

2025 FISCAL TRANSFORMATION

ถอดรหัสความเสี่ยง สู่บทเรียนแห่งความสำเร็จ

MASTERING RISKS TO SECURE THE FUTURE

การสัมมนาวิชาการ
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
ประจำปี 2568



2025 FISCAL TRANSFORMATION

ถอดรหัสความเสี่ยง สู่บทเรียนแห่งความสำเร็จ

MASTERING RISKS TO SECURE THE FUTURE

การปรับสมดุลทางการคลัง (Fiscal Consolidation) ในยุคหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ของประเทศไทยเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และอาจมีความล่าช้าเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มเดียวกัน โดยระดับหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ของไทยในยุคหลัง COVID-19 ยังคงแสดงทิศทางเพิ่มขึ้นต่อเนื่องอยู่ที่ประมาณร้อยละ 65 ต่อ GDP ในปี 2568 ในขณะที่ระดับหนี้สาธารณะของประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (Emerging Market and Middle-Income Economies: EMMIE) มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย หรือแสดงทิศทางลดลง

ความล่าช้าในการปรับสมดุลทางการคลังดังกล่าวส่งผลให้ความเสี่ยงทางการคลังในช่วงหลัง COVID-19 (ปีงบประมาณ 2567 – 2568) ยังอยู่ในระดับค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับช่วงก่อน COVID-19 โดยระดับการขาดดุลการคลังในช่วง 3 ปีล่าสุดของประเทศไทย ยังคงสูงกว่าจุดที่เอื้อต่อการรักษาเสถียรภาพด้านหนี้ ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง สะท้อนถึงปัญหาความไม่เพียงพอของความสามารถในการจัดเก็บรายได้เมื่อเทียบกับนโยบายด้านรายจ่ายของรัฐบาล ท่ามกลางรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ ในปีงบประมาณ 2568 แม้ว่าอัตราดอกเบี้ยได้ปรับตัวลดลงและเข้าสู่แนวโน้มขาลงอย่างชัดเจน แต่จากระดับการขาดดุลที่ยังอยู่ในระดับสูง และความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่ลดลง อาจส่งผลให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อรายได้ในอนาคตเพิ่มสูงขึ้นเกินร้อยละ 10 ได้ แม้ยังอยู่ในเกณฑ์น่าลงทุน (Investment grade) แต่ทิศทางแยลงอย่างมีนัยสำคัญ

สถานการณ์ความเสี่ยงในยุคหลัง COVID-19 ดังกล่าวถือเป็นบททดสอบสำคัญของการบังคับใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) รวมถึงกฎหมายการคลังฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องว่า สามารถสร้างวินัยและสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลัง ในบริบทที่รัฐบาลต้องเผชิญทั้งความจำเป็นในการดูแลกระตุ้นเศรษฐกิจภายใต้ข้อจำกัดด้านฐานะการคลังที่เริ่มตึงตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

บทความฉบับนี้จึงเล็งเห็นความสำคัญและประโยชน์ในการนำเสนอข้อมูลและการวิเคราะห์ถอดรหัสความเสี่ยงทางการคลังของประเทศไทยผ่าน 3 มิติ ได้แก่ มิติด้านโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม มิติด้านการคลัง และมิติด้านกฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งความเข้าใจของความเชื่อมโยงระหว่างความเสี่ยงทางการคลังกับปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศ สถานะความเสี่ยงทางการคลังในด้านหนี้ ด้านรายจ่าย และรายได้ รวมถึงทิศทางที่เหมาะสมในการปรับสมดุลทางการคลังในยุคหลัง COVID-19 ของไทย รวมไปถึงจุดแข็งและจุดท้าทายของบทบาทของเกณฑ์วินัยการคลังของไทยในการรักษาความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ สำหรับเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาวางแผนทางการคลังอย่างยั่งยืนต่อไป ทั้งนี้ มีข้อค้นพบและนัยเชิงนโยบายที่สำคัญและน่าสนใจ ดังนี้

มิติด้านโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม

1. ความท้าทายในการปรับสมดุลทางการคลังในยุคหลัง COVID-19 ดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นผลของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีรากฐานมาจากปัญหาเชิงโครงสร้างของไทย ทั้งในมิติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ ความสามารถในการแข่งขันที่ลดลง การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดและพฤติกรรมผู้บริโภค การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐที่อาจไม่ทันความก้าวหน้าด้านดิจิทัล รวมไปถึงปัจจัยภายนอกประเทศจากปัญหาภูมิรัฐศาสตร์ที่ทวีความรุนแรงขึ้น และการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางธรรมชาติ ปัญหาเชิงโครงสร้างต่าง ๆ ดังกล่าวได้ส่งความเปราะบางมายังภาคการคลังทั้งทางตรงผ่านการบันทึกหนี้สาธารณะในการจัดเก็บรายได้ของรัฐให้ลดลง กดดันให้รายจ่ายเพิ่มขึ้น และทางอ้อมผ่านศักยภาพของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ลดลง

มิติด้านการคลัง

2. สำหรับความเสี่ยงด้านหนี้ พบว่า พื้นที่ทางการคลังของประเทศไทยยังคงมีเหลืออยู่รองรับการก่อหนี้เพิ่มเติมได้ หากมีความจำเป็น ภายใต้ความระมัดระวังรอบคอบ โดยบทความฉบับนี้ได้วิเคราะห์หาจุดเพดานหนี้สาธารณะที่เป็นจุดหักเปลี่ยน (Critical point) ที่ทำให้ผลของการก่อหนี้ของรัฐบาลหักเปลี่ยนจากเดิมที่ส่งผลบวก กลายเป็นส่งผลลบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ได้ใช้แบบจำลอง Production function โดยเพิ่มตัวแปรหนี้สาธารณะในรูป Concave function เพื่อสะท้อนถึงความสัมพันธ์แบบ Non-linear ระหว่างระดับหนี้กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในส่วนของฐานข้อมูล ได้ใช้ข้อมูลของกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ 24 ประเทศ รวมถึงประเทศไทย โดยมีช่วงระยะเวลาของข้อมูลประมาณ 60 ปีย้อนหลัง (ปี 1960 – 2020) และในส่วนของการเลือกเครื่องมือทางเศรษฐมิติ ได้ใช้เครื่องมือ 2-Stage-Least-Squared Model เพื่อขจัด Bias จากปัญหา Endogeneity problem ของความสัมพันธ์ระหว่างระดับหนี้กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งได้ปรับตัวแปรตาม (การขยายตัวทางเศรษฐกิจ) ให้อยู่ในรูปค่าเฉลี่ย 5 ปี ข้างหน้า เพื่อให้มั่นใจได้ว่า ตัวแปรต้น (ระดับหนี้) ที่สูงขึ้น เป็นสาเหตุที่ส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่ความสัมพันธ์ในทางกลับกัน

ผลการศึกษาดังกล่าว พบว่า ระดับเพดานหนี้สาธารณะภายใต้บริบทเศรษฐกิจและสังคมในยุคหลัง COVID-19 ของไทย อาจอยู่ที่ประมาณไม่เกินร้อยละ 79 ต่อ GDP ภายใต้สมมติฐานของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ การเกิดดุลบัญชีเดินสะพัด และประสิทธิภาพของภาครัฐที่ดี สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยยังคงมีพื้นที่ทางการคลังสำหรับการก่อหนี้เพิ่มเติมเพื่อดูแลเศรษฐกิจอยู่อีกประมาณร้อยละ 10 – 15 ต่อ GDP (ระดับหนี้สาธารณะในปัจจุบัน (ปี 2568) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 65 ต่อ GDP)

อย่างไรก็ดี รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการปรับสมดุลทางการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพของระดับหนี้ต่อ GDP ไม่ให้เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง เพื่อให้ประสิทธิภาพในการก่อหนี้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูงสุดเท่าที่จะทำได้ (ประสิทธิภาพดังกล่าวจะลดลงต่อเนื่องตามระดับหนี้ที่เพิ่มขึ้น) และควรเก็บพื้นที่ทางการคลังดังกล่าวไว้เป็นกันชนสุดท้ายกรณีเกิดวิกฤตขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ ยังควรให้ความสำคัญกับการยกระดับประสิทธิภาพภาครัฐขึ้น โดยหากค่าดัชนีประสิทธิภาพภาครัฐ (Government Effectiveness Index) ของไทยปรับตัวเพิ่มขึ้นอีก 1 คะแนน จะทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.8 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยที่รัฐบาลไม่มีความจำเป็นต้องก่อหนี้เพิ่มเติม

ทั้งนี้ ผลการศึกษาดังกล่าวมีทิศทางที่สอดคล้องกับ (1) รายงานของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) (2025) ที่ได้เปิดเผยผลการวิเคราะห์สถานการณ์ของประเทศไทยจากมุมมองต่าง ๆ ว่า น่าจะอยู่ในช่วงร้อยละ 77 – 87 ต่อ GDP (2) ค่าดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลังภายใต้แบบจำลองระบบสัญญาณเตือนภัยทางการคลัง (Fiscal Early Warning System) ที่แสดงค่าในยุคหลัง COVID-19 อยู่ในช่วง 2 – 3.5 ต่ำกว่าระดับขีดเตือนภัยที่ค่า 5 ความเสี่ยงระดับปานกลาง สะท้อนถึงพื้นที่ทางการคลังในการก่อหนี้ที่ยังมีอยู่หากมีความจำเป็น ภายใต้ความระมัดระวังรอบคอบมากยิ่งขึ้น และ (3) อันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทยในยุคหลัง COVID-19 ที่ยังอยู่ในระดับเดียวกับช่วงก่อน COVID-19 โดยในส่วนของบริษัท Moody's ได้มีการปรับลดมุมมองในอนาคตลงจากเดิม “มีเสถียรภาพ” เป็นมุมมอง “เชิงลบ” เพื่อเป็นการส่งสัญญาณถึงความจำเป็นในการปรับสมดุลทางการคลังในอนาคตต่อไป

3. ความเสี่ยงของรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนในระยะปานกลางยังอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ โดยมีประเด็นที่ยังสามารถปรับลด ควบคุม หรือเพิ่มประสิทธิภาพของงบประมาณได้อีก โดยในปีงบประมาณ 2568 รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนรวมทั้งหมดคิดเป็นสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 12.2 ต่อ GDP ปรับตัวสูงขึ้นจากร้อยละ 11.3 ปีงบประมาณ 2561 ในขณะที่ในระยะปานกลาง (กรณีฐาน) คาดว่า จะเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย โดยเพิ่มขึ้นอีกประมาณร้อยละ 0.1 ต่อ GDP โดยแม้ว่าสัดส่วนรายจ่ายชำระหนี้และภาระผูกพันจะมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น แต่มีปัจจัยบวกจากสัดส่วนรายจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐที่ปรับตัวลดลงต่อเนื่องตามนโยบายการควบคุมขนาดของบุคลากรภาครัฐไม่ให้เพิ่มขึ้น รวมถึงรายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐเริ่มขยายตัวในอัตราชะลอตามการชะลอตัวของจำนวนข้าราชการที่เกษียณอายุ รวมถึงสัดส่วนข้าราชการเกษียณใหม่ในระยะปานกลางจะอยู่ในระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ทั้งหมด ส่งผลให้รายจ่ายเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ของข้าราชการต่อหัว ขยายตัวในอัตราชะลอ นอกจากนั้น รายจ่ายเงินสำรองเข้า กบข. ตามกฎหมายกำหนด จะเริ่มปรับตัวลดลงในปีงบประมาณ 2569 เป็นต้นไป

ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะในการปรับลด ควบคุม หรือเพิ่มประสิทธิภาพรายจ่าย ในระยะปานกลาง ดังนี้ (1) กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลร่วมกันทุกภาคส่วนในการควบคุมเม็ดเงินรายจ่ายเงินเดือนค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐไม่ให้เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2568 อย่างเคร่งครัด ควบคู่ไปกับการให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพบุคลากรภาครัฐ (2) ควบคุมการขยายตัวของรายจ่ายค่ารักษาพยาบาลข้าราชการให้ขยายตัวไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี พร้อมทั้งกำกับดูแลความโปร่งใสความคุ้มค่าของงบประมาณโดยเฉพาะในส่วนของการใช้สิทธิในแผนผู้ป่วยนอก (Outpatient Department: OPD) และ (3) จัดสรรรายจ่ายสวัสดิการประชาชนเพิ่มเติม เพื่อรับมือแก้ไขปัญหาความไม่ครอบคลุมและไม่เพียงพอของระบบการออมเพื่อการเกษียณของประชาชน รวมถึงปัญหาของความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนประกันสังคมในระยะยาว

การดำเนินการดังกล่าวทั้งหมดจะช่วยให้ความคุ้มค่าของงบประมาณเพิ่มขึ้น ในขณะที่ภาระงบประมาณปรับลดลงได้อีกประมาณร้อยละ 0.2 ต่อ GDP จากกรณีฐาน โดยที่ประชาชนได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น และส่งผลสัดส่วนวงเงินงบประมาณรายจ่ายลดลงอยู่ที่ประมาณร้อยละ 18.6 ต่อ GDP ในระยะปานกลาง เข้าใกล้ระดับช่วงก่อน COVID-19 ซึ่งจะเอื้อต่อการปรับสมดุลทางการคลังด้านรายได้ต่อไป

4. ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ภาครัฐของไทยแสดงแนวโน้มลดลงต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมา โดยเมื่อเทียบกับนโยบายด้านรายจ่ายแล้ว ระดับการขาดดุลงบประมาณภายใต้โครงสร้างรายได้ ณ ปัจจุบันไม่เอื้อต่อการรักษาเสถียรภาพหนี้ นอกจากนี้ สัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP ของไทยยังอยู่ในระดับต่ำกว่ากลุ่มตลาดเกิดใหม่ที่ไม่ได้มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรทางธรรมชาติและไม่ได้ส่งออกสินค้าพลังงาน (Non Resource-Rich and Non Fuel Exporters Emerging Markets: Non RRFEEMs) ประมาณร้อยละ 3 ต่อ GDP โดยมีประเภทรายได้ที่ประเทศไทยยังจัดเก็บได้ต่ำกว่า ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษี Capital Gain (ที่ไทยยังไม่มีการจัดเก็บ) ภาษีฐานทรัพย์สิน ภาษีมูลค่าเพิ่ม อกรนำเข้าส่งออก และรายได้อื่น ๆ (อาทิ รายได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐ รายได้จัดเก็บบนฐานของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม)

ทั้งนี้ รัฐบาลควรเร่งรัดดำเนินการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้จากในปีงบประมาณ 2568 (คาดว่า จะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 14.6 ต่อ GDP) โดย (1) **ในระยะสั้น** (ภายในปีงบประมาณ 2570) ควรเพิ่มสัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP ให้อยู่ที่ร้อยละ 14.8 ต่อ GDP เพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดท่างเงินงบประมาณรายจ่ายได้ตามที่กำหนดไว้ตามแผนการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Framework: MTFF) ปีงบประมาณ 2569 – 2572 (MTFF 69 – 72) โดยที่ระดับการขาดดุลงบประมาณอยู่ภายใต้กรอบการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลตามกฎหมาย (2) **ในระยะปานกลาง** (ภายในปีงบประมาณ 2572) อยู่ที่ร้อยละ 15.8 ต่อ GDP เพื่อรักษาเสถียรภาพหนี้ และ (3) **ในระยะยาว** (หลังปีงบประมาณ 2573) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 18 ต่อ GDP เพื่อให้ทัดเทียมกับระดับสากลและเพื่อเพิ่มพื้นที่ทางการคลังในการรองรับความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจและความท้าทายเชิงโครงสร้างต่าง ๆ

มิติด้านกฎหมาย

5. เกณฑ์วินัยการคลังของไทยในปัจจุบันสามารถส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในภาพรวมได้ระดับหนึ่ง ดังนี้ (1) เกณฑ์กรอบเพดานหนี้สาธารณะในปัจจุบันที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 70 ยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าระดับเพดานหนี้สาธารณะสูงสุดที่การก่องหนี้เพิ่มเติมของรัฐบาลจะยังส่งผลบวกต่อเศรษฐกิจ ซึ่งอาจอยู่ที่ประมาณร้อยละ 79 ต่อ GDP (2) กรอบเพดานการกู้ชดเชยเพื่อการขาดดุลช่วยจำกัดขอบเขตการก่องหนี้ใหม่ในแต่ละปีเพื่อป้องกันไม่ให้ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด (ในสถานการณ์ปกติ) (3) มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการก่องหนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเศรษฐกิจจากการกำหนดให้การกู้เงินทุกบาทจะต้องเป็นไปเพื่อโครงการลงทุนเท่านั้น และ (4) กรอบเพดานการกู้ชดเชยเพื่อการขาดดุลมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้รัฐบาลดำเนินการปรับสมดุลทางการคลัง โดยเฉพาะในช่วงที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ปรับตัวลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

6. เกณฑ์วินัยการคลังของไทยยังมีกลไกเพิ่มความยืดหยุ่นให้กับรัฐบาลกรณีเกิดวิกฤตภายใต้การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อไม่ให้เกณฑ์วินัยการคลังกลายเป็นอุปสรรคในการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นไปตามหลักสากล ดังนี้ (1) กรณีที่รัฐจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเพื่อเป็นสวัสดิการสำหรับประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนภาคเอกชน (มากกว่าที่นำไปจัดทำโครงการลงทุน) รัฐบาลอาจพิจารณาลดวงเงินรายจ่ายลงทุนต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็น และแนวทางแก้ไขต่อรัฐสภา (2) กรณีที่รัฐจำเป็นต้องกู้เงินในระดับสูง รัฐบาลอาจกู้เงินเพิ่มเติมได้โดยออกเป็นกฎหมายเฉพาะ รวมถึงคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (คณะกรรมการฯ)

อาจพิจารณาขยายกรอบเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP ขึ้นชั่วคราว โดยคณะกรรมการฯ มีหน้าที่จะต้องเปิดเผย หรือชี้แจงข้อมูลที่เกี่ยวข้องหากมีการร้องขอจากฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยงานอิสระที่เกี่ยวข้อง

7. ทั้งนี้ หากพิจารณาฐานะการคลังในปัจจุบันประมาณ 2567 – 2568 เกณฑ์วินัยการคลังของไทยได้ส่งสัญญาณเตือนให้รัฐบาลต้องเร่งรัดปรับสมดุลทางการคลังอย่างจริงจัง

โดย (1) ระดับการขาดดุลงบประมาณใน 2 ปีดังกล่าว ได้เพิ่มขึ้นเต็ม หรือสูงกว่ากรอบเพดานการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล สะท้อนถึงความจำเป็นที่รัฐบาลต้องเริ่มใช้การบริหารสินทรัพย์เข้าช่วยเติมเต็มส่วนต่างดังกล่าว ซึ่งการเลือกใช้มาตรการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องถือเป็นปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้ความมั่งคั่งสุทธิ (Net worth) ของรัฐบาลปรับตัวลดลง (2) หากไม่มีการปรับสมดุลทางการคลัง สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในระยะปานกลางอาจปรับตัวเพิ่มขึ้นสูงกว่าเพดานตามกฎหมาย ณ ปัจจุบันที่ร้อยละ 70 ต่อ GDP และเข้าสู่พื้นที่กั้นชนทางการคลังสุดท้ายที่ควรเก็บไว้ ก่อนถึงจุดเพดานหนี้สาธารณะที่รัฐบาลอาจสูญเสียศักยภาพในการก่อหนี้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจได้ และ (3) การจัดสรรรายจ่ายลงทุนเริ่มมีสัญญาณของนัยการใช้ Escape clause ในสถานการณ์ปกติ เนื่องจากพื้นที่ทางการคลังของงบประมาณรายจ่ายเริ่มไม่เพียงพอต่อการจัดสรรรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ทำให้มีสัดส่วนของโครงการลงทุนที่อาจไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่า “เป็นโครงการที่ได้มาซึ่งสินทรัพย์ถาวร” เพิ่มขึ้น

จากการวิเคราะห์ถดถอย “ความเสี่ยงทางการคลัง” ดังกล่าวข้างต้น (1) มิติด้านโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ทำให้เราได้มาซึ่ง “แผนที่ในการปรับสมดุลทางการคลัง” ซึ่งได้เผยให้เห็นภูมิทัศน์เศรษฐกิจและสังคมไทยในยุคหลัง COVID-19 ทำให้เรารู้ว่า อุปสรรคและปัจจัยเสี่ยงที่ภาคการคลังต้องระวังมีอะไรบ้าง รวมไปถึงช่วยให้เราเตรียมพร้อม และยกระดับนโยบายการคลังเพื่อรับมือกับความท้าทายเชิงโครงสร้างได้อย่างตรงจุดมากยิ่งขึ้น (2) มิติด้านการคลัง ทำให้เราได้มาซึ่ง “เข็มทิศในการปรับสมดุลทางการคลัง” ทั้งในด้านหนี้ ด้านรายจ่าย และด้านรายได้ ซึ่งจะช่วยบอกตำแหน่งความเสี่ยงของฐานะการคลังที่เรากำลังเป็นอยู่ พร้อมทั้งบอกทิศทางที่นำเราไปสู่จุดหมายแห่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและภาคการคลังในอนาคต และ (3) มิติด้านกฎหมาย ทำให้เราได้มาซึ่ง “มาตรวัดในการปรับสมดุลทางการคลัง” ที่คอยจับจ้องและบอกสภาพของภาคการคลังอย่างแม่นยำ โดยในยามวิกฤตมาตรวัดนี้จะส่งสัญญาณให้เรา เร่งเครื่องเพื่อพยุงเศรษฐกิจ และในยามปกติจะเป็นเครื่องมือเตือนให้เราชะลอหันกลับมาซ่อมบำรุงรักษาเครื่องยนต์ทางการคลังให้กลับมาพร้อมใช้งานและอยู่ในสภาพที่มีเสถียรภาพอีกครั้ง

ท้ายนี้ หากประเทศไทยสามารถบูรณาการการใช้ประโยชน์จากแผนที่ เข็มทิศ และมาตรวัดแห่งการปรับสมดุลทางการคลัง ให้เกิดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะเกิดเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญที่จะทำให้ภาคการคลังไทยสามารถฝ่าฟันทุกอุปสรรค และพาประเทศไทยในยุคหลัง COVID-19 ให้ก้าวหน้าไปอย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร.....	i
1. บทนำ: ความท้าทายเชิงโครงสร้างกับความเสี่ยงทางการคลัง.....	1
2. ความเสี่ยงทางการคลังของไทย: Pre VS Post COVID	7
2.1 ความเสี่ยงด้านรายได้	8
2.2 ความเสี่ยงด้านรายจ่าย	10
2.3 ความเสี่ยงด้านหนี้	11
3. พื้นที่ทางการคลังของไทย ยังไปต่อได้หรือไม่.....	15
3.1 การวิเคราะห์ระดับเพดานหนี้สาธารณะ	16
3.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตการคลัง.....	23
4. เกณฑ์วินัยการคลังไทย คาดหวังผลได้เพียงใด.....	31
4.1 กรอบแนวคิดและประสบการณ์การต่างประเทศ.....	32
4.2 เกณฑ์วินัยการคลังของประเทศไทย.....	35
5. ประเทศไทยควรปรับสมดุลทางการคลังไปในทิศทางใด	43
5.1 นโยบายด้านรายจ่าย	44
5.2 นโยบายด้านรายได้.....	51
6. บทสรุป: ถอดรหัสความเสี่ยงสู่บทเรียนแห่งความสำเร็จ.....	59
บรรณานุกรม	67
ภาคผนวก 1 ตารางเปรียบเทียบรายละเอียดการบังคับใช้ เกณฑ์วินัยการคลังในต่างประเทศ.....	70
ภาคผนวก 2 ตารางเปรียบเทียบรายละเอียดการบังคับใช้ เกณฑ์วินัยการคลังในต่างประเทศ.....	71

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1.1 แนวโน้มระดับหนี้สาธารณะ (General Government) ของไทยและต่างประเทศ	2
แผนภาพที่ 2.1 แนวโน้มระดับความเสี่ยงทางการคลัง (1 - 10) ในทศวรรษที่ผ่านมา	8
แผนภาพที่ 2.2 รายละเอียดสถานการณ์ความเสี่ยงทางการคลังในประเด็นต่าง ๆ	13
แผนภาพที่ 3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างระดับหนี้สาธารณะกับดุลงบประมาณ	17
แผนภาพที่ 3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจกับระดับหนี้รัฐบาล	22
แผนภาพที่ 3.3 สถิติรูปแบบการเกิดวิกฤตในอดีต	24
แผนภาพที่ 3.4 แนวโน้มค่าดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลัง	27
แผนภาพที่ 3.5 แนวโน้มค่าตัวชี้วัดล่วงหน้า	28
แผนภาพที่ 4.1 เปรียบเทียบการใช้กรอบวินัยแต่ละประเภทของต่างประเทศ	33
แผนภาพที่ 4.2 กรอบเขตด้านกฎเกณฑ์ขาดดุลกับระดับรายได้รัฐบาล (ร้อยละต่อ GDP)	38
แผนภาพที่ 4.3 สัดส่วนของรายจ่ายลงทุนปีงบประมาณ 2567 แบ่งตามลักษณะ	40
แผนภาพที่ 4.4 เปรียบเทียบกรอบเขตการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลของไทยกับเกณฑ์สากล	41
แผนภาพที่ 5.1 แนวโน้มสัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนแต่ละประเภท (กรณีฐาน)	44
แผนภาพที่ 5.2 สถานการณ์ด้านบุคลากรภาครัฐของไทย	46
แผนภาพที่ 5.3 สถานการณ์ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ	47
แผนภาพที่ 5.4 คุณภาพของระบบสวัสดิการไทยเมื่อเทียบกับต่างประเทศ	48
แผนภาพที่ 5.5 ระบบสวัสดิการหลังเกษียณของประเทศไทย	49
แผนภาพที่ 5.6 ประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายต่อ GDP	51
แผนภาพที่ 5.7 ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านรายได้	52
แผนภาพที่ 5.8 ความสามารถในการจัดเก็บรายได้รวมภาครัฐ (General Government)	53
ของกลุ่ม Non RRFEEMs	
แผนภาพที่ 5.9 สัดส่วนผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเทียบกับแรงงานทั้งหมด	54
แผนภาพที่ 5.10 เปรียบเทียบเกณฑ์ยกเว้นภาษีมรดกกับรายได้เฉลี่ยต่อหัว (เท่า)	55
แผนภาพที่ 5.11 สถานการณ์การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม	56
แผนภาพที่ 5.12 สถานการณ์การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต	56
แผนภาพที่ 5.13 รายได้จากอากรนำเข้าต่อมูลค่าการนำเข้า	57
แผนภาพที่ 5.14 แนวโน้มปริมาณการขายปิโตรเลียม	58

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 รายละเอียดของชุดข้อมูลและแหล่งที่มา	19
ตารางที่ 3.2 ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรที่สำคัญ	22
ตารางที่ 3.3 วรรณกรรมเกี่ยวกับระดับเพดานหนี้สาธารณะในต่างประเทศ.....	23
ตารางที่ 3.4 คำนิยามวิกฤตการณ์คลังของ Baldacci et al. (2011).....	24
ตารางที่ 3.5 รายละเอียด Threshold และค่าความแม่นยำของตัวชี้วัดล่วงหน้า	26
ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของเกณฑ์วินัยการคลังแต่ละประเภท.....	34
ตารางที่ 4.2 สถิติรายจ่ายที่ตั้งไว้ไม่เพียงพอและมีการส่งจ่ายจากเงินคงคลัง.....	39
ตารางที่ 5.1 แนวทางการปรับลด ควบคุม หรือเพิ่มประสิทธิภาพรายจ่าย เทียบกับกับกรณีฐาน.....	50

สารบัญกล่องข้อมูล

	หน้า
กล่องข้อมูล 3.1 ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP	16
กล่องข้อมูล 3.2 รายละเอียดฟังก์ชันความสัมพันธ์การขยายตัวทางเศรษฐกิจกับระดับหนี้.....	19
กล่องข้อมูล 3.3 หลักการและกรอบแนวคิดของ FEWS.....	25
กล่องข้อมูล 4.1 ความสัมพันธ์ของกรอบเขตแดนภูมิลักษณ์เขตเศรษฐกิจ 36	36

1. บทนำ:

ความท้าทายเชิงโครงสร้าง กับความเสี่ยงทางการคลัง



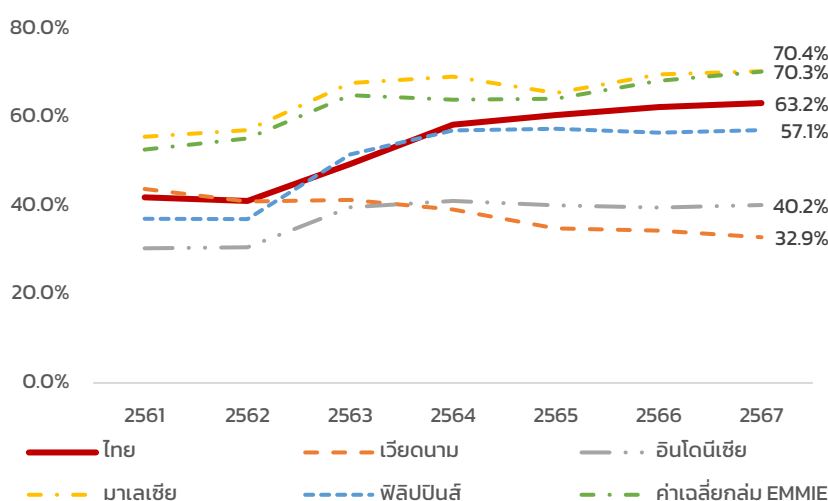
ความท้าทายเชิงโครงสร้างต่าง ๆ

ที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทเฉพาะของประเทศไทย ทำให้การปรับสมดุลทางการคลังในยุคหลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ของไทย จำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์และดำเนินการอย่างละเอียดรอบคอบ โดยคำนึงถึงบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภาครัฐท่ามกลางความท้าทายเชิงโครงสร้างที่เพิ่มขึ้น ควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาวท่ามกลางระดับหนี้สาธารณะที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

วิกฤต COVID-19 ได้ส่งผลกระทบให้ระดับหนี้สาธารณะของไทยเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 40 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 เป็นร้อยละ 63.2 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567 อย่างไรก็ตาม การปรับสมดุลทางการคลังในยุคหลัง COVID-19 ของประเทศไทยเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และอาจมีความล่าช้าเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มเดียวกัน โดยระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทยในยุคหลัง COVID-19 ยังคงแสดงทิศทางเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (Emerging Market and Middle-Income Economies: EMMIE) มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยหรือแสดงทิศทางลดลง ส่งผลให้แม้ว่าระดับหนี้สาธารณะของไทยในปี 2567 ยังคงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่ม EMMIE แต่ส่วนต่างได้ลดลงเหลือเพียงประมาณร้อยละ 7 ต่อ GDP จากเดิมที่เคยต่ำกว่าประมาณร้อยละ 11 ต่อ GDP ในยุคก่อน COVID-19

ทั้งนี้ ภาพดังกล่าวมีความชัดเจนยิ่งขึ้นหากเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศอาเซียน โดยเฉพาะประเทศเวียดนามที่มีระดับหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปี 2567 อยู่ที่ร้อยละ 32.9 ต่อ GDP ต่ำกว่าไทยประมาณร้อยละ 30 ต่อ GDP จากเดิมที่เคยอยู่สูงกว่าไทยประมาณร้อยละ 2 ในยุคก่อน COVID-19 และประเทศอินโดนีเซียที่มีระดับหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปี 2567 อยู่ที่ร้อยละ 40.2 ต่อ GDP ต่ำกว่าไทยประมาณร้อยละ 23 ต่อ GDP จากเดิมที่เคยอยู่ต่ำกว่าไทยประมาณร้อยละ 11 ต่อ GDP ในยุคก่อน COVID-19

แผนภาพที่ 1.1 แนวโน้มระดับหนี้สาธารณะ (General Government) ของไทยและต่างประเทศ



ที่มา: IMF (Fiscal Monitor 2025 April)

ความท้าทายในการปรับสมดุลทางการคลังในยุคหลัง COVID-19 ดังกล่าวสะท้อนถึงความซับซ้อนและความละเอียดอ่อนของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีรากฐานมาจากปัญหาเชิงโครงสร้าง อันเป็นบริบทเฉพาะของประเทศไทย ซึ่งเป็นแหล่งความเสี่ยงที่มีผลต่อภาคการคลังไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการเพื่อรับมืออย่างมีประสิทธิภาพและรอบคอบ

หนึ่งในความท้าทายเชิงโครงสร้างซึ่งเป็นปัญหาต่อเนื่องตั้งแต่ยุคก่อน COVID-19 คือ **ปัญหาระบบงานนอกระบบที่อยู่ในระดับสูง** จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี 2567 ประเทศไทยมีสัดส่วนแรงงานนอกระบบอยู่ที่ร้อยละ 52.7 ของแรงงานทั้งหมด สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง และกลุ่มประเทศรายได้สูง ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 49.7 และ 15.9 ของแรงงานทั้งหมด

ตามลำดับ (ILO, 2003) การที่มีแรงงานนอกระบบอยู่ในระดับสูงทำให้รัฐมีความท้าทายในการประเมินรายได้ที่เกิดขึ้นจริง ส่งผลให้เกิดการรั่วไหลในการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งจำเป็นต้องมีการประเมินรายได้เข้ามาเกี่ยวข้อง นอกจากนี้ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะไม่มีกรมการออมเพื่อการเกษียณ ทำให้รัฐอาจมีภาระรายจ่ายสูงขึ้นในการดูแลกลุ่มดังกล่าวเพื่อให้มีรายได้หลังเกษียณอย่างเพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นต่ำ (IMF, 2019; OECD, 2019)

ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ของประเทศไทยยังเป็นอีกหนึ่งความท้าทายเชิงโครงสร้างที่สร้างความเสี่ยงให้กับภาคการคลัง โดยข้อมูลจาก UN ปี 2564 พบว่า สัดส่วนรายได้ที่มาจากประชากรที่รวยที่สุดร้อยละ 1 ของประเทศไทย อยู่ที่ประมาณร้อยละ 23 ของรายได้ทั้งหมด อยู่อันดับที่ 13 ของโลก ทั้งนี้ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูงอาจส่งผลให้รัฐไม่สามารถจัดเก็บรายได้ภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยมักไม่อยู่ในฐานภาษี ในขณะที่ผู้มีรายได้สูงมักมีช่องว่างในการวางแผนภาษีเพื่อลดภาระภาษีโดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูงยังทำให้เกิดความคาดหวังจากสังคมที่รัฐจะต้องอุดหนุนช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง ซึ่งทำให้เกิดแรงจูงใจทางการเมืองในการใช้นโยบายประชานิยมระยะสั้น และส่งผลให้ความเสี่ยงทางการคลังเพิ่มขึ้น (Cockfield, 2018; Zidar, 2019; Cappellari & Barone, 2023; Guriev & Papaioannou, 2020)

การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Aged Society) ของประเทศไทยในปี 2564 เป็นต้นมา เป็นอีกหนึ่งปัจจัยลบเชิงโครงสร้างที่อาจยิ่งซ้ำเติมปัญหาแรงงานนอกระบบที่มีสัดส่วนอยู่ในระดับสูงของไทย และทำให้ภาคการคลังของไทยมีความท้าทายในการบริหารจัดการสูงขึ้นทั้งในมิติของรายได้รัฐบาลที่อาจลดลงจากฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ลดลงตามสัดส่วนประชากรวัยแรงงานที่น้อยลง และรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นตามภาระในการจ่ายเงินบำนาญ รวมถึงค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่สูงขึ้นตามช่วงอายุ นอกจากนี้ การจัดเก็บภาษีฐานทรัพย์สินของประเทศไทยยังมีความล่าช้าหลังต่างประเทศอยู่มาก ทำให้รัฐบาลยังอาจสูญเสียโอกาสในการจัดเก็บภาษีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ถือครองทรัพย์สินค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับกลุ่มวัยแรงงาน อาทิ ภาษีมรดก ภาษีความมั่งคั่ง เป็นต้น (OECD, 2022; World Bank, 2023)

ปัญหานี้ครัวเรือน ยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัจจัยเสี่ยงต่อภาคการคลังเช่นกัน โดยระดับหนี้ครัวเรือนของประเทศไทยปรับตัวเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ประมาณร้อยละ 84 ต่อ GDP ในปี 2560 เป็นร้อยละ 95 ต่อ GDP ในปี 2564 ก่อนจะค่อย ๆ ปรับตัวลดลงอยู่ที่ประมาณร้อยละ 90 ต่อ GDP ในปี 2567 ซึ่งยังอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับอดีต ปัญหาหนี้ครัวเรือนดังกล่าวย่อมเป็นปัจจัยกดดันต่อการบริโภคของประชาชน โดยเฉพาะการบริโภคสินค้าทุนซึ่งมีราคาสูง อาทิ รถยนต์ หรืออสังหาริมทรัพย์ และส่งผลโดยตรงต่อการจัดเก็บภาษีฐานบริโภคทั้งในส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ รวมถึงภาษีธุรกิจเฉพาะ ในขณะที่รัฐบาลอาจจำเป็นต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือปัญหาหนี้สินของประชาชน ซึ่งทำให้รัฐบาลอาจมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นเช่นกัน นอกจากนี้ การที่ภาคประชาชนมีหนี้ในระดับสูงยังเป็นปัจจัยลบต่อประสิทธิภาพของนโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจ (Fiscal multiplier) เนื่องจากประชาชนอาจเลือกนำสภาพคล่องที่เพิ่มขึ้นจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลไปชำระหนี้ก่อน ซึ่งไม่ก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด (IMF, 2023; World Bank, 2021)

