



รายงานความเสี่ยงทางการคลัง

Fiscal Risk Statement

ประจำปีงบประมาณ 2567

Fiscal Year 2024



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กระทรวงการคลัง

บทนำ

การจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังเป็นการดำเนินการตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดไว้ว่า ภายในเดือนมีนาคมของทุกปีให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปี ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงผลการประเมินความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาค ระบบการเงิน นโยบายของรัฐบาล และผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ที่อาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาล และแนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงนั้น เมื่อกระทรวงการคลังได้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีแล้ว ให้นำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

สำหรับรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2567 ได้วิเคราะห์ผลกระทบและประเมินความเสี่ยงตามประเด็นต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด โดย (1) **ผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาค** ได้มีการติดตามและวิเคราะห์ถึงผลกระทบและความเสี่ยงทางการคลังจากปัจจัยทางเศรษฐกิจทั้งในส่วนของการขยายตัวของเศรษฐกิจจริง อัตราเงินเฟ้อ ราคาน้ำมันดิบ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของตลาดรถยนต์ แนวนโยบายการค้าของสหรัฐอเมริกา รวมถึงได้มีการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นต้น (2) **ผลกระทบของระบบการเงิน** ได้มีการติดตามและวิเคราะห์ถึงผลกระทบและความเสี่ยงทางการคลังจากแนวโน้มอัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลไทยที่เริ่มเข้าสู่ช่วงต่ำแต่อาจยังมีปัจจัยเสี่ยงจากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยนโยบายของไทยและสหรัฐอเมริกาที่ยังมีอยู่ นอกจากนี้ยังมีการติดตามและวิเคราะห์ความเสี่ยงจากภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent liabilities) จากระบบธนาคารพาณิชย์และประกันภัยที่อยู่ในภาพรวมยังอยู่ในระดับแข็งแกร่ง แต่อาจมีปัจจัยเสี่ยงบางประการที่ควรติดตาม อาทิ ระดับหนี้เสียที่ปรับตัวสูงขึ้นตามระดับหนี้ครัวเรือนและการฟื้นตัวของเศรษฐกิจที่ไม่เท่ากันในแต่ละภาคส่วน (Uneven Recovery) เป็นต้น (3) **ผลกระทบของนโยบายของรัฐบาล** ได้มีการติดตามและวิเคราะห์ถึงผลกระทบและความเสี่ยงทางการคลังจากแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2569 - 2572) มาตรการด้านพลังงานต่าง ๆ มาตรการยกเว้นค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา (Visa on Arrival: VOA) มาตรการและโครงการด้านสวัสดิการทั้งในส่วนของหลักประกันสุขภาพ และสวัสดิการหลังเกษียณ มาตรการอัตราค่าโดยสารสูงสุด 20 บาทตลอดสาย ตามนโยบายรัฐบาล เป็นต้น และ (4) **ผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ** ได้มีการติดตามและวิเคราะห์ถึงผลกระทบและความเสี่ยงทางการคลังจากฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังแล้ว

ทั้งนี้ รายงานความเสี่ยงทางการคลังเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถประเมินและบริหารจัดการปัจจัยเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ นอกจากนี้ ยังช่วยให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลที่โปร่งใส ช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจและการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายทางการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุปผู้บริหาร

ภาพรวมความเสี่ยงทางการคลังในปีงบประมาณ 2567 และมุมมอง (Outlook) ระยะปานกลาง ยังคงอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) และมีประเด็นความเสี่ยงที่ต้องระมัดระวังและติดตามอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลควรเร่งรัดดำเนินการทยอยลดระดับการขาดดุลในระดับสูงลง (Fiscal Consolidation) อย่างจริงจัง เพื่อฟื้นฟูพื้นที่ทางการคลังสำหรับรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง รวมถึงวิกฤตต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยสามารถสรุปประเด็นความเสี่ยงที่สำคัญได้ ดังนี้

ความเสี่ยงด้านรายได้ รัฐบาลยังคงจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมายในปีงบประมาณ 2567 แต่มีปัจจัยกดดันต่อเนื่องในปีงบประมาณ 2568 และระยะปานกลาง โดยในปีงบประมาณ 2567 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูงขยายตัวในระดับต่ำที่ร้อยละ 2.16 เมื่อเทียบกับปีก่อน เนื่องจากผลการจัดเก็บภาษีรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีธุรกิจเฉพาะ ได้รับผลกระทบจากยอดขายรถยนต์และยอดขายอสังหาริมทรัพย์ที่ลดลง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของตลาดรถยนต์ เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน และรายได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐปรับตัวเพิ่มขึ้นจากปีก่อนอย่างมีนัยสำคัญ ตามแรงกดดันในการดำเนินมาตรการลดอัตราภาษีน้ำมันที่ลดลง รวมถึงมีรายได้พิเศษและการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติม ส่งผลให้ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ 2567 ในภาพรวมเป็นไปตามเป้าหมาย อยู่ที่ 2,797,679 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 4.91 จากปีก่อน คิดเป็นสัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) (ปีปฏิทิน) อยู่ที่ร้อยละ 15.06 เพิ่มขึ้นจากปีก่อน แต่ยังคงต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต สำหรับมุมมองความเสี่ยงในอนาคต คาดว่า อาจมีปัจจัยกดดันต่อเนื่องที่สำคัญจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดรถยนต์ ผลกระทบจากการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ในปีก่อน รวมไปถึงประมาณการเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงกว่าที่ประมาณการไว้ นอกจากนี้ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเมื่อเทียบกับ GDP ในระยะปานกลาง ยังคงอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต และค่าเฉลี่ยกลุ่มประเทศเกิดใหม่ (Emerging Economies)

ความเสี่ยงด้านรายจ่าย ยังคงมีปัจจัยกดดันจากรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพัน และรายจ่ายด้านสวัสดิการที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยเฉพาะในส่วนของการชำระหนี้เพื่อชดเชยเงินคงคลัง รายจ่ายชำระดอกเบี้ย ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ส่งผลให้ภาพรวมรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนปรับตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.40 จากปีงบประมาณ 2566 อย่างไรก็ตาม จากวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2567 (งปม. รายจ่ายฯ) ที่ขยายตัวในระดับสูงที่ร้อยละ 13.09 จากปีก่อน ส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนในปีงบประมาณ 2567 ลดลงเล็กน้อยจากปีก่อน อยู่ที่ร้อยละ 66.11 ของ งปม. รายจ่ายฯ สำหรับมุมมองความเสี่ยงในอนาคต พบว่า สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนในปีงบประมาณ 2568 จะปรับตัวลดลงชั่วคราว เนื่องจากไม่มีรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลัง รวมถึงรายจ่ายเพื่อชำระคืนยอดคงค้างตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) ที่ปรับตัวลดลงชั่วคราว ในขณะที่ในระยะปานกลางสัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนยังคงมีปัจจัยกดดันจากรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันที่มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญตามระดับหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้น รวมถึงภาระรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังจากการตั้งงบประมาณบางรายการไว้ไม่เพียงพอ ในขณะที่สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการยังคงปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยอาจมีแรงกดดันจากสังคมในการจัดสรรสวัสดิการเพิ่มเติม ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายปรับเพิ่มงบเหมาจ่ายรายหัวและเพิ่มรายการสิทธิประโยชน์ ส่งผลให้งบประมาณที่ต้องจัดสรรให้กับกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพิ่มสูงขึ้นจากฐานเดิมในปีงบประมาณ 2569 เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยบวกส่วนหนึ่งจากรายจ่ายเงินสำรองเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่คาดว่าจะปรับตัวลดลงในปีงบประมาณ 2569 เป็นต้นไป

ความเสี่ยงด้านหนี้ ยังคงมีปัจจัยกดดันจากระดับหนี้สาธารณะที่ยังอยู่ในระดับสูงและความสามารถในการชำระหนี้ที่ลดลงเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID - 19 ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยเริ่มเข้าสู่แนวโน้มขาลง โดยหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567 มีจำนวนอยู่ที่ 11,627,853.54 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 63.20 ต่อ GDP เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยรัฐบาลมีการกู้เงินสุทธิ (หลังหักรายจ่ายชำระคืน) อยู่ที่ 494,260 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.69 ต่อ GDP ลดลงจากปีก่อนหน้า โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากการปล่อยเงินกู้เหลือปี (2566 - 2567) จำนวน 50,356 ล้านบาท มีวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลที่มีการลงนามในสัญญากู้ยืมแล้ว แต่ยังไม่มีการเบิกใช้ในปีงบประมาณ 2567 จำนวน 97,000 ล้านบาท และวงเงินที่ขยายระยะเวลาการกู้ออกไปในปีงบประมาณ 2568 จำนวน 145,000 ล้านบาท ในส่วนของภาระดอกเบี้ยต่อรายได้รัฐบาล ในปีงบประมาณ 2567 เพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 9.59 สะท้อนถึงความสามารถในการชำระหนี้ที่ปรับตัวลดลง โดยเป็นผลจากอัตราดอกเบี้ยและระดับหนี้คงค้างที่ปรับตัวเพิ่มขึ้นในช่วงที่ผ่านมา ความพยายามในการยืดอายุหนี้ของรัฐบาลให้ยาวขึ้น ในขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลขยายตัวได้ในระดับต่ำ

สำหรับมุมมองความเสี่ยงด้านหนี้ในระยะปานกลางจะมีความเปราะบางเพิ่มขึ้น โดย (1) ประเมินการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง อยู่ที่ร้อยละ 69.32 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2572 ตามระดับการขาดดุลงบประมาณที่ยังอยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง กดดันให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้น เฉลี่ยร้อยละ 3.37 ต่อปี สูงกว่าปัจจัยบวกเชิงโครงสร้างจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ช่วยให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ลดลงเฉลี่ยร้อยละ 2.70 ต่อปี และ (2) ดัชนีเตือนภัยทางการคลัง ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2567 มีค่าอยู่ที่ 3.36 (จากระดับขีดเตือนภัยที่ค่า 5) ส่งสัญญาณให้รัฐบาลระมัดระวังการดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณสูงต่อเนื่องเป็นไตรมาสที่ 14 โดยมีตัวบ่งชี้ที่แสดงค่าผิดปกติ ได้แก่ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ รายได้รัฐบาล ดุลการคลัง หนี้รัฐบาล ราคาน้ำมันดิบ และอัตราแลกเปลี่ยน สะท้อนถึงความเปราะบางของภาคการคลัง ทั้งจากฐานะการคลังของรัฐบาล และอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลที่อาจยังมีแรงกดดันจากปัจจัยภายนอก รวมถึงความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจและแรงกดดันในการบรรเทาผลกระทบจากราคาลงงานที่ยังมีอยู่ อย่างไรก็ตาม ตลาดการเงินภายในประเทศยังคงอยู่ในระดับแข็งแกร่ง ประกอบกับเงินสำรองระหว่างประเทศยังอยู่ในระดับสูง ทำให้มีกันชนรองรับความผันผวนจากปัจจัยภายนอกประเทศได้ ส่งผลให้หากมีความจำเป็นรัฐบาลยังคงมีสภาพคล่องในการกู้ยืมเงินภายใต้ต้นทุนที่ยอมรับได้

ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ภายใต้การติดตามและบริหารจัดการอย่างใกล้ชิด โดยระดับเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567 ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อน อยู่ที่ 514,101 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13.70 ของ งบประมาณ. รายจ่ายฯ 2568 อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับอดีตที่ผ่านมา โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเบิกใช้เงินคงคลังสำหรับรายจ่ายที่ งบประมาณ. รายจ่ายฯ ตั้งไว้ไม่เพียงพอ รวมทั้งสิ้น 123,541 ล้านบาท (ซึ่งรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังในส่วนดังกล่าว ในปีงบประมาณ 2569 ต่อไป) และมีการชะลอการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลของปีงบประมาณ 2567 บางส่วนออกไปในปีงบประมาณ 2568 ทั้งนี้ สภาพคล่องในปีงบประมาณ 2568 อาจมีปัจจัยกดดันเพิ่มเติม (1) หากการจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามประมาณการ โดยรัฐบาลมี Buffer กรอบกฏกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้รองรับกรณีการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าประมาณการได้เพียงร้อยละ 0.17 (4,920 ล้านบาท) รวมถึง (2) อาจมีรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอและต้องเบิกใช้จากเงินคงคลังในระดับสูง ซึ่งประเด็นความเสี่ยงต่าง ๆ ดังกล่าว อาจเป็นปัจจัยกดดันต่อการบริหารสภาพคล่องต่อเนื่องไปในอนาคตที่ควรระมัดระวังและบริหารจัดการอย่างใกล้ชิด

สำหรับภาระผูกพันที่ชัดเจน (Explicit Liabilities) ที่สำคัญของรัฐบาล สามารถสรุปได้ ดังนี้

ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง จำนวน 9,866,251.13 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 53.63 ของ GDP แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 9,284,315.53 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ 374,965.24 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.3 หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลค้ำประกัน และรับภาระ 206,970 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน ทั้งนี้ สัดส่วนรายจ่ายชำระคืนต้นและดอกเบี้ยต่อ วม. รายจ่ายฯ 2567 อยู่ที่ร้อยละ 9.95 (346,380 ล้านบาท) แนวโน้มเพิ่มขึ้น 2. ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ 648,749 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน โดยสัดส่วนรายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 ต่อ วม. รายจ่ายฯ 2567 อยู่ที่ร้อยละ 1.06 (36,957 ล้านบาท) (ทั้งนี้ ประมาณการภาระผูกพันที่มาจาก การดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีจำนวนรวมทั้งหมด อยู่ที่ 1,028,279 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน) 3. รายจ่ายชดเชยวินคงคลัง ที่ได้เบิกใช้ไปในปีงบประมาณ 2567 จำนวน 123,541 ล้านบาท โดยรัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายชดเชยวินคงคลังส่วนดังกล่าวเต็มจำนวนไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2569 ต่อไป 4. รายจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ สัดส่วนต่อ วม. รายจ่ายฯ 2567 อยู่ที่ร้อยละ 23.24 (837,155 ล้านบาท) แนวโน้มลดลง 5. รายจ่ายด้านสวัสดิการ สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการสำหรับบุคลากรภาครัฐและสำหรับประชาชนต่อ วม. รายจ่ายฯ 2567 อยู่ที่ร้อยละ 15.06 และ 12.15 (542,535 และ 437,478 ล้านบาท) ตามลำดับ เพิ่มขึ้นต่อเนื่องในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา และอาจมีแรงกดดันเพิ่มขึ้นในระยะปานกลางถึงระยะยาวตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ 6. ภาระค้ำจำยเงินสมทบให้แก่งกองทุนประกันสังคม 66,452 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน	1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระ จำนวน 1,761,602.41 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.57 ของ GDP แนวโน้มเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF 552,627 ล้านบาท ลดลงต่อเนื่อง 1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ 641,596.77 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน โดยมีหนี้ค้ำจำยของ กฟผ. และสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง อยู่ที่ 55,000 และ 105,333 ล้านบาท ตามลำดับ 1.3 หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 567,378.64 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน 2. ภาระผูกพันจาก พ.ร.ก. Soft loan ได้รับจัดสรรงบประมาณแล้ว 1,453.11 ล้านบาท โดยมีประมาณการภาระผูกพันคงเหลืออยู่อีก 35.25 ล้านบาท 3. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. พื้นฟูฯ มีประมาณการภาระผูกพันในส่วนของเงินชดเชยดอกเบี้ยรวมทั้งสิ้น 2,524.01 ล้านบาท และในส่วนของเงินชดเชยความเสียหายแก่ บสย. ได้รับจัดสรรงบประมาณแล้ว 2,705 ล้านบาท โดยยังมีประมาณการภาระผูกพันคงเหลือที่ต้องชดเชยอีกสูงสุดไม่เกิน 61,328 ล้านบาท 4. การพิจารณาชดเชยการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินฯ (ในปีงบประมาณ 2563 2564 และ 2566) ให้กับ อปท. ตามความจำเป็นและสมควร ได้รับจัดสรรงบประมาณแล้วรวมทั้งสิ้น 30,489 ล้านบาท โดยยังมีประมาณการภาระผูกพันคงเหลือที่ต้องชดเชยอีกสูงสุดไม่เกิน 36,634 ล้านบาท

หมายเหตุ: รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

เพื่อลดความเสี่ยงต่าง ๆ ดังกล่าวในอนาคต การเร่งรัดลดระดับการขาดดุลกลับสู่ระดับปกติที่ไม่เกินประมาณร้อยละ 3 ของ GDP เพื่อฟื้นฟูพื้นที่การคลังรองรับวิกฤต รวมถึงผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญผ่านการดำเนินการ **(1) ปฏิรูปโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้รัฐบาล** พร้อมทั้งทบทวนมาตรการยกเว้น/ลดหย่อนต่าง ๆ ให้มีเท่าที่จำเป็น เพื่อให้รัฐบาลยังคงสามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพียงพอสำหรับรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยไม่เบียดบังรายจ่ายลงทุนซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนในระยะยาว ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบรายได้รัฐบาลเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการดังกล่าวแล้ว **(2) ปรับลดรายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นลง** โดยให้ความสำคัญกับโครงการที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน พร้อมทั้งให้หน่วยงานของรัฐพิจารณานำเงินนอกงบประมาณมาดำเนินการกิจของหน่วยงานเป็นลำดับแรก ทั้งนี้ สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาค่ารักษาพยาบาลของระบบสวัสดิการการรักษาพยาบาลของไทยเพื่อร่วมกันพิจารณาแนวทางในการลดภาระ หรือเพิ่มประสิทธิภาพค่าใช้จ่ายสำหรับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุด้วยแล้ว นอกจากนี้ ในระยะยาวรัฐบาลควร **(3) ส่งเสริมการออมเพื่อการเกษียณของประชาชนให้มีความครอบคลุมและเพียงพอมากยิ่งขึ้น** ควบคู่ไปกับพิจารณาแนวทางในการแก้ปัญหาความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมต่อไป

ทั้งนี้ มีประเด็นความเสี่ยงอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้น (Contingent liabilities) ที่ควรติดตาม ได้แก่ (1) ความคืบหน้าของการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูองค์กรของรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาฐานะทางการเงิน (2) โครงการการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) บางโครงการที่มีสัญญาการแบ่งค่าตอบแทนแบบ Gross Cost รวมถึงการค้างจ่ายค่าตอบแทนจากปัญหาความล่าช้าในการแก้ไขสัญญาสัมปทาน (3) ระดับหนี้เสียที่ปรับตัวเพิ่มขึ้นของทั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) และธนาคารพาณิชย์ (4) การเตรียมความพร้อมของ SFIs ในการปฏิบัติตามมาตรฐานการรายงานทางการเงิน ฉบับที่ 9 เรื่อง เครื่องมือทางการเงิน (Thai Financial Reporting Standards 9: TFRS 9) และ (5) ความคืบหน้าของกองทุนประกันวินาศภัยในการจ่ายเงินให้กับเจ้าหนี้กรณีบริษัทประกันภัยปิดกิจการ

บทสรุปผู้บริหาร

i

บทที่ 1 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงในปีงบประมาณ 2567	1
1.1 สถานการณ์เศรษฐกิจและความเสี่ยงในปีงบประมาณ 2567 ในภาพรวม	1
1.2 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายได้	2
1.2.1 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูง	3
1.2.2 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน	3
1.2.3 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ	4
1.2.4 กลุ่มภาษีสรรพสามิต (ด้านสุขภาพ)	4
1.2.5 รายได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐ	4
1.2.6 รายได้รัฐบาลอื่น ๆ	4
1.3 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายจ่าย	6
1.3.1 กรอบวงเงินและการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี	6
1.3.2 แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน	7
1.4 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านหนี้	10
1.4.1 ดุลการคลังและระดับหนี้สาธารณะ	10
1.4.2 โครงสร้างหนี้สาธารณะ	12
1.4.3 ตลาดตราสารหนี้ภาครัฐ	13
1.5 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง	14
 บทที่ 2 มุมมองความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต	 15
2.1 ภาพรวมแนวโน้มความเสี่ยงทางการคลังระยะปานกลาง	15
2.1.1 ความเสี่ยงด้านรายได้	16
2.1.2 ความเสี่ยงด้านรายจ่าย	16
2.1.3 ความเสี่ยงด้านหนี้	17
2.1.4 ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง	18
2.2 ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของภาคอื่น ๆ ที่ควรติดตาม	18
2.2.1 การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดและพฤติกรรมผู้บริโภคในตลาดรถยนต์และยาสูบ	18
2.2.2 ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง	19
2.2.3 ฐานะการเงินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	19
2.2.4 ฐานะเงินกองทุนประกันสังคม	20
2.2.5 ผลการดำเนินงานของกองทุนการออมแห่งชาติ	21
2.2.6 ความคืบหน้าในการจัดสวัสดิการให้กับกลุ่มแรงงานที่ยังไม่มีการออมเพื่อการเกษียณ	22
2.2.7 ผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจที่มีการนำส่งรายได้สูงสุด 15 แห่ง	22

2.2.8 ผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีปัญหาทางการเงิน	24
2.2.9 ฐานะการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	25
2.2.10 ภาระการคลังจากการดำเนินโครงการนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561	26
2.2.11 ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน	27
2.2.12 หนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	30
2.2.13 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	30
2.2.14 ฐานะการเงินของธนาคารพาณิชย์และบริษัทประกัน	31
2.2.15 ฐานะการเงินของกองทุนของบริษัทประกันภัย	32
2.2.16 ความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ	33
2.3 สรุปตัวเลขภาระผูกพันที่ชัดเจน (Explicit Liabilities) ของรัฐบาล	34
2.4 แนวทางในการรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น	37

สารบัญแนภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 1.1	แนวโน้มประมาณการและผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ	2
แผนภาพที่ 1.2	โครงสร้างรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2567	3
แผนภาพที่ 1.3	แนวโน้มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP แบ่งตามกลุ่ม (ปีงบประมาณ)	5
แผนภาพที่ 1.4	แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน	8
แผนภาพที่ 1.5	แนวโน้มสัดส่วนดุลการคลังต่อ GDP (ปีงบประมาณ)	11
แผนภาพที่ 1.6	แนวโน้มของหนี้สาธารณะ	12
แผนภาพที่ 1.7	แนวโน้มอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย อายุ 10 ปี	13
แผนภาพที่ 1.8	แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยนโยบายของไทยและสหรัฐอเมริกา	13
แผนภาพที่ 1.9	แนวโน้มระดับเงินคงคลัง (ปีงบประมาณ)	14
แผนภาพที่ 2.1	สัดส่วนรายได้รวมภาครัฐ (General Government) ต่อ GDP ของกลุ่มประเทศเกิดใหม่ ปี 2567	16
แผนภาพที่ 2.2	ดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลัง	17
แผนภาพที่ 2.3	ปัจจัยที่ส่งผลต่อสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP	17
แผนภาพที่ 2.4	เส้นอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย	17
แผนภาพที่ 2.5	สถานการณ์และแนวโน้มการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์และภาษียาสูบ	18
แผนภาพที่ 2.6	แนวโน้มฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (ปีปฏิทิน)	19
แผนภาพที่ 2.7	แนวโน้มค่าไฟฟ้าค้างรับและหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันของ กฟผ.	20
แผนภาพที่ 2.8	แนวโน้มระดับเงินกองทุนประกันสังคม	21
แผนภาพที่ 2.9	อัตราผลตอบแทนของ กอช.	21
แผนภาพที่ 2.10	ระบบสวัสดิการหลังเกษียณของประเทศไทย	22
แผนภาพที่ 2.11	แนวโน้มผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ (ณ สิ้นเดือนกันยายนของปีบัญชี)	23
แผนภาพที่ 2.12	ผลประกอบการและฐานะการเงินของ รฟท. ขสมก. รฟม. และ กคช.	24
แผนภาพที่ 2.13	แนวโน้ม BIS Ratio และ NPLs Ratio ของระบบ SFIs	25
แผนภาพที่ 2.14	รายละเอียดภาระผูกพันตามมาตรา 28	27
แผนภาพที่ 2.15	อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนบริษัทประกันภัย	32
แผนภาพที่ 2.16	ข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ	33

สารบัญตาราง

	หน้า	
ตารางที่ 1.1	ข้อมูลแนวโน้มเศรษฐกิจไทย	1
ตารางที่ 1.2	โครงสร้างงบประมาณ (ปีงบประมาณ)	6
ตารางที่ 1.3	การเบิกจ่ายงบประมาณ (ปีงบประมาณ)	7
ตารางที่ 1.4	รายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันจากการดำเนินนโยบายในอดีต (ปีงบประมาณ)	9
ตารางที่ 1.5	แนวโน้มดุลการคลัง (ปีงบประมาณ)	10
ตารางที่ 1.6	การกู้เงินเพื่อชดเชยดุลการคลัง	11
ตารางที่ 1.7	แนวโน้มความเสี่ยงหนี้สาธารณะ	13
ตารางที่ 1.8	การเปลี่ยนแปลงของอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย	13
ตารางที่ 1.9	แนวโน้มและปัจจัยผลกระทบต่อเงินคลัง (ปีงบประมาณ)	14
ตารางที่ 2.1	MTFF 2569 - 2572	15
ตารางที่ 2.2	การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของประมาณการรายได้ต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจ	16
ตารางที่ 2.3	แนวโน้มรายได้ - รายจ่ายของกองทุนประกันสังคม (ช่วง 9 เดือนแรกของปีปฏิทิน)	21
ตารางที่ 2.4	งบประมาณที่ กอช. ได้รับจัดสรร	21
ตารางที่ 2.5	ฐานะทางการเงินของ SFIs ณ สิ้นเดือนกันยายน 2567	26
ตารางที่ 2.6	โครงสร้างรายได้สัมปทาน ผลประกอบการ และรายได้นำส่งคลังของ รฟม.	28
ตารางที่ 2.7	โครงการ PPP ตามแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 – 2570 ที่ควรติดตาม	29
ตารางที่ 2.8	แนวโน้มยอดหนี้ค้างและเงินสะสมของ อปท.	30
ตารางที่ 2.9	โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	31
ตารางที่ 2.10	ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ปีปฏิทิน)	32
ตารางที่ 2.11	สรุปภาระผูกพันของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567	36

บทที่ 1 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงในปัจจุบันประมาณ 2567

1.1 สถานการณ์เศรษฐกิจและความเสี่ยงในปัจจุบันประมาณ 2567 ในภาพรวม

เศรษฐกิจไทยในปี 2567 ขยายตัวที่ร้อยละ 2.5 ปรับตัวดีขึ้นจากร้อยละ 2.0 ในปี 2566 ตามการขยายตัวของการใช้จ่ายและการลงทุนภาครัฐตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งการส่งออกสินค้าและบริการที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่องตามทิศทางการฟื้นตัวของภาคการค้าระหว่างประเทศ ส่งผลให้ดุลบัญชีเดินสะพัดปรับตัวดีขึ้น ในขณะที่การบริโภคภาคเอกชนเริ่มชะลอตัวลงแต่ยังคงขยายตัวได้ดีสำหรับอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับมีเสถียรภาพที่ร้อยละ 0.4 โดยราคาน้ำมันดิบดูไบปรับตัวลดลงจากปีก่อนอยู่ที่ 79.3 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล ในขณะที่ค่าเงินบาทอ่อนค่าลงจากปีก่อนอยู่ที่ 35.3 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลแนวโน้มเศรษฐกิจไทย

	ปี 2565	ปี 2566	ปี 2567	ประมาณการ ปี 2568 (ณ 17 ก.พ. 68)
GDP (ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)	17,378.0	17,954.7	18,578.9	19,284.9
GDP (CVM, %)	2.6	2.0	2.5	2.3 – 3.3
การลงทุนรวม (CVM, %)	2.2	1.2	0.0	3.6
ภาคเอกชน (CVM, %)	4.6	3.1	(1.6)	3.2
ภาครัฐบาล (CVM, %)	(3.9)	(4.2)	4.8	4.7
การบริโภคภาคเอกชน (CVM, %)	6.2	6.9	4.4	3.3
การอุปโภคภาครัฐ (CVM, %)	0.1	(4.7)	2.5	1.3
ปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการ (%)	6.2	2.4	7.8	5.3
ปริมาณการนำเข้าสินค้า (%)	3.4	(2.5)	6.3	3.5
ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP (%)	(3.5)	1.5	2.3	2.5
GDP Deflator (%)	4.7	1.3	0.9	0.5 – 1.5
ดัชนีราคาผู้บริโภค (%)	6.1	1.2	0.4	0.5 – 1.5
อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อดอลลาร์สหรัฐอเมริกา)	35.1	34.8	35.3	34.5 – 35.5
ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล)	96.2	81.8	79.3	75.0 – 85.0

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

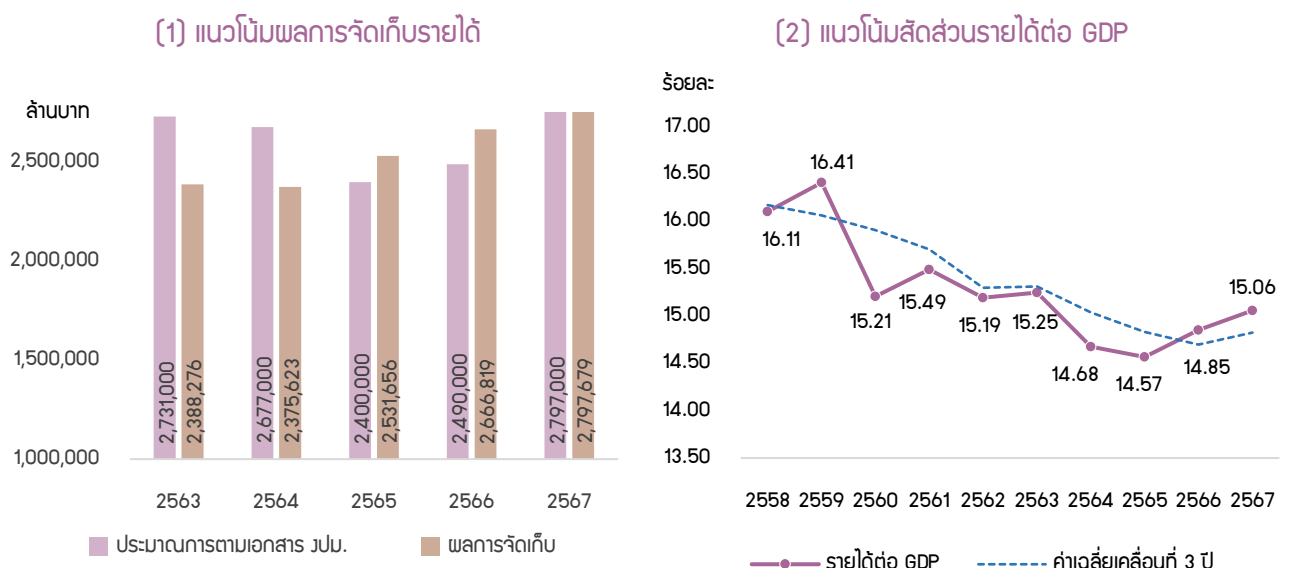
สำหรับสถานการณ์การคลังในปีงบประมาณ 2567 ยังคงมีความเสี่ยงที่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID - 19 โดย (1) ความเสี่ยงด้านรายได้มีแรงกดดันจากผลกระทบของเศรษฐกิจที่ขยายตัวต่ำกว่าที่ได้ประมาณการไว้ รวมถึงศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต (2) ความเสี่ยงด้านรายจ่ายมีปัจจัยกดดันจากรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันที่เพิ่มสูงขึ้นจากรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลัง การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายชำระดอกเบี้ย และมีรายจ่ายจากภาระผูกพันในการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. Soft Loan) และพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. ฟื้นฟูฯ) (3) ความเสี่ยงด้านหนี้ยังคงมีปัจจัยกดดันจากระดับหนี้สาธารณะที่ยังอยู่ในระดับสูงและความสามารถในการชำระหนี้ที่ลดลงเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต ขณะที่อัตราดอกเบี้ยยังอยู่ในระดับสูงแต่เริ่มแสดงทิศทางลดลง สำหรับ (4) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่องอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ภายใต้การวิเคราะห์และบริหารจัดการอย่างใกล้ชิด

ทั้งนี้ สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงในปีงบประมาณ 2567 สรุปได้ ดังนี้

1.2 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายได้

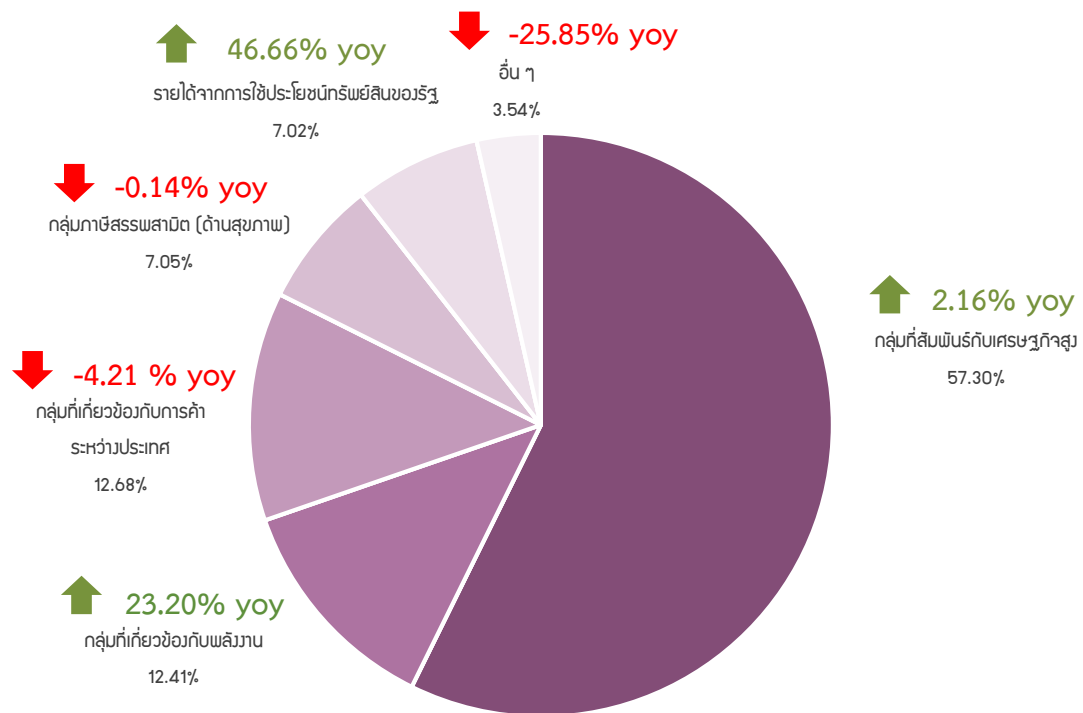
ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2567 อยู่ที่ 2,797,679 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 4.91 จากปีก่อน ใกล้เคียงกับประมาณการที่ 2,797,000 ล้านบาท โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการมีรายได้พิเศษรวม 66,827 ล้านบาท ส่งผลให้สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP (ปีปฏิทิน) ในปีงบประมาณ 2567 ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากปี 2566 อยู่ที่ร้อยละ 15.06 (แผนภาพที่ 1.1)

แผนภาพที่ 1.1 แนวโน้มประมาณการและผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แผนภาพที่ 1.2 โครงสร้างรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2567



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำหรับรายละเอียดผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2567 (แผนภาพที่ 1.2 และ 1.3) สรุปได้ ดังนี้

1.2.1 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูง¹ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 57.30 ของรายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2567 จัดเก็บได้อยู่ที่ 1,908,635 ล้านบาท ขยายตัวในระดับต่ำที่ร้อยละ 2.16 จากปีก่อน ส่งผลให้สัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวต่อ GDP ลดลงอยู่ที่ร้อยละ 10.27 โดยมีสาเหตุมาจาก (1) ภาษีรถยนต์และรถจักรยานยนต์ที่หดตัวลงจากปีก่อนอย่างมีนัยสำคัญจากปริมาณยอดขายที่ลดลงในภาพรวม รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของตลาดรถยนต์ที่เปลี่ยนผ่านไปสู่เทคโนโลยีคาร์บอนต่ำมากขึ้น (2) ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ขยายตัวได้ในระดับต่ำตามผลประกอบการภาคเอกชนที่ชะลอตัวลง โดยเฉพาะกลุ่มบริษัทยานยนต์และธุรกิจที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของตลาดรถยนต์ และ (3) ภาษีธุรกิจเฉพาะที่ขยายตัวได้ในระดับต่ำจากการหดตัวของยอดขายอสังหาริมทรัพย์เป็นสำคัญ ทั้งนี้ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศยังคงขยายตัวได้ตามเศรษฐกิจ

1.2.2 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน² คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.41 ของรายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2567 จัดเก็บได้อยู่ที่ 413,388 ล้านบาท เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญที่ร้อยละ 23.20 จากปีก่อน โดยมีสาเหตุสำคัญจากภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันที่กลับมาขยายตัวเพิ่มขึ้น

¹ ประกอบด้วย ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศ ภาษียนต์ ภาษียนต์จักรยานยนต์ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์

² ประกอบด้วย ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าน้ำมัน ภาษีน้ำมัน และรายได้จากสัมปทานปิโตรเลียม

จากปีก่อนอย่างมีนัยสำคัญจากแรงกดดันในการดำเนินมาตรการลดอัตราภาษีน้ำมันที่ลดลง³ ประกอบกับรายได้จากสัมปทานปิโตรเลียมที่ขยายตัวต่อเนื่อง และภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าน้ำมันที่กลับมาขยายตัวเพิ่มขึ้นจากปีก่อนตามปริมาณการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมได้ปรับตัวลดลงจากปีก่อนอย่างมีนัยสำคัญจากผลกระทบของเหตุการณ์เรือกักเก็บน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติเหลวรั่ว การเปลี่ยนระบบสัมปทานของแหล่งบงกชใต้⁴ รวมถึงผลประกอบการของผู้ประกอบการบางรายได้รับผลกระทบจากค่าใช้จ่ายการรื้อถอนหลังสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน

1.2.3 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ⁵ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.68 ของรายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2567 จัดเก็บได้อยู่ที่ 422,300 ล้านบาท หดตัวร้อยละ 4.21 จากปีก่อน ส่งผลให้สัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวต่อ GDP ลดลงอยู่ที่ร้อยละ 2.27 โดยมีสาเหตุสำคัญจากมูลค่านำเข้าที่ต้องเสียภาษีปรับตัวลดลงซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการทำข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement) รวมถึงผลจากการมีรายได้พิเศษจากการนำส่งรายได้ย้อนหลังตามคำพิพากษาคดี จำนวน 7,606 ล้านบาท ในปีก่อน

1.2.4 กลุ่มภาษีสรรพสามิต (ด้านสุขภาพ)⁶ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.05 ของรายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2567 จัดเก็บได้อยู่ที่ 234,962 ล้านบาท หดตัวเล็กน้อยจากปีก่อน ส่งผลให้สัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวต่อ GDP ลดลงต่อเนื่องเป็นปีที่ 4 อยู่ที่ร้อยละ 1.26 ต่ำสุดในรอบ 10 ปี โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากภาษียาสูบที่ได้รับผลกระทบจากปริมาณการบริโภคยาสูบที่ชะงักงันที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญจากการปรับโครงสร้างภาษียาสูบ ในขณะที่ภาษีเบียร์ ภาษีสุรา และภาษีเครื่องดื่มยังคงขยายตัวต่อเนื่อง

1.2.5 รายได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.02 ของรายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2567 มีจำนวนอยู่ที่ 233,960 ล้านบาท ขยายตัวจากปีก่อน ร้อยละ 46.66 ส่งผลให้สัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากปีก่อน อยู่ที่ร้อยละ 1.26 สูงสุดในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา โดยเป็นผลจากผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมที่ปรับตัวดีขึ้น ประกอบกับ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กองทุนรวมวายุภักษ์ หนึ่งในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีการนำส่งรายได้เพิ่มเติมเพื่อการบริหารการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล รวมถึงมีรายได้พิเศษจากการชำระค่าเวนคืนเพื่อก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม และค่ารอนสิทธิรถไฟฟ้าสายสีม่วงของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

1.2.6 รายได้รัฐบาลอื่น ๆ⁷ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.54 ของรายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2567 มีจำนวนอยู่ที่ 117,975 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 25.85 จากปีงบประมาณก่อนหน้า (หากไม่รวมรายได้พิเศษของปีก่อนและปีปัจจุบัน⁸ รายได้ดังกล่าวจะลดลงกว่าปีก่อนร้อยละ 10.36) ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินมาตรการยกเว้นค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา (Visa on Arrival: VOA) ในปี 2567

³ ระหว่างวันที่ 21 กันยายน 2565 - 20 กรกฎาคม 2566 มีการปรับลดอัตราภาษีน้ำมันดีเซลในอัตรา 5 บาทต่อลิตร ในขณะที่ระหว่างวันที่ 20 กันยายน 2566 - 19 เมษายน 2567 มีการปรับลดอัตราภาษีน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซินในอัตรา 1 - 2.5 บาทต่อลิตร

⁴ เป็นระบบแบ่งปันผลผลิต ซึ่งทำให้รายได้จากสัมปทานปิโตรเลียมเพิ่มขึ้น แต่อัตราภาษีเงินได้ปิโตรเลียมลดลงจากร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 20

⁵ ประกอบด้วย อากรขาเข้า อากรขาออก รายได้อื่น ๆ ของกรมศุลกากร และภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้า (ไม่รวมน้ำมัน)

