

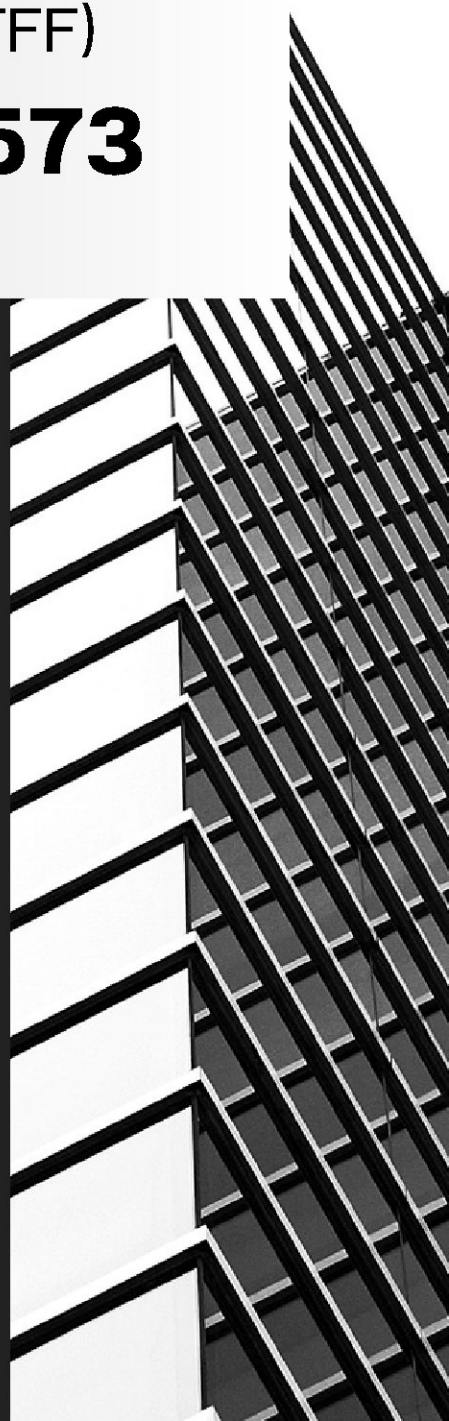
แผนการคลัง ระยะปานกลาง

(Medium-Term Fiscal Framework: MTFF)

ปีงบประมาณ 2570 - 2573

พฤศจิกายน 2568

คณะกรรมการนโยบาย
การเงินการคลังของรัฐ



บทนำ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ โดยมีกรรมการจากสี่หน่วยงานหลักที่ดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจการเงินการคลัง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นเลขานุการ มีหน้าที่จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนการบริหารหนี้สาธารณะ โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้แผนการคลังระยะปานกลางต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี ทั้งนี้ แผนการคลังระยะปานกลางอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) เป้าหมายและนโยบายการคลัง (2) สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ (3) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลัสนั้น (4) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล และ (5) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล ซึ่งแผนการคลังระยะปานกลางดังกล่าวจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำกรอบเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย

ทั้งนี้ แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2570 - 2573) ได้นำประเด็นความเสี่ยงทางการคลังที่ปรากฏอยู่ในรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2567 มาประกอบในการพิจารณาจัดทำแล้ว โดยเป็นการดำเนินการตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

บทสรุปผู้บริหาร

ท่ามกลางความผันผวนและความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ การเมือง ภูมิรัฐศาสตร์ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ส่งผลให้สถานการณ์ภาคการคลังของไทยส่งสัญญาณเตือนจากหลายด้าน โดยเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาของประเทศไทย พบว่า **สัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 17 ในปี 2536 ลดลงเหลือร้อยละ 14.9 ในปี 2568** อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสัดส่วนรายได้รัฐบาลจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง การใช้จ่ายของรัฐบาลกลับยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในสภาวะที่เศรษฐกิจชะงักงัน ต้นทุนการกู้ยืมสูงขึ้น และหนี้ครัวเรือนอยู่ในระดับสูง สะท้อนได้จาก **สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นลำดับ** โดยเมื่อพิจารณาเพิ่มเติมในส่วนของรายละเอียดรายจ่ายรัฐบาลจะพบว่า **รายจ่ายประจำมีสัดส่วนมากถึงร้อยละ 70 - 80 ของรายจ่ายรัฐบาลทั้งหมด** (เช่น เงินเดือนและค่าตอบแทนข้าราชการ ค่ารักษาพยาบาล ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน เป็นต้น) และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทำให้รัฐบาลมีวงเงินงบประมาณคงเหลือสำหรับรายจ่ายลงทุนซึ่งเป็นรายจ่ายสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจลดลงตามไปด้วย

นอกจากนี้ มาตรการลดหย่อนภาษีต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน ส่งผลต่อความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ประกอบกับความจำเป็นต้องใช้เครื่องมือทางการคลังในการอัดฉีดเม็ดเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน ซึ่งทำให้รัฐบาลมีภาระหนี้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่รัฐบาลจำเป็นต้องระดมทุนเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ ด้วยการกู้เงินผ่านเครื่องมือทางการเงินทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ส่งผลให้**สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้น**และเข้าใกล้กรอบเพดานหนี้สาธารณะที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 70 ขณะเดียวกัน สภาวะเศรษฐกิจโลกที่ผันผวนสูง ส่งผลต่อความไม่แน่นอนในการคาดการณ์ภาระดอกเบี้ย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในส่วนของการกำหนดสัดส่วนกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rule) ตามมาตรา 11 (4) และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) เช่น สัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาล เป็นต้น พบว่า **สัดส่วนกฎเกณฑ์ทางการคลังบางรายการควรมีการทบทวน ยกเลิก หรือเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจและบริบททางการคลังเพื่อเป็นการมุ่งเน้นการรักษาวินัยการเงินการคลังให้เข้มงวดมากยิ่งขึ้น** โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการภาระผูกพันตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2562 มีภาระหนี้ผูกพันตามมาตรา 28 อยู่ที่ 865,018 ล้านบาท หรือร้อยละ 28.83 ต่อกรอบวงเงินงบประมาณ และล่าสุดในปี 2568 เพิ่มขึ้นเป็น 1,133,751 ล้านบาท หรือร้อยละ 30.21 ต่อกรอบวงเงินงบประมาณ ความเปราะบางทางการคลังต่าง ๆ เหล่านี้ ได้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือของประเทศ โดยสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (Credit Rating Agency) ระดับโลกได้แสดงความกังวลต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวที่สะท้อนผ่านการปรับแนวโน้มมุมมอง (Outlook) ของประเทศไทย ซึ่งเป็นสัญญาณเตือนถึงความเสี่ยงที่อาจนำไปสู่การถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศในระยะต่อไป

ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายการคลังในระยะปานกลาง ภาครัฐจึงมุ่งเน้นการฟื้นฟูสภาพทางการคลังของประเทศ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการคลังและรักษาระดับความน่าเชื่อถือของประเทศภายใต้แนวคิด “Credible” โดยให้ความสำคัญกับการปรับสมดุลทางการคลัง (Fiscal Consolidation) ภายใต้กรอบวินัยการคลัง ความโปร่งใส และเป็นรูปธรรมในทุกมิติของการบริหารจัดการด้านการคลัง โดยมี การดำเนินการตามแนวทาง ดังนี้

- การเปิดเผยแนวทางการจัดการด้านการคลังทั้งด้านรายได้และทรัพย์สิน รายจ่าย และหนี้สาธารณะ อย่างเป็นธรรมให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

- ด้านรายได้ มุ่งเน้น (1) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ โดยนำระบบงานดิจิทัล และ Big Data มาใช้เพื่อขยายฐานภาษีและเพิ่มความแม่นยำในการตรวจสอบรายบุคคลและผู้ประกอบการ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Data Lake) เข้ามาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ โดย Data Lake ของกระทรวงการคลังมีเป้าหมายสำคัญในการรวบรวมและเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและขยายฐานในการจัดเก็บรายได้ให้ครบถ้วน อีกทั้งยังนำมาช่วยออกแบบ วิเคราะห์ และประเมินผลนโยบายการคลัง อันเป็นการสร้างความมั่นคงทางการคลังของรัฐและเพื่อประโยชน์สาธารณะต่อไป รวมทั้งทบทวนกฎหมายลำดับรองและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการจัดเก็บ ภาษีสรรพสามิต รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร จัดเก็บภาษี นอกจากนี้ จะปรับเพิ่มอัตราการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง รวมทั้งเพิ่มรายได้และมูลค่าในการบริหารทรัพย์สินอื่น ๆ ที่รวมถึงทุนหมุนเวียน หลักทรัพย์ ที่ราชพัสดุ ราคาประเมิน และเหรียญกษาปณ์ (2) การดำเนินมาตรการภาษีของหน่วยงานจัดเก็บ ทั้งในส่วนการปรับปรุงโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และพิจารณาความเหมาะสมของค่าลดหย่อนบางประเภท การเก็บภาษีการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร การจัดเก็บภาษีส่วนเพิ่ม การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมัน การปรับปรุงโครงสร้างสินค้าที่สร้างมลภาวะ ต่อสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงโครงสร้างภาษีกลุ่ม Sin Tax ตลอดจนการเก็บอากรขาเข้าจากสินค้ามูลค่าไม่เกิน 1,500 บาท ควบคู่กับการดำเนินมาตรการเทียบเท่ากับการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 1.5 (เป็นจัดเก็บที่อัตราร้อยละ 8.5) และอีกร้อยละ 1.5 (เป็นจัดเก็บที่อัตราร้อยละ 10.0) ในปีงบประมาณ 2571 และ 2573 ตามลำดับ ทั้งนี้ ในกรณีการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม รัฐบาลจะต้องเสนอ มาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดกับประชาชนและระบบเศรษฐกิจไปในคราวเดียวกัน

- ด้านรายจ่าย ให้ความสำคัญกับ (1) การดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล (2) การจัดทำ งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุดให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อไม่เป็นการเพิ่มรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะหมวดค่าใช้จ่ายบุคลากร ด้านสวัสดิการประชาชน ด้านการรักษากฎหมาย ศาล ด้านค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภค ด้านการดำเนินงานของหน่วยงาน (3) การจัดทำแผนงาน/โครงการ หน่วยรับ งบประมาณควรกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และผลลัพธ์ ที่สร้างประโยชน์ให้กับประชาชน หรือส่งผลดีต่อระบบ เศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง (4) การขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย หน่วยรับงบประมาณควรให้ความสำคัญ กับการจัดทำงบประมาณในมิติพื้นที่ (Area-Based Budgeting) และ (5) การจัดทำงบประมาณโดยพิจารณา ความครอบคลุมทุกแหล่งเงิน ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ให้หน่วยรับงบประมาณพิจารณา นำเงินนอกงบประมาณมาดำเนินการกิจกรรมของหน่วยรับงบประมาณเป็นลำดับแรก รวมทั้งพิจารณาแหล่งเงินอื่น เพื่อดำเนินโครงการลงทุนภาครัฐ เช่น เงินกู้ การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) และสำหรับโครงการ โครงสร้างพื้นฐานที่คาดว่าจะมีรายได้จากการดำเนินโครงการในอนาคต ให้พิจารณาใช้จ่ายจากกองทุนรวม โครงสร้างพื้นฐานเงินกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF) เพื่อลดภาระงบประมาณของประเทศและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสินทรัพย์ภาครัฐ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในส่วนของโครงการลงทุนภาครัฐ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีแผนการลงทุนที่ชัดเจน และมีสถานะการเงินที่ดี รวมถึงมีโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีกระแสเงินสดที่มั่นคง ให้พิจารณาความเหมาะสมในการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเป็นลำดับแรก นอกจากนี้ สำหรับหน่วยงานของรัฐที่มีแผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการพิจารณาแล้วเห็นว่าเอกชนมีศักยภาพ นวัตกรรม มีความสามารถในการบริหารความเสี่ยงและต้นทุนในการดำเนินการโครงการดังกล่าว หรือสามารถสร้างคุณภาพการให้บริการให้กับประชาชนดีกว่าที่ภาครัฐจะดำเนินการเอง ก่อให้เกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพที่จะให้เอกชนดำเนินการ ให้พิจารณาความเหมาะสมที่จะให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนผ่านกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

○ **ด้านหนี้สาธารณะ** ดำเนินการโดย (1) **การบริหารหนี้ในเชิงรุก** โดยปรับกลยุทธ์การระดมทุนให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและตลาดการเงินทั้งในและต่างประเทศ โดยมีการประเมินสถานการณ์ล่วงหน้าเพื่อลดผลกระทบด้านต้นทุนและความเสี่ยง จากความผันผวนของอัตราดอกเบี้ยโลก และพิจารณาการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล (2) **การรักษาวินัยในการชำระหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย** โดยควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายหนี้ให้เหมาะสม สอดคล้องกับหนี้ที่ครบกำหนดชำระ และจัดสรรรายจ่ายชำระดอกเบี้ยให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับความผันผวนของอัตราดอกเบี้ย และ (3) **การประเมินความสามารถในการชำระหนี้** จากภาระดอกเบี้ยในแต่ละปีงบประมาณต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 อยู่ที่ร้อยละ 10.24 ซึ่งยังอยู่ในเกณฑ์ที่ดี โดยปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจากความต้องการกู้เงินที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อดำเนินนโยบายการคลังในช่วงที่ผ่านมา

● **การปรับกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rules) เพื่อเพิ่มวินัยทางการคลัง** โดยให้มีการทบทวนสัดส่วนวินัยการคลังตามมาตรา 11 (4) ได้แก่ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น งบชำระคืนต้นเงินกู้ และการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า/นอกเหนือจากกฎหมายงบประมาณ เพื่อเป็นการส่งสัญญาณต่อสาธารณะถึงเจตนารมณ์ในการรักษาวินัยที่เข้มงวดขึ้นของรัฐ

● **การกำหนดแนวทางกำกับการดำเนินการตามมาตรการกึ่งการคลังตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ** โดยเสนอขอความเห็นชอบคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางในการพิจารณาอนุมัติโครงการตามมาตรา 28 ให้อยู่ภายใต้กรอบร้อยละ 32 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งหลีกเลี่ยงการอนุมัติโครงการในลักษณะเงินอุดหนุนแบบให้เปล่าที่ไม่ก่อให้เกิดการปรับตัวเพื่อยกระดับผลิตภาพการผลิตของภาคการเกษตร ทั้งนี้ ในการเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการจะต้องได้รับความเห็นชอบโครงการจากนายกรัฐมนตรีก่อน โดยหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องส่งรายละเอียดของโครงการให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็น และเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

จากแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังทั้ง 3 ด้านดังกล่าว นำไปสู่การกำหนดเป้าหมายการขาดดุลการคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเอื้อต่อการเพิ่มพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) โดยปรับลดขนาดการขาดดุลการคลังให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 3.0 ของ GDP ภายในปี 2572 เพื่อเป็นกรอบการดำเนินงานด้านการคลังของรัฐบาล อันจะนำไปสู่การฟื้นฟูสภาพทางการคลังของประเทศให้กลับสู่สถานะที่แข็งแกร่งและยั่งยืนในอนาคต

ประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2569	2570	2571	2572	2573
รายได้รัฐบาลสุทธิ	2,920,600	3,000,000	3,145,000	3,274,000	3,422,000
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	3.5	2.7	4.8	4.1	4.5
งบประมาณรายจ่าย	3,780,600	3,788,000	3,826,000	3,864,000	3,903,000
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	0.7	0.2	1.0	1.0	1.0
ดุลการคลัง	(860,000)	(788,000)	(681,000)	(590,000)	(481,000)
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	(4.4)	(3.9)	(3.3)	(2.7)	(2.1)
หนี้สาธารณะคงค้าง	13,099,250	13,794,810	14,419,390	14,954,436	15,335,708
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	68.17	69.36	69.78	69.52	68.22
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	19,371,000	20,049,000	20,831,000	21,685,000	22,661,000

หมายเหตุ: อัตราการเพิ่มของประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ ปีงบประมาณ 2569 เทียบกับผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ ปีงบประมาณ 2568 ในขณะที่ อัตราการเพิ่มของวงเงินงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ 2569 เทียบกับกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ 2568

ที่มา: กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	(1)
บทสรุปผู้บริหาร	(2)
สารบัญ	(5)
สารบัญตาราง	(6)
ส่วนที่ 1 สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ	
1.1 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2569	1
1.2 ประมาณการเศรษฐกิจไทยในปี 2570 - 2573	1
ส่วนที่ 2 สถานะและประมาณการการคลัง	
2.1 รายได้รัฐบาลสุทธิ	2
2.2 งบประมาณรายจ่าย	9
2.3 ฐานะการคลังของรัฐบาล	11
2.4 หนี้สาธารณะ	14
2.5 การระดมทุนในรูปแบบอื่นสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ	18
2.6 ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล (ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568)	21
ส่วนที่ 3 เป้าหมายและนโยบายการคลัง	
3.1 เป้าหมายการคลัง	23
3.2 นโยบายและมาตรการระยะปานกลาง	26

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	สถานะและประมาณการเศรษฐกิจปีปฏิทิน 2568 - 2573	1
ตารางที่ 2	ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2568	3
ตารางที่ 3	สมมติฐานทางเศรษฐกิจสำหรับประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2569	3
ตารางที่ 4	ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2569	4
ตารางที่ 5	ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2570	6
ตารางที่ 6	ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2571 - 2573	7
ตารางที่ 7	การสูญเสียรายได้จากสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามกฎหมายเฉพาะ	8
ตารางที่ 8	โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 - 2569	9
ตารางที่ 9	ประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2573	10
ตารางที่ 10	ประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2573 ที่จำเป็นต้องจัดสรร (เบื้องต้น)	11
ตารางที่ 11	ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2568	12
ตารางที่ 12	คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2569	13
ตารางที่ 13	หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568	14
ตารางที่ 14	แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลางปีงบประมาณ 2569 - 2573	14
ตารางที่ 15	หนี้สาธารณะคงค้าง สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และงบชำระหนี้ ต้องประมาณรายจ่ายประจำปี	15
ตารางที่ 16	แผนการใช้จ่ายเงินของ TFFIF ในช่วงปีงบประมาณ 2563 - 2572	20
ตารางที่ 17	ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจปี 2570 - 2573	20
ตารางที่ 18	ตารางสรุปภาระผูกพันของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568	22
ตารางที่ 19	ประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง	26
ตารางที่ 20	สัดส่วนวินัยการคลังตามมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561	30

ส่วนที่ 1

สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ

แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2570 - 2573) มีสถานะและประมาณการเศรษฐกิจ ดังนี้

1.1 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2569

เศรษฐกิจในปี 2569 คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ 1.2 - 2.2 (ค่ากลางร้อยละ 1.7) ชะลอลงจากร้อยละ 2.0 ในปีก่อนหน้านี้ โดยมีข้อจำกัดจากการขยายตัวในเกณฑ์ต่ำของการส่งออก และภาคการท่องเที่ยวที่ยังมีแนวโน้มฟื้นตัวอย่างช้า ๆ อย่างไรก็ตาม การลงทุนมีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่อง ประกอบกับการอุปโภคบริโภคภาคเอกชนและการอุปโภคภาครัฐบาลยังมีแนวโน้มขยายตัวและสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจในภาพรวมได้อย่างต่อเนื่อง สำหรับอัตราเงินเฟ้อในปี 2569 คาดว่าจะอยู่ในช่วงร้อยละ 0.0 - 1.0 และดุลบัญชีเดินสะพัดมีแนวโน้มเกินดุลร้อยละ 1.9 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)

1.2 ประมาณการเศรษฐกิจไทยในปี 2570 - 2573

เศรษฐกิจไทยในปี 2570 คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ 2.1 - 3.1 (ค่ากลางร้อยละ 2.6) ปรับตัวดีขึ้นจากร้อยละ 1.7 ในปีก่อนหน้านี้ ตามแนวโน้มการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและปริมาณการค้าโลกซึ่งคาดว่าจะทำให้การส่งออกและการท่องเที่ยวกลับมาฟื้นตัวดีขึ้น เช่นเดียวกับการอุปโภคบริโภคภาคเอกชนและการใช้จ่ายภาครัฐบาลที่ขยายตัวต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจไทยยังมีความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของนโยบายเศรษฐกิจของประเทศที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการค้าโลก สำหรับอัตราเงินเฟ้อในปี 2570 คาดว่าจะอยู่ในช่วงร้อยละ 0.4 - 1.4 และดุลบัญชีเดินสะพัดมีแนวโน้มเกินดุลร้อยละ 1.9 ต่อ GDP

เศรษฐกิจไทยในระยะปานกลางในช่วงปี 2571 - 2573 มีแนวโน้มขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง โดยคาดว่าจะในปี 2571 และปี 2572 จะขยายตัวร้อยละ 2.3 - 3.3 (ค่ากลางร้อยละ 2.8) ขณะที่ในปี 2573 คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะขยายตัวร้อยละ 2.5 - 3.5 (ค่ากลางร้อยละ 3.0) สำหรับอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยในปี 2571 - 2573 คาดว่าจะอยู่ในช่วงร้อยละ 0.6 - 1.6 ร้อยละ 0.8 - 1.8 และร้อยละ 1.0 - 2.0 ตามลำดับ สำหรับดุลบัญชีเดินสะพัดมีแนวโน้มที่จะยังคงเกินดุลต่อเนื่อง

ตารางที่ 1 สถานะและประมาณการเศรษฐกิจปีปฏิทิน 2568 - 2573

ปีปฏิทิน	2568	2569	2570	2571	2572	2573
GDP (ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)	18,917.2	19,371.2	20,049.2	20,831.1	21,685.2	22,661.0
รายได้ต่อหัว (ดอลลาร์ สรอ. ต่อคนต่อปี)	8,146.6	8,377.2	8,604.3	8,798.1	9,153.1	9,562.3
อัตราการขยายตัวของ GDP (CVM, %)	2.0	1.7	2.6	2.8	2.8	3.0
ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	11.4	11.3	11.7	12.5	12.9	14.5
ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP (%)	2.0	1.9	1.9	2.0	2.0	2.1
เงินเฟ้อ (%)						
ดัชนีราคาผู้บริโภค	0.0	0.5	0.9	1.1	1.3	1.5
GDP Deflator	-0.4	0.7	0.9	1.1	1.3	1.5
อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อดอลลาร์ สรอ.)	33.0	32.8	33.0	33.5	33.5	33.5
ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล)	68.0	63.0	63.0	60.0	60.0	60.0

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ณ ตุลาคม 2568)

ส่วนที่ 2

สถานะและประมาณการการคลัง

สถานะและประมาณการการคลังประกอบด้วย รายได้รัฐบาลสุทธิ งบประมาณรายจ่าย ฐานะการคลังของรัฐบาล หนี้สาธารณะ เงินนอกงบประมาณ การระดมทุนในรูปแบบอื่นสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ และภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญ ดังนี้

2.1 รายได้รัฐบาลสุทธิ

2.1.1 ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2568

ปีงบประมาณ 2568 (ตุลาคม 2567 - กันยายน 2568) รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิ จำนวน 2,822,709 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ 64,291 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.2 แต่สูงกว่าปีก่อนร้อยละ 0.9 โดยหน่วยงานที่จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการที่สำคัญ ได้แก่

(1) กรมสรรพสามิต เนื่องจากภาษีรถยนต์จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการจากปริมาณการบริโภครถยนต์ในกลุ่มรถกระบะลดลง ประกอบกับพฤติกรรมผู้บริโภคที่เปลี่ยนจากรถยนต์ประเภทเครื่องยนต์สันดาปเป็นรถยนต์ไฟฟ้าซึ่งมีอัตราภาษีต่ำ ส่งผลให้อัตราภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate: ETR) ลดลง นอกจากนี้พฤติกรรมผู้บริโภคยกยาสูบ สุรา และเครื่องดื่มของผู้บริโภคที่เปลี่ยนไปและการปรับตัวของผู้ประกอบการให้สอดคล้องกับโครงสร้างภาษีใหม่ ทำให้ภาษียาสูบ ภาษีสุรา และภาษีเครื่องดื่มจัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการ

(2) กรมสรรพากร จากภาษีเงินได้นิติบุคคลตามผลประกอบการของนิติบุคคลที่ขยายตัวต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ และภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้า เนื่องจากมีสินค้านำเข้าที่ใช้สิทธิประโยชน์จากเขตปลอดอากรมากขึ้น และราคาน้ำมันดิบที่ลดลง ส่งผลให้ ETR ลดลงเป็นสำคัญ

(3) กรมศุลกากร จากอากรขาเข้า เนื่องจากค่าเงินบาทแข็งค่ากว่าที่ประมาณการไว้ ประกอบกับ ETR ลดลง ตามการใช้สิทธิประโยชน์จากเขตปลอดอากรที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ มีรายได้พิเศษจากการชำระอากรขาเข้าย้อนหลังตามคำพิพากษา 4,628 ล้านบาท

สำหรับหน่วยงานที่จัดเก็บได้สูงกว่าประมาณการ ประกอบด้วย

(1) ส่วนราชการอื่น จากรายได้พิเศษจากเงินส่วนเกินจากการจำหน่ายพันธบัตรจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล 43,542 ล้านบาท และรายได้จากการประมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับประกอบกิจการโทรคมนาคม (ใบอนุญาตฯ) 17,481 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม รายได้จากสัมปทานปิโตรเลียมต่ำกว่าประมาณการเนื่องจากราคาแก๊สธรรมชาติ ราคาน้ำมันดิบ และปริมาณชุดเจาะปิโตรเลียมต่ำกว่าที่ประมาณการไว้

(2) กรมธนารักษ์ จากรายได้พิเศษจากการชำระค่าเวนคืนเพื่อก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน - ราษฎร์บูรณะ (วงแหวนกาญจนาภิเษก) และค่าธรรมเนียมการต่อสัญญาเช่าที่ราชพัสดุที่จัดเก็บได้สูงกว่าประมาณการ

(3) การนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจ จากรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีการนำส่งรายได้เหลือมาจากปีก่อน

ตารางที่ 2 ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2568 ^{1/}

หน่วย: ล้านบาท

ที่มาของรายได้	2568	เทียบ 2567			เทียบประมาณการ 2568		
		จัดเก็บ 2567	จำนวน	ร้อยละ	ประมาณการ 2567	จัดเก็บ 2567	จำนวน
1. กรมสรรพากร	2,335,300	2,268,196	67,104	3.0	2,372,500	(37,200)	(1.6)
2. กรมสรรพสามิต	537,540	523,632	13,908	2.7	609,700	(72,160)	(11.8)
3. กรมศุลกากร	119,144	117,953	1,191	1.0	122,200	(3,056)	(2.5)
4. รวมรายได้ 3 กรม	2,991,984	2,909,781	82,203	2.8	3,104,400	(112,416)	(3.6)
5. รัฐวิสาหกิจ	117,379	219,506	(42,127)	(19.2)	176,500	879	0.5
6. หน่วยงานอื่น	221,445	201,933	19,512	9.7	173,500	47,945	27.6
6.1 ส่วนราชการอื่น	208,662	187,478	21,184	11.3	162,500	46,162	28.4
6.2 กรมธนารักษ์	12,783	14,454	(1,671)	(11.6)	11,000	1,783	16.2
7. รวมรายได้จัดเก็บ	3,390,808	3,331,220	59,588	1.8	3,454,400	(63,592)	(1.8)
8. หัก ^{2/}	426,839	397,251	29,588	7.4	431,700	(4,861)	(1.1)
9. รวมรายได้สุทธิ	2,963,969	2,933,969	30,000	1.0	3,022,700	(58,731)	(1.9)
10. จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผน ^{3/}	141,260	136,290	4,970	3.6	135,700	5,560	4.1
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,822,709	2,797,679	25,030	0.9	2,887,000	(64,291)	(2.2)

หมายเหตุ: ^{1/} ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2568 ณ วันที่ 8 ตุลาคม 2568 โดยจะมีการปรับปรุงข้อมูลอีกครั้งในเดือนธันวาคม 2568^{2/} รายการหัก ได้แก่ การคืนภาษีของกรมสรรพากร การถอนคืนอากรของกรมศุลกากร การจัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกันเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก^{3/} พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.1.2 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2569

ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2569 ตามเอกสารงบประมาณ เท่ากับ 2,920,600 ล้านบาท สูงกว่าผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2568 จำนวน 97,891 ล้านบาท หรือร้อยละ 3.5 ทั้งนี้ ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2569 ข้างต้น จัดทำบนข้อสมมติฐานเศรษฐกิจ เดือนพฤศจิกายน 2567 ที่คาดว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Real GDP) อยู่ที่ร้อยละ 2.8 อัตราเงินเฟ้ออยู่ที่ร้อยละ 1.0 อัตราแลกเปลี่ยนอยู่ที่ 34.0 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ และราคาน้ำมันดิบดูไบอยู่ที่ 75.0 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล

ตารางที่ 3 สมมติฐานทางเศรษฐกิจสำหรับประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2569

สมมติฐานทางเศรษฐกิจ (ปีปฏิทิน)	2569		
	ประมาณการ ^{1/}	เอกสาร งบประมาณ	ณ ต.ค. 68 ^{2/}
GDP (ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)	19,998.7	20,017.7	19,371.2
อัตราการขยายตัวของ GDP (CVM, %)	2.8	2.3 - 3.3 (ค่ากลาง 2.8)	1.7
อัตราเงินเฟ้อ (%)			
ดัชนีราคาผู้บริโภค	1.0		0.5
GDP Deflator	1.0	0.5 - 1.5	0.7
อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อดอลลาร์ สรอ.)	34.0		32.8
ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล)	75.0		63.0

หมายเหตุ: ^{1/} สมมติฐานขณะจัดทำประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2569 ณ เดือนพฤศจิกายน 2567^{2/} สมมติฐานทางเศรษฐกิจล่าสุด ณ เดือนตุลาคม 2568

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประมาณการรายได้ของกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร ขยายตัวตามสมมติฐานเศรษฐกิจ และฐานการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ 2568 ทั้งนี้ ประมาณการรายได้ของกรมศุลกากรยังไม่รวมผลกระทบจากมาตรการภาษีนำเข้าแบบตอบโต้ (Reciprocal Tariff) ของสหรัฐอเมริกา และการเปิดเสรีทางการค้ากับต่างประเทศเพิ่มเติม