ปัญหาทั้งสี่ประเด็นดังกล่าวข้างต้นยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้ **ศักยภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยลดลง** ในยุคหลัง COVID-19 นอกจากนี้ จากโครงสร้างเศรษฐกิจของไทยที่พึ่งพาการส่งออกและการท่องเที่ยวในระดับสูง ยังทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบค่อนข้างมากจากเศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัวลง อีกหนึ่งสาเหตุสำคัญของศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยที่ลดลงมาจากการที่ประเทศไทยเริ่มสูญเสียความสามารถในการแข่งขันให้กับต่างประเทศจากผลิตภาพแรงงานที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับต่างชาติ ในขณะที่ค่าแรงปรับตัวสูงขึ้น (World Bank, 2020; OECD, 2025) ศักยภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดลงเมื่อเทียบกับช่วงก่อน COVID-19 ส่งผลให้ความสามารถในการจัดเก็บรายได้รัฐบาลขยายตัวในระดับต่ำตามไปด้วย ซึ่งทำให้แม้สัดส่วนรายได้ต่อ GDP จะคงเดิม แต่รัฐบาลอาจจำเป็นต้องจัดทำงบประมาณขาดดุลในระดับสูงขึ้นเพื่อให้มีแหล่งเงินเพียงพอต่อรายจ่ายด้านสวัสดิการและรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และเมื่อเทียบกับเศรษฐกิจที่ขยายตัวได้ในระดับต่ำแล้ว จึงยิ่งกดดันให้ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ปรับตัวเพิ่มขึ้นในอัตราเร่งขึ้น

นอกจากปัญหาด้านเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้น **การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดและพฤติกรรมผู้บริโภค** ถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งสร้างความท้าทายให้กับการบริหารจัดการภาคการคลังของไทยเช่นกัน สะท้อนให้เห็นได้จากปัญหาการบริโภคบุหรี่ยาสูบที่เพิ่มสูงขึ้นทั้งในรูปของบุหรี่เถื่อนที่ลักลอบนำเข้าและบุหรี่ไฟฟ้า ส่งผลให้ปริมาณยาสูบที่ต้องเสียภาษีในปีงบประมาณ 2567 ลดลงประมาณร้อยละ 40 เมื่อเทียบกับช่วงก่อน COVID-19 นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของตลาดรถยนต์ที่เปลี่ยนผ่านไปสู่เทคโนโลยีคาร์บอนต่ำมากขึ้น ยังส่งผลให้อัตราภาษีจริงต่อหน่วย (Effective Tax Rate: ETR) ของภาษีสรรพสามิตรถยนต์ในปีงบประมาณ 2567 ลดลงประมาณร้อยละ 60 เมื่อเทียบกับช่วงก่อน COVID-19 นอกจากนี้ **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐที่ล่าช้ากว่าความก้าวหน้าด้านดิจิทัล** ซึ่งทำให้การซื้อขายสินค้าผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ รวมถึงสินทรัพย์ดิจิทัลมีความแพร่หลายมากขึ้น ยังอาจทำให้เกิดปัญหาการรั่วไหลของการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีมูลค่าเพิ่มที่มากขึ้น

ปัญหาภูมิรัฐศาสตร์ จากความยืดเยื้อของสงครามรัสเซีย-ยูเครน รวมถึงความตึงเครียดในตะวันออกกลาง ซึ่งเป็นปัจจัยกดดันให้ราคาน้ำมันดิบโลกพุ่งสูงขึ้น ยังส่งผลให้รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินมาตรการบรรเทาผลกระทบด้านราคาพลังงานให้กับประชาชนผ่านการลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันและเงินนำส่งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงลง รวมถึงจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนค่าใช้จ่ายด้านพลังงานให้กับประชาชน กดดันให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ สงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน รวมถึงนโยบายกีดกันทางภาษีของประธานาธิบดีทรัมป์ ยังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สินค้าจากจีนไหลเข้าประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งสินค้าบางรายการ อาทิ รถยนต์ มีอากรนำเข้าเป็นศูนย์ (ตามความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน) รวมถึงอาจมีการใช้สิทธิประโยชน์ในเขตปลอดอากร (Free Zone) สำหรับการนำเข้าเพื่อส่งออก (ซึ่งส่วนหนึ่งอาจไม่สร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจให้กับไทย) ส่งผลให้ฐานภาษีของอากรนำเข้าลดลง รวมถึงไทยสูญเสียโอกาสในการจัดเก็บภาษีจากต่างชาติที่เข้ามาใช้ทรัพยากรในไทยเพื่อเป็นตัวแทนในการส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นจากความจำเป็นในการดำเนินมาตรการเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อลดผลกระทบจากสงครามการค้าที่เกิดขึ้นดังกล่าว

ปัจจัยทางธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงไปยังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยเสี่ยงต่อภาคการคลังเช่นกัน โดย **ปริมาณการขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ลดลง** ตามระยะเวลาการใช้งาน โดยเฉพาะแหล่งก๊าซเก่า เช่น แหล่งเอราวัณ และแหล่งบงกช รวมถึงผลกระทบจากความล่าช้าในการรื้อถอนในช่วงเปลี่ยนผู้รับสัมปทาน ได้ส่งผลกระทบต่อรายได้รัฐบาลจากภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และสัมปทานปิโตรเลียมให้ปรับตัวลดลง (Wood, 2025) และอาจทำให้รัฐบาลสูญเสียโอกาสในการสร้างรายได้ส่วนหนึ่งในช่วงที่ราคาพลังงานสูงขึ้น เพื่อนำมาทดแทนรายได้จากภาษีสรรพสามิตน้ำมันที่อาจลดลงจากนโยบายตรึงราคาขายปลีกพลังงานประเภทต่าง ๆ

นอกจากนี้ **การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ** ยังส่งผ่านความเสี่ยงมายังภาคการคลังของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ ค่าดัชนีความเสี่ยงด้านภูมิอากาศโลก (Global Climate Risk Index) ของไทยอยู่สูงเป็นอันดับที่ 9 ของโลก (Germanwatch, 2021) สะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงทางการคลังในการที่รัฐบาลจะต้องใช้งบประมาณในการเยียวยาและฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจในระดับสูง นอกจากนี้ รัฐบาลอาจจำเป็นต้องใช้งบประมาณประมาณร้อยละ 1 – 3 ของ GDP ต่อปี ในการปรับตัว (Adaptation cost) ผ่านการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ (World Bank, 2024; IMF, 2022a; IMF, 2024) ในขณะที่ในมิติด้านรายได้รัฐบาลนั้น ในอนาคตระยะยาวระบบเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะลดการพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลลง และอาจทำให้รายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับพลังงานในรูปแบบเดิม (อาทิ ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน รายได้จากสัมปทานปิโตรเลียม ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม) ลดลง ซึ่งหากไม่มีการปฏิรูประบบภาษีเพื่อให้เกิดการจัดเก็บรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมรูปแบบใหม่ อาทิ ภาษีคาร์บอน หรือรายได้จากการขายสิทธิการปล่อยคาร์บอน (Carbon credit allowance) ย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถของการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในภาพรวมได้เช่นกัน

การรับมือกับความท้าทายเชิงโครงสร้างดังกล่าวข้างต้น ท่ามกลางระดับหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในยุคหลัง COVID-19 สะท้อนถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการกำหนดทิศทางและวางแผนการคลังอย่างรอบคอบ เพื่อรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนของการคลังในระยะยาว แนวทางดังกล่าวจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของภาคการคลังอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นด้านรายได้ การใช้จ่าย หรือการบริหารหนี้สาธารณะ

ทั้งนี้ ปี 2568 ถือเป็นปีที่ 7 นับแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) ซึ่งทำหน้าที่เป็นกฎหมายแม่บทของภาคการคลัง เพื่อกำกับให้การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันเป็นรากฐานสำคัญของความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว สถานการณ์ความท้าทายด้านการคลังในยุคหลัง COVID-19 จึงถือเป็นบททดสอบสำคัญของการบังคับใช้ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ว่า สามารถสร้างวินัยและสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ในบริบทที่รัฐบาลต้องเผชิญทั้งความจำเป็นในการกระตุ้นเศรษฐกิจและข้อจำกัดด้านฐานะการคลังที่เริ่มตึงตัว

บทความฉบับนี้จึงเล็งเห็นถึงความสำคัญและความน่าสนใจในการนำเสนอข้อมูลและการวิเคราะห์ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังของประเทศไทยในมิติต่าง ๆ รวมถึงการวิเคราะห์ประเมินถึงประสิทธิภาพของเกณฑ์วินัยการคลังของไทย เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะประกอบการพิจารณาวางแผนทางการคลังอย่างยั่งยืนต่อไป ทั้งนี้ โครงสร้างเนื้อหาของบทความ ประกอบด้วย

(1) ความเสี่ยงทางการคลังของไทย: Pre VS Post COVID เป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะการคลังและความเสี่ยงในด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้ ที่เปลี่ยนแปลงไประหว่างยุคก่อนและหลัง COVID-19

(2) พื้นที่ทางการคลังของไทย ยังไปได้หรือไม่ เป็นการนำเสนอมุมมองเชิงวิชาการเพื่อวิเคราะห์ถึงพื้นที่ทางการคลัง ผ่านการจัดทำแบบจำลองเพื่อวิเคราะห์หาระดับเพดานหนี้สาธารณะของไทยในบริบทยุคหลัง COVID-19 รวมถึงแบบจำลองระบบสัญญาณเตือนภัยทางการคลังเพื่อประเมินระดับความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตการคลัง

(3) เกณฑ์วินัยการคลังไทย คาดหวังผลได้เพียงใด เป็นการนำเสนอการวิเคราะห์ถึงผลสัมฤทธิ์ของเกณฑ์วินัยการคลังของไทยในการส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลัง ผ่านการประเมินตนเอง (Self-assessment) เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงจุดแข็ง ความท้าทาย และข้อเสนอแนะ

(4) ประเทศไทยควรปรับสมดุลทางการคลังไปในทิศทางใด เป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของไทยเมื่อเทียบกับต่างประเทศ แยกตามรายได้ประเภทต่าง ๆ รวมถึงสถานการณ์รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน 4 ประเภท ได้แก่ รายจ่ายชำระหนี้และภาระผูกพัน รายจ่ายค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ รายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ และรายจ่ายสวัสดิการประชาชน พร้อมทั้งวิเคราะห์ฉากทัศน์ (Scenario Analysis) ในการปรับสมดุลทางการคลัง

(5) บทสรุปและกุญแจสู่ความสำเร็จ เป็นการสรุปประเด็นความเสี่ยง และวิเคราะห์ความเป็นไปได้ และข้อควรระวังในการนำเสนอแนะที่ได้นำเสนอมาใช้ในการปฏิบัติ เพื่อเป็นสะพานเชื่อมไปยังการขับเคลื่อนข้อเสนอแนะให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

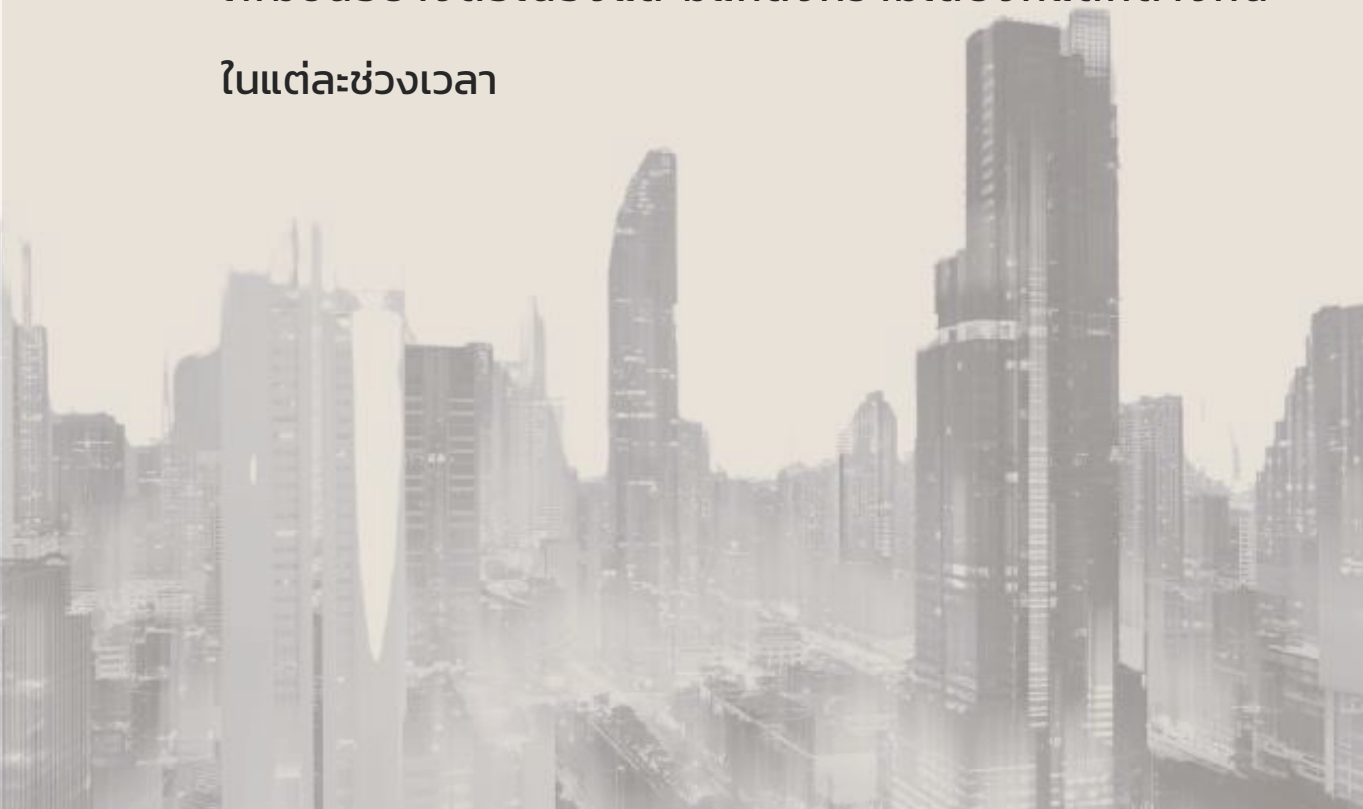
บทที่ 2

ความเสี่ยงทางการคลัง: Pre VS Post COVID-19



หากพิจารณาถึงสถานการณ์ ความเสี่ยงทางการคลัง ของประเทศไทย

ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน
(ปีงบประมาณ 2568) พบว่า ระดับความเสี่ยงได้ปรับตัว
เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแหล่งความเสี่ยงที่แตกต่างกัน
ในแต่ละช่วงเวลา



ทั้งนี้ สามารถแบ่งช่วงเวลาได้ออกเป็น 4 ระยะตามลักษณะความเสี่ยง ได้แก่ (1) ช่วงก่อน COVID-19 (ปีงบประมาณ 2561 – 2562) มีค่าความเสี่ยงรวมอยู่ที่ 4.3 จาก 10 ระดับความเสี่ยงรวมต่ำ ตามความเสี่ยงด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และด้านหนี้ที่อยู่ในระดับต่ำ (2) ช่วงเกิด COVID-19 (ปีงบประมาณ 2563 – 2564) มีค่าความเสี่ยงรวมเพิ่มขึ้นอยู่ที่ 7.4 ระดับความเสี่ยงรวมค่อนข้างสูง โดยความเสี่ยงด้านรายได้และรายจ่ายเพิ่มขึ้นอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ในขณะที่ความเสี่ยงด้านหนี้เพิ่มขึ้นเช่นกัน แต่ยังคงอยู่ในระดับปานกลาง (3) ช่วงฟื้นตัวจาก COVID-19 (ปีงบประมาณ 2565 – 2566) มีค่าความเสี่ยงรวมอยู่ที่ 6.4 ลดลงจากช่วงเกิด COVID-19 ระดับความเสี่ยงรวมปานกลาง โดยความเสี่ยงด้านรายได้และรายจ่ายลดลงอยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่ความเสี่ยงด้านหนี้เพิ่มขึ้นอยู่ในระดับค่อนข้างสูง และ (4) ช่วงหลัง COVID-19 (ปีงบประมาณ 2567 – 2568) มีค่าความเสี่ยงรวมเพิ่มขึ้นอีกครั้งอยู่ที่ 7.6 ระดับความเสี่ยงรวมค่อนข้างสูง โดยความเสี่ยงด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้ เพิ่มขึ้นอยู่ในระดับค่อนข้างสูงทั้งหมด ทั้งนี้ รายละเอียดความเสี่ยงในแต่ละด้านสรุปได้ ดังนี้

แผนภาพที่ 2.1 แนวโน้มระดับความเสี่ยงทางการคลัง (1 – 10) ในทศวรรษที่ผ่านมา

	ช่วงก่อน COVID (FY 61 – 62)	ช่วงเกิด COVID (FY 63 – 64)	ช่วงฟื้นตัว จาก COVID (FY 65 – 66)	ช่วงหลัง COVID (FY 67 – 68)
รายได้	4.7	8.8	5.7	7.4
รายจ่าย	4.4	8.3	6.1	8.3
หนี้	3.8	5.0	7.5	7.1
ความเสี่ยงรวม	4.3	7.4	6.4	7.6

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: ระดับความเสี่ยง 0-5 ต่ำ 5-7 ปานกลาง 7-9 ค่อนข้างสูง 9-10 สูง

2.1 ความเสี่ยงด้านรายได้

ในการวิเคราะห์ถึงระดับความเสี่ยงด้านรายได้จะประเมินความเสี่ยงจากมุมมองใน 3 มิติ ได้แก่ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ตามเป้าหมาย ความเพียงพอของรายได้เมื่อเทียบกับรายจ่าย (ผลการขาดดุลงบประมาณ)¹ โดยคำนวณจากผลการจัดเก็บรายได้จริง ลบด้วยกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย โดยไม่นับรวมรายจ่ายชำระเงินต้น และความสามารถในการจัดเก็บรายได้เมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจ (สัดส่วนรายได้ต่อ GDP) โดยความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาสรุปได้ ดังนี้

¹ ผลการจัดเก็บรายได้จริง ลบด้วยกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย (รวมส่วนรายจ่ายที่ตั้งไว้ไม่พอและสั่งจ่ายจากเงินคงคลัง) โดยไม่นับรวมรายจ่ายชำระเงินต้นและรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง

2.1.1 ช่วงก่อน COVID-19 ความเสี่ยงด้านรายได้อยู่ในระดับต่ำ (ระดับ 4.7 จาก 10) โดยรัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมายตลอดช่วงเวลาดังกล่าว ในขณะที่ความเพียงพอของรายได้เมื่อเทียบกับรายจ่าย ยังอยู่ในเกณฑ์ดี โดยระดับการขาดดุลงบประมาณอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์สากลที่ร้อยละ 3 ต่อ GDP ตลอดช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในมิติของความสามารถในการจัดเก็บรายได้เมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจ พบว่า ได้แสดงทิศทางลดลงอย่างต่อเนื่อง อยู่ที่ร้อยละ 15.5 และ 15.2 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2561 และ 2562 ตามลำดับ ต่ำกว่าอดีตที่เคยสูงเกินร้อยละ 16 ต่อ GDP

2.1.2 ช่วงเกิด COVID-19 ความเสี่ยงด้านรายได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นอยู่ในระดับค่อนข้างสูง (อยู่ที่ 8.8) จากเศรษฐกิจที่หดตัวลงจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ส่งผลให้ผลการจัดเก็บรายได้หดตัวลง และต่ำกว่าเป้าหมายสูงเป็นประวัติการณ์ที่ร้อยละ 12.55 และ 11.26 ในปีงบประมาณ 2563 และ 2564 ตามลำดับ และพิจารณาถึงความเพียงพอของรายได้เมื่อเทียบกับรายจ่าย พบว่า การขาดดุลงบประมาณอยู่ในระดับสูงที่ประมาณร้อยละ 4 – 5 ของ GDP สูงกว่าเกณฑ์สากลที่ร้อยละ 3 ต่อ GDP และสูงกว่ากรอบเพดานกึ่งเพื่อชดเชยการขาดดุลตามกฎหมาย (ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2548 (พ.ร.บ. หนี้สาธารณะฯ)) ในขณะที่สัดส่วนรายได้ต่อ GDP แสดงทิศทางลดลงอย่างต่อเนื่องอยู่ที่ร้อยละ 15.2 และ 14.7 ต่อ GDP ตามลำดับ ลดต่ำกว่าร้อยละ 15 ต่อ GDP เป็นครั้งแรก หลังจากปีงบประมาณ 2552

2.1.3 ช่วงฟื้นตัวจาก COVID-19 ความเสี่ยงด้านรายได้ลดลงอยู่ในระดับต่ำ (อยู่ที่ 4.0) โดยแม้ว่ารายได้ส่วนหนึ่งจะได้รับผลกระทบจากมาตรการเพื่อลดผลกระทบด้านราคาพลังงานให้กับประชาชน และภาคเอกชน แต่รัฐบาลยังสามารถจัดเก็บรายได้ได้เกินกว่าเป้าหมายร้อยละ 5.5 และ 7.1 ในปีงบประมาณ 2565 และ 2566 ตามลำดับ ในขณะที่ระดับการขาดดุลงบประมาณปรับตัวลดลงอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์สากลที่ร้อยละ 3 ต่อ GDP นอกจากนี้ สัดส่วนรายได้ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2565 และ 2566 อยู่ที่ร้อยละ 14.6 และ 14.9 ตามลำดับ โดยในปีงบประมาณ 2566 สัดส่วนดังกล่าวปรับตัวสูง แต่ยังคงต่ำกว่าช่วงก่อน COVID-19 ที่เคยอยู่สูงกว่าร้อยละ 15 ต่อ GDP

2.1.4 ช่วงหลัง COVID-19 ความเสี่ยงด้านรายได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นอยู่ในระดับปานกลาง (อยู่ที่ 6.9) โดยความเสี่ยงในการจัดเก็บรายได้ตามเป้าหมายมีความเสี่ยงสูงขึ้นจากความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจที่ปรับตัวสูงขึ้น ทั้งจากปัญหาเชิงโครงสร้างภายในประเทศ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของตลาดรถยนต์ที่เปลี่ยนผ่านไปสู่เทคโนโลยีคาร์บอนต่ำมากขึ้น ประกอบกับแรงกดดันภายนอกประเทศจากปัญหาภูมิรัฐศาสตร์ ทั้งนี้ ท่ามกลางปัจจัยกดดันต่าง ๆ ดังกล่าว ในปีงบประมาณ 2567 รัฐบาลยังคงสามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมายจากการบริหารรายได้เพิ่มเติมของรัฐบาล แต่คาดว่า รัฐบาลจะจัดเก็บรายได้ได้ต่ำกว่าเป้าหมายในปีงบประมาณ 2568 ในขณะที่หากพิจารณาในมิติของความเพียงพอของรายได้เมื่อเทียบกับรายจ่าย พบว่า ระดับการขาดดุลงบประมาณได้เพิ่มสูงขึ้นเกินกว่าเกณฑ์ร้อยละ 3 อีกครั้งในทั้ง 2 ปีงบประมาณ โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2568 จะเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 4.9 สูงกว่ากรอบเพดานกึ่งเพื่อชดเชยการขาดดุลตามกฎหมาย ในส่วนของสัดส่วนรายได้ต่อ GDP พบว่า ในปีงบประมาณ 2567 ปรับตัวเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 15.1 (แต่หากขจัดผลของการบริหารรายได้เพิ่มเติมแล้ว สัดส่วนดังกล่าวปรับตัวลดลงอยู่ที่ประมาณร้อยละ 14.7) ในขณะที่คาดว่า ในปีงบประมาณ 2568 สัดส่วนดังกล่าวจะปรับตัวลดลงต่อเนื่องอยู่ที่ร้อยละ 14.6 ยังคงต่ำกว่าช่วงก่อน COVID-19

2.2 ความเสี่ยงด้านรายจ่าย

ในการวิเคราะห์ถึงระดับความเสี่ยงด้านรายจ่าย เป็นการประเมินจากมุมมองใน 3 มิติ ได้แก่ (1) สัดส่วนกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายต่อ GDP (2) การจัดสรรวงเงินรายจ่ายลงทุนตามที่กฎหมายกำหนดตามเจตนารมณ์บทบัญญัติมาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ที่กำหนดให้รายจ่ายลงทุนต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่ากรอบวงเงินขาดดุลงบประมาณตามโครงสร้างงบประมาณ และ (3) สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนต่อ GDP โดยประเมินจากรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน 4 รายการ ได้แก่ รายจ่ายชำระดอกเบี้ย รายจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ รายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ และรายจ่ายสวัสดิการสำหรับประชาชน โดยมีรายละเอียดความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา ดังนี้

2.2.1 ช่วงก่อน COVID-19 ความเสี่ยงด้านรายจ่ายอยู่ในระดับต่ำ (อยู่ที่ 4.4) โดยสัดส่วนกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายต่อ GDP อยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ย 12 ปี (ปีงบประมาณ 2556 – 2567) ที่ร้อยละ 19 นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถจัดสรรรายจ่ายลงทุนได้ตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน เปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย โดยมีสัดส่วนต่อ GDP ในช่วงร้อยละ 11 – 12

2.2.2 ช่วงเกิด COVID-19 ความเสี่ยงด้านรายจ่ายปรับตัวเพิ่มขึ้นอยู่ในระดับค่อนข้างสูง (อยู่ที่ 8.3) โดยสัดส่วนกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายต่อ GDP ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเกินร้อยละ 20 ของ GDP สำหรับการจัดสรรวงเงินรายจ่ายลงทุนในปีงบประมาณ 2563 ยังคงเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่ในปีงบประมาณ 2564 กรอบวงเงินรายจ่ายลงทุนคิดเป็นสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 19.8 ของกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย ต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ 20 (แต่ยังสูงกว่ากรอบวงเงินขาดดุลงบประมาณ) ซึ่งเป็นผลจากความจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการเพื่อเยียวยาและลดผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ในขณะที่รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนขยายตัวในระดับสูงประมาณร้อยละ 5 ต่อปี ส่งผลให้สัดส่วนต่อ GDP เพิ่มขึ้นเกินร้อยละ 12

2.2.3 ช่วงฟื้นตัวจาก COVID-19 ความเสี่ยงด้านรายจ่ายลดลงอยู่ในระดับปานกลาง (อยู่ที่ 6.1) เท่ากับช่วงเกิด COVID-19 โดยกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายต่อ GDP ปรับตัวลดลงสู่ระดับปกติ (ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย 12 ปี ที่ร้อยละ 19) ตลอดช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ดี ในปีงบประมาณ 2565 กรอบวงเงินรายจ่ายลงทุนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.7 ของกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย ต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ 20 และต่ำกว่ากรอบวงเงินขาดดุลงบประมาณ โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ปรับตัวลดลง (สำหรับปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลสามารถจัดสรรรายจ่ายลงทุนได้ตามที่กฎหมายกำหนด) ในขณะที่สัดส่วนที่ยากต่อการลดทอนต่อ GDP ปรับตัวลดลงกลับมาอยู่ในช่วงร้อยละ 11 – 12 (ขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1.8 ต่อปี)

2.2.4 ช่วงหลัง COVID-19 ความเสี่ยงด้านรายจ่ายเพิ่มขึ้นอยู่ในระดับค่อนข้างสูง (อยู่ที่ 8.3) โดยกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายต่อ GDP ได้ปรับตัวสูงขึ้นเกินกว่าค่าเฉลี่ย 12 ปี อยู่ที่ร้อยละ 19.4 และ 19.8 ในปีงบประมาณ 2567 และ 2568 ตามลำดับ โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นภายใต้รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจและสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจ สำหรับกรอบวงเงินรายจ่ายลงทุนตามเอกสารงบประมาณเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ดี กรอบวงเงินรายจ่ายลงทุนได้นับรวมวงเงินภายใต้รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจและสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจส่วนหนึ่งไว้ด้วย ในขณะที่สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนขยายตัวเฉลี่ยประมาณ

ร้อยละ 5 ต่อปี ท่ามกลางการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลง ส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนต่อ GDP เพิ่มขึ้นเกินร้อยละ 12 อีกครั้ง

2.3 ความเสี่ยงด้านหนี้

ในการวิเคราะห์ถึงระดับความเสี่ยงด้านหนี้เป็นการประเมินจากมุมมองใน 4 มิติ ได้แก่ (1) ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP (ยอดหนี้คงค้าง) (2) ระดับการก่อหนี้ใหม่สุทธิ (วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล หักรายจ่ายชำระหนี้ของหนี้รัฐบาล) (3) อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย อายุ 10 ปี และ (4) สัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อรายได้ (ความสามารถในการชำระหนี้) โดยมีรายละเอียดความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา ดังนี้

2.3.1 ช่วงก่อน COVID-19 ความเสี่ยงด้านหนี้อยู่ในระดับต่ำ (อยู่ที่ 3.8) โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ณ ต้นปีงบประมาณ 2561 (สิ้นปีงบประมาณ 2560) อยู่ที่เพียงร้อยละ 41.78 อยู่ภายใต้กรอบเพดานหนี้สาธารณะตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ณ ช่วงเวลาดังกล่าวที่ร้อยละ 60 ต่อ GDP สะท้อนถึงพื้นที่ทางการคลังสำหรับรองรับความจำเป็นการก่อหนี้เพิ่มเติมในช่วงดังกล่าวที่มีอยู่ค่อนข้างมาก ทั้งนี้ ในช่วง 2 ปีงบประมาณดังกล่าว การก่อหนี้ของรัฐบาลยังอยู่ในระดับต่ำ โดยมีสัดส่วนการก่อหนี้ใหม่สุทธิต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 2.7 และ 1.8 ในปีงบประมาณ 2561 และ 2562 ตามลำดับ ต่ำกว่าเกณฑ์สากลที่ร้อยละ 3 ต่อ GDP ส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 และ 2562 เปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย อยู่ที่ร้อยละ 41.94 และ 41.06 ต่อ GDP ตามลำดับ นอกจากนี้ ต้นทุนการกู้ยืมเงินในช่วงดังกล่าวอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับอดีต โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2562 ที่อัตราดอกเบี้ยเข้าสู่แนวโน้มขาลง ส่งผลให้อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย อายุ 10 ปี ในปีงบประมาณ 2561 - 2562 เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2.48 นอกจากนี้ ความสามารถในการชำระหนี้ยังอยู่ในระดับแข็งแกร่ง โดยมีสัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อรายได้ในปีงบประมาณ 2561 และ 2562 อยู่ที่ร้อยละ 6.85 และ 6.54 ตามลำดับ

2.3.2 ช่วงเกิด COVID-19 ความเสี่ยงด้านหนี้ปรับตัวเพิ่มขึ้นอยู่ในระดับปานกลาง (อยู่ที่ 5.0) โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ณ ต้นปีงบประมาณ 2563 (สิ้นปีงบประมาณ 2562) อยู่ที่เพียงร้อยละ 41.06 สะท้อนถึงพื้นที่ทางการคลังสำหรับรองรับความจำเป็นการก่อหนี้เพิ่มเติมในช่วงดังกล่าวที่มีอยู่ค่อนข้างมาก ทั้งนี้ จากความจำเป็นในการฟื้นฟูและเยียวยาผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 รวมถึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้รัฐบาลมีการก่อหนี้ใหม่สุทธิต่อ GDP (รวมการกู้เงินภายใต้กฎหมายเฉพาะ²) ในช่วง 2 ปีดังกล่าว อยู่ในระดับสูงที่ร้อยละ 6.72 และ 8.65 ตามลำดับ ประกอบเศรษฐกิจที่หดตัวลง ส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563 และ 2564 เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญอยู่ที่ร้อยละ 49.02 และ 58.34 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางความจำเป็นในการก่อหนี้ในระดับสูง รัฐบาลมีปัจจัยบวกส่วนหนึ่งในช่วงดังกล่าวจากต้นทุนการกู้ยืมเงินที่ลดลงอยู่ในระดับต่ำมาก โดยอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย อายุ 10 ปี ในปีงบประมาณ 2563 - 2564 ปรับตัวลดลง เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.50 ส่งผลให้ความสามารถในการชำระหนี้ในภาพรวมยังคงอยู่ในระดับแข็งแกร่ง โดยมีสัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อรายได้ในปีงบประมาณ 2563 และ 2564 เพิ่มขึ้นเล็กน้อย (แม้ระดับหนี้จะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ) อยู่ที่ร้อยละ 7.18 และ 7.92 ตามลำดับ

² พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19¹) และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19²)

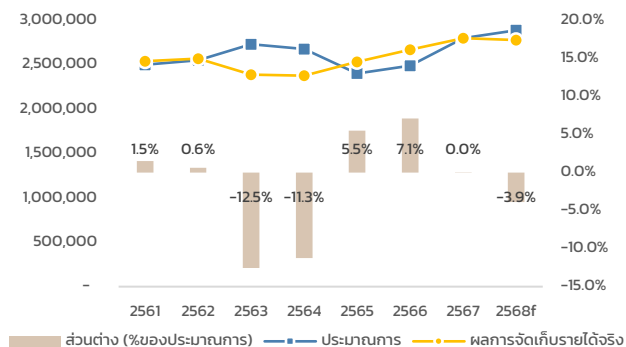
อนึ่ง ในปีงบประมาณ 2564 จากระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่เพิ่มขึ้นใกล้กรอบเพดานที่ร้อยละ 60 คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้มีการปรับกรอบเพดานหนี้สาธารณะขึ้นเป็นร้อยละ 70 ต่อ GDP เพื่อรองรับความจำเป็นในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมถึงความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

2.3.3 ช่วงฟื้นตัวจาก COVID-19 ความเสี่ยงด้านหนี้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญอยู่ในระดับสูง (อยู่ที่ 7.5) โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ณ ต้นปีงบประมาณ 2565 (สิ้นปีงบประมาณ 2564) อยู่ที่ร้อยละ 58.34 แต่เนื่องจากรัฐบาลได้มีการปรับกรอบเพดานหนี้สาธารณะขึ้นเป็นร้อยละ 70 ดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงยังมีพื้นที่ทางการคลังสำหรับรองรับความจำเป็นในการก่อหนี้เพิ่มเติมที่ยังมีอยู่ภายใต้ความระมัดระวัง ทั้งนี้ ระดับการก่อหนี้สุทธิต่อ GDP (รวมการกู้เงินภายใต้กฎหมายเฉพาะ) ในช่วง 2 ปีดังกล่าว อยู่ที่ร้อยละ 5.81 และ 3.16 ในปีงบประมาณ 2565 และ 2566 ตามลำดับ เริ่มแสดงทิศทางลดลงจากช่วงก่อน แต่ยังคงอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับช่วงสถานการณ์ปกติ ส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง อยู่ที่ร้อยละ 60.52 และ 62.44 ตามลำดับ สำหรับต้นทุนการกู้ยืมเงินในช่วงดังกล่าวปรับตัวสูงขึ้นจากอัตราดอกเบี้ยที่เข้าสู่แนวโน้มขาขึ้นทั้งในและนอกประเทศ โดยอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทยอายุ 10 ปี ในปีงบประมาณ 2565 - 2566 เฉลี่ยเพิ่มขึ้นอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2.56 กดดันให้ตัวชี้วัดด้านความสามารถในการชำระหนี้แสดงทิศทางแย่งลงเมื่อเทียบกับช่วงก่อน แต่ยังคงอยู่ในเกณฑ์ดี โดยสัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อรายได้ในปีงบประมาณ 2565 และ 2566 ปรับตัวเพิ่มขึ้น อยู่ที่ร้อยละ 8.29 และ 8.31 ตามลำดับ

