

แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2569 - 2572)

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ
ธันวาคม 2567

บทนำ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) กำหนดให้ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (คณะกรรมการฯ) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ โดยมีกรรมการจากสี่หน่วยงานหลักที่ดำเนินนโยบาย ด้านเศรษฐกิจการเงินการคลัง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และมีผู้อำนวยการสำนักงาน เศรษฐกิจการคลังเป็นเลขานุการ มีหน้าที่จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลัก สำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนการบริหารหนี้สาธารณะ โดย พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ได้กำหนดให้ แผนการคลังระยะปานกลางต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งคณะกรรมการฯ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี ทั้งนี้ แผนการคลังระยะปานกลางอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) เป้าหมายและนโยบายการคลัง (2) สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ (3) สถานะและประมาณการ การคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลัง นั้น (4) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล และ (5) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล ซึ่งแผนการคลัง ระยะปานกลางดังกล่าวจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำ กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บ หรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย

ทั้งนี้ แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2569 - 2572) ได้นำประเด็นความเสี่ยง ทางการคลังที่ปรากฏอยู่ในรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2566 มาประกอบในการพิจารณา จัดทำแล้ว โดยเป็นการดำเนินการตามมาตรา 78 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ

บทสรุปผู้บริหาร

ภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ได้คลี่คลายลง และกิจกรรมทางเศรษฐกิจค่อย ๆ ฟื้นตัวขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการสนับสนุนของนโยบายการคลัง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูภาคเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้กลับมาเข้มแข็งในช่วงที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ภายใต้อุปสรรคของประเทศไทยยังคงเผชิญกับความท้าทายหลากหลายด้าน จากการดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะสั้นท่ามกลางสถานการณ์ความเสี่ยงจากความผันผวนในระบบเศรษฐกิจที่ยังอยู่ในเกณฑ์สูง ประกอบกับการดำเนินการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว เพื่อพัฒนาประเทศอย่างรอบด้านภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 - 2570) สำหรับการเปลี่ยนผ่านสู่การขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยนวัตกรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ควบคู่กับการเตรียมความพร้อมในการปรับตัวตามกระแสการเปลี่ยนแปลงที่มีความซับซ้อนมากขึ้นของโลกยุคใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางเทคโนโลยีขั้นสูง การเตรียมความพร้อมรองรับการก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super - Aged Society) การทวีความรุนแรงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ของชาติมหาอำนาจ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจและการผลิตสินค้าภาคอุตสาหกรรม

จากการดำเนินนโยบายการคลังทั้งระยะสั้นและระยะยาวเพื่อรองรับความท้าทายต่าง ๆ ดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล อันจะก่อให้เกิดภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) ในการดำเนินนโยบายเพื่อตอบสนองต่อวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อสร้างความมั่นคงทางการคลังและให้นโยบายการคลังยังคงเป็นเครื่องมือหลักในการสนับสนุนเศรษฐกิจไทยให้เติบโตอย่างยั่งยืนและมีเสถียรภาพ ภาครัฐจำเป็นต้องวางแผนและกำหนดทิศทางของนโยบายการคลังอย่างรอบคอบ ยืดหยุ่น และเหมาะสมเพื่อให้สามารถรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจและสามารถตอบสนองความท้าทายต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในระยะต่อไป

ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายการคลังระยะปานกลาง ภาครัฐจึงมุ่งเน้นการฟื้นฟูสภาพทางการคลังให้กลับสู่สถานะที่แข็งแกร่งและยั่งยืนในอนาคต ภายใต้แนวคิด “Restoring” โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายการคลังที่สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายการเงิน เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ควบคู่กับการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลัง เพื่อเข้าสู่กระบวนการลดระดับการขาดดุลให้กลับสู่ระดับปกติ (Fiscal Consolidation) โดยการเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ทั้งในด้านการเพิ่มรายได้ที่เหมาะสมผ่านการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารการจัดเก็บรายได้ การขยายฐานภาษี ประกอบกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายอย่างคุ้มค่าตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบาง ควบคู่ไปกับการให้ความสำคัญกับการเพิ่มรายจ่ายลงทุนเพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ รวมถึงการพิจารณาลำดับความสำคัญที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ความครอบคลุมทุกแหล่งเงิน และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนการบริหารจัดการหนี้สาธารณะอย่างยั่งยืนในเชิงรุกและการรักษาวินัยในการชำระหนี้ รวมทั้งคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้อย่างต่อเนื่อง เพื่อลดขนาดการขาดดุลและควบคุมการก่อหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเอื้อต่อการเพิ่มพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้านต่าง ๆ ของประเทศ พร้อมทั้งเตรียมความพร้อมในการดำเนินนโยบายเพื่อรองรับสถานการณ์ที่ไม่คาดคิดและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในระยะต่อไปในอนาคต

สำหรับเป้าหมายการคลังของแผนการคลังฉบับนี้ รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และมุ่งเน้นการปรับลดขนาดการขาดดุลให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมในระยะปานกลาง เพื่อฟื้นฟูสภาพทางการคลังให้กลับสู่สถานะที่แข็งแกร่งและยั่งยืนในอนาคต ทั้งนี้ สำหรับเป้าหมายการคลังในระยะยาว รัฐบาลจะมุ่งสู่การดำเนินนโยบายการคลังอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงการรักษาระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ในเกณฑ์ที่สามารถบริหารจัดการได้ ควบคู่กับการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้ภาคการคลังของประเทศเข้าสู่จุดดุลยภาพ (Fiscal Equilibrium) ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาวได้ โดยไม่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์การคลัง รวมถึงเสริมสร้างความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างยืดหยุ่น เหมาะสม และทันการณ์

ประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2568	2569	2570	2571	2572
รายได้รัฐบาลสุทธิ	2,887,000	2,920,600	3,096,400	3,244,100	3,389,700
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	3.2	1.2	6.0	4.8	4.5
งบประมาณรายจ่าย	3,752,700	3,780,600	3,855,000	3,966,000	4,093,000
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	4.2	0.7	2.0	2.9	3.2
ดุลการคลัง	(865,700)	(860,000)	(758,600)	(721,900)	(703,300)
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	(4.5)	(4.3)	(3.6)	(3.3)	(3.1)
หนี้สาธารณะคงค้าง	12,605,834	13,461,963	14,242,312	14,983,098	15,642,927
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	65.6	67.3	68.5	69.2	69.3
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	19,310,000	20,082,400	20,885,700	21,742,000	22,676,900

หมายเหตุ: อัตราการเพิ่มของประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ ปีงบประมาณ 2568 เทียบกับผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ ปีงบประมาณ 2567 ในขณะที่อัตราการเพิ่มของวงเงินงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ 2568 เทียบกับกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ 2567

ที่มา: กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	(1)
บทสรุปผู้บริหาร	(2)
สารบัญ	(4)
สารบัญตาราง	(5)
ส่วนที่ 1 สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ	
1.1 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2568	1
1.2 ประมาณการเศรษฐกิจไทยในปี 2569 - 2572	1
ส่วนที่ 2 สถานะและประมาณการการคลัง	
2.1 รายได้รัฐบาลสุทธิ	3
2.2 งบประมาณรายจ่าย	6
2.3 ฐานะการคลังของรัฐบาล	8
2.4 หนี้สาธารณะ	10
2.5 เงินนอกงบประมาณ	15
2.6 การระดมทุนในรูปแบบอื่นสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ	17
2.7 ภาวะผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล (ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567)	20
ส่วนที่ 3 เป้าหมายและนโยบายการคลัง	
3.1 เป้าหมายการคลัง	23
3.2 นโยบายและมาตรการระยะปานกลาง	24

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	สถานะและประมาณการเศรษฐกิจปีปฏิทิน 2567 - 2572	2
ตารางที่ 2	ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2567	4
ตารางที่ 3	ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2568	5
ตารางที่ 4	ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2569	5
ตารางที่ 5	ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2570 - 2573	6
ตารางที่ 6	โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 - 2568	7
ตารางที่ 7	ประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 - 2573	7
ตารางที่ 8	ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2567	9
ตารางที่ 9	คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2568	10
ตารางที่ 10	หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567	11
ตารางที่ 11	แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลางปีงบประมาณ 2568 - 2572	11
ตารางที่ 12	หนี้สาธารณะคงค้าง สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และงบชำระหนี้ ต้องประมาณรายจ่ายประจำปี	11
ตารางที่ 13	สถานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ประจำปีไตรมาส 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 (ข้อมูลเบื้องต้น)	15
ตารางที่ 14	รายงานแผน - ผลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียน (ทุนปีงบประมาณ) (ไตรมาสที่ 4)	16
ตารางที่ 15	รายงานแผน - ผลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียน (ทุนปีปฏิทิน) (ไตรมาสที่ 3)	16
ตารางที่ 16	ยอดบัญชีเงินฝากกระทรวงการคลัง (ข้อมูลเบื้องต้นจากระบบ New GFMS Thai) เงินฝากคลังคงเหลือ ณ วันที่ 11 ตุลาคม 2567	17
ตารางที่ 17	เงินนอกงบประมาณทั้งสิ้น	17
ตารางที่ 18	แผนการใช้เงินของ TFFIF ในช่วงปีงบประมาณ 2563 - 2571	19
ตารางที่ 19	ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจปี 2568 - 2572	20
ตารางที่ 20	ตารางสรุปภาระผูกพันของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567	22
ตารางที่ 21	ประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง	24

ส่วนที่ 1

สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ

แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2569 - 2572) มีสถานะและประมาณการเศรษฐกิจ ดังนี้

1.1 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2568

เศรษฐกิจในปี 2568 คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ 2.3 - 3.3 (ค่ากลางร้อยละ 2.8) โดยมีปัจจัยสนับสนุนสำคัญจากการเพิ่มขึ้นของแรงสนับสนุนจากการใช้จ่ายภาครัฐ การขยายตัวอย่างต่อเนื่องของอุปสงค์ภาคเอกชนภายในประเทศทั้งการบริโภคและการลงทุน การฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องของภาคการท่องเที่ยว รวมทั้งแนวโน้มการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของการส่งออกสินค้าสอดคล้องกับการขยายตัวของเศรษฐกิจและปริมาณการค้าโลก ขณะที่เศรษฐกิจไทยยังมีข้อจำกัดและปัจจัยเสี่ยงจากแนวโน้มเศรษฐกิจโลกและการค้าโลกที่อาจขยายตัวต่ำกว่าที่คาดการณ์ท่ามกลางความไม่แน่นอนของการดำเนินมาตรการกีดกันทางการค้าและความยืดหยุ่นของความขัดแย้งในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ ประกอบกับภาระหนี้สินภาครัฐเร็วและภาคธุรกิจที่ยังอยู่ในระดับสูง และความเสี่ยงจากความผันผวนของสภาพภูมิอากาศที่อาจส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตรสำหรับอัตราเงินเฟ้อคาดว่าจะอยู่ในช่วงร้อยละ 0.5 - 1.5 และดุลบัญชีเดินสะพัดมีแนวโน้มเกินดุลร้อยละ 2.6 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)

