



รายงานความเสี่ยงทางการเงิน

Fiscal Risk Statement

ประจำปีงบประมาณ 2566

Fiscal Year 2023



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กระทรวงการคลัง

บทสรุปผู้บริหาร

ภาพรวมความเสี่ยงทางการคลังในปีงบประมาณ 2566 และมุมมอง (Outlook) ระยะปานกลาง ยังคงมีความตึงตัวที่ต้องระมัดระวังและติดตามอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลยังจำเป็นต้องเพิ่มความเข้มข้นของการลดระดับการขาดดุลให้กลับสู่ระดับปกติ (Fiscal Consolidation) ในระยะต่อไป ทั้งนี้ สามารถสรุปประเด็นความเสี่ยงที่สำคัญได้ ดังนี้

ความเสี่ยงด้านรายได้ ในปีงบประมาณ 2566 อยู่ในระดับต่ำต่อเนื่องจากปีก่อน แต่มีปัจจัยกดดันเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2567 ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ 2566 อยู่ที่ 2,666,808 ล้านบาท กลับมาสูงกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นครั้งแรก โดยขยายตัวร้อยละ 5.34 จากปีก่อน สูงกว่าประมาณการร้อยละ 7.10 และมีสัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) เพิ่มขึ้นจาก 2 ปีก่อนหน้า อยู่ที่ร้อยละ 14.88 ทั้งนี้ เป็นผลมาจากรายได้ของประชาชน ผลประกอบการของภาคเอกชน รวมถึงการบริโภคของภาคเอกชนปรับตัวดีขึ้น ทำให้กลุ่มรายได้รัฐบาลที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูงขยายตัวจากปีก่อนที่ร้อยละ 5.79 ประกอบกับการนำส่งรายได้พิเศษรวมอีกประมาณ 73,000 ล้านบาท เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม สัดส่วนรายได้ต่อ GDP ของกลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน และกลุ่มภาษีสรรพสามิต (ด้านสุภาพ) ปรับตัวลดลงต่ำสุดในรอบ 10 ปี อยู่ที่ร้อยละ 1.87 และ 1.31 ตามลำดับ

สำหรับมุมมองความเสี่ยงในอนาคต พบว่า ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ตามเป้าหมาย อาจมีปัจจัยกดดันจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี 2567 ที่ต่ำกว่าที่คาดการณ์ไว้ และการดำเนินมาตรการลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันและมาตรการชั่วคราวในการยกเลิกค่าธรรมเนียม Visa on Arrival นอกจากนี้ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเมื่อเทียบกับ GDP ในระยะปานกลาง ยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต และต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่มประเทศเกิดใหม่ (Emerging Economies) ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะวิเคราะห์และติดตามการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด เพื่อบริหารผลการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมาย พร้อมทั้งผลักดันมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และปฏิรูปโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลต่อไป โดยจะพิจารณาถึงช่วงเวลาที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชนและผู้ประกอบการในระบบเศรษฐกิจจนเกินควร

ความเสี่ยงด้านรายจ่ายปรับตัวขึ้น เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2565 จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี (งปม. รายจ่ายฯ) ที่กลับมาขยายตัว อย่างไรก็ตาม มีปัจจัยเสี่ยงจากสัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนที่เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต งปม. รายจ่ายฯ 2566 มีวงเงินอยู่ที่ 3,185,000 ล้านบาท ยังอยู่ในระดับต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 แต่กลับมาเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.74 จากปีก่อน ส่งผลให้รัฐบาลมีพื้นที่การคลัง (Fiscal Space) ในการจัดสรรรายจ่ายลงทุนได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยมีเม็ดเงินกลับมาสูงกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤตอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนต่อ งปม. รายจ่ายฯ รวมในปีงบประมาณ 2566 ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 67.17 จากร้อยละ 65.83 ในปีงบประมาณ 2565 จากรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพัน รวมไปถึงรายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐและประชาชนที่เพิ่มขึ้น

ในระยะปานกลางคาดว่า สัดส่วนรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันอาจปรับตัวเพิ่มขึ้นอีก นอกจากนี้ รัฐบาลยังอาจมีปัจจัยเสี่ยงจากความไม่เพียงพอของรายได้ประชาชนในวัยหลังเกษียณ รวมถึงปัญหาความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมในระยะยาว ที่อาจกดดันให้รายจ่ายด้านสวัสดิการเพิ่มขึ้นกว่าที่ประมาณการไว้ อย่างไรก็ตาม มีปัจจัยบวกจากรายจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐที่ขยายตัวในระดับต่ำ (รวมผลของนโยบายการปรับอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว) และรายจ่ายเงินสำรองเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่คาดว่าจะปรับตัวลดลง

ความเสี่ยงด้านหนี้ในปีงบประมาณ 2566 ปรับตัวสูงขึ้นจากปีก่อน แต่ยังอยู่ในขอบเขตที่บริหารจัดการได้ โดยยังจำเป็นต้องวิเคราะห์และติดตามอย่างใกล้ชิดต่อเนื่องในระยะปานกลาง โดยหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2566 มีจำนวนอยู่ที่ 11,131,634.20 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 62.44 ต่อ GDP เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยรัฐบาลมีการกู้เงินสุทธิ (หลังหักรายจ่ายชำระคืน) อยู่ที่ 609,477 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.40 ต่อ GDP ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต สำหรับต้นทุนการกู้เงินเฉลี่ยได้เพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 2.67 ตามอัตราดอกเบี้ยที่ปรับตัวเพิ่มขึ้นในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ภาระดอกเบี้ยต่อรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2566 ปรับตัวเพิ่มขึ้นเล็กน้อยอยู่ที่ร้อยละ 8.31 โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2566 ที่ปรับตัวดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

ในระยะปานกลางคาดว่า ความเสี่ยงด้านหนี้ยังอยู่ในขอบเขตที่บริหารจัดการได้ แต่มีความเปราะบางเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต โดย (1) ดัชนีเตือนภัยทางการคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2566 มีค่าอยู่ที่ 2.36 (จากระดับขีดเตือนภัยที่ค่า 5) ปรับตัวลดลงจาก 3.58 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 สะท้อนถึงความยืดหยุ่นของพื้นที่ทางการคลังสำหรับรองรับการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลได้ภายใต้ความระมัดระวัง โดยรัฐบาลยังมีความจำเป็นในการกระตุ้นเศรษฐกิจและลดภาระค่าครองชีพด้านพลังงานให้กับประชาชน/ผู้ประกอบการ ภายใต้ความเปราะบางของภาคการคลังที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่เสถียรภาพในตลาดการเงินและความสมดุลทางการค้าระหว่างประเทศปรับตัวดีขึ้น ส่งผลให้ความผันผวนของอัตราดอกเบี้ยและเงินทุนเคลื่อนย้ายลดลง ซึ่งเป็นผลบวกต่อการดำเนินการกู้ยืมเงินของรัฐบาล (2) สัดส่วนการขาดดุลงบประมาณในระยะปานกลางแม้จะอยู่ในระดับสูงกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤตแต่เริ่มแสดงทิศทางลดลง และเมื่อเทียบกับปัจจัยการขยายตัวทางเศรษฐกิจแล้วยังคงอยู่ในระดับที่เอื้อต่อการควบคุมสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP (3) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการลดระดับการขาดดุลลงให้กลับสู่ระดับปกติ (ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อ GDP) รวมถึงมุ่งเน้นการกอบกู้ที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืนเป็นลำดับแรก เพื่อฟื้นฟูพื้นที่ทางการคลังสำหรับรองรับความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะวิกฤตขนาดใหญ่ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป พร้อมทั้งระมัดระวังประเด็นด้านความสามารถในการชำระหนี้จากหนี้ค้างชำระและแผนการกอบกู้ใหม่ที่อยู่ในระดับสูง ประกอบกับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ (เมื่อเทียบกับ GDP) ที่มีแนวโน้มลดลงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะวิเคราะห์และติดตามความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย ด้านการปรับโครงสร้างหนี้ และด้านอัตราแลกเปลี่ยน อย่างใกล้ชิดประกอบการพิจารณากำหนดกลยุทธ์การกู้เงินเพื่อให้ต้นทุนการกู้ยืมเงินของรัฐบาลอยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อไป

ความเสี่ยงด้านสภาพคล่องการเบิกจ่ายยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ ระดับเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2566 อยู่ที่ 539,056 ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อน จำนวน 84,963 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเบิกใช้เงินคงคลังสำหรับรายจ่ายที่ งบ. รายจ่ายฯ ตั้งไว้ไม่เพียงพอ รวมทั้งสิ้น 84,602 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลได้ตั้งรายจ่ายชดเชยเงินคงคลังส่วนดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 แล้ว ประกอบกับในปีงบประมาณ 2566 ได้มีการชะลอการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 70,356 ล้านบาท ออกไปในอดีตไป โดยรัฐบาลจะพิจารณาถึงความจำเป็นเหมาะสมของการกู้เงินส่วนดังกล่าว ซึ่งหากสภาพคล่องยังอยู่ในระดับที่เพียงพอ รัฐบาลอาจพิจารณายกเลิกวงเงินกู้บางส่วนเพื่อลดระดับการก่อหนี้ของรัฐบาลต่อไป นอกจากนี้ ประมาณการการขาดดุลงบประมาณ ในปีงบประมาณ 2567 - 2571 ยังอยู่ต่ำกว่ากรอบการกู้ชดเชยการขาดดุลสูงสุดตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ทำให้รัฐบาลยังมีวงเงินกู้เพิ่มเติมรองรับกรณีที่เกิดการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าประมาณการได้ประมาณร้อยละ 3 - 7 ในช่วง 5 ปีข้างหน้า

สำหรับภาระผูกพันที่สำคัญของรัฐบาล สามารถสรุปได้ ดังนี้

ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง จำนวน 9,337,571.99 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 52.38 ของ GDP แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 8,761,289 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ 345,049 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.3 หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลค้ำประกัน และรับภาระ 231,234 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน ทั้งนี้ สัดส่วนรายจ่ายชำระเงินต้นและดอกเบี้ยต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี 2566 อยู่ที่ร้อยละ 9.45 (301,024 ล้านบาท) แนวโน้มเพิ่มขึ้น 2. ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ 601,962 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน แต่มีแรงกดดันลดลงในระยะสั้น โดยสัดส่วนรายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 ต่อ งบประมาณรายจ่ายฯ 2566 อยู่ที่ร้อยละ 3.75 (119,389 ล้านบาท) (ทั้งนี้ ประมาณการภาระผูกพันที่มาจากโครงการดำเนินการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีจำนวนรวมทั้งหมด อยู่ที่ 1,004,392 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน) 3. รายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง ที่ได้เบิกใช้ไปในปีงบประมาณ 2565 และ 2566 จำนวน 33,759 และ 84,602 ล้านบาท โดยรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังส่วนดังกล่าวเต็มจำนวนไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 แล้ว 4. ภาระผูกพันจาก พ.ร.ก. Soft loan สูงสุดไม่เกิน 1,816 ล้านบาท 5. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. พื้นฟูฯ สูงสุดไม่เกิน 84,145 ล้านบาท 6. รายจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ สัดส่วนต่อ งบประมาณรายจ่ายฯ 2566 อยู่ที่ร้อยละ 25.69 (818,111 ล้านบาท) แนวโน้มลดลง 7. รายจ่ายด้านสวัสดิการ สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการสำหรับบุคลากรภาครัฐและสำหรับประชาชนต่อ งบประมาณรายจ่ายฯ อยู่ที่ร้อยละ 16.15 และ 12.92 (514,497 และ 411,631 ล้านบาท) ตามลำดับ เพิ่มขึ้นต่อเนื่องในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา และอาจมีแรงกดดันเพิ่มขึ้นในระยะปานกลางถึงระยะยาว ตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ 8. ภาระค้ำจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม 71,384 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน	1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระ จำนวน 1,794,062.21 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.06 ของ GDP แนวโน้มเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF 625,423 ล้านบาท ลดลงต่อเนื่อง 1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ 526,510 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน โดยมีหนี้ค้ำค้ำของ กฟผ. และสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ที่เพิ่มขึ้นจากผลกระทบของมาตรการด้านพลังงาน อยู่ที่ 65,000 และ 55,000 ล้านบาท ตามลำดับ 1.3 หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 642,129 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 2. การพิจารณาชดเชยการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินฯ ให้กับ อปท. ตามความจำเป็นและสมควร ทั้งนี้ ประมาณการการสูญเสียรายได้ที่ยังไม่ได้รับการชดเชยในปี 2563 2564 และ 2566 อยู่ที่ 20,011 30,891 และ 6,288 ล้านบาท ตามลำดับ

ที่มา: รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ทำยนี้ เพื่อลดความเสี่ยงต่าง ๆ ดังกล่าวในอนาคต รัฐบาลจึงควรมีการพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

(1) **ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดลดระดับการขาดดุลกลับสู่ระดับปกติ** ที่ไม่เกินประมาณร้อยละ 3.0 ของ GDP เพื่อฟื้นฟูพื้นที่การคลังรองรับวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และในการก่อกำหนดนี้ควรมุ่งเน้นไปที่โครงการที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนเป็นลำดับแรก

(2) **ผลักดันแผนการปฏิรูปโครงสร้างภาษีและรายได้รัฐบาลอื่น ๆ** ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อเพิ่มความสามารถในการชำระหนี้และรองรับรายได้รัฐบาลที่ลดลงจากโครงสร้างเศรษฐกิจและพฤติกรรมผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมทั้งทบทวนมาตรการยกเว้น/ลดหย่อนต่าง ๆ รวมถึงมาตรการลดภาระค่าครองชีพด้านพลังงาน ให้มีเท่าที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม

(3) **พิจารณาปรับลดรายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นลง** ผ่านการพิจารณาปฏิรูปโครงสร้างบุคลากรภาครัฐให้มีขนาดที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับประชาชนโดยบูรณาการข้อมูลและการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อให้รัฐสามารถจัดทำระบบสวัสดิการแบบมีเงื่อนไข (Conditional Transfer) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เท่าที่จำเป็น โดยควรมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ และผลักดันโครงการที่มีการดำเนินการเป็นประจำทุกปีและสามารถวางแผนล่วงหน้าได้ให้เสนอขอรับจัดสรรงบประมาณจากกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นลำดับแรก เป็นต้น

(4) **จัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่มีภาระผูกพันชัดเจนให้เพียงพอต่อการบริหารจัดการ** รวมถึงพิจารณาจัดสรรรายจ่ายชำระเงินเดือนให้สอดคล้องกับระดับหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นด้วย

(5) **จัดสรรงบประมาณในส่วนที่รัฐบาลยังค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม** ควบคู่ไปกับพิจารณามาตรการอื่น ๆ เพื่อแก้ปัญหาความยั่งยืนของกองทุนในระยะยาว อาทิ การขยายอายุเกษียณและเพดานฐานค่าจ้าง การทบทวนอัตราเงินสมทบ

(6) **สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้และขยายฐานรายได้ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)** พร้อมทั้งผลักดันให้ อปท. สามารถนำเงินสะสมส่วนเกินมาเป็นเงินทุนในการพัฒนาท้องถิ่นควบคู่ไปกับแหล่งรายได้อื่น ๆ ในปัจจุบัน เพื่อให้ อปท. สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนต่อไป

บทสรุปผู้บริหาร

i

บทที่ 1 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงในปีงบประมาณ 2566	1
1.1 สถานการณ์เศรษฐกิจและความเสี่ยงในปีงบประมาณ 2566 ในภาพรวม	1
1.2 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายได้	2
1.2.1 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูง	3
1.2.2 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน	3
1.2.3 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ	3
1.2.4 กลุ่มภาษีสรรพสามิต (ด้านสุภาพ)	3
1.2.5 รายได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐ	4
1.2.6 รายได้รัฐบาลอื่น ๆ	4
1.3 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายจ่าย	6
1.3.1 กรอบวงเงินและการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี	6
1.3.2 แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน	7
1.4 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านหนี้	10
1.4.1 ดุลการคลังและระดับหนี้สาธารณะ	10
1.4.2 โครงสร้างหนี้สาธารณะ	12
1.4.3 ตลาดตราสารหนี้ภาครัฐ	13
1.5 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง	13
 บทที่ 2 มุมมองความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต	 15
2.1 ภาพรวมแนวโน้มความเสี่ยงทางการคลังระยะปานกลาง	15
2.2 ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของภาคอื่น ๆ ที่ควรติดตาม	19
2.3 สรุปตัวเลขภาระผูกพันที่สำคัญของรัฐบาล	29

สารบัญแนภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 1.1	แนวโน้มประมาณการและผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ	2
แผนภาพที่ 1.2	โครงสร้างรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2566	2
แผนภาพที่ 1.3	แนวโน้มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP แบ่งตามกลุ่ม (ปีงบประมาณ)	5
แผนภาพที่ 1.4	แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน	8
แผนภาพที่ 1.5	แนวโน้มดุลการคลัง (ปีงบประมาณ)	11
แผนภาพที่ 1.6	แนวโน้มของหนี้สาธารณะ	12
แผนภาพที่ 1.7	แนวโน้มอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย อายุ 10 ปี	13
แผนภาพที่ 1.8	แนวโน้มระดับเงินคงคลัง (ปีงบประมาณ)	14
แผนภาพที่ 2.1	สัดส่วนรายได้รวมภาครัฐ (General Government) ต่อ GDP ของกลุ่มประเทศเกิดใหม่ ปี 2566	16
แผนภาพที่ 2.2	ดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลัง	18
แผนภาพที่ 2.3	ปัจจัยที่ส่งผลต่อสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP	18
แผนภาพที่ 2.4	เส้นอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย	18
แผนภาพที่ 2.5	แนวโน้มระดับเงินกองทุนประกันสังคม	20
แผนภาพที่ 2.6	แนวโน้มฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (ปีปฏิทิน)	21
แผนภาพที่ 2.7	แนวโน้มค่าไฟฟ้าค้างรับและหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันของ กฟผ.	22
แผนภาพที่ 2.8	แนวโน้มผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ (ณ สิ้นเดือนกันยายนของปีบัญชี)	22
แผนภาพที่ 2.9	ผลประกอบการและฐานะการเงินของ รฟท. ขสมก. รฟม. และ กคช.	24
แผนภาพที่ 2.10	รายละเอียดภาระผูกพันตามมาตรา 28	26
แผนภาพที่ 2.11	แนวโน้ม BIS Ratio และ NPLs Ratio ของระบบ SFIs	27

สารบัญตาราง

	หน้า	
ตารางที่ 1.1	ข้อมูลแนวโน้มเศรษฐกิจไทย	1
ตารางที่ 1.2	โครงสร้างงบประมาณ (ปีงบประมาณ)	6
ตารางที่ 1.3	การเบิกจ่ายงบประมาณ (ปีงบประมาณ)	7
ตารางที่ 1.4	รายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันจากการดำเนินนโยบายในอดีต (ปีงบประมาณ)	9
ตารางที่ 1.5	แนวโน้มดุลการคลัง (ปีงบประมาณ)	10
ตารางที่ 1.6	การกู้เงินเพื่อชดเชยดุลการคลัง	11
ตารางที่ 1.7	แนวโน้มความเสี่ยงหนี้สาธารณะ	13
ตารางที่ 1.8	การเปลี่ยนแปลงของอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย	13
ตารางที่ 1.9	แนวโน้มและปัจจัยผลกระทบต่องบการเงินคลัง (ปีงบประมาณ)	14
ตารางที่ 2.1	MTFF 2568 - 2571	15
ตารางที่ 2.2	การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของประมาณการรายได้ต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจ	16
ตารางที่ 2.3	แนวโน้มรายได้ - รายจ่ายของกองทุนประกันสังคม (ช่วง 9 เดือนแรกของปีปฏิทิน)	20
ตารางที่ 2.4	ฐานะทางการเงินของ SFIs ณ สิ้นเดือนกันยายน 2566	27
ตารางที่ 2.5	ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ปีปฏิทิน)	27
ตารางที่ 2.6	โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	28
ตารางที่ 2.7	เงินสะสมของ อปท. ที่นำไปใช้ได้ (ก่อนหักสำรองตามระเบียบ) ณ สิ้นเดือนกันยายน	29
ตารางที่ 2.8	สรุปภาระผูกพันของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2566	31

บทที่ 1 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงในปีงบประมาณ 2566

1.1 สถานการณ์เศรษฐกิจและความเสี่ยงในปีงบประมาณ 2566 ในภาพรวม

เศรษฐกิจไทยในปี 2566 ขยายตัวที่ร้อยละ 1.9 ชะลอตัวลงจากการขยายตัวร้อยละ 2.5 ในปี 2565 ตามการลดลงอย่างต่อเนื่องของภาคการส่งออกสินค้า รวมทั้งการลดลงของการใช้จ่ายของรัฐบาล และการลงทุนภาครัฐ ขณะที่การอุปโภคบริโภคและการลงทุนภาคเอกชน รวมทั้งการส่งออกบริการยังคงขยายตัวในเกณฑ์ดี โดยอัตราเงินเฟ้ออยู่ที่ร้อยละ 1.2 และดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลร้อยละ 1.3 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลแนวโน้มเศรษฐกิจไทย

	ปี 2564	ปี 2565	ปี 2566	ประมาณการ ปี 2567 (ณ 19 ก.พ. 67)
GDP (ณ ราคาประจำปี: พ้นล้านบาท)	16,188.6	17,378.0	17,921.2	18,656.0
GDP (CVM, %)	1.6	2.5	1.9	2.2 – 3.2
การลงทุนรวม (CVM, %)	3.1	2.3	1.2	2.5
ภาคเอกชน (CVM, %)	2.9	4.7	3.2	3.5
ภาครัฐบาล (CVM, %)	3.5	(3.9)	(4.6)	(1.8)
การบริโภคภาคเอกชน (CVM, %)	0.6	6.2	7.1	3.0
การอุปโภคภาครัฐ (CVM, %)	3.7	0.1	(4.6)	1.5
ปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการ (%)	11.1	6.1	2.1	5.0
ปริมาณการนำเข้าสินค้า (%)	17.8	3.6	(2.2)	3.0
ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP (%)	(2.0)	(3.2)	1.3	1.4
GDP Deflator (%)	1.8	4.8	1.2	0.9 – 1.9
ดัชนีราคาผู้บริโภค (%)	1.2	6.1	1.2	0.9 – 1.9
อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อดอลลาร์สหรัฐอเมริกา)	32.0	35.1	34.8	34.3 – 35.3
ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อบาร์เรล)	68.8	97.0	82.0	80.0 – 90.0

ที่มา: สำนักวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

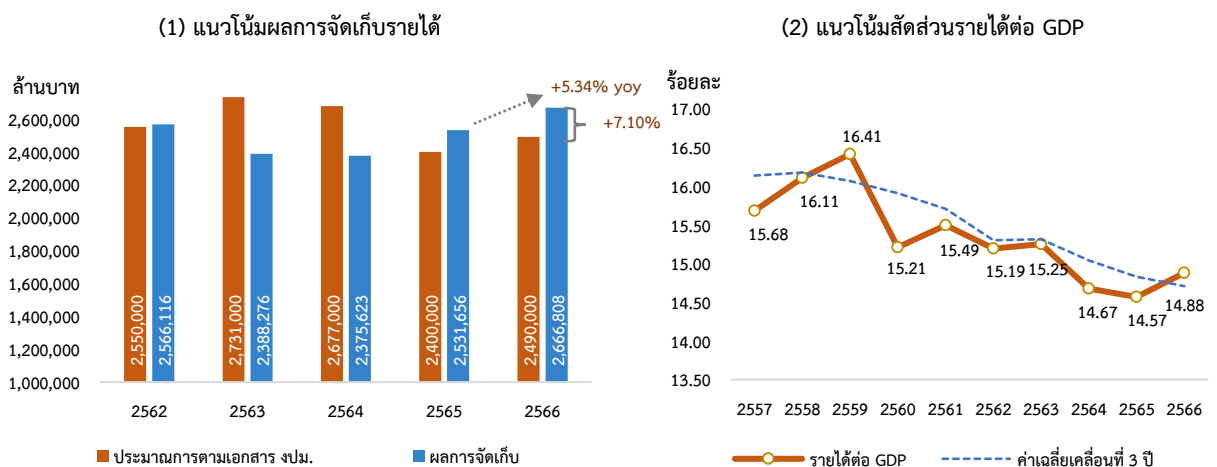
สำหรับความเสี่ยงทางการคลังในปี 2566 ปรับตัวดีขึ้นจากปีงบประมาณ 2565 โดยความเสี่ยงด้านรายได้ปรับตัวดีขึ้นจากความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของเศรษฐกิจจากช่วงวิกฤต โดยเฉพาะการอุปโภคบริโภคภาคเอกชน ในขณะที่ความเสี่ยงด้านรายจ่ายปรับตัวดีขึ้นจากวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ขยายตัวจากปีก่อนหน้า แต่ยังคงมีความเสี่ยงจากรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนที่เพิ่มสูงขึ้น ในส่วนของความเสี่ยงด้านหนี้สาธารณะปรับตัวสูงขึ้นจากสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี สัดส่วนการขาดดุลการคลังต่อ GDP และการกู้เงินของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2566 ลดลงจากในช่วง 2 ปีงบประมาณที่ผ่านมา เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ที่ขยายตัวได้ดี การกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลที่ต่ำกว่ากรอบวงเงินกู้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการกู้เงินตามกฎหมายเฉพาะที่ลดลง นอกจากนี้ ความเสี่ยงด้านสภาพคล่องปรับตัวสูงขึ้นจากระดับเงินคงคลังที่ปรับตัวลดลงจากปีงบประมาณก่อนหน้าอย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังคงสะท้อนถึงสภาพคล่องการเบิกจ่ายงบประมาณที่ยังอยู่ในระดับบริหารจัดการได้

ทั้งนี้ สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงในปีงบประมาณ 2566 สรุปได้ ดังนี้

1.2 สถานการณ์และแนวโน้มความเสียหายด้านรายได้

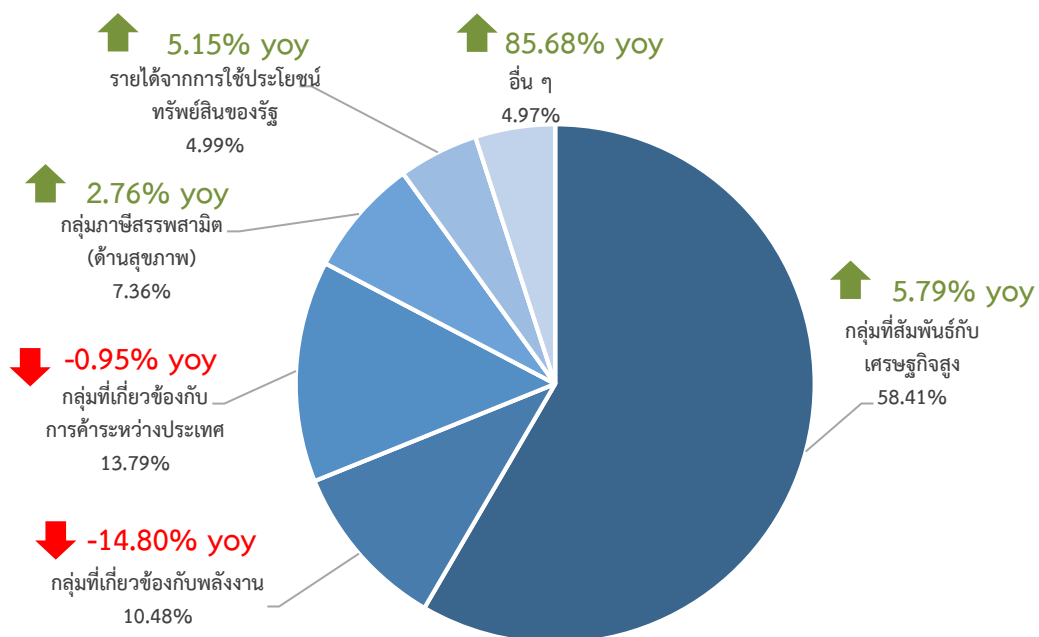
ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2566 อยู่ที่ 2,666,808 ล้านบาท กลับมาสูงกว่าในช่วงก่อนเกิดวิกฤต (ปีงบประมาณ 2562) เป็นครั้งแรก โดยขยายตัวร้อยละ 5.34 จากปีก่อน และสูงกว่าประมาณการ (ที่ 2,490,000 ล้านบาท) ร้อยละ 7.10 ตามเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงมากขึ้น ส่งผลให้รายได้ของประชาชน ผลประกอบการของภาคเอกชน รวมถึงการบริโภคของภาคเอกชนปรับตัวดีขึ้น ประกอบกับรัฐบาลมีรายได้พิเศษเข้ามาในปีงบประมาณ 2566 รวม 72,673 ล้านบาท ส่งผลให้สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP (ปีปฏิทิน) ในปีงบประมาณ 2566 ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากปี 2564 และ 2565 อยู่ที่ร้อยละ 14.88

แผนภาพที่ 1.1 แนวโน้มประมาณการและผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ



ที่มา: สำนักงบประมาณ

แผนภาพที่ 1.2 โครงสร้างรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2566



ที่มา: สำนักงบประมาณ

สำหรับรายละเอียดผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2566 (แผนภาพที่ 1.2) สรุปได้ ดังนี้

1.2.1 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูง¹ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 58.41 ของรายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2566 จัดเก็บได้อยู่ที่ 1,868,256 ล้านบาท ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.79 จากปีก่อน ตามผลประกอบการภาคเอกชนและรายได้ของประชาชนที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่องและทั่วถึงมากขึ้น รวมถึงการบริโภคภายในประเทศและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่กลับมาขยายตัวได้ดี ส่งผลให้สัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวต่อ GDP เพิ่มขึ้น อยู่ที่ร้อยละ 10.42 สูงสุดในช่วง 7 ปีที่ผ่านมา

1.2.2 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน² คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10.48 ของรายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2566 จัดเก็บได้อยู่ที่ 335,278 ล้านบาท หดตัวร้อยละ 14.80 จากปีก่อน จากภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าน้ำมันที่ลดลงตามการปรับตัวลงของราคาน้ำมันดิบเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า ในขณะที่ภาษีสรรพสามิตน้ำมันลดลงจากมาตรการลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลเป็นระยะเวลา 10 เดือน (ตุลาคม 2565 - กรกฎาคม 2566) เพื่อบรรเทาภาระค่าครองชีพของประชาชนจากราคาน้ำมันที่ยังอยู่ในระดับสูง นอกจากนี้ ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมยังได้รับผลกระทบจากการลดลงของปริมาณการผลิตปิโตรเลียมในปี 2565 หลังจากมีการเปลี่ยนผู้รับสัมปทานในเดือนเมษายน 2565 ส่งผลให้สัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวต่อ GDP ลดลงจากร้อยละ 2.27 ในปีงบประมาณ 2565 มาอยู่ที่ร้อยละ 1.87 ในปีงบประมาณ 2566 ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำที่สุดในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

1.2.3 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ³ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.79 ของรายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2566 จัดเก็บได้อยู่ที่ 441,086 ล้านบาท หดตัวร้อยละ 0.95 จากปีก่อน โดยการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าหดตัวตามการหดตัวของมูลค่านำเข้า ในขณะที่อากรขาเข้าจัดเก็บได้สูงกว่าปีก่อน โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการนำเข้าตามคำพิพากษาคดีข้อพิพาทการจัดเก็บภาษีนำเข้าชิ้นส่วนอะไหล่รถยนต์โตโยต้า รุ่นพริอัส จำนวน 7,606 ล้านบาท ส่งผลให้สัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2566 อยู่ที่ร้อยละ 2.46 ลดลงเล็กน้อยจากปีงบประมาณ 2565 แต่ยังคงสูงกว่าในช่วงปีงบประมาณ 2559 - 2564

1.2.4 กลุ่มภาษีสรรพสามิต (ด้านสุขภาพ)⁴ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.36 ของรายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2566 จัดเก็บได้อยู่ที่ 235,280 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 2.76 จากปีก่อน ตามปริมาณการบริโภคที่ปรับตัวเพิ่มขึ้น ประกอบกับการปรับโครงสร้างภาษีเครื่องดื่ม ระยะที่ 3⁵ ตั้งแต่เดือนเมษายน 2566 ในขณะที่ภาษียาสูบได้รับผลกระทบจากปริมาณการบริโภคที่ลดลงจากการปรับปรุง

¹ ประกอบด้วย ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศ ภาษีรถยนต์ ภาษีรถจักรยานยนต์ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์

² ประกอบด้วย ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าน้ำมัน ภาษีน้ำมัน และรายได้จากสัมปทานปิโตรเลียม

³ ประกอบด้วย อากรขาเข้า อากรขาออก รายได้อื่น ๆ ของกรมศุลกากร และภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้า (ไม่รวมน้ำมัน)

⁴ ประกอบด้วย ภาษียาสูบ ภาษีสุรา ภาษียาสูบ และภาษีเครื่องดื่ม

⁵ ปริมาณน้ำตาล 0-6 กรัม คิดอัตราภาษีตามปริมาณความหวาน 0 บาท/ลิตร คงเดิม ปริมาณน้ำตาล 6-8 กรัม คิดอัตราภาษีตามปริมาณความหวาน จากเดิม 0.1 บาท/ลิตร เป็น 0.3 บาท/ลิตร ปริมาณน้ำตาล 8-10 กรัม คิดอัตราภาษีตามปริมาณความหวาน จากเดิม 0.3 บาท/ลิตร เป็น 1 บาท/ลิตร ปริมาณน้ำตาล 10-14 กรัม คิดอัตราภาษีตามปริมาณความหวาน จากเดิม 1 บาท/ลิตร เป็น 3 บาท/ลิตร ปริมาณน้ำตาล 14-18 กรัม คิดอัตราภาษีตามปริมาณความหวาน จากเดิม 3 บาท/ลิตร เป็น 5 บาท/ลิตร ปริมาณน้ำตาลตั้งแต่ 18 กรัมขึ้นไป คิดอัตราภาษีตามปริมาณความหวาน 5 บาท/ลิตร คงเดิม

โครงสร้างภาษีอาสูบ⁶ ส่งผลให้สัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวต่อ GDP ลดลงเล็กน้อยจากปีงบประมาณ 2565 อยู่ที่ร้อยละ 1.31 แต่เป็นสัดส่วนที่ต่ำสุดในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

