

ภูมิทัศน์ความเสี่ยงการคลังไทย จากมุมมองพลวัตหนี้



กองยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



mspo-center@nesdc.go.th



www.nesdc.go.th

บทสรุปผู้บริหาร

ภาคการคลังไทยเผชิญแรงกดดันทางการคลังเพิ่มขึ้นจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของฐานรายได้ ภาระผูกพันจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง และแรงกดดันด้านรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นตามการเข้าสู่สังคมสูงวัย ประกอบกับระดับหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นภายหลังวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ปัจจัยดังกล่าวส่งผลต่อฐานะและความยั่งยืนทางการคลังทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว และหากไม่มีการประเมินและติดตามอย่างเป็นระบบอาจบั่นทอนขีดความสามารถของภาครัฐในการดำเนินนโยบายเพื่อรองรับความท้าทายในอนาคต การศึกษานี้จึงมุ่งประเมินภูมิทัศน์ความเสี่ยงทางการคลังของไทยจากมุมมองพลวัตนี้ เพื่อให้เห็นทั้งความเสี่ยงเชิงโครงสร้างและปัจจัยที่กำหนดทิศทางหนี้สาธารณะในระยะปานกลาง โดยการศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ประเมินความเสี่ยงทางการคลังด้านรายได้ รายจ่าย หนี้สาธารณะ และภาระผูกพันทางการคลัง (2) วิเคราะห์พลวัตหนี้สาธารณะและประเมินความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลาง โดยพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนหนี้สาธารณะผ่านดุลการคลังเบื้องต้น และทดสอบสถานการณ์ภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการคลังที่แตกต่างกัน และ (3) จัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการปรับสมดุลทางการคลังเพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินนโยบายการคลังในระยะต่อไป โดยอาศัยผลการประเมินความเสี่ยงและการวิเคราะห์พลวัตนี้เป็นฐาน

การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังสะท้อนว่า **ด้านรายได้** ฐานรายได้ของรัฐบาลมีข้อจำกัดในการรองรับภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้น โดยสัดส่วนรายได้สุทธิของรัฐบาลต่อ GDP ลดลงจากเฉลี่ยร้อยละ 16.5 ในช่วงปีงบประมาณ 2554 - 2559 เหลือเฉลี่ยร้อยละ 15.0 ในช่วงปีงบประมาณ 2560 - 2568 สะท้อนว่าการจัดเก็บรายได้ภายหลังวิกฤตโควิด-19 พื้นตัวอย่างล่าช้าและยังไม่กลับสู่ระดับก่อนวิกฤต ขณะที่โครงสร้างฐานภาษียังมีข้อจำกัดทั้งด้านความครอบคลุมและศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ ทำให้โครงสร้างรายได้ของรัฐบาลมีพื้นที่จำกัดในการรองรับภาระรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องปรับนโยบายด้านรายได้เพิ่มเติม **ด้านรายจ่าย** โครงสร้างงบประมาณมีความยืดหยุ่นลดลงจากการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายที่จำเป็นต้องได้รับการจัดสรร โดยสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มจากร้อยละ 71.7 ของวงเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2559 เป็นร้อยละ 76.2 ในปีงบประมาณ 2569 ขณะที่รายจ่ายบุคลากร บำเหน็จบำนาญ สุขภาพ และสวัสดิการมีแรงกดดันเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมสูงวัย นอกจากนี้ คุณภาพและประสิทธิภาพของรายจ่ายลงทุนยังเป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายลงทุนไปเป็นรายจ่ายประจำทำให้ทรัพยากรที่จัดสรรไว้สำหรับการลงทุนไม่สามารถเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจได้เต็มตามกรอบที่กำหนด **หนี้สาธารณะและภาระผูกพันทางการคลัง** การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจำเป็นต้องพิจารณามากกว่าระดับหนี้สาธารณะเพียงอย่างเดียว เนื่องจากรัฐบาลยังมีภาระผูกพันทางการคลังทั้งที่เกิดขึ้นโดยตรงและภาระที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะภาระรอการชดเชยตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งยอดคงค้างที่รัฐต้องรับชดเชยเพิ่มขึ้นจาก 839,462 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2561 เป็น 1,133,751 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2568 สะท้อนว่าภาระทางการคลังที่รัฐบาลอาจต้องรองรับในอนาคตไม่ได้สะท้อนอยู่ในระดับหนี้สาธารณะตามนิยามทางการทั้งหมด

การวิเคราะห์เส้นทางการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะในระยะปานกลาง ชี้ว่าดุลการคลังเบื้องต้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น ขณะที่ปัจจัยอัตโนมัติของพลวัตหนี้ช่วยลดแรงกดดันต่อหนี้สาธารณะ และในกรณีฐาน ต้นทุนการก่อหนี้ที่แท้จริงที่ต่ำกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ปัจจัยดังกล่าวช่วยลดการสะสมของหนี้ อย่างไรก็ตาม ผลของปัจจัยด้านการขยายตัวและต้นทุนการก่อหนี้เพียงอย่างเดียวไม่สามารถชดเชยแรงกดดันจากฐานะการคลังเบื้องต้นได้ทั้งหมด จึงทำให้เส้นทางหนี้

ยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารฐานะการคลังควบคู่กับภาวะเศรษฐกิจ ผลการวิเคราะห์ฉากทัศน์แสดงให้เห็นว่าเส้นทางหนี้สาธารณะในระยะปานกลางมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการคลัง โดยกรณีที่เศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ลดลงจากร้อยละ 68.47 ในปีงบประมาณ 2570 เหลือร้อยละ 60.31 ในปีงบประมาณ 2575 ขณะที่กรณีที่รายจ่ายสวัสดิการเพิ่มขึ้นตามโครงสร้างประชากรทำให้หนี้เพิ่มขึ้นสูงกว่ากรณีฐานและอยู่ที่ร้อยละ 68.76 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2575 ส่วนกรณีการคงอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มไว้ที่ร้อยละ 7 ทำให้ระดับหนี้อยู่ที่ร้อยละ 69.74 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2575 ซึ่งสะท้อนว่าทั้งการเปลี่ยนแปลงของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รายจ่าย และรายได้สามารถเปลี่ยนแปลงเส้นทางหนี้ในระยะปานกลางได้อย่างมีนัยสำคัญ สะท้อนว่าความเสี่ยงทางการคลังของไทยมีลักษณะเป็นความเปราะบางเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงระหว่างข้อจำกัดด้านรายได้ โครงสร้างรายจ่ายที่มีความยืดหยุ่นต่ำ การสะสมของหนี้สาธารณะ และภาระผูกพันทางการคลัง โดยความไม่สมดุลของฐานะการคลังสะท้อนผ่านดุลการคลังเบื้องต้นและส่งผ่านมายังพลวัตหนี้ ขณะที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจสามารถช่วยบรรเทาแรงกดดันต่อระดับหนี้สาธารณะได้ ดังนั้น การพิจารณาความยั่งยืนทางการคลังจึงควรมองทั้งโครงสร้างทางการคลังและพลวัตของหนี้ควบคู่กัน

จากผลการศึกษาที่สะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างทั้งด้านรายได้ โครงสร้างรายจ่าย และภาระหนี้และภาระผูกพันทางการคลัง การรักษาเสถียรภาพทางการคลังในระยะต่อไปจึงควรมุ่งเพิ่มศักยภาพทางการคลัง (Fiscal Capacity) ควบคู่กับการปรับสมดุลทางการคลังเพื่อเพิ่มพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) สำหรับรองรับภาระทางการคลังที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และรักษาความสามารถของภาครัฐในการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ โดย (1) **การเพิ่มศักยภาพการจัดเก็บรายได้** โดยมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของฐานรายได้และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ โดยพัฒนาฐานข้อมูลและกลไกการจัดเก็บให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจ รวมทั้งพิจารณาแนวทางเพิ่มศักยภาพการจัดหารายได้ให้สอดคล้องกับภาระรายจ่ายของภาครัฐในระยะต่อไป (2) **การปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพรายจ่าย** เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นของงบประมาณ โดยทบทวนโครงสร้างรายจ่ายที่มีลักษณะผูกพันและปรับลดได้ยาก รวมทั้งบริหารรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร สวัสดิการ และสังคมสูงวัยให้สอดคล้องกับความสามารถในการรองรับทางการคลัง พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณและการเบิกจ่าย (3) **การรักษาระดับการลงทุนภาครัฐผ่านการเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุน** โดยให้ความสำคัญกับการคัดเลือกและจัดลำดับโครงการตามผลต่อการเพิ่มผลิตภาพ การยกระดับห่วงโซ่มูลค่า การสร้างมูลค่าเพิ่มในประเทศ และความยั่งยืนทางการคลัง ควบคู่กับการเพิ่มประสิทธิภาพการติดตามและประเมินผล รวมทั้งการควบคุมภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี เพื่อรักษาพื้นที่สำหรับโครงการลงทุนที่มีความจำเป็น (4) **การบริหารหนี้และภาระผูกพันทางการคลังอย่างเป็นระบบ** ควรมีระดับการติดตามและประเมินภาระทางการคลังทั้งจากหนี้สาธารณะและภาระผูกพันที่อาจส่งผ่านมายังงบประมาณในอนาคต โดยเฉพาะภาระตามมาตรา 28 พร้อมทั้งนำผลการวิเคราะห์พลวัตหนี้ และการทดสอบฉากทัศน์มาใช้ประกอบการกำหนดกรอบและติดตามฐานะการคลัง เพื่อให้สามารถรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม

โดยสรุป การเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลังของไทยจำเป็นต้องดำเนินการในลักษณะของการปรับสมดุลเชิงโครงสร้างมากกว่าการมุ่งควบคุมระดับหนี้เพียงอย่างเดียว โดยเพิ่มศักยภาพการจัดหารายได้ เพิ่มความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพของรายจ่าย รักษาคุณภาพของการลงทุน และบริหารหนี้ควบคู่กับภาระผูกพันทางการคลังอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้ฐานะทางการคลังสามารถรองรับภาระที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และรักษาความสามารถของภาครัฐในการดำเนินนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร	ก
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	ง
สารบัญภาพ	จ
ส่วนที่ 1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.2 ขอบเขตการศึกษา	3
ส่วนที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 กรอบแนวคิดความยั่งยืนทางการคลัง	4
2.2 กรอบแนวคิดพลวัตหนี้และการวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ	4
2.3 แรงกดดันเชิงโครงสร้างของภาคการคลังและพลวัตหนี้	11
2.4 งานศึกษาเกี่ยวกับระดับเพดานหนี้สาธารณะ	12
ส่วนที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	15
3.1 การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk profile)	15
3.2 กรอบแนวคิดการวิเคราะห์พลวัตหนี้สาธารณะและปัจจัยขับเคลื่อน	17
ส่วนที่ 4 ความเสี่ยงเชิงโครงสร้างทางการคลัง	20
4.1 ความเสี่ยงด้านรายได้ของรัฐบาล	20
4.2 ความเสี่ยงจากโครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาล	32
4.3 ความเสี่ยงด้านหนี้สาธารณะ	38
4.4 ความเสี่ยงเพิ่มเติมจากภาระผูกพันทางการคลังนอกงบประมาณ	41
ส่วนที่ 5 การวิเคราะห์พลวัตและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะในระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2570 – 2575)	46
5.1 การวิเคราะห์พลวัตและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะในกรณีฐาน	47
5.2 การวิเคราะห์พลวัตและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะภายใต้ ฉากทัศน์ต่าง ๆ	49
5.3 การเปรียบเทียบการวิเคราะห์พลวัตหนี้สาธารณะภายใต้ฉากทัศน์ต่าง ๆ	57
ส่วนที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	60
6.1 สรุปผลการศึกษา	60
6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	62
บรรณานุกรม	65
ภาคผนวก	70

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1	วรรณกรรมเกี่ยวกับองค์ประกอบและพลวัตหนี้สาธารณะของไทยและต่างประเทศ.....6
ตารางที่ 2.2	กรอบการประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะในกลุ่มประเทศต่าง ๆ.....8
ตารางที่ 2.3	วรรณกรรมเกี่ยวกับระดับเพดานหนี้สาธารณะในต่างประเทศ13
ตารางที่ 3.1	กรอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลัง16
ตารางที่ 3.2	องค์ประกอบที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระดับหนี้สาธารณะ18
ตารางที่ 4.1	โครงสร้างรายจ่ายรัฐบาลของไทยเทียบกับต่างประเทศ จำแนกตามหน้าที่ของรัฐ (ค่าเฉลี่ยปี 2558 - 2567)32
ตารางที่ 4.2	รายจ่ายที่จำเป็นต้องได้รับการจัดสรร.....34
ตารางที่ 4.3	รายละเอียดภาระผูกพันทางการคลัง42
ตารางที่ 4.4	ภาระทางการคลังตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 256143
ตารางที่ 4.5	ประมาณภาระผูกพันจากการดำเนินนโยบายตามมาตรา 2845
ตารางที่ 5.1	สมมติฐานสำคัญของกรณีฐานและฉากทัศน์ต่าง ๆ ปีงบประมาณ 2570 – 2575 (ค่าเฉลี่ย) 46
ตารางที่ 5.2	โครงสร้างทางการคลังและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะ กรณีฐาน47
ตารางที่ 5.3	โครงสร้างทางการคลังและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะ ฉากทัศน์ที่ 150
ตารางที่ 5.4	โครงสร้างทางการคลังและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะ ฉากทัศน์ที่ 252
ตารางที่ 5.5	โครงสร้างทางการคลังและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะ ฉากทัศน์ที่ 354
ตารางที่ 5.6	โครงสร้างทางการคลังและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะ ฉากทัศน์ที่ 456
ตารางที่ 5.7	สรุปผลการวิเคราะห์พลวัตหนี้สาธารณะภายใต้ฉากทัศน์ต่าง ๆ58

สารบัญภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 4.1 สัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP ปีงบประมาณ 2554 - 2568	21
แผนภาพที่ 4.2 รายได้สุทธิต่อ GDP รายประเทศและกลุ่มประเทศ ปี 2559 – 2567.....	21
แผนภาพที่ 4.3 ความครอบคลุมของฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย ปีภาษี 2567	22
แผนภาพที่ 4.4 โครงสร้างรายได้รัฐบาลจำแนกตามฐานรายได้ ปีงบประมาณ 2568	23
แผนภาพที่ 4.5 โครงสร้างรายได้ภาษีของไทยและประเทศอื่น ๆ ในปี 2566	24
แผนภาพที่ 4.6 รายได้จากภาษีฐานทรัพย์สินต่อ GDP ของประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ในปี 2566	25
แผนภาพที่ 4.7 เกณฑ์การจดทะเบียน VAT เทียบกับ GDP ต่อหัวของไทยและประเทศอื่น ๆ ในปี 2568	26
แผนภาพที่ 4.8 การกระจุกตัวของกิจการต่ำกว่าเกณฑ์รายได้การจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม	27
แผนภาพที่ 4.9 อัตรา VAT ของไทยและประเทศอื่น ๆ ในปี 2567	27
แผนภาพที่ 4.10 อัตราภาษีเฉลี่ยหลังหักค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อน และเงินบริจาค ปีภาษี 2566	28
แผนภาพที่ 4.11 ระดับรายได้ที่เริ่มมีการประเมินภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เทียบกับ ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้าง ภาคเอกชน ณ พฤษภาคม 2567	29
แผนภาพที่ 4.12 ระดับรายได้ที่เริ่มมีการประเมินภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เทียบกับค่าจ้างเฉลี่ย ของประเทศต่าง ๆ ปี 2567	29
แผนภาพที่ 4.13 อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่แท้จริงตามบัญชีตามช่วงรายได้กิจการ	30
แผนภาพที่ 4.14 ความกระจุกตัวของค่าใช้จ่ายภาษีเงินได้ตามบัญชี จำแนกตามช่วงรายได้กิจการ ปี 2568	31
แผนภาพที่ 4.15 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี	33
แผนภาพที่ 4.16 รายจ่ายที่จำเป็นต้องได้รับการจัดสรรรายจ่าย หมวดค่าใช้จ่ายตามสิทธิ	35
แผนภาพที่ 4.17 รายจ่ายที่จำเป็นต้องได้รับการจัดสรร หมวดค่าใช้จ่ายพื้นฐาน	35
แผนภาพที่ 4.18 งบประมาณรายจ่ายประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ	36
แผนภาพที่ 4.19 รายจ่ายชำระหนี้ภาครัฐ	36
แผนภาพที่ 4.20 รายจ่ายสวัสดิการประชาชนที่สำคัญ	37
แผนภาพที่ 4.21 รายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐที่สำคัญ	37
แผนภาพที่ 4.22 งบลงทุนในรายจ่ายลงทุน	38
แผนภาพที่ 4.23 หนี้สาธารณะเฉลี่ยต่อ GDP ของไทย เทียบกับต่างประเทศในช่วงก่อนและ หลังวิกฤตโควิด-19	39
แผนภาพที่ 4.24 สัดส่วนหนี้สาธารณะเฉลี่ยต่อ GDP ปีงบประมาณ 2559 - 2575	40
แผนภาพที่ 4.25 ดุลการคลังของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2559 – 2569	40
แผนภาพที่ 4.26 โครงสร้างหนี้สาธารณะในประเทศ แยกตามประเภทเงินกู้	41

แผนภาพที่ 4.27	สัดส่วนภาระทางการคลังตามมาตรา 28 ต้องบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ 2561 – 2568.....	44
แผนภาพที่ 4.28	สัดส่วนหนี้สาธารณะ เทียบกับสัดส่วนหนี้สาธารณะที่รวมภาระมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ต่อ GDP	44
แผนภาพที่ 5.1	พลวัตหนี้สาธารณะต่อ GDP กรณีฐาน.....	48
แผนภาพที่ 5.2	การปรับตัวของดุลการคลังเบื้องต้น วงเงินงบประมาณรายจ่าย และรายได้สุทธิรัฐบาล กรณีฐาน.....	49
แผนภาพที่ 5.3	สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP กรณีฐาน.....	49
แผนภาพที่ 5.4	การปรับตัวของดุลการคลังเบื้องต้น วงเงินงบประมาณ และรายได้สุทธิรัฐบาล ฉกทศน์ที่ 1.....	51
แผนภาพที่ 5.5	พลวัตหนี้สาธารณะต่อ GDP ฉกทศน์ที่ 1	51
แผนภาพที่ 5.6	สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ฉกทศน์ที่ 1	51
แผนภาพที่ 5.7	การปรับตัวของดุลการคลังเบื้องต้น วงเงินงบประมาณ และรายได้สุทธิรัฐบาล ฉกทศน์ที่ 2.....	53
แผนภาพที่ 5.8	พลวัตหนี้สาธารณะต่อ GDP ฉกทศน์ที่ 2	53
แผนภาพที่ 5.9	สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ฉกทศน์ที่ 2	53
แผนภาพที่ 5.10	การปรับตัวของดุลการคลังเบื้องต้น วงเงินงบประมาณ และรายได้สุทธิรัฐบาล ฉกทศน์ที่ 3.....	55
แผนภาพที่ 5.11	พลวัตหนี้สาธารณะต่อ GDP ฉกทศน์ที่ 3	55
แผนภาพที่ 5.12	สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ฉกทศน์ที่ 3	55
แผนภาพที่ 5.13	การปรับตัวของดุลการคลังเบื้องต้น วงเงินงบประมาณ และรายได้สุทธิรัฐบาล ฉกทศน์ที่ 4.....	56
แผนภาพที่ 5.14	พลวัตหนี้สาธารณะต่อ GDP ฉกทศน์ที่ 4	57
แผนภาพที่ 5.15	สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ฉกทศน์ที่ 4	57
แผนภาพที่ 5.16	ผลสะสมของพลวัตหนี้สาธารณะต่อ GDP ในฉกทศน์ต่าง ๆ.....	58
แผนภาพที่ 5.17	สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในแต่ละฉกทศน์	58
แผนภาพที่ 5.18	ดุลการคลังต่อ GDP ในแต่ละฉกทศน์	59

ส่วนที่ 1 ที่มาและความสำคัญ

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมีเป้าหมายสำคัญเพื่อการจัดสรรทรัพยากรภายในระบบเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ การกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม การสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการจ้างงานอย่างเต็มที่ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยนโยบายการคลังเป็นเครื่องมือสำคัญในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวที่กล่าวมา โดยการรักษาระดับหนี้สาธารณะของประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมผ่านการดำเนินนโยบายด้านรายได้ ด้านรายจ่าย หนี้สาธารณะ และการบริหารเงินคงคลัง ภายใต้กรอบการรักษาความยั่งยืนทางการคลังที่มุ่งสร้างเสถียรภาพของประเทศในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 รัฐบาลของหลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยมีความจำเป็นต้องใช้นโยบายการคลังขนาดใหญ่เพื่อดูแลและแก้ไขปัญหาจากผลกระทบของวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดดังกล่าวทำให้ระดับหนี้สาธารณะของโลกเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 84.9 ต่อ GDP ในปี 2562 เป็นร้อยละ 100.4 ต่อ GDP ในปี 2563 ขณะที่หนี้สาธารณะของไทยปรับตัวเพิ่มจากร้อยละ 41.1 ในปี 2562 เป็นร้อยละ 49.4 ในปี 2563 และคาดว่าจะปรับตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเป็นร้อยละ 68.0 ในปีงบประมาณ 2569¹ ซึ่งเป็นระดับที่เข้าใกล้กรอบเพดานหนี้สาธารณะตามกฎหมายที่กำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 70 ในอนาคตอันใกล้ สะท้อนให้เห็นว่าภาคการคลังของไทยเผชิญกับแรงกดดันที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และทำให้พื้นที่ทางการคลังลดลงอันเพิ่มความเปราะบางทางการคลังและลดความสามารถในการรับมือกับวิกฤตในระยะต่อไป รวมทั้งกลายเป็นข้อจำกัดของแรงสนับสนุนทางการคลังของภาครัฐในการขับเคลื่อนและยกระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยความท้าทายเชิงโครงสร้างซึ่งเกิดจากพลวัตการเปลี่ยนแปลงของแนวโน้มทั้งจากปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งถือเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่มีแนวโน้มเพิ่มแรงกดดันต่อฐานะการคลัง โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนประชากรสูงอายุที่ทำให้ความต้องการใช้จ่ายด้านบำนาญบำนาญ การสาธารณสุข และสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้น ขณะที่การลดลงของประชากรวัยแรงงานอาจจำกัดฐานการจัดเก็บรายได้และลดทอนศักยภาพการขยายตัวของเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจเพิ่มความต้องการด้านการลงทุนและการใช้ทรัพยากรภาครัฐ ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศ นอกจากปัจจัยเชิงโครงสร้างด้านประชากรและสิ่งแวดล้อมแล้ว ภาระผูกพันทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินมาตรการกึ่งการคลังของหน่วยงานภาครัฐตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ยังเป็นอีกมิติหนึ่งของความเสี่ยงเชิงโครงสร้างที่มีได้ถูกนับรวมในตัวเลขหนี้สาธารณะอย่างเป็นทางการแต่ส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลังที่แท้จริงของรัฐบาล

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวิเคราะห์ ประเมินความเสี่ยง และความเปราะบางทางการคลัง เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปและเพิ่มความเข้มแข็งของศักยภาพทางการคลัง (Fiscal Consolidation) โดยมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจกับการรักษาเสถียรภาพทางการคลัง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งการบริหารจัดการภาครัฐและการออกแบบระบบสวัสดิการทางสังคมและระบบการจัดเก็บภาษีที่เหมาะสม เพื่อรักษาให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ปรับตัวอยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ และเอื้อต่อการเพิ่มพื้นที่ทางการคลังสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งรองรับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ งานศึกษาทั้งในและ

¹ รวมพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ.2569 วงเงิน 400,000 ล้านบาท

ต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า การประเมินความยั่งยืนทางการคลังไม่ควรพิจารณาจากระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP เพียงตัวชี้วัดเดียว เนื่องจากความยั่งยืนของฐานะการคลังขึ้นอยู่กับทั้งระดับและทิศทางของหนี้ รวมถึงปัจจัยที่กำหนดพลวัตของหนี้ เช่น ดุลการคลังเบื้องต้น อัตราดอกเบี้ย อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น ระดับหนี้สาธารณะจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการประเมินความยั่งยืนทางการคลัง การประเมินจึงต้องพิจารณาร่วมกับพลวัตของหนี้และปัจจัยเชิงโครงสร้างที่กำหนดความสามารถของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพของฐานะการคลัง

ด้วยเหตุนี้ กองยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีการกิจในการติดตาม วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์และผลกระทบทางเศรษฐกิจเพื่อประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบแนวทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 14 จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนากรอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงและความเปราะบางทางการคลังที่สามารถสะท้อนระดับและพลวัตของหนี้สาธารณะ ตลอดจนขีดความสามารถของภาคการคลังในการรองรับและปรับตัวต่อแรงกดดันและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น โดยการศึกษาฉบับนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 ที่มาและความสำคัญ ส่วนที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย ส่วนที่ 4 ความเสี่ยงเชิงโครงสร้างทางการคลัง ส่วนที่ 5 การวิเคราะห์พลวัตและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะในระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2570 – 2575) และส่วนที่ 6 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในระหว่างที่ผ่านมา ประเทศไทยเผชิญแรงกดดันทางการคลังจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของฐานรายได้ภาครัฐ ภาระผูกพันจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ตลอดจนแรงกดดันด้านรายจ่ายที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากการเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อสถานะและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในระยะปานกลางถึงระยะยาว หากไม่มีการประเมินและติดตามอย่างเป็นระบบ ความเสี่ยงดังกล่าวอาจสะสมและบั่นทอนขีดความสามารถของรัฐในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรองรับความท้าทายในอนาคต การศึกษาเรื่อง ภูมิทัศน์ความเสี่ยงการคลังไทยจากมุมมองพลวัตหนี้ จึงมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1.1.1 เพื่อประเมินความเสี่ยงทางการคลังด้านรายได้ รายจ่าย หนี้สาธารณะ และภาระผูกพันทางการคลังที่ครอบคลุมความเสี่ยงด้านรายได้จากโครงสร้างฐานภาษีที่กระจุกตัว ภาระผูกพันจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง และแรงกดดันด้านรายจ่ายจากโครงสร้างประชากรสูงวัย เพื่อประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของภาครัฐ

1.1.2 เพื่อวิเคราะห์พลวัตหนี้สาธารณะและประเมินความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลาง โดยศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนหนี้สาธารณะผ่านดุลการคลังเบื้องต้น และจัดทำการวิเคราะห์สถานการณ์ (Scenario Analysis) ทั้งกรณีปกติและกรณีปรับเปลี่ยนเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการคลัง

1.1.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการปรับสมดุลทางการคลัง เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินนโยบายการคลังในระยะต่อไป โดยอาศัยผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังและผลการวิเคราะห์พลวัตหนี้สาธารณะข้างต้นเป็นฐานในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทั้งด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งของฐานรายได้ การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาระผูกพันทางการคลัง และแนวทางการรักษาวินัยและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในระยะปานกลางถึงระยะยาว

1.2 ขอบเขตการศึกษา

1.2.1 ศึกษาฐานะทางการคลังและประเมินความเสี่ยงทางการคลังในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2569

1.2.2 ศึกษาพลวัตการเปลี่ยนแปลงของระดับหนี้สาธารณะ และปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับหนี้สาธารณะ ได้แก่ ปัจจัยอัตโนมัติของพลวัตหนี้ หรือส่วนต่างของต้นทุนการก่อหนี้ที่แท้จริงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง ดุลการคลังเบื้องต้น และกระแสเงินทุนอื่นก่อนหนี้สุทธิหรือหนี้นอกการขาดดุล รวมถึงศึกษาผลของการปรับตัวทางการคลังต่อหนี้สาธารณะในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 – 2575

1.2.3 ประเมินฐานะทางการคลัง และพลวัตการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะภายใต้เงื่อนไขของตัวแปรทางเศรษฐกิจและการคลังในกรณีต่าง ๆ ประกอบด้วย กรณีสถานซึ่งใช้สมมติฐานโครงสร้างทางการคลังตามแผนการคลังระยะปานกลาง การขยายตัวทางเศรษฐกิจตามรายงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และรวมผลกระทบจากการออกพระราชกำหนดกู้เงินฯ ปี 2569 วงเงินไม่เกิน 4 แสนล้านบาท โดยในกรณีฉากทัศน์อื่นที่นอกเหนือจากกรณีฐาน ได้แก่ ฉากทัศน์ที่ 1 การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริงร้อยละ 3 ต่อปี ตลอดช่วงการประมาณการ ฉากทัศน์ที่ 2 การปรับลดวงเงินงบประมาณ ตามข้อเสนอการปฏิรูประบบราชการและสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ ฉากทัศน์ที่ 3 การปรับเพิ่มวงเงินงบประมาณตามการขยายตัวของรายจ่ายสวัสดิการสังคม ที่จะขยายตัวมากกว่าวงเงินงบประมาณตามแผนการคลังระยะปานกลาง และฉากทัศน์ที่ 4 การคงอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มไว้ที่ร้อยละ 7 ซึ่งต่างจากกรณีฐานที่มีการปรับขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 8.5 ในปี 2571 และเป็นร้อยละ 10 ในปี 2575

ส่วนที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 กรอบแนวคิดความยั่งยืนทางการคลัง

ความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) เป็นแนวคิดที่ใช้ประเมินความสามารถของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายการคลังให้เกิดความต่อเนื่อง โดยไม่ก่อให้เกิดความไม่สมดุลทางการคลังในระยะยาว ทั้งนี้ Blanchard et al. (1990), Krejdl (2006), Andersen (2012), และ Tanner (2013) สรุปตรงกันว่าความยั่งยืนทางการคลังมีความหมายกว้างกว่าการรักษาระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด โดยครอบคลุมถึงความสามารถของภาครัฐในการปฏิบัติตามภาระผูกพันทางการคลังทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมถึงความสามารถในการรักษาเสถียรภาพของฐานะการคลังควบคู่ไปกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่อง กรอบแนวคิดสำหรับการประเมินความยั่งยืนทางการคลังจึงปรับจากการพิจารณาเฉพาะความสามารถในการชำระหนี้ไปเป็นการประเมินศักยภาพของภาครัฐในการดำเนินนโยบายภายใต้ความเสี่ยงและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (IMF, 2025; OECD, 2023) กรอบการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังในมุมมองใหม่จึงให้ความสำคัญกับความสามารถในการบริหารจัดการรายได้ รายจ่าย และภาระหนี้ให้สอดคล้องกับศักยภาพของระบบเศรษฐกิจ โดยที่รัฐบาลยังคงมีพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) เพียงพอต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว โดยมีแนวคิดพื้นฐานของความยั่งยืนทางการคลัง ประกอบด้วย **แนวคิดความสามารถในการชำระหนี้** ซึ่งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ รายจ่าย และภาระหนี้ของรัฐบาล โดยความสามารถในการรักษาดุลการคลังและชำระหนี้เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของเสถียรภาพทางการคลัง อย่างไรก็ตาม กรอบการวิเคราะห์ตามแนวคิดนี้เป็นการประเมินผลลัพธ์ของฐานะการคลังมากกว่าการอธิบายถึงกลไกที่ทำให้ฐานะการคลังเปลี่ยนแปลง โดยไม่สะท้อนถึงพฤติกรรมของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายการคลัง ความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจมหภาค และความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเพียงพอ และ **แนวคิดข้อจำกัดงบประมาณข้ามกาลเวลา (Intertemporal Budget Constraint)** ซึ่งระบุว่า รัฐบาลจะรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังได้ก็ต่อเมื่อมูลค่าปัจจุบันสุทธิของดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance)² ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตมีมูลค่าเพียงพอที่จะชำระภาระหนี้สินสะสมในปัจจุบัน โดยพลวัตของหนี้สาธารณะจะต้องมีแนวโน้มลดลงหรือทรงตัวเข้าสู่ดุลยภาพในระยะยาว เพื่อไม่ให้เกิดภาวะหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นจนเกินระดับที่ควบคุมได้ (No-Ponzi Game Condition) อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ต้องอาศัยสมมติฐานที่เกี่ยวกับตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค จึงทำให้ไม่สามารถประเมินระดับความเสี่ยงหรือผลกระทบของเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดต่อเส้นทางของหนี้สาธารณะได้โดยตรง และเป็นข้อจำกัดในการประยุกต์ใช้สำหรับการกำหนดนโยบายในโลกที่มีความไม่แน่นอนสูง

2.2 กรอบแนวคิดพลวัตหนี้และการวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ

ภายหลังวิกฤตการเงินโลกหลายประเทศทั่วโลกเผชิญปัญหาด้านสภาพคล่องและต้นทุนการกู้ยืมที่เพิ่มขึ้น ท่ามกลางเศรษฐกิจที่มีความผันผวน กรอบการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังจึงเปลี่ยนจากการตรวจสอบเงื่อนไขของความยั่งยืนไปสู่การอธิบายกระบวนการที่ทำให้หนี้เปลี่ยนแปลงผ่านความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราดอกเบี้ย ดุลการคลังเบื้องต้น และปัจจัยเศรษฐกิจมหภาคเพื่อติดตามกระบวนการสะสมและการปรับตัวของหนี้ (debt adjustment process)

² ดุลการคลังเบื้องต้น (primary balance) คือ ผลต่างระหว่างรายได้รัฐบาลกับรายจ่ายซึ่งหักดอกเบี้ยจ่าย

ทฤษฎีความยั่งยืนด้านหนี้ (Debt Sustainability) และทฤษฎีความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) เป็นกรอบแนวคิดที่นิยมใช้ในการวิเคราะห์พลวัตและระดับเพดานหนี้สาธารณะที่เหมาะสม โดยในเชิงทฤษฎีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงของระดับหนี้สาธารณะ ประกอบด้วย ปัจจัยเชิงนโยบายของรัฐบาลซึ่งถือเป็นปัจจัยภายในพลวัตหนี้ ได้แก่ ระดับดุลการคลังเบื้องต้น (primary balance to GDP) และปัจจัยภายนอกคือ ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย (r) กับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (g) ซึ่งเป็นปัจจัยที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้ โดยภาระในการชำระดอกเบี้ยของหนี้ที่ก่อขึ้นในอดีตส่งผลให้ระดับหนี้เพิ่มขึ้น เท่ากับผลคูณของอัตราดอกเบี้ยกับมูลค่าหนี้ ในขณะที่ปัจจัยด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจย่อมส่งผลให้ระดับหนี้ลดลงเท่ากับผลคูณของอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจกับมูลค่าหนี้ ดังนั้น ปัจจัยจากส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะส่งผลให้ระดับหนี้เพิ่มขึ้นหรือลดลงเท่ากับผลคูณของส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจกับมูลค่าหนี้คงค้าง โดยมีความสัมพันธ์ดังแสดงในสมการที่ (1)

ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงของระดับหนี้สาธารณะ

$$\begin{aligned}\frac{Debt_{t+1}}{GDP_{t+1}} - \frac{Debt_t}{GDP_t} &= \frac{Debt_t + r * Debt_t - PB}{(1+g) * GDP_t} - \frac{Debt_t}{GDP_t} \\ &= \frac{(1+r) * Debt_t - (1+g) * Debt_t}{(1+g) * GDP_t} - \frac{PB}{(1+g) * GDP_t} \\ &= \frac{(r-g)}{(1+g)} * d_t - \frac{pb}{(1+g)} \\ &= \frac{(r-g) * d_t - pb}{(1+g)}\end{aligned}$$

ที่มา: Ostry et al. (2010)

เส้นทางและการเปลี่ยนแปลงของระดับหนี้สาธารณะเป็นผลลัพธ์ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคกับฐานะทางการคลัง และพฤติกรรมของนโยบายการคลังซึ่งไม่ได้เกิดจากผลของระดับหนี้สาธารณะในปัจจุบันเพียงอย่างเดียว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แม้ว่าประเทศสองประเทศจะมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเท่ากัน แต่หากประเทศหนึ่งมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงกว่า มีต้นทุนการกู้ยืมต่ำกว่า หรือสามารถรักษาดุลการคลังเบื้องต้นได้อย่างต่อเนื่อง เส้นทางและระดับของหนี้ในอนาคตก็อาจมีเสถียรภาพกว่าอีกประเทศหนึ่ง การวิเคราะห์พลวัตหนี้จึงให้ความสำคัญกับแรงขับเคลื่อนของการสะสมหนี้และการเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบที่กำหนดหนี้มากกว่าการพิจารณาระดับหนี้เพียงอย่างเดียว โดยภายใต้กรอบการวิเคราะห์พลวัตหนี้ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีผลต่อความสามารถของรัฐบาลในการรองรับภาระหนี้ผ่านการขยายตัวของเศรษฐกิจและรายได้ภาครัฐ ขณะที่อัตราดอกเบี้ยหรือภาระต้นทุนการกู้ยืมมีผลต่อการสะสมของภาระดอกเบี้ยและการเพิ่มขึ้นของหนี้ ส่วนดุลการคลังเบื้องต้นสะท้อนฐานะทางการคลังที่รัฐบาลสามารถใช้รองรับภาระดอกเบี้ยและความสามารถในการควบคุมระดับหนี้ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน รายได้ และรายจ่ายของภาครัฐ ตลอดจนปัจจัยเศรษฐกิจมหภาคอื่น ๆ สามารถส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบของพลวัตหนี้ได้เช่นกัน พลวัตหนี้จึงทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมโยงการดำเนินนโยบายการคลังและการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจเข้ากับผลลัพธ์การเปลี่ยนแปลงของระดับหนี้สาธารณะ

นอกจากนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ยังระบุว่า การประเมินความสามารถของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางการคลังภายใต้ความไม่แน่นอนและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไม่ได้ขึ้นอยู่กับพลวัตของหนี้เพียงอย่างเดียว หากแต่

ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยเชิงโครงสร้าง อาทิ โครงสร้างประชากร ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ ความยืดหยุ่นของรายจ่ายภาครัฐ ภาระผูกพันโดยนัย และความเสี่ยงทางเศรษฐกิจมหภาค แนวคิดการวิเคราะห์เส้นทางหนี้จึงขยายไปสู่การประเมินความสามารถของรัฐบาลในการบริหารจัดการความเสี่ยงที่กำหนดเส้นทางของหนี้สาธารณะ ซึ่งภายใต้แนวคิดนี้ความยั่งยืนทางการคลังถือเป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลวัตหนี้กับปัจจัยกำหนดเชิงโครงสร้างทางการคลัง นอกเหนือจากผลของระดับหนี้สาธารณะเพียงอย่างเดียว การประเมินความยั่งยืนทางการคลังจึงต้องบูรณาการการวิเคราะห์พลวัตของหนี้ การประเมินความเสี่ยงทางการคลัง และการวิเคราะห์สถานการณ์เข้าไว้ในกรอบเดียวกัน เพื่อสะท้อนทั้งความสามารถในการรักษาเสถียรภาพของหนี้และความสามารถของรัฐบาลในการรองรับแรงกดดันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม สมมติฐานทางเศรษฐกิจ อัตราดอกเบี้ย และการปรับสมดุลทางการคลังซึ่งสะท้อนโดยขนาดของดุลการคลังเบื้องต้น เป็นปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจ บริบทแวดล้อม และเงื่อนไขการบริหารนโยบายการคลังของแต่ละประเทศ ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการประเมินความยั่งยืนของหนี้โดยการพิจารณาพลวัตหนี้ แม้ว่าการวิเคราะห์พลวัตหนี้จะจำเป็นต่อการทำความเข้าใจเส้นทางของหนี้แต่ยังไม่เพียงพอที่จะอธิบายปัจจัยพื้นฐานซึ่งกำหนดความสามารถของรัฐบาลในการรักษาดุลการคลังเบื้องต้นและเสถียรภาพของหนี้ในระยะยาว สอดคล้องกับงานของ Blanchard (2019) และ IMF (2021, 2023) ที่สะท้อนว่าบทเรียนจากวิกฤตหนี้สาธารณะละตินอเมริกา วิกฤตการเงินโลกปี 2008 วิกฤตหนี้สาธารณะยุโรป และวิกฤตโควิด-19 ประเทศที่มีระดับหนี้ใกล้เคียงกันสามารถมีพลวัตหนี้และความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางการคลังแตกต่างกันได้ โดยขึ้นอยู่กับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ต้นทุนการกู้ยืม ความสามารถในการปรับสมดุลทางการคลัง และการตอบสนองของนโยบายการคลังต่อภาวะเศรษฐกิจ โดยประเทศที่มีระดับหนี้สาธารณะสูงอาจมีความยั่งยืนได้หากสามารถรักษาเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและดำเนินนโยบายการคลังที่เอื้อต่อการบริหารจัดการให้หนี้สาธารณะอยู่ในเส้นทางความยั่งยืนได้ ขณะที่ประเทศซึ่งมีระดับหนี้สาธารณะต่ำกว่าอาจมีความเสี่ยงมากกว่าหากหนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเกินขีดความสามารถที่จะรับภาระหนี้ได้

ตารางที่ 2.1 บรรณกรรมเกี่ยวกับองค์ประกอบและพลวัตหนี้สาธารณะของไทยและต่างประเทศ

งานวิจัย	วิธีการศึกษา	ข้อค้นพบ
ทรงธรรม ปิ่นโต และคณะ (2550)	ประเมินความเปราะบางทางการคลังและความยั่งยืนทางการคลังของไทย โดยวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงโครงสร้างด้านรายได้และรายจ่าย รวมถึงภาระทางการคลังเพิ่มเติมและจำลองสถานการณ์ทางการคลังในระยะปานกลาง	รายจ่ายภาครัฐที่เพิ่มขึ้น และการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่ากรณีฐาน ส่งผลให้ฐานะการคลังอ่อนแอลงและระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้น ขณะที่การปฏิรูปโครงสร้างรายได้สามารถช่วยลดแรงกดดันต่อหนี้และสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลัง
ฐิติมา ชูเชิด และคณะ (2559)	วิเคราะห์พลวัตหนี้สาธารณะและขีดจำกัดทางการคลังในระยะยาว โดยจำลองเส้นทางหนี้ภายใต้โครงสร้างประชากรสูงวัยและสมมติฐานทางการคลังหลายกรณี พร้อมแยกองค์ประกอบการเปลี่ยนแปลงของหนี้	ดุลการคลังเบื้องต้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดัน Debt-to-GDP เพิ่มขึ้น ขณะที่ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ($r-g$) เคยเป็นแรงสนับสนุนให้ระดับหนี้ลดลง แต่มีแนวโน้มเปลี่ยนเป็นแรงกดดันเมื่อเศรษฐกิจชะลอตัวและอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น นอกจากนี้รายการปรับปรุงระหว่างงบดุลกับกระแสการคลัง (Stock-Flow Adjustment: SFA) ยังมีส่วนเพิ่มระดับหนี้ ผลการจำลองกรณีฐานพบว่า Debt-to-GDP เพิ่มจากร้อยละ 47.2 ในปี 2558 เป็น