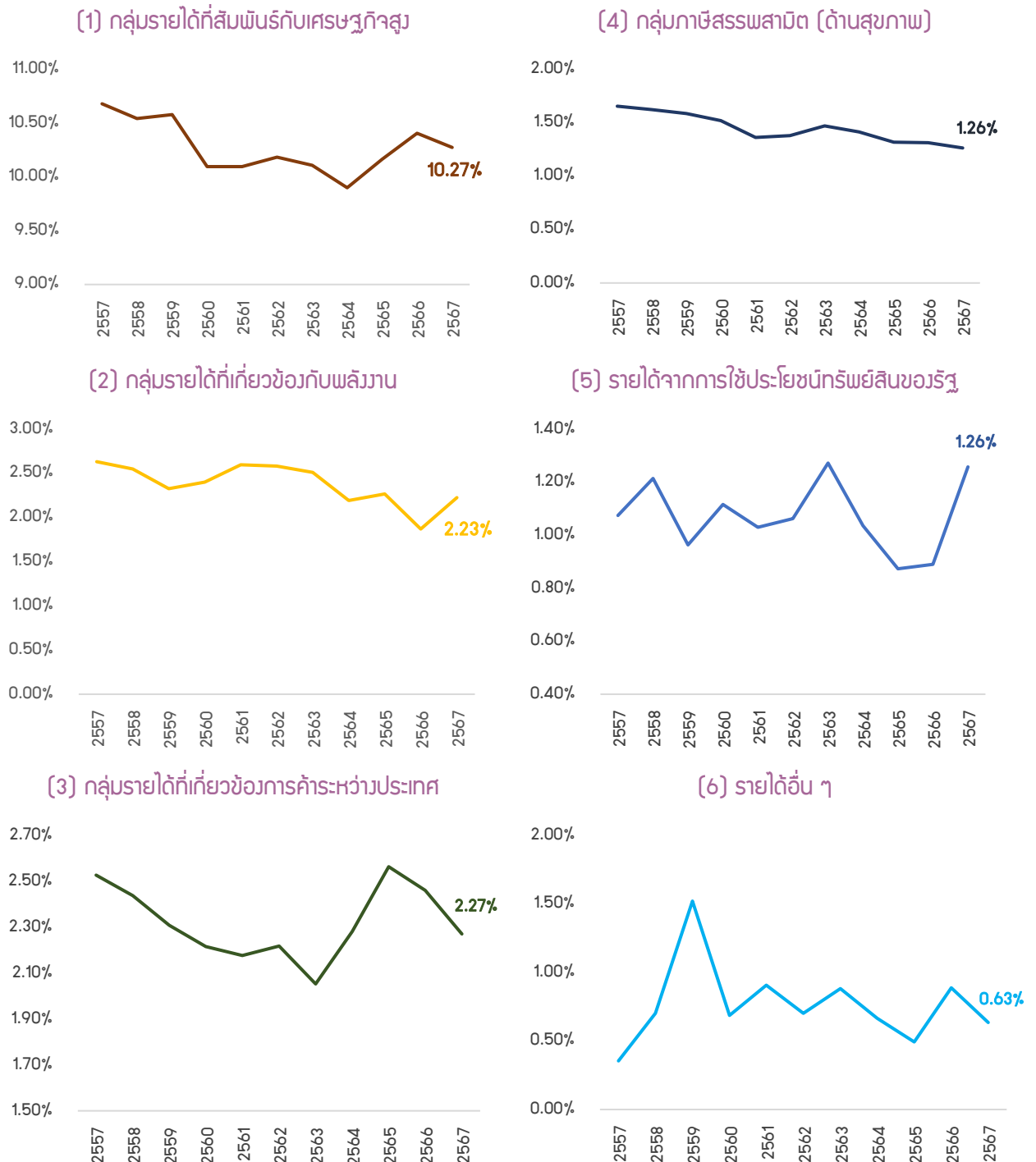
⁶ ประกอบด้วย ภาษีเบียร์ ภาษีสุรา ภาษียาสูบ และภาษีเครื่องดื่ม

⁷ ประกอบด้วย ภาษีการรับมรดก รายได้นำส่งของส่วนราชการอื่น (ไม่รวมสัมปทานปิโตรเลียม) และอื่น ๆ

⁸ รายได้พิเศษของส่วนราชการอื่น ปีงบประมาณ 2566 จำนวน 65,067 ล้านบาท และรายได้พิเศษของส่วนราชการอื่น ปีงบประมาณ 2567 จำนวน 33,681 ล้านบาท ประกอบด้วย การนำส่งเงินเหลือจ่ายจากเงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 จำนวน 11,000 ล้านบาท การนำส่งเงินส่วนเกินจากการจำหน่ายพันธบัตรจากการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 10,814 ล้านบาท เงินคงเหลือจากการดำเนินการตามภารกิจคงค้างของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย จำนวน 10,000 ล้านบาท และการนำส่งสภาพคล่องส่วนเกินของทุนหมุนเวียน จำนวน 1,867 ล้านบาท

และรายได้นำส่งของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้สัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 0.63 ลดลงต่ำสุดในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา รองจากปีงบประมาณ 2565

แผนภาพที่ 1.3 แนวโน้มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP แบ่งตามกลุ่ม (ปีงบประมาณ)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1.3 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายจ่าย

1.3.1 กรอบวงเงินและการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 (งปม. รายจ่ายฯ) มีจำนวน 3,602,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 13.09 โดยมีวงเงินรายจ่ายลงทุนตามเอกสารงบประมาณอยู่ที่ 807,681 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 17.14 จากปีงบประมาณก่อนหน้า คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22.42 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย และเป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 ของ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ (ตารางที่ 1.2) ทั้งนี้ หากไม่รวมรายจ่ายลงทุนสำหรับงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจและสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจ จำนวน 97,600 ล้านบาท จะส่งผลให้รายจ่ายลงทุนอยู่ที่ 710,081 ล้านบาท

ตารางที่ 1.2 โครงสร้างงบประมาณ (ปีงบประมาณ)

หน่วย: ล้านบาท

	2565	2566	2567 (รวมงบเพิ่มเติม)
รวมเงิน งบม. รายจ่ายฯ	3,100,000	3,185,000	3,602,000
% yoy	(5.66)	2.74	13.09
รวมเงินกู้ยืมจากตลาด	700,000	695,000	805,000
% รวมเงิน งบม. รายจ่ายฯ	22.58	21.82	22.35
รายจ่ายลงทุน	611,933*	689,480	807,681
% yoy	(5.76)	12.67	17.14
% รวมเงิน งบม. รายจ่ายฯ	19.74	21.65	22.42

ที่มา: เอกสารงบประมาณ

หมายเหตุ: * รายจ่ายลงทุนที่รัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ตั้งไว้ อยู่ที่ 624,340 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.14 ของรวมเงิน งบม. รายจ่ายฯ

สำหรับการเบิกจ่ายงบประมาณในส่วนของ งปม. รายจ่ายฯ มีจำนวนอยู่ที่ 3,395,967 ล้านบาท⁹ คิดเป็นร้อยละ 94.28 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย โดยมีอัตราการใช้จ่าย อยู่ที่ร้อยละ 101.92 ในขณะที่หากพิจารณาการเบิกจ่ายงบประมาณรวมของรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเหลือปี พบว่า มีการเบิกจ่ายงบประมาณรวมทั้งสิ้น 3,542,397 ล้านบาท ขยายตัวจากปีงบประมาณก่อนร้อยละ 8.58 โดยในส่วนของรายจ่ายลงทุนมีการเบิกจ่ายรวมทั้งสิ้น 687,611 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อนร้อยละ 13.02 (ตารางที่ 1.3)

⁹ ไม่รวมการเบิกจ่ายรายจ่ายชำระดอกเบี้ยที่เบิกใช้จากเงินคงคลัง จำนวน 39,719 ล้านบาท

ตารางที่ 1.3 การเบิกจ่ายงบประมาณ (ปีงบประมาณ)

หน่วย: ล้านบาท

	2565	2566	2567
การเบิกจ่ายรายจ่ายประจำปี	2,932,563	3,088,435	3,395,967
อัตราการเบิกจ่าย (%)	94.60	96.97	94.28
รายจ่ายประจำ	2,516,574	2,610,245	2,829,329
อัตราการเบิกจ่าย (%)	99.25	101.60	101.14
รายจ่ายลงทุน	415,990	478,190	566,638
อัตราการเบิกจ่าย (%)	73.72	77.66	70.44
การเบิกจ่ายรายจ่ายเหลือปี	213,678	173,958	146,430
อัตราการเบิกจ่าย (%)	90.20	91.48	92.37
รายจ่ายประจำ	64,268	43,740	25,457
อัตราการเบิกจ่าย (%)	93.23	93.74	93.63
รายจ่ายลงทุน	149,410	130,218	120,973
อัตราการเบิกจ่าย (%)	88.96	90.74	92.11
การเบิกจ่ายงบประมาณรวมทั้งหมด	3,146,241	3,262,393	3,542,397
อัตราการเบิกจ่าย (%)	94.29	96.66	94.20
รายจ่ายประจำ	2,580,841	2,653,984	2,854,786
อัตราการเบิกจ่าย (%)	99.09	101.46	101.06
รายจ่ายลงทุน	565,400	608,408	687,611
อัตราการเบิกจ่าย (%)	77.21	80.13	73.48

ที่มา: กรมบัญชีกลาง (ระบบฐานข้อมูล GFMS)

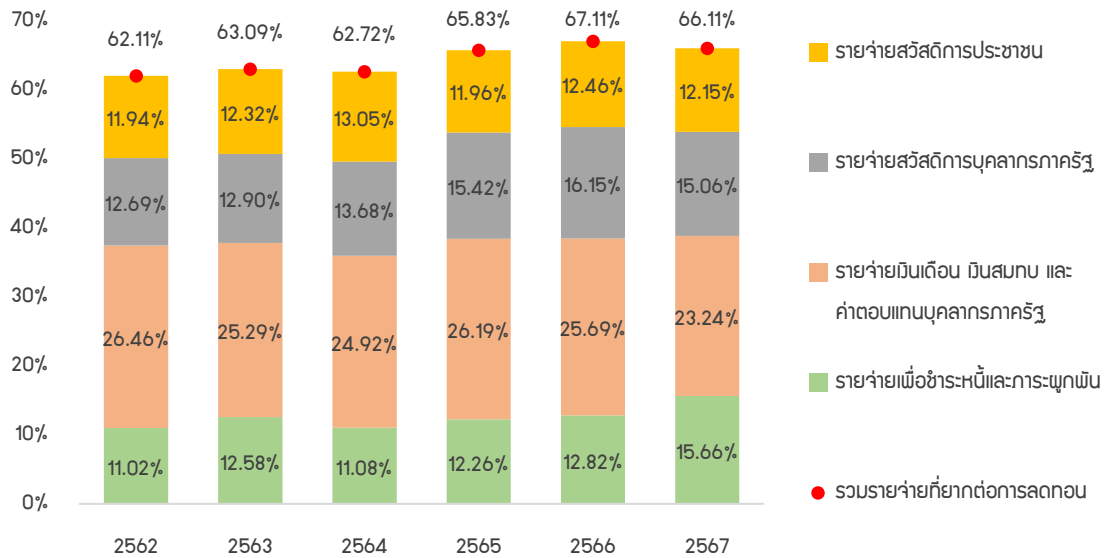
หมายเหตุ: ยังไม่รวมรายจ่ายดอกเบี้ยที่เบิกใช้จากเงินคงคลังในส่วนที่ได้รับจัดสรรไม่พอ จำนวน 1,819 8,898 และ 39,719 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2565 - 2567

1.3.2 แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน¹⁰

ในปีงบประมาณ 2567 มีรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนรวมอยู่ที่ 2,381,202 ล้านบาท ปรับตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.40 จากปีงบประมาณ 2566 โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพัน จากรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังและการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายชำระดอกเบี้ย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จาก งปม. รายจ่ายฯ ที่ขยายตัวในระดับสูงที่ร้อยละ 13.09 จากปีก่อน ส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนในปีงบประมาณ 2567 ลดลงเล็กน้อยจากปีก่อน อยู่ที่ร้อยละ 66.11 ของ งปม. รายจ่ายฯ จากร้อยละ 67.16 ในปีงบประมาณ 2566 (แผนภาพที่ 1.4) โดยมีรายละเอียดของรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนแต่ละประเภท ดังนี้

¹⁰ รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนภายใต้รายงานความเสี่ยงทางการคลังฉบับนี้ จะมุ่งเน้นไปที่ภาระผูกพันที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้ตามนโยบายของรัฐบาล โดยอาจเป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือสัญญาต่าง ๆ รวมไปถึงอาจเกิดจากแรงกดดันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปจัดการดูแล

แผนภาพที่ 1.4 แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน



ที่มา: เอกสารงบประมาณ รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(1) รายจ่ายเพื่อชำระหนี้และการผูกพัน¹¹ ในปีงบประมาณ 2567 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 564,034 ล้านบาท¹² เพิ่มขึ้นร้อยละ 38.16 จากปีงบประมาณก่อน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.66 ของ งบประมาณ. รายจ่ายฯ แนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุสำคัญจากรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลัง จำนวน 118,361 ล้านบาท การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายชำระดอกเบี้ย และมีรายจ่ายจากภาระผูกพันในการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตาม พ.ร.ก. Soft Loan และ พ.ร.ก. พื้นฟูฯ (ตารางที่ 1.4)

¹¹ ประกอบด้วย (1) รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ (2) รายจ่ายชำระดอกเบี้ย (รวมหนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระทั้งหมด) (3) รายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้จากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ (รายจ่าย ม. 28ฯ) (4) รายจ่ายเพื่อชดเชยการใช้เงินคงคลัง (รายจ่ายชดเชยเงินคงคลัง รายจ่ายชดเชยทุนสำรองจ่าย และรายจ่ายชดเชยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน) และ (5) รายจ่ายจากการดำเนินการตาม พ.ร.ก. Soft Loan และ พ.ร.ก. พื้นฟูฯ

¹² รวมรายจ่ายดอกเบี้ยที่เบิกใช้จากเงินคงคลังในส่วนที่ได้รับจัดสรรไม่พอ จำนวน 39,719 ล้านบาท ไปด้วยแล้ว

ตารางที่ 1.4 รายจ่ายเพื่อชำระหนี้และการผูกพันจากการดำเนินงานนโยบายในอดีต (ปีงบประมาณ)

หน่วย: ล้านบาท

	2565	2566	2567
รายจ่ายชำระหนี้ต้น	100,000	100,000	118,320
% ววเงิน งบประมาณ. รายจ่ายฯ	3.23	3.14	3.28
รายจ่ายชำระดอกเบี้ย (รวมหนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระทั้งหมด)	199,450*	215,516*	267,779*
% ววเงิน งบประมาณ. รายจ่ายฯ	6.43	6.77	7.43
รายจ่าย ม. 281	82,696	119,389**	81,658
% ววเงิน งบประมาณ. รายจ่ายฯ	2.67	3.74	2.27
รายจ่ายชดใช้วินคคส	597	-	118,361
% ววเงิน งบประมาณ. รายจ่ายฯ	0.02	-	3.29
รายจ่ายชดใช้ทุนสำรองจ่าย	24,979	-	-
% ววเงิน งบประมาณ. รายจ่ายฯ	0.81	-	-
รายจ่าย พ.ร.ก. ฟื้นฟู	-	-	1,780
% ววเงิน งบประมาณ. รายจ่ายฯ	-	-	0.05
รายจ่าย พ.ร.ก. Soft Loan	-	-	1,453
% ววเงิน งบประมาณ. รายจ่ายฯ	-	-	0.04
รวมรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และการผูกพัน	379,935***	408,256***	564,034***
% yoy	4.38	7.45	38.16
% งบประมาณ. รายจ่ายประจำปี	12.26	12.82	15.66

ที่มา: เอกสารงบประมาณ

หมายเหตุ: * รวมรายจ่ายดอกเบี้ยที่เบิกใช้จากวินคคสในส่วนที่ได้รับจัดสรรไปพอ จำนวน 1,819 8,898 และ 39,719 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2565 - 2567

** รวมวงเงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพิ่มขึ้นจำนวน 14,972.42 ล้านบาท

*** หักรายจ่ายชำระหนี้โครงการจำนำพืชผลการเกษตรขึ้นบัญชีอยู่ในรายจ่ายชำระหนี้ต้นและรายจ่าย ม. 281

(2) รายจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ¹³ ในปีงบประมาณ 2567 มีจำนวนรวมอยู่ที่ 837,155 ล้านบาท¹⁴ ขยายตัวร้อยละ 2.33 จากปีงบประมาณก่อน ตามผลของการปรับอัตราเงินเดือนและบรรจุของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.24 ของ งบประมาณรายจ่ายฯ แนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง

(3) รายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ¹⁵ ในปีงบประมาณ 2567 มีจำนวนรวมอยู่ที่ 542,535 ล้านบาท¹⁶ ขยายตัวในอัตราที่ชะลอลงจากในช่วงอดีตที่ผ่านมาที่ร้อยละ 5.45 จากปีงบประมาณก่อน ทั้งนี้ รายจ่ายดังกล่าวคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.06 ของ งบประมาณรายจ่ายฯ ลดลงเล็กน้อยจากปีงบประมาณ 2566 ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากวงเงิน งบประมาณรายจ่ายฯ ที่ขยายตัวสูง แต่หากเปรียบเทียบกับอดีตที่ผ่านมา

¹³ ประกอบด้วย รายจ่ายบุคลากรภาครัฐ เงินเดือนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ และเงินสมทบลูกจ้างประจำ

¹⁴ รวมการเบิกจ่ายงบบุคลากรเกินจากที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากเงินคงคลัง จำนวน 17,082 ล้านบาท ไว้ด้วยแล้ว

¹⁵ ประกอบด้วย (1) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (2) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (3) เงินสำรองเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และ (4) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ

¹⁶ รวมการเบิกจ่ายงบประมาณเกินจากที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากเงินคงคลัง จำนวน 66,258 ล้านบาท แบ่งเป็น (1) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (2) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และ (3) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ จำนวน 23,944 42,127 และ 187 ล้านบาท ตามลำดับ ไว้ด้วยแล้ว

สัดส่วนรายจ่ายดังกล่าวต้องบประมาณยังอยู่ในระดับสูงตามการเข้าสู่สังคมสูงอายุที่ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลและเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

(4) รายจ่ายสวัสดิการสำหรับประชาชน¹⁷ ในปีงบประมาณ 2567 มีจำนวนรวมอยู่ที่ 437,478 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 10.27 จากปีงบประมาณก่อน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.15 ของ งบประมาณ รายจ่ายฯ อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับในช่วงที่ผ่านมา ทั้งนี้ รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่สังคมสูงอายุ ได้แก่ เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินอุดหนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพิ่มขึ้นในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง

1.4 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านหนี้

1.4.1 ดุลการคลังและระดับหนี้สาธารณะ

จากผลการจัดเก็บรายได้และการเบิกจ่ายงบประมาณดังกล่าวในข้อ 1.2 - 1.3 ส่งผลให้ ในปีงบประมาณ 2567 รัฐบาลขาดดุลงบประมาณ อยู่ที่ 784,437 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.22 ต่อ GDP ซึ่งหากรวมรายจ่ายรัฐบาลที่มีแหล่งเงินจากเงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19^๑) และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19^๒ เพิ่มเติม) แล้ว รัฐบาลจะขาดดุลการคลังรวมอยู่ที่ 802,333 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.32 ต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณที่ผ่านมา และยังคงอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับช่วงสถานการณ์ปกติ (ตารางที่ 1.5 และแผนภาพที่ 1.5)

ตารางที่ 1.5 แนวโน้มดุลการคลัง (ปีงบประมาณ)

หน่วย: ล้านบาท

	2565	2566	2567
(1) รายได้	2,531,656	2,666,819	2,797,679
(2) รายจ่าย	3,148,060*	3,271,291*	3,582,116*
(3) ดุลงบประมาณ [(1)-(2)]	(616,404)	(604,472)	(784,437)
(4) รายจ่ายวินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ	394,132	54,463	17,896
(5) ดุลรัฐบาล [(3)-(4)]	(1,010,536)	(658,935)	(802,333)

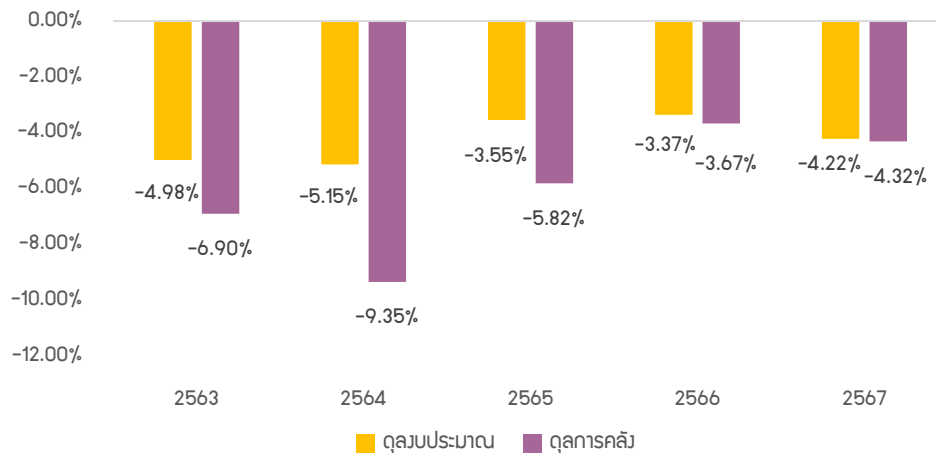
ที่มา: กรมบัญชีกลาง (รายจ่าย) และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (รายได้)

หมายเหตุ: * รวมรายจ่ายดอกเบี้ยที่เบิกใช้จากวินกู้ในส่วนที่ได้รับจัดสรรไปพอ จำนวน 1,819 8,898 และ 39,719 ล้านบาท

ในปีงบประมาณ 2565 2566 และ 2567 ตามลำดับ

¹⁷ ประกอบด้วย (1) เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ยยังชีพผู้พิการ เงินเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ (2) เงินช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูบุตร ค่าอาหารกลางวัน และอาหารเสริม (นม) โรงเรียน และ (3) เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้กับกองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนผู้สูงอายุ และกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม (กองทุนประชารัฐฯ)

แผนภาพที่ 1.5 แนวโน้มสัดส่วนดุลการคลังต่อ GDP (ปีงบประมาณ)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

เพื่อรองรับการขาดดุลการคลังดังกล่าว ในปีงบประมาณ 2567 รัฐบาลมีการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 583,000 ล้านบาท ต่ำกว่ากรอบวงเงินกู้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีการพักวงเงินกู้เหลือปี (2566 - 2567) จำนวน 50,356 ล้านบาท มีวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลที่มีการลงนามในสัญญาแล้วยืมแล้ว แต่ยังไม่มีการเบิกใช้ในปีงบประมาณ 2567 จำนวน 97,000 ล้านบาท และวงเงินที่ขยายระยะเวลาการกู้ออกไปในปีงบประมาณ 2568 จำนวน 145,000 ล้านบาท ในขณะที่มีการชำระคืนเงินต้น (เฉพาะหนี้รัฐบาล) อยู่ที่ 88,740 ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลมีการกู้เงิน (สุทธิ) อยู่ที่ 591,260 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.21 ต่อ GDP (ตารางที่ 1.6)