1.2.5 รายได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.99 ของรายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2566 มีจำนวนอยู่ที่ 159,521 ล้านบาท กลับมาขยายตัวจากปีก่อนเป็นครั้งแรกที่ร้อยละ 5.15 หลังจากหดตัวในระดับสูงในช่วง 2 ปีงบประมาณก่อนหน้านี้ โดยเป็นผลจากผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมที่เริ่มปรับตัวดีขึ้น แต่ยังคงต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต ประกอบกับการนำส่งรายได้รัฐวิสาหกิจเหลื่อมจากปีก่อน ในขณะที่รายได้กรมธนารักษ์ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากปีก่อนอย่างมีนัยสำคัญ จากการนำส่งค่าเช่าที่ราชพัสดุของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นสำคัญ ทั้งนี้ สัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 0.89 ใกล้เคียงกับปีก่อน อยู่ในระดับที่ต่ำที่สุดในช่วง 10 ปี

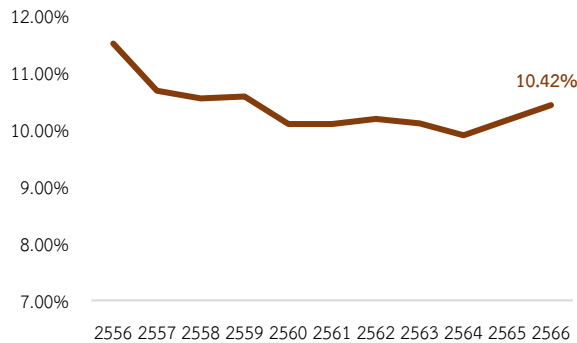
1.2.6 รายได้รัฐบาลอื่น ๆ⁷ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.97 ของรายได้จัดเก็บ (Gross) ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2566 มีจำนวนอยู่ที่ 159,106 ล้านบาท เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 85.68 จากปีก่อน โดยเป็นผลจากการนำส่งรายได้พิเศษรวม 65,067 ล้านบาท ประกอบด้วย (1) การนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน 22,839 ล้านบาท (2) การนำส่งเงินส่วนเกินจากการจำหน่ายพันธบัตรจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล 14,821 ล้านบาท (3) เงินเหลือจ่ายจากเงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19) จำนวน 13,896 ล้านบาท (4) การนำส่งรายได้จากสัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่ตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ของบริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) 10,858 ล้านบาท (5) การนำส่งเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืนของบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม 2,084 ล้านบาท และ (6) รายได้จากการประมูลใบอนุญาตคลื่นความถี่วิทยุระบบ FM 569 ล้านบาท ทั้งนี้ สัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 0.89 สูงกว่าค่าเฉลี่ยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งอยู่ที่ประมาณร้อยละ 0.78

⁶ การปรับปรุงโครงสร้างภาษีอาสูบ จากเดิมเก็บภาษีตามมูลค่าในอัตราร้อยละ 20 และร้อยละ 40 สำหรับยาสูบที่มีราคาขายปลีกแนะนำไม่เกิน 60 บาท และที่เกิน 60 บาทต่อซอง และภาษีตามปริมาณ 1.2 บาทต่อมาน เป็นจัดเก็บภาษีตามมูลค่าในอัตราร้อยละ 25 และร้อยละ 42 สำหรับยาสูบที่มีราคาขายปลีกแนะนำไม่เกิน 72 บาท และที่เกิน 72 บาทต่อซอง และภาษีตามปริมาณ 1.25 บาทต่อมาน

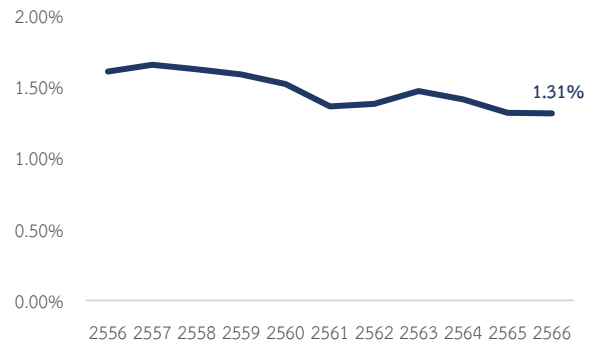
⁷ ประกอบด้วย ภาษีการรับมรดก รายได้นำส่งของส่วนราชการอื่น (ไม่รวมสัมปทานปิโตรเลียม) และอื่น ๆ

แผนภาพที่ 1.3 แนวโน้มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP แบ่งตามกลุ่ม (ปีงบประมาณ)

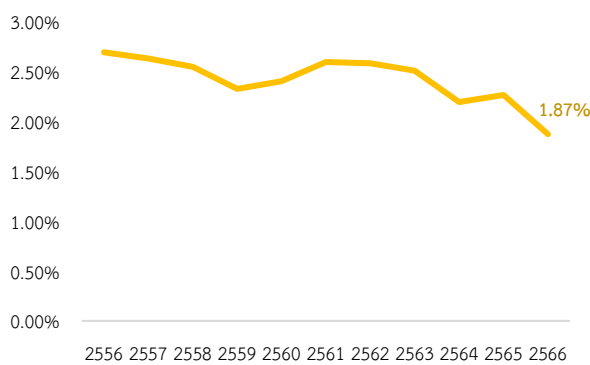
(1) กลุ่มรายได้ที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูง



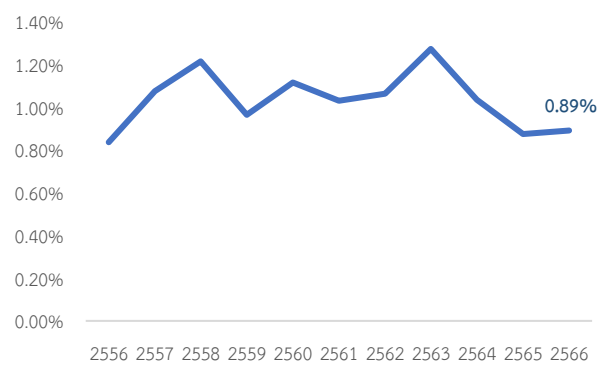
(4) กลุ่มภาษีสรรพสามิต (ด้านสุขภาพ)



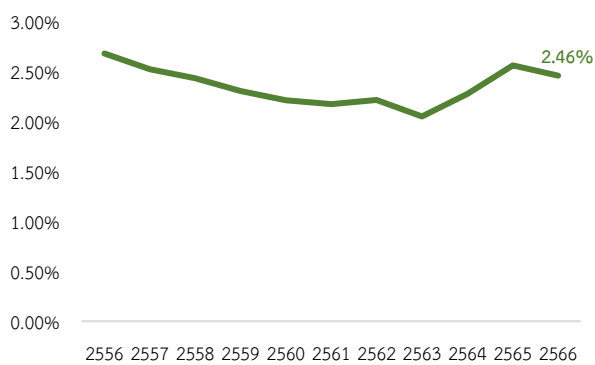
(2) กลุ่มรายได้ที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน



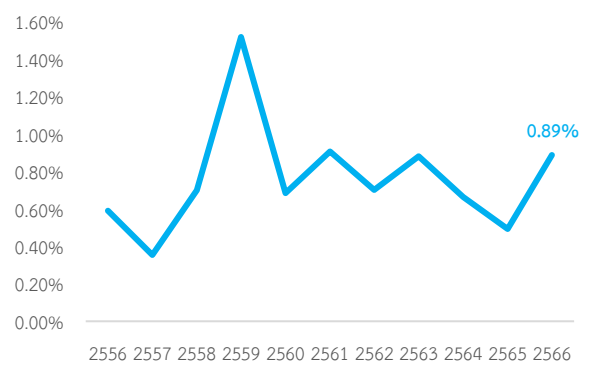
(5) รายได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐ



(3) กลุ่มรายได้ที่เกี่ยวข้องการค้าระหว่างประเทศ



(6) รายได้อื่น ๆ



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1.3 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายจ่าย

1.3.1 กรอบวงเงินและการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (งปม. รายจ่ายฯ) พ.ศ. 2566 มีจำนวนอยู่ที่ 3,185,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ร้อยละ 2.74 แต่ยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าปีงบประมาณ 2564 โดยมีวงเงินรายจ่ายลงทุนตามเอกสารงบประมาณอยู่ที่ 689,480 ล้านบาท โดยอยู่ในระดับสูงกว่าอดีตที่ผ่านมา เพิ่มขึ้นร้อยละ 12.67 จากปีงบประมาณปีก่อน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.65 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) (ตารางที่ 1.2)

ตารางที่ 1.2 โครงสร้างงบประมาณ (ปีงบประมาณ)

หน่วย: ล้านบาท

	2564	2565	2566
วงเงิน งปม. รายจ่ายฯ	3,285,962	3,100,000	3,185,000
% yoy	2.69	(5.66)	2.74
วงเงินกู้ยืมชดเชยขาดดุลฯ	608,962	700,000	717,000
% วงเงิน งปม. รายจ่ายฯ	18.53	22.58	21.82
% GDP	3.85	4.11	3.70
รายจ่ายลงทุน	649,310*	611,933**	689,480
% yoy	0.76	-5.76	12.67
% วงเงิน งปม. รายจ่ายฯ	19.76	19.74	21.65

ที่มา: เอกสารงบประมาณ

หมายเหตุ: * รายจ่ายลงทุนที่รัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ตั้งไว้ อยู่ที่ 674,868 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.45 ของวงเงิน งปม. รายจ่ายฯ

ที่รัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) เสนอที่ 3,300,000 ล้านบาท

** รายจ่ายลงทุนที่รัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ตั้งไว้ อยู่ที่ 624,340 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.14 ของวงเงิน งปม. รายจ่ายฯ

สำหรับการเบิกจ่ายงบประมาณในส่วนของ งปม. รายจ่ายฯ 2566 มีจำนวนอยู่ที่ 3,088,435 ล้านบาท⁸ คิดเป็นร้อยละ 96.97 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีอัตราการใช้จ่ายอยู่ที่ร้อยละ 102.00 ในขณะที่หากพิจารณาการเบิกจ่ายงบประมาณรวมของรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเหลือปี พบว่า มีการเบิกจ่ายงบประมาณรวมทั้งสิ้น 3,262,050 ล้านบาท ขยายตัวจากปีงบประมาณก่อน ร้อยละ 3.68 โดยในส่วนของรายจ่ายลงทุนมีการเบิกจ่ายรวมทั้งสิ้น 608,251 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อนร้อยละ 7.58

⁸ ไม่รวมการเบิกจ่ายรายจ่ายชำระดอกเบี้ยที่เบิกใช้จากเงินคงคลัง จำนวน 8,898 ล้านบาท

ตารางที่ 1.3 การเบิกจ่ายงบประมาณ (ปีงบประมาณ)

หน่วย: ล้านบาท

	2564	2565	2566
การเบิกจ่ายรายจ่ายประจำปี	3,012,156	2,932,563	3,088,435
อัตราการใช้ (%)	91.67	94.60	96.97
รายจ่ายประจำ	2,583,799	2,516,574	2,610,245
อัตราการใช้ (%)	96.35	99.25	101.60
รายจ่ายลงทุน	428,357	415,990	478,190
อัตราการใช้ (%)	70.88	73.72	77.66
การเบิกจ่ายรายจ่ายเหลือปี	196,497	213,678	173,615
อัตราการใช้ (%)	95.91	90.20	91.30
รายจ่ายประจำ	35,345	64,268	43,554
อัตราการใช้ (%)	96.96	93.23	93.34
รายจ่ายลงทุน	161,152	149,410	130,061
อัตราการใช้ (%)	95.68	88.96	90.63
การเบิกจ่ายงบประมาณรวมทั้งสิ้น	3,208,653	3,146,241	3,262,050
อัตราการใช้ (%)	91.92	94.29	96.65
รายจ่ายประจำ	2,619,144	2,580,841	2,653,799
อัตราการใช้ (%)	96.36	99.09	101.45
รายจ่ายลงทุน	589,509	565,400	608,251
อัตราการใช้ (%)	76.29	77.21	80.11

ที่มา: กรมบัญชีกลาง (ระบบฐานข้อมูล GFMS)

หมายเหตุ: ยังไม่รวมรายจ่ายดอกเบี้ยที่เบิกใช้จากเงินคงคลังในส่วนที่ได้รับจัดสรรไปพอ จำนวน 1,819 และ 8,898 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2565

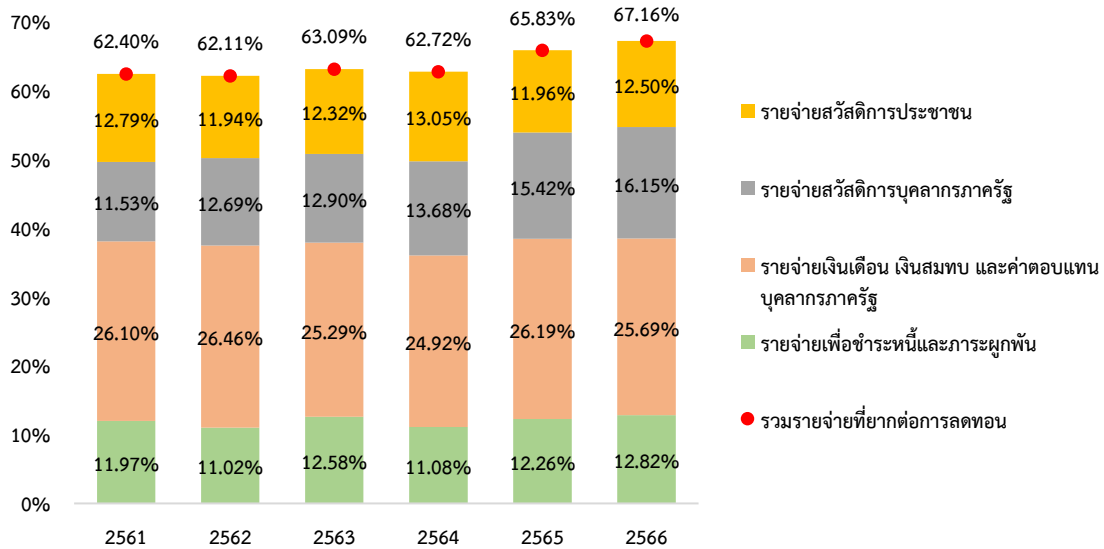
และ 2566 ตามลำดับ

1.3.2 แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน⁹

ในปีงบประมาณ 2566 มีรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนรวมอยู่ที่ 2,139,138 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 67.16 ของ งบประมาณ. รายจ่ายฯ ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 65.83 ในปีงบประมาณ 2565 โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพัน รวมไปถึงรายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ และประชาชนที่เพิ่มขึ้นตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ในขณะที่สัดส่วนรายจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐปรับตัวลดลงจากปีก่อน (แผนภาพที่ 1.4) ทั้งนี้ มีรายละเอียดของรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนแต่ละประเภท ดังนี้

⁹ รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนภายใต้รายงานความเสี่ยงทางการคลังฉบับนี้จะมุ่งเน้นไปที่ภาระผูกพันที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้ตามนโยบายของรัฐบาล โดยอาจเป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือสัญญาต่าง ๆ รวมไปถึงอาจเกิดจากแรงกดดันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปจัดการดูแล

แผนภาพที่ 1.4 แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน



ที่มา: เอกสารงบประมาณ รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(1) รายจ่ายเพื่อข้าราชการและภาระผูกพัน¹⁰ ในปีงบประมาณ 2566 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 408,256 ล้านบาท¹¹ เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.45 จากปีงบประมาณก่อน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.82 ของ งบประมาณ โดยมีส่วนสำคัญมาจากการดำเนินมาตรการเพื่อเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจในช่วงการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 รวมไปถึงการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ส่งผลให้รัฐบาลมีรายจ่ายในการชำระหนี้เพิ่มขึ้นตามระดับหนี้รัฐบาล และยอดคงค้างตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ (ตารางที่ 1.4)

¹⁰ ประกอบด้วย (1) รายจ่ายชำระคืนเงินกู้ (2) รายจ่ายชำระดอกเบี้ย (รวมหนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระทั้งหมด) (3) รายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้จากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ (รายจ่าย ม. 28ฯ) (4) รายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายจากเงินคงคลัง (รายจ่ายชดเชยเงินคงคลัง รายจ่ายชดเชยทุนสำรองจ่าย และรายจ่ายชดเชยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน) และ (5) รายจ่ายจากการดำเนินการตาม พ.ร.ก. Soft Loan และ พ.ร.ก. ฟื้นฟูฯ

¹¹ รวมรายจ่ายดอกเบี้ยที่เบิกใช้จากเงินคงคลังในส่วนที่ได้รับจัดสรรไม่พอ จำนวน 8,898 ล้านบาท ไว้ด้วยแล้ว

ตารางที่ 1.4 รายจ่ายเพื่อชำระหนี้และการผูกพันจากการดำเนินงานนโยบายในอดีต (ปีงบประมาณ)

หน่วย: ล้านบาท

	2564	2565	2566
รายจ่ายชำระหนี้เงินต้น	99,000	100,000	100,000
% วงเงิน งบประมาณ. รายจ่ายฯ	3.01	3.23	3.14
รายจ่ายชำระดอกเบี้ย (รวมหนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระทั้งหมด)	194,454	199,450*	215,516*
% วงเงิน งบประมาณ. รายจ่ายฯ	5.92	6.43	6.77
รายจ่าย ม. 28ฯ	99,221	82,696	119,389**
% วงเงิน งบประมาณ. รายจ่ายฯ	3.02	2.67	3.74
รายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง	-	597	-
% วงเงิน งบประมาณ. รายจ่ายฯ	-	0.02	-
รายจ่ายชดใช้ทุนสำรองจ่าย	-	24,979	-
% วงเงิน งบประมาณ. รายจ่ายฯ	-	0.81	-
รวมรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และการผูกพันฯ	363,987***	379,935***	408,256***
% yoy	-9.59	4.38	7.45
% งบประมาณ. รายจ่ายประจำปี	11.08	12.26	12.82

