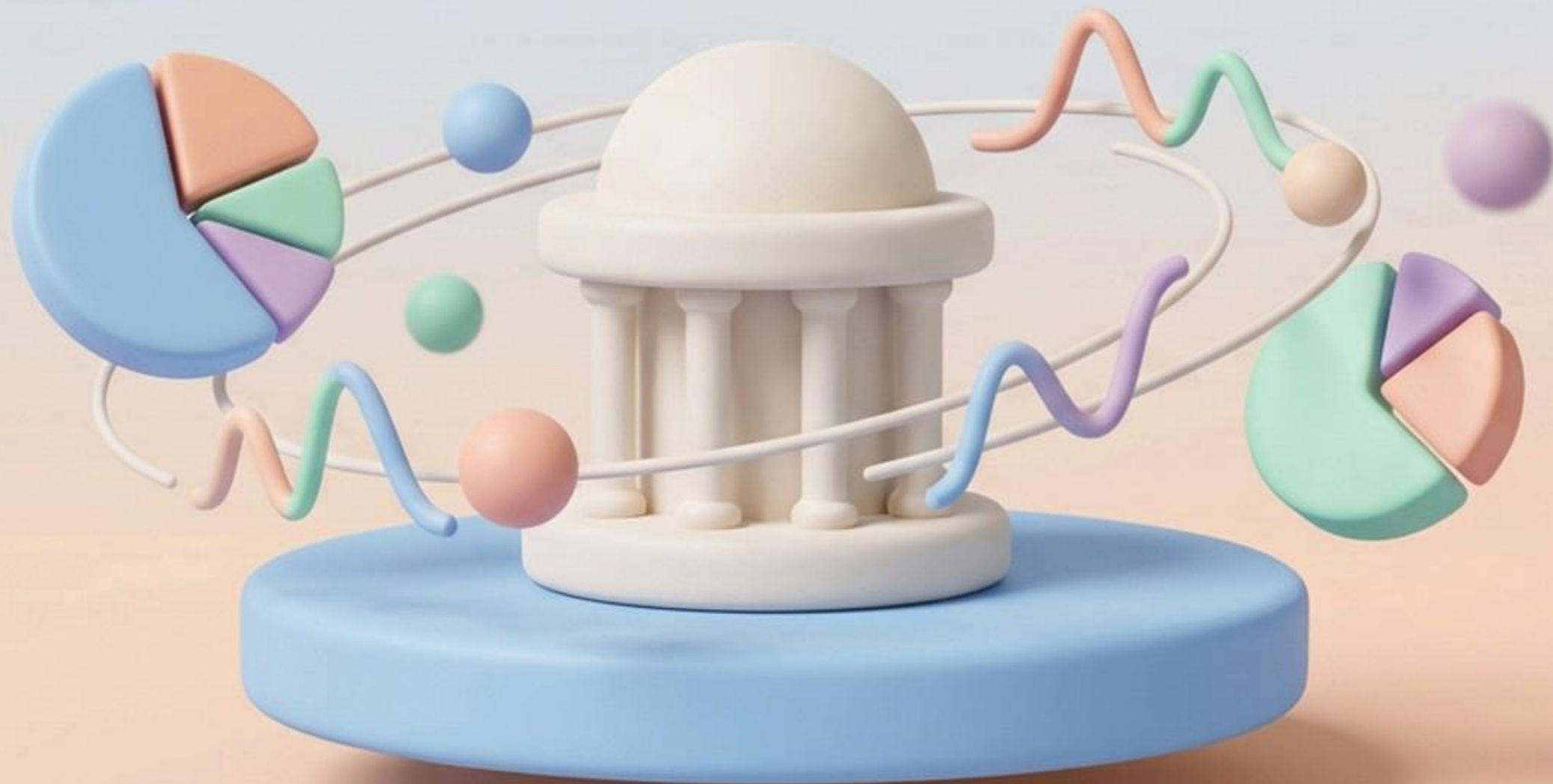


# บทบาทภาครัฐบาลต่อเศรษฐกิจไทย

“รากฐานข้อมูลที่**โปร่งใส**และ**ได้มาตรฐาน**คือกุญแจสู่**เสถียรภาพทางการคลัง**ของประเทศ”