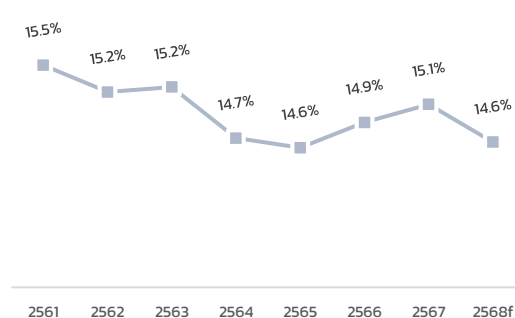
2.3.4 ช่วงหลัง COVID ความเสี่ยงด้านหนี้ลดลงเล็กน้อย แต่ยังคงอยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง (อยู่ที่ 7.1) โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ณ ต้นปีงบประมาณ 2567 (สิ้นปีงบประมาณ 2566) อยู่ที่ร้อยละ 62.44 สะท้อนถึงพื้นที่ทางการคลังสำหรับรองรับความจำเป็นในการก่อหนี้เพิ่มเติมที่ลดลง และควรเป็นไปอย่างระมัดระวังรอบคอบมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ระดับการก่อหนี้สุทธิต่อ GDP (รวมการกู้เงินภายใต้กฎหมายเฉพาะ) แม้ว่าจะลดลงเมื่อเทียบกับช่วงเกิดและช่วงฟื้นตัวจาก COVID-19 แต่ในภาพรวมยังคงสูงกว่าเกณฑ์กรอบการขาดดุลการคลังสากลที่ร้อยละ 3 ต่อ GDP โดยในปีงบประมาณ 2567 ระดับการก่อหนี้ใหม่สุทธิต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 2.7 โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากการชะลอการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลของปีงบประมาณ 2567 ออกไปในอดีตไป ส่งผลให้ระดับการก่อหนี้สุทธิต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2568 คาดว่า อยู่ที่ประมาณร้อยละ 4.7 ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่องอยู่ที่ร้อยละ 63.32 (เลขจริง) และ 65.56 (เลขประมาณการ) ในปีงบประมาณ 2567 และ 2568 ตามลำดับ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2567 อัตราดอกเบี้ยยังคงอยู่ในระดับสูงต่อเนื่องเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 2.75 ส่งผลให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อรายได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญอยู่ที่ร้อยละ 9.59 ในขณะที่ปีงบประมาณ 2568 แม้ว่าอัตราดอกเบี้ยได้ปรับตัวลดลงและเข้าสู่แนวโน้มขาลงอย่างชัดเจน โดยมีค่าเฉลี่ยต้นปีงบประมาณถึงสิ้นเดือนมิถุนายน 2568 อยู่ที่ร้อยละ 2.10 แต่จากระดับการก่อหนี้ใหม่ที่อยู่ในระดับสูงและความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่ลดลง อาจส่งผลให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อรายได้ในปีงบประมาณ 2568 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 10 โดยแม้ว่าจะยังอยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ในสากล แต่แสดงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลที่แสดงทิศทางแย่งลงอย่างมีนัยสำคัญ และอาจมีความเสี่ยงเพิ่มสูงขึ้นอีก หากรัฐบาลยังคงมีการก่อหนี้ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง

แผนภาพที่ 2.2 รายละเอียดสถานการณ์ความเสี่ยงทางการคลังในประเด็นต่าง ๆ

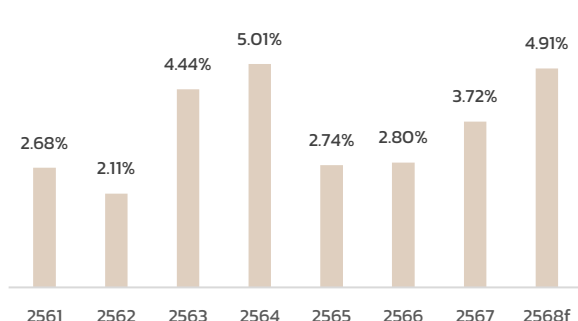
(1) ผลการจัดเก็บรายได้เทียบกับประมาณการ



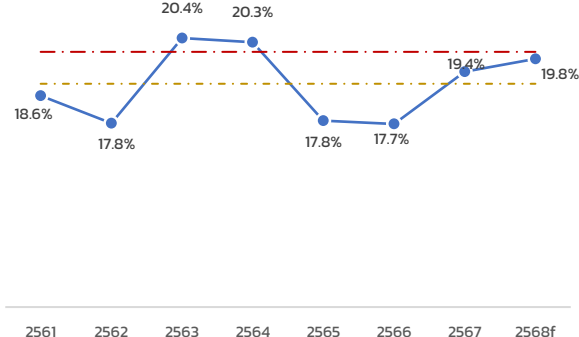
(2) แนวโน้มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP



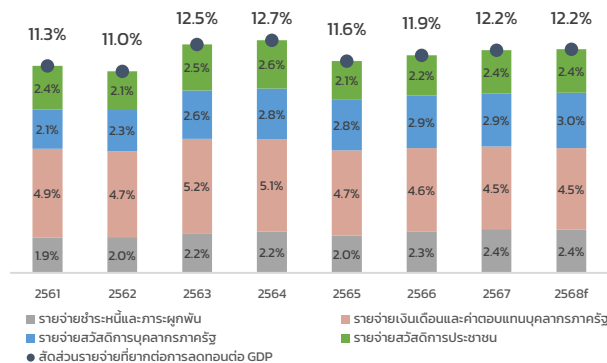
(3) ความเพียงพอของรายได้เทียบกับรายจ่าย



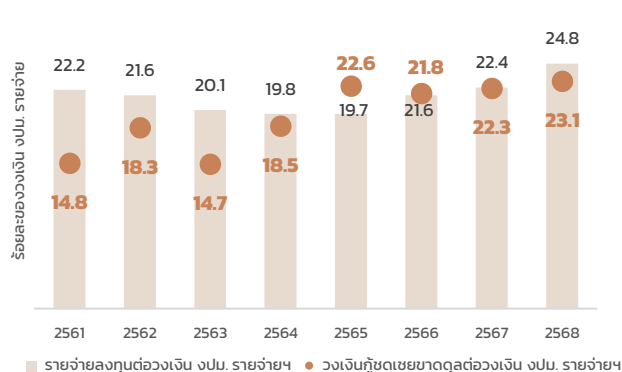
(4) สัดส่วนกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายต่อ GDP



(5) สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนต่อ GDP



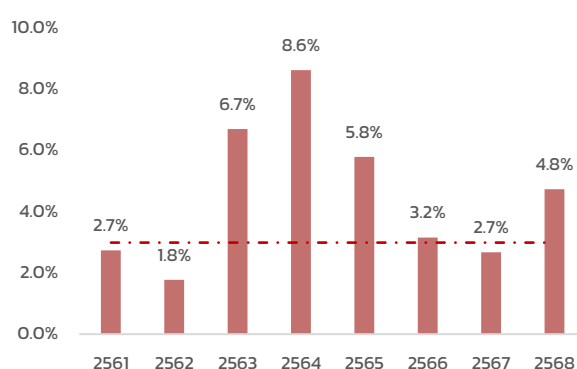
(6) วงเงินรายจ่ายลงทุนกับวงเงินกู้ยืมเพื่อการพัฒนา



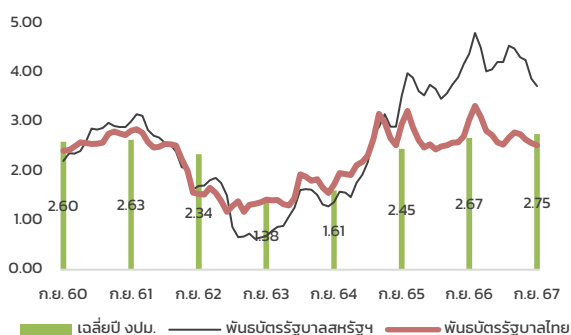
(7) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP (ณ สิ้นปีงบประมาณ)



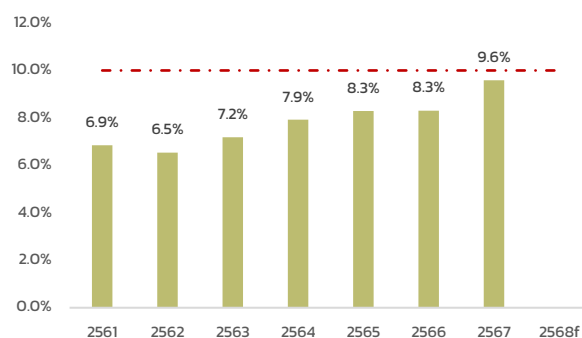
(8) สัดส่วนการก่อหนี้สุทธิต่อ GDP



(9) อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย อายุ 10 ปี



(10) สัดส่วนการดอกเบี้ยต่อรายได้



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: (1) ประมาณการ GDP ในปีงบประมาณ 2568 ได้รวมผลของนโยบายกีดกันทางภาษีของสหรัฐอเมริกาไว้ด้วยแล้ว (จัดทำ ณ เดือนพฤษภาคม 2568) และ (2) สำหรับแผนภาพที่ 6 วงเงินรายจ่ายลงทุนกับวงเงินกู้ยืมเพื่อการขาดดุล หนี้ของปีงบประมาณ 2565 รายจ่ายลงทุนที่รัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ตั้งไว้อยู่ที่ 624,340 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.14 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย และหนี้ของปีงบประมาณ 2567 และ 2568 หากไม่รวมรายจ่ายลงทุนสำหรับงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจและ สร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจ จำนวน 97,600 และ 150,160 ล้านบาท จะส่งผลให้รายจ่ายลงทุนอยู่ที่ 710,081 และ 782,202 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 19.71 และ 20.84

หากเปรียบเทียบสถานการณ์ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนกับหลัง COVID-19 พบว่าท่ามกลางระดับหนี้และรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนที่เพิ่มสูงขึ้น ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลไทยกลับลดลง ทั้งในมิติของความเสี่ยงเมื่อเทียบกับรายจ่าย และในมิติของศักยภาพการจัดเก็บเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจ ส่งผลให้ความสามารถในการชำระหนี้แสดงทิศทางแย่ลง

เนื้อหาในบทถัดไปจึงมุ่งเป้าไปที่การถอดรหัสความเสี่ยงด้านหนี้ ผ่านการวิเคราะห์หาพื้นที่ทางการคลังของไทยภายใต้บริบทยุคหลัง COVID-19 เพื่อเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลถึงรูปแบบ ขนาด และจังหวะเวลาที่เหมาะสม ในการปรับสมดุลทางการคลังผ่านนโยบายด้านรายได้ และด้านรายจ่ายต่อไป

บทที่ 3

พื้นที่ทางการคลังของไทย ยังไปต่อได้หรือไม่

F พื้นที่ทางการคลังของไทย
ที่แท้จริงในบริบทยุคหลัง COVID-19
ยังมีอยู่เท่าใด เป็นคำถามหนึ่งที่สำคัญ และจำเป็นต้อง

ศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้เกิดความชัดเจน เพื่อให้การพิจารณากำหนด
แนวทางการปรับสมดุลทางการคลังที่เหมาะสม ซึ่งต้องคำนึงถึง
ทั้งบทบาทของนโยบายการคลังในการสนับสนุนการขยายตัว
และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ควบคู่กับการรักษาความยั่งยืน
ทางการคลังในระยะยาว ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

เนื้อหาในบทที่ 3 เป็นการนำเสนอผลการศึกษเกี่ยวกับประเด็นการประเมินพื้นที่ทางการคลังของไทยภายใต้บริบทของยุคหลัง COVID-19 โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) การวิเคราะห์หาระดับเพดานหนี้สาธารณะ ที่เป็นจุดหักเปลี่ยน (Trigger point) ที่ทำให้การก่อหนี้เพิ่มเติมส่งผลกระทบต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Negative marginal growth effects) โดยใช้แบบจำลอง Debt-Growth-Quadratic Relationship และ (2) การวิเคราะห์ความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตการณ์การคลัง เพื่อวิเคราะห์ความน่าจะเป็นของการเกิดวิกฤตการณ์การคลังของระบบเศรษฐกิจไทยในแต่ละช่วงเวลา ผ่านการประมวลผลตัวบ่งชี้ล่วงหน้าจากทั้งภาคการคลัง ภาคเศรษฐกิจจริง ภาคการเงิน และภาคระหว่างประเทศ ภายใต้แบบจำลองสัญญาณเตือนภัยทางการคลัง (Fiscal Early Warning System: FEWS) โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

3.1 การวิเคราะห์หาระดับเพดานหนี้สาธารณะ

3.1.1 ทฤษฎีความยั่งยืนด้านหนี้ (Debt Sustainability)

ทฤษฎีความยั่งยืนทางการคลัง (Debt Sustainability) เป็นกรอบแนวคิดที่นิยมใช้ในการวิเคราะห์ระดับเพดานหนี้สาธารณะ (Debt limits) ที่เหมาะสม โดยทฤษฎีดังกล่าวได้แบ่งปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงของระดับหนี้ d (สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP) ออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) ปัจจัยเชิงนโยบายของรัฐบาลจากระดับดุลงบประมาณเบื้องต้น (Primary Balance (PB) to GDP: pb) และ (2) ปัจจัยภายนอกจากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย (r) กับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (g) ซึ่งเป็นปัจจัยที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้ โดยภาวะในการชำระดอกเบี้ยของหนี้ที่ก่อขึ้นในอดีตส่งผลให้ระดับหนี้เพิ่มขึ้นเท่ากับ $r*d$ ในขณะที่ปัจจัยด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจย่อมส่งผลให้ระดับหนี้ลดลงเท่ากับ $g*d$ ดังนั้น ปัจจัยจากส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบต่อระดับหนี้เพิ่มขึ้น หรือลดลง เท่ากับ $(r-g)*d$ (กล่องข้อมูลที่ 3.1)

กล่องข้อมูล 3.1 ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP

$$\begin{aligned}\frac{Debt_{t+1}}{GDP_{t+1}} - \frac{Debt_t}{GDP_t} &= \frac{Debt_t + r*Debt_t - PB}{(1+g)*GDP_t} - \frac{Debt_t}{GDP_t} \\ &= \frac{(1+r)*Debt_t - (1+g)*Debt_t}{(1+g)*GDP_t} - \frac{PB}{(1+g)*GDP_t} \\ &= \frac{(r-g)*d_t}{(1+g)} - \frac{pb}{(1+g)} \\ &= \frac{(r-g)*d_t - pb}{(1+g)}\end{aligned}$$

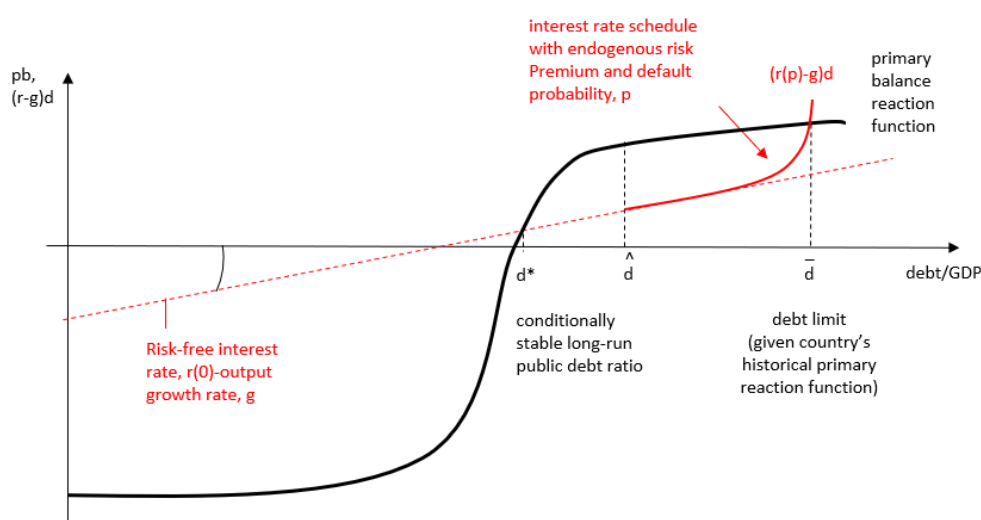
ที่มา : Ostry, J. et al. (2010)

ความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถแสดงในรูปของกราฟฟังก์ชันการตอบสนองของการกำหนดดุลงบประมาณเบื้องต้นที่เหมาะสมต่อระดับหนี้ (Primary Balance Reaction Function) ได้ตามแผนภาพที่ 3.1 โดยในช่วงที่ระดับหนี้ (d) อยู่ในระดับต่ำ อัตราดอกเบี้ยจะอยู่ในระดับต่ำโดยเปรียบเทียบเช่นกัน (ภายใต้ปัจจัยอื่นคงที่) ทำให้รัฐบาลอาจมีแรงจูงใจในการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลเบื้องต้นในระดับสูงเมื่อเทียบกับส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (pb อยู่ในระดับต่ำกว่า $(r-g)*d$) ส่งผลให้ระดับหนี้

เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม หากระดับหนี้เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทบต่อความน่าเชื่อถือของนักลงทุน ย่อมถึงจุดหนึ่งที่รัฐบาลจำเป็นต้องปรับสมดุลทางการคลัง เพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของรัฐบาล สะท้อนให้เห็นได้จาก หากระดับหนี้ d เพิ่มขึ้นถึงจุดหนึ่ง เส้นกราฟ pb จะปรับชันขึ้นตามการขาดดุลที่น้อยลง หรือเกินดุลมากขึ้น

อนึ่ง รัฐบาลย่อมมีขีดจำกัดในการดำเนินการปรับสมดุลทางการคลัง เนื่องจากการเพิ่มรายได้ รัฐบาลผ่านการขึ้นภาษี หรือการลดรายจ่าย ที่สูงเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจเกินกว่าระดับที่ยอมรับได้ โดย Escolano et al. (2014) ได้ระบุว่า ศักยภาพสูงสุดที่รัฐบาลจะสามารถจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลได้อยู่ที่ประมาณร้อยละ 4 ต่อ GDP ในกรณีประเทศพัฒนาแล้ว และร้อยละ 2 ต่อ GDP กรณีประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้ หากระดับหนี้เพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่องจนเกินระดับ $\bar{d}$ อัตราดอกเบี้ยจะปรับตัวสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญจนส่งผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ และทำให้ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ $(r-g)*d$ เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดจนอาจสูงเกินกว่าระดับขีดจำกัดในการจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลได้ ซึ่งหมายถึงจุดที่รัฐบาลจะไม่สามารถควบคุมให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้ลดลงได้อีกต่อไป ทั้งนี้ ระดับหนี้ที่ $\bar{d}$ จึงเป็นจุดที่แสดงถึงระดับเพดานหนี้สูงสุดที่รัฐบาลควรควบคุมไม่ให้เพิ่มถึงระดับดังกล่าว เพื่อเป็นการรักษาความยั่งยืนทางการคลัง (ทั้งนี้ ระดับเพดานหนี้ที่ $\bar{d}$ เป็นระดับเพดานภายใต้สมมติฐานที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยภายนอก (Given factor) และอัตราดอกเบี้ยของหนี้รัฐบาลเป็นแบบไม่มีความเสี่ยงเลย (Risk-free interest rates))

แผนภาพที่ 3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างระดับหนี้สาธารณะกับดุลงบประมาณ



ที่มา: Ostry, J. et al. (2010)

ระดับเพดานหนี้ที่ $\bar{d}$ เหมาะสมกับการวิเคราะห์ความเสี่ยงหนี้ในกรณีของประเทศพัฒนาแล้ว ที่ไม่ได้มีขีดจำกัดในการเข้าถึงตลาด (Unconstrained market access) ข้อกังวลเกี่ยวกับความยั่งยืนของหนี้ จึงสามารถมุ่งเน้นไปที่ศักยภาพสูงสุดที่รัฐบาลจะทำงานงบประมาณแบบเกินดุลเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ได้ โดย Ostry, J. et al. (2010) ได้ทำการศึกษาเชิงประจักษ์เพื่อหาระดับเพดานหนี้สาธารณะ $\bar{d}$ ของประเทศพัฒนาแล้ว 23 ประเทศ โดยพบว่าค่าเฉลี่ยของระดับเพดานหนี้สาธารณะของกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 179.2 ถึง 195.7 ขึ้นอยู่กับสมมติฐานของอัตราดอกเบี้ยที่ใช้ นอกจากนี้ ยังมี Ghosh et al. (2013)

และ Fournier and Fall (2015)³ ที่ได้ทำการศึกษาเชิงประจักษ์เพื่อหาระดับเพดานหนี้สาธารณะ $\bar{d}$ ของประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมีผลการศึกษาออกมาในทิศทางที่สอดคล้องกับ Ostry, J. et al. (2010)

อย่างไรก็ดี ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาที่มีขีดจำกัดในการเข้าถึงตลาด ความไม่แน่นอน (Uncertainty) ของตลาดอาจเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ หากระดับหนี้เกินระดับ $\bar{d}$ ซึ่งเป็นจุด Trigger point ที่การก่อหนี้เพิ่มเติมของรัฐบาลจะเริ่มส่งผลกระทบเชิงลบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การวิเคราะห์หาค่าเพดานหนี้สาธารณะในกรณีของประเทศกำลังพัฒนา หรือกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง ดังเช่นประเทศไทย จึงควรมุ่งเน้นไปที่จุด Trigger point ของการก่อหนี้ที่เริ่มส่งผลกระทบเชิงลบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ $\bar{d}$ (ซึ่งอยู่ต่ำกว่าระดับ $\bar{d}$)

3.1.2 ฐานข้อมูลและแบบจำลอง

บทความฉบับนี้ได้นำข้อมูลกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ ตามคำนิยามของ IMF จำนวน 24 ประเทศ⁴ เพื่อมาวิเคราะห์หาระดับเพดานหนี้สาธารณะที่เหมาะสมในกรณีของประเทศไทยที่เป็นจุด Trigger point ที่ทำให้การก่อหนี้ของรัฐบาลเพิ่มเติมเริ่มส่งผลกระทบเชิงลบต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Negative Marginal Growth Effects) ทั้งนี้ ขอบเขตคำนิยามของระดับหนี้ภายใต้การวิเคราะห์จะใช้หนี้รัฐบาลกลาง (Central government debt) เนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีการเผยแพร่ในทุกประเทศ ในขณะที่ประเทศส่วนใหญ่ไม่มีการรวบรวมข้อมูลหนี้สาธารณะ นอกจากนี้ คำนิยามของ “หนี้สาธารณะ” ในแต่ละประเทศยังมีความแตกต่างกัน

ในส่วนของวิธีการวิเคราะห์ (Methodology) เพื่อขจัดความเอนเอียง (Bias) จากปัญหา Endogeneity ระหว่างอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจกับระดับหนี้รัฐบาล ได้ใช้แบบจำลอง 2SLS (2-Stage-Least-Squared Model) โดยใช้ lag 1 ของตัวแปรหนี้รัฐบาลเป็นตัวแปรเครื่องมือ (Instrumental variable) รวมถึงได้ปรับตัวแปรต้น (อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ) ให้อยู่ในรูปค่าเฉลี่ย 5 ปี ในส่วนของชุดตัวแปรตามเพื่อควบคุมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้คงที่ ประกอบด้วยข้อมูลทั้งสิ้น 16 ตัวแปร จาก 4 ด้าน กล่าวคือ ด้านเศรษฐกิจจริง ด้านประชากร ด้านการเงิน และด้านการคลัง (ตารางที่ 3.2) โดยมีช่วงเวลาของชุดข้อมูลระหว่างปี 1960 - 2020

³ Fournier, J., M., & Fall, F. (2015). Limits to Government Debt Sustainability. *OECD Economics Department Working Papers* No. 1229.

⁴ ได้แก่ (1) สาธารณรัฐอาร์เจนตินา (2) สาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ (3) สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (4) สาธารณรัฐบัลแกเรีย (5) สาธารณรัฐชิลี (6) สาธารณรัฐประชาชนจีน (7) สาธารณรัฐโคลอมเบีย (8) ราชอาณาจักรอิตาลี (9) สาธารณรัฐอินเดีย (10) สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (11) มาเลเซีย (12) สหรัฐเม็กซิโก (13) ราชอาณาจักรโมร็อกโก (14) สาธารณรัฐอิสลามปากีสถาน (15) สาธารณรัฐเปรู (16) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (17) สาธารณรัฐโปแลนด์ (18) โรมานี (19) สหพันธรัฐรัสเซีย (20) สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (21) ราชอาณาจักรไทย (22) สาธารณรัฐตุรกี (23) ยูเครน และ (24) สาธารณรัฐโบลิเวียเวเนซุเอลา

ตารางที่ 3.1 รายละเอียดของชุดข้อมูลและแหล่งที่มา

ประเภท	ข้อมูล (หน่วย)	แหล่งที่มา
ด้านเศรษฐกิจจริง	- GDP (Constant 2010 US\$) - Current account balance (%GDP) - Gross fixed capital formation (%GDP) - Foreign direct investment (inflows, %GDP)	World Bank
ด้านประชากร	- Schooling years - Population growth - Age dependency ratio (Old%working-age population)	World Bank
ด้านการเงิน	- Inflation - Total debt (%GDP) - Household debt (%GDP)	World Bank
ด้านการคลัง	- Tax revenue (%GDP) - Government final consumption expenditure (%GDP) - Central Government Debt (%GDP) - Worldwide Governance Indicator	World Bank World Bank IMF World Bank

ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ทั้งนี้ สามารถแสดงฟังก์ชันความสัมพันธ์การขยายตัวทางเศรษฐกิจกับระดับหนี้ภายใต้แบบจำลองพื้นฐาน (Baseline Model) ได้ตามสมการที่ 1 โดยตัวแปรตาม (Dependent variable) $Growth5_t$ แสดงอัตราการขยายตัวของ GDP per capita โดยแปลงให้อยู่ในรูปของค่าเฉลี่ย 5 ปีข้างหน้า (5-Year-Forward Moving Average) เพื่อให้สะท้อนถึงอัตราการขยายตัวในระยะปานกลางถึงยาว และขจัดผลกระทบทางเศรษฐกิจชั่วคราว ในขณะที่ ตัวแปรต้น (Independent variables) $Govtdebt_{t-1}$ หมายถึงระดับหนี้ของรัฐบาลกลาง (Central Government Debt %GDP) เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับหนี้ของรัฐบาลกลางกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะปานกลางถึงยาว โดย $Govtdebtsq_{t-1}$ แสดงระดับหนี้ของรัฐบาลกลางในรูปของยกกำลังสอง เพื่อสะท้อนถึงความสัมพันธ์แบบไม่ใช้เส้นตรง (Non-linear) ระหว่างระดับหนี้รัฐบาลกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ในการคำนวณหาจุด Trigger point ที่ทำให้การก่อหนี้ของรัฐบาลเพิ่มเติมเริ่มส่งผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ คือการหาจุด Critical point ของ Marginal Effects ของระดับหนี้รัฐบาลที่ส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจผ่าน First-order differential equation ตาม (กล่องข้อมูลที่ 3.2)

กล่องข้อมูล 3.2 รายละเอียดฟังก์ชันความสัมพันธ์การขยายตัวทางเศรษฐกิจกับระดับหนี้

Baseline Model:

$$\begin{aligned}
 Growth5_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 Govtdebt_{i,t-1} + \beta_2 Govtdebtsq_{i,t-1} + \beta_3 GDP_{i,t-1} + \beta_4 Totaldebt_{i,t-1} \\
 & + \beta_5 Householddebt_{i,t-1} + \beta_6 CAB5_{i,t} + \beta_7 GFCF5_{i,t} + \beta_8 GFCFs5_{i,t} \\
 & + \beta_9 FDI5_{i,t} + \beta_{10} School5_{i,t} + \beta_{11} Pop5_{i,t} + \beta_{12} Dependency5_{i,t} + \beta_{13} Inflation5_{i,t} \\
 & + \beta_{14} Tax5_{i,t} + \beta_{15} GFCE5_{i,t} + \beta_{16} GFCE5sq_{i,t} + \beta_{17} WGI_i + e_t
 \end{aligned}$$

First-Order Differential Equation:

$$\partial Growth5_t / \partial Govtdebt_{t-1} = \beta_1 + 2 \beta_2 Govtdebt_{t-1}$$

ที่มา: จัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำหรับชุดตัวแปรต้นอื่น ๆ ประกอบด้วย

GDP_t หมายถึง GDP (Constant 2010 US\$) เพื่อควบคุมปัจจัยที่มาจากขนาดของระบบเศรษฐกิจตั้งต้นที่แตกต่างกัน เนื่องจากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะมีแนวโน้มปรับตัวลดลงเมื่อเศรษฐกิจมีขนาดใหญ่ขึ้น

$Totaldebt_{t-1}$ และ $Householddebt_{t-1}$ หมายถึง ระดับหนี้รวมของประเทศ (รวมหนี้รัฐบาลกับหนี้ภาคเอกชน) และระดับหนี้ครัวเรือน ตามลำดับ เพื่อควบคุมปัจจัยด้านหนี้ที่อาจมีผลต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งหนี้ในภาพรวมของประเทศ และหนี้ครัวเรือนซึ่งเป็นส่วนใหญ่เป็นหนี้บริโภคและคาดว่าจะส่งผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากกว่าหนี้ประเภทอื่น

$CAB5_t$ หมายถึง ดุลบัญชีเดินสะพัด (Current account balance) เพื่อควบคุมผลกระทบที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มาจากปัจจัยของการเปิดประเทศ โดยแปลงให้อยู่ในรูปของค่าเฉลี่ย 5 ปีข้างหน้าเช่นเดียวกับตัวแปรตาม

$GFCF5_t$ และ $FDI5_t$ ซึ่งหมายถึง การสะสมทุนถาวรเบื้องต้น (Gross fixed capital formation) และการลงทุนตรงจากต่างประเทศ (Foreign direct investment) เพื่อควบคุมปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับระดับการลงทุนของประเทศ โดยอยู่ในรูปของค่าเฉลี่ย 5 ปีข้างหน้า (ทั้งนี้ ในส่วนของการสะสมทุนถาวรเบื้องต้นได้เพิ่ม $GFCF5sq_t$ ซึ่งเป็นรูปยกกำลังสองของ $GFCF5_t$ เพื่อสะท้อนถึงธรรมชาติของการชะลอตัวลงของผลตอบแทนตามขนาดของการลงทุนที่ใหญ่ขึ้น)

$School5_t$ หมายถึง จำนวนปีของการศึกษา (Schooling years) เพื่อควบคุมปัจจัยด้านคุณภาพของทุนมนุษย์ (Human capital) โดยอยู่ในรูปของค่าเฉลี่ย 5 ปีข้างหน้า $Pop5_t$ และ $Dependency5_t$ หมายถึง อัตราการขยายตัวของประชากร (Population growth) และอัตราการพึ่งพาของประชากรผู้สูงอายุ (Old age dependency ratio) เพื่อควบคุมปัจจัยด้านประชากรที่มีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยอยู่ในรูปของค่าเฉลี่ย 5 ปีข้างหน้า

$Inflation5_t$ หมายถึง อัตราเงินเฟ้อในรูปของค่าเฉลี่ย 5 ปีข้างหน้า

$Tax5_t$ และ $GFCE5_t$ หมายถึง ระดับการจัดเก็บภาษี และรายจ่ายเพื่อการอุปโภคขั้นสุดท้ายของรัฐบาล Government final consumption expenditure เพื่อควบคุมปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับขนาดของรัฐบาลที่มีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยอยู่ในรูปของค่าเฉลี่ย 5 ปีข้างหน้าเช่นกัน (ทั้งนี้ ในส่วนของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคขั้นสุดท้ายของรัฐบาล ได้เพิ่ม $GFCE5sq_t$ ซึ่งเป็นรูปยกกำลังสองของ $GFCE5_t$ เพื่อสะท้อนถึงผลบวกต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ค่อย ๆ ลดลงตามขนาดของรัฐบาลที่ใหญ่ขึ้น) และ WGI_t หมายถึง ดัชนีชี้สภาวะธรรมาภิบาล (Worldwide Governance Indicator) เพื่อควบคุมปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐบาลที่มีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยใช้เป็นค่าเฉลี่ยตลอดช่วงเวลาของค่าดัชนีของแต่ละประเทศ

3.1.3 ผลการศึกษา

สำหรับผลการวิเคราะห์กรณีของ Baseline Model พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของ $Govtdebt_{t-1}$ มีเครื่องหมายเป็นบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และ $Govtdebtsq_{t-1}$ มีเครื่องหมายเป็นลบอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเช่นกัน ซึ่งหมายความว่า ในช่วงแรกระดับหนี้รัฐบาลที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลบวกต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม หากระดับหนี้รัฐบาลยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จะมีจุดหนึ่งที่ทำให้เกิดการหักเปลี่ยนที่การเพิ่มขึ้นของระดับหนี้รัฐบาลจะเริ่มกลายเป็นผลลบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และหากคำนวณ

ตามสมการที่ 2 (First-order differential equation) ข้างต้น พบว่า ระดับเพดานหนี้รัฐบาลจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 69.9 ต่อ GDP โดยมีรายละเอียดของผลการศึกษาดังตารางที่ 3.3

ทั้งนี้ ได้มีการวิเคราะห์เพิ่มเติมผ่านแบบจำลองทางเลือก (Alternative Models) เพื่อให้สะท้อนถึงบริบทของประเทศไทยได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เพิ่มตัวแปรที่เป็น Interaction term ระหว่างระดับหนี้ของรัฐบาลกับ (1) การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (อัตราการพึ่งพาของประชากรผู้สูงอายุสูงเกินร้อยละ 14) (*debt_aged*) (2) การเกินดุลบัญชีเดินสะพัด (*debt_cabsur*) และ (3) การที่ประสิทธิภาพของภาครัฐอยู่ในระดับสูง (ค่าดัชนีชี้สภาวะธรรมาภิบาล เป็นบวก) (*debt_WGI*) โดยพบว่า ระดับเพดานหนี้รัฐบาลจะเพิ่มขึ้นอยู่ที่ประมาณร้อยละ 79.2 หากเป็นประเทศที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เกินดุลบัญชีเดินสะพัด และระดับประสิทธิภาพของภาครัฐอยู่ในระดับสูง (ตารางที่ 3.2 แผนภาพที่ 3.2 และภาคผนวก 3) (รายละเอียดผลการศึกษาของวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์หาระดับเพดานหนี้สาธารณะ ตารางที่ 3.3)

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า (1) การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะส่งผลกระทบต่อเชิงลบโดยตรงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยมีอัตราการพึ่งพาที่เพิ่มขึ้นทุกร้อยละ 1 จะส่งผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจประมาณร้อยละ - 0.09 (ค่าสัมประสิทธิ์ของ Dependency5) ซึ่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ปรับตัวลดลงดังกล่าว ย่อมหมายถึงความจำเป็นและบทบาทของภาครัฐในการดูแลและกระตุ้นเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นได้จากทิศทางของค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปร Interaction term ระหว่างระดับหนี้ของรัฐบาลกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (*debt_aged*) ที่เป็นบวก ซึ่งหมายถึงในกรณีที่ประเทศเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การเพิ่มขึ้นของหนี้รัฐบาลทุก 1 หน่วย จะทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น (Marginal Growth Effects) อีกประมาณร้อยละ 0.1 เมื่อเทียบกับกรณีฐาน จึงเป็นผลให้ระดับเพดานหนี้รัฐบาลเพิ่มขึ้นหากประเทศก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และ (2) ระดับประสิทธิภาพของภาครัฐอาจไม่ได้ส่งผลให้ระดับเพดานหนี้เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญทั้งในเชิงสถิติและขนาดของผลกระทบ แต่จะส่งผลกระทบโดยตรงกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ โดยหากค่าดัชนีชี้สภาวะธรรมาภิบาลเป็นบวกจะทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1

ทั้งนี้ หลังจากประเทศเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ รัฐบาลจำเป็นต้องก่อกำหนดในระดับสูงขึ้นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในระดับเดิม (ก่อนเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์) ส่งผลให้ระดับหนี้รัฐบาลต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งอาจทำให้ Marginal growth effects ที่เพิ่มขึ้นจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ลดลงตามระดับหนี้รัฐบาลต่อ GDP ที่สูงขึ้น ดังนั้น แม้ว่าระดับเพดานหนี้รัฐบาลจะปรับตัวเพิ่มขึ้นในกรณีที่ประเทศเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แต่การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุยังคงเป็นปัจจัยเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลต้องวิเคราะห์ติดตามอย่างระมัดระวังด้วย นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่า แม้ในช่วงที่ระดับหนี้รัฐบาลยังคงต่ำกว่าระดับเพดาน ผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากการก่อกำหนดเพิ่มเติมอีกหนึ่งหน่วยหรือ Marginal growth effect จะค่อย ๆ ปรับตัวลดลงในทุกระดับหนี้ที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจึงควรรักษาระดับหนี้รัฐบาลให้อยู่ในระดับต่ำเท่าที่จะกระทำได้ เพื่อให้ผลกระทบของการกระตุ้นเศรษฐกิจในยามจำเป็นของรัฐบาลมีประสิทธิภาพสูงสุดด้วย

ตารางที่ 3.2 ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรที่สำคัญ

	Baseline		Interaction ระหว่างหนี้ กับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ดุลบัญชีเดินสะพัด และประสิทธิภาพภาครัฐ	
Govtdebt	0.0014684	***	0.0001074	
Govtdebtsq	-1.05E-05	***	-9.66E-06	***
Dependency5	-0.0003267	***	-0.0008992	***
WGI	0.0080816	***	0.0105847	***
debt_aged			-0.0008992	***
debt_cabsur			0.0002442	***
debt_WGI			0.000026	
เพดานหนี้รัฐบาล (ร้อยละ)	69.9		Aged & ขาดดุลบัญชีเดินสะพัด & WGI ต่ำ	65.2
			Aged & ขาดดุลบัญชีเดินสะพัด & WGI สูง	66.6
			Aged & เกินดุลบัญชีเดินสะพัด & WGI ต่ำ	77.9
			Aged & เกินดุลบัญชีเดินสะพัด & WGI สูง	79.2

