช่วง COVID-19 รัฐบาลมีมาตรการลดการจ่ายเงินสมทบลง ทั้งนี้ บทบาทของภาครัฐในการจัดสวัสดิการและความคุ้มครองทางสังคมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากในอดีต สะท้อนจากสัดส่วนรายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนและเงินสมทบจากภาครัฐที่เพิ่มขึ้นจากปี 2555 ที่มีสัดส่วนร้อยละ 78.2 หรือมีมูลค่ารวม 5.7 แสนล้านบาท ในปี 2555 จาก 1.0 ล้านล้านบาท ในปี 2564 ซึ่งเพิ่มขึ้นกว่า 1.8 เท่า

แผนภาพ 29 โครงสร้างรายรับของงบประมาณด้านสังคม ปี 2555 - 2564



ที่มา : รวบรวมและประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ด้านการใช้จ่ายของงบประมาณด้านสังคม

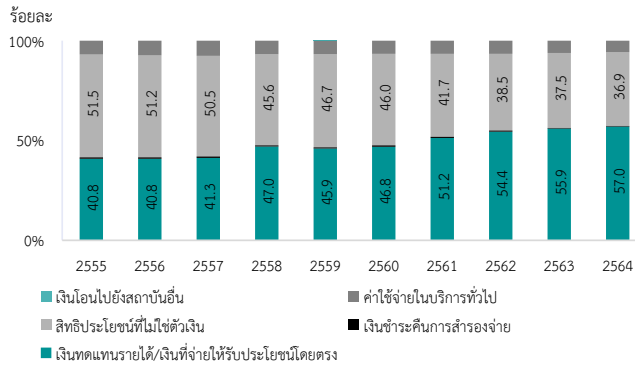
รายจ่ายของงบประมาณด้านสังคม มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามแนวโน้มการให้ความสำคัญกับการสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับประชาชน โดยการใช้จ่ายด้านสังคมมีมูลค่า 1.16 ล้านล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.15 ต่อ GDP ในปี 2564 ซึ่งปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 4.97 ในปี 2555 โดยเมื่อพิจารณาลักษณะของโครงการด้านสังคม พบว่า ส่วนใหญ่เป็นการให้เงินช่วยเหลือและเงินทดแทนรายได้ ที่ส่งตรงไปให้แก่ผู้รับประโยชน์ โดยในปี 2564 รายจ่ายดังกล่าวมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 57.0 ของรายจ่ายของงบประมาณ

¹⁹ ตามนิยามในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ซึ่งครอบคลุม 7 ประเด็น คือ 1) การศึกษา 2) สุขภาพอนามัย 3) ที่อยู่อาศัย 4) การทำงานและการมีรายได้ 5) นันทนาการ 6) กระบวนการยุติธรรม และ 7) บริการทางสังคมทั่วไป

²⁰ คำนวณจาก 52 โครงการสำคัญที่รวบรวมจากรายงาน Thailand Social Protection Diagnostic Review โดย ILO UNICEF IOM และ UN Women

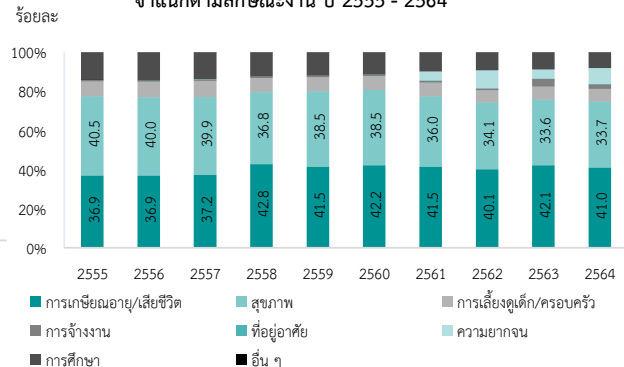
ด้านสังคมทั้งหมด รองลงมาเป็นรายจ่ายสำหรับสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงินอยู่ที่ร้อยละ 36.9 ขณะที่ หากพิจารณาตามสิทธิประโยชน์ พบว่า รายจ่ายของงบประมาณด้านสังคมที่รัฐให้การช่วยเหลือมากที่สุด คือ การเกษียณอายุ/เสียชีวิต โดยมีสัดส่วนรายจ่ายอยู่ที่ร้อยละ 41.0 รองลงมาเป็นรายจ่ายด้านสุขภาพและด้านความยากจนที่มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 33.7 และ 8.4 ตามลำดับ

แผนภาพ 30 โครงสร้างรายจ่ายของงบประมาณด้านสังคม ปี 2555 - 2564



ที่มา : รวบรวมและประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สสช.