ตารางที่ 2.1 วรรณกรรมเกี่ยวกับองค์ประกอบและพลวัตหนี้สาธารณะของไทยและต่างประเทศ

งานวิจัย	วิธีการศึกษา	ข้อค้นพบ
		ร้อยละ 347 ในปี 2608 ภายใต้สมมติฐานการดำเนินนโยบายการคลังเดิม
สำนักงบประมาณของรัฐบาล (2569)	ประเมินความยั่งยืนทางการคลังและพลวัตหนี้สาธารณะ โดยใช้การวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้ (DSA) การทดสอบภาวะวิกฤต (Stress Test) และการจำลองสถานการณ์ทางการคลังภายใต้ข้อจำกัดด้านรายได้และการขาดดุล	การจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมาย และการขาดดุลการคลังในระดับสูง เพิ่มแรงกดดันต่อการกู้เงินและระดับ Debt-to-GDP ขณะที่ภาวะจากมาตรการภาครัฐและภาวะผูกพันบางประเภทอาจทำให้ระดับหนี้สูงกว่าเส้นทางตามกรอบแผนการคลังระยะปานกลาง
IMF (2025) Article IV และ IMF (2022) SRDSF	ประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะและความเสี่ยงทางการคลัง ตามกรอบมาตรฐานของ IMF โดยใช้การวิเคราะห์เส้นทางหนี้กรณีฐานและการทดสอบภาวะวิกฤตจากความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจมหภาคและการคลัง	การชะลอตัวของเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ย การเสื่อมลงของดุลการคลังเบื้องต้น และการเกิดภาวะผูกพันที่อาจเกิดขึ้นสามารถทำให้ Debt-to-GDP เบี่ยงเบนสูงขึ้นจากกรณีฐานและลดพื้นที่ทางการคลัง โดยผลกระทบจะรุนแรงขึ้นเมื่อเกิดหลายปัจจัยพร้อมกัน
Ebrahimy & Martinez (2024)	ประยุกต์ใช้เครื่องมือพลวัตหนี้สาธารณะของ IMF (Public Debt Dynamics Tool: DDT) เพื่อจัดทำประมาณการหนี้ วิเคราะห์องค์ประกอบการเปลี่ยนแปลงของหนี้ และจำลองสถานการณ์ภายใต้สมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคและการคลังที่แตกต่างกัน	ส่วนเหลือจากการอธิบายการเปลี่ยนแปลงของหนี้ (Residual) ในระดับที่มีนัยสำคัญ ซึ่งเชื่อมโยงกับความไม่สอดคล้องของขอบเขตภาคสาธารณะที่ใช้ในการจัดทำข้อมูลหนี้และดุลการคลัง สะท้อนว่าคุณภาพข้อมูลและความสอดคล้องของขอบเขตข้อมูลมีผลต่อการวิเคราะห์พลวัตหนี้
IMF, Institute for Capacity development (2026)	ประยุกต์ใช้ เครื่องมือพลวัตหนี้สาธารณะของ IMF (DDT) เพื่อจัดทำประมาณการหนี้กรณีฐาน วิเคราะห์ผลของการเปลี่ยนแปลงดุลการคลังเบื้องต้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราดอกเบี้ย และอัตราแลกเปลี่ยน รวมถึงทดสอบผลกระทบจากความผันผวนของราคาสินค้าโภคภัณฑ์	พบว่า การเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังเบื้องต้นเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อเส้นทางหนี้มากที่สุด โดยภาวะขาดดุลการคลังเบื้องต้นที่เพิ่มขึ้นจากค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน 1 เท่าทำให้ระดับหนี้สูงกว่ากรณีฐานเกือบ 6 จุดร้อยละต่อ GDP ในปี 2569 ขณะที่การชะลอตัวของเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าโภคภัณฑ์เพิ่มแรงกดดันต่อหนี้เช่นกัน
Ministry of Finance, Economic Planning, Trade and Investment (2026)	ประยุกต์ใช้ เครื่องมือพลวัตหนี้สาธารณะของ IMF (DDT) เพื่อจำลองเส้นทางหนี้กรณีฐาน และทดสอบภาวะวิกฤตจากการเปลี่ยนแปลงของ ดุลการคลังเบื้องต้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราแลกเปลี่ยน และอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง	กรณีฐาน Debt-to-GDP ลดจากร้อยละ 58.3 ในปี 2567 เป็นร้อยละ 48.3 ในปี 2573 ขณะที่การอ่อนค่าของอัตราแลกเปลี่ยนทำให้ Debt-to-GDP เพิ่มขึ้น 11.6 จุดร้อยละ การเสื่อมลงของดุลการคลังเบื้องต้นเพิ่มขึ้น 10.4 จุดร้อยละ การชะลอตัวของเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น 6.5 จุดร้อยละ และการเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงเพิ่มขึ้น 0.6 จุดร้อยละ

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ในทางปฏิบัติ กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ประยุกต์ใช้กรอบการวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้ในการประเมินฐานะการคลังของกลุ่มประเทศต่าง ๆ โดยได้พัฒนาจากกรอบแนวคิดพื้นที่ทางการคลัง

(Fiscal Space Framework) เพื่อประเมินขีดความสามารถของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายการคลังเพิ่มเติม โดยไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลังจนเกินกว่าระดับที่สามารถบริหารจัดการได้ (IMF, 2016) โดยในการนำกรอบดังกล่าวไปประยุกต์ใช้จริงในแต่ละกลุ่มประเทศจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือวิเคราะห์เชิงเทคนิคที่แตกต่างกันตามโครงสร้างเศรษฐกิจและความสามารถในการเข้าถึงตลาดทุน ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ออกแบบกรอบการวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้สำหรับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและประเทศตลาดเกิดใหม่ที่สามารถเข้าถึงตลาดทุนระหว่างประเทศได้จะใช้กรอบการประเมินความสามารถในการชำระหนี้และความยั่งยืนของหนี้ (Sovereign Risk and Debt Sustainability Framework, SRDSF) ซึ่งให้ความสำคัญกับมิติความสามารถในการชำระหนี้ในระยะยาว (Solvency) และความสามารถในการบริหารสภาพคล่องในระยะสั้นถึงระยะกลาง (Liquidity) โดยพิจารณาผ่านตัวชี้วัดสำคัญ เช่น แบบจำลองความเสี่ยงระยะใกล้ (Near-Term Logit) แผนภาพความเสี่ยงของหนี้ (Debt Fanchart) และความต้องการระดมทุนขั้นต้น (Gross Financing Needs) เพื่อสะท้อนความเสี่ยงจากการต่ออายุหรือการปรับโครงสร้างหนี้ที่มีนัยสำคัญต่อประเทศกลุ่มนี้ ในขณะที่กลุ่มประเทศรายได้ต่ำซึ่งมีข้อจำกัดในการเข้าถึงตลาดทุนและพึ่งพาเงินกู้แบบผ่อนปรนเป็นหลักจะใช้กรอบการวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้สำหรับประเทศรายได้ต่ำ (Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries, LIC DSF) ซึ่งเน้นการประเมินความเสี่ยงต่อภาวะหนี้ที่ไม่สามารถชำระได้ตามปกติ โดยพิจารณาความสามารถในการสร้างรายได้และเงินตราต่างประเทศเพื่อรองรับภาระหนี้ผ่านตัวชี้วัด เช่น มูลค่าปัจจุบันของหนี้ภาครัฐและหนี้ที่รัฐค้ำประกัน และสัดส่วนภาระการชำระหนี้ต่อ GDP รายได้จากการส่งออก และรายได้ของรัฐบาล ทั้งนี้ ความแตกต่างของทั้งสองกรอบการประเมินแสดงให้เห็นว่าการประเมินความยั่งยืนของหนี้ไม่ควรใช้เกณฑ์เดียวกันกับทุกประเทศแต่ต้องคำนึงถึงบริบทเฉพาะ เช่น โครงสร้างการระดมทุน เงื่อนไขของแหล่งเงินกู้ และระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละกลุ่มประเทศ (IMF, 2022) อย่างไรก็ตาม ทั้งสองกรอบการวิเคราะห์ต่างใช้แนวคิดพลวัตของหนี้ ซึ่งพิจารณาส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยและอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และดุลการคลังเบื้องต้น เป็นองค์ประกอบที่อธิบายการเปลี่ยนแปลงของระดับหนี้สาธารณะ เพื่อเชื่อมโยงการประเมินพื้นที่ทางการคลังในเชิงนโยบายเข้ากับการวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้ในเชิงปริมาณอย่างเป็นระบบ (IMF, 2022)

ตารางที่ 2.2 กรอบการประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะในกลุ่มประเทศต่าง ๆ

	กรอบการประเมิน ความสามารถในการชำระ หนี้และความยั่งยืนของหนี้ (SRDSF)	กรอบการวิเคราะห์ ความยั่งยืนของหนี้ สำหรับประเทศรายได้ต่ำ (LIC DSF)	กรอบ การวิเคราะห์ พลวัตหนี้ (DDT)	หมายเหตุ
กลุ่ม ประเทศ เป้าหมาย	ประเทศพัฒนาแล้วและ ประเทศตลาดเกิดใหม่ที่สามารถเข้าถึงตลาดทุน ระหว่างประเทศ (Advanced Economies and Emerging Market Economies with Market Access)	ประเทศรายได้ต่ำที่พึ่งพา เงินกู้แบบผ่อนปรน (Low- Income Countries relying on Concessional Financing)	สามารถ ประยุกต์ใช้ได้กับ ประเทศทุกระดับ รายได้ (Applicable across Income Levels)	ประเทศไทยมีสถานะ เป็นประเทศตลาดเกิด ใหม่ที่สามารถเข้าถึง ตลาดทุนได้ จึงมีความ เหมาะสมกับกรอบ SRDSF และ DDT มากกว่ากรอบ LIC-DSF ซึ่งออกแบบมาเพื่อ บริบทของประเทศ รายได้ต่ำโดยเฉพาะ

ตารางที่ 2.2 กรอบการประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะในกลุ่มประเทศต่าง ๆ

	กรอบการประเมิน ความสามารถในการชำระ หนี้และความยั่งยืนของหนี้ (SRDSF)	กรอบการวิเคราะห์ ความยั่งยืนของหนี้ สำหรับประเทศรายได้ต่ำ (LIC DSF)	กรอบ การวิเคราะห์ พลวัตหนี้ (DDT)	หมายเหตุ
ความเสี่ยง หลัก ที่พิจารณา	ความเสี่ยงด้าน ความสามารถในการชำระ หนี้ (Solvency) และสภาพ คล่อง (Liquidity) ซึ่ง ครอบคลุมความเสี่ยง ด้านตลาด การกู้ยืมใหม่ (Rollover Risk) และ ความต้องการระดมทุน ขั้นต้น (Gross Financing Needs: GFN)	ความเสี่ยงในการเกิด วิกฤตหนี้ (Debt Distress) และขีด ความสามารถในการสร้าง รายได้และเงินตรา ต่างประเทศ	แนวโน้มและ พลวัตของหนี้ สาธารณะในระยะ ยาว (Long-Term Debt Trends and Dynamics)	DDT มีความเหมาะสม สำหรับการวิเคราะห์ เส้นทางหนี้ (Debt Path) ในระยะยาว ขณะที่ SRDSF ช่วยเสริม มิติด้านสภาพคล่อง (Liquidity) ที่ DDT ไม่ได้ครอบคลุมโดยตรง
ตัวชี้วัดหลัก	Near-Term Logit, Debt Fanchart, GFN Financeability Module และ Medium-Term Index	มูลค่าปัจจุบันของหนี้ ภาครัฐและหนี้ที่รัฐค้ำ ประกัน (PV of PPG Debt) และสัดส่วนภาระ การชำระหนี้ต่อ GDP รายได้ส่งออก และรายได้ รัฐบาล (Debt Service- to- GDP/Exports/Revenue)	สัดส่วนหนี้ สาธารณะต่อ ผลิตภัณฑ์มวลรวม ในประเทศ (Debt-to-GDP Ratio) ภายใต้ สมมติฐานทาง เศรษฐกิจมหภาค และการคลัง	ควรใช้ DDT ควบคู่กับ ตัวชี้วัดด้านสภาพคล่อง หรือการหมุนเวียนหนี้ (Liquidity/Refinancing Indicators) เพิ่มเติม เพื่อให้การประเมิน ครอบคลุมทั้งมิติ Solvency และ Liquidity
มูลค่าหนี้ ที่ใช้ในการ วิเคราะห์	มูลค่าตามบัญชี (Nominal Value)	มูลค่าปัจจุบัน (Present Value, PV)	มูลค่าตามบัญชี (Nominal Value)	การใช้มูลค่าตามบัญชี ของ DDT มีความ สอดคล้องกับแนวปฏิบัติ ในการติดตามและ รายงานสถานะหนี้ สาธารณะของประเทศ ไทยในปัจจุบัน
ระยะเวลา ในการ วิเคราะห์	ระยะสั้น 1-2 ปี ระยะปาน กลางไม่เกิน 5 ปี และระยะ ยาวมากกว่า 5 ปี	20 ปี	12 ปี โดยสามารถ ปรับได้ตาม วัตถุประสงค์ของ การศึกษา	การศึกษาครั้งนี้กำหนด กรอบเวลาวิเคราะห์ ระหว่างปี พ.ศ. 2569 - 2575
เกณฑ์ความ เสี่ยงภายใน เครื่องมือ	มีเกณฑ์การจัดระดับความ เสี่ยง ต่ำ/ปานกลาง/สูง (Low/Medium/High) สำหรับดัชนีหลัก	มีเกณฑ์การจัดระดับ ขีดความสามารถในการ รองรับหนี้ในระดับดีมาก/ ระดับมาตรฐาน/ ระดับที่ ต้องเฝ้าระวัง	ไม่มีเกณฑ์ความ เสี่ยงกำหนดไว้ ภายในเครื่องมือ (No Built-in Risk Threshold)	เนื่องจาก DDT ไม่มี เกณฑ์การตีความความ เสี่ยงในตัวเอง จึง จำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์ เพิ่มเติมโดยอ้างอิงจาก

ตารางที่ 2.2 กรอบการประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะในกลุ่มประเทศต่าง ๆ

	กรอบการประเมิน ความสามารถในการชำระ หนี้และความยั่งยืนของหนี้ (SRDSF)	กรอบการวิเคราะห์ ความยั่งยืนของหนี้ สำหรับประเทศรายได้ต่ำ (LIC DSF)	กรอบ การวิเคราะห์ พลวัตหนี้ (DDT)	หมายเหตุ
		(Strong/Medium/Weak Debt-Carrying Capacity)		กรอบการประเมินความ เสี่ยงทางการคลังของ ประเทศไทยโดยเฉพาะ
การ วิเคราะห์ ฉกัทัศน์ และ ผลกระทบ	มีการวิเคราะห์ แต่ต้อง อาศัยแบบจำลองและชุด ข้อมูลที่ค่อนข้างละเอียด ซับซ้อน	เน้นการวิเคราะห์ภาวะหนี้ ตึงตัว (Debt Distress) และขีดความสามารถใน การชำระหนี้	มีความยืดหยุ่นสูง ในการกำหนด ขนาดและ ช่วงเวลาของ ผลกระทบ (Shock)	DDT มีความเหมาะสม สำหรับการทดสอบภาวะ วิกฤตด้านเศรษฐกิจ มหภาคและการคลัง (Macro-Fiscal Shocks) ในบริบทเฉพาะของ ประเทศไทย เนื่องจาก สามารถปรับสมมติฐาน ได้ตามข้อมูลที่มี
การปรับตัว ทางการคลัง	ประเมินผ่านกรอบความ เสี่ยงโดยรวมและความ ต้องการระดมทุนขั้นต้น (GFN)	ประเมินขีดความสามารถ ของประเทศในการรองรับ ภาระหนี้	เชื่อมโยง ดุลการคลัง เบื้องต้น (Primary Balance) เข้ากับ เป้าหมายหนี้ (Debt Target) โดยตรง	การเชื่อมโยงโดยตรง ระหว่างดุลการคลัง เบื้องต้นกับเป้าหมายหนี้ ถือเป็นจุดแข็งสำคัญของ DDT สำหรับการ ออกแบบเส้นทางการ ปรับตัวทางการคลัง (Fiscal Adjustment Path)
ข้อมูลที่ใช้ ในการ วิเคราะห์	ต้องใช้ข้อมูลและ แบบจำลองที่ค่อนข้าง ละเอียดและครอบคลุม หลายมิติ	ต้องใช้ข้อมูลเฉพาะด้าน หนี้ต่างประเทศและ เงื่อนไขของเงินกู้แบบผ่อน ปรน	สามารถปรับปรุง สมมติฐานและผล การวิเคราะห์ได้ เมื่อมีข้อมูลใหม่ (Flexible and Updatable)	ความยืดหยุ่นด้านข้อมูล ของ DDT มีความ เหมาะสมกับระบบ ติดตามความเสี่ยง ทางการคลังรายปีของ ประเทศไทย
ข้อจำกัด สำคัญ	มีความซับซ้อนของ แบบจำลองสูงและต้องใช้ ข้อมูลจำนวนมาก	โครงสร้างของกรอบไม่ สอดคล้องกับลักษณะการ ระดมทุนของประเทศไทย ซึ่งพึ่งพาตลาดทุน ภายในประเทศเป็นหลัก	ไม่ครอบคลุมมิติ สภาพคล่อง (Liquidity) และ ไม่มีเกณฑ์ความ เสี่ยงกำหนดไว้ ภายในเครื่องมือ	ควรใช้ DDT เป็นแกน หลักในการวิเคราะห์ พลวัตของหนี้ (Core Debt Dynamics Analysis) ควบคู่กับ SRDSF หรือตัวชี้วัดด้าน สภาพคล่องอื่นเป็นส่วน เสริม เพื่อให้การประเมิน

ตารางที่ 2.2 กรอบการประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะในกลุ่มประเทศต่าง ๆ

	กรอบการประเมิน ความสามารถในการชำระ หนี้และความยั่งยืนของหนี้ (SRDSF)	กรอบการวิเคราะห์ ความยั่งยืนของหนี้ สำหรับประเทศรายได้ต่ำ (LIC DSF)	กรอบ การวิเคราะห์ พลวัตหนี้ (DDT)	หมายเหตุ
				มีความครบถ้วนทั้งมิติ Solvency และ Liquidity

ที่มา: อ้างอิงจาก Multilateral Cooperation Center for Development Finance [MCDF] (2022) และรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

2.3 แรงกดดันเชิงโครงสร้างของภาคการคลังและพลวัตหนี้

หลังวิกฤตโรคโควิด-19 หลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยเผชิญแรงกดดันทางการคลังที่มีลักษณะถาวรและสะสม ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และธนาคารโลกและงานศึกษาของ Ostry et al. (2010) ชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ได้แก่ โครงสร้างประชากรสูงวัย ผลผลิตภาพที่ชะลอตัว และการกระจายรายจ่ายผูกพันระยะยาว มีนัยต่อการประเมินความยั่งยืนทางการคลัง การวิเคราะห์พลวัตหนี้ควรพิจารณาปัจจัยของแรงกดดันเชิงโครงสร้างตามที่กล่าวในข้างต้นนั้นควรแยกออกจากแรงกดดันเชิงวัฏจักร เนื่องจากแรงกดดันเชิงวัฏจักรมีแนวโน้มที่จะคลี่คลายลงเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวกลับเข้าสู่ภาวะปกติ ขณะที่แรงกดดันเชิงโครงสร้างเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในลักษณะต่อเนื่องซึ่งจะไม่ลดลงจากการฟื้นตัวของวัฏจักรเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว และมีนัยต่อการประเมินความยั่งยืนทางการคลัง เนื่องจากแรงกดดันเชิงโครงสร้างเหล่านี้อาจลดทอนความสามารถในการปรับขนาดดุลการคลังเบื้องต้น รวมทั้งส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและต้นทุนการกู้ยืมของรัฐบาล ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเปลี่ยนแปลงระดับของหนี้สาธารณะ ทั้งนี้ European Commission (2024) ระบุว่า หลังวิกฤตโรคโควิด-19 ประเทศที่มีศักยภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง มีโครงสร้างรายได้รัฐบาลที่ยืดหยุ่นและระบบการเงินการคลังภาครัฐที่สามารถปรับตัวได้ดีจะสามารถปรับลดระดับหนี้สาธารณะให้มีเสถียรภาพได้รวดเร็วกว่าประเทศที่เผชิญแรงกดดันด้านโครงสร้างประชากร รายจ่ายผูกพันที่สูง และการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัว โดยสามารถจำแนกปัจจัยกดดันเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อความยั่งยืนทางการคลังออกเป็นสามกลุ่ม ได้แก่ **ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐ** (Revenue Capacity) ซึ่งกำหนดศักยภาพในการสร้างดุลการคลังเบื้องต้น **แรงกดดันด้านรายจ่าย** (Expenditure Pressure) ซึ่งสะท้อนภาระผูกพันระยะยาวและความยืดหยุ่นของงบประมาณ และ **ความเสี่ยงทางการคลัง** (Fiscal Risks) ซึ่งครอบคลุมภาระผูกพันโดยตรงและโดยนัยที่อาจส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังในอนาคต

ภาคการคลังของไทยนั้นมีความท้าทายมากขึ้นจากปัจจัยเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะการเข้าสู่สังคมสูงวัยที่เพิ่มแรงกดดันต่อรายจ่ายด้านบำนาญ การรักษาพยาบาล และสวัสดิการสังคม ขณะที่การลดลงของประชากรวัยแรงงานและการขยายตัวของผลผลิตในอัตราต่ำเพิ่มแรงกดดันต่อศักยภาพในการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (IMF, 2023; OECD, 2024) นอกจากนี้แรงกดดันจากสองปัจจัยดังกล่าวแล้วยังเผชิญข้อจำกัดในการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้สุทธิของรัฐบาลที่ยังอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 15 ต่อ GDP และขยายตัวช้ากว่าภาระรายจ่ายในระยะกลางและระยะยาว ซึ่งแม้ว่าการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจะช่วยเพิ่มรายได้ภาครัฐในระยะสั้น แต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ การขยายตัวของเศรษฐกิจดิจิทัล การเปลี่ยนแปลงรูปแบบ

การบริโภค และข้อจำกัดของฐานภาษีเดิมล้วนทำให้ศักยภาพในการเพิ่มรายได้ภาครัฐมีข้อจำกัดมากขึ้น ประกอบกับด้านรายจ่ายที่กำลังเผชิญกับการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายผูกพัน (mandatory expenditure) ภายใต้โครงสร้างงบประมาณที่มีความยืดหยุ่นต่ำและการปรับลดรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนด้านรายจ่าย บุคลากรภาครัฐ รายจ่ายสวัสดิการสังคม การรักษาพยาบาล และภาระดอกเบี้ยจากการกู้ยืมในอดีต ทำได้อย่างจำกัด ขณะที่รัฐยังจำเป็นต้องสนับสนุนการลงทุนเพื่อสร้างศักยภาพการเติบโตในระยะยาว ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทุนมนุษย์ และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้รายจ่ายของรัฐบาลเผชิญแรงกดดันเชิงโครงสร้างแบบสองด้าน ซึ่งความเสี่ยงเชิงโครงสร้างเหล่านี้เป็นปัจจัยกำหนดความยั่งยืนทางการคลังผ่านพลวัตหนี้ พื้นที่ทางการคลัง และความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางการคลัง

งานศึกษาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในมิติของแรงกดดันจากโครงสร้างประชากรสูงอายุ เช่น กรอบการประเมิน SRDSF ของ IMF มีการพิจารณาถึงปัจจัยด้านบำนาญ สุขภาพ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นความเสี่ยงระยะยาว (Triggered Modules) ที่ต้องพิจารณาร่วมกับพลวัตหนี้สาธารณะ ขณะที่ Krejdl (2006) ได้ประเมินความยั่งยืนทางการคลังของสาธารณรัฐเช็ก และพบว่าสัดส่วนรายได้ที่เพียงพอต่อการรองรับรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในอนาคต อยู่ที่ร้อยละ 48 ต่อ GDP ซึ่งสูงกว่าสัดส่วนรายได้ปัจจุบันถึงร้อยละ 0.07 สะท้อนให้เห็นว่าแม้ดุลการคลังในปัจจุบันจะมีเสถียรภาพ แต่โครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงจะสร้างช่องว่างทางการคลัง อย่างมีนัยสำคัญในระยะยาว ขณะที่ Andersen (2012) พบว่า การกระจายภาระระหว่างรุ่นประชากร มีลักษณะที่แตกต่างจากแรงกดดันเชิงสมดุลการคลังทั่วไป กล่าวคือ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในระยะสั้น แต่จะสะสมและขยายตัวอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ทำให้การประเมินความยั่งยืนทางการคลังจำเป็นต้องอาศัยมุมมองเชิงคาดการณ์ล่วงหน้า มากกว่าการพิจารณาดุลการคลัง ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเพียงอย่างเดียว

งานศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2568) ได้จำลองความสัมพันธ์ระหว่างการเข้าสู่สังคมสูงวัยกับเพดานหนี้สาธารณะ โดยพบว่าหากประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (อัตราการพึ่งพาประชากรสูงอายุเกินร้อยละ 14) ร่วมกับการเกินดุลบัญชีเดินสะพัด ทำให้เพดานหนี้สาธารณะที่เหมาะสมอาจปรับสูงขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 79 ต่อ GDP อย่างไรก็ตาม การเข้าสู่สังคมสูงวัยยังคงเป็นปัจจัยเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญเนื่องจากส่งผลกระทบเชิงลบโดยตรงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ประกอบกับฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ลดลงตามสัดส่วนประชากรวัยแรงงาน ขณะที่รายจ่ายด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินบำนาญ และค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตามช่วงอายุของประชากร

2.4 งานศึกษาเกี่ยวกับระดับเพดานหนี้สาธารณะ

แนวคิดปฏิกิริยาของดุลการคลังเบื้องต้นต่อระดับหนี้ (Primary Balance Reaction Function) ของ Ostry et al. (2010) ชี้ให้เห็นว่าเมื่อระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลควรมีความสามารถในการปรับดุลการคลังเบื้องต้นเพื่อรองรับภาระหนี้และจำกัดการสะสมของหนี้ในอนาคต ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการวิเคราะห์พลวัตหนี้ โดยพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราดอกเบี้ย และดุลการคลังเบื้องต้นส่งผลต่อเส้นทางของหนี้สาธารณะอย่างไร พร้อมทั้งระบุว่าสำหรับประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีข้อจำกัดในการเข้าถึงตลาดการเงินระหว่างประเทศ เมื่อระดับหนี้เพิ่มสูงขึ้น ความไม่แน่นอนและความเสี่ยงในตลาดการเงินอาจเพิ่มขึ้นตามลำดับ และเมื่อหนี้สะสมจนถึงระดับหนึ่ง การก่อหนี้เพิ่มเติมของภาครัฐจะเริ่มส่งผลกระทบในทางลบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการก่อหนี้เพิ่มเติมอาจมีต้นทุนทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นและลดพื้นที่ในการดำเนินนโยบายการคลังในอนาคต

งานศึกษาประเมินระดับเพดานหนี้สาธารณะพบว่า ระดับเพดานหนี้ของประเทศส่วนใหญ่อยู่ในช่วงประมาณร้อยละ 60 - 90 ต่อ GDP ขณะที่งานศึกษาเฉพาะกรณีประเทศไทยของ Kim (2025) พบว่า ระดับหนี้ที่เริ่มส่งผลกระทบต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยอยู่ที่ร้อยละ 77 - 87 ต่อ GDP จากข้อมูลย้อนหลังของไทยและกลุ่มประเทศอาเซียน 4 ประเทศ แต่หากรวมภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities) และความต้องการรายจ่ายเพิ่มเติมในอนาคต ระดับเพดานหนี้ที่เพียงพอสำหรับไทยอาจต่ำลงมาอยู่ที่ประมาณร้อยละ 66 ต่อ GDP นอกจากนี้ IMF แนะนำให้ประเทศไทยลดสัดส่วนหนี้สาธารณะกลับเข้าสู่ระดับต่ำกว่าร้อยละ 60 ต่อ GDP ในระยะปานกลางเพื่อรักษาพื้นที่กันชนทางการคลัง และเมื่อพิจารณาผลการศึกษาเกี่ยวกับระดับเพดานหนี้ในแต่ละกลุ่มประเทศดังรายละเอียดในตารางที่ 2.3 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ระดับหนี้ที่เหมาะสมหรือระดับเพดานหนี้ควรพิจารณาในบริบทของพลวัตหนี้และปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศมากกว่าการกำหนดจากค่าตัวเลขคงที่เพียงค่าเดียว

ตารางที่ 2.3 วรรณกรรมเกี่ยวกับระดับเพดานหนี้สาธารณะในต่างประเทศ

งานวิจัย	กลุ่มประเทศ	ระดับเพดานหนี้ของรัฐบาล (ร้อยละต่อ GDP)
Reinhart and Rogoff (2010)	44 ประเทศ (ประเทศพัฒนาแล้ว 20 ประเทศ และประเทศเกิดใหม่ 24 ประเทศ)	• ภาพรวมร้อยละ 90 • ประเทศเกิดใหม่ที่มีหนี้ต่างประเทศสูง ร้อยละ 60
Caner et al. (2010)	101 ประเทศ (ประเทศกำลังพัฒนา 75 ประเทศ และประเทศพัฒนาแล้ว 26 ประเทศ)	• ภาพรวมร้อยละ 77 • ประเทศกำลังพัฒนา ร้อยละ 64
Cecchetti et al. (2011)	ประเทศพัฒนาแล้ว 18 ประเทศ	• ร้อยละ 85
Butkus and Seputiene (2018)	152 ประเทศ โดยแบ่งกลุ่มประเทศออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับสูง และขาดดุลการค้าต่ำ (2) กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับต่ำ และขาดดุลการค้าต่ำ (3) กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับสูง และขาดดุลการค้าสูง (4) กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับต่ำ และขาดดุลการค้าสูง	• กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับสูง และขาดดุลการค้าต่ำ ร้อยละ 200 • กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับต่ำ และขาดดุลการค้าต่ำ ร้อยละ 111 • กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับสูง และขาดดุลการค้าสูง ร้อยละ 75 • กลุ่มประเทศที่รัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับต่ำ และขาดดุลการค้าสูง ร้อยละ 15
Ahlborn and Schweickert (2015)	111 ประเทศ (กลุ่มประเทศ OECD และประเทศกำลังพัฒนา) โดยได้แบ่งกลุ่มประเทศออกเป็น 3 ประเภทตามลักษณะของระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ กลุ่มประเทศ Continental, Liberal และ Nordic	• กลุ่ม Continental ร้อยละ 75 • กลุ่ม Liberal ไม่พบเพดานหนี้รัฐบาล • กลุ่ม Nordic ร้อยละ 60
IMF (2013)	ประเทศเกิดใหม่ และประเทศพัฒนาแล้ว	• ประเทศเกิดใหม่ ร้อยละ 70 • ประเทศพัฒนาแล้ว ร้อยละ 85

ตารางที่ 2.3 วรรณกรรมเกี่ยวกับระดับเพดานหนี้สาธารณะในต่างประเทศ

งานวิจัย	กลุ่มประเทศ	ระดับเพดานหนี้ของรัฐบาล (ร้อยละต่อ GDP)
Kim (2025)	มุ่งไปที่กรณีของประเทศไทยเป็นการเฉพาะ โดยใช้ (1) ข้อมูลอดีตของไทยเพื่อวิเคราะห์หาจุดที่เริ่มทำให้ (1.1) ระดับหนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และ (1.2) เกิดความตึงตัวของความสามารถในการชำระหนี้ (สมมติฐานสัดส่วนดอกเบี้ยต่อรายได้ที่ประมาณร้อยละ 16–19) รวมถึง (2) ใช้ข้อมูล 4 ประเทศอาเซียน (ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์) เพื่อวิเคราะห์หาระดับหนี้ที่ทำให้อัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นสูงสุด	ร้อยละ 77 - 87
IMF (2025)	กรณีประเทศไทย โดยประเมินระดับเพดานหนี้ที่เหมาะสมภายใต้ความเสี่ยงและการระงับจ่ายเพิ่มเติม รวมถึงภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities) และพิจารณาความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ	- เพดานหนี้ที่เพียงพออาจต่ำถึงร้อยละ 66 ต่อ GDP เมื่อรวม Contingent Liabilities และความต้องการระงับจ่ายเพิ่มเติม - ภายใต้สมมติฐานที่เอื้ออำนวยมากขึ้น ระดับหนี้ที่สอดคล้องกับเพดานปัจจุบันอยู่ใกล้ร้อยละ 70 ต่อ GDP - IMF แนะนำให้ลดหนี้สาธารณะต่ำกว่าร้อยละ 60 ต่อ GDP ในระยะปานกลาง และกลับไปใช้เพดานหนี้ร้อยละ 60 เพื่อรักษา Fiscal Buffers
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2568)	กรณีประเทศไทย โดยใช้แนวคิดพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) และประมาณการ Fiscal Response Function จากข้อมูลรายปีงบประมาณ พ.ศ. 2537–2555	ร้อยละ 79

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2568) และ Kim (2025)

ส่วนที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้จะประเมินพลวัตและความเปราะบางของหนี้สาธารณะของประเทศไทย โดยอาศัยการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk profile) เพื่อดูความสามารถในการชำระหนี้และความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง ซึ่งเป็นภาระผูกพันที่รัฐต้องชดเชยค่าใช้จ่ายให้สถาบันการเงินของรัฐจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว การวิเคราะห์พลวัตหนี้ (Debt Dynamics) เพื่อศึกษาแนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนหนี้สาธารณะตามกาลเวลา โดยอาศัยตัวแปรและแนวโน้มดุลการคลังเบื้องต้นเป็นปัจจัยขับเคลื่อนหลัก และการวิเคราะห์ฉากทัศน์ (Scenario Analysis) เพื่อคาดการณ์แนวโน้มหนี้สาธารณะภายใต้สถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งกรณีปกติ และกรณีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการคลัง รวมทั้งผลกระทบจากโครงสร้างประชากรสูงวัย ซึ่งจะส่งผลให้งบประมาณด้านสาธารณสุขและสวัสดิการเพิ่มขึ้น ตลอดจนการประเมินเส้นทางการปรับตัวทางการคลัง

3.1 การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk profile)

ความเสี่ยงทางการคลังเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสามารถของภาครัฐในการรองรับภาระหนี้และรักษาเสถียรภาพของหนี้สาธารณะในระยะปานกลาง ซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่เพียงผลของการดำเนินนโยบายงบประมาณและการก่อหนี้โดยตรง แต่เป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยทางเศรษฐกิจและการคลังหลายด้าน ทั้งการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจและฐานรายได้ของรัฐ โครงสร้างและความยืดหยุ่นของรายจ่ายภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงกิจกรรมกึ่งการคลังของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้สามารถส่งผ่านมายังฐานะการคลังและภาระหนี้ของภาครัฐในอนาคต และเพิ่มความเปราะบางต่อการรักษาความยั่งยืนทางการคลังได้ อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังใน 4 มิติ ประกอบด้วย (1) **ความเสี่ยงด้านรายได้ของรัฐบาล (Revenue Risk)** ซึ่งสะท้อนความไม่แน่นอนและข้อจำกัดของความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของความสามารถในการรักษาดุลการคลังเบื้องต้นและการสร้างพื้นที่ทางการคลัง โดยในมิตินี้จะพิจารณาถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของรายได้ เช่น ความสามารถในการขยายฐานภาษี ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ภาษีกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและประชากร ซึ่งการประเมินจะพิจารณาจากสัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP โครงสร้างรายได้รัฐบาล ความยืดหยุ่นของรายได้ภาษีต่อ GDP และความแตกต่างระหว่างรายได้ตามกรณีฐานกับรายได้ภายใต้สถานการณ์ที่เศรษฐกิจหรือโครงสร้างภาษีเปลี่ยนแปลงไป เพื่อประเมินความสามารถในการปรับตัวเพื่อรักษาสัดส่วนหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ (2) **ความเสี่ยงด้านรายจ่ายของรัฐบาล (Expenditure Risk)** ที่เกิดจากความไม่แน่นอนของระดับและโครงสร้างรายจ่ายรัฐบาล รวมถึงรายจ่ายที่มีลักษณะผูกพันหรือรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนซึ่งจะจำกัดความสามารถของรัฐบาลในการปรับดุลการคลังเบื้องต้นเมื่อเกิดแรงกดดันทางการคลัง โดยชี้วัดจากสัดส่วนรายจ่ายประจำ ต่อ GDP สัดส่วนรายจ่ายลงทุน ต่อ GDP และองค์ประกอบรายจ่ายประจำรายการสำคัญ อาทิ รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ รายจ่ายสวัสดิการทางสังคม และรายจ่ายบุคลากรภาครัฐที่มีลักษณะเป็นรายจ่ายภาคบังคับ โดยประเมินความเสี่ยงจากระดับมูลค่า อัตราการขยายตัว และความยืดหยุ่นทางโครงสร้าง (3) **ความเสี่ยงด้านหนี้สาธารณะ** โดยการวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP องค์ประกอบของการเปลี่ยนแปลงระดับหนี้สาธารณะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รวมทั้งโครงสร้างของหนี้สาธารณะจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการก่อหนี้ และ (4) **ความเสี่ยงจากภาระผูกพันทางการคลังที่มาจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Risk)** ที่เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายผ่านสถาบันการเงินของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่ดำเนินการโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งต้นทุนของ

นโยบายไม่ปรากฏเป็นรายจ่ายงบประมาณของรัฐบาลโดยทันที และนำไปสู่ภาระที่รัฐบาลต้องชดเชยในภายหลัง ดังนั้น การประเมินจะพิจารณาทั้งขนาดของภาระ และผลกระทบต่อฐานะการคลัง โดยให้ความสำคัญกับการเปิดเผยความเสี่ยงที่ซ่อนอยู่ภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อให้สามารถประเมินความเสี่ยงได้อย่างครอบคลุมยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังในมิติที่กล่าวไว้ในเบื้องต้นจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลัง และเชื่อมโยงไปยังพลวัตหนี้สาธารณะ โดยสามารถสรุปได้ตามตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 กรอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลัง

แหล่งความเสี่ยง	ปัจจัย	ผลกระทบต่อฐานะทางการคลัง	การเชื่อมโยงกับพลวัตหนี้
ความเสี่ยงด้านรายได้	ความผันผวนและข้อจำกัดของฐานรายได้ภาครัฐ	ทำให้ดุลการคลังเบื้องต้นขาดดุลมากขึ้น	ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance)
ความเสี่ยงด้านรายจ่าย	- รายจ่ายผูกพัน - รายจ่ายบุคลากร - รายจ่ายสวัสดิการ - รายจ่ายดอกเบี้ย	รายจ่ายผูกพันเพิ่มขึ้นส่งผลให้พื้นที่ทางการคลังลดลง	ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance)
ความเสี่ยงด้านหนี้และความสามารถในการชำระหนี้	- ระดับหนี้ - โครงสร้างหนี้ - ภาระดอกเบี้ย - ความสามารถในการชำระหนี้	ทำให้ภาระดอกเบี้ยและความต้องการกู้เงินของรัฐบาลเพิ่มขึ้น	- ยอดหนี้คงค้าง (Initial Debt) - อัตราดอกเบี้ย (Interest Rate) ส่วนต่างต้นทุนการก่อหนี้ที่แท้จริงกับอัตราขยายตัวทางเศรษฐกิจ ($r-g$)
ความเสี่ยงจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง	ยอดหนี้ มาตรา 28 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561	มูลค่าหนี้ที่แท้จริงเมื่อนับรวมภาระผูกพันหรือหนี้นอกงบประมาณสูงกว่ายอดหนี้ที่รายงานตามบัญชีหนี้สาธารณะ	- หนี้นอกขาดดุล (Other net debt-creating flows) - ฉากทัศน์ทางเลือก (Alternative Scenario)

ที่มา: อ้างอิงจาก MCDF (2022) รวบรวมและประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

ทั้งนี้ เพื่อให้การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังสามารถนำไปใช้กับแบบจำลองพลวัตหนี้ได้โดยตรง งานวิจัยจะประเมินความเสี่ยงแต่ละประเภท โดยการระบุแหล่งและประเภทความเสี่ยง การประเมินขนาดหรือระดับของภาระผูกพันและความเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อฐานะการคลัง งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือความยั่งยืนทางการคลังในอนาคต โดยการวิเคราะห์ขนาดและแนวโน้มของภาระทางการคลัง กลไกการส่งผ่านของนโยบายการคลังไปยังตัวชี้วัดฐานะทางการคลัง ได้แก่ รายได้ รายจ่าย ดุลการคลังเบื้องต้น และหนี้สาธารณะ รวมทั้งการประเมินความเปราะบางทางการคลัง โดยการกำหนดฉากทัศน์ (Scenario) ในแบบจำลอง Debt Dynamics Tool (DDT) ในกรณีต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP

3.2 กรอบแนวคิดการวิเคราะห์พลวัตหนี้สาธารณะและปัจจัยขับเคลื่อน

3.2.1 การวิเคราะห์พลวัตหนี้สาธารณะ

พลวัตหนี้สาธารณะ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ระหว่างช่วงเวลา ซึ่งเกิดจากการปฏิสัมพันธ์ของระดับหนี้เดิม ต้นทุนการกู้ยืม การขยายตัวของเศรษฐกิจ ดุลการคลังเบื้องต้น กระแสเงินทุนอื่นที่ก่อให้เกิดหนี้สุทธิ และรายการปรับมูลค่าหรือ Stock-Flow Adjustment ในกรณีที่เกี่ยวข้อง โดยกรอบพลวัตหนี้สามารถแสดงการเปลี่ยนแปลงของยอดหนี้ ในเชิงบัญชีได้จากยอดหนี้ต้นงวด บวกการออกหนี้ใหม่ และหักการชำระคืนเงินต้น

$$d_t = \left[\frac{(1 + \hat{r}_t^w)}{(1 + g_t)} \right] d_{t-1} - \mu_t pb_t + \mu_t of_t \quad \text{--- (1)}$$

โดยที่

d_t คือ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ณ สิ้นปี t

g_t คือ อัตราการขยายตัวที่แท้จริงของ GDP

pb_t คือ ดุลการคลังเบื้องต้น ต่อ GDP

of_t คือ กระแสเงินทุนอื่นที่ก่อให้เกิดหนี้สุทธิ ต่อ GDP

$\hat{r}_t^w$ คือ ต้นทุนการก่อหนี้ที่แท้จริงถ่วงด้วยน้ำหนักของหนี้

μ_t คือ ค่าสัมประสิทธิ์ปรับผลของอัตราแลกเปลี่ยนภายในปี

จากสมการ (1) การวิเคราะห์พลวัตหนี้ จำแนกปัจจัยที่กำหนดการเปลี่ยนแปลงของอัตราส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ออกเป็น 3 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) ปัจจัยอัตโนมัติของพลวัตหนี้ (Automatic Debt Dynamics) ซึ่งสะท้อนผลของระดับหนี้เดิม ต้นทุนการกู้ยืม และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ($r-g$) (2) ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ซึ่งสะท้อนผลโดยตรงของฐานะการคลังและการดำเนินนโยบายด้านรายได้และรายจ่ายต่อการสะสมหนี้ และ (3) กระแสธุรกรรมอื่นที่ก่อให้เกิดหนี้ (Other Debt-Creating Flows) ซึ่งสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้จากธุรกรรม การปรับมูลค่า หรือปัจจัยอื่นที่ไม่ได้เกิดจากดุลการคลังเบื้องต้นโดยตรง ในกรณีของไทย ประกอบด้วยพระราชกำหนดกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา และเยียวยาผลกระทบจากโควิด-19 พ.ศ. 2563 วงเงิน 1 ล้านล้านบาท พระราชกำหนดฯ เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 วงเงิน 500,000 ล้านบาท และพระราชกำหนดฯ ด้านวิกฤตพลังงานและการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน พ.ศ. 2569 วงเงิน 400,000 ล้านบาท โดยทั้งสามองค์ประกอบร่วมกันกำหนดทิศทางและขนาดของการเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในแต่ละช่วงเวลา

สำหรับองค์ประกอบอัตราแลกเปลี่ยนที่เปลี่ยนแปลงไประหว่างปี (Stock-Flow Adjustment due to intra-year exchange rate changes) ในกรณีที่รัฐบาลมีหนี้สกุลเงินตราต่างประเทศ และเมื่ออัตราแลกเปลี่ยนระหว่างงวดและ ณ สิ้นงวดเปลี่ยนแปลงไปจะส่งผลให้มูลค่าหนี้ในสกุลเงินของประเทศนั้น ๆ เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาในครั้งนี้ เนื่องจากสัดส่วนหนี้ที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศของไทยในปี 2569 อยู่ที่ร้อยละ 0.7 ของมูลค่าหนี้ ความเสี่ยงจากองค์ประกอบนี้จึงอยู่ในขอบเขตจำกัด

ตารางที่ 3.2 องค์ประกอบที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระดับหนี้สาธารณะ