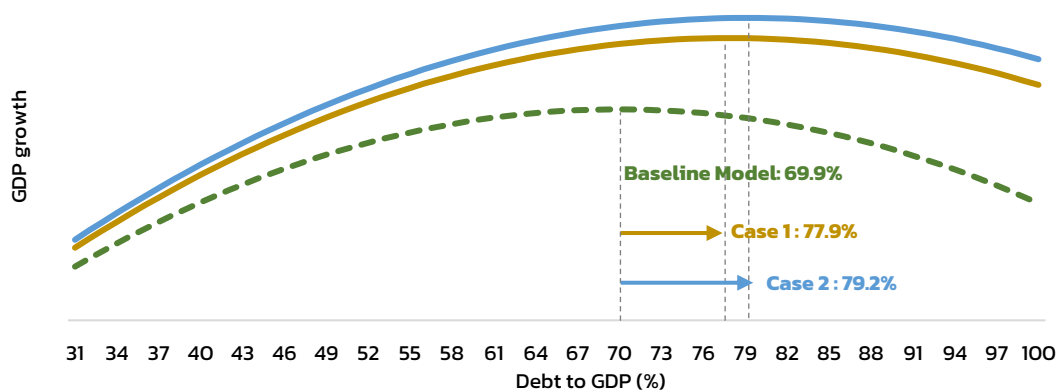
ที่มา: จัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แผนภาพที่ 3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจกับระดับหนี้รัฐบาล

Baseline

Case 1: กรณีการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และเกินดุลบัญชีเดินสะพัด แต่ประสิทธิภาพภาครัฐต่ำ

Case 2: กรณีการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เกินดุลบัญชีเดินสะพัด และประสิทธิภาพภาครัฐสูง



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตารางที่ 3.3 **วรรณกรรมเกี่ยวกับระดับเพดานหนี้สาธารณะในต่างประเทศ**

งานวิจัย	กลุ่มตัวอย่าง	เพดานหนี้รัฐบาล (ร้อยละ GDP)
1. Reinhart and Rogoff (2010)	44 ประเทศ (ประเทศพัฒนาแล้ว 20 ประเทศ และประเทศเกิดใหม่ 24 ประเทศ)	- ภาพรวม ร้อยละ 90 - ประเทศเกิดใหม่ที่มีหนี้ต่างประเทศสูง ร้อยละ 60
2. Caner et al. (2010)	101 ประเทศ (ประเทศกำลังพัฒนา 75 ประเทศ และประเทศพัฒนาแล้ว 26 ประเทศ)	- ภาพรวม ร้อยละ 77 - ประเทศกำลังพัฒนา ร้อยละ 64
3. Cecchetti, et al. (2011)	ประเทศพัฒนาแล้ว 18 ประเทศ	ร้อยละ 85
4. Butkus and Seputiene (2018)	152 ประเทศ โดยแบ่งกลุ่มประเทศออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับสูง และขาดดุลการค้าต่ำ (2) กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับต่ำ และขาดดุลการค้าต่ำ (3) กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับสูง และขาดดุลการค้าสูง และ (4) กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับต่ำ และขาดดุลการค้าสูง	- กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับสูง และขาดดุลการค้าต่ำ ร้อยละ 200 - กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับต่ำ และขาดดุลการค้าต่ำ ร้อยละ 111 - กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับสูง และขาดดุลการค้าสูง ร้อยละ 75 - กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับต่ำ และขาดดุลการค้าสูง ร้อยละ 15
5. Ahlborn and Schweickert (2015)	111 ประเทศ (กลุ่มประเทศ OECD และประเทศกำลังพัฒนา) โดยได้แบ่งกลุ่มประเทศออกเป็น 3 ประเภทตามลักษณะของระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ กลุ่มประเทศ Continental Liberal และ Nordic	- กลุ่ม Continental ร้อยละ 75 - กลุ่ม Liberal ไม่พบเพดานหนี้รัฐบาล - กลุ่ม Nordic ร้อยละ 60
6. IMF (2013)	ประเทศเกิดใหม่ และประเทศพัฒนาแล้ว	- ประเทศเกิดใหม่ ร้อยละ 70 - ประเทศพัฒนาแล้ว ร้อยละ 85
7. IMF (2025)	มุ่งไปที่กรณีของประเทศไทยเป็นการเฉพาะ โดยใช้ (1) ข้อมูลอดีตของไทยเพื่อวิเคราะห์หาจุดที่เริ่มทำให้ (1.1) ระดับหนี้เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด และ (1.2) เกิดความตึงตัวของความสามารถในการชำระหนี้ (สมมติฐานสัดส่วนดอกเบี้ยต่อรายได้ที่ประมาณร้อยละ 16 – 19) รวมถึง (2) ใช้ข้อมูล 4 ประเทศอาเซียน (ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์) เพื่อวิเคราะห์หาระดับหนี้ที่ทำให้อัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นสูงสุด	ร้อยละ 77 – 87

ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

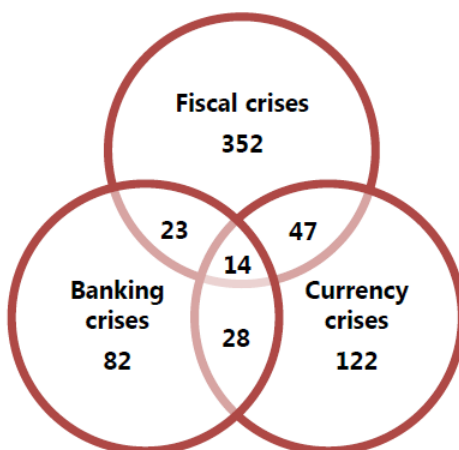
3.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตการคลัง

ต้นเหตุของการเกิดวิกฤตการคลัง หรือความตึงตัวทางการคลังในระดับรุนแรง อาจมาได้จากทั้งการดำเนินนโยบายการคลังที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมไปถึงความไม่สมดุลของเศรษฐกิจและตลาดการเงิน โดย Gerling et al. (2017) พบว่า ประมาณร้อยละ 20 ของวิกฤตการคลังเกิดขึ้นพร้อมกับวิกฤต

การเงิน (ทั้งวิกฤตจากภาคธนาคาร (Banking crises) และวิกฤตค่าเงิน (Currency crises)) (แผนภาพที่ 3.4) ซึ่งในสถานการณ์ดังกล่าว ฐานะการคลังอาจยังอยู่ในระดับมีเสถียรภาพ แต่สภาพคล่องของตลาดอาจเกิดการตึงตัวในระดับรุนแรง ทำให้รัฐบาลเกิดความตึงตัวในการก่อหนี้ใหม่เพื่อดูแลฟื้นฟูเศรษฐกิจจากวิกฤตได้

IMF โดย Baldacci et al. (2011) จึงได้กำหนดคำนิยามของวิกฤตการคลังเพิ่มเติมจากวิกฤตการคลังโดยตรง ที่หมายถึงสถานการณ์ที่รัฐบาลผิดนัดชำระหนี้ (Government default) ให้ครอบคลุมถึงวิกฤตการคลังทางอ้อมที่สะท้อนถึงการสูญเสียศักยภาพหรือความเชื่อมั่นจากตลาดในการก่อหนี้อย่างมีนัยสำคัญของรัฐบาล ใน 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) การต้องขอรับความช่วยเหลือจาก IMF เกินกว่าโควตาที่ได้รับ (2) การเกิดภาวะเงินเฟ้อระดับรุนแรง และ (3) สถานการณ์ที่อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลปรับตัวสูงขึ้นในระดับรุนแรง ซึ่งมักจะเกิดขึ้นพร้อมกับ (หรือลูกกลามาจาก) วิกฤตการเงิน รวมถึงการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระดับรุนแรง (ตารางที่ 3.4)

แผนภาพที่ 3.3 สถิติรูปแบบการเกิดวิกฤตในอดีต



ที่มา: Gerling et al. (2017)

ตารางที่ 3.4 คำนิยามวิกฤตการคลังของ Baldacci et al. (2011)

เหตุการณ์	เกณฑ์/รายละเอียด
การผิดนัดชำระหนี้ หรือปรับปรุงโครงสร้างหนี้	เกินร้อยละ 0.2 ของ GDP และมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเกินร้อยละ 10 จากปีก่อน
การขอรับการสนับสนุนทางการเงินจาก IMF	เกินโควตาที่ได้รับ
ภาวะเงินเฟ้อระดับรุนแรง	เกิน 35% กรณีประเทศพัฒนาแล้ว และ 500% กรณีกลุ่มตลาดเกิดใหม่
Spread ของอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาล เพิ่มขึ้นในระดับรุนแรง	เกิน 1000 bsp หรือเกิน 2 s.d. ของค่าเฉลี่ยประเทศ

ที่มา: Baldacci et al. (2011) และ Gerling et al. (2017)

ดังนั้น เพื่อให้การประเมินความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตการคลังเป็นไปอย่างครอบคลุมรอบคอบ นอกเหนือจากการวิเคราะห์หาระดับเพดานหนี้สาธารณะแล้ว รัฐบาลจึงควรมีแบบจำลอง FEWS ไว้สำหรับประเมินความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตการคลังที่ครอบคลุมทั้ง 4 รูปแบบดังกล่าวข้างต้น ผ่านการติดตามและวิเคราะห์ตัวชี้วัดต่าง ๆ ทั้งด้านการคลัง ด้านเศรษฐกิจจริง ด้านปัจจัยระหว่างประเทศ รวมไปถึง

ด้านการเงิน เพื่อให้รัฐบาลจะได้มีเวลาล่วงหน้าเพียงพอในการพิจารณาปรับสมดุลทางการคลังเพื่อลดความเสี่ยงของการเกิดวิกฤต รวมถึงการเตรียมการเพิ่มกันชนทางการคลัง (Fiscal Buffer) ไว้ใช้กรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเกิดวิกฤตได้ (Baldacci et al. (2011); Baldacci, McHugh, and Petrova (2011); Berti, Salto, and Lequien (2012); Summer and Berti (2017))

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจึงได้มีการพัฒนาแบบจำลอง FEWS โดยใช้วิธีการ Signaling Approach (กล่องข้อมูลที่ 3.3) ผ่านการประมวลผลการแสดงค่าของตัวชี้วัดล่วงหน้า (Leading indicators) ครอบคลุมทั้งด้านการคลัง ด้านเศรษฐกิจจริง ด้านปัจจัยระหว่างประเทศ และด้านการเงิน รวมทั้งสิ้น 15 ตัว ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา (หรือย้อนหลังที่สุดที่มี) และนำมาคำนวณเป็นค่าดัชนีรวม (Composite Index) เพื่อเตือนภัยการเกิดวิกฤตการณ์การคลังในอาจเกิดขึ้นในช่วง 2 ข้างหน้า โดยมีค่าอยู่ระหว่าง 0 – 10 และมีระดับเตือนภัย (Threshold) ที่ 5 โดยมีรายละเอียดของตัวชี้วัดแต่ละรายการตามตารางที่ 3.5

กล่องข้อมูล 3.3 หลักการและกรอบแนวคิดของ FEWS

วิกฤตการณ์การคลังของไทยในอดีต

ประเทศไทยเกิดวิกฤตการณ์การคลัง 4 ครั้ง โดยเป็นรูปแบบของการต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF เกินโควตาทั้งหมด โดย 2 ครั้งแรกเกิดขึ้นในเดือนมิถุนายน 2524 และเดือนพฤศจิกายน 2525 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตน้ำมันครั้งที่ 2 และวิกฤตราชาเงินทุน ครั้งที่ 3 เกิดขึ้นในเดือนมิถุนายน 2528 ซึ่งประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ (20 บริษัทปิดกิจการลง และ 25 บริษัทขอความช่วยเหลือจากทางการ) และครั้งที่ 4 เกิดขึ้นในเดือนสิงหาคม 2540 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดวิกฤตค่าเงินบาท (วิกฤตต้มยำกุ้ง) ขึ้น (ทั้งนี้ ประเทศไทยมีการกู้เงินจาก IMF อีกหนึ่งครั้งในปี 2521 แต่มีวงเงินอยู่ภายใต้โควตาที่ได้รับ จึงไม่เข้าข่ายวิกฤตการณ์การคลังตาม Baldacci et al. (2011))

การคำนวณค่าความแม่นยำ (Signaling Power) ของตัวชี้วัดล่วงหน้า (Leading indicators)

	ไม่เกิดวิกฤต (เหตุการณ์จริง)	เกิดวิกฤต (เหตุการณ์จริง)
ส่งสัญญาณเตือนภัย	A (False positive)	B (True positive)
ไม่ส่งสัญญาณเตือนภัย	C (True negative)	D (False negative)
Signaling Power = 1 – (Type 1 error + Type 2 error)	Type 1 Error (False alarm/: สัดส่วนการเกิดการส่งสัญญาณเตือนภัยในยามปกติ) $= A / (A + C)$	Type 2 Error (Missing crisis: สัดส่วนการพลาดการส่งสัญญาณเตือนภัยในยามวิกฤต) $= D / (B + D)$

การคำนวณค่าดัชนีรวม

$$\text{ดัชนีรวม} = \sum_{i=1}^n w_{i,t} * d_{i,t}$$

$$d_{i,t} = \begin{cases} 1, & \text{if } i > C_i \\ 0, & \text{otherwise} \end{cases}$$

i หมายถึง ตัวบ่งชี้ล่วงหน้า, $w_{i,t}$ หมายถึง ค่าน้ำหนักความแม่นยำของแต่ละตัวบ่งชี้ i, C_i หมายถึง ค่า Threshold ของแต่ละตัวบ่งชี้

ที่มา: Baldacci et al. (2011) และ Gerling et al. (2017)

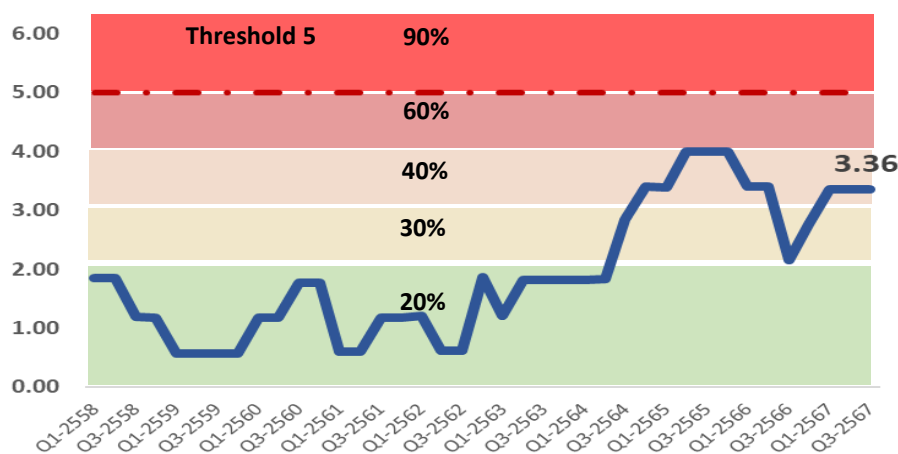
ตารางที่ 3.5 รายละเอียด Threshold และค่าความแม่นยำของตัวชี้วัดล่วงหน้า

ตัวบ่งชี้	Threshold	ค่าความ แม่นยำ (ร้อยละ)	Type 1 Error (ร้อยละ)	Type 2 Error (ร้อยละ)	น้ำหนัก ความ แม่นยำ (จาก 10)
1. การขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Real, Sum 4Q, YoY)	ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย 3 ปี	69.72	42.38	18.18	0.61
2. การขยายตัวของรายได้รัฐบาล (Sum 4Q, YoY)	ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย 3 ปี	68.67	42.21	20.45	0.60
3. ดุลเงินงบประมาณต่อ GDP (Sum 4Q)	ต่ำกว่า - 3%	68.29	38.41	25.00	0.60
4. หนี้รัฐบาลต่อ GDP	สูงกว่า 50%	48.17	3.66	100.00	0.42
5. ภาระหนี้ต่างประเทศของ ทางการต่อรายได้จากการ ส่งออก	สูงกว่า 5%	71.86	22.14	34.15	0.63
6. เงินคงคลังต้องงบประมาณ รายจ่ายประจำปี (Ave. 4Q)	ต่ำกว่า 6%	76.29	13.33	34.09	0.67
7. ระดับเงินกองทุนของ ธนาคารพาณิชย์	ต่ำกว่า 12%	95.83	8.33	0.00	0.84
8. อัตราเงินเฟ้อ	สูงกว่า 4%	68.38	31.43	31.82	0.60
9. สินเชื่อคงค้างของธนาคาร พาณิชย์ต่อ GDP	สูงกว่า 100%	64.39	3.03	68.18	0.56
10. การเปลี่ยนแปลงของ สินเชื่อคงค้างธนาคารพาณิชย์ ต่อ GDP (YoY, Ave. 3Y)	สูงกว่า 6%	72.95	31.37	22.73	0.64
11. เงินสำรองระหว่างประเทศ ต่อหนี้ต่างประเทศระยะสั้น	ต่ำกว่า 100%	89.91	6.55	13.64	0.79
12. ภาระหนี้ต่างประเทศรวม ต่อรายได้จากการส่งออก	สูงกว่า 10%	74.81	50.38	0.00	0.66
13. ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP (Sum 4Q)	ต่ำกว่า 0%	73.04	44.83	9.09	0.64
14. ดุลการชำระเงินต่อ GDP (Sum 4Q)	ต่ำกว่า 0%	70.48	15.86	43.18	0.62
15.ราคาน้ำมันดิบ (Ave. 1Q)	สูงกว่าค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ 10 ปี	63.05	46.62	27.27	0.55
16. อัตราแลกเปลี่ยน (Ave 1Q)	สูงกว่าค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ 10 ปี	65.24	44.51	25.00	0.57

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากการประมวลผลของแบบจำลอง FEWS พบว่า ค่าดัชนีรวม ในช่วงก่อน COVID-19 และช่วงเกิด COVID-19 เคลื่อนไหวอยู่ในช่วง 0 – 2 ความเสี่ยงอยู่ในระดับต่ำ โดยมีความน่าจะเป็นของการเกิดวิกฤตอยู่ที่ประมาณร้อยละ 20 อย่างไรก็ตาม ค่าดัชนีรวมได้ปรับตัวสูงขึ้นตั้งแต่ช่วงฟื้นตัวจาก COVID-19 เคลื่อนไหวอยู่ในช่วง 3 – 4 ความเสี่ยงอยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยมีความน่าจะเป็นของการเกิดวิกฤตอยู่ที่ประมาณร้อยละ 40 ก่อนจะปรับตัวลงเล็กน้อยอยู่ในช่วง 2 – 4 ในช่วงหลัง COVID-19 ความเสี่ยงอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความน่าจะเป็นของการเกิดวิกฤตอยู่ที่ประมาณร้อยละ 30 โดยมีตัวชี้วัดล่วงหน้าที่สำคัญณผิตปกติ ได้แก่ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ รายได้รัฐบาล ดุลการคลัง หนี้รัฐบาล และราคาน้ำมันดิบ สะท้อนถึงความจำเป็นของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจ และแรงกดดันในการบรรเทาผลกระทบจากราคาพลังงานที่ยังมีอยู่ ภายใต้ความเปราะบางของภาคการคลัง อย่างไรก็ตาม ตลาดการเงินภายในประเทศยังคงอยู่ในระดับแข็งแกร่ง ประกอบกับเงินสำรองระหว่างประเทศยังอยู่ในระดับสูง ทำให้มีก้นชนรองรับความผันผวนจากปัจจัยภายนอกประเทศได้ โดยในภาพรวมความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่อพันธบัตรรัฐบาลไทยยังอยู่ในระดับมีเสถียรภาพ ส่งผลให้รัฐบาลยังคงมีสภาพคล่องในการกู้ยืมเงินภายใต้ต้นทุนที่ยอมรับได้ (แผนภาพที่ 3.4 และ 3.5)

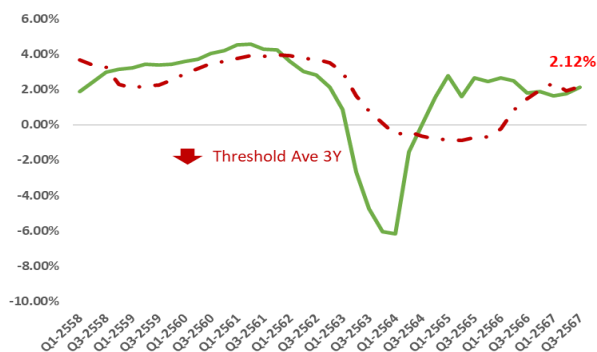
แผนภาพที่ 3.4 แนวโน้มค่าดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลัง



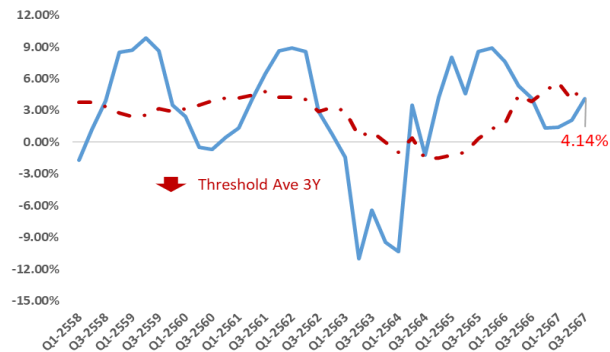
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แผนภาพที่ 3.5 แนวโน้มค่าตัวชี้วัดล่วงหน้า

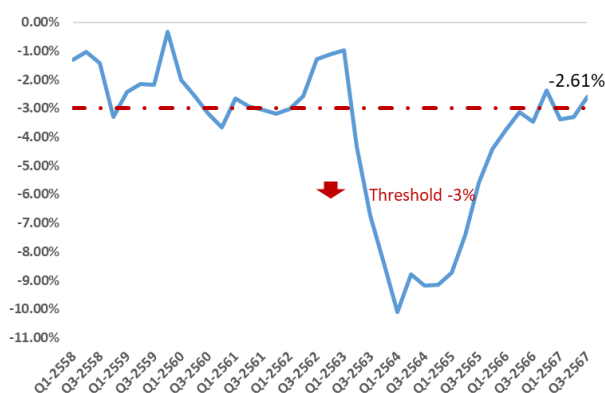
(1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Real GDP, Sum 4Q, YoY)



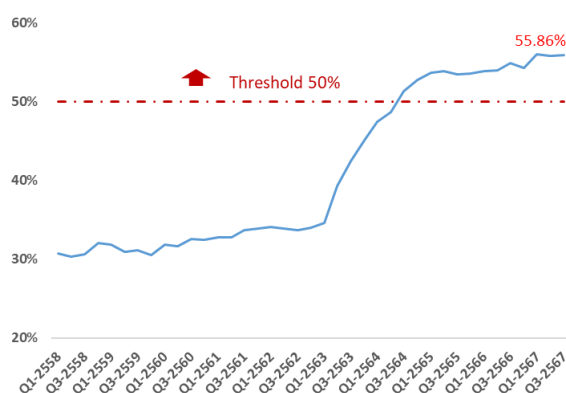
(2) การขยายตัวของรายได้รัฐบาล (Gross, Sum 4Q, YoY)



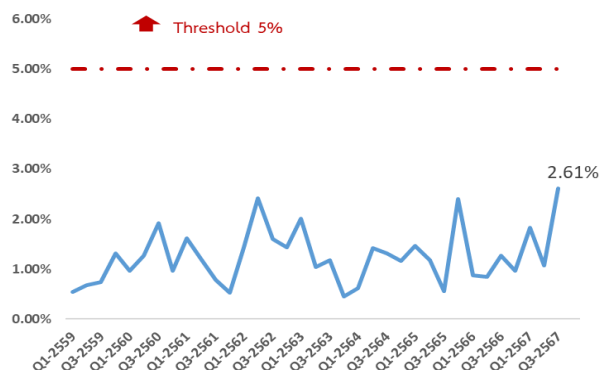
(3) ฤดูกาลคัมต่อ GDP (Sum 4Q)



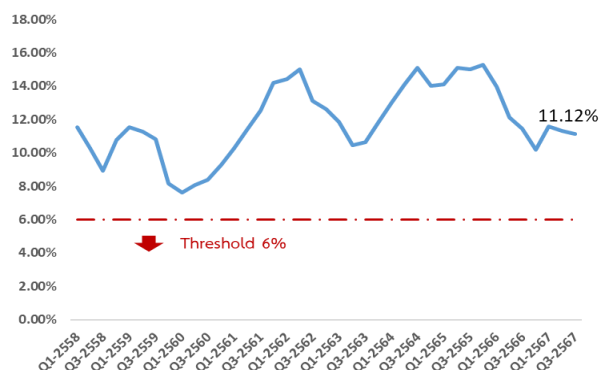
4. หนี้รัฐบาลคัมต่อ GDP (YoY)



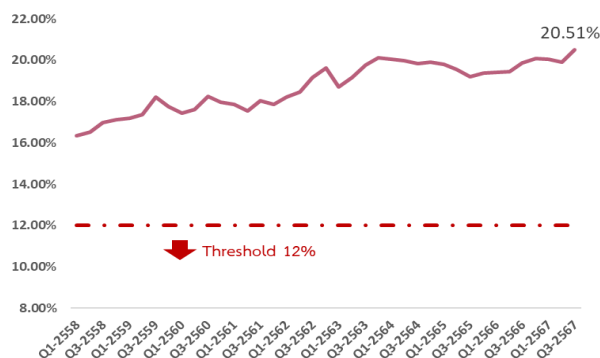
5. การหนี้นานปีของงบการเงินต่อรายได้จากการส่งออก



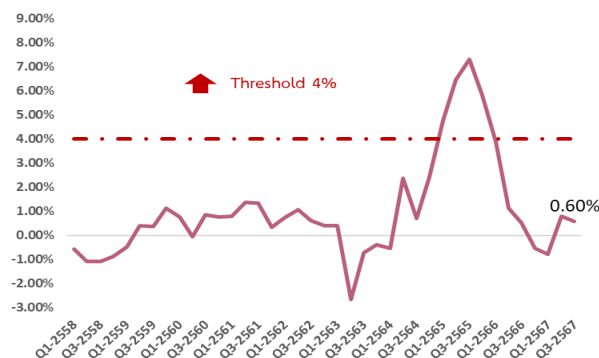
6. มีนคัมต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี (Ave. 4Q)



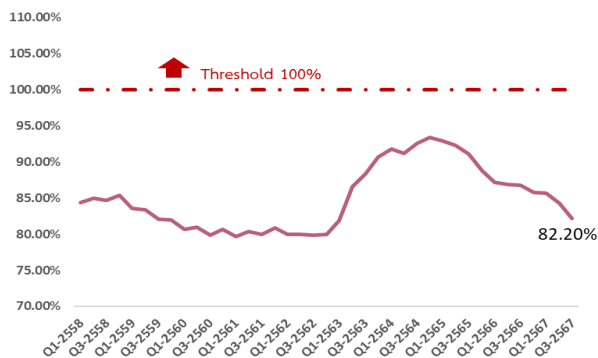
7. ระดับมีนกองทุนของธนาคารพาณิชย์



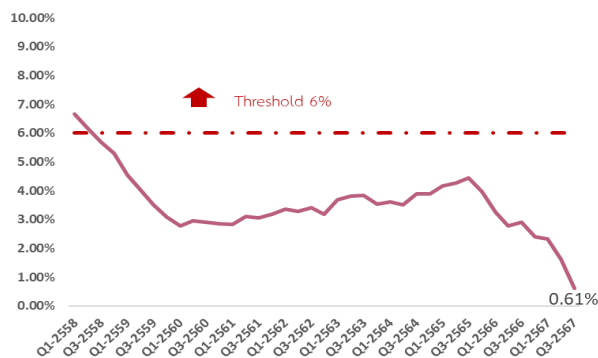
8. อัตราเงินเฟ้อ



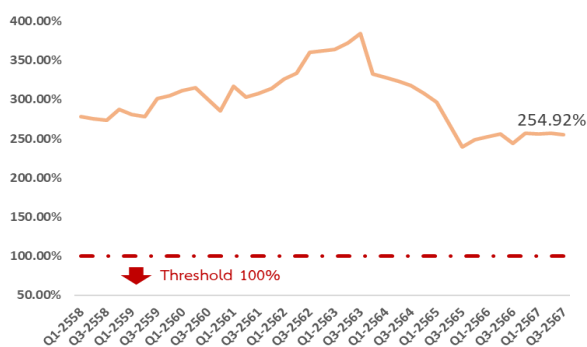
9. สินเชื่อค้ำจุนของธนาคารพาณิชย์ต่อ GDP



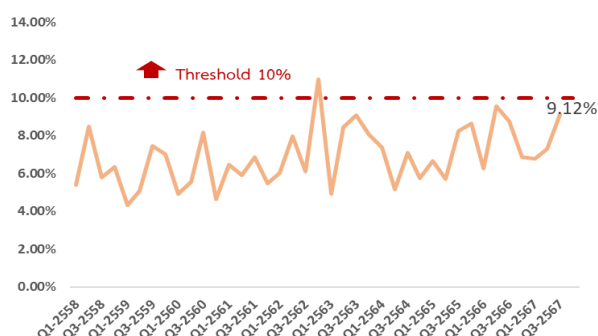
10. การเปลี่ยนแปลงของสินเชื่อค้ำจุนธนาคารพาณิชย์ต่อ GDP (Yoy, Ave. 3Y)



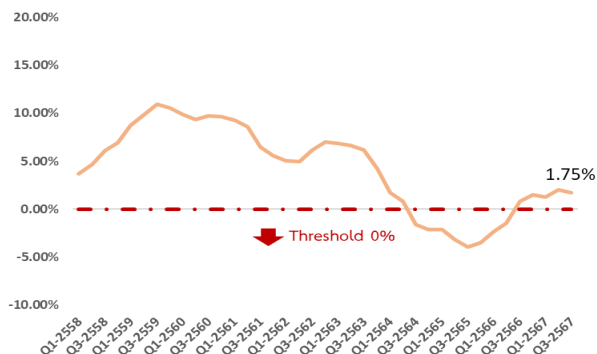
11. เงินสำรองระหว่างประเทศต่อหนี้ต่างประเทศระยะสั้น



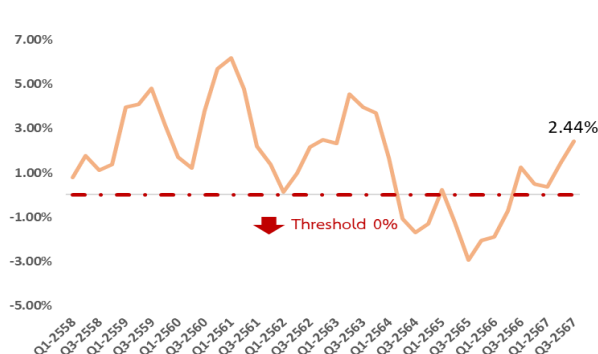
(12) สัดส่วนการดอกเบี้ยต่อรายได้



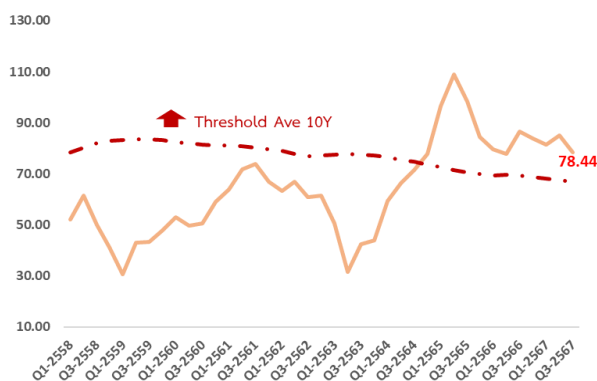
13. ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP (Sum 4Q)



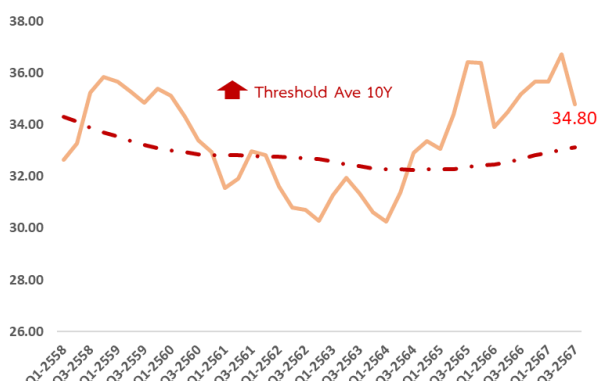
14. ดุลการค้าเงินต่อ GDP (Sum 4Q)



15. ราคาน้ำมันดิบ (Ave. 1Q)



16. อัตราแลกเปลี่ยน (Ave. 1Q)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: ลูกศรแสดงทิศทางความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้น

ประเทศไทยยังคงมีพื้นที่ทางการคลังเหลืออยู่รองรับการก่อหนี้เพิ่มเติมได้หากมีความจำเป็น โดยระดับหนี้สาธารณะล่าสุด ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2568 ที่ประมาณร้อยละ 65 ต่อ GDP ยังคงต่ำกว่าระดับเพดานหนี้สาธารณะภายใต้บริบทเศรษฐกิจและสังคมในยุคหลัง COVID-19 ของไทยที่ประมาณไม่เกินร้อยละ 79 ต่อ GDP ภายใต้เงื่อนไขการเกินดุลบัญชีเดินสะพัด นอกจากนี้ ค่าดัชนีรวมเตือนภัยยังคงอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความน่าจะเป็นของการเกิดวิกฤตการณ์การคลังอยู่ที่ประมาณร้อยละ 30 สะท้อนถึงพื้นที่ทางการคลังในการก่อหนี้ที่ยังมีอยู่ หากมีความจำเป็น ภายใต้ความระมัดระวังรอบคอบ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะระดับหนี้สาธารณะ ณ ปัจจุบัน ยังต่ำกว่าระดับเพดานหนี้สาธารณะ แต่ระดับหนี้สาธารณะที่สูงขึ้นจะทำให้ Marginal growth effects ในการก่อหนี้ของรัฐบาลลดลงเรื่อย ๆ รัฐบาลจึงควรรักษาระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับต่ำกว่าเพดานเท่าที่สามารถทำได้ เพื่อเก็บไว้เป็นกันชนทางการคลังกรณีเกิดวิกฤตขึ้น รวมถึงเพื่อให้การกระตุ้นเศรษฐกิจจากการก่อหนี้เพิ่มเติมของรัฐบาลหลังจากนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด สะท้อนถึงความสำคัญในการควบคุมระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่ให้เพิ่มขึ้นต่อเนื่องในระยะปานกลางถึงระยะยาว

บทที่ 4

เกณฑ์วินัยการคลังไทย คาดหวังผลได้เพียงใด



กลไกหนึ่งที่ช่วยส่งเสริม การรักษาเสถียรภาพด้านหนี้ ในระยะยาว

คือการบังคับใช้เกณฑ์วินัยการคลัง โดยประเทศไทยได้มีการบังคับใช้ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ในปี 2561 เป็นต้นมา ซึ่งสถานการณ์ความท้าทายด้านการคลังในยุคหลัง COVID-19 ถือเป็นบททดสอบสำคัญของการบังคับใช้ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ว่า สามารถสร้างวินัยและสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

เนื้อหาในบทที่ 4 จะเป็นการนำเสนอกรอบแนวคิดและประสบการณ์ต่างประเทศในการบังคับใช้เกณฑ์วินัยการคลัง ก่อนนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับเกณฑ์วินัยการคลังที่สำคัญของไทย เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้เกณฑ์ดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในอนาคต โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 กรอบแนวคิดและประสบการณ์การต่างประเทศ

ความท้าทายหนึ่งของการกำหนดเกณฑ์วินัยการคลังให้มีประสิทธิภาพคือ เกณฑ์นั้นจะต้องเป็นกลไกที่ช่วยเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว แต่ในขณะเดียวกันจะต้องเอื้อต่อการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical) โดยไม่กลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ณ เวลานั้น ๆ ด้วยเช่นกัน หากการกำหนดเกณฑ์วินัยการคลังตอบโจทย์ได้เพียงด้านใดด้านหนึ่ง แต่กลายเป็นอุปสรรคในอีกด้านหนึ่ง ย่อมทำให้เกณฑ์วินัยการคลังดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

บทความฉบับนี้จึงได้รวบรวมกรอบแนวคิดและประสบการณ์ต่างประเทศในการบังคับใช้เกณฑ์วินัยการคลังเฉพาะในส่วนของการวินัยการคลังเชิงตัวเลข (Numerical rules) ใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านหนี้ ด้านดุลการคลัง ด้านรายจ่าย และด้านรายได้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1.1 จุดเด่นและความท้าทายของกรอบวินัยในแต่ละด้าน

(1) กรอบด้านหนี้ กรอบด้านหนี้เป็นกรอบที่มุ่งเน้นไปที่ความยั่งยืนด้านหนี้ผ่านการกำหนดเพดานของระดับหนี้โดยตรง โดยทั่วไปมักกำหนดในรูปของสัดส่วนหนี้คงค้าง (Gross debt) ต่อ GDP ยกเว้นกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งกำหนดในรูปของเม็ดเงิน⁵ ทั้งนี้ กรอบด้านหนี้มีจุดเด่นในด้านความชัดเจน เรียบง่าย และเอื้อต่อการสื่อสารหรือตรวจสอบโดยสาธารณะ โดยจากฐานข้อมูลเกณฑ์วินัยการคลัง (Fiscal Rules Dataset) ของ IMF พบว่า มี 85 ประเทศทั่วโลกที่มีการกำหนดใช้กรอบด้านหนี้เพื่อควบคุมวินัยการคลัง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรอบด้านหนี้เป็นการกำหนดเป้าหมายในระยะปานกลางถึงระยะยาว จึงทำให้มีข้อจำกัดในการควบคุมการกำหนดนโยบายในระยะสั้น และอาจขาดแรงจูงใจหรือเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำนโยบายการคลังแบบ Counter-cyclical โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่ GDP มีการหดตัวรุนแรง ในขณะที่ยอดหนี้คงค้างของรัฐบาลเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของหนี้รัฐบาลอาจเป็นผลมาจากปัจจัยอื่นที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐบาล อาทิ อัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน ภาระจากการค้าประกัน ซึ่งอาจทำให้ยอดหนี้เกินกรอบที่กำหนดแม้ว่ารัฐบาลในขณะนั้นจะมีความพยายามรักษาวินัยแล้วก็ตาม