ที่มา: เอกสารงบประมาณ

หมายเหตุ: * รวมรายจ่ายดอกเบี้ยที่เบิกใช้จากเงินคงคลังในส่วนที่ได้รับจัดสรรไปพอ จำนวน 1,819 และ 8,898 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2565 และ 2566 ตามลำดับ

** รวมวงเงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพิ่มขึ้นจำนวน 14,972.42 ล้านบาท

*** หักรายจ่ายชำระหนี้โครงการจำนำพืชผลการเกษตรซึ่งนับเข้าอยู่ในรายจ่ายชำระหนี้เงินต้นและรายจ่าย ม. 28ฯ

(2) รายจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ¹² ในปีงบประมาณ 2566 มีจำนวนรวมอยู่ที่ 818,111 ล้านบาท¹³ เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.78 จากปีงบประมาณก่อน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25.69 ของ งบประมาณ. รายจ่ายฯ 2566 เปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2561 - 2566) เนื่องจากรัฐบาลไม่มีการปรับฐานเงินเดือนในช่วงเวลาดังกล่าว ในขณะที่จำนวนข้าราชการมีแนวโน้มขยายตัวเพียงเล็กน้อย โดยในปีงบประมาณ 2565 ข้าราชการมีจำนวนทั้งสิ้น 1,513,722 ตำแหน่ง เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.21 จากปีงบประมาณก่อน

(3) รายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ¹⁴ ในปีงบประมาณ 2566 มีจำนวนรวมอยู่ที่ 514,497 ล้านบาท¹⁵ ขยายตัวร้อยละ 7.61 จากปีงบประมาณก่อน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 16.15 ของ งบประมาณ. รายจ่ายฯ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยเฉพาะส่วนของค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ

¹² ประกอบด้วย รายจ่ายบุคลากรภาครัฐ เงินเดือนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ และเงินสมทบลูกจ้างประจำ

¹³ รวมการเบิกจ่ายงบบุคลากรเกินจากที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากเงินคงคลัง จำนวน 17,602 ล้านบาท ไปด้วยแล้ว

¹⁴ ประกอบด้วย (1) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (2) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (3) เงินสำรองเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และ (4) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ

¹⁵ รวมการเบิกจ่ายงบประมาณเกินจากที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากเงินคงคลัง จำนวน 57,427 ล้านบาท แบ่งเป็น (1) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (2) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และ (3) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ จำนวน 20,508 36,302 และ 617 ล้านบาท ตามลำดับ ไปด้วยแล้ว

(4) รายจ่ายสวัสดิการสำหรับประชาชน¹⁶ ในปีงบประมาณ 2566 มีจำนวนรวมอยู่ที่ 398,275 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อนที่ร้อยละ 7.42 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.50 ของ งบประมาณรายจ่ายฯ เปลี่ยนแปลงเล็กน้อยในช่วงที่ผ่านมา แต่มีแรงกดดันเพิ่มขึ้นในอนาคตตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ของประเทศไทย

1.4 สถานการณ์และแนวโน้มความเสถียรด้านหนี้

1.4.1 ดุลการคลังและระดับหนี้สาธารณะ

จากผลการจัดเก็บรายได้และการเบิกจ่ายงบประมาณดังกล่าวในข้อ 1.2 - 1.3 ส่งผลให้ในปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลขาดดุลงบประมาณ อยู่ที่ 595,585 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.32 ต่อ GDP ซึ่งหากรวมรายจ่ายรัฐบาลที่มีแหล่งเงินจากเงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19) และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19 เพิ่มเติม)) แล้ว รัฐบาลจะขาดดุลการคลังรวมอยู่ที่ 650,048 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.63 ต่อ GDP ลดลงจาก 2 ปีงบประมาณที่ผ่านมา แต่ยังคงอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับช่วงสถานการณ์ปกติ (ตารางที่ 1.5 และ แผนภาพที่ 1.5)

ตารางที่ 1.5 แนวโน้มดุลการคลัง (ปีงบประมาณ)

	หน่วย: ล้านบาท		
	2564	2565	2566
(1) รายได้	2,375,624	2,531,656	2,666,808
(2) รายจ่าย	3,208,653	3,148,060*	3,271,291*
(3) ดุลงบประมาณ ((1)-(2))	(833,029)	(614,585)	(595,585)
(4) รายจ่ายเงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ	680,053	394,132	54,463
(5) ดุลรัฐบาล ((3)-(4))	(1,513,082)	(1,008,717)	(650,048)

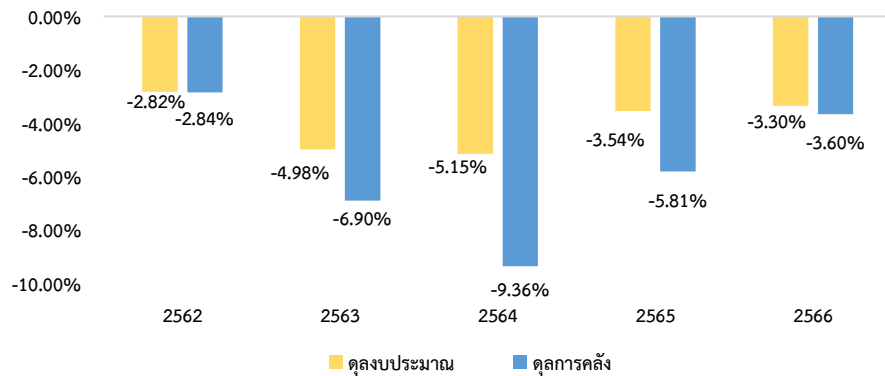
ที่มา: กรมบัญชีกลาง (รายจ่าย) และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (รายได้)

หมายเหตุ: * รวมรายจ่ายดอกเบี้ยที่เบิกใช้จากเงินคลังในส่วนที่ได้รับจัดสรรไม่พอ จำนวน 1,819 และ 8,898 ล้านบาท ในปีงบประมาณ

2565 และ 2566 ตามลำดับ

¹⁶ ประกอบด้วย (1) เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ยยังชีพผู้พิการ เงินเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ (2) เงินช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูบุตร ค่าอาหารกลางวัน และอาหารเสริม (นม) โรงเรียน และ (3) เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้กับกองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนผู้สูงอายุ และกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม (กองทุนประชารัฐฯ)

แผนภาพที่ 1.5 แนวโน้มดุลการคลัง (ปีงบประมาณ)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

เพื่อรองรับการขาดดุลการคลังดังกล่าว ในปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลมีการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 624,644 ล้านบาท ต่ำกว่ากรอบวงเงินกู้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีการชะลอการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลของปีงบประมาณ 2566 จำนวน 70,356 ล้านบาท¹⁷ ออกไปในปีงบประมาณถัดไป เนื่องจากผลการจัดเก็บรายได้สูงกว่าประมาณการ และมีการกู้เงินตามกฎหมายเฉพาะ อีกจำนวน 54,463 ล้านบาท ในขณะที่มีการชำระคืนเงินต้น (เฉพาะหนี้รัฐบาล) อยู่ที่ 69,630 ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลมีการกู้เงิน (สุทธิ) อยู่ที่ 609,477 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.40 ต่อ GDP (ตารางที่ 1.6)

ตารางที่ 1.6 การกู้ยืมเพื่อชดเชยดุลการคลัง

หน่วย: ล้านบาท

	2564	2565	2566
กรอบวงเงินกู้ตามกฎหมาย	736,392	700,000	717,000
วงเงินกู้ชดเชยขาดดุล (ตามกฎหมาย งบประมาณ.ฯ)	608,962	700,000	695,000
วงเงินกู้เหลือปี	-	-	-
วงเงินกู้กรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้	127,430	-	22,000
เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล (กู้จริง)	736,392	681,184	624,644
เงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ*	714,246	381,151	54,463
รายจ่ายชำระคืนเงินต้น	69,313	66,482	69,630
การกู้เงินสุทธิของรัฐบาล	1,381,325	995,853	609,477

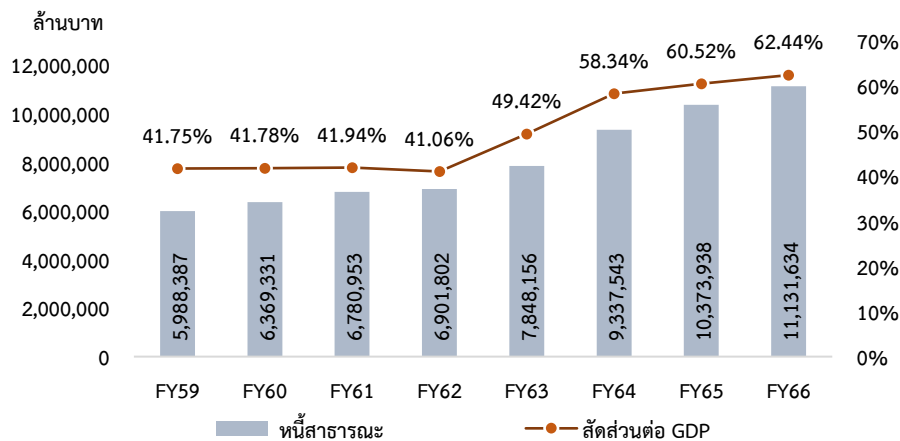
ที่มา: กรมบัญชีกลาง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

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

¹⁷ ประกอบด้วย วงเงินที่มีการลงนามในสัญญากู้ยืมแล้ว แต่ยังไม่มีการเบิกใช้ในปีงบประมาณ 2566 จำนวน 30,356 ล้านบาท และวงเงินที่ขยายระยะเวลาการกู้ในปีงบประมาณ 2567 จำนวน 40,000 ล้านบาท

ระดับหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2566 มีจำนวน 11,131,634.20 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 62.44 ต่อ GDP ยังอยู่ภายใต้กรอบที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดให้ไม่เกินร้อยละ 70¹⁸ แต่เพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่องจากร้อยละ 58.40 และ 60.54 ต่อ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 และ 2565 ตามลำดับ จากการเพิ่มขึ้นของเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และเงินกู้ภายใต้ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19 และ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19^๑ เพิ่มเติม เป็นสำคัญ (แผนภาพที่ 1.6)

แผนภาพที่ 1.6 แนวโน้มของหนี้สาธารณะ



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

1.4.2 โครงสร้างหนี้สาธารณะ

ความเสี่ยงของโครงสร้างหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2566 ยังอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ภายใต้การวิเคราะห์และติดตามอย่างใกล้ชิด โดยหนี้สาธารณะในส่วนที่รัฐบาลรับภาระโดยตรงมีจำนวนทั้งสิ้น 9,337,571.99 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 83.88 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 52.10 ต่อ GDP โดยมีสัดส่วนภาระดอกเบี้ยของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ในระยะปานกลางอยู่ที่ร้อยละ 8.31 อยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้และอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ภายใต้สภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน

นอกจากนี้ (1) ความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน อยู่ในระดับที่ต่ำมาก โดยมีสัดส่วนของหนี้ต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 1.42 โดยเป็นหนี้ต่างประเทศที่ปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนแล้วเกือบทั้งหมด (2) ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย อยู่ในระดับต่ำ โดยมีต้นทุนการกู้เงินเฉลี่ยร้อยละ 2.67 ต่อปี ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.37 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 โดยร้อยละ 84.75 ของหนี้สาธารณะเป็นหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ และ (3) ความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ อยู่ในระดับต่ำ แต่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 โดยอายุคงเหลือเฉลี่ยจนกว่าจะครบกำหนด (Average to Maturity: ATM) ของหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 อยู่ที่ 8 ปี 9 เดือน ใกล้เคียงกับ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 (ตารางที่ 1.7)

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

ตารางที่ 1.7 แนวโน้มความเสี่ยงหนี้สาธารณะ

	ก.ย. 2563	ก.ย. 2564	ก.ย. 2565	ก.ย. 2566
ภาระดอกเบี้ยของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้	7.18	7.92	8.29	8.31
ต้นทุนการกู้เงินเฉลี่ย (ร้อยละ)	2.78	2.43	2.37	2.67
สัดส่วนหนี้ต่ออัตราดอกเบี้ยคงที่	83.11	82.81	83.97	84.75
สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด (ร้อยละ)	1.78	1.80	1.71	1.42
อายุคงเหลือเฉลี่ยจนกว่าจะครบกำหนด	9 ปี 10 เดือน	9 ปี 1 เดือน	8 ปี 9 เดือน	8 ปี 9 เดือน

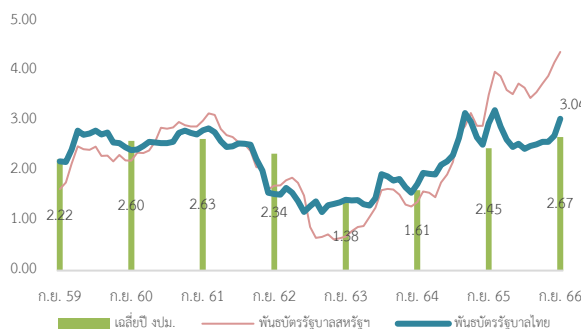
ที่มา: สำนักงบประมาณหนี้สาธารณะ

1.4.3 ตลาดตราสารหนี้ภาครัฐ

อัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลไทยอายุ 10 ปี มีค่าเฉลี่ยในปีงบประมาณ 2566 อยู่ที่ร้อยละ 2.67 แสดงแนวโน้มขาขึ้นต่อเนื่องจากปีงบประมาณ 2564 จากส่วนต่างของอัตราผลตอบแทนระหว่างพันธบัตรรัฐบาลไทยกับสหรัฐอเมริกา และการปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบายตามเศรษฐกิจที่ฟื้นตัว (แผนภาพที่ 1.7) ในขณะที่ความน่าเชื่อถือของพันธบัตรรัฐบาลไทยยังคงอยู่ในระดับเดียวกับช่วงก่อนเกิดการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 แต่มีการปรับมุมมอง (Outlook) ลงจากเชิงบวก (Positive) เป็นมีเสถียรภาพ (Stable) ในช่วงปี 2563 (ตารางที่ 1.8)

แผนภาพที่ 1.7

แนวโน้มอัตราผลตอบแทน
พันธบัตรรัฐบาลไทย อายุ 10 ปี



ที่มา: สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย และ US Treasury Department

ตารางที่ 1.8

การเปลี่ยนแปลงของอันดับความน่าเชื่อถือ
ของประเทศไทย

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

ที่มา: สำนักงบประมาณหนี้สาธารณะ

1.5 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

ในปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น 84,963 ล้านบาท โดย (1) ภาครัฐขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น 18,398 ล้านบาท โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากการจัดเก็บรายได้ที่สูงกว่าประมาณการกว่าร้อยละ 7.10 อย่างไรก็ดี เมื่อรวมกับผลของการเบิกใช้เงินคงคลังสำหรับรายจ่ายที่ตั้งไว้ไม่เพียงพอ จำนวน 84,602 ล้านบาท และการชะลอการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 70,356 ล้านบาท จึงส่งผลให้ภาครัฐขาดดุลเงินสดเพียงเล็กน้อย ในขณะที่ (2) บัญชีเงินกู้กฎหมายเฉพาะ ขาดดุลเงินสด จำนวน 44,257 ล้านบาท จากการนำส่งเงินเหลือจ่ายจากเงินกู้ภายใต้ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19 เป็นรายได้แผ่นดิน

และการเบิกจ่ายโครงการที่สูงกว่าการกู้เงินใหม่ภายใต้ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19^๑ เพิ่มเติม และ (3) ภาคอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาคงบประมาณและบัญชีเงินกู้กฎหมายเฉพาะ ขาดดุลเงินสด จำนวน 59,104 ล้านบาท โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

จากปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้ระดับเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2566 ลดลงอยู่ที่ 539,056 ล้านบาท (ตารางที่ 1.9) คิดเป็นสัดส่วนอยู่ที่ 0.15 เท่าของ งบประมาณ รายจ่ายฯ 2567 ปรับตัวลดลงอย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังคงสะท้อนถึงสภาพคล่องการเบิกจ่ายงบประมาณที่ยังอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ (แผนภาพที่ 1.8) ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลมีการเบิกใช้เงินคงคลังสำหรับรายจ่ายที่ งบประมาณ รายจ่ายฯ ตั้งไว้ไม่เพียงพอ รวมจำนวนทั้งสิ้น 84,602 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังส่วนดังกล่าว ในปีงบประมาณ 2567 สำหรับวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลของปีงบประมาณ 2566 จำนวน 70,356 ล้านบาท ที่ชะลอการกู้ออกไปในปีถัดไป รัฐบาลจะพิจารณาถึงความจำเป็นเหมาะสมของการกู้เงินส่วนดังกล่าว ซึ่งหากสภาพคล่องยังอยู่ในระดับที่เพียงพอ รัฐบาลอาจพิจารณายกเลิกวงเงินกู้บางส่วนเพื่อลดระดับการก่อหนี้ของรัฐบาลต่อไป