1.2 ประมาณการเศรษฐกิจไทยในปี 2569 - 2572

เศรษฐกิจไทยในปี 2569 คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ 2.3 - 3.3 (ค่ากลางร้อยละ 2.8) โดยมีแรงสนับสนุนจากการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของการส่งออกสินค้าตามแนวโน้มการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและปริมาณการค้าโลก การขยายตัวของอุปโภคบริโภคและการลงทุนภาคเอกชน รวมถึงการฟื้นตัวของภาคการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจไทยยังมีข้อจำกัดและปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญจากการดำเนินมาตรการกีดกันทางการค้าและความยืดหยุ่นของความขัดแย้งเชิงภูมิรัฐศาสตร์ที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกและสร้างความผันผวนของตลาดเงินและตลาดทุน รวมถึงการลดลงของแรงขับเคลื่อนด้านการคลัง สำหรับอัตราเงินเฟ้อในปี 2569 คาดว่าจะอยู่ในช่วงร้อยละ 0.7 - 1.7 และดุลบัญชีเดินสะพัดมีแนวโน้มเกินดุลร้อยละ 2.3 ต่อ GDP

เศรษฐกิจไทยในระยะปานกลางในช่วงปี 2570 - 2572 มีแนวโน้มการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยคาดว่าในปี 2570 และ 2571 จะขยายตัวร้อยละ 2.3 - 3.3 (ค่ากลางร้อยละ 2.8) สอดคล้องกับแนวโน้มการขยายตัวของเศรษฐกิจและปริมาณการค้าโลก รวมทั้งการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของอุปสงค์ภายในประเทศ ขณะที่ในปี 2572 คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะขยายตัวร้อยละ 2.5 - 3.5 (ค่ากลางร้อยละ 3.0) สำหรับอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยในปี 2570 - 2572 คาดว่าจะอยู่ในช่วงร้อยละ 0.7 - 1.7 ร้อยละ 0.8 - 1.8 และช่วงร้อยละ 0.8 - 1.8 ตามลำดับ สำหรับดุลบัญชีเดินสะพัดมีแนวโน้มที่จะยังคงเกินดุลต่อเนื่อง

ตารางที่ 1 สถานะและประมาณการเศรษฐกิจปีปฏิทิน 2567 - 2572

ปีปฏิทิน	2566	2567f	2568f	2569f	2570f	2571f	2572f
GDP (ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)	17,922.0	18,603.1	19,310.0	20,082.4	20,885.7	21,742.0	22,676.9
รายได้ต่อหัว (ดอลลาร์ สรอ. ต่อคนต่อปี)	7,349.9	7,484.5	7,840.6	8,378.3	8,699.6	9,047.8	9,431.0
อัตราการขยายตัวของ GDP (CVM, %)	1.9	2.6	2.8	2.8	2.8	2.8	3.0
ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	7.4	13.0	14.3	13.7	14.0	14.8	16.2
ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP (%)	1.4	2.5	2.6	2.3	2.3	2.3	2.4
เงินเฟ้อ (%)							
ดัชนีราคาผู้บริโภค	1.2	0.5	1.0	1.2	1.2	1.3	1.3
GDP Deflator	1.2	1.2	1.0	1.2	1.2	1.3	1.3
อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อดอลลาร์ สรอ.)	34.8	35.4	35.0	34.0	34.0	34.0	34.0
ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล)	82.0	80.0	80.0	75.0	75.0	75.0	75.0

ที่มา: คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (ณ วันที่ 19 ธันวาคม 2567)

ส่วนที่ 2

สถานะและประมาณการการคลัง

สถานะและประมาณการการคลังประกอบด้วย รายได้รัฐบาลสุทธิ งบประมาณรายจ่าย ฐานะการคลังของรัฐบาล หนี้สาธารณะ เงินนอกงบประมาณ การระดมทุนในรูปแบบอื่นสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ และภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญ ดังนี้

2.1 รายได้รัฐบาลสุทธิ

2.1.1 ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2567

ปีงบประมาณ 2567 (ตุลาคม 2566 - กันยายน 2567) รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิ จำนวน 2,797,473 ล้านบาท ใกล้เคียงกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ และสูงกว่าปีก่อนร้อยละ 4.9 โดยการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจ และการจัดเก็บรายได้ของส่วนราชการอื่นสูงกว่าประมาณการเป็นสำคัญ เนื่องจากการนำส่งรายได้เพิ่มเติมจากกองทุนรวมวายุภักษ์ หนึ่ง และมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งนำส่งรายได้เหลือมาจากปีงบประมาณ 2566 รวมถึงรัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีผลประกอบการดีกว่าที่ประมาณการไว้ ประกอบกับมีการนำส่งเงินเหลือจ่ายจากเงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 และเงินส่วนเกินจากการจำหน่ายพันธบัตรจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล ขณะที่การจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพสามิตต่ำกว่าประมาณการเป็นสำคัญ โดยเฉพาะจากการจัดเก็บภาษีรถยนต์เนื่องจากปริมาณการบริโภครถกระบะและรถอเนกประสงค์ที่มีพื้นฐานและดัดแปลงมาจากรถกระบะ (Pick-Up Passenger Vehicle: PPV) ต่ำกว่าประมาณการ ประกอบกับมาตรการส่งเสริมการใช้ยานยนต์ไฟฟ้าเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมคาร์บอนต่ำ และผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตยานยนต์ไฟฟ้า ส่งผลให้อัตราภาษีเฉลี่ยลดลง รวมถึงภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันจากการปรับลดอัตราภาษีน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซิน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายด้านพลังงานแก่ประชาชนและผู้ประกอบการเป็นการชั่วคราวในช่วงเดือนตุลาคม 2566 - เมษายน 2567 และภาษียาสูบเนื่องจากปริมาณยาสูบที่ชำระภาษีต่ำกว่าประมาณการ

ตารางที่ 2 ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2567 ^{1/}

หน่วย: ล้านบาท

ที่มาของรายได้	2567	เทียบ 2566			เทียบประมาณการ 2567		
		จัดเก็บ 2566	จำนวน	ร้อยละ	ประมาณการ 2567	จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	2,268,196	2,211,557	56,639	2.6	2,276,700	(8,504)	(0.4)
2. กรมสรรพสามิต	523,632	477,132	46,500	9.7	598,000	(74,368)	(12.4)
3. กรมศุลกากร	117,953	126,765	(8,812)	(7.0)	114,200	3,753	3.3
4. รวมรายได้ 3 กรม	2,909,781	2,815,454	94,327	3.4	2,988,900	(79,119)	(2.6)
5. รัฐวิสาหกิจ	219,506	150,392	69,114	46.0	175,000	44,506	25.4
6. หน่วยงานอื่น	201,932	232,693	(30,761)	(13.2)	183,500	18,432	10.0
6.1 ส่วนราชการอื่น	187,478	223,563	(36,085)	(16.1)	172,000	15,478	9.0
6.2 กรมธนารักษ์	14,454	9,130	5,324	58.3	11,500	2,954	25.7
7. รวมรายได้จัดเก็บ	3,331,220	3,198,539	132,680	4.1	3,347,400	(16,181)	(0.5)
8. หัก ^{2/}	397,251	404,017	(6,767)	(1.7)	424,600	(27,349)	(6.4)
9. รวมรายได้สุทธิ	2,933,969	2,794,522	139,447	5.0	2,922,800	11,169	0.4
10. จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ ^{3/}	136,497	127,703	8,793	6.9	125,800	10,697	8.5
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,797,473	2,666,819	130,654	4.9	2,797,000	473	0.0

หมายเหตุ: ^{1/} ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2567 ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน 2567

^{2/} รายการหัก ได้แก่ การคืนภาษีของกรมสรรพากร การถอนคืนอากรของกรมศุลกากร การจัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และการกันเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก

^{3/} พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.1.2 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2568

ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2568 เท่ากับ 2,887,000 ล้านบาท สูงกว่าผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2567 จำนวน 89,527 ล้านบาท หรือร้อยละ 3.2 โดยประมาณการรายได้ของกรมสรรพากรและกรมศุลกากรขยายตัวตามสมมติฐานเศรษฐกิจและฐานการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ 2567 ขณะที่ประมาณการรายได้ของกรมสรรพสามิตสูงกว่าปีก่อน เนื่องจากในปีก่อนมีมาตรการลดอัตราภาษีน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซิน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายด้านพลังงานแก่ประชาชนและผู้ประกอบการเป็นการชั่วคราว

อย่างไรก็ดี ประมาณการรายได้ของรัฐวิสาหกิจและส่วนราชการอื่นต่ำกว่าปีก่อน เนื่องจากในปีก่อนมีการนำส่งรายได้เพิ่มเติมจากกองทุนรวมวายุภักษ์ หนึ่ง และมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งนำส่งรายได้เหลือมาจากปีงบประมาณ 2566 ประกอบกับมีการนำส่งเงินเหลือจ่ายจากเงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 และเงินคงเหลือจากการดำเนินการตามภารกิจคงค้างของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ทำให้ฐานการนำส่งรายได้ในปีก่อนสูงผิดปกติ

ตารางที่ 3 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2568

หน่วย: ล้านบาท

ที่มาของรายได้	ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ 2568	เทียบจัดเก็บ 2567		
		จัดเก็บ 2567 ^{1/}	จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	2,372,500	2,268,196	104,304	4.6
2. กรมสรรพสามิต	609,700	523,632	86,068	16.4
3. กรมศุลกากร	122,200	117,953	4,247	3.6
4. รวมรายได้ 3 กรม	3,104,400	2,909,781	194,619	6.7
5. รัฐวิสาหกิจ	176,500	219,506	(43,006)	(19.6)
6. หน่วยงานอื่น	173,500	201,932	(28,432)	(14.1)
6.1 ส่วนราชการอื่น	162,500	187,478	(24,978)	(13.3)
6.2 กรมธนารักษ์	11,000	14,454	(3,454)	(23.9)
7. รวมรายได้จัดเก็บ	3,454,400	3,331,220	123,180	3.7
8. หัก ^{2/}	431,700	397,251	34,449	8.7
9. รวมรายได้สุทธิ	3,022,700	2,933,969	88,731	3.0
10. จัดสรร VAT ให้ อปท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	135,700	136,497	(797)	(0.6)
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,887,000	2,797,473	89,527	3.2

หมายเหตุ: ^{1/} ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2567 ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน 2567^{2/} รายการหัก ได้แก่ การคืนภาษีของกรมสรรพากร การถอนคืนอากรของกรมศุลกากร การจัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มให้ อบจ. และการกักเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.1.3 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2569

ภายใต้ข้อสมมติฐานเศรษฐกิจใน ส่วนที่ 1 แนวโน้มการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในช่วงที่ผ่านมา และแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล รวมถึงการทบทวนมาตรการยกเว้นภาษีและมาตรการที่ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้ให้มีเท่าที่จำเป็น ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2569 เท่ากับ 2,920,600 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อน 33,600 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.2

ตารางที่ 4 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2569

หน่วย: ล้านบาท

ที่มาของรายได้	ประมาณการ 2569	เทียบประมาณการ 2568		
		ประมาณการ 2568	จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	2,447,100	2,372,500	74,600	3.1
2. กรมสรรพสามิต	578,200	609,700	(31,500)	(5.2)
3. กรมศุลกากร	122,200	122,200	-	-
4. รวมรายได้ 3 กรม	3,147,500	3,104,400	43,100	1.4
5. รัฐวิสาหกิจ	182,600	176,500	6,100	3.5
6. หน่วยงานอื่น	164,800	173,500	(8,700)	(5.0)
6.1 ส่วนราชการอื่น	152,900	162,500	(9,600)	(5.9)
6.2 กรมธนารักษ์	11,900	11,000	900	8.2
7. รวมรายได้จัดเก็บ	3,494,900	3,454,400	40,500	1.2
8. หัก ^{1/}	433,300	431,700	1,600	0.4
9. รวมรายได้สุทธิ	3,061,600	3,022,700	38,900	1.3
10. จัดสรร VAT ให้ อปท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	141,000	135,700	5,300	3.9
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,920,600	2,887,000	33,600	1.2