(2) กรอบด้านดุลการคลัง กรอบด้านดุลการคลังโดยทั่วไปจะถูกกำหนดในรูปของสัดส่วนต่อ GDP อย่างไรก็ดี ข้อดีของกรอบด้านดุลการคลังคือเป็นกรอบที่กำหนดเกณฑ์สำหรับการจัดทำงบประมาณที่ชัดเจน และเอื้อต่อการรักษาความยั่งยืนด้านหนี้ในระยะยาว มีความชัดเจนเรียบง่ายในการสื่อสารหรือตรวจสอบโดยสาธารณะเช่นกัน โดยจาก Fiscal Rules Dataset ของ IMF พบว่า มี 93 ประเทศทั่วโลกที่ใช้กรอบดุลการคลังเพื่อควบคุมวินัยการคลัง อย่างไรก็ดี กรอบสัดส่วนดุลการคลังต่อ GDP อาจทำให้เกิดข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายการคลังแบบ Counter-cyclical โดยเฉพาะในช่วงวิกฤต นอกจากนี้ รัฐบาลอาจเลือกลดทอนรายจ่ายที่มีผลต่อการยกระดับขีดความสามารถของประเทศในระยะยาว แต่มีแรงกดดัน

⁵ สหรัฐอเมริกา กำหนดกรอบในรูปเม็ดเงิน อยู่ที่ 41.1 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2568)

ทางการเมื่อน้อย (เช่น รายจ่ายด้านการศึกษา หรือด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เป็นต้น) เพื่อให้การขาดดุลการคลังเป็นไปตามกรอบ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวได้

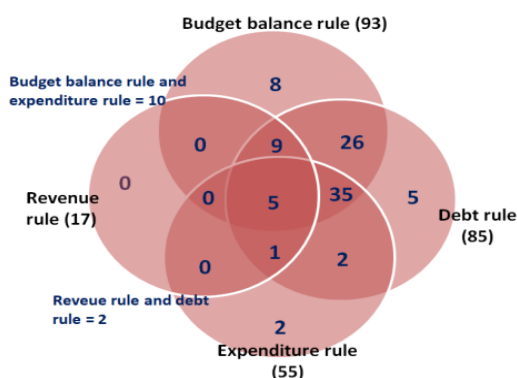
(3) กรอบด้านรายจ่าย กรอบด้านรายจ่ายโดยทั่วไปจะเป็นกรอบที่จำกัดเพดานการขยายตัวของรายจ่าย โดยส่วนใหญ่จะกำหนดให้สอดคล้องกับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ จาก Fiscal Rules Dataset ของ IMF พบว่า มี 55 ประเทศทั่วโลกที่ใช้กรอบด้านรายจ่ายเพื่อควบคุมวินัยการคลัง ข้อดีของการใช้กรอบวินัยด้านรายจ่ายคือ เป็นกรอบที่กำหนดเกณฑ์สำหรับใช้ในการจัดทำงบประมาณที่ชัดเจน มีความชัดเจนเรียบร้อยในการสื่อสารหรือตรวจสอบโดยสาธารณะ และเอื้อต่อการดำเนินนโยบายการคลังแบบ Counter-cyclical เนื่องจากรัฐบาลจะสามารถระดับของวงเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อกระตุ้น/ฟื้นฟูเศรษฐกิจได้ โดยเฉพาะในยามวิกฤต รวมไปถึงยังสามารถจำกัดการขยายตัวของงบประมาณในกรณีที่รัฐบาลมีรายได้พิเศษเข้ามา อย่างไรก็ดี หากรัฐบาลมีการใช้กรอบด้านรายจ่ายเพียงประเภทเดียวอาจทำให้เกิดช่องโหว่ในการจัดทำงบประมาณเต็มกรอบที่กำหนดโดยไม่คำนึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังได้เช่นกัน

(4) กรอบด้านรายได้ จาก Fiscal Rules Dataset ของ IMF พบว่า มี 17 ประเทศทั่วโลกที่ใช้กรอบด้านรายได้เพื่อควบคุมวินัยการคลัง โดยส่วนใหญ่กำหนดในรูปของเกณฑ์ขั้นต่ำของสัดส่วนรายได้ต่อ GDP เพื่อรักษาระดับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของประเทศ ทั้งนี้ กรอบด้านรายได้เพียงอย่างเดียวอาจไม่สร้างแรงจูงใจในการดำเนินนโยบายการคลังแบบ Counter-cyclical (ยกเว้นกรณีที่กำหนดเกณฑ์การใช้จ่ายจากรายได้พิเศษ) เนื่องจากรัฐบาลอาจเลือกที่จะจัดทำงบประมาณสูงเกินจำเป็นได้ นอกจากนี้ กรอบด้านรายได้อาจมีข้อจำกัดในการสื่อสารและตรวจสอบโดยสาธารณะ เนื่องจากความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลมีความผันผวนและอ่อนไหวกับวัฏจักรเศรษฐกิจสูง

แผนภาพที่ 4.1 เปรียบเทียบการใช้กรอบวินัยแต่ละประเภทของต่างประเทศ

(1) จำนวนประเทศที่เลือกใช้กรอบวินัยแต่ละประเภท

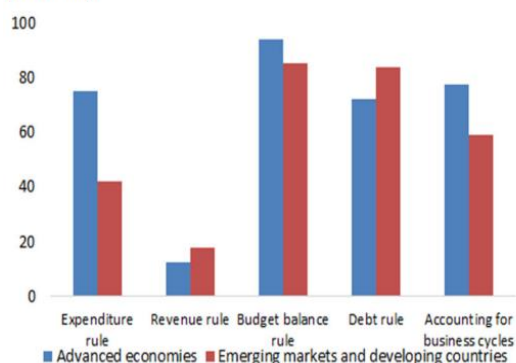
Figure 4. Common Adoption of Fiscal Rules: A Snapshot in 2021
(Number of countries)



ที่มา: IMF (2022)

(2) สัดส่วนประเทศที่เลือกใช้กรอบวินัยแต่ละประเภท

Figure 5. Differences regarding the Type of Fiscal Rules across Income Groups
(share of countries with specific type of fiscal rule; percent)



ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของเกณฑ์วินัยการคลังแต่ละประเภท

	ข้อดี	ข้อเสีย
กรอบด้านหนี้	- มุ่งไปที่ความยั่งยืนด้านหนี้โดยตรง - ง่ายต่อการสื่อสารและตรวจสอบจากสาธารณะ	- ขาดแนวปฏิบัติในระยะสั้นที่ชัดเจน - ไม่ส่งเสริมการดำเนินนโยบายการคลังแบบ Counter-cyclical - มีปัจจัยอื่นที่รัฐบาลควบคุมไม่ได้
กรอบด้านดุลการคลัง	- มีแนวปฏิบัติในระยะสั้นที่ชัดเจน - สัมพันธ์กับความยั่งยืนด้านหนี้ - ง่ายต่อการสื่อสารและตรวจสอบจากสาธารณะ	- ไม่เอื้อต่อการดำเนินนโยบายการคลังแบบ Counter-cyclical - มีปัจจัยอื่นที่รัฐบาลควบคุมไม่ได้
กรอบด้านรายจ่าย	- มีแนวปฏิบัติในระยะสั้นที่ชัดเจน - เอื้อต่อการดำเนินนโยบายการคลังแบบ Counter-cyclical - ง่ายต่อการสื่อสารและตรวจสอบจากสาธารณะ - กำหนดขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมได้ชัดเจน	- ไม่สัมพันธ์กับความยั่งยืนด้านหนี้โดยตรง - อาจขาดแรงจูงใจในการควบคุมรายจ่ายบางประเภทที่ได้รับการยกเว้น
กรอบด้านรายได้	- กำหนดขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมได้ชัดเจน - และช่วยเสริมสร้างศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล	- ยากต่อการสื่อสารและตรวจสอบจากสาธารณะ - ไม่เอื้อต่อการดำเนินนโยบายการคลังแบบ Counter-cyclical (ยกเว้นกรณีจำกัดการใช้จ่ายจากรายได้พิเศษ)

ที่มา: IMF (2012)

4.1.2 แนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิภาพของเกณฑ์วินัยการคลัง (ภาคผนวก 1)

(1) กำหนดชุดเกณฑ์วินัยการคลังที่ประกอบด้วยกรอบหลายประเภท จากแผนภาพที่ 3.3 สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศที่ใช้เกณฑ์วินัยการคลังเพียงประเภทใดประเภทหนึ่งมีเพียงส่วนน้อย (15 ประเทศ) ในขณะที่ประเทศส่วนใหญ่จะเลือกใช้เกณฑ์วินัยการคลังหลายประเภทควบคู่กัน โดยชุดเกณฑ์วินัยการคลังที่มีการเลือกใช้มากที่สุด คือ เกณฑ์ด้านหนี้ + เกณฑ์ด้านดุลการคลัง + เกณฑ์ด้านรายจ่าย (35 ประเทศ) รองลงมาคือ เกณฑ์ด้านหนี้ + เกณฑ์ด้านดุลการคลัง (26 ประเทศ) (แผนภาพที่ 4.1)

(2) เพิ่มบรรทัดสำหรับยกเว้นการปฏิบัติตามเกณฑ์วินัยการคลัง (Escape clause) ในกรณีฉุกเฉินจำเป็น เพื่อเอื้อต่อการดำเนินนโยบายการคลังแบบ Counter-cyclical โดยเฉพาะในกรณีเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ประเทศส่วนใหญ่ทั่วโลกได้มีการกำหนด Escape clause กับเกณฑ์วินัยการคลังเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน หลังจากวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ในปี 2008 โดยปัจจุบันประมาณร้อยละ 60 ของประเทศที่มีการใช้เกณฑ์วินัยการคลัง จะมีการกำหนด Escape clause ไว้ในกฎหมายด้วย เพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 25 ในปี 2000 (IMF, 2022)

(3) ใช้ตัวเลข Potential GDP ในการคำนวณเกณฑ์วินัยเพื่อจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical adjustment) อาทิ กลุ่มประเทศสมาชิก EU ใช้ Production function⁶ ในขณะที่ประเทศเปรูที่ใช้ค่าเฉลี่ยของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ 20 ปี (15 ปีก่อนหน้า ถึงประมาณการ 5 ปีข้างหน้า) ในการคำนวณ Potential GDP เพื่อกำหนดเป็นกรอบเพดานการขยายตัวของงบประมาณรายจ่าย

(4) ใช้ตัวเลขฐานะการคลัง (รายได้ และ/หรือรายจ่าย) เชิงโครงสร้าง (Structural) ในการคำนวณเกณฑ์วินัยเพื่อจัดผลของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical adjustment) ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาล

⁶ European Commission (2014), The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, European Economy Technical Paper No. 535, DG ECFIN.

สามารถจัดทำนโยบายการคลังแบบ Counter-cyclical ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อาทิ กลุ่ม EU ได้ ยกเว้นรายจ่ายด้านสวัสดิการการว่างงาน และรายการที่เป็นมาตรการฉุกเฉิน ในการคำนวณการขยายตัวของ งบประมาณรายจ่าย ประเทศเยอรมนี กำหนดให้การขาดดุลเชิงโครงสร้าง (Structural deficit) ต้องไม่เกินร้อยละ 0.35 ต่อ GDP

(4) ยกเว้นรายจ่ายชำระดอกเบี้ย หรือใช้ตัวเลขการขาดดุลเบื้องต้น (Primary balance)

นอกจากการบังคับใช้เกณฑ์วินัยเนื่องจากรายจ่ายและ/หรือรายได้ประเภทดังกล่าวเป็นผลจากการก่อหนี้ของ รัฐบาลในอดีต รวมทั้งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ตลาดในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งรัฐบาล ณ ขณะนั้น ไม่สามารถควบคุมได้

(5) ยกเว้นรายจ่ายบางรายการที่เป็นรายจ่ายสำคัญของประเทศออกการคำนวณเกณฑ์วินัย

เพื่อให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในการจัดสรรรายจ่ายดังกล่าวตามความจำเป็นเหมาะสมในแต่ละช่วงเวลา อาทิ รายจ่ายลงทุน (Golden rule) อาทิ ประเทศอังกฤษ (1997 - 2008) และมาเลเซีย กำหนดให้รัฐบาล ต้องวางแผนระยะปานกลางในการจัดทำรายจ่ายประจำ (รายจ่ายรวมหักรายจ่ายลงทุน) แบบสมดุล รายจ่าย ด้านอาวุธและความมั่นคงประเทศ (อาทิ ประเทศอิสราเอล กำหนดให้หักรายจ่ายดังกล่าวออกจากการคำนวณ กรอบเพดานการขยายตัวของงบประมาณรายจ่าย) รายจ่ายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประเทศ สหรัฐอเมริกามีกลไก Overseas Contingency Operation ซึ่งยกเว้นให้รัฐบาลสามารถจัดทำรายจ่ายที่ เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีความเร่งด่วนจำเป็น (มักเกี่ยวข้องสงคราม) นอกเหนือจากเพดาน รายจ่ายที่กำหนดไว้ได้

(6) อื่น ๆ (1) การจำกัดการใช้จ่ายจากรายได้พิเศษ อาทิ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ที่กำหนดให้

รัฐบาลต้องนำร้อยละ 50 ของรายได้พิเศษไปใช้ชำระหนี้ และอีกร้อยละ 50 นำไปพิจารณาเพื่อลดภาระภาษี หรือภาระเงินบำนาญประกันสังคมให้กับประชาชน (2) เกณฑ์เพื่อเสริมสร้างความเป็นกลางต่อตุลการคลัง (Pay as you go) อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีการกำหนดให้กรณีที่มีการเสนอมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อ ฐานะการคลัง จะต้องมีการเสนอมาตรการคู่ขนานเพื่อชดเชยผลกระทบดังกล่าว นั้น ๆ ด้วยเสมอ

4.2 เกณฑ์วินัยการคลังของประเทศไทย

สำหรับเกณฑ์วินัยการคลังของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้นหลายรายการ ทั้งนี้ บทความฉบับนี้ได้เลือกเจาะจงไปที่ 4 รายการที่มีส่วนสำคัญในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ (1) กรอบเพดาน หนี้สาธารณะต่อ GDP (2) กรอบเพดานการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล (3) กรอบรายจ่ายลงทุน และ (4) เกณฑ์ การอนุมัติให้สิ่งจ่ายเงินจากเงินคงคลัง เพื่อนำมาวิเคราะห์ประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้เกณฑ์ดังกล่าว โดยพิจารณาทั้งในมิติของการเสริมสร้างที่ยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว และมิติของการส่งเสริมให้รัฐ ดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical) โดยไม่กลายเป็นอุปสรรคต่อการ ดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ณ เวลานั้น ๆ

4.2.1 บทบัญญัติและเจตนารมณ์ของเกณฑ์

(1) กรอบเพดานการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล

บทบัญญัติของเกณฑ์: มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ. หนี้สาธารณะฯ กำหนดให้ “การกู้เงิน เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ... ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกิน (1) ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ (2) ร้อยละ 80 ของรายจ่ายชำระคืนเงินต้น ...”

เจตนารมณ์: เพื่อให้รัฐบาลจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายที่สอดคล้องกับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ (ไม่เกินประมาณ 1.3 เท่าของรายได้) (**กล่องข้อมูลที่ 4.1**) ผ่านการจำกัดการก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณไม่ให้สูงเกินไป ทั้งนี้ หากแปลงเกณฑ์ดังกล่าวให้อยู่ในรูปสัดส่วนการขาดดุลการคลังต่อ GDP (หลังหักรายจ่ายชำระคืนเงินต้นแล้ว⁷) โดยอ้างอิงจากสมมติฐานในช่วงปีงบประมาณ 2561 - 2567 (ไม่รวมช่วงเกิด COVID-19 ในปีงบประมาณ 2563 - 2564) กรอบเพดานดังกล่าวสูงสุดจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 4 ต่อ GDP ในขณะที่จุดขาดดุลเพื่อรักษาเสถียรภาพด้านหนี้ของไทยในช่วงปีงบประมาณ 2561 - 2567 (ไม่รวมช่วงเกิด COVID-19) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 2.5 ต่อ GDP ส่งผลให้หากแม้รัฐบาลจะทำงานงบประมาณขาดดุลเต็มกรอบเพดานตามกฎหมายดังกล่าว จะส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป เฉลี่ยปีละประมาณร้อยละ 1.5

กล่องข้อมูล 4.1 ความสัมพันธ์ของกรอบเพดานกู้ยืมรายจ่ายกับ GDP และรายได้รัฐบาล

กรอบเพดานกู้ยืมรายจ่าย = 20%*จปม. รายจ่าย + 80%*รายจ่ายชำระคืนเงินต้น = 20%*จปม. รายจ่าย + 80%*4%*จปม. รายจ่าย = (20% + 80%*4%)*จปม. รายจ่าย = 23.2%*จปม. รายจ่าย	กรอบเพดานวงเงิน จปม. รายจ่าย จปม. รายจ่าย = รายได้ + กรอบกู้ยืมรายจ่าย จปม. รายจ่าย = รายได้ + 23.2%*จปม. รายจ่าย $(1 - 23.2\%)*จปม. รายจ่าย = รายได้$ $76.8\%*จปม. รายจ่าย = รายได้$ จปม. รายจ่าย = รายได้ / 76.8% จปม. รายจ่าย = 1.302 * รายได้
กรอบเพดานกู้ยืมรายจ่าย (สุทธิ) = กรอบเพดานรายจ่าย - รายจ่ายชำระคืนเงินต้น = 23.2%*จปม. รายจ่าย - 4%*จปม. รายจ่าย = 19.2%*จปม. รายจ่าย = 19.2%*(1.302 * รายได้) = 24.9984% * รายได้ = 3.6 ถึง 3.9% ต่อ GDP อ้างอิงจากสัดส่วนรายได้ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2561 - 2567 ซึ่งอยู่ระหว่าง 14.6% ถึง 15.5% ต่อ GDP	

ที่มา: จัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(2) กรอบรายจ่ายลงทุน

บทบัญญัติของเกณฑ์: มาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ กำหนดให้ “ ... (1) งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น ... ในกรณีที่การตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งได้ ให้แสดงเหตุผลความจำเป็นและมาตรการในการแก้ไขต่อรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ”

⁷ ปัจจุบัน (ณ เดือนมิถุนายน 2568) ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2567 ร้อยละ 3.5 - 5 ของ จปม. รายจ่ายฯ แล้ว

เจตนารมณ์ เพื่อให้มีเม็ดเงินการลงทุนภาครัฐลงสู่ระบบเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และเพื่อการกอบกู้ของรัฐบาลเป็นไปเพื่อโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศระยะยาว โดยคนรุ่นถัดไปที่จะต้องเป็นผู้รับภาระชำระหนี้จะยังคงได้รับประโยชน์จากการกอบกู้ดังกล่าว

(3) กรอบเพดานหนี้สาธารณะ

บทบัญญัติของเกณฑ์: มาตรา 50 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ กำหนดให้ “ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดสัดส่วนดังต่อไปนี้เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ...” โดยปัจจุบันประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 ได้กำหนดให้สัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ไม่เกินร้อยละ 70 และมาตรา 51 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ กำหนดให้ “... ในกรณีที่การบริหารหนี้สาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัดส่วนที่กำหนดตามมาตรา 50 ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้สัดส่วนดังกล่าวอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรี”

เจตนารมณ์: เพื่อให้รัฐบาลรักษาระดับหนี้คงค้างไม่ให้สูงเกินความจำเป็น โดยเก็บพื้นที่ทางการคลังส่วนหนึ่งไว้เป็นกันชนทางการคลัง (Fiscal Buffer) กรณีเกิดวิกฤต

(4) เกณฑ์การอนุมัติให้สั่งจ่ายเงินจากเงินคงคลัง

บทบัญญัติของเกณฑ์: มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กำหนดให้ “ในกรณีต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ (1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและมีพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

เจตนารมณ์: เพื่อป้องกันการหยุดชะงักของกิจกรรมของภาครัฐ (Government shutdown) หรือการผิดชำระหนี้ของภาครัฐ (Government default) ซึ่งกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความเชื่อมั่นของประเทศ

4.2.2 การประเมินผลสัมฤทธิ์

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ประสิทธิผลของชุดเกณฑ์วินัยการคลังของไทยทั้งในมิติของการเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว และมิติของการส่งเสริมให้รัฐดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจได้ ดังนี้

จุดแข็ง

(1) เกณฑ์วินัยการคลังของไทยสามารถส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในภาพรวมได้ระดับหนึ่ง ดังนี้

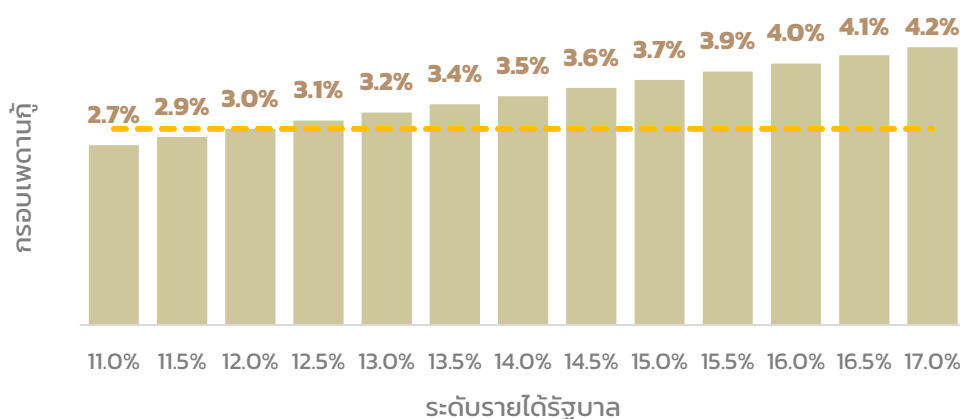
(1.1) มีการกำหนดเป้าหมายเพดานหนี้สาธารณะคงค้างในระยะปานกลาง เพื่อเก็บรักษากันชนทางการคลังไว้กรณีเกิดวิกฤต โดยหากพิจารณาผลการศึกษาเชิงประจักษ์ในบทที่ 2 เกี่ยวกับระดับเพดานหนี้สาธารณะสูงสุดของประเทศไทยในยุคหลัง COVID-19 พบว่า เกณฑ์กรอบเพดานหนี้สาธารณะในปัจจุบันที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 70 ยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าระดับเพดานหนี้สาธารณะสูงสุดที่การกอบกู้เพิ่มเติมของรัฐบาลจะยังส่งผลบวกต่อเศรษฐกิจ ซึ่งอาจอยู่ที่ประมาณร้อยละ 79 ต่อ GDP ทำให้สามารถมั่นใจได้ว่า หากเกิดวิกฤตขึ้นอีกในอนาคต รัฐบาลจะยังคงมีกันชนทางการคลังขั้นสุดท้ายเหลืออยู่รองรับการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจหากมีความจำเป็นได้

(1.2) กรอบเพดานการกู้ยืมเพื่อการค้าปลีกช่วยจำกัดขอบเขตการก่อหนี้ใหม่ในแต่ละปี เพื่อป้องกันไม่ให้อัตราหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด (ในสถานการณ์ปกติ) โดยแม้ว่ารัฐบาลจะมีการก่อหนี้สูงสุดเต็มกรอบที่กฎหมายกำหนด สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะเพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป เฉลี่ยประมาณร้อยละ 1.5 ต่อปี (อ้างอิงสมมติฐานปีงบประมาณ 2561 – 2568 ไม่รวมปีงบประมาณ 2563 และ 2564 ที่เป็นช่วงวิกฤต)

(1.3) มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการก่อหนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเศรษฐกิจ จากการกำหนดให้การกู้เงินทุกบาทจะต้องเป็นไปเพื่อโครงการลงทุนเท่านั้น ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพของการก่อหนี้ อยู่ในระดับสูง (เมื่อเปรียบเทียบกับกรอบหนี้เพื่อนำไปใช้จ่ายเป็นรายจ่ายประจำ)

(1.4) กรอบเพดานการกู้ยืมเพื่อการค้าปลีกมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้รัฐบาล ดำเนินการปรับสมดุลทางการคลัง (เพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ หรือปรับลดรายจ่าย) โดยเฉพาะ ในช่วงที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ปรับตัวลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากรัฐบาลจะสามารถกู้ยืม เพื่อการค้าปลีกได้ลดลง และส่งผลให้เพดานสูงสุดในการกำหนดกรอบงบประมาณรายจ่ายลดลงตามไปด้วย (แผนภาพที่ 4.2)

แผนภาพที่ 4.2 กรอบเพดานการกู้ยืมขาดดุลงบประมาณระดับรายได้อัตรา (ร้อยละต่อ GDP)



ที่มา: จัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(2) มีกลไกเพิ่มความยืดหยุ่นให้กับรัฐบาลกรณีเกิดวิกฤต ภายใต้การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อไม่ให้เกณฑ์วินัยการคลังกลายเป็นอุปสรรคในการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ดังนี้

(2.1) กรณีที่รัฐจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อเป็นสวัสดิการสำหรับประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือ สนับสนุนภาคเอกชน (มากกว่าที่นำไปจัดทำโครงการลงทุน) รัฐบาลอาจพิจารณาลดวงเงินรายจ่ายลงทุนลงให้ น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือน้อยกว่าวงเงินขาดดุลงบประมาณได้ โดยชี้แจง เหตุผลความจำเป็น และแนวทางแก้ไขต่อรัฐสภา

(2.2) กรณีที่รัฐจำเป็นต้องกู้เงินในระดับสูง รัฐบาลอาจกู้เงินเพิ่มเติมได้โดยออกเป็น กฎหมายเฉพาะ (พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน) รวมถึงคณะกรรมการนโยบายการเงิน การคลังของรัฐอาจพิจารณาขยายกรอบเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP ขึ้นชั่วคราว โดยคณะกรรมการนโยบาย การเงินการคลังของรัฐมีหน้าที่จะต้องเปิดเผยหรือชี้แจงข้อมูลที่เกี่ยวข้องหากมีการร้องขอจากฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และหน่วยงานอิสระที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นท้าทาย

(3) อย่างไรก็ตาม ชุมชนที่วินัยการคลังของไทยอาจยังมีช่องโหว่ในทางปฏิบัติที่ลดแรงจูงใจในการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ หรือการลดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลง จากการที่ 1) ชุมชนที่วินัยการคลังในปัจจุบันอาจยังไม่มีบทบัญญัติที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือหน่วยงานอิสระที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณาจัดทำประมาณการ/เป้าหมายด้านรายได้ รวมถึงการติดตามตรวจสอบการดำเนินการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามแผนที่ตั้งไว้ ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากความท้าทายของกระทรวงการคลังในการผลักดันการปฏิรูปรายได้รัฐบาลให้เกิดผลบังคับใช้ ท่ามกลางแนวโน้มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP ที่ลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา และ 2) รัฐบาลอาจจัดสรรวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้กับบางรายการน้อยกว่าความเป็นจริง และเลือกใช้ช่องทางของเกณฑ์การอนุมัติให้ส่งจ่ายเงินจากเงินคงคลัง กรณีตั้งรายจ่ายตั้งไว้ไม่เพียงพอและจำเป็นต้องใช้จ่ายโดยเร็ว โดยรัฐบาลมีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ 2565 เป็นต้นมา และเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง

ตารางที่ 4.2 สถิติรายจ่ายที่ตั้งไว้ไม่เพียงพอและมีการสั่งจ่ายจากเงินคงคลัง

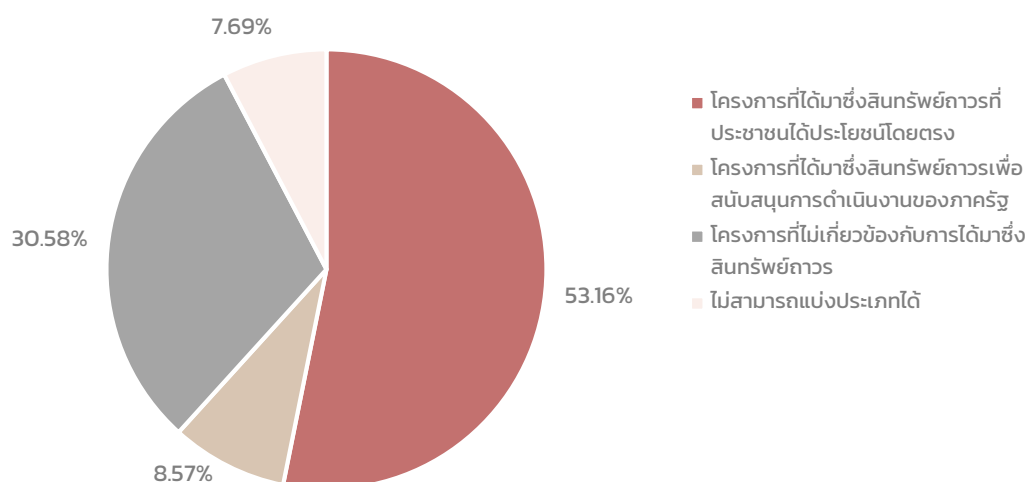
	ปีงบประมาณ 2561	ปีงบประมาณ 2565	ปีงบประมาณ 2566	ปีงบประมาณ 2567
รายจ่ายชำระดอกเบี้ย	-	1,819	8,898	39,719
รายจ่ายบุคลากรภาครัฐ	-	8,344	17,602	17,082
เงินสมทบและเงินชดเชยข้าราชการ	884			
ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงาน ของรัฐ	11,264	7,650	20,508	23,944
เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	50,169	15,041	36,302	42,127
เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	75	906	617	187
รวม	62,392	33,759	83,927	123,059

ที่มา: กรมบัญชีกลาง จัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ทั้งนี้ หากยึดเจตนารมณ์ของกรอบเพดานกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลตามกฎหมาย พบว่าระดับการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2567 และ 2568 ควรอยู่ที่ประมาณไม่เกินร้อยละ 3.8 อย่างไรก็ตาม ผลการขาดดุลงบประมาณสุทธิต่อ GDP ในสองปีดังกล่าว อยู่ที่ประมาณร้อยละ 3.7 และ 4.9 ตามลำดับ (แผนภาพที่ 2.2 (3)) เพิ่มสูงขึ้นเกือบเต็ม และเพิ่มขึ้นอีกจนเกินกรอบเพดานกู้ ในปีงบประมาณ 2567 และ 2568 ตามลำดับ ซึ่งหมายถึงการที่กระทรวงการคลังจะต้องใช้การบริหารสินทรัพย์ (เงินคงคลัง) เข้ามาชดเชยส่วนต่างดังกล่าว และอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังอย่างมีนัยสำคัญได้หากมีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นต่อเนื่องใน 2 ปีงบประมาณดังกล่าว สะท้อนถึงความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้อย่างจริงจัง ควบคู่ไปกับพิจารณาลดทอน/หรือจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของเกณฑ์กรอบเพดานกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลที่ตั้งไว้

(4) นอกจากนี้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้มีการระบุนิยามของคำว่า “รายจ่ายลงทุน” อย่างชัดเจน จึงอาจมีข้อโต้แย้งในทางปฏิบัติถึงเม็ดเงินรายจ่ายลงทุนบางส่วนว่า เข้าข่ายเป็นรายจ่ายลงทุนที่ส่งผลประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว และสมควรที่รัฐบาลจะก่อกำหนดเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าวหรือไม่ ทั้งนี้ จากข้อมูลการเบิกจ่ายงบประมาณในปีงบประมาณ 2567 พบว่า ร้อยละ 53.16 เป็นโครงการที่ได้มาซึ่งสินทรัพย์ถาวรที่ประชาชนได้ประโยชน์โดยตรง (อาทิ โครงสร้างพื้นฐาน อาคารสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ที่ประชาชนใช้บริการ อารุญโทปกรณ์) ร้อยละ 8.57 เป็นโครงการที่ได้มาซึ่งสินทรัพย์ถาวรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐ ร้อยละ 30.58 เป็นโครงการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งสินทรัพย์ถาวร ร้อยละ 7.67 เป็นโครงการที่ไม่สามารถระบุลักษณะได้แน่ชัด นอกจากนี้ ความท้าทายในการวางแผนและจัดสรรรายจ่ายลงทุนรายสาขาให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ การวิเคราะห์ความคุ้มค่าโครงการระบวงการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงกระบวนการตรวจสอบ ถือเป็นกุญแจสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของรายจ่ายลงทุนให้เป็นไปตามที่คาดหวัง

แผนภาพที่ 4.3 สัดส่วนของรายจ่ายลงทุนปีงบประมาณ 2567 แบ่งตามลักษณะ



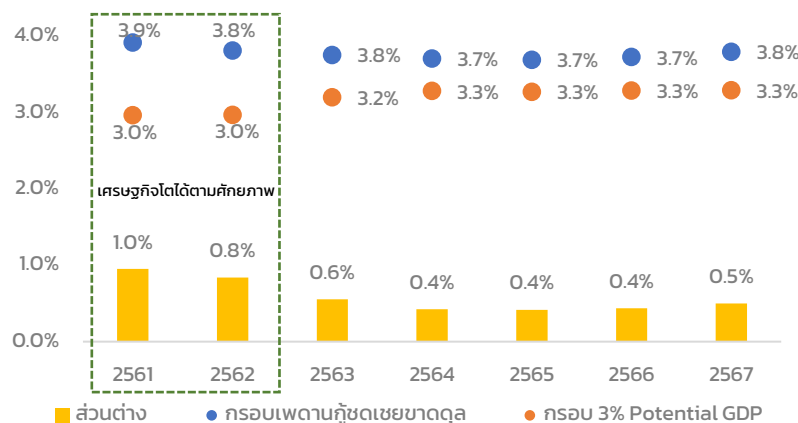
ที่มา: จัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: ข้อมูลเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนที่เกิดขึ้นจริงในปีงบประมาณ 2567

(5) เกณฑ์กรอบเพดานการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลอาจไม่ส่งเสริมการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จากการที่กรอบเพดานการกู้เพื่อชดเชยเพื่อการขาดดุลมีความสัมพันธ์กับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ ซึ่งมีความอ่อนไหวต่อเศรษฐกิจสูง ส่งผลให้ในช่วงที่เศรษฐกิจชะลอตัว หรือหดตัว (ขยายตัวในระดับสูง) และทำให้ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ลดลง (เพิ่มขึ้น) รัฐบาลจะสามารถกู้เพื่อดูแลเศรษฐกิจได้ลดลง (เพิ่มขึ้น) ตามไปด้วย ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามหลักนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักร นอกจากนี้ ภายใต้ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ในปัจจุบัน เกณฑ์กรอบเพดานการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลยังอยู่สูงกว่าเกณฑ์สากลอยู่ที่ร้อยละ 3 ต่อ Potential GDP ดังนั้น หากรัฐบาลมีการกู้เพิ่มเติมเพดานอย่างต่อเนื่อง เกณฑ์กรอบเพดานการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลภายใต้บริบทยุคหลัง COVID-19 อาจมีความเข้มงวดไม่เพียงพอต่อการรักษาเสถียรภาพด้านหนี้ในระยะยาวได้ ดังนั้นในระยะถัดไปหากสถานการณ์เศรษฐกิจสามารถกลับมาขยายตัวใกล้เคียงหรือเต็มศักยภาพ รัฐบาลควรกำหนด

บังคับใช้เกณฑ์กรอบขาดดุลงบประมาณที่ร้อยละ 3 ประกอบการจัดทำงบประมาณและวางแผนการคลังอย่างเคร่งครัดมากขึ้น (แผนภาพที่ 4.4)

แผนภาพที่ 4.4 เปรียบเทียบกรอบเพดานการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณของไทยกับเกณฑ์สากล



ที่มา: จัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

4.2.3 การส่งสัญญาณเตือนให้รัฐบาลปรับสมดุลทางการคลัง

หากพิจารณาฐานะการคลังในช่วง 3 ปีงบประมาณล่าสุด (ปีงบประมาณ 2566 – 2568) เกณฑ์วินัยการคลังของไทยได้ส่งสัญญาณเตือนให้รัฐบาลต้องเร่งรัดปรับสมดุลทางการคลังอย่างจริงจัง ดังนี้

(1) ระดับการขาดดุลงบประมาณในทั้ง 3 ปีดังกล่าว อยู่สูงกว่าจุดที่เอื้อต่อการรักษาเสถียรภาพด้านหนี้ สะท้อนให้เห็นว่า หากไม่มีการปรับสมดุลทางการคลัง สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในระยะปานกลางอาจปรับตัวเพิ่มขึ้นสูงกว่าเพดานตามกฎหมาย ณ ปัจจุบันที่ร้อยละ 70 ต่อ GDP และเข้าสู่พื้นที่กั้นชนทางการคลังสุดท้ายที่ควรเก็บไว้ ก่อนถึงจุดเพดานหนี้สาธารณะที่รัฐบาลอาจสูญเสียศักยภาพในการก่อหนี้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจยามวิกฤตได้