ปณณิ อนันนอภิบุตร  
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

# จุดเด่นสำคัญของการศึกษาบทบาทภาครัฐต่อเศรษฐกิจไทย



## 1. ینگเกณฑ์สากล

โครงการนำร่องยกระดับการจัดทำบัญชี  
ภาครัฐ และบัญชีสถาบันเศรษฐกิจไทย  
ให้เทียบชั้น ระบบบัญชีประชาชาติ  
มาตรฐานสากล (SNA 2008)



## 2. ครอบคลุมเข้มข้น

วิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกระยะยาว 13 ปีเต็ม  
(2555-2567) ผ่าน 7 บัญชีเศรษฐกิจหลัก  
(ผลิต รายได้ จ่าย ออม ลงทุน)  
พร้อมเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดกับต่างประเทศ  
อย่างเป็นระบบ



## 3. ช่วยนโยบายเห็นผล

ทำหน้าที่เป็นฐานข้อมูลและ  
เครื่องมือให้ผู้กำหนดนโยบาย  
ประเมินบทบาทการคลัง  
และผลกระทบ ได้อย่างรอบด้าน  
พร้อมปรับปรุงใส่สู่สาธารณชน

# ทำความเข้าใจ “ภาครัฐบาล” (General Government)

ภาครัฐบาล (General Government) ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีอำนาจทางกฎหมายในการบริหารและปกครอง โดยเน้นการให้บริการสาธารณะและการจัดสรรรายได้ใหม่แก่สังคม โดยไม่มุ่งหวังกำไร ซึ่งมีความแตกต่างจาก “ภาคสาธารณะ” (Public Sector) ที่รวมเอาส่วนของรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทสาธารณะเข้าไว้ด้วย

## นิยามและหน้าที่หลัก (Definition & Principal Functions)

### หน่วยงานที่มีอำนาจรัฐ



เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกระบวนการทางการเมือง มีอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการเหนือพื้นที่ที่กำหนด

### การจัดสรรรายได้และบริการสาธารณะ



จัดเก็บภาษีเพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชน และโอนรายได้เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม

### การผลิตแบบไม่ใช่ราคาตลาด (Non-market Production)



ให้บริการโดยไม่คิดมูลค่า หรือคิดราคาที่ไม่สูงเกินไป โดยคำนึงถึงนโยบายสังคมมากกว่าการแสวงหากำไร



## องค์ประกอบของภาครัฐบาล (Components of General Government)

### ระดับของรัฐบาลและกองทุนประกันสังคม



รัฐบาลส่วนกลาง



ส่วนภูมิภาค



ส่วนท้องถิ่น



กองทุนประกันสังคมที่รัฐควบคุม

### หน่วยงานนอกงบประมาณและ NPIs



สถาบันไม่แสวงหากำไร (NPIs) ที่รัฐควบคุม



หน่วยงานที่มีงบประมาณแยกอิสระแต่เน้นงานบริการสาธารณะ

### ข้อแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจ



รัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ผลิตในระบบตลาด (Public Corporations) จะไม่ถูกนับรวมอยู่ในภาครัฐบาล

| กลุ่ม (Sector)                        | ลักษณะการดำเนินงาน           | ตัวอย่างหน่วยงาน                    |
|---------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| 1 ภาครัฐบาล (General Government)      | ไม่เน้นกำไร / ใช้อำนาจรัฐ    | กระทรวง, เทศบาล, กองทุนประกันสังคม  |
| 2 บริษัทสาธารณะ (Public Corporations) | เน้นระบบตลาด / รัฐควบคุม     | รัฐวิสาหกิจไฟฟ้า, สายการบินแห่งชาติ |
| 3 = 1 + 2 ภาคสาธารณะ (Public Sector)  | รวมภาครัฐบาล + บริษัทสาธารณะ | ทุกหน่วยงานที่รัฐมีอำนาจควบคุม      |

# 1

## โครงสร้างรายจ่ายบุคลากร



### ข้อค้นพบ

ค่าตอบแทนแรงงานภาครัฐสูงถึง 84.1% (1.8 ล้านล้านบาท ในปี 67)  
สะท้อนการให้บริการสาธารณะที่พึ่งพาแรงงานสูง



### ข้อเสนอแนะ

วิเคราะห์ความคุ้มค่า (Productivity) โดยเฉพาะด้านการศึกษา  
และสาธารณสุข เพื่อร่นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาทดแทน

# 2

## ภาวะขาดดุลการออมเรื้อรัง



### ข้อค้นพบ

รัฐบาลขาดดุลการออมสุทธิต่อเนื่อง 11 ปี (5.5 แสนล้านบาท ในปี 67)  
และต้องกู้ยืมสุทธิต่อเนื่องถึง 18 ปี



### ข้อเสนอแนะ

เชื่อมโยงบัญชี SNA เข้ากับกรอบความยั่งยืนทางการคลัง  
เพื่อประเมิน Fiscal Space ระยะยาว

# 3

## การระดมเบี้ยจ่าย ที่เร่งตัว



### ข้อค้นพบ

ดอกเบี้ยจ่ายขยายตัวเร่งขึ้นถึง 18.6%  
(มูลค่า 2.7 แสนล้านบาท) จากปริมาณ  
หนี้สะสมและดอกเบี้ยตลาดที่สูงขึ้น



### ข้อเสนอแนะ

มุ่งเน้นการบริหารจัดการหนี้ ปรับโครงสร้างหนี้  
เพื่อป้องกันดอกเบี้ยเบียดบังงบลงทุน

# 4

## ฐานภาษีแคบและ เศรษฐกิจนอกระบบ



### ข้อค้นพบ

สัดส่วนภาษีการผลิตและนำเข้าต่อผลผลิตรวม  
ต่ำเพียง 4.5% จากปัญหาฐานภาษีแคบและ  
เศรษฐกิจนอกระบบขนาดใหญ่



### ข้อเสนอแนะ

ทบทวนการสูญเสียรายได้ (Tax Expenditures)  
และใช้ Digital Footprint/E-Tax  
ดึงผู้ประกอบการเข้าระบบโดยไม่สร้าง  
ภาระซ้ำซ้อนแก่ SMEs

# 5

## รายจ่ายอุปโภค ปัจเจกบุคคล

### ข้อค้นพบ

รายจ่ายเพื่อการอุปโภคสำหรับปัจเจกบุคคล (Individual Consumption Expenditure) เช่น บริการด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านการสังคมสงเคราะห์ โตเฉลี่ย 5.0% ต่อปี (สูงกว่ารายจ่ายเพื่อการอุปโภคส่วนรวม (Collective Consumption Expenditure) เช่น ด้านการบริหารราชการทั่วไป ด้านการป้องกันประเทศ ด้านการรักษาความสงบภายใน ด้านการเศรษฐกิจ ที่ 3.4%) จนมีสัดส่วน 52.5% สร้างภาระผูกพันระยะยาว



### ข้อเสนอแนะ

ประเมินความคุ้มค่า (Value for Money) และพิจารณาปฏิรูประบบร่วมจ่าย (Co-payment) ในกลุ่มผู้มีกำลังซื้อ

# 6

## ความผันผวนของ เงินโอนระยะสั้น

### ข้อค้นพบ

รายจ่ายการโอนพุ่งสูงถึง 69.5% ในปี 67 จากมาตรการแจกเงิน 10,000 บาท แก่กลุ่มเปราะบาง



### ข้อเสนอแนะ

วิเคราะห์ผลคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier) เทียบกับการลงทุน และกำหนดเงื่อนไขการสิ้นสุดมาตรการ (Sunset Clause) ให้ชัดเจน

# 7

## สวัสดิการบำนาญ และสังคมสูงวัย



### ข้อค้นพบ

สิทธิบำเหน็จบำนาญมีการเปลี่ยนแปลงสูงถึง 1.4 แสนล้านบาท สะท้อนแรงกดดันมหาศาลจากโครงสร้างสังคมสูงวัย



### ข้อเสนอแนะ

ต่อยอดการประเมินสู่ "หนี้บำนาญแฝง" (Implicit Pension Debt)\* ระยะ 20-30 ปี เพื่อใช้วางแผนปฏิรูประบบการออม

# 8

## การขยายผล สู่บัญชีทุนและการเงิน



### ข้อค้นพบ

รายงานปัจจุบันยังคงเน้นการวิเคราะห์เพียง 7 บัญชีเดินสะพัด (Current Accounts) เป็นหลัก



### ข้อเสนอแนะ

ขยายผลสู่ Capital & Financial Accounts เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อการลงทุนภาครัฐ (Capital Formation) และการดึงดูดสภาพคล่องจากเอกชน

หมายเหตุ: \* หนี้บำนาญแฝง คือ ภาระผูกพันทางการเงินที่ภาครัฐหรือระบบบำนาญ (โดยเฉพาะแบบ Pay-as-you-go หรือแบบที่เก็บเงินคนรุ่นปัจจุบันไปจ่ายให้คนรุ่นก่อนหน้า) สัญญาว่าจะต้องจ่ายให้แก่สมาชิกหรือผู้เกษียณอายุในอนาคต แต่ยังไม่ได้บันทึกเป็นหนี้สาธารณะอย่างเป็นทางการในงบดุลของรัฐบาล

## 9 การปรับกลุ่มประเทศ เปรียบเทียบ



### ข้อค้นพบ

การเทียบกับ OECD มีประโยชน์ระยะยาว แต่โครงสร้างภาษี  
สวัสดิการ และบริบททางเศรษฐกิจแตกต่างจากไทยมาก



### ข้อเสนอแนะ

เพิ่มการเปรียบเทียบกับกลุ่ม ASEAN-5 หรือ Emerging  
Markets เพื่อให้ได้ Benchmark ที่สะท้อนความเป็นจริง

## 10 เชื่อมโยงงบประมาณ มุ่งผลสัมฤทธิ์



### ข้อค้นพบ

ข้อมูลบัญชีประชาชาติ (SNA) เป็นการวัดมูลค่าธุรกรรมทางเศรษฐกิจ  
จึงไม่ได้สะท้อนผลสัมฤทธิ์หรือคุณภาพบริการโดยตรง



### ข้อเสนอแนะ

บูรณาการ SNA กับระบบ GFMS ของกระทรวงการคลัง  
เพื่อสร้าง "ดัชนีประสิทธิภาพการใช้จ่ายทางการคลัง"  
(Fiscal Spend Efficiency Index)

# 5 ความท้าทายโครงสร้างการคลังไทย: วิกฤตที่ต้องเร่งปฏิรูป

## เสถียรภาพทางการคลังและภาระหนี้สะสม

2 ภาระดอกเบี้ยพุ่งสูงขึ้น 18.6%

18.6%



272,940  
ล้านบาท

รายจ่ายดอกเบี้ยในปี 2567 สูง  
ซึ่งเริ่มบดบังงบลงทุนภาครัฐ

3 TAX \$ OECD

ฐานภาษีไทยต่ำกว่า  
มาตรฐาน OECD  
สัดส่วนภาษีเงินได้ต่อ GDP  
อยู่ที่ 6-7% ซึ่งต่ำกว่า  
ค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ  
พัฒนาแล้วอย่างมีนัยสำคัญ

4 ค่าตอบแทนแรงงานสูงถึง 84.1%



ค่าตอบแทนแรงงานสูงถึง 84.1%  
มูลค่าเพิ่มภาครัฐส่วนใหญ่เป็นค่าตอบแทนบุคลากร  
แต่ยังขาดการวัดประสิทธิภาพการให้บริการที่แท้จริง

5 ความเสี่ยง 'หนี้บำนาญแฝง'  
ในสังคมสูงวัย  
ภาระสวัสดิการข้าราชการมีแนวโน้มเติบโต  
แบบก้าวกระโดดเมื่อไทยเข้าสู่  
สังคมสูงวัยขั้นรุนแรง

5

1 ขาดดุลการออมสุทธิต่อเนื่อง 11 ปี  
รัฐบาลมีสถานะเป็นผู้กู้ยืมสุทธิ  
ติดต่อกันนานถึง 18 ปี  
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550

11

ขาดดุลการออมสุทธิ  
(Net Saving Deficit)

550,134  
ล้านบาท

ขาดดุลต่อเนื่อง 11 ปี

ค่าตอบแทนแรงงานภาครัฐ

1,809,181  
ล้านบาท  
คิดเป็น 84.1%  
ของมูลค่าเพิ่มภาครัฐ

รายการสำคัญประจำปี 2567

รายจ่ายสวัสดิการ  
และบำนาญข้าราชการ

497,514  
ล้านบาท

เป็นภาระผูกพันหลัก  
จากงบประมาณ

# BACK-UP INFORMATION

# ขอบเขต: ภาครัฐบาล (General Gov) vs ภาคสาธารณะ (Public Sector)

เส้นแบ่งสำคัญอยู่ที่การเป็นผู้ผลิตเพื่อขาย (Market) หรือ ผู้ผลิตที่ไม่ได้ผลิตเพื่อขาย (Non-market)



รัฐวิสาหกิจ (Public Corporations) เป็นส่วนหนึ่งของภาคสาธารณะ (Public Sector) แต่ไม่ถือเป็น ภาครัฐบาล (General Government) ในระบบบัญชีประชาชาติ เนื่องจากเป็น Market Producer ที่ดำเนินการคล้ายเอกชน

# หน้าที่และการใช้จ่าย: กลไกการกระจายทรัพยากร

รัฐบาลไม่ได้มุ่งหวังกำไรสูงสุด แต่มุ่งเน้นเป้าหมายทางสังคมและการเมืองผ่าน 3 ช่องทางหลัก

รายได้  
(Taxes & Borrowing)



Government



## บริการสาธารณะส่วนรวม (Collective Services)

- ให้บริการฟรีแก่ชุมชนโดยรวม
- จ่ายจากภาษีทั่วไป ผู้คนใช้ร่วมกันโดยไม่สามารถกีดกันได้
- ตัวอย่าง: การบริหารราชการแผ่นดิน, การป้องกันประเทศ, การบังคับใช้กฎหมาย



## บริการเฉพาะบุคคล (Individual Services)

- ให้บริการฟรี หรือในราคาที่ไม่มีนัยสำคัญทางเศรษฐกิจ แก่ครัวเรือนรายบุคคล
- รัฐตั้งใจจัดหาให้เพื่อเป้าหมายทางสังคม แม้ในทางทฤษฎีจะสามารถเก็บเงินตามการใช้งานได้
- ตัวอย่าง: การสาธารณสุข, การศึกษาของรัฐ



## เงินโอน (Transfers)

- กระจายรายได้และความมั่งคั่ง
- การจ่ายเงินโดยตรงไปยังหน่วยงานอื่น (ส่วนใหญ่คือครัวเรือน)
- ตัวอย่าง: เงินบำนาญ,สวัสดิการสังคม, เงินอุดหนุนผู้มีรายได้น้อย