แผนภาพ 31 โครงสร้างรายจ่ายงบประมาณด้านสังคม จำแนกตามลักษณะงาน ปี 2555 - 2564



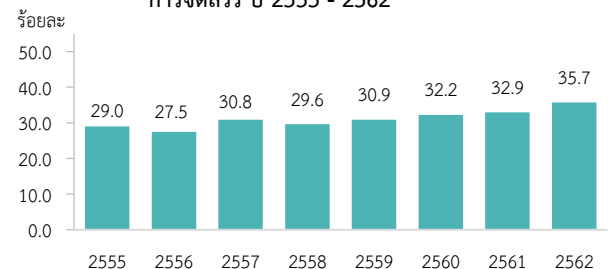
ที่มา : รวบรวมและประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สสช.

ข้อค้นพบจากงบประมาณด้านสังคม

จากสถานการณ์ภาพรวมงบประมาณด้านสังคมของประเทศไทยข้างต้น ที่ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มการใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ หากพิจารณางบประมาณด้านสังคมในรายละเอียดทั้งประเภทรายรับ ลักษณะรายจ่าย รวมทั้งสิทธิประโยชน์ พบประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1. ภาครัฐต้องใช้จ่ายในโครงการด้านสังคมเพิ่มขึ้น ขณะที่การจัดเก็บรายได้ยังทำได้ไม่เต็มศักยภาพ ซึ่งจะส่งผลให้ช่องว่างทางการคลังมีแนวโน้มแคบลง โดยระหว่างปี 2555 - 2562 ภาครัฐใช้จ่ายเงินสำหรับการจัดสวัสดิการด้านสังคมเพิ่มขึ้นจาก 5.7 แสนล้านบาท ในปี 2555 เป็น 9.2 แสนล้านบาท ในปี 2562 หรือมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 7.1 ต่อปี ตามแนวโน้มการจัดสรรสวัสดิการด้านสังคมของภาครัฐที่เพิ่มขึ้นทั้งจำนวนโครงการและสิทธิประโยชน์ แต่เมื่อพิจารณาการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล พบว่า ในช่วงเวลาเดียวกันรายได้สุทธิหลังหักการจัดสรรมีการขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 4.0 ต่อปีเท่านั้น ทั้งที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากรัฐยังจัดเก็บรายได้ไม่เต็มศักยภาพ โดยเฉพาะการจัดเก็บรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ยังมีสัดส่วนผู้ยื่นภาษีและจ่ายภาษีคิดเป็นสัดส่วนไม่มาก ผลดังกล่าวทำให้สัดส่วนของเงินที่รัฐต้องจ่ายเพื่อใช้สำหรับการจัดสวัสดิการด้านสังคมเทียบกับรายได้สุทธิหลังหักการจัดสรรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 29.0 ในปี 2555 เป็นร้อยละ 35.7 ในปี 2562 ซึ่งหากไม่มีการเพิ่มรายได้หรืออัตราเงินสมทบจากแหล่งอื่น อาจทำให้รัฐต้องกู้ยืมเพื่อนำมาใช้จ่ายและเกิดหนี้สาธารณะมากขึ้นในอนาคต

แผนภาพ 32 สัดส่วนเงินที่รัฐใช้จ่ายด้านสังคมต่อรายได้สุทธิหลังหักการจัดสรร ปี 2555 - 2562

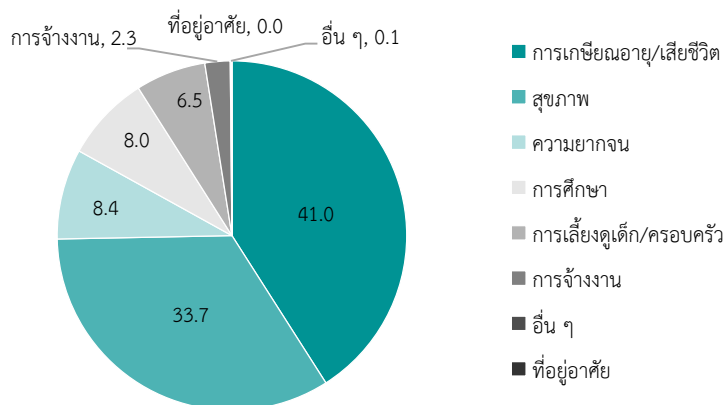


ที่มา : รวบรวมและประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สสช.