(2) ระดับการขาดดุลงบประมาณใน 2 ปีล่าสุด ได้เพิ่มขึ้นเต็ม หรือสูงกว่ากรอบเพดานการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามกฎหมาย ซึ่งหากรัฐบาลยังคงชะลอการปรับสมดุลทางการคลังออกไป ย่อมหมายถึงการที่รัฐบาลต้องเริ่มใช้การบริหารสินทรัพย์เข้ามาช่วยเติมเต็มส่วนต่างดังกล่าว ซึ่งถือเป็นปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้ความมั่งคั่งสุทธิ (Net worth) ของรัฐบาลปรับตัวลดลงในระยะยาวได้

(3) การจัดสรรรายจ่ายลงทุนเริ่มมีสัญญาณของนัยการใช้ Escape clause ในสถานการณ์ปกติ เนื่องจากพื้นที่ทางการคลังของงบประมาณรายจ่ายเริ่มไม่เพียงพอต่อการจัดสรรรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ทำให้มีสัดส่วนของโครงการลงทุนที่อาจไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่า “เป็นโครงการที่ได้มาซึ่งสินทรัพย์ถาวร” เพิ่มขึ้น

จากการถอดรหัสความเสี่ยงในมิติด้านกฎหมาย ทำให้เรารู้ว่า ปัจจุบัน เกณฑ์วินัยการคลังที่เกี่ยวข้องได้เริ่มส่งสัญญาณเตือนให้รัฐบาลต้องปรับสมดุลทางการคลังอย่างจริงจัง ในบทถัดไปจะเป็นนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับแนวทางในการปรับสมดุลทางการคลังทั้งในส่วนของการนโยบายด้านรายจ่าย และนโยบายด้านรายได้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาดำเนินการปรับสมดุลทางการคลังเพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของเกณฑ์วินัยการคลังต่อไป

บทที่ 5

ประเทศไทยควรปรับสมดุล ทางการคลังไปในทิศทางใด



จากการส่งสัญญาณเตือน

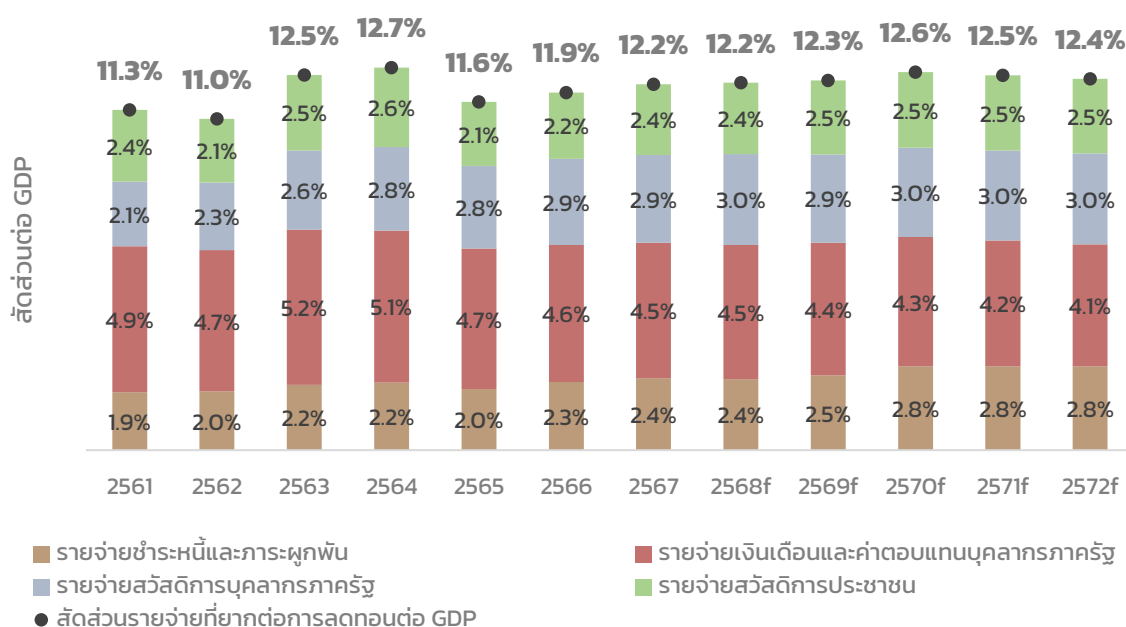
ของเกณฑ์วินัยการคลังที่เกี่ยวข้องถึงความจำเป็นในการปรับสมดุลทางการคลังดังกล่าว ในบทที่ 5 นี้ จะเป็นนำเสนอถึงแนวทางในการปรับลด ควบคุม หรือเพิ่มประสิทธิภาพด้านรายจ่าย และแนวทางในการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลสามารถรักษาเสถียรภาพด้านหนี้ในระยะปานกลาง ถึงระยะยาวต่อไป

5.1 นโยบายด้านรายจ่าย

5.1.1 ประมาณการรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน (กรณีฐาน)

บทความฉบับนี้ได้รวบรวมรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนที่มีนัยสำคัญเชิงนโยบาย 4 ประเภท ได้แก่ (1) รายจ่ายชำระหนี้และภาระผูกพัน⁸ (2) รายจ่ายค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ⁹ (3) รายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ¹⁰ และ (4) รายจ่ายสวัสดิการสำหรับประชาชน¹¹ โดยในปีงบประมาณ 2568 รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนรวมทั้งหมดคิดเป็นสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 12.2 ต่อ GDP (คิดเป็นร้อยละ 61.8 ของงบประมาณรายจ่าย) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.3 ในปีงบประมาณ 2561 ทั้งนี้ จากประมาณการระยะปานกลางในกรณีฐาน คาดว่า สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนจะเพิ่มขึ้นในระยะสั้น สูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 12.6 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2570 ก่อนจะปรับตัวลดลงในระยะปานกลางเหลือร้อยละ 12.4 ในปีงบประมาณ 2572 ทั้งนี้ มีรายละเอียดประเด็นความเสี่ยงและแนวทางในการรองรับความเสี่ยงของรายจ่ายแต่ละประเภท ดังนี้

แผนภาพที่ 5.1 แนวโน้มสัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนแต่ละประเภท (กรณีฐาน)



ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: (1) ได้รวมผลของการส่งจ่ายเงินจากเงินคงคลัง กรณีตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ไม่เพียงพอด้วยแล้ว และ (2) ประมาณการ GDP ในระยะปานกลางได้รวมผลของนโยบายกีดกันทางภาษีของสหรัฐอเมริกาไว้ด้วยแล้ว (จัดทำ ณ เดือนพฤษภาคม 2568)

⁸ ประกอบด้วย (1) รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ (2) รายจ่ายชำระดอกเบี้ย (รวมหนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระทั้งหมด) (3) รายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้จากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ (รายจ่าย ม. 28ฯ) และ (5) รายจ่ายจากการดำเนินการตาม พ.ร.ก. Soft Loan และ พ.ร.ก. ฟันฟูฯ

⁹ ประกอบด้วย รายจ่ายบุคลากรภาครัฐ เงินเดือนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ และเงินสมทบลูกจ้างประจำ

¹⁰ ประกอบด้วย (1) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (2) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (3) เงินสำรองเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และ (4) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ

¹¹ ประกอบด้วย (1) เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ยยังชีพผู้พิการ เงินเบี้ยยังชีพผู้พลัดพราก (2) เงินช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูบุตร ค่าอาหารกลางวัน และอาหารเสริม (นม) โรงเรียน และ (3) เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้กับกองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนผู้สูงอายุ และกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม (กองทุนประชารัฐฯ)

1) รายจ่ายเพื่อชำระหนี้และการผูกพัน

สัดส่วนรายจ่ายชำระหนี้และการผูกพันในช่วงปีงบประมาณ 2561 – 2568 ขยายตัวเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 5.4 ต่อปี ส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.9 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2561 เป็นร้อยละ 2.4 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2568 ในขณะที่ในระยะปานกลางคาดว่า ในกรณีฐาน¹² รายจ่ายประเภทดังกล่าว จะขยายตัวสูงขึ้นเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 8 ต่อปี ตามการก่อหนี้ตาม MTFF (2569 – 2572) ที่อยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง ส่งผลให้รายจ่ายดังกล่าว เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.8 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2572 (แผนภาพที่ 5.8) และมีความเสี่ยงที่อาจปรับตัวสูงขึ้นกว่ากรณีฐาน หาก (1) รัฐจำเป็นต้องก่อหนี้สูงกว่ากรณีฐานตาม MTFF (2569 – 2572) ทั้งจากกรณีที่เกิดการจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้โดยเฉพาะในส่วนของ การปฏิรูปภาษีที่ได้รวมไว้ในประมาณการ รวมถึงความจำเป็นในการกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มเติม เพื่อผลกระทบของนโยบายกีดกันทางภาษีของประธานาธิบดีทรัมป์ หรือความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้น โดยการก่อหนี้เพิ่มเติมทุก 100,000 ล้านบาท จะส่งผลให้รายจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นประมาณ ร้อยละ 0.01 ต่อ GDP และ (2) อัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าสมมติฐานกรณีฐาน (ที่ร้อยละ 2.5) โดยอัตราดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นทุก 10 basis point จะทำให้รายจ่ายดอกเบี้ยในระยะปานกลางเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.04 ต่อ GDP

2) รายจ่ายค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ

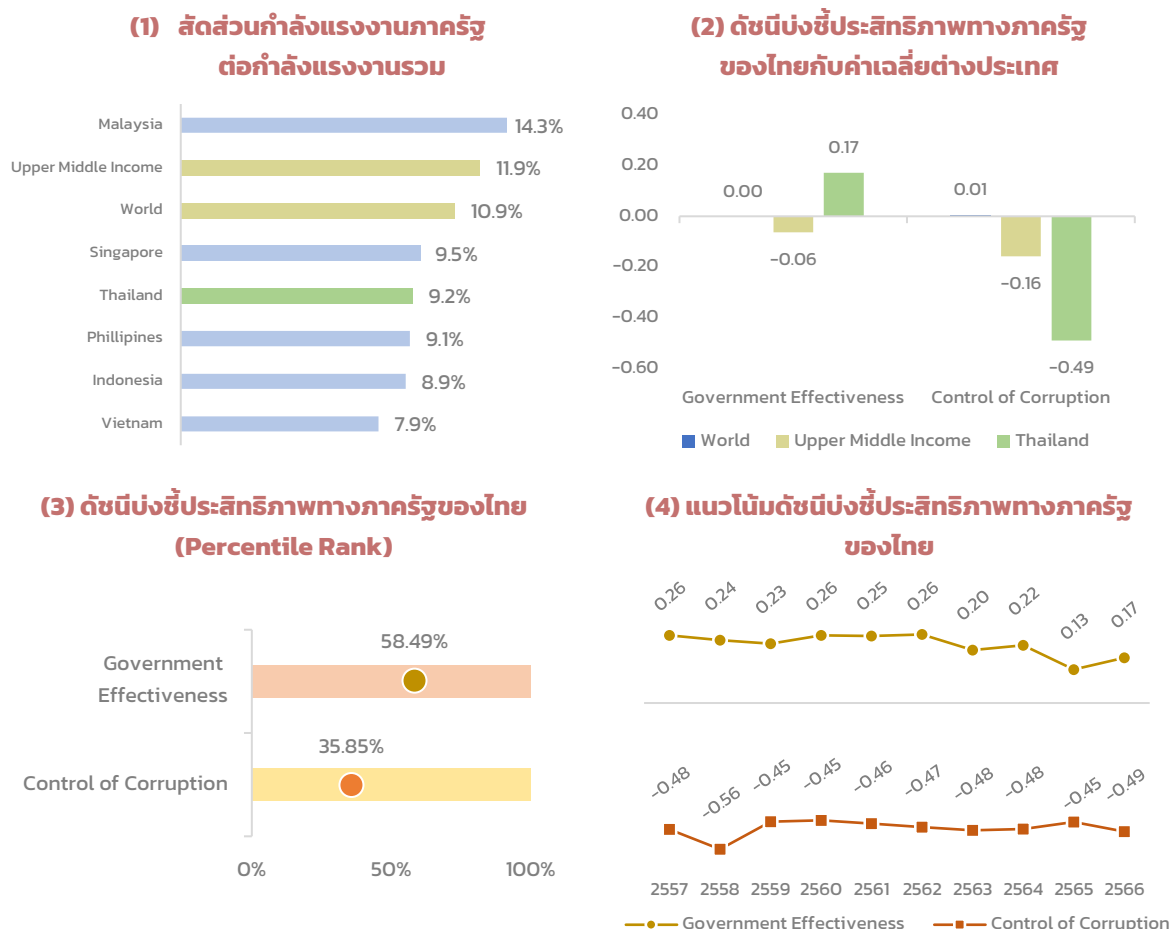
สัดส่วนรายจ่ายค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐในช่วงปีงบประมาณ 2561 – 2568 ขยายตัวในระดับต่ำเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.9 ปี (ในปีงบประมาณ 2567 ขยายตัวสูงเป็นพิเศษที่ร้อยละ 2.3 จากปีก่อน ตามผลของการปรับอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ส่งผลให้ในปีงบประมาณ 2568 สัดส่วนรายจ่ายประเภทดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 4.5 ต่อ GDP ลดลงจากร้อยละ 4.9 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2561 และคาดว่า จะลดลงต่อเนื่องเหลือร้อยละ 4.1 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2572 สะท้อนถึงความพยายามในการควบคุมขนาดของบุคลากรภาครัฐไม่ให้เพิ่มขึ้นของรัฐบาลไทย (แผนภาพที่ 5.8)

ทั้งนี้ หากพิจารณาจำนวนบุคลากรภาครัฐ พบว่า ในปีงบประมาณ 2566 มีจำนวนทั้งหมดอยู่ที่ 3.04 ล้านคน โดยเป็นจำนวนข้าราชการ 1.76 ล้านคน เปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา และหากพิจารณาข้อมูลจากองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) พบว่า สัดส่วนการจ้างงานภาครัฐต่อกำลังแรงงานรวมทั้งประเทศของไทยอยู่ที่ร้อยละ 9.2 อยู่ระดับไม่ได้สูงมากนัก โดยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (Upper Middle Income Countries: UMICs) และค่าเฉลี่ยโลกที่ร้อยละ 11.9 และ 10.9 ตามลำดับ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ภาระทางการคลังในส่วนของค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ อย่างไรก็ดี ในระยะต่อไปรัฐบาลจำเป็นต้องมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรภาครัฐให้ดียิ่งขึ้น โดยหากพิจารณาข้อมูลตัวชี้วัด ของ WB ในปี 2566 (2023) พบว่า ดัชนีประสิทธิภาพรัฐบาล (Government Effectiveness Index) ของไทย มีค่าอยู่ที่ 0.17 อยู่อันดับร้อยละ (Percentile ranking) ที่ 58.49 แต่แสดงแนวโน้มลดลงในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา และต่ำกว่าค่าเฉลี่ย 28 ปี (1996 – 2023) ของประเทศซึ่งอยู่ที่ 0.4 ในขณะที่ดัชนีการควบคุมคอร์รัปชัน (Control of Corruption) มีค่าอยู่ที่ -0.49 อยู่อันดับร้อยละ Percentile ranking ที่ 35.85 อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ (แผนภาพที่ 5.9)

¹² ภายใต้สมมติฐาน (1) การก่อหนี้ใหม่เป็นไปตาม MTFF (2569 – 2572) (2) อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลอายุ 10 ปี เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 2.5 (3) รัฐบาลจัดสรรรายจ่ายเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ และรายจ่าย ม. 28ฯ อยู่ที่ร้อยละ 4 และ 3 ต่อกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย ตามลำดับ

แผนภาพที่ 5.2 สถานการณ์ด้านบุคลากรภาครัฐของไทย



ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

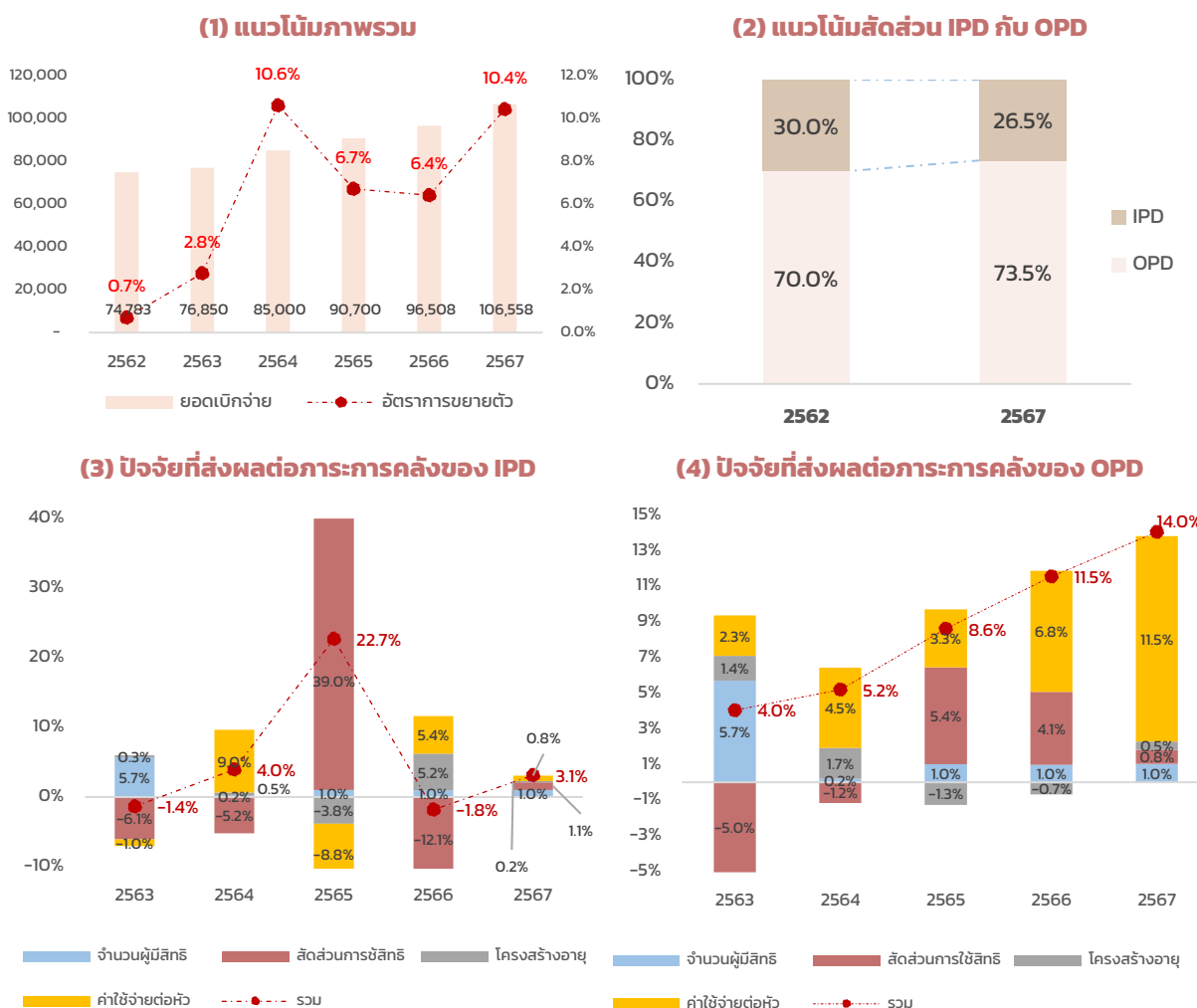
3) รายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ

สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐในช่วงปีงบประมาณ 2561 – 2568 ขยายตัวในระดับสูงเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 7.2 ปี ตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ประกอบกับเงื่อนไขของสวัสดิการบุคลากรภาครัฐที่ค่อนข้างมีความครอบคลุมสูง ส่งผลให้ในปีงบประมาณ 2568 สัดส่วนรายจ่ายประเภทดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 3 ต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.1 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2561 ทั้งนี้ ในระยะปานกลางคาดว่าจะรายจ่ายดังกล่าวจะขยายตัวในอัตราที่ชะลอลงที่ประมาณร้อยละ 3.5 ตามการชะลอตัวของจำนวนข้าราชการที่เกษียณอายุ รวมถึงผลจากการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าของภาครัฐตั้งแต่ปี 2539 ในการรองรับความเสี่ยงจากรายจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการผ่านการจัดตั้งระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่เริ่มส่งผลบวกต่อการบริหารจัดการงบประมาณ โดยสัดส่วนข้าราชการเกษียณใหม่ในระยะปานกลางจะอยู่ในระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการทั้งหมด¹³ ส่งผลให้รายจ่ายเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ของข้าราชการต่อหัวขยายตัวในอัตราชะลอลง นอกจากนี้ รายจ่ายเงินสำรองเข้า กบข. จะเริ่มปรับตัวลดลงในปีงบประมาณ 2569

¹³ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ข้าราชการที่เข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคมจะต้องเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการทั้งหมด

เป็นต้นไป¹⁴ ส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายดังกล่าวต่อ GDP จะเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย และส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรภาครัฐในภาพรวม (รวมทั้งค่าตอบแทนและสวัสดิการ) ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2572 จะอยู่ที่ร้อยละ 7.1 ใกล้เคียงกับปีงบประมาณ 2561 (แผนภาพที่ 5.8)

แผนภาพที่ 5.3 สถานการณ์ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ



ที่มา: กรมบัญชีกลาง รวบรวมและจัดทำสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

อย่างไรก็ดี ในปีงบประมาณ 2564 เป็นต้นมา รายจ่ายค่ารักษาพยาบาลข้าราชการได้แสดงแนวโน้มขยายตัวในระดับสูงขึ้น (เฉลี่ยประมาณร้อยละ 9 ต่อปี) เมื่อเทียบกับช่วงก่อนหน้า (ขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1 – 2 ต่อปี) โดยในปีงบประมาณ 2564 และ 2565 ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลจากสถานการณ์

¹⁴ มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้รัฐตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นรายปีเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปีเข้าบัญชีเงินสำรองทุกปีจนกว่าเงินสำรองเงินกองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าว จะมีจำนวนสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปี หลังจากนั้นให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้เงินสำรองเงินกองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าวครบสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการในแต่ละปี ทั้งนี้ คาดว่าในปีงบประมาณ 2569 เงินสำรองเงินกองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าว จะมีจำนวนสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปี

การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 อย่างไรก็ดี แม้ว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะคลี่คลายลงแล้ว แต่การขยายตัวรายจ่ายของค่ารักษาพยาบาลข้าราชการยังคงขยายตัวในระดับสูงต่อเนื่องในปีงบประมาณ 2566 และ 2567 โดยเฉพาะในส่วนของค่ารักษาพยาบาลของแผนกผู้ป่วยนอก (Outpatient Department: OPD) ที่ขยายตัวเกินกว่าร้อยละ 10 ในช่วงดังกล่าว โดยปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการขยายตัว (Contribution) ดังกล่าวมาจากการใช้สิทธิต่อจำนวนผู้มีสิทธิที่เพิ่มสูงขึ้นจากประมาณร้อยละ 76 ในปีงบประมาณ 2565 เป็นร้อยละ 80 ในปีงบประมาณ 2567 (ในขณะที่สัดส่วนดังกล่าวของแผนกผู้ป่วยใน (Inpatient Department: IPD) แสดงแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 14 เป็นร้อยละ 12 ตามลำดับ) รวมถึงปัจจัยค่าใช้จ่ายต่อหัวที่เพิ่มขึ้นถึงเฉลี่ยประมาณร้อยละ 9 ต่อปี ในช่วง 2 ปีดังกล่าว (ในขณะที่ค่าใช้จ่ายต่อหัวของ IPD ขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3 ต่อปี) (แผนภาพที่ 5.10) ทั้งนี้ การขยายตัวในระดับสูงของค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลของข้าราชการดังกล่าวเป็นประเด็นที่รัฐบาลควรมีการตรวจสอบสาเหตุและควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลมีพื้นที่ทางการคลังเพิ่มเติมในการจัดสรรรายจ่ายสวัสดิการให้ประชาชนต่อไป

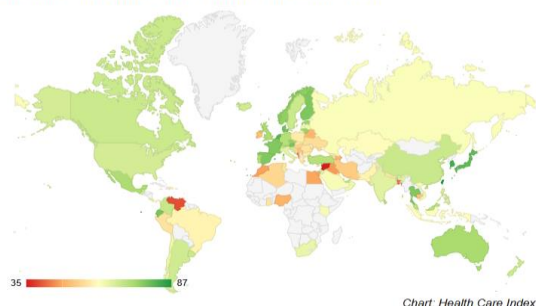
4) รายจ่ายสวัสดิการประชาชน

สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการประชาชนในช่วงปีงบประมาณ 2561 – 2568 ขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.4 โดยมีสัดส่วนรายจ่ายดังกล่าวต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2568 อยู่ที่ร้อยละ 2.4 ใกล้เคียงกับปีงบประมาณ 2561 และในกรณีฐาน (ภายใต้สมมติฐานเงื่อนไขการสนับสนุนของรัฐบาลในปัจจุบัน) คาดว่าสัดส่วนดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในระยะปานกลางอยู่ที่ร้อยละ 2.5 ในปีงบประมาณ 2572 (แผนภาพที่ 5.9)

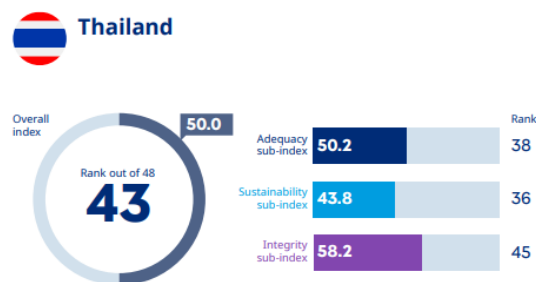
แผนภาพที่ 5.4 คุณภาพของระบบสวัสดิการไทยเมื่อเทียบกับต่างประเทศ

(1) Health Care Index

Health Care Index by Country 2025 Mid-Year



(2) Global Pension Index

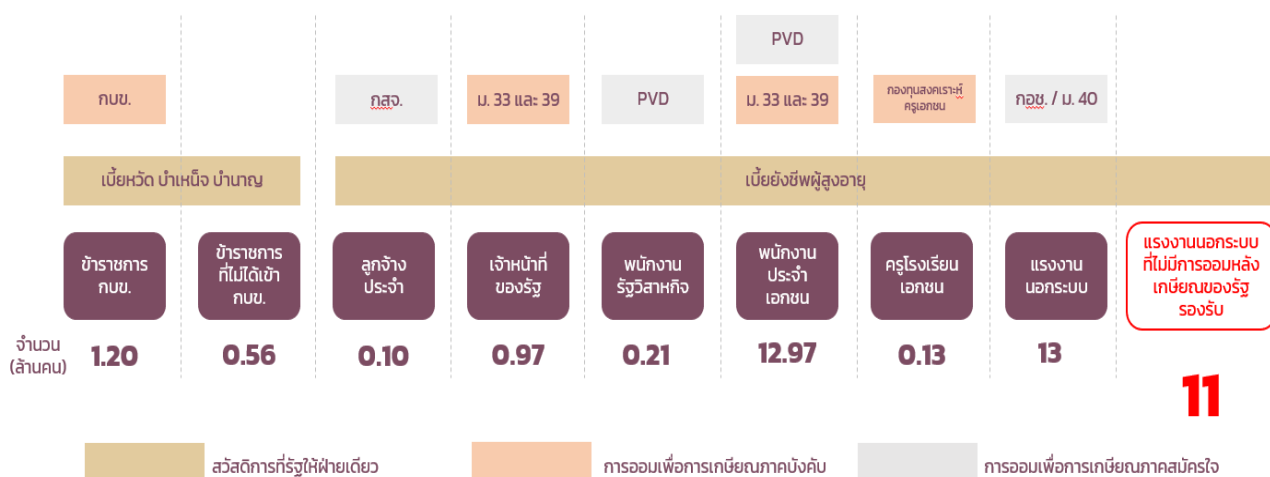


ที่มา: Health Care Index โดย Numbeo ข้อมูลกลางปี 2025 และ Global Pension Index โดย Mercer CFA Institute (2024)

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงคุณภาพสวัสดิการของไทย พบว่า ระบบการรักษาพยาบาลของไทยอยู่ในระดับดีมากเมื่อเทียบกับสากล โดยค่าดัชนี Health Care Index โดย Numbeo ปี 2025 ของไทย อยู่ที่ 77.3 (จาก 100) อยู่อันดับที่ 10 จาก 99 ประเทศ อยู่ในเกณฑ์ดีมาก สะท้อนถึงความปลอดภัยและเพียงพอของระบบประกันสุขภาพของไทย ในขณะที่คุณภาพของระบบการออมเพื่อการเกษียณ (Pension System) ของไทย ยังอยู่ในระดับต่ำ โดยค่าดัชนี Global Pension Index ของไทย อยู่ที่ 50 (จาก 100) อยู่อันดับที่ 43 จากทั้งหมด 48 ประเทศ สะท้อนถึงปัญหาความยั่งยืนทางการเงิน รวมถึงความไม่ครอบคลุมและไม่เพียงพอของระบบการออมเพื่อการเกษียณในปัจจุบันของไทย (แผนภาพที่ 5.12) ซึ่งส่งผลให้ความเสี่ยงทางการคลังในอนาคตอาจเพิ่มขึ้นจากกรณีฐาน ดังนี้

4.1) รัฐบาลยังอาจมีแรงกดดันจากสังคม (Implicit liabilities) ในการจัดสรรสวัสดิการให้ครอบคลุมและเพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่ยังไม่มีระบบการออมเพื่อการเกษียณของรัฐรองรับ จำนวนประมาณ 11 ล้านคน (จากจำนวนแรงงานทั้งหมด 40 ล้านคน) โดยพบว่า แรงงานจำนวน 3 ล้านคน เป็นลูกจ้างที่มีนายจ้างในระบบ แต่ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 หรือ 39 ของกองทุนประกันสังคม และไม่ได้มีการออมกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และแรงงานจำนวน 8 ล้านคนเป็นแรงงานนอกระบบที่ยังไม่ได้เป็นสมาชิกกับกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) หรือเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ของกองทุนประกันสังคม (แผนภาพที่ 2.10) ทั้งนี้ ปัจจุบัน รัฐบาลได้กำหนดให้มีการดำเนินการจัดเก็บเงินสะสมและเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2568 เป็นต้นไป รวมถึงอยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เพื่อให้ กอช. สามารถสนับสนุนการออมของสมาชิกผ่านโครงการสลากสะสมทรัพย์เพื่อเงินออมยามเกษียณ ซึ่งกลไกทั้งสองดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนให้แรงงานเข้าถึงระบบการออมเพื่อการเกษียณของรัฐ โดยจำเป็นต้องติดตามความคืบหน้าและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกลไกทั้งสองดังกล่าวต่อไป (แผนภาพที่ 5.13)

แผนภาพที่ 5.5 ระบบสวัสดิการหลังเกษียณของประเทศไทย



ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

4.2) ปัญหาความยั่งยืนของเงินกองทุนชราภาพของกองทุนประกันสังคมยังคงเป็นประเด็นที่ต้องติดตามและแก้ไขในระยะปานกลางต่อไป โดยปัจจุบันอัตราเงินสมทบเฉลี่ยของกองทุนชราภาพ (General Average Premium: GAP) เพื่อให้มีสินทรัพย์เพียงพอต่อหนี้สินในช่วง 5 ปีข้างหน้า ความมีอัตราอยู่ที่ประมาณร้อยละ 18 อย่างไรก็ดี อัตราสมทบเฉลี่ยในปัจจุบันอยู่ที่เพียงร้อยละ 6 สอดคล้องกับข้อมูลของ IMF ที่ชี้ให้เห็นว่า รายได้ภาครัฐที่มาจากเงินสมทบกองทุนประกันสังคมของไทย (ค่าเฉลี่ยปีงบประมาณ 2561 - 2565) อยู่ที่เพียงร้อยละ 0.9 ต่อ GDP ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่ม Non REC ที่รายได้ดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 2.8 ต่อ GDP ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวกองทุนประกันสังคมอาจจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนอัตราเงินสมทบให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น รวมไปถึงการพิจารณามาตรการอื่น ๆ ควบคู่ด้วย อาทิ การขยายอายุเกษียณ การขยายเพดานฐานค่าจ้างสูงสุด รวมถึงการจัดสรรงบประมาณในส่วนที่รัฐบาลยังค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม จำนวน 66,452 ล้านบาท (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2567) ในโอกาสแรกที่กระทำได้ด้วย ทั้งนี้ ปัจจุบัน รัฐบาลอยู่ระหว่างพิจารณาเสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการ

จำนวนเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญในการปรับฐานค่าจ้างขึ้นสูงจาก 15,000 บาท เป็น 23,000 บาท อย่างค่อยเป็นค่อยไป¹⁵

5.1.2 แนวทางในการปรับลด ควบคุม หรือเพิ่มประสิทธิภาพรายจ่าย

จากผลการวิเคราะห์ประเด็นความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องดังกล่าวในข้อ 5.1.1 บทความฉบับนี้จึงมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการปรับลด ควบคุม หรือเพิ่มประสิทธิภาพรายจ่าย ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถลดรายจ่ายลงได้อีกร้อยละ 0.2 ต่อ GDP ในระยะปานกลางจากกรณีฐาน โดยที่ประชาชนได้ประโยชน์เพิ่มขึ้น ดังนี้

(1) ควบคุมเม็ดเงินรายจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐไม่ให้เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2568 อย่างเคร่งครัด (จากเดิมที่ขยายตัวในระดับต่ำประมาณร้อยละ 1 ต่อปี) ควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรภาครัฐ ซึ่งจะส่งผลให้รายจ่ายดังกล่าวในปีงบประมาณ 2572 ลดลงได้อีกร้อยละ 0.2 ต่อ GDP

(2) ควบคุมค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาลข้าราชการให้ขยายตัวต่อปีไม่เกินร้อยละ 3 (ใกล้เคียงกับการขยายตัวที่มาจากปัจจัยเชิงโครงสร้าง) ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลความโปร่งใสค้ำค่าของงบประมาณ โดยเฉพาะการใช้สิทธิในส่วนของ OPD ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลให้ลดรายจ่ายลงจากกรณีฐานได้ประมาณร้อยละ 0.1 ต่อ GDP

(3) ปรับรายจ่ายสวัสดิการประชาชนขึ้นร้อยละ 0.1 เพื่อรองรับการดำเนินโครงการสลากสะสมทรัพย์เพื่อเงินออมยามเกษียณ การทยอยปรับเพิ่มฐานเพดานค่าจ้างเพื่อคำนวณเงินสมทบผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ของกองทุนประกันสังคม รวมถึงการจัดสรรรายจ่ายเพื่อชำระเงินค้ำจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคมทั้งหมด

จากการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลให้วงเงินงบประมาณรายจ่ายในระยะปานกลางลดลงได้อีกประมาณร้อยละ 0.2 ต่อ GDP ส่งผลให้สัดส่วนวงเงินงบประมาณรายจ่ายต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2572 ลดลงอยู่ที่ร้อยละ 18.6 ต่อ GDP ใกล้เคียงระดับช่วงก่อน COVID-19 ซึ่งจะเอื้อต่อการปรับสมดุลทางการคลังในส่วนของนโยบายด้านรายได้ต่อไป

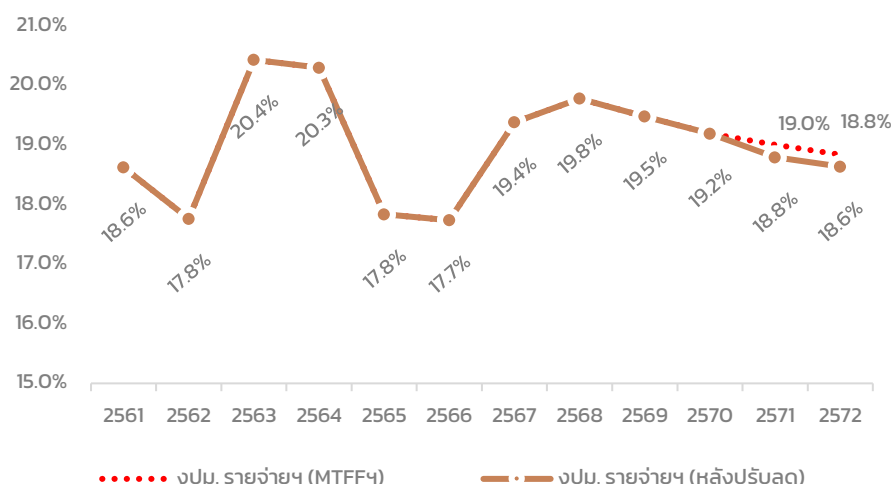
ตารางที่ 5.1 แนวทางการปรับลด ควบคุม หรือเพิ่มประสิทธิภาพรายจ่าย เทียบกับกรณีฐาน

แนวทาง		ผลกระทบเทียบกับกรณีฐาน (ร้อยละต่อ GDP)
เงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ	คุมวงเงินรายจ่ายไม่ให้เพิ่มขึ้น	- 0.2
สวัสดิการบุคลากรภาครัฐ	คุมวงเงินรายจ่ายค่ารักษาพยาบาลข้าราชการให้ขยายตัวไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี	- 0.1
สวัสดิการประชาชน	เพิ่มรายจ่ายเพื่อส่งเสริมระบบการออมเพื่อการเกษียณ	+ 0.1
รวม		- 0.2

