



# รายงาน ความเสี่ยง ทางการคลัง

ประจำปีงบประมาณ 2568  
และมุมมองระยะปานกลาง

## Fiscal Risk Statement

Fiscal Year 2025 and Medium-Term Outlook



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง  
กระทรวงการคลัง

การจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลัง  
เป็นการดำเนินการ ตามมาตรา 78  
แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดไว้ว่า

“

ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสี่ยง  
ทางการคลังประจำปี ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงผลการประเมินความเสี่ยงที่คาดว่าจะ  
เกิดขึ้นจากผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาค ระบบการเงิน นโยบาย  
ของรัฐบาล และผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ที่อาจก่อให้เกิด  
ภาระทางการคลังของรัฐบาล และแนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงนั้น  
เมื่อกระทรวงการคลังได้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีแล้ว  
ให้นำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำ  
แผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

”

กระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หวังเป็นอย่างยิ่งว่า  
รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ 2568 และมุมมองระยะปานกลาง  
จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถประเมินและบริหารจัดการปัจจัยเสี่ยง  
ที่อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ  
รวมถึงช่วยให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลที่โปร่งใส  
ช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจและการมีส่วนร่วมของสังคม  
ในการกำหนดนโยบายทางการคลังของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

# บทสรุปผู้บริหาร

**ภาพรวมสถานการณ์ภาคการคลัง** ของประเทศไทยในปีงบประมาณ 2568 และมุมมอง (Outlook) ระยะปานกลาง ยังคงมีความตึงตัวต่อเนื่อง และเริ่มส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือส่วนหนึ่งได้เริ่มปรับลดมุมมองในอนาคตลงเป็นเชิงลบ (แต่ยังอยู่ในเกณฑ์น่าลงทุน) และเป็นสัญญาณว่า หากรัฐบาลยังไม่มีแผนการปรับสมดุลทางการคลังที่เป็นรูปธรรม พันธบัตรรัฐบาลไทย อาจถูกพิจารณาปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน รวมถึงกดดันให้ต้นทุนการกู้ยืมเงินทั้งภาครัฐและเอกชนปรับตัวสูงขึ้น และอาจกลายเป็นปัจจัยลบที่กลับมาซ้ำเติมปัญหาความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคตได้

การปรับลดมุมมองดังกล่าวสอดคล้องกับแนวโน้มของดัชนีเตือนภัยทางการคลัง ณ สิ้นปี 2568 ที่มีค่าอยู่ที่ 2.23 ส่งสัญญาณให้รัฐบาลระมัดระวังการดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณสูงต่อเนื่องเป็นไตรมาสที่ 18 โดยมีตัวชี้วัดล่วงหน้าที่ควรเฝ้าระวัง ได้แก่ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ รายได้รัฐบาล ดุลการคลัง และหนี้รัฐบาล สะท้อนถึงความเสี่ยงของภาคเศรษฐกิจจริงและภาคการคลัง ในขณะที่ตลาดการเงินภายในประเทศยังอยู่ในระดับมีเสถียรภาพ ส่งผลให้รัฐบาลยังมีสภาพคล่องในการกู้ยืมภายใต้ต้นทุนที่ยอมรับได้หากมีความจำเป็น

ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่อภาคการคลังของประเทศไทย แผนการคลังระยะปานกลาง (Medium-Term Fiscal Framework: MTFF) ปีงบประมาณ 2570 - 2573 (MTFF 2570 - 2573) ได้มีการกำหนดแนวทางในการปรับสมดุลทางการคลังที่เป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการรักษาเสถียรภาพทางการคลังยังคงขึ้นอยู่กับการบังคับใช้แผน การบริหารจัดการด้านการคลังเพื่อรองรับผลกระทบจากการรั่วซึมขาดด้านรายจ่าย และการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจและระบบภาครัฐในอนาคต โดยกระทรวงการคลังร่วมกับหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ จะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันปัจจัยความสำเร็จดังกล่าวต่อไป สำหรับรายละเอียดความเสี่ยงที่สำคัญและควรติดตาม สรุปได้ ดังนี้

**1. ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลให้เป็นไปตามเป้าหมายในปีงบประมาณ 2568 และ 2569** ได้รับผลกระทบจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจ และการแข็งค่าขึ้นของเงินบาท เมื่อเทียบกับสมมติฐานในการจัดทำประมาณการ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2568 ต่ำกว่าเป้าหมาย 61,245 ล้านบาท (ร้อยละ 2.1) และยังคงเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อเนื่องไปในปีงบประมาณ 2569 นอกจากนี้ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลอาจมีปัจจัยเสี่ยงเพิ่มเติมจากสถานการณ์ราคาพลังงานที่มีความผันผวนสูงจากผลกระทบของความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ในตะวันออกกลาง ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะติดตามผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลอย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งเร่งรัดผลักดันการปรับโครงสร้างภาษีให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ โดยหากมีความจำเป็น กระทรวงการคลังยังมีความยืดหยุ่นในการบริหารสินทรัพย์และหนี้สินภาครัฐ เพื่อให้มีกระแสเงินสดเพียงพอต่อการเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**2. ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลต่อขนาดเศรษฐกิจ** ปรับตัวลดลง โดยผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2568 อยู่ที่ 2,825,755 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) (GDP ปีงบประมาณ) ต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤตสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ประมาณร้อยละ 0.3 - 0.7 โดยมีปัจจัยเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญ อาทิ (1) ตลาดรถยนต์ที่เปลี่ยนผ่านไปสู่เทคโนโลยีคาร์บอนต่ำ (2) ตลาดยาสูบที่มีการปรับกลยุทธ์ด้านราคาให้ถูกลง (เพื่อบริหารภาษี) และการบริโภคบุหรี่ผิดกฎหมายที่มากขึ้น (3) การใช้สิทธิประโยชน์ที่สูงขึ้นในเขตแปรรูปเพื่อการส่งออก (Export Processing Zone: EPZ) ซึ่งเป็นเขตปลอดอากร (4) ปริมาณการขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ลดลงตามเวลาการใช้งาน เป็นต้น ทั้งนี้ MTFF 2570 - 2573 ได้มีการกำหนดแผนการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลไว้ ซึ่งจะช่วยให้สัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP ในระยะปานกลางมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอยู่ที่ประมาณร้อยละ 15.2

**3. รายจ่ายลงทุนภาครัฐ** เป็นเครื่องยนต์สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในปี 2568 แต่อาจมีข้อจำกัดในงบประมาณ 2569 และระยะปานกลาง ผลการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนรวมทั้งหมดในงบประมาณ 2568 ขยายตัวร้อยละ 10.5 จากปีก่อน และเป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้ภาคการลงทุนภาครัฐในปี 2568 ขยายตัวร้อยละ 8.9 จากปีก่อน ท่ามกลางการชะลอตัวของภาคเศรษฐกิจอื่น อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของแผนการเบิกจ่ายงบประมาณ 2569 และระยะปานกลาง ขยายตัวในระดับต่ำเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1 ต่อปี ซึ่งอาจทำให้การขับเคลื่อนเศรษฐกิจผ่านการลงทุนภาครัฐมีข้อจำกัดมากขึ้น ดังนั้น (1) การเพิ่มประสิทธิภาพของการเบิกจ่ายงบประมาณ (2) การติดตามและเร่งรัดการเบิกจ่ายงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามแผน (3) การส่งเสริมการลงทุนผ่านการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) รวมไปถึงกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน และ (4) การปฏิรูประบบภาครัฐเพื่อให้การอนุมัติ/กำกับดูแลโครงการลงทุนของภาคเอกชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเป็นกุญแจสำคัญที่รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาดำเนินการควบคู่กับการเร่งรัดเข้มงวดด้านรายจ่ายในระยะปานกลาง

**4. รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน** แสดงทิศทางชะลอตัวลง แต่ยังมีสัดส่วนต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายสุทธิ อยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนในงบประมาณ 2568 ขยายตัวร้อยละ 3.4 จากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ 67.4 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายสุทธิ ซึ่งอยู่ในระดับสูง โดยรายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพัน รวมถึงรายจ่ายสวัสดิการประชาชนยังคงขยายตัวในระดับสูงต่อเนื่อง ส่งผลให้มีรายจ่ายที่ตั้งงบประมาณไว้ไม่เพียงพอและจำเป็นต้องสั่งจ่ายเงินจากเงินคงคลังอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ในงบประมาณ 2569 และระยะปานกลางคาดว่า รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนจะขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.4 ในกรณีฐาน แสดงทิศทางชะลอตัวลงจากปัจจัยเชิงโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุที่ขยายตัวลดลง และปัจจัยบวกเชิงนโยบายจากระดับการขาดดุลที่ลดลง การกำหนดกรอบสัดส่วนรายจ่ายชำระคืนเงินต้น แนวทางการกำกับกิจกรรมนอกงบประมาณ นโยบายการควบคุมขนาดบุคลากรภาครัฐ และผลบวกจากสถานะกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ส่งผลให้รายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพัน และรายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐชะลอตัวลง ในขณะที่รายจ่ายค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐขยายตัวในระดับต่ำมากต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดี สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายสุทธิยังคงอยู่ในระดับสูง จากการขยายตัวของวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่อยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับ (1) การจัดลำดับความสำคัญโครงการ ลดความซ้ำซ้อน รวมถึงพิจารณาเชื่อมโยงฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาใช้ ควบคู่กับการปรับลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นหรือไม่คุ้มค่า และ (2) การจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น กรณีมีรายจ่ายที่ตั้งงบประมาณไว้ไม่เพียงพอ

**5. ระดับการขาดดุลการคลัง** ยังอยู่ในระดับสูง แต่มีแนวโน้มลดลงในระยะปานกลาง ส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังอยู่ภายใต้กรอบร้อยละ 70 ตามที่กฎหมายกำหนด โดยในงบประมาณ 2568 รัฐบาลมีการก่อหนี้สุทธิ อยู่ที่ร้อยละ 4.2 ต่อ GDP ส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 64.71 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 สอดคล้องกับสัดส่วนภาระดอกเบี้ยของรัฐบาลต่อประมาณการ รายได้ประจำปีงบประมาณที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่องอยู่ที่ร้อยละ 10.24 สะท้อนถึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่ไม่สอดคล้องกับภาระหนี้ที่เพิ่มขึ้น (ความสามารถในการชำระหนี้ลดลง) ทั้งนี้ ในระยะปานกลางระดับการขาดดุลการคลังจะลดลงจากผลของการปรับสมดุลทางการคลังตาม MTF 2570 - 2573 โดยลดลงต่ำกว่าร้อยละ 3 ในปีงบประมาณ 2572 เป็นต้นไป ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังอยู่ภายใต้กรอบเพดานร้อยละ 70 ตามที่กฎหมายกำหนด ภายใต้สมมติฐานเศรษฐกิจที่ขยายตัวได้ใกล้เคียงศักยภาพในระยะปานกลาง

## 6. มิติของความยั่งยืนด้านหนี้ (Debt Sustainability) สะท้อนความจำเป็นในการปฏิรูป

โครงสร้างเศรษฐกิจและระบบภาครัฐ ควบคู่กับการปรับสมดุลทางการคลังอย่างจริงจัง โดยจากการวิเคราะห์ความยั่งยืนด้านหนี้ในยุคหลัง COVID-19 (ปีงบประมาณ 2567 - 2569) พบว่า ปัจจัยบวกเชิงโครงสร้างจากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้รัฐบาลมีพื้นที่ทางการคลังในการก่อหนี้สุทธิ (หลังหักรายจ่ายชำระคืน) โดยไม่ทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้น อยู่ที่เพียงร้อยละ 1.5 ต่อ GDP ในขณะที่แม้ว่าสภาพคล่องในการกู้ยืมเงินภายในประเทศที่ยังมีเสถียรภาพ แต่จากยอดหนี้คงค้างที่เพิ่มขึ้นในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ปัจจัยลบเชิงโครงสร้างจากภาระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น อยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.5 ต่อ GDP เช่นกัน และทำให้ประเทศไทยไม่เหลือกันชน (Buffer) เชิงโครงสร้างที่เอื้อต่อการควบคุมระดับหนี้สาธารณะอีกต่อไป

ในระยะปานกลาง ภายใต้ฉันทศน์ของการดำเนินการปรับสมดุลทางการคลังอย่างจริงจัง ตามที่กำหนดไว้ใน MTF 2570 - 2573 แต่หากประเทศไทยไม่สามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้ขยายตัวได้สูงกว่าในยุคหลัง COVID-19 ที่ผ่านมา ประเทศไทยอาจก้าวเข้าสู่จุดที่เริ่มสูญเสียความยั่งยืนด้านหนี้ได้ ดังนั้น นอกเหนือจากการดำเนินการปรับสมดุลทางการคลังให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้อย่างเคร่งครัดแล้ว การเร่งรัดปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจและระบบภาครัฐเพื่อให้เศรษฐกิจไทยในระยะปานกลางสามารถขยายตัวได้ใกล้เคียงศักยภาพ จึงเป็นอีกหนึ่งกุญแจสำคัญในการรักษาความยั่งยืนด้านหนี้ของประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

## 7. ในระยะยาวรัฐบาลยังจำเป็นต้องพิจารณาเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ให้ทัดเทียมกับสากล เพื่อให้มีแหล่งเงินเพียงพอรองรับแรงกดดันด้านรายจ่ายที่อาจเพิ่มขึ้นในอนาคตต่อไป

โดยความสามารถในการจัดเก็บรายได้รวมภาครัฐ (General Government) ของประเทศไทยยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกลุ่มเศรษฐกิจตลาดเกิดใหม่ (Emerging Market Economies) ประมาณร้อยละ 5 ต่อ GDP ในขณะที่ยังมีภาระผูกพันที่ควรติดตามอย่างใกล้ชิด และ/หรือดำเนินการแก้ไข พร้อมทั้งจัดเตรียมแหล่งเงินสำหรับรองรับความเสี่ยงเพิ่มเติมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (ข้อมูล ณ ปีงบประมาณ 2568) ดังนี้

**7.1 ภาระผูกพันจากการดำเนินกิจกรรมนอกงบประมาณตามมาตรา 28** แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) 1,133,751 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 30.2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี อยู่ภายใต้กรอบร้อยละ 32 ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2568 เห็นชอบแนวทางในการกำกับโครงการตามมาตรา 28 ให้มีเท่าที่จำเป็นและเป็นไปอย่างโปร่งใสมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญเพิ่มเติมในการช่วยควบคุมการสร้างภาระผูกพันทางการคลังในลักษณะดังกล่าวได้ในอนาคต

**7.2 ภาระผูกพันจากมาตรการอุดหนุนราคาพลังงาน** ประกอบด้วย หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต และกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง 45,000 ล้านบาท และ 33,471 ล้านบาท ตามลำดับ ลดลงต่อเนื่องตามสถานการณ์ราคาพลังงานที่คลี่คลายลง และคาดว่าหน่วยงานทั้งสองแห่งจะสามารถชำระหนี้เดิมคืนได้โดยไม่เป็นภาระงบประมาณ อย่างไรก็ตาม หากสถานการณ์ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ในตะวันออกกลางยืดเยื้อ อาจทำให้ต้องใช้กลไกของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพราคาพลังงาน

**7.3 ภาระผูกพันจากสัญญา PPP** พบว่า มี 2 โครงการ ได้แก่ รถไฟฟ้าสายสีแดง และรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยาย (อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (รฟท.) และกรุงเทพมหานคร (กทม.) ตามลำดับ) ที่มีความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดภาระงบประมาณ

**7.4 ภาวะผูกพันจากภาคการเงิน (วิกฤตในอดีต)** ประกอบด้วย (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF<sup>1</sup> ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 คงเหลือภาระหนี้ จำนวน 494,057 ล้านบาท ลดลงต่อเนื่อง และไม่เป็นภาระงบประมาณในปัจจุบัน (2) ภาระการคลังจาก พ.ร.ก. Soft loan<sup>2</sup> ได้รับจัดสรรงบประมาณครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว จำนวน 1,453.11 ล้านบาท และ (3) ภาระการคลังจาก พ.ร.ก. ฟันฟูฯ<sup>3</sup> ในส่วนของเงินชดเชยดอกเบี้ย อยู่ 2,524 ล้านบาท อยู่ระหว่างขอรับจัดสรรงบประมาณและเงินชดเชยความเสียหายกรณีหนี้สูญ โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 มียอดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans: NPLs) อยู่ที่ 10,012 ล้านบาท (ได้รับจัดสรรงบประมาณแล้ว 3,226 ล้านบาท)

**7.5 ปัญหาการสั่งจ่ายเงินคงคลัง กรณีตั้งงบประมาณไว้ไม่เพียงพอ** ที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง อยู่ที่ประมาณ 70,000 – 100,000 ล้านบาท ต่อปี

**7.6 ภาระค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม** 48,903 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน

**7.7 ความไม่ครอบคลุม ไม่เพียงพอ และ/หรือไม่ยั่งยืนของระบบสวัสดิการและโครงสร้างพื้นฐาน** โดยมีความเสี่ยงจากแรงงานนอกระบบที่ยังไม่มีระบบการออมเพื่อการเกษียณรองรับ 11 ล้านคน ปัญหาความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาวของกองทุนประกันสังคม ความเหลื่อมล้ำของสวัสดิการหลักประกันสุขภาพระหว่างภาคประชาชนกับบุคลากรภาครัฐ และปัญหารายได้ที่ไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) รพท. และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)

**7.8 ภัยพิบัติทางธรรมชาติ** ประเมินการภาระทางการคลังเพื่อเยียวยาผลกระทบของระดับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น (Return period) ทุก 50 ปี อยู่ที่ประมาณร้อยละ 4 ต่อ GDP และภาระการคลังเพื่อการปรับตัว/ป้องกัน อยู่ที่ประมาณร้อยละ 1 - 3 ต่อ GDP

<sup>1</sup> กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน

<sup>2</sup> พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563

<sup>3</sup> พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2564

# สารบัญ

หน้า

## บทสรุปผู้บริหาร

i

<b>บทที่ 1 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงในปีงบประมาณ 2568</b>	<b>1</b>
1.1 สถานการณ์เศรษฐกิจและความเสี่ยงในปีงบประมาณ 2568 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 (ด้านสุขภาพ)	3
1.2.5 รายได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐ	4
1.2.6 รายได้รัฐบาลอื่น ๆ	4
1.3 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านรายจ่าย	5
1.3.1 กรอบวงเงินและการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี	5
1.3.2 แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน	6
1.4 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านหนี้	8
1.4.1 ดุลการคลังและระดับหนี้สาธารณะ	8
1.4.2 โครงสร้างหนี้สาธารณะ	9
1.4.3 ตลาดตราสารหนี้ภาครัฐ	11
1.5 สถานการณ์และแนวโน้มความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง	12
<b>บทที่ 2 ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของภาคอื่น ๆ ที่ควรติดตาม</b>	<b>13</b>
2.1 การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดและพฤติกรรมผู้บริโภคในตลาดรถยนต์และยานยนต์	13
2.2 มาตรการอุดหนุนราคาพลังงาน	14
2.3 รายจ่ายด้านสวัสดิการและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ	15
2.4 ผลประกอบการและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ	18
2.5 การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP)	22
2.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)	25
2.7 ภาคการเงิน (ธนาคารพาณิชย์และบริษัทประกัน)	26
2.8 ภัยพิบัติทางธรรมชาติ	28
<b>บทที่ 3 มุมมองความเสี่ยงทางการคลังในปีงบประมาณ 2569 และระยะปานกลาง</b>	<b>30</b>
3.1 ประเมินการเศรษฐกิจและประมาณการการคลังระยะปานกลาง	30
3.2 มุมมองความเสี่ยงและแนวทางรองรับ	31

3.2.1 ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ตามเป้าหมายในปีงบประมาณ 2569	31
3.2.2 ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่อขนาดเศรษฐกิจ	32
3.2.3 ขนาดของวงเงินงบประมาณรายจ่าย	33
3.2.4 แนวโน้มสัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน	33
3.2.5 ความยั่งยืนด้านหนี้ (Debt Sustainability) และความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตการคลัง	35

## สารบัญแผนภาพ

	หน้า	
แผนภาพที่ 1.1	แนวโน้มประมาณการและผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ	2
แผนภาพที่ 1.2	โครงสร้างรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2568	2
แผนภาพที่ 1.3	แนวโน้มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP แบ่งตามกลุ่ม (ปีงบประมาณ)	4
แผนภาพที่ 1.4	แนวโน้มสัดส่วนดุลการคลังต่อ GDP (ปีงบประมาณ)	8
แผนภาพที่ 1.5	แนวโน้มของหนี้สาธารณะ (ปีงบประมาณ)	9
แผนภาพที่ 1.6	แนวโน้มอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย อายุ 10 ปี	11
แผนภาพที่ 1.7	แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยนโยบายของไทยและสหรัฐอเมริกา	11
แผนภาพที่ 2.1	สถานการณ์และแนวโน้มการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์และภาษียาสูบ	13
แผนภาพที่ 2.2	แนวโน้มฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (ปีปฏิทิน)	14
แผนภาพที่ 2.3	แนวโน้มค่าไฟฟ้าค้างรับและหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันของ กฟผ.	14
แผนภาพที่ 2.4	แนวโน้มระดับเงินกองทุนประกันสังคม	15
แผนภาพที่ 2.5	อัตราผลตอบแทนของ กอช.	16
แผนภาพที่ 2.6	ระบบสวัสดิการหลังเกษียณของประเทศไทย	17
แผนภาพที่ 2.7	แนวโน้มผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ (ณ สิ้นเดือนกันยายนของปีบัญชี)	18
แผนภาพที่ 2.8	ผลประกอบการและฐานะการเงินของ รฟท. ขสมก. รฟม. และ กคช.	20
แผนภาพที่ 2.9	แนวโน้ม BIS Ratio และ NPLs Ratio ของระบบ SFIs	21
แผนภาพที่ 2.10	รายละเอียดภาระผูกพันตามมาตรา 28	22
แผนภาพที่ 2.11	อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนบริษัทประกันภัย	27
แผนภาพที่ 2.12	ข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ	28
แผนภาพที่ 3.1	ดัชนีรวมเดือนภัยทางการเมือง	36
แผนภาพที่ 3.2	ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP	36

## สารบัญตาราง

	หน้า	
ตารางที่ 1.1	ข้อมูลแนวโน้มเศรษฐกิจไทย (ปีปฏิทิน)	1
ตารางที่ 1.2	การเบิกจ่ายงบประมาณ (ปีงบประมาณ)	5
ตารางที่ 1.3	รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน (ปีงบประมาณ)	7
ตารางที่ 1.4	แนวโน้มดุลการคลัง (ปีงบประมาณ)	8
ตารางที่ 1.5	การกู้เงินเพื่อชดเชยดุลการคลัง	9
ตารางที่ 1.6	โครงสร้างหนี้สาธารณะ	10
ตารางที่ 1.7	แนวโน้มความเสี่ยงหนี้สาธารณะ	10
ตารางที่ 1.8	การเปลี่ยนแปลงของอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย	11
ตารางที่ 1.9	แนวโน้มและปัจจัยผลกระทบต่อเงินคงคลัง (ปีงบประมาณ)	12
ตารางที่ 2.1	แนวโน้มรายได้ - รายจ่ายของกองทุนประกันสังคม	15
ตารางที่ 2.2	งบประมาณที่ กอช. ได้รับจัดสรร	16
ตารางที่ 2.3	ฐานะการเงินและผลประกอบการของ กยศ.	17
ตารางที่ 2.4	ฐานะทางการเงินของ SFIs ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568	21
ตารางที่ 2.5	โครงสร้างรายได้สัมปทาน ผลประกอบการ และรายได้นำส่งคลังของ รฟม.	23
ตารางที่ 2.6	โครงสร้างรายได้โครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนของ รฟท.	23
ตารางที่ 2.7	โครงการ PPP ตามแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 - 2570 ที่ควรติดตาม	24
ตารางที่ 2.8	ฐานะการเงินของ อปท.	25
ตารางที่ 2.9	ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ปีปฏิทิน)	26
ตารางที่ 3.1	MTFF 2570 - 2573 (ปีงบประมาณ)	30
ตารางที่ 3.2	การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของประมาณการรายได้ต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจ	31
ตารางที่ 3.3	ปัจจัยบวกต่อการบริหารกระแสเงินสดในปีงบประมาณ 2569	32
ตารางที่ 3.4	มาตรการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่สำคัญ	32
ตารางที่ 3.5	สัดส่วนรายได้รวมภาครัฐ (General Government) ต่อ GDP ของกลุ่มประเทศเกิดใหม่ ปี 2568	33
ตารางที่ 3.6	ค่าเฉลี่ยการขยายตัวของรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน	34

# บทที่ 1 ภาพรวมสถานการณ์และความเสี่ยงทางการคลัง ในปีงบประมาณ 2568

## 1.1 สถานการณ์เศรษฐกิจ

เศรษฐกิจไทยในปี 2568 ขยายตัวร้อยละ 2.4 ชะลอลงจากร้อยละ 2.9 ในปีก่อนตามการขยายตัวของการบริโภคภาคเอกชนและการอุปโภคภาครัฐที่ชะลอลง ในขณะที่การขยายตัวของการลงทุนทั้งภาคเอกชนและภาครัฐปรับตัวดีขึ้น โดยเฉพาะการลงทุนภาครัฐสามารถขยายตัวได้ร้อยละ 8.9 รวมทั้งการส่งออกสินค้าที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่องตามทิศทางการฟื้นตัวของภาคการค้าระหว่างประเทศ ส่งผลให้ดุลบัญชีเดินสะพัดปรับตัวดีขึ้น อยู่ที่ร้อยละ 3.1 ต่อ GDP สำหรับปัจจัยด้านราคา พบว่า อัตราเงินเฟ้ออยู่ที่ร้อยละ -0.1 ราคาน้ำมันดิบดูไบปรับตัวลดลงจากปีก่อนอยู่ที่ 68.3 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล ในขณะที่ค่าเงินบาทแข็งค่าขึ้นจากปีก่อนอยู่ที่ 32.9 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลแนวโน้มเศรษฐกิจไทย (ปีปฏิทิน)

	ปี 2566	ปี 2567	ประมาณการ ปี 2568	ประมาณการ ปี 2569 (ณ 16 ก.พ. 69)
<b>GDP (ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)</b>	17,993.2	18,683.9	18,973.7	19,486.0
<b>GDP (CVM, %)</b>	2.2	2.9	2.4	1.5-2.5
<b>การลงทุนรวม (CVM, %)</b>	1.2	(0.3)	4.9	1.8
ภาคเอกชน (CVM, %)	3.1	(1.9)	3.5	1.9
ภาครัฐบาล (CVM, %)	(4.2)	4.5	8.9	1.7
<b>การบริโภคภาคเอกชน (CVM, %)</b>	6.7	4.4	2.7	2.1
<b>การอุปโภคภาครัฐ (CVM, %)</b>	(4.6)	2.6	0.6	1.2
<b>ปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการ</b>	2.7	7.5	9.2	2.1
มูลค่าการส่งออกสินค้า (%)	(1.5)	5.9	12.7	2.0
<b>ปริมาณการนำเข้าสินค้าและบริการ</b>	(2.5)	5.7	6.7	2.5
มูลค่าการนำเข้าสินค้า (%)	(3.7)	5.5	13.0	3.2
<b>ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP (%)</b>	1.6	2.2	3.1	2.4
<b>ดัชนีราคาผู้บริโภค (%)</b>	1.2	0.4	(0.1)	(0.3)-0.7
<b>GDP Deflator (%)</b>	1.3	0.9	(0.9)	0.2-1.2
<b>อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ)</b>	34.8	35.3	32.9	31.0-32.0
<b>ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล)</b>	81.9	79.7	68.3	58.0-68.0

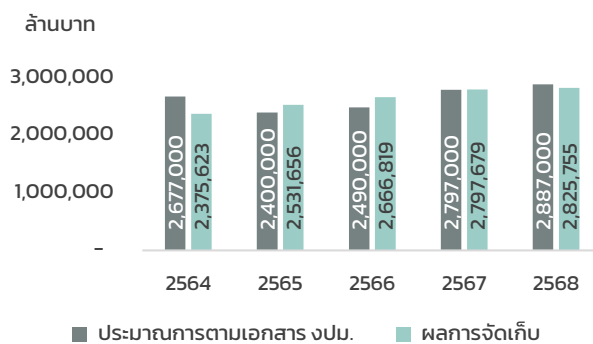
ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## 1.2 สถานการณ์และความเสี่ยงด้านรายได้

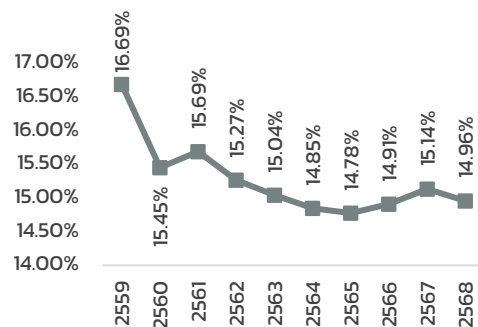
ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2568 อยู่ที่ 2,825,755 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการ 61,245 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.1 จากการชะลอตัวของเศรษฐกิจ และการแข็งค่าขึ้นของเงินบาท อย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเทียบกับสมมติฐานในการจัดทำประมาณการ ในขณะที่ขยายตัวจากปีก่อนเล็กน้อยที่ร้อยละ 1 ส่งผลให้สัดส่วนรายได้ต่อ GDP (ปีงบประมาณ) อยู่ที่ร้อยละ 15 ปรับตัวลดลงจากปีก่อน โดยเป็นผลจากรายได้กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน รายได้กลุ่มภาษีสรรพสามิต และรายได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐ ที่ขยายตัวได้ต่ำกว่าเศรษฐกิจเป็นสำคัญ (แผนภาพที่ 1.1) ทั้งนี้ รายละเอียดผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2568 (แผนภาพที่ 1.2 และ 1.3) สรุปได้ ดังนี้

### แผนภาพที่ 1.1 แนวโน้มประมาณการและผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ

(1) แนวโน้มผลการจัดเก็บรายได้

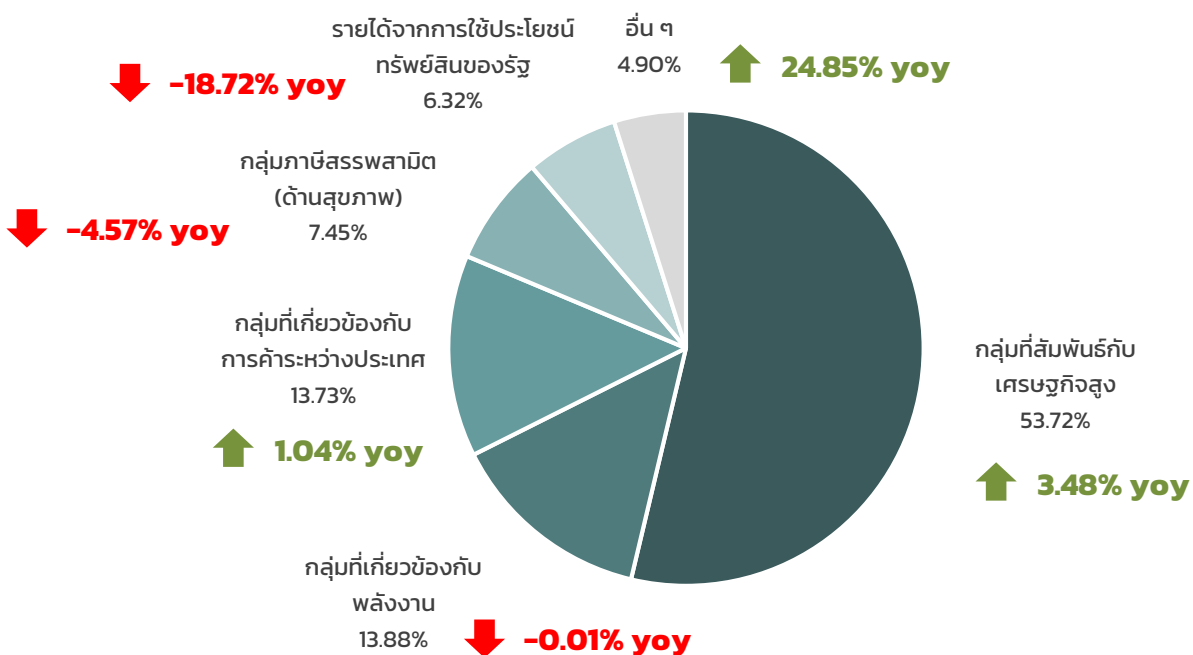


(2) แนวโน้มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

### แผนภาพที่ 1.2 โครงสร้างรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2568



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

**1.2.1 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูง**<sup>4</sup> จัดเก็บได้อยู่ที่ 1,615,612 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 3.48 จากปีก่อน (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 53.72 ของผลการจัดเก็บรายได้ (Gross revenue)<sup>5</sup> และร้อยละ 8.55 ต่อ GDP) โดยภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บได้ ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ภาษีรถยนต์หดตัวลงต่อเนื่องจากปีก่อนตามการหดตัวของยอดขายรถยนต์ ประกอบกับอัตราภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate: ETR) ที่ปรับตัวลดลงตามสัดส่วนการใช้จ่ายเงินไฟฟ้าและไฮบริดที่มากขึ้น ในขณะที่ภาษีธุรกิจเฉพาะลดลงจากปีก่อนเป็นครั้งแรกหลังจากเกิดวิกฤต COVID-19 ตามการหดตัวของยอดขายอสังหาริมทรัพย์เป็นสำคัญ

**1.2.2 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน**<sup>6</sup> จัดเก็บได้อยู่ที่ 417,502 ล้านบาท ใกล้เคียงกับปีก่อน (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.88 ของผลการจัดเก็บรายได้ (Gross revenue) และร้อยละ 2.21 ต่อ GDP) โดยภาษีสรรพสามิตน้ำมันปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญจากปีก่อนตามการปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซิน 1 บาทต่อลิตร ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2568 จากสถานการณ์ราคาพลังงานที่มีแนวโน้มคลี่คลายลง อย่างไรก็ตาม ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าน้ำมัน และรายได้จากสัมปทานปิโตรเลียม ปรับตัวลดลง นอกจากนี้ ปริมาณการขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่มีแนวโน้มลดลงตามระยะเวลาการใช้งาน และการยกยอดผลขาดทุนในอดีต (Loss Carry Forward) ของผู้ประกอบการ ยังเป็นอีกสองปัจจัยลบที่กดดันต่อการจัดเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และรายได้จากสัมปทานปิโตรเลียมในปีงบประมาณ 2568

**1.2.3 กลุ่มรายได้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ**<sup>7</sup> จัดเก็บได้อยู่ที่ 412,956 ล้านบาท ขยายตัวในระดับต่ำที่ร้อยละ 1.04 จากปีก่อน (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.73 ของผลการจัดเก็บรายได้ (Gross revenue) และร้อยละ 2.19 ต่อ GDP) โดยแม้ว่ามูลค่าการนำเข้าสินค้าและบริการขยายตัวในเกณฑ์ดี และมีรายได้พิเศษจากการชำระอากรขาเข้าย้อนหลังตามคำพิพากษาคดีข้อพิพาทการจัดเก็บภาษีนำเข้าชิ้นส่วนอะไหล่รถยนต์โตโยต้า รุ่นพริอุส (Prius) จำนวน 4,628 ล้านบาท แต่มีปัจจัยลบจากค่าเงินบาทที่แข็งค่าขึ้น ประกอบกับ ETR ที่ลดลงตามการใช้สิทธิประโยชน์ที่สูงขึ้นใน EPZ ซึ่งเป็นเขตปลอดอากร

**1.2.4 กลุ่มภาษีสรรพสามิต (ด้านสุขภาพ)**<sup>8</sup> จัดเก็บได้อยู่ที่ 224,220 ล้านบาท หดตัวร้อยละ 4.57 จากปีก่อน (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.45 ของผลการจัดเก็บรายได้ (Gross revenue) และร้อยละ 1.19 ต่อ GDP) โดยมีสาเหตุสำคัญมาจาก (1) ภาษียาสูบ ได้รับผลกระทบจากปริมาณการบริโภคยาสูบที่ชำระภาษีที่ลดลงต่อเนื่องหลังจากรัฐมีการปรับโครงสร้างภาษี (2) ภาษีเบียร์และสุรา ได้รับผลกระทบจากการบริโภคที่น้อยลงตามกำลังซื้อของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจ และ (3) ภาษีเครื่องดื่ม ได้รับผลกระทบจาก ETR ที่ลดลงจากการปรับปรุงสูตรการผลิตเครื่องดื่มของผู้ประกอบการให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างภาษีเครื่องดื่ม ระยะที่ 4 ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนเมษายน 2568 เป็นต้นมา

<sup>4</sup> ประกอบด้วย ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บในประเทศ ภาษีรถยนต์ ภาษีรถจักรยานยนต์ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์

<sup>5</sup> ก่อนหักการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินกันชดเชยภาษีสำหรับสินค้าส่งออก

<sup>6</sup> ประกอบด้วย ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าน้ำมัน ภาษีน้ำมัน และรายได้จากสัมปทานปิโตรเลียม

<sup>7</sup> ประกอบด้วย อากรขาเข้า อากรขาออก รายได้อื่น ๆ ของกรมศุลกากร และภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้า (ไม่รวมน้ำมัน)

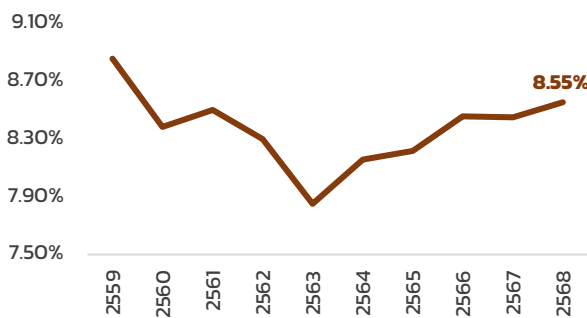
<sup>8</sup> ประกอบด้วย ภาษีเบียร์ ภาษีสุรา ภาษียาสูบ และภาษีเครื่องดื่ม

**1.2.5 รายได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐ** จัดเก็บได้อยู่ที่ 190,162 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อนร้อยละ 18.72 (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.32 ของผลการจัดเก็บรายได้ (Gross revenue) และร้อยละ 1.01 ต่อ GDP) ซึ่งเป็นผลจากการบริหารรายได้ผ่านการเร่งนำส่งรายได้เพิ่มเติมของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงมีรายได้พิเศษในระดับสูงของกรมธนารักษ์ในปีก่อน

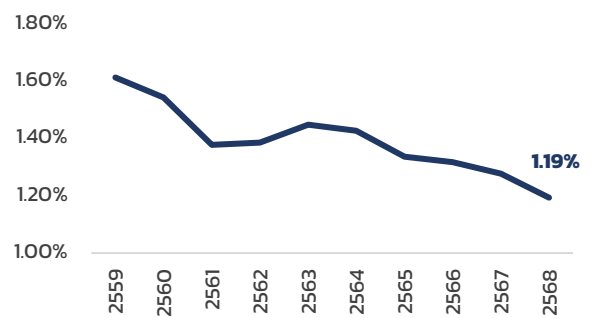
**1.2.6 รายได้รัฐบาลอื่น**<sup>9</sup> จัดเก็บได้อยู่ที่ 147,274 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 24.85 จากปีก่อน (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.90 ของผลการจัดเก็บรายได้ (Gross revenue) และร้อยละ 0.78 ต่อ GDP) เนื่องจากการนำส่งเงินส่วนเกินจากการจำหน่ายพันธบัตรเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล และรายได้จากการประมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับประกอบกิจการโทรคมนาคม เป็นสำคัญ

### แผนภาพที่ 1.3 แนวโน้มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP แบ่งตามกลุ่ม (ปีงบประมาณ)

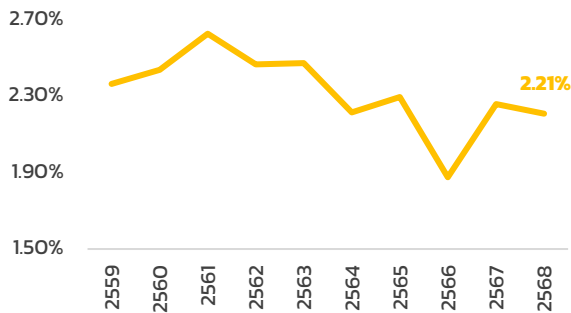
(1) กลุ่มรายได้ที่สัมพันธ์กับเศรษฐกิจสูง



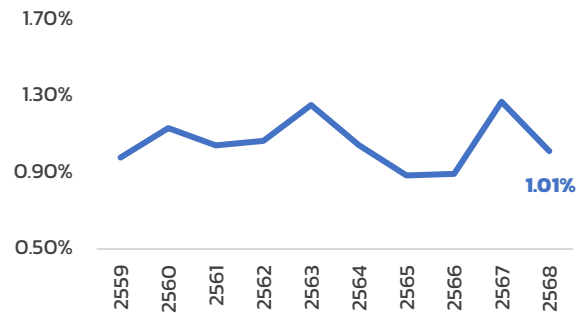
(4) กลุ่มภาษีสรรพสามิต (ด้านสุขภาพ)



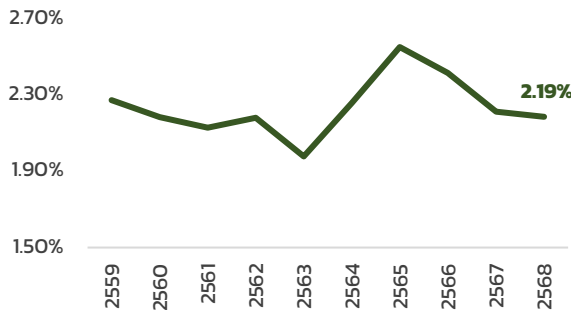
(2) กลุ่มรายได้ที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน



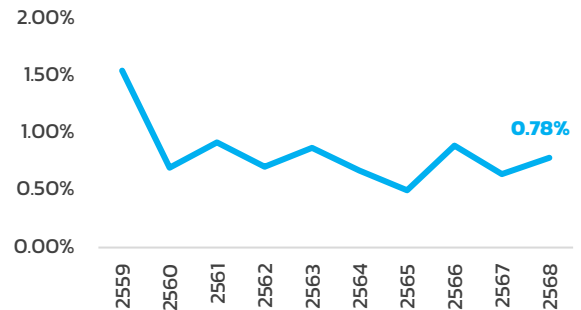
(5) รายได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐ



(3) กลุ่มรายได้ที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ



(6) รายได้อื่น ๆ



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

<sup>9</sup> ประกอบด้วย ภาษีการรับมรดก รายได้นำส่งของส่วนราชการอื่น (ไม่รวมสัมปทานปิโตรเลียม) และอื่น ๆ

## 1.3 สถานการณ์และความเสี่ยงด้านรายจ่าย

### 1.3.1 ภาพรวมการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่าย

การเบิกจ่ายงบประมาณในส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 มีจำนวนอยู่ที่ 3,464,370 ล้านบาท<sup>10</sup> คิดเป็นร้อยละ 92.3 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย (3,752,700 ล้านบาท) โดยมีวงเงินที่กันเหลือในปีไปในปีงบประมาณ 2569 จำนวน 321,000 ล้านบาท และพับบงเงิน จำนวน 11,373 ล้านบาท ในขณะที่หากพิจารณาเม็ดเงินการเบิกจ่ายงบประมาณรวมของรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเหลือปีพบว่า มีการเบิกจ่ายงบประมาณในปีงบประมาณรวมทั้งสิ้น 3,723,068 ล้านบาท ขยายตัวจากปีก่อนร้อยละ 5.1 โดยในส่วนของรายจ่ายลงทุนมีการเบิกจ่ายรวมทั้งสิ้น 759,919 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 10.5 (ตารางที่ 1.2)

ตารางที่ 1.2 การเบิกจ่ายงบประมาณ (ปีงบประมาณ)

หน่วย: ล้านบาท

	2566	2567	2568
<b>กรอบรายจ่ายประจำปี</b>	<b>3,185,000</b>	<b>3,602,000</b>	<b>3,752,700</b>
<b>การเบิกจ่ายรายจ่ายประจำปี</b>	<b>3,088,435</b>	<b>3,395,967</b>	<b>3,464,370</b>
อัตราการใช้ (%)	96.97	94.28	92.32
<b>รายจ่ายประจำ</b>	<b>2,610,245</b>	<b>2,829,329</b>	<b>2,924,068</b>
อัตราการใช้ (%)	101.60	101.14	100.02
<b>รายจ่ายลงทุน</b>	<b>478,190</b>	<b>566,638</b>	<b>540,302</b>
อัตราการใช้ (%)	77.66	70.44	65.16
<b>พับบงเงิน ณ สิ้นปีงบประมาณ</b>	<b>13,076</b>	<b>14,499</b>	<b>11,373</b>
<b>กรอบรายจ่ายเหลือปี</b>	<b>190,500</b>	<b>158,600</b>	<b>275,000</b>
<b>การเบิกจ่ายรายจ่ายเหลือปี</b>	<b>173,958</b>	<b>146,430</b>	<b>258,698</b>
อัตราการใช้ (%)	91.48	92.37	94.12
<b>รายจ่ายประจำ</b>	<b>43,740</b>	<b>25,457</b>	<b>39,081</b>
อัตราการใช้ (%)	93.74	93.63	92.46
<b>รายจ่ายลงทุน</b>	<b>130,218</b>	<b>120,973</b>	<b>219,617</b>
อัตราการใช้ (%)	90.74	92.11	94.42
<b>พับบงเงิน</b>	<b>16,266</b>	<b>12,088</b>	<b>16,176</b>
<b>กรอบงบประมาณรวมทั้งหมด</b>	<b>3,375,500</b>	<b>3,760,600</b>	<b>4,027,700</b>
<b>การเบิกจ่ายงบประมาณรวมทั้งหมด</b>	<b>3,262,393</b>	<b>3,542,397</b>	<b>3,723,068</b>
อัตราการใช้ (%)	96.66	94.20	92.44
<b>รายจ่ายประจำ</b>	<b>2,653,984</b>	<b>2,854,786</b>	<b>2,963,149</b>
อัตราการใช้ (%)	101.46	101.06	99.91
<b>รายจ่ายลงทุน</b>	<b>608,408</b>	<b>687,611</b>	<b>759,919</b>
อัตราการใช้ (%)	80.13	73.48	71.57

ที่มา: กรมบัญชีกลาง (ระบบฐานข้อมูล GFMS)

หมายเหตุ: การเบิกจ่ายรายจ่ายประจำปี รวมส่วนที่สั่งจ่ายจากเงินคงคลังสำหรับรายการที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ไม่เพียงพอ ทั้งนี้ ยังไม่รวมรายจ่ายดอกเบี้ยส่วนที่สั่งจ่ายจากเงินคงคลัง

<sup>10</sup> ไม่รวมการเบิกจ่ายรายจ่ายชำระดอกเบี้ยที่เบิกใช้จากเงินคงคลัง จำนวน 26,567 ล้านบาท

### 1.3.2 แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน<sup>11</sup>

ในปีงบประมาณ 2568 มีวงเงินงบประมาณรายจ่าย (งปม. รายจ่ายฯ) สุทธิ (งปม. รายจ่ายฯ หักรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังและรายจ่ายเฉพาะกิจ<sup>12</sup>) ที่สามารถนำไปพิจารณาจัดสรรตามความจำเป็นและเหมาะสม อยู่ที่ 3,601,655 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.1 จากปีก่อน ในขณะที่รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนมีจำนวนรวมอยู่ที่ 2,428,177 ล้านบาท ปรับตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.4 จากปีก่อน ส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนในปีงบประมาณ 2568 อยู่ที่ร้อยละ 67.4 ของ งปม. รายจ่ายฯ สุทธิ ลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ 69.9 ในปีก่อน โดยมีการส่งจ่ายเงินจากเงินคงคลังสำหรับรายจ่ายรายการที่ตั้งไว้ไม่เพียงพอซึ่งรัฐบาลต้องตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคลังในปีงบประมาณ 2570 ต่อไป จำนวน 71,038 ล้านบาท<sup>13</sup> (รวมการจำหน่ายเหรียญกษาปณ์ถนอมคืนและเหรียญกษาปณ์ชำรุดเพื่อนำไปยุบหลอม) (ตารางที่ 1.3) โดยมีรายละเอียดของรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนแต่ละประเภท ดังนี้

**(1) รายจ่ายเพื่อชำระหนี้และภาระผูกพัน<sup>14</sup>** ในปีงบประมาณ 2568 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 482,613 ล้านบาท<sup>15</sup> เพิ่มขึ้นร้อยละ 8.3 จากปีก่อน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.4 ของ งปม. รายจ่ายฯ สุทธิ แนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุสำคัญจากการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายชำระดอกเบี้ย

**(2) รายจ่ายค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ<sup>16</sup>** ในปีงบประมาณ 2568 มีจำนวนรวมอยู่ที่ 863,311 ล้านบาท<sup>17</sup> ขยายตัวร้อยละ 3.1 จากปีก่อน ตามผลของการปรับอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 24.0 ของ งปม. รายจ่ายฯ สุทธิ แนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง

**(3) รายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ<sup>18</sup>** ในปีงบประมาณ 2568 มีจำนวนรวมอยู่ที่ 531,890 ล้านบาท<sup>19</sup> หดตัวร้อยละ 2.6 จากปีก่อน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 14.8 ของ งปม. รายจ่ายฯ สุทธิ ลดลงจากปีก่อนเช่นกัน โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากเงินสำรองเข้า กบข. ที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญจากระดับ

<sup>11</sup> รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนภายใต้รายงานความเสี่ยงทางการคลังฉบับนี้จะมุ่งเน้นไปที่ภาระผูกพันที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้ตามนโยบายของรัฐบาล โดยอาจเป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือสัญญาต่าง ๆ รวมไปถึงอาจเกิดจากแรงกดดันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปจัดการดูแล

<sup>12</sup> อาทิ งบกลาง ค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในปีงบประมาณ 2564 - 2566 งบกลาง ค่าใช้จ่ายเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจและสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจ ในปีงบประมาณ 2567 - 2568

<sup>13</sup> ประกอบด้วย 1) งบชำระหนี้ 26,567 ล้านบาท 2) งบบุคลากร 25,447 ล้านบาท 3) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ 12,941 ล้านบาท 4) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ 5,520 ล้านบาท 5) เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ 132 ล้านบาท 6) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ 4 ล้านบาท และ 7) การจำหน่ายเหรียญกษาปณ์ถนอมคืนและเหรียญกษาปณ์ชำรุดเพื่อนำไปยุบหลอม 427 ล้านบาท

<sup>14</sup> ประกอบด้วย (1) รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ (2) รายจ่ายชำระดอกเบี้ย (รวมหนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระทั้งหมด) (3) รายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้จากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ (รายจ่าย ม. 28ฯ) และ (4) รายจ่ายจากการดำเนินการตาม พ.ร.ก. Soft Loan และ พ.ร.ก. ฟันฟูฯ

<sup>15</sup> รวมรายจ่ายดอกเบี้ยที่เบิกใช้จากเงินคงคลังในส่วนที่ได้รับจัดสรรไม่พอ จำนวน 26,567 ล้านบาท ไว้ด้วยแล้ว

<sup>16</sup> ประกอบด้วย รายจ่ายบุคลากรภาครัฐ เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ และเงินสมทบลูกจ้างประจำ

<sup>17</sup> รวมการเบิกจ่ายงบบุคลากรเกินจากที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากเงินคงคลัง จำนวน 17,082 ล้านบาท ไว้ด้วยแล้ว

<sup>18</sup> ประกอบด้วย (1) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (2) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (3) เงินสำรองเข้า กบข. และ (4) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ

<sup>19</sup> รวมการเบิกจ่ายงบประมาณเกินจากที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากเงินคงคลัง จำนวน 18,460 ล้านบาท แบ่งเป็น (1) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ และ (2) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ จำนวน 12,940 และ 5,520 ล้านบาท ตามลำดับ ไว้ด้วยแล้ว

เงินสำรอง กบข. ที่เพิ่มขึ้นอยู่ในระดับเพียงพอตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐที่ชะลอตัวลงในปีงบประมาณ 2568 จากที่ขยายตัวในระดับสูงในช่วงปีงบประมาณ 2564 - 2567 รวมถึงเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญที่แสดงทิศทางชะลอตัวลงต่อเนื่องเมื่อเทียบกับแนวโน้มในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

**(4) ใช้จ่ายสวัสดิการสำหรับประชาชน**<sup>20</sup> ในปีงบประมาณ 2568 มีจำนวนรวมอยู่ที่ 550,363 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.8 จากปีก่อน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.3 ของ งบประมาณ. ใช้จ่ายฯ สุทธิจากเงินอุดหนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เงินอุดหนุนกองทุนประกันสังคม และใช้จ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

### ตารางที่ 1.3 ใช้จ่ายที่ยากต่อการลดทอน (ปีงบประมาณ)

หน่วย: ล้านบาท

	2566	2567 (รวมงบเพิ่มเติม)	2568
<b>วงเงิน งบประมาณ. ใช้จ่ายฯ</b>	<b>3,185,000</b>	<b>3,602,000</b>	<b>3,752,700</b>
<b>ใช้จ่ายชดใช้เงินคงคลัง</b>	-	<b>118,361</b>	-
<b>ใช้จ่ายเฉพาะกิจ</b>	<b>3,000</b>	<b>122,000</b>	<b>151,045</b>
<b>วงเงิน งบประมาณ. ใช้จ่ายฯ สุทธิ</b>	<b>3,182,000</b>	<b>3,361,639</b>	<b>3,601,655</b>
% yoy	4.05	5.65	7.14
<b>ใช้จ่ายเพื่อชำระหนี้และการผูกพัน</b>	<b>408,256</b>	<b>445,673</b>	<b>482,613</b>
% yoy	15.21	9.17	8.29
% ของวงเงิน งบประมาณ. ใช้จ่ายฯ สุทธิ	12.83	13.26	13.40
<b>ใช้จ่ายค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ</b>	<b>818,111</b>	<b>836,993</b>	<b>863,311</b>
% yoy	0.78	2.31	3.14
% ของวงเงิน งบประมาณ. ใช้จ่ายฯ สุทธิ	25.71	24.90	23.97
<b>ใช้จ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ</b>	<b>514,497</b>	<b>546,100</b>	<b>531,890</b>
% yoy	7.61	6.14	(2.60)
% ของวงเงิน งบประมาณ. ใช้จ่ายฯ สุทธิ	16.17	16.25	14.77
<b>ใช้จ่ายสวัสดิการสำหรับประชาชน</b>	<b>475,810</b>	<b>520,430</b>	<b>550,363</b>
% yoy	5.39	9.38	5.75
% ของวงเงิน งบประมาณ. ใช้จ่ายฯ สุทธิ	14.95	15.48	15.28
<b>รวมรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน</b>	<b>2,216,673</b>	<b>2,349,196</b>	<b>2,428,177</b>
% yoy	5.77	5.98	3.36
% ของวงเงิน งบประมาณ. ใช้จ่ายฯ สุทธิ	69.66	69.88	67.42

ที่มา: เอกสารงบประมาณ รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

<sup>20</sup> ประกอบด้วย (1) เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ยยังชีพผู้พิการ เงินเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ (2) โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ค่าอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) โรงเรียน โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ (3) เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้กับกองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนผู้สูงอายุ และกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม (กองทุนประชารัฐฯ)

## 1.4 สถานการณ์และความเสี่ยงด้านหนี้

### 1.4.1 ดุลการคลังและระดับหนี้สาธารณะ

จากผลการจัดเก็บรายได้และการเบิกจ่ายงบประมาณดังกล่าวในข้อ 1.2 - 1.3 ส่งผลให้ในปีงบประมาณ 2568 รัฐบาลขาดดุลงบประมาณ อยู่ที่ 923,880 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.9 ต่อ GDP ยังคงอยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง (ตารางที่ 1.4 และแผนภาพที่ 1.4) ในขณะที่รัฐบาลมีการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล รวมจำนวน 900,700 ล้านบาท โดยหากหักการชำระคืนเงินต้น (เฉพาะหนี้รัฐบาล) รัฐบาลมีการกู้เงิน (สุทธิ) อยู่ที่ 785,799 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.2 ต่อ GDP (ตารางที่ 1.5) ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 เพิ่มขึ้นอยู่ที่ 12,226,290.33 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 64.71 ต่อ GDP ยังอยู่ภายใต้กรอบร้อยละ 70 ที่กฎหมายกำหนด (แผนภาพที่ 1.5) (ทั้งนี้ ยังมีวงเงินที่ขยายระยะเวลาการกู้ออกไปในปีงบประมาณ 2569 จำนวน 80,000 ล้านบาท และมีการพักวงเงินกู้เหลือมปี (2567 - 2568) ที่ไม่ได้ใช้ จำนวน 30,000 ล้านบาท)

ตารางที่ 1.4 แนวโน้มดุลการคลัง (ปีงบประมาณ)

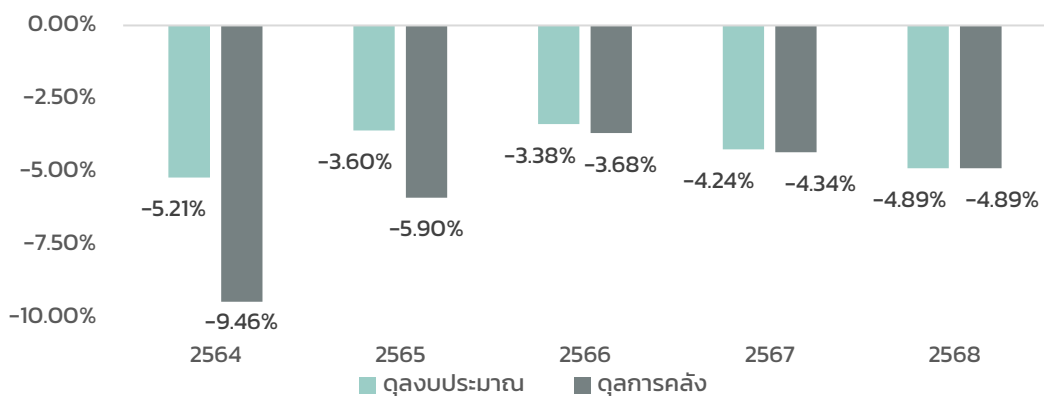
หน่วย: ล้านบาท

	2566	2567	2568
(1) รายได้	2,666,819	2,797,679	2,825,755
(2) รายจ่าย*	3,271,291	3,582,116	3,749,635
<b>(3) ดุลงบประมาณ ((1)-(2))</b>	<b>(604,472)</b>	<b>(784,437)</b>	<b>(923,880)</b>
(4) รายจ่ายเงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ	54,463	17,896	-
<b>(5) ดุลรัฐบาล ((3)-(4))</b>	<b>(658,935)</b>	<b>(802,333)</b>	<b>(923,880)</b>

ที่มา: กรมบัญชีกลาง (รายจ่าย) และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (รายได้)

หมายเหตุ: \* รวมรายจ่ายดอกเบี้ยที่เบิกใช้จากเงินคงคลังในส่วนที่ได้รับจัดสรรไม่พอ จำนวน 8,898 39,719 และ 26,567 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2566 - 2568 ตามลำดับ

แผนภาพที่ 1.4 แนวโน้มสัดส่วนดุลการคลังต่อ GDP (ปีงบประมาณ)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

## ตารางที่ 1.5 การกู้เงินเพื่อชดเชยดุลการคลัง

หน่วย: ล้านบาท

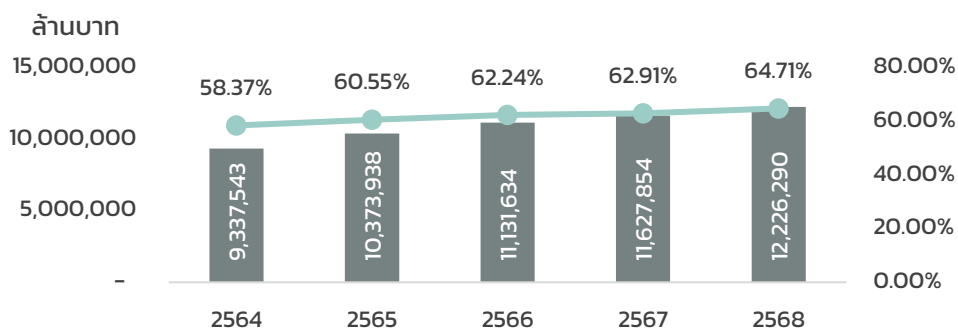
	2566	2567	2568
<b>กรอบวงเงินกู้ตามกฎหมาย</b>	<b>717,000</b>	<b>855,056</b>	<b>1,015,620</b>
วงเงินกู้ชดเชยขาดดุล (ตามกฎหมาย งบประมาณ.๔)	695,000	805,000	865,700
วงเงินกู้เหลือปี	-	40,000	145,000
วงเงินกู้กรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้	22,000	10,056	4,920
<b>1. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล (กู้จริง)*</b>	<b>655,000</b>	<b>660,000</b>	<b>900,700</b>
วงเงินกู้ชดเชยขาดดุล (ตามกฎหมาย งบประมาณ.๔)	655,000	660,000	785,700
- สัญญากู้ยืมที่ลงนามไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้เบิกในปีงบประมาณ	30,356	97,000	75,000
วงเงินกู้เหลือปี	-	-	115,000
<b>2. พับวงเงินในสัญญากู้ยืม ที่ลงนามไว้ในปีงบประมาณก่อน</b>	<b>-</b>	<b>10,356</b>	<b>-</b>
<b>3. เงินกู้ตามกฎหมายเฉพาะ**</b>	<b>10,206</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>4. รายจ่ายชำระเริ่มต้น (เฉพาะของรัฐบาล)</b>	<b>69,630</b>	<b>88,740</b>	<b>114,091</b>
รายจ่ายชำระเริ่มต้นที่รัฐบาลรับภาระทั้งหมด	100,000	118,320	150,100
<b>การกู้เงินสุทธิของรัฐบาล (1-2+3-4)</b>	<b>595,576</b>	<b>560,904</b>	<b>785,799</b>
% ต่อ GDP FY	3.33	3.03	4.16

ที่มา: กรมบัญชีกลาง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: \* เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล รวมวงเงินกู้ที่มีการลงนามในสัญญากู้ยืมแล้ว แต่ยังไม่มีการเบิกใช้ในปีงบประมาณ

\*\* พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-19 เพิ่มเติม)

### แผนภาพที่ 1.5 แนวโน้มของหนี้สาธารณะ: (ปีงบประมาณ)



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

### 1.4.2 โครงสร้างหนี้สาธารณะ

ความเสี่ยงของโครงสร้างหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 ยังอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ภายใต้การวิเคราะห์และติดตามอย่างใกล้ชิด โดยหนี้สาธารณะในส่วนที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง มีจำนวนทั้งสิ้น 10,596,077 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 86.7 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด หรือร้อยละ 56.1 ต่อ GDP (ตารางที่ 1.6)

## ตารางที่ 1.6 โครงสร้างหนี้สาธารณะ

หน่วย: ล้านบาท

	ก.ย. 2566	ก.ย. 2567	ก.ย. 2568
<b>หนี้สาธารณะ</b>	<b>11,131,634</b>	<b>11,627,854</b>	<b>12,226,290</b>
% ต่อ GDP FY	62.24	62.91	64.71
<b>หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง</b>	<b>9,337,572</b>	<b>9,866,251</b>	<b>10,596,077</b>
% ต่อ GDP FY	52.21	53.38	56.08
% ของหนี้สาธารณะ	83.88	84.85	86.67
หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	8,761,289	9,284,316	10,002,845
หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลปล่อยให้กู้ต่อและรับภาระ	345,049	374,965	416,739
หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ	231,234	206,970	176,493
<b>หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระ</b>	<b>1,794,062</b>	<b>1,761,602</b>	<b>1,630,213</b>
% ต่อ GDP FY	10.03	9.53	8.63
% ของหนี้สาธารณะ	16.12	15.15	13.33
หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF	625,423	552,627	494,057
หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลปล่อยให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ	581,510	641,597	577,961
หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน	587,129	567,379	558,195

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ทั้งนี้ (1) ความสามารถในการชำระหนี้ ยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ แต่มีความเสี่ยงสูงขึ้น โดยมีสัดส่วนภาระดอกเบี้ยของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีประมาณอยู่ที่ร้อยละ 10.24 แนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง สะท้อนถึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่ไม่สอดคล้องกับภาระหนี้ที่เพิ่มขึ้น (ความสามารถในการชำระหนี้ลดลง) ในขณะที่ (2) ความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน อยู่ในระดับที่ต่ำมาก โดยมีสัดส่วนของหนี้ต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 0.81 โดยเป็นหนี้ต่างประเทศที่ปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนแล้วเกือบทั้งหมด (3) ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย อยู่ในระดับต่ำ โดยมีต้นทุนการกู้เงินเฉลี่ยร้อยละ 2.77 ต่อปี ลดลงจากร้อยละ 2.85 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2567 โดยร้อยละ 86.89 ของหนี้สาธารณะเป็นหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ และ (4) ความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ อยู่ในระดับต่ำ โดยอายุคงเหลือเฉลี่ยจนกว่าจะครบกำหนด (Average Time to Maturity: ATM) ของหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 อยู่ที่ 9 ปี 6 เดือน ปรับตัวยาวขึ้นเมื่อเทียบกับ 2 ปีที่ผ่านมา (ตารางที่ 1.7)

## ตารางที่ 1.7 แนวโน้มความเสี่ยงหนี้สาธารณะ

หน่วย: ร้อยละ

	ก.ย. 2566	ก.ย. 2567	ก.ย. 2568
<b>ภาระดอกเบี้ยของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้</b>	<b>8.31</b>	<b>9.59</b>	<b>10.24</b>
รายจ่ายชำระดอกเบี้ย (ล้านบาท)	215,516	267,779	286,721
<b>ต้นทุนการกู้เงินเฉลี่ย</b>	<b>2.67</b>	<b>2.85</b>	<b>2.77</b>
<b>สัดส่วนหนี้อัตราดอกเบี้ยคงที่</b>	<b>84.75</b>	<b>86.50</b>	<b>86.89</b>
<b>สัดส่วนหนี้ต่างประเทศ</b>	<b>1.42</b>	<b>1.05</b>	<b>0.81</b>
<b>อายุคงเหลือเฉลี่ยจนกว่าจะครบกำหนด</b>	<b>8 ปี 9 เดือน</b>	<b>9 ปี 2 เดือน</b>	<b>9 ปี 6 เดือน</b>

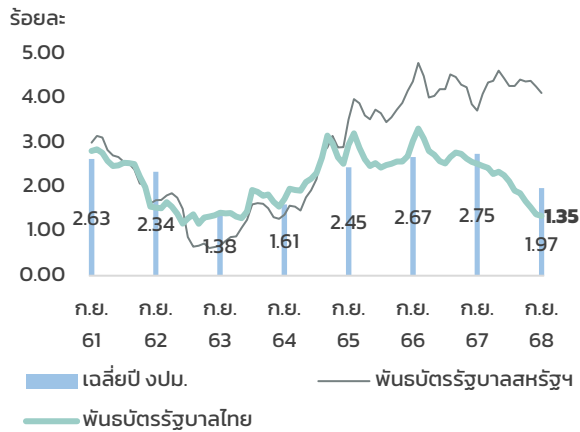
ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

### 1.4.3 ตลาดตราสารหนี้ภาครัฐ

อัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลไทยอายุ 10 ปี มีค่าเฉลี่ยในปีงบประมาณ 2568 อยู่ที่ร้อยละ 1.97 ปรับตัวลดลงจากปีก่อนอย่างมีนัยสำคัญ (แผนภาพที่ 1.6) ตามการปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการเงิน รวมถึงการไหลเข้าของเงินทุนเคลื่อนย้ายจากการปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายของ Fed (แผนภาพที่ 1.7) ในขณะที่ความน่าเชื่อถือของพันธบัตรรัฐบาลไทยยังคงอยู่ในระดับน่าลงทุน อย่างไรก็ตาม บริษัท Moody's และ Fitch ได้ปรับลดมุมมองในอนาคตตลงจากมุมมองเชิงบวก (Positive) เป็นมุมมองเชิงลบ (Negative) ซึ่งเป็นสัญญาณว่า หากรัฐบาลยังไม่มีแผนการปรับสมดุลทางการคลังที่เป็นรูปธรรม พันธบัตรรัฐบาลไทยอาจถูกพิจารณาปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือลง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติในการเข้ามาลงทุนในประเทศไทย รวมถึงกดดันให้ต้นทุนการกู้ยืมเงินทั้งภาครัฐและเอกชนปรับตัวสูงขึ้นและอาจกลายเป็นปัจจัยลบที่กลับมาซ้ำเติมปัญหาความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคตได้ (ตารางที่ 1.8)

แผนภาพที่ 1.6

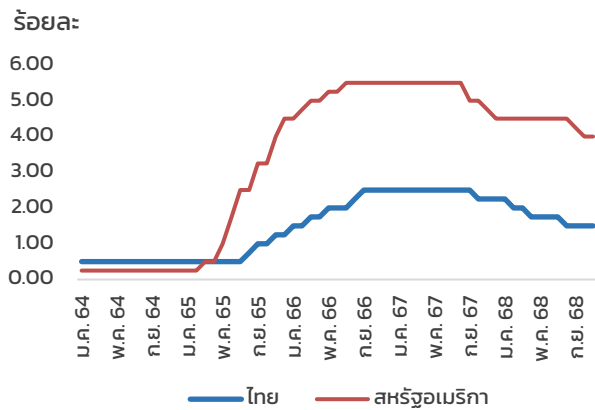
แนวโน้มอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทย อายุ 10 ปี



ที่มา: สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย และ US Treasury Department

แผนภาพที่ 1.7

แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยนโยบายของไทยและสหรัฐอเมริกา



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย และ Fed

ตารางที่ 1.8 อันดับความน่าเชื่อถือของพันธบัตรรัฐบาลไทย

	Moody's	S&P's	Fitch
ปี 2562	Baa1 Positive (25 ก.ค. 2562)	BBB+ Positive (11 ส.ค. 2562)	BBB+ Positive (19 ก.ค. 2562)
ปี 2563	คงเดิม	BBB+ Stable (13 เม.ย. 2563)	คงเดิม
ปี 2568	Baa1 Negative (29 เม.ย. 2568)	คงเดิม	BBB+ Negative (24 ก.ย. 2568)

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

## 1.5 สถานการณ์และความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

ในปีงบประมาณ 2568 รัฐบาลเกินดุลเงินสด ทั้งสิ้น 66,210 ล้านบาท โดย (1) ภาครัฐงบประมาณเกินดุลเงินสด 16,718 ล้านบาท แม้จะมีปัจจัยลบต่อกระแสเงินสดจากผลการจัดเก็บรายได้ที่จะต่ำกว่าประมาณการ และมีการสั่งจ่ายการใช้เงินจากเงินคงคลังในส่วนของรายจ่ายที่ตั้งงบประมาณไว้ไม่เพียงพอ แต่มีปัจจัยบวกต่อกระแสเงินสดจากการเบิกใช้เงินกู้ในสัญญากู้ยืมที่ลงนามไว้ในปีงบประมาณ 2567 และการกู้ยืมเพิ่มเติมปี (2567 - 2568) จำนวน 97,000 และ 115,000 ล้านบาท ตามลำดับ (ตารางที่ 1.6) นอกจากนี้ยังมีปัจจัยบวกจาก (2) ภาคอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐงบประมาณและบัญชีเงินกู้กฎหมายเฉพาะที่เกินดุลเงินสดจำนวน 49,492 ล้านบาท จากเงินกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม กองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย และกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เพิ่มขึ้นเป็นสำคัญ

ปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้ระดับเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 เพิ่มขึ้นอยู่ที่ 580,311 ล้านบาท (ตารางที่ 1.9) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.3 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับอดีตที่ผ่านมา ทั้งนี้ ยังมีวงเงินที่ขยายระยะเวลาการกู้ยืมออกไปในปีงบประมาณ 2569 รวมถึงวงเงินกู้ที่ได้ลงนามในสัญญากู้ยืมไว้แล้วสำหรับพิจารณาเบิกใช้ในปีงบประมาณ 2569 จำนวน 80,000 และ 75,000 ล้านบาท ตามลำดับ นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง จำนวน 71,038 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2570 ซึ่งจะเป็นปัจจัยบวกต่อการบริหารจัดการเงินสดในอนาคตต่อไป

### ตารางที่ 1.9 แนวโน้มและปัจจัยผลกระทบต่อเงินคงคลัง (ปีงบประมาณ)

	2566	2567	2568
<b>เงินคงคลังต้นงวด</b>	<b>624,019</b>	<b>539,056</b>	<b>514,101</b>
ดุลเงินสดภาครัฐงบประมาณ	18,398	(74,015)	16,718
ดุลเงินสดบัญชีเงินกู้กฎหมายเฉพาะ*	(44,257)	(17,896)	-
ดุลเงินสดนอกภาครัฐงบประมาณ และบัญชีเงินกู้เฉพาะ	(59,104)	66,956	49,492
<b>ดุลเงินสดรวม</b>	<b>(84,963)</b>	<b>(24,955)</b>	<b>66,210</b>
<b>เงินคงคลังปลายงวด</b>	<b>539,056</b>	<b>514,101</b>	<b>580,311</b>
% ของงบประมาณรายจ่ายปีถัดไป	15.0	13.7	15.3

ที่มา: กรมบัญชีกลาง รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: \* พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 และ พ.ร.ก. กู้เงิน COVID-194 เพิ่มเติม

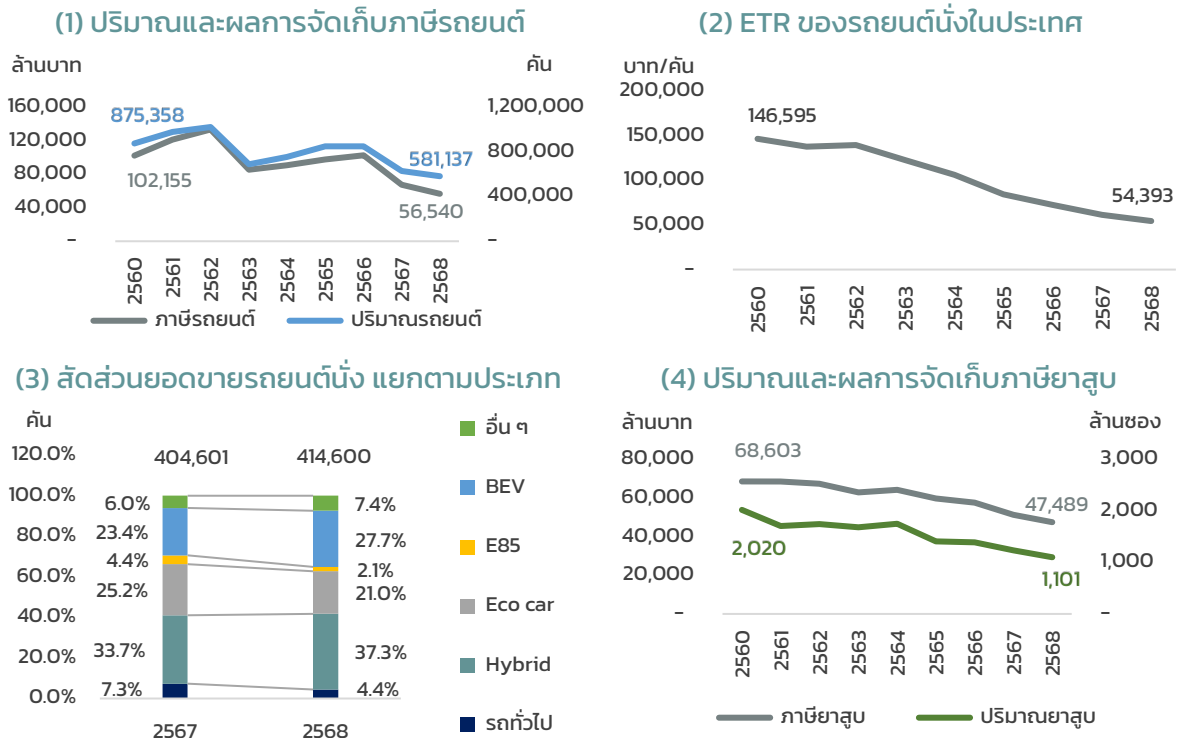
## บทที่ 2 ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังที่ควรติดตาม

### 2.1 การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดและพฤติกรรมผู้บริโภค

**2.1.1 ตลาดรถยนต์** ผลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์ในปีงบประมาณ 2568 แสดงแนวโน้มลดลงทั้งในมิติของจำนวนยอดขายที่ลดลงตามระดับหนี้ครัวเรือนที่สูงขึ้น และในมิติของ ETR ที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญตามโครงสร้างตลาดที่เปลี่ยนผ่านไปสู่เทคโนโลยีคาร์บอนต่ำมากขึ้น สะท้อนให้เห็นจากสัดส่วนยอดขายรถยนต์สันดาป (อัตราภาษีร้อยละ 14 - 35) ที่ลดลง ในขณะที่ยอดขายรถยนต์ไฟฟ้าประเภท EV และ Hybrid (อัตราภาษีร้อยละ 2 - 8) เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ ETR ของรถยนต์นั่งภายในประเทศในปีงบประมาณ 2568 ลดลงประมาณร้อยละ 60 เมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิด COVID-19<sup>21</sup>

**2.1.2 ตลาดยาสูบ** ผลการจัดเก็บภาษียาสูบแสดงแนวโน้มลดลงต่อเนื่องตลอดในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา หลังมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษียาสูบ (2 อัตรา) ที่แม้จะทำให้ ETR เพิ่มขึ้น แต่ผู้ประกอบการบางส่วนได้ปรับกลยุทธ์ด้านราคาให้ถูกลง (เพื่อบริหารภาษี) ประกอบกับการบริโภคยาสูบผิดกฎหมายที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้ปริมาณยาสูบ (ที่ชำระภาษี) ในปีงบประมาณ 2568 ลดลงร้อยละ 45.53 และส่งผลให้การจัดเก็บภาษียาสูบลดลงร้อยละ 30.78 เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2560 (แผนภาพที่ 2.1)

#### แผนภาพที่ 2.1 สถานการณ์และแนวโน้มการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์และภาษียาสูบ



ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

<sup>21</sup> กรมสรรพสามิตมีการปรับโครงสร้างอัตราภาษีรถยนต์ ดังนี้

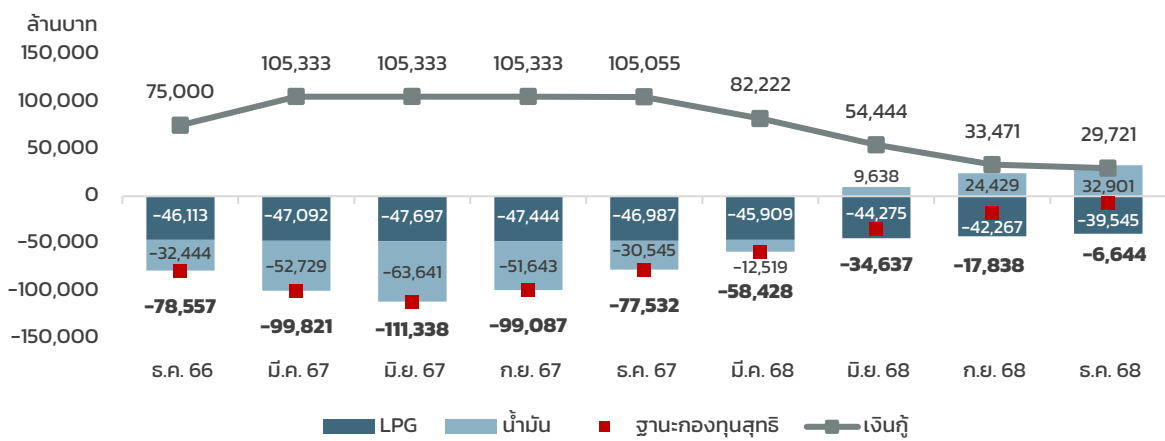
- รถยนต์สันดาป จะจัดเก็บที่อัตรา (1) ร้อยละ 13 - 34 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2569 - 31 ธันวาคม 2570 (2) ร้อยละ 14 - 36 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2571 - 31 ธันวาคม 2572 และ (3) ร้อยละ 15 - 38 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2573 เป็นต้นไป
- รถยนต์ไฟฟ้าประเภท EV จะจัดเก็บที่อัตรา (1) ร้อยละ 2 - 10 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2569 เป็นต้นไป
- รถยนต์ไฟฟ้าประเภท hybrid จะจัดเก็บที่อัตรา (1) ร้อยละ 6 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2569 - 31 ธันวาคม 2570 (2) ร้อยละ 8 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2571 - 31 ธันวาคม 2572 - ร้อยละ 10 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2573 เป็นต้นไป

## 2.2 มาตรการอุดหนุนราคาพลังงาน

### 2.2.1 ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 ยังติดลบ 17,838 ล้านบาท

แต่แสดงทิศทางดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกที่มีแนวโน้มลดลง โดยในปีงบประมาณ 2568 มีการชำระหนี้ 71,862 ล้านบาท ส่งผลให้มียอดเงินกู้คงค้างที่กระทรวงการคลัง ค่าประกัน (แต่ไม่รับภาระ)<sup>22</sup> ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 อยู่ที่ 33,471 ล้านบาท ทั้งนี้ คาดว่า สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะสามารถชำระหนี้ส่วนดังกล่าวคืนได้ทั้งหมดภายในปีงบประมาณ 2569 อย่างไรก็ตาม หากสถานการณ์ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ในตะวันออกกลางยืดเยื้อ อาจทำให้ต้องใช้กลไกของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพราคาพลังงาน (แผนภาพที่ 2.2)

แผนภาพที่ 2.2 แนวโน้มฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (ปีปฏิทิน)

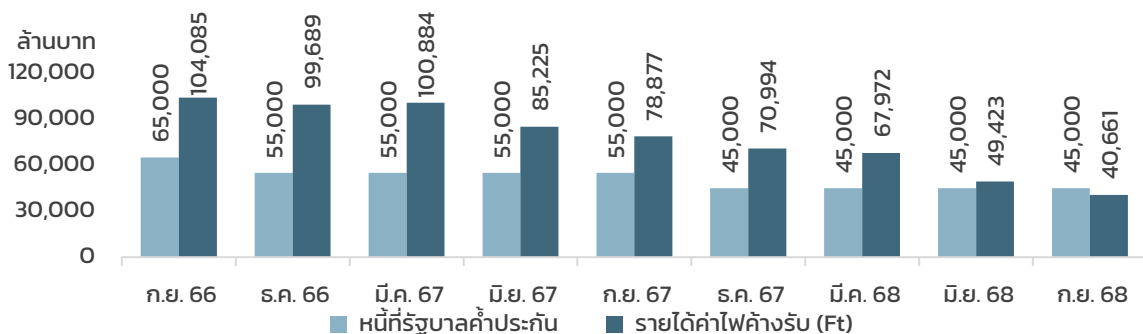


ที่มา: สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

### 2.2.2 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีรายได้ค่าไฟฟ้าผันแปรอัตโนมัติ

(Ft) ค้ำรับ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 ลดลงจากช่วงเดียวกันในปีก่อน อยู่ที่ 40,661 ล้านบาท เนื่องจากการทยอยจ่ายคืนภาระค่าไฟฟ้าผันแปรอัตโนมัติ (Ft) ค้ำรับ ตามต้นทุนค่าเชื้อเพลิงที่ปรับลดลง ส่งผลให้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน (แต่ไม่รับภาระ) ลดลงต่อเนื่องอยู่ที่ 45,000 ล้านบาท ทั้งนี้ กฟผ. ยังมีฐานะการเงินและผลประกอบการที่แข็งแกร่ง และคาดว่าจะสามารถชำระหนี้ส่วนดังกล่าวได้โดยไม่เป็นภาระงบประมาณ (แผนภาพที่ 2.3 และ 2.7)

แผนภาพที่ 2.3 แนวโน้มค่าไฟฟ้าค้ำรับและหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันของ กฟผ.



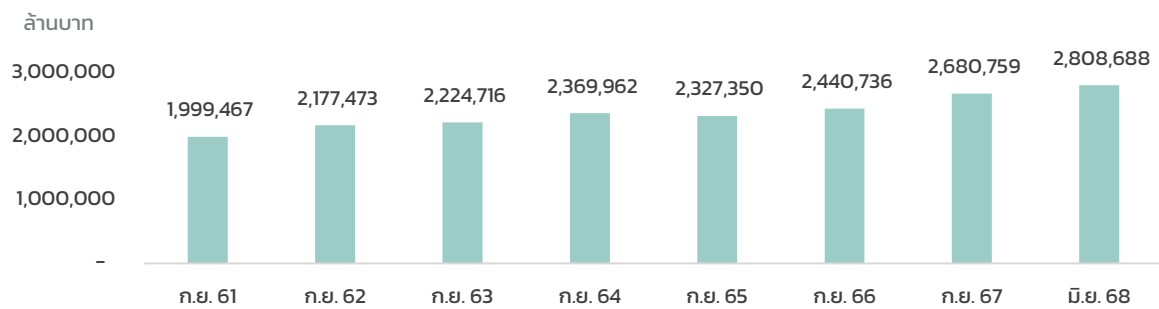
ที่มา: งบการเงินของ กฟผ. ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรับรองแล้ว และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

<sup>22</sup> ตามพระราชกำหนดผ่อนผันให้กระทรวงการคลังค้ำประกันการชำระหนี้ของสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2565 ซึ่งได้ผ่อนผันให้กระทรวงการคลังค้ำประกันการชำระหนี้ของสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงได้โดยมีวงเงินรวมไม่เกิน 150,000 ล้านบาท

## 2.3 รายงานด้านสวัสดิการและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

**2.3.1 เงินกองทุนประกันสังคม** ปรับตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากปีก่อน แต่ยังคงมีความเสี่ยงในระยะยาวโดยเฉพาะในส่วนของกองทุนชราภาพ เงินกองทุนประกันสังคม ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2568 มีจำนวนอยู่ที่ 2,808,688 ล้านบาท (แผนภาพที่ 2.4) เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.77 จากสิ้นเดือนกันยายน 2567 อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของเงินกองทุนชราภาพในระยะยาวยังคงเป็นประเด็นที่ต้องติดตามและเร่งรัดแก้ไขต่อไป โดยอัตราเงินสมทบเฉลี่ยของกองทุนชราภาพ (General Average Premium: GAP) เพื่อให้มีสินทรัพย์เพียงพอต่อหนี้สินในช่วง 5 ปีข้างหน้า ควรมีอัตราอยู่ที่ประมาณร้อยละ 18 อย่างไรก็ตาม อัตราเงินสมทบเฉลี่ยในปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 6 ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวกองทุนประกันสังคมอาจจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนอัตราเงินสมทบให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น รวมไปถึงการพิจารณามาตรการอื่น ๆ ควบคู่ด้วย อาทิ การขยายเพดานฐานค่าจ้างสูงสุด<sup>23</sup> การขยายอายุเกษียณ นอกจากนี้ รัฐบาลควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณในส่วนที่รัฐบาลยังค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม จำนวน 48,903 ล้านบาท (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 แนวโน้มลดลงจากปีก่อน) ในโอกาสแรกที่กระทำได้ด้วย (ตารางที่ 2.1)

แผนภาพที่ 2.4 แนวโน้มระดับเงินกองทุนประกันสังคม



ที่มา: สำนักงานประกันสังคม

ตารางที่ 2.1 แนวโน้มรายได้ - รายจ่ายของกองทุนประกันสังคม (ช่วง 9 เดือนแรกของปีปฏิทิน)

หน่วย: ล้านบาท

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

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม

<sup>23</sup> กฎกระทรวงกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา 33 พ.ศ. 2568 ซึ่งให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2569 โดยกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูง ดังนี้

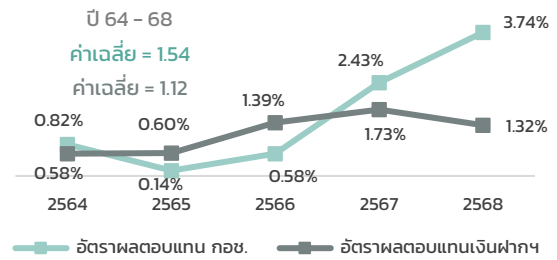
- 1) ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2569 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2571 จำนวนไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,650 บาท และไม่เกินเดือนละ 17,500 บาท
- 2) ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2572 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2574 จำนวนไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,650 บาท และไม่เกินเดือนละ 20,000 บาท
- 3) ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2575 เป็นต้นไป จำนวนไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,650 บาท และไม่เกินเดือนละ 23,000 บาท

**2.3.2 กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)** ได้มีการปรับเพิ่มเพดานเงินสะสมของสมาชิก และอัตราเงินสมทบของรัฐบาลในปี 2566<sup>24</sup> รวมถึงได้เริ่มจ่ายเงินบำนาญชราภาพให้แก่สมาชิกที่เข้าเงื่อนไขการได้รับเงินบำนาญภายใต้การรับประกันอัตราผลตอบแทนขั้นต่ำแล้ว<sup>25</sup> ทั้งนี้ ความเสี่ยงทางการคลังจาก 2 ประเด็นดังกล่าวยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ โดยในปีงบประมาณ 2568 และ 2569 รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณให้กับ กอช. อยู่ที่ 657 และ 655 ล้านบาท ตามลำดับ (ตารางที่ 2.2) ในขณะที่ช่วงปี 2564 - 2568 กอช. สามารถสร้างผลตอบแทนการลงทุนได้เฉลี่ยร้อยละ 1.54 ต่อปี สูงกว่าอัตราผลตอบแทนขั้นต่ำที่รับประกันไว้ (แผนภาพที่ 2.5)

ตารางที่ 2.2 งบประมาณที่ กอช. ได้รับจัดสรร

หน่วย: ล้านบาท				
	2566	2567	2568	2569
งบประมาณที่ได้รับจัดสรร	334.25	626.80	656.63	655.24

แผนภาพที่ 2.5 อัตราผลตอบแทนของ กอช.



ที่มา: สำนักงบประมาณ

ที่มา: กอช.

**2.3.3 รัฐบาลยังอาจมีแรงกดดันจากสังคม (Implicit liabilities)** ในการจัดสรรสวัสดิการให้ครอบคลุมและเพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่ยังไม่มีระบบการออมเพื่อการเกษียณของรัฐรองรับ จำนวนประมาณ 11 ล้านคน (จากจำนวนแรงงานทั้งหมด 40 ล้านคน) โดยพบว่า แรงงานจำนวน 3 ล้านคน เป็นลูกจ้างที่มีนายจ้างในระบบ แต่ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 หรือ 39 ของกองทุนประกันสังคม และไม่ได้มีการออมกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และแรงงานจำนวน 8 ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบที่ยังไม่ได้เป็นสมาชิกกับ กอช. หรือเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ของกองทุนประกันสังคม (แผนภาพที่ 2.6)

ทั้งนี้ ปัจจุบันรัฐบาลชะลอการเริ่มจัดเก็บเงินสะสมและเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างออกไปเป็นตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2569 เป็นต้นไป<sup>26</sup> ในขณะที่พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2568 ได้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2569 เป็นต้นไป ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาเสนอร่างกฎกระทรวง เพื่อให้ กอช. สามารถสนับสนุนการออมของสมาชิกผ่านโครงการสลากสะสมทรัพย์เพื่อเงินออมยามเกษียณ ซึ่งกลไกทั้งสองดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนให้แรงงานเข้าถึงระบบการออมเพื่อการเกษียณของรัฐที่ควรติดตามความคืบหน้าและผลสัมฤทธิ์ต่อไป

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

<sup>25</sup> อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือนเฉลี่ย 7 ธนาคาร

<sup>26</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสะสมและเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง พ.ศ. 2568 และกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสะสมและเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง พ.ศ. 2567 มาตรา 2 กำหนดให้นายจ้างที่มีพนักงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของ “กองทุนเงินสงเคราะห์ลูกจ้าง” ต้องส่งเงินสมทบเริ่มต้นที่ร้อยละ 0.25 ของค่าจ้าง (ปี 2568 - 2573) และเพิ่มเป็นร้อยละ 0.5 ตั้งแต่ปี 2573

## แผนภาพที่ 2.6 ระบบสวัสดิการหลังเกษียณของประเทศไทย



ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

**2.3.4 รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับปัญหาสภาพคล่องของ กยศ.** ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการแก้ไขกฎหมายในปี 2566 เพื่อปรับปรุงเงื่อนไขการชำระหนี้ให้มีความผ่อนปรน (ขยายระยะเวลาชำระหนี้ และปรับลดอัตราดอกเบี้ยและเบี้ยปรับ) มากยิ่งขึ้น<sup>27</sup> ส่งผลให้กระแสเงินสดรับในระยะสั้นลดลง ในขณะที่ กยศ. ยังมีแผนในการปล่อยกู้ใหม่ในระดับสูงต่อเนื่อง ส่งผลให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับปัญหาสภาพคล่องที่เกิดขึ้น จำนวน 19,000 ล้านบาท และ 5,100 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2568 และ 2569 ตามลำดับ ทั้งนี้ ยังจำเป็นต้องติดตามการชำระหนี้ของลูกหนี้หลังได้รับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญที่ส่งผลต่อสภาพคล่องของ กยศ. ในระยะปานกลางและระยะยาวต่อไป

### ตารางที่ 2.3 ฐานะการเงินและผลประกอบการของ กยศ.

หน่วย: ล้านบาท

	2564	2565	2566	2567	2568*
<b>รายได้รวม</b>	6,899	4,774	3,522	2,437	5,549
<b>ค่าใช้จ่ายรวม</b>	-637	11,015	6,146	6,262	3,242
<b>รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่าย</b>	7,536	-6,242	-2,624	-3,825	2,306
<b>งบประมาณที่ได้รับจัดสรร</b>	-	-	-	-	19,000
<b>สินทรัพย์สุทธิ (ส่วนของทุน)</b>	355,346	349,104	346,480	342,655	363,962
<b>ลูกหนี้เงินให้กู้ยืม</b>	432,487	449,364	455,209	467,228	n/a
<b>ค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ</b>	128,141	139,903	137,030	136,589	n/a
<b>(% ของลูกหนี้เงินให้กู้ยืม)</b>	29.63	31.13	30.10	29.23	n/a
<b>ลูกหนี้เงินให้กู้ยืมสุทธิ</b>	304,346	309,462	318,179	330,639	350,422
<b>ลูกหนี้เงินให้กู้ยืมระยะสั้นสุทธิ</b>	28,228	27,362	18,758	18,457	n/a
<b>ลูกหนี้เงินให้กู้ยืมระยะยาวสุทธิ</b>	276,119	282,099	299,421	312,183	n/a

ที่มา: กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

หมายเหตุ: \*ตัวเลขเบื้องต้น

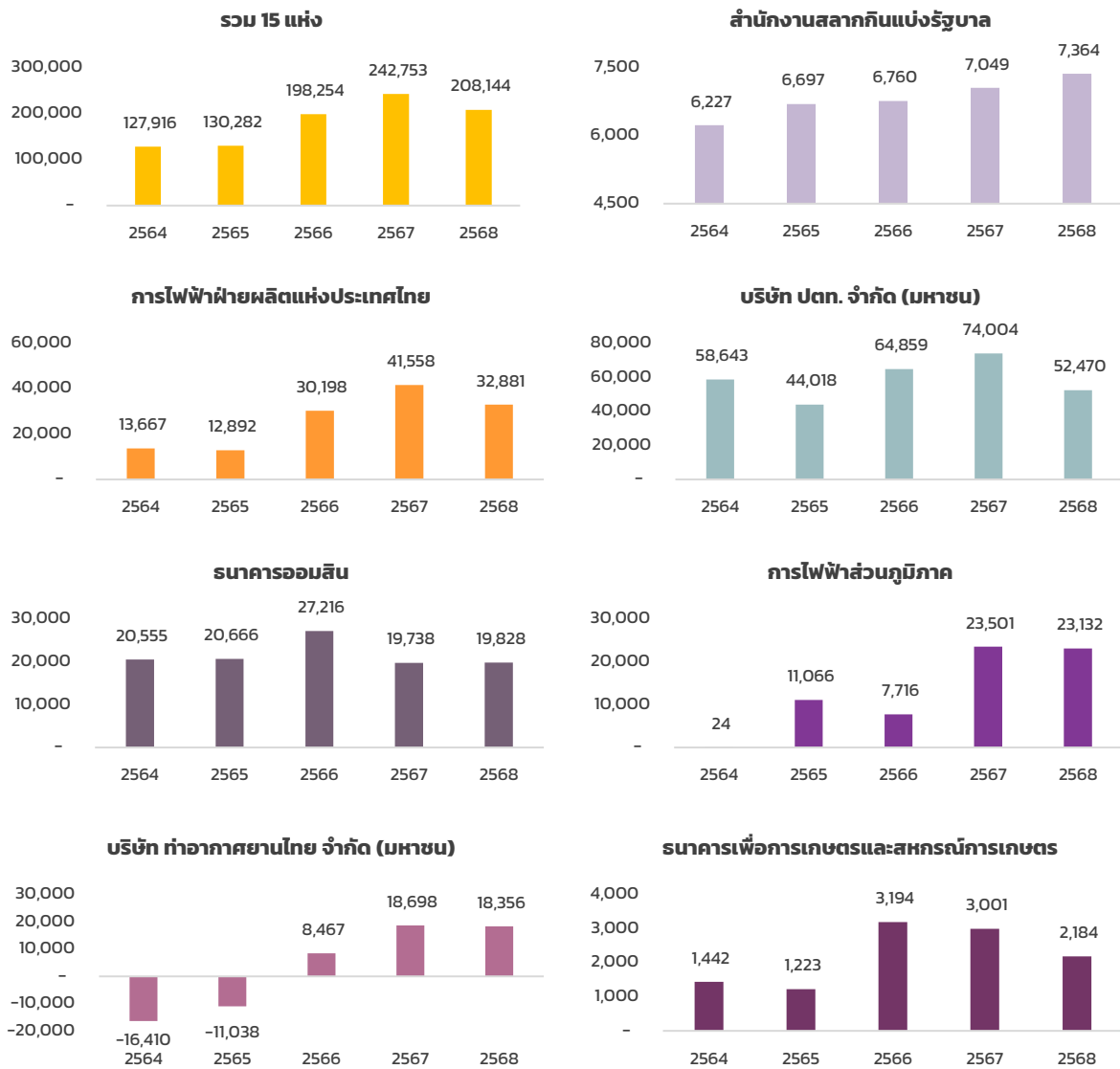
<sup>27</sup> ปรับลดอัตราดอกเบี้ยลง ไม่เกินร้อยละ 1 ต่อปี ณ วันทำสัญญา จากเดิมไม่เกินร้อยละ 7.5 ต่อปี และอัตราเงินเพิ่มไม่เกินร้อยละ 0.5 ต่อปี จากเดิมไม่เกินร้อยละ 1.5 ต่อเดือน และปรับลำดับการหักชำระหนี้ เป็นเริ่มหักจากเงินต้นส่วนที่ครบกำหนดก่อน จึงจะหักดอกเบี้ย และเงินเพิ่มตามลำดับ

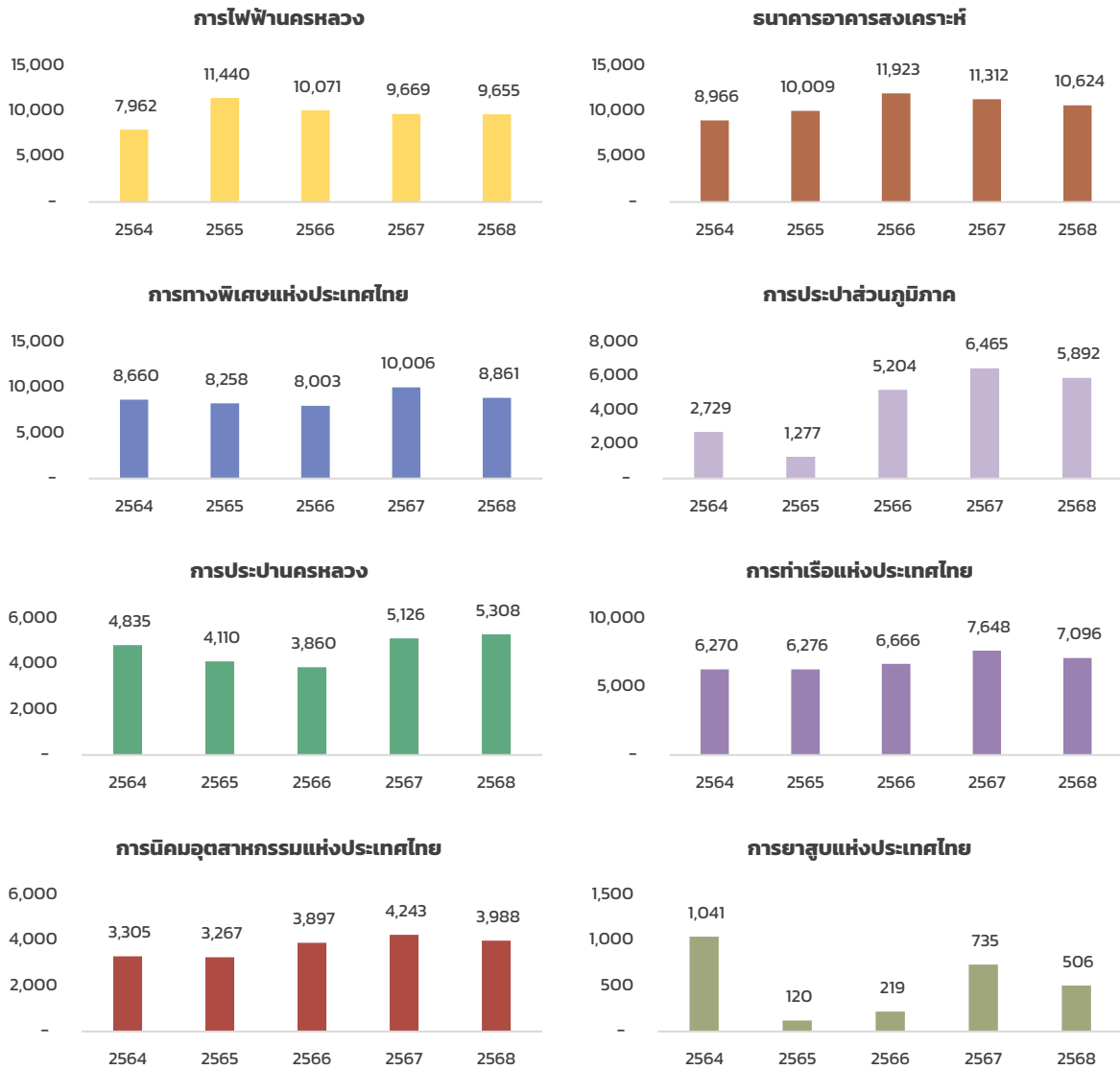
## 2.4 ผลประกอบการและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ

**2.4.1 ผลประกอบการรวมของรัฐวิสาหกิจในปีบัญชี 2568** หดตัวจากปีก่อน เป็นปัจจัยกดดันต่อเงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณ 2569 ประมาณการกำไรสุทธิในปีบัญชี 2568 ของรัฐวิสาหกิจ 15 แห่งที่มีเงินนำส่งรายได้แผ่นดินสูงสุดในช่วงที่ผ่านมา อยู่ที่ 208,144 ล้านบาท หดตัวร้อยละ 14.26 จากปีก่อน จากรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานเป็นสิ่งสำคัญ ตามราคาน้ำมันดิบโลกที่มีแนวโน้มลดลง นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจสาขาการเงินยังได้รับแรงกดดันจากการปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย ระดับหนี้เสียที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงความจำเป็นในการดำเนินโครงการนโยบายรัฐที่มากขึ้น (แผนภาพที่ 2.7)

**แผนภาพที่ 2.7 แนวโน้มผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ (ณ สิ้นเดือนกันยายนของปีบัญชี)**

หน่วย: ล้านบาท





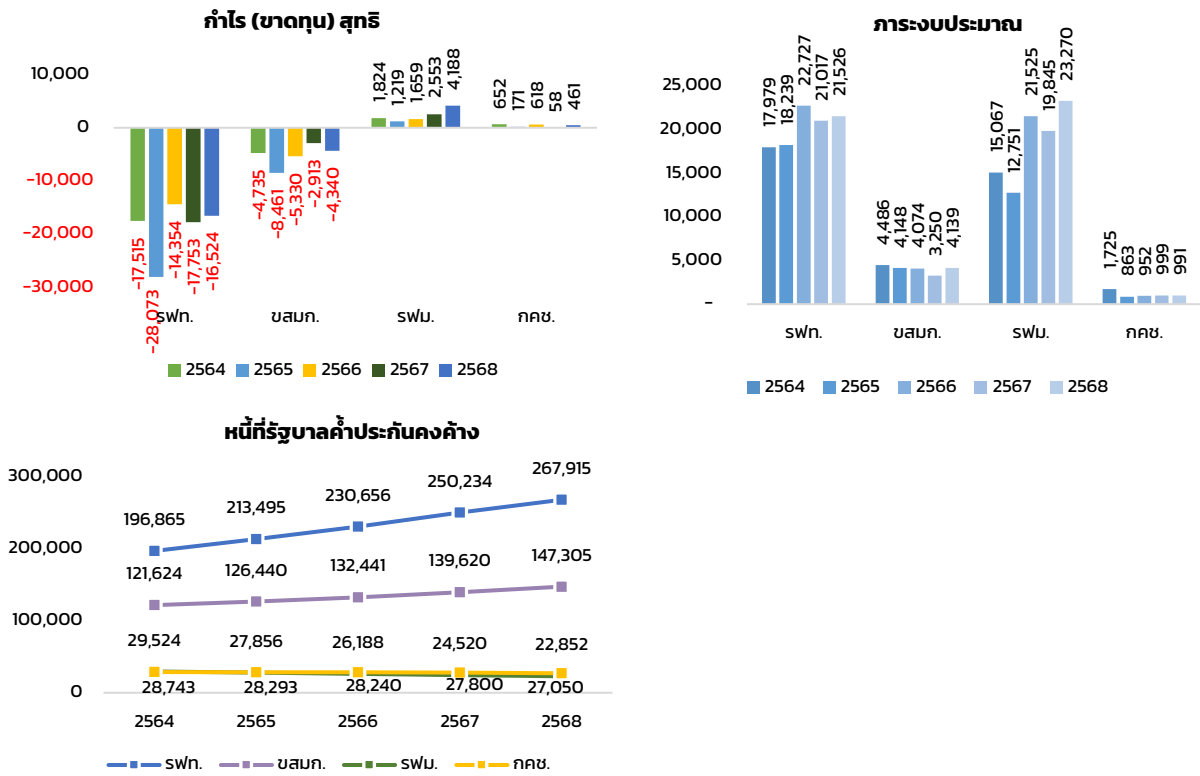
ที่มา: งบการเงินของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญงานตรวจเงินแผ่นดินรับรองแล้ว ยกเว้นปี 2568 เป็นงบการเงินของรัฐบาลวิสาหกิจ (ก่อนสอบทาน)

**2.4.2 รัฐบาลยังคงมีการชำระหนี้และ/หรืออุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน** ให้กับ สฟท. ขสมก. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (สฟม.) และการเคหะแห่งชาติ (กคช.) อย่างต่อเนื่อง โดย รฟท. มียอดคงค้างของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันเพิ่มสูงขึ้นจากผลการดำเนินงานที่ขาดทุนต่อเนื่อง แต่มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการบริหารสินทรัพย์ ผ่านการจัดตั้งบริษัท เอสอาร์ที แอสเสท จำกัด และ ขสมก. มียอดคงค้างของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันเพิ่มสูงขึ้นจากผลการดำเนินงานที่ขาดทุนต่อเนื่อง ในขณะที่แม้ว่า รฟม. มียอดคงค้างของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันลดลงและมีผลประกอบการที่มีกำไรต่อเนื่อง แต่รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ดำเนินงานหรือชำระดอกเบี้ยและเงินต้นจากการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าเส้นทางต่าง ๆ สำหรับ กคช. แม้ว่าผลประกอบการจะมีกำไรสุทธิ แต่รายได้ส่วนหนึ่งมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้ ผลประกอบการได้ปรับตัวลดลงอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ปีงบประมาณ 2563 จากยอดขายบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรค COVID-19

ทั้งนี้ หน่วยงานด้านการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงคมนาคม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) มีกลไกติดตามการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด และผลักดันให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวสามารถดำเนินกิจการได้อย่างยั่งยืนด้วยแล้ว (แผนภาพที่ 2.8)

**แผนภาพที่ 2.8 ผลประกอบการและฐานะการเงินของ สวก. ขสมก. สฟม. และ กคช.**

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: (1) งบการเงินของรัฐวิสาหกิจที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรับรองแล้ว ยกเว้นปี 2567 เป็นข้อมูลประมาณการที่ใช้ประกอบการพิจารณากรอบและงบลงทุนรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2568 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2) เอกสารงบประมาณ และ (3) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