ตารางที่ 1.6 การกู้เงินเพื่อชดเชยดุลการคลัง

หน่วย: ล้านบาท

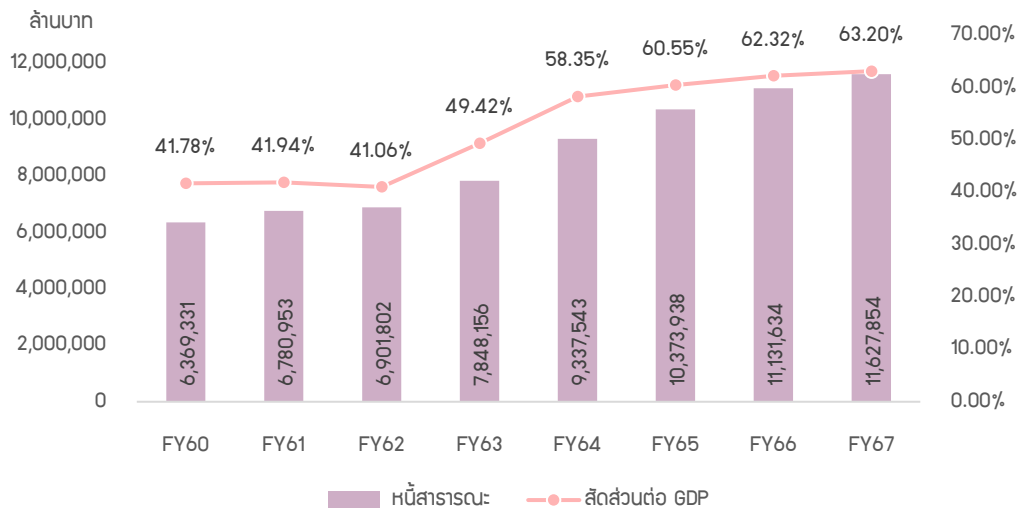
	2565	2566	2567
กรอบวงเงินกู้ตามกฎหมาย	700,000	717,000	855,056
วงเงินกู้ชดเชยขาดดุล (ตามกฎหมาย รม.ฯ)	700,000	695,000	805,000
วงเงินกู้เหลือปี	-	-	40,000
วงเงินกู้กรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้	-	22,000	10,056
เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล (กู้จริง)	681,184	624,644	583,000
เงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ**	381,151	10,206	-
รายจ่ายชำระคืนเงินต้น (เฉพาะของรัฐบาล)	66,482	69,630	88,740
การกู้เงินสุทธิของรัฐบาล	995,853	565,220	494,260
% GDP FY	5.81	3.16	2.69

ที่มา: กรมบัญชีกลาง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: * พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19 และ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19 เพิ่มเติม

ระดับหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567 มีจำนวน 11,627,853.54 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 63.20 ต่อ GDP ยังอยู่ภายใต้กรอบที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดให้ไม่เกินร้อยละ 70¹⁸ แต่เพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่องจากร้อยละ 60.55 และ 62.32 ต่อ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 และ 2566 ตามลำดับ จากการเพิ่มขึ้นของเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เป็นสำคัญ (แผนภาพที่ 1.6)

แผนภาพที่ 1.6 แนวโน้มของหนี้สาธารณะ



1.4.2 โครงสร้างหนี้สาธารณะ

ความเสี่ยงของโครงสร้างหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567 ยังอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ภายใต้การวิเคราะห์และติดตามอย่างใกล้ชิด โดยหนี้สาธารณะในส่วนที่รัฐบาลรับภาระโดยตรงมีจำนวนทั้งสิ้น 9,866,251.13 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 84.85 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 53.73 ต่อ GDP โดยมีสัดส่วนภาระดอกเบี้ยของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ในระยะปานกลางอยู่ที่ร้อยละ 9.59 อยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้และอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ภายใต้สถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน

นอกจากนี้ (1) ความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน อยู่ในระดับที่ต่ำมาก โดยมีสัดส่วนของหนี้ต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 1.05 โดยเป็นหนี้ต่างประเทศที่ปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนแล้วเกือบทั้งหมด (2) ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย อยู่ในระดับต่ำ โดยมีต้นทุนการกู้เงินเฉลี่ยร้อยละ 2.85 ต่อปี ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.67 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2566 โดยร้อยละ 86.50 ของหนี้สาธารณะเป็นหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ และ (3) ความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ อยู่ในระดับต่ำ โดยอายุคงเหลือเฉลี่ยจนกว่าจะครบกำหนด (Average Time to Maturity: ATM) ของหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567 อยู่ที่ 9 ปี 2 เดือน ปรับตัวยาวขึ้นเมื่อเทียบกับ 2 ปีที่ผ่านมา (ตารางที่ 1.7)

¹⁸ ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 กันยายน 2564

ตารางที่ 1.7 แนวโน้มความเสียหายหนี้สาธารณะ

	ก.ย. 2564	ก.ย. 2565	ก.ย. 2566	ก.ย. 2567
การดอกเบี้ยของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้	7.92	8.29	8.31	9.59
ต้นทุนการกู้ยืมเฉลี่ย (ร้อยละ)	2.43	2.37	2.67	2.85
สัดส่วนหนี้ต่ออัตราดอกเบี้ยคงที่	82.81	83.97	84.75	86.50
สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด (ร้อยละ)	1.80	1.71	1.42	1.05
อายุเฉลี่ยของหนี้ยาวกว่าจะครบกำหนด	9 ปี 1 เดือน	8 ปี 9 เดือน	8 ปี 9 เดือน	9 ปี 2 เดือน

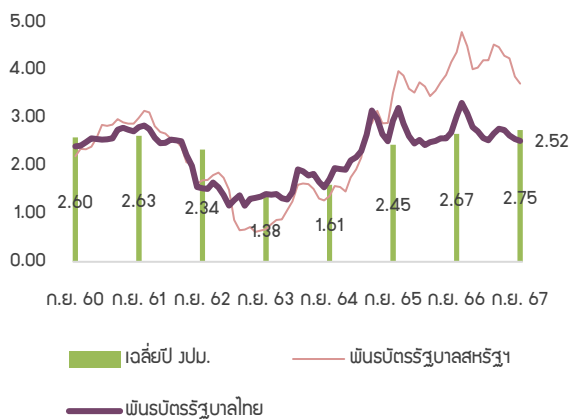
ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

1.4.3 ตลาดตราสารหนี้ภาครัฐ

อัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลไทยอายุ 10 ปี มีค่าเฉลี่ยในปีงบประมาณ 2567 อยู่ที่ร้อยละ 2.75 ปรับตัวเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปีก่อน (แผนภาพที่ 1.7) จากส่วนต่างของอัตราผลตอบแทนระหว่างพันธบัตรรัฐบาลไทยกับสหรัฐอเมริกาที่ยังคงมีอยู่ อย่างไรก็ตาม แม้แรงกดดันดังกล่าวจะเริ่มปรับตัวลดลงจากการปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายของ Fed (แผนภาพที่ 1.8) ในขณะที่ความน่าเชื่อถือของพันธบัตรรัฐบาลไทยยังคงอยู่ในระดับน่าลงทุน โดยมีมุมมอง (Outlook) อยู่ในระดับมีเสถียรภาพ (Stable) (ตารางที่ 1.8)

แผนภาพที่ 1.7

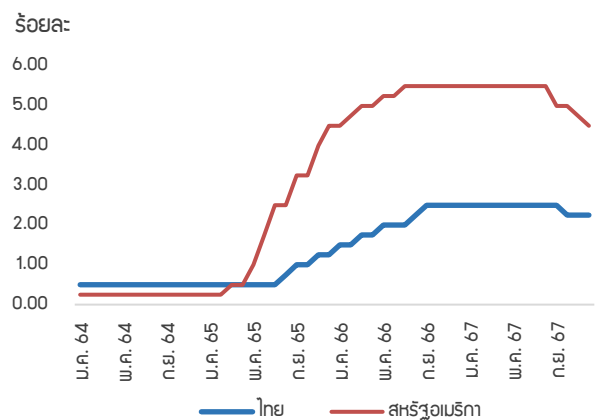
แนวโน้มอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย อายุ 10 ปี



ที่มา: สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย และ US Treasury Department

แผนภาพที่ 1.8

แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยนโยบายของไทยและสหรัฐอเมริกา



ที่มา: คณะกรรมการนโยบายการเงิน และธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา

ตารางที่ 1.8

การเปลี่ยนแปลงของอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย

	Moody's	S&P's	Fitch
อันดับ มุมมอง (ปรับ ณ วันที่)	Baa1 Positive (25 ก.ค. 2562)	BBB+ Positive (11 ส.ค. 2562)	BBB+ Positive (19 ก.ค. 2562)
อันดับ มุมมอง (ปรับ ณ วันที่)	Baa1 Stable (21 เม.ย. 2563)	BBB+ Stable (13 เม.ย. 2563)	BBB+ Stable (17 มี.ค. 2563)

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

1.5 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

ในปีงบประมาณ 2567 รัฐบาลขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น 24,955 ล้านบาท โดย (1) ภาครัฐงบประมาณขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น 79,174 ล้านบาท ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการเบิกใช้เงินคงคลังสำหรับรายจ่ายที่ตั้งไว้ไม่เพียงพอ จำนวน 123,541 ล้านบาท¹⁹ ในขณะที่ (2) บัญชีเงินกู้กฎหมายเฉพาะ ขาดดุลเงินสด จำนวน 17,896 ล้านบาท จากการเบิกจ่ายเงินโครงการภายใต้ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19^๒ เพิ่มเติม และ (3) ภาคอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐงบประมาณและบัญชีเงินกู้กฎหมายเฉพาะ เกินดุลเงินสด จำนวน 72,115 ล้านบาท โดยมีสาเหตุหลักมาจากเงินฝากของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติและกองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย

จากปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้ระดับเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567 ลดลงอยู่ที่ 514,101 ล้านบาท (ตารางที่ 1.9) คิดเป็นสัดส่วนอยู่ที่ 0.14 เท่าของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับอดีตที่ผ่านมา (แผนภาพที่ 1.9) ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2567 มีการเบิกใช้เงินคงคลังสำหรับรายจ่ายที่ งบม. รายจ่ายฯ ตั้งไว้ไม่เพียงพอ จำนวน 123,541 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังในส่วนดังกล่าวในปีงบประมาณ 2569 ต่อไป

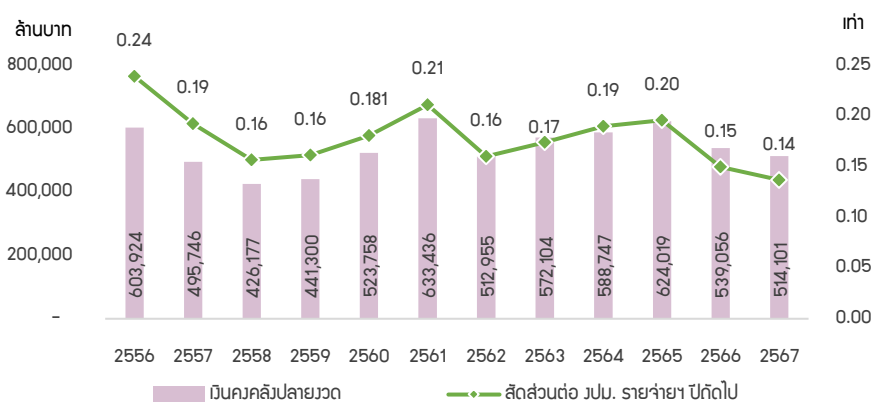
ตารางที่ 1.9 แนวโน้มและปัจจัยผลกระทบต่อวินคล้ม (ปีงบประมาณ)

	หน่วย: ล้านบาท		
	2565	2566	2567
วินคล้มต้นงวด	588,747	624,019	539,056
ดุลเงินสดภาครัฐงบประมาณ	111,516	18,639	(79,174)
ดุลเงินสดบัญชีวินคล้มกฎหมายเฉพาะ*	(12,817)	(44,257)	(17,896)
ดุลเงินสดนอกภาครัฐงบประมาณ	(63,427)	(59,345)	72,115
ดุลเงินสดรวม	35,272	(84,963)	(24,955)
วินคล้มปลายงวด	624,019	539,056	514,101

ที่มา: กรมบัญชีกลาง รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: * พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19^๒ และ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19^๒ เพิ่มเติม

แผนภาพที่ 1.9 แนวโน้มระดับวินคล้ม (ปีงบประมาณ)



ที่มา: กรมบัญชีกลาง รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

¹⁹ ประกอบด้วย การเบิกใช้เงินคงคลังสำหรับรายจ่ายที่ตั้งไว้ไม่พอ รวม 123,060 ล้านบาท และสำหรับการจำหน่ายเหรียญกษาปณ์ถอนคืนและเหรียญกษาปณ์ชำรุด จำนวน 481 ล้านบาท

บทที่ 2 มุมมองความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต

2.1 ภาพรวมแนวโน้มความเสี่ยงทางการคลังระยะปานกลาง

หากพิจารณาฐานะการคลังในปีงบประมาณ 2568 และแผนการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Framework: MTFF) ปีงบประมาณ 2569 - 2572 (ตารางที่ 2.1) พบว่า แนวโน้มความเสี่ยงทางการคลังในระยะปานกลางยังมีประเด็นที่ต้องติดตามและประเมินความเสี่ยงอย่างใกล้ชิด ดังนี้

ตารางที่ 2.1 MTFF 2569 - 2572

หน่วย: ล้านบาท

ฐานะการคลัง					
	FY 2568	FY 2569	FY 2570	FY 2571	FY 2572
รายได้	2,887,000	2,920,600	3,096,400	3,244,100	3,389,700
%yoy	3.6	1.2	6.0	4.8	4.5
%GDP	15.0	14.5	14.8	14.9	14.9
รายจ่าย	3,752,700	3,780,600	3,855,000	3,966,000	4,093,000
%yoy	4.2	0.7	2.0	2.9	3.2
%GDP	19.4	18.8	18.5	18.2	18.0
ดุลงบประมาณ	(865,700)	(860,000)	(758,600)	(721,900)	(703,300)
%GDP	(4.48)	(4.28)	(3.63)	(3.32)	(3.10)
%จปม. รายจ่ายฯ	(23.07)	(22.75)	(19.68)	(18.20)	(17.18)
เงินเดือนข้าราชการ	870,620	877,080	894,360	920,112	949,576
ส่วนต่าง	4,920	17,080	135,760	198,212	246,276
ส่วนต่าง (%รายได้)	0.17	0.58	4.38	6.11	7.27
หนี้สาธารณะ	12,605,834	13,461,963	14,242,312	14,983,098	15,642,927
%GDP*	65.56	67.34	68.52	69.25	69.32

ที่มา: สำนักงบประมาณการคลัง

หมายเหตุ: *สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เป็น GDP ตามปีงบประมาณ

ประมาณการเศรษฐกิจ					
	2568	2569	2570	2571	2572
GDP (ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)	19,310.0	20,082.4	20,885.7	21,742.0	22,676.9
GDP (CMV, %yoy)	2.8	2.8	2.8	2.8	3.0
GDP Deflator	1.0	1.2	1.2	1.3	1.3
อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อดอลลาร์ สรอ.)	35.0	34.0	34.0	34.0	34.0
ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล)	80.0	75.0	75.0	75.0	75.0

ที่มา: สำนักวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ประมาณการ ณ เดือนธันวาคม 2567)

2.1.1 ความเสี่ยงด้านรายได้ ในปีงบประมาณ 2568 และระยะปานกลางมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยในปีงบประมาณ 2568 อาจมีปัจจัยกดดันจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดรถยนต์ ผลกระทบจากการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ในปีก่อน การดำเนินมาตรการ VOA และประมาณการเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงกว่าที่ประมาณการไว้ ทั้งนี้ GDP ณ ราคาประจำปีที่ตลาดเคลื่อนไปทุกร้อยละ 1 ราคาน้ำมันดิบโลกที่เปลี่ยนแปลงไปทุก 10 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล และค่าเงินบาทที่เปลี่ยนแปลงไปทุก 1 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเทียบกับสมมติฐานในการจัดทำประมาณการรายได้ จะส่งผลกระทบต่อผลการจัดเก็บร้อยละ 0.85 0.74 และ 0.62 ของประมาณการรายได้ ตามลำดับ (ตารางที่ 2.2) สำหรับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเมื่อเทียบกับ GDP ในระยะปานกลาง คาดว่าอยู่ในช่วงร้อยละ 14.50 - 15 โดยยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต และอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศเกิดใหม่ (Emerging Economies) (แผนภาพที่ 2.1)

ตารางที่ 2.2

การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของประมาณการรายได้

ต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจ

	ผลกระทบต่อ ประมาณการรายได้ (ร้อยละ)
GDP ณ ราคาประจำปี (ร้อยละ 1)	0.85
ราคาน้ำมันดิบโลก (10 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล)	0.74
อัตราแลกเปลี่ยน (1 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ)	0.62

ที่มา: สำนักงบประมาณการคลัง

แผนภาพที่ 2.1

สัดส่วนรายได้รวมภาครัฐ (General Government)

ต่อ GDP ของกลุ่มประเทศเกิดใหม่ ปี 2567

ค่าเฉลี่ยทั้งหมด	27.0
ค่าเฉลี่ยเอเชีย	24.4
<i>ประเทศไทย</i>	<i>20.9</i>
ค่าเฉลี่ยยุโรป	35.0
ค่าเฉลี่ยลาตินอเมริกา	29.6
ค่าเฉลี่ย MENA	29.0
ค่าเฉลี่ย G20	27.0

ที่มา: IMF Fiscal Monitor 2024 October

2.1.2 ความเสี่ยงด้านรายจ่าย ในปีงบประมาณ 2568 มีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้นจากสัดส่วนรายจ่ายค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐที่ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง และรายจ่ายชำระหนี้และภาระผูกพันที่ปรับตัวลดลงเนื่องจากการไม่มีรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ในระยะปานกลางรัฐบาลอาจมีความเสี่ยงจากรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันที่มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญตามระดับหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้น รวมถึงภาระรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังจากการตั้งงบประมาณบางรายการไว้ไม่เพียงพอ ในขณะที่สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการยังคงปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และแรงกดดันจากสังคมในการจัดสรรสวัสดิการเพิ่มเติม โดยเฉพาะในส่วนของหลักประกันด้านสุขภาพที่รัฐบาลได้มีนโยบายปรับเพิ่มงบประมาณรายหัวและเพิ่มรายการสิทธิประโยชน์ ซึ่งส่งผลให้งบประมาณที่ต้องจัดสรรให้กับกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในปีงบประมาณ 2569 เป็นต้นไป เพิ่มสูงขึ้นจากฐานเดิม²⁰ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังมีปัจจัยบวกส่วนหนึ่งจากรายจ่ายเงินสำรองเข้า กบข. ที่คาดว่าจะปรับตัวลดลงในปีงบประมาณ 2569²¹ เป็นต้นไปเช่นกัน

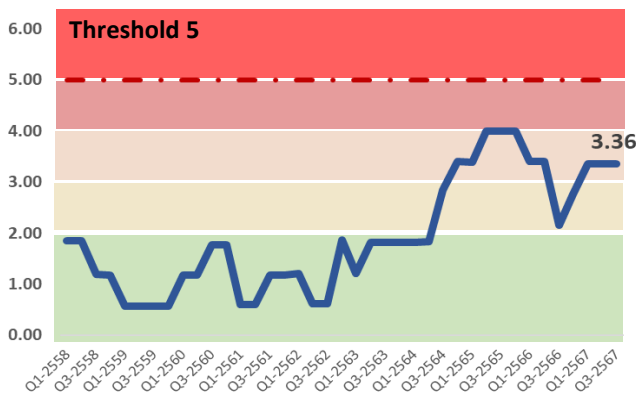
²⁰ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2568 มีมติเห็นชอบงบประมาณสำหรับงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 จำนวน 265,296 ล้านบาท (งบประมาณสำหรับกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ รวมเงินเดือน) เพิ่มขึ้นจากปีก่อน (236,387 ล้านบาท) ร้อยละ 12.2

²¹ มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้รัฐตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นรายปีเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปีเข้าบัญชีเงินสำรองทุกปีจนกว่าเงินสำรองเงินกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าว จะมีจำนวนสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปี หลังจากนั้นให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้เงินสำรอง เงินกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าวระดับสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการในแต่ละปี ทั้งนี้ คาดว่าในปีงบประมาณ 2569 เงินสำรอง เงินกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าว จะมีจำนวนสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปี

2.1.3 ความเสี่ยงด้านหนี้ ในปีงบประมาณ 2568 และแนวโน้มระยะปานกลางมีความเปราะบางเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต โดย (1) ประเมินการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่องอยู่ที่ร้อยละ 69.32 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2572 ตามระดับการขาดดุลงบประมาณที่ยังอยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง กดดันให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.37 ต่อปี สูงกว่าปัจจัยบวกเชิงโครงสร้างที่มาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ช่วยให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ลดลงเฉลี่ยร้อยละ 2.70 ต่อปี ในขณะที่ยังมีปัจจัยอื่น (ประกอบด้วย หนี้รัฐวิสาหกิจ หนี้ FIDF และหนี้หน่วยงานของรัฐอื่น) ที่รวมแล้วทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้น เฉลี่ยร้อยละ 0.53 ต่อปี และ (2) ดัชนีเตือนภัยทางการคลัง ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2567 มีค่าอยู่ที่ 3.36 (จากระดับขีดเตือนภัยที่ค่า 5) (**แผนภาพที่ 2.2**) ส่งสัญญาณให้รัฐบาลระมัดระวังการดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณสูงต่อเนื่องเป็นไตรมาสที่ 14 โดยมีตัวบ่งชี้ที่แสดงค่าผิดปกติ ได้แก่ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ รายได้รัฐบาล ดุลการคลัง หนี้รัฐบาล ราคาน้ำมันดิบ และอัตราแลกเปลี่ยน สะท้อนถึงความเปราะบางของภาคการคลัง ทั้งจากฐานะการคลังของรัฐบาล และอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลที่อาจยังมีแรงกดดันจากปัจจัยภายนอก รวมถึงความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจและแรงกดดันในการบรรเทาผลกระทบจากราคาพลังงานที่ยังมีอยู่ อย่างไรก็ตาม ตลาดการเงินภายในประเทศยังคงอยู่ในระดับแข็งแกร่ง ประกอบกับเงินสำรองระหว่างประเทศยังอยู่ในระดับสูง ทำให้มีกันชนรองรับความผันผวนจากปัจจัยภายนอกประเทศได้ ส่งผลให้หากมีความจำเป็นรัฐบาลยังคงมีสภาพคล่องในการกู้ยืมเงินภายใต้ต้นทุนที่ยอมรับได้ (**แผนภาพที่ 2.3 และ 2.4**)