หมายเหตุ: ^{1/} รายการหัก ได้แก่ การคืนภาษีของกรมสรรพากร การถอนคืนอากรของกรมศุลกากร การจัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มให้ อบจ. และการกักเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.1.4 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2570 - 2573

กำหนดประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2570 - 2573 เป็นสัดส่วนจากประมาณการ GDP เพื่อเป็นเป้าหมายในการจัดเก็บรายได้ในระยะปานกลาง ให้สัดส่วนรายได้ต่อ GDP ททยอยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.5 ในปีงบประมาณ 2569 เป็นร้อยละ 14.9 ในปีงบประมาณ 2573 โดยประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2570 - 2573 เท่ากับ 3,096,400 3,244,100 3,389,700 และ 3,542,700 ล้านบาท ตามลำดับ ขยายตัวร้อยละ 6.0 4.8 4.5 และ 4.5 ตามลำดับ คิดเป็น Revenue Buoyancy 1.0 - 1.5 เท่า

ตารางที่ 5 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2570 - 2573

หน่วย: ล้านบาท

	2570	2571	2572	2573
ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ	3,096,400	3,244,100	3,389,700	3,542,700
อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)	6.0	4.8	4.5	4.5
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	14.8	14.9	14.9	14.9

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.2 งบประมาณรายจ่าย

2.2.1 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน 3,752,700 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จำนวน 150,700 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.2 จำแนกเป็นรายจ่ายประจำจำนวน 2,680,436.6 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จำนวน 115,568.0 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.5 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 71.4 ของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ไม่มีรายการที่ต้องเสนอตั้งงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ตั้งงบประมาณไว้จำนวน 118,361.1 ล้านบาท) รายจ่ายลงทุน จำนวน 932,362.1 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จำนวน 124,681.6 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.4 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 24.8 ของวงเงินงบประมาณ และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ จำนวน 150,100 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จำนวน 31,780 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 26.9 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.0 ของวงเงินงบประมาณ โดยมีประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับ 2,887,000 ล้านบาท

ตารางที่ 6 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 - 2568

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ 2567			ปีงบประมาณ 2568		
	จำนวน	เพิ่ม/ลด จากปี 2566		จำนวน	เพิ่ม/ลด จากปี 2567	
		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
1. วงเงินงบประมาณรายจ่าย	3,602,000.0	417,000.0	13.1	3,752,700.0	150,700.0	4.2
1.1 รายจ่ายประจำ	2,564,868.6	162,328.9	6.8	2,680,436.6	115,568.0	4.5
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	71.2			71.4		
1.2 รายจ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลัง	118,361.1	118,361.1	100.0	-	(118,361.1)	(100.0)
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	3.3			-		
1.3 รายจ่ายลงทุน	807,680.5	118,200.6	17.1	932,362.1	124,681.6	15.4
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	22.4			24.8		
1.4 รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	118,320.0	18,320.0	18.3	150,100.0	31,780.0	26.9
(สัดส่วนต่องบประมาณ)	3.3			4.0		
2. รายได้	2,797,000.0	307,000.0	12.3	2,887,000.0	90,000.0	3.2
3. วงเงินกู้เพื่อการชดเชยการขาดดุล	805,000.0	110,000.0	15.8	865,700.0	60,700.0	7.5
4. กรอบวงเงินกู้สูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	815,056.0	98,056.0	13.7	870,620.0	55,564.0	6.8

หมายเหตุ: 1. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำนวน 122,000 ล้านบาท

2. ปีงบประมาณ 2568 รายจ่ายลงทุน จำนวน 932,362.1 ล้านบาท รวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ที่เป็นรายจ่ายลงทุน กรณีการกู้เพื่อการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 10,198.7 ล้านบาท (จากรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้รวม จำนวน 150,100.0 ล้านบาท)

ที่มา: 1. สำนักงบประมาณ

2. กระทรวงการคลัง

2.2.2 ประมวลการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 - 2573

สมมติฐานในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประกอบด้วย

1) กำหนดการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ อปท. ให้มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

2) สัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ร้อยละ 2.0 - 3.5 ของวงเงินงบประมาณ

3) บริหารจัดการหนี้สาธารณะให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังและเหมาะสมกับกำลังเงินของประเทศ โดยกำหนดการจ่ายคืนต้นเงินกู้มีสัดส่วนร้อยละ 2.5 - 4.0 ของวงเงินงบประมาณ

4) ควบคุมค่าใช้จ่ายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรให้มีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 4.0 โดยใช้มาตรการในการกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณนำเงินรายได้มาสมทบค่าใช้จ่าย

จากสมมติฐานข้างต้น ประมวลการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 - 2573 แสดงได้ในตาราง

ตารางที่ 7 ประมวลการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 - 2573

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2569	2570	2571	2572	2573
งบประมาณรายจ่าย	3,780,600	3,855,000	3,966,000	4,093,000	4,254,000

ที่มา: สำนักงบประมาณ

2.3 ฐานะการคลังของรัฐบาล

2.3.1 ฐานะการคลังของรัฐบาลปีงบประมาณ 2567 (ตุลาคม 2566 - กันยายน 2567)

ฐานะการคลังปีงบประมาณ 2567 (ตุลาคม 2566 - กันยายน 2567) รัฐบาลมีรายได้ นำส่งคลัง จำนวน 2,791,721 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อน จำนวน 126,050 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 4.7) โดยการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจ กรมสรรพากร (ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา) และกรมสรรพสามิต (ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน) ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ ประกอบกับปีที่แล้วมีการลดอัตราภาษีน้ำมันดีเซล 5 บาท/ลิตร ในระหว่างวันที่ 20 กันยายน 2565 - 20 กรกฎาคม 2566 ขณะที่ปีนี้มี การลดอัตราภาษีน้ำมันดีเซล 2.5 บาท/ลิตร ในระหว่างวันที่ 20 กันยายน - 31 ธันวาคม 2566 และ 1 บาท/ลิตร ในระหว่างวันที่ 20 มกราคม - 19 เมษายน 2567 และน้ำมันเบนซิน 1 บาท/ลิตร ในระหว่างวันที่ 7 พฤศจิกายน 2566 - 31 มกราคม 2567 อีกทั้งมีการนำส่งรายได้เพิ่มเติมของกองทุนรวมวายุภักษ์ หนึ่ง และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีการนำส่งปันผลระหว่างกาลปี 2567 เร็วกว่าปีที่แล้ว

อย่างไรก็ดี การนำส่งรายได้ของหน่วยงานอื่นและกรมศุลกากรต่ำกว่าปีก่อน เนื่องจากปีก่อนมีรายได้พิเศษรวม 72,673 ล้านบาท ในขณะที่การเบิกจ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลมีจำนวนทั้งสิ้น 3,542,397 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อน จำนวน 280,004 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 8.6) โดยเป็นรายจ่ายปีปัจจุบัน จำนวน 3,395,967 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 94.3 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน 3,602,000 ล้านบาท) สูงกว่าปีก่อน จำนวน 307,532 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.0 และการเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณปีก่อน จำนวน 146,430 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 92.4 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายปีก่อน จำนวน 158,518 ล้านบาท) ต่ำกว่าปีก่อน จำนวน 27,528 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15.8

จากผลการนำส่งรายได้และการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2567 ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุล จำนวน 607,955 ล้านบาท โดยเป็นการขาดดุลเงินงบประมาณ จำนวน 750,676 ล้านบาท และเงินนอกงบประมาณเกินดุล จำนวน 142,721 ล้านบาท ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลัง จำนวน 118,361 ล้านบาท เงินฝากคลังของภาษีมูลค่าเพิ่มให้ อปท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ งวดที่ 10 - 12 ปีงบประมาณ 2567 สุทธิ จำนวน 36,000 ล้านบาท ทั้งนี้ มีการถอนเงินฝากเงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน สุทธิ จำนวน 11,000 ล้านบาท โดยรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 583,000 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสดหลังกู้ (หลังกู้ชดเชยการขาดดุล) ขาดดุล จำนวน 24,955 ล้านบาท และเงินคงคลัง ณ สิ้นเดือนกันยายน 2567 มีจำนวนทั้งสิ้น 514,101 ล้านบาท (ตารางที่ 8)

ตารางที่ 8 ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2567

หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ		เปรียบเทียบ	
	2567	2566	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้	2,791,721	2,665,671	126,050	4.7
2. รายจ่าย (2.1 + 2.2)	3,542,397	3,262,393	280,004	8.6
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน	3,395,967	3,088,435	307,532	10.0
2.2 รายจ่ายปีก่อน	146,430	173,958	(27,528)	(15.8)
3. ดุลเงินงบประมาณ	(750,676)	(596,722)	(153,954)	(25.8)
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	142,721	(112,885)	255,606	226.4
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(607,955)	(709,607)	101,652	14.3
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	583,000	624,644	(41,644)	(6.7)
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	(24,955)	(84,963)	60,008	70.6
8. เงินคงคลังต้นงวด	539,056	624,019	(84,963)	(13.6)
9. เงินคงคลังปลายงวด	514,101	539,056	(24,955)	(4.6)

ที่มา: กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

2.3.2 คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลปีงบประมาณ 2568

สำหรับปีงบประมาณ 2568 หากการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิเป็นไปตามประมาณการ คาดว่า รัฐบาลจะมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น จำนวน 2,887,000 ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ 2567 จำนวน 95,279 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 3.4) และคาดว่าจะมีการเบิกจ่ายทั้งสิ้น จำนวน 3,775,218 ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ 2567 จำนวน 232,821 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 6.6) ประกอบด้วย รายจ่ายปีปัจจุบัน จำนวน 3,527,538 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 94.0 ของวงเงินงบประมาณ (3,752,700 ล้านบาท) สูงกว่าปีก่อนหน้า ร้อยละ 3.9 และรายจ่ายปีก่อน จำนวน 247,680 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 90.0 ของวงเงินรายจ่ายปีก่อน (275,200 ล้านบาท) สูงกว่าปีก่อน ร้อยละ 69.1 ส่งผลให้ดุลการคลังรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด คาดว่า จะขาดดุล 888,218 ล้านบาท ทั้งนี้ คาดว่ารัฐบาลจะบริหารเงินสดให้สอดคล้องกับความต้องการ โดยการกู้ เพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 1,107,700 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสดหลังกู้ (หลังการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล) เกินดุล จำนวน 219,482 ล้านบาท คาดว่าเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 จะมีจำนวนทั้งสิ้น 733,583 ล้านบาท (ตารางที่ 9)

ตารางที่ 9 คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2568

หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ		เปรียบเทียบ	
	ประมาณการ 2568	2567	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้นำส่งคลัง	2,887,000	2,791,721	95,279	3.4
2. รายจ่าย (2.1 + 2.2)	3,775,218	3,542,397	232,821	6.6
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน	3,527,538	3,395,967	131,571	3.9
2.2 รายจ่ายปีก่อน	247,680	146,430	101,250	69.1
3. ดุลเงินงบประมาณ	(888,218)	(750,676)	(137,542)	18.3
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	0.0	142,721	(142,721)	(100.0)
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(888,218)	(607,955)	(280,263)	46.1
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	1,107,700	583,000	524,700	90.0
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	219,482	(24,955)	244,437	(979.5)
8. เงินคงคลังต้นงวด	514,101	539,056	(24,955)	(4.6)
9. เงินคงคลังปลายงวด	733,583	514,101	219,482	42.7