# FISCAL POLICY TRILEMMA



## กรอบความยืดหยุ่นทางการคลัง (The Fiscal Resilience Framework)

การอยู่รอดทางการคลังในยุคแห่งความผันผวนต้องอาศัย 3 เสาหลักที่สอดคล้องประสานกัน

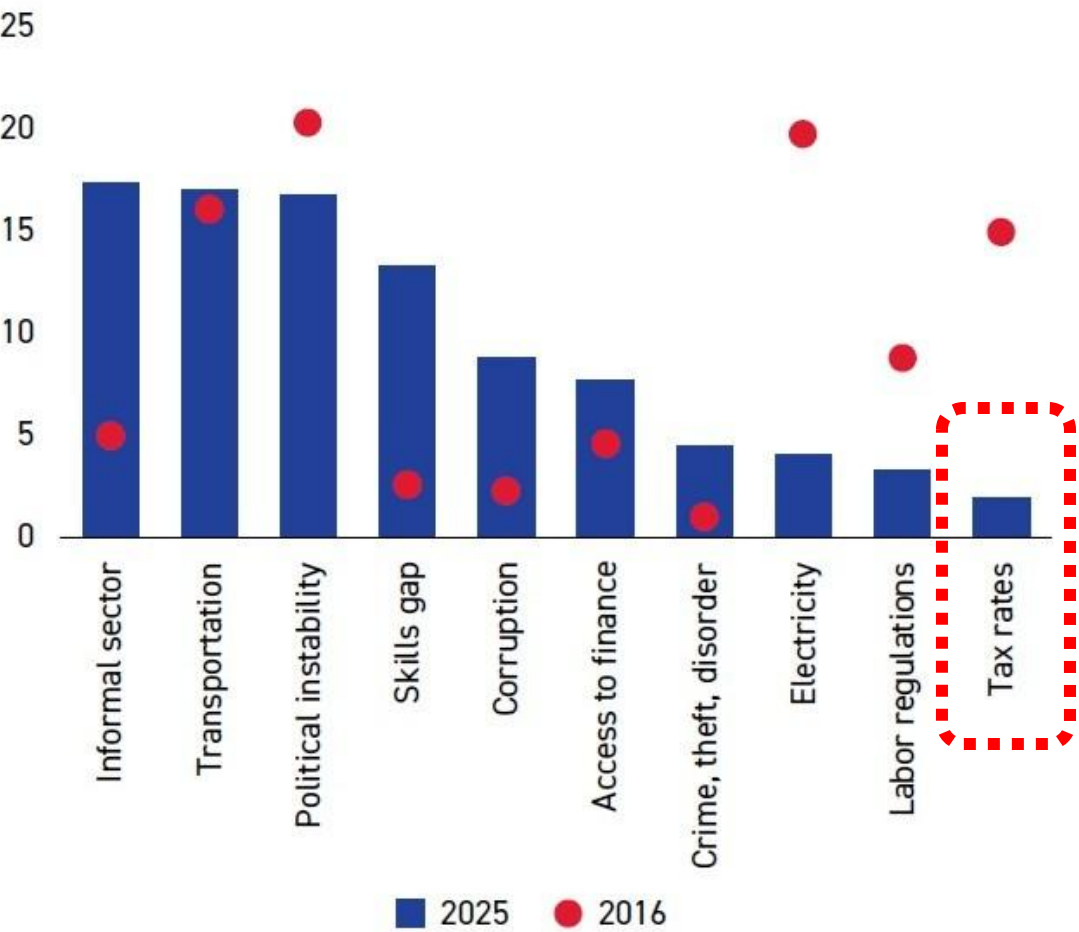
1. **การบริหารหนี้อย่างระมัดระวัง:** ปรับโครงสร้างหนี้และยืดอายุหนี้เพื่อลดความเสี่ยงจากการรีไฟแนนซ์ในยุคดอกเบี้ยขาขึ้น
2. **การใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ:** ตัดลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น ยกเลิกเงินอุดหนุนที่บิดเบือนตลาด และเน้นการลงทุนที่สร้างการเติบโต
3. **การระดมรายได้ภาษี (The Critical Pillar):** ภาครัฐไม่สามารถกู้ยืมเพื่อหนีหนี้ได้อีกต่อไป การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีคือจิ๊กซอว์ชิ้นสำคัญที่สุดในการรักษาเสถียรภาพโครงสร้างทั้งหมด

Currently, firms were less likely to identify tax rates as their top constraint.

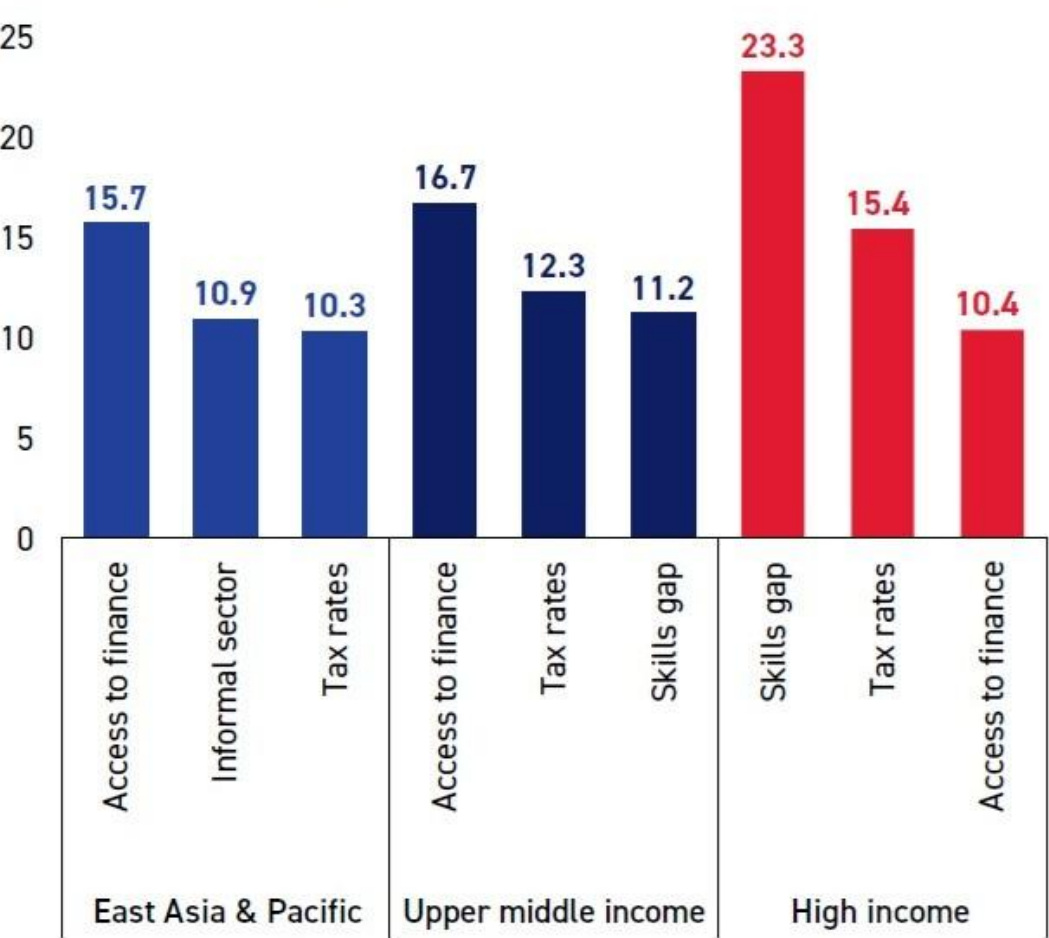


**FIGURE 4.10** Thailand’s business constraints have shifted toward skills, formalization, and market certainty

**Top ten business environment constraints in Thailand**  
(percent of firms reporting as top constraint)



**Top 3 business environment constraints in peers**  
(percent of firms reporting as top constraint, 2025)

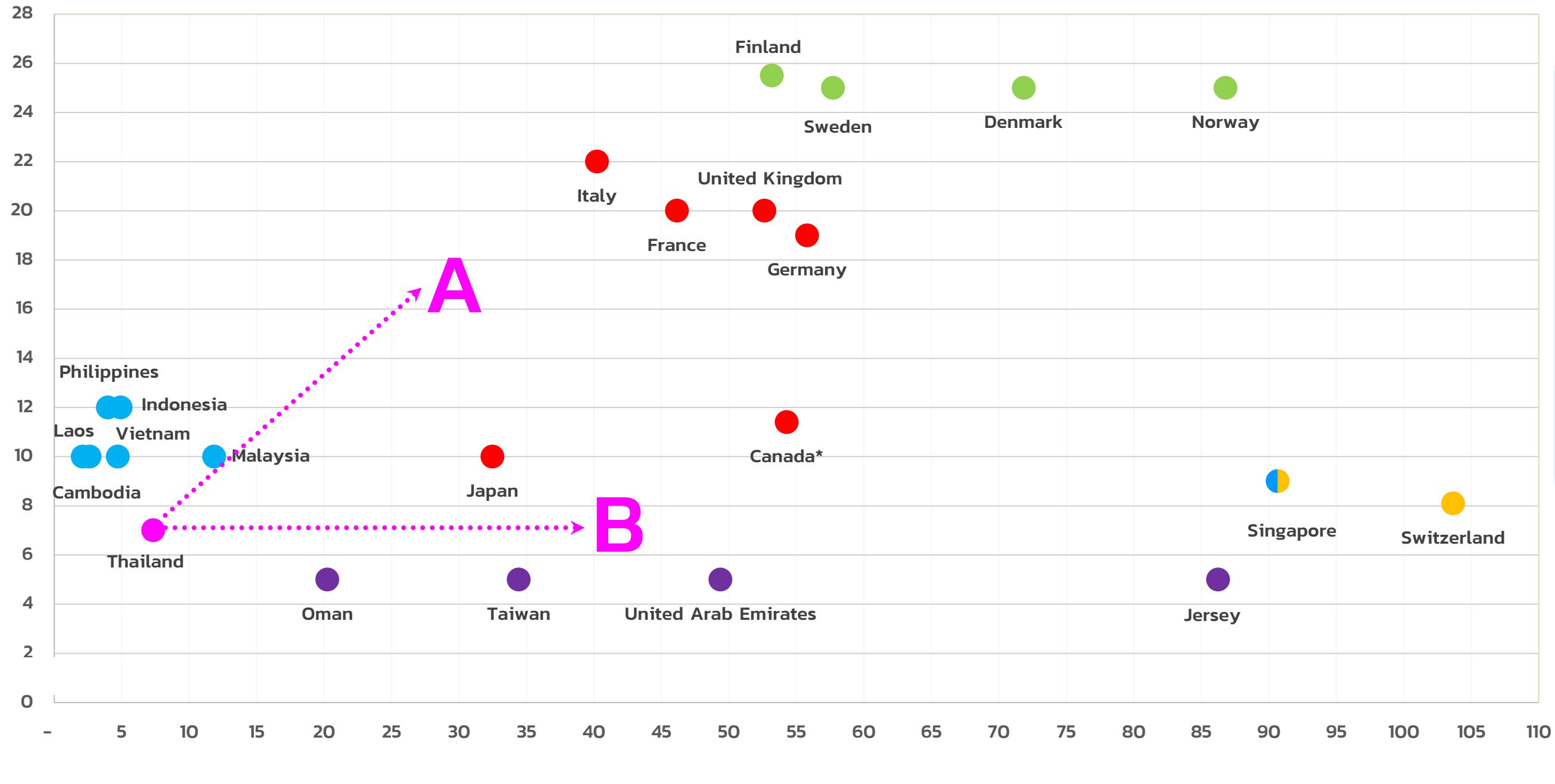


Source: World Bank Enterprise Surveys.

# ตัวอย่างแหล่งรายได้จาก VAT

## อัตรา VAT และรายได้ต่อหัวของประเทศ

VAT Rate (%)



### Country Group

- G7 (Highly Industrialized Countries)
- Highly Capitalist Countries
- Welfare State
- ASEAN Countries
- Lowest VAT Countries

GDP per capita  