องค์ประกอบ	คำอธิบาย	กลไกการส่งผ่านสู่หนี้สาธารณะ
1. ปัจจัยอัตโนมัติของพลวัตหนี้ (Automatic Debt Dynamics)	สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของอัตราส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่เกิดขึ้นจากระดับหนี้เดิม ต้นทุนการกู้ยืม และการขยายตัวของเศรษฐกิจ โดยไม่ขึ้นกับการดำเนินนโยบายการคลังในปีนั้นโดยตรง	หากต้นทุนหนี้สูงกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ($r > g$) ภาระหนี้เดิมจะเพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจ ทำให้ Debt-to-GDP สูงขึ้น ในทางกลับกัน หาก $g > r$ การขยายตัวของเศรษฐกิจจะช่วยลดอัตราส่วนหนี้ต่อ GDP
2. ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance)	สะท้อนฐานะการคลังของรัฐบาลจากการดำเนินนโยบายด้านรายได้และรายจ่าย โดยไม่รวมภาระดอกเบี้ย จึงเป็นองค์ประกอบที่สะท้อนการดำเนินนโยบายการคลังโดยตรง	Primary Surplus หมายถึงรายได้สูงกว่ารายจ่ายที่ไม่รวมดอกเบี้ย จึงมีทรัพยากรเพื่อนำไปชำระหนี้และช่วยลดหนี้ ขณะที่ Primary Deficit ทำให้รัฐบาลต้องกู้เพิ่มเพื่อชดเชยส่วนขาดดุล ส่งผลให้หนี้เพิ่มขึ้น
3. กระแสธุรกรรมอื่นที่ก่อให้เกิดหนี้ (Other Debt-Creating Flows)	สะท้อนปัจจัยที่ทำให้ระดับหนี้เปลี่ยนแปลง นอกเหนือจากผลของต้นทุนหนี้ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และดุลการคลังเบื้องต้น โดยส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงระหว่างหนี้สินกับสินทรัพย์ของรัฐบาล หรือการปรับมูลค่าหนี้	หากเกิดธุรกรรมหรือการปรับมูลค่าที่ทำให้หนี้เพิ่มขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน การรับรู้ภาระหนี้บางประเภท หรือการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์ทางการเงินของรัฐบาล จะทำให้ Debt-to-GDP เพิ่มขึ้น แม้ Primary Balance จะไม่เปลี่ยนแปลง

ที่มา: Acosta-Ormaechea et al. (2025) รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

3.2.2 เครื่องมือในการวิเคราะห์พลวัตหนี้

การศึกษานี้จะใช้เครื่องมือการวิเคราะห์พลวัตหนี้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่เรียกว่า Public Debt Dynamics Tool (DDT) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดทางบัญชี (Accounting Framework) สำหรับการรายงานทางการเงิน ที่ IMF ได้ประยุกต์ใช้สมการพลวัตหนี้มาสร้างเป็นกรอบสำหรับการรายงานทางการเงินของประเทศต่าง ๆ อย่างเป็นระบบโดยตัวแปรนำเข้าถูกกำหนดจากภายนอก เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงและปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนของระดับหนี้สาธารณะ ดังนี้

(1) การวิเคราะห์แนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงระดับหนี้สาธารณะในกรณีฐาน (Baseline Projection) โดยประมาณการแนวโน้มของหนี้สาธารณะในระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2570 – 2575) และใช้ข้อมูลฐานะทางการคลังและอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามแผนการคลังระยะปานกลาง ฉบับปัจจุบัน

(2) การแยกองค์ประกอบที่ ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนหนี้รายปี (Debt Decomposition) สามารถวิเคราะห์และแยกผลกระทบของปัจจัยขับเคลื่อนหลัก (Debt Drivers) ได้แก่ ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (GDP Growth) อัตราดอกเบี้ยประสิทธิภาพ (Effective Interest Rate) และปัจจัยปรับปรุงอื่น ๆ (Stock-Flow Adjustment)

(3) การคำนวณดุลการคลังเบื้องต้นและดุลการคลังโดยรวมที่ทำให้หนี้คงที่ (Debt-Stabilizing Balances) สามารถคำนวณหาระดับดุลการคลังเบื้องต้น (PB^*) และดุลการคลังที่จำเป็นเพื่อรักษาระดับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และปรับเข้าสู่ระดับคงที่

(4) **การจัดทำฉากทัศน์ทางเลือกที่กำหนดเอง (Customized Alternative Scenarios, Sensitivity Analysis)** เพื่อทดสอบแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของระดับหนี้สาธารณะและฐานะทางการคลังในกรณีการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอก เช่น การชะลอตัวทางเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ย หรือการปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังของรัฐบาล

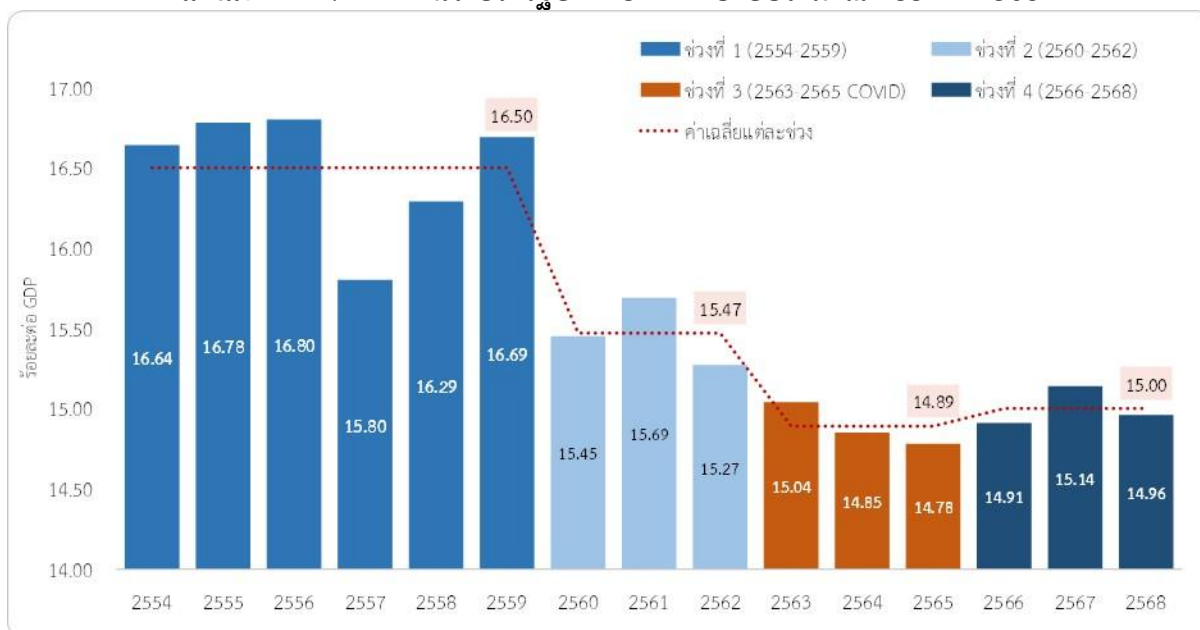
อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเครื่องมือการวิเคราะห์พลวัตหนี้สาธารณะ (DDT) ที่ใช้ในการศึกษานี้เป็นกรอบการวิเคราะห์เชิงบัญชี (Accounting Framework) โดยกำหนดปัจจัยที่มีผลต่อพลวัตหนี้สาธารณะให้เป็นตัวแปรภายนอก (Exogenous) ซึ่งไม่ได้เกิดจากการคำนวณภายในแบบจำลอง อาทิ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดุลการคลัง หรืออัตราดอกเบี้ยของภาระหนี้ เป็นต้น ซึ่งการวิเคราะห์นี้ไม่ได้มีความปฏิสัมพันธ์ย้อนกลับ (Reverse Causality) ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ อาทิ นโยบายการคลังกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและอัตราเงินเฟ้อ หรือฐานภาษีภายในแบบจำลองต่อผลของการปรับรายได้ รายจ่าย หรืออัตราภาษี อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยได้คำนึงถึงข้อจำกัดดังกล่าวจึงได้มีการปรับตัวแปรภายนอกต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันดังนั้นในการวิเคราะห์แต่ละฉากทัศน์จึงมิใช่เพียงการปรับเปลี่ยนเฉพาะปัจจัยหลักในการศึกษาเพียงปัจจัยเดียว แต่มีการคำนึงถึงตัวแปรทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบด้วย เพื่อให้การวิเคราะห์นี้สามารถสะท้อนแนวโน้มที่เป็นไปได้มากที่สุดของพลวัตหนี้สาธารณะภายใต้ฉากทัศน์ต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เหมาะสมต่อไป

ส่วนที่ 4 ความเสี่ยงเชิงโครงสร้างทางการคลัง

4.1 ความเสี่ยงด้านรายได้ของรัฐบาล

ความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาลเป็นองค์ประกอบสำคัญของความยั่งยืนทางการคลัง เนื่องจากเป็นฐานในการรองรับภาระรายจ่ายภาครัฐ การรักษาสมดุลทางการคลัง และการสร้างพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) สำหรับรองรับความเสี่ยงและความจำเป็นในการดำเนินนโยบายในอนาคต อย่างไรก็ตาม หากรายได้ของรัฐบาลขยายตัวไม่ทันต่อขนาดเศรษฐกิจ ขณะที่ภาระรายจ่ายและความต้องการใช้จ่ายภาครัฐมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นย่อมส่งผลให้ภาคการคลังมีข้อจำกัดมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพิ่มแรงกดดันต่อการบริหารจัดการฐานะการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว ข้อมูลสัดส่วนรายได้สุทธิของรัฐบาลต่อ GDP ซึ่งในช่วงปีงบประมาณ 2554 – 2568 สะท้อนให้เห็นความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลมีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจน แม้การเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงจะได้รับอิทธิพลจากภาวะเศรษฐกิจ มาตรการด้านภาษี และปัจจัยเฉพาะที่กระทบต่อการจัดเก็บรายได้แตกต่างกันไป โดยสามารถจำแนกพัฒนาการของสัดส่วนรายได้สุทธิของรัฐบาลต่อ GDP ออกเป็น 4 ช่วงเวลา ดังนี้ ในช่วงปีงบประมาณ 2554 - 2559 สัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP อยู่ในระดับค่อนข้างสูง เฉลี่ยร้อยละ 16.50 ต่อ GDP โดยได้รับแรงสนับสนุนจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการบริโภคภายในประเทศ รวมถึงปัจจัยเฉพาะที่ช่วยเพิ่มรายได้ของรัฐบาล เช่น การเร่งซื้อรถยนต์ในช่วงมาตรการรถยนต์คันแรก และรายได้จากการประมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ในปีงบประมาณ 2559 และปรับลดลงมาอยู่ที่เฉลี่ยร้อยละ 15.47 ในช่วงปีงบประมาณ 2560 - 2562 โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากฐานรายได้ในช่วงก่อนหน้าที่อยู่ในระดับสูงจากรายได้พิเศษจากการประมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ เมื่อรายได้ดังกล่าวสิ้นสุดลง สัดส่วนรายได้รัฐบาลจึงปรับลดลง ประกอบกับการปรับโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่เพิ่มการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนเพื่อบรรเทาภาระภาษีของประชาชน ส่งผลให้ฐานเงินได้สุทธิที่นำมาคำนวณภาษีลดลงเมื่อเทียบกับเกณฑ์เดิม ขณะเดียวกัน เศรษฐกิจและการส่งออกชะลอตัวจากความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจและการค้าโลก ทำให้การขยายตัวของฐานรายได้ชะลอลงและปรับลดลงต่อเนื่อง ในช่วงปีงบประมาณ 2563 – 2565 สัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP ปรับลดลงมาอยู่ที่เฉลี่ยร้อยละ 14.89 เนื่องจากผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจ การบริโภค การลงทุน และผลประกอบการของภาคธุรกิจหยุดชะงักลงชั่วคราว ทำให้การจัดเก็บรายได้ลดลงตามการชะลอตัวของเศรษฐกิจ ขณะที่ ภาครัฐได้ดำเนินมาตรการด้านภาษีเพื่อบรรเทาผลกระทบต่อประชาชนและภาคธุรกิจ ส่งผลให้มีการสูญเสียรายได้ภาษีประมาณปีละ 1 แสนล้านบาทในช่วงดังกล่าว หลังจากช่วงดังกล่าว สัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP ปรับตัวดีขึ้นเล็กน้อยเป็นร้อยละ 15.00 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2566 - 2568 สะท้อนว่าการจัดเก็บรายได้รัฐบาลภายหลังวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 พื้นตัวอย่างล่าช้าและยังไม่กลับไปสู่ระดับก่อนหน้าการเกิดวิกฤต ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเปลี่ยนผ่านไปสู่ยานยนต์ไฟฟ้าที่ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์ลดลง และการชะลอของกำลังซื้อในภาคครัวเรือน แนวโน้มดังกล่าวสะท้อนถึงข้อจำกัดของความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจ และแสดงให้เห็นว่าโครงสร้างรายได้รัฐบาลในปัจจุบันมีพื้นที่จำกัดในการรองรับภาระรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องปรับนโยบายด้านรายได้เพิ่มเติม

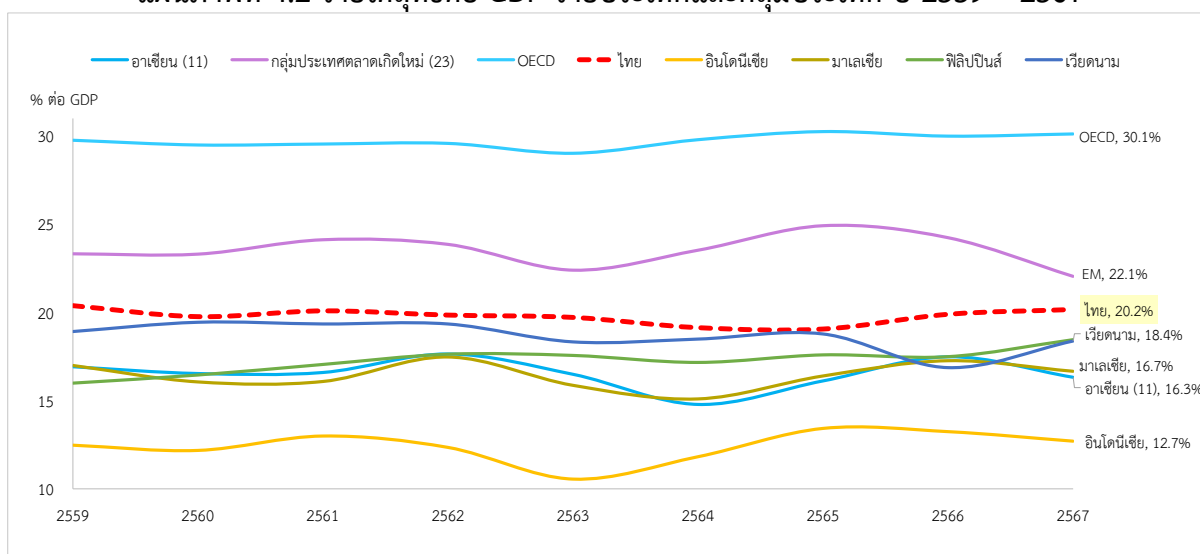
แผนภาพที่ 4.1 สัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP ปีงบประมาณ 2554 – 2568



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ประมวลผลโดย สศช.

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศจากข้อมูลของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) พบว่า สัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP ของไทยยังอยู่ในระดับต่ำกว่ากลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่และประเทศ OECD ที่ร้อยละ 22.1 และร้อยละ 30.1 ตามลำดับ ในขณะที่สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP ของไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถกลับสู่ระดับในอดีตได้ สะท้อนถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างต่อการเพิ่มศักยภาพการจัดเก็บรายได้ (Revenue Capacity) และข้อจำกัดต่อการเพิ่มพื้นที่ทางการคลังให้สามารถรองรับภาระรายจ่ายที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร การลงทุนเพื่อยกระดับผลิตภาพ และการรับมือกับความเสี่ยงทางเศรษฐกิจในอนาคต โดยไม่เพิ่มแรงกดดันต่อการก่อหนี้สาธารณะเกินความจำเป็น

แผนภาพที่ 4.2 รายได้สุทธิต่อ GDP รายประเทศและกลุ่มประเทศ ปี 2559 – 2567



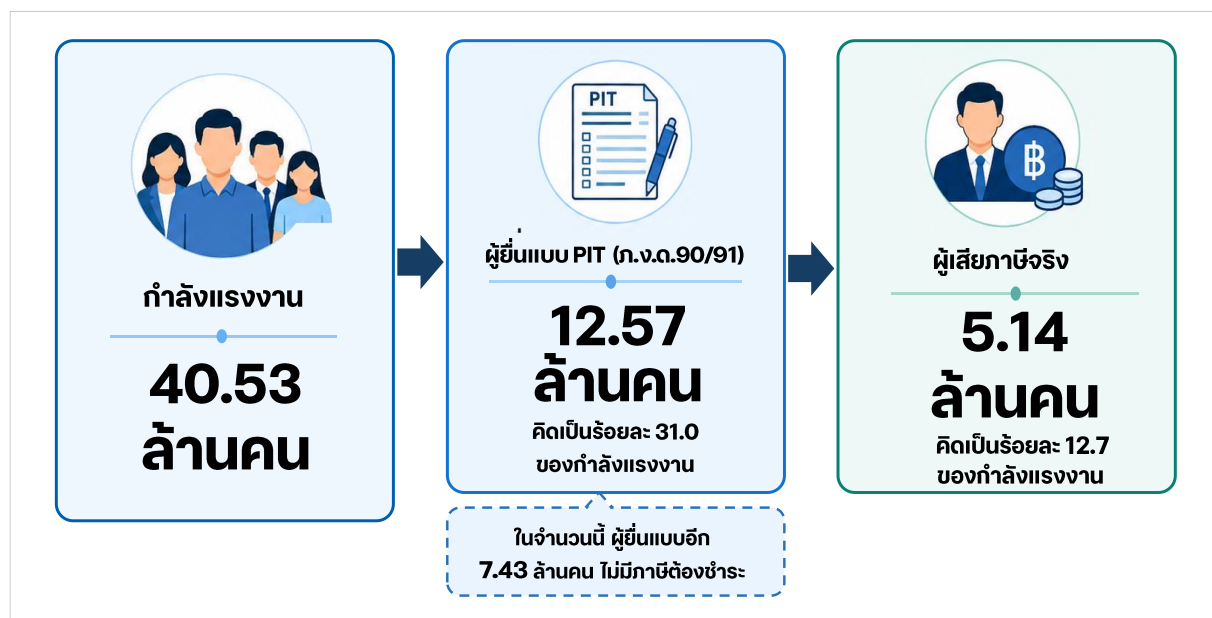
ที่มา: IMF World Revenue Longitudinal Database (WoRLD) ประมวลผลโดย สศช.

ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญต่อการเพิ่มศักยภาพการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ได้แก่ ขนาดและความครอบคลุมของฐานภาษีที่ยังจำกัด การพึ่งพาภาษีทางอ้อมในสัดส่วนสูง บทบาทของภาษีจากฐานทรัพย์สินที่ยังอยู่ในระดับต่ำ เกณฑ์การจดทะเบียนและระดับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax: VAT) การยกเว้น การหักค่าใช้จ่าย และค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax: PIT) ตลอดจนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของฐานภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax: CIT) ที่มีลักษณะกระจุกตัวในกิจการขนาดใหญ่และมีศักยภาพในการขยายรายได้จำกัด ซึ่งล้วนมีส่วนจำกัดศักยภาพในการขยายฐานภาษีและการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1.1 ข้อจำกัดด้านขนาดและความครอบคลุมของฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

โครงสร้างเศรษฐกิจของไทยประกอบด้วยกิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกระบบในสัดส่วนที่สูง โดยฐานข้อมูล Informal Economy Database ของธนาคารโลก ซึ่งประมาณการด้วยแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัต (Dynamic General Equilibrium: DGE) ระบุว่า ในปี 2563 ผลผลิตนอกระบบของไทยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 45.0 ต่อ GDP ทางการ สูงเป็นอันดับที่ 8 จาก 156 เขตเศรษฐกิจที่มีข้อมูล³ ทำให้รายได้และกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางส่วนไม่อยู่ในระบบการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะภาษีเงินได้ซึ่งต้องใช้ข้อมูลรายได้ที่สามารถระบุและติดตามได้อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ ข้อมูลฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ปีภาษี 2567 ของกรมสรรพากรและสำนักงานสถิติแห่งชาติแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีกำลังแรงงานจำนวน 40.53 ล้านคน ขณะที่ผู้ยื่นแบบแสดงภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภ.ง.ด.90/91) จำนวน 12.57 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 31.0 ของกำลังแรงงาน และมีผู้เสียภาษีจริงจำนวน 5.14 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 12.7 ของกำลังแรงงาน ขณะที่ผู้ยื่นแบบอีก 7.43 ล้านคน ไม่มีภาษีต้องชำระ สะท้อนให้เห็นว่าฐานผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีขนาดจำกัดเมื่อเทียบกับกำลังแรงงานโดยรวม⁴

แผนภาพที่ 4.3 ความครอบคลุมของฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย ปีภาษี 2567



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ และกรมสรรพากร

³ ตามฐานข้อมูล Informal Economy Database ของธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งเผยแพร่ปี 2567

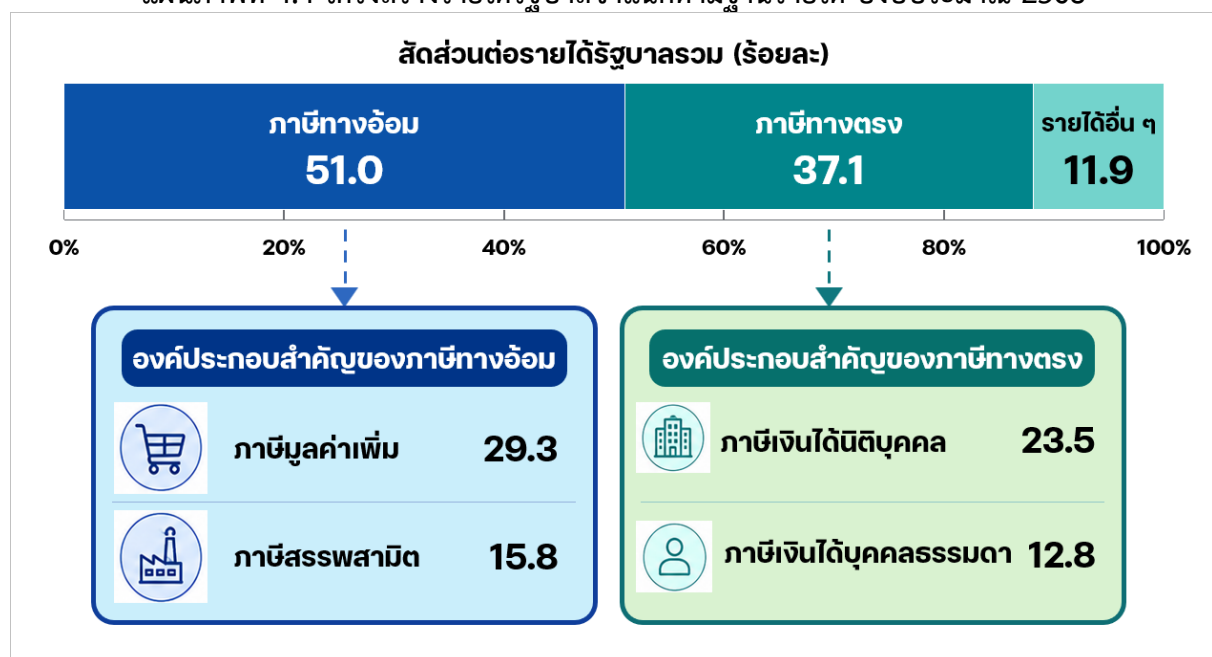
⁴ ข้อมูลฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาปีภาษี 2567 ของกรมสรรพากร

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนว่า ฐานผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยมีความครอบคลุมค่อนข้างจำกัด โดยรายได้ภาษีส่วนหนึ่งพึ่งพาผู้เสียภาษีที่อยู่ในระบบในสัดส่วนสูง ขณะที่ประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจอีกส่วนหนึ่งไม่ปรากฏอยู่ในฐานผู้เสียภาษี ซึ่งชี้ให้เห็นข้อจำกัดด้านความกว้างของฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

4.1.2 โครงสร้างรายได้ภาษีของไทยยังพึ่งพาภาษีทางอ้อม

ในปีงบประมาณ 2568 โครงสร้างรายได้รัฐบาลของไทยมีสัดส่วนรายได้จากภาษีทางอ้อมร้อยละ 51.0 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ ขณะที่ภาษีทางตรงมีสัดส่วนร้อยละ 37.1 โดยภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 29.3 และร้อยละ 15.8 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ ในขณะที่รายได้ภาษีฐานรายได้ ซึ่งได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคลมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 23.5 และร้อยละ 12.8 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ⁵ ซึ่งลักษณะโครงสร้างดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าระบบการจัดเก็บรายได้ของไทยยังคงพึ่งพาภาษีจากฐานการบริโภคในสัดส่วนสูง

แผนภาพที่ 4.4 โครงสร้างรายได้รัฐบาลจำแนกตามฐานรายได้ ปีงบประมาณ 2568

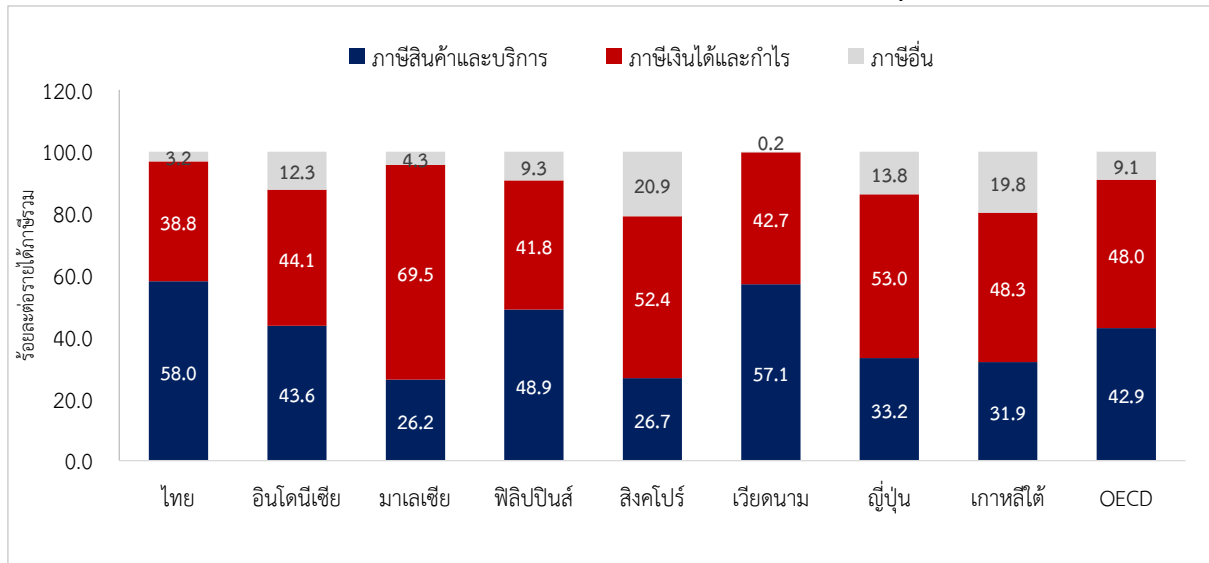


ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ โดยใช้ข้อมูลจากรายงานขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) พบว่า ในปี 2566 ประเทศไทยมีสัดส่วนรายได้จากภาษีสินค้าและบริการซึ่งเป็นภาษีทางอ้อมร้อยละ 58.0 ใกล้เคียงกับเวียดนามที่ร้อยละ 57.1 และสูงกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคที่นำมาเปรียบเทียบ รวมทั้งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD ที่ร้อยละ 42.9 ขณะที่สัดส่วนรายได้จากภาษีเงินได้และกำไรซึ่งเป็นภาษีทางตรงของไทยอยู่ที่ร้อยละ 38.8 ต่ำกว่าประเทศที่นำมาเปรียบเทียบทั้งหมดและค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD ที่ร้อยละ 48.0 โดยผลการเปรียบเทียบดังกล่าวสะท้อนว่า โครงสร้างรายได้ภาษีของไทยยังพึ่งพาภาษีจากสินค้าและบริการในสัดส่วนสูง ขณะที่ภาษีเงินได้และกำไรมีบทบาทต่ำกว่าเมื่อเทียบกับประเทศในภูมิภาคและค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD

⁵ คำนวณจากข้อมูลผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ปีงบประมาณ 2568

แผนภาพที่ 4.5 โครงสร้างรายได้ภาษีของไทยและประเทศอื่น ๆ ในปี 2566



ที่มา: OECD (2026) ประมวลผลโดย สศช.

นอกจากนี้ ฐานภาษีแต่ละประเภทยังตอบสนองต่อภาวะเศรษฐกิจแตกต่างกัน ส่งผลให้รายได้ภาษีแต่ละประเภทเปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจไม่เท่ากัน ทั้งนี้ ผลการศึกษาของ Horton and El-Ganainy (2009) อธิบายว่า ระบบภาษีเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) เมื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจชะลอตัว รายได้ของครัวเรือน กำไรของภาคธุรกิจ และการบริโภคลดลง ฐานภาษีที่เกี่ยวข้องจึงปรับตัวลดลงซึ่งส่งผลให้รายได้ภาษีของรัฐบาลลดลงตามไปด้วย ในทางกลับกัน เมื่อเศรษฐกิจขยายตัว ฐานภาษีและรายได้ภาษีจะขยายตัวตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ความอ่อนไหวต่อภาวะเศรษฐกิจแตกต่างกันตามลักษณะของฐานภาษี โดยภาษีฐานเงินได้ (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล) จะขึ้นอยู่กับรายได้และกำไร ขณะที่ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) และภาษีสรรพสามิตขึ้นกับการบริโภคและการใช้จ่าย ความมั่นคงของรายได้รัฐบาลจึงขึ้นอยู่กับโครงสร้างภาษีและภาวะเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ ในแต่ละช่วงเวลา

ในมิติของโครงสร้างรายได้รัฐบาลและการกระจายภาระภาษี การพึ่งพาภาษีจากฐานการบริโภคในสัดส่วนสูงอาจส่งผลให้การรับภาระภาษีของแต่ละกลุ่มครัวเรือนแตกต่างกัน โดย Thomas (2020) ซึ่งศึกษาภาษีมูลค่าเพิ่มใน 27 ประเทศสมาชิก OECD พบว่า เมื่อวัดภาระภาษีมูลค่าเพิ่มเทียบกับรายได้ปัจจุบัน ภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะถดถอยในทุกประเทศที่ศึกษา โดยครัวเรือนรายได้น้อยมีภาระภาษีคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สูงกว่าครัวเรือนรายได้สูง อย่างไรก็ตาม เมื่อวัดภาระภาษีเทียบกับรายจ่ายปัจจุบัน ภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศส่วนใหญ่มีลักษณะใกล้เคียงภาษีตามสัดส่วนหรือมีความก้าวหน้าเล็กน้อย ผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนว่าการประเมินลักษณะการกระจายของภาระภาษีมูลค่าเพิ่มอาจแตกต่างกันตามฐานที่ใช้ในการวัด รวมถึงพฤติกรรมการบริโภคและการออมของครัวเรือนในแต่ละกลุ่มรายได้

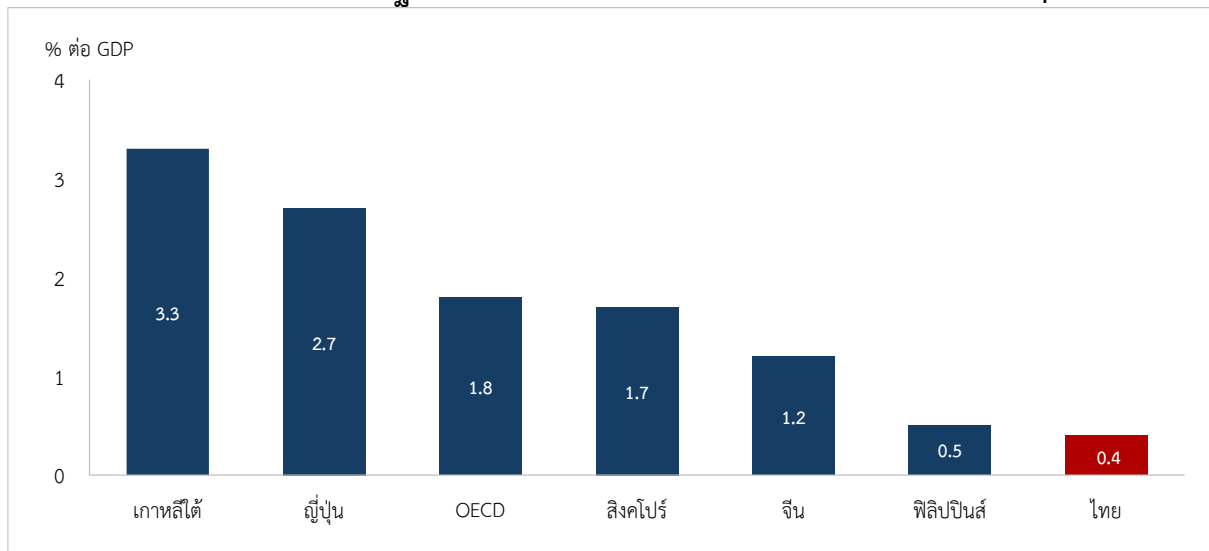
ในกรณีของประเทศไทย งานศึกษาของอิทธิพร มูทิตาเจริญ (2568) แสดงให้เห็นว่า ภาระภาษีมูลค่าเพิ่มเทียบกับรายได้ครัวเรือนแต่ละกลุ่มรายได้ พบว่า ครัวเรือนมีภาระภาษีอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.7-2.1 ของรายได้ ซึ่งสะท้อนลักษณะใกล้เคียงภาษีตามสัดส่วน ขณะเดียวกัน เมื่อวัดภาระภาษีเทียบกับรายจ่าย ภาระภาษีจะเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 2.2 ในกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยที่สุดเป็นร้อยละ 4.2 ในกลุ่มครัวเรือนรายได้สูงสุด สะท้อนลักษณะก้าวหน้าของภาษีมูลค่าเพิ่ม และไม่มีลักษณะถดถอยอย่างชัดเจน เมื่อวัดภาระภาษีเทียบกับรายได้ เช่นเดียวกับที่ Thomas (2020) พบในกลุ่มประเทศ OECD และชี้ให้เห็นว่า

โครงสร้างการบริโภค การยกเว้นภาษี การซื้อสินค้าจากภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และการส่งผ่านภาระภาษีมีส่วนสำคัญต่อการกระจายภาระภาษีมูลค่าเพิ่มของครัวเรือนไทย

4.1.3 บทบาทของภาษีจากฐานทรัพย์สินในการจัดเก็บรายได้ของไทย

ในปี 2566 รายได้จากภาษีฐานทรัพย์สินของไทยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 0.4 ต่อ GDP⁶ ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD ที่ร้อยละ 1.8 ต่อ GDP รวมทั้งต่ำกว่าหลายประเทศในภูมิภาค เช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ จีน และฟิลิปปินส์ ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 3.3 ร้อยละ 2.7 ร้อยละ 1.7 ร้อยละ 1.2 และร้อยละ 0.5 ต่อ GDP ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่าภาษีจากฐานทรัพย์สินของไทยยังมีบทบาทค่อนข้างจำกัดเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ทั้งนี้ ในมิติความเสี่ยงทางการคลัง ภาษีฐานทรัพย์สินจึงมิใช่เพียงแหล่งรายได้ของรัฐบาลแต่ยังหมายความว่าความถึงศักยภาพในการเพิ่มความหลากหลายของฐานรายได้และลดการพึ่งพาฐานภาษีที่ผันผวนตามกิจกรรมเศรษฐกิจ การเพิ่มประสิทธิภาพฐานภาษีดังกล่าวจึงมีนัยต่อความยืดหยุ่นของการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล โดยเฉพาะในระยะที่ฐานภาษีจากแรงงานและการบริโภคเผชิญข้อจำกัดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

แผนภาพที่ 4.6 รายได้จากภาษีฐานทรัพย์สินต่อ GDP ของประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ในปี 2566



ที่มา: OECD

ทั้งนี้ รายงาน Financing Social Protection through General Tax Revenues, Social Security Contributions and Formalisation in Thailand ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD, 2025a) ระบุว่า ภาษีจากฐานทรัพย์สินของไทยยังมีโอกาสเพิ่มบทบาทในการจัดหารายได้ภาครัฐ โดยเฉพาะภาษีที่จัดเก็บเป็นประจําจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นฐานภาษีที่เคลื่อนย้ายได้ยาก จึงสามารถเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสม่ำเสมอสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และก่อให้เกิดการบิดเบือนต่อการตัดสินใจทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวจึงช่วยเพิ่มความสามารถในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจช่วยลดการพึ่งพาประมาณจากรัฐบาลกลาง โดยสามารถเพิ่มประสิทธิภาพของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้ผ่านการปรับปรุงการประเมินมูลค่า

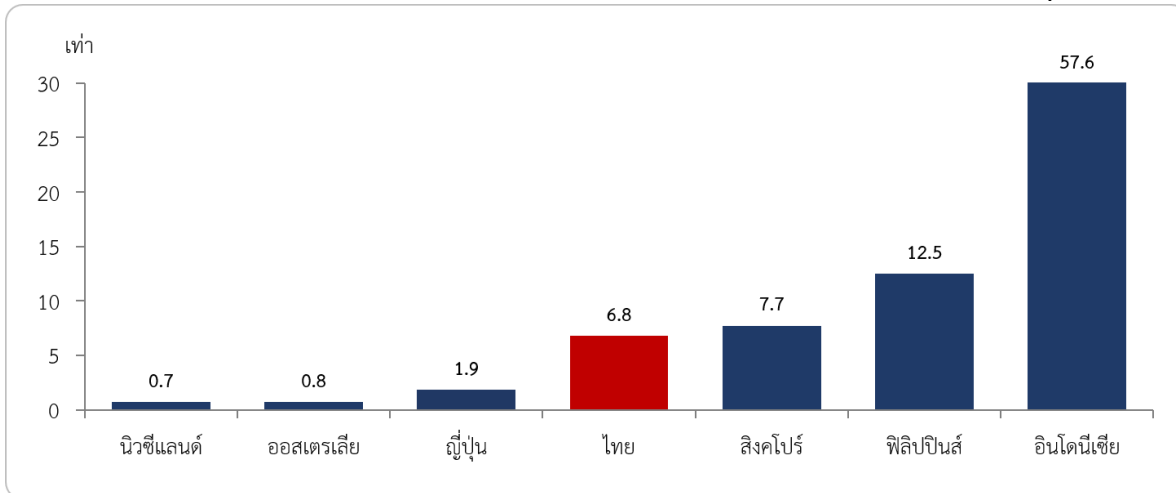
⁶ OECD (2025a), Financing Social Protection through General Tax Revenues, Social Security Contributions and Formalisation in Thailand.

ทรัพย์สินให้ใกล้เคียงกับราคาตลาด และการปรับปรุงฐานข้อมูลทรัพย์สินให้มีความเพียงพอและเป็นปัจจุบัน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจช่วยเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สินได้ประมาณร้อยละ 0.1 - 0.3 ต่อ GDP

4.1.4 เกณฑ์การจดทะเบียนและอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ของไทยเป็นข้อจำกัดต่อการเพิ่มศักยภาพการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล

โดยประเทศไทยกำหนดให้ผู้ประกอบการซึ่งประกอบกิจการขายสินค้าหรือให้บริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มและมีมูลค่าของฐานภาษีจากการขายสินค้าหรือให้บริการ ไม่เกิน 1.8 ล้านบาทต่อปี ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81/1 แห่งประมวลรัษฎากร ประกอบพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 432) พ.ศ. 2548 ขณะที่มาตรา 85/1 กำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีมูลค่าของฐานภาษีเกินเกณฑ์ดังกล่าวต้องยื่นคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มภายใน 30 วันนับแต่วันที่มูลค่าของฐานภาษีเกินเกณฑ์ ดังนั้นระดับเกณฑ์สำหรับการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม VAT จึงมีผลต่อความครอบคลุมของกิจการที่อยู่ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบเกณฑ์ดังกล่าวกับรายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในประเทศ โดยคำนวณจากค่า GDP ต่อหัว (GDP Per Capita) พบว่า ในปี 2568 เกณฑ์ของไทยคิดเป็นประมาณ 6.8 เท่า ต่อ GDP ต่อหัว สูงกว่านิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น แม้จะยังต่ำกว่าสิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย สะท้อนให้เห็นว่าเกณฑ์ของไทยอยู่ในระดับค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับระดับ GDP ต่อหัวของหลายประเทศ ส่งผลให้กิจการขนาดเล็กจำนวนหนึ่งที่มีมูลค่าของฐานภาษีไม่เกินเกณฑ์ดังกล่าวยังได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งมีส่วนจำกัดความครอบคลุมของฐานภาษีดังกล่าว

แผนภาพที่ 4.7 เกณฑ์การจดทะเบียน VAT เทียบกับ GDP ต่อหัวของไทยและประเทศอื่น ๆ ในปี 2568



ที่มา: หน่วยงานจัดเก็บภาษีของแต่ละประเทศ และ World Bank ประมวลผลโดย สศช.