แผนภาพที่ 2.2

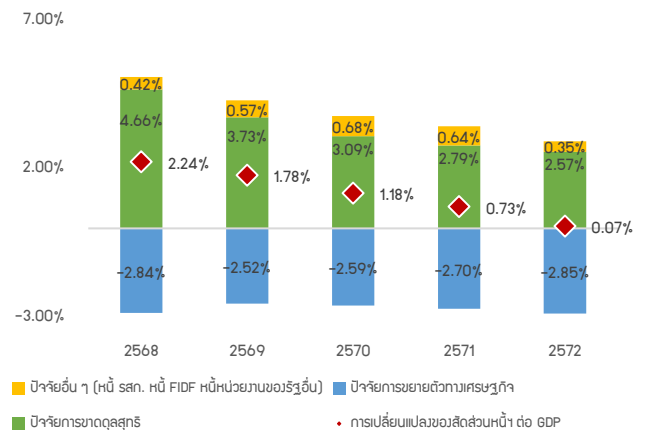
ดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลัง



ที่มา: สำนักงบประมาณ

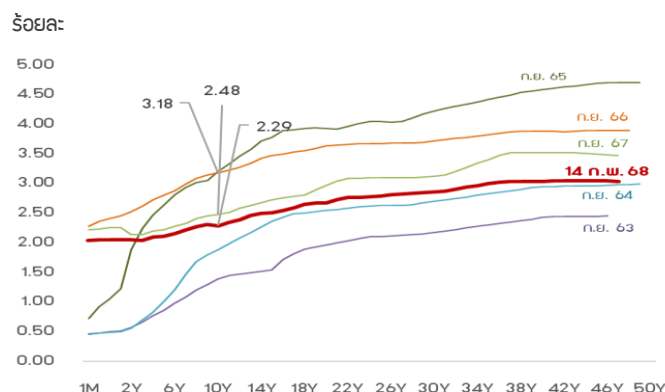
แผนภาพที่ 2.3

ปัจจัยที่ส่งผลต่อสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP



ที่มา: สำนักงบประมาณ

แผนภาพที่ 2.4 เส้นอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย



ที่มา: สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย

2.1.4 ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ในปีงบประมาณ 2568 และแนวโน้มระยะปานกลางอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ภายใต้การติดตามและบริหารจัดการอย่างใกล้ชิด โดยในปีงบประมาณ 2568 มีประเด็นความเสี่ยงจาก (1) ระดับเงินคงคลังต้นงวดต้องประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับอดีต (2) อาจมีปัจจัยกดดันเพิ่มเติมหากการจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามประมาณการ ในขณะที่รัฐบาลมี Buffer กรอบกู้หนี้รายจ่ายสูงกว่ารายได้รองรับกรณีการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าประมาณการได้เพียงร้อยละ 0.17 (4,920 ล้านบาท) รวมถึง (3) อาจมีรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอและต้องเบิกใช้จากเงินคงคลังในระดับสูง ซึ่งประเด็นความเสี่ยงดังกล่าวอาจเป็นปัจจัยกดดันในการบริหารสภาพคล่องต่อเนื่องไปในอนาคตที่ควรระมัดระวังและบริหารจัดการอย่างใกล้ชิด

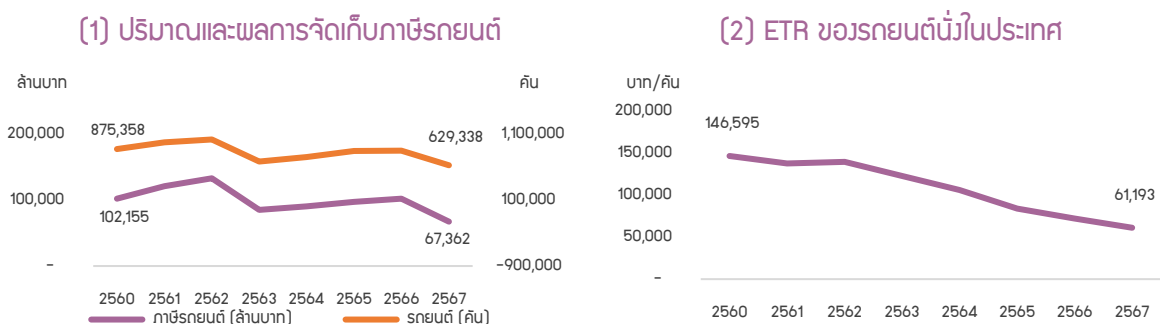
2.2 ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของภาคอื่น ๆ ที่ควรติดตาม

สำหรับประเด็นความเสี่ยงทางการคลังอื่น ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังต่อรัฐบาลในอนาคตและควรมีการติดตาม มีรายละเอียด ดังนี้

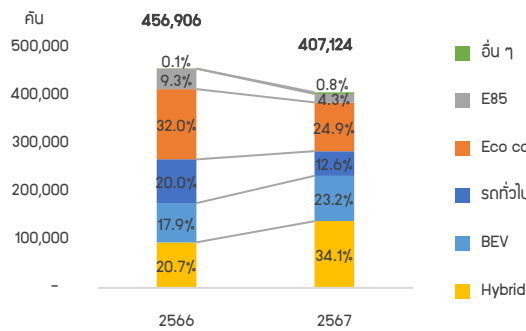
การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดและพฤติกรรมผู้บริโภค

2.2.1 การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดและพฤติกรรมผู้บริโภคในตลาดรถยนต์และยานยนต์ได้ส่งผลกระทบให้รายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2567 ลดลงจากช่วงก่อน COVID-19 (ปีงบประมาณ 2562) ประมาณร้อยละ 0.4 ต่อ GDP โดย (1) ผลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์ในปีงบประมาณ 2567 แสดงแนวโน้มลดลงทั้งในมิติของจำนวนยอดขายที่ลดลงตามระดับหนี้ครัวเรือนที่สูงขึ้น และในมิติของอัตราภาษีจริงเฉลี่ยต่อหน่วย (Effective Tax Rate: ETR) ที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญตามโครงสร้างตลาดที่เปลี่ยนผ่านไปสู่เทคโนโลยีคาร์บอนต่ำมากขึ้น สะท้อนให้เห็นจากสัดส่วนยอดขายรถยนต์สันดาป (อัตราภาษีย้อยละ 14 - 35) ที่ลดลง ในขณะที่ยอดขายรถยนต์ไฟฟ้าประเภท EV และ Hybrid (อัตราภาษีย้อยละ 2 - 8) เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ ETR ของรถยนต์นั่งภายในประเทศในปีงบประมาณ 2567 ลดลงประมาณร้อยละ 50 - 60 เมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิด COVID-19 ในขณะที่ (2) ผลการจัดเก็บภาษียานยนต์แสดงแนวโน้มลดลงต่อเนื่องตลอดในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา หลังมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษียานยนต์ที่แม้จะทำให้ ETR เพิ่มขึ้น แต่ปริมาณการบริโภคยานยนต์ (ที่ชำระภาษี) ได้ปรับตัวลดลงเนื่องจากผู้บริโภคหันไปบริโภคบูห์ไฟฟ้าและบูห์เดือน โดยเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2560 แล้ว ปริมาณการบริโภคยานยนต์ (ที่ชำระภาษี) ในปีงบประมาณ 2567 ลดลงร้อยละ 47.60 และส่งผลให้การจัดเก็บภาษียานยนต์ลดลงร้อยละ 39.06 (แผนภาพที่ 2.5)

แผนภาพที่ 2.5 สถานการณ์และแนวโน้มการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์และภาษียานยนต์

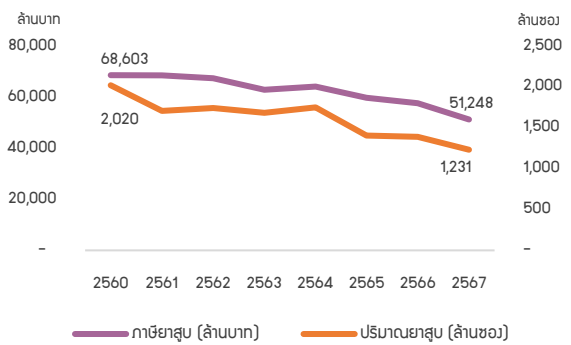


[3] สัดส่วนยอดขายรถยนต์นับแยกตามประเภท



ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

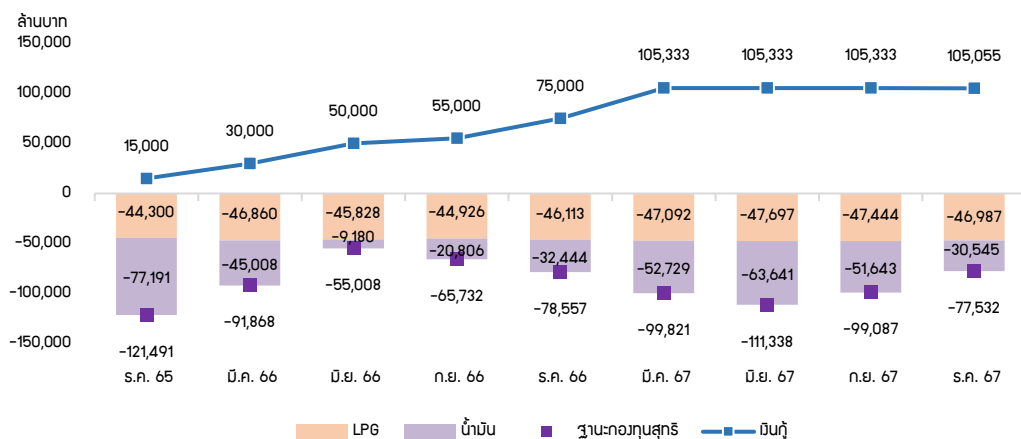
[4] ปริมาณและผลการจัดเก็บภาษียาสูบ



มาตรการอุดหนุนราคาพลังงาน

2.2.2 ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ณ สิ้นเดือนกันยายน 2567 ติดลบ 99,087 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อน จากการดำเนินการตามนโยบายควบคุมราคาน้ำมันภายในประเทศ ผ่านกลไกของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (ยกเลิกมาตรการลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันในเดือนเมษายน 2567) แต่เริ่มแสดงทิศทางดีขึ้นจาก ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2567 โดยมียอดเงินกู้คงค้างที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน (แต่ไม่รับภาระ)²² ณ สิ้นเดือนกันยายน 2567 อยู่ที่ 105,333 ล้านบาท ทั้งนี้ สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เริ่มมีภาระในการชำระหนี้ส่วนดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2567 เป็นต้นไป ส่งผลให้ยอดคงค้างของหนี้ส่วนดังกล่าวเริ่มทยอยลดลง โดยภายใต้สมมติฐานราคาน้ำมันดิบที่ไม่เกิน 80 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาเรล และรัฐบาลคงนโยบายตรึงราคาน้ำมันดีเซลที่ไม่เกิน 33 บาทต่อลิตร คาดว่า สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง จะสามารถชำระหนี้ส่วนดังกล่าวคืนได้ทั้งหมดภายในปี 2572 แต่ความเสี่ยงดังกล่าวอาจเพิ่มขึ้นหากสมมติฐานดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป (แผนภาพที่ 2.6)

แผนภาพที่ 2.6 แนวโน้มฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (ปีปฏิทิน)

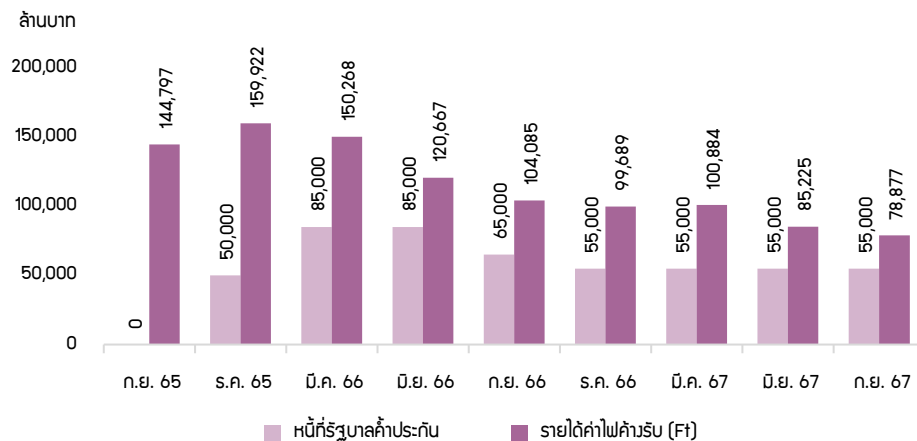


ที่มา: สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

²² ตามพระราชกำหนดผ่อนผันให้กระทรวงการคลังค้ำประกันการชำระหนี้ของสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2565 ซึ่งได้ผ่อนผันให้กระทรวงการคลังค้ำประกันการชำระหนี้ของสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงได้โดยมีวงเงินรวมไม่เกิน 150,000 ล้านบาท

2.2.3 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีรายได้ค่าไฟฟ้าผันแปรอัตโนมัติ (Ft) ค้างรับ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2567 ลดลงจากช่วงเดียวกันในปีก่อนอยู่ที่ 78,877 ล้านบาท เนื่องจากรเริ่มมีการทยอยจ่ายคืนภาระค่าไฟฟ้าผันแปรอัตโนมัติ (Ft) ค้างรับ ตามต้นทุนค่าเชื้อเพลิงที่ปรับลดลง ส่งผลให้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน (แต่ไม่รับภาระ) ลดลงต่อเนื่องอยู่ที่ 55,000 ล้านบาท ทั้งนี้ กฟผ. ยังมีฐานะการเงินและผลประกอบการที่แข็งแกร่ง และคาดว่าจะสามารถชำระหนี้ส่วนดังกล่าวได้โดยไม่เป็นภาระงบประมาณ (แผนภาพที่ 2.7 และ 2.11)

แผนภาพที่ 2.7 แนวโน้มค่าไฟฟ้าค้างรับและหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันของ กฟผ.



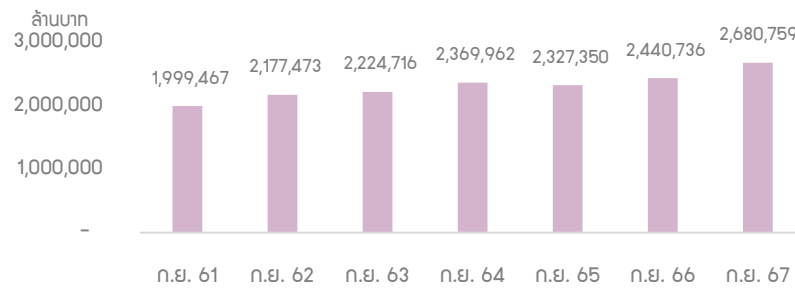
ที่มา: งบการเงินของ กฟผ. ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรับรองแล้ว และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

รายจ่ายด้านสวัสดิการและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

2.2.4 เงินกองทุนประกันสังคมปรับตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากปีก่อน แต่ยังคงมีความเสี่ยงในระยะยาว โดยเฉพาะในส่วนของกองทุนชราภาพ เงินกองทุนประกันสังคม ณ สิ้นเดือนกันยายน 2567 มีจำนวนอยู่ที่ 2,680,759 ล้านบาท (แผนภาพที่ 2.8) เพิ่มขึ้นร้อยละ 9.83 จากช่วงเดียวกันในปีก่อน อย่างไรก็ตาม วัฏจักรของเงินกองทุนชราภาพในระยะยาวยังคงเป็นประเด็นที่ต้องติดตามและแก้ไขในระยะปานกลางต่อไป โดยอัตราเงินสมทบเฉลี่ยของกองทุนชราภาพ (General Average Premium: GAP) เพื่อให้มีสินทรัพย์เพียงพอต่อหนี้สินในช่วง 5 ปีข้างหน้า ควรมีอัตราอยู่ที่ประมาณร้อยละ 18 อย่างไรก็ตาม อัตราสมทบเฉลี่ยในปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 6 ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวกองทุนประกันสังคมอาจจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนอัตราเงินสมทบให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น รวมไปถึงการพิจารณามาตรการอื่น ๆ ควบคู่ด้วย อาทิ การขยายอายุเกษียณ การขยายเพดานฐานค่าจ้างสูงสุด²³ นอกจากนี้ รัฐบาลควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณในส่วนที่รัฐบาลยังค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม จำนวน 66,452 ล้านบาท (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2567) ในโอกาสแรกที่สามารถทำได้ด้วย (ตารางที่ 2.3)

²³ กระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างพิจารณาเสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญในการปรับฐานค่าจ้างขั้นต่ำจาก 15,000 บาท เป็น 23,000 บาท อย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ คณะกรรมการประกันสังคมได้มีมติเห็นชอบหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2568 และอยู่ระหว่างดำเนินการเสนอร่างกฎหมายต่อไป

แผนภาพที่ 2.8 แนวโน้มระดับเงินกองทุนประกันสังคม



ที่มา: สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 2.3 แนวโน้มรายได้ - รายจ่ายของกองทุนประกันสังคม (ช่วง 9 เดือนแรกของปีปฏิทิน)

หน่วย: ล้านบาท

	2563	2564	2565	2566	2567
รายได้รวม	173,499	182,412	234,084	235,388	235,306
เงินสมทบ	122,887	102,932	130,450	157,490	162,808
ผลตอบแทนการลงทุน	50,341	78,528	103,114	77,489	49,285
อื่น ๆ	272	952	519	409	23,213
ค่าใช้จ่าย	104,651	100,875	138,663	123,671	146,590
รายจ่ายเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน	93,107	95,027	108,362	91,128	97,019
ค่าบริหารสำนักงาน	4,421	5,799	5,278	6,852	5,289
อื่น ๆ	7,123	50	25,023	25,691	44,282

ที่มา: สำนักงบประมาณ

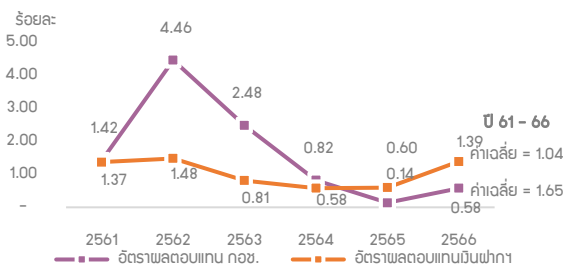
2.2.5 กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ได้มีการปรับเปลี่ยนเพดานเงินสะสมของสมาชิกและอัตราเงินสมทบของรัฐบาลในปี 2566²⁴ รวมถึงได้เริ่มจ่ายเงินบำนาญชราภาพให้แก่สมาชิกที่เข้าเงื่อนไขการได้รับเงินบำนาญภายใต้การรับประกันอัตราผลตอบแทนขั้นต่ำ²⁵ ทั้งนี้ ความเสี่ยงทางการคลังจาก 2 ประเด็นดังกล่าวยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ โดยในปีงบประมาณ 2567 และ 2568 รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณให้กับ กอช. อยู่ที่ 627 และ 657 ล้านบาท ตามลำดับ (ตารางที่ 2.4) ในขณะที่ช่วงปี 2561 - 2566 กอช. สามารถสร้างผลตอบแทนการลงทุนได้เฉลี่ยร้อยละ 1.65 ต่อปี สูงกว่าอัตราผลตอบแทนขั้นต่ำที่รับประกันไว้ (แผนภาพที่ 2.9)

ตารางที่ 2.4 งบประมาณที่ กอช. ได้รับจัดสรร

	2565	2566	2567	2568
งบประมาณที่ได้รับจัดสรร	300.00	334.25	626.80	656.63

ที่มา: สำนักงบประมาณ

แผนภาพที่ 2.9 อัตราผลตอบแทนของ กอช.



ที่มา: กอช.