ตารางที่ 1.9 แนวโน้มและปัจจัยผลกระทบต่อวินคคลัง (ปีงบประมาณ)

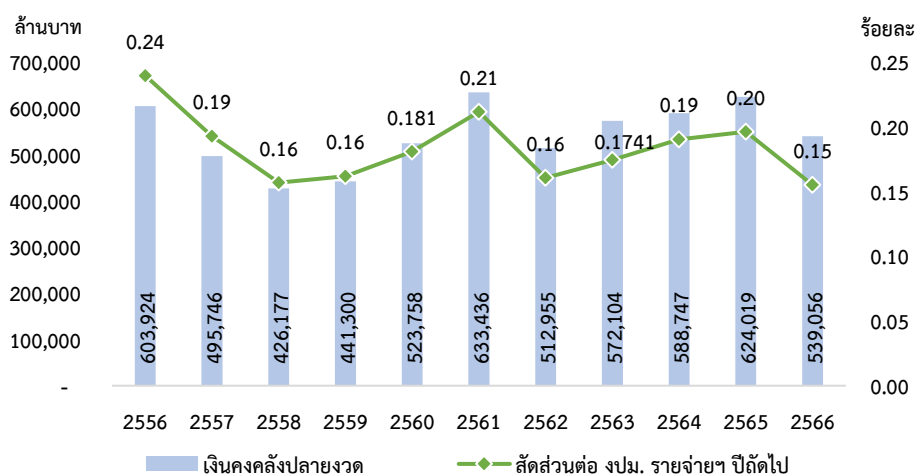
หน่วย: ล้านบาท

	2564	2565	2566
เงินคงคลังต้นงวด	572,104	588,747	624,019
ดุลเงินสดภาคงบประมาณ	(32,464)	111,516	18,398
ดุลเงินสดบัญชีเงินกู้กฎหมายเฉพาะ*	34,357	(12,817)	(44,257)
ดุลเงินสดนอกภาคงบประมาณและบัญชีเงินกู้กฎหมายเฉพาะ	14,750	(63,427)	(59,104)
ดุลเงินสดรวม	16,643	35,272	(84,693)
เงินคงคลังปลายงวด	588,747	624,019	539,056

ที่มา: กรมบัญชีกลาง รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: * พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19^๑ และ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19^๑ เพิ่มเติม

แผนภาพที่ 1.8 แนวโน้มระดับวินคคลัง (ปีงบประมาณ)



ที่มา: กรมบัญชีกลาง รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

บทที่ 2 มุมมองความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต

2.1 ภาพรวมแนวโน้มความเสี่ยงทางการคลังระยะปานกลาง

หากพิจารณาฐานะการคลังในปีงบประมาณ 2567 และแผนการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Framework: MTFF) ปีงบประมาณ 2568 - 2571 (ตารางที่ 2.1) พบว่า แนวโน้มความเสี่ยงทางการคลังในระยะปานกลางยังมีประเด็นที่ต้องติดตามและประเมินความเสี่ยงอย่างใกล้ชิด ดังนี้

ตารางที่ 2.1 MTFF 2568 - 2571

หน่วย: ล้านบาท

ฐานะการคลัง					
	2567	2568	2569	2570	2571
รายได้	2,787,000	2,887,000	3,040,000	3,204,000	3,394,000
%yoy	4.59	3.59	5.30	5.39	5.93
%GDP	14.65	14.40	14.40	14.40	14.50
รายจ่าย	3,480,000	3,600,000	3,743,000	3,897,000	4,077,000
%yoy	9.26	3.45	3.97	4.11	4.62
%GDP	18.29	17.96	17.73	17.51	17.42
ดุลงบประมาณ	(693,000)	(713,000)	(703,000)	(693,000)	(683,000)
%GDP	(3.64)	(3.56)	(3.33)	(3.11)	(2.92)
%งปม. รายจ่ายฯ	(19.91)	(19.81)	(18.78)	(17.78)	(16.75)
เพดานกู้ยืมขีดดุล	790,656	820,800	853,404	888,516	929,556
ส่วนต่าง	97,656	107,800	150,404	195,516	246,556
ส่วนต่าง (%รายได้)	3.50	3.73	4.95	6.10	7.26
หนี้สาธารณะ	11,834,716	12,664,069	13,440,540	14,129,832	14,758,495
%GDP*	62.71	63.73	64.23	64.07	63.61

ที่มา: สำนักงบประมาณ

หมายเหตุ: *สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เป็น GDP ตามปีงบประมาณ

ประมาณการเศรษฐกิจ					
	2567	2568	2569	2570	2571
GDP	19,022.2	20,049.5	21,112.1	22,252.1	23,409.2
(ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)					
GDP (CMV, %yoy)	3.2	3.6	3.4	3.4	3.2
GDP Deflator	2.2	1.8	1.9	2.0	2.0
อัตราแลกเปลี่ยน	34.5	34.0	34.0	33.5	33.5
(บาทต่อดอลลาร์ สรอ.)					
ราคาน้ำมันดิบดูไบ	85.0	80.0	75.0	72.0	70.0
(ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล)					

ที่มา: สำนักสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ประมาณการ ณ เดือนพฤศจิกายน 2566)

2.1.1 ความเสี่ยงด้านรายได้ ในปีงบประมาณ 2567 อาจมีปัจจัยเสี่ยงจากการดำเนินมาตรการลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันอย่างต่อเนื่อง การดำเนินมาตรการชั่วคราวในการยกเลิกค่าธรรมเนียม Visa on Arrival รวมไปถึงประมาณการเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงกว่าที่ประมาณการไว้ อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยบวกจากราคาน้ำมันดิบโลกที่ปรับตัวเพิ่มขึ้น ประกอบกับค่าเงินบาทที่อ่อนค่าลงเมื่อเทียบกับประมาณการ ทั้งนี้ GDP ณ ราคาประจำปีที่ตลาดเคลื่อนไหวไปทั่วร้อยละ 1 ราคาน้ำมันดิบโลกที่เปลี่ยนแปลงไปทุก 10 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล และค่าเงินบาทที่เปลี่ยนแปลงไปทุก 1 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเทียบกับสมมติฐานในการจัดทำประมาณการรายได้ จะส่งผลกระทบต่อผลการจัดเก็บร้อยละ 0.84 0.72 และ 0.64 ของประมาณการรายได้ตามลำดับ สำหรับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเมื่อเทียบกับ GDP ในระยะปานกลาง คาดว่า จะอยู่ในช่วงร้อยละ 14.40 - 14.50 โดยยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต และอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศเกิดใหม่ (Emerging Economies) ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะวิเคราะห์และติดตามการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด เพื่อบริหารผลการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมาย พร้อมทั้งผลักดันมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และปฏิรูปโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลต่อไป โดยจะพิจารณาถึงช่วงเวลาที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชนและผู้ประกอบการในระบบเศรษฐกิจจนเกินควร

ตารางที่ 2.2

การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของประมาณการรายได้

ต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจ

	ผลกระทบต่อ ประมาณการรายได้ (ร้อยละ)
GDP ณ ราคาประจำปี (ร้อยละ 1)	0.84
ราคาน้ำมันดิบโลก (10 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล)	0.72
อัตราแลกเปลี่ยน (1 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ)	0.64

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แผนภาพที่ 2.1

สัดส่วนรายได้รวมภาครัฐ (General Government)

ต่อ GDP ของกลุ่มประเทศเกิดใหม่ ปี 2566

ค่าเฉลี่ยทั้งหมด	26.8
ค่าเฉลี่ยเอเชีย	24.3
<u>ประเทศไทย</u>	<u>20.0</u>
ค่าเฉลี่ยยุโรป	33.6
ค่าเฉลี่ยลาตินอเมริกา	30.4
ค่าเฉลี่ย MENA	29.7
ค่าเฉลี่ย G20	26.7

ที่มา: IMF Fiscal Monitor 2023 October

2.1.2 ความเสี่ยงด้านรายจ่าย ในปีงบประมาณ 2567 และแนวโน้มระยะปานกลางปรับตัวดีขึ้นเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2566 โดยวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2567 กลับมาสูงกว่าอดีตอีกครั้ง และขยายตัวต่อเนื่องในระยะปานกลาง ในขณะที่สัดส่วนรายจ่ายค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐปรับตัวลดลงต่อเนื่อง (รวมผลของนโยบายการปรับอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว) อย่างไรก็ตาม รายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพันมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นตามระดับหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่องท่ามกลางอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงครึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ภาระรายจ่ายขาดใช้เงินคงคลังจากการตั้งงบประมาณบางรายการไว้ไม่เพียงพอ รวมไปถึงรายจ่ายจากการดำเนินการตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. Soft Loan) และพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. ฟื้นฟู) ในช่วงวิกฤต Covid-19 สำหรับภาระรายจ่ายด้านสวัสดิการภายใต้เงื่อนไขโครงการที่ชื้ออยู่ในปัจจุบันยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ โดยส่วนหนึ่งมีปัจจัยบวกจากรายจ่ายเงินสำรองเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญ

ข้าราชการที่คาดว่าจะปรับตัวลดลง อย่างไรก็ตาม อาจมีปัจจัยเสี่ยงจากความไม่เพียงพอของรายได้ประชาชนในวัยหลังเกษียณ รวมถึงปัญหาความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมในระยะยาว ที่อาจกดดันให้รายจ่ายด้านสวัสดิการเพิ่มขึ้นกว่าที่ประมาณการไว้

ทั้งนี้ จากความล่าช้าในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 รัฐบาลได้มีมาตรการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ไปพลางก่อน อาทิ เร่งรัดการเบิกจ่ายเงินกันไว้เบิกเหลือเมื่อปีของปีงบประมาณ 2566 เร่งรัดการจัดฝึกอบรมประชุม สัมมนา เพื่อให้มีเม็ดเงินการใช้จ่ายภาครัฐในการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

2.1.3 ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง (ของกระแสเงินสด) ในปีงบประมาณ 2567 และแนวโน้มระยะปานกลาง อยู่ในระดับบริหารจัดการได้ โดยในปีงบประมาณ 2567 มีปัจจัยบวกจากรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังและวงเงินกู้เหลือเมื่อปีจากปีงบประมาณ 2566 นอกจากนี้ วงเงินขาดดุลงบประมาณอยู่ต่ำกว่ากรอบการกู้ชดเชยการขาดดุลสูงสุดตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 สามารถรองรับกรณีที่ผลการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าประมาณการได้ประมาณร้อยละ 3 - 4 ในปีงบประมาณ 2567 - 2568 และประมาณร้อยละ 5 - 7 ในปีงบประมาณ 2569 เป็นต้นไป ทั้งนี้ ระดับเงินคงคลังอาจมีแรงกดดันจากการเบิกใช้เงินคงคลังในกรณีที่รัฐบาลจัดสรรรายจ่ายบางรายการไม่เพียงพอ

2.1.4 ความเสี่ยงด้านหนี้ ในปีงบประมาณ 2567 และแนวโน้มระยะปานกลาง อยู่ในขอบเขตที่บริหารจัดการได้ แต่มีความเปราะบางเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต โดย

(1) ดัชนีเตือนภัยทางการคลัง¹⁹ ณ สิ้นไตรมาส 4 ปี 2566 มีค่าอยู่ที่ 2.36 (จากระดับขีดเตือนภัยที่ค่า 5) ปรับตัวลดลงจาก 3.58 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 สะท้อนถึงความยืดหยุ่นของพื้นที่ทางการคลังสำหรับรองรับการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลได้ภายใต้ความระมัดระวัง โดยมีตัวบ่งชี้ที่แสดงค่าผิดปกติ ได้แก่ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ รายได้รัฐบาล ดุลงบประมาณ หนี้รัฐบาล และราคาน้ำมันดิบ สะท้อนถึงความจำเป็นในการกระตุ้นเศรษฐกิจและลดภาระค่าครองชีพด้านพลังงานให้กับประชาชน/ผู้ประกอบการภายใต้ความเปราะบางของภาคการคลังที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ตัวบ่งชี้ภาคการเงินและภาคปัจจัยภายนอกประเทศที่เคยแสดงค่าผิดปกติในปี 2565 (ได้แก่ อัตราเงินเฟ้อ ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน และอัตราแลกเปลี่ยน) ได้กลับมาแสดงค่าปกติในไตรมาส 4 ปี 2566 แสดงถึงเสถียรภาพในตลาดการเงินและความสมดุลทางการค้าระหว่างประเทศที่ปรับตัวดีขึ้น ส่งผลให้ความผันผวนของอัตราดอกเบี้ยและเงินทุนเคลื่อนย้ายลดลง ซึ่งเป็นผลบวกต่อการดำเนินการกู้ยืมเงินของรัฐบาล สอดคล้องกับเส้นอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลในช่วงต้นปี 2567 ที่ปรับตัวลดลงและมีความชันลดลง (Flattening) เมื่อเทียบกับช่วง 1 - 2 ปีที่ผ่านมา

(2) สำหรับสัดส่วนการขาดดุลงบประมาณในระยะปานกลางแม้จะอยู่ในระดับสูงกว่าช่วงก่อนวิกฤตแต่เริ่มแสดงทิศทางลดลง และเมื่อเทียบกับปัจจัยการขยายตัวทางเศรษฐกิจแล้ว ยังคงอยู่ในระดับที่เอื้อต่อการควบคุมสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP โดยปัจจัยบวกจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

¹⁹ ภายใต้แบบจำลองระบบสัญญาณเตือนภัยทางการคลัง (Fiscal Early Warning System: FEWS) ซึ่งเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตการณ์คลัง ทั้งนี้ นิยามวิกฤตการณ์คลัง อ้างอิงจาก Baldacci, E., Petrova, I., Belhocine, N., Dobrescu, G., & Mazraani S. (2011). Assessing Fiscal Stress. *International Monetary Fund Working Paper*. ประกอบด้วย 4 เหตุการณ์ ได้แก่ (1) รัฐบาลผิดนัดชำระหนี้ (2) ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF เกินโควตา (3) อัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นในระดับรุนแรง และ (4) อัตราผลตอบแทนรัฐบาลเพิ่มขึ้นในระดับรุนแรง โดยประเทศไทยมีการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF เกินโควตาในปี 2524 2525 2528 และ 2540 ทั้งนี้ ตัวบ่งชี้ที่ใช้ในการติดตามและวิเคราะห์ ประกอบด้วย (1) การเติบโตทางเศรษฐกิจ (2) รายได้รัฐบาล (3) ดุลงบประมาณ (4) หนี้รัฐบาล (5) ภาระหนี้ต่างประเทศของทางการต่อรายได้จากการส่งออก (6) เงินคงคลัง (7) สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นต่อทุนสำรองระหว่างประเทศ (8) ภาระหนี้ต่างประเทศรวมต่อรายได้จากการส่งออก (9) ดุลบัญชีเดินสะพัด (10) ดุลการชำระเงิน (11) ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์สหรัฐ/บาร์เรล) (12) อัตราแลกเปลี่ยน (บาท/ดอลลาร์สหรัฐ) (13) สัดส่วนเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ (14) อัตราเงินเฟ้อ (15) เงินให้สินเชื่อคงค้างของธนาคารพาณิชย์ และ (16) การเปลี่ยนแปลงของสินเชื่อบริษัท

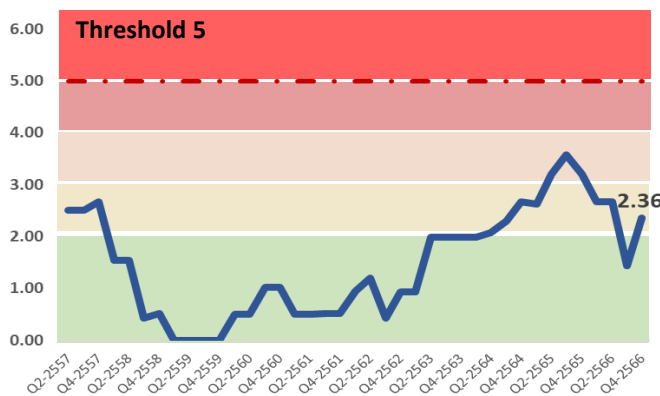
จะช่วยให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ลดลงเฉลี่ยร้อยละ 3.16 ต่อปี สูงกว่าขนาดของปัจจัยลบจากการขาดดุลงบประมาณ (หลังหักรายจ่ายชำระหนี้) เล็กน้อย ที่กดดันให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.72 ต่อปี

(3) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการลดระดับการขาดดุลลงให้กลับสู่ระดับปกติ (ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อ GDP) รวมถึงมุ่งเน้นการก่อกำเนิดที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืนเป็นลำดับแรก เพื่อฟื้นฟูพื้นที่ทางการคลังสำหรับรองรับความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะวิกฤตขนาดใหญ่ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป พร้อมทั้งระมัดระวังประเด็นด้านความสามารถในการชำระหนี้จากระดับหนี้คงค้างและแผนการก่อหนี้ใหม่ที่อยู่ในระดับสูง ประกอบกับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ (เมื่อเทียบกับ GDP) ที่มีแนวโน้มลดลงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะวิเคราะห์และติดตามความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ยด้านการปรับโครงสร้างหนี้ และด้านอัตราแลกเปลี่ยน อย่างใกล้ชิดประกอบการพิจารณากำหนดกลยุทธ์การกู้เงิน เพื่อให้ต้นทุนการกู้ยืมเงินของรัฐบาลอยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อไป