นอกจากผลต่อความครอบคลุมของฐานภาษีแล้ว เกณฑ์การจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของกิจการยังมีผลต่อพฤติกรรมของกิจการ ทั้งนี้ งานศึกษาของ Muthitacharoen et al. (2021) พบว่า กิจการมีการกระจุกตัวของรายรับในช่วงรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์การจดทะเบียน ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ 1.8 ล้านบาทต่อปี สะท้อนว่ากิจการบางส่วนมีแรงจูงใจที่จะรักษาระดับรายรับให้อยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อหลีกเลี่ยงต้นทุนและภาระจากการเข้าสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มโดยเฉพาะต้นทุนด้านการจัดทำบัญชีและการปฏิบัติตามข้อกำหนดทางภาษี ตลอดจนข้อจำกัดในการส่งผ่านภาระภาษีไปยังผู้บริโภค โดยเฉพาะกิจการที่จำหน่ายสินค้าและบริการแก่ผู้บริโภคปลายทาง ซึ่งการเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มอาจทำให้ราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น ขณะที่กิจการยังต้องแข่งขันด้านราคากับผู้ประกอบการที่ไม่ได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม VAT ดังนั้น หากไม่สามารถปรับราคาขายเพื่อส่งผ่านภาระภาษีได้ทั้งหมด กิจการอาจต้องรับภาระภาษีบางส่วนผ่านอัตรากำไรที่ลดลง

แผนภาพที่ 4.8 การกระจุกตัวของกิจการต่ำกว่าเกณฑ์รายได้การจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม



งานศึกษาของ Muthitacharoen, Wanichthaworn & Burong (2021)
พบการกระจุกตัวของรายรับกิจการบริเวณต่ำกว่าเกณฑ์ 1.8 ล้านบาท/ปี

1 แรงจูงใจในการอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์

ต้นทุนการปฏิบัติตาม VAT

จัดทำบัญชี • ออกใบกำกับภาษี • ยื่นแบบรายเดือน

ภาระด้านราคาและการแข่งขัน

ผลกระทบภาษีให้ผู้ซื้อได้ไม่หมด • แข่งกับกิจการนอก VAT

2 ลักษณะที่พบเด่นชัด

กิจการอยู่ในตลาดที่มีกิจการนอกระบบ VAT สูง

เผชิญแรงกดดันด้านราคาจากคู่แข่งที่ไม่เรียกเก็บ VAT

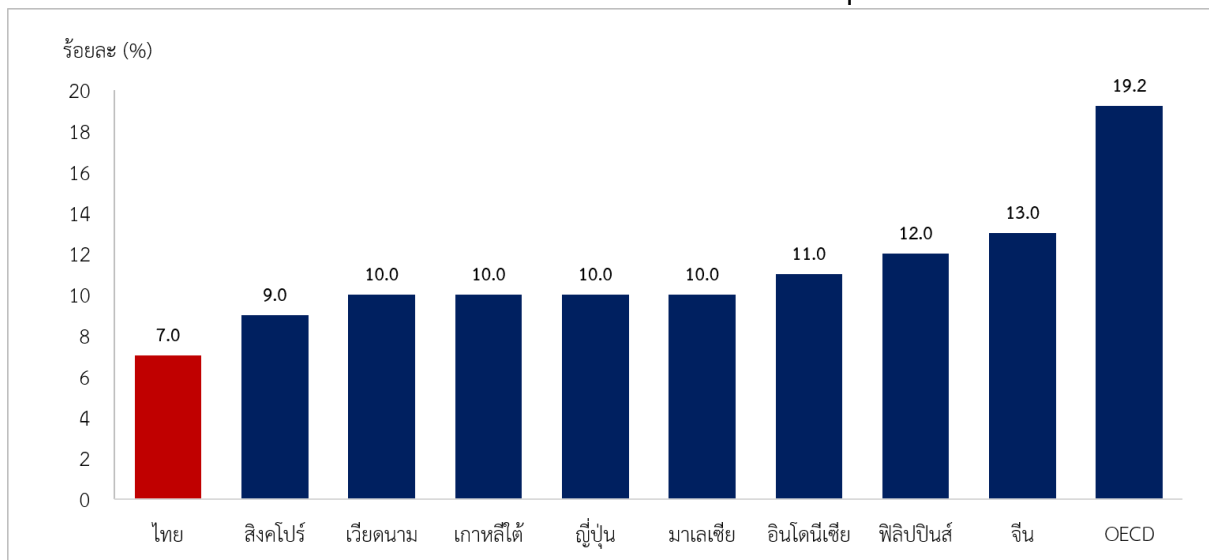
กิจการที่ขายให้ผู้บริโภคปลายทางสูง

ผู้ซื้อไม่ต้องการใบกำกับภาษีเพื่อใช้เครดิตภาษีซื้อ

ที่มา: Muthitacharoen, Wanichthaworn & Burong (2021)

ขณะเดียวกัน อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยรายงานของ OECD (2025a) ระบุว่า อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยที่ร้อยละ 7⁷ อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาค และต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 19.2 ทั้งนี้ การจัดเก็บอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่ร้อยละ 7 มีนัยต่อศักยภาพในการจัดหารายได้ของรัฐบาล โดย OECD (2025a) เห็นว่าประเทศไทยยังมีช่องทางเพิ่มรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ได้โดยการปรับเพิ่มอัตราภาษีและการขยายฐานภาษี โดยเฉพาะการทบทวนการยกเว้นภาษีสำหรับสินค้าและบริการบางประเภท เช่น บริการวิชาชีพอิสระและอาหารพื้นฐานที่ยังไม่ผ่านการแปรรูป นอกจากนี้ OECD ได้ประเมินว่า หากประเทศไทยจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 10 ควบคู่กับการยกเลิกหรือลดการยกเว้นบางส่วนอาจทำให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.4 ต่อ GDP

แผนภาพที่ 4.9 อัตรา VAT ของไทยและประเทศอื่น ๆ ในปี 2567



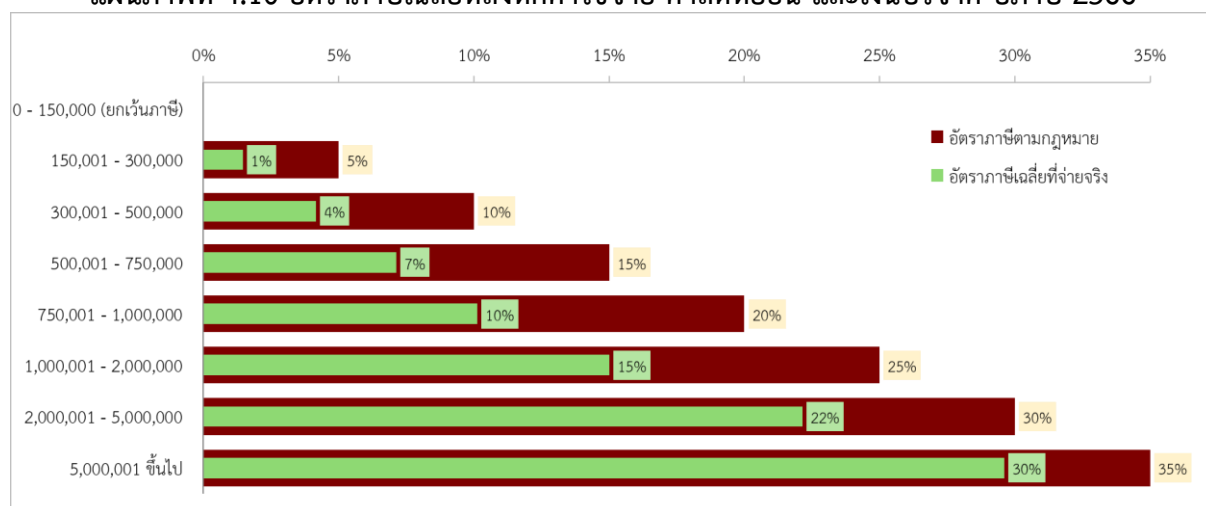
ที่มา: OECD (2025a)

⁷ ประมวลรัษฎากรกำหนดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มไว้ที่ร้อยละ 10 อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้ดำเนินการมาตรการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 ตั้งแต่ปี 2542 ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

4.1.5 การกำหนดเกณฑ์การยกเว้น การหักค่าใช้จ่าย และค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในหลายรูปแบบ มีส่วนทำให้ฐานภาษีเงินได้มีความครอบคลุมจำกัด และลดศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล

แม้มาตรการดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาภาระภาษีของผู้เสียภาษีหรือสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภท แต่การกำหนดเกณฑ์การยกเว้น การหักค่าใช้จ่าย และค่าลดหย่อนในหลายรูปแบบ มีผลให้ฐานเงินได้ที่นำมาคำนวณภาษีลดลง และส่งผลต่อภาระภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องชำระจริง โดยงานศึกษาของสำนักงานงบประมาณของรัฐบาล (2569) พบว่า ภายหลังจากการหักค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อน และเงินบริจาค ผู้เสียภาษีในปีภาษี 2566 มีอัตราภาษีเฉลี่ยที่จ่ายจริงร้อยละ 9.63 โดยอัตราดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามระดับเงินได้สุทธิ จากร้อยละ 1.45 สำหรับผู้มีเงินได้สุทธิ 150,001 - 300,000 บาท เป็นร้อยละ 29.61 สำหรับผู้มีเงินได้สุทธิตั้งแต่ 5 ล้านบาท ขณะที่อัตราภาษีตามกฎหมายสำหรับช่วงเงินได้ดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 5 และร้อยละ 35 ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่า อัตราภาษีเฉลี่ยที่ผู้เสียภาษีจ่ายจริงภายหลังการหักรายการต่าง ๆ อยู่ต่ำกว่าอัตราภาษีตามกฎหมาย

แผนภาพที่ 4.10 อัตราภาษีเฉลี่ยหลังหักค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อน และเงินบริจาค ปีภาษี 2566



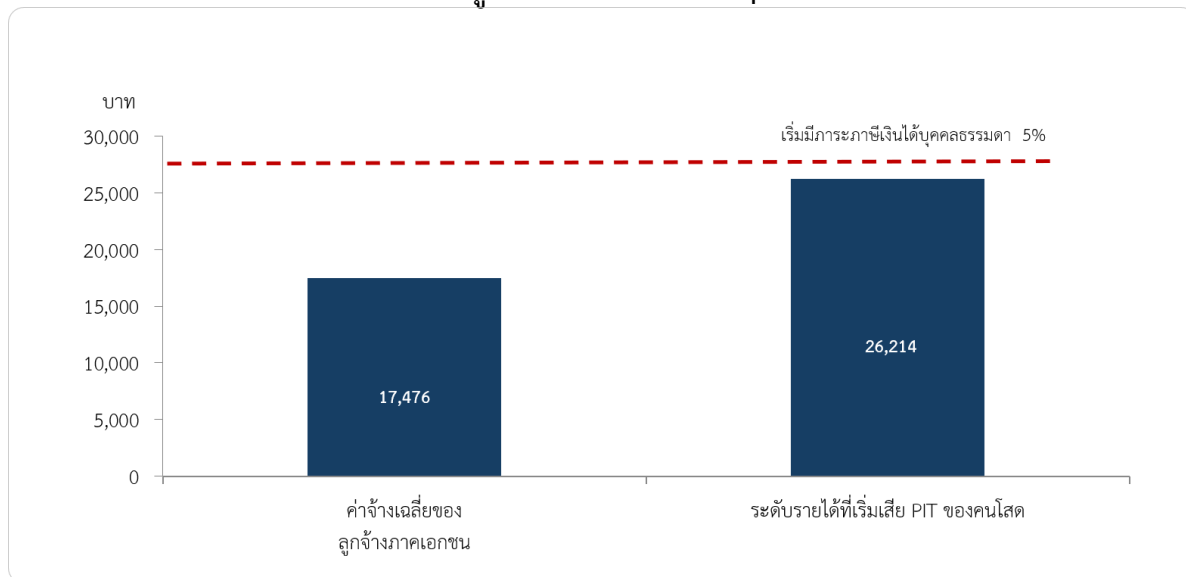
ที่มา: กรมสรรพากร

นอกจากนี้ การยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้สุทธิ 150,000 บาทแรก รวมถึงการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน มีผลให้ผู้เสียภาษีต้องมีรายได้ในระดับที่สูงขึ้นก่อนที่จะเริ่มมีภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดย OECD (2025a) ระบุว่า ผู้เสียภาษีที่ 소득มีระดับรายได้ที่เริ่มมีภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา อยู่ที่ประมาณ 26,214 บาทต่อเดือน สูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างภาคเอกชนในเดือนพฤษภาคม 2567 ซึ่งอยู่ที่ 17,476 บาทต่อเดือน หรือคิดเป็นประมาณ 1.5 เท่าของค่าจ้างเฉลี่ย สะท้อนให้เห็นว่า ระดับรายได้ที่เริ่มมีภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยอยู่สูงเมื่อเทียบกับค่าจ้างเฉลี่ย ทำให้ผู้มีรายได้จำนวนมากยังมีรายได้ไม่ถึงระดับที่เริ่มมีภาระภาษีและยังไม่เข้าสู่ฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ OECD (2025b) ระบุว่า ระดับรายได้ที่เริ่มมีภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยอยู่ที่ประมาณ 1.5 เท่าของค่าจ้างเฉลี่ย สูงกว่าเกาหลีใต้ ค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD และเวียดนาม ซึ่งอยู่ที่ประมาณ 0.3 เท่า 0.4 เท่า และ 0.6 เท่า ตามลำดับ แม้จะยังต่ำกว่าอินเดีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งอยู่ที่ประมาณ 1.6 เท่า 1.8 เท่า และ 2.0 เท่า ตามลำดับ ผลการเปรียบเทียบดังกล่าวสะท้อนว่า ระดับรายได้ที่เริ่มมีภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยอยู่ในระดับค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศและค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD การทบทวนความเหมาะสมของเกณฑ์การยกเว้น

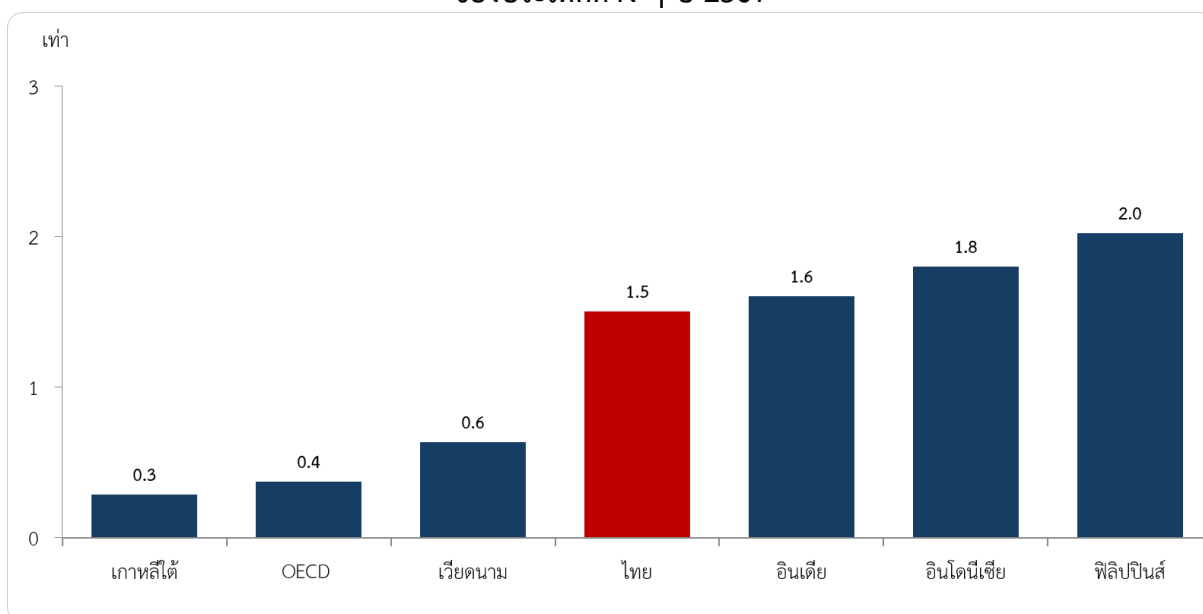
การหักค่าใช้จ่าย และค่าลดหย่อนภาษีในปัจจุบัน โดยคำนึงถึงระดับรายได้และโครงสร้างค่าจ้างของประเทศ จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการเพิ่มศักยภาพการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล

**แผนภาพที่ 4.11 ระดับรายได้ที่เริ่มมีการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เทียบกับ
ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างภาคเอกชน ณ พฤษภาคม 2567**



ที่มา: OECD (2025a)

**แผนภาพที่ 4.12 ระดับรายได้ที่เริ่มมีการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เทียบกับค่าจ้างเฉลี่ย
ของประเทศต่าง ๆ ปี 2567**



ที่มา: OECD (2025a)

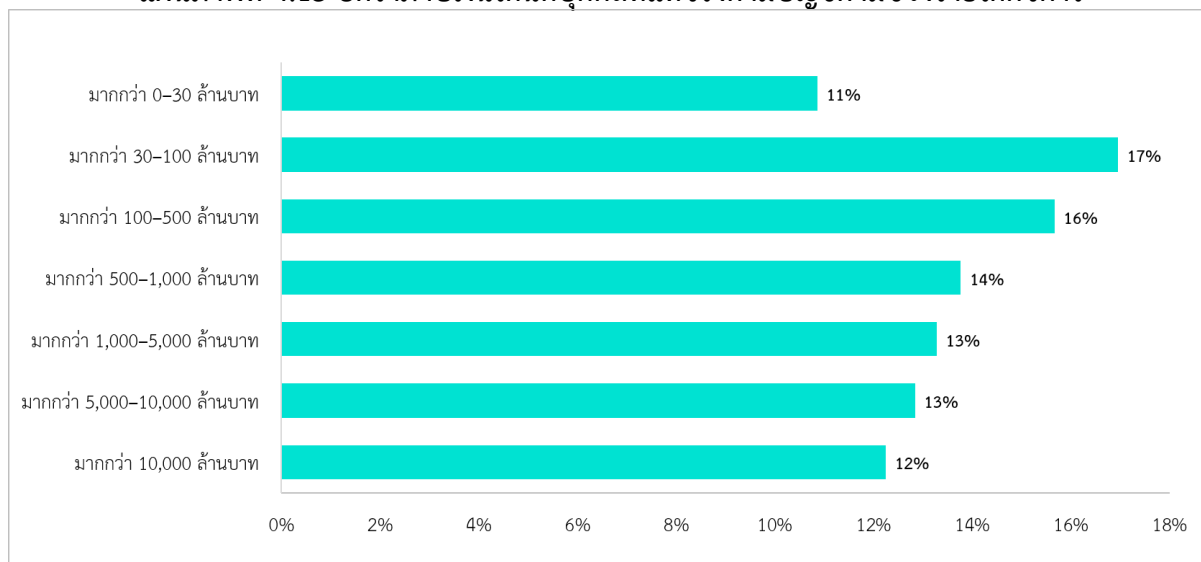
4.1.6 อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่แท้จริงแตกต่างกันตามขนาดกิจการ ขณะที่ฐานภาษีกระจุกตัวในกิจการขนาดใหญ่

ภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นแหล่งรายได้สำคัญแหล่งหนึ่งของรัฐบาล โดยในปีงบประมาณ 2568 ภาษีเงินได้นิติบุคคลมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 23.5 ของรายได้รัฐบาลสุทธิทั้งหมด ทั้งนี้ ในปัจจุบันบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลทั่วไปเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ในอัตราร้อยละ 20 ของกำไรสุทธิทางภาษี ขณะที่บริษัทหรือ

ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่เข้าเกณฑ์ SMEs ซึ่งมีทุนชำระแล้วในวันสุดท้ายของรอบระยะเวลาบัญชีไม่เกิน 5 ล้านบาท และมีรายได้จากการขายสินค้าและการให้บริการไม่เกิน 30 ล้านบาท เสียภาษีในอัตราแบบขั้นบันได ซึ่งต่ำกว่าอัตราทั่วไปร้อยละ 20 ในบางช่วงของกำไรสุทธิ โดยกำไรสุทธิส่วนที่ไม่เกิน 300,000 บาท ได้รับยกเว้นภาษี ส่วนที่เกิน 300,000 บาทแต่ไม่เกิน 3 ล้านบาทเสียภาษีในอัตราร้อยละ 15 และส่วนที่เกิน 3 ล้านบาทเสียภาษีในอัตราร้อยละ 20 เมื่อพิจารณาข้อมูลงบการเงินของนิติบุคคลที่ยื่นต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (DBGD) ปี 2568 จำนวน 705,608 ราย พบว่า อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่แท้จริงตามบัญชี (Accounting Effective Tax Rate, Accounting ETR) ซึ่งคำนวณจากค่าใช้จ่ายภาษีเงินได้ตามบัญชีของกิจการที่มีกำไรก่อนภาษีเป็นบวก เทียบกับกำไรก่อนภาษี (Profit Before Tax, PBT) ของกิจการดังกล่าว มีความแตกต่างกันตามขนาดรายได้ โดยกลุ่มกิจการที่มีรายได้มากกว่า 0 - 30 ล้านบาทมี Accounting ETR อยู่ที่ร้อยละ 10.9 ซึ่งส่วนหนึ่งอาจสะท้อนผลจากการที่กิจการในช่วงรายได้ดังกล่าวมีผู้ประกอบการที่เข้าเกณฑ์ SMEs และได้รับอัตราภาษีแบบขั้นบันไดที่ต่ำกว่าอัตราทั่วไป ขณะที่กิจการในกลุ่มรายได้มากกว่า 30 - 100 ล้านบาทมี Accounting ETR อยู่ที่ร้อยละ 17.0

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเฉพาะกิจการที่มีรายได้มากกว่า 30 ล้านบาท พบว่า อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่แท้จริงตามบัญชี มีแนวโน้มลดลงตามขนาดรายได้ของกิจการ โดยลดจากร้อยละ 17.0 ในกลุ่มรายได้มากกว่า 30 - 100 ล้านบาท เป็นร้อยละ 15.7 ในกลุ่มรายได้มากกว่า 100 - 500 ล้านบาท ร้อยละ 13.8 ในกลุ่มรายได้มากกว่า 500 - 1,000 ล้านบาท ร้อยละ 13.3 ในกลุ่มรายได้มากกว่า 1,000 - 5,000 ล้านบาท ร้อยละ 12.8 ในกลุ่มรายได้มากกว่า 5,000 - 10,000 ล้านบาท และร้อยละ 12.3 ในกลุ่มกิจการที่มีรายได้มากกว่า 10,000 ล้านบาท ขณะที่ อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่แท้จริงตามบัญชีของกิจการทั้งหมดที่มีกำไรก่อนภาษีเป็นบวกอยู่ที่ประมาณร้อยละ 13.0 สะท้อนว่า แม้อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลตามกฎหมายจะอยู่ที่ร้อยละ 20 แต่ภาระภาษีที่รับรู้ตามบัญชีเมื่อเทียบกับกำไรก่อนภาษีอยู่ในระดับต่ำกว่าอัตรดังกล่าว และมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างกิจการแต่ละขนาด

แผนภาพที่ 4.13 อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่แท้จริงตามบัญชีตามช่วงรายได้กิจการ



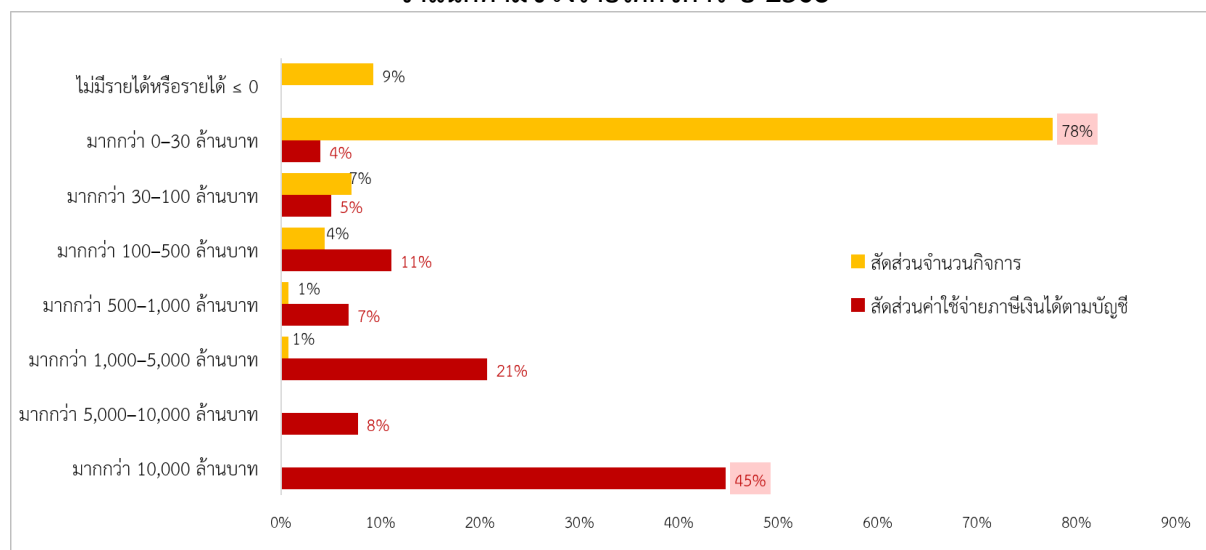
ที่มา: กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ประมวลผลโดย สศช.

นอกจากความแตกต่างของอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่แท้จริงตามบัญชี แล้ว โครงสร้างฐานภาษีเงินได้นิติบุคคลมีลักษณะกระจุกตัวอย่างมาก โดยกิจการส่วนใหญ่ ร้อยละ 77.6 อยู่ในกลุ่มที่มีรายได้มากกว่า 0 - 30 ล้านบาท แต่มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายภาษีเงินได้ตามบัญชีเพียงร้อยละ 4.0 ของทั้งหมด ลักษณะดังกล่าวส่วนหนึ่ง

อาจสะท้อนข้อจำกัดด้านความสามารถในการสร้างกำไรของกิจการในกลุ่มดังกล่าว เนื่องจากภาษีเงินได้นิติบุคคลจัดเก็บจากฐานกำไรมิใช่รายได้ของกิจการโดยตรง ประกอบกับกิจการบางส่วนได้รับอัตราภาษีสำหรับ SMEs ที่ต่ำกว่าอัตราทั่วไป ส่งผลให้กิจการจำนวนมากมีส่วนต่อฐานภาษีเงินได้นิติบุคคลในระดับจำกัด ขณะที่ภาระภาษีกลับกระจุกตัวอยู่ในกิจการขนาดใหญ่จำนวนน้อย

เมื่อพิจารณากิจการขนาดใหญ่ พบว่า กิจการที่มีรายได้มากกว่า 1,000 - 5,000 ล้านบาท มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.7 ของนิติบุคคลทั้งหมด แต่คิดเป็นร้อยละ 20.7 ของค่าใช้จ่ายภาษีเงินได้ตามบัญชี ขณะที่กิจการที่มีรายได้มากกว่า 5,000 - 10,000 ล้านบาท มีสัดส่วนร้อยละ 0.1 แต่คิดเป็นร้อยละ 7.7 และกิจการที่มีรายได้มากกว่า 10,000 ล้านบาท มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.1 แต่คิดเป็นถึงร้อยละ 44.7 ของค่าใช้จ่ายภาษีเงินได้ตามบัญชีทั้งหมด โดยในภาพรวม กิจการที่มีรายได้มากกว่า 1,000 ล้านบาท ซึ่งมีสัดส่วนรวมกันเพียงประมาณร้อยละ 0.9 ของกิจการทั้งหมด มีค่าใช้จ่ายภาษีเงินได้ตามบัญชีคิดเป็นประมาณร้อยละ 73.1 ของค่าใช้จ่ายภาษีเงินได้ตามบัญชีทั้งหมด สะท้อนถึงการกระจุกตัวของฐานรายได้ของภาษีเงินได้นิติบุคคลในกิจการขนาดใหญ่ที่มีจำนวนไม่มาก

**แผนภาพที่ 4.14 ความกระจุกตัวของค่าใช้จ่ายภาษีเงินได้ตามบัญชี
จำแนกตามช่วงรายได้กิจการ ปี 2568**



ที่มา: กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ประมวลผลโดย สศช.

โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนข้อจำกัดของฐานภาษีเงินได้นิติบุคคลที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ฐานภาษีมีลักษณะแคบ แม้จะมีนิติบุคคลอยู่ในระบบจำนวนมาก แต่กิจการส่วนใหญ่มีขนาดรายได้ค่อนข้างต่ำและมีสัดส่วนต่อค่าใช้จ่ายภาษีเงินได้ตามบัญชีในระดับจำกัด ขณะที่ฐานรายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคล กระจุกตัวอยู่ในกิจการขนาดใหญ่จำนวนน้อย (2) การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลของไทยพึ่งพาผลประกอบการของกิจการขนาดใหญ่ ทำให้การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลมีความอ่อนไหวต่อภาวะเศรษฐกิจและผลประกอบการในกิจการและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง และ (3) ศักยภาพในการขยายรายได้ของรัฐบาลจากภาษีเงินได้นิติบุคคลมีข้อจำกัด โดยอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่แท้จริงตามบัญชี ของกิจการขนาดใหญ่มีแนวโน้มต่ำกว่ากิจการขนาดกลาง

โดยสรุป ความเสี่ยงทางการคลังด้านรายได้ของรัฐบาลสะท้อนจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ทั้งในด้านความครอบคลุมของฐานภาษีและความสามารถในการขยายรายได้ โดยเฉพาะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีฐานทรัพย์สิน ซึ่งมีข้อจำกัดในการครอบคลุม

ฐานผู้เสียภาษี ขณะที่ภาระภาษีบางส่วนกระจุกตัวอยู่ในผู้เสียภาษีและกิจการบางกลุ่ม ส่งผลให้ฐานรายได้ของรัฐบาลมีข้อจำกัดในการขยายตัวเมื่อพึ่งพารายได้จากภาษีเดิม

4.2 ความเสี่ยงจากโครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาล

การดำเนินนโยบายทางการคลังได้อย่างเหมาะสมจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญอย่างโครงสร้างรายจ่ายภาครัฐที่เหมาะสมกับระดับการพัฒนา โครงสร้างประชากร และฐานะการคลังในแต่ละช่วงเวลา หากประเทศมีสัดส่วนรายจ่ายประจำปีสูง โดยเฉพาะรายจ่ายที่มีลักษณะเป็นภาระตามสิทธิ ภาระผูกพัน หรือรายจ่ายที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของภาครัฐ ความยืดหยุ่นทางการคลังจะยิ่งต่ำ จำกัดความสามารถในการปรับดุลการคลังเบื้องต้นของรัฐบาลในสถานการณ์วิกฤตที่รายได้ภาครัฐลดลงหรือจำเป็นต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และอาจนำไปสู่การกู้ยืมในเวลาต่อมา การประเมินความเสี่ยงและความเปราะบางทางการคลังจึงต้องพิจารณาทั้งโครงสร้าง ความยืดหยุ่นของรายจ่ายควบคู่กับพลวัตหนี้ ผลต่อดุลการคลังในปัจจุบัน และผลต่อศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต

เมื่อพิจารณาโครงสร้างรายจ่ายจำแนกตามหน้าที่ของรัฐในตารางที่ 4.1 แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีรายจ่ายของรัฐบาลต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 21.2 ซึ่งต่ำกว่ากลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่ร้อยละ 29.4 และร้อยละ 40.9 ตามลำดับ ขณะที่กลุ่ม ASEAN-5 ที่เฉลี่ยร้อยละ 22.7 อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยและประเทศในกลุ่ม ASEAN-5 มีสัดส่วนรายจ่ายด้านการบริหารงานทั่วไปของรัฐในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 33.7 และ 32.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือคิดเป็นร้อยละ 7.2 ต่อ GDP และร้อยละ 7.4 ต่อ GDP นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบรายจ่ายด้านการสาธารณสุขและการสังคมสงเคราะห์ พบว่ากลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมีรายจ่ายด้านการสาธารณสุขและการสังคมสงเคราะห์ร้อยละ 51.2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 21 ต่อ GDP ขณะที่สัดส่วนดังกล่าวของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและไทยอยู่ที่ร้อยละ 27.8 และร้อยละ 19.1 หรือคิดเป็นร้อยละ 8.2 ต่อ GDP และร้อยละ 4.0 ต่อ GDP ตามลำดับ

ตารางที่ 4.1 โครงสร้างรายจ่ายรัฐบาลของไทยเทียบกับต่างประเทศ จำแนกตามหน้าที่ของรัฐ
(ค่าเฉลี่ยปี 2558 - 2567)

รายจ่ายภาครัฐ (Public Expenditure)	กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว		กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา		ASEAN-5		ไทย	
	% ต่อ GDP	% ต่อ งบประมาณ	% ต่อ GDP	% ต่อ งบประมาณ	% ต่อ GDP	% ต่อ งบประมาณ	% ต่อ GDP	% ต่อ งบประมาณ
จำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจ	41.0	100.0	31.2	100.0	24.2	100.0	20.8	100.0
รายจ่ายประจำ	36.0	87.7	25.5	81.6	19.1	78.9	16.5	79.2
ค่าจ้างและเงินเดือน	6.1	14.9	7.1	22.7	5.8	24.2	3.5	17.0
การซื้อสินค้าและบริการ	5.5	13.5	5.5	17.6	6.1	25.4	3.2	15.5
เงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม	0.1	0.3	0.4	1.3	2.2	9.1	0.9	4.1
ดอกเบี้ย	1.5	3.6	2.0	6.3	1.1	4.5	1.8	8.5
เงินอุดหนุนและเงินโอนอื่น	19.5	47.5	9.4	30.0	5.9	24.4	4.6	22.0
รายจ่ายลงทุน	3.1	7.5	4.5	14.4	3.6	15.0	3.8	18.3
เงินให้กู้ยืมหักการรับชำระคืน	1.9	4.7	1.3	4.0	1.5	6.1	0.5	2.5
จำแนกตามลักษณะงานของรัฐบาล (GFS)	40.9	100.0	29.4	100.0	22.7	100.0	21.2	100.0
การบริหารงานทั่วไปของรัฐ	4.9	12.1	7.2	24.4	7.4	32.5	7.2	33.7
การป้องกันประเทศ	1.4	3.3	1.4	4.8	1.3	5.5	1.0	4.8

ตารางที่ 4.1 โครงสร้างรายจ่ายรัฐบาลของไทยเทียบกับต่างประเทศ จำแนกตามหน้าที่ของรัฐ
(ค่าเฉลี่ยปี 2558 - 2567)

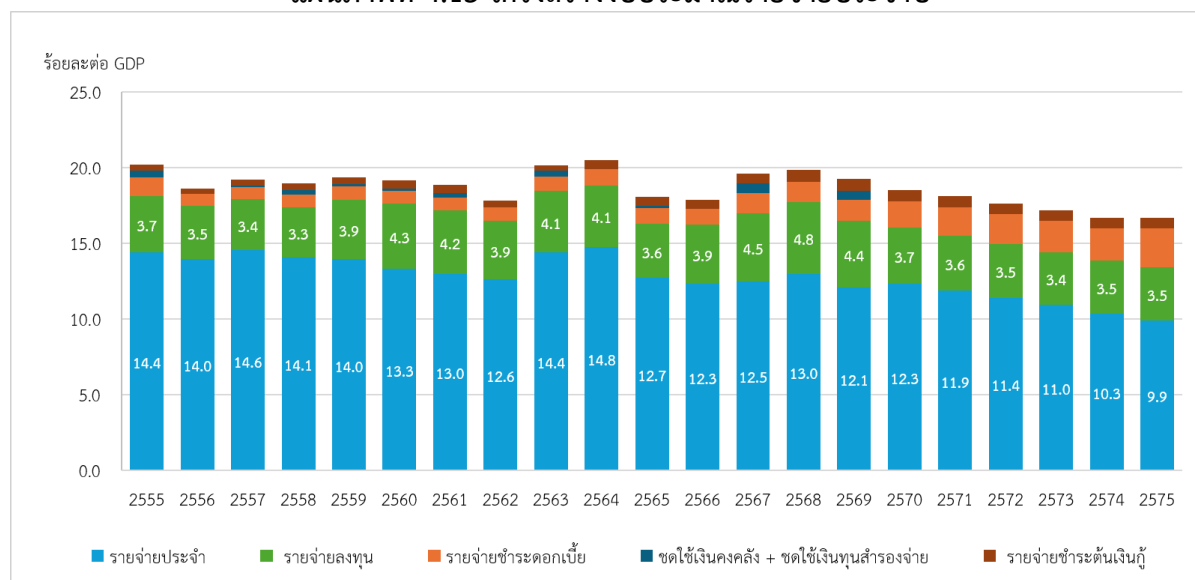
รายจ่ายภาครัฐ (Public Expenditure)	กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว		กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา		ASEAN-5		ไทย	
	% ต่อ GDP	% ต่อ งบประมาณ	% ต่อ GDP	% ต่อ งบประมาณ	% ต่อ GDP	% ต่อ งบประมาณ	% ต่อ GDP	% ต่อ งบประมาณ
การศึกษา	4.7	11.5	4.2	14.4	3.1	13.6	3.5	16.3
การสาธารณสุข	6.4	15.6	3.1	10.4	1.5	6.4	1.5	7.2
การสังคมสงเคราะห์	14.6	35.6	5.1	17.4	3.8	16.8	2.5	11.9
การเคหะและชุมชน	0.6	1.5	0.8	2.8	0.4	1.8	0.7	3.5
การเศรษฐกิจ	4.9	12.0	4.7	15.8	3.7	16.3	3.4	15.9
การให้บริการสาธารณะอื่น ๆ	3.4	8.4	2.9	10.0	1.6	7.0	1.4	6.8

ที่มา : Government Financial Statistics (IMF)

4.2.1 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายมีความยืดหยุ่นน้อยและเป็นข้อจำกัดต่อความสามารถในการปรับฐานการคลังเพื่อรองรับการขับเคลื่อนนโยบายและการลงทุนเพื่ออนาคต

เมื่อพิจารณาโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในช่วงปีงบประมาณ 2559 - 2569 พบว่ารายจ่ายประจำคิดเป็นประมาณร้อยละ 63 - 75 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือคิดเป็นร้อยละ 12.1 - 14.8 ต่อ GDP ในขณะที่รายจ่ายลงทุนมีสัดส่วนร้อยละ 20 - 24 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือคิดเป็นร้อยละ 3.6 - 4.8 ต่อ GDP ในส่วนของรายจ่ายชำระดอกเบี้ยมีสัดส่วนร้อยละ 4 - 7 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.8 - 1.3 ต่อ GDP และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงปีงบประมาณ 2567 - 2569 และงบรายการอื่น ได้แก่ งบชดใช้เงินคงคลังและเงินทุนสำรองจ่าย และรายจ่ายชำระคืนเงินกู้ มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 2 - 4 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือคิดเป็นร้อยละ 0.4 - 0.8 ต่อ GDP โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนว่ารายจ่ายประจำของรัฐบาลมีสัดส่วนค่อนข้างสูง ขณะที่รายจ่ายลงทุนมีสัดส่วนประมาณหนึ่งในห้าถึงหนึ่งในสี่ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี

แผนภาพที่ 4.15 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี



ที่มา: สำนักงบประมาณ

นอกจากนี้ ข้อมูลในตารางที่ 4.2 แสดงให้เห็นว่า รายจ่ายที่จำเป็นต้องได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 71.67 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปี 2559 เป็นร้อยละ 76.24 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปี 2569 สะท้อนถึงข้อจำกัดในการปรับเปลี่ยนรายจ่ายประจำปีในส่วนนี้เพื่อไปเป็นค่าใช้จ่ายในรายการที่มีความจำเป็นในอนาคต โดยค่าใช้จ่ายตามข้อผูกพัน (Obligation) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.15 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปีงบประมาณ 2559 เป็นร้อยละ 20.34 ในปีงบประมาณ 2569 หรือขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 7.88 ต่อปี เช่นเดียวกับค่าใช้จ่ายขั้นพื้นฐาน (Baseline) ซึ่งปรับตัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 13.19 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปีงบประมาณ 2559 เป็นร้อยละ 15.46 ในปีงบประมาณ 2569 หรือขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5.09 ต่อปี อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายตามสิทธิ (Entitlement) ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 40 – 44 ของกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ลดลงจากร้อยละ 44.33 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปีงบประมาณ 2559 เป็นร้อยละ 40.43 ในปีงบประมาณ 2569 เนื่องจากงบบุคลากรภาครัฐหมวดเงินเดือนขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 1.26 ต่อปี ในขณะที่ค่าใช้จ่ายตามสิทธิขยายตัวต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 4.80 ต่อปี

ตารางที่ 4.2 รายจ่ายที่จำเป็นต้องได้รับการจัดสรร

หน่วย: พันล้านบาท

รายการ	2559	2560	2561	2562	2563	2564	2565	2566	2567	2568	2569
วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี	2,720.0	2,733.0	2,900.0	3,000.0	3,200.0	3,286.0	3,100.0	3,185.0	3,480.0	3,752.7	3,780.6
รายจ่ายที่จำเป็นต้องได้รับการจัดสรร (1+2+3)	1,949.4	1,988.2	2,113.0	2,164.2	2,317.4	2,377.7	2,338.6	2,350.4	2,663.5	2,722.8	2,882.2
% สัดส่วนต่อประมาณรายจ่ายประจำปี (%)	71.67	72.75	72.86	72.14	72.42	72.36	75.44	73.8	76.54	72.55	76.24
1. ค่าใช้จ่ายตามสิทธิ (Entitlement)	1,205.8	1,202.2	1,268.1	1,283.5	1,344.6	1,383.7	1,343.0	1,357.7	1,486.7	1,544.5	1,528.6
% สัดส่วนต่อวงประมาณรายจ่ายประจำปี	44.33	43.99	43.73	42.78	42.02	42.11	43.32	42.63	42.72	41.16	40.43
2. ค่าใช้จ่ายตามข้อผูกพัน (Obligation)	384.81	435.72	479.61	468.05	519.31	500.17	503.38	483.11	641.76	609.09	769.05
% สัดส่วนต่อวงประมาณรายจ่ายประจำปี	14.15	15.94	16.54	15.60	16.23	15.22	16.24	15.17	18.44	16.23	20.34
3. ค่าใช้จ่ายขั้นพื้นฐาน (Baseline)	358.83	350.28	365.26	412.6	453.51	493.91	492.22	509.61	535.04	569.14	584.59
% สัดส่วนต่อวงประมาณรายจ่ายประจำปี	13.19	12.82	12.60	13.75	14.17	15.03	15.88	16.00	15.37	15.17	15.46

หมายเหตุ: วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่รวมวงเงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ

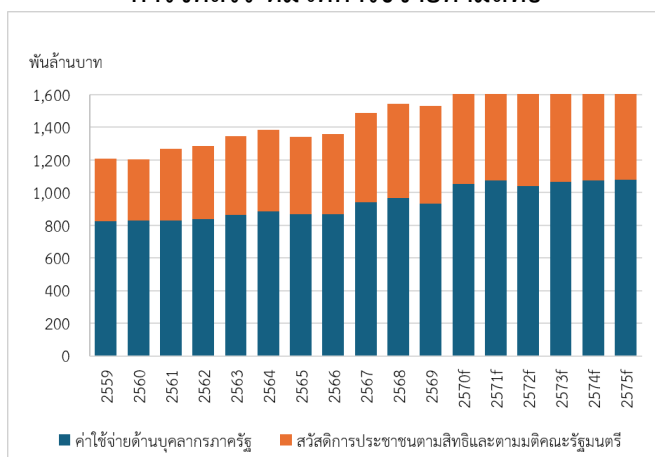
ที่มา: สำนักงบประมาณ

เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายตามสิทธิในแผนภาพที่ 4.16 พบว่า ค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ (เงินเดือนเงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ) มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 30.37 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปีงบประมาณ 2559 เป็นร้อยละ 24.65 ในปีงบประมาณ 2569 ส่วนหนึ่งเป็นผลจาก

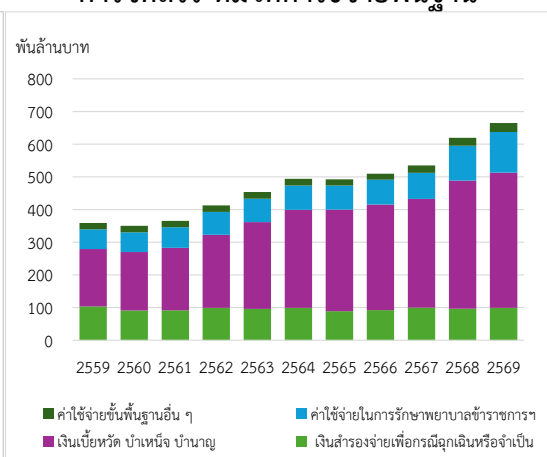
การดำเนินมาตรการเน้นการยุบเลิกตำแหน่งที่ว่างจากการเกษียณอายุและจำกัดการขอตั้งอัตราข้าราชการใหม่ ในขณะที่ ค่าใช้จ่ายสวัสดิการประชาชนตามสิทธิและตามมติคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย เงินสมทบกองทุนหลักประกันสุขภาพ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินอุดหนุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 13.19 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปีงบประมาณ 2559 เป็นร้อยละ 15.46 ในปีงบประมาณ 2569 ตามการขยายตัวของค่าใช้จ่ายเงินสมทบกองทุนหลักประกันสุขภาพ และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นสำคัญ

สำหรับ ค่าใช้จ่ายพื้นฐาน (แผนภาพที่ 4.17) ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลข้าราชการ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ค่าใช้จ่ายขั้นพื้นฐานอื่น ๆ และเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นปรับตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยเฉพาะหมวดเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ และบำนาญ ที่ขยายตัวสูงขึ้นจากร้อยละ 6.46 ของวงเงินงบประมาณ ในปีงบประมาณ 2559 เป็นร้อยละ 9.64 ในปีงบประมาณ 2569 ซึ่งคิดเป็นอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 7.72 ต่อปี ขณะที่ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 4.75 ต่อปี แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายขั้นพื้นฐานทั้งสองรายการดังกล่าวย่อมส่งผลต่อความไม่ยืดหยุ่นของโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายในระยะต่อไปและถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญประการหนึ่งที่จะส่งผลต่อความสามารถในการปรับฐานะทางการคลังในระยะกลางและระยะยาว