อย่างไรก็ดี ประมาณการรายได้ของส่วนราชการอื่นและกรมธนารักษ์ ต่ำกว่าปีก่อน เนื่องจากปีก่อนมีการนำส่งเงินส่วนเกินจากการจำหน่ายพันธบัตรจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล และรายได้จากการประมูลใบอนุญาตฯ ที่จัดการประมูลใหม่ ซึ่งมีกำหนดชำระงวดแรกในปีงบประมาณ 2568 และมีกำหนดชำระงวดต่อไปในปีงบประมาณ 2571 ประกอบกับกรมธนารักษ์มีรายได้พิเศษจากการชำระค่าเวนคืนเพื่อก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน - ราษฎร์บูรณะ (วงแหวนกาญจนาภิเษก)

ทั้งนี้ ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2569 ได้รวมผลกระทบจาก (1) การจัดเก็บภาษีการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร จำนวน 28,000 ล้านบาท ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้เริ่มดำเนินการจัดเก็บ (2) การปรับโครงสร้างภาษีของสินค้าตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 รวมทั้งสิ้น 28,800 ล้านบาท และ (3) การบริหารจัดการการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติม 10,000 ล้านบาท และ (4) การเพิ่มประสิทธิภาพของทุกหน่วยงานรวม 23,600 ล้านบาท

ตารางที่ 4 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2569

หน่วย: ล้านบาท

ที่มาของรายได้	ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ 2569	เทียบจัดเก็บ 2568		
		จัดเก็บ 2568 ^{1/}	จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	2,447,100	2,335,300	111,800	4.8
2. กรมสรรพสามิต	578,200	537,540	40,660	7.6
3. กรมศุลกากร	122,200	119,144	3,056	2.6
4. รวมรายได้ 3 กรม	3,147,500	2,991,984	155,516	5.2
5. รัฐวิสาหกิจ	182,600	177,379	5,221	2.9
6. หน่วยงานอื่น	164,800	221,445	(56,645)	(25.6)
6.1 ส่วนราชการอื่น	152,900	208,662	(55,762)	(26.7)
6.2 กรมธนารักษ์	11,900	12,783	(883)	(6.9)
7. รวมรายได้จัดเก็บ	3,494,900	3,390,808	104,092	3.1
8. หัก ^{2/}	433,300	426,839	6,461	1.5
9. รวมรายได้สุทธิ	3,061,600	2,963,969	97,631	3.3
10. จัดสรร VAT ให้ อปท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	141,000	141,260	(260)	0.2
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,920,600	2,822,709	97,891	3.5

หมายเหตุ: ^{1/} ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2568 ณ วันที่ 8 ตุลาคม 2568

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

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.1.3 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2570

ภายใต้ข้อสมมติฐานเศรษฐกิจในส่วนที่ 1 แนวโน้มการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในช่วงที่ผ่านมา และนโยบายการคลังที่จะมีผลต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2570 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2570 เท่ากับ 3,000,000 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อน 79,400 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.7 อย่างไรก็ตาม ประเมินการรายได้รัฐบาลสุทธิดังกล่าวยังไม่รวมผลจากมาตรการภาษีนำเข้าแบบตอบโต้ (Reciprocal Tariff) ของสหรัฐอเมริกา ประกอบกับการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตาม การเปิดเสรีทางการค้ากับต่างประเทศ โดยสามารถสรุปสมมติฐานที่สำคัญได้ดังนี้

(1) สมมติฐานทางเศรษฐกิจ

ในการจัดทำประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2570 ใช้ข้อสมมติฐานเศรษฐกิจในส่วนที่ 1 ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ณ เดือนตุลาคม 2568

(2) สมมติฐานสำคัญอื่น ๆ

(2.1) เพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานจัดเก็บรายได้ จำนวน 64,530 ล้านบาท โดยดำเนินการจาก

(2.1.1) การนำระบบงานดิจิทัลและเครื่องมือ Big Data มาใช้ขยายฐานภาษี การใช้ DATA Lake เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานเพื่อเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บให้ครบถ้วน ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการคลัง โดยดำเนินการภายใต้กรอบของมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 อย่างเคร่งครัด มุ่งเน้นการดึงผู้มีรายได้ถึงเกณฑ์เสียภาษีเข้าสู่ระบบภาษี กำกับตรวจสอบผู้ประกอบการรายใหญ่/กิจการข้ามชาติที่มีบริษัทในเครือ รวมถึงสำรวจและติดตามธุรกิจนอกระบบ เพื่อสร้างความทั่วถึง เป็นธรรม และสะท้อนศักยภาพที่แท้จริงของระบบภาษีไทย

(2.1.2) การปรับโครงสร้างภาษีสินค้าน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน สุรา ยาสูบ เครื่องดื่ม และแบตเตอรี่ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และการปรับโครงสร้างภาษีสินค้าและบริการตามหลักการด้านความฟุ่มเฟือย รวมทั้งการทบทวนกฎหมายลำดับรองและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิต รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเก็บภาษี เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

(2.1.3) การตรวจสอบสินค้าอย่างเข้มงวดโดยเฉพาะพิกัดอัตราศุลกากร ราคา และปริมาณ (รวมถึง Post Review/Post Audit)

(2.1.4) การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของรัฐ ประกอบด้วย

- (1) การปรับเพิ่มอัตรากำหนดรายได้ของรัฐวิสาหกิจบางแห่งในอัตราร้อยละ 5 เร่งรัดการนำส่งปันผลให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจริง ทบทวนการใช้ประโยชน์จากการถือครองทรัพย์สินและหลักทรัพย์ และดำเนินการแก้ไขปัญหา รวมถึงทบทวนบทบาทของรัฐวิสาหกิจบางแห่งให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน
- (2) การเพิ่มประสิทธิภาพในการประเมินประเภทการใช้ที่ราชพัสดุให้สอดคล้องกับลักษณะการใช้งานในปัจจุบัน รวมถึงการเพิ่มรายได้และมูลค่าในการบริหารทรัพย์สินอื่น ๆ ของรัฐ เช่น ที่ราชพัสดุ เหมืองแร่ ภาษีที่ดิน เป็นต้น
- (3) การนำส่งสภาพคล่องส่วนเกินของทุนหมุนเวียน

(2.2) แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างภาษี โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(2.2.1) กรมสรรพากร

1) มาตรการปรับปรุงโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและพิจารณาความเหมาะสมของค่าลดหย่อนบางประเภทเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม จำนวน 45,800 ล้านบาท

2) การจัดเก็บภาษีการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร จำนวน 12,000 ล้านบาท

3) การจัดเก็บภาษีส่วนเพิ่มตามพระราชกำหนดภาษีส่วนเพิ่ม พ.ศ. 2567 จำนวน 8,400 ล้านบาท ซึ่งเป็นไปตามหลักการของ Pillar 2 บนกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการกีดกันฐานภาษีและการโยกย้ายกำไร (Inclusive Framework on BEPS)

(2.2.2) กรมสรรพสามิต

1) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมัน (น้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซล) เพิ่มขึ้นจากอัตราปัจจุบัน ณ เดือนพฤศจิกายน 2568 ลิตรละ 1 บาท จำนวน 33,000 ล้านบาท ทั้งนี้ ควรพิจารณาแนวทางการปรับปรุงอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันให้สอดคล้องกับต้นทุนการผลิต (เช่น ราคาน้ำมันดิบ อัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น) ตลอดจนติดตามสถานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงประกอบด้วย

2) มาตรการปรับปรุงโครงสร้างและปรับเพิ่มอัตราภาษีจากสินค้ากลุ่มภาษีบาป (สุรา เบียร์ และยาสูบ) จำนวน 5,450 ล้านบาท

3) มาตรการปรับปรุงโครงสร้างของสินค้าที่สร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมที่รวมถึงการนำภาษีคาร์บอนมาใช้พิจารณาประกอบ จำนวน 6,000 ล้านบาท

4) การจัดเก็บภาษีจากสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จำนวน 320 ล้านบาท

(2.2.3) กรมศุลกากร

มาตรการยกเลิกการยกเว้นการจัดเก็บอากรขาเข้าจากสินค้าที่มีมูลค่าต่ำกว่า 1,500 บาท ตามข้อกำหนดมูลค่าขั้นต่ำ (De Minimis) โดยคาดว่าจะจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น จำนวน 3,000 ล้านบาท

(2.3) ส่วนราชการอื่น

(2.3.1) รายได้จากสัมปทานปิโตรเลียม ได้รวมผลจากการเปลี่ยนระบบสัญญาสัมปทานปิโตรเลียมเป็นระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC) จำนวน 71,300 ล้านบาท

(2.3.2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตฯ จำนวน 12,900 ล้านบาท

ตารางที่ 5 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2570

หน่วย: ล้านบาท

ที่มาของรายได้	ประมาณการ 2570	เทียบประมาณการ 2569		
		ประมาณการ 2569	จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	2,517,700	2,447,100	70,600	2.9
2. กรมสรรพสามิต	611,220	578,200	33,020	5.7
3. กรมศุลกากร	116,000	122,200	(6,200)	(5.1)
4. รวมรายได้ 3 กรม	3,244,920	3,147,500	97,420	3.1
5. รัฐวิสาหกิจ	183,500	182,600	900	0.5
6. หน่วยงานอื่น	155,880	164,800	(8,920)	(5.4)
6.1 ส่วนราชการอื่น	141,580	152,900	(11,320)	(7.4)
6.2 กรมธนารักษ์	14,300	11,900	2,400	20.2
7. รวมรายได้จัดเก็บ	3,584,300	3,494,900	89,400	2.6
8. หัก ^{1/}	439,100	433,300	5,800	1.3
9. รวมรายได้สุทธิ	3,145,200	3,061,600	83,600	2.7
10. จัดสรร VAT ให้ อปท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	145,200	141,000	4,200	3.0
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	3,000,000	2,920,600	79,400	2.7

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

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.1.4 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2571 - 2573

กำหนดประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2571 - 2573 โดยให้สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15.0 ส่งผลให้ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2571 - 2573 เท่ากับ 3,145,000 3,274,000 และ 3,422,000 ล้านบาท หรือขยายตัวร้อยละ 4.8 4.1 และ 4.5 ตามลำดับ โดยสามารถสรุปสมมติฐานที่สำคัญได้ ดังนี้

(1) สมมติฐานทางเศรษฐกิจ

ในการจัดทำประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2571 - 2573 ใช้ข้อสมมติฐานเศรษฐกิจในส่วนที่ 1 ซึ่งจัดทำโดย สศช. ณ เดือนตุลาคม 2568

(2) สมมติฐานสำคัญอื่น ๆ

(2.1) รายได้ของส่วนราชการอื่น ในส่วนของค่าสัมปทานปิโตรเลียม รวมผลจากการปรับเปลี่ยนระบบสัญญาสัมปทานปิโตรเลียมเป็นระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC) ในปีงบประมาณ 2571 - 2573 จำนวน 68,900 66,600 และ 63,300 ล้านบาท ตามราคาน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติที่ปรับตัวลดลง อัตราแลกเปลี่ยนที่มีแนวโน้มแข็งค่ามากขึ้น และปริมาณการขุดเจาะปิโตรเลียมมีแนวโน้มหดตัวลง

(2.2) รายได้จากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม ในปีงบประมาณ 2571 - 2573 จำนวน 21,400 18,500 และ 9,300 ล้านบาท

(2.3) รวมรายได้จากแนวทางปฏิรูปโครงสร้างภาษีเพิ่มเติมจากที่ได้ดำเนินการแล้ว ในปีงบประมาณ 2570 ซึ่งกรมสรรพสามิตจะดำเนินการ ดังนี้ (1) มาตรการปรับปรุงโครงสร้างภาษีสินค้าที่สร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมที่รวมถึงการนำภาษีคาร์บอนมาใช้พิจารณาประกอบเพิ่มเติม จำนวน 23,300 และ 4,500 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2571 และ 2572 ตามลำดับ และ (2) มาตรการปรับปรุงโครงสร้างภาษีสินค้ากลุ่มฟุ่มเฟือย จำนวน 3,400 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2571

(2.4) รวมรายได้จากการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 1.5 (เป็นจัดเก็บที่อัตราร้อยละ 8.5) และอีกร้อยละ 1.5 (เป็นจัดเก็บที่อัตราร้อยละ 10.0) ในปีงบประมาณ 2571 และ 2573 ตามลำดับ หรือมีมาตรการปรับโครงสร้างภาษีเพิ่มเติมที่ทำให้รัฐบาลมีรายได้เทียบเท่ากับการดำเนินการในข้างต้น ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการในข้างต้นได้จำเป็นต้องพิจารณาการปรับลดกรอบเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับรายได้ที่ลดทอนไป เพื่อให้สามารถควบคุมการขาดดุลงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามกรอบที่ตั้งเป้าหมายไว้

ตารางที่ 6 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2571 - 2573

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	2571	2572	2573
ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ	3,145,000	3,274,000	3,422,000
อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)	4.8	4.1	4.5
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	15.1	15.1	15.1

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.1.5 มูลค่าการสูญเสียรายได้ทางภาษี (Tax Expenditure) ปีงบประมาณ 2565 – 2567

กระทรวงการคลังได้จัดทำรายงานมูลค่าการสูญเสียรายได้ทางภาษี (Tax Expenditure) ซึ่งรวบรวมข้อมูลการสูญเสียรายได้ทางภาษีจากการที่รัฐบาลดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบาย โดยพบว่า รัฐบาลสูญเสียรายได้จากสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามกฎหมายเฉพาะ ในปีงบประมาณ 2565 - 2567 จำนวน 250,628 269,186 และ 201,703 ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ มูลค่าการสูญเสียรายได้ทางภาษีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560 ในปีงบประมาณ 2567 อยู่ระหว่างการประมวลผลของหน่วยงานรับผิดชอบ

ตารางที่ 7 การสูญเสียรายได้จากสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามกฎหมายเฉพาะ

ลำดับ	มาตรการที่ก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ทางภาษี	ประเภทสิทธิประโยชน์	มูลค่าการสูญเสียรายได้ทางภาษี (ล้านบาท)			
			หน่วยงานรับผิดชอบ	2565	2566	2567
1	พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520	ภาษีเงินได้นิติบุคคล	BOI	67,708.09	67,768.03	N/A
		ยกเว้นอากรขาเข้า	ศศค.	73,955.28	69,098.28	75,207.12
2	พ.ร.บ. การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560	ภาษีเงินได้นิติบุคคล	BOI	ยังไม่มี การใช้สิทธิ	ยังไม่มี การใช้สิทธิ	N/A
3	พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2560	เขตปลอดอากร	กรมศุลกากร	71,274.77	82,029.19	77,308.73
		คลังสินค้าทัณฑ์บน	กรมศุลกากร	12,568.48	15,881.25	14,731.90
		การคืนอากรตามมาตรา 29	กรมศุลกากร	7,685.89	5,736.94	5,501.33
4	พ.ร.บ. ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524	การชดเชยค่าอากร	กรมศุลกากร	6,212.00	9,330.84	8,179.34
5	พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	การยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเขตประกอบการเสรี	ศศค.	11,223.04	19,341.28	20,774.71
รวมมูลค่าการสูญเสียรายได้จากสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามกฎหมายเฉพาะ				250,627.55	269,185.81	201,703.13