ที่มา: 1. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ณ เดือนธันวาคม 2567

2. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล ปีงบประมาณ 2568 จำนวน 1,107,700 ล้านบาท แบ่งเป็นกรอบกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลของปีงบประมาณ 2568 จำนวน 865,700 ล้านบาท และกรอบกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลของปีงบประมาณ 2567 จำนวน 242,000 ล้านบาท

2.4 หนี้สาธารณะ

2.4.1 สถานะหนี้สาธารณะปีงบประมาณ 2567

ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567 มีจำนวน 11,627,853.54 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 63.32 ของ GDP โดยเป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 9,706,499.22 ล้านบาท หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund: FIDF) 552,627 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจ 1,066,825.83 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) 189,252.91 ล้านบาท และหนี้หน่วยงานของรัฐ 112,648.58 ล้านบาท (ตารางที่ 10)

หนี้สาธารณะคงค้าง จำนวน 11,627,853.54 ล้านบาท แบ่งออกเป็นหนี้ในประเทศ 11,505,765.81 ล้านบาท หรือร้อยละ 98.95 และหนี้ต่างประเทศ 122,087.73 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.05 ของยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ทั้งนี้ หนี้สาธารณะคงค้างแบ่งตามอายุคงเหลือจะเป็นหนี้ระยะยาว 10,085,808.16 ล้านบาท หรือร้อยละ 86.74 และหนี้ระยะสั้น 1,542,045.38 ล้านบาท หรือร้อยละ 13.26 ของยอดหนี้สาธารณะคงค้าง

ตารางที่ 10 หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567	สัดส่วนต่อ GDP
หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	9,706,499.22	52.86
หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน (FIDF)	552,627.00	3.01
หนี้รัฐวิสาหกิจ	1,066,825.83	5.81
หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	189,252.91	1.03
หนี้หน่วยงานรัฐ	112,648.58	0.61
รวม	11,627,853.54	63.32

หมายเหตุ: 1. รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน หมายถึง รัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ และธุรกิจประกันสินเชื่อ
 2. เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2567 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ประกาศตัวเลข GDP ปี 2566 และปี 2567 ตามปฏิทิน เท่ากับ 17,922.04 และ 18,603.1 พันล้านบาท ตามลำดับ
 3. GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567 (กันยายน 2567) คำนวณดังนี้ GDP ไตรมาส 4 ปี 2566 + GDP ไตรมาส 1 - 3 ปี 2567 เท่ากับ 18,364.58 พันล้านบาท
 ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

2.4.2 แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2569 - 2572)

แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2569 - 2572) มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 772,502 ล้านบาท (โดยไม่เน้นรวมวงเงินการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล)

ตารางที่ 11 แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลางปีงบประมาณ 2568 - 2572

หน่วย: ล้านบาท

	แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง				
	2568	2569	2570	2571	2572
จำนวนเงิน	85,781	161,610	196,322	199,959	128,830

หมายเหตุ: ปรับปรุงจากแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2568 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2567
 ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

จากสมมติฐานทางเศรษฐกิจ รายได้รัฐบาลสุทธิ งบประมาณรายจ่าย พร้อมทั้งแผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง ส่งผลให้หนี้สาธารณะคงค้างในปีงบประมาณ 2567 - 2572 แสดงได้ในตารางที่ 12

ตารางที่ 12 หนี้สาธารณะคงค้าง สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP และงบชำระหนี้ต้องบประมาณรายจ่ายประจำปี

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2567	2568	2569	2570	2571	2572
หนี้สาธารณะคงค้าง	11,627,854	12,605,834	13,461,963	14,242,312	14,983,098	15,642,927
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	63.32	65.56	67.34	68.52	69.25	69.32
งบชำระหนี้ต้องบประมาณรายจ่ายประจำปี	9.61	10.93	12.86	13.69	14.56	15.23
• ต้นเงินกู้/งบประมาณรายจ่ายประจำปี	3.28	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00
• ดอกเบี้ย/งบประมาณรายจ่ายประจำปี	6.33	6.93	8.86	9.69	10.56	11.23

หมายเหตุ: ปรับปรุงจากแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2568 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2567 เพื่อใช้ในการประมาณการ ซึ่งประกอบด้วยการกู้เงินของรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ
 ที่มา: กระทรวงการคลัง และสำนักงานประมาณ

2.4.3 แนวทางการบริหารหนี้สาธารณะ

แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2569 - 2572) กำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องควบคู่กับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการปรับโครงสร้างหนี้เพื่อแก้ปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 รวมถึงการกู้เงินในกรณีที่ย้ายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปี 2563 - 2564 ส่งผลให้รัฐบาลมีความจำเป็นในการระดมทุนเพิ่มขึ้น โดยความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2568 - 2572) มีวงเงินรวมทั้งสิ้น 4,827,002 ล้านบาท ประกอบด้วยการกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ (772,502 ล้านบาท) การกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (3,909,500 ล้านบาท) และวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ 2567 ที่มีการขยายเวลาจ่ายเงินออกไปภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณสำหรับการเบิกจ่ายกันหล่อมปี (145,000 ล้านบาท) ทั้งนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) มีภารกิจที่สำคัญในการกู้เงินให้ครบตามความต้องการในแต่ละปีเพื่อตอบสนองนโยบายการคลังดังกล่าว และกำกับติดตามให้หนี้สาธารณะมีความยั่งยืนภายใต้ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ซึ่งได้กำหนดกรอบเพดานสัดส่วนตัวชี้วัดทางการคลังในการบริหารหนี้สาธารณะไว้ 5 ด้าน โดยสถานะ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2567 ยังอยู่ภายใต้เพดานที่กำหนด ยกเว้นสัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณที่เกินกว่ากรอบเล็กน้อย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 63.32 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 70 เพื่อควบคุมให้การก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับระดับรายได้ของประเทศในแต่ละช่วงเวลา

2) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ อยู่ที่ร้อยละ 35.14 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 35 เพื่อควบคุมให้ภาระหนี้ของรัฐบาลและหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระทั้งในส่วนของภาระดอกเบี้ยจ่ายและเงินต้นที่ครบกำหนดสอดคล้องกับประมาณการรายได้ของรัฐบาล ทั้งนี้ เหตุผลที่สัดส่วนนี้เกินกว่ากรอบเนื่องจากรัฐบาลยังคงต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล และต้องปรับโครงสร้างหนี้ของการกู้เงินในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 อย่างต่อเนื่อง ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้เครื่องมือระยะสั้นในสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้นตามสภาพคล่องตลาดในช่วงที่ระดมทุน เป็นผลให้หนี้กระจุกตัวและทยอยครบกำหนดเป็นจำนวนมาก โดยกระทรวงการคลังมีแผนการปรับโครงสร้างหนี้อย่างต่อเนื่อง โดยการทำธุรกรรมการแลกเปลี่ยนพันธบัตร (Bond Switching) เพื่อยืดอายุหนี้ที่จะครบกำหนด รวมทั้งธุรกรรมการปรับโครงสร้างหนี้ล่วงหน้า (Prefunding) และการชำระหนี้ก่อนครบกำหนด (Prepayment) เพื่อลดภาระที่จะต้องกู้เงินในปริมาณมากในคราวเดียว โดยคำนึงถึงต้นทุนและความเสี่ยง รวมทั้งสภาพคล่องของตลาดในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้น ระยะเวลาในการทำให้สัดส่วนดังกล่าวอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนด จึงขึ้นอยู่กับสถานะตลาดในประเทศ และปัจจัยสำคัญอื่น ๆ ที่มีผลต่อสัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ ได้แก่ การได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ที่เหมาะสม ภาระหนี้รัฐบาลและหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระ (Redemption Profile) ซึ่งเป็นผลมาจากการกู้เงินและการปรับโครงสร้างหนี้ในอดีต การก่อหนี้ใหม่ในแต่ละปี ทั้งเพื่อการชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามแผนการคลังระยะปานกลาง ซึ่งปัจจัยความสำเร็จขึ้นกับความคืบหน้าในการปรับลดขนาดการขาดดุลให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในระยะปานกลาง อันเป็นผลจากการสร้างความเข้มแข็งด้านการคลังในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การทบทวนและยกเลิกมาตรการลดและยกเว้นภาษีให้มีเพียงเท่าที่จำเป็น รวมถึงการปฏิรูปโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ การพิจารณาจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของการใช้จ่ายภาครัฐจากทุกแหล่งเงินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และการก่อหนี้ใหม่ของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐตามแผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง ซึ่งปัจจัยความสำเร็จขึ้นกับการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของโครงการของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐและความคืบหน้าในการดำเนินโครงการดังกล่าว ทั้งนี้ การก่อหนี้ใหม่ดังกล่าวข้างต้นควรมุ่งเน้นการสนับสนุนให้เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ ควบคู่กับการคำนึงถึงระดับความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นในปัจจุบันด้วย

3) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด อยู่ที่ร้อยละ 1.05 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 10 เพื่อควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศที่ถือเป็นหนี้สาธารณะไม่ให้ออกไปจนอาจได้รับผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

4) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการของประเทศ อยู่ที่ร้อยละ 0.05 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 5 เพื่อควบคุมการชำระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศให้สอดคล้องกับความสามารถในการหารายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการที่เป็นเงินตราต่างประเทศ

5) สัดส่วนงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระการชำระหนี้ อยู่ที่ร้อยละ 3.28 โดยกำหนดกรอบวินัยในการชำระคืนต้นเงินกู้ของหนี้ที่รัฐบาลรับภาระ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.5 แต่ไม่เกินร้อยละ 4 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อไม่ให้เป็นภาระการชำระหนี้ที่ควรจะต้องชำระในแต่ละปีงบประมาณออกไปในอนาคต

ในขณะเดียวกันกระทรวงการคลังได้กำกับและติดตามต้นทุนการกู้เงินอันได้แก่ ภาระดอกเบี้ยจ่ายของหนี้รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระซึ่งเป็นภาระต่องบประมาณในส่วนงบรายจ่ายประจำไม่ให้ออกไปจนเป็นอุปสรรคต่อการจัดสรรงบประมาณในหมวดอื่น ๆ เช่น งบลงทุนของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ สบн. ได้กำหนดเกณฑ์ภายในโดยกำหนดให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยจ่ายของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณไม่เกินร้อยละ 10 ซึ่งอ้างอิงจากเกณฑ์ของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ ที่เทียบเท่าระดับ A- (Upper Medium Investment Grade) โดยสถานะ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2567 อยู่ที่ร้อยละ 9.59 ซึ่งยังอยู่ภายใต้เกณฑ์ภายในที่กำหนด

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังโดย สบн. ได้จัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง (Medium Term Debt Management Strategy: MTDS)¹ เพื่อใช้ในการกำหนดแนวทางการกู้เงินผ่านการกำหนดสัดส่วนหนี้เป้าหมายในระยะปานกลาง (Target Debt Composition) ที่คำนึงถึงต้นทุนและความเสี่ยง (Cost-Risk Tradeoff) โดยคำนึงวัตถุประสงค์ในการบริหารหนี้ 3 ประการ ได้แก่ การกู้เงินได้ครบตามความต้องการกู้เงิน การกู้เงินให้มีความเสี่ยงต่ำภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสม และการพัฒนาตลาดตราสารหนี้และครอบคลุมความเสี่ยง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านอัตราแลกเปลี่ยน ด้านอัตราดอกเบี้ย และด้านการปรับโครงสร้างหนี้ ทั้งนี้ การกู้เงินที่เน้นความเสี่ยงต่ำในอดีตทั้งการกู้เงินในประเทศเป็นหลักผ่านการออกพันธบัตรรัฐบาลและการทยอยปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนของเงินกู้ต่างประเทศ ส่งผลให้ Portfolio หนี้รัฐบาลมีภูมิคุ้มกันสามารถรองรับปัจจัยต่าง ๆ และการกู้เงินที่ไม่คาดคิดในอนาคตได้