ที่มา: จัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

¹⁵ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้เห็นชอบหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2568 ปัจจุบัน สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอยู่ระหว่างพิจารณาดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ จะปรับเพิ่มเพดานค่าจ้างสูงสุดเป็น 17,500, 20,000 และ 23,000 บาท ในปี 2569 2572 และ 2575 เป็นต้นไป

แผนภาพที่ 5.6 ปริมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายต่อ GDP



ที่มา: จัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: ประมาณการ GDP ในระยะปานกลางได้รวมผลของนโยบายกีดกันทางภาษีของสหรัฐอเมริกาไว้ด้วยแล้ว (จัดทำ ณ เดือนพฤษภาคม 2568)

5.2 นโยบายด้านรายได้

5.2.1 การกำหนดแผนการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้

จากแนวโน้มสัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP ที่ปรับตัวลดลงต่อเนื่องจากร้อยละ 15.5 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2561 ลดเหลือร้อยละ 14.6 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2568 ในขณะที่สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนต่อ GDP กลับปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น เป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้ระดับการขาดดุลงบประมาณในช่วง 3 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2566 – 2568) มีความท้าทายในการบริหารจัดการ โดยอยู่สูงกว่าจุดที่เอื้อต่อการรักษาเสถียรภาพด้านหนี้ และเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจนเกือบเต็มเพดานการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลตามกฎหมาย ในปีงบประมาณ 2567 ก่อนจะเพิ่มขึ้นอีกจนเกินเพดานการกู้ตามกฎหมายดังกล่าวในปีงบประมาณ 2568 นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว ยังพบว่าความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลไทยยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ที่ไม่ได้มีความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรทางธรรมชาติ และไม่ใช่ว่าประเทศส่งออกสินค้าพลังงาน (Non Resource-Rich and Non Fuel Exporter Emerging Markets: Non RFEEMs) ประมาณร้อยละ 3 ต่อ GDP (แผนภาพที่ 5.7 (1) – (3))

บทความฉบับนี้จึงได้เสนอแผนในการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ (แผนภาพที่ 5.7 (4)) ดังนี้

(1) **ระยะสั้น** (ภายในปีงบประมาณ 2570) รัฐบาลควรเร่งรัดเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้เพื่อให้ระดับการขาดดุลงบประมาณกลับมาอยู่ภายใต้กรอบเพดานการกู้ชดเชยการขาดดุลตามกฎหมาย โดยรัฐบาลจำเป็นต้องจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นให้อยู่ที่ระดับร้อยละ 14.8 ต่อ GDP

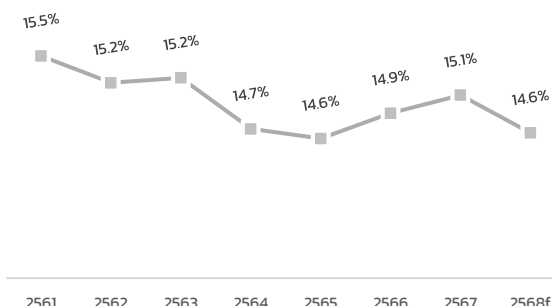
(2) **ระยะปานกลาง** (ภายในปีงบประมาณ 2572) รัฐบาลควรเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้เพื่อให้การขาดดุลงบประมาณอยู่ในระดับที่เอื้อต่อการรักษาเสถียรภาพด้านหนี้ โดยรัฐบาลจำเป็นต้อง

จัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นให้อยู่ที่ระดับร้อยละ 15.8 ต่อ GDP (ภายใต้สมมติฐานรายจ่ายตาม MTFF (69 – 72) และ GDP กลับมาขยายตัวได้ใกล้เคียงศักยภาพ)

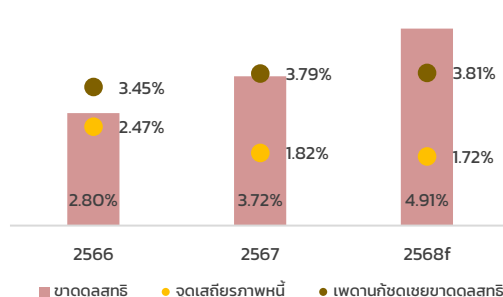
(3) ระยะยาว (ปีงบประมาณ 2573 เป็นต้นไป) รัฐบาลอาจพิจารณาเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ให้อยู่ในระดับทัดเทียมกับสากล ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีแหล่งเงินเพิ่มขึ้นเพื่อนำไปจัดทำสวัสดิการให้กับประชาชน การพัฒนาทุนมนุษย์ รวมถึงโครงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับสากลต่อไป โดยรัฐบาลอาจเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นได้ถึงอยู่ที่ระดับร้อยละ 17.6 ต่อ GDP (เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 3 ต่อ GDP)

แผนภาพที่ 5.7 ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านรายได้

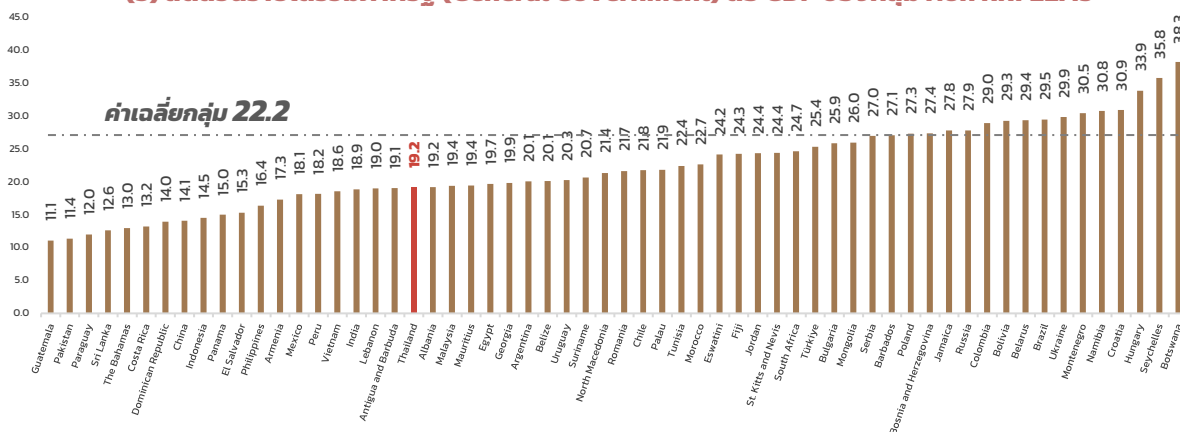
(1) แนวโน้มสัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP



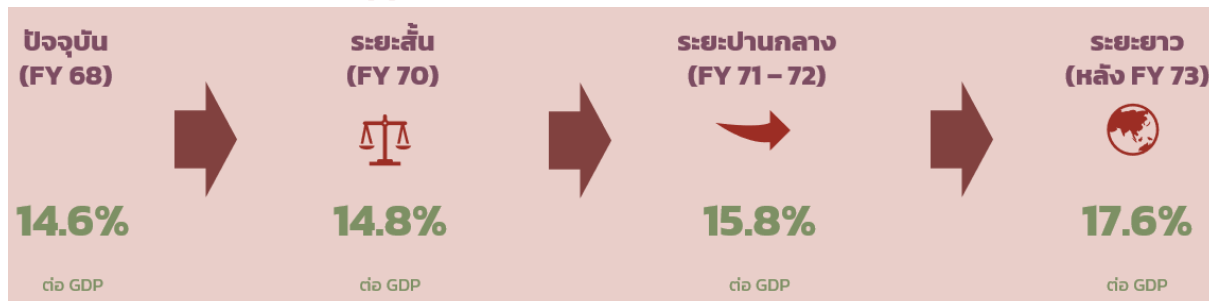
(2) ระดับขาดดุลงบประมาณต่อ GDP



(3) สัดส่วนรายได้รวมภาครัฐ (General Government) ต่อ GDP ของกลุ่ม Non RRFEMs



(4) แผนการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้



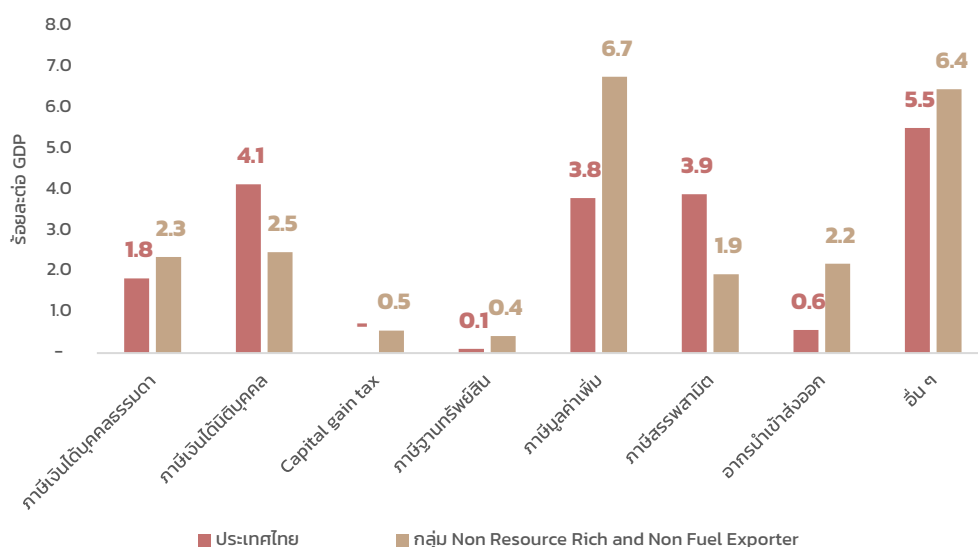
ที่มา: จัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (3) ข้อมูลจาก International Monetary Fund

หมายเหตุ: (1) ประมาณการ GDP ในระยะปานกลางได้รวมผลของนโยบายกีดกันทางภาษีของสหรัฐอเมริกาไว้ด้วยแล้ว (จัดทำ ณ เดือนพฤษภาคม 2568) (3) รายได้รวมภาครัฐ (General Government) ค่าเฉลี่ยปีงบประมาณ 2561 – 2565 ไม่รวมระบบประกันสังคมและเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

5.2.2 สถานการณ์ความสามารถในการจัดเก็บรายได้แต่ละประเภท

เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ สามารถสรุปสถานการณ์การจัดเก็บรายได้ และ/หรือแนวทางในการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บของรายได้แต่ละประเภทได้ ดังนี้

แผนภาพที่ 5.8 ความสามารถในการจัดเก็บรายได้รวมภาครัฐ (General Government) ของกลุ่ม Non RRFEEMs



ที่มา: IMF รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: (1) ค่าเฉลี่ยปีงบประมาณ 2561 – 2565 และ (2) ไม่รวมระบบประกันสังคมและเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

5.1.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

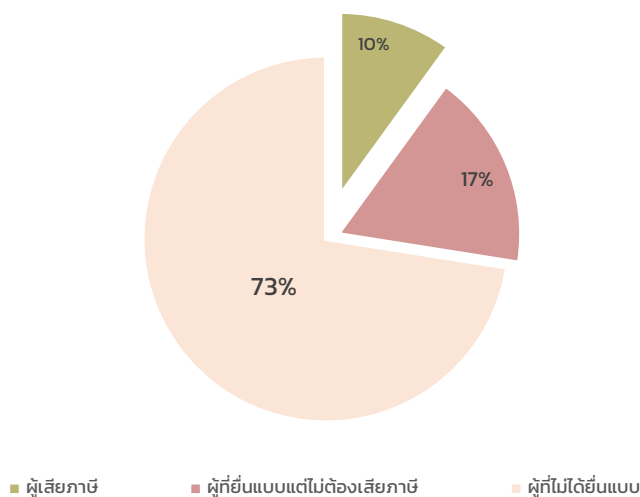
ประเทศไทยจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเฉลี่ยได้อยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.8 ต่อ GDP ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่ม Non REMs ร้อยละ 0.5 ต่อ GDP ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความท้าทายเชิงโครงสร้างจากการที่แรงงานกว่าร้อยละ 50 ของไทยเป็นแรงงานนอกระบบ ทำให้เกิดการรั่วไหลในการจัดเก็บ โดยข้อมูลจากกรมสรรพากร พบว่า ในปี 2565 มีจำนวนผู้ยื่นภาษี ภ.ง.ด. 90/91 อยู่ประมาณ 11 ล้านคน อยู่ที่ประมาณร้อยละ 25 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีมาตรการยกเว้น/ลดหย่อนต่าง ๆ ค่อนข้างมาก ทำให้มีจำนวนผู้เสียภาษีจริง อยู่เพียงประมาณ 4 ล้านคน คิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 10 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด สะท้อนถึงความจำเป็นในการขยายฐานภาษีและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ เพื่อลดการรั่วไหลของฐานผู้เสียภาษี รวมถึงการกำหนดมาตรการยกเว้น/ลดหย่อนให้มีเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยให้ทัดเทียมกับสากล

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2566 และ 2567 รัฐบาลสามารถกลับมาจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ในระดับใกล้เคียงกับจุดสูงสุดในปีงบประมาณ 2556 (หลังจากได้รับผลกระทบจากการปรับโครงสร้างอัตราภาษีในปีภาษี 2556¹⁶ และการเพิ่มวงเงินหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน รวมถึงการปรับโครงสร้าง

¹⁶ จาก 5 ขั้นเป็น 7 ขั้น โดยลดอัตราสูงสุดจากร้อยละ 37 เป็นร้อยละ 35 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2556)

อัตราภาษีบางส่วน¹⁷ ในปีภาษี 2560) สะท้อนถึงประสิทธิภาพการจัดเก็บที่ค่อย ๆ ปรับตัวดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ภาษีที่แตกต่างจากค่าเฉลี่ยกลุ่ม Non RRFEEMs ที่ร้อยละ 0.7 ต่อ GDP สะท้อนถึงพื้นที่ในการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บที่ยังมีอยู่ (แผนภาพที่ 5.8 และ 5.9)

แผนภาพที่ 5.9 สัดส่วนผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเทียบกับแรงงานทั้งหมด



ที่มา: กรมสรรพากร (ข้อมูลปีงบประมาณ 2565)

5.1.2 ภาษีเงินได้นิติบุคคล

ประเทศไทยจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลเฉลี่ยได้อยู่ที่ร้อยละ 4.1 ต่อ GDP สูงกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่ม Non RRFEEMs ซึ่งจัดเก็บได้อยู่ที่ร้อยละ 2.5 ต่อ GDP นอกจากนี้ หากพิจารณาแนวโน้มการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล (ก่อนคืนภาษี) พบว่า ในปีงบประมาณ 2567 สามารถจัดเก็บได้ในระดับใกล้เคียงกับช่วงก่อน COVID-19 (ปีงบประมาณ 2561 – 2562) แต่ยังคงต่ำกว่าจุดสูงสุดในปีงบประมาณ 2556 ประมาณร้อยละ 0.4 ตามผลของนโยบายการปรับลดโครงสร้างอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 23 และ 20 ในปีภาษี 2555 และ 2556 ตามลำดับ ทั้งนี้ ความเสี่ยงที่มีต่อความสามารถในการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลในระยะปานกลางคาดว่า อยู่ในระดับต่ำ จากนโยบายการจัดเก็บภาษี Global Minimum Tax (GMT) และการบังคับใช้พระราชกำหนดภาษีส่วนเพิ่ม พ.ศ. 2567 ซึ่งจะส่งบวกต่อการรักษาฐานความสามารถในการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลของไทยต่อไป (แผนภาพที่ 5.8)

5.1.3 ภาษี Capital gain

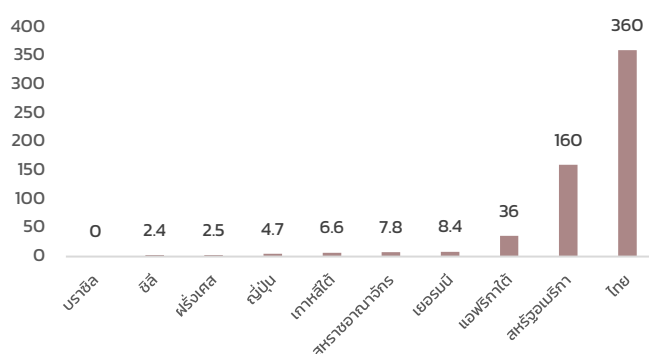
ประเทศไทยยังไม่มีการจัดเก็บภาษีประเภทดังกล่าว ในขณะที่กลุ่ม Non RRFEEMs สามารถจัดเก็บภาษีประเภทดังกล่าวได้เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.5 ต่อ GDP ทั้งนี้ การลงทุนในทรัพย์สินดิจิทัลที่แพร่หลายมากขึ้น อาจยิ่งทำให้รัฐบาลไทยสูญเสียโอกาสในการจัดเก็บรายได้จากภาษีเงินได้จากการขายหลักทรัพย์ ภาครัฐจึงควรพัฒนาและเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้สามารถคำนวณและตรวจสอบเงินได้จากการขายหลักทรัพย์ในรูปแบบต่าง ๆ และเอื้อต่อการจัดเก็บภาษีดังกล่าวได้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพต่อไป (แผนภาพที่ 5.8)

¹⁷ เพิ่มค่าใช้จ่ายจาก 60,000 บาท เป็น 100,000 บาท และเพิ่มค่าลดหย่อนตัวเองและคู่สมรส จาก 30,000 บาท เป็น 60,000 บาท (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2560) นอกจากนี้ ยังมีการปรับขึ้นเงินได้สุทธิขั้นสูงสุดจาก 4 ล้านบาทขึ้นไป เป็น 5 ล้านบาทขึ้นไป

5.1.4 ภาษีฐานทรัพย์สิน

ประเทศไทยจัดเก็บภาษีฐานทรัพย์สินได้เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.1 ต่อ GDP ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่ม Non RRFEEMs ซึ่งจัดเก็บได้อยู่ที่ร้อยละ 0.4 ต่อ GDP โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในช่วงปีงบประมาณ 2563 และ 2564 (หากไม่รวมผลของมาตรการดังกล่าว ประเทศไทยจัดเก็บภาษีฐานทรัพย์สินได้อยู่ที่ประมาณร้อยละ 0.2 ต่อ GDP) รวมถึงการจัดเก็บภาษีมรดกของประเทศไทยที่ยังอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 0.01 ต่อ GDP ส่วนหนึ่งเป็นผลจากเกณฑ์ยกเว้น (กรณีมูลค่าทรัพย์สินต่ำกว่า 100 ล้านบาท) ที่ยังอยู่ในระดับสูงมาก และไทยยังไม่มีภาษีความมั่งคั่ง (Wealth tax) (แผนภาพที่ 5.8 และ 5.10) ทั้งนี้ความสามารถในการจัดเก็บภาษีฐานทรัพย์สินของไทยที่อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับสากลดังกล่าว ทำให้ในบริบทที่ไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ รัฐบาลอาจสูญเสียโอกาสในการจัดเก็บภาษี เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ซึ่งเป็นปัญหาทางสังคมหนึ่งของไทย

แผนภาพที่ 5.10 เปรียบเทียบเกณฑ์ยกเว้นภาษีมรดกกับรายได้เฉลี่ยต่อหัว (เท่า)



ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

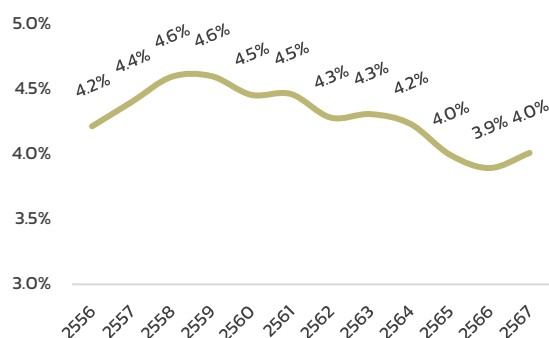
5.1.5 ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ประเทศไทยจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.8 ต่อ GDP ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่ม Non RRFEEMs ซึ่งจัดเก็บได้อยู่ที่ร้อยละ 6.7 ต่อ GDP สะท้อนอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศไทยที่ปัจจุบันกำหนดไว้ที่ร้อยละ 7 ต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยโลกประมาณครึ่งหนึ่ง¹⁸ และต่ำสุดในกลุ่มประเทศอาเซียน นอกจากนี้หากพิจารณาสัดส่วนผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศ (ก่อนคืนภาษี) ต่อมูลค่าการบริโภคทั้งประเทศพบว่า สัดส่วนดังกล่าวยังแสดงแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2560 เป็นต้นมา โดยมีสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งจากการซื้อขายผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการรั่วไหลของฐานการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (แผนภาพที่ 5.8 และ 5.11)

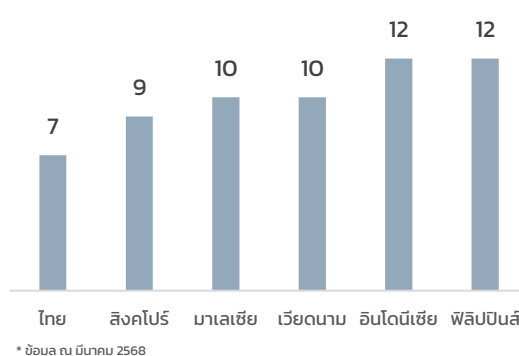
¹⁸ ค่าเฉลี่ยของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งโลกในปีงบประมาณ 2564 อยู่ที่ร้อยละ 15.5 (ข้อมูลจาก KPMG)

แผนภาพที่ 5.11 สถานการณ์การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม

(1) รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศ (ก่อนคืนภาษี)
ต่อการบริโภค



(2) อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศอาเซียน



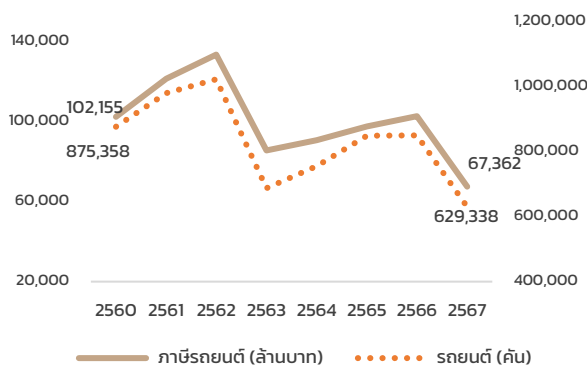
ที่มา: (1) กรมสรรพากร รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2) รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

5.1.6 ภาษีสรรพสามิต

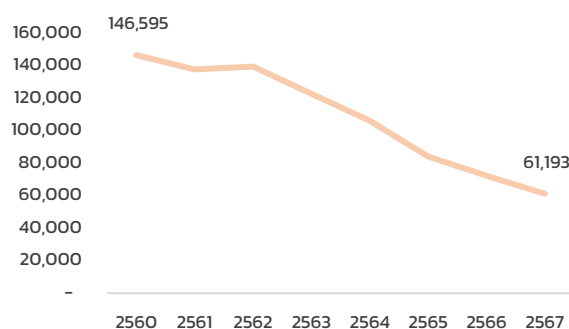
ประเทศไทยจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.9 ต่อ GDP สูงกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่ม Non RFEEMs ซึ่งจัดเก็บได้อยู่ที่ร้อยละ 1.9 ต่อ GDP อย่างไรก็ดี หากพิจารณาภาษีสรรพสามิตเป็นรายภาษียังมีประเด็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นกับภาษีสรรพสามิตรถยนต์และภาษียาสูบ ดังนี้

แผนภาพที่ 5.12 สถานการณ์การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

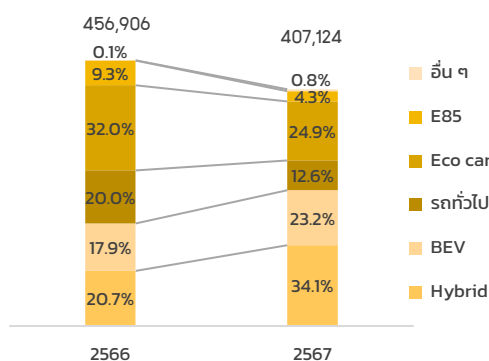
(1) ปริมาณและผลการจัดเก็บภาษียนต์



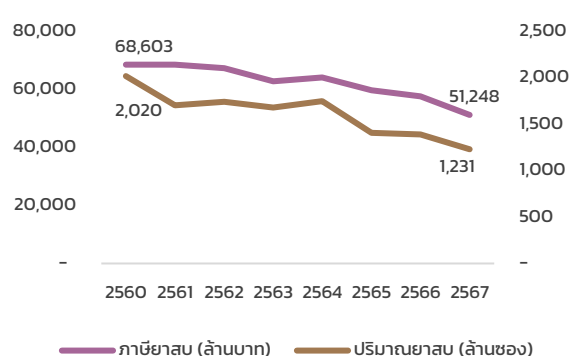
(2) ETR ของรถยนต์นั่งในประเทศ (บาทต่อคัน)



(3) ยอดขายรถยนต์นั่ง แยกตามประเภท



(4) ปริมาณและผลการจัดเก็บภาษียาสูบ



ที่มา: กรมสรรพสามิต รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

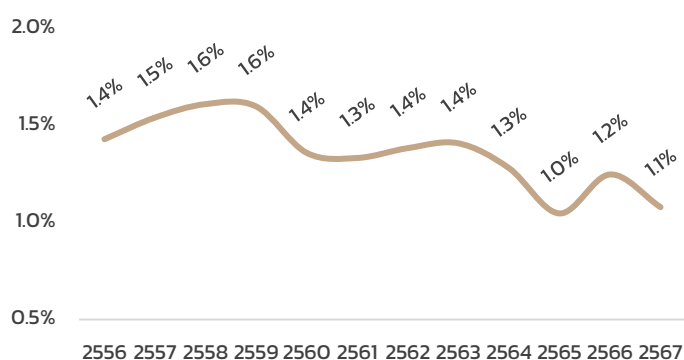
(1) ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ ในปีงบประมาณ 2567 จัดเก็บได้ร้อยละ 0.4 ต่อ GDP ลดลงประมาณร้อยละ 0.4 เมื่อเทียบกับช่วงก่อน COVID-19 (ปีงบประมาณ 2561 – 2562) ลดลงต่ำสุดในรอบ 12 ปี¹⁹ เนื่องจากได้รับผลกระทบจากปริมาณยอดขายที่ลดลงในภาพรวม รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของตลาดรถยนต์ที่เปลี่ยนผ่านไปสู่เทคโนโลยีคาร์บอนต่ำมากขึ้น สะท้อนให้เห็นจากสัดส่วนยอดขายรถยนต์สันดาป (อัตราภาษีร้อยละ 14 - 35) ที่ลดลง ในขณะที่ยอดขายรถยนต์ไฟฟ้าประเภท EV และ Hybrid (อัตราภาษีร้อยละ 2 - 8) เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ ETR ของรถยนต์นั่งภายในประเทศในปีงบประมาณ 2567 ลดลงประมาณร้อยละ 50 - 60 เมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิด COVID-19 (แผนภาพที่ 5.12)

(2) ภาษียาสูบ ผลการจัดเก็บภาษียาสูบแสดงแนวโน้มลดลงต่อเนื่องตลอดในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา หลังมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษียาสูบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 เป็นต้นมา ที่แม้จะทำให้ ETR เพิ่มขึ้น แต่ปริมาณการบริโภคยาสูบ (ที่ชำระภาษี) ได้ปรับตัวลดลงเนื่องจากผู้บริโภคหันไปบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าและบุหรี่เถื่อน โดยเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2560 แล้ว ปริมาณการบริโภคยาสูบ (ที่ชำระภาษี) ในปีงบประมาณ 2567 ลดลงร้อยละ 47.60 และส่งผลให้การจัดเก็บภาษียาสูบลดลงร้อยละ 39.06 โดยสัดส่วนภาษียาสูบในปีงบประมาณ 2567 จัดเก็บได้อ้อยู่ที่ร้อยละ 0.3 ต่อ GDP ลดลงจากจุดสูงสุดในช่วงปีงบประมาณ 2556 – 2558 ซึ่งเคยจัดเก็บได้อ้อยู่ที่ร้อยละ 0.5 ต่อ GDP (แผนภาพที่ 5.12)

5.1.7 อากรนำเข้าและส่งออก

ประเทศไทยจัดเก็บอากรนำเข้าและส่งออกได้ร้อยละ 0.6 ต่อ GDP ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่ม Non RRFEEMs ซึ่งจัดเก็บได้อ้อยู่ที่ร้อยละ 2.2 ต่อ GDP โดยสัดส่วนอากรนำเข้าต่อมูลค่าการนำเข้าของไทยแสดงแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง สะท้อนถึงมูลค่านำเข้าที่ต้องเสียภาษีที่ปรับตัวลดลงตามข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement) และการใช้สิทธิประโยชน์ในเขตปลอดอากร (Free Zone) ในการนำเข้าเพื่อส่งออก (แผนภาพที่ 5.8 และ 5.13)

แผนภาพที่ 5.13 รายได้จากอากรนำเข้าต่อมูลค่าการนำเข้า



ที่มา: กรมศุลกากร รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

¹⁹ ต่ำกว่าจุดสูงสุดในปีงบประมาณ 2556 ประมาณร้อยละ 0.8 ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากนโยบายลดค่านำเข้าในยุคนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ที่ส่งผลให้รายได้ภาษียนต์ในปีงบประมาณ 2555 – 2556 สูงผิดปกติ

5.1.8 รายได้อื่น ๆ

ประเทศไทยมีรายได้อื่น ๆ อยู่ที่ร้อยละ 5.5 ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่ม Non RREEMs ซึ่งมีรายได้อื่น ๆ อยู่ที่ร้อยละ 6.4 ต่อ GDP สะท้อนรายได้จากการบริหารสินทรัพย์หรือการให้บริการต่าง ๆ ของรัฐที่อยู่ในระดับต่ำ รายได้จากสัมปทานปิโตรเลียมที่ลดลงตามปริมาณการขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ลดลงตามระยะเวลาการใช้งาน รวมถึงผลกระทบจากความล่าช้าในการรื้อถอนในช่วงเปลี่ยนผู้รับสัมปทาน นอกจากนี้ ประเทศไทยยังไม่ได้มีการจัดเก็บรายได้ด้านสิ่งแวดล้อมที่อ้างอิงตามระดับผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ ภาษีคาร์บอน หรือรายได้จากการขายสิทธิการปล่อยคาร์บอน (แผนภาพที่ 5.8 และ 5.14)

แผนภาพที่ 5.14 แนวโน้มปริมาณการขายปิโตรเลียม



ที่มา: กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

เนื้อหาในบทนี้ได้นำเสนอแนวทางในการปรับสมดุลทางการคลังที่เป็นรูปธรรม ทั้งการปรับลด ควบคุม หรือเพิ่มประสิทธิภาพ รวมไปถึงการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะตามความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากรัฐบาลสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการปรับสมดุลทางการคลัง ข้อเสนอแนะในบทนี้จะนำไปสู่จุดดุลยภาพใหม่ของภาคการคลังในยุคหลัง COVID-19 ได้อย่างยั่งยืนต่อไป

6. บทสรุป ถอดรหัสความเสี่ยง สู่บทเรียนแห่งความสำเร็จ

F การถอดรหัสความเสี่ยงทางการคลัง

ที่มีความเชื่อมโยงอย่างซับซ้อนกับความท้าทายเชิงโครงสร้างต่าง ๆ
ในยุคหลัง COVID-19 ถือเป็นกุญแจสำคัญในการพลิกความเสี่ยง
เป็นโอกาสในการยกระดับและปฏิรูปภาคการคลังสู่ความยั่งยืน
โดยจำเป็นต้องมีการออกแบบและวางรากฐานของ “วินัยการคลัง”
เพื่อเป็นแกนหลักที่เอื้อต่อการการสนับสนุนการเติบโต
และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

บทความฉบับนี้ได้นำเสนอข้อมูลและการวิเคราะห์ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังของประเทศไทย ในมิติต่าง ๆ รวมถึงการวิเคราะห์ประเมินถึงประสิทธิผลของเกณฑ์วินัยการคลังของไทย โดยสามารถสรุป ข้อค้นพบและนัยเชิงนโยบายที่สำคัญและน่าสนใจได้ ดังนี้

ประเด็นความเสี่ยงที่สำคัญ

1. สถานการณ์ความเสี่ยงรวมช่วงหลัง COVID-19 (ปีงบประมาณ 2567 – 2568)

อยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยระดับการก่อใหม่สุทธิต่อ GDP ในภาพรวมยังคงสูงกว่าเกณฑ์กรอบการขาดดุล การคลังสากลที่ร้อยละ 3 ต่อ GDP ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่องและคาดว่าจะอยู่ที่ ประมาณร้อยละ 65 ต่อ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 สะท้อนถึงปัญหาความไม่เพียงพอของความสามารถ ในการจัดเก็บรายได้เมื่อเทียบกับนโยบายด้านรายจ่ายของรัฐบาลท่ามกลางรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน ที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ ในปีงบประมาณ 2568 แม้ว่าอัตราดอกเบี้ยได้ปรับตัวลดลง และเข้าสู่แนวโน้มขาลงอย่างชัดเจน แต่จากระดับการก่อหนี้ใหม่ที่อยู่ในระดับสูงและความสามารถในการ จัดเก็บรายได้ที่ลดลง อาจส่งผลให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อรายได้ในปีงบประมาณ 2568 เพิ่มขึ้นเกินร้อยละ 10 แสดงทิศทางแย่งอย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังคงอยู่ในเกณฑ์น่าลงทุน (Investment grade)

2. จากการวิเคราะห์ประเมินพื้นที่ทางการคลังของไทย พบว่า ประเทศไทยยังคงมีพื้นที่ ทางการคลังเหลืออยู่รองรับการก่อหนี้เพิ่มเติมได้หากมีความจำเป็น โดยระดับหนี้สาธารณะล่าสุด ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2568 ที่ประมาณร้อยละ 65 ต่อ GDP ยังคงต่ำกว่าระดับเพดานหนี้สาธารณะภายใต้ บริบทเศรษฐกิจและสังคมในยุคหลัง COVID-19 ของไทยที่ประมาณร้อยละ 79 ต่อ GDP ซึ่งเป็นจุดสูงสุดที่การ ก่อหนี้เพิ่มเติมจะยังส่งผลบวกต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Negative marginal growth effects) ภายใต้ สมมติฐานของการเกินดุลบัญชีเดินสะพัด และประสิทธิภาพของภาครัฐที่ดี นอกจากนี้ ค่าดัชนีรวมเตือนภัย ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2568 ยังคงอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความน่าจะเป็นของการเกิดวิกฤตการคลังอยู่ที่ ประมาณร้อยละ 30 สะท้อนถึงพื้นที่ทางการคลังในการก่อหนี้ที่ยังมีอยู่หากมีความจำเป็น ภายใต้ ความระมัดระวังรอบคอบ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะระดับหนี้สาธารณะ ณ ปัจจุบัน ยังต่ำกว่าระดับเพดานหนี้สาธารณะ แต่ระดับหนี้สาธารณะที่สูงขึ้นจะทำให้ Marginal growth effects ในการก่อหนี้ของรัฐบาลลดลงเรื่อย ๆ รัฐบาลจึงควรรักษาระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับต่ำกว่าเพดานเท่าที่สามารถกระทำได้ เพื่อเก็บไว้เป็น กันชนทางการคลังกรณีเกิดวิกฤตขึ้น รวมถึงเพื่อให้การกระตุ้นเศรษฐกิจจากการก่อหนี้เพิ่มเติมของรัฐบาล หลังจากนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด สะท้อนถึงความสามารถในการควบคุมระดับหนี้สาธารณะ ต่อ GDP ไม่ให้เพิ่มขึ้นต่อเนื่องในระยะปานกลางถึงระยะยาว

3. จากการวิเคราะห์สถานการณ์ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของไทย พบว่า ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ภาครัฐของไทยยังต่ำกว่ากลุ่ม Non REMs ประมาณ ร้อยละ 3.1 ต่อ GDP (ค่าเฉลี่ยปีงบประมาณ 2561 – 2565) โดยมีประเภทรายได้ที่ประเทศไทยยังจัดเก็บ ได้ต่ำกว่า ได้แก่ (1) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณร้อยละ 0.7 ต่อ GDP สะท้อนถึง ความท้าทายเชิงโครงสร้างของตลาดแรงงานไทยที่มีสัดส่วนแรงงานนอกระบบค่อนข้างสูง รวมถึงมาตรการยกเว้น/ ลดหย่อนต่าง ๆ ที่มีค่อนข้างมาก (2) ภาษี Capital Gain ที่ไทยยังไม่มีการจัดเก็บ ในขณะที่กลุ่ม Non REMs จัดเก็บ ได้ร้อยละ 0.5 ต่อ GDP (3) ภาษีฐานทรัพย์สิน ไทยจัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณร้อยละ 0.2 ต่อ GDP สะท้อนถึง