หมายเหตุ: 1. กรณีการใช้สิทธิประโยชน์เขตปลอดอากรและคลังสินค้าทัณฑ์บน กรณีผู้ประกอบการมิได้ส่งออกสินค้าไปต่างประเทศกรมศุลกากรจะเรียกเก็บอากรเพิ่ม

2. ประเภทสิทธิประโยชน์เขตปลอดอากรและคลังสินค้าทัณฑ์บน เป็นการคำนวณจากมูลค่าการนำเข้าของวัตถุดิบที่นำเข้ามาคู่กับอัตราอากรที่ต้องชำระซึ่งได้รับการผ่อนผันการชำระค่าอากรในขณะนำเข้า โดยหากของดังกล่าวส่งออกต่างประเทศจะถือว่าภาระค่าภาษีสิ้นสุดลง จึงเป็นข้อมูลมูลค่าทางบัญชีที่ไม่ได้จัดเก็บจริง ทั้งนี้ หากไม่ได้มีการส่งออกไปต่างประเทศโดยนำของออกมาใช้ จำหน่าย หรือเพื่อการบริโภคภายในประเทศ กรมศุลกากรจะเรียกเก็บอากรตามอัตราปกติของสินค้านั้น

3. ยอดคืนอากรตามมาตรา 29 คำนวณได้จากยอดคืนอากรทั้งหมดของปีงบประมาณ หักด้วยอากรที่เรียกเก็บของปีงบประมาณ ทั้งนี้ ยอดคืนอากรและเรียกเก็บอากรของปีงบประมาณ เป็นไปตามเงื่อนไขของการคืนอากรตามมาตรา 29 จึงอาจไม่ได้เป็นใบขนสินค้าขาเข้าที่ใช้สิทธิประโยชน์ตามมาตรา 29 ของปีงบประมาณทั้งหมด

4. การยกเว้นมูลค่าการสูญเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลภายใต้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ปี 2565 - 2567 จากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment: BOI) เป็นมูลค่าเฉพาะการยกเว้นโดยไม่รวมลดหย่อนภาษี โดยมาจากการใช้สิทธิยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลผ่านระบบ e-Tax ของ BOI และรายงานข้อมูลเป็นปีปฏิทิน (ข้อมูล ณ 12 มิถุนายน 2568)

5. มูลค่าการยกเว้น CIT ปี 2567 บริษัทผู้ได้รับการส่งเสริมยังยื่นขออนุญาตใช้สิทธิยกเว้น CIT ไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะบริษัทผู้ปูนที่ใช้อุปบัญชี เมษายน - มีนาคม ที่ปิดบัญชีในเดือนมีนาคม 2568 และครบกำหนดยื่น ภ.ง.ด.50 ในเดือนสิงหาคม 2568 ข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน 2568

6. แนวทางประเมินมูลค่าการสูญเสียรายได้ทางภาษีตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ในส่วนของภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ประมวลผลโดย BOI จะมีความแตกต่างกับแนวทางประมวลผลของกรมสรรพากร

ข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน 2568

2.2 งบประมาณรายจ่าย

2.2.1 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน 3,780,600.0 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 จำนวน 27,900.0 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.7 จำแนกเป็นรายจ่ายประจำ จำนวน 2,654,642.2 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 จำนวน 25,794.4 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 1.0 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 70.2 ของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง จำนวน 123,541.1 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 จำนวน 123,541.1 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 100.0 เนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ไม่มีรายการที่ต้องเสนอตั้งงบประมาณ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.3 ของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายลงทุน จำนวน 861,736.3 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 จำนวน 70,625.8 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 7.6 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22.8 ของวงเงินงบประมาณ และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ จำนวน 151,200.0 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 จำนวน 1,100.0 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.7 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.0 ของวงเงินงบประมาณ

ตารางที่ 8 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 - 2569

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ 2568			ปีงบประมาณ 2569		
	จำนวน	เพิ่ม/ลด จากปี 2567		จำนวน	เพิ่ม/ลด จากปี 2568	
		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
1. วงเงินงบประมาณรายจ่าย	3,752,700.0	150,700.0	4.2	3,780,600.0	27,900.0	0.7
1.1 รายจ่ายประจำ	2,680,436.6	115,568.0	4.5	2,654,642.2	(25,794.4)	(1.0)
(สัดส่วนต้องงบประมาณ)	71.4			70.2		
1.2 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	-	(118,361.1)	(100.0)	123,541.1	123,541.1	100.0
(สัดส่วนต้องงบประมาณ)	-			3.3		
1.3 รายจ่ายลงทุน	932,362.1	124,681.6	15.4	861,736.3	(70,625.8)	(7.6)
(สัดส่วนต้องงบประมาณ)	24.8			22.8		
1.4 รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	150,100.0	31,780.0	26.9	151,200.0	1,100.0	0.7
(สัดส่วนต้องงบประมาณ)	4.0			4.0		
2. รายได้	2,887,000.0	90,000.0	3.2	2,920,600.0	33,600.0	1.2
3. วงเงินกู้เพื่อการชดเชยการขาดดุล	865,700.0	60,700.0	7.5	860,000.0	(5,700.0)	(0.7)
4. กรอบวงเงินกู้สูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	870,620.0	55,564.0	6.8	877,080.0	6,460.0	0.7

หมายเหตุ: ปีงบประมาณ 2569 รายจ่ายลงทุน จำนวน 861,736.3 ล้านบาท รวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ที่เป็นรายจ่ายลงทุน กรณีการกู้เพื่อการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 10,519.6 ล้านบาท (จากรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้รวม จำนวน 151,200.0 ล้านบาท)

ที่มา: 1. สำนักงบประมาณ

2. กระทรวงการคลัง

2.2.2 ประมวลการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2573

สมมติฐานในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประกอบด้วย

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

2) สัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ร้อยละ 2.0 - 3.0 ของวงเงินงบประมาณ ตามมติคณะกรรมการฯ ในคราวการประชุมครั้งที่ 1/2568 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2568

3) บริหารจัดการหนี้สาธารณะให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังและเหมาะสมกับกำลังเงินของประเทศ โดยกำหนดการจ่ายคืนต้นเงินกู้มีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 4 ของวงเงินงบประมาณ ตามมติคณะกรรมการฯ ในคราวการประชุม ครั้งที่ 1/2568 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2568

4) จัดสรรค่าใช้จ่ายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องจัดสรรตามสิทธิ/ตามกฎหมาย (Entitlement) ข้อผูกพัน (Obligation) และค่าใช้จ่ายพื้นฐานของหน่วยงาน (Baseline) ให้มีเพียงพอ เพื่อไม่ให้เกิดภาระงบประมาณและภาระเงินคงคลังในอนาคต

จากสมมติฐานข้างต้น ประมวลการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2573 แสดงได้ในตารางที่ 9

ตารางที่ 9 ประมวลการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2573

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2570	2571	2572	2573
งบประมาณรายจ่าย	3,788,000.00	3,826,000.00	3,864,000.00	3,903,000.00

ที่มา: สำนักงานงบประมาณ

2.2.3 ประมวลการวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2573 ที่จำเป็นต้องจัดสรร

รายจ่ายที่จำเป็นต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณ ประกอบด้วย

1) ค่าใช้จ่ายตามสิทธิ (Entitlement) เป็นค่าใช้จ่ายตามสิทธิที่ต้องจัดสรรให้ตามอำนาจตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี เช่น การจ่ายเงินเดือน ค่าจ้างประจำ เงินอุดหนุนสวัสดิการต่าง ๆ ที่รัฐจัดสรรให้กลุ่มเปราะบาง หรือสิทธิประโยชน์ที่กำหนดโดยกฎหมาย เป็นต้น

2) ค่าใช้จ่ายตามข้อผูกพัน (Obligation) เป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นไปตามสัญญา/ข้อตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย เช่น ค่าก่อสร้างที่มีการลงนามในสัญญาแล้ว หรือโครงการต่อเนื่องที่ต้องจ่ายในปีงบประมาณนั้น เพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินงานได้ต่อเนื่องตามแผน ค่าเช่าทรัพย์สิน ค่าใช้จ่ายเพื่อชำระหนี้ภาครัฐ (เงินต้นและดอกเบี้ย) และทุนการศึกษา

3) ค่าใช้จ่ายพื้นฐาน (Baseline) เป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการบริหารจัดการประจำของหน่วยงานภาครัฐ เช่น ค่าสาธารณูปโภค ค่าบำรุงรักษาระบบคอมพิวเตอร์และระบบเครือข่าย (Maintenance Agreement: MA) เพื่อให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติงานหลักได้ตามปกติและต่อเนื่อง รวมถึงเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ

**ตารางที่ 10 ประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2573 ที่จำเป็นต้องจัดสรร (เบื้องต้น)**

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทค่าใช้จ่าย	2569	ประมาณการ 2570	ประมาณการ 2571	ประมาณการ 2572	ประมาณการ 2573
กรอบวงเงินงบประมาณ	3,780,600.0000	3,788,000.0000	3,826,000.0000	3,864,000.0000	3,903,000.0000
ก. รายจ่ายที่จำเป็นต้องได้รับการจัดสรร การจัดสรรงบประมาณ	2,882,235.8567	3,110,022.1413	3,151,858.2646	3,156,293.2738	3,225,059.2175
ร้อยละ รายจ่ายที่จำเป็นต้องได้รับการจัดสรร ต่อกรอบวงเงินงบประมาณ	76.24	82.10	82.38	81.68	82.63
ก.1 ค่าใช้จ่ายตามสิทธิ (Entitlement)	1,528,598.8926	1,712,691.9003	1,748,597.4891	1,729,627.1962	1,774,647.0380
ก.2 ค่าใช้จ่ายตามข้อผูกพัน (Obligation)	769,049.5623	770,860.8431	765,971.3776	774,271.1811	782,882.0570
ก.3 ค่าใช้จ่ายขั้นพื้นฐาน (Baseline)	584,587.4018	626,469.3979	637,289.3979	652,394.8965	667,530.1225

ที่มา: สำนักงานงบประมาณ

2.3 ฐานะการคลังของรัฐบาล

2.3.1 ฐานะการคลังของรัฐบาลปีงบประมาณ 2568 (ตุลาคม 2567 - กันยายน 2568)

ฐานะการคลังปีงบประมาณ 2568 (ตุลาคม 2567 - กันยายน 2568) รัฐบาลมีรายได้ นำส่งคลังจำนวน 2,821,730 ล้านบาท สูงกว่าปีที่แล้ว จำนวน 24,802 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 0.9) โดยหน่วยงานที่นำส่งรายได้สูงกว่าปีที่แล้ว ได้แก่ (1) กรมสรรพากร จากภาษีมูลค่าเพิ่มจากการจัดเก็บในประเทศ ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (2) ส่วนราชการอื่น จากการนำส่งเงินส่วนเกินจากการจำหน่ายพันธบัตรจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล และการนำส่งค่าใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นหลัก และ (3) กรมสรรพสามิต จากภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ขณะที่รัฐวิสาหกิจนำส่งรายได้ต่ำกว่าปีที่แล้ว เนื่องจากปีที่แล้วมีการเร่งนำส่งเงินปันผลของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และการนำส่งรายได้เพิ่มเติมของกองทุนรวมวายุภักษ์ หนึ่ง เป็นหลัก

จากผลการนำส่งรายได้และการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2568 ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุล จำนวน 856,490 ล้านบาท โดยเป็นการขาดดุลเงินงบประมาณ จำนวน 901,338 ล้านบาท และเกินดุลเงินนอกงบประมาณ จำนวน 44,848 ล้านบาท ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากเงินฝากคลังกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม สุทธิ จำนวน 17,501 ล้านบาท เงินฝากคลังของกองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย สุทธิ จำนวน 14,944 ล้านบาท เงินฝากคลังของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง สุทธิ จำนวน 7,000 ล้านบาท เงินฝากคลังของกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน สุทธิ จำนวน 2,559 ล้านบาท และเงินฝากคลังของกองทุนพัฒนาเอสเอ็มอีตามแนวทางประชารัฐ สุทธิ จำนวน 1,037 ล้านบาท โดยรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 922,700 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสดหลังกู้ (หลังกู้ชดเชยการขาดดุล) เกินดุล จำนวน 66,210 ล้านบาท และเงินคงคลัง ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 มีจำนวนทั้งสิ้น 580,311 ล้านบาท (ตารางที่ 11)

ตารางที่ 11 ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2568

หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ		เปรียบเทียบ	
	2568	2567	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้	2,821,730	2,796,928	24,802	0.9
2. รายจ่าย (2.1 + 2.2)	3,723,068	3,542,397	180,671	5.1
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน	3,464,370	3,395,967	68,403	2.0
2.2 รายจ่ายปีก่อน	258,698	146,430	112,268	76.7
3. ดุลเงินงบประมาณ	(901,338)	(745,469)	(155,869)	(20.9)
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	44,848	137,514	(92,666)	(67.4)
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(856,490)	(607,955)	(248,535)	(40.9)
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	922,700	583,000	339,700	58.3
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	66,210	(24,955)	91,165	365.3
8. เงินคงคลังต้นงวด	514,101	539,056	(24,955)	(4.6)
9. เงินคงคลังปลายงวด	580,311	514,101	66,210	12.9

ที่มา: กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

2.3.2 คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลปีงบประมาณ 2569

สำหรับปีงบประมาณ 2569 หากการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิเป็นไปตามประมาณการ คาดว่ารัฐบาลจะมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น จำนวน 2,920,600 ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ 2568 จำนวน 98,870 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 3.5) และคาดว่าจะมีการเบิกจ่ายทั้งสิ้น จำนวน 3,820,908 ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ 2568 จำนวน 97,840 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 2.6) ประกอบด้วย รายจ่ายปีปัจจุบัน จำนวน 3,515,958 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 93.0 ของวงเงินงบประมาณ (3,780,600 ล้านบาท) สูงกว่าปีก่อนหน้าร้อยละ 1.5 และรายจ่ายปีก่อน จำนวน 304,950 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 95.0 ของวงเงินรายจ่ายปีก่อน (321,000 ล้านบาท) สูงกว่าปีก่อนหน้าร้อยละ 17.9 ส่งผลให้ดุลการคลังรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด คาดว่า จะขาดดุล 829,567 ล้านบาท ทั้งนี้ คาดว่ารัฐบาลจะบริหารเงินสดให้สอดคล้องกับความต้องการ โดยการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 843,000 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสดหลังกู้ (หลังการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล) เกินดุล จำนวน 13,433 ล้านบาท คาดว่าเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2569 จะมีจำนวนทั้งสิ้น 593,744 ล้านบาท (ตารางที่ 12)