2. รายจ่ายของงบประมาณด้านสังคมเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ยังมีสัดส่วนน้อย เมื่อพิจารณารายจ่ายด้านสังคมตามลักษณะสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ จะพบว่า ในปี 2564 จาก 3 ใน 4 ของรายจ่ายด้านสังคมทั้งหมดถูกใช้ไปเพื่อการดูแลด้านการเกษียณอายุ/เสียชีวิต (ร้อยละ 41.0) และด้านสุขภาพของประชาชน (ร้อยละ 33.7) เป็นหลัก ขณะที่รายจ่ายด้านการศึกษาและด้านการเลี้ยงดูเด็กและครอบครัว ซึ่งมีบทบาท

สำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ยังมีสัดส่วนน้อย หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 8.0 และ 6.5 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาของต่างประเทศจำนวนมากระบุอย่างชัดเจนว่า ทุนมนุษย์เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว²¹ ซึ่งไทยอาจต้องให้ความสำคัญกับการคุ้มครองทางสังคมในด้านการเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ อาทิ การให้คู่มือการฝึกอบรมกับกลุ่มเด็กหรือวัยแรงงาน

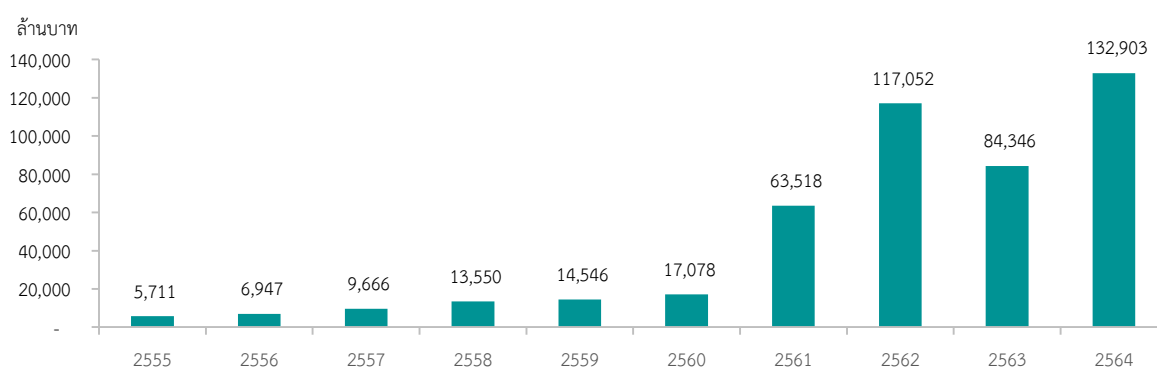
แผนภาพ 33 โครงสร้างรายจ่ายงบประมาณด้านสังคม จำแนกตามลักษณะสิทธิประโยชน์ ปี 2564 (ร้อยละ)



ที่มา : รวบรวมและประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

3. รายจ่ายของโครงการด้านสังคมที่เป็นตัวเงินนอกเหนือจากการเกษียณอายุและเสียชีวิต มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยปี 2555 มีมูลค่า 0.6 หมื่นล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 63.5 หมื่นล้านบาท ในปี 2561 จากการริเริ่มโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และปรับตัวสูงขึ้นเป็น 1.33 แสนล้านบาท ในปี 2564 ซึ่งเห็นว่าการให้ความช่วยเหลือทางสังคมในลักษณะนี้มีบทบาทมากขึ้น อย่างไรก็ตาม โครงการในลักษณะดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นการให้ความช่วยเหลือมากกว่าการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มเป้าหมาย อาทิ โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ที่เน้นช่วยเหลือค่าอุปโภคบริโภคให้แก่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ขณะที่โครงการเพิ่มศักยภาพผู้มีรายได้น้อยมีผู้เข้าร่วมเพียง 2.8 แสนคน²² จากจำนวนผู้ถือบัตรสวัสดิการทั้งหมด 13.4 ล้านคน²³ ซึ่งอาจไม่สามารถช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของครัวเรือนรายได้น้อยได้อย่างยั่งยืน

แผนภาพ 34 มูลค่ารายจ่ายของโครงการด้านสังคมในรูปแบบที่เป็นตัวเงิน นอกเหนือจากโครงการเกษียณอายุ/เสียชีวิต ปี 2555 - 2564



ที่มา : รวบรวมและประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

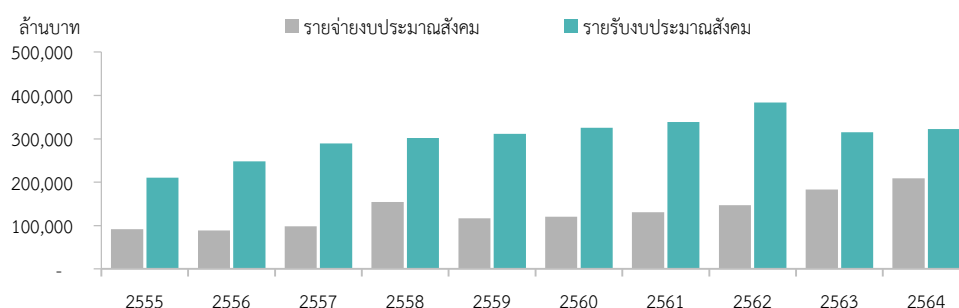
²¹ สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2566, บทความเรื่อง “การพัฒนาทุนมนุษย์ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์”

²² กระทรวงแรงงาน, 2566, ผลการดำเนินการโครงการเพิ่มศักยภาพผู้มีรายได้น้อยที่ลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อสร้างงาน สร้างอาชีพ เพิ่มรายได้และความมั่นคงในชีวิต ข้อมูล ณ วันที่ 2 พฤศจิกายน 2566 สืบค้นจาก <https://gwelfare.mol.go.th/Login/Index>

²³ ข้อมูล ณ วันที่ 10 พฤษภาคม 2566 จากกระทรวงการคลัง สืบค้นข้อมูลได้จาก <https://www.prachachat.net/finance/news-1287767>

4. แนวโน้มของช่องว่างระหว่างรายรับและรายจ่ายของโครงการทางสังคมที่มีการสมทบ (contributory) ที่แคบลง ซึ่งอาจไม่เพียงพอสำหรับการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมในอนาคต เมื่อพิจารณางบประมาณทางสังคมของโครงการที่มีการจ่ายสมทบจากภาคส่วนต่าง ๆ พบว่า รายรับของโครงการเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้ากว่ารายจ่าย ส่งผลให้ช่องว่างระหว่างรายรับและรายจ่ายลดลงจากร้อยละ 56.3 เมื่อเทียบกับรายรับทั้งหมด ในปี 2555 เหลือเพียงร้อยละ 35.3 ในปี 2564 ซึ่งความแตกต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายที่ลดลงถือเป็นประเด็นที่น่ากังวล โดยเฉพาะกับโครงการที่ต้องมีการจ่ายบำนาญให้แก่สมาชิก อาทิ กองทุนบำนาญบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม ขณะที่รายรับจากเงินสมทบของสมาชิกใหม่มีแนวโน้มจะน้อยลง²⁴ และจำนวนผู้รับประโยชน์ที่เกษียณอายุจะเพิ่มมากขึ้น อีกทั้ง สิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่สมาชิกยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น แต่อัตราเงินสมทบยังไม่มีทิศทางที่จะปรับเพิ่มตาม และอาจต้องปรับลดตามเหตุการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ นอกจากนี้ การลงทุนของกองทุนอาจไม่ได้รับผลตอบแทนตามคาด ซึ่งสาเหตุเหล่านี้อาจทำให้ในอนาคตเงินทุนสะสมในกองทุนมีความเสี่ยงที่จะไม่เพียงพอ จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

แผนภาพ 35 รายรับและรายจ่ายของโครงการ/มาตรการทางสังคมรูปแบบร่วมจ่ายเงินสมทบ ปี 2555 – 2564



ที่มา : รวบรวมและประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

จากสถานการณ์และข้อค้นพบข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดและอุปสรรคของระบบความคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทยที่การจัดสรรงบประมาณด้านสังคมในปัจจุบันยังให้ความสำคัญกับเกษียณอายุและเสียชีวิตเป็นหลัก ขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐที่ยังไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายด้านสังคม อีกทั้งบทบาทของประชาชนผ่านการจ่ายภาษีต่อระบบสวัสดิการทางสังคมยังมีจำกัด ส่งผลให้งบประมาณภาครัฐขาดดุลมาตั้งแต่ปี 2540 นอกจากนี้ โครงการที่ให้ผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินยังเป็นภาระทางการคลังที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ประกอบกับในช่วงที่ผ่านมา ภาครัฐมีการก่อหนี้เพื่อมาใช้จ่ายในการบริหารจัดการสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ทำให้หนี้สาธารณะต่อ GDP ของประเทศเพิ่มขึ้นจากช่วงก่อนหน้านี้ที่อยู่ในระดับร้อยละ 41.1 ปรับขึ้นมาเป็นร้อยละ 61.8 ในเดือนสิงหาคม 2566 ซึ่งปัจจัยดังกล่าวได้ส่งผลให้สถานะทางการคลังตึงตัวมากขึ้น ซึ่งจะเป็ข้อจำกัดในการจัดสรรงบประมาณด้านสังคมในอนาคต

ดังนั้น เพื่อรักษาระดับของช่องว่างทางการคลังไม่ให้ตึงตัวมากเกินไป ซึ่งจะส่งผลต่อความยั่งยืนของสวัสดิการทางสังคม และสร้างสมดุลระหว่างการจัดสวัสดิการแต่ละด้าน ภาครัฐจึงควรตระหนักถึงประเด็นดังต่อไปนี้ 1) เน้นการดำเนินนโยบายในรูปแบบร่วมจ่ายมากขึ้น โดยการออกแบบนโยบายจะต้องคำนึงถึงภาระทางการคลัง และความสามารถในการยกระดับสังคมให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว ซึ่งจะเป็ผลดีต่อช่องว่างและความยั่งยืนทางการคลัง 2) ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้ได้มากขึ้น ซึ่งจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการสร้างการตระหนักรู้ถึงความสำคัญของภาษีต่อการจัดสวัสดิการและการพัฒนาประเทศ 3) ส่งเสริมและผลักดันให้ประชาชนสร้างหลักประกันเพื่อชีวิตในยามเกษียณให้แก่ตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยจะต้องปลูกฝังทัศนคติ

²⁴ เนื่องจากวัยแรงงานอยู่ในช่วงที่มีจำนวนลดลง

ทางการเงินที่ดีและการวางแผนสำหรับอนาคตตลอดทุกช่วงวัย ซึ่งจะช่วยให้ภาครัฐสามารถลดรายจ่ายในการดูแลกลุ่มเปราะบางลงได้ 4) **ปรับปรุงแบบการให้สวัสดิการ** โดยเน้นการพัฒนาทักษะและองค์ความรู้มากกว่าการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และ 5) **จัดทำฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ของสวัสดิการต่าง ๆ** ที่รวบรวมข้อมูลทั้งงบประมาณที่ใช้และผู้ได้รับประโยชน์ ซึ่งจะช่วยให้ภาครัฐสามารถออกแบบมาตรการได้อย่างตรงจุดและทันทั่วถึง ลดการตกหล่นของกลุ่มเป้าหมายและการรั่วไหลไปสู่ผู้ที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมาย รวมถึงลดความซ้ำซ้อนของสิทธิ ทั้งนี้ การจัดทำ Social budgeting ของ สศช. เป็นการศึกษางบประมาณในการจัดสวัสดิการทางสังคมในเบื้องต้น ซึ่งในระยะถัดไปจะดำเนินการศึกษาโครงการทางสังคมได้ครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการออกแบบนโยบายทางสังคมในอนาคต อีกทั้งยังสามารถต่อยอดไปสู่การจัดทำงบประมาณในนโยบายด้านอื่น ๆ