แผนภาพที่ 2.2

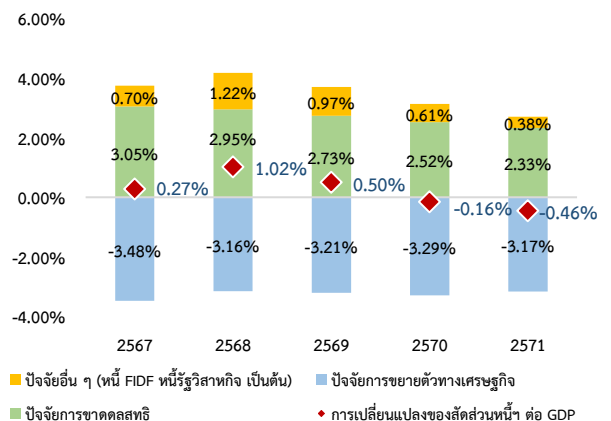
ดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลัง



ที่มา: สำนักงบประมาณการคลัง

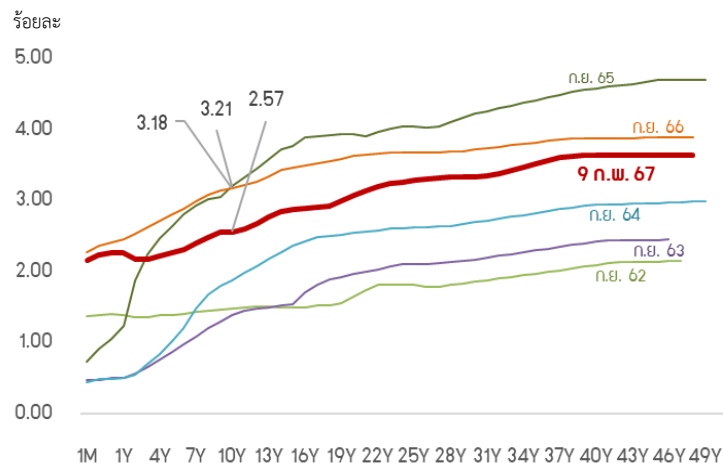
แผนภาพที่ 2.3

ปัจจัยที่ส่งผลต่อสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP



ที่มา: สำนักงบประมาณการคลัง

แผนภาพที่ 2.4 เส้นอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย



ที่มา: สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย

เพื่อลดความเสี่ยงต่าง ๆ ดังกล่าวในอนาคต รัฐบาลจึงควรมีการพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

(1) **ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดลดระดับการขาดดุลกลับสู่ระดับปกติ** ที่ไม่เกินประมาณร้อยละ 3.0 ของ GDP เพื่อฟื้นฟูพื้นที่การคลังรองรับวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และในการก่อกำหนดนี้ควรมุ่งเน้นไปที่โครงการที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนเป็นลำดับแรก

(2) **ผลักดันแผนการปฏิรูปโครงสร้างภาษีและรายได้รัฐบาลอื่น ๆ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง** เพื่อเพิ่มความสามารถในการชำระหนี้และรองรับรายได้รัฐบาลที่ลดลงจากโครงสร้างเศรษฐกิจและพฤติกรรมผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมทั้งทบทวนมาตรการยกเว้น/ลดหย่อนต่าง ๆ รวมถึงมาตรการลดภาระค่าครองชีพด้านพลังงาน ให้มีเท่าที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม

(3) **พิจารณาปรับลดรายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นลง** ผ่านการพิจารณาปฏิรูปโครงสร้างบุคลากรภาครัฐให้มีขนาดที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ปฏิรูประบบสวัสดิการสำหรับประชาชนโดยบูรณาการข้อมูลและการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อให้รัฐสามารถจัดทำระบบสวัสดิการแบบมีเงื่อนไข (Conditional Transfer) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ เท่าที่จำเป็น โดยควรมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ และผลักดันโครงการที่มีการดำเนินการเป็นประจำทุกปีและสามารถวางแผนล่วงหน้าได้ให้เสนอขอรับจัดสรรงบประมาณจากกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นลำดับแรก เป็นต้น

(4) **จัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่มีภาระผูกพันชัดเจนให้เพียงพอต่อการบริหารจัดการ** รวมถึงพิจารณาจัดสรรรายจ่ายชำระหนี้ต้นให้สอดคล้องกับระดับหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นด้วย

(5) **จัดสรรงบประมาณในส่วนที่รัฐบาลยังค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม** ควบคู่ไปกับพิจารณามาตรการอื่น ๆ เพื่อแก้ปัญหาความยั่งยืนของกองทุนในระยะยาว อาทิ การขยายอายุเกษียณและเพดานฐานค่าจ้าง การทบทวนอัตราเงินสมทบ

(6) **สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้และขยายฐานรายได้ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)** พร้อมทั้งผลักดันให้ อปท. สามารถนำเงินสะสมส่วนเกินมาเป็นเงินทุนในการพัฒนาท้องถิ่นควบคู่ไปกับแหล่งรายได้อื่น ๆ ในปัจจุบัน เพื่อให้ อปท. สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนต่อไป

2.2 ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของภาคอื่น ๆ ที่ควรติดตาม

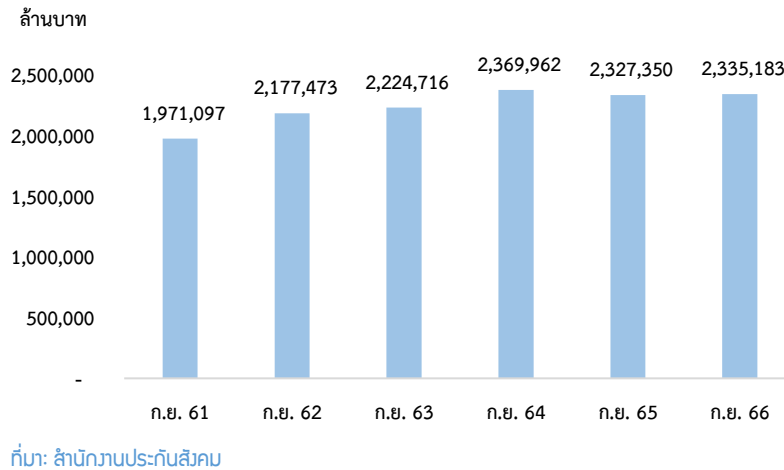
ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของภาคอื่น ๆ ประจำปีงบประมาณ 2566 ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังต่อรัฐบาลและควรมีการติดตาม มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

2.2.1 เงินกองทุนประกันสังคมปรับตัวเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปีก่อน แต่ยังคงมีความเสี่ยงในระยะยาว โดยเฉพาะในส่วนของกองทุนชราภาพ เงินกองทุนประกันสังคม ณ สิ้นเดือนกันยายน 2566 มีจำนวนอยู่ที่ 2,335,183 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.34 จากช่วงเดียวกันในปีก่อน โดยปัจจัยเสี่ยงระยะสั้นจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ได้คลี่คลายลง โดยอัตราการจ่ายเงินสมทบได้กลับสู่ระดับปกติและการจ่ายสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วยลดลง อย่างไรก็ตาม ภาระหนี้ของกองทุนชราภาพในระยะยาวยังคงเป็นประเด็นที่ต้องติดตามและแก้ไขในระยะปานกลางต่อไป โดยอัตราส่วนเงินทุน (Funding Ratio) ในปี 2566 เมื่อเทียบกับมูลค่าปัจจุบันของประมาณการรายรับ - รายจ่ายสุทธิในอีก 75 ปีข้างหน้า อยู่ที่เพียง 0.07 เท่า อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับระดับสากล²⁰ ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวกองทุนประกันสังคมอาจจำเป็นต้อง

²⁰ ค่าเฉลี่ยของอัตราส่วนเงินทุน (Funding Ratio) ของกองทุนบำนาญภาครัฐ 100 กองทุน ที่ใหญ่ที่สุดในสหรัฐอเมริกา อยู่ที่ประมาณ 0.7 เท่า (Public Pension Funding Index)

พิจารณาบททวนอัตราเงินสมทบให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น²¹ รวมไปถึงการพิจารณามาตรการอื่น ๆ ควบคู่ด้วย อาทิ การขยายอายุเกษียณ การขยายเพดานฐานค่าจ้างสูงสุด²² นอกจากนี้ รัฐบาลควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณในส่วนที่รัฐบาลยังค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม จำนวน 71,384 ล้านบาท (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2566) ในโอกาสแรกที่กระทำได้ด้วย

แผนภาพที่ 2.5 แนวโน้มระดับเงินกองทุนประกันสังคม



ตารางที่ 2.3 แนวโน้มรายได้ - รายจ่ายของกองทุนประกันสังคม (ช่วง 9 เดือนแรกของปีปฏิทิน)

หน่วย: ล้านบาท

	2562	2563	2564	2565	2566
รายได้รวม	213,802	173,499	182,412	234,084	235,388
เงินสมทบ	147,586	122,887	102,932	130,450	157,490
ผลตอบแทนการลงทุน	65,845	50,341	78,528	103,114	77,489
อื่น ๆ	371	272	952	519	409
ค่าใช้จ่าย	73,910	104,651	100,875	138,663	123,671
รายจ่ายเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน	63,968	93,107	95,027	108,362	91,128
ค่าบริหารสำนักงาน	4,673	4,421	5,799	5,278	6,852
อื่น ๆ	5,268	7,123	50	25,023	25,691

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม

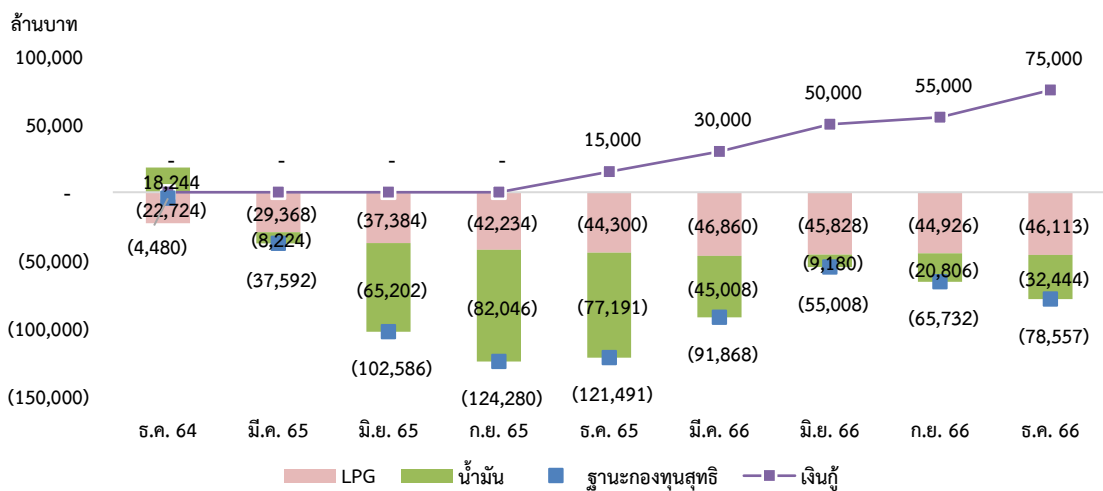
²¹ อัตราเงินสมทบที่เหมาะสมในระยะปานกลางควรอยู่ที่ประมาณร้อยละ 18 (อ้างอิงจากรายงานการประเมินสถานะกองทุนประกันสังคม รอบ 6 เดือน ปี 2566) ในขณะที่อัตราเงินสมทบที่จัดเก็บในปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 12.75

²² กระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างพิจารณาเสนอ ร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญในการปรับฐานค่าจ้างขั้นต่ำจาก 15,000 บาท เป็น 23,000 บาท อย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการเปิดรับฟังความคิดเห็นเรื่องดังกล่าวแล้ว โดยได้ปิดรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2566

2.2.2 กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ได้มีการปรับเพิ่มเพดานเงินสะสมของสมาชิกและอัตราเงินสมทบของรัฐบาลในปี 2566²³ รวมถึงได้เริ่มจ่ายเงินบำนาญชราภาพให้แก่สมาชิกที่เข้าเงื่อนไขการได้รับเงินบำนาญภายใต้การรับประกันอัตราผลตอบแทนขั้นต่ำ²⁴ อย่างไรก็ดี ความเสี่ยงทางการคลังจาก 2 ประเด็นดังกล่าวยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ โดยในปีงบประมาณ 2565 2566 และ 2567 กอช. ได้รับจัดสรรงบประมาณ จำนวน 300 417²⁵ และ 634 ล้านบาท ตามลำดับ ในขณะที่ช่วงปี 2561 - 2565 กอช. สามารถสร้างผลตอบแทนการลงทุนได้เฉลี่ยร้อยละ 1.85 ต่อปี สูงกว่าอัตราผลตอบแทนขั้นต่ำที่รับประกันไว้

2.2.3 ฐานะการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและ กฟผ. ได้รับแรงกดดันจากการดำเนินมาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายด้านพลังงานให้กับประชาชนอย่างต่อเนื่องของรัฐบาล โดยฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสุทธิ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2566 ปรับตัวดีขึ้นจากปีก่อน แต่ยังคงติดลบอยู่ที่ 65,732 ล้านบาท ตามราคาน้ำมันดิบที่ยังอยู่ในระดับสูงแต่เริ่มปรับตัวดีขึ้น โดยมีเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน (แต่ไม่รับภาระ) อยู่ที่ 55,000 ล้านบาท²⁶ ในขณะที่ กฟผ. มีรายได้ค่าไฟฟ้าค้ำรับ (Ft) ณ สิ้นเดือนกันยายน 2566 อยู่จำนวน 104,085 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินมาตรการตรึงค่าไฟฟ้าผันแปรอัตโนมัติ (Ft) อย่างต่อเนื่องของรัฐบาล ส่งผลให้สัดส่วนหนี้ต่อส่วนของผู้ถือหุ้นของ กฟผ. เพิ่มขึ้น อยู่ที่ 1.35 เท่า ณ สิ้นเดือนกันยายน 2566 โดยมีเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน (แต่ไม่รับภาระ) อยู่ที่ 65,000 ล้านบาท ซึ่งกระทรวงการคลังได้มีการวิเคราะห์และติดตามความสามารถในการชำระหนี้ดังกล่าวเพื่อไม่ให้เป็นภาระงบประมาณต่อไป อย่างไรก็ดี รัฐบาลควรพิจารณาการดำเนินมาตรการด้านพลังงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ราคาพลังงานเพื่อลดภาระในการแบกรับต้นทุนเงินกู้ของหน่วยงานทั้งสอง ซึ่งมีประมาณการภาระดอกเบี้ยในปี 2567 อยู่ที่แต่ละประมาณ 2,000 ล้านบาท (แผนภาพที่ 2.6 และ 2.7)

แผนภาพที่ 2.6 แนวโน้มฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (ปิโตรเลียม)



ที่มา: สำนักงบประมาณกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

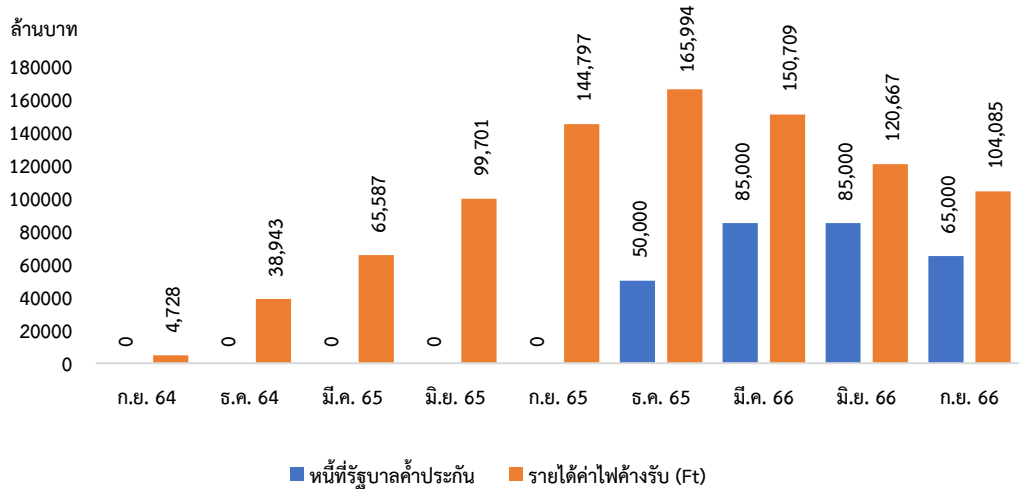
²³ กฎกระทรวงกำหนดอัตราการจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบ พ.ศ. 2566 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2566 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2566 เป็นต้นไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ (1) ปรับเพิ่มจำนวนเงินสะสมของสมาชิกเข้ากองทุน จากเดิมสูงสุดไม่เกิน 13,200 บาท สำหรับปีปฏิทินนั้น ปรับใหม่เป็นสูงสุดไม่เกิน 30,000 บาท สำหรับปีปฏิทินนั้น และ (2) ปรับเพิ่มจำนวนเงินสมทบของรัฐบาล ทุกช่วงอายุของสมาชิก แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 1,800 บาท สำหรับปีปฏิทินนั้น

²⁴ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือนเฉลี่ย 7 ธนาคาร

²⁵ งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2566 จำนวน 334 ล้านบาท และงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 83 ล้านบาท

²⁶ ตามพระราชกำหนดผ่อนผันให้กระทรวงการคลังค้ำประกันการชำระหนี้ของสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2565

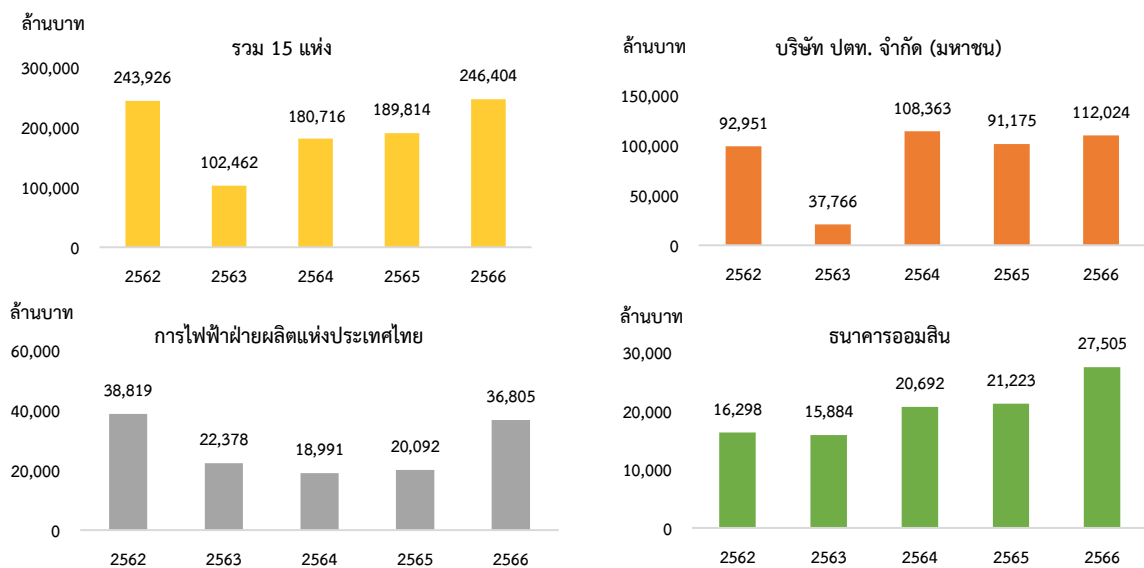
แผนภาพที่ 2.7 แนวโน้มค่าไฟฟ้าค่ารับและหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันของ กฟผ.