แผนภาพที่ 4.16 รายจ่ายที่จำเป็นต้องได้รับการจัดสรร หมวดค่าใช้จ่ายตามสิทธิ



แผนภาพที่ 4.17 รายจ่ายที่จำเป็นต้องได้รับการจัดสรร หมวดค่าใช้จ่ายพื้นฐาน



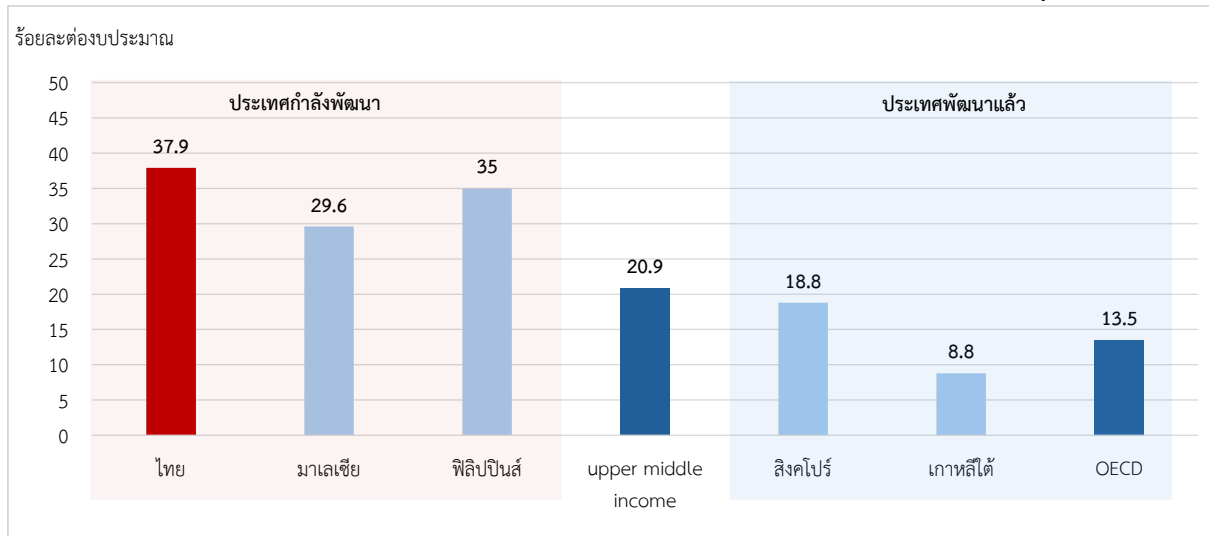
ที่มา: สำนักงานงบประมาณ

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบงบบุคลากรภาครัฐพบว่า รายจ่ายบุคลากรภาครัฐของไทยคิดเป็นร้อยละ 37.9⁸ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่น เช่น มาเลเซียและฟิลิปปินส์ ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 29.6 และร้อยละ 35.0 ตามลำดับ อีกทั้งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (Upper-middle income) สิงคโปร์ และเกาหลีใต้ ที่ร้อยละ 20.9 ร้อยละ 18.8 และร้อยละ 8.8 ตามลำดับ ขณะที่ส่งผลให้ต่อค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD อยู่ที่ร้อยละ 13.5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี สะท้อนว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีของไทยถูกจัดสรรให้กับรายจ่ายบุคลากรภาครัฐในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับหลายประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้สาธารณะ

ความสามารถในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนใหม่หรือจำกัดพื้นที่งบประมาณเพื่อรองรับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในอนาคต

⁸ รายจ่ายบุคลากรประกอบด้วย (1) เงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ (2) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (3) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ และ (4) เงินช่วยเหลือ เงินทดแทน และเงินชดเชยของข้าราชการ

แผนภาพที่ 4.18 งบประมาณรายจ่ายประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ

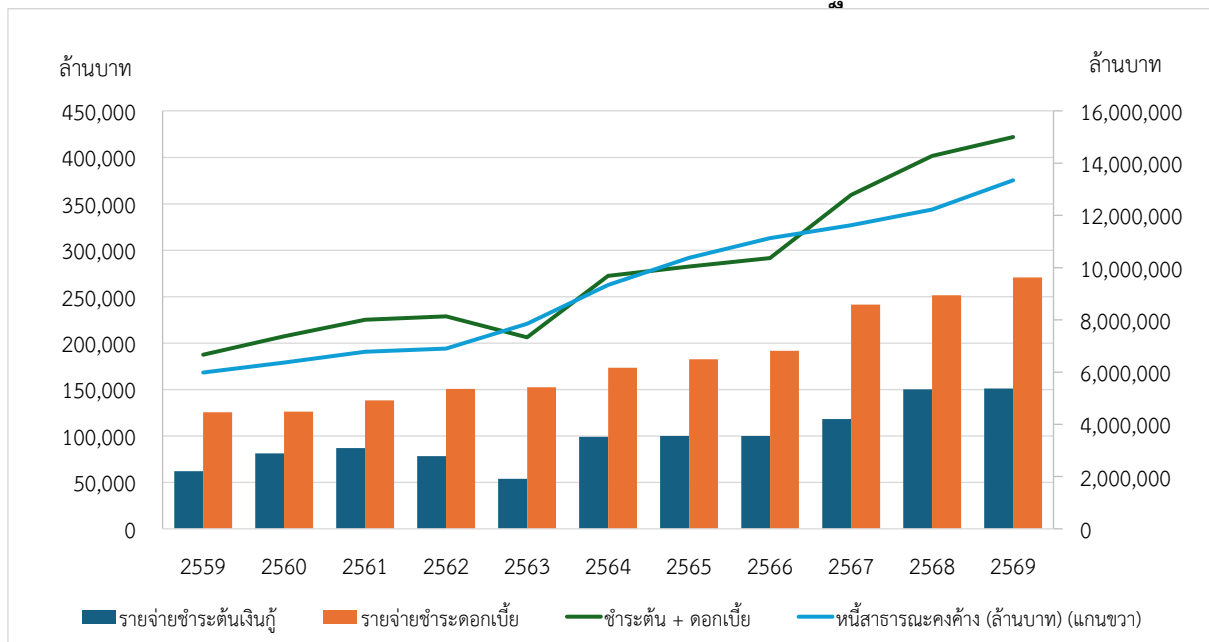


ที่มา: THE STANDARD WEALTH (2569). โดยอ้างอิงข้อมูลวิเคราะห์ของ ศ. ดร.อิทธิพร มุฑิตาเจริญ จาก World Bank และ ThaiPBO

4.2.2 ภาระหนี้ภาครัฐเพิ่มขึ้นตามหนี้สาธารณะคงค้างที่มีมูลค่าสูงขึ้น

การเพิ่มขึ้นของงบชำระหนี้ส่งผลเพิ่มแรงกดดันต่อพื้นที่ทางการคลังจากภาระผูกพันในอดีต ซึ่งส่งผลต่อความสามารถในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมใหม่ที่จำเป็นต่อการพัฒนาของประเทศในระยะต่อไป โดยในช่วง 10 ปีงบประมาณที่ผ่านมา ผลจากการที่มูลค่าหนี้สาธารณะคงค้างสะสมที่เพิ่มขึ้นจาก 5.99 ล้านล้านบาท ในปี 2559 เป็น 13.3 ล้านล้านบาท ในปี 2569 ส่งผลให้ภาระงบชำระหนี้ภาครัฐเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.3 ต่อ GDP หรือร้อยละ 6.8 ของวงเงินงบประมาณ ในปี 2559 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.1 ต่อ GDP หรือร้อยละ 11.2 ของวงเงินงบประมาณ ในปี 2569 ทั้งนี้ งบชำระคืนต้นเงินกู้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.2 เป็นร้อยละ 4.0 ต่อวงเงินงบประมาณ ขณะที่งบชำระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 4.5 เป็นร้อยละ 7.2 ต่อวงเงินงบประมาณ

แผนภาพที่ 4.19 รายจ่ายชำระหนี้ภาครัฐ

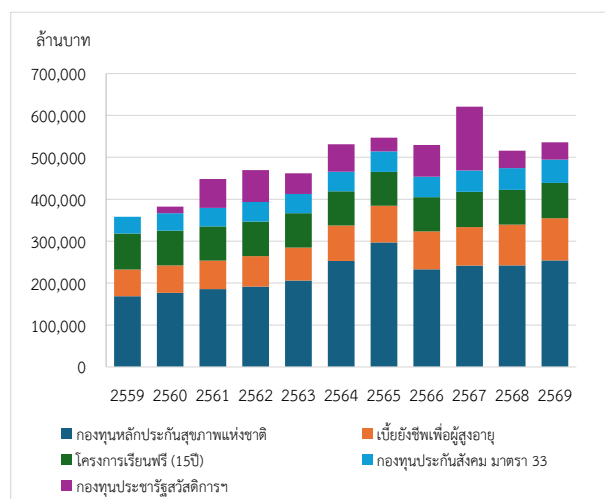


ที่มา: สำนักงบประมาณ

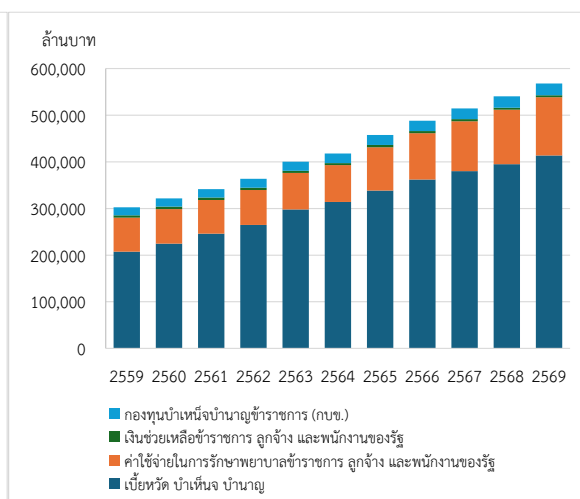
4.2.3 ค่าใช้จ่ายสวัสดิการเพิ่มขึ้นทั้งในส่วนของงบประมาณด้านสังคมของประชาชนและบุคลากรภาครัฐ

ข้อมูลงบประมาณด้านสังคม (Social Budgeting) ฉบับปรับปรุงล่าสุด ณ เดือนกันยายน 2569 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แสดงให้เห็นว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2559 - 2569 รายจ่ายสวัสดิการประชาชนและสวัสดิการบุคลากรภาครัฐมีการขยายตัวสูงขึ้น โดยรายจ่ายสวัสดิการประชาชนขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 4.88 ต่อปี ตามการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสวัสดิการสังคมของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นสำคัญ โดยค่าใช้จ่ายสวัสดิการประชาชนในภาพรวมเพิ่มขึ้นจาก 4.2 แสนล้านบาทในปี 2559 เป็น 6.4 แสนล้านบาทในปี 2569 หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 1.51 เท่า ตามค่าใช้จ่ายสวัสดิการจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่เพิ่มขึ้นประมาณ 1.57 เท่า (จาก 1.7 แสนล้านบาทเป็น 2.7 แสนล้านบาท) ขณะที่รายจ่ายสวัสดิการรายการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นประมาณ 1.51 เท่า (จาก 6.3 หมื่นล้านบาทในปี 2559 เป็น 9.6 หมื่นล้านบาท) ในขณะที่รายจ่ายสวัสดิการโครงการเรียนฟรี 15 ปี ทงตัวอยู่ที่ประมาณ 82,000 ล้านบาท และกองทุนประกันสังคมมาตรา 33 เพิ่มขึ้นประมาณ 1.3 เท่า ในส่วนของค่าใช้จ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.60 ต่อปี และเพิ่มขึ้นจาก 3.0 แสนล้านบาท ในปี 2559 เป็น 5.8 แสนล้านบาทในปี 2569 (เพิ่มขึ้นประมาณ 1.9 เท่า) โดยเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นประมาณ 2 เท่าของเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (จาก 2.1 แสนล้านบาทเป็น 4.2 แสนล้านบาท) ขณะที่ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ เพิ่มขึ้น 1.68 เท่า (จาก 7.2 หมื่นล้านบาทเป็น 1.2 แสนล้านบาท) ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก

แผนภาพที่ 4.20 รายจ่ายสวัสดิการ
ประชาชนที่สำคัญ



แผนภาพที่ 4.21 รายจ่ายสวัสดิการ
บุคลากรภาครัฐที่สำคัญ



หมายเหตุ: รวมโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจปี 2567 ผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
ที่มา: กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช

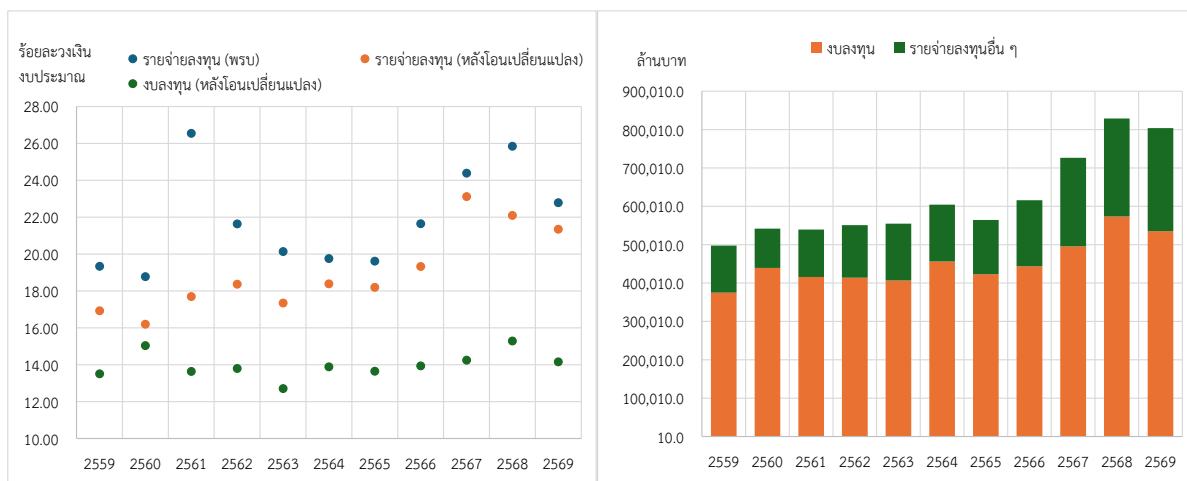
4.2.4 ผลการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีลงสู่ระบบเศรษฐกิจจริงต่ำกว่าร้อยละ 20

ในช่วง 10 ปีงบประมาณที่ผ่านมา รายจ่ายลงทุนในงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีสัดส่วนร้อยละ 4.1 ต่อ GDP หรือคิดเป็นร้อยละ 21.6 ต่อวงเงินงบประมาณ และเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของการลงทุนภาครัฐพบว่า รัฐบาลพึ่งพาการลงทุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีร้อยละ 49.0 ของการลงทุนภาครัฐโดยรวม อย่างไรก็ตาม ในข้อเท็จจริงในการบริหารงบประมาณรายจ่ายหน่วยรับงบประมาณสามารถโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายลงทุนไปเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ในระหว่างปีงบประมาณได้ ส่งผลให้สัดส่วน

งบประมาณรายจ่ายลงทุนหลังโอนเปลี่ยนแปลงมีสัดส่วนต่ำกว่าเกณฑ์วินัยการเงินการคลังที่ร้อยละ 20 ตามมาตรา 20 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยข้อมูลผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในช่วงปี 2559 – 2568 พบว่า มีการโอนเปลี่ยนแปลงรายจ่ายลงทุนไปเป็นรายจ่ายประจำเฉลี่ยปีละประมาณ 94,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 12.7 ของงบประมาณรายจ่ายลงทุน ซึ่งโอนเปลี่ยนแปลงรายจ่ายลงทุนไปเป็นรายจ่ายประจำระหว่างปีงบประมาณ ส่งผลให้มีการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนส่งสู่ระบบเศรษฐกิจจริงเฉลี่ยร้อยละ 13.5 ของกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายลงทุนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7.4 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เฉลี่ยปีละ 236,000 ล้านบาท) เบิกจ่ายไม่ทันภายในปีงบประมาณปัจจุบัน และกั้นเงินไว้เบิกเหลือในปีงบประมาณถัดไป และเมื่อพิจารณารายจ่ายลงทุนเฉพาะงบลงทุนหมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และหมวดครุภัณฑ์ พบว่า ในแต่ละปีงบประมาณมีการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนในสองหมวดดังกล่าว เฉลี่ยปีละ 300,000 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 9.56 ของกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร้อยละ 1.82 ต่อ GDP เท่านั้น ประเด็นนี้สะท้อนความเสี่ยงด้านรายจ่ายในเชิงคุณภาพ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการสะสมทุนของภาครัฐในระยะต่อไป

แผนภาพที่ 4.22 งบลงทุนในรายจ่ายลงทุน



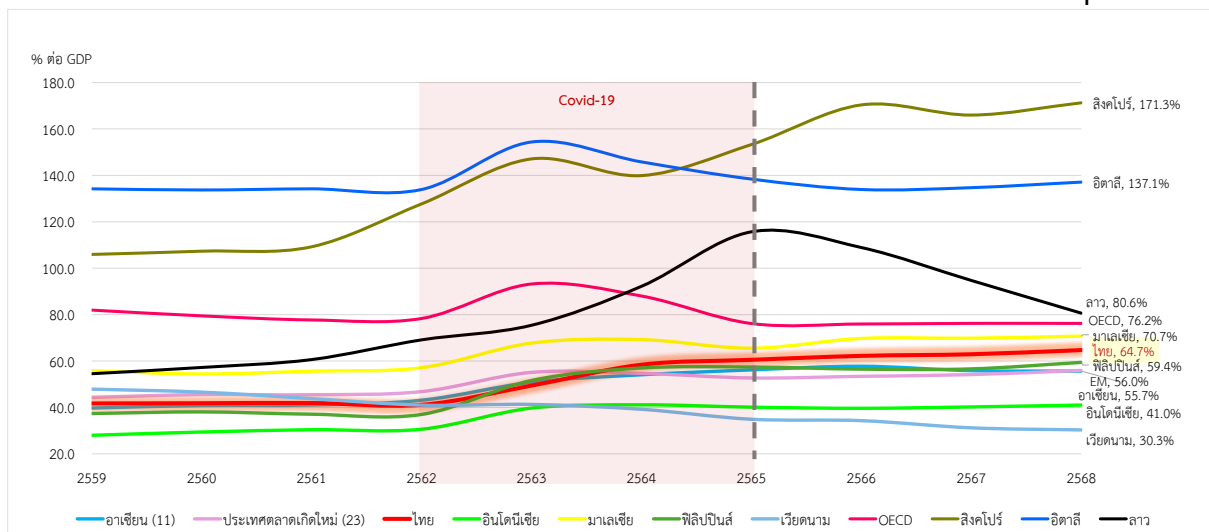
ที่มา: สำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง

4.3 ความเสี่ยงด้านหนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นจำกัดพื้นที่ทางการคลังเพื่อการดำเนินนโยบายในระยะต่อไป การเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะภายหลังวิกฤตโควิด-19 เป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลกและเป็นผลมาจากการใช้นโยบายการคลังเพื่อรองรับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ปรับเพิ่มขึ้นจากระดับก่อนเกิดวิกฤตทั้งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะระดับหนี้สาธารณะของไทยไม่ได้อยู่ในระดับสูงที่สุด เมื่อเทียบกับประเทศอื่น อาทิ สิงคโปร์ อิตาลี และลาว แต่ยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน อาทิ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และเวียดนาม นอกจากนี้ ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ของหลายประเทศทยอยปรับลดลงอย่างต่อเนื่องภายหลังจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของวิกฤตโควิด-19 สิ้นสุดลง แต่ระดับหนี้สาธารณะของไทยยังคงปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่องของรัฐบาล ส่งผลให้พื้นที่ทางการคลังของไทยลดต่ำลงและทำให้ขีดความสามารถของ

รัฐบาลในการรับมือกับสถานการณ์ความไม่แน่นอน และความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

แผนภาพที่ 4.23 หนี้สาธารณะเฉลี่ยต่อ GDP ของไทย เทียบกับต่างประเทศในช่วงก่อนและหลังวิกฤตโควิด-19



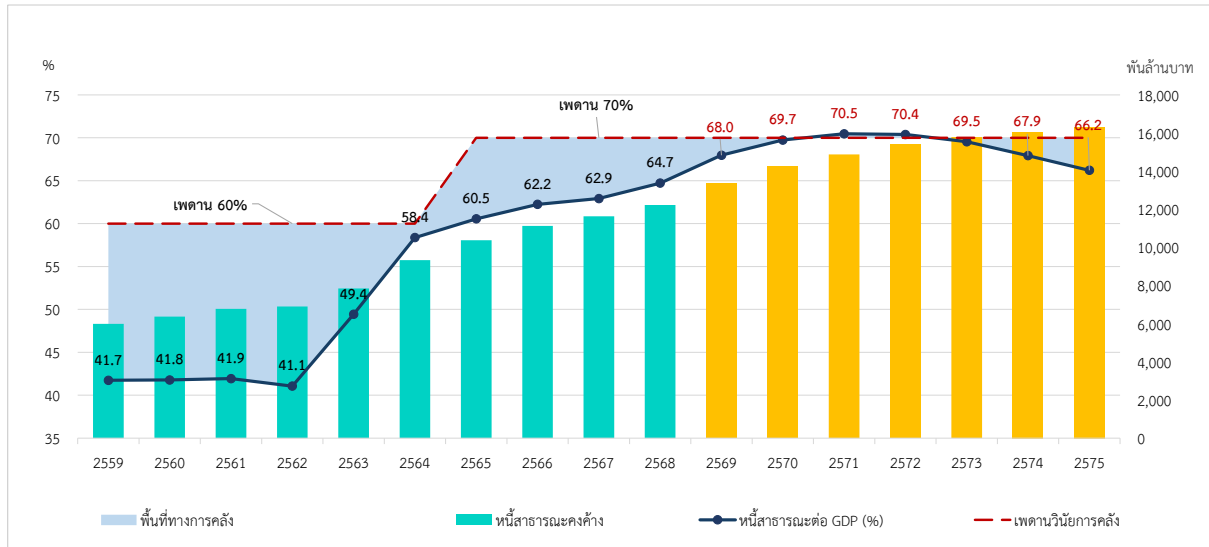
ที่มา: IMF และ OECD

เมื่อพิจารณาการเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะของไทยในช่วงที่ผ่านมา พบว่าหนี้สาธารณะทรงตัวอยู่ในระดับประมาณ 6.8 ล้านล้านบาท หรือร้อยละ 41.9 ต่อ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 แต่การแพร่ระบาดของโควิด-19 ส่งผลให้รัฐบาลมีการใช้จ่ายเพื่อบรรเทาผลกระทบจากวิกฤตการณ์ดังกล่าวผ่านมาตรการทางการคลัง โดยการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 วงเงินกู้จำนวน 1 ล้านล้านบาท และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 วงเงินกู้จำนวน 5 แสนล้านบาท ซึ่งทำให้เพดานหนี้สาธารณะของไทยที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 60 ต่อ GDP ไม่เพียงพอที่จะรองรับการดำเนินมาตรการของรัฐบาลในช่วงดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในการประชุมเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2564 จึงได้มีมติในการปรับขึ้นเพดานหนี้สาธารณะเป็นร้อยละ 70 ต่อ GDP ซึ่งเป็นระดับที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่ง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 ที่การแพร่ระบาดสิ้นสุดลง หนี้สาธารณะของไทยจึงเพิ่มขึ้นไปอยู่ที่ 10.4 ล้านล้านบาท และคิดเป็นร้อยละ 60.5 ต่อ GDP อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังได้มีการดำเนินนโยบายการคลังขาดดุลอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยที่เป็นไปอย่างล่าช้า ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะของไทยยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2569 อยู่ที่ 12.9 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 67.0 ต่อ GDP ทั้งนี้เมื่อพิจารณาระดับการก่อหนี้สาธารณะในช่วงปี 2559 - 2568 พบว่ามีการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.9 ต่อปี เทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาประจำปี ที่ขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 3.4 ต่อปี ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะยังคงปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาโครงสร้างทางการคลังในระยะปานกลางตามแผนการคลังระยะปานกลางฉบับปัจจุบัน (ปี 2570 - 2573) ซึ่งคาดว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะเพิ่มจากร้อยละ 68.0 ในปีงบประมาณ 2569 เป็นร้อยละ 69.7 ในปี 2570 และอยู่ในระดับสูงกว่าร้อยละ 70 ในช่วงปีงบประมาณ 2571 - 2572 ซึ่งสะท้อนข้อจำกัดว่าพื้นที่ในการรองรับการก่อหนี้เพิ่มเติมของภาครัฐมีแนวโน้มลดลง ขณะที่ภาครัฐยังจำเป็นต้องมีความสามารถในการใช้จ่ายเพื่อการลงทุน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งเพื่อรับมือกับวิกฤตหรือความเสี่ยงใหม่ในอนาคต ทั้งนี้ ในระยะ

ปานกลางพื้นที่ทางการคลังสำหรับการก่อหนี้เพิ่มเติมภายใต้กรอบเพดานตามที่กฎหมายกำหนดแคบลง โดยตั้งแต่ปี 2570 เป็นต้นไปความสามารถในการใช้นโยบายการคลังเพื่อรองรับเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดมีข้อจำกัดอย่างมาก และอาจส่งผลต่อการวางแผนพัฒนาในระยะยาว เนื่องจากภาครัฐจำเป็นต้องมีพื้นที่ทางการคลังเพียงพอสำหรับรองรับทั้งภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ภัยพิบัติ ความผันผวนทางเศรษฐกิจและการเงิน ตลอดจนความจำเป็นในการลงทุนเพื่อยกระดับศักยภาพการเติบโตของประเทศ

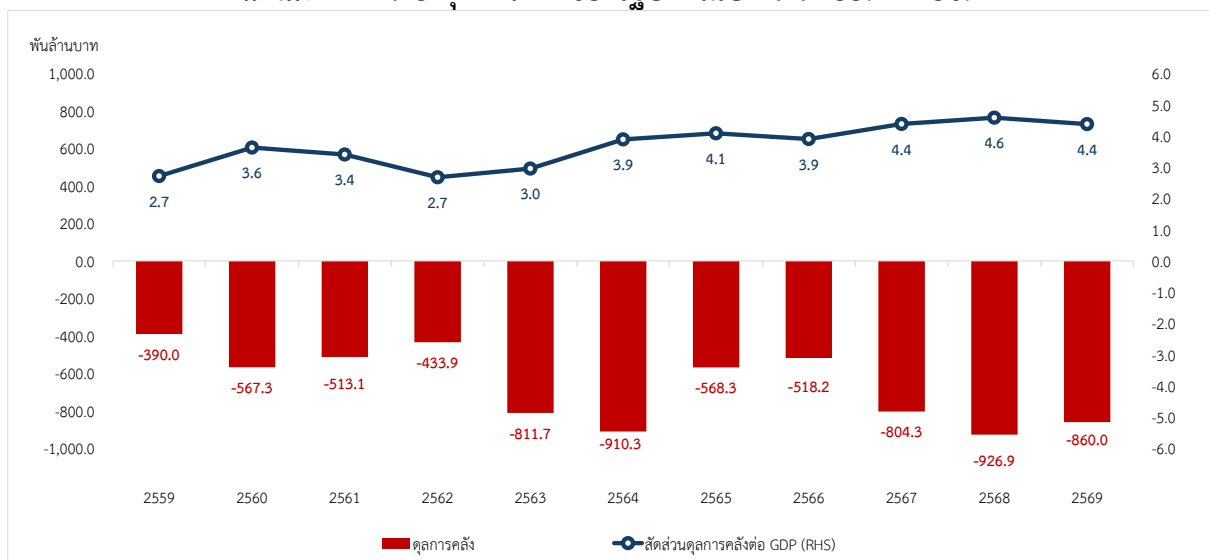
แผนภาพที่ 4.24 สัดส่วนหนี้สาธารณะเฉลี่ยต่อ GDP ปีงบประมาณ 2559 – 2575



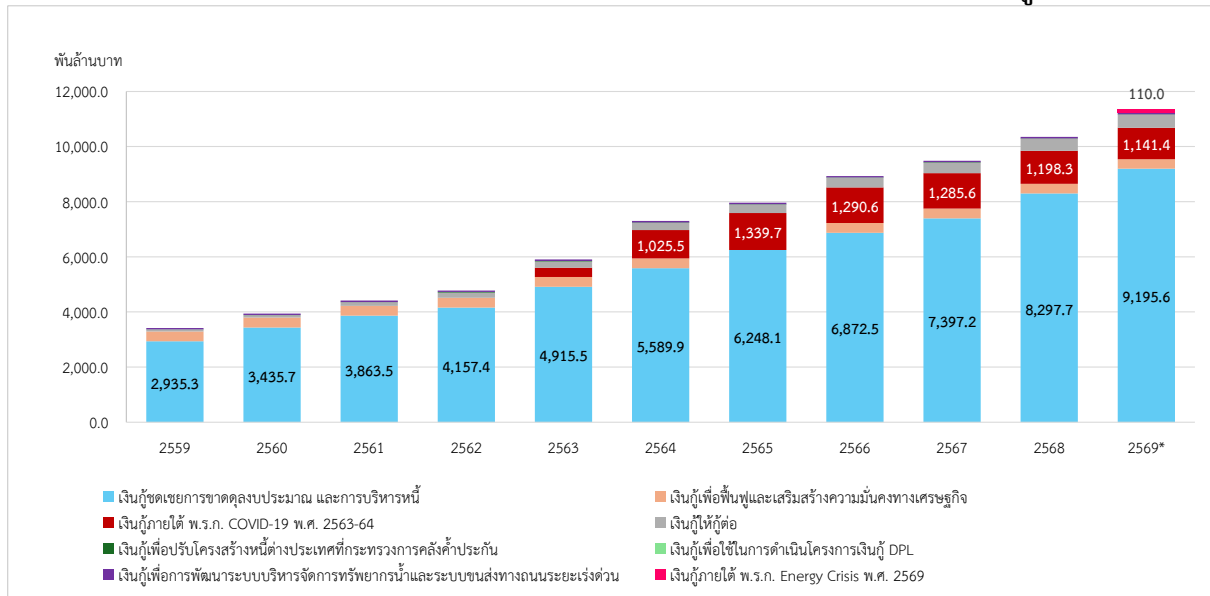
ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และประมาณการโดย สศช.

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า การเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะในช่วงที่ผ่านมา ตลอดจนแนวโน้มในช่วงปี 2569 – 2573 มีปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญมาจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ การบริหารภาระหนี้สะสมที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และการกู้เงินนอกงบประมาณผ่านกฎหมายเฉพาะกิจเพื่อรับมือกับภาวะฉุกเฉินและวิกฤตเร่งด่วน ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ส่งผลให้ยอดหนี้สาธารณะรวมของรัฐบาลขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

แผนภาพที่ 4.25 ดุลการคลังของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2559 – 2569



แผนภาพที่ 4.26 โครงสร้างหนี้สาธารณะในประเทศ แยกตามประเภทเงินกู้



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

4.4 ความเสี่ยงเพิ่มเติมจากภาระผูกพันทางการคลังนอกงบประมาณ

ภาระทางการคลังเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของความเปราะบางทางการคลัง และสะท้อนถึงภาระผูกพันทางการเงินที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบเมื่อมีการเรียกเก็บหนี้หรือค่าใช้จ่าย หรือเป็นภาระผูกพันที่จะเกิดขึ้นในอนาคตตามกฎหมาย สัญญา โครงการ หรือความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่นอกเหนือหนี้สาธารณะที่ปรากฏในบัญชีภาครัฐ การประเมินฐานะทางการคลังโดยพิจารณาเฉพาะระดับหนี้สาธารณะหรือดุลการคลังอาจไม่สามารถสะท้อนความเสี่ยงได้อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะในภาวะที่เศรษฐกิจเผชิญความไม่แน่นอนและวิกฤตที่อาจทำให้ภาระทางการคลังซึ่งยังไม่ปรากฏในงบประมาณกลายเป็นภาระที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบ ในระยะเวลาด้านสั้น สำหรับประเทศไทยภาระทางการคลังมีลักษณะทั้งเชิงโครงสร้างและเชิงเหตุการณ์ โดยสามารถจำแนกเป็นภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities) และภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities) ภาระผูกพันโดยตรงเป็นภาระที่รัฐบาลต้องชำระตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลงอย่างชัดเจน ประกอบด้วย หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง รายจ่ายดอกเบี้ย ภาระการชดเชยตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 รายจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ รวมทั้งภาระผูกพันทางตรงโดยนัยซึ่งได้แก่ รายจ่ายด้านสวัสดิการ และภาระค้ำจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ส่วนภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นเป็นภาระผูกพันที่รัฐบาลอาจต้องจ่ายหรือชำระหนี้แทนตามกฎหมาย หรือข้อตกลง ประกอบด้วย การค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ และเอกชน ภาระการคลังจาก พ.ร.ก. ฟื้นฟู⁹ และความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ

⁹ ในส่วนของเงินชดเชยดอกเบี้ยและเงินชดเชยความเสียหายกรณีหนี้สูญ (โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 มียอด NPLs อยู่ที่ 10,012 ลบ.)

ตารางที่ 4.3 รายละเอียดภาระผูกพันทางการคลัง

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2561	2562	2563	2564	2565	2566	2567	2568
ภาระผูกพันโดยตรง								
หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง	4,605,182.8	4,861,159.8	5,991,843.6	7,504,214.2	8,491,059.5	9,154,364.3	9,706,499.2	10,466,854.2
รายจ่ายดอกเบี้ย	155,167.7	166,155.5	164,931.5	176,211.7	182,988.5	192,126.1	241,379.2	251,430.8
ภาระรอการชดเชยตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ.วินัยการเงินการคลังฯ	855,121.0	858,085.0	882,010.0	953,378.0	601,512.0	606,598.0	648,749.0	715,315.0
รายจ่ายค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ	555,888.9	621,950.6	623,900.7	631,640.3	630,587.6	630,622.9	638,849.7	660,116.8
รายจ่ายด้านสวัสดิการ	710,003.9	770,192.1	851,877.3	895,990.2	895,924.1	939,516.8	1,010,894.8	1,033,497.2
- สวัสดิการข้าราชการ	370,364.9	395,034.4	431,719.6	463,344.6	499,674.7	536,492.7	561,359.3	555,755.3
- สวัสดิการประชาชน	339,639.1	375,157.7	420,157.7	432,645.6	396,249.5	403,024.1	449,535.5	477,742.0
ภาระค้ำจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม	95,989.0	96,450.0	76,391.0	61,327.0	79,077.0	71,384.0	66,452.0	48,903.0
รวม	6,403,929.3	6,852,416.9	8,099,903.0	9,725,477.5	10,861,662.8	11,594,612.0	12,312,823.9	13,176,117.1
ภาระผูกพันโดยตรงต่อ GDP	39.6	40.8	51.0	60.8	63.4	65.0	67.0	69.7
ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น								
ภาระผูกพันจากภาคการเงิน	845,037.2	803,016.2	743,038.2	701,268.4	743,633.5	711,383.5	615,408.1	508,046.1
- หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF	845,037.2	803,016.2	743,038.2	699,484.4	672,613.5	625,422.5	552,627.0	494,057.0
- ภาระการคลังจาก พรก. Soft loan				1,784.0	3,500.0	1,816.0	1,453.1	1,453.1
- ภาระการคลังจาก พ.ร.ก.ฟื้นฟูฯ					67,520.0	84,145.0	61,328.0	12,536.0
ภาระผูกพันจากมาตรการอุดหนุนราคาพลังงาน						120,000.0	160,333.0	78,471.0
- การไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.)						65,000.0	55,000.0	45,000.0
- กองทุนน้ำมัน						55,000.0	105,333.0	33,471.0
ภาระหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	29,263.0	45,927.0	42,232.0	36,547.0	35,881.0	37,077.0	40,535.0	47,993.0
รวม	874,300.2	848,943.2	785,270.2	737,815.4	779,514.5	868,460.5	816,276.1	634,510.1
ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นต่อ GDP	5.4	5.1	4.9	4.6	4.5	4.9	4.4	3.4

ที่มา : รายงานความเสี่ยงทางการคลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 -2568

เมื่อพิจารณารายการภาระผูกพันของรัฐบาลรายการสำคัญ ๆ พบว่า ภาระทางการคลังจากหนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง และภาระรอการชดเชยตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 อยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประกอบกับการดำเนินนโยบายงบประมาณแบบขาดดุลต่อเนื่องทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยเฉพาะในช่วงวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงรายจ่ายประจำที่ปรับตัวสูงขึ้น อาทิ งบสวัสดิการ สังคมสูงวัย และบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ประกอบกับการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Policy) ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (SFIs) ซึ่งถือเป็นกลไกที่รัฐใช้ในการบริหารภายใต้ข้อจำกัดทางงบประมาณประจำปี อย่างไรก็ตาม การดำเนินมาตรการดังกล่าว เป็นเพียงการผลักภาระงบประมาณออกไปในอนาคต เนื่องจากเมื่อปริมาณหนี้ยิ่งเพิ่มสูงขึ้น จะส่งผลให้ภาระดอกเบี้ยที่จะต้องจ่ายต่อปีเพิ่มขึ้น เมื่อรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีเพื่อมาใช้คืนมาตรา 28 และชำระหนี้คืน ทำให้เหลืองบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) สำหรับรองรับการเกิดวิกฤตลดน้อยลง

ทั้งนี้ ในการศึกษาครั้งนี้ ได้นำกรอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังที่จำแนกภาระผูกพันทางการคลังที่แบ่งออกเป็น 4 ประเภทตามความชัดเจน (Explicit/Implicit) และลักษณะความจำเป็น

(Direct/Contingent) ของ Polackova (1998)¹⁰ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาวที่ครอบคลุมถึงภาระผูกพันที่ดำเนินนโยบายผ่านเงินนอกงบประมาณ ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลเห็นภาพรวมของความเสี่ยงที่ซ่อนอยู่ (Hidden Risk) และสามารถวางแผนการคลังได้ครอบคลุมมากขึ้น โดยเฉพาะภาระผูกพันจากมาตรา 28 ซึ่งเมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า ยอดคงค้างที่รัฐต้องรับชดเชยตามมาตรา 28 มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมียอดคงค้างจำนวน 839,462 ล้านบาท และปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเป็น 1,133,751 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ส่งผลให้รัฐบาลเหลือกรอบวงเงินที่จะสามารถใช้ดำเนินมาตรการ หรือโครงการของภาครัฐตามมาตรา 28 จำนวน 198,861 ล้านบาท

ตารางที่ 4.4 ภาระทางการคลังตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

สถานะภาระทางการคลังตามมาตรา 28	2561	2562	2563	2564	2565	2566	2567	2568
อัตรายอดคงค้างรวมทั้งหมดของภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เกินร้อยละ (ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ)	30.0	30.0	30.0	30.0	35.0	32.0	32.0	32.0
ยอดคงค้างทั้งหมดรวมกันต้องไม่เกิน (ล้านบาท)*	870,000	900,000	960,000	985,789	1,085,000	1,019,200	1,152,640	1,200,864
ยอดคงค้างที่รัฐต้องรับชดเชยตามมาตรา 28 (ภาระผูกพันรวมทั้งหมด)	839,462	865,018	933,574	968,256	1,039,920	1,004,392	1,028,279	1,133,751
- ภาระผูกพันที่นับรวมอยู่ในหนี้สาธารณะแล้ว	315,463	315,463	255,464	231,289	206,049	182,453	160,207	131,748
- ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาล	281,697	281,697	390,959	456,094	601,512	606,598	648,749	715,315
- ประมาณการภาระผูกพันที่ยังไม่มีการรับรู้	242,302	267,859	287,151	280,873	232,359	215,341	219,323	286,688
- ยอดอนุมัติโครงการใหม่	87,102	132,175	148,984	184,910	210,040	99,297	145,417	160,627
วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ล้านบาท)	2,900,000	3,000,000	3,200,000	3,285,962	3,100,000	3,185,000	3,602,000	3,752,700
ยอดคงค้างที่รัฐต้องรับชดเชยตามมาตรา 28 ต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ร้อยละ)	28.9	28.8	29.2	29.5	33.5	31.5	28.5	30.2
ยอดคงค้างที่รัฐต้องรับชดเชยตามมาตรา 28 (หักยอดนับรวมในหนี้สาธารณะ)	523,999.0	549,555.0	678,110.0	736,967.0	833,871.0	821,939.0	868,072.0	1,002,003.0
กรอบวงเงินคงเหลือเพื่อดำเนินการตาม มาตรา 28 (ล้านบาท)	346,001	350,445	281,890	248,822	251,129	197,261	284,568	198,861

หมายเหตุ : * คำนวณจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

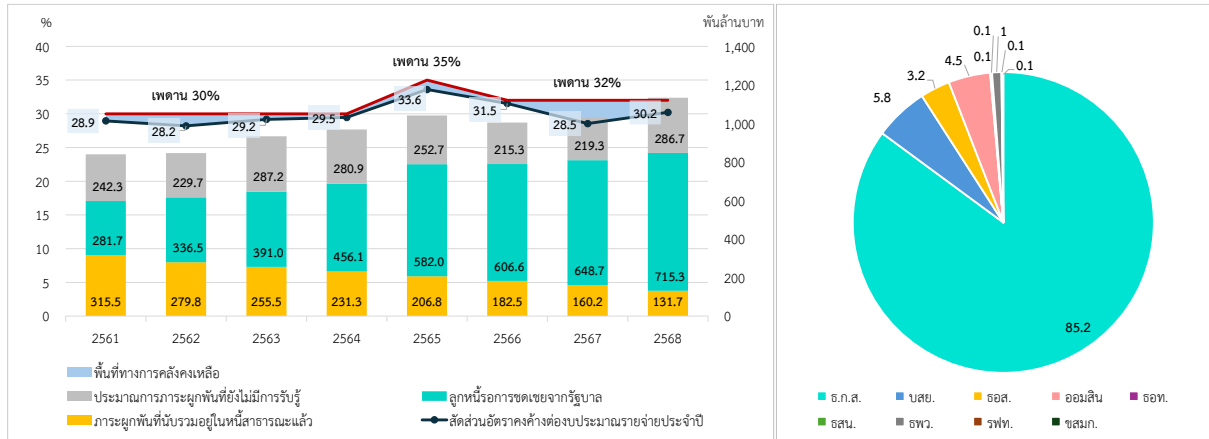
ที่มา : ข้อมูลยอดคงค้างที่รัฐต้องรับชดเชยตามมาตรา 28 จากรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2568

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินมาตรการหรือโครงการโดยรัฐบาลรับภาระชดเชยการสูญเสียรายได้จากการดำเนินการตามมาตรา 28 ก่อให้เกิดภาระทางการคลังสะสมที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังจากการที่ไม่สามารถประเมินเศรษฐกิจได้ตามจริง รวมถึงความเสี่ยงต่อการประเมินขีดความสามารถในการกู้เงินของรัฐบาลเพื่อดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในอนาคต เนื่องจากการดำเนินการตามมาตรา 28 เป็นการใช้จ่ายจากเงินนอกงบประมาณและไม่ปรากฏในหนี้สาธารณะหรือกระบวนการจัดทำงบประมาณปกติ ขณะที่หากรวมภาระผูกพันตามมาตรา 28 เข้าไปในการคำนวณสัดส่วนหนี้สาธารณะจะพบว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะสะสมต่อ GDP สูงกว่าประมาณการตามแผนการคลังระยะปานกลาง (MTFF) โดยมีส่วนต่างเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 5.59 ซึ่งภาระทางการคลังจากยอดหนี้มาตรา 28 บางส่วนเป็นภาระที่ยังไม่สะท้อนอยู่ในตัวเลขหนี้สาธารณะ ณ เวลาที่ดำเนินมาตรการอย่างครบถ้วน และสามารถทยอยส่งผ่านเป็นภาระงบประมาณในอนาคต ทั้งนี้ การนำยอดคงค้างดังกล่าว

¹⁰ ตารางวิเคราะห์ภาระเพิ่มเติมของรัฐบาลไทย ตามกรอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลัง ของ Polackova (1998) ดูได้จากภาคผนวก

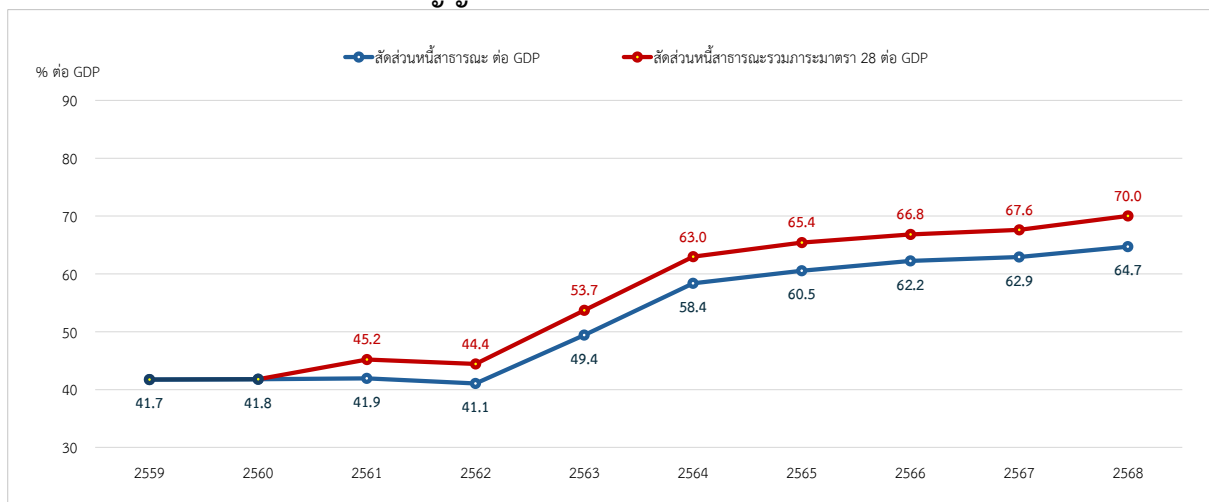
มาประเมินในการศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงขนาดของภาระทางการคลังเพิ่มเติมซึ่งมิใช่การจัดประเภททางบัญชีว่าภาระทั้งหมดเป็นหนี้สาธารณะ

แผนภาพที่ 4.27 สัดส่วนภาระทางการคลังตามมาตรา 28 ต้องประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2561 – 2568



ที่มา: รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2568

แผนภาพที่ 4.28 สัดส่วนหนี้สาธารณะ เทียบกับสัดส่วนหนี้สาธารณะที่รวมภาระมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ต่อ GDP



หมายเหตุ: ภาระผูกพันตามมาตรา 28 แห่ง พรบ. วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ประมาณการโดยใช้อัตราการขยายตัวเฉลี่ย ปี 2561 – 2568

ที่มา: แผนการคลังระยะปานกลาง (พ.ศ. 2570 - 2573) และรายงานความเสี่ยงทางการคลัง พ.ศ. 2568 ประมวลผลโดย สศช.