ที่ผ่านมากระทรวงการคลังเผชิญความท้าทายในการดำเนินนโยบายการคลังในสภาวะวิกฤติและปัจจัยที่ไม่คาดคิดจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลให้ความต้องการกู้เงินสูงกว่าในสภาวะปกติเป็นเท่าตัวตั้งแต่ช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เป็นต้นมา สบн. จึงได้ดำเนินกลยุทธ์การระดมทุนโดยการกระจายเครื่องมือการกู้เงินเพื่อให้สามารถระดมทุนได้ครบตามความต้องการกู้เงิน รวมถึงคำนึงถึงความต้องการของนักลงทุนและผลกระทบต่อตลาดการเงินในประเทศผ่านตลาดตราสารหนี้ในประเทศซึ่งเป็นหนึ่งในเสาหลักในการระดมทุน โดยไม่ให้การกู้เงินของรัฐบาลส่งผลให้อัตราผลตอบแทนในตลาดตราสารหนี้สูงเกินไปจนเป็นอุปสรรคต่อการระดมทุนของภาคเอกชน ผ่านการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับธนาคาร

¹ MTDS เป็นแนวปฏิบัติสากลที่ธนาคารโลก (World Bank) แนะนำให้ Debt Management Office ในแต่ละประเทศจัดทำเพื่อใช้ในการกำหนดแนวทางการกู้เงิน ทั้งนี้ สบн. ได้จัดทำ MTDS ครั้งแรกในปีงบประมาณ 2560 ได้แก่ กลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลางปีงบประมาณ 2561 - 2565 โดยมีการทบทวน MTDS ทุกปีเพื่อประเมินว่ากลยุทธ์การกู้เงินสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพตลาดการเงินและปัจจัยเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การจัดทำและการทบทวน MTDS ได้ผ่านความเห็นชอบโดยคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

แห่งประเทศไทยและการปรับอุปทานของพันธบัตรรัฐบาล รวมทั้งการเพิ่มเครื่องมือการกู้เงินใหม่ เช่น การออกพันธบัตรเพื่อความยั่งยืน (Sustainability Bond) เป็นต้น ทั้งนี้ การใช้เครื่องมือการกู้เงินระยะสั้นที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้ Portfolio หนี้รัฐบาลมีความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้เพิ่มขึ้นแต่ยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ นอกจากนี้ สบн. ยังเผชิญความท้าทายในการบริหารจัดการงบชำระหนี้ของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งงบชำระดอกเบี้ย อันเป็นผลส่วนหนึ่งจากความผันผวนสูงของอัตราดอกเบี้ยโลก ทำให้ในช่วง 3 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (2565 - 2567) สบн. จำเป็นต้องเบิกจ่ายงบชำระดอกเบี้ยเพิ่มเติมจากเงินคงคลังเป็นจำนวน 1,818.62 และ 8,898 และ 39,719 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งแม้ว่ายังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ แต่หากได้รับจัดสรรงบประมาณอย่างพอเพียงหรือมีแนวทางจัดสรรงบชำระดอกเบี้ยเพิ่มเติมเพื่อรองรับความผันผวนของอัตราดอกเบี้ยโลกจะช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพทางการคลังได้อย่างยั่งยืน

สำหรับในปีงบประมาณ 2567 สบн. ได้ทบทวนกรอบ MTDS และจัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลางสำหรับปีงบประมาณ 2568 - 2572 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ในการประชุมครั้งที่ 3/2567 ในวันที่ 18 กันยายน 2567 ได้แก่ การคงกลยุทธ์การกู้เงินและคงกรอบ MTDS โดยเน้นกระจายเครื่องมือการกู้เงิน (Instrument Diversification) เพื่อรองรับความผันผวนและผลกระทบต่อ Yield ในประเทศในอนาคต พร้อมกับยืดอายุเครื่องมือในการระดมทุน (Lengthening Duration) และการทยอยปรับโครงสร้างหนี้เพื่อลดความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ของหนี้รัฐบาล รวมถึงการติดตามความเสี่ยงและสถานะตลาดการเงินอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ ที่ประชุมมีข้อสังเกตถึงปัจจัยนอกเหนืออำนาจควบคุมของ สบн. ที่ส่งผลโดยตรงต่อความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลและระดับความน่าเชื่อถือของประเทศ จึงเห็นควรผลักดันให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระต้นเงินกู้เฉพาะของหนี้รัฐบาลเพิ่มขึ้น โดยอย่างน้อยควรไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการรองรับภาระหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นในปัจจุบัน และช่วยบรรเทาผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต รวมทั้งช่วยยกระดับความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลอันจะช่วยสนับสนุนให้อันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ (Sovereign Credit Rating) ดียิ่งขึ้น และเร่งดำเนินการขยายฐานภาษี และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้น ทั้งนี้ หากสามารถผลักดันตามข้อสังเกตได้ การบริหารหนี้สาธารณะจะมีความเข้มแข็งสามารถรองรับกับสถานการณ์ตลาดการเงินโลกที่มีความผันผวนสูง โดยยังคงสามารถรักษาระดับความน่าเชื่อถือของประเทศ และช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพทางการคลังได้อย่างยั่งยืน

2.5 เงินนอกงบประมาณ

2.5.1 ทุณหมนเวียน

ทุณหมนเวียน หมายถึง ทุณหที่ตั่งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งปัจจุบันมีทุณหมนเวียนจำนวนทั้งสิ้น 113 ทุณห จัดแบ่งตามวัตถุประสงค์การตั่งและภารกิจได้ 5 ประเภท คือ (1) เพื่อกิจการกัฎยิม (2) เพื่อกิจการจำหน่ายและการผลิต (3) เพื่อกิจการบริการ (4) เพื่อกิจการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม และ (5) เพื่อกิจการสนับสนุนส่งเสริม โดยมีรายละเอียดในภาพรวม ดังนี้

ตารางที่ 13 สถานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุณหมนเวียน ประจำปีไตรมาส 4
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 (ข้อมูลเบื้องต้น)

หน่วย: ล้านบาท

	จำนวนเงิน	สัดส่วน (%)
สินทรัพย์	5,411,078.10	100.00
หนี้สิน	2,268,364.48	41.92
ทุณห	3,142,713.62	58.08
รายได้	757,226.47	100.00
ค่าใช้จ่าย	611,351.09	80.74
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่าย	145,875.38	19.26

สินทรัพย์ที่มีลักษณะสภาพคล่องและเงินทุณห ประกอบด้วย

หน่วย: ล้านบาท

	จำนวนเงิน	สัดส่วน (%)
เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด	423,593.63	8.93
เงินลงทุนระยะสั้น	919,721.18	19.38
เงินลงทุนระยะยาว	3,401,638.73	71.69
รวม	4,744,953.53	100.00

สินทรัพย์ ประกอบด้วย

หน่วย: ล้านบาท

	จำนวนเงิน	สัดส่วน (%)
สินทรัพย์ทุณหมนเวียน		
สินทรัพย์ที่มีลักษณะสภาพคล่องและเงินลงทุน	4,744,953.53	87.69
สินทรัพย์อื่นที่นอกเหนือจากสภาพคล่องและเงินลงทุน	666,124.58	12.31
รวม	5,411,078.11	100.00

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 14 รายงานแผน - ผลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียน
(ทุนปีงบประมาณ) (ไตรมาสที่ 4)

หน่วย: ล้านบาท

	แผนประจำปี	ผลเบิกจ่าย	ร้อยละ (%)
งบประจำ (บุคลากร ดำเนินงาน รายจ่ายส่วนกลาง และงบรายจ่ายอื่น)	687,073.16	650,941.02	94.74
งบลงทุน	15,677.06	10,635.75	67.84
เงินลงทุน	2,812.96	1,354.51	48.15
รวม	705,563.18	662,931.28	93.96

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 15 รายงานแผน - ผลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียน
(ทุนปีปฏิทิน) (ไตรมาสที่ 3)

หน่วย: ล้านบาท

	แผนประจำปี	ผลเบิกจ่าย	ร้อยละ (%)
งบประจำ (บุคลากร ดำเนินงาน รายจ่ายส่วนกลาง และงบรายจ่ายอื่น)	245,590.12	156,365.02	63.67
งบลงทุน	89.70	49.60	55.29
เงินลงทุน	405,407.97	311,479.17	76.83
รวม	651,087.79	467,893.79	71.86

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

2.5.2 เงินฝากกระทรวงการคลัง

เงินฝากกระทรวงการคลัง หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้และจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝาก ประกอบด้วย เงินฝากคลังของส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐ จำนวน 17 ประเภท คือ (1) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (2) เงินอุดหนุน/เงินบริจาค (3) เงินบำรุง/เงินรายรับสถานศึกษา (4) เงินบำรุงโรงพยาบาล/เงินรายรับสถานพยาบาล (5) เงินฝากบูรณะทรัพย์สิน (6) เงินฝากค่าใช้จ่ายเก็บภาษีท้องถิ่น (7) เงินรายได้จากการดำเนินงาน (8) เงินประกันสัญญา/เงินมัดจำ (9) เงินดอกเบี้ยยกลางศาล/ค่าธรรมเนียมศาล/ค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี (10) เงินกู้ (11) เงินท้องถิ่น (12) เงินฝากผลพลอยได้ (13) เงินเพื่อประโยชน์การศึกษา (14) เงินสินบนรางวัล (15) เงินฝากต่าง ๆ (16) เงินรับฝากเพื่อรอจัดสรร/รอถอนคืน และ (17) เงินฝากวัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่ไม่เข้าประเภทที่จัดไว้

ตารางที่ 16 ยอดบัญชีเงินฝากกระทรวงการคลัง (ข้อมูลเบื้องต้นจากระบบ New GFMS Thai)
เงินฝากคลังคงเหลือ ณ วันที่ 11 ตุลาคม 2567

หน่วย: ล้านบาท

	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
ส่วนกลาง	214,205.49	73.74
ส่วนภูมิภาค	76,263.61	26.26
รวม	290,469.10	100.00

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

2.5.3 รวมเงินนอกงบประมาณทั้งสิ้น

ตารางที่ 17 เงินนอกงบประมาณทั้งสิ้น

หน่วย: ล้านบาท

	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
สินทรัพย์ (ทุนหมุนเวียน)	5,411,078.11	94.91
เงินฝากกระทรวงการคลัง (หน่วยงานของรัฐ)	290,469.10	5.09
รวม	5,701,547.21	100.00

หมายเหตุ: 1. ทุนหมุนเวียน เรียกข้อมูลจากระบบบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณ (ระบบ NBMS) ณ วันที่ 11 ตุลาคม 2567

2. เงินฝากกระทรวงการคลัง เรียกข้อมูลจากระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ใหม่ (New GFMS Thai) ณ วันที่ 10 ตุลาคม 2567

3. ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่ยังไม่ผ่านการตรวจสอบและรับรองจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

2.6 การระดมทุนในรูปแบบอื่นสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

2.6.1 การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP)