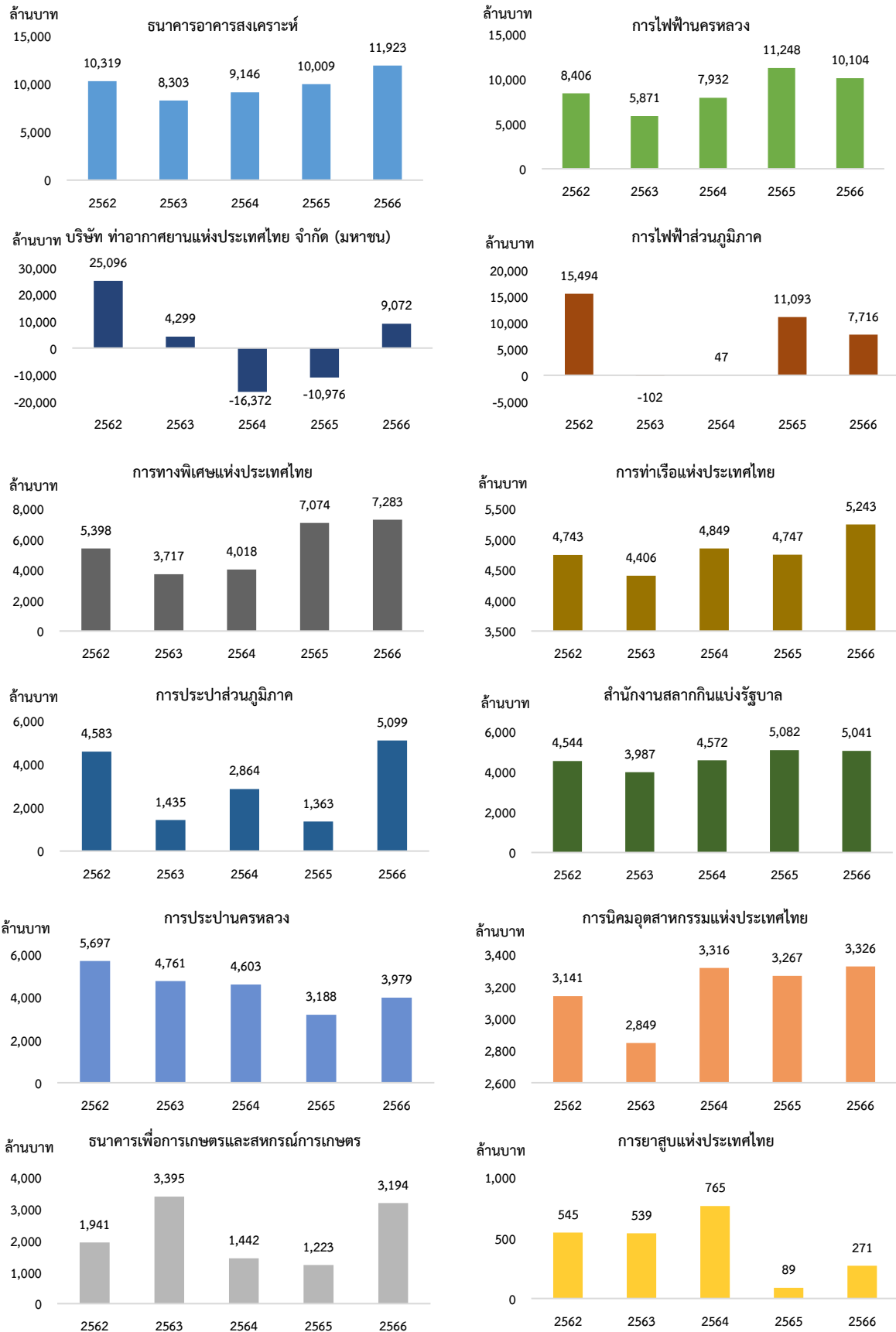


ที่มา: งบการเงินของ กฟผ. ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรับรองแล้ว และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

2.2.4 ภาพรวมผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจในปีบัญชี 2566 ปรับตัวดีขึ้นต่อเนื่องจากปีก่อน ส่งผลบวกต่อเงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณ 2567 ประมาณการกำไรสุทธิในปีบัญชี 2566 ของรัฐวิสาหกิจ 15 แห่งที่มีเงินนำส่งรายได้แผ่นดินสูงสุด อยู่ที่ 246,404 ล้านบาท ขยายตัวประมาณร้อยละ 29.81 จากปีก่อน ตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ฟื้นตัว จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เพิ่มขึ้น รวมถึงรายได้ดอกเบี้ยที่ปรับตัวเพิ่มขึ้นตามอัตราดอกเบี้ย ส่งผลให้ผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่งและสถาบันการเงินปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (แผนภาพที่ 2.8)

แผนภาพที่ 2.8 แนวโน้มผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ (๗ สิ้นเดือนกันยายนของปีบัญชี)





ที่มา: งบการเงินของรัฐบาลที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรับรองแล้ว ยกเว้นปี 2566 เป็นงบการเงินของรัฐบาลกิจ (ก่อนสอบทาน)

2.2.5 รัฐบาลยังคงมีภาระในการชำระหนี้และ/หรืออุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานให้กับ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน แห่งประเทศไทย (รฟม.) และการเคหะแห่งชาติ (กคช.) อย่างต่อเนื่อง โดย รฟท. และ ขสมก. มียอดคงค้างของ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันเพิ่มสูงขึ้นจากผลการดำเนินงานที่ขาดทุนต่อเนื่อง ในขณะที่แม้ว่า รฟม. มียอดคงค้างของ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันลดลงและมีผลประกอบการที่มีกำไรต่อเนื่อง แต่รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณ เพื่ออุดหนุนการชำระค่าโครงสร้างพื้นฐานและการชำระค่าให้บริการเดินรถไฟฟ้าบางส่วน สำหรับ กคช. แม้ว่า ผลประกอบการจะมีกำไรสุทธิ แต่รายได้ส่วนหนึ่งมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้ ผลประกอบการได้ปรับตัวลดลงอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ปีงบประมาณ 2563 จากยอดขาย บ้านที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรค COVID-19

ทั้งนี้ หน่วยงานด้านการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงคมนาคม กระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ได้มีการติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของ รฟท. และ ขสมก. ให้เป็นไปตามแผนฟื้นฟูองค์กร (แผนฟื้นฟูฯ) ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ หรือแผนการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และผลักดันให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวสามารถดำเนินกิจการได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว (แผนภาพที่ 2.9)

แผนภาพที่ 2.9 ผลประกอบการและฐานะการเงินของ รฟท. ขสมก. รฟม. และ กคช.



ที่มา: งบการเงินของรัฐวิสาหกิจที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรับรองแล้ว ยกเว้นปี 2566 เป็นงบการเงินของรัฐวิสาหกิจ (ก่อนสอบทาน) เอกสารงบประมาณ และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

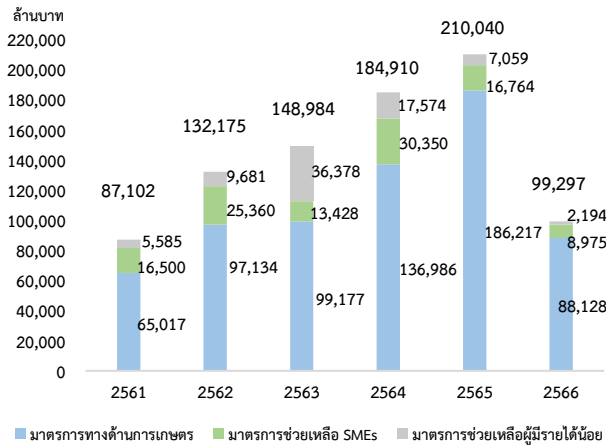
2.2.6 ภาระผูกพันสูงสุดจากการดำเนินโครงการนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ปรับตัวลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อน โดยในปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลได้อนุมัติโครงการใหม่ตามมาตรา 28 จำนวนทั้งสิ้น 99,297 ล้านบาท ลดลงต่ำสุดในรอบ 5 ปี โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแนวโน้มราคาพืชผลการเกษตรปรับตัวดีขึ้น ประกอบกับมีการเปลี่ยนรัฐบาลในช่วงปีงบประมาณที่ผ่านมา ส่งผลให้ภาระผูกพันดังกล่าว ณ สิ้นปีงบประมาณ 2566 ลดลงจากปีก่อนอยู่ที่ 1,004,392 ล้านบาท (แบ่งเป็นภาระผูกพันที่นับรวมอยู่ในหนี้สาธารณะแล้ว จำนวน 182,453 ล้านบาท แนวโน้มลดลงต่อเนื่อง ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาล จำนวน 601,962 ล้านบาท และประมาณการภาระผูกพันที่ยังไม่มีการรับรู้ จำนวน 214,627 ล้านบาท) คิดเป็นร้อยละ 31.99 ของ งบประมาณรายจ่าย 2566 อยู่ภายใต้กรอบเพดานที่กำหนด²⁷

ทั้งนี้ ภาระผูกพันตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ คาดว่า จะมีแรงกดดันในระยะสั้นลดลง จากการที่รัฐบาลยังคงมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนยอดคงค้างอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับคณะรัฐมนตรีในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2566 ได้มีมติกำหนดเป็นหลักการว่า “ในการจัดทำมาตรการ/โครงการเพื่อสนับสนุน หรือให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและภาคเกษตร ให้ทุกหน่วยงานหลีกเลี่ยงการดำเนินการในลักษณะการให้เงินอุดหนุน ช่วยเหลือ ชดเชย หรือประกันราคาสินเชื่อเกษตรกรโดยตรงแก่เกษตรกร” ซึ่งการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวจะช่วยเอื้อต่อการบริหารจัดการภาระผูกพันตามมาตรา 28 ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อไป ทั้งนี้ รัฐบาลควรพิจารณาปรับกรอบอัตรายอดคงค้างของภาระทางการเงินคลังตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ลงสู่ระดับเดิมก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 ที่ไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในโอกาสแรกต่อไป (แผนภาพที่ 2.10)

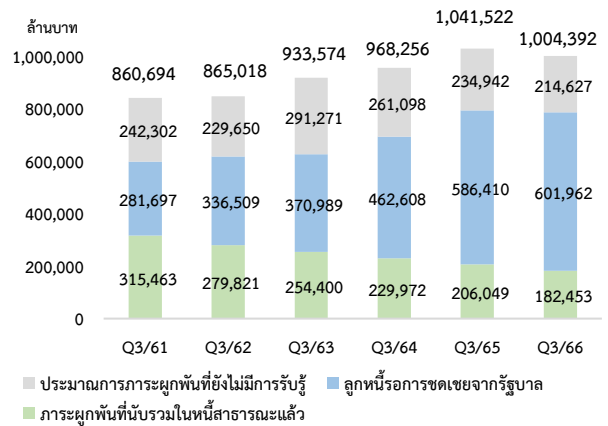
²⁷ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้มีมติเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2565 ปรับลดกรอบอัตรายอดคงค้างลง จากเดิมไม่เกินร้อยละ 35 เป็นไม่เกินร้อยละ 32 ของ งบประมาณรายจ่าย และมติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2566 คงกรอบยอดคงค้างที่ไม่เกินร้อยละ 32 ของ งบประมาณรายจ่าย ในช่วงที่ใช้ งบประมาณรายจ่าย 2566 ไปพลางก่อน โดยกำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนกรอบที่เหมาะสมอีกครั้งก่อนพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 บังคับใช้

แผนภาพที่ 2.10 รายละเอียดการผูกพันตามมาตรา 28

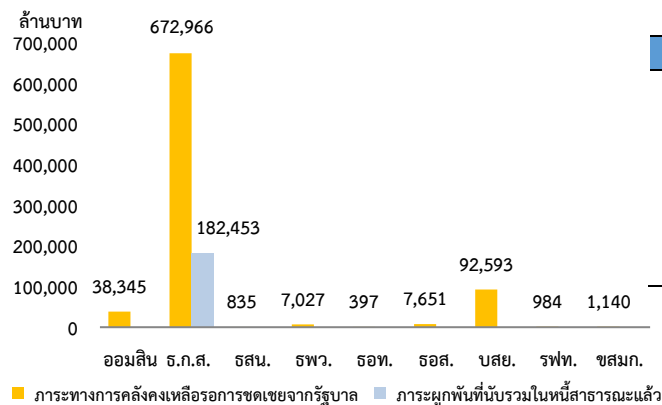
(1) ยอดอนุมัติโครงการใหม่ตามมาตรา 28



(2) แนวโน้มการผูกพันตามมาตรา 28



(3) ภาระผูกพันตามมาตรา 28 รายแห่ง (ณ ก.ย. 66)



(4) งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อชำระคืนยอดคงค้าง ม. 28

	2563	2564	2565	2566
วงเงินที่ได้รับจัดสรร	133,218	99,221	82,696	119,389
สัดส่วนต่อ				
งปม. รายจ่ายฯ (ร้อยละ)	4.16	3.02	2.67	3.75

ที่มา: สำนักงบประมาณ

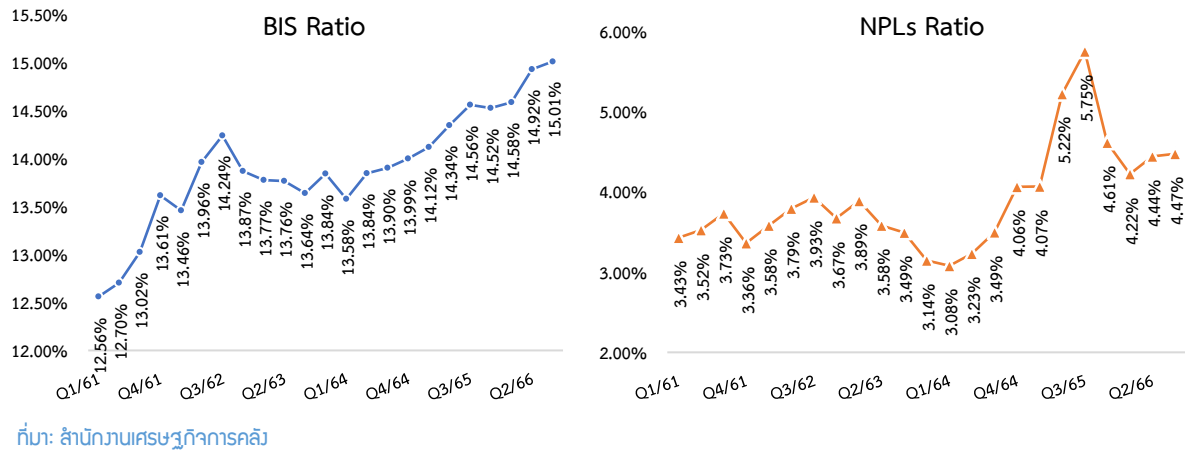
2.2.7 ฐานะการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs)

ในภาพรวมยังคงอยู่ในระดับมีเสถียรภาพ โดย SFIs ยังคงดำเนินการตามพันธกิจหลัก และการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้โดยเร่งปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้สอดคล้องกับศักยภาพของลูกหนี้ ส่งผลให้คุณภาพสินเชื่อของ SFIs มีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้น อย่างไรก็ตาม มี SFIs 1 แห่ง (ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย) ที่ต้องติดตามการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูองค์กร สำหรับกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยแบ่งเบาภาระงบประมาณในการแก้ไขปัญหาฐานะการเงินให้กับ SFIs ณ สิ้นเดือนกันยายน 2566 มีเงินกองทุนอยู่ที่ 38,920 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.07 ของเงินกองทุนรวมของภาค SFIs²⁸ เพิ่มขึ้นจากปีก่อน (ตารางที่ 2.4) ทั้งนี้ ปัจจุบันกระทรวงการคลังอยู่ระหว่างหารือร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อกำหนดรายละเอียดและระยะเวลาการเริ่มปฏิบัติตามมาตรฐานการรายงานทางการเงินฉบับที่ 9 เรื่อง เครื่องมือทางการเงิน (Thai Financial Reporting Standards 9: TFRS 9) ที่เหมาะสมกับ SFIs โดยพิจารณาถึงการทำงานตามพันธกิจและให้มีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม²⁹

²⁸ เงินกองทุนรวมของ SFIs ณ สิ้นเดือนกันยายน 2566 มีจำนวนอยู่ที่ 550,572 ล้านบาท

²⁹ ปัจจุบันกระทรวงการคลังได้ขยายระยะเวลาการเริ่มปฏิบัติตาม TFRS 9 ในกรณีของ SFIs เป็นวันที่ 1 มกราคม 2568

แผนภาพที่ 2.11 แนวโน้ม BIS Ratio และ NPLs Ratio ของระบบ SFIs



ตารางที่ 2.4 ฐานะทางการเงินของ SFIs ณ สิ้นเดือนกันยายน 2566

สถาบันการเงิน	NPLs (%)	BIS Ratio (%)
ออมสิน	2.46	18.41
ธ.ก.ส.	6.98	12.86
ธอส.	4.00	15.08
ธสน.	3.76	13.67
ธอท.	18.96	-4.97
ธพว.	10.75	14.27
ภาพรวม	4.47	15.01

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.2.8 ฐานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ในภาพรวมอยู่ในระดับแข็งแกร่ง โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2566 BIS Ratio ของธนาคารพาณิชย์ในภาพรวม อยู่ที่ร้อยละ 19.88 (สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ที่ร้อยละ 11) มีสัดส่วนลูกหนี้ด้อยคุณภาพ (NPLs Ratio) อยู่ที่ร้อยละ 2.66 ลดลงจากปีก่อน สำหรับความสามารถจากการทำกำไรของธนาคารพาณิชย์ พบว่า อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (Return on Asset: ROA) เพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ร้อยละ 1.06 และอัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์ที่ก่อให้เกิดรายได้ดอกเบี้ยเฉลี่ย (Net Interest Margin: NIM) เพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ร้อยละ 3.00 จากรายได้ดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้น แม้ต้นทุนทางการเงินและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายสำรองจะปรับเพิ่มขึ้นเช่นกัน (ตารางที่ 2.5)

ตารางที่ 2.5 ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ปีปฏิทิน)

หน่วย: ร้อยละ

รายการ	2562	2563	2564	2565	2566
สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs)	2.98	3.12	2.98	2.73	2.66
อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)	19.63	20.12	19.90	19.37	20.12
อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) ²	96.25	92.30	94.25	92.03	91.00
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)	1.39	0.69	0.81	1.01	1.06
อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์ที่ก่อให้เกิดรายได้ดอกเบี้ยเฉลี่ย (NIM)	2.73	2.63	2.46	2.62	3.00

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2567

2.2.9 รายได้ที่ อปท. จัดเก็บได้เองในปีงบประมาณ 2566 ส่วนหนึ่งได้รับผลกระทบจากมาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ภาษีที่ดินฯ) ในปีภาษี 2566 ในอัตราร้อยละ 15 แต่เนื่องจากการปรับขึ้นราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในปี 2566 รายได้ที่ อปท. จัดเก็บได้เองในภาพรวมจึงยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากปีก่อนร้อยละ 6.93 อยู่ที่ 69,852 ล้านบาท และคาดว่าจะขยายตัวต่อเนื่องในปีงบประมาณ 2567 เนื่องจากไม่มีการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินฯ ส่งผลให้สัดส่วนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลต่อรายได้รวมทั้งหมดของ อปท. ลดลงใกล้เคียงกับช่วงก่อนเกิดวิกฤตที่ประมาณร้อยละ 41 (ตารางที่ 2.6) ทั้งนี้ ประสิทธิภาพการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการภาษีที่ดินในส่วนที่ยังไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ 2563 2564 และ 2566 อยู่ที่ 20,011 30,891 และ 6,288 ล้านบาท ตามลำดับ³⁰ ในระยะถัดไป เพื่อเสริมสร้างฐานะการคลังของ อปท. ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน รัฐบาลควรสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้และขยายฐานรายได้ภาษีของ อปท. รวมไปถึงการเชื่อมโยงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บรายได้ของ อปท. อาทิ ฐานข้อมูลกับกรมที่ดิน ต่อไป

ตารางที่ 2.6 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทของรายได้ (หน่วย: ล้านบาท)	2562	2563	2564	2565	2566
1. รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง	66,689	35,079	31,671	65,315	69,852
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	9.93	5.58	4.81	9.38	9.53
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	4.82	(47.40)	(9.72)	106.23	6.93
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	214,647	195,839	203,582	214,719	233,314
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	31.97	31.13	30.94	30.83	31.84
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(0.32)	(8.76)	3.95	5.47	8.61
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	114,287	105,137	111,062	127,211	128,859
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	17.02	16.71	16.88	18.27	17.59
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	1.75	(8.01)	5.63	14.54	1.29
4. รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล	275,804	292,971	311,759	289,117	300,652
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	41.08	46.58	47.37	41.52	41.04
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	12.44	6.22	6.41	(7.26)	3.97
5. รายได้รวมของ อปท.	671,427	629,026	658,074	696,362	732,677
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	5.48	(6.31)	4.62	5.82	5.19

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รวบรวมโดยสำนักงบประมาณเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2566

³⁰ อปท. ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปจากการลดภาษีที่ดินฯ ในปีภาษี 2563 แล้ว รวมจำนวน 12,037.72 ล้านบาท จาก งบ. รายจ่ายฯ 2564 รายการเงินอุดหนุน จำนวน 10,067.59 ล้านบาท และจาก งบ. รายจ่ายฯ 2565 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 1,970.1330 ล้านบาท (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2565) ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2565 ได้มีมติเห็นควรให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยรายได้ให้แก่ อปท. ตามมาตรการลดภาษีที่ดินฯ ปี 2566 เป็นไปตามความเห็นสำนักงบประมาณ ดังนี้ “มาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างปี 2566 เป็นมาตรการที่ดำเนินการต่อเนื่องและส่งผลกระทบท่อการจัดเก็บรายได้ของ อปท. โดยตรง ... สำหรับเงินชดเชยรายได้ฯ ส่วนที่เหลือ จะพิจารณาชดเชยตามสมควรต่อไป โดยขึ้นอยู่กับสถานะเศรษฐกิจและฐานะทางการเงินการคลังของรัฐบาล ซึ่งการบรรเทาผลกระทบจากมาตรการดังกล่าวแล้วบางส่วนก่อให้เกิดภาระงบประมาณระยะยาว จึงจำเป็นต้องศึกษารายละเอียดผลกระทบของ อปท. ในภาพรวมและผลกระทบของแต่ละแห่ง รวมถึงต้องพิจารณาถึงแหล่งรายรับอื่นและเงินสะสมของ อปท. แต่ละแห่งประกอบด้วย โดยยึดหลักความร่วมมือและรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลและ อปท. ...”)

2.2.10 เงินสะสมของ อปท. ณ สิ้นปีงบประมาณ 2566 เพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากปีก่อน อยู่ที่ 283,414 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 41.11 ของรายจ่ายรวม อปท. เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับแนวโน้มในอดีต และหากรวมกับเงินทุนสำรองสะสมที่มีอยู่อีกจำนวน 212,196 ล้านบาท อปท. จะมีเงินสะสมในส่วนที่เป็น กั้นชนรองรับความเสี่ยงต่าง ๆ จำนวน 495,610 ล้านบาท อยู่ที่ร้อยละ 71.89 (ตารางที่ 2.7) ทั้งนี้ หากระดับเงินสะสมของ อปท. อยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการรองรับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นแล้ว ควรมีการพิจารณาผลักดันให้ อปท. สามารถนำเงินสะสมส่วนเกินมาเป็นเงินทุนในการพัฒนาท้องถิ่น ควบคู่ไปกับแหล่งรายได้อื่น ๆ ในปัจจุบันด้วย

ตารางที่ 2.7 เงินสะสมของ อปท. ที่นำไปใช้ได้ (ก่อนหักสำรองตามระเบียบ) ณ สิ้นเดือนกันยายน

หน่วย: ล้านบาท

	2562	2563	2564	2565	2566
เงินสะสมที่นำไปใช้ได้ (ก่อนหักสำรองฯ)	171,815	203,320	216,220	282,913	283,414
รายจ่ายรวม	627,523	634,768	620,681	650,036	689,396
สัดส่วนต่อรายจ่าย (ร้อยละ)	27.38	32.03	34.84	43.52	41.11

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

หมายเหตุ: ข้อมูลไปรวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

2.3 สรุปตัวเลขภาระผูกพันที่สำคัญของรัฐบาล

ภาระผูกพันที่สำคัญของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2566 (ตารางที่ 2.8) มีรายละเอียด ดังนี้

2.3.1 ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities) เป็นภาระผูกพันของรัฐบาลที่มีกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลงที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้อย่างชัดเจน ประกอบด้วย

1) หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง จำนวน 9,337,571.99 ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ 52.38 ของ GDP ประกอบด้วย (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง จำนวน 8,761,289 ล้านบาท (2) หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลให้กู้ต่อและรับภาระ จำนวน 345,049 ล้านบาท และ (3) หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาล ค้ำประกันและรับภาระ จำนวน 231,234 ล้านบาท ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลมีภาระงบประมาณ เพื่อชำระเงินต้นและดอกเบี้ย รวมอยู่ที่ 301,024 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.45 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แนวโน้มสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นในระยะปานกลาง

2) ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ จำนวน 601,962 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน แต่มีแรงกดดันลดลงในระยะสั้นตามประมาณการยอดคงค้าง ของภาระทางการคลังสูงสุดที่รัฐบาลต้องรับชดเชยที่ปรับตัวลดลงจากช่วงเดียวของปีก่อน อยู่ที่ 1,004,392 ล้านบาท (ประกอบด้วย ภาระทางการคลังที่นับอยู่ในหนี้สาธารณะแล้ว 182,453 ล้านบาท ลูกหนี้รอการชดเชย จากรัฐบาล 601,962 ล้านบาท และประมาณการภาระผูกพันที่ยังไม่มีการรับรู้ 214,627 ล้านบาท)

3) รายจ่ายชดเชยเงินคงคลัง ที่ได้เบิกใช้ไปในปีงบประมาณ 2565 และ 2566 จำนวน 33,759 และ 84,602 ล้านบาท³¹ ตามลำดับ ทั้งนี้ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลัง ส่วนดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จำนวน 118,361 แล้ว

³¹ ประกอบด้วย การเบิกใช้เงินคงคลังสำหรับรายจ่ายที่ตั้งไว้ไม่พอ รวม 83,927 ล้านบาท และสำหรับการจำหน่ายเหรียญกษาปณ์ถอนคืน และเหรียญกษาปณ์ชำรุด จำนวน 675 ล้านบาท

4) ภาระผูกพันจากการดำเนินการตาม พ.ร.ก. Soft Loan สูงสุดไม่เกิน 1,816 ล้านบาท

5) ภาระผูกพันจากการดำเนินการตาม พ.ร.ก. พื้นฟูฯ สูงสุดไม่เกิน 84,145 ล้านบาท³²

6) รายจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ ในปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนดังกล่าว 818,111 ล้านบาท³³ คิดเป็นร้อยละ 25.69 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แนวโน้มลดลงต่อเนื่อง

7) รายจ่ายด้านสวัสดิการ ในปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนดังกล่าวรวม อยู่ที่ 926,128 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29.07 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (แบ่งเป็นสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ 514,497 ล้านบาท และสวัสดิการประชาชน 411,631 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.15 และ 12.92 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามลำดับ) แนวโน้มเพิ่มขึ้น

8) ภาระค้ำจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม จำนวน 71,384 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย

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

1) **หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระ** จำนวน 1,794,062.21 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.06 ของ GDP ประกอบด้วย

(1.1) หนี้ที่รัฐบาลกู้เงินเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน (FIDF) จำนวน 625,423 ล้านบาท แนวโน้มลดลงต่อเนื่อง³⁴ โดยคาดว่า จะสามารถชำระหนี้ดังกล่าวได้หมดภายในปี 2574

(1.2) หนี้เงินกู้ของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่รัฐบาลไม่รับภาระ จำนวน 526,510 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2564 โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากนโยบายด้านพลังงานที่ส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องต่อกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และ กฟผ. ส่งผลให้รัฐบาลจำเป็นต้องค้ำประกันหนี้ของหน่วยงานทั้งสองดังกล่าว โดยมียอดค้ำอยู่ที่ 55,000 และ 65,000 ล้านบาท ตามลำดับ

(1.3) หนี้รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐบาลที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน จำนวน 642,129 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะการเงินที่มั่นคง เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กฟผ. การไฟฟ้านครหลวง เป็นต้น

2) **การพิจารณาชดเชยการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินฯ** ให้กับ อปท. ตามความจำเป็นและสมควร โดยมีประมาณการการสูญเสียรายได้ที่ยังไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณในปี 2563 2564 และ 2566 อยู่ที่ 20,011 30,891 และ 6,288 ล้านบาท ตามลำดับ

³² ปรับปรุงประมาณการ ณ เดือนมกราคม 2567 เนื่องจากมีการขยายระยะเวลามาตรการสินเชื่อฟื้นฟูถึงวันที่ 9 เมษายน 2567 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2566 และมีการโอนวงเงินคงเหลือของโครงการพักทรัพย์ พักหนี้ มารวมเป็นวงเงินภายใต้มาตรการสินเชื่อฟื้นฟู

³³ ข้อมูลจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

³⁴ มีแหล่งเงินหลักในการชำระหนี้มาจากเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555

ตารางที่ 2.8 สรุปภาระผูกพันของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2566

ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง จำนวน 9,337,571.99 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 52.38 ของ GDP แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 8,761,289 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ 345,049 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.3 หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลค้ำประกัน และรับภาระ 231,234 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน ทั้งนี้ สัดส่วนรายจ่ายชำระเงินต้นและดอกเบี้ยต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี 2566 อยู่ที่ร้อยละ 9.45 (301,024 ล้านบาท) แนวโน้มเพิ่มขึ้น 2. ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ 601,962 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน แต่มีแรงกดดันลดลงในระยะสั้น โดยสัดส่วนรายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 ต่อ งบประมาณรายจ่ายฯ 2566 อยู่ที่ร้อยละ 3.75 (119,389 ล้านบาท) (ทั้งนี้ ประมาณการภาระผูกพันที่มาจากโครงการดำเนินการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีจำนวนรวมทั้งหมด อยู่ที่ 1,004,392 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน) 3. รายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง ที่ได้เบิกใช้ไปในปีงบประมาณ 2565 และ 2566 จำนวน 33,759 และ 84,602 ล้านบาท โดยรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังส่วนดังกล่าวเต็มจำนวนไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 แล้ว 4. ภาระผูกพันจาก พ.ร.ก. Soft loan สูงสุดไม่เกิน 1,816 ล้านบาท 5. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. ไฟฟ้า สูงสุดไม่เกิน 84,145 ล้านบาท 6. รายจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ สัดส่วนต่อ งบประมาณรายจ่ายฯ 2566 อยู่ที่ร้อยละ 25.69 (818,111 ล้านบาท) แนวโน้มลดลง 7. รายจ่ายด้านสวัสดิการ สัดส่วนรายจ่ายสวัสดิการสำหรับบุคลากรภาครัฐและสำหรับประชาชนต่อ งบประมาณรายจ่ายฯ อยู่ที่ร้อยละ 16.15 และ 12.92 (514,497 และ 411,631 ล้านบาท) ตามลำดับ เพิ่มขึ้นต่อเนื่องในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา และอาจมีแรงกดดันเพิ่มขึ้นในระยะปานกลางถึงระยะยาว ตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ 8. ภาระค้ำจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม 71,384 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน	1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระ จำนวน 1,794,062.21 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.06 ของ GDP แนวโน้มเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF 625,423 ล้านบาท ลดลงต่อเนื่อง 1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ 526,510 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน โดยมีหนี้ค้ำของ กฟผ. และสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ที่เพิ่มขึ้นจากผลกระทบของมาตรการด้านพลังงาน อยู่ที่ 65,000 และ 55,000 ล้านบาท ตามลำดับ 1.3 หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 642,129 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 2. การพิจารณาชดเชยการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินฯ ให้กับ อปท. ตามความจำเป็นและสมควร ทั้งนี้ ประมาณการการสูญเสียรายได้ที่ยังไม่ได้รับการชดเชยในปี 2563 2564 และ 2566 อยู่ที่ 20,011 30,891 และ 6,288 ล้านบาท ตามลำดับ

ที่มา: รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