ตารางที่ 12 คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2569

หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ		เปรียบเทียบ	
	ประมาณการ 2569	2568	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้นำส่งคลัง	2,920,600	2,821,730	98,870	3.5
2. รายจ่าย (2.1 + 2.2)	3,820,908	3,723,068	97,840	2.6
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน	3,515,958	3,464,370	51,588	1.5
2.2 รายจ่ายปีก่อน	304,950	258,698	46,252	17.9
3. ดุลเงินงบประมาณ	(900,308)	(901,338)	1,030	(0.1)
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	70,741	44,848	25,893	57.7
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(829,567)	(856,490)	26,923	(3.1)
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	843,000	922,700	(79,700)	(8.6)
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	13,433	66,210	(52,777)	(79.7)
8. เงินคงคลังต้นงวด	580,311	514,101	66,210	12.9
9. เงินคงคลังปลายงวด	593,744	580,311	13,433	2.3

ที่มา: 1. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ณ เดือนพฤศจิกายน 2568

2. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล ปีงบประมาณ 2569 จำนวน 843,000 ล้านบาท แบ่งเป็นกรอบกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลของปีงบประมาณ 2568 จำนวน 135,000 ล้านบาท และกรอบกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลของปีงบประมาณ 2569 จำนวน 708,000 ล้านบาท

3. ดุลเงินนอกงบประมาณ คือ รายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังปีงบประมาณ 2569 จำนวน 123,541 ล้านบาท และถอนเงินฝากของกองทุนพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม จำนวน 52,800 ล้านบาท

2.4 หนี้สาธารณะ

2.4.1 สถานะหนี้สาธารณะปีงบประมาณ 2568

ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 มีจำนวน 12,226,290.33 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 64.82 ของ GDP โดยเป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 10,466,854.23 ล้านบาท หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund: FIDF) 494,057 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจ 1,069,251.50 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) 155,789.71 ล้านบาท และหนี้หน่วยงานของรัฐ 40,337.89 ล้านบาท (ตารางที่ 13)

หนี้สาธารณะคงค้าง จำนวน 12,226,290.33 ล้านบาท แบ่งออกเป็นหนี้ในประเทศ 12,126,721.13 ล้านบาท หรือร้อยละ 99.19 และหนี้ต่างประเทศ 99,569.20 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.81 ของยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ทั้งนี้ หนี้สาธารณะคงค้างแบ่งตามอายุคงเหลือจะเป็นหนี้ระยะยาว 10,942,142.64 ล้านบาท หรือร้อยละ 89.50 และหนี้ระยะสั้น 1,284,147.69 ล้านบาท หรือร้อยละ 10.50 ของยอดหนี้สาธารณะคงค้าง

ตารางที่ 13 หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568	สัดส่วนต่อ GDP
หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	10,466,854.23	55.49
หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF)	494,057.00	2.62
หนี้รัฐวิสาหกิจ	1,069,251.50	5.67
หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	155,789.71	0.83
หนี้หน่วยงานรัฐ	40,337.89	0.21
รวม	12,226,290.33	64.82

หมายเหตุ: 1. รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน หมายถึง รัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ และธุรกิจประกันสินเชื่อ
2. เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2568 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ประกาศตัวเลข GDP ปี 2567 และประมาณการปี 2568 ตามปีปฏิทินเท่ากับ 18,582.7 และ 18,917.2 พันล้านบาท ตามลำดับ
3. GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 (กันยายน 2568) คำนวณดังนี้ GDP ไตรมาส 4 ปี 2567 + GDP ไตรมาส 1 ปี 2568 + GDP ไตรมาส 2 ปี 2568 + (GDP ไตรมาส 3 ปี 2567 x (ประมาณการอัตราการขยายตัวของ GDP ปี 2568 + ประมาณการ GDP Deflator ปี 2568)) เท่ากับ 18,862.95 พันล้านบาท

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

2.4.2 แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2569 - 2573)

แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2569 - 2573) ซึ่งปรับปรุงจากแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2569 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2568 ประกอบด้วย (1) เงินกู้นอกงบประมาณ (2) เงินกู้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจ (3) เงินกู้รัฐวิสาหกิจ/หน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อดำเนินงาน และ (4) เงินกู้รัฐวิสาหกิจ/หน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อลงทุน มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 721,580 ล้านบาท (วงเงินนี้ไม่นับรวมวงเงินการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ)

ตารางที่ 14 แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลางปีงบประมาณ 2569 - 2573

หน่วย: ล้านบาท

	แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง				
	2569	2570	2571	2572	2573
จำนวนเงิน	126,125	126,297	166,560	171,821	130,777

หมายเหตุ: ปรับปรุงจากแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2569 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2568

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

จากสมมติฐานทางเศรษฐกิจ รายได้รัฐบาลสุทธิ งบประมาณรายจ่าย ซึ่งส่งผลต่อประมาณการดุลการคลัง และสถานะการคลังระยะปานกลางของแผนการคลังฉบับนี้ พร้อมทั้งแผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง ปีงบประมาณ 2569 - 2573 ที่ได้แสดงในตารางที่ 14 ข้างต้น จะส่งผลให้หนี้สาธารณะคงค้างในปีงบประมาณ 2568 - 2573 แสดงได้ในตารางที่ 15

ตารางที่ 15 หนี้สาธารณะคงค้าง สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP และงบชำระหนี้ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2568	2569	2570	2571	2572	2573
หนี้สาธารณะคงค้าง	12,226,290	13,099,250	13,794,810	14,419,390	14,954,436	15,335,708
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	64.83	68.17	69.36	69.78	69.52	68.22
งบชำระหนี้ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี	10.90	11.16	13.55	14.47	15.35	16.22
• ต้นเงินกู้/งบประมาณรายจ่ายประจำปี	4.01*	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00
• ดอกเบี้ย/งบประมาณรายจ่ายประจำปี	6.89	7.16	9.55	10.47	11.35	12.22

หมายเหตุ: ปรับปรุงจากแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2569 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2568 เพื่อใช้ในการประมาณการ ซึ่งประกอบด้วยการกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ

* รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระ มีการโอนงบชำระดอกเบี้ยมาสมทบเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้

ที่มา: กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณ

2.4.3 แนวทางการบริหารหนี้สาธารณะ

แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2570 - 2573) กำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องควบคู่กับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการปรับโครงสร้างหนี้เพื่อแก้ปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) รวมถึงการกู้เงินในกรณีที่รายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปี 2563 - 2564 ส่งผลให้รัฐบาลมีความจำเป็นในการระดมทุนเพิ่มขึ้น โดยความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2569 - 2573) มีวงเงินรวมทั้งสิ้น 4,121,580 ล้านบาท ประกอบด้วยการกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ (721,580 ล้านบาท) การกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (3,400,000 ล้านบาท) และวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2568 ที่มีการขยายเวลาจ่ายเงินออกไปภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณสำหรับการเบิกจ่ายกันหล่อมปี (80,000 ล้านบาท) ทั้งนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) มีภารกิจที่สำคัญในการกู้เงินให้ครบตามความต้องการในแต่ละปีเพื่อตอบสนองนโยบายการคลังดังกล่าว และกำกับติดตามให้หนี้สาธารณะมีความยั่งยืนภายใต้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) ซึ่งได้กำหนดกรอบเพดานสัดส่วนตัวชี้วัดทางการคลังในการบริหารหนี้สาธารณะไว้ 5 ด้าน โดยสถานะ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 ยังอยู่ภายใต้เพดานที่กำหนด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 64.82 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 70 เพื่อควบคุมให้การก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับระดับรายได้ของประเทศในแต่ละช่วงเวลา

2) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ อยู่ที่ร้อยละ 37.12 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 50 เพื่อควบคุมให้ภาระหนี้ของรัฐบาลและหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระทั้งในส่วนของการดอกเบี้ยจ่ายและเงินต้นที่ครบกำหนดสอดคล้องกับประมาณการรายได้ของรัฐบาล

3) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด อยู่ที่ร้อยละ 0.81 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 10 เพื่อควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศที่ถือเป็นหนี้สาธารณะไม่ให้ออกไปจนอาจได้รับผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

4) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการของประเทศ อยู่ที่ร้อยละ 0.04 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 5 เพื่อควบคุมการชำระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศให้สอดคล้องกับความสามารถในการหารายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการที่เป็นเงินตราต่างประเทศ

5) สัดส่วนงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระการชำระหนี้ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 4 ตามมติคณะกรรมการฯ ในคราวการประชุมครั้งที่ 1/2568 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2568 เพื่อไม่ให้เป็นภาระการชำระหนี้ที่ควรจะต้องชำระในแต่ละปีงบประมาณออกไปในอนาคต

ในขณะเดียวกันกระทรวงการคลังได้กำกับและติดตามต้นทุนการกู้เงินอันได้แก่ ภาระดอกเบี้ยจ่ายของหนี้รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระซึ่งเป็นภาระต่องบประมาณในส่วนงบรายจ่ายประจำไม่ให้ออกสูงเกินไปจนเป็นอุปสรรคต่อการจัดสรรงบประมาณในหมวดอื่น ๆ เช่น งบลงทุนของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ สบн. ได้ติดตามสัดส่วนภาระดอกเบี้ยจ่ายของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณมาโดยตลอด โดยสถานะ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 อยู่ที่ร้อยละ 10.24 ซึ่งเทียบเคียงได้กับระดับที่ยอมรับว่าเหมาะสมแก่การลงทุน (Investment Grade) ตามเกณฑ์ของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ

นอกจากนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2560 เป็นต้นมา กระทรวงการคลังโดย สบн. ได้จัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง (Medium Term Debt Management Strategy: MTDS)¹ เพื่อให้ Portfolio หนี้รัฐบาลมีภูมิคุ้มกันสามารถรองรับปัจจัยต่าง ๆ และการกู้เงินที่ไม่คาดคิดในอนาคตได้ โดยกำหนดแนวทางการกู้เงินผ่านการกำหนดสัดส่วนหนี้เป้าหมายในระยะปานกลาง (Target Debt Composition) ที่คำนึงถึงต้นทุนและความเสี่ยง (Cost-Risk Tradeoff) โดยคำนึงวัตถุประสงค์ในการบริหารหนี้ 3 ประการ ได้แก่ การกู้เงินได้ครบตามความต้องการกู้เงิน การกู้เงินให้มีความเสี่ยงต่ำภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสม และการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ และครอบคลุมความเสี่ยง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านอัตราแลกเปลี่ยน ด้านอัตราดอกเบี้ย และด้านการปรับโครงสร้างหนี้

ทั้งนี้ การกู้เงินที่เน้นความเสี่ยงต่ำในอดีตทั้งการกู้เงินในประเทศเป็นหลักผ่านการออกพันธบัตรรัฐบาลในประเทศและการทยอยปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนของเงินกู้ต่างประเทศ ส่งผลให้แม้ว่าที่ผ่านมากระทรวงการคลังเผชิญความท้าทายในการดำเนินนโยบายการคลังในสภาวะวิกฤติและปัจจัยที่ไม่คาดคิดจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งส่งผลให้ความต้องการกู้เงินสูงกว่าในสภาวะปกติเป็นเท่าตัวตั้งแต่วัยการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เป็นต้นมาและส่งผลต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน แต่กระทรวงการคลังโดย สบн. ก็ได้ปรับกลยุทธ์การระดมทุนโดยการกระจายเครื่องมือการกู้เงิน (Instrument Diversification) ทำให้ยังคงสามารถระดมทุนได้ครบตามความต้องการกู้เงินโดยคำนึงถึงความต้องการของนักลงทุนและผลกระทบต่อตลาดการเงินในประเทศผ่านตลาดตราสารหนี้ในประเทศซึ่งเป็นหนึ่งในเสาหลักในการระดมทุน โดยไม่ให้เกิดการกู้เงินของรัฐบาล ส่งผลให้อัตราผลตอบแทนในตลาดตราสารหนี้สูงเกินไปจนเป็นอุปสรรคต่อการระดมทุนของภาคเอกชนผ่านการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับธนาคารแห่งประเทศไทยและการปรับอุปทานของพันธบัตรรัฐบาล นอกจากนี้ Portfolio หนี้รัฐบาลยังคงมีอายุเฉลี่ยที่ค่อนข้างยาวอันแสดงถึงระดับความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ที่ต่ำโดยปัจจุบัน สบн. อยู่ระหว่างทยอยปรับโครงสร้างหนี้เพื่อยืดอายุเฉลี่ยของ Portfolio หนี้รัฐบาลให้มากยิ่งขึ้น

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

อย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อเสริมสร้างระดับภูมิคุ้มกันของ Portfolio หนี้รัฐบาลให้ดียิ่งขึ้นเพื่อรองรับความผันผวนของตลาดการเงินและเศรษฐกิจโลกในระยะต่อไป ในขณะเดียวกันก็ได้ดำเนินการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว (Green Transition) ผ่านการเพิ่มเครื่องมือ การกู้เงินใหม่ เช่น การออกพันธบัตรเพื่อความยั่งยืน (Sustainability Bond) และ พันธบัตรส่งเสริมความยั่งยืน (Sustainability-Linked Bond)

อย่างไรก็ดี สบн. ยังเผชิญความท้าทายในการบริหารจัดการงบชำระหนี้ของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งงบชำระดอกเบี้ย อันเป็นผลส่วนหนึ่งจากความจำเป็นในการกู้เงินที่สูงขึ้นเป็นเท่าตัวตั้งแต่การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เป็นต้นมา รวมทั้งความผันผวนสูงของอัตราดอกเบี้ยโลกในช่วงดังกล่าว และข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้ในช่วง 4 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (2565 - 2568) สบн. จำเป็นต้องเบิกจ่ายงบชำระดอกเบี้ยเพิ่มเติมจากเงินคงคลังเป็นจำนวน 1,818.62 8,898 39,719.02 และ 26,566.99 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งแม้ว่ายังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ แต่หากได้รับจัดสรรงบประมาณอย่างพอเพียงหรือมีแนวทางจัดสรรงบชำระดอกเบี้ยเพิ่มเติมเพื่อรองรับความผันผวนของอัตราดอกเบี้ยโลกจะช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพทางการคลังได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ มีอีกปัจจัยหนึ่งที่อยู่นอกเหนืออำนาจควบคุมของ สบн. ที่ส่งผลโดยตรงต่อความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลและระดับความน่าเชื่อถือของประเทศ คือ ความจำเป็นของรัฐบาลในการเร่งเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้นซึ่งจะช่วยยกระดับความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาล อันจะช่วยสนับสนุนให้อันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ (Sovereign Credit Rating) ดียิ่งขึ้น

ทั้งนี้ หากสามารถผลักดันตามข้อสังเกตได้ การบริหารหนี้สาธารณะจะมีความเข้มแข็งสามารถรองรับกับสถานการณ์ตลาดการเงินโลกที่มีความผันผวนสูง โดยยังคงสามารถรักษาระดับความน่าเชื่อถือของประเทศและช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพทางการคลังได้อย่างยั่งยืน