PPP ถือเป็นเครื่องมือสำคัญของภาครัฐในปัจจุบัน ซึ่งช่วยให้รัฐสามารถพัฒนาโครงการลงทุนต่าง ๆ ได้รวดเร็วและมีคุณภาพ โดยเป็นแหล่งเงินทุนทางเลือกในการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ช่วยลดภาระงบประมาณและภาระการคลังในระยะยาวของรัฐ และทำให้รัฐสามารถนำเงินงบประมาณไปพัฒนาโครงการอื่น ๆ หรือให้บริการประชาชนในส่วนอื่น ๆ ที่จำเป็นเพิ่มเติมได้มากขึ้น เช่น โครงการด้านการศึกษาหรือสาธารณสุข เป็นต้น โดยการพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในรูปแบบ PPP จะเป็นการแบ่งรับภาระหน้าที่และความเสี่ยงในการดำเนินโครงการระหว่างรัฐและเอกชน ตลอดอายุของโครงการ โดยให้เอกชนมาร่วมดำเนินการและแบ่งรับหน้าที่และความเสี่ยงในส่วนที่สามารถทำได้ดีกว่าหรือต้นทุนต่ำกว่ารัฐ เช่น ความเสี่ยงด้านรายได้ ความเสี่ยงด้านการก่อสร้างล่าช้า เป็นต้น และรัฐจะเป็นผู้รับความเสี่ยงในส่วนที่รัฐสามารถจัดการได้ดีกว่าในบางเรื่อง เช่น ความเสี่ยงด้านการจัดหาที่ดิน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการความเสี่ยงของโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ความรู้ความเชี่ยวชาญ รวมถึงนวัตกรรมต่าง ๆ ของภาคเอกชนจะช่วยลดต้นทุน เพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินโครงการ ตลอดจนช่วยให้การพัฒนาโครงการมีความรวดเร็ว และสามารถเปิดให้บริการได้ตามแผนงานที่วางไว้

ทั้งนี้ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ในหมุดหมายที่ 5 ได้มีการมุ่งเน้นให้ไทยเป็นประตูการค้าการลงทุนและยุทธศาสตร์ทางโลจิสติกส์ที่สำคัญของภูมิภาค โดยไทยต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยสนับสนุนเพื่อเป็นประตูการค้าการลงทุนและฐานเศรษฐกิจสำคัญของภูมิภาค (กลยุทธ์ที่ 2) รวมทั้งต้องสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มมากขึ้น โดยการดำเนินการจะต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการประเมินประสิทธิภาพและความสำเร็จ

ที่ชัดเจน รวมถึงเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการด้านการค้า การลงทุน และภาคบริการขนส่งมีบทบาทในการให้บริการมากขึ้น

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ ปี 2562) ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน (แผนร่วมลงทุนฯ) ที่สอดคล้องกับนโยบายและทิศทางที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้น และกำหนดให้การดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ ปี 2562 ต้องเป็นไปเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนตามมาตรา 6 ซึ่งรวมถึงในเรื่องความสอดคล้องกับแผนร่วมลงทุนฯ และการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐด้วย ทั้งนี้ แผนร่วมลงทุนฯ จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีกรอบแนวนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ รวมทั้งสร้างความสนใจและดึงดูดให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุนภายใต้แผนดังกล่าว เพื่อลดข้อจำกัดการลงทุนจากเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกู้จากภาครัฐ ตลอดจนสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนจากความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรมของเอกชนในการให้บริการสาธารณะ

ทั้งนี้ แผนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2563 - 2570 (ฉบับเดือนกันยายน 2567) มีรายการโครงการร่วมลงทุนรวมจำนวน 138 โครงการ ประมาณการมูลค่าลงทุนรวม 917,677 ล้านบาท โดยประกอบด้วย (1) โครงการในกลุ่มที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน (High Priority PPP Project) จำนวน 22 โครงการ ประมาณการมูลค่าลงทุนรวม 421,762 ล้านบาท (2) โครงการกลุ่มทั่วไป (Normal PPP Project) จำนวน 28 โครงการ ประมาณการมูลค่าลงทุนรวม 215,434 ล้านบาท และ (3) โครงการกลุ่มที่อยู่ระหว่างการศึกษาคความเหมาะสมในการร่วมลงทุน (PPP Initiative) จำนวน 88 โครงการ ประมาณการมูลค่าลงทุนรวม 280,481 ล้านบาท ซึ่งในมูลค่าเงินลงทุนรวมตามแผนร่วมลงทุนฯ ข้างต้น เป็นประมาณการมูลค่าเงินลงทุนของเอกชนรวมจำนวน 487,124 ล้านบาท² โดยสำหรับแนวทางการติดตามผลการดำเนินการตามแผนร่วมลงทุนฯ กำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดรายงานสรุปผลการดำเนินการ ความคืบหน้าและปัญหาของรายการโครงการตามแผนร่วมลงทุนฯ ต่อคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ปีละ 2 ครั้ง เพื่อใช้ในการกำกับติดตามการดำเนินโครงการร่วมลงทุนต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนงานต่อไป

2.6.2 กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF)

TFFIF เป็นกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานกลางของภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2559 โดยมีหลักการในการจัดตั้ง TFFIF ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2558 ดังนี้

- 1) เพื่อสนับสนุนการลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศในระยะยาว
- 2) เพื่อจัดหาแหล่งเงินทุนใหม่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ
- 3) เพื่อลดภาระทางการคลังของภาครัฐในการระดมทุนเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ
- 4) เพื่อเป็นช่องทางให้นักลงทุนและผู้มีเงินออมสามารถลงทุนในทรัพย์สินของภาครัฐที่มีคุณภาพ
- 5) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาตลาดทุนของประเทศ โดยเป็นการเพิ่มผลิตภัณฑ์ทางเลือกในการลงทุนผ่านตลาดทุน

² ประมาณการมูลค่าเงินลงทุนของภาคเอกชนบางโครงการในกลุ่ม PPP Initiative หน่วยงานเจ้าของโครงการยังไม่สามารถระดมมูลค่าเงินลงทุนของภาคเอกชนได้อย่างชัดเจน เนื่องจากอยู่ระหว่างขั้นตอนการศึกษาโครงการ

อนึ่ง ปัจจัยที่จะทำให้การระดมทุนผ่าน TFFIF ประสบความสำเร็จจะต้องอาศัย 2 ปัจจัยควบคู่กัน ได้แก่

- 1) หน่วยงานภาครัฐมีโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่จะพัฒนาที่ชัดเจน และมีความพร้อมในการลงทุนทันที
- 2) หน่วยงานภาครัฐมีโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิม (Brownfield) และมีกระแสรายได้ที่มั่นคงอย่างต่อเนื่อง

TFFIF จัดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2561 และได้มีการเสนอขายหน่วยลงทุนต่อนักลงทุนทั่วไปครั้งแรก (Initial Public Offering: IPO) โดยมีมูลค่าการเสนอขายจำนวน 44,700 ล้านบาท จากการลงทุนในรายได้ค่าผ่านทางจากโครงการทางพิเศษฉลองรัชและโครงการทางพิเศษบูรพาวิถีของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ผ่านสัญญา Revenue Transfer Agreement (RTA) ในสัดส่วนร้อยละ 45 ของรายได้ เป็นระยะเวลา 30 ปี ซึ่ง กทพ. จะนำเงินจากการระดมทุนดังกล่าวไปพัฒนาโครงการทางพิเศษพระราม 3 - ดาวคะนอง - วงแหวนรอบนอกด้านตะวันตก (โครงการทางพิเศษพระราม 3) และโครงการทางด่วนขั้นที่ 3 สายเหนือตอน N2 และ E - W Corridor ด้านตะวันออก (โครงการทางด่วนขั้นที่ 3 สายเหนือ ตอน N2) ซึ่ง ณ วันที่ 27 พฤศจิกายน 2567 TFFIF มีมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ 61,178 ล้านบาท โดย TFFIF จะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญเพื่อระดมทุนมาพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ทั้งนี้ กทพ. ได้รับเงินจากการระดมทุนผ่าน TFFIF จำนวน 44,811 ล้านบาท ซึ่ง กทพ. นำเงินที่ได้จากการระดมทุนไปพัฒนาในโครงการทางพิเศษพระราม 3 และโครงการทางด่วนขั้นที่ 3 สายเหนือ ตอน N2 ทั้งนี้ แผนการใช้จ่ายเงิน TFFIF มีการเปลี่ยนแปลงโครงการจากโครงการทางด่วนขั้นที่ 3 สายเหนือ ตอน N2 เป็นโครงการทางพิเศษฉลองรัชส่วนต่อขยาย (ช่วงจตุโชติ - ถนนลำลูกกา) (โครงการทางพิเศษฉลองรัชส่วนต่อขยายฯ) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 โดยมีรายละเอียดแผนการใช้จ่ายเงินค่าก่อสร้างสำหรับโครงการดังกล่าว ตั้งแต่ปี 2563 - 2571 ดังนี้

ตารางที่ 18 แผนการใช้จ่ายเงินของ TFFIF ในช่วงปีงบประมาณ 2563 - 2571

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2563-2566	2567	2568	2569	2570	2571	รวม
โครงการทางพิเศษพระราม 3	17,454.40	6,343.40	4,867.98	1,771.22	-	-	30,437.00
โครงการทางพิเศษฉลองรัช ส่วนต่อขยายฯ	-	-	1,707.20	2,807.51	7,924.02	7,894.50	20,333.23
รวมค่าก่อสร้าง	17,454.40	6,343.40	6,575.18	4,578.73	7,924.02	7,894.50	50,770.23

ที่มา: ข้อมูล ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2567 ซึ่งคณะกรรมการ กทพ. รับทราบแล้ว ในการประชุมครั้งที่ 10/2567 เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2567

หมายเหตุ: คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560 มีมติอนุมัติให้ กทพ. ดำเนินโครงการทางพิเศษพระราม 3 โดยมีวงเงินลงทุนรวมทั้งสิ้น 31,244 ล้านบาท แบ่งเป็นค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 807 ล้านบาท และค่าก่อสร้างและค่าควบคุมงาน 30,437 ล้านบาท โดยให้ กทพ. ใช้เงินที่ได้รับจากการระดมทุนผ่าน TFFIF ไปชำระค่าก่อสร้างและค่าควบคุมงาน

2.6.3 ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ปี 2568 - 2572

ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ปี 2568 - 2572 ของรัฐวิสาหกิจ 43 แห่ง ที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกำกับติดตามการเบิกจ่ายงบลงทุน ประกอบด้วย กรอบงบลงทุนปี 2568 และแผนการเบิกจ่ายงบลงทุนล่วงหน้าปี 2569 - 2572 ของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ปีบัญชีตามปีงบประมาณ (รัฐวิสาหกิจปีงบประมาณ) จำนวน 34 แห่ง และรัฐวิสาหกิจที่ใช้ปีบัญชีตามปีปฏิทิน (รัฐวิสาหกิจปีปฏิทิน) จำนวน 9 แห่ง มีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 19 ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจปี 2568 - 2572

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ปี 2568 ¹⁾	ปี 2569 ²⁾	ปี 2570	ปี 2571	ปี 2572
ปีงบประมาณ 34 แห่ง	143,617	195,530	177,171	172,348	120,013
ปีปฏิทิน 9 แห่ง	95,770	155,820	188,469	186,273	144,433
รวม	239,387	351,350	365,640	358,620	264,446