อย่างไรก็ตาม ยอดคงค้างของภาระหนี้แฝงจากมาตรา 28 มีต้นทุนดอกเบี้ยที่รัฐบาลต้องจ่ายให้กับรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่ได้ดำเนินการตามนโยบายกึ่งการคลัง การชำระคืนเงินชดเชยอย่างสม่ำเสมอจะช่วยลดยอดคงค้างสะสมให้ต่ำกว่าเพดานที่กำหนดไว้ตามกฎหมายที่ไม่เกินร้อยละ 32 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น รัฐบาลควรกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชำระคืนหนี้ตามมาตรา 28 (Minimum Fiscal Service Floor) อย่างชัดเจน โดยอาจพิจารณาตามค่าฐานสำหรับภาวะวิเคราะห์ (Analytical Benchmark) ให้สอดคล้องกับขีดความสามารถทางการคลังและประมาณการรายได้ในแต่ละปี ซึ่งจะช่วยให้สามารถประเมินฐานะทางการคลังได้อย่างรอบด้านและมีความยืดหยุ่นตามบริบทการคลังที่แท้จริง ทั้งนี้ เพื่อทยอยลดภาระหนี้สะสม โดยไม่กระทบต่อเสถียรภาพการดำเนินนโยบายและการใช้จ่ายด้านอื่น ๆ ซึ่งนอกจากจะช่วยลดภาระดอกเบี้ยจ่ายสะสมของภาครัฐ

ยังเป็นการคืนสภาพคล่องให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ รวมทั้งเป็นการเพิ่มพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) ให้พร้อมรองรับมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเหตุฉุกเฉินจำเป็นที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ตารางที่ 4.5 ประมาณการะผูกพันจากการดำเนินนโยบายตามมาตรา 28

หน่วย: พันล้านบาท

	2568	2569f	2570f	2571f	2572f	2573f	2574f	2575f
วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี	3,752.7	3,780.6	3,788.0	3,826.0	3,864.0	3,903.0	3,942.0	4,110.7
เพดานหนี้ ม.28	1,200.9	1,209.8	1,212.2	1,224.3	1,236.5	1,249.0	1,261.4	1,315.4
วงเงิน ม.28 คงเหลือ	198.9	108.6	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ยอดคงค้างที่รัฐต้องรับชดเชย ตามมาตรา 28	1,002.0	1,101.2	1,210.1	1,224.3	1,236.5	1,249.0	1,261.4	1,315.4
GDP Nominal (FY)	18,893.3	19,630.1	20,435.0	21,109.3	21,890.4	22,700.3	23,631.0	24,642.6
% ภาระหนี้ ม.28 ต่อ GDP	5.3	5.6	5.9	5.8	5.6	5.5	5.3	5.3

ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

ส่วนที่ 5 การวิเคราะห์พลวัตและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะในระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2570 – 2575)

การวิเคราะห์องค์ประกอบการเปลี่ยนแปลงและพลวัตของหนี้สาธารณะของประเทศไทยในช่วงปีงบประมาณ 2570 - 2575 ในการศึกษานี้ใช้ Public Debt Dynamics Tool (DDT) ของ IMF (Acosta-Ormaechea and Martinez, 2021) ซึ่งเป็นกรอบการบัญชี (accounting framework) เพื่อคาดการณ์และวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ ในกรณีฐานโดยอาศัยสมมติฐานและเงื่อนไขฐานะทางการคลังตามแผนการคลังระยะปานกลาง ฉบับปัจจุบัน (ปีงบประมาณ 2570 – 2573 ซึ่งมีการเผยแพร่ในเดือนพฤศจิกายน 2568) อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยได้มีการปรับปรุงสมมติฐานมูลค่าหนี้สาธารณะสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณ 2569 และ พ.ศ. 2570 โดยรวมผลของการกู้เงินภายใต้พระราชกำหนดกู้เงินฯ พ.ศ. 2569 วงเงินไม่เกิน 400,000 ล้านบาท โดยมีกำหนดให้รัฐบาลมีการกู้เงินในส่วนดังกล่าวปีงบประมาณละ 200,000 ล้านบาท

ตารางที่ 5.1 สมมติฐานสำคัญของกรณีฐานและฉากทัศน์ต่าง ๆ ปีงบประมาณ 2570 – 2575 (ค่าเฉลี่ย)

	กรณีฐาน	ฉากทัศน์ที่ 1	ฉากทัศน์ที่ 2	ฉากทัศน์ที่ 3	ฉากทัศน์ที่ 4
สมมติฐานหลัก	กรณีฐาน	กรณีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงกว่ากรณีฐาน	กรณีงบประมาณรายจ่ายประจำปีลดลงตามผลของการดำเนินมาตรการเกษียณอายุก่อนกำหนด และการลดงบค่ารักษาพยาบาลบุคลากรภาครัฐ	กรณีงบประมาณรายจ่ายประจำปีขยายตัวตามรายจ่ายสวัสดิการตามฐานข้อมูลงบประมาณด้านสังคม	กรณีการจัดเก็บอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (%)	2.55	3.00	2.49	2.61	2.58
รายได้รัฐบาลต่อ GDP (%)	15.17	15.23	15.00	14.92	14.33
วงเงินงบประมาณต่อ GDP (%)	17.70	17.23	17.37	18.01	17.49
ผลกระทบเปรียบเทียบ	แนวโน้มปกติ	ผลของการเติบโตทางเศรษฐกิจ	ผลของการปฏิรูปรายจ่ายบุคลากรภาครัฐบางรายการ	ผลของแรงกดดันด้านรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น	ผลของข้อจำกัดรายได้ที่ลดลง

สำหรับการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงปัจจัยทางเศรษฐกิจและฐานะทางการคลัง ได้มีการวิเคราะห์ทั้งสี่ฉากทัศน์ ประกอบด้วย **ฉากทัศน์ที่ 1** กรณีกำหนดให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปีเทียบกับกรณีฐานซึ่งมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 2.55 ต่อปี **ฉากทัศน์ที่ 2** กรณีมีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐและงบประมาณรายจ่ายบุคลากรผ่านการดำเนินมาตรการเกษียณอายุก่อนกำหนดสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ และมาตรการลดค่าใช้จ่ายสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการโดยใช้ชุดข้อมูลงบประมาณด้านสังคม (Social Budgeting) สำหรับการวิเคราะห์และติดตามรายรับ รายจ่ายของการจัดสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทย ฉบับปรับปรุงล่าสุด ณ เดือนกันยายน 2569 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ **ฉากทัศน์ที่ 3** กรณีวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2570 – 2575 ขยายตัวเนื่องจากงบประมาณรายจ่ายสวัสดิการสังคมตามฐานข้อมูล

งบประมาณด้านสังคมของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 22 โครงการ¹¹ เพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรผู้สูงอายุ¹² และจากทัศนที่ 4 กรณีที่มีการจัดเก็บอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 ตลอดช่วงปีงบประมาณ 2570 - 2575 ซึ่งแตกต่างจากกรณีฐานที่มีการกำหนดให้มีการปรับขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นร้อยละ 10 ในช่วงดังกล่าว

5.1 การวิเคราะห์พลวัตและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะในกรณีฐาน

ในกรณีฐานกำหนดให้โครงสร้างทางการคลังเป็นไปตามแผนการคลังระยะปานกลาง ฉบับปัจจุบัน สำหรับปีงบประมาณ 2570 - 2573 โดยปรับปรุงมูลค่าหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 และ พ.ศ. 2570 ให้รวมผลของการกู้เงินตามพระราชกำหนดกู้เงินฯ พ.ศ. 2569 วงเงินไม่เกิน 400,000 ล้านบาท ซึ่งกำหนดให้ทยอยกู้ปีงบประมาณละ 200,000 ล้านบาท ภายใต้สมมติฐานดังกล่าว ตลอดช่วงปีงบประมาณ 2570 - 2575 วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 17.5 ต่อ GDP รายได้สุทธิของรัฐบาลมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 15.0 ต่อ GDP อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 2.6 ต่อปี ขณะที่ดุลการคลังและดุลการคลังเบื้องต้นมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ -2.5 และร้อยละ -0.5 ต่อ GDP ตามลำดับ รายละเอียดของโครงสร้างทางการคลังและปัจจัยขับเคลื่อนแสดงในตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 โครงสร้างทางการคลังและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะ กรณีฐาน

หน่วย : ล้านบาทหรือตามระบุ

ปีงบประมาณ	2570	2571	2572	2573	2574f	2575f	เฉลี่ยปี 2570 - 2575
วงเงินงบประมาณ	3,788,000.0	3,826,000.0	3,864,000.0	3,903,000.0	3,942,000.0	4,110,749.1	3,905,624.9
%สัดส่วนต่อ GDP	18.54	18.12	17.65	17.19	16.68	16.68	17.48
อัตราเพิ่ม, % YoY	0.20	1.00	0.99	1.01	1.00	4.28	1.41
ผลการจัดเก็บรายได้สุทธิ	3,000,000.0	3,145,000.0	3,274,000.0	3,422,000.0	3,576,000.0	3,736,930.5	3,358,988.4
%สัดส่วนต่อ GDP	14.68	14.90	14.96	15.07	15.13	15.16	14.98
อัตราเพิ่ม, % YoY	2.72	4.83	4.10	4.52	4.50	4.50	4.20
ดุลการคลัง	-788,000.0	-681,000.0	-590,000.0	-481,000.0	-366,000.0	-373,818.7	-546,636.4
%สัดส่วนต่อ GDP	-3.86	-3.23	-2.70	-2.12	-1.55	-1.52	-2.49
ดุลการคลังเบื้องต้น	-355,208.0	-280,417.8	-151,436.0	-4,053.4	75,972.2	75,565.5	-106,596.2
%สัดส่วนต่อ GDP	-1.74	-1.33	-0.69	-0.02	0.32	0.31	-0.52
Nominal GDP	20,434,985.2	21,109,339.7	21,890,385.3	22,700,329.5	23,631,043.1	24,642,640.7	22,401,453.9
%Nominal GDP Growth	4.10	3.30	3.70	3.70	4.10	4.28	3.86
%Real GDP Growth	1.90	2.40	2.60	2.60	2.80	2.98	2.55
% GDP Deflator	2.20	0.90	1.10	1.10	1.30	1.30	1.32
% Real interest rate	0.51	1.91	1.85	2.00	1.50	1.50	1.55
%Debt to GDP, DDT	69.34	70.05	69.96	69.10	67.46	65.74	68.61

หมายเหตุ: f ประมาณการโดยคณะผู้วิจัย

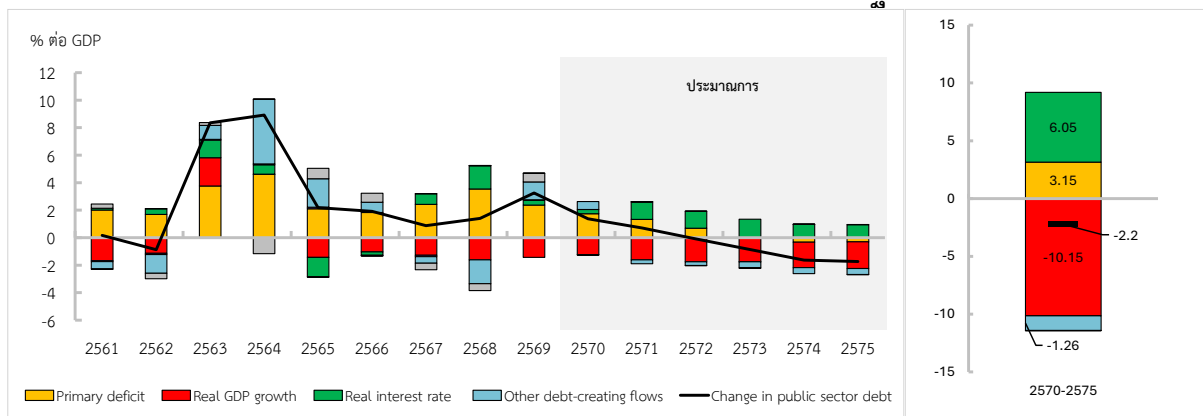
ที่มา: แผนการคลังระยะปานกลาง ปีงบประมาณ 2570 - 2573 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

¹¹ โครงการ ใน Social Budgeting จำนวน 22 โครงการ อาทิ เงินสวัสดิการของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เบี้ยยังชีพเพื่อผู้สูงอายุ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนประกันสังคมมาตรา 33 และมาตรา 39

¹² คาดการณ์ประชากรของไทย ฉบับปรับปรุง โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ เดือนสิงหาคม 2562 ที่ปรับปรุงข้อมูลทะเบียนราษฎรตามข้อมูลจริงปี 2553 - 2568

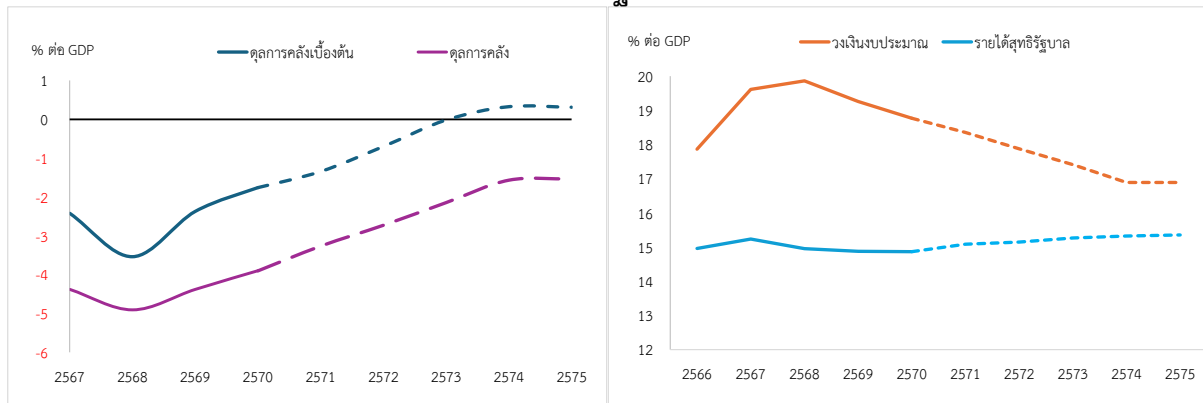
ในกรณีฐานแนวโน้มของหนี้สาธารณะเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจ มีการเปลี่ยนแปลงโดยสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ปรับเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 67.97 ในปีงบประมาณ 2569 เป็นร้อยละ 69.34 ในปีงบประมาณ 2570 และอยู่ที่ร้อยละ 70.05 ในปีงบประมาณ 2571 เทียบกับกรอบเพดานหนี้สาธารณะตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ร้อยละ 70 ต่อ GDP ก่อนทยอยปรับตัวลดลงเป็นร้อยละ 65.74 ในปีงบประมาณ 2575 ซึ่งลดลงจากระดับหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2569 ร้อยละ 2.23 โดยองค์ประกอบของการเปลี่ยนแปลงของพลวัตหนี้สาธารณะแสดงตามแผนภาพที่ 5.1 พบว่า ปัจจัยอัตโนมัติของพลวัตหนี้ (Automatic Debt Dynamics, ADD) ในกรณีฐานมีต้นทุนการก่อหนี้ที่แท้จริงเฉลี่ยร้อยละ 1.55 ต่อปี ต่ำกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจทางเศรษฐกิจที่เฉลี่ยร้อยละ 2.55 ต่อปี หรือต้นทุนการก่อหนี้ที่แท้จริงของรัฐบาลต่ำกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจร้อยละ 1.0 และปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้สัดส่วนหนี้ต่อ GDP ลดลงร้อยละ 4.10 ทั้งนี้ องค์ประกอบของการขยายตัวทางเศรษฐกิจส่งผลให้ระดับหนี้สะสมในช่วงการประมาณการลดลงร้อยละ 10.15 ต่อ GDP ขณะที่ต้นทุนการก่อหนี้ของรัฐบาลส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะเทียบกับขนาดเศรษฐกิจลดลงร้อยละ 6.05 ในขณะที่ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ปรับตัวดีขึ้นจากการขาดดุลเบื้องต้นร้อยละ 1.74 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2570 เป็นการเกินดุลการคลังเบื้องต้นต่อ GDP ร้อยละ 0.32 และร้อยละ 0.31 ในปีงบประมาณ 2574 และปีงบประมาณ 2575 ตามลำดับ โดยรวมในช่วงปีงบประมาณ 2570 – 2575 ดุลการคลังเบื้องต้นขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.52 ต่อ GDP และเป็นองค์ประกอบเดียวที่ส่งผลให้ระดับหนี้เพิ่มขึ้นสะสมร้อยละ 3.15 ต่อ GDP สำหรับกระแสเงินทุนอื่นที่ก่อหนี้สุทธิ (Other Debt-Creating Flows) หรือการกู้ยืมนอกขาดดุลงบประมาณ มีเพียงปีเดียวที่เป็นปัจจัยที่ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น คือ ปีงบประมาณ 2570 ตามแผนการก่อหนี้ภายใต้พระราชกำหนดกู้เงินฯ พ.ศ. 2569 ซึ่งกำหนดให้กู้ในปีดังกล่าว วงเงิน 200,000 ล้านบาท และตั้งแต่ปีงบประมาณ 2571 เป็นต้นไป องค์ประกอบนี้เปลี่ยนเป็นลบ เนื่องจากการชำระคืนต้นเงินกู้มีมูลค่าสูงกว่าการก่อหนี้ในรายการอื่น อาทิ การกู้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ ผลสะสมตลอดช่วงประมาณการจึงอยู่ที่ร้อยละ -1.26 ต่อ GDP รูปแบบดังกล่าวเกิดจากโครงสร้างการก่อหนี้และการชำระคืนที่กำหนดไว้เหมือนกันในทุกฉากทัศน์ จึงมีลักษณะใกล้เคียงกันตลอดการวิเคราะห์ ทั้งนี้ ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อองค์ประกอบใด เนื่องจากหนี้สาธารณะสกุลเงินตราต่างประเทศมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.7 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด

แผนภาพที่ 5.1 พลวัตหนี้สาธารณะต่อ GDP กรณีฐาน



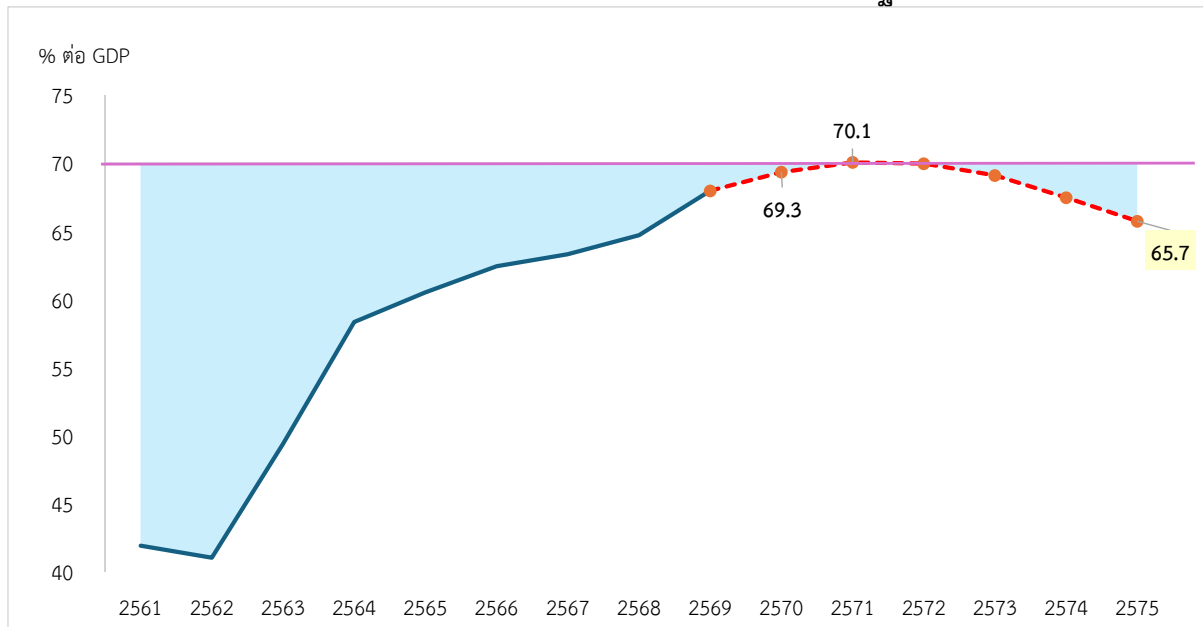
ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 5.2 การปรับตัวของดุลการคลังเบื้องต้น วงเงินงบประมาณรายจ่าย และรายได้สุทธิรัฐบาล
กรณีฐาน



ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 5.3 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP กรณีฐาน



ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

5.2 การวิเคราะห์พลวัตและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะภายใต้ฉากทัศน์ต่าง ๆ

การศึกษาครั้งนี้มีการทดสอบการเปลี่ยนแปลงระดับหนี้สาธารณะในระยะปานกลาง ในกรณีการปรับสมมติฐานทางเศรษฐกิจและฐานะทางการคลัง ใน 4 ฉากทัศน์ ประกอบด้วย **ฉากทัศน์ที่ 1** กรณีกำหนดให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี เทียบกับกรณีฐานซึ่งมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 2.55 ต่อปี **ฉากทัศน์ที่ 2** กรณีมีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐและงบประมาณรายจ่ายบุคลากรผ่านการดำเนินมาตรการเกษียณอายุก่อนกำหนดสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญและมาตรการลดค่าใช้จ่ายสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ โดยใช้ชุดข้อมูลงบประมาณด้านสังคม (Social Budgeting) สำหรับการวิเคราะห์และติดตามรายรับ รายจ่ายของการจัดสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทย ฉบับปรับปรุงล่าสุด ณ เดือนกันยายน 2569 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ **ฉากทัศน์ที่ 3** กรณีวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2570 – 2575 ขยายตัวเนื่องจากงบประมาณรายจ่ายสวัสดิการสังคมตามฐานข้อมูลงบประมาณด้านสังคมของสำนักงาน

สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 22 โครงการ¹³ เพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรผู้สูงอายุ¹⁴ และจากทัศนที่ 4 กรณีที่มีการจัดเก็บอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 ในช่วงปีงบประมาณ 2570 – 2575

5.2.1 **จากทัศนที่ 1 กรณีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.0 ต่อปี** ซึ่งสูงกว่ากรณีฐาน โดยแนวโน้มของหนี้สาธารณะต่อ GDP ปรับตัวลดลงจากร้อยละ 68.47 ในปีงบประมาณ 2570 เป็นร้อยละ 60.31 ในปีงบประมาณ 2575 คิดเป็นการลดลงร้อยละ 7.66 ต่อ GDP และต่ำกว่าร้อยละ 65.7 ต่อ GDP ในกรณีฐาน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณารายองค์ประกอบของพลวัตหนี้สาธารณะพบว่า **ปัจจัยอัตโนมัติของพลวัตหนี้**เป็นแรงขับเคลื่อนหลักที่ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะในกรณีนี้ปรับตัวลดลงสะสมร้อยละ 6.99 ต่อ GDP เทียบกับกรณีฐานที่ร้อยละ 2.89 ทั้งนี้ เนื่องจากต้นทุนการก่อหนี้ที่แท้จริงของรัฐบาลต่ำกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 1.6 โดยเป็นผลจากทั้งการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นและต้นทุนการก่อหนี้ที่แท้จริงของรัฐบาลที่ลดลง ทั้งนี้ การขยายตัวทางเศรษฐกิจส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะสะสมลดลงร้อยละ 11.47 ต่อ GDP ในขณะที่ต้นทุนการก่อหนี้ที่แท้จริงส่งผลให้หนี้เพิ่มร้อยละ 4.49 ต่อ GDP ส่วน **ดุลการคลังเบื้องต้น**ปรับตัวดีขึ้นโดยเป็นผลจากการที่รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยดุลการคลังเบื้องต้นปรับจากการขาดดุลร้อยละ 1.62 ร้อยละ 1.04 และร้อยละ 0.31 ในปีงบประมาณ 2570 ถึง 2572 เป็นการเกินดุลร้อยละ 0.45 ร้อยละ 0.81 และร้อยละ 0.82 ตามลำดับ ในปีงบประมาณ 2573 ถึง 2575 และดุลการคลังเบื้องต้นส่งผลให้หนี้สาธารณะในช่วงการประมาณการเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.42 ต่อ GDP เทียบกับร้อยละ 3.15 ในกรณีฐาน ขณะที่ **กระแสเงินทุนอื่นที่ก่อหนี้สุทธิ**ส่งผลให้หนี้สาธารณะลดลงร้อยละ 1.09 ต่อ GDP

ผลการวิเคราะห์ชี้ว่า การลดลงของระดับหนี้สาธารณะในกรณีที่เศรษฐกิจขยายตัวสูงขึ้นมิได้เกิดจากปัจจัยอัตโนมัติของพลวัตหนี้เพียงอย่างเดียวแต่ยังเป็นผลจากดุลการคลังเบื้องต้นที่ปรับตัวดีขึ้นด้วย โดยปัจจัยทั้งสองส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะต่ำกว่ากรณีฐาน ร้อยละ 5.6 แต่ในทางตรงกันข้าม หากการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่ากรณีฐานจะส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นผ่านทั้งสองกลไกเช่นเดียวกัน ดังนั้น การรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจึงมีบทบาทความสำคัญต่อการบริหารเสถียรภาพทางการคลัง

ตารางที่ 5.3 โครงสร้างทางการคลังและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะ จากทัศนที่ 1

หน่วย : ล้านบาทหรือตามระบุ

ปีงบประมาณ	2570	2571	2572	2573	2574f	2575f	เฉลี่ยปี 2570 - 2575
วงเงินงบประมาณ	3,788,000.0	3,826,000.0	3,864,000.0	3,903,000.0	3,942,000.0	4,110,749.1	3,905,624.9
%สัดส่วนต่อ GDP	18.34	17.80	17.23	16.69	16.13	16.10	17.05
อัตราเพิ่ม ,% YoY	0.20	1.00	0.99	1.01	1.00	4.28	1.41
ผลการจัดเก็บรายได้สุทธิ	3,021,302.4	3,202,733.2	3,355,404.2	3,531,680.8	3,706,122.7	3,881,449.4	3,449,782.1
%สัดส่วนต่อ GDP	14.63	14.90	14.96	15.10	15.17	15.20	14.99
อัตราเพิ่ม ,% YoY	3.45	6.01	4.77	5.25	4.94	4.73	4.86

¹³ โครงการ ใน Social Budgeting จำนวน 22 โครงการ อาทิ เงินสวัสดิการของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เบี้ยยังชีพเพื่อผู้สูงอายุ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนประกันสังคม มาตรา 33 และ 39

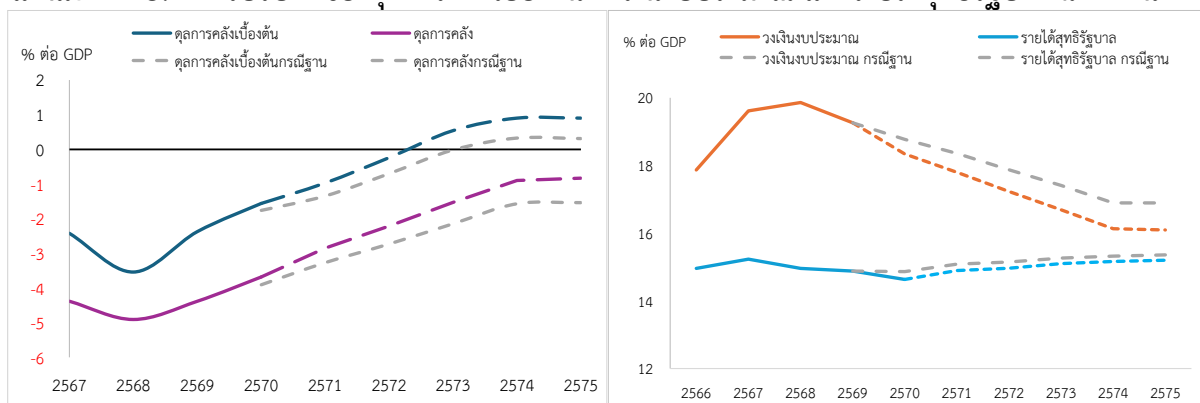
¹⁴ คาดการณ์ประชากรของไทย ฉบับปรับปรุง โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ เดือนสิงหาคม 2562 ที่ปรับปรุงข้อมูลทะเบียนราษฎรตามข้อมูลจริงปี 2553 - 2568

ตารางที่ 5.3 โครงสร้างทางการคลังและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะ จากทัศน์ที่ 1

หน่วย : ล้านบาทหรือตามระบุ

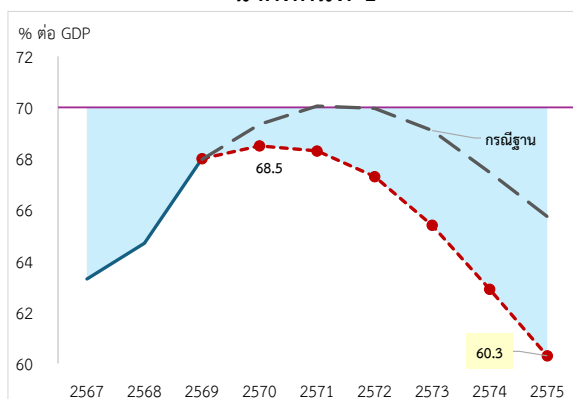
ปีงบประมาณ	2570	2571	2572	2573	2574f	2575f	เฉลี่ยปี 2570 - 2575
ดุลการคลัง	-766,697.6	-623,266.8	-508,595.8	-371,319.2	-235,877.3	-229,299.8	-455,842.8
%สัดส่วนต่อ GDP	-3.71	-2.90	-2.27	-1.59	-0.97	-0.90	-2.06
ดุลการคลังเบื้องต้น	-333,905.5	-222,684.6	-70,031.8	105,627.4	199,128.0	209,474.0	-18,732.1
%สัดส่วนต่อ GDP	-1.62	-1.04	-0.31	0.45	0.81	0.82	-0.15
Nominal GDP	20,650,916.8	21,497,604.4	22,422,001.4	23,386,147.5	24,438,524.1	25,538,257.7	22,988,908.7
%Nominal GDP Growth	5.20	4.10	4.30	4.30	4.50	4.50	4.48
%Real GDP Growth	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
% GDP Deflator	2.20	1.10	1.30	1.30	1.50	1.50	1.48
% Real interest rate	0.31	1.61	1.56	1.63	1.10	1.10	1.22
%Debt to GDP, DDT	68.47	68.26	67.29	65.41	62.85	60.31	65.43

แผนภาพที่ 5.4 การปรับตัวของดุลการคลังเบื้องต้น วงเงินงบประมาณ และรายได้สุทธิรัฐบาล จากทัศน์ที่ 1



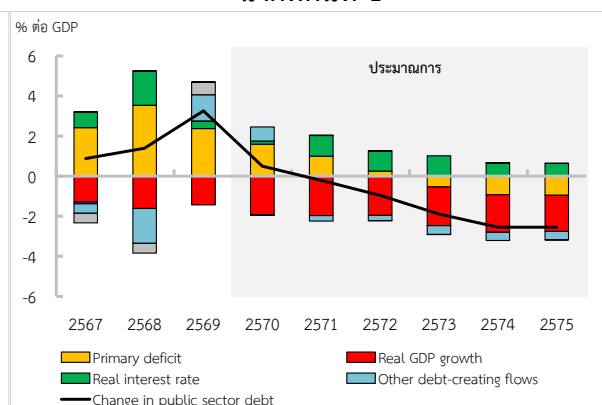
ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 5.5 พลวัตหนี้สาธารณะต่อ GDP จากทัศน์ที่ 1



ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 5.6 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จากทัศน์ที่ 1



5.2.2 ฉากทัศน์ที่ 2 กรณีมีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐและงบประมาณรายจ่ายบุคลากรผ่านการดำเนินโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนดสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ และการควบคุมค่าใช้จ่ายสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ โดยมีสมมติฐานดังนี้ (1) ต้นทุนรายจ่ายบำเหน็จบำนาญในช่วงสามปีงบประมาณแรกของการดำเนินมาตรการ (ปีงบประมาณ 2570 – 2572) จากการจ่ายเงินชดเชยสูงสุดไม่เกิน 12 เท่าของเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด¹⁵ ซึ่งผู้วิจัยคาดว่าจะมีผู้เข้าร่วมโครงการดังกล่าวเฉลี่ยปีละ 10,000 คน คิดเป็นต้นทุนประมาณร้อยละ 0.08¹⁶ ของวงเงินงบประมาณโดยเฉลี่ย ในขณะที่ปีงบประมาณ 2572 – 2575 ค่าใช้จ่ายเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ จะลดลงประมาณร้อยละ 0.69 ของวงเงินงบประมาณโดยเฉลี่ย (2) เงินสมทบและเงินชดเชยที่รัฐบาลจ่ายเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) จะลดลงตามจำนวนสมาชิกกองทุน กบข. ที่ลดลงประมาณปีละ 10,000 คน คิดเป็นร้อยละ 0.01 ของวงเงินงบประมาณโดยเฉลี่ย (3) กำหนดให้ค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลของข้าราชการปีงบประมาณ 2571 – 2575 ในภาพรวมขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 3.4 ต่อปี ตามอัตราการขยายตัวในช่วงปีงบประมาณ 2555 -2568 ซึ่งจะส่งผลให้ต้นทุนค่ารักษาพยาบาลข้าราชการเฉลี่ยต่อคนขยายตัวร้อยละ 2.5 ในช่วงการประมาณการ และ (4) รายจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากรในปีงบประมาณ 2570 – 2575 ลดลงจากจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด จำนวน 10,000 คน วงเงินประมาณ 48,500 ล้านบาทตลอดช่วงประมาณการ โดยผลจากการดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐและงบประมาณรายจ่ายบุคลากรผ่านสองมาตรการดังกล่าวจะทำให้งบประมาณรายจ่ายบุคลากรลดลงเฉลี่ยปีละ 16,264.79 ล้านบาท และงบประมาณรายจ่ายประจำปีลดลงประมาณร้อยละ 0.71 โดยเฉลี่ย เนื่องจากรายจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐที่ลดลงร้อยละ 0.21 ขณะที่ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการลดลงร้อยละ 0.47 และค่าใช้จ่ายบำนาญลดลงร้อยละ 0.06 อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายบำเหน็จโดยรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.03 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตารางที่ 5.4 โครงสร้างทางการคลังและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะ ฉากทัศน์ที่ 2

หน่วย : ล้านบาท หรือตามระบุ

ปีงบประมาณ	2570	2571	2572	2573	2574f	2575f	เฉลี่ยปี 2570 - 2575
วงเงินงบประมาณ	3,781,359.0	3,811,435.6	3,839,567.9	3,869,202.1	3,901,775.0	4,064,002.3	3,877,890.3
%สัดส่วนต่อ GDP	18.50	18.06	17.55	17.06	16.53	16.51	17.37
อัตราเพิ่ม, % YoY	0.02	0.80	0.74	0.77	0.84	4.16	1.22
ผลการจัดเก็บรายได้สุทธิ	3,000,000.0	3,145,000.0	3,274,000.0	3,422,000.0	3,576,000.0	3,736,930.5	3,358,988.4
%สัดส่วนต่อ GDP	14.68	14.91	14.97	15.09	15.15	15.19	15.00
อัตราเพิ่ม, % YoY	2.72	4.83	4.10	4.52	4.50	4.50	4.20
ดุลการคลัง	-781,359.0	-666,435.6	-565,567.9	-447,202.1	-325,775.0	-327,071.8	-518,901.9
%สัดส่วนต่อ GDP	-3.82	-3.16	-2.59	-1.97	-1.38	-1.33	-2.37
ดุลการคลังเบื้องต้น	-349,201.2	-267,378.3	-129,776.9	25,614.4	114,240.5	119,274.4	-81,204.5
%สัดส่วนต่อ GDP	-1.71	-1.27	-0.59	0.11	0.48	0.48	-0.41
Nominal GDP	20,434,985.2	21,099,293.6	21,873,726.2	22,677,549.1	23,601,428.6	24,608,912.4	22,382,649.2
%Nominal GDP Growth	4.10	3.25	3.67	3.67	4.07	4.27	3.84
%Real GDP Growth	1.86	2.33	2.54	2.55	2.74	2.93	2.49
% GDP Deflator	2.20	0.90	1.10	1.10	1.30	1.30	1.32
% Real interest rate	0.51	1.90	1.83	1.98	1.50	1.50	1.54
%Debt to GDP, DDT	69.37	70.06	69.90	68.94	67.19	65.33	68.47

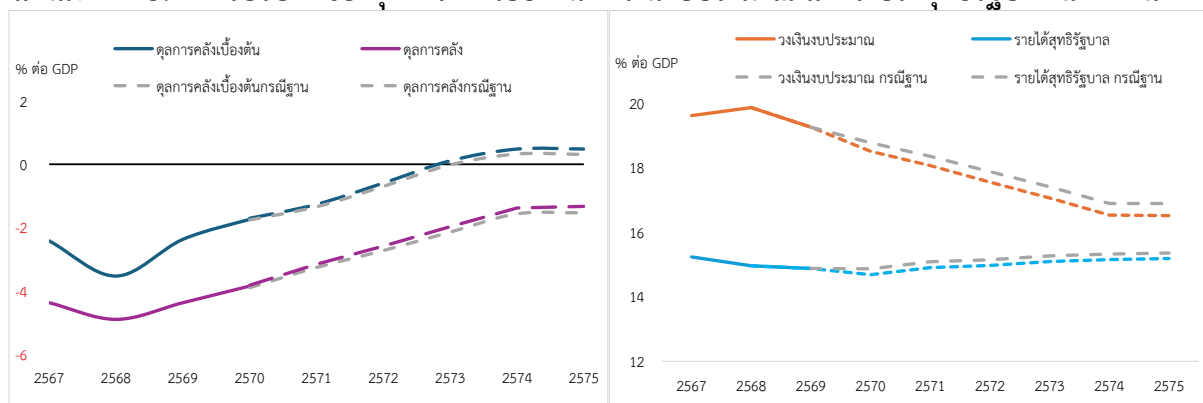
¹⁵ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2569 เรื่องการปฏิรูประบบการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ

¹⁶ ต้นทุนการดำเนินมาตรการปีงบประมาณ 2570 – 2572 (3 ปี)

การวิเคราะห์พลวัตหนี้สาธารณะกรณีที่มีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐและงบประมาณรายจ่ายบุคลากรผ่านการดำเนินโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนดสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ และการควบคุมค่าใช้จ่ายสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ แสดงให้เห็นว่าในช่วงสองปีแรกของการดำเนินมาตรการดังกล่าว สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP มีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 69.37 ในปีงบประมาณ 2570 เป็นร้อยละ 70.06 ในปีงบประมาณ 2571 ซึ่งสูงกว่ากรอบเพดานร้อยละ 70 เป็นการชั่วคราว เช่นเดียวกับการณีสถาน และหลังจากนั้นจะทยอยปรับตัวลดลงเป็นร้อยละ 65.33 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2575 หรือลดลงร้อยละ 2.64 ต่อ GDP ตลอดช่วงประมาณการ เทียบกับการณีสถานซึ่งลดลงร้อยละ 2.23 โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากต้นทุนในการดำเนินโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนดฯ ในส่วนเงินชดเชยสูงสุดไม่เกิน 12 เท่าของเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด

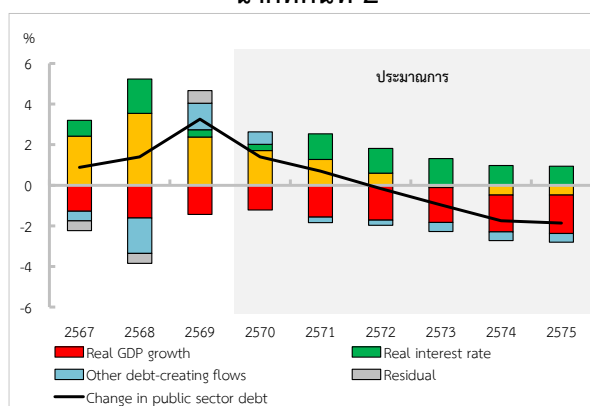
ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในองค์ประกอบของพลวัตหนี้พบว่า ในกรณีนี้ดุลการคลังเบื้องต้นจะกลับมาเกินดุล ได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2573 เป็นต้นไป ซึ่งเร็วกว่าในการณีสถาน 1 ปี และการดำเนินโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนดสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ควบคุมค่าใช้จ่ายสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการจะส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงระดับหนี้สะสมต่อ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.49 น้อยกว่าในการณีสถานที่การเปลี่ยนแปลงของระดับหนี้สะสมเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.15 ในขณะที่ปัจจัยอัตโนมัติของพลวัตหนี้จะส่งผลทำให้หนี้สะสมต่อ GDP ลดลงร้อยละ 3.91 ต่ำกว่าการณีสถานซึ่งลดลงร้อยละ 4.1 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะลดต่ำลงจากร้อยละ 2.55 เป็นร้อยละ 2.49 ตามการปรับลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ

แผนภาพที่ 5.7 การปรับตัวของดุลการคลังเบื้องต้น วงเงินงบประมาณ และรายได้สุทธิรัฐบาล จากทัศน์ที่ 2



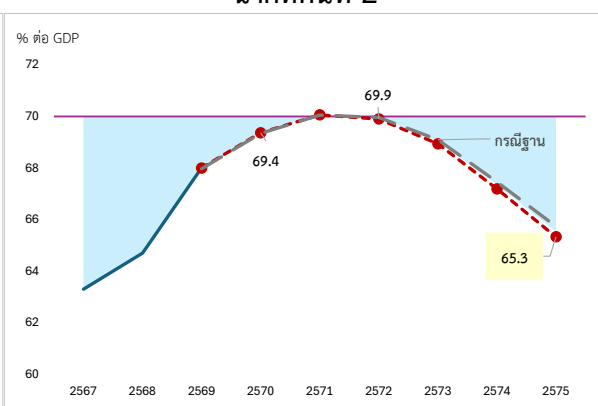
ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 5.8 พลวัตหนี้สาธารณะต่อ GDP จากทัศน์ที่ 2



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัยด้วยแบบจำลอง DDT

แผนภาพที่ 5.9 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จากทัศน์ที่ 2



5.2.3 ฉากทัศน์ที่ 3 กรณียางเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขยายตัวเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายสวัสดิการสังคมตามฐานข้อมูลการงบประมาณด้านสังคมของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม โดยกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายสวัสดิการเพิ่มขึ้นอันเนื่องจากผลของโครงสร้างประชากรสูงวัยในอัตราร้อยละ 3.84 ต่อปีตามการคาดประมาณการงบประมาณด้านสังคม (Social Budgeting) ฉบับปรับปรุงล่าสุด ณ เดือนกันยายน 2569 ซึ่งจะส่งผลให้วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2571 – 2575 ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 2.65 ต่อปี โดยสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ GDP เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 18.01 สูงกว่ากรณีฐานซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 17.48 ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายใต้ฉากทัศน์นี้ยังส่งผลให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ที่ร้อยละ 2.61 สูงกว่าอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 2.55 ในกรณีฐาน

ตารางที่ 5.5 โครงสร้างทางการคลังและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะ ฉากทัศน์ที่ 3

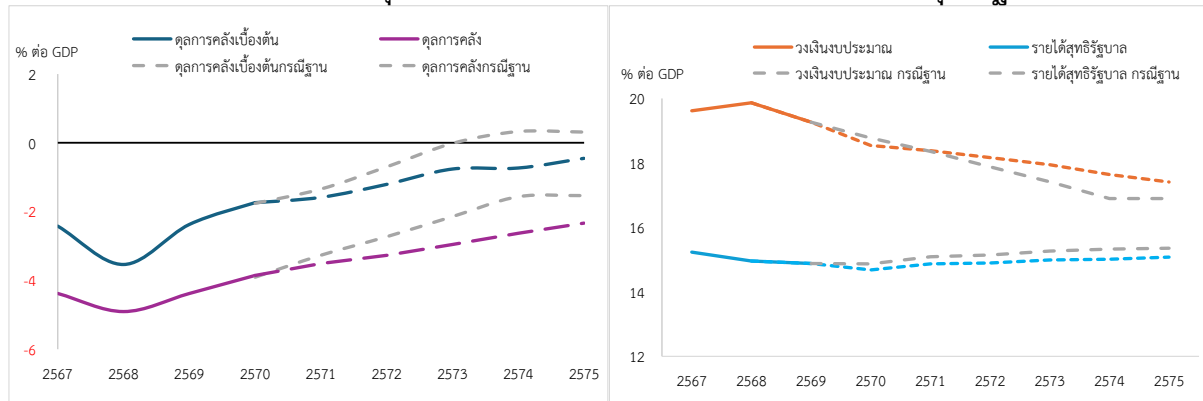
หน่วย : ล้านบาทหรือตามระบุ

ปีงบประมาณ	2570	2571	2572	2573	2574f	2575f	เฉลี่ยปี 2570 - 2575
วงเงินงบประมาณ	3,788,000.0	3,887,143.2	3,992,341.1	4,096,259.4	4,202,607.8	4,315,113.4	4,046,910.8
%สัดส่วนต่อ GDP	18.54	18.38	18.17	17.94	17.64	17.41	18.01
อัตราเพิ่ม ,% YoY	0.20	2.62	2.71	2.60	2.60	2.68	2.23
ผลการจัดเก็บรายได้สุทธิ	3,000,000.0	3,145,000.0	3,274,000.0	3,422,000.0	3,576,000.0	3,736,930.5	3,358,988.4
%สัดส่วนต่อ GDP	14.68	14.87	14.90	14.99	15.01	15.08	14.92
อัตราเพิ่ม ,% YoY	2.72	4.83	4.10	4.52	4.50	4.50	4.20
ดุลการคลัง	-788,000.0	-742,143.2	-718,341.1	-674,259.4	-626,607.8	-578,183.0	-687,922.4
%สัดส่วนต่อ GDP	-3.86	-3.51	-3.27	-2.95	-2.63	-2.33	-3.09
ดุลการคลังเบื้องต้น	-355,208.0	-335,159.3	-265,210.4	-173,696.5	-174,347.4	-111,505.5	-235,854.5
%สัดส่วนต่อ GDP	-1.74	-1.58	-1.21	-0.76	-0.73	-0.45	-1.08
Nominal GDP	20,434,985.2	21,151,514.5	21,977,894.7	22,830,590.2	23,825,057.8	24,786,480.9	22,501,087.2
%Nominal GDP Growth	4.10	3.51	3.91	3.88	4.36	4.04	3.96
%Real GDP Growth	1.86	2.58	2.78	2.75	3.02	2.70	2.61
% GDP Deflator	2.20	0.90	1.10	1.10	1.30	1.30	1.32
% Real interest rate	0.51	1.96	1.94	2.11	1.50	1.50	1.59
%Debt to GDP, DDT	69.37	70.23	70.57	70.39	69.61	68.76	69.82

การวิเคราะห์พลวัตหนี้สาธารณะในฉากทัศน์นี้ ชี้ให้เห็นว่า วงเงินงบประมาณรายจ่ายสวัสดิการทางสังคมที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะปรับตัวเพิ่มขึ้นสูงกว่าในกรณีฐาน โดยในปีงบประมาณ 2570 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 69.37 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 70.23 ร้อยละ 70.57 และร้อยละ 70.39 ในปีงบประมาณ 2571 ถึง 2573 ก่อนจะปรับตัวลดลงเป็นร้อยละ 69.61 และร้อยละ 68.76 ในปีงบประมาณ 2574 ถึง 2575 เมื่อพิจารณารายองค์ประกอบของพลวัตหนี้ พบว่า ดุลการคลังเบื้องต้น ซึ่งมีขนาดการขาดดุลต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 1.08 ตลอดช่วงการประมาณการ เป็นปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้

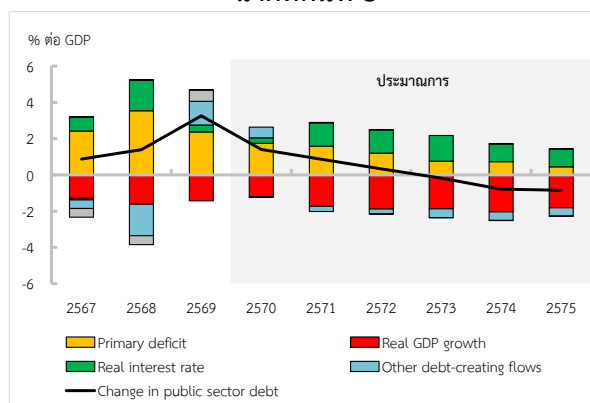
การเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะสะสมเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.47 ต่อ GDP เทียบกับกรณีฐานซึ่งหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นสะสมร้อยละ 3.32 อย่างไรก็ตาม ปัจจัยอัตโนมัติของพลวัตหนี้ส่งผลในทิศทางตรงกันข้ามและทำให้หนี้สาธารณะสะสมลดลงร้อยละ 4.27 เทียบกับกรณีฐานซึ่งการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะจากองค์ประกอบนี้ลดลงร้อยละ 4.10

แผนภาพที่ 5.10 การปรับตัวของดุลการคลังเบื้องต้น วงเงินงบประมาณ และรายได้สุทธิรัฐบาล ฉากทัศน์ที่ 3



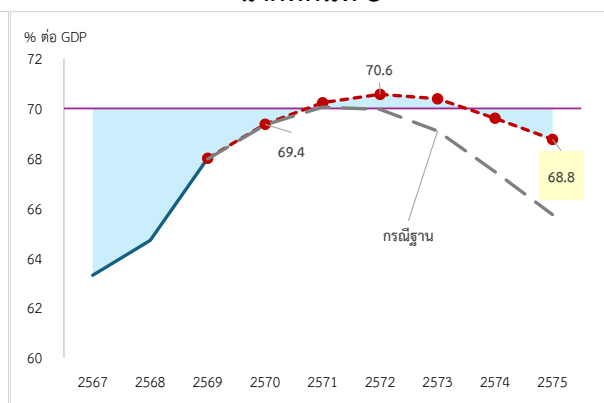
ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 5.11 พลวัตหนี้สาธารณะต่อ GDP ฉากทัศน์ที่ 3



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัยด้วยแบบจำลอง DDT

แผนภาพที่ 5.12 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ฉากทัศน์ที่ 3



5.2.4 ฉากทัศน์ที่ 4 กรณีที่มีการจัดเก็บอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 ในช่วงปีงบประมาณ 2570 – 2575 ขณะที่ในกรณีฐานกำหนดให้มีการทยอยปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นร้อยละ 8.5 ในปีงบประมาณ 2571 และร้อยละ 10 ในปีงบประมาณ 2573 เป็นต้นไป โดยในฉากทัศน์นี้สัดส่วนรายได้สุทธิของรัฐบาลต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2570 – 2575 เฉลี่ยร้อยละ 14.33 เทียบกับเฉลี่ยร้อยละ 14.98 ในกรณีฐาน ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า กรณีที่มีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 7 ตลอดช่วงการประมาณการ โดยกำหนดให้โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายภาครัฐเป็นไปตามกรอบแผนการคลังระยะปานกลาง จะส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 69.34 ในปีงบประมาณ 2570 เป็นร้อยละ 70.59 ในปีงบประมาณ 2574 ก่อนที่จะลดลงเป็นร้อยละ 69.74 ในปี 2575 โดยในฉากทัศน์นี้ระดับหนี้สาธารณะจะสูงกว่าร้อยละ 70 ติดต่อกันเป็นระยะเวลาสี่ปีงบประมาณ เมื่อพิจารณารายองค์ประกอบของพลวัตหนี้ พบว่า ดุลการคลังเบื้องต้นที่มีการขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 1.17 ต่อ GDP เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะในฉากทัศน์นี้สูงกว่าร้อยละ 70 ติดต่อกันเป็นระยะเวลาสี่ปีงบประมาณ อีกทั้งเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงหนี้สาธารณะสะสมเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.01 ต่อ GDP เทียบกับกรณีฐานที่หนี้

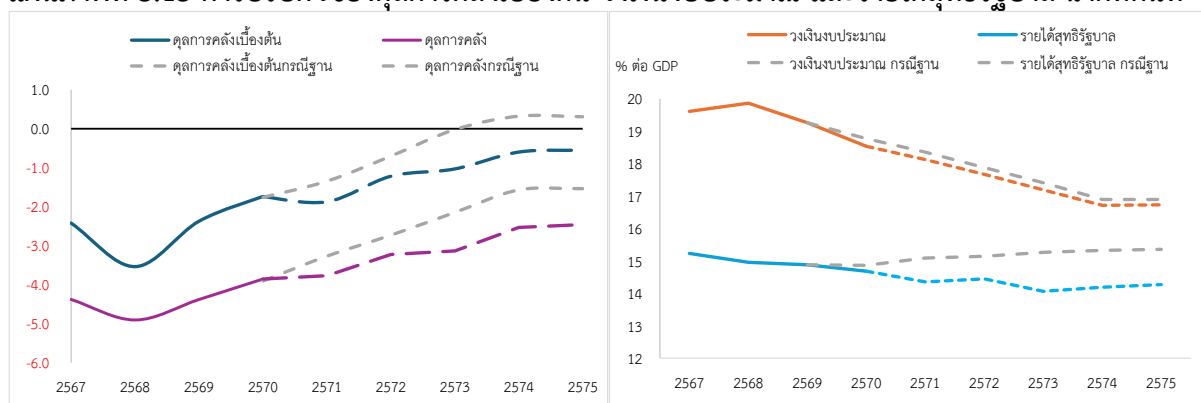
สาธารณะเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.86 ในขณะที่ปัจจัยอัตโนมัติของพลวัตหนี้ส่งผลในทิศทางตรงกันข้ามโดยทำให้ระดับหนี้สะสมต่อ GDP ลดลงร้อยละ 3.95 เทียบกับการลดลงร้อยละ 4.1 ในกรณีฐาน ส่วนกระแสเงินทุนอื่นที่ก่อหนี้สุทธิ ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะสะสมต่อ GDP ลดลงร้อยละ 1.27

ตารางที่ 5.6 โครงสร้างทางการคลังและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะ ฉากทัศน์ที่ 4

หน่วย : ล้านบาท หรือตามระบุ

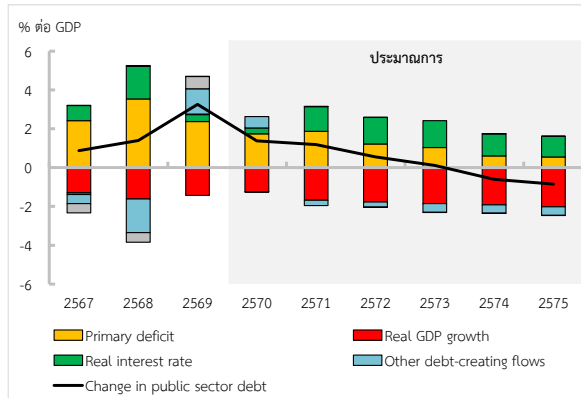
ปีงบประมาณ	2570	2571	2572	2573	2574f	2575f	เฉลี่ยปี 2570 - 2575
วงเงินงบประมาณ	3,788,000.0	3,826,000.0	3,864,000.0	3,903,000.0	3,942,000.0	4,110,749.1	3,905,624.85
%สัดส่วนต่อ GDP	18.54	18.12	17.67	17.19	16.71	16.73	17.49
อัตราเพิ่ม, % YoY	0.20	1.00	0.99	1.01	1.00	4.28	1.41
ผลการจัดเก็บรายได้สุทธิ	3,000,000.0	3,030,000.0	3,159,000.0	3,192,000.0	3,346,000.0	3,506,930.5	3,205,655.08
%สัดส่วนต่อ GDP	14.68	14.35	14.44	14.06	14.19	14.27	14.33
อัตราเพิ่ม, % YoY	2.72	1.00	4.26	1.04	4.82	4.81	3.11
ดุลการคลัง	-788,000.0	-796,000.0	-705,000.0	-711,000.0	-596,000.0	-603,818.7	-699,969.78
%สัดส่วนต่อ GDP	-3.86	-3.77	-3.22	-3.13	-2.53	-2.46	-3.16
ดุลการคลังเบื้องต้น	-355,208.0	-395,417.8	-266,436.0	-234,053.4	-141,147.8	-135,114.5	-254,562.92
%สัดส่วนต่อ GDP	-1.74	-1.87	-1.22	-1.03	-0.60	-0.55	-1.17
Nominal GDP	20,434,985.2	21,109,339.7	21,869,275.9	22,700,308.4	23,585,620.5	24,571,688.1	22,378,536.3
%Nominal GDP Growth	4.10	3.30	3.60	3.80	3.90	4.18	3.81
%Real GDP Growth	1.90	2.50	2.60	2.70	2.80	2.98	2.58
% GDP Deflator	2.20	0.90	0.90	1.00	1.10	1.20	1.22
% Real interest rate	0.51	1.91	2.03	2.05	1.70	1.60	1.63
%Debt to GDP, DDT	69.34	70.53	71.08	71.20	70.59	69.74	70.41

แผนภาพที่ 5.13 การปรับตัวของดุลการคลังเบื้องต้น วงเงินงบประมาณ และรายได้สุทธิรัฐบาล ฉากทัศน์ที่ 4

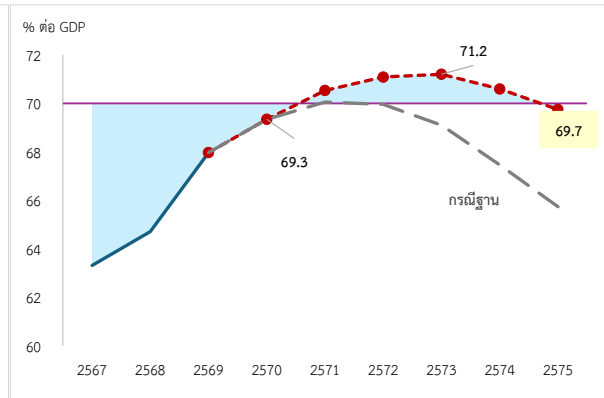


ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 5.14 พลวัตหนี้สาธารณะต่อ GDP
ฉากทัศน์ที่ 4



แผนภาพที่ 5.15 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP
ฉากทัศน์ที่ 4



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัยด้วยแบบจำลอง DDT

5.3 การเปรียบเทียบการวิเคราะห์พลวัตหนี้สาธารณะภายใต้ฉากทัศน์ต่าง ๆ

เมื่อเปรียบเทียบพลวัตของหนี้สาธารณะทั้ง 4 ฉากทัศน์ พบว่า ฉากทัศน์ที่ 1 ซึ่งมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงกว่ากรณีฐาน แนวโน้มหนี้สาธารณะจะปรับตัวลดลงต่ำที่สุด โดยปรับลดลงเป็นร้อยละ 60.31 ต่อ GDP ในปีประมาณ 2575 รองลงมาคือฉากทัศน์ที่ 2 การปฏิรูปสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ ซึ่งส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะอยู่ที่ร้อยละ 65.33 ต่อ GDP ใกล้เคียงกับกรณีฐานที่ร้อยละ 65.74 ต่อ GDP ทั้งสองฉากทัศน์แม้จะส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะปรับตัวลดลงและพื้นที่ทางการคลังเพิ่มขึ้น แต่เป็นผลมาจากปัจจัยที่แตกต่างกัน โดยฉากทัศน์ที่ 1 เป็นผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น ขณะที่ฉากทัศน์ที่ 2 เป็นการปรับลดรายจ่ายภาครัฐซึ่งส่งผลให้ดุลการคลังขาดดุลลดลง ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นส่งผลให้เสถียรภาพทางการคลังและพื้นที่ทางการคลังปรับตัวดีขึ้นมากกว่าการปฏิรูปรายจ่ายภาครัฐ สะท้อนถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของการใช้จ่ายภาครัฐ ดังนั้น การปฏิรูปฝั่งรายจ่ายเพื่อให้ส่งผลต่อเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาวจึงเป็นไปอย่างจำกัด หากแต่ควรมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มศักยภาพของเศรษฐกิจในระยะยาวเพื่อให้รายได้ของรัฐบาลปรับตัวเพิ่มขึ้นและสามารถรองรับการใช้จ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นตามภาระผูกพันต่าง ๆ ได้

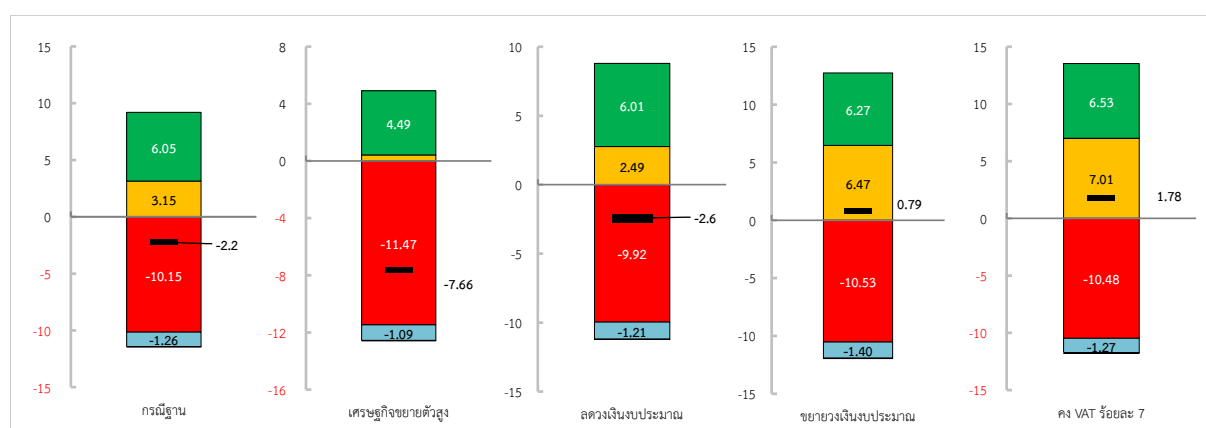
ขณะที่ฉากทัศน์ที่ 3 รายจ่ายสวัสดิการปรับตัวเพิ่มขึ้นและฉากทัศน์ที่ 4 การคงอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มไว้ที่ร้อยละ 7 ตลอดช่วงการวิเคราะห์ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะมีแนวโน้มจะอยู่ที่ร้อยละ 68.76 ต่อ GDP และร้อยละ 69.74 ต่อ GDP ณ ปีประมาณ 2575 ตามลำดับ และสูงกว่าในกรณีฐาน ผลการศึกษาทั้ง 2 ฉากทัศน์สะท้อนความเสี่ยงทางการคลังของไทยที่สะท้อนข้อจำกัดสำคัญที่อาจส่งผลให้เสถียรภาพและพื้นที่ทางการคลังของไทยลดลง โดยข้อจำกัดด้านรายจ่ายจากโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งแนวโน้มดังกล่าวส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อภาคการคลังของไทย ขณะที่การปรับลดรายจ่ายประจำได้ผลอย่างจำกัดตามที่แสดงในฉากทัศน์ที่ 2 ขณะที่ข้อจำกัดทางด้านรายได้ยังเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ส่งผลต่อการปรับสถานะทางการคลังของไทย ทั้งนี้ การปรับขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกรณีฐาน ตามแผนการคลังระยะปานกลาง ปีงบประมาณ 2570 – 2573 ยังเป็นนโยบายที่มีความไม่แน่นอนสูงสะท้อนจากการที่รัฐบาลได้มีการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 10 มาอย่างต่อเนื่องกว่าสองทศวรรษ ขณะเดียวกันการดำเนินนโยบายอื่น ๆ เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้ในระดับที่ใกล้เคียงกับการปรับขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นยังเป็นไปอย่างจำกัด ความไม่แน่นอนของนโยบายด้านรายได้จึงถือเป็นความเสี่ยงสำคัญที่ส่งผลต่อเสถียรภาพการคลังของประเทศในระยะต่อไป

ตารางที่ 5.7 สรุปผลการวิเคราะห์พลวัตหนี้สาธารณะภายใต้ฉากทัศน์ต่าง ๆ

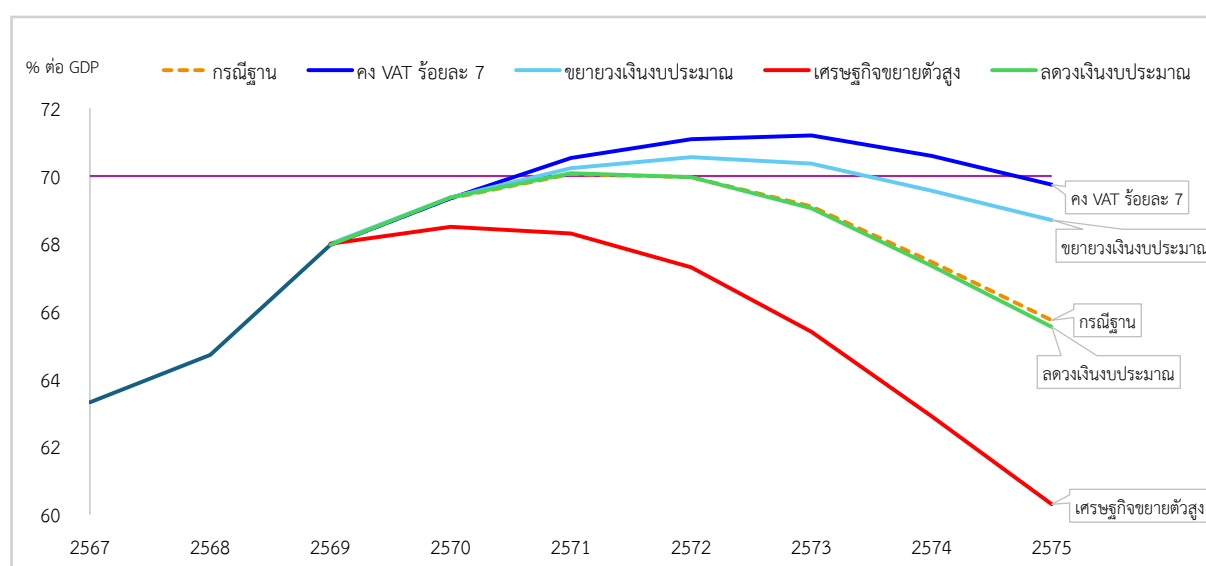
องค์ประกอบ ขับเคลื่อนหนี้	ผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลง Public Debt to GDP ในช่วงปี 2570 - 2575					
	Real interest rate (r)	Real GDP growth (g)	ADD (r-g)	PB	OF	% Debt to GDP change
กรณีฐาน	+6.05	-10.15	-4.10	+3.15	-1.27	-2.23
ฉากทัศน์ที่ 1	+4.49	-11.47	-6.99	+0.42	-1.09	-7.66
ฉากทัศน์ที่ 2	+6.01	-9.92	-3.91	+2.49	-1.21	-2.64
ฉากทัศน์ที่ 3	+6.27	-10.53	-4.27	+6.47	-1.40	+0.79
ฉากทัศน์ที่ 4	+6.53	-10.48	-3.95	+7.01	-1.27	+1.78

หมายเหตุ เครื่องหมาย - แสดงว่าส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะลดลง, เครื่องหมาย + แสดงว่าส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น

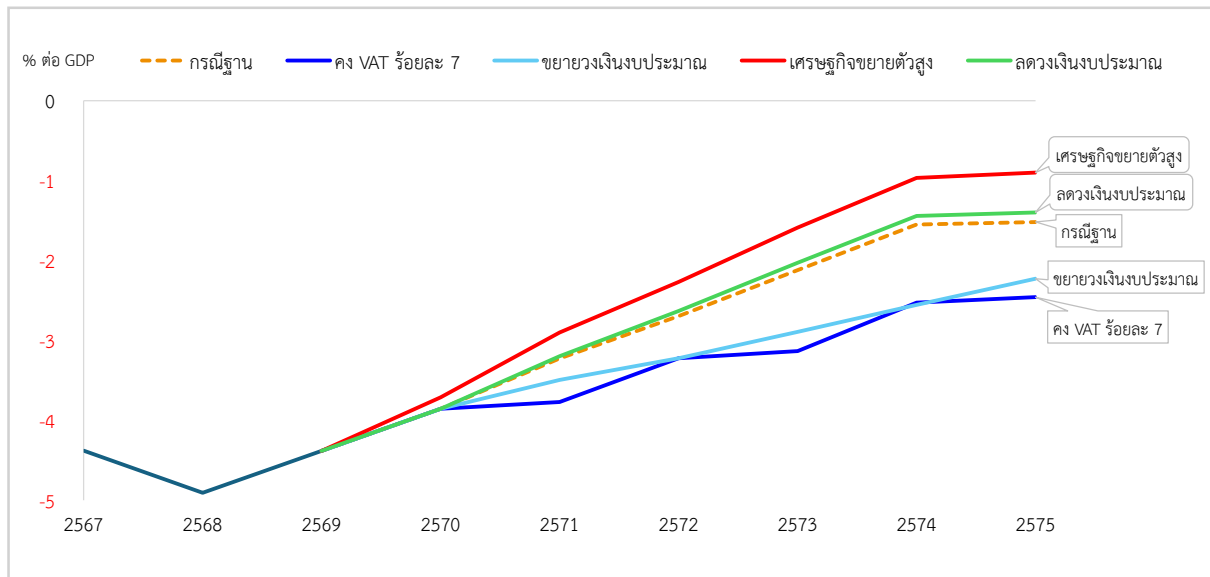
แผนภาพที่ 5.16 ผลสะสมของพลวัตหนี้สาธารณะต่อ GDP ในฉากทัศน์ต่าง ๆ



แผนภาพที่ 5.17 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในแต่ละฉากทัศน์



แผนภาพที่ 5.18 ดุลการคลังต่อ GDP ในแต่ละฉากทัศน์



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ส่วนที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินความเสี่ยงและความเปราะบางทางการคลังของประเทศไทย โดยวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังด้านรายได้ รายจ่าย หนี้สาธารณะ รวมทั้งภาระผูกพันทางการคลังจากการดำเนินมาตรการกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ร่วมกับการวิเคราะห์แนวโน้มและองค์ประกอบของพลวัตหนี้สาธารณะภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการคลังในกรณีต่าง ๆ ในระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 - 2575) โดยมีข้อสรุปจากผลการศึกษาที่สำคัญ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการปรับสมดุลทางการคลัง เพื่อเพิ่มพื้นที่ทางการคลังไว้สำหรับรองรับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศและรับมือกับสถานการณ์วิกฤต ความเสี่ยง และความผันผวนในระยะปานกลาง ดังนี้

6.1 สรุปผลการศึกษา

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ความเสี่ยงทางการคลังของไทยเกิดจากการสะสมความเปราะบางและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างตลอดช่วงทศวรรษที่ผ่านมา สะท้อนได้จากระดับรายได้ของรัฐบาลที่ลดลงต่อเนื่องและต่ำกว่าระดับรายจ่ายของรัฐบาลเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4.0 ต่อ GDP ซึ่งส่งผลให้ต้องดำเนินนโยบายงบประมาณแบบขาดดุลต่อเนื่องตลอดช่วงสิบปีงบประมาณที่ผ่านมา และเป็นปัจจัยสำคัญในเชิงโครงสร้างที่ขับเคลื่อนให้หนี้สาธารณะสะสมเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่โครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐบาลสะสมความเปราะบางทั้งจากมิติของความยืดหยุ่น ความสามารถในการปรับลดงบประมาณลง เพื่อนำไปใช้จ่ายในรายการที่มีความจำเป็นและมีความคุ้มค่ามากกว่า และคุณภาพของการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะในส่วนงบประมาณรายจ่ายลงทุน ภายใต้เงื่อนไขที่หนี้สาธารณะและภาระผูกพันสะสมเพิ่มขึ้น และส่งผลให้ภาระหนี้ที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับภาระในอดีตเพิ่มขึ้น ความเปราะบางดังที่กล่าวจึงเพิ่มแรงกดดันต่อฐานะการคลังและพื้นที่ทางการคลังสำหรับการลงทุนและการดำเนินนโยบายใหม่ โดยมีข้อค้นพบสำคัญ ดังนี้

6.1.1 ความเสี่ยงด้านรายได้ของรัฐบาล สัดส่วนรายได้สุทธิของรัฐบาลต่อ GDP ลดลงจากเฉลี่ยร้อยละ 16.5 ในช่วงปีงบประมาณ 2554 - 2559 มาอยู่ที่เฉลี่ยร้อยละ 15.0 ในช่วงปีงบประมาณ 2566 - 2568 สะท้อนข้อจำกัดในการจัดหารายได้เมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจ ท่ามกลางความต้องการใช้จ่ายของภาครัฐที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยข้อจำกัดสำคัญมาจากข้อจำกัดของฐานภาษีและโครงสร้างภาษีที่ยังพึ่งพาภาษีทางอ้อมในสัดส่วนที่สูง ขณะที่ภาษีฐานทรัพย์สินยังมีบทบาทค่อนข้างต่ำ รวมทั้งโครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มยังมีข้อจำกัดด้านเกณฑ์การจดทะเบียนและอัตราภาษี นอกจากนี้ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีข้อจำกัดจากทั้งการยกเว้นการหักค่าใช้จ่าย และค่าลดหย่อนภาษีในหลายรูปแบบที่ส่งผลให้ฐานภาษีแคบ ขณะที่ฐานภาษีเงินได้นิติบุคคลที่รัฐจัดเก็บได้มาจากธุรกิจขนาดใหญ่เพียงไม่กี่ราย และอัตราภาษีที่แท้จริงตามบัญชีแตกต่างกันตามขนาดกิจการ ซึ่งโครงสร้างภาษีดังกล่าวอาจเป็นข้อจำกัดต่อศักยภาพในการเพิ่มรายได้จากฐานภาษีเดิมของรัฐบาล

6.1.2 ความเสี่ยงจากโครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาล ภาระรายจ่ายที่จำเป็นต้องได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 71.7 ของวงเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2559 เป็นร้อยละ 76.2 ของวงเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2569 โดยเฉพาะรายจ่ายบุคลากร บำเหน็จบำนาญ สุขภาพ และสวัสดิการที่มีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและยากต่อการปรับลดลงในระยะเวลายั่งยืน เนื่องจากเป็นรายจ่ายที่เกิดขึ้นตามสิทธิและภาระผูกพันตามกฎหมายหรือระเบียบที่พึงได้รับ ขณะเดียวกันการเข้าสู่สังคมสูงวัยเพิ่มแรงกดดันต่อรายจ่ายในระยะยาว และอาจกระทบต่อพื้นที่สำหรับรายจ่ายลงทุนและมาตรการรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนลงสู่ระบบเศรษฐกิจจริงน้อยกว่าร้อยละ 20 ของกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากการโอนเปลี่ยนแปลงรายจ่ายลงทุนไปเป็นรายจ่ายประจำ ดังนั้น

เพื่อให้งบประมาณสามารถตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาประเทศในมิติต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงเป้าหมายต้องอาศัยระยะเวลาและการปรับโครงสร้างที่เหมาะสม

6.1.3 ความเสี่ยงด้านหนี้สาธารณะ การดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่องและการกู้เงินเพื่อรองรับวิกฤต ประกอบกับการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่ล่าช้า ส่งผลให้หนี้สาธารณะและภาระงบประมาณสำหรับการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น ทำให้งบประมาณส่วนหนึ่งต้องนำไปใช้รองรับภาระหนี้เดิม และจำกัดความสามารถในการก่อหนี้เพิ่มเติมเพื่อการลงทุนและการรับมือกับเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด อย่างไรก็ตาม ระดับหนี้สาธารณะที่สูงเพียงอย่างเดียวยังไม่สามารถใช้เป็นข้อสรุปได้ว่าฐานะการคลังขาดความยั่งยืน แต่ต้องพิจารณาร่วมกับความสามารถในการจัดหารายได้ การปรับสมดุลทางการคลังภาระชำระหนี้ ต้นทุนการกู้ยืม และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อประเมินทั้งความสามารถในการชำระหนี้และพื้นที่ทางการคลังสำหรับรองรับความเสี่ยงในอนาคต

6.1.4 ความเสี่ยงจากภาระผูกพันทางการคลังนอกงบประมาณจากการดำเนินมาตรการกึ่งการคลังตามมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 การประเมินฐานะทางการคลังโดยพิจารณาเฉพาะหนี้สาธารณะและดุลการคลังอาจไม่สะท้อนภาระที่แท้จริงของรัฐบาล เนื่องจากยังมีภาระผูกพันทางการคลังทั้งภาระผูกพันโดยตรง อาทิ ภาระรอการชดเชยตามมาตรา 28 และภาระด้านสวัสดิการ รวมถึงภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น อาทิ ภาระจากการค้าประกันหนี้และภัยพิบัติ ซึ่งเป็นภาระที่อาจส่งผ่านเป็นรายจ่ายงบประมาณในอนาคต สำหรับภาระหนี้มาตรา 28 ยอดคงค้างที่รัฐต้องรับชดเชยเพิ่มขึ้นจาก 839,462 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 เป็น 1,133,751 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2568 ส่งผลให้รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยเพิ่มขึ้น และอาจกระทบต่อสภาพคล่องของหน่วยงานที่ดำเนินมาตรการแทนรัฐบาลได้หากการจัดสรรงบชำระคืนไม่สอดคล้องกับมูลค่าหนี้คงค้าง

6.1.5 พลวัตและปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะในระยะปานกลาง ในกรณีฐานซึ่งใช้สมมติฐานทางเศรษฐกิจและโครงสร้างการคลังเป็นไปตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 – 2573) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 67.97 ในปีงบประมาณ 2569 เป็นร้อยละ 69.34 ในปีงบประมาณ 2570 และสูงสุดที่ร้อยละ 70.05 ในปีงบประมาณ 2571 ก่อนปรับลดลงเป็นร้อยละ 65.74 ในปีงบประมาณ 2575 โดยดุลการคลังเบื้องต้นเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้หนี้สาธารณะสะสมเพิ่มขึ้น ขณะที่ปัจจัยอัตโนมัติของพลวัตหนี้ส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ลดลง เนื่องจากอัตราขยายตัวทางเศรษฐกิจภายใต้สมมติฐานที่กำหนดยังคงสูงกว่าต้นทุนการก่อหนี้ที่แท้จริงของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การปรับขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มตามแผนการคลังระยะปานกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 – 2573 ยังเป็นนโยบายที่มีความไม่แน่นอนสูงสะท้อนจากการที่รัฐบาลได้มีการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 10 มาอย่างต่อเนื่องกว่าสองทศวรรษ ขณะเดียวกันการดำเนินนโยบายอื่น ๆ เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้ในระดับที่ใกล้เคียงกับการปรับขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นยังเป็นที่ไปอย่างจำกัด ความไม่แน่นอนของนโยบายด้านรายได้จึงถือเป็นความเสี่ยงสำคัญที่ส่งผลต่อเสถียรภาพการคลังของประเทศในระยะต่อไป

6.1.6 การวิเคราะห์ภายใต้ฉากทัศน์ต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นเป็นแรงหนุนสำคัญต่อเสถียรภาพทางการคลัง โดยช่วยลดสัดส่วนหนี้ต่อ GDP ผ่านทั้งปัจจัยอัตโนมัติของพลวัตหนี้และการปรับปรุงดุลการคลังเบื้องต้น ขณะที่การปฏิรูประบบบำนาญเฉพาะบางรายการสามารถช่วยลดแรงกดดันต่อหนี้ได้ แต่ผลต่อเส้นทางหนี้โดยรวมยังมีขนาดจำกัดภายใต้ขอบเขตของมาตรการที่นำมาจำลอง ทั้งนี้ ผลดังกล่าวมิได้หมายความว่า การปฏิรูประบบบำนาญมีความสำคัญน้อยกว่า แต่สะท้อนว่าการปรับสมดุลทางการคลังจำเป็นต้องดำเนินการทั้งด้านการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างรายจ่ายควบคู่กัน

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การดำเนินนโยบายการคลังในระยะปานกลาง ควรให้ความสำคัญกับการปรับสมดุลทางการคลังเพื่อสนับสนุนให้เส้นทางหนี้สาธารณะเป็นไปในทิศทางที่เอื้อต่อความยั่งยืนทางการคลัง โดยต้องดำเนินการทั้งการเพิ่มศักยภาพและการขยายฐานรายได้รัฐบาล การปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพรายจ่าย การรักษาการลงทุนที่สนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการบริหารภาระผูกพันและหนี้สาธารณะอย่างเชื่อมโยงกัน โดย

6.2.1 การเพิ่มศักยภาพการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ข้อจำกัดของฐานภาษีและการกระจุกตัวของผู้เสียภาษีบางกลุ่มเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มรายได้ภาครัฐ ดังนั้น จึงควรขยายฐานภาษีและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ ควบคู่กับการทบทวนโครงสร้างภาษีให้เหมาะสมกับโครงสร้างเศรษฐกิจและความสามารถในการชำระภาษี โดย

(1) **ยกระดับระบบการจัดเก็บภาษีสู่ระบบภาษีดิจิทัลแบบบูรณาการ** โดยเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ควบคู่กับการแลกเปลี่ยนข้อมูลบัญชีทางการเงินอัตโนมัติกับต่างประเทศ เพื่อเพิ่มความสามารถในการระบุผู้มีเงินได้ ติดตามฐานภาษี และลดช่องว่างการหลบเลี่ยงภาษีข้ามพรมแดน พร้อมทั้งปรับปรุงกลไกและกฎหมายการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและรูปแบบรายได้ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ การทำงานผ่านแพลตฟอร์ม และธุรกรรมสินทรัพย์ดิจิทัล โดยกำหนดนิยามฐานภาษี หลักเกณฑ์การคำนวณรายได้ และวิธีการนำส่งภาษีให้ชัดเจน รวมทั้งใช้เทคโนโลยีในการวิเคราะห์ความเสี่ยงและติดตามการชำระภาษี เพื่อลดการรั่วไหลของรายได้ควบคู่กับการลดขั้นตอน ต้นทุน และภาระในการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษีและสนับสนุนการเข้าสู่ระบบภาษี

(2) **กำหนดแผนการเพิ่มรายได้ภาครัฐให้ชัดเจน** โดยพิจารณาทยอยปรับขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มตามแนวทางของแผนการคลังระยะปานกลาง หรือดำเนินมาตรการด้านรายได้ที่ให้ผลเทียบเท่า ควบคู่กับการทบทวนการยกเว้นภาษีและความเหมาะสมของเกณฑ์รายรับสำหรับการจัดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของธุรกิจ ทั้งนี้ ควรประเมินผลต่อราคา การบริโภค การกระจายภาระภาษี และต้นทุนการเข้าสู่ระบบของกิจการ พร้อมทั้งกำหนดมาตรการเยียวยาและบรรเทาผลกระทบต่อกลุ่มเปราะบางและผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงอย่างเหมาะสม

(3) **ทบทวนโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล** โดยในส่วนของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ควรประเมินความเหมาะสมของเกณฑ์รายได้ขั้นต่ำ การยกเว้น การหักค่าใช้จ่าย และค่าลดหย่อนให้สอดคล้องกับระดับรายได้และโครงสร้างค่าจ้าง สำหรับภาษีเงินได้นิติบุคคล ควรประเมินความคุ้มค่าของมาตรการส่งเสริมการลงทุนและสิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยพิจารณารายได้ภาษีที่สูญเสีย ต้นทุนทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริง อาทิ การลงทุนเพิ่มเติม การเพิ่มผลิตภาพ การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการสร้างงานทักษะสูง ควบคู่กับการสนับสนุนการยกระดับผลิตภาพและความสามารถในการสร้างกำไรของกิจการขนาดเล็กและขนาดกลาง เพื่อขยายฐานรายได้ภาษีและลดการกระจุกตัวในระยะยาว

(4) **สร้างแรงจูงใจให้ผู้มีรายได้นอกระบบเข้าสู่ระบบภาษี** โดยศึกษาแนวทางให้ผู้มีรายได้ทุกคนยื่นแบบแสดงรายการภาษี และให้ผู้มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ไม่ต้องเสียภาษีแต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลรายได้และเพิ่มความแม่นยำในการจัดสรรสวัสดิการ ทั้งนี้ ควรพิจารณาความพร้อมของข้อมูล กลไกตรวจสอบรายได้ และการงบประมาณประกอบการออกแบบระบบดังกล่าว

(5) **เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีฐานทรัพย์สิน** โดยพัฒนาฐานข้อมูลทรัพย์สินแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานทะเบียนที่ดิน หน่วยงานทะเบียนยานพาหนะ และหน่วยงานกำกับดูแลสินทรัพย์ทางการเงิน เพื่อระบุผู้ถือครอง ประเมินมูลค่า และติดตามภาระภาษีได้อย่างถูกต้อง พร้อมเพิ่มขีดความสามารถ

ในการบริหารจัดการเก็บขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทบทวนโครงสร้างภาษีให้สะท้อนมูลค่า ลักษณะการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สิน และความสามารถในการชำระภาษีอย่างเหมาะสม

(6) **พัฒนาการจัดเก็บภาษีให้ครอบคลุมภาษีรูปแบบใหม่** อาทิ ภาษีคาร์บอน ภาษีมลพิษ และภาษีด้านผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อเพิ่มความหลากหลายของฐานรายได้ ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจสะท้อนต้นทุนต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม และสร้างแรงจูงใจให้ภาคธุรกิจและประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรม โดยประเมินความเหมาะสมของฐานและอัตราภาษี ตลอดจนผลต่อผู้ประกอบการและครัวเรือน

6.2.2 การปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพรายจ่ายภาครัฐ โครงสร้างรายจ่ายที่มีความยืดหยุ่นต่ำ และภาระสวัสดิการที่เพิ่มขึ้นจำกัดความสามารถในการปรับฐานะทางการคลัง จึงควรเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายและวางแผนรองรับภาระระยะยาว โดย

(1) **ปรับระบบการจัดสรรงบประมาณให้มุ่งประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์** โดยเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับการกิจการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ พร้อมกำหนดผลลัพธ์ร่วม ตัวชี้วัด และความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่าย ลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นหรือไม่คุ้มค่า และจำกัดการสร้างภาระผูกพันระยะยาว ควบคู่กับการทบทวนบทบาทและภารกิจของหน่วยงานภาครัฐเพื่อลดความซ้ำซ้อน และควบคุมการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายประจำ เพื่อให้การใช้จ่ายตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาประเทศได้อย่างตรงจุด

(2) **ปฏิรูประบบบริหารกำลังคน ค่าตอบแทน และสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ** โดยประเมินผลประหยัดสุทธิหลังหักค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในช่วงดำเนินการและภาระรายจ่ายที่ยังคงต้องจ่ายต่อเนื่อง เนื่องจากการลดจำนวนบุคลากรไม่ได้ทำให้รายจ่ายบำเหน็จบำนาญลดลงทันที ขณะที่การเพิ่มประสิทธิภาพรายจ่ายด้านสุขภาพต้องคำนึงถึงคุณภาพและความต่อเนื่องของบริการ จึงควรดำเนินการอย่างเป็นลำดับและติดตามผลทั้งด้านงบประมาณและคุณภาพการให้บริการภาครัฐ

(3) **จัดทำประมาณการรายจ่ายระยะยาวให้สอดคล้องกับโครงสร้างประชากร** โดยครอบคลุมรายจ่ายบำเหน็จบำนาญ สุขภาพ และสวัสดิการสังคม พร้อมเชื่อมโยงข้อมูลผู้รับสิทธิ ต้นทุนต่อหน่วย และการใช้บริการ เพื่อให้การวางแผนงบประมาณระยะปานกลางและระยะยาวสะท้อนภาระที่แท้จริง และพิจารณาแหล่งรายได้ที่สามารถรองรับรายจ่ายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

6.2.3 การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณควบคู่กับการรักษาระดับการลงทุนภาครัฐจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดย

(1) **ให้ความสำคัญกับรายจ่ายที่เพิ่มผลิตภาพและศักยภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจ** โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการสะสมทุนและยกระดับศักยภาพการผลิตในระยะยาว ทั้งการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทุนมนุษย์ และโครงการที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ควบคู่กับการปรับสมดุลทางการคลัง เพื่อเสริมสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจและขยายฐานรายได้รัฐบาลในอนาคต

(2) **ลดการโอนเปลี่ยนแปลงรายจ่ายลงทุนไปเป็นรายจ่ายประจำและเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่าย** โดยวางแผนรายจ่ายประจำให้สอดคล้องกับภาระที่จำเป็น พัฒนาความพร้อมของโครงการลงทุน และติดตามทั้งการเบิกจ่ายและผลสัมฤทธิ์ เพื่อให้ทรัพยากรที่จัดสรรสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์และสร้างประโยชน์ต่อเศรษฐกิจตามเป้าหมาย

(3) **ยกระดับการคัดเลือก ติดตาม และประเมินความคุ้มค่าของโครงการลงทุน** โดยปรับปรุงหลักเกณฑ์การขอรับจัดสรรงบประมาณและจัดลำดับความสำคัญของโครงการตามผลต่อการเพิ่มผลิตภาพการยกระดับห่วงโซ่มูลค่า การสร้างมูลค่าเพิ่มในประเทศ และความยั่งยืนทางการคลัง พร้อมใช้กรอบการประเมินการบริหารการลงทุนภาครัฐ (Public Investment Management Assessment: PIMA) ประกอบการพัฒนา

ระบบบริหารรายจ่ายลงทุนในภาพรวม ควบคู่กับการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลโครงการที่มีภาระผูกพัน และควบคุมขนาดภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี เพื่อรักษาพื้นที่สำหรับโครงการลงทุนใหม่ที่มีความจำเป็น

6.2.4 ยกระดับการรายงาน การเปิดเผยข้อมูลภาระผูกพันทางการคลัง และการกลั่นกรองโครงการ หรือมาตรการกึ่งการคลัง เพื่อให้การประเมินฐานะทางการคลังสะท้อนความเสี่ยงได้อย่างครบถ้วน ควบคู่กับ ยกระดับการวิเคราะห์ความคุ้มค่า ต้นทุน และผลตอบแทนจากการดำเนินมาตรการกึ่งการคลัง การกำหนด เงื่อนไขและกรอบระยะเวลาในการชดเชยและชำระหนี้มาตรา 28 และควบคุมการก่อหนี้นอกงบประมาณให้อยู่ ภายในกรอบไม่เกินร้อยละ 32 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งการจัดสรรงบชำระหนี้คืนให้สอดคล้อง กับภาระหนี้นอกงบประมาณคงค้าง โดยอาจพิจารณากำหนดสัดส่วนขั้นต่ำในการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระ หนี้การดังกล่าวไม่น้อยกว่าร้อยละ 1.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

บรรณานุกรม

- ฐิติมา ชูเชิด, ศราวัลย์ อังกลมเกลียว, และปณิชา อภัยทาน. (2559). ความยั่งยืนทางการคลังของไทย: มุมมองจากพลวัตหนี้สาธารณะและขีดจำกัดทางการคลัง. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 34(1), 38–71. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/TER/article/view/137732>
- ทรงธรรม ปิ่นโต, บุญยวรรณ หมั่นวิชาชัย, และฐิติมา ชูเชิด. (2550). การประเมินความเปราะบางทางการคลังของไทย: ความเสี่ยงและนัยต่อการดำเนินนโยบายในอนาคต. ธนาคารแห่งประเทศไทย. <https://www.botlcr.or.th/item/book/01000069222>
- สกนธ์ วรัญญูวัฒนา. (2556). *ความเปราะบางและความเสี่ยงทางการคลัง ภายใต้นโยบายการลงทุนของรัฐบาล*. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานประมาณของรัฐบาล. (2569ก). โครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและการจัดทำแบบจำลองเศรษฐกิจมิติเพื่อพยากรณ์การจัดเก็บรายได้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานประมาณของรัฐบาล. (2569ข). *หนี้สาธารณะไทย: พลวัต ความท้าทาย และแนวทางการจัดการสู่ความยั่งยืน* (เอกสารวิชาการ ฉบับที่ 6/2569). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. https://web.parliament.go.th/assets/portals/82/news/1712/1_1712.pdf
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2568). *พลิกโฉมการคลังสู่ความยั่งยืน: ถอดรหัสความเสี่ยงสู่บทเรียนแห่งความสำเร็จ*. <https://www.fpo.go.th/main/General-information-public-service/FPO-symposium/21334.aspx>
- อภิภัทร มุทิตาเจริญ. (2568). *การวิเคราะห์การกระจายภาระภาษีมูลค่าเพิ่มในครัวเรือนไทย: บทบาทของโครงสร้างการบริโภคและเศรษฐกิจนอกระบบ*. สถาบันพระปกเกล้า.
- Acosta-Ormaechea, S., Martinez, L., & Restrepo, J. (2025). *A guide and tool for projecting public gross financing needs* (Technical Notes and Manuals No. 2025/001). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9798400289446.005>
- Ahlborn, M., & Schweickert, R. (2015). *Public debt and economic growth: Economic systems matter* (PFH Research Papers No. 2015/02). PFH Private University of Applied Sciences. <https://www.pfh.de/sites/default/files/2021-10/public-debt-and-economic-growth-economic-systems-matter-ahlborn-schweickert.pdf>
- Andersen, T. M. (2012). Fiscal sustainability and demographics—Should we save or work more? *Journal of Macroeconomics*, 34(2), 264–280. <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2012.01.001>

- Baum, A., Medas, P., Soler, A., & Sy, M. (2020). *Managing fiscal risks from state-owned enterprises* (IMF Working Paper No. 2020/213). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/09/25/Managing-Fiscal-Risks-from-State-Owned-Enterprises-49773>
- Blanchard, O. (2019). Public debt and low interest rates. *American Economic Review*, 109(4), 1197–1229. <https://doi.org/10.1257/aer.109.4.1197>
- Blanchard, O. J., Chouraqui, J.-C., Hagemann, R. P., & Sartor, N. (1990). The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question. *OECD Economic Studies*, 15, 7–36. <https://www.oecd.org/eco/outlook/34288870.pdf>
- Brix, H. P., & Schick, A. (Eds.). (2002). *Government at risk: Contingent liabilities and fiscal risk*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15233>
- Butkus, M., & Seputiene, J. (2018). Growth effect of public debt: The role of government effectiveness and trade balance. *Economies*, 6(4), Article 62. <https://doi.org/10.3390/economies6040062>
- Caner, M., Grennes, T., & Koehler-Geib, F. (2010). *Finding the tipping point—When sovereign debt turns bad* (Policy Research Working Paper No. 5391). World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/509771468337915456>
- Cebotari, A. (2008). *Contingent liabilities: Issues and practice* (IMF Working Paper No. 2008/245). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781451871036.001>
- Cecchetti, S. G., Mohanty, M. S., & Zampolli, F. (2011). *The real effects of debt* (BIS Working Papers No. 352). Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/publ/work352.pdf>
- Ebrahimy, E., & Martinez, L. (2024). *Rwanda: Technical assistance on public debt projections and analysis with the Public Debt Dynamics Tool (DDT)* (High-Level Summary Technical Assistance Report No. 2024/030). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9798400286360.029>
- European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2024). *Debt sustainability monitor 2023* (European Economy Institutional Paper No. 271). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2765/860483>

- Froot, K. A., Scharfstein, D. S., & Stein, J. C. (1994). A framework for risk management. *Journal of Applied Corporate Finance*, 7(3), 22–33. <https://doi.org/10.1111/j.1745-6622.1994.tb00415.x>
- Horton, M., & El-Ganainy, A. (2009). Back to basics: What is fiscal policy? *Finance & Development*, 46(2), 52–53.
- International Monetary Fund. (2013). *Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market-access countries* (Policy Paper No. 2013/040). <https://doi.org/10.5089/9781498341844.007>
- International Monetary Fund. (2016a). *Analyzing and managing fiscal risks—Best practices* (Policy Paper No. 2016/025). <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>
- International Monetary Fund. (2016b). *Assessing fiscal space: An initial consistent set of considerations* (Policy Paper No. 2016/032). <https://doi.org/10.5089/9781498345583.007>
- International Monetary Fund. (2021). *Review of the debt sustainability framework for market access countries* (Policy Paper No. 2021/003). <https://doi.org/10.5089/9781513568324.007>
- International Monetary Fund. (2022). *Staff guidance note on the sovereign risk and debt sustainability framework for market access countries* (Policy Paper No. 2022/039). <https://doi.org/10.5089/9798400216862.007>
- International Monetary Fund. (2023). *Sovereign risk and debt sustainability analysis for market access countries*. <https://www.imf.org/en/Publications/DSA/sovereign-risk-and-debt-sustainability-analysis-for-market-access-countries>
- International Monetary Fund. (2025). *Thailand: 2024 Article IV consultation—Press release; staff report; and statement by the Executive Director for Thailand* (IMF Country Report No. 25/45). <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2025/045/article-A001-en.xml>
- International Monetary Fund, Institute for Capacity Development. (2026). *Islamic Republic of Mauritania: Technical assistance report—Technical assistance in public debt projections and analysis* (Technical Assistance Report No. 2026/061). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9798229052047.019>

- Kim, S. (2025). *Assessing Thailand's debt ceiling—Room for recalibration?* (Selected Issues Paper No. 2025/054). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/selected-issues-papers/2025/english/sipea2025054.pdf>
- Krejdl, A. (2006). *Fiscal sustainability—Definition, indicators and assessment of Czech public finance sustainability* (Working Paper Series No. 3/2006). Czech National Bank. https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/en/economic-research/.galleries/research_publications/cnb_wp/cnbwp_2006_03.pdf
- Ministry of Finance, Economic Planning, Trade and Investment. (2026). *Fiscal risk statement 2026*. Government of Seychelles. <https://www.finance.gov.sc/wp-content/uploads/2026/02/2026-Budget-Assumptions-and-Objectives-of-the-2026-budget.pdf>
- Multilateral Cooperation Center for Development Finance. (2022). *Sustainable financing of development and infrastructure: A handbook for borrowers and lenders*. <https://www.themcdf.org/en/news-activities/publications/2024/Handbook-on-Sustainable-Financing-of-Development-and-Infrastructure.html>
- Muthitacharoen, A., Wanichthaworn, W., & Burong, T. (2021). VAT threshold and small business behavior: Evidence from Thai tax returns. *International Tax and Public Finance*, 28(5), 1242–1275. <https://doi.org/10.1007/s10797-021-09672-3>
- Office for Budget Responsibility. (2021). *Fiscal risks report* (CP 453). https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Fiscal_risks_report_July_2021.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *OECD best practices for managing fiscal risks*. OECD Publishing. [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2020\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2020)6/en/pdf)
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *Government at a glance 2021*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *OECD economic surveys: Thailand 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4815cb4b-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). Thailand. In *OECD economic outlook*, volume 2024 issue 2. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d8814e8b-en>

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025a). *Financing social protection through general tax revenues, social security contributions and formalisation in Thailand*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b5cc1a43-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025b). *OECD economic surveys: Thailand 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/426b9bc0-en>
- Ostry, J. D., Ghosh, A. R., Kim, J. I., & Qureshi, M. S. (2010). *Fiscal space* (IMF Staff Position Note No. SPN/10/11). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781455228010.004>
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2010). Growth in a time of debt. *American Economic Review*, 100(2), 573–578. <https://doi.org/10.1257/aer.100.2.573>
- Tanner, E. C. (2013). *Fiscal sustainability: A 21st century guide for the perplexed* (IMF Working Paper No. WP/13/89). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781484381991.001>
- The Treasury, New Zealand. (2021). Statement of specific fiscal risks. In *Half year economic and fiscal update 2021*. <https://www.treasury.govt.nz/publications/efu/half-year-economic-and-fiscal-update-2021>
- Thomas, A. (2020). *Reassessing the regressivity of the VAT* (OECD Taxation Working Papers No.49). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b76ced82-en>

ภาคผนวก

ตารางวิเคราะห์ภาระเพิ่มเติมของรัฐบาลไทย

	ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities) (ต้องจ่ายแน่นอนตามเวลา)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities) (จ่ายเมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่าง)
ภาระผูกพันที่ชัดเจน (Explicit Liabilities) (มีสัญญา/กฎหมายระบุไว้)	- ภาระผูกพันจากหนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระโดยตรง โดยรัฐบาลต้องจัดสรรรายจ่ายชำระคืนเงินต้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 4 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายต่อปี - ภาระผูกพันจากรายจ่ายชำระดอกเบี้ย - ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (ดำเนินการผ่านธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ หรือ SFIs) - ภาระผูกพันจากรายจ่ายเงินเดือน เงินสมทบ และค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ - รายจ่ายด้านสวัสดิการ อาทิ บำเหน็จบำนาญ ค่ารักษาพยาบาล - ภาระค้ำจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม	- การค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ และเอกชน - ภาระผูกพันจากภาคการเงิน (จากวิกฤตในอดีต) - หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF (ลดลงต่อเนื่อง ไม่เป็นภาระงบประมาณในปัจจุบัน) - ภาระการคลังจาก พ.ร.ก. Soft loan* ได้รับจัดสรรงบประมาณครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว - ภาระการคลังจาก พ.ร.ก. พันฟู** ในส่วนของ (1) เงินชดเชยดอกเบี้ย และ (2) เงินชดเชยความเสียหายกรณีหนี้สูญ (โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2568 มียอด NPLs อยู่ที่ 10,012 ลบ.) - ภาระผูกพันจากมาตรการอุดหนุนราคาพลังงาน - หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต และกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งลดลงต่อเนื่องตามสถานการณ์ราคาพลังงานที่คลี่คลายลง (ไม่เป็นภาระงบประมาณในปัจจุบัน) - ภาระผูกพันจากโครงการ PPP (จากสัญญาแบบ Gross Cost 5 โครงการ ซึ่งเป็นภาระงบประมาณ 1 โครงการ)
ภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Liabilities) (ไม่มีกฎหมายบังคับ แต่รัฐต้องรับผิดชอบ)	- รายจ่ายด้านสวัสดิการในอนาคตสำหรับประชาชน (อาจปรับตัวเพิ่มขึ้นตามนโยบายรัฐบาล นอกจากนี้ ยังมีแรงงานที่ยังไม่ได้อยู่ในระบบการออมเพื่อการเกษียณอีก 11 ล้านคน) - การจ่ายเงินชดเชยให้กองทุนนอกงบประมาณต่าง ๆ ที่ขาดทุนดำเนินการ	- หนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ความเสี่ยงต่ำ และไม่เป็นภาระงบประมาณในปัจจุบัน) - รายจ่ายจากการให้ความช่วยเหลือหลังเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ

หมายเหตุ : * พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563

** พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2564

ที่มา : รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 กระทรวงการคลัง ประมวลผลโดย สศช.

ผลการคำนวณพื้นฐาน

Debt and Economic Indicators ^{1/}

	Actual		Est.		Projections				
	2561-2567 ^{2/}	2568	2569	2570	2571	2572	2573	2574	2575
Nominal gross public debt	53.9	64.7	68.0	69.3	70.1	70.0	69.1	67.5	65.7
Of which: guarantees (uncalled) ^{3/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Real GDP growth (in percent)	1.3	2.6	2.3	1.9	2.4	2.6	2.6	2.8	3.0
Inflation (GDP deflator, in percent)	1.5	-0.5	1.6	2.2	0.9	1.1	1.1	1.3	1.3
Nominal GDP growth (in percent)	2.8	2.1	3.9	4.1	3.3	3.7	3.7	4.1	4.3
Effective interest rate (in percent) ^{4/}	2.1	2.2	2.2	2.7	2.8	2.9	3.1	2.8	2.8

Contribution to Changes in Public Debt

	2561-2567	2568	2569	2570	2571	2572	2573	2574	2575	cumulative
Change in gross public sector debt	3.1	1.4	3.3	1.4	0.7	-0.1	-0.9	-1.6	-1.7	-2.2
Identified debt-creating flows	3.1	1.9	2.6	1.4	0.7	-0.1	-0.9	-1.6	-1.7	-2.2
Primary deficit	2.6	3.5	2.4	1.7	1.3	0.7	0.0	-0.3	-0.3	3.1
Automatic debt dynamics	-0.4	0.1	-1.0	-0.9	-0.3	-0.5	-0.4	-0.9	-1.0	-4.1
Interest rate/growth differential	-0.4	0.1	-1.1	-0.9	-0.3	-0.5	-0.4	-0.9	-1.0	-4.1
Of which: real interest rate	0.2	1.7	0.4	0.3	1.3	1.2	1.3	1.0	0.9	6.0
Of which: real GDP growth	-0.6	-1.6	-1.4	-1.2	-1.6	-1.8	-1.8	-1.9	-1.9	-10.1
Exchange rate depreciation	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Other identified debt-creating flows	0.9	-1.7	1.3	0.6	-0.3	-0.3	-0.4	-0.4	-0.4	-1.3
SFA due to intra-year exchange rate changes ^{5/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Change in guarantees (uncalled) ^{6/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Residual	0.0	-0.5	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Realism and Fiscal Adjustments

Historical and constant pb scenarios

debt levels in 2032

81.4 72.9

Debt-stabilizing primary balance

in 2027 and in 2032

-0.4 -1.4

Level and yearly change in primary balance ^{7/}
to yield 70 percent debt in 2032

-0.5 0.4

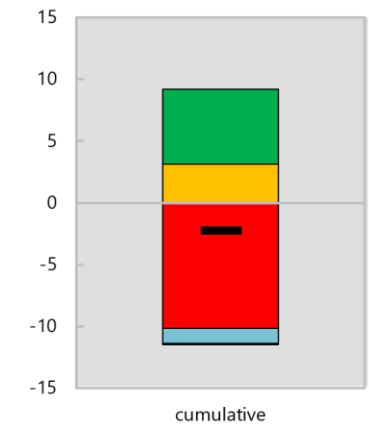
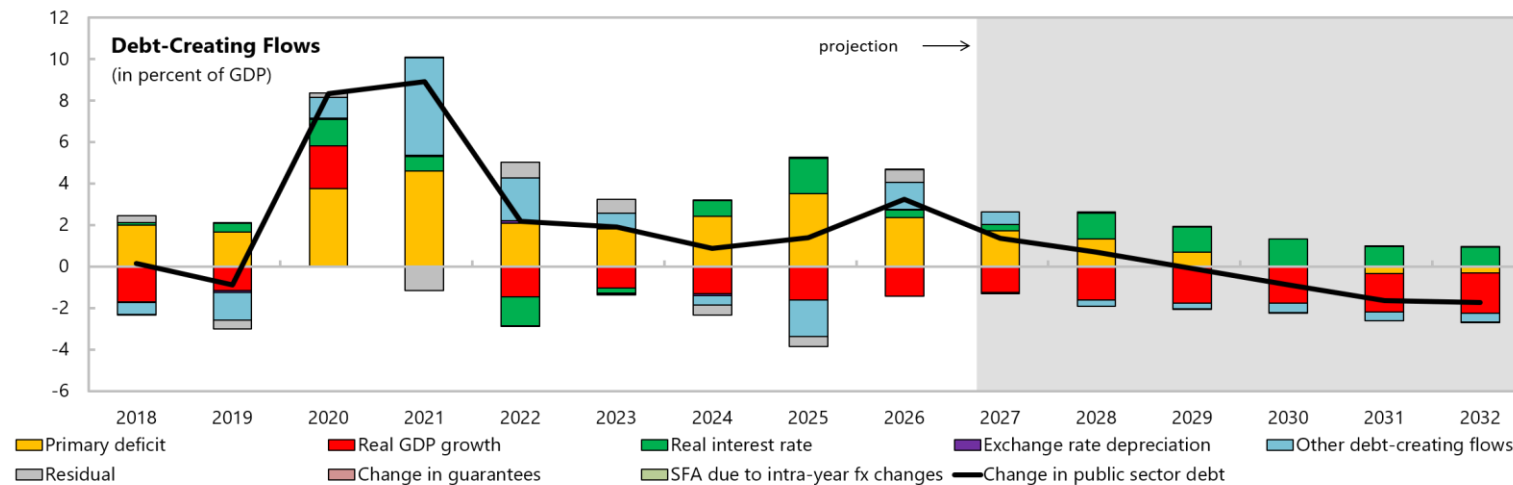
Probability of:

Debt level below end-2026 and 70 percent in 2032

15.5 19.5

GFN below end-2026 and 9 percent in 2032

98.5 86.5



ผลการคำนวณกรณีฉากทัศน์ที่ 1 กรณีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.0 ต่อปี

Debt and Economic Indicators^{1/}

	Actual	Est.	Projections						
	2561-2567 ^{2/}	2568	2569	2570	2571	2572	2573	2574	2575
Nominal gross public debt	53.9	64.7	68.0	68.5	68.3	67.3	65.4	62.9	60.3
Of which: guarantees (uncalled) ^{3/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Real GDP growth (in percent)	1.3	2.6	2.3	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Inflation (GDP deflator, in percent)	1.5	-0.5	1.6	2.4	1.2	1.4	1.5	1.7	1.7
Nominal GDP growth (in percent)	2.8	2.1	3.9	5.5	4.2	4.4	4.5	4.8	4.8
Effective interest rate (in percent) ^{4/}	2.1	2.2	2.2	2.7	2.8	3.0	3.1	2.8	2.8

Contribution to Changes in Public Debt

	2561-2567	2568	2569	2570	2571	2572	2573	2574	2575	cumulative
Change in gross public sector debt	3.1	1.4	3.3	0.5	-0.2	-1.0	-1.9	-2.6	-2.5	-7.7
Identified debt-creating flows	3.1	1.9	2.6	0.5	-0.2	-1.0	-1.9	-2.6	-2.5	-7.7
Primary deficit	2.6	3.5	2.4	1.6	1.0	0.3	-0.5	-0.9	-1.0	0.4
Automatic debt dynamics	-0.4	0.1	-1.0	-1.8	-0.9	-1.0	-0.9	-1.2	-1.2	-7.0
Interest rate/growth differential	-0.4	0.1	-1.1	-1.8	-0.9	-1.0	-0.9	-1.2	-1.2	-7.0
Of which: real interest rate	0.2	1.7	0.4	0.2	1.0	1.0	1.0	0.7	0.6	4.5
Of which: real GDP growth	-0.6	-1.6	-1.4	-1.9	-2.0	-2.0	-1.9	-1.9	-1.8	-11.5
Exchange rate depreciation	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Other identified debt-creating flows	0.9	-1.7	1.3	0.7	-0.3	-0.3	-0.4	-0.4	-0.4	-1.1
SFA due to intra-year exchange rate changes ^{5/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Change in guarantees (uncalled) ^{6/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Residual ^{6/}	0.0	-0.5	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Realism and Fiscal Adjustments

Historical and constant pb scenarios

debt levels in 2032

80.6 69.2

Debt-stabilizing primary balance

in 2027 and in 2032

-1.1 -1.6

Level and yearly change in primary balance^{7/}
to yield 65 percent debt in 2032

-0.1 0.5

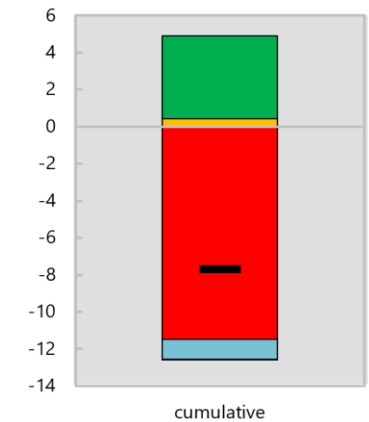
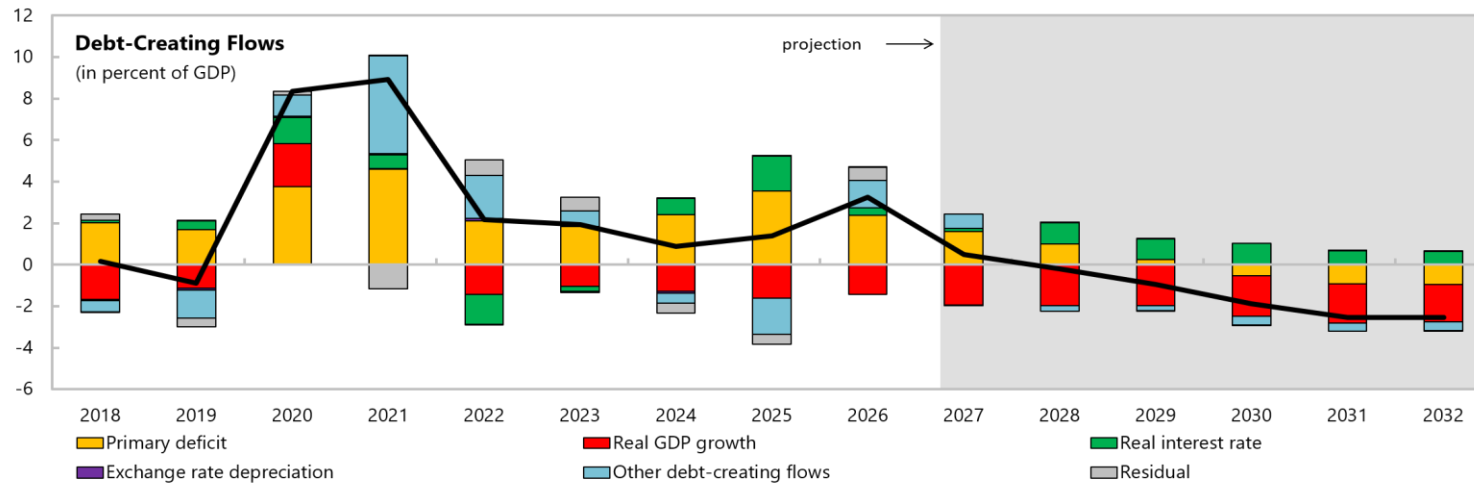
Probability of:

Debt level below end-2026 and 65 percent in 2032

30.1 22.0

GFN below end-2026 and 9 percent in 2032

99.5 93.1



ผลการคำนวณกรณีฉากทัศน์ที่ 2 กรณีที่มีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐและงบประมาณรายจ่ายบุคลากร

Debt and Economic Indicators^{1/}

	Actual		Est.	Projections					
	2561-2567 ^{2/}	2568	2569	2570	2571	2572	2573	2574	2575
Nominal gross public debt	53.9	64.7	68.0	69.4	70.1	69.9	68.9	67.2	65.3
Of which: guarantees (uncalled) ^{3/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Real GDP growth (in percent)	1.3	2.6	2.3	1.9	2.3	2.5	2.5	2.7	2.9
Inflation (GDP deflator, in percent)	1.5	-0.5	1.6	2.2	0.9	1.1	1.1	1.3	1.3
Nominal GDP growth (in percent)	2.8	2.1	3.9	4.1	3.3	3.7	3.7	4.1	4.3
Effective interest rate (in percent) ^{4/}	2.1	2.2	2.2	2.7	2.8	2.9	3.1	2.8	2.8

Contribution to Changes in Public Debt

	2561-2567	2568	2569	2570	2571	2572	2573	2574	2575	cumulative
Change in gross public sector debt	3.1	1.4	3.3	1.4	0.7	-0.2	-1.0	-1.7	-1.9	-2.6
Identified debt-creating flows	3.1	1.9	2.6	1.4	0.7	-0.2	-1.0	-1.7	-1.9	-2.6
Primary deficit	2.6	3.5	2.4	1.7	1.3	0.6	-0.1	-0.5	-0.5	2.5
Automatic debt dynamics	-0.4	0.1	-1.0	-0.9	-0.3	-0.5	-0.4	-0.8	-0.9	-3.9
Interest rate/growth differential	-0.4	0.1	-1.1	-0.9	-0.3	-0.5	-0.4	-0.8	-0.9	-3.9
Of which: real interest rate	0.2	1.7	0.4	0.3	1.3	1.2	1.3	1.0	0.9	6.0
Of which: real GDP growth	-0.6	-1.6	-1.4	-1.2	-1.6	-1.7	-1.7	-1.8	-1.9	-9.9
Exchange rate depreciation	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Other identified debt-creating flows	0.9	-1.7	1.3	0.6	-0.3	-0.3	-0.4	-0.4	-0.4	-1.2
SFA due to intra-year exchange rate changes ^{5/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Change in guarantees (uncalled) ^{6/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Residual ^{6/}	0.0	-0.5	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Realism and Fiscal Adjustments

Historical and constant pb scenarios

debt levels in 2032

81.4 73.0

Debt-stabilizing primary balance
in 2027 and in 2032

-0.3 -1.4

Level and yearly change in primary balance^{7/}
to yield 70 percent debt in 2032

-0.4 0.4

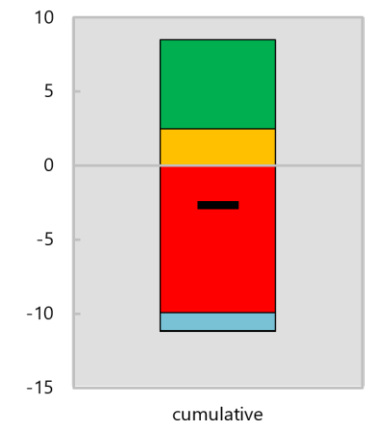
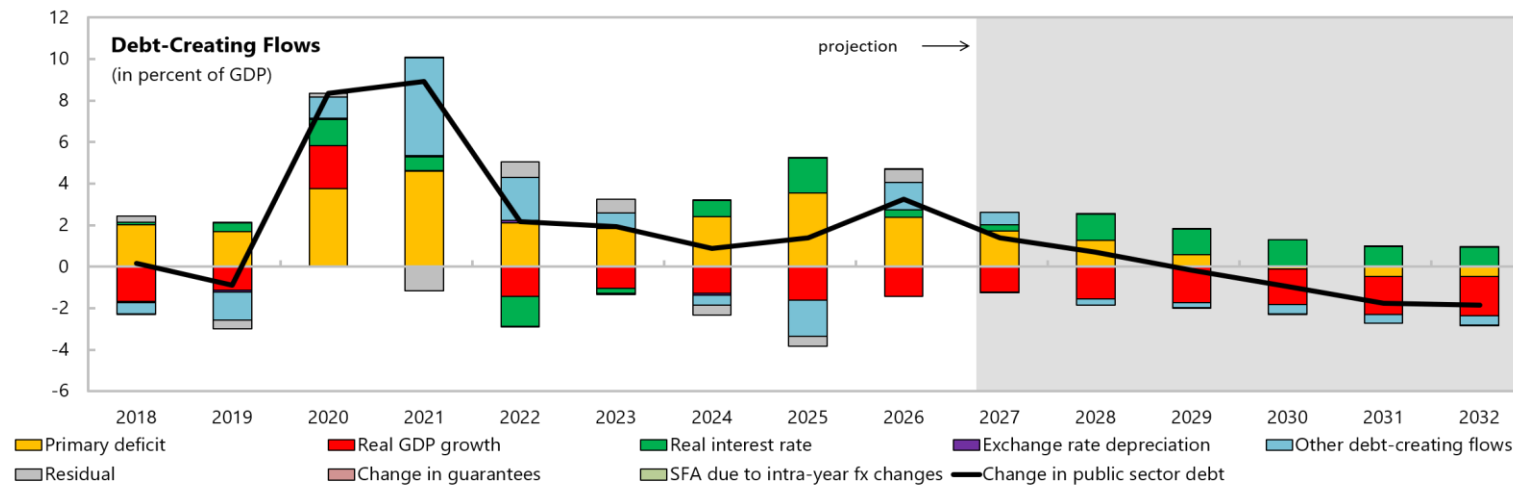
Probability of:

Debt level below end-2026 and 70 percent in 2032

16.5 20.0

GFN below end-2026 and 9 percent in 2032

98.5 87.4



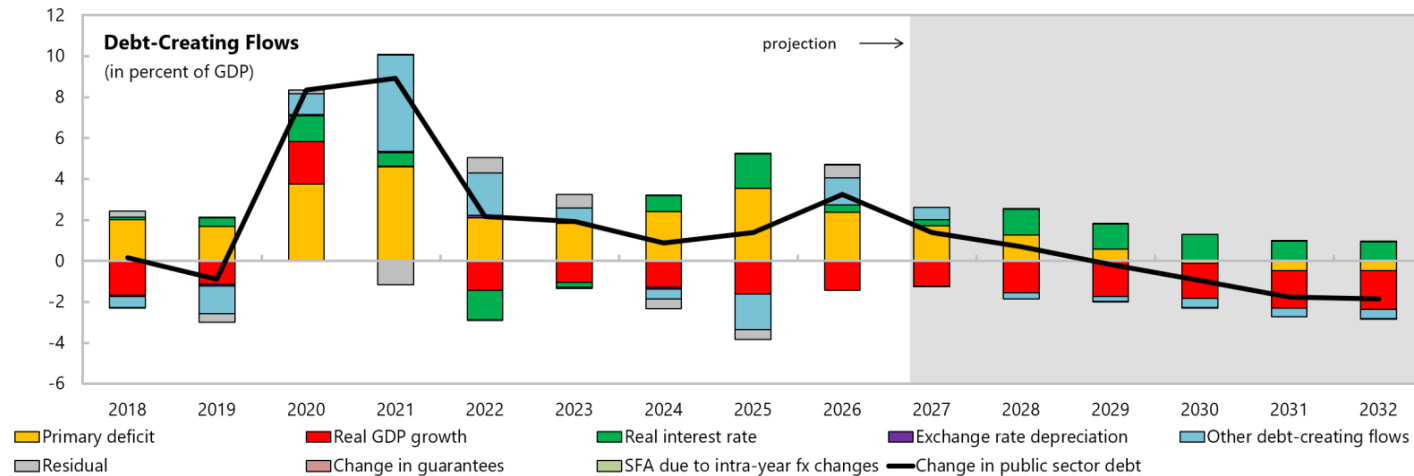
ผลการคำนวณกรณีฉากทัศน์ที่ 3 กรณีวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขยายตัวเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายสวัสดิการสังคมตามฐานข้อมูลการงบประมาณด้านสังคมของ สศช

Debt and Economic Indicators ^{1/}

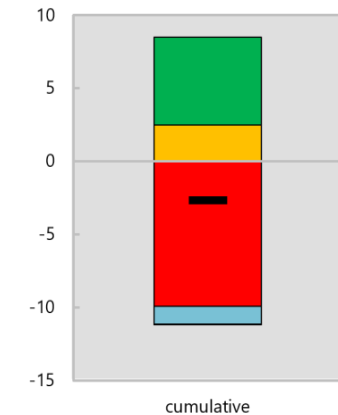
	Actual		Est.	Projections					
	2561-2567 ^{2/}	2568	2569	2570	2571	2572	2573	2574	2575
Nominal gross public debt	53.9	64.7	68.0	69.4	70.2	70.6	70.4	69.6	68.8
Of which: guarantees (uncalled) ^{3/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Real GDP growth (in percent)	1.3	2.6	2.3	1.9	2.6	2.8	2.7	3.0	2.7
Inflation (GDP deflator, in percent)	1.5	-0.5	1.6	2.2	0.9	1.1	1.1	1.3	1.3
Nominal GDP growth (in percent)	2.8	2.1	3.9	4.1	3.5	3.9	3.9	4.4	4.0
Effective interest rate (in percent) ^{4/}	2.1	2.2	2.2	2.7	2.9	3.0	3.2	2.8	2.8

Contribution to Changes in Public Debt

	2561-2567	2568	2569	2570	2571	2572	2573	2574	2575	cumulative
Change in gross public sector debt	3.1	1.4	3.3	1.4	0.9	0.3	-0.2	-0.8	-0.8	0.8
Identified debt-creating flows	3.1	1.9	2.6	1.4	0.9	0.3	-0.2	-0.8	-0.8	0.8
Primary deficit	2.6	3.5	2.4	1.7	1.6	1.2	0.8	0.7	0.4	6.5
Automatic debt dynamics	-0.4	0.1	-1.0	-0.9	-0.4	-0.6	-0.5	-1.0	-0.8	-4.3
Interest rate/growth differential	-0.4	0.1	-1.1	-0.9	-0.4	-0.6	-0.5	-1.0	-0.8	-4.3
Of which: real interest rate	0.2	1.7	0.4	0.3	1.3	1.3	1.4	1.0	1.0	6.3
Of which: real GDP growth	-0.6	-1.6	-1.4	-1.2	-1.7	-1.9	-1.9	-2.0	-1.8	-10.5
Exchange rate depreciation	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Other identified debt-creating flows	0.9	-1.7	1.3	0.6	-0.3	-0.3	-0.5	-0.5	-0.5	-1.4
SFA due to intra-year exchange rate changes ^{5/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Change in guarantees (uncalled) ^{6/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Residual	0.0	-0.5	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0



Realism and Fiscal Adjustments	
Historical and constant pb scenarios	
debt levels in 2032	
81.4	72.7
Debt-stabilizing primary balance in 2027 and in 2032	
-0.3	-1.3
Level and yearly change in primary balance ^{7/} to yield 70 percent debt in 2032	
-1.2	0.2
Probability of:	
Debt level below end-2026 and 70 percent in 2032	
9.4	13.5
GFN below end-2026 and 9 percent in 2032	
97.4	79.4



ผลการคำนวณกรณีฉากทัศน์ที่ 4 กรณีที่มีการจัดเก็บอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 ในช่วงปีงบประมาณ 2570 – 2575

Debt and Economic Indicators ^{1/}

	Actual		Est.	Projections					
	2561-2567 ^{2/}	2568	2569	2570	2571	2572	2573	2574	2575
Nominal gross public debt	53.9	64.7	68.0	69.3	70.5	71.1	71.2	70.6	69.7
Of which: guarantees (uncalled) ^{3/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Real GDP growth (in percent)	1.3	2.6	2.3	1.9	2.5	2.6	2.7	2.8	3.0
Inflation (GDP deflator, in percent)	1.5	-0.5	1.6	2.2	0.9	0.9	1.0	1.1	1.2
Nominal GDP growth (in percent)	2.8	2.1	3.9	4.1	3.4	3.5	3.7	3.9	4.2
Effective interest rate (in percent) ^{4/}	2.1	2.2	2.2	2.7	2.8	2.9	3.1	2.8	2.8

Contribution to Changes in Public Debt

	2561-2567	2568	2569	2570	2571	2572	2573	2574	2575	cumulative
Change in gross public sector debt	3.1	1.4	3.3	1.4	1.2	0.6	0.1	-0.6	-0.8	1.8
Identified debt-creating flows	3.1	1.9	2.6	1.4	1.2	0.6	0.1	-0.6	-0.8	1.8
Primary deficit	2.6	3.5	2.4	1.7	1.9	1.2	1.0	0.6	0.5	7.0
Automatic debt dynamics	-0.4	0.1	-1.0	-0.9	-0.4	-0.4	-0.5	-0.8	-1.0	-4.0
Interest rate/growth differential	-0.4	0.1	-1.1	-0.9	-0.4	-0.4	-0.5	-0.8	-1.0	-3.9
Of which: real interest rate	0.2	1.7	0.4	0.3	1.3	1.4	1.4	1.1	1.1	6.5
Of which: real GDP growth	-0.6	-1.6	-1.4	-1.2	-1.7	-1.8	-1.9	-1.9	-2.0	-10.5
Exchange rate depreciation	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Other identified debt-creating flows	0.9	-1.7	1.3	0.6	-0.3	-0.3	-0.4	-0.4	-0.4	-1.3
SFA due to intra-year exchange rate changes ^{5/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Change in guarantees (uncalled) ^{6/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Residual	0.0	-0.5	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Realism and Fiscal Adjustments

Historical and constant pb scenarios

debt levels in 2032

81.4 73.1

Debt-stabilizing primary balance
in 2027 and in 2032

-0.4 -1.4

Level and yearly change in primary balance ^{7/}
to yield 70 percent debt in 2032

-0.4 0.4

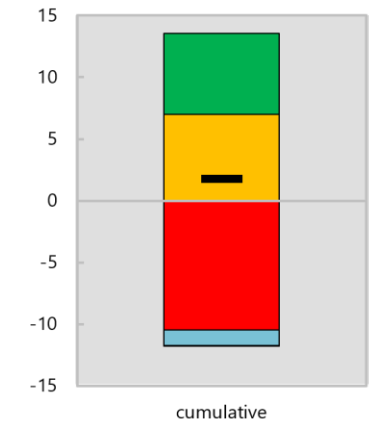
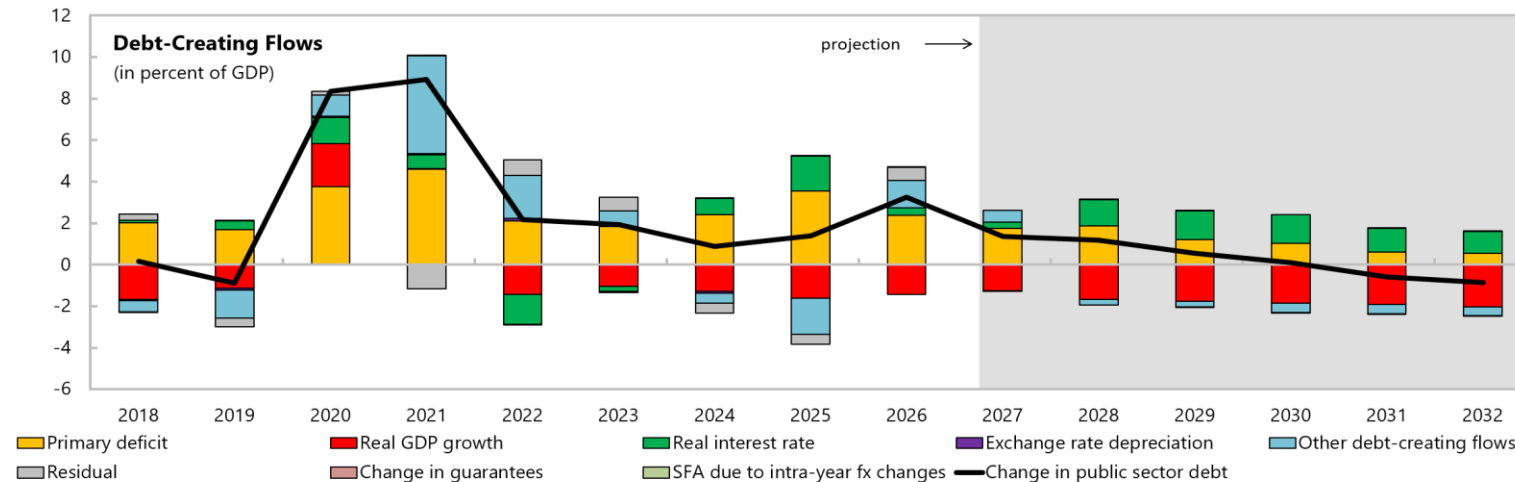
Probability of:

Debt level below end-2026 and 70 percent in 2032

7.9 11.6

GFN below end-2026 and 9 percent in 2032

97.3 78.3



Source: IMF staff calculations.

1/ Public sector is defined as general government.

2/ Based on available data.

3/ Only includes uncalled guarantees (contingent liabilities) that might be included in the total stock of debt but do not generate interest payments, and have an exogenously-driven evolution.

4/ Defined as interest payments divided by debt stock (excluding guarantees) at the end of previous year.

5/ Calculated as the effect of intra-year exchange rate fluctuations on total debt.

6/ For the history it could include residual changes in gross debt due to accounting issues and cross-exchange rate variations.

7/ Measures the constant annual primary balance and the yearly change in the primary balance (in ppts of GDP) necessary to reach the pre-determined debt and GFN target. Adjustment starts in and ends in .



สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

962 ถนนกรุงเกษม แขวงวัดโสมนัส เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพฯ 10100

www.nesdc.go.th