2.5 การระดมทุนในรูปแบบอื่นสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

2.5.1 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 โดยให้เอกชนมาร่วมดำเนินการและแบ่งรับหน้าที่และความเสี่ยงในส่วนที่สามารถทำได้ ดีกว่า/หรือต้นทุนต่ำกว่ารัฐ เช่น ความเสี่ยงด้านรายได้ ความเสี่ยงด้านการก่อสร้างล่าช้า เป็นต้น และรัฐจะเป็นผู้รับความเสี่ยงในส่วนที่รัฐสามารถจัดการได้ดีกว่าในบางเรื่อง เช่น ความเสี่ยงด้านการจัดหาที่ดิน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการความเสี่ยงของโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ความรู้ความเชี่ยวชาญ รวมถึงนวัตกรรมต่าง ๆ ของภาคเอกชนจะช่วยลดต้นทุน เพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินโครงการ ตลอดจนช่วยให้การพัฒนาโครงการมีความรวดเร็ว และสามารถเปิดให้บริการได้ตามแผนงานที่วางไว้

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

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ ปี 2562) ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน (แผนร่วมลงทุนฯ) ที่สอดคล้องกับนโยบายและทิศทางที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่ สศช. จัดทำขึ้น และกำหนดให้การดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ ปี 2562 ต้องเป็นไปเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ตามมาตรา 6 ซึ่งรวมถึงในเรื่องความสอดคล้องกับแผนร่วมลงทุนฯ และการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐด้วย ทั้งนี้ แผนร่วมลงทุนฯ จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีกรอบนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอน ในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ รวมทั้งสร้างความสนใจและดึงดูดให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุนภายใต้แผนดังกล่าว เพื่อลดข้อจำกัดการลงทุนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินกู้จากภาครัฐ ตลอดจนสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนจากความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรมของเอกชนในการให้บริการสาธารณะ

ทั้งนี้ แผนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2563 - 2570 (ฉบับเดือนพฤษภาคม 2568) มีรายการโครงการร่วมลงทุนรวมจำนวน 139 โครงการ ประเมินการมูลค่าลงทุนรวม 921,157 ล้านบาท โดยประกอบด้วย 1) โครงการในกลุ่มที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน (High Priority PPP Project) จำนวน 20 โครงการ ประเมินการมูลค่าลงทุนรวม 416,077 ล้านบาท 2) โครงการกลุ่มทั่วไป (Normal PPP Project) จำนวน 29 โครงการ ประเมินการมูลค่าลงทุนรวม 235,452 ล้านบาท และ 3) โครงการกลุ่มที่อยู่ระหว่างการศึกษาคความเหมาะสมในการร่วมลงทุน (PPP Initiative) จำนวน 90 โครงการ ประเมินการมูลค่าลงทุนรวม 269,628 ล้านบาท ซึ่งในมูลค่าเงินลงทุนรวมตามแผนร่วมลงทุนฯ ข้างต้น เป็นประมาณการมูลค่าเงินลงทุนของเอกชน

รวมจำนวน 490,373 ล้านบาท² โดยสำหรับแนวทางการติดตามผลการดำเนินการตามแผนร่วมลงทุนฯ กำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดรายงานสรุปผลการดำเนินการ ความคืบหน้าและปัญหาของรายการโครงการตามแผนร่วมลงทุนฯ ต่อคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ปีละ 2 ครั้ง เพื่อใช้ในการกำกับติดตามการดำเนินโครงการร่วมลงทุนต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนงานต่อไป

อนึ่ง สำหรับหน่วยงานของรัฐที่มีแผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยกรณี ที่หน่วยงานเจ้าของโครงการพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการดังกล่าวเอกชนมีศักยภาพ นวัตกรรม มีความสามารถในการบริหารความเสี่ยงและต้นทุนในการดำเนินการ หรือสามารถสร้างคุณภาพการให้บริการให้กับประชาชน ดีกว่าที่ภาครัฐจะดำเนินการเอง ก่อให้เกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพที่จะให้เอกชนดำเนินการ ให้พิจารณาความเหมาะสมที่จะให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนผ่านกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

2.5.2 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 ประสบความสำเร็จจะต้องอาศัย 2 ปัจจัยควบคู่กัน ได้แก่

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

TFFIF จัดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2561 และได้มีการเสนอขายหน่วยลงทุนต่อนักลงทุนทั่วไปครั้งแรก (Initial Public Offering: IPO) โดยมีมูลค่าการเสนอขายจำนวน 44,700 ล้านบาท จากการลงทุนในรายได้ค่าผ่านทางจากโครงการทางพิเศษคลองรัชและโครงการทางพิเศษบูรพาวิถีของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ผ่านสัญญา Revenue Transfer Agreement (RTA) ในสัดส่วนร้อยละ 45 ของรายได้ เป็นระยะเวลา 30 ปี ซึ่ง กทพ. จะนำเงินจากการระดมทุนดังกล่าว ไปพัฒนาโครงการทางพิเศษพระราม 3 - ดาวคะนอง - วงแหวนรอบนอกด้านตะวันตก (โครงการทางพิเศษพระราม 3) และโครงการทางพิเศษคลองรัชส่วนต่อขยาย (ช่วงจตุโชติ - ถนนลำลูกกา) (โครงการทางพิเศษคลองรัชส่วนต่อขยายฯ) ที่เปลี่ยนแปลงจากเดิม โครงการทางด่วนขั้นที่ 3 สายเหนือตอน N2 และ E - W Corridor ด้านตะวันออก ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566

ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2568 TFFIF มีมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ 58,664 ล้านบาท ทั้งนี้ กทพ. ได้รับเงินจากการระดมทุนผ่าน TFFIF จำนวน 44,811 ล้านบาท และปัจจุบัน กทพ. มีแผนการใช้เงิน TFFIF ค่าก่อสร้างสำหรับโครงการดังกล่าวตั้งแต่ปี 2563 - 2572 ดังนี้

² ประมาณการมูลค่าเงินลงทุนของภาคเอกชนบางโครงการในกลุ่ม PPP Initiative หน่วยงานเจ้าของโครงการยังไม่สามารถระบุมูลค่าเงินลงทุนของภาคเอกชนได้อย่างชัดเจน เนื่องจากอยู่ระหว่างขั้นตอนการศึกษาโครงการ

ตารางที่ 16 แผนการใช้เงินของ TFFIF ในช่วงปีงบประมาณ 2563 - 2572

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2563 - 2567	2568	2569	2570	2571	2572	รวม
โครงการทางพิเศษพระราม 3	21,570	3,722	3,230	1,914	-	-	30,437
โครงการทางพิเศษฉลองรัชส่วนต่อขยาย	-	2,061	2,247	6,136	7,433	2,369	20,247
รวมค่าก่อสร้าง	21,570	5,783	5,477	8,051	7,433	2,369	50,684

ที่มา: ข้อมูลจาก กทพ. ณ วันที่ 30 กันยายน 2568

หมายเหตุ: 1. คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560 มีมติอนุมัติให้ กทพ. ดำเนินโครงการทางพิเศษพระราม 3 โดยมีวงเงินลงทุนรวมทั้งสิ้น 31,244 ล้านบาท แบ่งเป็น ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 807 ล้านบาท และค่าก่อสร้างและค่าควบคุมงาน 30,437 ล้านบาท โดยให้ กทพ. ใช้เงินที่ได้รับจากการระดมทุนผ่าน TFFIF ไปชำระค่าก่อสร้างและค่าควบคุมงาน

2. แผนการใช้เงิน 50,684 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากการระดมทุน TFF 44,811 ล้านบาท จำนวน 5,873 ล้านบาท มาจากค่าก่อสร้างของโครงการทางพิเศษฉลองรัชส่วนต่อขยาย (ช่วงจตุโชติ ถนนลำลูกกา) ซึ่ง กทพ. จะดำเนินการจัดหาเงินโดยการออกพันธบัตร ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 ต่อไป

2.5.3 ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ปี 2570 - 2573

ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ปี 2570 - 2573 ของรัฐวิสาหกิจ 43 แห่ง ที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกำกับติดตามการเบิกจ่ายงบลงทุน ประกอบด้วย กรอบงบลงทุนปี 2569 และแผนการเบิกจ่ายงบลงทุนล่วงหน้าปี 2570 - 2573 ของรัฐวิสาหกิจที่ใช้บัญชีตามปีงบประมาณ (รัฐวิสาหกิจปีงบประมาณ) จำนวน 34 แห่ง และรัฐวิสาหกิจที่ใช้บัญชีตามปีปฏิทิน (รัฐวิสาหกิจปีปฏิทิน) จำนวน 9 แห่ง มีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 17 ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจปี 2570 - 2573

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ปี 2569 ¹⁾	ปี 2570 ²⁾	ปี 2571	ปี 2572	ปี 2573
ปีงบประมาณ 34 แห่ง	145,297	223,132	157,169	138,890	78,161
ปีปฏิทิน 9 แห่ง	94,145	144,952	180,281	192,346	194,841
รวม	239,442	368,084	337,450	331,236	273,002

ที่มา: 1) กรอบงบลงทุนปี 2569 เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2568 และมติคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และที่ปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 และ/หรือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมจำนวน 43 แห่ง ทั้งนี้ ข้อมูลตัวเลขที่ปรากฏยังไม่รวมกรอบงบลงทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เนื่องจากยังไม่มีมติคณะกรรมการบริษัทที่อนุมัติงบลงทุนประจำปี 2569

2) แผนเบิกจ่ายงบลงทุนล่วงหน้าปี 2570 - 2573 เบื้องต้นจากระบบ GFMS-SOE ณ วันที่ 5 พฤศจิกายน 2568 แบ่งเป็น

- ปี 2570 จำนวน 35 แห่ง
- ปี 2571 จำนวน 35 แห่ง
- ปี 2572 จำนวน 34 แห่ง
- ปี 2573 จำนวน 27 แห่ง

ทั้งนี้ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีแผนการลงทุนที่ชัดเจน และมีสถานะการเงินที่ดี รวมถึงมีโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีกระแสเงินสดที่มั่นคง ให้พิจารณาความเหมาะสมในการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเป็นลำดับแรก

2.6 ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล (ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568)

2.7.1 ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities) เป็นภาระผูกพันของรัฐบาลที่มีกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลงที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้อย่างชัดเจน ประกอบด้วย

1) หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง (ในการชำระเงินต้น และ/หรือ ดอกเบี้ย) จำนวนรวมทั้งสิ้น 10,596,077.03 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 56.19 ของ GDP³ เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ประกอบด้วย (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง จำนวนรวมทั้งสิ้น 10,002,845 ล้านบาท (2) หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ จำนวน 416,739 ล้านบาท และ (3) หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ จำนวน 176,493 ล้านบาท ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2569 มีรายจ่ายในการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยอยู่ที่ 151,200 และ 270,664 ล้านบาท ตามลำดับ

2) ภาระผูกพันจากการดำเนินโครงการนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลัง⁴ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 ยอดคงค้างดังกล่าวมีจำนวน 1,133,751 ล้านบาท อยู่ภายใต้สัดส่วนที่คณะกรรมการฯ กำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 32 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2568⁵ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2569 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนภาระยอดคงค้างตามมาตรา 28 จำนวน 58,249 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.54 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3) ภาระผูกพันที่มาจากรายจ่ายด้านสวัสดิการ ในปีงบประมาณ 2569 รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณในส่วนดังกล่าวรวม อยู่ที่ 1,016,037 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 26.88 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (แบ่งเป็น สวัสดิการบุคลากรภาครัฐ⁶ 463,329 ล้านบาท และสวัสดิการประชาชน⁷ 552,709 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.26 และ 14.62 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามลำดับ) ทั้งนี้ รัฐบาลยังมีภาระค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคมอีก จำนวน 48,903 ล้านบาท

4) รายจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ ในปีงบประมาณ 2569 รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณในส่วนดังกล่าว 859,001 ล้านบาท⁸ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22.72

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

1) หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระ จำนวนรวมทั้งสิ้น 1,630,213.30 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.64 ของ GDP ประกอบด้วย (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้เงินเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) จำนวน 494,057 ล้านบาท ลดลงต่อเนื่อง (2) หนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่รัฐบาลไม่รับภาระ จำนวน 577,961 ล้านบาท ลดลง

³ ประมาณการ GDP ปีงบประมาณ 2568 ณ วันที่ 17 ต.ค. 2568

⁴ ภาระผูกพันที่มาจากภาระที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่าย หรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐนั้นให้ในอนาคต

⁵ 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

⁶ ประกอบด้วย (1) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (2) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (3) เงินสำรองเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และ (4) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ

⁷ ประกอบด้วย (1) เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ยยังชีพผู้พิการ เงินเบี้ยยังชีพผู้เปราะบาง (2) เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ค่าอาหารกลางวันอาหารเสริม (นม) โรงเรียน และโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ (3) เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้กับกองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนผู้สูงอายุ และกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม (กองทุนประชารัฐฯ)

⁸ ข้อมูลจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569

อย่างมีนัยสำคัญจากปีก่อน จากการชำระหนี้สินของสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และ (3) หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน จำนวน 558,195 ล้านบาท เปลี่ยนแปลงเล็กน้อย

2) ภาระผูกพันในการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. Soft Loan) ปัจจุบันได้รับจัดสรรงบประมาณครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,453.11 ล้านบาท

3) ภาระผูกพันจากการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. ฟื้นฟู) ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 มีประมาณการภาระผูกพันในส่วนของเงินชดเชยดอกเบี้ยรวมทั้งสิ้น 2,524.01 ล้านบาท และยังมีประมาณการภาระผูกพันคงเหลือที่ต้องชดเชยความเสียหายแก่บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (หลังหักวงเงินที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ 2569 จำนวน 521 ล้านบาท) สูงสุดไม่เกิน 60,955 ล้านบาท

4) การพิจารณาชดเชยการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 (ภาษีที่ดินฯ) ให้กับ อปท. ตามความจำเป็นและสมควร โดยมีภาระผูกพันคงเหลือในการพิจารณาชดเชย (หลังหักวงเงินที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ 2569 จำนวน 6,835 ล้านบาท) สูงสุดไม่เกิน 29,799 ล้านบาท

ตารางที่ 18 ตารางสรุปภาระผูกพันของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568

ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง จำนวน 10,596,077.03 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 56.19 ของ GDP แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 10,002,845 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ 416,739 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น 1.3 หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ 176,493 ล้านบาท แนวโน้มลดลง ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2569 มีรายจ่ายในการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยอยู่ที่ 151,200 และ 270,664 ล้านบาท ตามลำดับ 2. ภาระผูกพันจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีจำนวนรวมทั้งหมด อยู่ที่ 1,133,751 ล้านบาท แนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2569 มีรายจ่ายเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 อยู่ที่ 58,249 ล้านบาท 3. ภาระผูกพันจากรายจ่ายด้านสวัสดิการ ในปีงบประมาณ 2569 รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณส่วนดังกล่าว อยู่ที่ 1,016,037 ล้านบาท และยังมีภาระค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม 48,903 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน 4. ภาระผูกพันจากรายจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ ในปีงบประมาณ 2569 รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณส่วนดังกล่าว อยู่ที่ 859,001 ล้านบาท	1. หนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระ จำนวน 1,630,213.30 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.64 ของ GDP แนวโน้มเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF 494,057 ล้านบาท ลดลงต่อเนื่อง 1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ 577,961 ล้านบาท แนวโน้มลดลง 1.3 หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 558,195 ล้านบาท แนวโน้มลดลง 2. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. ฟื้นฟูฯ มีประมาณการภาระผูกพันในส่วน (1) เงินชดเชยดอกเบี้ยรวมทั้งสิ้น 2,524.01 ล้านบาท และ (2) การชดเชยความเสียหายอีกสูงสุดไม่เกิน 60,955 ล้านบาท 3. การพิจารณาชดเชยการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการลดภาษีที่ดินฯ ให้กับ อปท. ตามความจำเป็นและสมควร โดยยังมีประมาณการภาระผูกพันคงเหลือที่ต้องชดเชยอีกสูงสุดไม่เกิน 29,799 ล้านบาท