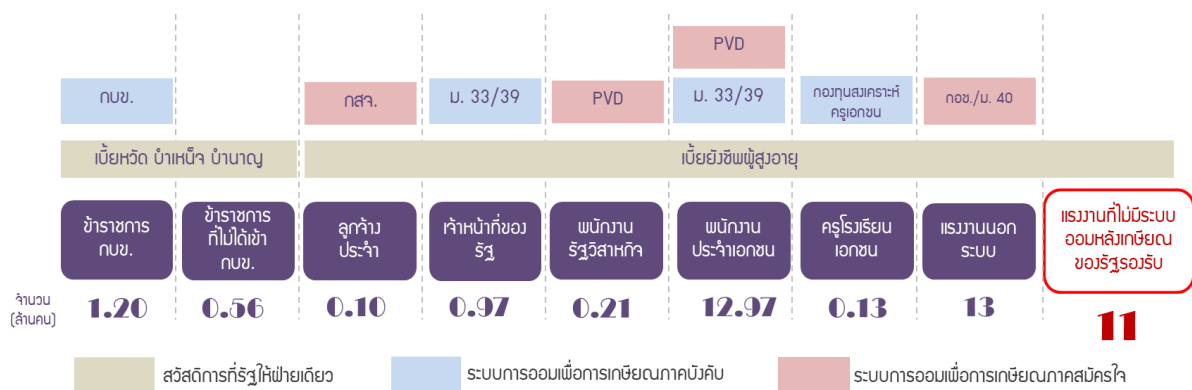
²⁴ กฎกระทรวงกำหนดอัตราการจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบ พ.ศ. 2566 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2566 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2566 เป็นต้นไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ (1) ปรับเพิ่มจำนวนเงินสะสมของสมาชิกเข้ากองทุน จากเดิมสูงสุดไม่เกิน 13,200 บาท สำหรับปีปฏิทินนั้น ปรับใหม่เป็นสูงสุดไม่เกิน 30,000 บาท สำหรับปีปฏิทินนั้น และ (2) ปรับเพิ่มจำนวนเงินสมทบของรัฐบาลทุกช่วงอายุของสมาชิก แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 1,800 บาท สำหรับปีปฏิทินนั้น

²⁵ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือนเฉลี่ย 7 ธนาคาร

2.2.6 รัฐบาลยังอาจมีแรงกดดันจากสังคม (Implicit liabilities) ในการจัดสรรสวัสดิการให้ครอบคลุมและเพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่ยังไม่มีระบบการออมเพื่อการเกษียณของรัฐรองรับ จำนวนประมาณ 11 ล้านคน (จากจำนวนแรงงานทั้งหมด 40 ล้านคน) โดยพบว่า แรงงานจำนวน 3 ล้านคน เป็นลูกจ้างที่มิใช่จ้างในระบบ แต่ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 หรือ 39 ของกองทุนประกันสังคม และไม่ได้มีการออมกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และแรงงานจำนวน 8 ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบที่ยังไม่ได้เป็นสมาชิกกับ กอช. หรือเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ของกองทุนประกันสังคม (แผนภาพที่ 2.10)

ทั้งนี้ ปัจจุบัน รัฐบาลได้กำหนดให้มีการดำเนินการจัดเก็บเงินสะสมและเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2568 เป็นต้นไป²⁶ รวมถึงอยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554²⁷ เพื่อให้ กอช. สามารถสนับสนุนการออมของสมาชิกผ่านโครงการสลากสะสมทรัพย์เพื่อเงินออมยามเกษียณ ซึ่งกลไกทั้งสองดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนให้แรงงานเข้าถึงระบบการออมเพื่อการเกษียณของรัฐ โดยจำเป็นต้องติดตามความคืบหน้าและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกลไกทั้งสองดังกล่าวต่อไป

แผนภาพที่ 2.10 ระบบสวัสดิการหลักเกษียณของประเทศไทย



ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ผลกระทบและการประเมินของรัฐบาล

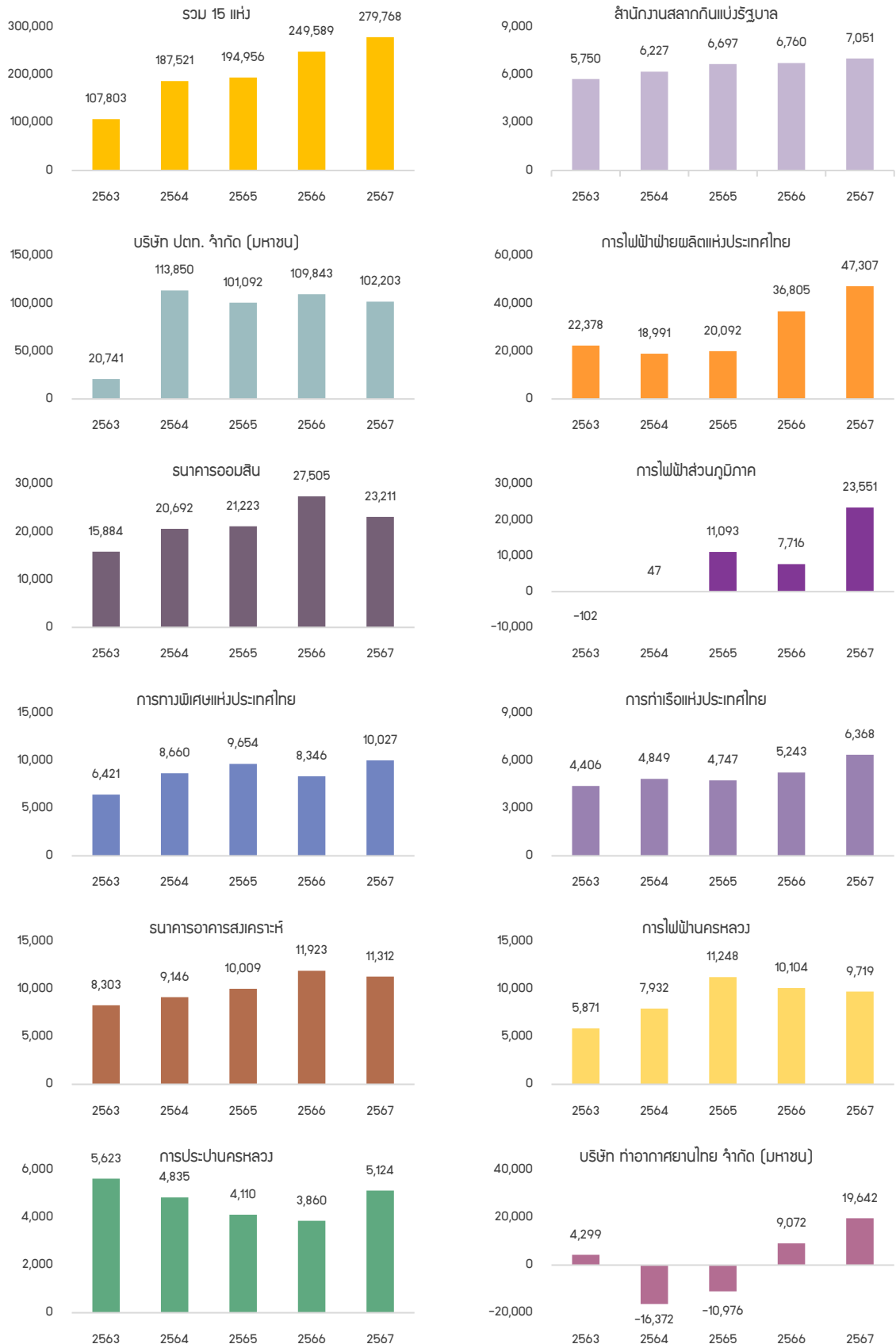
2.2.7 ภาพรวมผลกระทบของการรัฐวิสาหกิจในปีบัญชี 2567 ปรับตัวดีขึ้นต่อเนื่องจากปีก่อน ส่งผลบวกต่อเงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณ 2568 ประมาณการกำไรสุทธิในปีบัญชี 2567 ของรัฐวิสาหกิจ 15 แห่งที่มีเงินนำส่งรายได้แผ่นดินสูงสุด อยู่ที่ 279,768 ล้านบาท ขยายตัวประมาณร้อยละ 12.09 จากปีก่อน ตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวต่อเนื่อง โดยเฉพาะในสาขาพลังงานและขนส่ง ในขณะที่ผลกระทบของการรัฐวิสาหกิจสาขาการเงินได้รับแรงกดดันจากระดับหนี้เสียที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงความจำเป็นในการดำเนินโครงการนโยบายรัฐที่มากขึ้น (แผนภาพที่ 2.11)

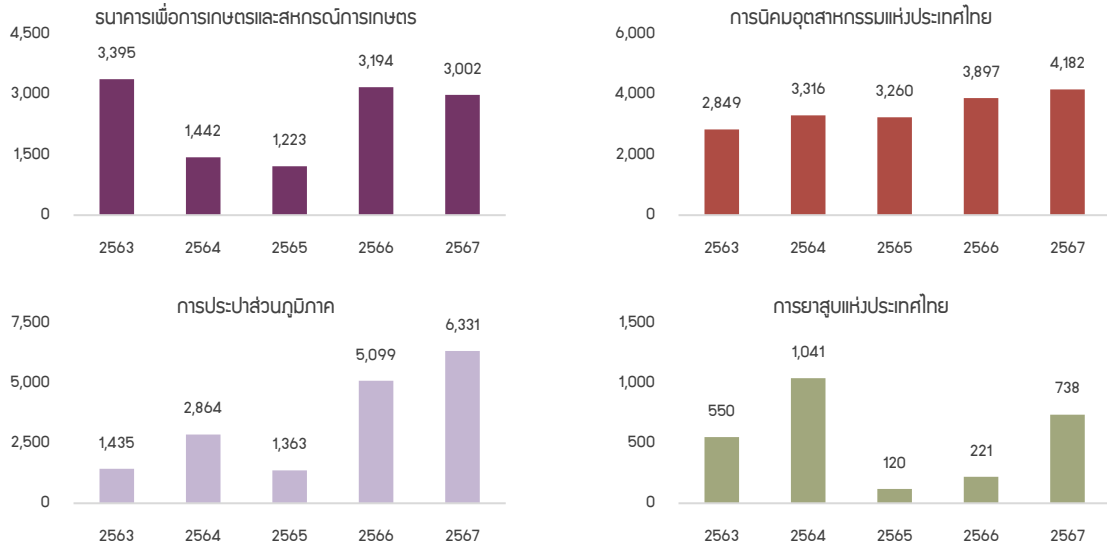
²⁶ พระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสะสมและเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง พ.ศ. 2567

²⁷ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้ว เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2557 ปัจจุบัน (เดือนมกราคม 2568) อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

แผนภาพที่ 2.11 แนวโน้มผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ (ณ สิ้นเดือนกันยายนของปีบัญชี)

หน่วย: ล้านบาท



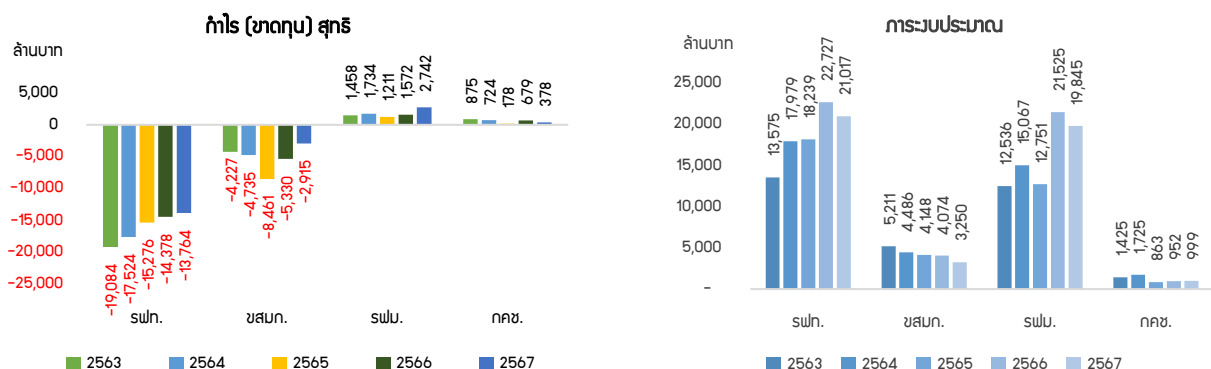


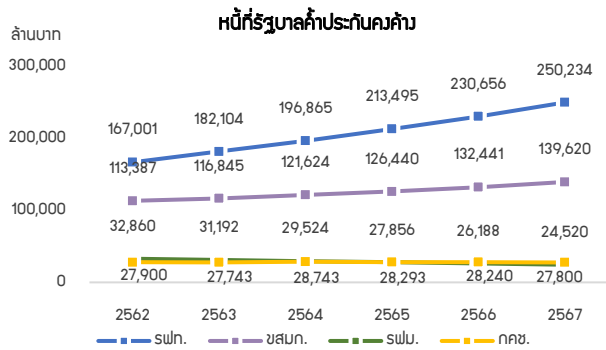
ที่มา: งบการเงินของรัฐบาลที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรับรองแล้ว ยกเว้นปี 2567 เป็นการเงินของรัฐบาลกิจ (ก่อนสอบทาน)

2.2.8 รัฐบาลยังคงมีภาระในการชำระหนี้และ/หรืออุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานให้กับ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) และการเคหะแห่งชาติ (กคช.) อย่างต่อเนื่อง โดย รฟท. และ ขสมก. มียอดคงค้างของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันเพิ่มสูงขึ้นจากผลการดำเนินงานที่ขาดทุนต่อเนื่อง ในขณะที่แม้ว่า รฟม. มียอดคงค้างของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันลดลงและมีผลประกอบการที่มีกำไรต่อเนื่อง แต่รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนการชำระค่าโครงสร้างพื้นฐานและการชำระค่าให้บริการเดินรถไฟฟ้าบางส่วน สำหรับ กคช. แม้ว่าผลประกอบการจะมีกำไรสุทธิ แต่รายได้ส่วนหนึ่งมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้ ผลประกอบการได้ปรับตัวลดลงอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ปีงบประมาณ 2563 จากยอดขายบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรค COVID-19

ทั้งนี้ หน่วยงานด้านการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงคมนาคม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ได้มีการติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของ รฟท. และ ขสมก. ให้เป็นไปตามแผนฟื้นฟูองค์กร (แผนฟื้นฟูฯ) ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ หรือแผนการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และผลักดันให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวสามารถดำเนินกิจการได้อย่างยั่งยืน (แผนภาพที่ 2.12)

แผนภาพที่ 2.12 ผลประกอบการและฐานะการเงินของ รฟท. ขสมก. รฟม. และ กคช.

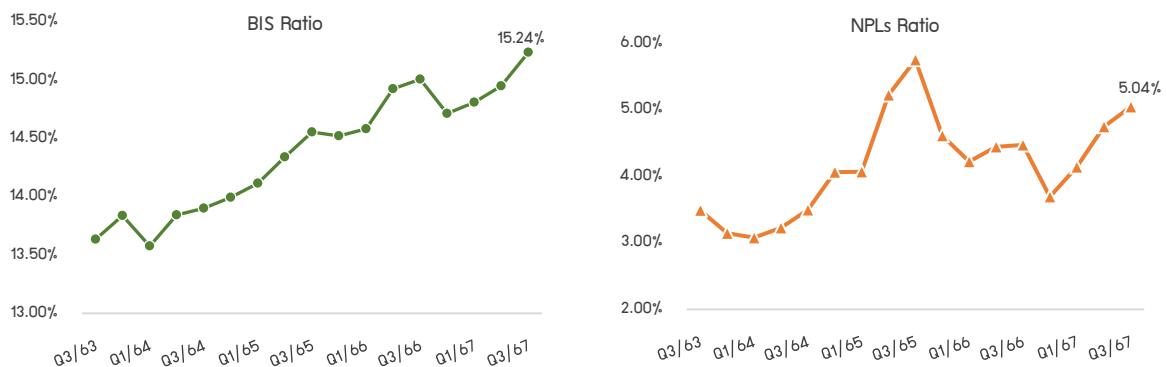




ที่มา: (1) งบการเงินของรัฐบาลที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรับรองแล้ว ยกเว้นปี 2567 เป็นข้อมูลประมาณการที่ผู้ประกอบการพิจารณาและรวม
ลงทุนรัฐบาล ประจำปีงบประมาณ 2568 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2) เอกสารงบประมาณ และ (3) สำนักงาน
บริหารหนี้สาธารณะ

2.2.9 ฐานะการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs)
ในภาพรวมยังคงอยู่ในระดับมีเสถียรภาพ แต่ควรติดตามระดับหนี้เสียที่ปรับตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะลูกหนี้
ของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ธ.พ.ว.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
(ธ.ก.ส.) และธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) โดยสัดส่วนหนี้เสีย (NPL Ratio) ของ SFIs ในภาพรวม
สิ้นเดือนกันยายน 2567 อยู่ที่ร้อยละ 5.04 เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อน อย่างไรก็ตาม สัดส่วน
ความเพียงพอของเงินกองทุน (BIS Ratio) ของ SFIs ในภาพรวมยังอยู่ในเกณฑ์ดีที่ร้อยละ 15.24 มีสัดส่วน
เงินกู้สำรองต่อหนี้เสียอยู่ที่ 2.48 เท่า (แผนภาพที่ 2.13 และตารางที่ 2.5) และมีระดับเงินของกองทุน
พัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นต่อเนื่องอยู่ที่ 47,526 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 8.30
ของเงินกองทุนรวมของ SFIs ในภาพรวม ความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหา
ฐานะการเงินให้กับ SFIs จึงคาดว่าจะยังอยู่ในระดับต่ำต่อเนื่อง ทั้งนี้ ยังมีประเด็นปลีกย่อยที่ควรติดตามเกี่ยวกับการ
ปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูองค์กรของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย รวมถึงการเตรียมพร้อมการปฏิบัติตาม
มาตรฐานการรายงานทางการเงิน ฉบับที่ 9 เรื่อง เครื่องมือทางการเงิน (Thai Financial Reporting
Standards 9: TFRS 9) ที่ล่าสุดกระทรวงการคลังได้ขยายระยะเวลาการเริ่มบังคับใช้มาตรฐานดังกล่าวออกไป
เป็นปี 2570

แผนภาพที่ 2.13 แนวโน้ม BIS Ratio และ NPLs Ratio ของระบบ SFIs



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตารางที่ 2.5 ฐานะทางการเงินของ SFls ณ สิ้นเดือนกันยายน 2567

สถาบันการเงิน	NPLs (%)	BIS Ratio (%)	สัดส่วนเงินกับสำรองต่อหนี้เสีย
ออบสึน	2.78	18.83	1.71
ร.ก.ส.	6.93	12.65	3.94
รอส.	5.65	16.02	1.43
รสน.	4.97	13.73	2.24
รอก.	17.23	-4.52	0.90
รพว.	12.75	12.89	0.94
ภาพรวม	5.04	15.24	2.41

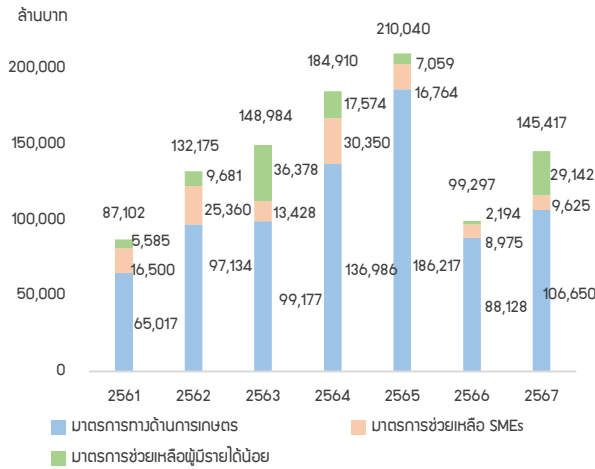
ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

2.2.10 ภาระการคลังจากการดำเนินโครงการนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2567 ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อน อยู่ที่ 1,028,279 ล้านบาท (แบ่งเป็นภาระผูกพันที่นับรวมอยู่ในหนี้สาธารณะแล้ว จำนวน 160,207 ล้านบาท แนวโน้มลดลงต่อเนื่อง ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาล จำนวน 648,749 ล้านบาท และประมาณการภาระผูกพันที่ยังไม่มีการรับรู้ จำนวน 218,862 ล้านบาท) คิดเป็นร้อยละ 29.55 ของ งบประมาณรายจ่ายฯ 2567 อยู่ภายใต้กรอบเพดานที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 32 โดยในปีงบประมาณ 2567 รัฐบาลได้อนุมัติโครงการใหม่ตามมาตรา 28 จำนวนทั้งสิ้น 145,417 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อน แต่ยังคงต่ำกว่าช่วงปีงบประมาณ 2563 - 2565 สะท้อนถึงแนวโน้มนโยบายของรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรีในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2566 ที่ได้กำหนดเป็นหลักการว่า “ให้ทุกหน่วยงานหลักเลี่ยงการดำเนินการในลักษณะการให้เงินอุดหนุน ช่วยเหลือ ชดเชย หรือประกันราคาสินเชื่อเกษตรกรโดยตรงแก่เกษตรกร” อย่างไรก็ตาม การดำเนินมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยเป็นปัจจัยกดดันที่คาดว่าจะอาจส่งผลให้ภาระทางการคลังตามมาตรา 28 เพิ่มขึ้นต่อเนื่องไปในปีงบประมาณ 2568

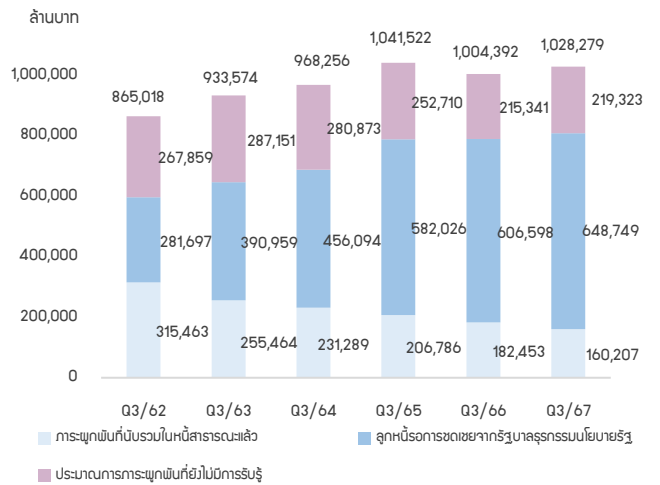
ทั้งนี้ รัฐบาลควรพิจารณาอนุมัติโครงการตามมาตรา 28 เท่าที่จำเป็น และจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยการดำเนินโครงการมาตรา 28 อย่างเพียงพอ เพื่อไม่ให้กระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะ ธ.ก.ส. และบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ที่มียอดคงค้างของภาระทางการคลังตามมาตรา 28 อยู่ในระดับสูง พร้อมทั้งพิจารณาปรับลดกรอบอัตรายอดคงค้างของภาระทางการคลังตามมาตรา 28 ลงสู่ระดับเดิมที่ไม่เกินร้อยละ 30 ของ งบประมาณ ในโอกาสแรกต่อไป (แผนภาพที่ 2.14)

แผนภาพที่ 2.14 รายละเอียดการผูกพันตามมาตรา 28

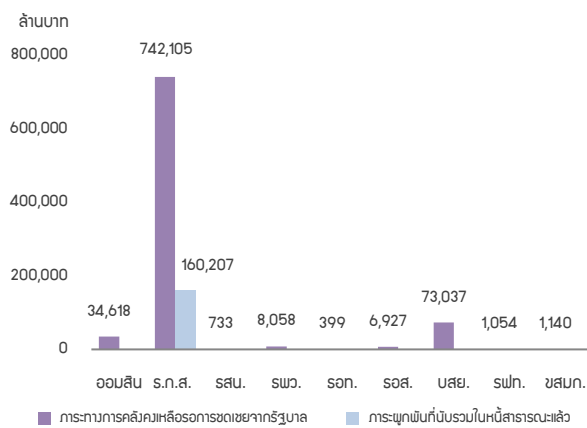
(1) ยอดอนุมัติโครงการใหม่ตามมาตรา 28



(2) แนวโน้มการผูกพันตามมาตรา 28



(3) การผูกพันตามมาตรา 28 รายแห่ง (ณ ก.ย. 67)



(4) งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อชดเชยโครงการ ม. 28

	2565	2566	2567	2568
วงเงิน	82,696	119,389	81,658	39,441
ร้อยละต่อ งบ. รายจ่าย	2.67	3.75	2.27	1.05

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP)

2.2.11 รัฐบาลอาจมีความเสี่ยงจากการผูกพันที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ PPP โดยเฉพาะจากโครงการที่มีสัญญาการแบ่งค่าตอบแทนแบบ PPP Gross Cost รวมถึงกรณีเกิดเหตุการณ์สุดวิสัยขึ้น (Force Majeure) โดยหากพิจารณาจากโครงการที่ สคร. มีการติดตามการดำเนินการตามสัญญาภายใต้กฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน จำนวน 38 โครงการ และจากการรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มีโครงการ PPP ที่ควรติดตาม ดังนี้

(1) โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงช่วงบางใหญ่ – บางซื่อ (โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม) เปิดให้บริการตั้งแต่ปี 2559 ซึ่งมีสัญญาการแบ่งค่าตอบแทนแบบ PPP Gross Cost โดยประมาณการที่ รพม. ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายเดือนให้กับบริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM) ในการให้บริการเดินรถไฟฟ้าและการซ่อมบำรุงและปรับปรุงอุปกรณ์และวัสดุต่าง ๆ ตลอดสัญญา

อยู่ที่ประมาณ 57,208 ล้านบาท (ไม่รวมการปรับปรุงเนื่องจากเงินเฟ้อและอัตราค่าไฟฟ้า)²⁸ หรือเฉลี่ยปีละประมาณ 2,100 ล้านบาท สูงกว่ารายได้ค่าโดยสารภายใต้โครงการสายสีม่วงที่ รฟม. เก็บได้ในปัจจุบัน นอกจากนี้การดำเนินมาตรการอัตราค่าโดยสารสูงสุด 20 บาทตลอดสาย ตามนโยบายรัฐบาล ยังส่งผลให้รายได้ค่าโดยสารภายใต้โครงการในปีงบประมาณ 2567 ลดลงจากปีก่อนอยู่ที่ 366.65 ล้านบาท²⁹ โดยส่วนต่างที่ รฟม. ต้องรับภาระในการจ่ายชดเชยค่าตอบแทนให้กับ BEM อาจเป็นปัจจัยกดดันต่อผลประกอบการและรายได้นำส่งคลังของ รฟม. ได้ อย่างไรก็ดี ผลประกอบการในภาพรวมของ รฟม. ยังมีกำไรและสามารถนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินได้อย่างต่อเนื่อง โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากเงินตอบแทนจากค่าโดยสารของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินที่เพิ่มขึ้น (ตารางที่ 2.6)

(2) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 สายบางปะอิน - นครราชสีมา และโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 81 สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี เป็นโครงการภายใต้โครงการร่วมลงทุนตามแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 - 2570 ที่ได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว และมีสัญญาการแบ่งค่าตอบแทนแบบ PPP Gross Cost จึงควรมีการติดตามผลการดำเนินการโครงการอย่างใกล้ชิดต่อไป โดยปัจจุบันโครงการอยู่ระหว่างก่อสร้าง และคาดว่าจะเปิดให้บริการได้ในปี 2569 เป็นต้นไป (ตารางที่ 2.7)

(3) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยาย มียอดหนี้ที่กรุงเทพมหานคร (กทม.) ค้างจ่ายให้กับบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BTS) ณ สิ้นเดือนกันยายน 2567 จำนวน 40,819 ล้านบาท เนื่องจากยังไม่ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนจากคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติร่างสัญญาแก้ไขสัญญาสัมปทาน³⁰ ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2567 กทม. ได้มีการชำระค่าจ้างเดินรถและซ่อมบำรุง (Operation & Maintenance: O&M) ก่อนแรกจำนวน 14,396 ล้านบาท โดยใช้แหล่งเงินจากเงินสะสม (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2566 กทม. มีระดับเงินสะสมตลอดภาระผูกพัน อยู่ที่ 63,032 ล้านบาท) ทั้งนี้ ภาครัฐควรเร่งรัดพิจารณา ร่างสัญญาแก้ไขสัญญาสัมปทานให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดการค้างจ่ายเงิน ซึ่งทำให้ภาครัฐต้องแบกรับภาระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น

(4) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง ช่วงลาดพร้าว - สำโรง เกิดเหตุการณ์รางจ่ายกระแสไฟฟ้า (Conductor Rail) หลุดออกจากราง ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อพื้นถนนศรีนครินทร์และทรัพย์สินของประชาชน และ (5) โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู ช่วงแคราย - มีนบุรี เกิดเหตุน้ำปุนและคอนกรีตเหลวร่วงหล่นใส่รถยนต์ของบุคคลที่ 3 อย่างไรก็ดี ทั้ง 2 โครงการดังกล่าวได้มีการจัดทำประกันภัยความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Liability) ตามสัญญาร่วมลงทุนแล้ว จึงไม่มีผลกระทบต่อภาระทางการคลังของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจากเหตุการณ์ทั้งสองดังกล่าว

²⁸ ตามสัญญา รฟม. มีภาระที่จะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้กับบริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM) ในการให้บริการเดินรถไฟฟ้า และการซ่อมบำรุงและปรับปรุงอุปกรณ์และวัสดุต่าง ๆ เป็นรายเดือน นับจากวันที่ระบุในหนังสือรับรองการเริ่มให้บริการเดินรถไฟฟ้า (6 สิงหาคม 2559) จนสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน (3 กันยายน 2586) รวมจำนวนประมาณ 57,208 ล้านบาท (ไม่รวมการปรับปรุงเนื่องจากเงินเฟ้อและอัตราค่าไฟฟ้า) (งบการเงิน BEM ปี 2566 หน้า 4 - 5)

²⁹ มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง มาตรการอัตราค่าโดยสารสูงสุด 20 บาท ตลอดสาย ตามนโยบายรัฐบาลฯ เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2566 และ 29 พฤศจิกายน 2567

³⁰ หมายเหตุประกอบงบการเงินและระหว่างกาลแบบย่อสำหรับงวดสามเดือนและหกเดือนสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2567 ของ BTS

ตารางที่ 2.6 โครงสร้างรายได้สัมปทาน ผลประกอบการ และรายได้นำส่งคลังของ รฟม.

โครงการ	2565	2566	2567
รายได้สัมปทานรวม	5,062.72	5,872.19	7,216.28
ค่าตอบแทนโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (สายสีน้ำเงิน)	2,718.26	3,671.75	3,179.19
ค่าโดยสารโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม (สายสีม่วง)	280.18	366.65	466.98
ผลประกอบการ	1,211	1,572	2,742
รายได้นำส่งคลัง	235	519	527

ที่มา: งบการเงิน รฟม.

ตารางที่ 2.7 โครงการ PPP ตามแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 – 2570 ที่ควรติดตาม

โครงการ	หน่วยงาน	สถานะโครงการ	ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของภาครัฐและเอกชน
1. โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง หมายเลข 6 สายบางปะอิน – นครราชสีมา ในส่วนของทางให้เอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M)	กรมทางหลวง (ทล.)	- ระยะเวลาร่วมลงทุน ไม่เกิน 30 ปี นับแต่เปิดให้บริการ - ลงนามในสัญญา 29 ก.ย. 2564 - อยู่ระหว่างก่อสร้าง (คาดว่าจะเริ่มเปิดให้บริการในปี 2569)	มูลค่าลงทุนรวม 6,250 ล้านบาท ภาครัฐ (ไม่มีการลงทุนภายใต้สัญญาฉบับนี้ ซึ่งไม่รวมการการลงทุนภายใต้สัญญาที่รัฐดำเนินการเอง) - เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่เอกชนลงทุนก่อสร้าง รวมถึงรายได้ที่ทั้งหมดจากค่าธรรมเนียมผ่านทาง - ภาครัฐออก (มูลค่าลงทุน 6,250 ล้านบาท) - ออกแบบและลงทุนก่อสร้างระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง - ดำเนินการ O&M ของโครงการทั้งหมด - ได้ค่าตอบแทนเป็นเงินค่าก่อสร้างระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ค่าบำรุงรักษา และค่าบริหารจัดการค่าธรรมเนียม รวมทั้งงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตงานและเงื่อนไขที่กำหนด - กรอบการจ่ายค่าตอบแทน (Availability Payment : AP) สำหรับค่า O&M ให้เอกชนอยู่ที่ NPV 21,308 ลบ. ทดลองจ่ายตลอดอายุโครงการ (ต่ำกว่ากรอบวงเงินตามมติ ครม. ซึ่งอยู่ที่ 33,258 ลบ.) โดย ทล. ใช้แหล่งเงินจากบัญชีเงินกู้ยืมทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง (เงินนอกงบประมาณ) - การพัฒนาด้านการจ่าย AP อาจก่อให้เกิดดอกเบี้ยพินิจ และส่งผลให้เกิดการบอกลิขสัญญาได้
2. โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 81 สายบางใหญ่ – กาญจนบุรี ในส่วนของทางให้เอกชนร่วมลงทุนใน O&M	ทล.	- ระยะเวลาร่วมลงทุน ไม่เกิน 30 ปี นับแต่เปิดให้บริการ - ลงนามในสัญญา 29 ก.ย. 2564 - อยู่ระหว่างก่อสร้าง (คาดว่าจะเริ่มเปิดให้บริการในปี 2569)	มูลค่าลงทุนรวม 5,010 ล้านบาท ภาครัฐ (ไม่มีการลงทุนภายใต้สัญญาฉบับนี้ ซึ่งไม่รวมการการลงทุนภายใต้สัญญาที่รัฐดำเนินการเอง) - เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่เอกชนลงทุนก่อสร้างรวมถึงรายได้ทั้งหมดจากค่าธรรมเนียมผ่านทาง - ภาครัฐออก (มูลค่าลงทุน 5,010 ล้านบาท) - ออกแบบและลงทุนก่อสร้างระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการ O&M ของโครงการทั้งหมด - ได้ค่าตอบแทนเป็นเงินค่าก่อสร้างระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ค่าบำรุงรักษา และค่าบริหารจัดการค่าธรรมเนียม รวมทั้งงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตงานและเงื่อนไขที่กำหนด - กรอบการจ่ายค่า AP สำหรับค่า O&M ให้เอกชนอยู่ที่ NPV 17,801 ลบ. ทดลองจ่ายตลอดอายุโครงการ (ต่ำกว่ากรอบวงเงินตามมติ ครม. ซึ่งอยู่ที่ 27,828 ลบ.) โดย ทล. ใช้แหล่งเงินจากบัญชีเงินกู้ยืมทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง (เงินนอกงบประมาณ) - การพัฒนาด้านการจ่ายค่า AP อาจก่อให้เกิดดอกเบี้ยพินิจและส่งผลให้เกิดการบอกลิขสัญญาได้

ที่มา: กระทรวงคมนาคม (หนังสือกระทรวงคมนาคมที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

2.2.12 ความเสี่ยงด้านหนี้ของ อปท. อยู่ในระดับต่ำจากยอดเงินกู้คงค้างที่อยู่ในระดับต่ำ และมีเงินสะสมอยู่ในระดับสูง โดยยอดหนี้คงค้างของ อปท. ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567 อยู่ที่ 40,535.39 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.22 ต่อ GDP ในขณะที่ อปท. มีเงินสะสม³¹ (ก่อนหักสำรองตามระเบียบ) ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567 อยู่ที่ 473,381 ล้านบาท (ไม่รวม กทม. และพัทยา) คิดเป็นร้อยละ 64.46 ของรายจ่ายรวม อปท. (ตารางที่ 2.8)

ตารางที่ 2.8 แนวโน้มยอดหนี้คงค้างและเงินสะสมของ อปท.

หน่วย: ล้านบาท

(1) ยอดเงินกู้คงค้าง					(2) เงินสะสม		
	2564	2565	2566	2567		2566	2567
ยอดหนี้	36,547	35,881	37,077	40,535	เงินสะสมที่นำไปใช้ได้ (ก่อนหักสำรอง)	495,610	473,381
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	0.23	0.21	0.21	0.22	รายจ่ายรวม	689,396	732,894
					สัดส่วนต่อรายจ่าย (ร้อยละ)	71.89	64.46

ที่มา: สำนักงบประมาณและบริหารหนี้สาธารณะ

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

หมายเหตุ: ข้อมูลไม่รวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

2.2.13 รายได้ที่ อปท. จัดเก็บได้เองในปีงบประมาณ 2567 ขยายตัวต่อเนื่องจากปีก่อน เนื่องจากไม่มีการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง³² ส่งผลให้รายได้ภาษีที่ อปท. จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.30 จากปีก่อน อยู่ที่ 84,959 ล้านบาท ในขณะที่รายได้รวมทั้งหมดของ อปท. เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.61 จากปีก่อน อยู่ที่ 751,805 ล้านบาท สูงกว่ารายจ่ายอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ประสิทธิภาพการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในช่วงปีงบประมาณ 2563 2564 และ 2566 รวมอยู่ที่ 67,123 ล้านบาท โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณชดเชยให้แล้ว 30,489 ล้านบาท เหลือวงเงินสูงสุดที่รัฐบาลจะพิจารณาชดเชยให้ตามความจำเป็นและเหมาะสม จำนวน 36,634 ล้านบาท ในระยะถัดไป เพื่อเสริมสร้างฐานะการคลังของ อปท. ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน รัฐบาลควรสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้และขยายฐานรายได้ภาษีของ อปท. รวมไปถึงการเชื่อมโยงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บรายได้ของ อปท. อาทิ ฐานข้อมูลกับกรมที่ดิน นอกจากนี้ หากระดับเงินสะสมของ อปท. อยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นแล้ว ควรมีการพิจารณาผลักดันให้ อปท. สามารถนำเงินสะสมส่วนเกินมาเป็นเงินทุนในการพัฒนาท้องถิ่น ควบคู่ไปกับแหล่งรายได้อื่น ๆ ในปัจจุบันด้วยต่อไป (ตารางที่ 2.9)

³¹ รวมเงินทุนสำรองไว้ด้วยแล้ว ตามข้อ 120 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566

³² อย่างไรก็ดี ในปีงบประมาณ 2567 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้มีการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับโรงผลิตน้ำประปา พื้นที่สีเขียว และพื้นที่ทางรถไฟฟ้า ซึ่งทำให้เกิดการสูญเสียรายได้รวมประมาณ 1,435 ล้านบาท

ตารางที่ 2.9 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทของรายได้ (หน่วย: ล้านบาท)	2563	2564	2565	2566	2567
1. รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง	35,079	31,671	65,315	69,852	84,959
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	5.58	4.81	9.38	9.53	11.30
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(47.40)	(9.72)	106.23	6.93	21.63
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	195,839	203,582	214,719	233,314	234,612
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	31.13	30.94	30.83	31.84	31.20
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(8.76)	3.95	5.47	8.61	0.56
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	105,137	111,062	127,211	128,859	132,338
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	16.71	16.88	18.27	17.59	17.60
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(8.01)	5.63	14.54	1.29	2.70
4. รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล	292,971	311,759	289,117	300,652	299,939
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	46.58	47.37	41.52	41.04	39.90
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	6.22	6.41	(7.26)	3.97	-0.24
5. รายได้รวมของ อบท.	629,026	658,074	696,362	732,677	751,805
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(6.31)	4.62	5.82	5.19	2.61

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาคการเงิน (ธนาคารพาณิชย์และบริษัทประกัน)

2.2.14 ฐานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์และบริษัทประกันในภาพรวมอยู่ในระดับแข็งแกร่ง และ/หรือมีผลประกอบการดีขึ้นต่อเนื่อง โดยระดับหนี้เสียเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปีก่อน โดย ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2567 BIS Ratio ของระบบธนาคารพาณิชย์ อยู่ที่ร้อยละ 20.42 อยู่ในระดับแข็งแกร่ง (สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด)³³ ในขณะที่ผลประกอบการปรับตัวดีขึ้นต่อเนื่อง โดยมีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (Return on Asset: ROA) เพิ่มขึ้นต่อเนื่องอยู่ที่ร้อยละ 1.17 ตามรายได้ดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม NPL Ratio หายยปรับเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 2.71 ตามความเสี่ยงด้านเครดิตที่อยู่ในระดับสูง สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ยังต่างกันในแต่ละภาคส่วน (Uneven Recovery) รวมถึงระดับหนี้ครัวเรือนที่ยังอยู่ในระดับสูง (ตารางที่ 2.10) จึงควรติดตามความสามารถในการชำระหนี้ของครัวเรือนบางกลุ่มที่รายได้ยังไม่เต็มที่มีภาระหนี้สูง ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม รวมถึงผู้ประกอบการที่มีธุรกิจอยู่ในกลุ่มที่เผชิญปัญหาเชิงโครงสร้างและความสามารถในการแข่งขันที่ลดลงอย่างใกล้ชิดด้วย ทั้งนี้ ความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากภาคการเงินยังอยู่ในระดับต่ำ จากฐานะการเงินและผลประกอบการของธนาคารพาณิชย์ในภาพรวมที่ยังแข็งแกร่ง รวมถึงยังมีกลไกของกองทุนคุ้มครองเงินฝากเข้ามาช่วยรองรับความเสี่ยงอีกชั้นหนึ่ง โดย ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2567 มีเงินกองทุนอยู่ที่ 143,684 ล้านบาท

³³ เกณฑ์ขั้นต่ำที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ที่ร้อยละ 12 สำหรับธนาคารพาณิชย์ที่มีความสำคัญต่อระบบในประเทศ (Domestic systemically important banks: D-SIBs) และร้อยละ 11 สำหรับ non-D-SIBs

ตารางที่ 2.10 ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ที่ระบบ (ปีปฏิทิน)

หน่วย: ร้อยละ

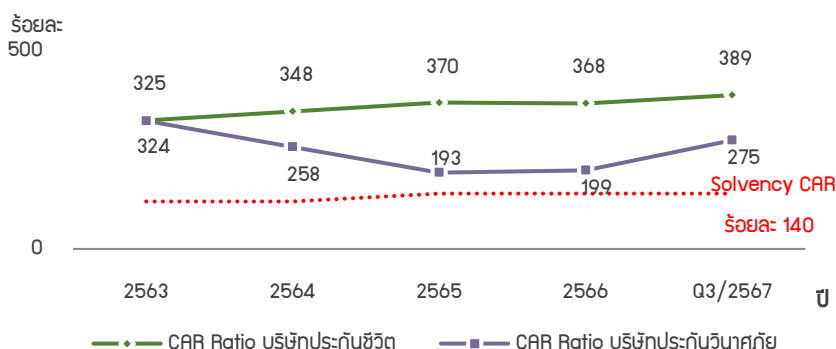
รายการ	2563	2564	2565	2566	2567
สัดส่วนสินเชื่อที่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL Ratio)	3.11	2.97	2.72	2.66	2.71
อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)	20.13	19.90	19.37	20.11	20.42
อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio)	92.22	94.22	92.01	90.98	88.38
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)	0.69	0.81	1.01	1.06	1.17
อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์ที่ก่อให้เกิดรายได้ดอกเบี้ยเฉลี่ย (NIM)	2.63	2.46	2.62	3.00	3.01

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2568

2.2.15 อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนของบริษัทประกันภัยยังอยู่ในระดับมีเสถียรภาพ แต่ควรติดตามประเด็นความคืบหน้าของกองทุนประกันวินาศภัยในการจ่ายเงินให้กับเจ้าหนี้ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้จากบริษัทประกันภัยที่ล้มละลาย หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2567 อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนของบริษัทประกันชีวิตและประกันวินาศภัย อยู่ที่ร้อยละ 389 และ 275 ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากปีก่อน และอยู่สูงกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยกำหนดให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 140 (แผนภาพที่ 2.15)

สำหรับเงินกองทุนประกันชีวิต มีเงินกองทุน ณ สิ้นปี 2566 อยู่ที่ 11,197 ล้านบาท โดยที่ผ่านมายังไม่มีบริษัทประกันชีวิตที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ในขณะที่เงินกองทุนประกันวินาศภัย มีเงินกองทุน ณ สิ้นปี 2566 อยู่ที่ 1,909 ล้านบาท ลดลงอย่างมีนัยสำคัญจากปีก่อน จากภาระในการทยอยชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ตามสัญญาจากบริษัทประกันภัยที่ล้มละลาย หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต³⁴ ทั้งนี้ คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยได้กำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยต้องนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันวินาศภัยในอัตราร้อยละ 0.5 ของเบี้ยประกัน (จากเดิมร้อยละ 0.25) ในปี 2567 เป็นต้นไป³⁵ ซึ่งจะช่วยให้กองทุนมีสภาพคล่องในการชำระหนี้เพิ่มขึ้นต่อไป

แผนภาพที่ 2.15 อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนบริษัทประกันภัย



ที่มา: สำนักคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

³⁴ ในปี 2567 บริษัท สิ้นมั่นคงประกันภัย จำกัด (มหาชน) ได้ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ส่งผลให้มีบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตจากสถานการณ์ COVID-19 รวมทั้งสิ้น 5 บริษัท (รายงานของผู้ตรวจสอบบัญชีและรายงานการเงิน กองทุนประกันวินาศภัย สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2566)

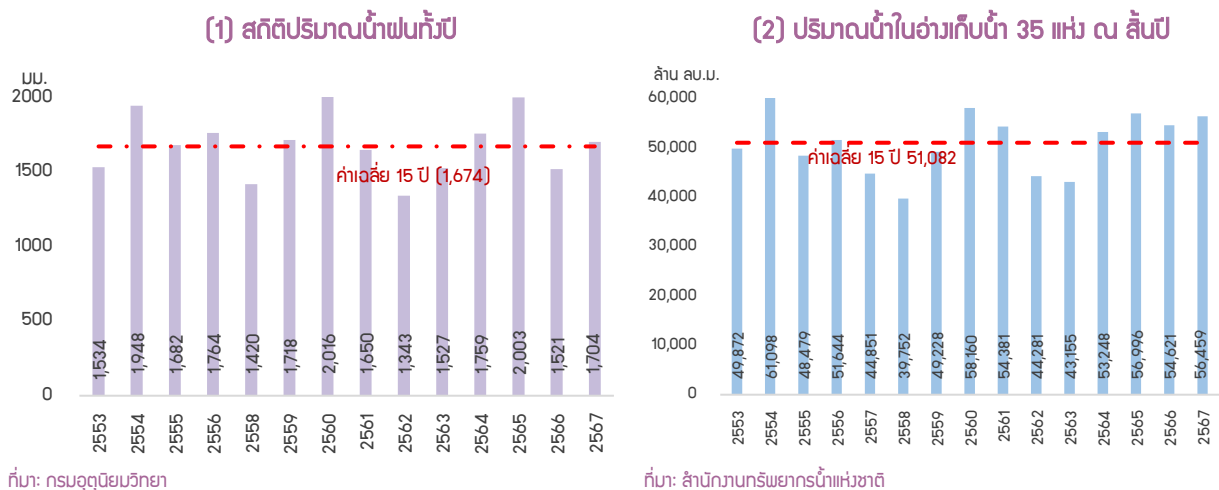
³⁵ ประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เรื่อง กำหนดอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่บริษัทต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2566

ภัยพิบัติทางธรรมชาติ

2.2.16 ประเทศไทยมีความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติค่อนข้างสูงโดยเฉพาะจากอุทกภัย โดยในปี 2567 มีปริมาณน้ำฝนตลอดทั้งปีอยู่ที่ 1,704 มิลลิเมตร สูงกว่าค่าเฉลี่ย 15 ปีที่ผ่านมาเล็กน้อย โดยปริมาณน้ำฝนได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงครึ่งหลังของปี 2567 จากปรากฏการณ์ลานีญา ส่งผลให้ระดับปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำ 35 แห่ง ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2567 เพิ่มขึ้นอยู่ที่ 56,459 ล้านลูกบาศก์เมตร สูงกว่าค่าเฉลี่ย 15 ปีที่ผ่านมา อย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังคงต่ำกว่าช่วงเดียวกันของปี 2554 2560 และ 2565 ทั้งนี้ ภาระทางการคลังจากภัยพิบัติในปี 2567 อยู่ในขอบเขตที่บริหารจัดการได้ภายใต้กลไกของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามปกติ โดยในปีงบประมาณ 2567 และช่วงไตรมาสที่ 1 ปีงบประมาณ 2568 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในส่วนของโครงการที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมทั้งสิ้น 43,244 และ 10,378 ล้านบาท ตามลำดับ ในขณะที่มียอดวงเงินขอเบิกเงินอุดหนุนจากราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน รวมทั้งสิ้น 3,588 และ 731 ล้านบาท ตามลำดับ

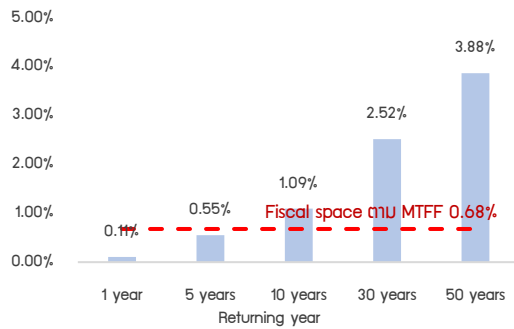
สำหรับมุมมองความเสี่ยงระยะปานกลางพบว่า พื้นที่ทางการคลังของประเทศไทยภายใต้ MTFF จะรองรับความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ถึงระดับความรุนแรงของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น (Return period) ทุก 5 ปี แต่อาจไม่เพียงพอรองรับความรุนแรงที่เกิดขึ้นทุก 10 ปีขึ้นไป รัฐบาลจึงควรเร่งรัดพิจารณาแนวทางในการลดระดับหนี้ลงในระยะปานกลางเพื่อให้มีพื้นที่การคลังรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติในระดับรุนแรง รวมถึงพิจารณาส่งเสริมให้ประชาชนและภาคเอกชนเข้าถึงผลิตภัณฑ์ประกันภัยให้มากขึ้น โดยปัจจุบันประเทศไทยมี Penetration rate อยู่ที่ประมาณร้อยละ 5 ต่อ GDP ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลกที่อยู่ที่ประมาณร้อยละ 7 ต่อ GDP³⁶ (แผนภาพที่ 2.16)

แผนภาพที่ 2.16 ข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ



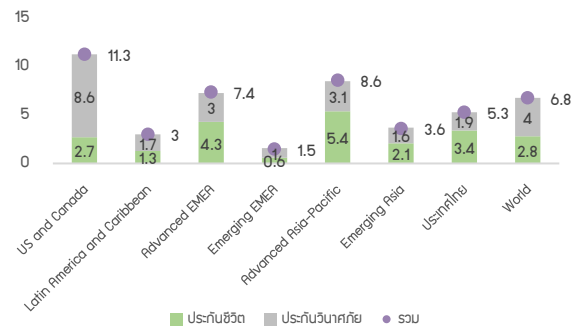
³⁶ <https://www.atlas-mag.net/en/category/tags/pays/global-insurance-penetration-rate>

(3) การคาดการณ์ความรุนแรงของภัยพิบัติของไทย



ที่มา: International Disaster Database รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(4) Penetration Rate ของประกันวินาศภัย (ปี 2565)



ที่มา: Swiss Re Institute

2.3 สรุปตัวเลขภาระผูกพันที่ชัดเจน (Explicit Liabilities) ของรัฐบาล

ภาระผูกพันที่ชัดเจนของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567 (ตารางที่ 2.11) มีรายละเอียด ดังนี้

2.3.1 ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities) เป็นภาระผูกพันของรัฐบาลที่มีกฎหมายสัญญา หรือข้อตกลงที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้อย่างชัดเจน ประกอบด้วย

1) **หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง** จำนวน 9,866,251.13 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 53.63 ของ GDP ประกอบด้วย (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง จำนวน 9,284,316 ล้านบาท (2) หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ จำนวน 374,965.24 ล้านบาท และ (3) หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ จำนวน 206,970.36 ล้านบาท ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2567 รัฐบาลมีภาระงบประมาณเพื่อชำระเงินต้นและดอกเบี้ย รวมอยู่ที่ 346,380 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.95 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แนวโน้มสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นในระยะปานกลาง

2) **ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ** จำนวน 649,210 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน โดยประมาณการยอดคงค้างของภาระทางการคลังสูงสุดที่รัฐบาลต้องรับชดเชย อยู่ที่ 1,028,279 ล้านบาท (ประกอบด้วย ภาระทางการคลังที่นับอยู่ในหนี้สาธารณะแล้ว 160,207 ล้านบาท ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาล 649,210 ล้านบาท และประมาณการภาระผูกพันที่ยังไม่มีการรับรู้ 218,862 ล้านบาท)

3) **รายการจ่ายค่าใช้จ่ายคงคลัง** ที่ได้เบิกใช้ไปในปีงบประมาณ 2567 จำนวน 123,541 ล้านบาท³⁷ ทั้งนี้ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายคงคลังส่วนดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 แล้ว

4) **รายการจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ** ในปีงบประมาณ 2567 รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนดังกล่าว 836,380 ล้านบาท³⁸ คิดเป็นร้อยละ 24.03 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แนวโน้มลดลงต่อเนื่อง

5) **รายการด้านสวัสดิการ** ในปีงบประมาณ 2567 รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนดังกล่าวรวม อยู่ที่ 964,451 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 27.71 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (แบ่งเป็นสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ 532,897 ล้านบาท และสวัสดิการประชาชน 431,554 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15.31 และ 12.40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามลำดับ) แนวโน้มเพิ่มขึ้น

³⁷ ประกอบด้วย การเบิกใช้เงินคงคลังสำหรับรายจ่ายที่ตั้งไว้ไม่พอ รวม 123,060 ล้านบาท และสำหรับการจำหน่ายเหรียญกษาปณ์ถดถอยและเหรียญกษาปณ์ชำรุด จำนวน 481 ล้านบาท

³⁸ ข้อมูลจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

6) ภาระค้างจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม จำนวน 66,452 ล้านบาท ลดลงเล็กน้อยจากปีก่อน

2.3.2 ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities) เป็นภาระผูกพันที่รัฐบาลอาจต้องจ่ายหรือชำระหนี้แทนตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลง รวมไปถึงความคาดหวังจากสังคม หากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดขึ้น ประกอบด้วย

1) หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระ จำนวน 1,761,602.41 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.57 ของ GDP ประกอบด้วย

(1.1) หนี้ที่รัฐบาลกู้เงินเพื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน (FIDF) จำนวน 552,627 ล้านบาท แนวโน้มลดลงต่อเนื่อง³⁹ โดยคาดว่า จะสามารถชำระหนี้ดังกล่าวได้หมดภายในปี 2574 ทั้งนี้ ให้ติดตามผลกระทบจากมาตรการลดเงินนำส่ง FIDF เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือน

(1.2) หนี้เงินกู้ของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่รัฐบาลไม่รับภาระ จำนวน 641,596.77 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2564 โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากนโยบายด้านพลังงานที่ส่งผลกระทบต่อต้นทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และ กฟผ. ส่งผลให้รัฐบาลจำเป็นต้องค้ำประกันหนี้ของหน่วยงานทั้งสองดังกล่าว โดยมียอดคงค้างอยู่ที่ 105,333 และ 55,000 ล้านบาท ตามลำดับ

(1.3) หนี้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน จำนวน 567,378.64 ล้านบาท แนวโน้มลดลง โดยส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐบาลวิสาหกิจที่มีฐานะการเงินที่มั่นคง เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กฟผ. การไฟฟ้านครหลวง เป็นต้น

2) ภาระผูกพันจากการดำเนินการตาม พ.ร.ก. Soft Loan ได้รับจัดสรรงบประมาณแล้ว 1,453.11 ล้านบาท โดยยังมีประมาณการภาระผูกพันคงเหลืออยู่อีก 35.25 ล้านบาท

3) ภาระผูกพันจากการดำเนินการตาม พ.ร.ก. ฟื้นฟูฯ มีประมาณการภาระผูกพันในส่วนของเงินชดเชยดอกเบี้ยรวมทั้งสิ้น 2,524.01 ล้านบาท และในส่วนของเงินชดเชยความเสียหายแก่ บสย. ได้รับจัดสรรงบประมาณแล้ว 2,705 ล้านบาท โดยยังมีประมาณการภาระผูกพันคงเหลือที่ต้องชดเชยอีกสูงสุดไม่เกิน 61,328 ล้านบาท⁴⁰

4) การพิจารณาชดเชยการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับ อปท. ตามความจำเป็นและสมควร ได้รับจัดสรรงบประมาณแล้วรวมทั้งสิ้น 30,489 ล้านบาท โดยยังมีประมาณการภาระผูกพันคงเหลือที่ต้องชดเชยอีกสูงสุดไม่เกิน 36,634 ล้านบาท

³⁹ มีแหล่งเงินหลักในการชำระหนี้มาจากเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง กู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 ทั้งนี้ ในปี 2568 แหล่งเงินดังกล่าวคาดว่าจะลดลงประมาณ 39,000 ล้านบาท จากการลดอัตราเงินนำส่งลงร้อยละ 0.23 เพื่อสนับสนุนแหล่งเงินให้กับธนาคารพาณิชย์ในการดำเนินมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยและผู้ประกอบการ SMEs ส่งผลให้การชำระคืนต้นเงินกู้ของหนี้ที่รัฐบาลกู้เงินเพื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่ FIDF ใช้ระยะเวลาเพิ่มขึ้น 6 เดือน โดยคาดว่าจะชำระเสร็จสิ้นภายในปี 2575

⁴⁰ ปรับปรุงประมาณการ ณ เดือนมกราคม 2567 เนื่องจากการขยายระยะเวลามาตรการสินเชื่อฟื้นฟูถึงวันที่ 9 เมษายน 2567 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2566 และมีการโอนวงเงินคงเหลือของโครงการพักทรัพย์ พักหนี้ มารวมเป็นวงเงินภายใต้มาตรการสินเชื่อฟื้นฟู

ตารางที่ 2.11 สรุปภาระผูกพันที่ชัดเจน (Explicit Liabilities) ของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567

ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง จำนวน 9,866,251.13 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 53.63 ของ GDP แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 9,284,315.53 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ 374,965.24 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.3 หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐบาลที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ 206,970.36 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน ทั้งนี้ สัดส่วนรายจ่ายชำระคืนต้นและดอกเบี้ยต่อ งบประมาณ. รายจ่ายฯ 2567 อยู่ที่ร้อยละ 9.95 (346,380 ล้านบาท) แนวโน้มเพิ่มขึ้น 2. ลูกหนี้หรือการชดเชยจากรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ 648,749 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน โดยสัดส่วนรายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 ต่อ งบประมาณ. รายจ่ายฯ 2567 อยู่ที่ร้อยละ 1.06 (36,957 ล้านบาท) (ทั้งนี้ ประมาณการภาระผูกพันที่มาจาก การดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีจำนวนรวมทั้งหมด อยู่ที่ 1,028,279 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน) 3. รายจ่ายชดเชยเงินค้ำประกัน ที่ได้เบิกใช้ไปในปีงบประมาณ 2567 จำนวน 123,541 ล้านบาท โดยรัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายชดเชยเงินค้ำประกันส่วนดังกล่าวเต็มจำนวนไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2569 ต่อไป 4. รายจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ สัดส่วนต่อ งบประมาณ. รายจ่ายฯ 2567 อยู่ที่ร้อยละ 23.24 (837,155 ล้านบาท) แนวโน้มลดลง 5. รายจ่ายด้านสวัสดิการ สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการสำหรับบุคลากรภาครัฐและสำหรับประชาชนต่อ งบประมาณ. รายจ่ายฯ 2567 อยู่ที่ร้อยละ 15.06 และ 12.15 (542,535 และ 437,478 ล้านบาท) ตามลำดับ เพิ่มขึ้นต่อเนื่องในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา และอาจมีแรงกดดันเพิ่มขึ้นในระยะปานกลางถึงระยะยาวตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ 6. การกระจายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม 66,452 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน	1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับการค้ำประกัน จำนวน 1,761,602.41 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.57 ของ GDP แนวโน้มเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF 552,627 ล้านบาท ลดลงต่อเนื่อง 1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐบาลที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ 641,596.77 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน โดยมีหนี้ค้ำประกันของ กฟผ. และสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง อยู่ที่ 55,000 และ 105,333 ล้านบาท ตามลำดับ 1.3 หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และหน่วยงานของรัฐบาลที่ไม่ได้ค้ำประกัน 567,378.64 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน 2. ภาระผูกพันจาก พ.ร.ก. Soft loan ได้รับความจัดสรรงบประมาณแล้ว 1,453.11 ล้านบาท โดยยังมีประมาณการภาระผูกพันคงเหลืออยู่อีก 35.25 ล้านบาท 3. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. ฟื้นฟูฯ มีประมาณการภาระผูกพันในส่วนของเงินชดเชยดอกเบี้ยรวมทั้งสิ้น 2,524.01 ล้านบาท และในส่วนของเงินชดเชยความเสียหายแก่ บสย. ได้รับความจัดสรรงบประมาณแล้ว 2,705 ล้านบาท โดยยังมีประมาณการภาระผูกพันคงเหลือที่ต้องชดเชยอีกสูงสุดไม่เกิน 61,328 ล้านบาท 4. การพิจารณาชดเชยการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินฯ (ในปีงบประมาณ 2563 2564 และ 2566) ให้กับ อปท. ตามความจำเป็นและสมควร ได้รับความจัดสรรงบประมาณแล้วรวมทั้งสิ้น 30,489 ล้านบาท โดยยังมีประมาณการภาระผูกพันคงเหลือที่ต้องชดเชยอีกสูงสุดไม่เกิน 36,634 ล้านบาท

ที่มา: รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.4 แนวทางในการรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

เพื่อลดความเสี่ยงต่าง ๆ ดังกล่าวในอนาคต รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเร่งรัดลดระดับการขาดดุลกลับสู่ระดับปกติ ที่ไม่เกินประมาณร้อยละ 3 ของ GDP เพื่อฟื้นฟูพื้นที่การคลังรองรับวิกฤต รวมถึงผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญกับโครงการที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนเป็นลำดับแรก โดยมีประเด็นสำคัญที่ควรดำเนินการ ดังนี้

(1) ปฏิรูปโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้รัฐบาล พร้อมทั้งทบทวนมาตรการยกเว้น/ลดหย่อนต่าง ๆ ให้มีเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2567 กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบรายได้รัฐบาล (ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน) เพื่อศึกษาเสนอแนะ รวมถึงดำเนินการต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันให้การปฏิรูประยะยาวของรัฐบาลเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

(2) ปรับลดรายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นลง โดยให้ความสำคัญกับโครงการที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนเป็นลำดับแรก พร้อมทั้งให้หน่วยงานของรัฐพิจารณำเงินนอกงบประมาณดำเนินการกิจของหน่วยงานเป็นลำดับแรก ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2568 สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาค่ารักษาพยาบาลของระบบสวัสดิการการรักษาพยาบาลของไทยเพื่อร่วมกันพิจารณาแนวทางในการลดภาระ หรือเพิ่มประสิทธิภาพค่าใช้จ่ายสำหรับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลของประเทศต่อไป

(3) จัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่เป็นภาระผูกพันของรัฐโดยตรงให้เพียงพอต่อการบริหารจัดการ รวมถึงพิจารณาจัดสรรรายจ่ายชำระหนี้ต้นให้สอดคล้องกับระดับหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นด้วย

(4) ดำเนินมาตรการด้านราคาพลังงานให้อยู่ในระดับเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อฐานะทางการเงินและความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ทั้งนี้ ปัจจุบัน (ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2567) คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานได้กำหนดนโยบายในการตรึงราคาน้ำมันดีเซลไว้ที่ไม่เกิน 33 บาทต่อลิตร ซึ่งคาดว่าจะทำให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถบริหารจัดการสภาพคล่องในการชำระหนี้ที่กระทรวงค้าประกันได้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด

(5) ส่งเสริมการออมเพื่อการเกษียณของประชาชนให้มีความครอบคลุมและเพียงพอมากยิ่งขึ้น ควบคู่ไปกับพิจารณาแนวทางในการแก้ปัญหาความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมในระยะยาว ทั้งนี้ (1) กระทรวงแรงงานได้กำหนดให้มีการจัดเก็บเงินสะสมและเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2568 เป็นต้นไป ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการออมเพื่อการเกษียณของกลุ่มแรงงานในระบบที่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม และไม่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพรองรับ (2) กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างปรับปรุงพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เพื่อให้ กอช. สามารถสนับสนุนการออมของสมาชิกผ่านโครงการสลากสะสมทรัพย์เพื่อเงินออมยามเกษียณ โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ (3) กระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างพิจารณาเสนอร่างกฎกระทรวงเพื่อปรับฐานค่าจ้างขั้นสูงในการคำนวณเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางในการแก้ปัญหาความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมต่อไป โดยคณะกรรมการประกันสังคมได้เห็นชอบหลักการของร่างกฎกระทรวงดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2568

(6) สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บและขยายฐานรายได้ของ อปท. พร้อมทั้งผลักดันให้ อปท. สามารถนำเงินสะสมส่วนเกินมาเป็นเงินทุนในการพัฒนาท้องถิ่นควบคู่ไปกับแหล่งรายได้อื่น ๆ ในปัจจุบัน เพื่อให้ อปท. สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนต่อไป โดยในปีงบประมาณ 2567 กระทรวงมหาดไทยได้แก้ไขระเบียบให้นำเงินทุนสำรองมานับรวมอยู่ในเงินสะสม ซึ่งส่งผลให้ อปท. มีระดับเงินสะสมเพิ่มขึ้นที่จะสามารถพิจารณำไปใช้รองรับกรณีฉุกเฉินจำเป็นได้ต่อไป