ความสามารถในการจัดเก็บภาษีมรดกของประเทศไทยที่ยังอยู่ในระดับต่ำมากจากเกณฑ์การยกเว้นที่อยู่ในระดับสูงมาก รวมถึงไม่มีการเก็บภาษีความมั่งคั่ง (Wealth tax) (4) ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณร้อยละ 2.9 ต่อ GDP สะท้อนอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศไทยที่ต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยโลกประมาณครึ่งหนึ่ง และต่ำสุดในกลุ่มประเทศอาเซียน นอกจากนี้ สัดส่วนผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศต่อมูลค่าการบริโภคยังแสดงแนวโน้มลดลง สะท้อนถึงปัญหาการรั่วไหลของฐานการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่มากขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการซื้อขายผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (5) อากรนำเข้าส่งออก จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณร้อยละ 1.6 ต่อ GDP สะท้อนถึงการใช้สิทธิประโยชน์ตามข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement) และการใช้สิทธิประโยชน์ในเขตปลอดอากร (Free Zone) ในการนำเข้าเพื่อส่งออก ที่ค่อนข้างสูงของภาคการค้าระหว่างประเทศของไทย และ (6) รายได้อื่น ๆ จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณร้อยละ 0.9 ต่อ GDP สะท้อนรายได้จากการบริหารสินทรัพย์หรือการให้บริการต่าง ๆ ของรัฐที่อยู่ในระดับต่ำ รวมถึงยังไม่มีการจัดเก็บรายได้ด้านสิ่งแวดล้อมที่อ้างอิงตามปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อาทิ ภาษีคาร์บอน หรือรายได้จากการขายสิทธิการปล่อยคาร์บอน

4. นอกจากนี้ ในส่วนของภาษีสรรพสามิตรถยนต์และภาษียาสูบยังได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดและพฤติกรรมผู้บริโภคส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ประมาณร้อยละ 0.4 ต่อ GDP เมื่อเทียบกับช่วงก่อน COVID-19 โดยปริมาณยอดขายรถยนต์ที่ลดลงในภาพรวม และการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของตลาดรถยนต์ที่เปลี่ยนผ่านไปสู่เทคโนโลยีคาร์บอนต่ำ ส่งผลให้ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ในปีงบประมาณ 2567 จัดเก็บได้ลดลงประมาณร้อยละ 40 ของปีงบประมาณ 2562 ในขณะที่ปริมาณการบริโภคยาสูบ (ที่ชำระภาษี) ได้ปรับตัวลดลงเนื่องจากผู้บริโภคหันไปบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าและบุหรี่เถื่อน ส่งผลให้ผลการจัดเก็บภาษียาสูบลดลงประมาณร้อยละ 40 เช่นกัน

5. ความเสี่ยงของรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนมีแนวโน้มความเสี่ยงสูงขึ้น แต่ในภาพรวมยังอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2568 รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนรวมทั้งหมดคิดเป็นสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 12.2 ต่อ GDP เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 11.3 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2561 ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 3.3 ต่อปี สูงกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 2.2 ต่อปี ในขณะที่ระยะปานกลาง (กรณีฐาน) คาดว่า สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนจะเพิ่มขึ้นเล็กน้อย อยู่ในช่วงร้อยละ 12.4 – 12.6 โดยแม้ว่าสัดส่วนรายจ่ายชำระหนี้และภาระผูกพันจะมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น แต่มีปัจจัยบวกจากสัดส่วนรายจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐที่ปรับตัวลดลงต่อเนื่อง ตามนโยบายการควบคุมขนาดของบุคลากรภาครัฐไม่ให้เพิ่มขึ้น รวมถึงรายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐเริ่มขยายตัวในอัตราชะลอตามการชะลอตัวของจำนวนข้าราชการที่เกษียณอายุ รวมถึงสัดส่วนข้าราชการเกษียณใหม่ในระยะปานกลางจะอยู่ในระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการทั้งหมด ส่งผลให้รายจ่ายเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ของข้าราชการต่อหัว ขยายตัวในอัตราชะลอลง นอกจากนี้ รายจ่ายเงินสำรองเข้า กบข. จะเริ่มปรับตัวลดลงในปีงบประมาณ 2569 เป็นต้นไป

6. อย่างไรก็ดี รัฐบาลยังมีความท้าทายในการควบคุมรายจ่ายค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม รวมถึงการแก้ไขปัญหาค่ามียังยืดยาวของกองทุนประกันสังคมในระยะยาว และความจำเป็นในการพัฒนาระบบการออมเพื่อการเกษียณของ

ประชาชนให้ครอบคลุมและเพียงพอกับการใช้ชีวิตหลังเกษียณ โดย (1) ในปีงบประมาณ 2566 และ 2567 (ที่สถานการณ์ COVID-19 คลี่คลายแล้ว) รายจ่ายค่ารักษาพยาบาลข้าราชการยังคงขยายตัวในระดับสูงที่ร้อยละ 6.4 และ 10.4 ตามลำดับ โดยพบว่าสัดส่วนการใช้สิทธิต่อจำนวนผู้มีสิทธิ และค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของ OPD เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (2) อัตราเงินสมทบเฉลี่ย (General Average Premium: GAP) กองทุนชราภาพของกองทุนประกันสังคม ในปัจจุบัน อยู่ที่เพียงร้อยละ 6 ต่ำกว่าระดับที่เหมาะสมเพื่อให้มีสินทรัพย์เพียงพอต่อหนี้สินในช่วง 5 ปีข้างหน้า ที่ควรอยู่ที่ประมาณร้อยละ 18 สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่รายได้ภาครัฐที่มาจากเงินสมทบกองทุนประกันสังคมของไทยยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่ม Non REC อยู่ที่ร้อยละ 1.9 ต่อ GDP และ (3) ประเทศไทยยังมีกลุ่มแรงงานที่ยังไม่มีระบบการออมเพื่อการเกษียณของรัฐรองรับ จำนวนประมาณ 11 ล้านคน

ผลสัมฤทธิ์ของเกณฑ์วินัยการคลัง

7. เกณฑ์วินัยการคลังของไทยในปัจจุบันสามารถส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในภาพรวมได้ระดับหนึ่ง ดังนี้ (1) เกณฑ์กรอบเพดานหนี้สาธารณะในปัจจุบันที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 70 ยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าระดับเพดานหนี้สาธารณะที่ทำให้การก่อหนี้เพิ่มเติมของรัฐบาลส่งผลบวกสูงสุดต่อเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ที่ประมาณร้อยละ 78 ต่อ GDP ทำให้สามารถมั่นใจได้ว่า หากเกิดวิกฤตขึ้นในอนาคต รัฐบาลจะยังคงมีก้นขังทางการคลังรองรับการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ หากมีความจำเป็น (2) กรอบเพดานการกู้ยืมเพื่อการค้าดุลช่วยจำกัดขอบเขตการก่อหนี้ใหม่ในแต่ละปีเพื่อป้องกันไม่ให้อัตราหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด (ในสถานการณ์ปกติ) โดยแม้ว่ารัฐบาลจะมีการก่อหนี้สูงสุดเต็มกรอบที่กฎหมายกำหนด สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะเพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1.5 ต่อปี (3) มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการก่อหนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเศรษฐกิจจากการกำหนดให้การกู้เงินทุกบาทจะต้องเป็นไปเพื่อโครงการลงทุนเท่านั้น ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพของการก่อหนี้อยู่ในระดับสูง (เมื่อเปรียบเทียบกับภาระหนี้เพื่อนำไปใช้จ่ายเป็นรายจ่ายประจำ) และ (4) กรอบเพดานการกู้ยืมเพื่อการค้าดุลมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้รัฐบาลดำเนินการปรับสมดุลทางการคลัง โดยเฉพาะในช่วงที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ปรับตัวลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากรัฐบาลจะสามารถกู้ยืมเพื่อการค้าดุลได้ลดลง และส่งผลให้เพดานสูงสุดในการกำหนดกรอบงบประมาณรายจ่ายลดลงตามไปด้วย

8. เกณฑ์วินัยการคลังของไทยยังมีกลไกเพิ่มความยืดหยุ่นให้กับรัฐบาลกรณีเกิดวิกฤตภายใต้การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อไม่ให้เกณฑ์วินัยการคลังกลายเป็นอุปสรรคในการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นไปตามหลักสากล ดังนี้ (1) กรณีที่รัฐจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเพื่อเป็นสวัสดิการสำหรับประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนภาคเอกชน (มากกว่าที่นำไปจัดทำโครงการลงทุน) รัฐบาลอาจพิจารณาลดวงเงินรายจ่ายลงทุนต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็น และแนวทางแก้ไขต่อรัฐสภา (2) กรณีที่รัฐจำเป็นต้องกู้เงินในระดับสูง รัฐบาลอาจกู้เงินเพิ่มเติมได้โดยออกเป็นกฎหมายเฉพาะ (พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน) รวมถึงคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐอาจพิจารณาขยายกรอบเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP ขึ้นชั่วคราว โดยคณะกรรมการ นโยบายการเงินการคลังของรัฐมีหน้าที่จะต้องเปิดเผยหรือชี้แจงข้อมูลที่เกี่ยวข้องหากมีการร้องขอจากฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และหน่วยงานอิสระที่เกี่ยวข้อง

9. อย่างไรก็ดี ชุดเกณฑ์วินัยการคลังของไทยอาจยังมีช่องโหว่ในทางปฏิบัติที่ลดแรงจูงใจในการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ หรือการลดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลง

จากการที่ (1) ชุดเกณฑ์วินัยการคลังในปัจจุบันอาจยังไม่มีบทบัญญัติที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือหน่วยงานอิสระที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณาจัดทำประมาณการ/เป้าหมายด้านรายได้ รวมถึงการติดตามตรวจสอบการดำเนินการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามแผนที่ตั้งไว้ ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากความท้าทายของกระทรวงการคลังในการผลักดันการปฏิรูประดมรายได้รัฐบาลให้เกิดผลบังคับใช้ท่ามกลางแนวโน้มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP ที่ลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2) รัฐบาลอาจจัดสรรวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้กับบางรายการน้อยกว่าความเป็นจริง และเลือกใช้ช่องทางของเกณฑ์การอนุมัติให้ส่งจ่ายเงินจากเงินคงคลัง กรณีตั้งรายจ่ายตั้งไว้ไม่เพียงพอและจำเป็นต้องใช้จ่ายโดยเร็ว โดยรัฐบาลมีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ 2565 เป็นต้นมา และเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง และ (3) กฎหมายไม่ได้มีการระบุนิยามของคำว่า “รายจ่ายลงทุน” อย่างชัดเจน จึงอาจมีข้อโต้แย้งในทางปฏิบัติถึงเม็ดเงินรายจ่ายลงทุนบางส่วนว่า เข้าข่ายเป็นรายจ่ายลงทุนที่ส่งผลประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว และสมควรที่รัฐบาลจะกักหน้เพื่อดำเนินโครงการดังกล่าวหรือไม่ ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลการเบิกจ่ายในปีงบประมาณ 2567 พบว่า โครงการที่ได้มาซึ่งสินทรัพย์ถาวรที่ประชาชนได้ประโยชน์โดยตรง อาจมีสัดส่วนอยู่ที่เพียงร้อยละ 53.16 ของรายจ่ายลงทุนทั้งหมด

10. นอกจากนี้ เกณฑ์วินัยการคลังของไทยอาจยังขาดกลไกในการส่งเสริมการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากการที่กรอบเขตการคลังเพื่อการพัฒนาที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ ซึ่งมีความอ่อนไหวต่อเศรษฐกิจสูง ส่งผลให้ในช่วงที่เศรษฐกิจชะลอตัว หรือหดตัว (ขยายตัวในระดับสูง) และทำให้ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ลดลง (เพิ่มขึ้น) รัฐบาลจะสามารถกู้เพื่อดูแลเศรษฐกิจได้ลดลง (เพิ่มขึ้น) ตามไปด้วย ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามหลักนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักร นอกจากนี้ ภายใต้ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ในปัจจุบัน เกณฑ์กรอบเขตการคลังเพื่อชดเชยการขาดดุลยังอยู่สูงกว่าเกณฑ์สากลอยู่ที่ร้อยละ 3 ต่อ Potential GDP ดังนั้น หากรัฐบาลมีการกู้เพิ่มเพดานอย่างต่อเนื่อง เกณฑ์กรอบเขตการคลังเพื่อชดเชยการขาดดุลภายใต้บริบทยุคหลัง COVID-19 อาจมีความเข้มงวดไม่เพียงพอต่อการรักษาเสถียรภาพด้านหนี้ในระยะยาวได้

11. ทั้งนี้ หากพิจารณาฐานะการคลังในปีงบประมาณ 2567 – 2568 เกณฑ์วินัยการคลังของไทยได้ส่งสัญญาณเตือนให้รัฐบาลต้องเร่งรัดปรับสมดุลทางการคลังอย่างจริงจัง

โดย (1) ระดับการขาดดุลงบประมาณใน 2 ปีดังกล่าว ได้เพิ่มขึ้นสูงกว่ากรอบเขตการคลังเพื่อชดเชยการขาดดุลสะท้อนถึงความจำเป็นที่รัฐบาลต้องเริ่มใช้การบริหารสินทรัพย์เข้าช่วยเติมเต็มส่วนต่างดังกล่าว ซึ่งการเลือกใช้มาตรการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องถือเป็นปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้ความมั่งคั่งสุทธิ (Net worth) ของรัฐบาลปรับตัวลดลง (2) หากไม่มีการปรับสมดุลทางการคลัง สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในระยะปานกลางอาจปรับตัวเพิ่มขึ้นสูงกว่าเพดานตามกฎหมาย ณ ปัจจุบันที่ร้อยละ 70 ต่อ GDP และเข้าสู่พื้นที่กั้นชนทางการคลังสุดท้ายที่ควรเก็บไว้ก่อนถึงจุดเพดานหนี้สาธารณะที่รัฐบาลอาจสูญเสียศักยภาพในการกักหน้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจได้ และ (3) การจัดสรรรายจ่ายลงทุนเริ่มมีสัญญาณของนัยการใช้ Escape clause ในสถานการณ์ปกติ เนื่องจากพื้นที่ทางการคลังของงบประมาณรายจ่ายเริ่มไม่เพียงพอต่อการจัดสรรรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ทำให้มีสัดส่วนของโครงการลงทุนที่อาจไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่า “เป็นโครงการที่ได้มาซึ่งสินทรัพย์ถาวร” เพิ่มขึ้น

แนวทางในการปฏิรูปและปรับสมดุลทางการคลัง

12. กำหนดแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งเสริมการรักษาวินัยการคลังของรัฐบาล ควบคู่ไปกับชุดเกณฑ์วินัยการคลังที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

1) กำหนดกลไกเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือหน่วยงานอิสระที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาจัดทำประมาณการรายได้ รวมถึงติดตามตรวจสอบการดำเนินการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามแผนที่ตั้งไว้ อาทิ กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายสองขา (Comprehensive budget) เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบทั้งด้านรายรับและรายจ่าย กำหนดให้หน่วยงานอิสระมีส่วนร่วมในการกำหนดสมมติฐานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำประมาณการรายได้ (ตัวอย่างประเทศ)

2) กำหนดกลไกเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสกรณีมีการส่งจ่ายเงินจากเงินคงคลังสำหรับรายจ่ายที่ตั้งไว้ไม่เพียงพอ อาทิ หากมีการส่งจ่ายเงินจากเงินคงคลังในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องชี้แจงต่อรัฐสภาถึงเหตุผลความจำเป็น รวมถึงแนวทางในการป้องกันไม่ให้เกิดการส่งจ่ายเงินจากเงินคงคลังสำหรับรายจ่ายดังกล่าวเกิดขึ้นซ้ำอีก โดยในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในรอบถัดไปจะต้องนำแนวทางดังกล่าวมาใช้ประกอบในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับรายการดังกล่าวด้วย

3) กำหนดกลไกให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดนิยามและขอบเขตที่เหมาะสมของรายจ่ายลงทุนที่จะถูกนับเป็นวงเงินการขาดดุลงบประมาณ โดยคำนึงถึงลักษณะโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศระยะยาว โดยคนรุ่นถัดไปที่จะต้องเป็นผู้รับภาระชำระหนี้จะยังคงได้รับประโยชน์จากการก่อหนี้ดังกล่าว เป็นสำคัญ

4) ผลักดันให้เกิดการวางแผนและจัดสรรรายจ่ายลงทุนรายสาขาให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงปรับปรุงพัฒนากระบวนการวิเคราะห์ความคุ้มค่าโครงการ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงกระบวนการตรวจสอบการดำเนินงานของโครงการลงทุนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5) พิจารณากำหนดเกณฑ์วินัยการคลังเพิ่มเติมเพื่อส่งเสริมให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับความยั่งยืนทางการคลัง อาทิ มาตรการ PAYGO เกณฑ์วินัยห้ามทำรายจ่ายเพิ่มเติมกรณีที่รัฐจัดเก็บรายได้ได้สูงกว่าประมาณการโดยจะต้องนำวงเงินที่เกินไปลดวงเงินการกู้ยืมจากแผนเดิม หรือเก็บไว้เป็นเงินสำรองในเงินคงคลัง

6) ในระยะถัดไปหากสถานการณ์เศรษฐกิจสามารถกลับมาขยายตัวใกล้เคียงหรือเต็มศักยภาพ รัฐบาลควรกำหนดบังคับใช้เกณฑ์กรอบขาดดุลงบกลางที่ร้อยละ 3 ประกอบการจัดทำงบประมาณ และวางแผนการคลังอย่างเคร่งครัดมากขึ้น

7) พัฒนาปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับฐานะและความเสี่ยงทางการคลังให้สมบูรณ์ครบถ้วนยิ่งขึ้น เพื่อให้รัฐใช้ประกอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงและวางแผนการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พร้อมทั้งพิจารณาดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลตามความเหมาะสมเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสทางการคลังต่อไป

13. ปรับลด ควบคุม และเพิ่มประสิทธิภาพรายจ่าย เพื่อลดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายต่อ GDP ในระยะปานกลางลงร้อยละ 0.2 ต่อ GDP จากประมาณการตาม MTFF ดังนี้

1) ควบคุมวงเงินรายจ่ายค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐไม่ให้เพิ่มขึ้นอย่างเคร่งครัด (จากเดิมที่ขยายตัวในระดับต่ำประมาณร้อยละ 1 ต่อปี) ควบคู่ไปกับการเพิ่มคุณภาพและลดปัญหาอุปสรรคของภาครัฐ

2) ควบคุมค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาลข้าราชการให้ขยายตัวต่อปีไม่เกินร้อยละ 3 โดยควรมีการควบคุมตรวจสอบการใช้สิทธิการรักษาในส่วนของ OPD ให้เข้มงวดมากขึ้น

3) ปรับรายจ่ายสวัสดิการประชาชนขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินโครงการสลากสะสมทรัพย์เพื่อเงินออม ยามเกษียณ การทยอยปรับเพิ่มฐานเพดานค่าจ้างเพื่อคำนวณเงินสมทบผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ของกองทุนประกันสังคม รวมถึงการจัดสรรรายจ่ายเพื่อชำระเงินค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม ทั้งหมด

14. เพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลให้อยู่ที่ร้อยละ 14.8 ในระยะสั้น ร้อยละ 15.8 ในระยะปานกลาง และร้อยละ 17.6 ในระยะยาว ผ่านการ

1) เพิ่มความสามารถในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (เป้าหมายระยะยาวเพิ่มขึ้นอีก ร้อยละ 0.7 ต่อ GDP ให้ทัดเทียมกับสากล) ทั้งในมิติการขยายฐาน เพิ่มประสิทธิภาพ รวมถึงปฏิรูปโครงสร้าง ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ผ่านการ (1) ส่งเสริมให้แรงงานเข้ามาอยู่ในระบบมากขึ้น โดยกำหนดให้แรงงาน ที่อยู่ในระบบได้รับสิทธิประโยชน์ที่ดีกว่า หรืออาจได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมสำหรับการเข้ามาอยู่ในระบบ เป็นครั้งแรก (2) บูรณาการฐานข้อมูลที่จะห้อนถึงแหล่งรายได้ต่าง ๆ ให้เชื่อมโยงกันมากขึ้น (3) ส่งเสริม และพัฒนาระบบการยื่นภาษีออนไลน์ (e-filing e-tax invoice) ให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (4) นำเทคโนโลยี AI หรือการวิเคราะห์ Big Data มาใช้ในการวิเคราะห์พฤติกรรมผู้เสียภาษี และ (5) กำหนด มาตรการยกเว้น/ลดหย่อนให้มีเพียงเท่าที่จำเป็น รวมถึงการพิจารณาลดเกณฑ์รายได้พึงประเมินที่ต้องเสีย ภาษีลง เป็นต้น

2) เพิ่มความสามารถในการจัดเก็บภาษี Capital Gain และภาษีฐานทรัพย์สิน (เป้าหมาย ระยะยาวเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.8 ต่อ GDP ให้ทัดเทียมกับสากล) ผ่านการ (1) พัฒนาเชื่อมโยงฐานข้อมูลการซื้อขาย ทรัพย์สินให้สามารถติดตามและคำนวณต้นทุนและกำไรจากการซื้อขายทรัพย์สินได้อย่างถูกต้อง (2) ปฏิรูป โครงสร้างภาษีมรดกให้สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างครอบคลุมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น และ (3) พัฒนาปรับปรุง ราคาประเมินที่ดินให้มีความเป็นปัจจุบันและสะท้อนราคาตลาดที่แท้จริงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ภาษี Capital Gain และภาษีฐานทรัพย์สิน ถือเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยได้ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาดำเนินการอาจจำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อความสามารถในการแข่งขันของตลาด การเงินของไทย รวมถึงปัญหาช่องโหว่ของการโยกย้ายทรัพย์สินไปยังประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำกว่าด้วย

3) เพิ่มความสามารถในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (เป้าหมายระยะปานกลาง จัดเก็บที่อัตรา ร้อยละ 10 ซึ่งจะทำให้รายได้รัฐบาลเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1 ต่อ GDP) ทั้งในการปรับเพิ่มอัตราภาษี รวมถึง การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

4) เร่งรัดพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อเริ่มการจัดเก็บรายได้ด้านสิ่งแวดล้อมที่ อ้างอิงตามปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อาทิ ภาษีคาร์บอน หรือรายได้จากการขายสิทธิการปล่อย คาร์บอน รวมถึงปฏิรูปโครงสร้างภาษีสรรพสามิตรถยนต์ที่สอดคล้องกับโครงสร้างตลาดรถยนต์ที่ใช้เทคโนโลยี คาร์บอนต่ำอย่างแพร่หลายมากขึ้น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนไทย และผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ควบคู่ไปด้วย

5) เพิ่มความสามารถในการสร้างรายได้จากการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของรัฐ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยพิจารณาถึงความคุ้มค่าระหว่างการใช้ประโยชน์เชิงสังคมกับเชิงเศรษฐกิจ อย่างรอบคอบ เป็นต้น

ท้ายนี้ หากรัฐสามารถขับเคลื่อนการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ภาครัฐ การควบคุมรายจ่ายให้เกิดความคุ้มค่า และการจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณได้อย่างสมดุล จะทำให้ระบบการคลังของไทยกลับมาอยู่บนเส้นทางที่ยั่งยืนเพื่อสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

บรรณานุกรม

- Ahlborn, M., & Schweickert, R. (2015). *Public debt and economic growth – Economic systems matter*. Forschungspapiere Research Papers.
- Baldacci, E., McHugh, J., & Petrova, I. (2011). *Measuring fiscal vulnerability and fiscal stress: A proposed set of indicators* (IMF Working Paper WP/11/94). International Monetary Fund.
- Baldacci, E., Petrova, I., Belhocine, N., Dobrescu, G., & Mazraani, S. (2011). *Assessing fiscal stress* (IMF Working Paper WP/11/100). International Monetary Fund.
- Berti, K., Salto, M., & Lequien, M. (2012). *An early-detection index of fiscal stress for EU countries* (European Economy Economic Papers 475). European Commission.
- Butkus, M., & Seputiene, J. (2018). Growth effect of public debt: The role of government effectiveness and trade balance. *Economies*.
- Caner, M., Grennes, T., & Geib, F. K. (2010). *Finding the tipping point – When sovereign debt turns bad* (World Bank Policy Research Working Paper 5391). World Bank.
- Cappellari, L., & Barone, G. (2023). Populist attitudes, fiscal illusion and fiscal preferences. *Public Choice*.
- Cecchetti, S. G., Mohanty, M. S., & Zampolli, F. (2011). *The real effects of debt* (BIS Working Papers No. 352). Bank for International Settlements.
- Cerovic, S., Gerling, K., Hodge, A., & Medas, P. (2018). *Predicting fiscal crises* (IMF Working Paper WP/18/181). International Monetary Fund.
- Checherita, C., & Rother, P. (2010). The impact of high and growing government debt on economic growth: An empirical investigation for the Euro area. *European Central Bank Working Paper Series*, No. 1237.
- Cockfield, A. (2018). How tax havens exacerbate income inequality. *Law & Policy*.
- Cordella, T., Ricci, L. A., & Arranz, M. R. (2005). *Debt overhang or debt irrelevance? Revisiting the debt growth link* (IMF Working Paper WP/05/223). International Monetary Fund.
- Dahlhaus, T., & Lam, A. (2018). *Assessing vulnerabilities in emerging-market economies* (Bank of Canada Staff Discussion Paper 2018-13). Bank of Canada.
- Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Han, X., Lagerborg, A., Lam, W. R., & Medas, P. (2022). *Fiscal rules and fiscal councils: Recent trends and performance during the COVID-19 pandemic*. International Monetary Fund.

- Escolano, J., Jaramillo, L., Mulas-Granados, C., & Terrier, G. (2014). *How much is a lot? Historical evidence on the size of fiscal adjustments* (IMF Working Paper 14/179). International Monetary Fund.
- Eyraud, L., Baum, A., Hodge, A., Jarmuzek, M., Kim, Y., Mbaye, S., & Ture, E. (2018). *How to calibrate fiscal rules: A primer*. International Monetary Fund.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledo, V., & Pattillo, C. (2018). *Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability*. International Monetary Fund.
- Fournier, J. M., & Fall, F. (2015). *Limits to government debt sustainability* (OECD Economics Department Working Papers No. 1229). OECD.
- Gerling, K., Medas, P., Poghosyan, T., Farah-Yacoub, J., & Xu, Y. (2017). *Fiscal crises* (IMF Working Paper WP/17/86). International Monetary Fund.
- Germanwatch. (2021). *Global Climate Risk Index 2021*.
- Ghosh, A. R., Kim, J. I., Mendoza, E. G., Ostry, J. D., & Qureshi, M. S. (2013). Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies. *Economic Journal*, 123, 4–30.
- Guriev, S., & Papaioannou, E. (2020). *The political economy of populism*. Harvard Kennedy School.
- Hernandez de Cos, P., Koester, G. B., Moral-Benito, E., & Nickel, C. (2014). Signalling fiscal stress in the Euro area: A country-specific early warning system. *European Central Bank Working Paper Series*, No. 1712.
- International Monetary Fund. (2013). *Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market-access countries*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2019). *Fiscal monitor: Curbing corruption*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2022a). *Navigating the high-inflation environment*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2022b). *PIMA handbook: Public Investment Management Assessment* (1st ed.). International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2023). *Thailand: Article IV consultation report*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2025). *Assessing Thailand's debt ceiling: Room for recalibration?* (IMF Country Report No. 25/46).
- Mercer, & CFA Institute. (2024, October 15). *Mercer CFA Institute Global Pension Index 2024*. Mercer.

- Minea, A., & Parent, A. (2012). Is high public debt always harmful to economic growth? Reinhart and Rogoff and some complex nonlinearities. *Halshs-00700471*.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *The informal economy in developing countries*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). *Population ageing and government revenue*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Strengthening productivity analysis for policymaking in Thailand*. Paris: OECD Publishing.
- Ostry, J., Ghosh, A. R., Kim, J. I., & Qureshi, M. S. (2010). *Fiscal space* (IMF Staff Position Note SPN/10/11). International Monetary Fund.
- Panizza, U., & Presbitero, A. F. (2012). Public debt and economic growth: Is there a causal effect? *POLIS Working Papers No. 198*.
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. (2010). Growth in a time of debt. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 100(2), 573–578.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., & Weber, A. (2012). *Fiscal rules in response to the crisis – Toward the “next-generation” rules. A new dataset*. International Monetary Fund.
- Summer, S. P., & Berti, K. (2017). *A complementary tool to monitor fiscal stress in European economies* (European Economy Discussion Paper 049). European Commission.
- Tony, M. (2005). Fiscal risk in ASEAN. *Agenda*, 12(3). Australian National University College of Business and Economics.
- Wood Mackenzie. (2025). *Country report: Thailand upstream summary*. Edinburgh: Wood Mackenzie.
- World Bank. (2020, January). *Thailand economic monitor: Productivity for prosperity*. Bangkok: World Bank.
- World Bank. (2021). *Thailand economic monitor – Living with debt*. Bangkok: World Bank.
- World Bank. (2023). *The macroeconomic and fiscal impact of aging in Thailand*. Bangkok: World Bank.
- World Bank. (2024). *Towards a green and resilient Thailand*. Bangkok: World Bank.
- Zidar, O. M. (2019). Tax Cuts for Whom? Heterogeneous Effects of Income Tax Changes on Growth and Employment. *Journal of Political Economy*, 127(3), 1437–1472.

ภาคผนวก 1
ตารางเปรียบเทียบรายละเอียดการบังคับใช้
เกณฑ์วินัยการคลังในต่างประเทศ

	Baseline			Alternative 1			Alternative 2		
centralgovt~t	0.0014684	***		0.0001074			0.000703		
gdebtsq	-1.05E-05	***		-9.66E-06	***		-1.1E-05	***	
Govtquality	0.0080816	***		0.0105847	***		0.008027	***	
gdpconstant	-5.90E-15	***		-6.25E-15	***		-6.5E-15	***	
CAB5	0.0019423	***		0.0010416	***		0.001295	***	
fixedcap5	0.0068346	***		0.0051117	**		0.00578	**	
fixedcap5sq	-0.0000974	**		-0.0000676			-7.7E-05		
fdiinflow5	0.0014007	***		0.0009063	**		0.001287	***	
inflation5	-0.0001463	***		-0.0001429	**		-0.0001		
totaldebt	-0.0001132	***		-0.0001007	**		-0.00011	**	
householddebt	-0.0005756	***		-0.0007309	***		-0.00068	***	
tax5	-1.85E-15	***		-2.55E-15	***		-2.7E-15	***	
govtcon5	3.27E-03	***		0.0032685	**		0.002538	*	
govtcon5sq	-0.0001769	***		-0.0001758	***		-0.00014	***	
pop5	-0.0078991	***		-0.0063917	***		-0.00534	**	
school5	0.0012322	*		0.0002478			0.001272		
dependency5	-0.0003267	**		-0.0008992	***		-0.00071	***	
_cons	-0.0831151	**		-0.0183228			-0.0494		
debt_aged				0.0011524	**		0.000655		
debt_cabsur				0.0002442	***		0.000211	***	
debt_govtqual				0.000026			1.69E-05		

หมายเหตุ: Govtquality (1) ในกรณี Baseline และ Alternative 1 เป็นตัวแปรหุ่น มีค่าเป็น 1 หาก Government Effectiveness Index มีค่าเป็นบวก และ (2) Alternative 2 เป็นค่า Continuous

ภาคผนวก 2

ตารางเปรียบเทียบรายละเอียดการบังคับใช้ เกณฑ์วินัยการคลังในต่างประเทศ

ประเทศ	เกณฑ์	ใช้ Potential GDP	ใช้ฐาน: การคลัง เชิง โครงสร้าง	ยกเว้น รายจ่าย/ รายได้ ดอกเบี้ย	ยกเว้นรายจ่ายที่สำคัญ ของประเทศ
EU	เกณฑ์หนี้ General Government debt ไม่เกินร้อยละ 60 ต่อ GDP	-	-	-	-
	เกณฑ์ขาดดุล ไม่เกินร้อยละ 3 ต่อ GDP	-	-	-	-
	เกณฑ์รายจ่าย Structural real growth ไม่เกิน potential GDP growth	Y ใช้ Production function	Y	Y	-
เยอรมนี (เกณฑ์ เพิ่มเติม จาก EU)	เกณฑ์ขาดดุล (Central government) Structural deficit ไม่เกิน ร้อยละ 0.35 ต่อ GDP	Y ใช้ Production function	Y	-	Y ยกเว้นรายจ่าย ในกองทุนพิเศษ (Special Funds) อาทิ กองทุนพิเศษ ด้านกลาโหม กองทุนเพื่อ การเปลี่ยนแปลง (Climate and Transformation Fund) กองทุนโครงสร้างพื้นฐาน
เนเธอร์แลนด์ (เกณฑ์ เพิ่มเติม จาก EU)	เกณฑ์รายจ่าย ห้ามทำรายจ่ายเพิ่มเติม กรณีมีรายได้พิเศษ โดยต้องนำไปชำระหนี้ หรือ ลดภาษี หรือลดเงินนำส่ง กองทุนประกันสังคมให้กับ ประชาชน	-	-	-	-
	เกณฑ์รายจ่าย Structural real expenditure ceiling เพดานเบ็ดเงินสำหรับวาระ 4 ปี ของแต่ละรัฐบาล ที่ทำให้ ระดับหนี้คงที่ ภายใต้ สมมติฐานเศรษฐกิจขยายตัว ตามศักยภาพ และไม่มีการ เปลี่ยนแปลงของโครงสร้าง รายได้	Y	Y	Y	- Potential GDP และ แนวโน้มประมาณการ รายได้ กำหนด โดยหน่วยงานอิสระ CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis เพื่อให้ กระทรวงการคลังใช้ ประกอบการกำหนด เพดานรายจ่าย

ประเทศ	เกณฑ์	ใช้ Potential GDP	ใช้ฐานะการคลังเชิงโครงสร้าง	ยกเว้นรายจ่าย/รายได้ดอกเบี้ย	ยกเว้นรายจ่ายที่สำคัญของประเทศ
เปรู	เกณฑ์หนี้ Public debt ไม่เกิน 30% ต่อ GDP	-	-	-	-
	เกณฑ์ขาดดุล (Central government) Net primary structural balance ขาดดุลไม่เกิน ร้อยละ 1 ต่อ GDP	Y ใช้ค่าเฉลี่ยอัตรา การขยายตัว 20 ปี (ค่าจริง 15 ปีล่าสุด และประมาณการ 5 ปี ข้างหน้า)	Y	Y	-
	เกณฑ์รายจ่าย Structural real growth ไม่เกิน potential GDP growth	Y ใช้ค่าเฉลี่ยอัตรา การขยายตัว 20 ปี (ค่าจริง 15 ปีล่าสุด และประมาณการ 5 ปี ข้างหน้า)	Y	Y	-
โคลอมเบีย	เกณฑ์หนี้ Central Government Debt ไม่เกินร้อยละ 55 ต่อ GDP	-	-	-	-
	เกณฑ์ขาดดุล (Central government) Net primary structural deficit ขาดดุลไม่เกิน ร้อยละ 1.4 ต่อ GDP (ปัจจุบันระงับการใช้กฎนี้ชั่วคราวโดยอาศัย escape clause)	Y กระทรวงการคลัง และหนี้สาธารณะเป็น ผู้จัดการข้อมูล ภายใต้ การพิจารณา ตรวจสอบโดย คณะกรรมการอิสระ ด้านนโยบายการคลัง (Independent Fiscal Policy Committee)	Y	Y	-
อิสราเอล	เกณฑ์หนี้ เคยกำหนดเพดานที่ร้อยละ 60 ก่อนยกเลิกไปในปี 2014 ปัจจุบันใช้นโยบาย “แนวนอนลดหนี้” ผ่านเป้าหมายขาดดุลโครงสร้าง	-	-	-	-
	เกณฑ์รายจ่าย Expenditure nominal growth = ค่าเฉลี่ย 10 ปี ของ real GDP growth * สัดส่วนหนี้เป้าหมาย (=60%)/ สัดส่วนหนี้ที่แท้จริง	ค่าเฉลี่ย 10 ปี ของ real GDP growth	-	-	ในภาวะสงครามจะไม่นับรายจ่ายความมั่นคง

ประเทศ	เกณฑ์	ใช้ Potential GDP	ใช้ฐานะการคลัง เชิงโครงสร้าง	ยกเว้น รายจ่าย/ รายได้ ดอกเบี้ย	ยกเว้นรายจ่ายที่สำคัญ ของประเทศ
อังกฤษ	เกณฑ์หนี้ สัดส่วน Net public debt ต่อ GDP ต้องมีแนวโน้ม ลดลงใน 5 ปีข้างหน้า	-	-	-	-
	เกณฑ์ขาดดุล สัดส่วน Net public sector borrowing ต้องไม่เกินร้อยละ 3 ต่อ GDP	-	-	-	-
สหรัฐอเมริกา	เกณฑ์หนี้ เพดานวงเงินที่ 41.1 ล้านล้าน ดอลลาร์สหรัฐ (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2568)	-	-	-	ยกเว้นรายจ่ายด้าน ความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศกรณีฉุกเฉิน ภายใต้กลไก Overseas Contingency Operation
	เกณฑ์ขาดดุล PayGO หากมีมาตรการที่ทำ ให้สูญเสียรายได้ หรือเพิ่ม รายจ่าย จะต้องมีการ เพื่อเพิ่มรายได้ด้านอื่นหรือ ลดรายจ่ายเพื่อให้ ดุลการคลังคงที่	-	-	-	-

ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