หมายเหตุ: 1) กรอบงบลงทุนปี 2568 เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2567 และมีมติคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และที่ปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 และ/หรือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 18 พฤศจิกายน 2567 รวมจำนวน 43 แห่ง ทั้งนี้ ข้อมูลตัวเลขที่ปรากฏยังไม่รวมกรอบงบลงทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เนื่องจากยังไม่มีมติคณะกรรมการบริษัทที่อนุมัติงบลงทุนประจำปี 2568

2) แผนเบิกจ่ายงบลงทุนล่วงหน้าปี 2569 - 2572 เบื้องต้นจากระบบ GFMS-SOE ณ วันที่ 25 พฤศจิกายน 2567 แบ่งเป็น

- ปี 2569 จำนวน 36 แห่ง
- ปี 2570 จำนวน 36 แห่ง
- ปี 2571 จำนวน 36 แห่ง
- ปี 2572 จำนวน 25 แห่ง

2.7 ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล (ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567)

2.7.1 ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities) เป็นภาระผูกพันของรัฐบาลที่มีกฎหมาย สัญญา หรือ ข้อตกลงที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้ได้อย่างชัดเจน ประกอบด้วย

1) หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง (ในการชำระเงินต้น และ/หรือ ดอกเบี้ย) จำนวนรวมทั้งสิ้น 9,866,251.12 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 53.72 ของ GDP ประกอบด้วย (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง จำนวนรวมทั้งสิ้น 9,284,316 ล้านบาท (2) หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ จำนวน 374,965 ล้านบาท และ (3) หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ จำนวน 206,970 ล้านบาท ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2568 มีรายจ่ายในการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยอยู่ที่ 150,100 และ 259,254 ล้านบาท ตามลำดับ

2) ภาระผูกพันจากการดำเนินโครงการนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลัง³ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567 ยอดคงค้างดังกล่าวมีจำนวน 1,028,279 ล้านบาท อยู่ภายใต้สัดส่วนที่คณะกรรมการฯ กำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 32 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2567⁴ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2568 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนภาระยอดคงค้างตามมาตรา 28⁵ จำนวน 36,957 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.98 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3) ภาระผูกพันที่มาจากสวัสดิการด้านหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ⁶ ในปีงบประมาณ 2568 รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณส่วนดังกล่าว รวมทั้งสิ้น 857,832 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22.86 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทั้งนี้ รัฐบาลยังมีภาระค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคมอีก จำนวน 66,452 ล้านบาท

³ ภาระผูกพันที่มาจากหน้าที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่าย หรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐนั้นให้ในอนาคต

⁴ ในการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 2/2565 เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2565 ได้มีมติเห็นชอบให้มีการทบทวนการกำหนดอัตราชดเชยค่าใช้จ่าย หรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ จากเดิมต้องไม่เกินร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้องไม่เกินร้อยละ 32 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2566 เป็นต้นไป

⁵ งบประมาณมาตรา 28 ตาม พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ (รวม PSO) 39,439 ล้านบาท ทั้งนี้ เป็นงบประมาณเพื่อชดเชยยอดคงค้าง จำนวน 36,957 ล้านบาท

⁶ ประกอบด้วย (1) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (2) เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ (3) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ (4) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (5) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (6) เงินสมทบ/เงินอุดหนุนให้กับกองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุนผู้สูงอายุ

4) ภาระผูกพันที่มาจากรายจ่ายบุคลากรภาครัฐ ในปีงบประมาณ 2568 รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนดังกล่าว 800,970 ล้านบาท⁷ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.34

5) ภาระผูกพันในการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. Soft Loan) ในปีงบประมาณ 2567 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นสำหรับการจ่ายเงินชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายรอบแรกแล้วจำนวน 1,453.11 ล้านบาท โดยยังมีประมาณการภาระผูกพันในการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายรอบสองอีก 100 ล้านบาท

6) ภาระผูกพันจากการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. ฟื้นฟู) รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยค่าใช้จ่าย และความเสียหายดังกล่าวแล้ว รวมทั้งสิ้น 2,705 ล้านบาท โดยยังมีประมาณการภาระผูกพันคงเหลือที่ต้องชดเชยอีกสูงสุดไม่เกิน 61,328 ล้านบาท

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

1) หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระ จำนวนรวมทั้งสิ้น 1,761,602.41 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.59 ของ GDP ประกอบด้วย (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้เงินเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) จำนวน 552,627 ล้านบาท ลดลงต่อเนื่อง โดยมีแหล่งเงินหลักในการชำระหนี้มาจากเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 (2) หนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่รัฐบาลไม่รับภาระ จำนวน 641,597 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาฐานะการเงินและอยู่ภายใต้แผนฟื้นฟูกิจการภายใต้คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (แผนฟื้นฟูฯ) เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น และ (3) หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน จำนวน 567,379 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะการเงินที่มั่นคง เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง เป็นต้น

2) การพิจารณาชดเชยการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับ อปท. ตามความจำเป็นและสมควร รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยการสูญเสียรายได้ดังกล่าวแล้ว รวมทั้งสิ้น 30,489 ล้านบาท โดยยังมีภาระผูกพันคงเหลือในการพิจารณาชดเชยอีกสูงสุดไม่เกิน 34,627 ล้านบาท

⁷ ข้อมูลจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568

ตารางที่ 20 ตารางสรุปภาระผูกพันของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567

ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
<p>1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง จำนวน 9,866,251.12 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 53.72 ของ GDP แนวโน้มเพิ่มขึ้น</p> <p>1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 9,284,316 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น</p> <p>1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ 374,965 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น</p> <p>1.3 หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ 206,970 ล้านบาท แนวโน้มลดลง</p> <p>ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2568 มีรายจ่ายในการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยอยู่ที่ 150,100 และ 259,254 ล้านบาท ตามลำดับ</p> <p>2. ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ 649,210 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น</p> <p>ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2568 มีรายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28⁸ อยู่ที่ 36,957 ล้านบาท (ประมาณการภาระผูกพันที่มาจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีจำนวนรวมทั้งหมด อยู่ที่ 1,028,279 ล้านบาท)</p> <p>3. ภาระผูกพันที่มาจากสวัสดิการด้านหลักประกันสุขภาพประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ ในปีงบประมาณ 2568 รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนดังกล่าว 857,832 ล้านบาท และยังมีภาระค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม 66,452 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน</p> <p>4. รายจ่ายบุคลากรภาครัฐ ในปีงบประมาณ 2568 มีจำนวนอยู่ที่ 800,970 ล้านบาท</p> <p>5. ภาระผูกพันจาก พ.ร.ก. Soft loan ได้รับจัดสรรงบประมาณแล้ว 1,453.11 ล้านบาท โดยยังมีประมาณการภาระผูกพันคงเหลืออยู่อีก 100 ล้านบาท</p> <p>6. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. ฟืนฟู่ ได้รับจัดสรรงบประมาณแล้วรวมทั้งสิ้น 2,705 ล้านบาท โดยยังมีประมาณการภาระผูกพันคงเหลือที่ต้องชดเชยอีกสูงสุดไม่เกิน 61,328 ล้านบาท</p>	<p>1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระ จำนวน 1,761,602.41 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.59 ของ GDP แนวโน้มเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย</p> <p>1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF 552,627 ล้านบาท ลดลงต่อเนื่อง</p> <p>1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ 641,597 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น</p> <p>1.3 หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 567,379 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น</p> <p>2. การพิจารณาชดเชยการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับ อปท. ตามความจำเป็นและสมควร ได้รับจัดสรรงบประมาณแล้วรวมทั้งสิ้น 30,489 ล้านบาท โดยยังมีประมาณการภาระผูกพันคงเหลือที่ต้องชดเชยอีกสูงสุดไม่เกิน 34,627 ล้านบาท</p>

ที่มา: ข้อมูลรวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

⁸ งบประมาณมาตรา 28 ตาม พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ (รวม PSO) 39,439 ล้านบาท ทั้งนี้ เป็นงบประมาณเพื่อชดเชยออกค่าง จำนวน 36,957 ล้านบาท

ส่วนที่ 3

เป้าหมายและนโยบายการคลัง

3.1 เป้าหมายการคลัง

ภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ได้คลี่คลายลง และกิจกรรมทางเศรษฐกิจค่อย ๆ ฟื้นตัวขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการสนับสนุนของนโยบายการคลัง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูภาคเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้กลับมาเข้มแข็งในช่วงที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันภาคการคลังของไทยยังคงเผชิญกับความท้าทายหลากหลายด้าน จากการดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะสั้นท่ามกลางสถานการณ์ความเสี่ยงจากความผันผวนในระบบเศรษฐกิจที่ยังอยู่ในเกณฑ์สูง ประกอบกับการดำเนินการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว เพื่อพัฒนาประเทศอย่างรอบด้านภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 - 2570) สำหรับการเปลี่ยนผ่านสู่การขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยนวัตกรรมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ควบคู่กับการเตรียมความพร้อมในการปรับตัวตามกระแสการเปลี่ยนแปลงที่มีความซับซ้อนมากขึ้นของโลกยุคใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางเทคโนโลยีขั้นสูง การเตรียมความพร้อมรองรับการก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super - Aged Society) การทวีความรุนแรงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ของชาติมหาอำนาจ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจและการผลิตสินค้าภาคอุตสาหกรรม

จากการดำเนินนโยบายการคลังทั้งระยะสั้นและระยะยาวเพื่อรองรับความท้าทายต่าง ๆ ดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล อันจะก่อให้เกิดภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) ในการดำเนินนโยบายเพื่อตอบสนองต่อวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อสร้างความมั่นคงทางการคลังและให้นโยบายการคลังยังคงเป็นเครื่องมือหลักในการสนับสนุนเศรษฐกิจไทยให้เติบโตอย่างยั่งยืนและมีเสถียรภาพ ภาครัฐจำเป็นต้องวางแผนและกำหนดทิศทางของนโยบายการคลังอย่างรอบคอบ ยืดหยุ่น และเหมาะสมเพื่อให้สามารถรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจและสามารถตอบสนองความท้าทายต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในระยะต่อไป

ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายการคลังระยะปานกลาง ภาครัฐจึงมุ่งเน้นการฟื้นฟูสภาพทางการคลังให้กลับสู่สถานะที่แข็งแกร่งและยั่งยืนในอนาคต ภายใต้แนวคิด “Restoring” โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายการคลังที่สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายการเงิน เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ควบคู่กับการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลัง เพื่อเข้าสู่กระบวนการลดระดับการขาดดุลให้กลับสู่ระดับปกติ (Fiscal Consolidation) โดยการเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ทั้งในด้านการเพิ่มรายได้ที่เหมาะสมผ่านการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารการจัดเก็บรายได้ การขยายฐานภาษี ประกอบกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายอย่างคุ้มค่าตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบาง ควบคู่ไปกับการให้ความสำคัญกับการเพิ่มรายจ่ายลงทุนเพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ รวมถึงการพิจารณาลำดับความสำคัญที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ความครอบคลุมทุกแหล่งเงิน และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนการบริหารจัดการหนี้สาธารณะอย่างยั่งยืนในเชิงรุกและการรักษาวินัยในการชำระหนี้ รวมทั้งคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้อย่างต่อเนื่อง เพื่อลดขนาดการขาดดุลและควบคุมการก่อหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเอื้อต่อการเพิ่มพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ด้านต่าง ๆ ของประเทศ พร้อมทั้งเตรียมความพร้อมในการดำเนินนโยบายเพื่อรองรับสถานการณ์ที่ไม่คาดคิดและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในระยะต่อไปในอนาคต