(Thousand  
USD)

Source: World Bank and Worldwide Tax Summaries

Remark: Canada: Average GST Rate ~11.4%

## แนวทางการเพิ่มรายได้ตาม MTFF

ปรับปรุงโครงสร้างภาษี  
เงินได้บุคคลธรรมดา  
และยกเว้นค่าลดหย่อน

เก็บอากรขาเข้าสินค้า  
มูลค่า < 1,500 บาท

ปี 2573: ยับ  
VAT เป็น 10%

ปี 2571: ปรับ VAT  
เป็น 8.5%

เพิ่มมูลค่าทรัพย์สินของรัฐ  
(ที่ราชพัสดุ/เหรียญ) &  
ยกเว้นการถือครองหลักทรัพย์

ปี 2570: ภาษีน้ำมันเบนซิน/  
ดีเซล +1 บาท/ลิตร

DATA Lake  
เชื่อมโยงหน่วยงาน

A  
ขยายฐานภาษี

B  
ตรวจสอบรายบุคคล

C  
ตรวจสอบผู้ประกอบการ  
ด้วย Big Data

รัฐวิสาหกิจ:  
ปรับเพิ่มนำส่งรายได้ 5%

ยกเว้นกฎหมายและ  
ระเบียบให้คล่องตัว

ทุนบุญเวียน:  
นำส่งสภาพคล่องส่วนเกิน

## ระบบจัดเก็บรายได้ของรัฐที่มั่นคงและยั่งยืน