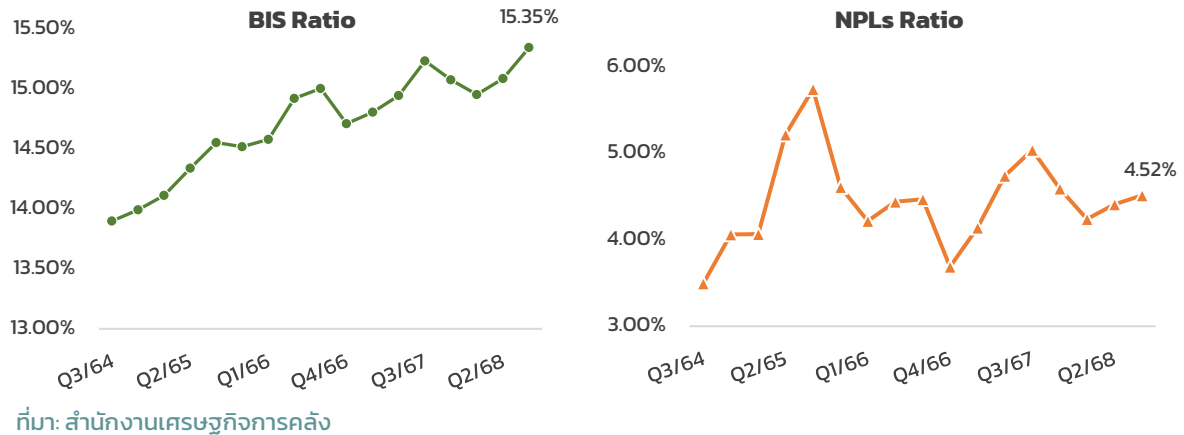
**2.4.3 ฐานะการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) ในภาพรวมยังคงอยู่ในระดับมีเสถียรภาพ**

โดยสัดส่วนหนี้เสีย (NPL Ratio) ของ SFIs ในภาพรวม ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 อยู่ที่ร้อยละ 4.5 ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อน โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินมาตรการเพื่อช่วยบรรเทาภาระทางการเงินโดยรวม อาทิ โครงการ คุณสู้ เราช่วย เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยและ SMEs สำหรับสัดส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (BIS Ratio) ของ SFIs ในภาพรวมยังอยู่ในเกณฑ์ดีที่ร้อยละ 15.4 มีสัดส่วนเงินกันสำรองต่อหนี้เสียอยู่ที่ 2.8 เท่า (แผนภาพที่ 2.9 และตารางที่ 2.4) นอกจากนี้ เงินของกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังเพิ่มขึ้นต่อเนื่องอยู่ที่ 56,730 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 9.7 ของเงินกองทุนรวมของ SFIs

ในภาพรวมความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาฐานะการเงินให้กับ SFIs จึงคาดว่าจะยังอยู่ในระดับต่ำต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ควรติดตามระดับหนี้เสียหลังสิ้นสุดมาตรการเพื่อช่วยบรรเทาภาระทางการเงินอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ ยังมีประเด็นปลีกย่อยที่ควรติดตามเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูองค์กร

ของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย รวมถึงการเตรียมพร้อมการปฏิบัติตามมาตรฐานการรายงานทางการเงิน ฉบับที่ 9 เรื่อง เครื่องมือทางการเงิน (Thai Financial Reporting Standards 9: TFRS 9) ที่กระทรวงการคลัง ได้ขยายระยะเวลาการเริ่มบังคับใช้มาตรฐานดังกล่าวออกไปเป็นปี 2570

**แผนภาพที่ 2.9 แนวโน้ม BIS Ratio และ NPLs Ratio ของระบบ SFIs**



**ตารางที่ 2.4 ฐานะทางการเงินของ SFIs ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568**

สถาบันการเงิน	NPLs (%)	BIS Ratio (%)	สัดส่วนเงินกันสำรอง ต่อหนี้เสีย
อมส.บ.	3.02	19.19	1.70
ร.ก.ส.	5.16	13.06	5.27
รอส.	5.45	15.38	1.44
รส.น.	3.67	13.32	2.55
รอก.	13.44	-3.46	1.02
รว.ว.	8.32	13.31	1.39
<b>ภาพรวม</b>	<b>4.52</b>	<b>15.35</b>	<b>2.74</b>

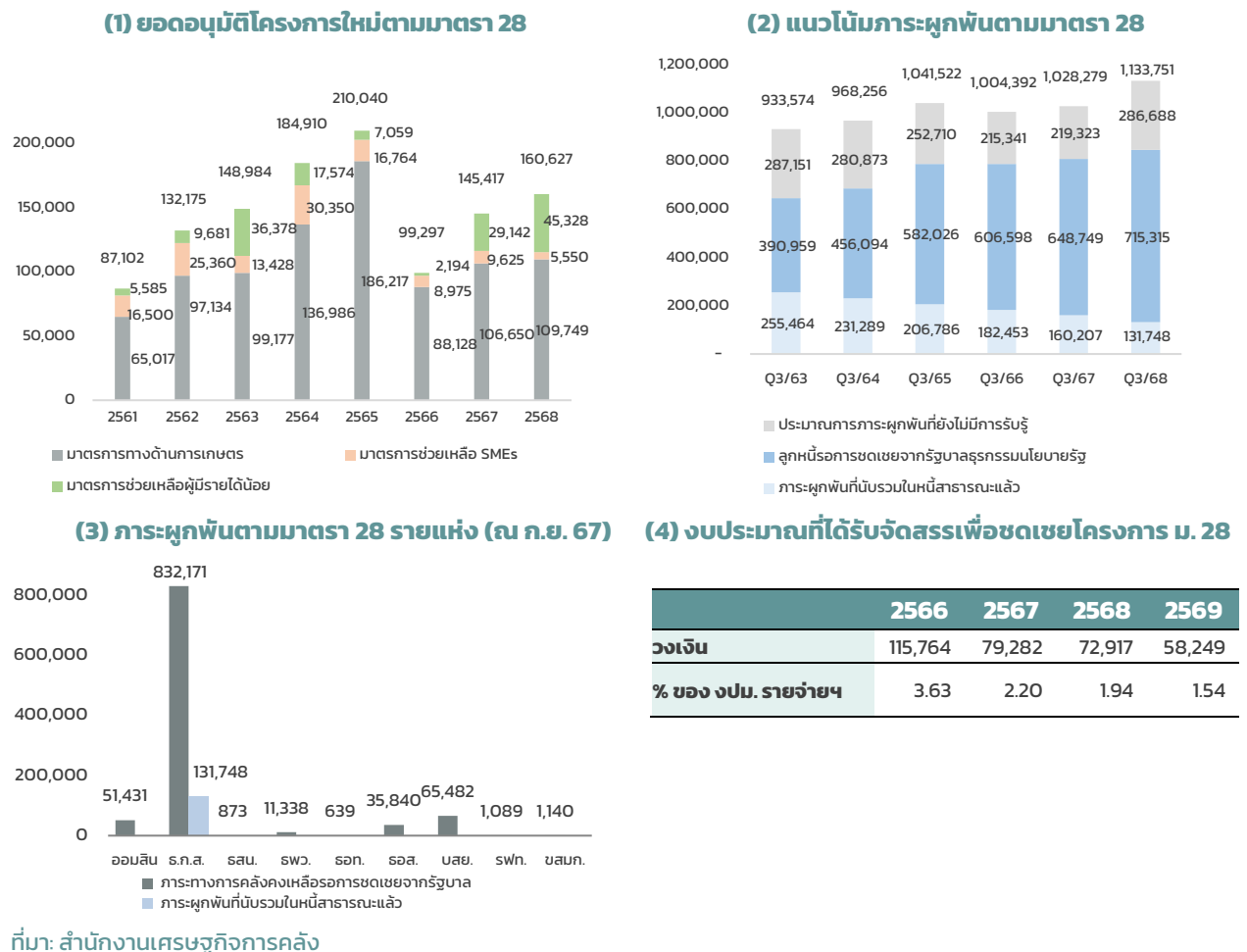
ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

**2.4.4 ภาวะการคลังจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ (ภาวะการคลังตามมาตรา 28) ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568** ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อน อยู่ที่ 1,133,752 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น (แบ่งเป็นภาระผูกพันที่นับรวมอยู่ในหนี้สาธารณะแล้ว จำนวน 131,748 ล้านบาท ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาล จำนวน 715,315 ล้านบาท และประมาณการภาระผูกพันที่ยังไม่มีการรับรู้ จำนวน 286,688 ล้านบาท) คิดเป็นร้อยละ 30.21 ของ งบประมาณรายจ่ายฯ 2568 อยู่ภายใต้กรอบเพดานที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 32 โดยในปีงบประมาณ 2568 รัฐบาลได้อนุมัติโครงการใหม่ตามมาตรา 28 จำนวนทั้งสิ้น 160,627 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อน และส่วนใหญ่ยังคงเป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นการให้เงินอุดหนุนแบบให้เปล่าแก่เกษตรกรที่ไม่ได้ช่วยสนับสนุนการยกระดับผลิตภาพของภาคการเกษตร

ทั้งนี้ เพื่อให้การอนุมัติโครงการตามมาตรา 28 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2568 เห็นชอบแนวทางในการกำกับการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ซึ่งมีเงื่อนไขที่สำคัญ ได้แก่ (1) ต้องไม่ใช่โครงการที่เป็นการให้เงินอุดหนุน ช่วยเหลือ ชดเชย หรือประกันราคาสินค้าเกษตรโดยตรงแก่เกษตรกร (2) ต้องเป็นการดำเนินการที่ไม่สามารถขอรับจัดสรรงบประมาณตามปกติ หรือไม่สามารถขอรับจัดสรรงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้ และ (3) ต้องผ่านการพิจารณาของกระทรวงการคลัง และได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีก่อนการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ (แผนภาพที่ 2.10)

### แผนภาพที่ 2.10 รายละเอียดการผูกพันตามมาตรา 28

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

## 2.5 การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP)

**2.5.1 โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ (โครงการรถไฟฟ้ามหานครสายฉลองรัชธรรม)** ได้รับผลกระทบต่อเนื่องจากมาตรการอัตราค่าโดยสารสูงสุด 20 บาทตลอดสาย โดยรายได้ค่าโดยสารภายใต้โครงการในปีงบประมาณ 2568 อยู่ที่ 363 ล้านบาท<sup>28</sup> ต่ำกว่าประมาณการที่ รฟม. ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายเดือนให้กับบริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM)

<sup>28</sup> มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง มาตรการอัตราค่าโดยสารสูงสุด 20 บาท ตลอดสาย ตามนโยบายรัฐบาลฯ เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2566 และ 29 พฤศจิกายน 2567

ในการให้บริการเดินรถไฟฟ้าและการซ่อมบำรุง (Operation & Maintenance: O&M) เฉลี่ยปีละประมาณ 2,100 ล้านบาท<sup>29</sup> อย่างไรก็ตาม รายได้จากสัมปทานรวมของ รฟม. ยังเพียงพอต่อภาระในการจ่ายส่วนต่างค่าตอบแทนดังกล่าว โดยส่วนหนึ่งมาจากค่าตอบแทนค่าโดยสารของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินที่เพิ่มขึ้น (ตารางที่ 2.5)

### ตารางที่ 2.5 โครงสร้างรายได้สัมปทาน ผลประกอบการ และรายได้นำส่งคลังของ รฟม.

หน่วย: ล้านบาท

โครงการ	2566	2567	2568
<b>รายได้สัมปทานรวม</b>	5,872	7,216	8,538
ค่าตอบแทนโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (สายสีน้ำเงิน)	3,179	3,672	4,799
ค่าโดยสารโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม (สายสีม่วง)	468	370	363
<b>ผลประกอบการ</b>	1,659	2,553	4,188
<b>รายได้นำส่งคลัง</b>	519	527	465

ที่มา: งบการเงิน รฟม.

#### 2.5.2 โครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง (อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ รฟท. โดยตรง)

รฟท. อยู่ระหว่างดำเนินการศึกษาเพื่อเปิดประมูลให้เอกชนเข้ามาบริหารโครงการ (ปัจจุบัน รฟท. ได้ลงนามในสัญญาจ้าง O&M กับบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด (บริษัทลูกของ รฟท.) ปีต่อปี) ทั้งนี้ รายได้ค่าโดยสารของโครงการดังกล่าวได้รับผลกระทบจากมาตรการอัตราค่าโดยสารสูงสุด 20 บาทตลอดสายเช่นกัน โดยรัฐบาลมีภาระในการชดเชยส่วนต่างค่าโดยสารในปีงบประมาณ 2568 อยู่ที่ 186 ล้านบาท (ตารางที่ 2.6)

### ตารางที่ 2.6 โครงสร้างรายได้โครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ของ รฟท.

หน่วย: ล้านบาท

โครงการ	2566	2567	2568
<b>รายได้ค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมในการออกบัตร</b>	212.85	210.85	409.32
<b>เงินชดเชยค่าโดยสาร</b>		125.41	185.78

ที่มา: งบการเงิน รฟท.

#### 2.5.3 โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยาย (อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กทม. โดยตรง)

มียอดหนี้ที่กรุงเทพมหานคร (กทม.) ค้างจ่ายค่า O&M ให้กับบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BTS) ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 จำนวน 36,782 ล้านบาท โดยเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2568 กทม. ได้ดำเนินการชำระหนี้ส่วนดังกล่าวเกือบทั้งหมดแล้ว (จำนวน 36,444 ล้านบาท) โดยใช้แหล่งเงินจากเงินสะสม (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2567 กทม. มีระดับเงินสะสมตลอดภาระผูกพัน อยู่ที่ 50,883 ล้านบาท) ทั้งนี้ กทม. ยังมีภาระในการจ่ายส่วนต่างค่า O&M ตามสัญญาประมาณปีละ 5,200 ล้านบาท<sup>30</sup> จึงควรมีการติดตามแหล่งเงินที่ใช้ในการชำระค่า O&M ในอนาคตอย่างใกล้ชิดต่อไป

<sup>29</sup> ตามสัญญา รฟม. มีภาระที่จะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้กับบริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM) ในการให้บริการเดินรถไฟฟ้า และการซ่อมบำรุงและปรับปรุงอุปกรณ์และวัสดุต่าง ๆ เป็นรายเดือน นับจากวันที่ระบุในหนังสือรับรองการเริ่มให้บริการเดินรถไฟฟ้า (6 สิงหาคม 2559) จนสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน (3 กันยายน 2586) รวมจำนวนประมาณ 57,208 ล้านบาท (ไม่รวมการปรับปรุงเนื่องจากเงินเพื่อและอัตราค่าไฟฟ้า) (งบการเงิน BEM ปี 2566 หน้า 4 - 5)

<sup>30</sup> คำนวณโดยใช้อยอดเดือนพฤศจิกายน 2568 โดยส่วนต่อขยายที่ 1 และ 2 มีค่า O&M รวม 736 ล้านบาท ในขณะที่มีรายรับรวม 302 ล้านบาท ทำให้ กทม. มีภาระในการจ่ายส่วนต่าง จำนวน 434 ล้านบาท หรือคิดเป็นปีละประมาณ 5,200 ล้านบาท

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

**ตารางที่ 2.7 โครงการ PPP ตามแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 - 2570 ที่ควรติดตาม**

โครงการ	หน่วยงาน	สถานะโครงการ	ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของภาครัฐและเอกชน
<b>1. โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 6 สายบางปะอิน - นครราชสีมา</b> ในส่วนของการให้เอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินงานและบำรุงรักษา (O&M)	กรมทางหลวง (กท.)	- ระยะเวลาร่วมลงทุนไม่เกิน 30 ปี นับแต่เปิดให้บริการ - ลงนามในสัญญา 29 ก.ย. 2564 - อยู่ระหว่างการก่อสร้าง (คาดว่าจะเริ่มเปิดให้บริการในปี 2569)	มูลค่าลงทุนรวม 6,250 ล้านบาท <u>ภาครัฐ</u> (ไม่มีการลงทุนภายใต้สัญญาดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่รวมภาระการลงทุนงานโยธาที่รัฐดำเนินการเอง) - เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่เอกชนลงทุนก่อสร้าง รวมถึงรายได้ทั้งหมดจากค่าธรรมเนียมผ่านทาง <u>ภาคเอกชน</u> (มูลค่าลงทุน 6,250 ล้านบาท) - ออกแบบและลงทุนก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้องและดำเนินการ O&M ของโครงการทั้งหมด - ได้ค่าตอบแทนเป็นเงินค่าก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ค่าบำรุงรักษา และค่าบริหารจัดการเก็บค่าธรรมเนียม รวมทั้งงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตงานและเงื่อนไขที่กำหนด - กรอบการจ่ายค่าตอบแทน (Availability Payment : AP) สำหรับค่า O&M ให้เอกชนอยู่ที่ NPV 21,308 ลบ. ทอยจ่ายตลอดอายุโครงการจากบัญชีเงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง (เงินนอกงบประมาณ) - การผิดนัดในการจ่าย AP อาจก่อให้เกิดดอกเบี่ยผิดนัด และส่งผลให้เกิดการบอกเลิกสัญญาได้
<b>2. โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 81 สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี</b> ในส่วนของการให้เอกชนร่วมลงทุนใน O&M	กท.	- ระยะเวลาร่วมลงทุนไม่เกิน 30 ปี นับแต่เปิดให้บริการ - ลงนามในสัญญา 29 ก.ย. 2564 - อยู่ระหว่างการก่อสร้าง (คาดว่าจะเริ่มเปิดให้บริการในปี 2569)	มูลค่าลงทุนรวม 5,010 ล้านบาท <u>ภาครัฐ</u> (ไม่มีการลงทุนภายใต้สัญญาดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่รวมภาระการลงทุนงานโยธาที่รัฐดำเนินการเอง) - เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่เอกชนลงทุนก่อสร้างรวมถึงรายได้ทั้งหมดจากค่าธรรมเนียมผ่านทาง <u>ภาคเอกชน</u> (มูลค่าลงทุน 5,010 ล้านบาท) - ออกแบบและลงทุนก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการ O&M ของโครงการทั้งหมด - ได้ค่าตอบแทนเป็นเงินค่าก่อสร้างงานระบบและองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ค่าบำรุงรักษา และค่าบริหารจัดการเก็บค่าธรรมเนียม รวมทั้งงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตงานและเงื่อนไขที่กำหนด - กรอบการจ่ายค่า AP สำหรับค่า O&M ให้เอกชนอยู่ที่ NPV 17,801 ลบ. ทอยจ่ายตลอดอายุโครงการจากบัญชีเงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง - การผิดนัดในการจ่ายค่า AP อาจก่อให้เกิดดอกเบี่ยผิดนัด และส่งผลให้เกิดการบอกเลิกสัญญาได้

ที่มา: กระทรวงคมนาคม (หนังสือกระทรวงคมนาคมที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี)

## 2.6 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

**2.6.1 ความเสี่ยงด้านหนี้ของ อปท. อยู่ในระดับต่ำ** โดยยอดหนี้คงค้างของ อปท. ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 อยู่ที่ 47,992.72 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.25 ต่อ GDP ในขณะที่ อปท. มีเงินสะสม (ก่อนหักสำรองตามระเบียบ) ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 อยู่ที่ 646,171 ล้านบาท (ไม่รวม กทม. และเมืองพัทยา) สูงกว่ายอดหนี้คงค้าง (ตารางที่ 2.7)

**2.6.2 รายได้ที่ อปท. จัดเก็บได้เอง** ในปีงบประมาณ 2568 หดตัวจากปีก่อนเล็กน้อย อยู่ที่ 84,939 ล้านบาท ในขณะที่รายได้รวมทั้งหมดของ อปท. เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.53 จากปีก่อน อยู่ที่ 813,001 ล้านบาท<sup>31</sup> สูงกว่ารายจ่ายอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ การดำเนินมาตรการลดค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับที่อยู่อาศัย ทำให้ อปท. สูญเสียรายได้ในปีงบประมาณ 2568 (วันที่ 22 เมษายน - 30 กันยายน 2568) รวมจำนวน 6,101 ล้านบาท ในระยะถัดไป รัฐบาลควรสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้และขยายฐานรายได้ภาษีของ อปท. เพื่อให้ อปท. สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ หากระดับเงินสะสมของ อปท. อยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นแล้ว ควรมีการพิจารณาผลักดันให้ อปท. สามารถนำเงินสะสมส่วนเกินมาเป็นเงินทุนในการพัฒนาท้องถิ่น ควบคู่ไปกับแหล่งรายได้อื่น ๆ ในปัจจุบันด้วยต่อไป (ตารางที่ 2.8)

### ตารางที่ 2.8 ฐานะการเงินของ อปท.

หน่วย: ล้านบาท

(1) ยอดเงินกู้คงค้าง					(2) เงินสะสม			
	2565	2566	2567	2568		2566	2567	2568
ยอดหนี้	35,881	37,077	40,535	47,993	เงินสะสมที่นำไปใช้ได้	495,610	473,381	646,171*
% ต่อ GDP	0.21	0.21	0.22	0.25	(ก่อนหักสำรอง)			

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ไม่รวม กทม. และเมืองพัทยา)  
หมายเหตุ: \*ตัวเลขเบื้องต้น ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2569

### (3) โครงสร้างรายได้ของ อปท.

ประเภทของรายได้ (หน่วย: ล้านบาท)	2564	2565	2566	2567	2568
<b>1. รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง</b>	<b>31,671</b>	<b>65,315</b>	<b>69,852</b>	<b>84,960</b>	<b>84,939</b>
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	4.81	9.38	9.53	11.30	10.45
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(9.72)	106.23	6.95	21.63	(0.02)
<b>2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้</b>	<b>203,582</b>	<b>214,717</b>	<b>233,314</b>	<b>234,569</b>	<b>231,972</b>
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	30.94	30.83	31.84	31.20	28.53
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	3.95	5.47	8.66	0.54	(1.11)
<b>3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้</b>	<b>111,062</b>	<b>127,211</b>	<b>128,859</b>	<b>132,338</b>	<b>141,212</b>
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	16.88	18.27	17.59	17.60	17.37
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	5.63	14.54	1.30	2.70	6.71
<b>4. รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล</b>	<b>311,759</b>	<b>289,122</b>	<b>300,652</b>	<b>299,960</b>	<b>354,878</b>
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	47.37	41.52	41.03	39.90	43.65
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	6.41	(7.26)	3.99	(0.23)	18.31
<b>5. รายได้รวมของอปท.</b>	<b>658,073</b>	<b>696,365</b>	<b>732,677</b>	<b>751,828</b>	<b>813,001</b>
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	4.62	5.82	5.21	2.61	8.14

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

<sup>31</sup> ทั้งนี้ ประเมินการการสูญเสยรายได้จากการดำเนินมาตรการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในช่วงปีงบประมาณ 2563 2564 และ 2566 รวมอยู่ที่ 67,123 ล้านบาท โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณชดเชยให้แล้ว 37,324 ล้านบาท (รวมทั้งได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ 2569 แล้ว) เหลือวงเงินสูงสุดที่รัฐบาลจะพิจารณาชดเชยให้ตามความจำเป็นและเหมาะสม จำนวน 29,799 ล้านบาท

## 2.7 ภาคการเงิน (ธนาคารพาณิชย์และบริษัทประกัน)

**2.7.1 ฐานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ อยู่ในระดับแข็งแกร่ง แต่มีผลประกอบการปรับตัวลดลง และระดับหนี้เสียเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปีก่อน** โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 BIS Ratio ของระบบธนาคารพาณิชย์ อยู่ที่ร้อยละ 21.3 อยู่ในระดับแข็งแกร่ง (สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนด)<sup>32</sup> นอกจากนี้ เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากยังเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปีก่อน โดย ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2568 อยู่ที่ 148,360 ล้านบาท อย่างไรก็ดี ผลประกอบการของธนาคารพาณิชย์ได้ปรับตัวลดลงจากปีก่อน โดยมีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (Return on Asset: ROA) อยู่ที่ร้อยละ 1.1 โดยมีสาเหตุหลักจากรายได้ดอกเบี้ยสุทธิที่ปรับลดลง ตามการปรับลดอัตราดอกเบี้ยให้กับลูกหนี้ ซึ่งสอดคล้องกับการปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย และการปรับลดตามมาตรการค้ำจุน เราช่วย เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ ด้าน NPL Ratio ที่ปรับเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง อยู่ที่ร้อยละ 2.9 สะท้อนถึงผลกระทบจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ยังต่างกัน ในแต่ละภาคส่วน (Uneven Recovery) รวมถึงระดับหนี้ครัวเรือนที่ยังอยู่ในระดับสูง (ตารางที่ 2.9) จึงควรติดตามภาวะการเงินที่ยังตึงตัวและความสามารถในการชำระหนี้ของครัวเรือนและผู้ประกอบการขนาดกลาง และขนาดย่อมอย่างใกล้ชิดด้วย

### ตารางที่ 2.9 ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ปีปฏิทิน)

หน่วย: ร้อยละ

รายการ	2564	2565	2566	2567	Q3/68
สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL Ratio)	2.97	2.72	2.66	2.71	2.88
อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)	19.90	19.37	20.11	20.36	21.29
อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio)	94.22	92.01	90.98	88.38	86.90
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)	0.81	1.01	1.06	1.17	1.08
อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์ที่ก่อให้เกิดรายได้ดอกเบี้ยเฉลี่ย (NIM)	2.46	2.62	3.00	3.01	2.66

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 9 มกราคม 2569

### 2.7.2 สถานะภาระผูกพันจากการเข้าไปดูแลภาคการเงินของรัฐบาลในช่วงวิกฤต

ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 พบว่า (1) ยอดหนี้ค้างค้ำที่รัฐกู้เพื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) มีจำนวน 494,057 ล้านบาท ลดลงต่อเนื่องตามการชำระหนี้ของกองทุน<sup>33</sup> และคาดว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้นภายในปี 2575 (2) ภาระผูกพันในการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. Soft Loan) ปัจจุบันได้รับจัดสรร

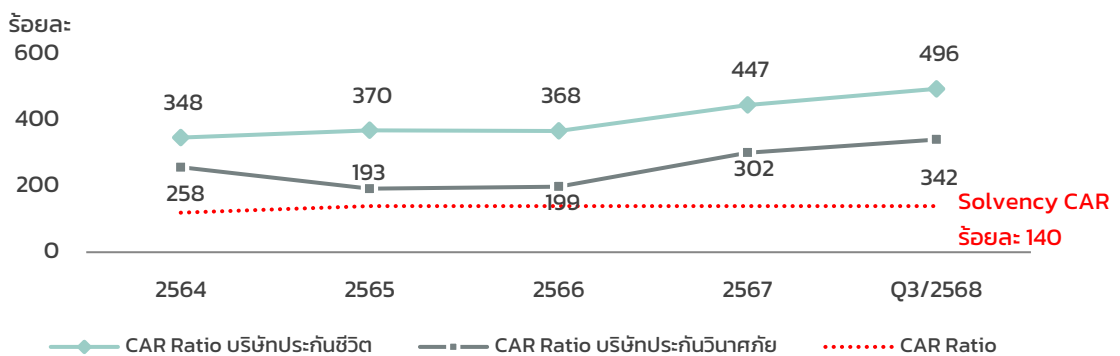
<sup>32</sup> เกณฑ์ขั้นต่ำที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ที่ร้อยละ 12 สำหรับธนาคารพาณิชย์ที่มีความสำคัญต่อระบบในประเทศ (Domestic systemically important banks: D-SIBs) และร้อยละ 11 สำหรับ non-D-SIBs

<sup>33</sup> ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ 16/2567 เรื่อง การกำหนดอัตราเงินนำส่ง หลักเกณฑ์ และวิธีการ ในการส่งเงินนำส่ง และการนำส่งเงินเพิ่ม เข้าบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 4) ปรับอัตราเงินนำส่งเป็นร้อยละ 0.23 ต่อปี เพื่อสนับสนุนการออกมาตรการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ในปี 2568 เป็นการชั่วคราว ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ 59/2568 เรื่อง การกำหนดอัตราเงินนำส่ง หลักเกณฑ์ และวิธีการ ในการส่งเงินนำส่ง และการนำส่งเงินเพิ่ม เข้าบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 5) ปรับอัตราเงินนำส่งเป็นร้อยละ 0.32 ต่อปี เพื่อสนับสนุนการออกมาตรการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ในปี 2569 เป็นการชั่วคราว

งบประมาณครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,453.11 ล้านบาท และ (3) ภาระผูกพันจากการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. ฟื้นฟู) มีประมาณการภาระผูกพันในส่วนของเงินชดเชยดอกเบี้ยรวมทั้งสิ้น 2,524.01 ล้านบาท และมี NPLs จำนวน 10,012 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลจะต้องชดเชยความเสียหายผ่านบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ต่อไป<sup>34</sup>

**2.7.3 อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนของบริษัทประกันภัย ยังอยู่ในระดับมีเสถียรภาพ แต่ควรติดตามประเด็นความคืบหน้าของกองทุนประกันวินาศภัยในการจ่ายเงินให้กับเจ้าหนี้ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้จากบริษัทประกันภัยที่ล้มละลาย หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต** โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนของบริษัทประกันชีวิตและประกันวินาศภัย อยู่ที่ร้อยละ 496 และ 342 ปรับตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากปีก่อน และอยู่สูงกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยกำหนดให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 140 (แผนภาพที่ 2.11) สำหรับเงินกองทุนประกันชีวิต มีเงินกองทุน ณ สิ้นปี 2567 อยู่ที่ 12,383 ล้านบาท โดยที่ผ่านมายังไม่มีบริษัทประกันชีวิตที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ในขณะที่เงินกองทุนประกันวินาศภัย มีเงินกองทุน ณ สิ้นปี 2567 อยู่ที่ 1,221 ล้านบาท ลดลงอย่างมีนัยสำคัญต่อเนื่องจากปีก่อน จากภาระในการทยอยชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ตามสัญญาจากบริษัทประกันภัยที่ล้มละลาย หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต<sup>35</sup> ทั้งนี้ คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยได้กำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยต้องนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันวินาศภัยในอัตราร้อยละ 0.5 ของเบี้ยประกัน (จากเดิมร้อยละ 0.25) ในปี 2567 เป็นต้นไป<sup>36</sup> ซึ่งจะช่วยให้กองทุนมีสภาพคล่องในการชำระหนี้เพิ่มขึ้นต่อไป

**แผนภาพที่ 2.11 อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนบริษัทประกันภัย**



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

<sup>34</sup> ประมาณการภาระผูกพันคงเหลือที่ต้องชดเชยอีกสูงสุดไม่เกิน 60,807 ล้านบาท (หลังหักวงเงินที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ 2569 จำนวน 521 ล้านบาท รวมได้รับจัดสรรงบประมาณ จำนวน 3,226 ล้านบาท)

<sup>35</sup> ในปี 2567 บริษัท สิ้นมันคงประกันภัย จำกัด (มหาชน) ได้ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ส่งผลให้มีบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตจากสถานการณ์ COVID-19 รวมทั้งสิ้น 5 บริษัท (รายงานของผู้ตรวจสอบบัญชีและรายงานการเงิน กองทุนประกันวินาศภัย สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2566)

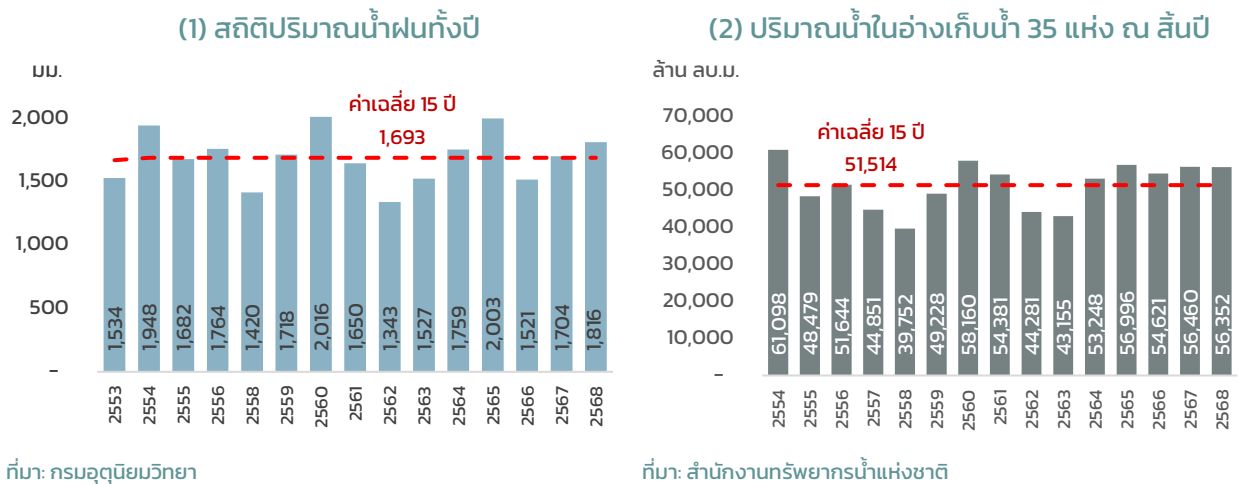
<sup>36</sup> ประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เรื่อง กำหนดอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่บริษัทต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2566

## 2.8 ภัยพิบัติทางธรรมชาติ

**ประเทศไทยมีความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติค่อนข้างสูงโดยเฉพาะจากอุทกภัย** โดยในปี 2568 ได้รับผลกระทบจากปรากฏการณ์ลานีญา ส่งผลให้ปริมาณฝนรวมทั้งปี และระดับปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำ 35 แห่ง ณ สิ้นปี 2568 สูงกว่าค่าเฉลี่ย 15 ปีที่ผ่านมาอย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังคงต่ำกว่าปี 2554 2560 และ 2565 ทั้งนี้ ภาระทางการคลังจากภัยพิบัติในปี 2568 อยู่ในขอบเขตที่บริหารจัดการได้ภายใต้กลไกของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามปกติ โดยในปีงบประมาณ 2568 และช่วงไตรมาสที่ 1 ปีงบประมาณ 2569 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในส่วนของโครงการที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมทั้งสิ้น 23,081 และ 27,369 ล้านบาท ตามลำดับ ในขณะที่มียอดวงเงินขอเบิกเงินทศรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน รวมทั้งสิ้น 4,695 และ 2,410 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับปี 2569 ซึ่งคาดว่าจะเข้าสู่ปรากฏการณ์เอลนีโญ ประเทศไทยจึงมีความเสี่ยงจากอุทกภัยลดลง แต่ยังคงจำเป็นต้องติดตามและเฝ้าระวังความเสี่ยงจากภัยแล้งอย่างใกล้ชิดด้วย

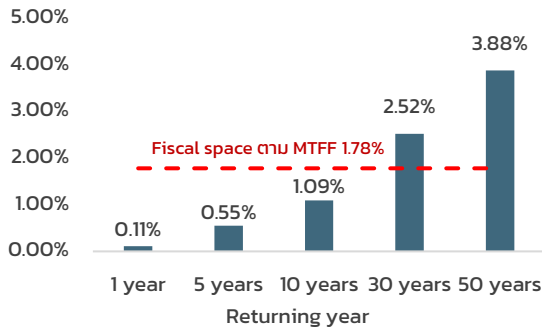
สำหรับมุมมองความเสี่ยงระยะปานกลางพบว่า **พื้นที่ทางการคลังของประเทศไทยภายใต้ MTFF จะรองรับความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ถึงระดับความรุนแรงของภัยพิบัติที่เกิดซ้ำ (Return period) ทุก 5 ปี แต่อาจไม่เพียงพอรองรับความรุนแรงที่เกิดซ้ำทุก 10 ปีขึ้นไป** รัฐบาลจึงควรเร่งรัดพิจารณาแนวทางในการลดระดับหนี้ลงในระยะปานกลางเพื่อให้มีพื้นที่การคลังรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติในระดับรุนแรง รวมถึงพิจารณาส่งเสริมให้ประชาชนและภาคเอกชนเข้าถึงผลิตภัณฑ์ประกันภัยให้มากขึ้น โดยปัจจุบันประเทศไทยมี Penetration rate อยู่ที่ประมาณร้อยละ 5 ต่อ GDP ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลกที่อยู่ประมาณร้อยละ 7 ต่อ GDP<sup>37</sup> (แผนภาพที่ 2.12)

### แผนภาพที่ 2.12 ข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ



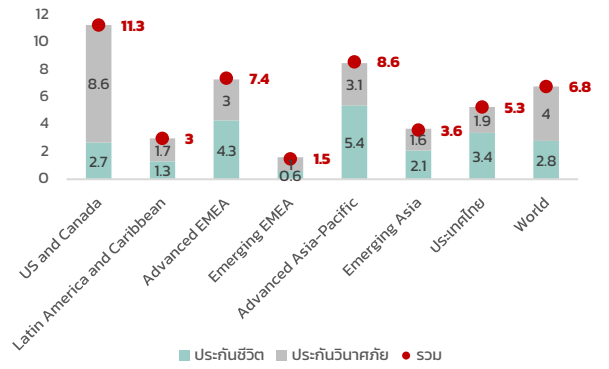
<sup>37</sup> <https://www.atlas-mag.net/en/category/tags/pays/global-insurance-penetration-rate>

(3) การคลั่งตามความรุนแรง  
ของภัยพิบัติของไทย



ที่มา: International Disaster Database  
รวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(4) Penetration Rate  
ของประกันวินาศภัย (ปี 2565)



ที่มา: Swiss Re Institute

## บทที่ 3 มุมมองความเสี่ยงทางการคลัง ในปีงบประมาณ 2569 และระยะปานกลาง

### 3.1 ประมาณการเศรษฐกิจและประมาณการการคลังระยะปานกลาง

สมมติฐานเศรษฐกิจและประมาณการการคลังตาม MTF 2570 - 2573 มีรายละเอียดตามตารางที่ 3.1 ดังนี้

ตารางที่ 3.1 MTF 2570 - 2573 (ปีงบประมาณ)

หน่วย: ล้านบาท

		ฐานะการคลัง				
		2569	2570	2571	2572	2573
<b>รายได้</b>		2,920,600	3,000,000	3,145,000	3,274,000	3,422,000
	%yoy	3.47	2.72	4.83	4.10	4.52
	% ต่อ GDP ปีปฏิทิน	15.08	14.96	15.10	15.10	15.10
	% ต่อ GDP ปีงบประมาณ	15.20	15.08	15.22	15.22	15.22
<b>รายจ่าย</b>		3,780,600	3,788,000	3,826,000	3,864,000	3,903,000
	%yoy	0.74	0.20	1.00	0.99	1.01
	% ต่อ GDP ปีปฏิทิน	19.52	18.89	18.37	17.82	17.22
	% ต่อ GDP ปีงบประมาณ	19.67	19.05	18.51	17.96	17.36
<b>ดุลงบประมาณ</b>		(860,000)	(788,000)	(681,000)	(590,000)	(481,000)
	% ต่อ GDP ปีปฏิทิน	(4.44)	(3.93)	(3.27)	(2.72)	(2.12)
	% ต่อ GDP ปีงบประมาณ	(4.48)	(3.96)	(3.30)	(2.74)	(2.14)
	% ต่อ งบประมาณรายจ่าย	(22.75)	(20.80)	(17.80)	(15.27)	(12.32)
<b>เพดานขีดเขตขาดดุล</b>		877,080	878,816	887,632	896,448	905,496
	ส่วนต่าง	17,080	90,816	206,632	306,448	424,496
	ส่วนต่าง (% ต่อรายได้)	0.58	3.03	6.57	9.36	12.40
<b>หนี้สาธารณะ</b>		13,099,250	13,794,810	14,419,390	14,954,436	15,335,708
	% ต่อ GDP ปีงบประมาณ	68.17	69.36	69.78	69.52	68.22

		ประมาณการเศรษฐกิจ (ปีปฏิทิน)				
		2569	2570	2571	2572	2573
<b>GDP</b>	(ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)	19,371.2	20,049.2	20,831.1	21,685.2	22,661.0
<b>GDP (CMV, %yoy)</b>		1.7	2.6	2.8	2.8	3.0
<b>GDP Deflator</b>		0.7	0.9	1.1	1.3	1.5
<b>อัตราแลกเปลี่ยน</b>	(บาทต่อดอลลาร์ สรอ.)	32.8	33.0	33.5	33.5	33.5
<b>ราคาน้ำมันดิบดูไบ</b>	(ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล)	63.0	63.0	60.0	60.0	60.0

ประมาณการเศรษฐกิจ (ปีงบประมาณ)					
	2569	2570	2571	2572	2573
<b>GDP</b> (ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)	19,216.4	19,888.9	20,664.6	21,511.9	22,479.9
<b>GDP (CMV, %yoy)</b>	1.0	2.6	2.8	2.8	3.0
<b>GDP Deflator</b>	0.9	0.9	1.1	1.3	1.5
<b>อัตราแลกเปลี่ยน</b> (บาทต่อดอลลาร์ สรอ.)	32.8	33.0	33.5	33.5	33.5
<b>ราคาน้ำมันดิบดูไบ</b> (ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล)	65.0	63.0	60.0	60.0	60.0

ที่มา: กระทรวงการคลัง และสำนักงานประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ประมาณการ ณ เดือน ตุลาคม 2568)

## 3.2 มุมมองความเสี่ยงและแนวทางรองรับ

### 3.2.1 ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ตามเป้าหมายในปีงบประมาณ 2569

ในปีงบประมาณ 2569 ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ตามเป้าหมายยังมีปัจจัยเสี่ยงต่อเนื่องจากผลกระทบจากปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคที่เปลี่ยนแปลงไปจากสมมติฐานที่ใช้ในการจัดทำประมาณการ ทั้งในส่วนของเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงและค่าเงินบาทที่แข็งค่าขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ รวมไปถึงราคาน้ำมันดิบที่ปรับตัวลดลง โดยจากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของประมาณการรายได้ปีงบประมาณ 2569 ต่อปัจจัยด้านเศรษฐกิจมหภาค พบว่า GDP ณ ราคาประจำปีที่ตลาดเคลื่อนไปทุกร้อยละ 1 ราคาน้ำมันดิบโลกที่เปลี่ยนแปลงไปทุก 1 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล และค่าเงินบาทที่เปลี่ยนแปลงไปทุก 1 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเทียบกับสมมติฐานในการจัดทำประมาณการ จะส่งผลกระทบต่อผลการจัดเก็บรายได้เปลี่ยนแปลงไปจากประมาณการรายได้ร้อยละ 0.85 0.073 และ 0.60 ตามลำดับ (ตารางที่ 3.2)

#### ตารางที่ 3.2 การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของประมาณการรายได้ต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจ

	สมมติฐานในการจัดทำ ประมาณการ (ณ พ.ย. 67)	ผลกระทบต่อ ประมาณการรายได้ (ร้อยละ)
<b>GDP (ปีงบประมาณ)</b> (ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)	19,991	0.85
<b>ราคาน้ำมันดิบโลก</b> (ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล)	75.0	0.073
<b>อัตราแลกเปลี่ยน</b> (บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ)	34.0	0.60

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ทั้งนี้ การปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซิน 1 บาทต่อลิตร ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2568 ที่ผ่านมา ถือเป็นปัจจัยบวกที่ไม่ได้รวมอยู่ในประมาณการรายได้ปีงบประมาณ 2569 ซึ่งช่วยลดผลกระทบของรายได้ประเภทอื่นที่ได้รับผลกระทบจากราคาน้ำมันดิบที่ลดลง (ได้แก่ ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม รายได้จากสัมปทานปิโตรเลียม และภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าน้ำมัน) ได้ส่วนหนึ่ง นอกจากนี้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลอาจมีปัจจัยเสี่ยงเพิ่มเติมจากสถานการณ์ราคาพลังงานที่มีความผันผวนสูง

จากผลกระทบของความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ในตะวันออกกลาง โดยกระทรวงการคลังจะดำเนินการติดตามผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในภาพรวม พร้อมทั้งเร่งรัดผลักดันการบังคับใช้แผนการปรับโครงสร้างภาษีเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างใกล้ชิด และหากมีความจำเป็นกระทรวงการคลังยังสามารถพิจารณาบริหารการจัดเก็บรายได้เพิ่มเติมผ่านการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีสภาพคล่องสูงนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดิน รวมไปถึงพิจารณาใช้วงเงินกู้เหลื่อมปี (จากปีงบประมาณ 2568) วงเงินกู้กรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ รวมถึงวงเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่อง ตามความเหมาะสมเพื่อบริหารจัดการกระแสเงินสดให้เพียงพอต่อการเบิกจ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

### ตารางที่ 3.3 ปัจจัยบวกต่อการบริหารกระแสเงินสดในปีงบประมาณ 2569

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ 2569	
รายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง	123,541
วงเงินกู้เหลื่อมปี	80,000
สัญญากู้ยืมที่ลงนามไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้เบิกในปีงบประมาณ	75,000
วงเงินกู้เพิ่มเติมกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้	17,080
<b>รวม</b>	<b>295,621</b>

#### 3.2.2 ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่อขนาดเศรษฐกิจ

สำหรับมุมมองระยะปานกลาง รัฐบาลยังมีความเสี่ยงจากความสามารถในการจัดเก็บรายได้ตามโครงสร้าง ณ ปัจจุบัน ที่ปรับตัวลดลงต่อเนื่อง เมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจ และอาจไม่เพียงพอต่อนโยบายด้านรายจ่ายที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง โดยจากประมาณการรายได้ภายใต้โครงสร้างรายได้ ณ ปัจจุบัน โดยไม่มีการดำเนินการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้เพิ่มเติม สัดส่วนรายได้ต่อ GDP ของรัฐบาลอาจปรับตัวลดลงต่ำกว่าร้อยละ 15 ในระยะปานกลาง ดังนั้น เพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในระยะปานกลาง กระทรวงการคลังได้มีการจัดทำแผนการปฏิรูปโครงสร้างภาษีและการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล โดยมีมาตรการที่สำคัญที่ทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มเติมจากโครงสร้าง ณ ปัจจุบันตามตารางที่ 3.4

### ตารางที่ 3.4 มาตรการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่สำคัญ

มาตรการ	ประมาณการรายได้ที่เพิ่มขึ้น
<b>ปีงบประมาณ 2569</b>	
(1) การยกเลิกการยกเว้นการจัดเก็บอากรขาเข้า จากสินค้าที่มีมูลค่าต่ำกว่า 1,500 บาท ตามข้อกำหนดมูลค่าขั้นต่ำ (De Minimis) ซึ่งเริ่มบังคับใช้แล้ว ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2569 เป็นต้นไป	<b>3,000 ล้านบาท</b>
(2) การปรับโครงสร้างภาษีรถยนต์ ตามปริมาณการปล่อยก๊าซ CO <sub>2</sub>	<b>3,000 ล้านบาท</b>
<b>ปีงบประมาณ 2570</b>	
(3) การจัดเก็บภาษีส่วนเพิ่ม ตามพระราชกำหนดภาษีส่วนเพิ่ม พ.ศ. 2567 ซึ่งเริ่มบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2568	<b>8,400 ล้านบาท</b>
(4) การจัดเก็บภาษีการค้าผ่านทางออกนอกราชอาณาจักร 1,000 บาทต่อคน (เฉพาะผู้เดินทางสัญชาติไทย)	<b>12,000 ล้านบาท</b>
(5) การปรับปรุงโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และทบทวนความเหมาะสมของค่าลดหย่อนบางประเภท	<b>50,000 ล้านบาท</b>
(6) การปรับปรุงโครงสร้างและปรับเพิ่มอัตราภาษีบาป (สุรา เบียร์ ยาสูบ)	<b>5,000 ล้านบาท</b>
(7) การทยอยปรับปรุงโครงสร้างสินค้าที่สร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม (รวมถึงการพิจารณาจัดเก็บภาษีคาร์บอน)	<b>6,000 - 34,000 ล้านบาท</b>
<b>ปีงบประมาณ 2571</b>	
(8) การยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ 1.5	<b>115,000 ล้านบาท</b>
(9) การปรับปรุงโครงสร้างภาษีสินค้ากลุ่มฟุ่มเฟือย	<b>3,000 ล้านบาท</b>
<b>ปีงบประมาณ 2573</b>	
(10) การยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มเติมอีกร้อยละ 1.5	<b>230,000 ล้านบาท</b>

ที่มา: MTFF 2570 - 2573

ทั้งนี้ ประมาณการรายได้ตาม MTFF 2570 - 2573 ได้รวมผลของการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปโครงสร้างภาษีและการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ดังกล่าวไว้ด้วยแล้ว ซึ่งทำให้สัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในระยะปานกลางอยู่ที่ประมาณร้อยละ 15.22 ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.96 ในปีงบประมาณ 2568 ที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังจำเป็นต้องพิจารณาเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้เพิ่มเติมเพื่อให้อยู่ในระดับที่ทัดเทียมกับสากล (ตารางที่ 3.5)

### ตารางที่ 3.5 สัดส่วนรายได้รวมภาครัฐ (General Government) ต่อ GDP ของกลุ่มประเทศเกิดใหม่ ปี 2568

ค่าเฉลี่ยทั้งหมด	26.2
ค่าเฉลี่ยเอเชีย	23.3
<i>ประเทศไทย</i>	<u>20.9</u>
ค่าเฉลี่ยยุโรป	34.6
ค่าเฉลี่ยลาตินอเมริกา	29.6
ค่าเฉลี่ย MENA	26.9
ค่าเฉลี่ย G20	25.9

ที่มา: IMF Fiscal Monitor 2025 October

หมายเหตุ: รายได้รวมภาครัฐ (General Government) นับรวมทั้งรายได้จากภาคงบประมาณ ภาคกองทุนนอกงบประมาณ ภาคกองทุนประกันสังคม และภาครัฐบาลท้องถิ่น

### 3.2.3 ขอบเขตของวงเงินงบประมาณรายจ่าย

ในระยะปานกลาง รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการรักษาวินัยการคลัง โดยกำหนดให้วงเงินงบประมาณรายจ่ายขยายตัวในระดับต่ำ เฉลี่ยประมาณร้อยละ 1 ต่อปี ส่งผลให้สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายต่อ GDP ปรับตัวลดลงจากร้อยละ 19.98 ในปีงบประมาณ 2568 เหลือร้อยละ 19.67 และ 19.05 ในปีงบประมาณ 2569 และ 2570 ก่อนจะลดลงต่ำกว่าร้อยละ 18 ในปีงบประมาณ 2571 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นระดับที่ใกล้เคียงกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 ผลจากแผนการเพิ่มประสิทธิภาพรายได้รัฐบาล และการรัดเข็มขัดด้านรายจ่ายดังกล่าวทำให้ระดับการขาดดุลการคลังของรัฐบาลที่อยู่สูงกว่าร้อยละ 4 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2567 เป็นต้นมา ลดลงต่ำกว่าร้อยละ 4 ในปีงบประมาณ 2570 ก่อนจะลดลงต่ำกว่าร้อยละ 3 ในปีงบประมาณ 2572 เป็นต้นไป และส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังอยู่ภายใต้กรอบเพดานร้อยละ 70 ตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดระยะปานกลาง โดยจะเริ่มแสดงแนวโน้มลดลงในปีงบประมาณ 2572 เป็นต้นไป

อย่างไรก็ดี เพื่อไม่ให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะปานกลางได้รับผลกระทบจากการรัดเข็มขัดด้านรายจ่าย รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการ (1) เพิ่มประสิทธิภาพของการเบิกจ่ายงบประมาณโดยเฉพาะในส่วนของการจ่ายลงทุน (2) ติดตามและเร่งรัดการเบิกจ่ายงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้เห็นไปตามแผน (3) ส่งเสริมโครงการลงทุนภาครัฐที่ดำเนินการในรูปแบบของ PPP รวมไปถึงกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานให้มากยิ่งขึ้น รวมถึง (4) ปฏิรูปกระบวนการทำงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ/อนุญาตโครงการลงทุนของภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

### 3.2.4 แนวโน้มสัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน

รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนในปีงบประมาณ 2569 และระยะปานกลางคาดว่า จะขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.4 ในกรณีฐาน แสดงทิศทางชะลอตัวลงเมื่อเทียบกับช่วง 4 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2565 - 2568) โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากปัจจัยบวกเชิงนโยบายและเชิงโครงสร้าง อาทิ (1) **ระดับการก่อหนี้ใหม่สุทธิ** (หลังหักรายจ่ายชำระเงินต้น) ปรับตัวดีขึ้น ตามระดับการขาดดุลตาม MTF 2570 - 2573 ที่แสดงแนวโน้มลดลง ประกอบกับนโยบายการจัดสรรรายจ่ายชำระเงินต้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 4 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งผลให้ภาระดอกเบี้ยในระยะปานกลางยังอยู่ในระดับบริหารจัดการได้ และอยู่ในเกณฑ์ยอมรับได้ตามหลักสากล (2) **นโยบายในการควบคุมการอนุมัติโครงการตามมาตรา 28** ให้มีเท่าที่จำเป็น ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2568 ซึ่งหากรัฐบาลในอนาคตดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวอย่างเคร่งครัด จะช่วยลดแรงกดดันในการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 ให้กับหน่วยงานของรัฐได้ระดับหนึ่ง (3) **นโยบายในการควบคุมขนาดบุคลากรภาครัฐ** ไม่ให้เพิ่มขึ้น ส่งผลให้รายจ่ายค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ ขยายตัวในระดับต่ำมากต่อเนื่องในระยะปานกลาง และ (4) **การชะลอตัวลงของจำนวนผู้สูงอายุ** (ผู้มีอายุมากกว่า 60 ปี) ประกอบกับสัดส่วนข้าราชการเกษียณอายุใหม่ที่เป็นสมาชิกของ กบข. ที่เพิ่มขึ้น และรายจ่ายเงินสำรองเข้า กบข. ที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญในระยะปานกลาง ส่งผลให้รายจ่ายสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ (เงินเบี้ยยังชีพ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญข้าราชการ และเงินสำรองเข้า กบข.) ชะลอตัวลงอย่างมีนัยสำคัญ (ตารางที่ 3.6)

### ตารางที่ 3.6 ค่าเฉลี่ยการขยายตัวของรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน

หน่วย: ร้อยละ

	ปีงบประมาณ 2561 - 2564	ปีงบประมาณ 2565 - 2568	ปีงบประมาณ 2569 - 2573
รายจ่ายชำระหนี้และการผูกพัน	4.9	7.5	2.3
รายจ่ายค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ	1.0	1.3	1.0
รายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ	8.5	4.4	4.0
รายจ่ายสวัสดิการประชาชน	7.0	3.3	3.2
<b>รวมรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน</b>	<b>4.4</b>	<b>3.5</b>	<b>2.4</b>
<b>วงเงินงบประมาณรายจ่าย</b>	<b>3.0</b>	<b>3.6</b>	<b>0.8</b>
<b>รายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนต่อวงงบประมาณรายจ่ายสุทธิ</b>	<b>64.4</b>	<b>69.0</b>	<b>69.3</b>
<b>การขยายตัวของจำนวนผู้สูงอายุ (&gt;60 ปี) *</b>	<b>4.5</b>	<b>3.7</b>	<b>3.0</b>

ที่มา: IMF Fiscal Monitor 2025 October

หมายเหตุ: \*ข้อมูลการขยายตัวของจำนวนผู้สูงอายุ อ้างอิงจากข้อมูลของธนาคารโลก (World Bank)

อย่างไรก็ดี ยังมีประเด็นความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องระมัดระวังในระยะปานกลาง และ/หรือ ต่อเนื่องไปในระยะยาว ดังนี้

(1) สัดส่วนรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายสุทธิ ยังคงอยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง อยู่ที่ประมาณร้อยละ 69.3 ใกล้เคียงกับช่วง 4 ปีงบประมาณที่ผ่านมา ส่งผลให้รัฐบาลอาจมีความตึงตัวในการจัดสรรงบประมาณ และอาจต้องมีการส่งจ่ายเงินจากเงินคลังสำหรับรายจ่ายที่ตั้งงบประมาณไว้ไม่เพียงพอ ซึ่งกดดันให้วงเงินงบประมาณสุทธิลดลงต่อเนื่องไปในอนาคต ดังนั้น รัฐบาลจึงควรให้ความสำคัญในการจัดสรรงบกลาง เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สำหรับรายจ่ายที่ตั้งงบประมาณไว้ไม่เพียงพออย่างเคร่งครัด รวมถึงพิจารณาจัดลำดับความสำคัญโครงการ ลดความซ้ำซ้อน รวมถึงปรับลดวงเงินรายจ่ายที่ไม่จำเป็นหรือไม่คุ้มค่า ตามความเหมาะสมด้วย

(2) สวัสดิการข้าราชการบำนาญ ปรับตัวสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงที่ผ่านมา สะท้อนถึงความจำเป็นในการเชื่อมโยงฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาใช้เพื่อช่วยลดค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาล รวมถึงช่วยตรวจสอบและป้องกันธุรกรรมที่มีความผิดปกติอย่างจริงจังต่อไป

(3) รัฐบาลยังมีเงินค้างจ่ายเงินสมทบให้กับกองทุนประกันสังคม และยอดคงค้างของภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 ที่ต้องชดเชยให้กับหน่วยงานของรัฐ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 อยู่ที่ 48,903 และ 1,133,751 ล้านบาท โดยรัฐบาลควรพิจารณาเร่งรัดจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนยอดคงค้างดังกล่าวในโอกาสแรกต่อไป

(4) รัฐบาลยังมีความเสี่ยงในระยะยาวจากแรงกดดันจากสังคัม (Implicit liability) และภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent liabilities) จากความไม่เพียงพอและ/หรือไม่ยั่งยืนของระบบสวัสดิการในปัจจุบัน โดย (1) แรงงาน 11 ล้านคน ยังไม่มีระบบการออมเพื่อการเกษียณรองรับ โดยโครงการสลากสะสมทรัพย์เพื่อการเกษียณของรัฐจะเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนการออมหลังเกษียณให้กับแรงงานกลุ่มดังกล่าว โดยกระทรวงการคลังได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เพื่อรองรับการดำเนินโครงการดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการเสนอกฎหมายลำดับรอง และเตรียมการในส่วนที่เกี่ยวข้องก่อนเริ่มดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป (2) กองทุนประกันสังคัม

ยังมีปัญหาความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว ที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปเชิงโครงสร้างต่อไป และ (3) ความเหลื่อมล้ำของรายจ่ายสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลระหว่าง 3 กลไกของรัฐ (สวัสดิการค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ) ซึ่งเป็นโจทย์ในระยะยาวที่ต้องดำเนินการควบคู่กับการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเพื่อให้มีแหล่งเงินงบประมาณเพิ่มเติมในการยกระดับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลทั้งระบบต่อไป

### 3.2.5 ดัชนีเตือนภัยทางการคลังและความยั่งยืนด้านหนี้ (Debt Sustainability)

ดัชนีเตือนภัยทางการคลัง<sup>38</sup> ณ สิ้นไตรมาส 4 ปี 2568 มีค่าอยู่ที่ 2.23 (จากระดับขีดเตือนภัยที่ค่า 5) (แผนภาพที่ 3.1) ส่งสัญญาณให้รัฐบาลระมัดระวังการดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณสูงต่อเนื่องเป็นไตรมาสที่ 18 โดยมีตัวบ่งชี้ที่แสดงค่าผิดปกติ ได้แก่ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ รายได้รัฐบาล ดุลการคลัง และหนี้รัฐบาล สะท้อนถึงความเปราะบางของภาคการคลังและภาคเศรษฐกิจจริง ทั้งนี้ตลาดการเงินภายในประเทศยังคงอยู่ในระดับมีเสถียรภาพ ทำให้รัฐบาลยังคงมีสภาพคล่องในการกู้ยืมเงินภายใต้ต้นทุนที่ยอมรับได้หากมีความจำเป็น

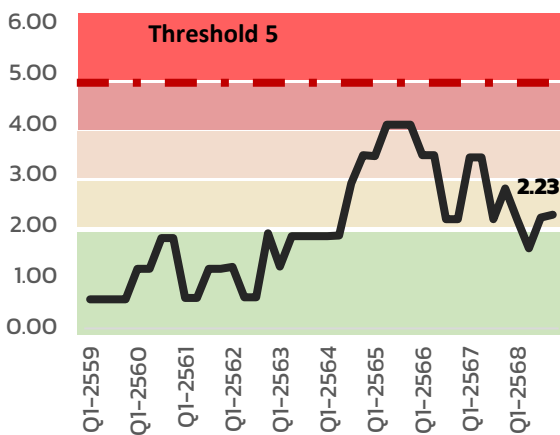
อย่างไรก็ดี หากพิจารณาความยั่งยืนด้านหนี้ในยุคหลัง COVID-19 (ปีงบประมาณ 2567 - 2569) พบว่า (1) ปัจจัยบวกเชิงโครงสร้างจากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลงอย่างมีนัยสำคัญทำให้รัฐบาลมีพื้นที่ทางการคลังในการกอบกู้หนี้สุทธิตั้ง (หลังหักรายจ่ายชำระเงินต้น) โดยไม่ทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้น อยู่ที่เพียงร้อยละ 1.5 ต่อ GDP (จากเดิมร้อยละ 2.2 ต่อ GDP ในยุคก่อน COVID-19 (ปีงบประมาณ 2559 - 2562)) ในขณะที่ (2) ปัจจัยลบเชิงโครงสร้างจากภาระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.5 ต่อ GDP เช่นกัน ส่งผลให้ประเทศไทยไม่เหลือกันชน (Buffer) เชิงโครงสร้างที่เอื้อต่อการควบคุมระดับหนี้สาธารณะ (ในรูปสัดส่วนต่อ GDP) อีกต่อไป

สำหรับแนวโน้มระยะปานกลาง แม้ว่าจะมีปัจจัยบวกเชิงนโยบายจากระดับการขาดดุลการคลัง MTFE (2570 - 2574) ที่ปรับตัวลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ภายใต้สภาพคล่องในการกู้ยืมเงินภายในประเทศที่ยังมีเสถียรภาพอยู่ แต่จากระดับหนี้สาธารณะคงค้างที่อยู่ในระดับสูง ส่งผลให้ปัจจัยลบเชิงโครงสร้างจากภาระดอกเบี้ยต่อ GDP ยังคงอยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง ซึ่งหากประเทศไทยไม่สามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้ขยายตัวได้สูงขึ้นกว่าในยุคหลัง COVID-19 (ปีงบประมาณ 2567 - 2569) ประเทศไทยอาจเข้าสู่จุดที่เริ่มสูญเสียความยั่งยืนด้านหนี้ได้ (สถานการณ์ที่แม้ว่ารัฐบาลจะดำเนินนโยบายแบบสมดุลเบื้องต้น แต่ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP จะยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง จากศักยภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่อยู่ในระดับต่ำท่ามกลางภาระหนี้ในระดับสูง)

<sup>38</sup> 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) รัฐบาลมีหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้น (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) เงินคลัง (7) สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นต่อทุนสำรองระหว่างประเทศ (8) ภาระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออก (9) ดุลบัญชีเดินสะพัด (10) ดุลการชำระเงิน (11) ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์สหรัฐ/บาร์เรล) (12) อัตราแลกเปลี่ยน (บาท/ดอลลาร์สหรัฐ) (13) สัดส่วนเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ (14) อัตราเงินเฟ้อ (15) เงินให้สินเชื่อคงค้างของธนาคารพาณิชย์ และ (16) การเปลี่ยนแปลงของสินเชื่อบริษัท

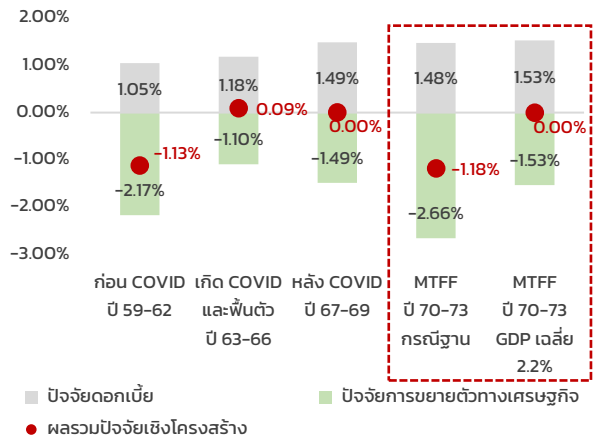
ดังนั้น นอกเหนือจากการดำเนินการปรับสมดุลทางการคลังให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ อย่างเคร่งครัดแล้ว การเร่งรัดปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจและระบบภาครัฐ เพื่อส่งเสริมขีดความสามารถ การแข่งขัน รวมถึงลดความเหลื่อมล้ำเพื่อให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างทั่วถึง จึงถือเป็นหนึ่งใน กุญแจสำคัญในการรักษาความยั่งยืนด้านหนี้ของประเทศไทยในระยะปานกลางอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (ประมาณการเศรษฐกิจตาม MTFF 2570 - 2573 อยู่ภายใต้สมมติฐานว่า เศรษฐกิจไทยจะค่อย ๆ กลับมา ขยายตัวเต็มศักยภาพในระยะปานกลาง ซึ่งจะส่งผลให้ปัจจัยบวกเชิงโครงสร้างจากอัตราการขยายตัว ทางเศรษฐกิจอยู่สูงกว่าปัจจัยลบเชิงโครงสร้างจากภาระดอกเบี้ย ทำให้เอื้อต่อการควบคุมระดับหนี้สาธารณะ)

**แผนภาพที่ 3.1**  
**ดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลัง**



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

**แผนภาพที่ 3.2**  
**ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP**



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: ประมาณการ Worse case อยู่ภายใต้สมมติฐาน การขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะปานกลาง อยู่ใน ระดับเดียวกับปี 2568 และ 2569