ที่มา: ข้อมูลรวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: ภาระผูกพันจาก พ.ร.ก. Soft loan ได้รับจัดสรรงบประมาณครบถ้วนแล้ว รวมจำนวน 1,453.11 ล้านบาท

ส่วนที่ 3

เป้าหมายและนโยบายการคลัง

3.1 เป้าหมายการคลัง

ท่ามกลางความผันผวนและความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ การเมือง ภูมิรัฐศาสตร์ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ส่งผลให้สถานการณ์ภาคการคลังของไทยส่งสัญญาณเตือนจากหลายด้าน โดยเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาของประเทศไทย พบว่า **สัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 17 ในปี 2536 ลดลงเหลือร้อยละ 14.9 ในปี 2568** อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสัดส่วนรายได้รัฐบาลจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง การใช้จ่ายของรัฐบาลกลับยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในสถานะที่เศรษฐกิจชะงักงัน ต้นทุนการกู้ยืมสูงขึ้น และหนี้ครัวเรือนอยู่ในระดับสูง สะท้อนได้จากสัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นลำดับ โดยเมื่อพิจารณาเพิ่มเติมในส่วนของรายละเอียดรายจ่ายรัฐบาลจะพบว่า **รายจ่ายประจำมีสัดส่วนมากถึงร้อยละ 70 - 80 ของรายจ่ายรัฐบาลทั้งหมด** (เช่น เงินเดือนและค่าตอบแทนข้าราชการ ค่ารักษาพยาบาล ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน เป็นต้น) และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทำให้รัฐบาลมีวงเงินงบประมาณคงเหลือสำหรับรายจ่ายลงทุนซึ่งเป็นรายจ่ายสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจลดลงตามไปด้วย

นอกจากนี้ มาตรการลดหย่อนภาษีต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน ส่งผลต่อความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ประกอบกับความจำเป็นต้องใช้เครื่องมือทางการคลังในการอัดฉีดเม็ดเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน ซึ่งทำให้รัฐบาลมีภาระหนี้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่รัฐบาลจำเป็นต้องระดมทุนเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยการกู้เงินผ่านเครื่องมือทางการเงินทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP **เพิ่มสูงขึ้นและเข้าใกล้กรอบเพดานหนี้สาธารณะที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 70** ขณะเดียวกัน สถานะเศรษฐกิจโลกที่ผันผวนสูง ส่งผลต่อความไม่แน่นอนในการคาดการณ์ภาระดอกเบี้ย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในส่วนของการกำหนดสัดส่วนกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rule) ตามมาตรา 11 (4) และมาตรา 50 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ เช่น สัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาล เป็นต้น พบว่า **สัดส่วนกฎเกณฑ์ทางการคลังบางรายการควรมีการทบทวน ยกเลิก หรือเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจและบริบททางการคลังเพื่อเป็นการมุ่งเน้นการรักษาวินัยการเงินการคลังให้เข้มงวดมากยิ่งขึ้น** โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการภาระผูกพันตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2562 มีภาระหนี้ผูกพันตามมาตรา 28 อยู่ที่ 865,018 ล้านบาท หรือร้อยละ 28.83 ต่อกรอบวงเงินงบประมาณ และล่าสุดในปี 2568 เพิ่มสูงขึ้นเป็น 1,133,751 ล้านบาท หรือร้อยละ 30.21 ต่อกรอบวงเงินงบประมาณ ความเปราะบางทางการคลังต่าง ๆ เหล่านี้ ได้ส่งผลกระทบต่อการประเมินความน่าเชื่อถือของประเทศ โดยสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (Credit Rating Agency) ระดับโลกได้แสดงความกังวลต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ที่สะท้อนผ่านการปรับแนวโน้มมุมมอง (Outlook) ของประเทศไทย ซึ่งเป็นสัญญาณเตือนถึงความเสี่ยงที่อาจนำไปสู่การถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศในระยะต่อไป

ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายการคลังในระยะปานกลาง ภาครัฐจึงมุ่งเน้นการฟื้นฟูสภาพทางการคลังของประเทศ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการคลังและรักษาระดับความน่าเชื่อถือของประเทศภายใต้แนวคิด “Credible” โดยให้ความสำคัญกับการปรับสมดุลทางการคลัง (Fiscal Consolidation) ภายใต้กรอบวินัยการคลัง ความโปร่งใส และเป็นรูปธรรมในทุกมิติของการบริหารจัดการด้านการคลัง โดยมีการดำเนินการตามแนวทาง ดังนี้

1) การเปิดเผยแนวทางการจัดการด้านการคลังทั้งด้านรายได้และทรัพย์สิน รายจ่าย และหนี้สาธารณะอย่างเป็นธรรมให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

1.1) ด้านรายได้ มุ่งเน้น (1) การเพิ่มประสิทธิภาพการเก็บรายได้ โดยนำระบบงานดิจิทัลและ Big Data มาใช้เพื่อขยายฐานภาษีและเพิ่มความแม่นยำในการตรวจสอบรายบุคคลและผู้ประกอบการ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Data Lake) เข้ามาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการเก็บรายได้ โดย Data Lake ของกระทรวงการคลังมีเป้าหมายสำคัญในการรวบรวมและเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและขยายฐานในการเก็บรายได้ให้ครบถ้วน อีกทั้งยังนำมาช่วยออกแบบวิเคราะห์ และประเมินผลนโยบายการคลัง อันเป็นการสร้างความมั่นคงทางการคลังของรัฐและเพื่อประโยชน์สาธารณะต่อไป รวมทั้งทบทวนกฎหมายลำดับรองและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเก็บภาษีสรรพสามิต รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการเก็บภาษี นอกจากนี้ จะปรับเพิ่มอัตราการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง รวมทั้งเพิ่มรายได้และมูลค่าในการบริหารทรัพย์สินอื่น ๆ ที่รวมถึงทุนหมุนเวียน หลักทรัพย์ ที่ราชพัสดุ ราคาประเมิน และเหรียญกษาปณ์ (2) การดำเนินมาตรการภาษีของหน่วยงานจัดเก็บ ทั้งในส่วนการปรับปรุงโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และพิจารณาความเหมาะสมของค่าลดหย่อนบางประเภท การเก็บภาษีการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร การเก็บภาษีส่วนเพิ่ม การเก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมัน การปรับปรุงโครงสร้างสินค้าที่สร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงโครงสร้างภาษีกลุ่ม Sin Tax ตลอดจนการเก็บอากรขาเข้าจากสินค้ามูลค่าไม่เกิน 1,500 บาท ควบคู่กับการดำเนินมาตรการเทียบเท่ากับการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 1.5 (เป็นจัดเก็บที่อัตราร้อยละ 8.5) และอีกร้อยละ 1.5 (เป็นจัดเก็บที่อัตราร้อยละ 10.0) ในปีงบประมาณ 2571 และ 2573 ตามลำดับ ทั้งนี้ ในกรณีการทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม รัฐบาลจะต้องเสนอมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดกับประชาชนและระบบเศรษฐกิจไปในคราวเดียวกัน

1.2) ด้านรายจ่าย ให้ความสำคัญกับ (1) การดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล (2) การจัดทำงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุดให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อไม่เป็นการเพิ่มรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะหมวดค่าใช้จ่ายบุคลากร ด้านสวัสดิการประชาชน ด้านภาระค่ารักษาพยาบาล ด้านค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภค ด้านการดำเนินงานของหน่วยงาน (3) การจัดทำแผนงาน/โครงการ หน่วยรับงบประมาณควรกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และผลลัพธ์ที่สร้างประโยชน์ให้กับประชาชน หรือส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง (4) การขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย หน่วยรับงบประมาณควรให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในมิติพื้นที่ (Area-Based Budgeting) และ (5) การจัดทำงบประมาณโดยพิจารณาความครอบคลุมทุกแหล่งเงิน ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ให้หน่วยรับงบประมาณพิจารณานำเงินนอกงบประมาณมาดำเนินการกิจของหน่วยรับงบประมาณเป็นลำดับแรก รวมทั้งพิจารณาแหล่งเงินอื่นเพื่อดำเนินโครงการลงทุนภาครัฐ เช่น เงินกู้ การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) และสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่คาดว่าจะมีรายได้จากการดำเนินโครงการในอนาคต ให้พิจารณาใช้จ่ายจากกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเงินกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF) เพื่อลดภาระงบประมาณของประเทศและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสินทรัพย์ภาครัฐ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในส่วนของโครงการลงทุนภาครัฐ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีแผนการลงทุนที่ชัดเจน และมีสถานะการเงินที่ดี รวมถึงมีโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีกระแสเงินสดที่มั่นคง ให้พิจารณาความเหมาะสม ในการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเป็นลำดับแรก นอกจากนี้ สำหรับหน่วยงานของรัฐที่มี แผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยกรณีหน่วยงานเจ้าของโครงการพิจารณาแล้ว เห็นว่า เอกชนมีศักยภาพ นวัตกรรม มีความสามารถในการบริหารความเสี่ยงและต้นทุนในการดำเนินการ โครงการดังกล่าว หรือสามารถสร้างคุณภาพการให้บริการให้กับประชาชนดีกว่าที่ภาครัฐจะดำเนินการเอง ก่อให้เกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพที่จะให้เอกชนดำเนินการ ให้พิจารณาความเหมาะสมที่จะให้เอกชน เข้ามาร่วมลงทุนผ่านกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

1.3) ด้านหนี้สาธารณะ ดำเนินการโดย (1) การบริหารหนี้ในเชิงรุก โดยปรับกลยุทธ์การระดมทุน ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและตลาดการเงินทั้งในและต่างประเทศ โดยมีการประเมินสถานการณ์ล่วงหน้า เพื่อลดผลกระทบด้านต้นทุนและความเสี่ยง จากความผันผวนของอัตราดอกเบี้ยโลก และพิจารณาการปรับ โครงสร้างหนี้ของรัฐบาล (2) การรักษาวินัยในการชำระหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย โดยควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายหนี้ให้เหมาะสม สอดคล้องกับหนี้ที่ครบกำหนดชำระ และจัดสรรรายจ่ายชำระดอกเบี้ยให้มีความยืดหยุ่น เพื่อรองรับความผันผวนของอัตราดอกเบี้ย และ (3) การประเมินความสามารถในการชำระหนี้ จากภาระ ดอกเบี้ยในแต่ละปีงบประมาณต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 อยู่ที่ร้อยละ 10.24 ซึ่งยังอยู่ในเกณฑ์ที่ดี โดยปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจากความต้องการกู้เงินที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อดำเนินนโยบายการคลังในช่วงที่ผ่านมา

2) การปรับกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rules) เพื่อเพิ่มวินัยทางการคลัง โดยให้มีการทบทวน สัดส่วนวินัยการคลังตามมาตรา 11 (4) ได้แก่ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น งบชำระคืนต้นเงินกู้ และการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า/นอกเหนือจากกฎหมายงบประมาณ เพื่อเป็นการส่งสัญญาณ ต่อสาธารณะถึงเจตนารมณ์ในการรักษาวินัยที่เข้มงวดขึ้นของรัฐ

3) การกำหนดแนวทางกำกับการดำเนินการตามมาตรการกึ่งการคลังตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ โดยเสนอขอความเห็นชอบคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางในการพิจารณาอนุมัติโครงการ ตามมาตรา 28 ให้อยู่ภายใต้กรอบร้อยละ 32 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้หน่วยงาน ของรัฐทุกแห่งหลีกเลี่ยงการอนุมัติโครงการในลักษณะเงินอุดหนุนแบบให้เปล่าที่ไม่ก่อให้เกิดการปรับตัว เพื่อยกระดับผลิตภาพการผลิตของภาคการเกษตร ทั้งนี้ ในการเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ ที่เป็นเจ้าของโครงการจะต้องได้รับความเห็นชอบโครงการจากนายกรัฐมนตรีก่อน โดยหน่วยงานของรัฐนั้น จะต้องส่งรายละเอียดของโครงการให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็น และเสนอต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

จากแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังทั้ง 3 ด้านดังกล่าว นำไปสู่การกำหนดเป้าหมาย การขาดดุลการคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเอื้อต่อการเพิ่มพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) โดยปรับลดขนาดการขาดดุลการคลังให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 3.0 ของ GDP ภายในปี 2572 เพื่อเป็น กรอบการดำเนินงานด้านการคลังของรัฐบาล อันจะนำไปสู่การฟื้นฟูสภาพทางการคลังของประเทศให้กลับสู่ สภาวะที่แข็งแกร่งและยั่งยืนในอนาคต

ตารางที่ 19 ประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2569	2570	2571	2572	2573
รายได้รัฐบาลสุทธิ	2,920,600	3,000,000	3,145,000	3,274,000	3,422,000
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	3.5	2.7	4.8	4.1	4.5
งบประมาณรายจ่าย	3,780,600	3,788,000	3,826,000	3,864,000	3,903,000
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	0.7	0.2	1.0	1.0	1.0
ดุลการคลัง	(860,000)	(788,000)	(681,000)	(590,000)	(481,000)
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	(4.4)	(3.9)	(3.3)	(2.7)	(2.1)
หนี้สาธารณะคงค้าง	13,099,250	13,794,810	14,419,390	14,954,436	15,335,708
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	68.17	69.36	69.78	69.52	68.22
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	19,371,000	20,049,000	20,831,000	21,685,000	22,661,000

หมายเหตุ: อัตราการเพิ่มของประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ ปีงบประมาณ 2569 เทียบกับผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ ปีงบประมาณ 2568 ในขณะที่อัตราการเพิ่มของวงเงินงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ 2569 เทียบกับกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ 2568

ที่มา: กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.2 นโยบายและมาตรการระยะปานกลาง

3.2.1 กำหนดแนวทางการจัดการด้านการคลังทั้งด้านรายได้และทรัพย์สิน รายจ่าย และหนี้สาธารณะอย่างเป็นธรรมให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

1) ด้านการจัดเก็บรายได้

กระทรวงการคลังจะส่งเสริมและผลักดันการทำงานของหน่วยงานจัดเก็บรายได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ ขยายฐานภาษี และปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลให้เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายให้ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิในส่วนที่ 2 เติบโตสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ และสามารถสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวได้ ดังนี้

(1) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ มุ่งขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บภาษีของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง โดยใช้ข้อมูลเป็นฐานในการจัดเก็บภาษี (Data-driven Tax Administration) พัฒนาแอปพลิเคชันในการสำรวจราคาขายปลีกแนะนำ เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภายนอก เพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือด้านภาษีระหว่างประเทศ และพัฒนาระบบอำนวยความสะดวกในการชำระภาษีให้สะดวกและโปร่งใสมากขึ้น

