

แผนการคลังระยะปานกลาง
(ปีงบประมาณ 2567 – 2570)
ฉบับทบทวน

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ
กันยายน 2566

บทนำ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (คณะกรรมการฯ) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ โดยมีกรรมการจากสี่หน่วยงานหลัก ที่ดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจการเงินการคลัง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นเลขานุการ มีหน้าที่จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะ โดย พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ได้กำหนดให้แผนการคลังระยะปานกลางต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งคณะกรรมการฯ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี ทั้งนี้ แผนการคลังระยะปานกลางอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) เป้าหมายและนโยบายการคลัง (2) สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ (3) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลังนั้น (4) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล และ (5) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล ซึ่งแผนการคลังระยะปานกลางดังกล่าวจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อนำไปใช้ในการจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย

ทั้งนี้ แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2567 - 2570) ฉบับทบทวน ได้นำประเด็นความเสี่ยงทางการคลังที่ปรากฏอยู่ในรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2564 มาประกอบในการพิจารณาจัดทำแล้วโดยเป็นการดำเนินการตามมาตรา 78 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ

บทสรุปผู้บริหาร

ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด-19 ที่ได้เริ่มคลี่คลายลงในปัจจุบัน จากการผ่อนคลายมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดและนโยบายการเปิดประเทศของรัฐบาล ซึ่งทำให้ภาคเศรษฐกิจสามารถกลับมาดำเนินการและเริ่มฟื้นตัวได้ตามปกติ ประกอบกับความจำเป็นในการเตรียมความพร้อมรับมือกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลกภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2566 - 2570 (แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 13) ที่จะส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ ในระยะที่ผ่านมาภาคการคลังได้เริ่มเสริมสร้างความเข้มแข็งเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังในอนาคต ภายใต้แนวทางการดำเนินนโยบายการคลังในระยะปานกลาง โดยได้ยึดหลัก “Sound Strong Sustained” ที่มุ่งเน้นการดำเนินนโยบายการคลังที่สมเหตุสมผล สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังในทุกด้าน ทั้งในส่วนของการฟื้นฟูการจืดเก็บรายได้ การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และการบริหารจัดการหนี้สาธารณะ เพื่อบริหารจัดการพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม สามารถรองรับการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล และคำนึงถึงการรักษาระดับเครื่องชี้ทางการคลังให้อยู่ภายใต้กรอบวินัยการคลัง (Fiscal Discipline) เพื่อมุ่งสู่ภาคการคลังที่ยั่งยืนและมีศักยภาพในการรองรับความเสี่ยงที่ประเทศอาจต้องเผชิญอีกในอนาคต

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2567 มีความล่าช้า ประกอบกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน โดยเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มชะลอตัวและไม่สามารถขยายตัวได้ตามที่คาดการณ์ รวมทั้งปัญหาด้านภูมิรัฐศาสตร์ ดังนั้น เพื่อให้ทิศทางในการดำเนินนโยบายการคลังมีความสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจในระยะต่อไป ตลอดจนสอดคล้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2567 จึงได้มีการทบทวนประมาณการสถานะด้านการคลัง ทั้งในส่วนของการประมาณการการจืดเก็บรายได้ของรัฐบาล กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายและการขาดดุลการคลัง ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2567 - 2570) เพื่อเตรียมความพร้อมภาคการคลังให้สามารถรับมือกับสถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอน และเพื่อให้สามารถวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐได้อย่างสมเหตุสมผล

ทั้งนี้ ในระยะปานกลางการดำเนินนโยบายการคลังจึงยังมีความจำเป็นต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลต่อเนื่อง ประกอบกับเสริมสร้างความเข้มแข็งและการมีภูมิคุ้มกันของภาคการคลัง โดยยังคงยึดหลัก “Sound Strong Sustained” ที่มุ่งเน้นการดำเนินนโยบายการคลังที่สมเหตุสมผล สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังในทุกด้าน ดังนั้น เป้าหมายของแผนการคลังระยะปานกลางฉบับนี้จะมุ่งเน้นการควบคุมขนาดการขาดดุลให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยจะปรับลดขนาดการขาดดุลลงอย่างต่อเนื่องในระยะปานกลาง และสอดคล้องกับสถานการณ์ภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลังที่เหมาะสม

ประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2566	2567	2568	2569	2570
รายได้รัฐบาลสุทธิ	2,490,000	2,787,000	2,899,000	2,985,000	3,074,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	3.8	11.9	4.0	3.0	3.0
งบประมาณรายจ่าย	3,185,000	3,480,000	3,591,000	3,706,000	3,825,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	2.7	9.3	3.2	3.2	3.2
ดุลการคลัง	(695,000)	(693,000)	(692,000)	(721,000)	(751,000)
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	(3.83)	(3.63)	(3.43)	(3.40)	(3.36)
หนี้สาธารณะคงค้าง	11,254,544	12,089,379	12,897,716	13,652,385	14,363,204
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	62.97	64.00	64.65	64.93	64.81
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	18,169,267	19,077,730	20,146,083	21,233,972	22,380,606

หมายเหตุ: อัตราการเพิ่มของรายได้รัฐบาลสุทธิและงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2566 เทียบประมาณการปีงบประมาณ 2565 ตามเอกสารงบประมาณโดยสังเขป
ที่มา: กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ทั้งนี้ ในระยะยาวหากภาวะเศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้อย่างเต็มศักยภาพ ภาครัฐสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังทั้งทางด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะได้ เป้าหมายการคลังในระยะยาวจะกำหนดให้รัฐบาลมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในระยะเวลาที่เหมาะสม

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	(1)
บทสรุปผู้บริหาร	(2)
สารบัญ	(3)
สารบัญตาราง	(4)
ส่วนที่ 1 สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ	
1.1 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2566	1
1.2 ประมาณการเศรษฐกิจไทยในปี 2567 - 2571	1
ส่วนที่ 2 สถานะและประมาณการการคลัง	
2.1 รายได้รัฐบาลสุทธิ	3
2.2 งบประมาณรายจ่าย	7
2.3 ฐานะการคลังของรัฐบาล	8
2.4 หนี้สาธารณะ	11
2.5 เงินนอกงบประมาณ	14
2.6 การระดมทุนในรูปแบบอื่นสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ	16
2.7 ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญ	20
ส่วนที่ 3 เป้าหมายและนโยบายการคลัง	
3.1 เป้าหมายการคลัง	22
3.2 นโยบายและมาตรการระยะปานกลาง	24

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	สถานะและประมาณการเศรษฐกิจปีปฏิทิน 2565 - 2571	2
ตารางที่ 2	ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565	3
ตารางที่ 3	ประมาณการและคาดการณ์รายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2566	4
ตารางที่ 4	ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2567	5
ตารางที่ 5	ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2568 - 2571	6
ตารางที่ 6	โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 - 2566	7
ตารางที่ 7	ประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 - 2571	8
ตารางที่ 8	ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2565	9
ตารางที่ 9	คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2566	10
ตารางที่ 10	ประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2567 - 2571	10
ตารางที่ 11	หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565	11
ตารางที่ 12	แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลางปีงบประมาณ 2566 - 2570	11
ตารางที่ 13	หนี้สาธารณะคงค้าง สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และงบชำระหนี้ ต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี	12
ตารางที่ 14	ฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนปีงบประมาณ 2565	15
ตารางที่ 15	เงินฝากกระทรวงการคลังปีงบประมาณ 2565	16
ตารางที่ 16	เงินนอกงบประมาณปีงบประมาณ 2565	16
ตารางที่ 17	แผนการใช้เงินของ TFFIF ในช่วงปีงบประมาณ 2563 - 2571	19
ตารางที่ 18	ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจปี 2566 - 2570	19
ตารางที่ 19	ตารางสรุปภาระผูกพันของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565	21
ตารางที่ 20	ประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง	23

ส่วนที่ 1

สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ

แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2567 - 2570) ฉบับทบทวน ได้ประเมินสถานะและประมาณการเศรษฐกิจ ดังนี้

1.1 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2566

เศรษฐกิจไทยในปี 2566 คาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 2.5 - 3.0 (ค่ากลางร้อยละ 2.8) เทียบกับการขยายตัวร้อยละ 2.6 ในปี 2565 โดยมีปัจจัยสนับสนุนสำคัญจากการขยายตัวในเกณฑ์ดีของการอุปโภคบริโภคภาคเอกชน การฟื้นตัวของภาคการท่องเที่ยว รวมทั้งแนวโน้มการขยายตัวต่อเนื่องของการลงทุน อย่างไรก็ตาม การขยายตัวทางเศรษฐกิจยังมีแนวโน้มที่จะเผชิญกับข้อจำกัดและปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญได้แก่ การชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกและความผันผวนในตลาดการเงินโลกที่ยังเป็นข้อจำกัดต่อการขยายตัวของภาคการส่งออกสินค้าและภาคการผลิตของไทย เจ็อนไขทางการเงินของภาครัฐเร็วร้อน และภาคธุรกิจที่ยังเป็นข้อจำกัดต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเสี่ยงจากความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศที่อาจส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตและรายได้เกษตรกร และความล่าช้าของกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2567 สำหรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในปี 2566 คาดว่าอัตราเงินเฟ้อจะอยู่ในช่วงร้อยละ 1.7 - 2.2 และดุลบัญชีเดินสะพัดจะกลับมาเกินดุลที่ร้อยละ 1.2 ของ GDP

1.2 ประมาณการเศรษฐกิจไทยในปี 2567 - 2571

เศรษฐกิจไทยในปี 2567 คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ 2.7 - 3.7 (ค่ากลางร้อยละ 3.2) โดยมีแรงสนับสนุนจากการขยายตัวในเกณฑ์ดีของอุปสงค์ภายในประเทศ การฟื้นตัวต่อเนื่องของภาคการท่องเที่ยว และการกลับมาขยายตัวอย่างช้า ๆ ของการส่งออกสินค้าตามแนวโน้มการปรับตัวดีขึ้นของปริมาณการค้าโลก อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจไทยยังมีความเสี่ยงจากการชะลอตัวรุนแรงของเศรษฐกิจประเทศคู่ค้าและเศรษฐกิจโลกในภาพรวมที่อาจส่งผลให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวต่ำกว่าการคาดการณ์ ความผันผวนของสภาพภูมิอากาศและความเชื่อมั่นของนักลงทุนและสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือที่อาจส่งผลกระทบต่อภาคการเงินการคลังและภาคเศรษฐกิจจริง สำหรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในปี 2567 คาดว่าอัตราเงินเฟ้อจะอยู่ในช่วงร้อยละ 1.3 - 2.3 และดุลบัญชีเดินสะพัดมีแนวโน้มที่จะยังคงเกินดุลมากขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 1.7 ต่อ GDP ตามการฟื้นตัวของการส่งออกสินค้าและรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ

เศรษฐกิจไทยในระยะปานกลางในช่วงปี 2568 - 2571 มีแนวโน้มการขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง โดยคาดว่าในปี 2568 จะขยายตัวร้อยละ 3.1 - 4.1 (ค่ากลางร้อยละ 3.6) ตามแนวโน้มการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก ขณะที่ในปี 2569 และ 2570 คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะขยายตัวร้อยละ 2.9 - 3.9 (ค่ากลางร้อยละ 3.4) และในปี 2571 คาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 2.8 - 3.8 (ค่ากลางร้อยละ 3.3) สำหรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจคาดว่าอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยในปี 2568 - 2571 จะอยู่ในช่วงร้อยละ 1.5 - 2.5 ตามแนวโน้มการขยายตัวในเกณฑ์ดีของอุปสงค์ภายในประเทศ ส่วนดุลบัญชีเดินสะพัดคาดว่าจะยังคงเกินดุลต่อเนื่อง

ตารางที่ 1 สถานะและประมาณการเศรษฐกิจปีปฏิทิน 2565 - 2571

ปีปฏิทิน	2565	2566f	2567f	2568f	2569f	2570f	2571f
GDP (ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)	17,370.2	18,169.3	19,077.7	20,146.1	21,234.0	22,380.6	23,566.8
รายได้ต่อหัว (ดอลลาร์ สรอ. ต่อคนต่อปี)	7,090.9	7,629.7	8,376.3	8,809.4	9,127.2	9,604.8	10,104.3
อัตราการขยายตัวของ GDP (CVM, %)	2.6	2.8	3.2	3.6	3.4	3.4	3.3
ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	-14.7	6.6	9.8	15.4	19.7	22.1	24.8
ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP (%)	-3.0	1.2	1.7	2.5	3.1	3.3	3.5
เงินเฟ้อ (%)							
ดัชนีราคาผู้บริโภค	6.1	2.0	1.8	2.0	2.0	2.0	2.0
GDP Deflator	4.7	1.8	1.8	2.0	2.0	2.0	2.0
อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อดอลลาร์ สรอ.)	35.07	34	32.5	32.5	33.0	33.0	33.0
ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล)	98.5	82.0	80.0	78.0	78.0	78.0	78.0

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ 8 กันยายน 2566

ส่วนที่ 2

สถานะและประมาณการการคลัง

สถานะและประมาณการการคลังประกอบด้วย รายได้รัฐบาลสุทธิ งบประมาณรายจ่าย ฐานะการคลังของรัฐบาล หนี้สาธารณะ เงินนอกงบประมาณ การระดมทุนในรูปแบบอื่นสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ และภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญ ดังนี้

2.1 รายได้รัฐบาลสุทธิ

2.1.1 ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565

ปีงบประมาณ 2565 (ตุลาคม 2564 - กันยายน 2565) รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิ จำนวน 2,531,656 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ 131,656 ล้านบาท หรือร้อยละ 5.5 และสูงกว่าปีก่อนร้อยละ 6.6 โดยการจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพากรสูงกว่าประมาณการ 290,331 ล้านบาท หรือร้อยละ 15.5 ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ การบริโภค และมูลค่าการนำเข้า ตลอดจนการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบดูไบและการอ่อนค่าของค่าเงินบาท ซึ่งส่งผลให้การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่มสูงกว่าประมาณการ ขณะที่การจัดเก็บรายได้ของกรมศุลกากรสูงกว่าประมาณการ 10,452 ล้านบาท หรือร้อยละ 10.5 จากการจัดเก็บอากรขาเข้าที่สูงกว่าประมาณการเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพสามิตต่ำกว่าประมาณการ 93,535 ล้านบาท หรือร้อยละ 15.7 เนื่องจากมีการลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลตั้งแต่วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2565 จนถึงสิ้นปีงบประมาณ เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นการชั่วคราวจากราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกที่ปรับตัวสูงขึ้น

ตารางที่ 2 ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565^{1/}

ที่มาของรายได้	2565	เทียบ 2564			เทียบ ปมก. 2565		
		จัดเก็บ 2564	จำนวน	ร้อยละ	ปมก. 2565	จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	2,166,431	1,875,759	290,672	15.5	1,876,100	290,331	15.5
2. กรมสรรพสามิต	503,465	531,606	(28,141)	(5.3)	597,000	(93,535)	(15.7)
3. กรมศุลกากร	110,452	102,395	8,057	7.9	100,000	10,452	10.5
4. รวมรายได้ 3 กรม	2,780,349	2,509,760	270,589	10.8	2,573,100	207,249	8.1
5. รัฐวิสาหกิจ	143,658	160,070	(16,412)	(10.3)	142,800	858	0.6
6. หน่วยงานอื่น	147,266	159,398	(12,132)	(7.6)	169,800	(22,534)	(13.3)
6.1 ส่วนราชการอื่น	139,213	152,162	(12,949)	(8.5)	161,000	(21,787)	(13.5)
6.2 กรมธนารักษ์	8,053	7,236	817	11.3	8,800	(747)	(8.5)
7. รวมรายได้จัดเก็บ	3,071,273	2,829,228	242,045	8.6	2,885,700	185,573	6.4
8. หัก ^{2/}	406,949	338,444	68,505	20.2	374,700	32,249	8.6
9. รวมรายได้สุทธิ	2,664,324	2,490,784	173,540	7.0	2,511,000	153,324	6.1
10. จัดสรร VAT ให้ อบท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	132,668	115,160	17,508	15.2	111,000	21,668	19.5
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,531,656	2,375,624	156,032	6.6	2,400,000	131,656	5.5

หมายเหตุ: ^{1/} ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565 ณ วันที่ 14 ธันวาคม 2565

^{2/} รายการหัก ได้แก่ การคืนภาษีของกรมสรรพากร การถอนคืนอากรของกรมศุลกากร การจัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มให้ อบจ. และการกันเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.1.2 ประเมินการและคาดการณ์รายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2566

ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2566 ตามเอกสารงบประมาณ เท่ากับ 2,490,000 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม จากผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิที่เกิดขึ้นจริงในช่วง 11 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2566 (ตุลาคม 2565 - สิงหาคม 2566) ที่รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิ 2,368,862 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ 153,293 ล้านบาท หรือร้อยละ 6.9 และสูงกว่าช่วงเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 4.9 โดยรายได้รัฐบาลสุทธิขยายตัวตามเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบ และการอ่อนค่าของเงินบาท ประกอบกับมีรายได้พิเศษที่ไม่อยู่ในประมาณการรวม 69,976 ล้านบาท ทำให้คาดว่ารายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2566 (คาดการณ์ ณ เดือนกันยายน 2566) จะเท่ากับ 2,647,000 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ 157,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 6.3 และสูงกว่าการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565 จำนวน 115,344 ล้านบาท หรือร้อยละ 4.6 แม้ว่าการจัดเก็บรายได้รัฐบาลจะได้รับผลกระทบจากการลดภาษีน้ำมันดีเซลรวม 10 เดือน (1 ตุลาคม 2565 - 20 กรกฎาคม 2566) เนื่องจากการดำเนินการมาตรการปรับลดอัตราภาษีน้ำมันดีเซลเพื่อบรรเทาผลกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชนจากราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกที่ทรงตัวอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้ หากไม่รวมรายได้พิเศษ คาดการณ์รายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2566 จะสูงกว่าประมาณการ 87,024 ล้านบาท หรือร้อยละ 3.5 และสูงกว่าปีก่อนร้อยละ 1.8

ตารางที่ 3 ประเมินการและคาดการณ์รายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2566

หน่วย: ล้านบาท

ที่มาของรายได้	คาด 2566 ณ ก.ย. 66	เทียบ ปมก. 2566			เทียบจัดเก็บ 2565		
		ปมก. 2566	จำนวน	ร้อยละ	จัดเก็บ 2565 ^{1/}	จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	2,204,600	2,029,100	175,500	8.6	2,166,431	38,169	1.8
2. กรมสรรพสามิต	481,000	567,000	(86,000)	(15.2)	503,465	(22,465)	(4.5)
3. กรมศุลกากร	125,400	105,500	19,500	18.5	110,452	14,548	13.2
4. รวมรายได้ 3 กรม	2,811,000	2,701,600	109,000	4.0	2,780,349	30,251	1.1
5. รัฐวิสาหกิจ	150,250	149,600	380	0.3	143,658	6,322	4.4
6. หน่วยงานอื่น	229,550	151,600	78,920	52.1	147,266	83,254	56.5
6.1 ส่วนราชการอื่น	220,550	143,400	78,120	54.5	139,213	82,307	59.1
6.2 กรมธนารักษ์	9,000	8,200	800	9.8	8,053	947	11.8
7. รวมรายได้จัดเก็บ	3,190,800	3,002,800	188,300	6.3	3,071,273	119,827	3.9
8. หัก ^{2/}	416,600	388,700	28,200	7.3	406,949	9,951	2.4
9. รวมรายได้สุทธิ	2,774,200	2,614,100	160,100	6.1	2,664,324	109,876	4.1
10. จัดสรร VAT ให้ อปท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	127,200	124,100	3,100	2.5	132,668	(5,468)	(4.1)
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,647,000	2,490,000	157,000	6.3	2,531,656	115,344	4.6

หมายเหตุ: ^{1/} ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565 ณ วันที่ 14 ธันวาคม 2565

^{2/} รายการหัก ได้แก่ การคืนภาษีของกรมสรรพากร การถอนคืนอากรของกรมศุลกากร การจัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มให้ อบจ. และการกันเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.1.3 ประเมินการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2567 - 2571

ภายใต้ข้อสมมติฐานเศรษฐกิจในส่วนที่ 1 แนวโน้มการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในช่วงที่ผ่านมา และปัจจัยนโยบายภาษีที่คาดว่าจะมีการดำเนินการในปีงบประมาณ 2567 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2567 เท่ากับ 2,787,000 ล้านบาท สูงกว่าคาดการณ์รายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2566

ณ เดือนกันยายน 2566 (2,647,000 ล้านบาท) 140,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 5.3 โดยประมาณการรายได้ของกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจ ขยายตัวตามสมมติฐานเศรษฐกิจและฐานการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ 2566 ที่ปรับตัวดีขึ้น ขณะที่ประมาณการรายได้ของกรมธนารักษ์สูงกว่าปีก่อนค่อนข้างมากเนื่องจากคาดว่าจะมีรายได้พิเศษในปีงบประมาณ 2567

อย่างไรก็ดี ประมาณการรายได้ของกรมศุลกากรต่ำกว่าปีก่อนเนื่องจากสมมติฐานค่าเงินบาทมีแนวโน้มแข็งค่าขึ้น ทำให้มูลค่าการนำเข้าในรูปเงินบาทหดตัว ประกอบกับในปีงบประมาณ 2566 มีรายได้พิเศษจากการชำระอากรขาเข้าย้อนหลังตามคำพิพากษาคดี และการจัดเก็บรายได้ของส่วนราชการอื่นต่ำกว่าปีก่อนเนื่องจากในปีงบประมาณ 2566 มีรายได้พิเศษ เป็นสำคัญ

ตารางที่ 4 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2567

หน่วย: ล้านบาท

ที่มาของรายได้	ปมก. 2567 ^{1/}	เทียบคาด 2566		
		คาด 2566 ^{2/}	จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	2,276,700	2,204,600	72,100	3.3
2. กรมสรรพสามิต	598,000	481,000	117,000	24.3
3. กรมศุลกากร	114,200	125,400	(11,200)	(8.9)
4. รวมรายได้ 3 กรม	2,988,900	2,811,000	177,900	6.3
5. รัฐวิสาหกิจ	175,000	150,250	24,750	16.5
6. หน่วยงานอื่น	173,500	229,550	(56,050)	(24.4)
6.1 ส่วนราชการอื่น	162,000	220,550	(58,550)	(26.5)
6.2 กรมธนารักษ์	11,500	9,000	2,500	27.8
7. รวมรายได้จัดเก็บ	3,337,400	3,190,800	146,600	4.6
8. หัก ^{3/}	424,600	416,600	8,000	1.9
9. รวมรายได้สุทธิ	2,912,800	2,774,200	138,600	5.0
10. จัดสรร VAT ให้ อปท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	125,800	127,200	(1,400)	(1.1)
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,787,000	2,647,000	140,000	5.3

หมายเหตุ: ^{1/}ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2567 จำนวน 2,787,000 ล้านบาท ได้รวมผลจากการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะจากธุรกรรมในตลาดหลักทรัพย์ (Financial Transaction Tax: FTT) 14,000 ล้านบาท และการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพากรและกรมสรรพสามิต (12,000 และ 4,000 ลบ. ตามลำดับ)

^{2/} คาดการณ์รายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2566 ณ เดือนกันยายน 2566

^{3/} รายการหัก ได้แก่ การคืนภาษีของกรมสรรพากร การถอนคืนอากรของกรมศุลกากร การจัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มให้ อบจ. และการกันเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.1.4 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2568 - 2571

ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2568 - 2571 จัดทำขึ้นภายใต้ข้อสมมติฐานเศรษฐกิจในส่วนที่ 1 แนวโน้มการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในช่วงที่ผ่านมา ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2567 และนโยบายการคลังที่จะมีผลต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในระยะปานกลาง โดยประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ เท่ากับ 2,899,000 2,985,000 3,074,000 และ 3,172,000 ล้านบาท ตามลำดับ ขยายตัวร้อยละ 4.0 3.0 3.0 และ 3.2 ตามลำดับ โดยการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลจะขยายตัวตามการบริโภคและการลงทุนในประเทศ รายได้ของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ ตลอดจนการท่องเที่ยว หลังผ่อนคลายการจำกัดการเดินทางระหว่างประเทศ อย่างไรก็ดี รายได้รัฐบาลสุทธิมีแนวโน้มขยายตัวไม่สูงเท่าการขยายตัวของเศรษฐกิจเนื่องจากสมมติฐานการบริโภคในระยะปานกลางขยายตัวไม่สูงมากนัก ประกอบกับราคาน้ำมันดิบมีแนวโน้มลดลงซึ่งจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้อากรขาเข้าขยายตัวในอัตราที่ชะลอลง

ตารางที่ 5 ปริมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2568 - 2571

หน่วย: ล้านบาท

ที่มาของรายได้	2568			2569			2570			2571		
	ปมก.	เทียบ ปมก. 2567		ปมก.	เทียบ ปมก. 2568		ปมก.	เทียบ ปมก. 2569		ปมก.	เทียบ ปมก. 2570	
		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	2,366,100	89,400	3.9	2,459,300	93,200	3.9	2,551,900	92,600	3.8	2,650,000	98,100	3.8
2. กรมสรรพสามิต	608,300	10,300	1.7	622,100	13,800	2.3	627,800	5,700	0.9	637,500	9,700	1.5
3. กรมศุลกากร	116,200	2,000	1.8	118,600	2,400	2.1	120,600	2,000	1.7	122,600	2,000	1.7
4. รวมรายได้ 3 กรม	3,090,600	101,700	3.4	3,200,000	109,400	3.5	3,300,300	100,300	3.1	3,410,100	109,800	3.3
5. รัฐวิสาหกิจ	189,500	14,500	8.3	194,300	4,800	2.5	200,300	6,000	3.1	206,300	6,000	3.0
6. หน่วยงานอื่น	187,700	14,200	8.2	178,300	(9,400)	(5.0)	176,700	(1,600)	(0.9)	176,300	(400)	(0.2)
6.1 ส่วนราชการอื่น	175,600	13,600	8.4	166,000	(9,600)	(5.5)	164,200	(1,800)	(1.1)	163,300	(900)	(0.5)
6.2 กรมธนารักษ์	12,100	600	5.2	12,300	200	1.7	12,500	200	1.6	13,000	500	4.0
7. รวมรายได้จัดเก็บ	3,467,800	130,400	3.9	3,572,600	104,800	3.0	3,677,300	104,700	2.9	3,792,700	115,400	3.1
8. หัก 1/	438,800	14,200	3.3	453,300	14,500	3.3	465,400	12,100	2.7	478,800	13,400	2.9
9. รวมรายได้สุทธิ	3,029,000	116,200	4.0	3,119,300	90,300	3.0	3,211,900	92,600	3.0	3,313,900	102,000	3.2
10. จัดสรร VAT ให้ อบท. ตาม พร.บ. กำหนดแผนฯ	130,000	4,200	3.3	134,300	4,300	3.3	137,900	3,600	2.7	141,900	4,000	2.9
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,899,000	112,000	4.0	2,985,000	86,000	3.0	3,074,000	89,000	3.0	3,172,000	98,000	3.2

หมายเหตุ: 1/ รายการหัก ได้แก่ การคืนภาษีของกรมสรรพากร การถอนเงินจากบัญชีรายได้จากการจัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มให้ อบจ. และการกักเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก
ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.2 งบประมาณรายจ่าย

2.2.1 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน 3,185,000.0 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 85,000.0 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.74 จำแนกเป็นรายจ่ายประจำจำนวน 2,402,539.7 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 29,530.2 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.24 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 75.43 ของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ไม่มีรายการที่ต้องเสนอตั้งงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ตั้งไว้จำนวน 596.7 ล้านบาท) รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ไม่มีรายการที่ต้องเสนอตั้งงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ตั้งไว้จำนวน 24,978.6 ล้านบาท) รายจ่ายลงทุน จำนวน 689,479.9 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 77,546.5 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.67 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.65 ของวงเงินงบประมาณ และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ จำนวน 100,000.0 ล้านบาทเท่ากับปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.14 ของวงเงินงบประมาณ โดยมีประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับ 2,490,000.0 ล้านบาท

ตารางที่ 6 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 – 2566

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ 2565			ปีงบประมาณ 2566		
	จำนวน	เพิ่ม/ลด จากปี 2564		จำนวน	เพิ่ม/ลด จากปี 2565	
		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
1. วงเงินงบประมาณรายจ่าย	3,100,000.0	(185,962.5)	(5.66)	3,185,000.0	85,000.0	2.74
- สัดส่วนต่อ GDP	17.58			16.96		
1.1 รายจ่ายประจำ	2,373,009.5	(164,642.8)	(6.49)	2,402,539.7	29,530.2	1.24
- สัดส่วนต่องบประมาณ	76.55			75.43		
1.2 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	596.7	596.7	100.00	-	(596.7)	(100.0)
- สัดส่วนต่องบประมาณ	0.02			-		
1.3 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย	24,978.6	24,978.6	100.00	-	(24,978.6)	(100.00)
- สัดส่วนต่องบประมาณ	0.81			-		
1.4 รายจ่ายลงทุน	611,933.4	(37,376.8)	(5.76)	689,479.9	77,546.5	12.67
- สัดส่วนต่องบประมาณ	19.74			21.65		
1.5 รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	100,000.0	1,000.0	1.01	100,000.0	-	-
- สัดส่วนต่องบประมาณ	3.22			3.14		
2. รายได้	2,400,000.0	(277,000.0)	(10.35)	2,490,000.0	90,000.0	3.75
- สัดส่วนต่อ GDP	13.61			13.26		
3. วงเงินกู้เพื่อการชดเชยการขาดดุล	700,000.0	91,307.5	14.95	695,000.0	(5,000.0)	(0.71)
- สัดส่วนต่อ GDP	3.97			3.70		
4. กรอบวงเงินกู้สูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลตาม พ.ร.บ. หนี้สาธารณะ	700,000.0			717,000.0		
5. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	17,634,800.0	1,456,081.0	9.00	18,781,100.00	1,146,300.0	6.50

หมายเหตุ: 1. ปีงบประมาณ 2566 รายจ่ายลงทุน จำนวน 689,479.9 ล้านบาท รวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ที่เป็นรายจ่ายลงทุน กรณีการกู้เงินเพื่อการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 7,019.6 ล้านบาท (จากรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้รวม จำนวน 100,000.0 ล้านบาท)

2. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ปี 2565 ตามแถลงภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สามของปี 2565 และแนวโน้มปี 2565 - 2566 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ 21 พฤศจิกายน 2565

ที่มา: 1. สำนักงบประมาณ

2. กระทรวงการคลัง

3. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2.2 ประมวลการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 - 2571

สมมติฐานในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประกอบด้วย

1) กำหนดการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้มีรายได้ คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

2) สัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นร้อยละ 2.0 - 3.5 ของวงเงินงบประมาณ

3) บริหารจัดการหนี้สาธารณะให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังและเหมาะสมกับกำลังเงินของประเทศ โดยกำหนดการจ่ายคืนต้นเงินกู้มีสัดส่วนร้อยละ 2.5 - 4.0 ของวงเงินงบประมาณ

4) ควบคุมค่าใช้จ่ายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรให้มีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 4.0 โดยใช้มาตรการในการกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณนำเงินรายได้มาสมทบค่าใช้จ่าย

จากสมมติฐานข้างต้น ประมวลการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 - 2571 แสดงได้ในตาราง มีดังนี้

ตารางที่ 7 ประมวลการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 - 2571

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2567	2568	2569	2570	2571
งบประมาณรายจ่าย	3,480,000	3,591,000	3,706,000	3,825,000	3,947,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	9.3	3.2	3.2	3.2	3.2

ที่มา: สำนักงานงบประมาณ

2.3 ฐานะการคลังของรัฐบาล

2.3.1 ฐานะการคลังของรัฐบาลปีงบประมาณ 2565 (ตุลาคม 2564 - กันยายน 2565)

ฐานะการคลังปีงบประมาณ 2565 (ตุลาคม 2564 - กันยายน 2565) รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลัง จำนวน 2,550,799 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อนหน้า จำนวน 101,081 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 4.1) โดยการนำส่งรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคลของกรมสรรพากรสูงกว่าปีก่อนหน้าเป็นสำคัญ ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ การบริโภค และการค้าระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การนำส่งรายได้ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันของกรมสรรพสามิตต่ำกว่าปีก่อนหน้า เนื่องจากมีการลดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับน้ำมันดีเซลเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นการชั่วคราวจากราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกที่ปรับตัวสูงขึ้น

ในขณะที่การเบิกจ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลมีจำนวนทั้งสิ้น 3,146,241 ล้านบาท ต่ำกว่าปีก่อนหน้า จำนวน 62,412 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 1.9) โดยเป็นรายจ่ายปีปัจจุบัน จำนวน 2,932,563 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 94.6 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน 3,100,000 ล้านบาท) ต่ำกว่าปีก่อนหน้าร้อยละ 2.6 และการเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณปีก่อน จำนวน 213,678 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อนหน้าร้อยละ 8.7

จากผลการนำส่งรายได้และการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2565 ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุล จำนวน 645,911 ล้านบาท โดยเป็นการขาดดุลเงินงบประมาณ จำนวน 595,442 ล้านบาท และขาดดุลเงินนอกงบประมาณ จำนวน 50,469 ล้านบาท ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากถอนเงินฝากของกองทุนน้ำมัน

เชื่อเพลิงสุทธิ จำนวน 38,310 ล้านบาท และการถอนเงินฝากคลังของเงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 และเงินฝากคลังของเงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 สุทธิ จำนวน 12,787 ล้านบาท โดยรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 681,183 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสดหลังกู้ (หลังการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล) เกินดุล จำนวน 35,272 ล้านบาท และเงินคงคลัง ณ สิ้นเดือนกันยายน 2565 มีจำนวนทั้งสิ้น 624,019 ล้านบาท (ตารางที่ 8)

ตารางที่ 8 ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2565

หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ		เปรียบเทียบ	
	2565	2564	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้นำส่งคลัง	2,550,799	2,449,718	101,081	4.1
2. รายจ่าย (2.1 + 2.2)	3,146,241	3,208,653	(62,412)	(1.9)
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน	2,932,563	3,012,156	(79,593)	(2.6)
2.2 รายจ่ายปีก่อน	213,678	196,497	17,181	8.7
3. ดุลเงินงบประมาณ	(595,442)	(758,935)	163,493	21.5
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	(50,469)	39,186	(89,655)	(228.8)
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(645,911)	(719,749)	73,838	10.3
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	681,183	736,392	(55,209)	(7.5)
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	35,272	16,643	18,629	111.9
8. เงินคงคลังต้นงวด	588,747	572,104	16,643	2.9
9. เงินคงคลังปลายงวด	624,019	588,747	35,272	6.0

ที่มา: กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.3.2 คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลปีงบประมาณ 2566

สำหรับปีงบประมาณ 2566 หากการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิเป็นไปตามประมาณการ คาดว่ารัฐบาลจะมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น จำนวน 2,646,000 ล้านบาท ต่ำกว่าปีงบประมาณ 2565 จำนวน 94,543 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 3.7) และคาดว่าจะมีการเบิกจ่ายทั้งสิ้น จำนวน 3,232,300 ล้านบาท ต่ำกว่าปีงบประมาณ 2565 จำนวน 86,059 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 2.7) ประกอบด้วย รายจ่ายปีปัจจุบัน จำนวน 3,058,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 96.0 ของวงเงินงบประมาณ (3,185,000 ล้านบาท) สูงกว่าปีก่อนหน้า ร้อยละ 4.3 และรายจ่ายปีก่อน จำนวน 174,300 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 91.5 ของวงเงินรายจ่ายปีก่อน (190,500 ล้านบาท) ต่ำกว่าปีก่อนหน้าร้อยละ 18.4 ส่งผลให้ดุลการคลังรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด คาดว่า จะขาดดุล 586,300 ล้านบาท ทั้งนี้ คาดว่ารัฐบาลจะบริหารเงินสดให้สอดคล้องกับความต้องการ โดยการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 625,000 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสดหลังกู้ (หลังการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล) ขาดดุล จำนวน 70,100 ล้านบาท คาดว่าเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2566 จะมีจำนวนทั้งสิ้น 553,900 ล้านบาท (ตารางที่ 9)

ตารางที่ 9 คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2566

หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ		เปรียบเทียบ	
	คาดการณ์ 2566	2565	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้นำส่งคลัง	2,646,000	2,551,457	94,543	3.7
2. รายจ่าย (2.1 + 2.2)	3,232,300	3,146,241	86,059	2.7
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน	3,058,000	2,932,563	125,437	4.3
2.2 รายจ่ายปีก่อน	174,300	213,678	(39,378.0)	(18.4)
3. ดุลเงินงบประมาณ	(586,300)	(594,784)	8,484	(1.4)
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	(108,800)	(51,127)	(57,673)	112.8
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(695,100)	(645,911)	(49,189)	7.6
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	625,000	681,183	(56,183)	(8.2)
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	(70,100)	35,272	(105,372)	(298.7)
8. เงินคงคลังต้นงวด	624,000	588,747	35,253	6.0
9. เงินคงคลังปลายงวด	553,900	624,019	(70,119)	(11.2)

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ เดือนกันยายน 2566

2.3.3 ประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาลปีงบประมาณ 2567 - 2571

สมมติฐานในการประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2567 - 2571 ประกอบด้วย

(1) ประมาณการรายได้นำส่งคลังเท่ากับประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ

(2) อัตราการเบิกจ่าย

(2.1) รายจ่ายปีปัจจุบัน ร้อยละ 96.0 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2.2) รายจ่ายปีก่อน ร้อยละ 91.5 ของวงเงินงบประมาณที่กันไว้เบิกเหลือในปี

โดยมีรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 10

ตารางที่ 10 ประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2567 - 2571

หน่วย: ล้านบาท

	ประมาณการ ปีงบประมาณ 2567	ประมาณการ ปีงบประมาณ 2568	ประมาณการ ปีงบประมาณ 2569	ประมาณการ ปีงบประมาณ 2570	ประมาณการ ปีงบประมาณ 2571
1. รายได้นำส่งคลัง	2,787,000	2,899,000	2,985,000	3,074,000	3,172,000
2. รายจ่าย	3,458,600	3,568,900	3,683,200	3,801,500	3,922,700
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน	3,341,000	3,447,000	3,558,000	3,672,000	3,789,000
2.2 รายจ่ายปีก่อน	117,600	121,900	125,200	129,500	133,700
3. ดุลเงินงบประมาณ	(671,600)	(669,900)	(698,200)	(727,500)	(750,700)
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	34,000	88,000	0.0	0.0	0.0
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(637,600)	(581,900)	(698,200)	(727,500)	(750,700)
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	723,000	692,000	721,000	751,000	775,000
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	85,400	110,100	22,800	23,500	24,300
8. เงินคงคลังต้นงวด	553,900	639,300	749,400	772,200	795,700
9. เงินคงคลังปลายงวด	639,300	749,400	772,200	795,700	820,000

ที่มา: 1. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ณ เดือนกันยายน 2566

2. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล ปีงบประมาณ 2567 จำนวน 693,000 ล้านบาท และเม็ดเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลจากปีงบประมาณ 2566 จำนวน 30,000 ล้านบาท

2.4 หนี้สาธารณะ

2.4.1 สถานะหนี้สาธารณะปีงบประมาณ 2565

ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 มีจำนวน 10,373,938 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 60.54 ของ GDP โดยเป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 8,491,060 ล้านบาท หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) 672,614 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจ 955,633 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน รัฐบาลค้ำประกัน 248,108 ล้านบาท และหนี้หน่วยงานของรัฐ 6,523 ล้านบาท (ตารางที่ 11)

หนี้สาธารณะคงค้าง จำนวน 10,373,938 ล้านบาท แบ่งออกเป็นหนี้ในประเทศ 10,196,869 ล้านบาท หรือร้อยละ 98.29 และหนี้ต่างประเทศ 177,069 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.71 ของยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ทั้งนี้ หนี้สาธารณะคงค้างแบ่งตามอายุคงเหลือจะเป็นหนี้ระยะยาว 8,868,262 ล้านบาท หรือร้อยละ 85.49 และหนี้ระยะสั้น 1,505,676 ล้านบาท หรือร้อยละ 14.51 ของยอดหนี้สาธารณะคงค้าง

ตารางที่ 11 หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565	สัดส่วนต่อ GDP
หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	8,491,060	49.55
หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF)	672,614	3.92
หนี้รัฐวิสาหกิจ	955,633	5.58
หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	248,108	1.45
หนี้หน่วยงานรัฐ	6,523	0.04
รวม	10,373,938	60.54

หมายเหตุ: 1) รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน หมายถึง รัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ และธุรกิจประกันสินเชื่อ
 2) เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2566 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ประกาศตัวเลข GDP ปี 2565 เท่ากับ 17,370.20 พันล้านบาท และ GDP ประเมินการ ปี 2566 เท่ากับ 18,169.3 พันล้านบาท
 3) GDP ณ สิ้นเดือนกันยายน 2565 จำนวน ดังนี้ GDP ไตรมาส 4 ปี 2564 + GDP ไตรมาส 1-3 ปี 2565 เท่ากับ 17,135.20 พันล้านบาท
 ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

2.4.2 แผนความต้องการเงินกู้ระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2566 - 2570)

แผนความต้องการเงินกู้ระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2566 - 2570) มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 877,193 ล้านบาท (โดยไม่นับรวมวงเงินการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล)

ตารางที่ 12 แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลางปีงบประมาณ 2566 - 2570

	แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง				
	2566	2567	2568	2569	2570
จำนวนเงิน (ล้านบาท)	123,189	261,757	245,168	160,892	86,187

หมายเหตุ: แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2566 ปรับปรุงครั้งที่ 1 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่

21 กุมภาพันธ์ 2566

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

จากสมมติฐานทางเศรษฐกิจ รายได้รัฐบาลสุทธิ งบประมาณรายจ่าย พร้อมทั้งแผนความต้องการ
กู้เงินระยะปานกลาง ส่งผลให้หนี้สาธารณะคงค้างในปีงบประมาณ 2566 - 2571 แสดงได้ในตารางที่ 13

**ตารางที่ 13 หนี้สาธารณะคงค้าง สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP
และงบชำระหนี้ต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี**

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2566	2567	2568	2569	2570	2571
หนี้สาธารณะคงค้าง	11,254,544	12,089,379	12,897,716	13,652,385	14,363,204	15,093,753
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	62.97	64.00	64.65	64.93	64.81	64.68
งบชำระหนี้ต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี	10.45	11.02	11.59	12.08	12.67	13.30
● ต้นเงินกู้/งบประมาณรายจ่ายประจำปี	3.37	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50
● ดอกเบี้ย/งบประมาณรายจ่ายประจำปี	7.08	7.52	8.09	8.58	9.17	9.80

หมายเหตุ: ปรับปรุงจากแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2566 ปรับปรุงครั้งที่ 1 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2566
เพื่อใช้ในการประมาณการ ซึ่งประกอบด้วยการกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ

ที่มา: กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณ

2.4.3 แนวทางการบริหารหนี้สาธารณะ

แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2567 - 2570) ฉบับทบทวน กำหนดให้รัฐบาลต้อง
ดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องควบคู่กับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการปรับ
โครงสร้างหนี้เพื่อแก้ปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาด
ของโรคโควิด-19 รวมถึงการกู้เงินในกรณีที่รายจ่ายสูงกว่ารายได้ในช่วงปีที่ผ่านมา ส่งผลให้รัฐบาลมีความจำเป็น
ในการระดมทุนเพิ่มขึ้น โดยความต้องการเงินกู้ระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2566 - 2570) มีวงเงินรวม
ทั้งสิ้น 4,429,193 ล้านบาท ประกอบด้วยการกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ (877,193 ล้านบาท)
และการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (3,552,000 ล้านบาท) ทั้งนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
(สบ.น.) มีภารกิจที่สำคัญในการกู้เงินให้ครบตามความต้องการในแต่ละปีเพื่อตอบสนองนโยบายการคลังดังกล่าว
และกำกับติดตามให้หนี้สาธารณะมีความยั่งยืนภายใต้ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ซึ่งได้กำหนดกรอบเพดาน
สัดส่วนตัวชี้วัดทางการคลังในการบริหารหนี้สาธารณะไว้ 5 ด้าน โดยสถานะ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2565
ยังอยู่ภายใต้เพดานที่กำหนดโดยมีรายละเอียด ดังนี้

- 1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 60.54 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 70
เพื่อควบคุมให้การก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับระดับรายได้ของประเทศในแต่ละช่วงเวลา
- 2) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ อยู่ที่ร้อยละ 29.27
โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 35 เพื่อควบคุมให้ภาระหนี้ของรัฐบาลและหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาล
รับภาระทั้งในส่วนของการดอกเบี้ยจ่ายและเงินต้นที่ครบกำหนดสอดคล้องกับประมาณการรายได้ของรัฐบาล
- 3) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด อยู่ที่ร้อยละ 1.71
โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 10 เพื่อควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศที่ถือเป็นหนี้สาธารณะไม่ให้
สูงเกินไปจนอาจได้รับผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

4) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการของประเทศ อยู่ที่ร้อยละ 0.06 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 5 เพื่อควบคุมการชำระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศให้สอดคล้องกับความสามารถในการหารายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการที่เป็นเงินตราต่างประเทศ

5) สัดส่วนงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระการชำระหนี้ อยู่ที่ร้อยละ 3.22 โดยกำหนดกรอบวินัยในการชำระคืนต้นเงินกู้ของหนี้ที่รัฐบาลรับภาระ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.5 แต่ไม่เกินร้อยละ 4 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อป้องกันไม่ให้อัตราดอกเบี้ยภาระการชำระหนี้ที่ควรจะต้องชำระในแต่ละปีงบประมาณออกไปในอนาคต

ในขณะเดียวกันกระทรวงการคลังได้กำกับและติดตามต้นทุนการกู้เงินอันได้แก่ ภาระดอกเบี้ยจ่ายของหนี้รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระซึ่งเป็นภาระต่องบประมาณในส่วนงบรายจ่ายประจำปีไม่ให้สูงเกินไปจนเป็นอุปสรรคต่อการจัดสรรงบประมาณในหมวดอื่น ๆ เช่น งบลงทุนของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ สบн. ได้กำหนดเกณฑ์ภายในโดยกำหนดให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยจ่ายของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณไม่เกินร้อยละ 10 ซึ่งอ้างอิงจากเกณฑ์ของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ ที่เทียบเท่าระดับ A- (Upper medium Investment Grade) โดยสถานะ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2565 อยู่ที่ร้อยละ 8.29 ซึ่งยังอยู่ภายใต้เกณฑ์ภายในที่กำหนด

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

ที่ผ่านมากระทรวงการคลังเผชิญความท้าทายในการดำเนินนโยบายการคลังในสภาวะวิกฤติและปัจจัยที่ไม่คาดคิดจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลให้ความต้องการกู้เงินสูงกว่าในสภาวะปกติเป็นเท่าตัว สบн. จึงได้ดำเนินกลยุทธ์การระดมทุนโดยการกระจายเครื่องมือการกู้เงินเพื่อให้สามารถระดมทุนได้ครบตามความต้องการกู้เงินรวมถึงคำนึงถึงความต้องการของนักลงทุนและผลกระทบต่อตลาดการเงินในประเทศอันได้แก่ตลาดตราสารหนี้ซึ่งเป็นหนึ่งในเสาหลักในการระดมทุน โดยไม่ให้อัตราดอกเบี้ยของรัฐบาลส่งผลให้อัตราผลตอบแทนในตลาดตราสารหนี้สูงเกินไปจนเป็นอุปสรรคต่อการระดมทุนของภาคเอกชนผ่านการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับธนาคารแห่งประเทศไทยและการปรับอุปทานของพันธบัตรรัฐบาล ทั้งการเพิ่มเครื่องมือการกู้เงินใหม่ ทั้งนี้ การใช้เครื่องมือการกู้เงินระยะสั้นที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้ Portfolio หนี้รัฐบาลมีความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้เพิ่มขึ้นแต่ยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้

¹ MTDS เป็นแนวปฏิบัติสากลที่ธนาคารโลก (World Bank) แนะนำให้ Debt Management Office ในแต่ละประเทศจัดทำเพื่อใช้ในการกำหนดแนวทางการกู้เงิน ทั้งนี้ สบн. ได้จัดทำ MTDS ครั้งแรกในปีงบประมาณ 2560 ได้แก่ กลยุทธ์การบริหารหนี้ระยะกลาง ปีงบประมาณ 2561 - 2565 โดยมีการทบทวน MTDS ทุกปีเพื่อประเมินว่ากลยุทธ์การกู้เงินสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะตลาดการเงินและปัจจัยเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การจัดทำและการทบทวน MTDS ได้ผ่านความเห็นชอบโดยคณะกรรมการนโยบายและการบริหารหนี้สาธารณะ

สำหรับในปีงบประมาณ 2565 สบ. ได้ทบทวน MTDS และจัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะ ในระยะปานกลางสำหรับปีงบประมาณ 2566 - 2570 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบาย และกำกับการบริหารหนี้สาธารณะในการประชุม ครั้งที่ 3/2565 ในวันที่ 22 สิงหาคม 2565 ได้แก่ การคง กลยุทธ์การกู้เงินและคงกรอบ MTDS โดยเน้นกระจายเครื่องมือการกู้เงิน (Instrument Diversification) เพื่อรองรับความผันผวนและผลกระทบต่อ yield ในประเทศในอนาคต พร้อมกับยืดอายุเครื่องมือในการ ระดมทุน (Lengthening Duration) และการทยอยปรับโครงสร้างหนี้เพื่อลดความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้าง หนี้ของหนี้รัฐบาล รวมถึงการติดตามความเสี่ยงและสถานะตลาดการเงินอย่างใกล้ชิด

นอกจากนี้ ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ครั้งที่ 2/2566 ในวันที่ 16 สิงหาคม 2566 ที่ประชุมมีข้อสังเกตถึงปัจจัยนอกเหนืออำนาจควบคุมของ สบ. ที่ส่งผลโดยตรง ต่อความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลและระดับความน่าเชื่อถือของประเทศ จึงเห็นควรผลักดัน ให้ สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระต้นเงินกู้เฉพาะของหนี้รัฐบาลเพิ่มขึ้น โดยอย่างน้อย ควรไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันจะช่วยลดภาระหนี้และภาระดอกเบี้ยลง ได้อีกทางหนึ่ง และเร่งดำเนินการขยายฐานภาษี และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้น ทั้งนี้ หากสามารถผลักดันตามข้อสังเกตได้ การบริหารหนี้สาธารณะจะมีความเข้มแข็งสามารถรองรับกับสถานการณ์ ตลาดการเงินโลกที่มีความผันผวนสูง โดยยังคงสามารถรักษาระดับความน่าเชื่อถือของประเทศ และช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพทางการคลังได้อย่างยั่งยืน

2.5 เงินนอกงบประมาณ

เงินนอกงบประมาณ หมายถึง เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกจาก เงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินงบฯ และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน ในส่วนสถานะ เงินนอกงบประมาณ ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ทุนหมุนเวียน และเงินฝากกระทรวงการคลัง

2.5.1 ทุนหมุนเวียน

ทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบไว้ใช้จ่ายได้ ปัจจุบันมีทุนหมุนเวียน จำนวนทั้งสิ้น 114 ทุน จัดแบ่งเป็น 5 ประเภท คือ (1) เพื่อการกู้ยืม (2) เพื่อการจำหน่ายและผลิต (3) เพื่อการบริการ (4) เพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม และ (5) เพื่อการสนับสนุนส่งเสริม โดยข้อมูล ณ วันที่ 17 ตุลาคม 2565 ทุนหมุนเวียนมีฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงาน (ข้อมูลเบื้องต้น) ดังนี้

ตารางที่ 14 ฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนปีงบประมาณ 2565

	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
สินทรัพย์	4,799,209	100.0
หนี้สิน	2,028,301	42.3
ทุน	2,770,908	57.7
รายได้	722,697	100.0
ค่าใช้จ่าย	681,494	94.3
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่าย	41,203	5.7

หมายเหตุ: สินทรัพย์ที่มีลักษณะสภาพคล่อง ประกอบด้วย

	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด	377,423	9.5
เงินลงทุนระยะสั้น	1,121,350	28.1
เงินลงทุนระยะยาว	2,491,356	62.4
รวม	3,990,129	100.0
สินทรัพย์ทุนหมุนเวียน		
สินทรัพย์ที่มีลักษณะสภาพคล่องและเงินลงทุน	3,990,129	83.1
สินทรัพย์อื่นที่นอกเหนือจากสภาพคล่องและเงินลงทุน	809,079	16.9
รวม	4,799,208	100.0

หมายเหตุ: เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด คือ เงินสด เงินฝากคลัง และเงินฝากธนาคาร (เงินฝากกระแสรายวันและเงินฝากออมทรัพย์)

ที่มา: กรมบัญชีกลาง

2.5.2 เงินฝากกระทรวงการคลัง

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

โดยข้อมูล ณ วันที่ 12 ตุลาคม 2565 ยอดบัญชีเงินฝากกระทรวงการคลัง (ข้อมูลเบื้องต้นจากระบบ GFMS) ดังนี้

ตารางที่ 15 เงินฝากกระทรวงการคลังปีงบประมาณ 2565

	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
ส่วนกลาง	254,016	74.8
ส่วนภูมิภาค	85,530	25.2
รวม	339,546	100.0

ที่มา: กรมบัญชีกลาง

2.5.3 เงินนอกงบประมาณ

ตารางที่ 16 เงินนอกงบประมาณปีงบประมาณ 2565

	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
สินทรัพย์ (ทุนหมุนเวียน)	4,799,209	93.4
เงินฝากกระทรวงการคลัง (หน่วยงานของรัฐ)	339,546	6.6
รวม	5,138,755	100.0

ที่มา: กรมบัญชีกลาง

2.6 การระดมทุนในรูปแบบอื่นสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

2.6.1 การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP)

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

ทั้งนี้ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 13 ในหมวดหมู่ที่ 5 ได้มีการมุ่งเน้นให้ไทยเป็นประตูการค้าการลงทุนและยุทธศาสตร์ทางโลจิสติกส์ที่สำคัญของภูมิภาค โดยประเทศไทยต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยสนับสนุนเพื่อเป็นประตูการค้าการลงทุนและฐานเศรษฐกิจสำคัญของภูมิภาค (กลยุทธ์ที่ 2) รวมทั้งต้องสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มมากขึ้น โดยการดำเนินการจะต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการประเมินประสิทธิภาพและความสำเร็จที่ชัดเจน รวมถึงเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการด้านการค้า การลงทุน และภาคบริการขนส่งมีบทบาทในการให้บริการมากขึ้น (กลยุทธ์ย่อยที่ 2.7)

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2564 ได้มีมติเห็นชอบมาตรการในการแก้ไขกรณีงบประมาณรายจ่ายลงทุนมีจำนวนน้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีตามที่สำนักงบประมาณเสนอ ซึ่งเป็นการเพิ่มแหล่งเงินลงทุนของประเทศในช่องทางอื่น นอกเหนือจากงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้การลงทุนของประเทศครอบคลุมการลงทุนจากทุกแหล่งเงิน และสามารถกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

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

ทั้งนี้ แผนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2563 - 2570 (ฉบับเดือนกรกฎาคม 2566) มีรายการโครงการร่วมลงทุนรวมจำนวน 127 โครงการ งบประมาณการมูลค่าลงทุนรวม 1,166,786 ล้านบาท โดยประกอบด้วย 1) โครงการในกลุ่มที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน (High Priority PPP Project) จำนวน 20 โครงการ งบประมาณการมูลค่าลงทุนรวม 629,107 ล้านบาท 2) โครงการกลุ่มทั่วไป (Normal PPP Project) จำนวน 14 โครงการ งบประมาณการมูลค่าลงทุนรวม 226,006 ล้านบาท และ 3) โครงการกลุ่มที่อยู่ระหว่างการศึกษาคความเหมาะสมในการร่วมลงทุน (PPP Initiative) จำนวน 93 โครงการ งบประมาณการมูลค่าลงทุนรวม 311,673 ล้านบาท ซึ่งในมูลค่าเงินลงทุนรวมตามแผนร่วมลงทุนฯ ข้างต้น เป็นประมาณการมูลค่าเงินลงทุนของเอกชนรวมจำนวน 540,856 ล้านบาท² โดยสำหรับแนวทางการติดตามผลการดำเนินการตามแผนร่วมลงทุนฯ กำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดรายงานสรุปผลการดำเนินการ ความคืบหน้าและปัญหาของรายการโครงการตามแผนร่วมลงทุนฯ ต่อคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (คณะกรรมการนโยบายฯ) ปีละ 2 ครั้ง เพื่อใช้ในการกำกับติดตามการดำเนินโครงการร่วมลงทุนต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนงานต่อไป

² ประมาณการมูลค่าเงินลงทุนของภาคเอกชนตามแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 - 2570 (ฉบับเดือนกรกฎาคม 2566) (แผนร่วมลงทุนฯ) ทั้งนี้ โครงการภายใต้แผนร่วมลงทุนฯ บางโครงการในกลุ่ม PPP Initiative หน่วยงานเจ้าของโครงการยังไม่สามารถระบุมูลค่าเงินลงทุนของภาคเอกชนได้อย่างชัดเจน เนื่องจากยังอยู่ในขั้นของการศึกษาโครงการ

2.6.2 กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF)

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

1) เพื่อสนับสนุนการลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

2) เพื่อจัดหาแหล่งเงินทุนใหม่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ

3) เพื่อลดภาระทางการคลังของภาครัฐในการระดมทุนเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ

4) เพื่อเป็นช่องทางให้นักลงทุนและผู้มีเงินออมสามารถลงทุนในทรัพย์สินของภาครัฐที่มีคุณภาพ

5) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาตลาดทุนของประเทศ โดยเป็นการเพิ่มผลิตภัณธ์ทางเลือกในการลงทุนผ่านตลาดทุน

อนึ่ง ปัจจัยที่จะทำให้การระดมทุนผ่าน TFFIF ประสบความสำเร็จ จะต้องอาศัย 2 ปัจจัยควบคู่กัน ได้แก่

1) หน่วยงานภาครัฐมีโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่จะพัฒนาที่ชัดเจน และมีความพร้อมในการลงทุนทันที

2) หน่วยงานภาครัฐมีโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิม (Brownfield) และมีกระแสรายได้ที่มั่นคงอย่างต่อเนื่อง

TFFIF จัดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2561 และได้มีการเสนอขายหน่วยลงทุนต่อนักลงทุนทั่วไปครั้งแรก (Initial Public Offering : IPO) โดยมีมูลค่าการเสนอขายจำนวน 44,700 ล้านบาท จากการลงทุนในรายได้ค่าผ่านทางจากโครงการทางพิเศษฉลองรัชและโครงการทางพิเศษบูรพาวิถีของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ผ่านสัญญา Revenue Transfer Agreement (RTA) ในสัดส่วนร้อยละ 45 ของรายได้ เป็นระยะเวลา 30 ปี ซึ่ง กทพ. จะนำเงินจากการระดมทุนดังกล่าวไปพัฒนาโครงการทางพิเศษพระราม 3 - ดาวคะนอง - วงแหวนรอบนอกด้านตะวันตก (โครงการทางพิเศษพระราม 3) และโครงการทางด่วนขั้นที่ 3 สายเหนือตอน N2 และ E - W Corridor ด้านตะวันออก (โครงการทางด่วนขั้นที่ 3 สายเหนือ ตอน N2) ซึ่ง ณ วันที่ 3 สิงหาคม 2566 TFFIF มีมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ 18,495 ล้านบาท โดย TFFIF จะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญเพื่อระดมทุนมาพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ทั้งนี้ กทพ. ได้รับเงินจากการระดมทุนผ่าน TFFIF จำนวน 44,811 ล้านบาท ซึ่ง กทพ. นำเงินที่ได้จากการระดมทุนไปพัฒนาในโครงการทางพิเศษพระราม 3 และโครงการทางด่วนขั้นที่ 3 สายเหนือ ตอน N2 ทั้งนี้ แผนการใช้จ่ายเงิน TFFIF มีการเปลี่ยนแปลงโครงการจากโครงการทางด่วนขั้นที่ 3 สายเหนือ ตอน N2 เป็นโครงการทางพิเศษฉลองรัชส่วนต่อขยาย (ช่วงจตุโชติ-ถนนลำลูกกา) (โครงการทางพิเศษฉลองรัชส่วนต่อขยายฯ) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 โดยมีรายละเอียดแผนการใช้จ่ายเงินสำหรับโครงการดังกล่าวตั้งแต่ปี 2563 - 2570 ดังนี้

ตารางที่ 17 แผนการใช้เงินของ TFFIF ในช่วงปีงบประมาณ 2563 - 2571

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2563-2565	2566	2567	2568	2569	2570	2571	รวม
โครงการทางพิเศษ พระราม 3	10,920.39	6,264.64	6,779.76	6,472.21	-	-	-	30,437.00
โครงการทางพิเศษ ฉลองรัชส่วนต่อ ขยายฯ	-	-	-	4,666.50	8,996.88	6,574.74	95.11	20,333.23
รวมค่าก่อสร้าง	10,920.39	6,264.64	6,779.76	11,138.71	8,996.88	6,574.74	95.11	50,770.23

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

ใช้เงินที่ได้รับจากการระดมทุนผ่าน TFFIF ไปชำระค่าก่อสร้างและค่าควบคุมงาน

ที่มา: คณะกรรมการ กทพ. รับทราบ ในการประชุมครั้งที่ 6/2566 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2566

2.6.3 ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจปี 2566 - 2570

ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ปี 2566 - 2570 ของรัฐวิสาหกิจ 43 แห่ง ที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกำกับติดตามการเบิกจ่ายงบลงทุน ประกอบด้วย รัฐวิสาหกิจที่ใช้บัญชีตามปีงบประมาณ จำนวน 34 แห่ง และรัฐวิสาหกิจที่ใช้บัญชีตามปีปฏิทินจำนวน 9 แห่ง มีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 18 ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจปี 2566 - 2570

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ปี 2566	ปี 2567	ปี 2568	ปี 2569	ปี 2570
ปีงบประมาณ 34 แห่ง	122,523	321,199	244,553	119,473	50,049
ปีปฏิทิน 9 แห่ง	148,178	196,724	198,366	198,789	185,549
รวม	270,701	517,923	442,919	318,262	235,598

- ที่มา: 1. กรอบงบลงทุนปี 2566 เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2565 และมติคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและที่ปรับปรุงโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 18 สิงหาคม 2566
2. แผนเบิกจ่ายงบลงทุนล่วงหน้าปี 2567 - 2570 จากระบบ GFMS-SOE ณ วันที่ 13 กรกฎาคม 2566 ทั้งนี้ สศช. อยู่ระหว่างการเสนอกรอบงบลงทุนปี 2567 ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงจากข้อมูลข้างต้น

2.7 ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการเงินการคลังที่สำคัญ

2.7.1 ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities) เป็นภาระผูกพันของรัฐบาลที่มีกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลงที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้อย่างชัดเจน ประกอบด้วย

1) **หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระ (ในการชำระเงินต้น และ/หรือ ดอกเบี้ย)** ประกอบด้วย (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง จำนวน 8,131,552 ล้านบาท (2) หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ จำนวน 320,948 ล้านบาท และ (3) หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ จำนวน 241,289 ล้านบาท ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2566 สัดส่วนรายจ่ายเพื่อชำระดอกเบี้ยต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี อยู่ที่ร้อยละ 6.03 โดยคาดว่าจะมีแนวโน้มสูงขึ้นตามจากประมาณการหนี้ที่เพิ่มขึ้นตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2567 - 2570)

2) **ภาระผูกพันที่มาจากสวัสดิการด้านหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ**³ ในปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณส่วนดังกล่าว รวมทั้งสิ้น 754,984 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 23.70 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4 ต่อปี ในช่วง 5 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2562 - 2566) และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทั้งนี้ รัฐบาลยังมีภาระค้ำจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม จำนวน 79,077 ล้านบาท

3) **ภาระผูกพันที่มาจากรายจ่ายบุคลากร** ในปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนดังกล่าว 768,109 ล้านบาท⁴ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 24.12 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2566 มีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยในช่วง 5 ปีงบประมาณที่ผ่านมา

4) **ภาระผูกพันจากการดำเนินโครงการนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลัง**⁵ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 ยอดคงค้างดังกล่าวมีจำนวน 1,039,920 ล้านบาท (โดยเป็นยอดคงค้างที่ถูกนับรวมอยู่ในหนี้สาธารณะด้วย จำนวน 206,048 ล้านบาท) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง คิดเป็นร้อยละ 33.55 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2565 อยู่ภายใต้สัดส่วนที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2565⁶ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนภาระยอดคงค้างตามมาตรา 28 จำนวน 104,472 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.28 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

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

1) **หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระ** ประกอบด้วย (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้เงินเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) จำนวน 672,614 ล้านบาท ซึ่งมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง โดยมีแหล่งเงินในการชำระหนี้มาจากเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

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

⁴ ข้อมูลจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

⁵ ภาระผูกพันที่มาจากภาระที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐนั้นไว้ในอนาคต

⁶ ในการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 2/2565 เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2565 ได้มีมติเห็นชอบให้มีการทบทวนการกำหนดอัตราชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ จากเดิมต้องไม่เกินร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้องไม่เกินร้อยละ 32 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2566 เป็นต้นไป

พ.ศ. 2555 (2) หนี้เงินกู้ของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่รัฐบาลไม่รับภาระ จำนวน 458,856 ล้านบาท ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐบาลที่มีปัญหาฐานะการเงิน และอยู่ภายใต้แผนฟื้นฟูกิจการภายใต้คณะกรรมการนโยบายรัฐบาล (แผนฟื้นฟู) อาทิ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และ (3) หนี้รัฐบาล (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และหน่วยงานของรัฐบาลที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน จำนวน 548,679 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐบาลที่มีฐานะการเงินที่มั่นคง เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง เป็นต้น

2) ภาระผูกพันจากการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. Soft Loan) มีภาระผูกพันรวมสูงสุดไม่เกิน 3,500 ล้านบาท

3) ภาระผูกพันจากการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. ฟื้นฟู) มีภาระผูกพันรวมสูงสุดไม่เกิน 67,520 ล้านบาท

ตารางที่ 19 ตารางสรุปภาระผูกพันของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565

ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระ 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 8,131,552 ล้านบาท 1.2 หนี้รัฐบาลที่รัฐบาลให้กู้ต่อและรับภาระ 320,948 ล้านบาท 1.3 หนี้รัฐบาลที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ 241,289 ล้านบาท 2. ภาระผูกพันที่มาจากสวัสดิการด้านหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ (ในปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนดังกล่าว 754,984 ล้านบาท และยังมีภาระค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม 79,077 ล้านบาท) 3. ภาระผูกพันที่มาจากรายจ่ายบุคลากรภาครัฐ (ในปีงบประมาณ 2566 รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนดังกล่าว 768,109 ล้านบาท) 4. ภาระผูกพันที่มาจาก การดำเนินโครงการนโยบายรัฐตาม มาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ 1,039,920 ล้านบาท (นับรวมอยู่ในหนี้สาธารณะ จำนวน 206,048 ล้านบาท*)	1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระ 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF 672,614 ล้านบาท 1.2 หนี้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ 458,856 ล้านบาท 1.3 หนี้รัฐบาล (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) หรือหน่วยงานของรัฐบาลที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 548,679 ล้านบาท 2. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. Soft loan ภาระการคลังสูงสุดไม่เกิน 3,500 ล้านบาท 3. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. ฟื้นฟู ภาระการคลังสูงสุดไม่เกิน 67,520 ล้านบาท

หมายเหตุ: *ภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐตาม มาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ได้นับรวมหนี้เงินกู้โครงการรับจำนำผลผลิตการเกษตร จำนวน 206,048 ล้านบาท (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหนี้รัฐบาลที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ) ไว้ด้วยแล้ว
ที่มา: ข้อมูลรวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ส่วนที่ 3

เป้าหมายและนโยบายการคลัง

3.1 เป้าหมายการคลัง

ในช่วงที่ผ่านมา สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ได้เริ่มคลี่คลายลง จากการผ่อนคลายมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดและนโยบายการเปิดประเทศของรัฐบาลซึ่งทำให้ภาคเศรษฐกิจสามารถกลับมาดำเนินการและเริ่มฟื้นตัวได้ตามปกติ ประกอบกับความจำเป็นในการเตรียมความพร้อมรับมือกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลกภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 13 ที่จะส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ ในระยะที่ผ่านมาภาคการคลังได้เริ่มเสริมสร้างความเข้มแข็งเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังในอนาคต ภายใต้แนวทางการดำเนินนโยบายการคลังในระยะปานกลาง โดยได้ยึดหลัก “Sound Strong Sustained” ที่มุ่งเน้นการดำเนินนโยบายการคลังที่สมดุล สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังในทุกด้าน ทั้งในส่วนของการฟื้นฟูการใช้จ่ายรายได้ การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และการบริหารจัดการหนี้สาธารณะ เพื่อบริหารจัดการพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม สามารถรองรับการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล และคำนึงถึงการรักษาระดับเครื่องชี้ทางการคลังให้อยู่ภายใต้กรอบวินัยการคลัง (Fiscal Discipline) เพื่อมุ่งสู่ภาคการคลังที่ยั่งยืนและมีศักยภาพในการรองรับความเสี่ยงที่ประเทศอาจต้องเผชิญอีกในอนาคต

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2567 มีความล่าช้า ประกอบกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน โดยเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มชะลอตัวและไม่สามารถขยายตัวได้ตามที่คาดการณ์ รวมทั้งปัญหาด้านภูมิรัฐศาสตร์ ดังนั้น เพื่อให้ทิศทางในการดำเนินนโยบายการคลังมีความสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจในระยะต่อไป ตลอดจนสอดคล้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2567 จึงได้มีการทบทวนประมาณการสถานะด้านการคลัง ทั้งในส่วนของการประมาณการการใช้จ่ายรายได้ของรัฐบาล กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายและการขาดดุลการคลัง ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2567 - 2570) เพื่อเตรียมความพร้อมภาคการคลังให้สามารถรับมือกับสถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอน และเพื่อให้สามารถวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐได้อย่างสมดุล

ดังนั้น ในระยะปานกลางการดำเนินนโยบายการคลังจึงยังมีความจำเป็นต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลต่อเนื่อง ประกอบกับเสริมสร้างความเข้มแข็งและการมีภูมิคุ้มกันของภาคการคลัง โดยยังคงยึดหลัก “Sound Strong Sustained” ที่มุ่งเน้นการดำเนินนโยบายการคลังที่สมดุล สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังในทุกด้าน ดังนี้

(1) **Sound** การดำเนินนโยบายการคลังที่สมดุล สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ หรือ Countercyclical Fiscal Policy⁷ โดยในช่วงที่เศรษฐกิจร้อนแรงจะใช้นโยบายการคลังแบบหดตัวเพื่อไม่ให้เศรษฐกิจร้อนแรงเกินไปจนเกิดปัญหา โดยการลดความต้องการใช้จ่ายภายในประเทศ จัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบเกินดุล หรือจัดเก็บภาษีให้มากขึ้น ในทางกลับกันในช่วงที่เศรษฐกิจถดถอย ดังเช่นในภาวะวิกฤติ

⁷ นโยบายการคลังที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในทิศทางตรงข้ามกับภาวะเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในภาวะที่เศรษฐกิจเศรษฐกิจร้อนแรง การดำเนินนโยบายการคลังจะเป็นแบบหดตัวเพื่อลดความร้อนแรงของเศรษฐกิจ ในทางตรงกันข้ามในภาวะที่เศรษฐกิจถดถอย การดำเนินนโยบายการคลังจะเป็นแบบขยายตัวเพื่อสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจ

โรคโควิด-19 ที่ประเทศได้เผชิญในช่วงที่ผ่านมา จะใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัวเพื่อสนับสนุนให้เศรษฐกิจสามารถดำเนินต่อไปได้ ด้วยการตั้งงบประมาณแบบขาดดุล ลดภาษี หรือดำเนินมาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ อย่างเช่นการที่รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการทางภาษี และการออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน 2 ฉบับ ภายใต้วงเงินรวม 1.5 ล้านล้านบาท เพื่อบรรเทาผลกระทบของโรคโควิด-19 ในช่วงที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ดี ในภาวะที่เศรษฐกิจสามารถเริ่มกลับมาฟื้นตัวได้ดังเช่นในปัจจุบัน รัฐบาลก็จะลดบทบาทของการดำเนินมาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ ลง โดยมุ่งเน้นการดำเนินนโยบายการคลังแบบเจาะจงเป้าหมาย (Targeted Fiscal Policy) ที่ออกแบบให้เหมาะสมกับประชาชนในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

(2) **Strong** การมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคการคลังในทุก ๆ ด้าน ทั้งในส่วนของการฟื้นฟูการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และการบริหารจัดการหนี้สาธารณะ เพื่อบริหารจัดการพื้นที่ทางการคลังหรือ Fiscal Space ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อรองรับการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล และคำนึงถึงกรอบวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) ด้วยการรักษาระดับเครื่องชี้ทางการคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมด้วย

(3) **Sustained** การมุ่งสู่ภาคการคลังที่ยั่งยืนและมีศักยภาพในการรองรับความเสี่ยงที่ประเทศอาจต้องเผชิญอีกในอนาคตได้

สำหรับเป้าหมายการคลังของแผนการคลังฉบับนี้จะเป็นการมุ่งเน้นการควบคุมขนาดการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจและการคลังที่เปลี่ยนแปลงไป และมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องในระยะปานกลาง เพื่อมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในระยะที่เหมาะสม โดยมีประมาณการสถานะการคลังในระยะปานกลางภายใต้สมมติฐานทางเศรษฐกิจ ณ ปัจจุบัน ปรากฏตามตารางที่ 20

ทั้งนี้ ในระยะยาวหากภาวะเศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้อย่างเต็มศักยภาพ ภาครัฐสามารถสร้างความเข้มแข็งทางการคลังทั้งทางด้านรายได้ รายจ่ายและหนี้สาธารณะได้ เป้าหมายการคลังในระยะยาวจะกำหนดให้รัฐบาลมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในระยะที่เหมาะสม

ตารางที่ 20 ประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2566	2567	2568	2569	2570
รายได้รัฐบาลสุทธิ	2,490,000	2,787,000	2,899,000	2,985,000	3,074,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	3.8	11.9	4.0	3.0	3.0
งบประมาณรายจ่าย	3,185,000	3,480,000	3,591,000	3,706,000	3,825,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	2.7	9.3	3.2	3.2	3.2
ดุลการคลัง	(695,000)	(693,000)	(692,000)	(721,000)	(751,000)
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	(3.83)	(3.63)	(3.43)	(3.40)	(3.36)
หนี้สาธารณะคงค้าง	11,254,544	12,089,379	12,897,716	13,652,385	14,363,204
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	62.97	64.00	64.65	64.93	64.81
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	18,169,267	19,077,730	20,146,083	21,233,972	22,380,606

หมายเหตุ: อัตราการเพิ่มของรายได้รัฐบาลสุทธิและงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2566 เทียบประมาณการปีงบประมาณ 2565 ตามเอกสารงบประมาณโดยสังเขป
ที่มา: กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.2 นโยบายและมาตรการระยะปานกลาง

3.2.1 ด้านการจัดเก็บรายได้

เพื่อให้การจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในระยะปานกลางเป็นไปตามประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิในส่วนที่ 2 รวมถึงนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว กระทรวงการคลังจะผลักดันการทำงานของหน่วยงานจัดเก็บรายได้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ขยายฐานภาษี ปรับปรุงโครงสร้างภาษีเพื่อให้เหมาะสมกับการแข่งขัน และส่งเสริมความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียภาษี ดังนี้

1) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ ผลักดันการดำเนินการตามแผนการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารการจัดเก็บภาษีของกรมจัดเก็บภาษีภายใต้กระทรวงการคลังที่เป็นแผนสำหรับการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2565 - 2570 โดยมุ่งเน้น 4 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการป้องกัน ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการชำระภาษี (2) การส่งเสริมความร่วมมือในการชำระภาษีระหว่างประเทศ (3) ด้านการอำนวยความสะดวกในการชำระภาษี และ (4) ด้านการนำเทคโนโลยีและเครื่องมือต่าง ๆ มาใช้ในการจัดเก็บภาษี ซึ่งมีมาตรการที่สำคัญ ดังนี้

1.1) **กรมสรรพากร:** ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เช่น แผนการบริหารงานตรวจสอบเชิงรุกโดยจัดลำดับรายการตามเม็ดเงินที่คาดว่าจะจัดเก็บได้ แผนจัดทำข้อตกลงการกำหนดราคาเป็นการล่วงหน้า (Advance Pricing Agreement: APA) กับประเทศคู่เจรจา แผนการขยายฐานภาษีไปยังกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจนอกระบบหรือผู้ประกอบการรายใหม่ โดยนำเครื่องมือ Data Analytics มาใช้ เป็นต้น รวมถึงสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการรายใหม่และผู้ที่ไม่อยู่ในระบบภาษีเข้าสู่ระบบภาษีเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางภาษี รวมทั้งดำเนินการสำรวจติดตามบุคคลธรรมดาและผู้ประกอบการที่อยู่นอกระบบภาษีผ่านระบบหนังสือเรียนและระบบแจ้งเบาะแสการหลีกเลี่ยงภาษี เร่งรัดการบูรณาการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภายนอกเพื่อสนับสนุนการจัดเก็บภาษี เช่น กำหนดหน้าที่ให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลของบริษัทข้ามชาติที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำต้องนำส่งรายงานข้อมูลรายประเทศ (Country-by-Country Reporting: CbCR) ตามกรอบความร่วมมือของ OECD ว่าด้วยการป้องกันการกีดกันฐานภาษีและโอนกำไรไปยังประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำ (Base Erosion and Profit Shifting: BEPS)

1.2) **กรมสรรพสามิต:** ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เช่น การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Stamp และ Direct Coding) มาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสุราและยาสูบ แผนการนำระบบมาตรวัดและระบบคอมพิวเตอร์สื่อสารทางไกลมาใช้กับสินค้าเครื่องดื่ม เป็นต้น

1.3) **กรมศุลกากร:** ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เช่น โครงการรับชำระภาษีอากรเพิ่ม ณ จุดเดียวเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการที่ชำระค่าอากรและค่าภาษีอื่น ๆ ไร่ไม่ครบถ้วน ได้ชำระค่าอากรและค่าภาษีดังกล่าว ณ จุดเดียว แผนการนำ Digital Big Data มาใช้เพื่อพัฒนาระบบประเมินราคาศุลกากรให้สอดคล้องกับระบบราคาเกตต์ตามข้อมูลพื้นที่ประเทศไทยได้มีต่อองค์การการค้าโลก เป็นต้น

2) การปรับปรุงโครงสร้างจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ผลักดันการปรับปรุงนโยบายภาษี เพื่อบรรลุเป้าหมาย 4 ประการ ครอบคลุมปีงบประมาณ 2565 - 2570 โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

2.1) **สนับสนุนความยั่งยืนทางการคลังและโครงข่ายรองรับทางสังคม (Social Safety Net):** โดยมีแผนการปรับปรุงนโยบายภาษี เช่น การขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมกลุ่มผู้เสียภาษีทุกกลุ่มและการศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ เป็นต้น

2.2) **ส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ:** โดยมีแผนการปรับปรุงนโยบายภาษี เช่น การปรับโครงสร้างภาษีเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) เป็นต้น

2.3) สร้างความเป็นธรรมต่อประชาชน: โดยมีแผนการปรับปรุงนโยบายภาษี เช่น การปรับเงื่อนไขการชำระภาษีเงินได้ให้มีความเป็นธรรมแก่ประชาชนทุกกลุ่ม เพื่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เหมาะสม เป็นต้น

2.4) ส่งเสริมเศรษฐกิจสีเขียวและคุณภาพชีวิตที่ดี: โดยมีแผนการปรับปรุงนโยบายภาษี เช่น การปรับโครงสร้างภาษีให้คำนึงถึงปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและปัญหาสุขภาพมากขึ้นเพื่อให้ประชาชนและผู้ประกอบการตระหนักถึงต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจากการบริโภคสินค้าดังกล่าว เป็นต้น

3.2.2 ด้านการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

1) ให้ความสำคัญกับการดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (ฉบับปรับปรุง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 13 นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน นโยบายสำคัญของรัฐบาล แผนปฏิบัติการของกระทรวง รวมทั้งการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มาใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึงความจำเป็นและภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ ความต้องการในพื้นที่และแผนพัฒนาพื้นที่ตามความต้องการของประชาชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ และให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนหน่วยรับงบประมาณภายใต้หลักธรรมาภิบาล สุจริต โปร่งใส เป็นธรรม

2) ให้ความสำคัญกับการดำเนินการเพื่อยกระดับศักยภาพของประเทศในทุกมิติ โดยมุ่งเน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และประสิทธิภาพของภาครัฐ เพื่อให้การขับเคลื่อนการขยายตัวทางเศรษฐกิจเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน

3) ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มศักยภาพการถ่ายโอนภารกิจ การจัดบริการสาธารณะ ลดความเหลื่อมล้ำ การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และประสิทธิผลการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน โดยให้หน่วยรับงบประมาณพิจารณานำเงินนอกงบประมาณหรือเงินสะสมคงเหลือมาใช้ดำเนินการกิจกรรมของหน่วยรับงบประมาณเป็นลำดับแรก ควบคู่ไปกับการพิจารณาทบทวนเพื่อชะลอ ปรับลด หรือยกเลิกการดำเนินโครงการที่มีความสำคัญในระดับต่ำ หรือหมดความจำเป็น พิจารณาถึงความพร้อมและขีดความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ จากการนำความสำเร็จในการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณปัจจุบันและปีงบประมาณที่ผ่านมา มาประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับศักยภาพการดำเนินงานของหน่วยรับงบประมาณ

5) ให้หน่วยรับงบประมาณพิจารณานำมาตรการหรือกลไกการลดรายจ่ายประจำมาประกอบการดำเนินการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการประชาชนให้มากขึ้น การบูรณาการข้อมูลสารสนเทศ รวมถึงการลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร

6) ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างครบถ้วน

3.2.3 ด้านการบริหารหนี้สาธารณะ

กระทรวงการคลังควรบริหารหนี้สาธารณะโดยยึดหลักดำเนินการในเชิงรุก (Proactive Debt Management) และการรักษาวินัยในการชำระหนี้สิน (Debt Repayment Discipline) รวมทั้งคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ (Debt Affordability) อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ และสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลังซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2567 - 2570) ฉบับที่ ๒๖ ดังนี้

1) การบริหารหนี้ในเชิงรุกคือการประเมินสถานการณ์ปัจจุบันและคาดการณ์ล่วงหน้าเพื่อปรับกลยุทธ์การระดมทุนของรัฐบาลให้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เศรษฐกิจ รวมทั้งตลาดการเงินทั้งภายในและต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง และเตรียมการรองรับแนวโน้มอัตราดอกเบี้ยโลกขาขึ้น เพื่อบรรเทาผลกระทบทั้งในเชิงต้นทุนและความเสี่ยงจากด้านอัตราดอกเบี้ยและการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล โดยยังคงสามารถระดมทุนได้ครบตามที่กำหนดในแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2567 - 2570) ฉบับที่ ๒๖ ภายใต้งบประมาณและข้อจำกัดทางปัจจัยทางมหภาคและตลาดการเงินที่เปลี่ยนแปลงไปจากสภาวะปกติก่อนเกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

2) การรักษาวินัยในการชำระหนี้สินทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยมีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังและภาระดอกเบี้ย ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการบริหารรายจ่ายประจำปีในอนาคตได้ โดยเฉพาะในปัจจุบันที่รัฐบาลมีภาระหนี้เพิ่มมากขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินมาตรการทางการคลังในช่วงที่เกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้มีภาระต้นเงินกู้ที่สูงขึ้นมาก ดังนั้น ตั้งแต่ปี 2567 หากสถานการณ์เศรษฐกิจฟื้นตัวและการจัดเก็บรายได้ปรับตัวดีขึ้น ควรพิจารณาจัดสรรงบชำระต้นเงินกู้เพื่อชดเชยงบชำระต้นเงินกู้ที่จัดสรรให้ต่ำไปในช่วงปีก่อนหน้าด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบชำระต้นเงินกู้เฉพาะของหนี้รัฐบาลซึ่งมีวงเงินกู้ที่สูงขึ้นมากในช่วงวิกฤติการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เพื่อฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจจึงควรได้รับการชดเชยในสัดส่วนที่สูงขึ้น โดยอย่างน้อยควรจัดสรรงบชำระต้นเงินกู้เฉพาะของหนี้รัฐบาลไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี มิฉะนั้นความสามารถในการชำระหนี้ในระยะปานกลางอาจปรับลดลงซึ่งอาจกระทบกับอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศได้ นอกจากนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.วินัยการเงินการคลังฯ จะต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระดอกเบี้ยอย่างพอเพียงเนื่องจากภาระดอกเบี้ยเป็นภาระต่องบประมาณที่จะต้องจ่ายทั้งจำนวนโดยไม่สามารถปรับโครงสร้างหนี้ได้ จึงควรจัดสรรงบประมาณสำหรับงบชำระดอกเบี้ยให้มีความยืดหยุ่นรองรับความผันผวนสูงของอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินซึ่งกระทบกับภาระดอกเบี้ยจ่ายโดยตรงในอนาคต เพื่อให้ประเทศยังคงมีเสถียรภาพทางการคลังอย่างยั่งยืน

3) ความสามารถในการชำระหนี้เป็นตัวชี้วัดที่บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศให้ความสำคัญโดยประเมินจากภาระดอกเบี้ยในแต่ละปีงบประมาณต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ ซึ่งพบว่าหากสัดส่วนดังกล่าวสูงเกินกว่าร้อยละ 10 (เทียบเท่ากับระดับ A- (Upper Medium Investment Grade)) อาจส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณในภาพรวม หรืออาจทำให้ต้องลดงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนอื่นหรือปรับลดงบลงทุน (ปัจจุบันอยู่ในระดับสูงที่ประมาณร้อยละ 75 - 80 ของงบประมาณประจำปี) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อพัฒนาประเทศในระยะยาวได้ ซึ่ง สบ. ได้กำหนดเป็นเกณฑ์ภายในสำหรับการติดตามสัดส่วนดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 สัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 8.29 ซึ่งยังอยู่ในเกณฑ์ที่ดี ทั้งนี้ การติดตามสัดส่วนดังกล่าวนับเป็นการบูรณาการงานทั้งในส่วนของการกิจด้านหนี้สินและการกิจด้านรายได้ โดยการบริหารหนี้และการชำระหนี้จะแสดงในภาระดอกเบี้ย ในขณะที่การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้จะแสดงในประมาณการรายได้