สำหรับเป้าหมายการคลังของแผนการคลังฉบับนี้ รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และมุ่งเน้นการปรับลดขนาดการขาดดุลให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมในระยะปานกลาง เพื่อฟื้นฟูสภาพทางการคลังให้กลับสู่สถานะที่แข็งแกร่งและยั่งยืนในอนาคต ทั้งนี้ สำหรับเป้าหมายการคลังในระยะยาว รัฐบาลจะมุ่งสู่การดำเนินนโยบายการคลังอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงการรักษาระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ในเกณฑ์ที่สามารถบริหารจัดการได้ ควบคู่กับการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้ภาคการคลังของประเทศเข้าสู่จุดดุลยภาพ (Fiscal Equilibrium) ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาวได้ โดยไม่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์การคลัง รวมถึงเสริมสร้างความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างยืดหยุ่น เหมาะสม และทันการณ์

ตารางที่ 21 ประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2568	2569	2570	2571	2572
รายได้รัฐบาลสุทธิ	2,887,000	2,920,600	3,096,400	3,244,100	3,389,700
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	3.2	1.2	6.0	4.8	4.5
งบประมาณรายจ่าย	3,752,700	3,780,600	3,855,000	3,966,000	4,093,000
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	4.2	0.7	2.0	2.9	3.2
ดุลการคลัง	(865,700)	(860,000)	(758,600)	(721,900)	(703,300)
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	(4.5)	(4.3)	(3.6)	(3.3)	(3.1)
หนี้สาธารณะคงค้าง	12,605,834	13,461,963	14,242,312	14,983,098	15,642,927
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	65.6	67.3	68.5	69.2	69.3
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	19,310,000	20,082,400	20,885,700	21,742,000	22,676,900

หมายเหตุ: อัตราการเพิ่มของประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ ปีงบประมาณ 2568 เทียบกับผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ ปีงบประมาณ 2567 ในขณะที่อัตราการเพิ่มของเงินงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ 2568 เทียบกับกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ 2567

ที่มา: กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.2 นโยบายและมาตรการระยะปานกลาง

3.2.1 ด้านการจัดเก็บรายได้

กระทรวงการคลังจะผลักดันการทำงานของหน่วยงานจัดเก็บรายได้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ขยายฐานภาษี และปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลมีการเติบโตสอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจตามประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิในส่วนที่ 2 รวมถึงนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว ดังนี้

1) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ ผลักดันการดำเนินการตามแผนการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารการจัดเก็บภาษีของกรมจัดเก็บภาษีภายใต้กระทรวงการคลัง โดยขับเคลื่อนการจัดเก็บภาษีด้วยข้อมูล เชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภายนอกเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบทำงานได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งเสริมความร่วมมือในการชำระภาษีระหว่างประเทศ รวมถึงอำนวยความสะดวกในการชำระภาษี

2) การขยายฐานภาษี ตรวจสอบภาษีเชิงรุกเพื่อขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจนอกระบบหรือผู้ประกอบการรายใหม่ สร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการรายใหม่และผู้ที่ไม่อยู่ในระบบภาษีเข้าสู่ระบบภาษีเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางภาษี นำเทคโนโลยีสมัยใหม่และบูรณาการข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาช่วยในการติดตามและตรวจสอบความถูกต้องของการชำระภาษี

3) การปรับปรุงโครงสร้างจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ผลักดันการปรับปรุงโครงสร้างภาษีให้เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจปัจจุบัน เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลัง สร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนทุกกลุ่มโดยการกระจายรายได้ได้อย่างเหมาะสม ปรับปรุงวิธีการคำนวณ วิธีการจัดเก็บค่าลดหย่อน และการยกเว้นภาษีบางประเภทควบคู่กับการทบทวนมาตรการชั่วคราวต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้ให้มีเท่าที่จำเป็น รวมถึงใช้นโยบายภาษีเป็นกลไกในการส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

3.2.2 ด้านการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

1) มุ่งเน้นดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล นโยบายเร่งด่วน นโยบายระยะกลาง และระยะยาว โดยดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน แผนปฏิบัติราชการของกระทรวง ความจำเป็นและภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ รวมทั้งน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ

2) จัดทำงบประมาณโดยพิจารณาลำดับความสำคัญตามความจำเป็นเร่งด่วน และศักยภาพการดำเนินงานของหน่วยรับงบประมาณในปีที่ผ่านมา ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึงให้ความสำคัญกับการพิจารณาความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money: VfM) โดยใช้หลักการวิเคราะห์ 3E ได้แก่ Economy ความประหยัด Efficiency ประสิทธิภาพ และ Effectiveness ประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการสนับสนุนโอกาสในการพัฒนาประเทศ ควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งเน้นการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม ต่อยอดการพัฒนาของภาคการผลิตและบริการ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันเพื่อส่งเสริมการวางรากฐานสู่การพัฒนาประเทศในอนาคต ควบคู่ไปกับวางยุทธศาสตร์ให้ประเทศเป็นศูนย์กลางการผลิตทั้งอุตสาหกรรมและการเกษตร พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อขยายโอกาส การดูแลคุณภาพชีวิตและความมั่นคง ให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีมีสวัสดิการที่เหมาะสม รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการภาครัฐโดยการใช้นวัตกรรม เทคโนโลยี ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3) จัดทำแผนงาน/โครงการ โดยกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด ผลลัพธ์ที่จะเป็นประโยชน์กับประชาชน หรือเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ ผ่านการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ และให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณมิติพื้นที่ (Area) โดยในการขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ให้หน่วยรับงบประมาณพิจารณาลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการตามความจำเป็นเร่งด่วน และเป็นรายการที่มีความพร้อมในการดำเนินงาน ความพร้อมของพื้นที่ หากต้องมีการดำเนินการตามกฎหมาย เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับผังเมือง ข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อม เกณฑ์มาตรฐานอาคารด้านพลังงาน (BEC) เป็นต้น หน่วยรับงบประมาณต้องดำเนินการให้ครบถ้วนก่อนยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งนำผลการใช้จ่ายงบประมาณปีที่ผ่านมาและความสามารถใช้จ่ายและก่อหนี้ผูกพันภายในปีงบประมาณมาใช้ประกอบการพิจารณาคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาพื้นที่ ระดับภูมิภาค กลุ่มจังหวัด จังหวัด และท้องถิ่น ตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งเพิ่มความร่วมมือระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาล

4) จัดทำงบประมาณโดยพิจารณาความครอบคลุมทุกแหล่งเงิน ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ โดยให้หน่วยรับงบประมาณพิจารณาเงินนอกงบประมาณมาดำเนินการกิจของหน่วยรับงบประมาณเป็นลำดับแรก รวมทั้งพิจารณาแหล่งเงินอื่นเพื่อดำเนินโครงการภาครัฐ เช่น เงินกู้ การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) เป็นต้น เพื่อลดภาระงบประมาณของประเทศ

3.2.3 ด้านการบริหารหนี้สาธารณะ

กระทรวงการคลังควรบริหารหนี้สาธารณะโดยยึดหลักดำเนินการในเชิงรุก (Proactive Debt Management) และการรักษาวินัยในการชำระหนี้ (Debt Repayment Discipline) รวมทั้งคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ (Debt Affordability) อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ และสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลังซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2569 - 2572) ดังนี้

1) การบริหารหนี้ในเชิงรุกคือการประเมินสถานการณ์ปัจจุบันและคาดการณ์ล่วงหน้าเพื่อปรับกลยุทธ์การระดมทุนของรัฐบาลให้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เศรษฐกิจ รวมทั้งตลาดการเงินทั้งภายในและต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง และเตรียมการรองรับความผันผวนของอัตราดอกเบี้ยโลก เพื่อบรรเทาผลกระทบทั้งในเชิงต้นทุนและความเสี่ยงจากด้านอัตราดอกเบี้ยและการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล โดยยังคงสามารถระดมทุนได้ครบตามที่กำหนดในแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2569 - 2572) ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดทางปัจจัยทางมหภาคและตลาดการเงินที่เปลี่ยนแปลงไปจากสภาวะปกติก่อนเกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

2) การรักษาวินัยในการชำระหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยมีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังและภาระดอกเบี้ย ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการบริหารรายจ่ายประจำปีในอนาคตได้ โดยเฉพาะในปัจจุบันที่รัฐบาลมีภาระหนี้เพิ่มมากขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินมาตรการทางการคลังในช่วงที่เกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้มีภาระต้นเงินกู้ที่สูงขึ้นมาก ดังนั้น ตั้งแต่ปี 2568 หากสถานการณ์เศรษฐกิจฟื้นตัวและการจัดเก็บรายได้ปรับตัวดีขึ้น รัฐบาลควรพิจารณาจัดสรรงบชำระต้นเงินกู้เพื่อชดเชยงบชำระต้นเงินกู้ที่จัดสรรให้ต่ำไปในช่วงปีก่อนหน้าด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบชำระต้นเงินกู้เฉพาะของหนี้รัฐบาลซึ่งมีวงเงินกู้ที่สูงขึ้นมากในช่วงวิกฤติการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เพื่อฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจ จึงควรได้รับการชดเชยในสัดส่วนที่สูงขึ้น ให้สอดคล้องกับขนาดของมูลหนี้ที่ครบกำหนดชำระในปีงบประมาณนั้น โดยอย่างน้อยควรจัดสรรงบชำระต้นเงินกู้เฉพาะของหนี้รัฐบาลไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี มิเช่นนั้นความสามารถในการชำระหนี้ในระยะปานกลางอาจปรับลดลงซึ่งอาจกระทบกับอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศได้ นอกจากนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ จะต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระดอกเบี้ยอย่างพอเพียงเนื่องจากภาระดอกเบี้ยเป็นภาระต่องบประมาณที่จะต้องจ่ายทั้งจำนวนโดยไม่สามารถปรับโครงสร้างหนี้ได้ จึงควรจัดสรรงบประมาณสำหรับงบชำระดอกเบี้ยให้มีความยืดหยุ่นรองรับความผันผวนสูงของอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินซึ่งกระทบกับภาระดอกเบี้ยจ่ายโดยตรงในอนาคต เพื่อให้ประเทศยังคงมีเสถียรภาพทางการคลังอย่างยั่งยืน

3) ความสามารถในการชำระหนี้เป็นตัวชี้วัดที่บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศให้ความสำคัญ โดยประเมินจากภาระดอกเบี้ยในแต่ละปีงบประมาณต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ ซึ่งพบว่าหากสัดส่วนดังกล่าวสูงเกินกว่าร้อยละ 10 (เทียบเท่าระดับ A- (Upper Medium Investment Grade)) อาจส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณในภาพรวม หรืออาจทำให้ต้องลดงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนอื่นหรือปรับลดงบลงทุน (ปัจจุบันอยู่ในระดับสูงที่ประมาณร้อยละ 75 - 80 ของงบประมาณประจำปี) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อพัฒนาประเทศในระยะยาวได้ ซึ่ง สบง. ได้กำหนดเป็นเกณฑ์ภายในสำหรับการติดตามสัดส่วนดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567

สัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 9.59 ซึ่งยังอยู่ในเกณฑ์ที่ดี ทั้งนี้ การติดตามสัดส่วนดังกล่าวนับเป็นการบูรณาการงานทั้งในส่วนของการกิจด้านหนี้สินและการกิจด้านรายได้ โดยการบริหารหนี้และการชำระหนี้จะสะท้อนถึงภาระดอกเบี้ย ในขณะที่การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้จะสะท้อนในประมาณการรายได้