(2) การขยายฐานภาษี ดำเนินการตรวจสอบภาษีเชิงรุกเพื่อขยายฐานผู้เสียภาษีให้ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการนอกระบบภาษีและผู้ประกอบการรายใหม่ พร้อมทั้งสร้างแรงจูงใจให้ผู้อยู่นอกระบบภาษีเข้าสู่ระบบภาษี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางภาษีมากขึ้น โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่และการบูรณาการข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินความถูกต้องของการชำระภาษี

(3) การปรับปรุงโครงสร้างจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ดำเนินการปรับโครงสร้างภาษีให้เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจในปัจจุบัน เพื่อสร้างความยั่งยืนทางการคลังและความเป็นธรรมแก่ประชาชนในทุกกลุ่มรายได้ ผ่านการกระจายภาระภาษีอย่างเหมาะสม ปรับปรุงวิธีการคำนวณภาษี มาตรการลดหย่อน และการยกเว้นภาษีบางประเภท ริเริ่มการจัดเก็บภาษีจากกลุ่มสินค้าฟุ่มเฟือยและไม่เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต นำเครื่องมือนโยบายภาษีมาใช้เป็นกลไกสนับสนุนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและส่งเสริมสุขภาวะ

ที่ดีของประชาชน ปรับปรุงอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บในปัจจุบันให้สะท้อนต้นทุนทางภาษีที่แท้จริง พร้อมทั้งทบทวนมาตรการที่ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้โดยให้คงเหลือไว้เฉพาะเท่าที่จำเป็น

2) ด้านการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

(1) มุ่งเน้นดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยดำเนินการให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 นโยบาย และแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน แผนปฏิบัติการของกระทรวง ความจำเป็นและการกิจของหน่วยรับงบประมาณ รวมทั้งน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็น แนวทางในการจัดสรรงบประมาณ มุ่งส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Pro-Growth Budget) รวมทั้งการสร้าง โอกาสและความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม โดยคำนึงถึงมิติเพศภาวะ (Gender - Responsive Budgeting: GRB) รวมถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ต่อยอดการพัฒนาของ ภาคการผลิตและบริการ เพิ่มความสามารถในการแข่งขันเพื่อส่งเสริมการวางรากฐานสู่การพัฒนาประเทศ ในอนาคต ควบคู่ไปกับการวางยุทธศาสตร์ให้ประเทศเป็นศูนย์กลางการผลิตทั้งอุตสาหกรรมและการเกษตร พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีสวัสดิการที่เหมาะสม และเพิ่มประสิทธิภาพ การดำเนินการภาครัฐโดยการใช้นวัตกรรมเทคโนโลยีดิจิทัลให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(2) จัดทำงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยพิจารณาลำดับความสำคัญตามความจำเป็นเร่งด่วน ความสมเหตุสมผล ศักยภาพการดำเนินงาน ของหน่วยรับงบประมาณในปีที่ผ่านมา ความพร้อมของหน่วยรับงบประมาณ และไม่เป็นการเพิ่มรายจ่าย ประจำ โดยควรมีการดำเนินมาตรการ ดังนี้

2.1) ด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร ไม่ควรเพิ่มอัตรากำลังคนและค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐ ของประเทศ โดยเฉพาะการออกระเบียบการเพิ่มอัตราค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งไม่ควร มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพิ่มเติม หรือในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องตั้งหน่วยงานใหม่ ควรพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อไม่ให้มีการกีดกันที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ ในระยะปานกลางควรให้ความสำคัญ กับการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังเพื่อลดขนาดของหน่วยงานภาครัฐ มีกำลังคนภาครัฐที่มีคุณภาพ มีระบบการทำงานและการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงปฏิรูประบบค่าตอบแทนและสวัสดิการ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

2.2) ด้านสวัสดิการประชาชน ชะลอการปรับเพิ่มอัตราสวัสดิการ โดยเฉพาะเบี้ยยังชีพหรือ เงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ และในระยะต่อไปควรมีการพิจารณาการจตุรสวัสดิการดังกล่าวในภาพรวม เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของสิทธิ อันจะทำให้รัฐสามารถจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับฐานะทางการคลังของรัฐบาล

2.3) ด้านการรักษารักษาพยาบาล มีการปฏิรูปนโยบายการคลังด้านสุขภาพ โดยมุ่งเน้น มาตรการในด้านการดูแล ป้องกัน และส่งเสริมสุขภาพของคนไทยให้มีสุขภาพที่ดี รวมทั้งควรควบคุมการใช้จ่าย ค่ารักษาพยาบาลของทุกสิทธิการรักษาพยาบาลให้เหมาะสม เป็นธรรม สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลในภาพรวม

2.4) ด้านค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภค มีการพิจารณาใช้ Solar cell และนำธุรกิจบริษัท จัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) มาใช้ในหน่วยงานราชการมากขึ้น เพื่อลดภาระค่าไฟฟ้า รวมทั้งพิจารณาระบบสารสนเทศของหน่วยงานให้มีเท่าที่จำเป็น เพื่อลดภาระค่าบำรุงรักษา (Maintenance Agreement: MA) ในอนาคต

2.5) ด้านการดำเนินงานของหน่วยงาน ควรดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยพิจารณาชะลอหรือปรับลดโครงการ/รายการที่หมดความจำเป็นหรือมีความซ้ำซ้อน รวมทั้งลดขั้นตอน

การทำงาน และทบทวนกฎหมายและระเบียบที่ล้าสมัย ควบคู่กับการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และมุ่งสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล รวมทั้งไม่ควรเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนที่มีรายได้หลักมาจากเงินงบประมาณเพื่อใช้ดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน

ทั้งนี้ สำหรับกรณีที่มีความจำเป็นต้องเพิ่มอัตราค่าใช้จ่าย หรือดำเนินนโยบายโครงการ/รายการใหม่ จะต้องมีการชี้แจงเหตุผลความจำเป็น และพิจารณาให้สอดคล้องตามหลักการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด (Value for Money: VfM) โดยใช้หลักการวิเคราะห์ 3E ได้แก่ Economy (ความประหยัด) Efficiency (ประสิทธิภาพ) และ Effectiveness (ประสิทธิผล)

(3) จัดทำแผนงาน/โครงการ หน่วยรับงบประมาณควรกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และผลลัพธ์ที่สามารถสร้างประโยชน์ให้กับประชาชน หรือส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยดำเนินการผ่านการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุด

(4) การขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย หน่วยรับงบประมาณควรให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในมิติพื้นที่ (Area-Based Budgeting) โดยพิจารณาลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ ตามความจำเป็นเร่งด่วน ความพร้อมในการดำเนินงาน และความพร้อมของพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาพื้นที่ ระดับภูมิภาค กลุ่มจังหวัด จังหวัด และท้องถิ่น รวมถึงตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งควรส่งเสริมความร่วมมือระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล และหากแผนงาน/โครงการ จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมาย เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับผังเมือง ข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อม หน่วยรับงบประมาณต้องดำเนินการให้ครบถ้วนก่อนยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น

(5) จัดทำงบประมาณโดยพิจารณาความครอบคลุมทุกแหล่งเงิน ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ โดยให้หน่วยรับงบประมาณพิจารณำเงินนอกงบประมาณมาดำเนินการกิจของหน่วยรับงบประมาณเป็นลำดับแรก รวมทั้งพิจารณาแหล่งเงินอื่นเพื่อดำเนินโครงการลงทุนภาครัฐ เช่น เงินกู้ การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) เป็นต้น และสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่คาดว่าจะมีรายได้จากการดำเนินโครงการในอนาคต ให้พิจารณาใช้จ่ายจากกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF) เพื่อลดภาระงบประมาณของประเทศและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสินทรัพย์ภาครัฐ

3) ด้านการบริหารหนี้สาธารณะ

กระทรวงการคลังควรบริหารหนี้สาธารณะโดยยึดหลักดำเนินการในเชิงรุก (Proactive Debt Management) และการรักษาวินัยในการชำระหนี้ (Debt Repayment Discipline) รวมทั้งคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ (Debt Affordability) อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ และสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลังซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2570 - 2573) ดังนี้

(1) การบริหารหนี้ในเชิงรุกคือการประเมินสถานการณ์ปัจจุบันและคาดการณ์ล่วงหน้าเพื่อปรับกลยุทธ์การระดมทุนของรัฐบาลให้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เศรษฐกิจ รวมทั้งตลาดการเงินทั้งภายในและต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง และเตรียมการรองรับความผันผวนของอัตราดอกเบี้ยโลก เพื่อบรรเทาผลกระทบทั้งในเชิงต้นทุนและความเสี่ยงจากด้านอัตราดอกเบี้ยและการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล โดยยังคงสามารถระดมทุนได้ครบตามที่กำหนดในแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2570 - 2573) ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดทางปัจจัยทางมหภาคและตลาดการเงินที่เปลี่ยนแปลงไปจากสภาวะปกติก่อนเกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

(2) การรักษาวินัยในการชำระหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยมีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังและภาระดอกเบี้ย ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการบริหารรายจ่ายประจำในอนาคตได้ โดยเฉพาะในปัจจุบันที่รัฐบาลมีภาระหนี้เพิ่มมากขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินมาตรการทางการคลังในช่วงที่เกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้มีภาระต้นเงินกู้ที่สูงขึ้นมาก ดังนั้น รัฐบาลควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงวินัยทางการคลังและสอดคล้องกับขนาดของมูลหนี้ที่ครบกำหนดชำระในปีงบประมาณนั้น นอกจากนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ จะต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระดอกเบี้ยอย่างพอเพียงเนื่องจากภาระดอกเบี้ยเป็นภาระต่องบประมาณที่จะต้องจ่ายทั้งจำนวนโดยไม่สามารถปรับโครงสร้างหนี้ได้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณจึงควรจัดสรรงบประมาณสำหรับชำระดอกเบี้ยให้มีความยืดหยุ่น รองรับความผันผวนสูงของอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินและควรมีการจัดทำรายงานผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้เปรียบเทียบกับผลการใช้จ่ายจริงทุกสิ้นปีงบประมาณ โดยควรมีการระบุปัญหาและอุปสรรครวมถึงแนวทางการแก้ไขด้วย เพื่อรักษาวินัยทางการคลังและเพิ่มความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น

(3) ความสามารถในการชำระหนี้เป็นตัวชี้วัดที่บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศให้ความสำคัญ โดยประเมินจากภาระดอกเบี้ยในแต่ละปีงบประมาณต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ ซึ่งหากสัดส่วนดังกล่าวสูงเกินไป อาจส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณในภาพรวม หรืออาจทำให้ต้องลดงบประมาณรายจ่ายประจำในส่วนอื่นหรือปรับลดงบประมาณ (ปัจจุบันอยู่ในระดับสูงที่ประมาณร้อยละ 75 - 80 ของงบประมาณประจำปี) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อพัฒนาประเทศในระยะยาวได้ ซึ่ง สบ. ได้ติดตามสัดส่วนดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยสถานะ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 อยู่ที่ร้อยละ 10.24 ซึ่งเทียบเคียงได้กับระดับที่ยอมรับว่าเหมาะสมแก่การลงทุน (Investment Grade) ตามเกณฑ์ของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ ซึ่งยังอยู่ในเกณฑ์ที่ดี ทั้งนี้ การติดตามสัดส่วนดังกล่าว พบว่า มีการทยอยปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจากหลายสาเหตุ อันได้แก่ ความต้องการกู้เงินที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อดำเนินนโยบายการคลังในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลให้ภาระดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ประกอบกับการจัดเก็บรายได้ที่เติบโตค่อนข้างน้อย จะเห็นได้ว่า สัดส่วนดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญและสะท้อนการบูรณาการงานในทุกภารกิจทั้งด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สิน เนื่องจากการกิจด้านรายได้ และรายจ่ายจะกำหนดวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลการคลัง ในขณะที่ภารกิจด้านหนี้สินจะเป็นการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐให้มีต้นทุนและระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ ซึ่งจะสะท้อนถึงภาระดอกเบี้ย นอกจากนี้ การดำเนินการตามภารกิจด้านรายได้ยังส่งผลต่อประมาณการจัดเก็บรายได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรให้ความสำคัญเป็นอย่างสูงต่อการมุ่งเข้าสู่สมดุลทางการคลัง (Fiscal Consolidation) ในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อรักษาและเสริมสร้างความสามารถในการชำระหนี้และความน่าเชื่อถือของประเทศ กล่าวคือ หากรัฐบาลไม่สามารถลดขนาดการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปีลงผ่านการปรับเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้และการปรับลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นและจัดสรรเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพไปสู่โครงการที่เหมาะสมอย่างทันท่วงทีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้โตขึ้นอย่างแท้จริง ก็อาจจะทำให้บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือมองได้ว่าประเทศไทยขาดวินัยทางการคลัง และอาจนำไปสู่การถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อต้นทุนการกู้เงินของทั้งภาครัฐและเอกชน และอาจลดความน่าเชื่อถือและความเชื่อมั่นของประเทศในสายตานักลงทุนต่างชาติได้

3.2.2 ทบทวนประกาศคณะกรรมการฯ เพื่อเพิ่มวินัยการคลัง

คณะกรรมการฯ ในคราวการประชุมครั้งที่ 1/2568 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2568 ได้มีมติเห็นชอบการทบทวนสัดส่วนวินัยการคลังตามมาตรา 11 (4) แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ เพื่อเพิ่มวินัยการคลังในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนี้

ตารางที่ 20 สัดส่วนวินัยการคลังตามมาตรา 11 (4) แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ

หน่วย: ร้อยละของงบประมาณรายจ่าย

รายการ	กรอบเดิม	กรอบใหม่
สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	2.0 - 3.5	2.0 - 3.0
สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรัฐบาลรับภาระ	3.5 - 5	ไม่น้อยกว่า 4
สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ	10	คงเดิม
สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า/นอกเหนือจากกฎหมายงบประมาณ	8	5

3.2.3 กำหนดแนวทางกำกับการดำเนินการมาตรการกึ่งการคลังตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ เพิ่มเติม

คณะกรรมการฯ ในคราวการประชุมครั้งที่ 1/2568 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2568 ได้มีมติเห็นชอบเสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางในการพิจารณาอนุมัติโครงการตามมาตรา 28 เพื่อควบคุมภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ให้อยู่ภายใต้กรอบร้อยละ 32 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนี้

1) ให้องค์กรของรัฐทุกแห่งหลีกเลี่ยงการอนุมัติโครงการในลักษณะเงินอุดหนุนแบบให้เปล่าที่ไม่ก่อให้เกิดการปรับตัวเพื่อยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของภาคการเกษตร ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2566 อย่างเคร่งครัด

2) ในการเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการจะต้องได้รับความเห็นชอบโครงการจากนายกรัฐมนตรีก่อน โดยหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้อง

2.1) ส่งรายละเอียดของโครงการให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 28

2.2) เมื่อได้รับความเห็นจากกระทรวงการคลังแล้ว ให้องค์กรของรัฐนั้นนำรายละเอียดของโครงการ พร้อมความเห็นของกระทรวงการคลังเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2.3) เมื่อนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว หน่วยงานจึงจะสามารถนำเสนอเรื่องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป