



วารสาร การเงินการคลัง

พื้นที่ความคิด เศรษฐกิจการคลัง ของคนทันสมัย



CONTENTS

ปีที่ 37 ฉบับที่ 123 ไตรมาสที่ 4 ปี 2568

- 6 “กบข. กองทุนบำเหน็จบำนาญในยุคดิจิทัล”
โดย ปกนิวิช ไหวดี
- 15 BNPL กับพลวัตของหนี้ครัวเรือน
โดย มยุร บุญยะรัตน์
อารีรัตน์ สวัสดิ์เป้า
- 26 หนี้นอกระบบ: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
เพื่อการแก้ไขอย่างยั่งยืน
โดย มยุร บุญยะรัตน์
ธัญกร บริรักษ์กุล
สองเมือง ศรีสองเมือง
จิราภรณ์ สุวรรณหงษ์
- 35 สถาบันการเงินประชาชน : ธนาคารของ
ชุมชนเพื่อประชาชนฐานราก
โดย สันต์จุฑา พิทักษ์บุรพา
- 45 Addressing the Informal Economy:
The Country’s Basic Bank
By Punnapong Ongipattanakul
- 54 การศึกษาความเป็นไปได้ในการส่งเสริม
การทำประกันชีวิตสำหรับผู้มีรายได้น้อย
ผ่านหน่วยงานภาครัฐ
โดย เมวลี เทียมเทศ
ณปภัช เรียงแหลม
ณิชาภัทร กาญจนสุชา



- 67 ส่องโครงสร้างเงินอุดหนุนท้องถิ่นไทย:
จากวันแรกถึงวันนี้
โดย ภาสุ ท้วมเสม
จิตมาศ แสงสุวรรณ
ดิณณวัฒน์ เดิมบางชัน
- 83 เปิดโลกปัจจัยความท้าทายด้านการคลังไทย
โดย สันตพันธ์ เศรษฐศักดิ์ดาสิริ
ปรัชญ์กวิน เอี่ยมสูงศักดิ์
ณพิชญา วัฒนนรากล
- 99 แนวทางการปรับตัวรับมาตรการปรับ
คาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน (CBAM)
โดย ภัชชา อ่างอาจริยกุล

อนึ่ง บทความในวารสารการเงินการคลังเป็นความคิดเห็นของผู้เขียนเท่านั้น และไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความคิดเห็นของหน่วยงานหรือกองบรรณาธิการ

เนื้อหาของบทความในวารสารการเงินการคลังเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ การนำเนื้อหา
หรือส่วนหนึ่งส่วนใดไปใช้ไม่ว่าจะด้วยประการใด ต้องอ้างอิงแหล่งที่มา
(สัญญาอนุญาต Creative Commons (cc) BY-NC)



กองทุนประกันชีวิต
LIFE INSURANCE FUND

“ กองทุนประกันชีวิต
สร้างความเชื่อมั่นให้ธุรกิจ
คุ้มครองสิทธิผู้เอาประกัน ”



เงินค่าธรรมเนียมล่วงพ้นอายุความ คืออะไร

จำนวนเงินที่ผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัย หรือทายาทผู้เอาประกันภัยที่มีสิทธิได้รับตามสัญญาประกันภัย แต่ไม่ได้เรียกร้องหรือมิได้รับจากบริษัทประกันชีวิตจนล่วงพ้นอายุความ (10 ปีนับแต่วันที่มีสิทธิได้รับ) เงินดังกล่าวเรียกว่า **“เงินค่าธรรมเนียมล่วงพ้นอายุความ”** ซึ่งบริษัทประกันชีวิตต้องนำส่งเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวเข้ากองทุนประกันชีวิต ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ครบกำหนดอายุความ



วิธีตรวจสอบสิทธิเงินค่าธรรมเนียมล่วงพ้นอายุความ



ตรวจสอบสิทธิด้วยตนเองง่ายๆ
เพียงลงทะเบียนยืนยันตัวตน
ผ่านเว็บไซต์กองทุนประกันชีวิต
หรือสแกน QR Code



www.lifeif.or.th



ช่องทางการยื่นขอรับเงินค่าธรรมเนียมล่วงพ้นอายุความ

แนะนำ ช่องทางออนไลน์เป็นช่องทางที่สะดวก รวดเร็วที่สุด



ยื่นออนไลน์ผ่านเว็บไซต์
กองทุนประกันชีวิต
www.lifeif.or.th



ส่งเอกสารทางไปรษณีย์
1010 อาคารชินวัตรทาวเวอร์ 3
ชั้น 15 ถนนวิภาวดีรังสิต
แขวง/เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900



ยื่นเอกสารด้วยตนเอง
ที่ทำการกองทุนประกันชีวิต



ยื่นที่สำนักงาน คปภ.
จังหวัด
ที่ผู้เอาประกันพำนักอยู่



02-791-1333



กองทุนประกันชีวิต Fanpage



saraban@lifeif.or.th



กองทุนประกันชีวิต

EDITOR



ดร.นพพัชร อัสวาลลภ
บรรณาธิการ

สวัสดีครับ กลับมาพบกันอีกครั้งกับวารสารการเงินการคลัง ฉบับ e-Book
ล่าสุด ในฉบับที่ 123 ปีที่ 37 ประจำไตรมาสที่ 4 ปี 2568 นะครับ

ก่อนอื่นขอประชาสัมพันธ์เว็บไซต์วารสารการเงินการคลัง www.fpojournald.com
อีกครั้ง ซึ่งปัจจุบันมี Section ใหม่ชื่อว่า Economic Brief เป็นการสรุปการศึกษา
ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่และการตีแผ่ข้อมูลเศรษฐกิจ
ต่าง ๆ ที่น่าสนใจในรูปแบบ Infographic 1 หน้า โดยปัจจุบันมีมากกว่า 60 หัวข้อ
ให้ทุกท่านได้เข้าไปเยี่ยมชมและติดตามกันครับ นอกจากนี้ วารสารการเงินการคลัง
ยังได้ขยายช่องทางสื่อสารผ่าน YouTube Channel ซึ่งนำเสนอในรูปแบบคลิปสั้น ๆ
เพื่อให้ทุกท่านสามารถติดตามเรื่องราวทางเศรษฐกิจและนโยบายการคลังได้อย่าง
ต่อเนื่องและทันสมัย โดยวารสารฉบับนี้ยังคงมุ่งมั่นถ่ายทอดองค์ความรู้ทางเศรษฐกิจ
การเงิน และการคลัง ในหลากหลายมิติผ่านบทความจากคณะผู้เขียนทั้งรุ่นใหม่
และรุ่นใหญ่ที่ร่วมกันสร้างสรรค์ผลงานอย่างน่าสนใจ โดยขอเริ่มต้นด้วยบทความเรื่อง
กบข. กองทุนบำเหน็จบำนาญในยุคดิจิทัล ที่จะพาทุกท่านไปทำความรู้จักกับแนวทาง
การปรับตัวของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ในการบริหารจัดการกองทุน
ภายใต้โลกยุคดิจิทัล ต่อด้วยบทความเรื่อง BNPL กับพลวัตของหนี้ครัวเรือน
และบทความเรื่องหนี้สาธารณะ: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการแก้ไขอย่างยั่งยืน
ซึ่งชวนให้ผู้อ่านได้เข้าใจปัญหาเชิงโครงสร้างของหนี้ครัวเรือนและแนวทางการแก้ไข
ปัญหานี้ในอนาคตอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ เรายังมีบทความดี ๆ อีกหลายเรื่องที่จะสะท้อนแง่มุมทางเศรษฐกิจ
และสังคมในระดับชุมชน ได้แก่ บทความเรื่องสถาบันการเงินประชาชน: ธนาคารของ

ชุมชนเพื่อประชาชนฐานราก ต่อด้วยบทความเรื่อง Addressing the Informal Economy: The Country's Basic Bank และบทความ
เรื่องการศึกษาความเป็นไปได้ในการส่งเสริมการทำการประกันชีวิตสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งล้วนเป็นมุมมอง
เชิงนโยบายที่ให้แง่คิดอย่างรอบด้านในส่วนของบทความด้านนโยบายการคลังฉบับนี้ได้รวบรวมประเด็นที่สำคัญไว้เช่นกัน
ซึ่งขอเริ่มต้นด้วยบทความเรื่องสองโครงสร้างเงินอุดหนุนท้องถิ่นไทย: จากวันแรกถึงวันนี้ ตามด้วยบทความเรื่องเปิดโลกปัจจัย
ความท้าทายด้านการคลังไทย และปิดท้ายด้วยบทความเรื่องแนวทางการปรับตัวรับมาตรการปรับคาร์บอนก่อนนำเข้าพรมแดน
(CBAM) ซึ่งล้วนเป็นเนื้อหาที่เชื่อมโยงกับความท้าทายด้านการคลังของไทยในปัจจุบันและการออกแบบนโยบายการคลังที่สอดคล้อง
กับการเปลี่ยนแปลงของกฎและกติกาตามสิ่งแวดล้อมของโลกในอนาคต

ปีที่ 37 ฉบับที่ 123 ไตรมาสที่ 4 ปี 2568

วารสาร
การเงินการคลัง
การคลัง
พื้นที่ความคิด เศรษฐกิจการคลัง ของคนทันสมัย



สุดท้ายนี้ ผมขอขอบคุณทุกท่านที่ติดตามวารสารของเรา หากท่านสนใจ
เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการนำเสนอบทความผ่านวารสารการเงินการคลัง โปรดส่ง
บทความผ่านเข้ามาทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-Mail) : fpojournaleditor@gmail.com
นอกจากนี้ หากท่านต้องการให้วารสารการเงินการคลังเป็นส่วนหนึ่งของ
การประชาสัมพันธ์องค์กรหรือผลิตภัณฑ์ของท่าน โปรดติดต่อ 092 258 6782
หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ fiscaljournal@gmail.com ได้เลยครับ ขอให้ทุกท่านสนุก
และเพลิดเพลินกับเรื่องราวดี ๆ ในวารสารของเรา แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้าครับ

31 ตุลาคม 2568

คณะที่ปรึกษา

ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการคลัง

ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการเงิน

ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ผู้อำนวยการกองนโยบายการคลัง

ผู้อำนวยการกองนโยบายภาษี

ผู้อำนวยการกองนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน

ผู้อำนวยการกองนโยบายการออมและการลงทุน

ผู้อำนวยการกองนโยบายระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน

ผู้อำนวยการกองนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ผู้อำนวยการกองนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

ผู้อำนวยการกองนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน

ผู้อำนวยการกองกฎหมาย

ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ

เลขานุการกรม

ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

บรรณาธิการ

ดร.นรพัชร อัครวัธน์

รองบรรณาธิการ

นายมยุร บุญยะรัตน์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวอรณิชา สว่างฟ้า

นายอติก เล้าสกุล

นายกวิน เอี่ยมตระกูล

นายชัยวัฒน์ หาญพิทักษ์พงศ์

นายสันติคุณ เศรษฐศักดิ์ศิริ

นางสาวกฤษณา จารุมณี

นางสาวพิมลชญา สุขไช

นายรุ่งโรจน์ เจริญมา

เลขานุการ

นายธณัฐ พวงนวม

ผู้ช่วยเลขานุการ

นางสาวอัมพิกา สุตซาง

เจ้าหน้าที่การเงิน

นางสาวรัตนา ผิวงาม

นางสาวพรสุรีย์ เชื้อรัฐพงศ์

ติดต่อ: วารสารการเงินการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ถนนพระรามที่ 6 แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400

โทรศัพท์: 02 273 9020 ต่อ 3254 (คุณนรพัชร), 3169 (คุณรัตนา), 3223 (คุณธณัฐ)

โทรสาร: 02 273 9139 E-mail: fpojournaleditor@gmail.com

“กบข.

กองทุนบำนาญเหี่ยวแห้งในยุคนี้อะไร”

โดย

นายปริญญ์ ไหวดี

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



1. บทนำ

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่โครงสร้างประชากรแบบสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ซึ่งคาดการณ์ว่าภายในช่วง 5 ปีข้างหน้า ประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จะมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด ปรากฏการณ์นี้ไม่เพียงส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมเท่านั้น แต่ยังส่งผลโดยตรงต่อภารกิจของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ในฐานะกลไกหลักของรัฐในการสร้างความมั่นคงทางการเงินให้แก่ข้าราชการภายหลังเกษียณอายุราชการ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาร่วมกับข้อมูลด้านอายุขัยเฉลี่ยของประชากรไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในปัจจุบันส่งผลให้ช่วงเวลาหลังเกษียณยาวนานขึ้น และอาจนำไปสู่ความไม่เพียงพอของเงินออมเพื่อการใช้จ่ายในระยะยาว แม้สมาชิก กบข. จะได้รับเงินบำนาญจากรัฐบาลตามสิทธิแล้วก็ตาม

ภายใต้บริบทดังกล่าว กบข. จำเป็นต้องปรับบทบาทเชิงกลยุทธ์อย่างรอบด้าน เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความท้าทายของระบบบำนาญไทยในยุคดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งความท้าทายเหล่านี้ประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) การเพิ่มขึ้นของอายุขัยเฉลี่ยของประชากรไทย ซึ่งส่งผลให้ช่องว่างระหว่างอายุเกษียณกับอายุขัยยาวนานขึ้น (2) ภาระทางการคลังของภาครัฐที่เพิ่มสูงขึ้นจากระบบบำนาญรูปแบบเดิม และ (3) ข้อจำกัด ด้านกฎระเบียบที่ยังไม่ทันต่อบริบททางเศรษฐกิจและการลงทุนที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เช่น ความผันผวนทางภูมิรัฐศาสตร์ การกีดกันทางการค้า และการเปลี่ยนแปลงลักษณะของสินทรัพย์บางประเภทในการบริหารความเสี่ยง

นอกจากนี้ กบข. ยังมีภารกิจความสำคัญในการส่งเสริมความรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) และการสนับสนุนให้สมาชิกมีพฤติกรรมออมและการลงทุนอย่างยั่งยืน (Sustainable Investment) โดยดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์หลัก 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการลงทุน ด้านสมาชิก และด้านการบริหารองค์การ ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายในการส่งเสริมให้สมาชิกมีอิสระภาพทางการเงินหลังเกษียณ (Freedom for Living) และสามารถบริหารจัดการชีวิตภายหลังเกษียณได้อย่างมั่นคง

บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและเชิงนโยบายของ กบข. ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล โดยพิจารณาผ่านมิติด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค การบริหารความเสี่ยงทางการเงินการลงทุน การลงทุนระหว่างประเทศ และการปรับตัวขององค์กรต่อเทคโนโลยีในเศรษฐกิจยุคดิจิทัล เพื่อสะท้อนถึงศักยภาพของ กบข. ในฐานะกองทุนบำเหน็จบำนาญของภาครัฐที่กำลังก้าวสู่การเป็น “กองทุนบำเหน็จบำนาญในยุคดิจิทัล” เพื่อช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการไทยในช่วงวัยหลังเกษียณให้มีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างรอบด้าน และเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่และภารกิจของ กบข. ให้มากยิ่งขึ้น ผู้เขียนได้รับเกียรติจาก คุณทรงพล ชีวะปัญญาโรจน์ เลขาธิการคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งได้มอบโอกาสให้ผู้เขียนได้สัมภาษณ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้



นายทรงพล ชีวะปัญญาโรจน์

เลขาธิการคณะกรรมการ
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ



1. ยุทธศาสตร์สำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจของ กบข. ในยุคดิจิทัล

ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเต็มตัว โดยคาดว่าจำนวนประชากรผู้อายุเกิน 60 ปีขึ้นไป จะสูงกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดภายใน 5 ปี ซึ่งจะทำให้เห็นได้ว่าปัญหาของสมาชิก กบข. และปัญหาสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยกำลังเคลื่อนตัวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น สมาชิก กบข. ผู้เกษียณอายุราชการจะมีอายุขัยโดยเฉลี่ยที่ยืนยาวมากขึ้น จากเดิมประมาณ 72 – 77 ปี เป็น 80 – 82 ปี ทำให้ระยะเวลาการใช้ชีวิตหลังเกษียณของสมาชิก กบข. เพิ่มขึ้นจากเดิมประมาณ 12 – 17 ปี เป็น 20 – 22 ปี จึงทำให้เงินสะสมของสมาชิกอาจจะไม่เพียงพออีกต่อไป แม้ว่าสมาชิก กบข. จะได้รับเงินบำนาญภายหลังเกษียณอายุราชการ แต่ก็อาจจะยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายและเงินเพื่อที่เพิ่มสูงขึ้น

และเมื่อสมาชิก กบข. มีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้น ย่อมส่งผลให้จำนวนเงินหลังเกษียณทุกช่องทางรวมกันอาจจะยังไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายได้เช่นกัน ดังนั้น กบข. จึงมองว่ายุทธศาสตร์สำคัญในปัจจุบันจะต้องสามารถตอบสนองต่อปัญหาสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยและความเพียงพอของเงินหลังเกษียณของสมาชิก กบข. เป็นที่ตั้ง พร้อมทั้งนำมิติด้านอื่น ๆ มาพิจารณาประกอบกัน เพื่อให้สมาชิก กบข. มุ่งสู่การมี “Freedom for Living เกษียณมีสุข” ได้ในที่สุด ดังนั้น กบข. จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านลงทุน ด้านสมาชิก และด้านการบริหารองค์กร เพื่อให้เป้าหมายและภารกิจของ กบข. สัมฤทธิ์ผลในการทำให้สมาชิก กบข. เกษียณได้อย่างมีความสุขและมีเงินเพียงพอหลังเกษียณ



2. ความท้าทายระบบบำนาญไทยในยุคดิจิทัล

ความท้าทายระบบบำนาญไทยในยุคดิจิทัล แบ่งออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

(1) ประชากรไทยมีอายุขัยเฉลี่ยสูงขึ้น กล่าวคือ ในอดีตช่องว่างระหว่างอายุขัยกับอายุเกษียณมีไม่มากแต่ปัจจุบันเมื่อประชากรไทยมีอายุขัยเฉลี่ยสูงขึ้น ย่อมส่งผลให้ช่องว่างระหว่างอายุขัยกับอายุเกษียณมีมากขึ้น ในขณะที่การเกษียณอายุราชการยังคงอยู่ที่อายุ 60 ปีเช่นเดิม ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบอายุการเกษียณจากกรณีศึกษาของประเทศสิงคโปร์ที่จะเกษียณเมื่อมีอายุ 67 ปี จะเห็นได้ว่าช่องว่างระหว่างอายุขัยกับอายุเกษียณไม่มากเท่ากับกรณีของประเทศไทย จึงอาจกล่าวได้ว่าประเด็นอายุขัยเฉลี่ยสูงขึ้นนั้น ย่อมถือเป็นความท้าทายของทั้งภาครัฐและเอกชนในการบริหารจัดการระบบบำนาญไทยในยุคดิจิทัลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(2) ระบบบำนาญของข้าราชการ กล่าวคือ เมื่อประชากรไทยมีอายุขัยเฉลี่ยสูงขึ้น รัฐบาลจะต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในส่วนของการบำนาญเพิ่มขึ้นเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นเงินบำนาญ และค่ารักษาพยาบาล ในขณะที่เงินที่รัฐบาลเป็นผู้จ่ายสมทบให้สมาชิก กบข. ยังคงอยู่ในอัตราร้อยละ 3 เท่าเดิม ดังนั้น หากปรับเปลี่ยนอัตราเงินบำนาญมาอยู่ในรูปแบบเงินสมทบให้สมาชิก กบข. เพิ่มขึ้น ย่อมสร้างผลตอบแทนได้สูงกว่า ซึ่งจะมีส่วนช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐและเกิดความเพียงพอต่อสมาชิก กบข. ในช่วงหลังเกษียณ ทั้งนี้ หน่วยงานทุกภาคส่วนควรจะต้องพิจารณาและศึกษาแนวทางร่วมกันต่อไปในอนาคต

(3) ข้อจำกัดด้านกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ในภาวะปัจจุบันผลตอบแทนจากสินทรัพย์ทุกประเภทมีแนวโน้มลดลง ขณะที่ระดับความเสี่ยงกลับเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสวนทางกับแนวโน้มในอดีตที่วิกฤตทางการเงินเกิดขึ้นแบบเป็นวัฏจักร แต่ความเสี่ยงในปัจจุบันกลับถูกขับเคลื่อนด้วยปัจจัยภูมิรัฐศาสตร์และมาตรการกีดกันทางการค้า ส่งผลให้ลักษณะของสินทรัพย์บางประเภทมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทในทางเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น ทองคำ กลายเป็นสินทรัพย์บริหารความเสี่ยงที่มีความมั่นคงสูง เป็นต้น แต่กฎระเบียบภาครัฐยังไม่ได้ปรับตัวได้ทันต่อปัจจัยดังกล่าว ทำให้ กบข. อาจจะยังไม่สามารถลงทุนในสินทรัพย์บางประเภทได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเกิดข้อจำกัดด้านกฎระเบียบในการจัดการลงทุนให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจโลก

3. เป้าหมายของ กบข. ภายใต้บริบทของยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป

เป้าหมายของ กบข. คือ การเอาชนะเงินเฟ้อให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 (+2%) จึงอยากให้สมาชิกมีการออมเงินเพิ่มขึ้น เพื่อให้มีเงินเพียงพอ ณ วันเกษียณอายุ โดยเป้าหมายของ กบข. สามารถแบ่งออกเป็น 3 เป้าหมาย ดังนี้

(1) การสร้างความเข้าใจต่อสมาชิก กบข. ใน 2 ประเด็นสำคัญ คือ “การสร้างความเข้าใจในพฤติกรรม การใช้จ่ายเงินหลังเกษียณของตนเอง” เพื่อให้สมาชิก กบข. ทราบบว่าตนเองมีความต้องการในการใช้จ่ายเงินหลังเกษียณมากน้อยเพียงใด และเตรียมการวางแผนการลงทุนผ่าน กบข. ให้บรรลุเป้าหมายของการเอาชนะเงินเฟ้อได้สอดคล้องกับเงินออมขั้นต่ำของตนเอง และการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการลงทุนที่กล่าวว่า “ยิ่งลงทุนเสี่ยงสูง ก็ยิ่งมีโอกาสได้ผลตอบแทนสูง (High Risk High Return)” เพราะ เมื่อสมาชิก ไม่อยากรับความเสี่ยงที่สูงขึ้น แต่ยังคงต้องการผลตอบแทนสูง ก็ย่อมมีความเป็นไปได้ยาก ด้วยเหตุนี้ กบข. จึงมีเป้าหมายในการสร้างความเข้าใจต่อสมาชิก เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของ ความเสี่ยงในการลงทุนให้มีความสอดคล้องกับพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินหลังเกษียณของตนเอง

(2) การเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรบุคคล เนื่องจาก กบข. เป็นองค์กรที่มีภารกิจหลักในการลงทุนเพื่อสร้างผลตอบแทนให้ชนะเงินเฟ้อ ดังนั้น บุคลากรของ กบข. จะต้องเป็นผู้ที่มีองค์ความรู้ ทางด้านการเงินการลงทุนที่พร้อมในทุกสถานการณ์ ทั้งในกรณีปกติ และกรณีเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจและการเงินโลก

(3) การดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2568 ให้มีความสอดคล้องและต่อเนื่องกับแผนยุทธศาสตร์ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) พ.ศ. 2567 – 2572 (แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี ของ กบข.) เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจด้านลงทุน ด้านสมาชิก และด้านการบริหารองค์กร เกิดประสิทธิภาพสูงสุด





4. ผลกระทบของนโยบายภาษี ของประธานาธิบดี โดนัลด์ ทรัมป์ (Tariff) ต่อการลงทุนของ กบข.

นโยบายภาษีของประธานาธิบดี โดนัลด์ ทรัมป์ (Tariff) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการกีดกันทางการค้า เพื่อสร้างผลประโยชน์สูงสุดต่อสหรัฐอเมริกา ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของสินทรัพย์ในประเทศไทย เนื่องจากต้นทุนภาษีที่เพิ่มสูงขึ้น เช่นเดียวกับหลายประเทศทั่วโลก อย่างไรก็ตาม กบข. ได้ดำเนินการกระจายการลงทุนไปยังหลายประเทศทั่วโลก ไม่ได้จำกัดการลงทุนอยู่เฉพาะภายใน

ประเทศไทยจึงทำให้สามารถเลือกการลงทุนได้อย่างเหมาะสม ทั้งด้านประเภทสินทรัพย์ ประเทศที่ลงทุน และกลยุทธ์ที่ใช้ในการลงทุน แม้ต้องเผชิญกับความผันผวนระยะสั้นจากนโยบายดังกล่าว กบข. ยังคงบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรักษาผลตอบแทนในระดับที่เหมาะสม พร้อมติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดเพื่อสร้างความมั่นใจแก่สมาชิก กบข.

5. การลงทุนของ **กบข.** ภายใต้วิกฤตภูมิรัฐศาสตร์โลก

ภายใต้สถานการณ์วิกฤตภูมิรัฐศาสตร์ที่ยังมีแนวโน้มยืดเยื้อและอาจทวีความรุนแรงขึ้น ดังนั้น ความผันผวนและความไม่แน่นอนในการลงทุน จึงยังคงดำเนินต่อไปอย่างมีนัยสำคัญ และเพื่อรับมือกับความเสียดังกล่าว กบข. ได้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์และทำความเข้าใจลักษณะของสินทรัพย์แต่ละประเภทอย่างรอบด้าน เพื่อคัดเลือกการลงทุนที่เหมาะสมกับบริบทของความขัดแย้งที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ เพื่อรักษาระดับผลตอบแทนให้อยู่ในเกณฑ์ใกล้เคียงกับสถานการณ์ปกติ



6. กบข. กับความร่วมมือด้านการลงทุนกับหน่วยงานต่างประเทศ

การร่วมมือด้านการลงทุนกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานภายในประเทศและหน่วยงานต่าง ๆ ประเทศจะช่วยให้เกิดการแบ่งปันทางด้านทรัพยากรร่วมกันมากขึ้น ทั้งในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในการลงทุนและแบ่งปันองค์ความรู้เกี่ยวกับการลงทุนร่วมกัน ยกตัวอย่างเช่น กบข. ได้สร้างความร่วมมือด้านการลงทุนกับองค์การการลงทุนเพื่อบริหารทุนสำรองของบรูไนดารุสซาลาม (Brunei Investment Agency: BIA) โดยที่ผ่านมามีการร่วมมือด้าน

การลงทุนมาแล้ว 2 ครั้ง คือ การร่วมจัดตั้งกองทุนไทยทวิทุน 1 และกองทุนไทยทวิทุน 2 รวมมูลค่าประมาณ 260 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือการทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) ระหว่าง กบข. กับ BIA เป็นต้น ซึ่งจะช่วยสร้างประโยชน์ในเชิง Economies of Scale ที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การร่วมมือกันในแต่ละมิติจะทำให้เกิดการทวีคูณของผลประโยชน์ในหลายด้านต่อสมาชิก กบข. อีกด้วย

7. กบข. กับ Financial Literacy ในยุคดิจิทัล

กบข. ให้ความสำคัญกับการยกระดับความรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) แก่สมาชิก กบข. เพื่อเตรียมความพร้อมในการเผชิญอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการส่งเสริมความรู้ด้านการลงทุนอย่างยั่งยืน (Sustainable Investment) ผ่านการวางแผนในแต่ละช่วงวัยอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ กบข. ได้สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานพันธมิตร เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) และสถานศึกษาต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านการออม การลงทุน การวางแผนการเงิน และการบริหารเงินหลังเกษียณ อันเป็นรากฐานของความมั่นคงทางการเงินส่วนบุคคลในระยะยาวแก่สมาชิก กบข.



8. ภัยทางการเงินในยุคดิจิทัลที่อาจเป็นภัยคุกคามสมาชิก กบข.

กบข. ให้ความสำคัญกับการสร้างการรับรู้แก่สาธารณชน (Public Awareness) ในการเตือนภัยจากมิชฉาชีรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันมิชฉาชีได้มีการนำเอาเทคโนโลยีรูปแบบใหม่ ๆ มาใช้ในการหลอกลวงเหยื่อเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะสมาชิกที่เกษียณอายุราชการไปแล้ว (พ้นจากสถานะการเป็นสมาชิก กบข. ตามกฎหมาย) ทั้งนี้ กบข. อยู่ระหว่างการศึกษาแนวทางเพื่อขยายขอบเขตในการดูแลให้ครอบคลุมไปยังอดีตสมาชิก กบข. ในรูปแบบของ Lifetime Partner ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าในอนาคต กบข. จะสามารถดูแลและให้คำปรึกษาในด้านที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนทางการเงินของอดีตสมาชิก กบข. ได้ตลอดอายุขัย

9. บทสรุป ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะต่อสมาชิก กบข.

กบข. มีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นองค์กรที่ใส่ใจสมาชิกและให้ความสำคัญกับหลักการความยั่งยืน (Environment Social and Governance: ESG) โดยมุ่งเน้นการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี ของ กบข. เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกมีเงินเพียงพอหลังเกษียณ มีอิสรภาพทางการเงิน และมีความรู้ทางการเงินที่เหมาะสม ผ่านการดำเนินงานด้านลงทุน ด้านสมาชิก และด้านการบริหารองค์กร โดย กบข. ขอแนะนำให้สมาชิก กบข. ควรติดตามแผนการลงทุนของตนเองอย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากสินทรัพย์มีการเปลี่ยนแปลงปัจจัยด้านความเสี่ยงอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะสมาชิก กบข. ที่ยังไม่เคยปรับเปลี่ยนแผนการลงทุนมาก่อน ควรศึกษาเพื่อปรับเปลี่ยนการลงทุนให้เหมาะสมกับความต้องการใช้เงินหลังเกษียณของตนเอง



นอกจากนี้ สมาชิก กบข. สามารถติดต่อกับ กบข. ได้หลากหลายช่องทาง เช่น My GPF Application, My GPF Website, LINE กบข. @gpfcommunity และ e-Statement ซึ่งเป็นช่องทางที่ กบข. สามารถให้บริการคำแนะนำและการเข้าถึงสมาชิกได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

จากการสัมภาษณ์ผ่าน 9 คำถามข้างต้น จะเห็นว่าในบริบทของสังคมไทยที่ก้าวเข้าสู่ “สังคมผู้สูงอายุเต็มรูปแบบ” กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ได้ตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในเชิงโครงสร้างประชากร เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี โดยเฉพาะประเด็นเรื่อง “ความเพียงพอของเงินหลังเกษียณ” ของสมาชิก กบข. ที่ได้รับผลกระทบจากอายุขัยเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้น เงินเฟ้อ และต้นทุนการดำรงชีวิตที่สูงขึ้น กบข. จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการลงทุน ด้านสมาชิก และด้านการบริหารองค์กร เพื่อขับเคลื่อนภารกิจสู่เป้าหมาย “Freedom for Living: เกษียณมีสุข” เพื่อยืนยันในบทบาทองค์กรเพื่อสมาชิก ด้วยความมุ่งมั่นในการสร้างความมั่นคงหลังเกษียณในยุคที่โลกกำลังเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล ด้วยยุทธศาสตร์ที่รอบด้าน การลงทุนที่ยืดหยุ่น การพัฒนาความรู้และการปกป้องสมาชิกจากภัยคุกคาม เพื่อเป้าหมายสูงสุด “เกษียณมีสุข อิสรภาพทางการเงิน และความรู้ทางการเงินที่ยั่งยืน”

FootNote: Brunei Investment Agency (BIA) เป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งบรูไนดารุสซาลาม มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารทุนสำรองของบรูไนผ่านการลงทุนในทรัพย์สินในหลายๆ ประเทศทั่วโลก อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลบรูไนดารุสซาลาม โดยมีกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจบรูไนฯ เป็นหน่วยงานบริหารองค์กรดังกล่าว จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2526 โดยมีสำนักงานใหญ่ ณ บันดาร์เสรีเบกาวัน ประเทศบรูไนฯ

EXIM BANK

เชื่อมโอกาสธุรกิจไทย ไปไกลทั่วโลก



EXIM Contact Center 0 2169 9999

BNPL

กับพลวัตของหนี้ครัวเรือน

โดย

มยุร บุญยะรัตน์

อารีรัตน์ สวัสดิ์เป้า (นักศึกษาฝึกงาน)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

**Buy Now
Pay Later**

Pay Later

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา พลวัตทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเงินของผู้บริโภคอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการขายตัวของระบบสินเชื่อดิจิทัลรูปแบบใหม่ อาทิ บริการ “ซื้อก่อน จ่ายทีหลัง” หรือ Buy Now Pay Later (BNPL) ซึ่งได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในกลุ่มประชากรวัยหนุ่มสาว ด้วยคุณสมบัติที่เข้าถึงง่ายและไม่มีดอกเบี้ยหากชำระตรงเวลา อย่างไรก็ตาม การเติบโตของ BNPL ในบริบทที่ยังขาดมาตรการกำกับดูแลอย่างทั่วถึง อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อเสถียรภาพหนี้ครัวเรือนในระยะยาว

มูลค่าตลาด BNPL ในไทยที่คาดว่าจะแตะ 550,000 ล้านบาท ภายในปี 2571 สะท้อนความจำเป็นเร่งด่วนในการกำกับดูแล บทความฉบับนี้มุ่งวิเคราะห์รูปแบบ BNPL ในฐานะเครื่องมือทางการเงินสมัยใหม่ ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการก่อหนี้โดยแยกตามกลุ่มช่วงอายุ ตลอดจนศึกษากรณีตัวอย่างจากต่างประเทศ และเสนอแนวทางเชิงนโยบายเพื่อให้ประเทศไทยสามารถบริหารความเสี่ยงดังกล่าวได้อย่างยั่งยืนและสมดุล



1. BNPL – ทางเลือกใหม่หรือความเสี่ยงทางการเงินในยุคดิจิทัล

1.1 ความหมายและลักษณะของระบบ BNPL

Buy Now, Pay Later (BNPL) หรือ “ระบบซื้อก่อน จ่ายภายหลัง” หมายถึงรูปแบบการชำระเงินที่เอื้อให้ผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าและบริการได้ทันที โดยชำระเงินในรูปแบบผ่อนจ่ายเป็นงวดภายหลัง ณ ระยะเวลาที่กำหนด โดยทั่วไป ผู้ให้บริการ BNPL จะเรียกเก็บค่างวดแรกในขณะที่มีการซื้อ และหักชำระค่างวดที่เหลือผ่านบัญชีธนาคารหรือช่องทางการเงินอิเล็กทรอนิกส์อื่นแบบอัตโนมัติจนครบวงเงินที่กำหนด

ลักษณะสำคัญของระบบ BNPL สามารถสรุปได้ดังนี้

- การเข้าถึงบริการที่สะดวกและรวดเร็ว: ผู้บริโภคสามารถสมัครใช้บริการโดยใช้เพียงข้อมูลพื้นฐาน เช่น หมายเลขบัตรประชาชน โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการตรวจสอบประวัติเครดิตเชิงลึก เช่นเดียวกับผลิตภัณฑ์สินเชื่อจากสถาบันการเงินแบบดั้งเดิม
- การผ่อนชำระแบบปลอดดอกเบี้ยในระยะสั้น: หากผู้ใช้บริการชำระเงินครบถ้วนตามกำหนดระยะเวลา จะไม่ถูกเรียกเก็บดอกเบี้ย อย่างไรก็ตาม การชำระล่าช้าจะส่งผลให้เกิดค่าปรับหรือดอกเบี้ยในอัตราที่สูง
- สิทธิประโยชน์และโปรโมชั่นเพื่อจูงใจการใช้บริการ: ผู้ให้บริการ BNPL มักจัดโปรโมชั่นเพื่อส่งเสริมการใช้งาน เช่น ส่วนลดสำหรับผู้ใช้จ่ายใหม่หรือในช่วงเทศกาล
- การเพิ่มสภาพคล่องทางการเงินในระดับบุคคล: ระบบ BNPL ช่วยให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการโดยไม่ต้องรอกเงินเดือนหรือเงินก้อน ส่งผลต่อพฤติกรรมการบริโภคและการตัดสินใจใช้จ่ายในระยะสั้น

1.2 การเติบโตของระบบ BNPL

ภายใต้บริบทของการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ระบบ BNPL ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในภาคการค้าปลีกออนไลน์ ซึ่งเติบโตจากข้อจำกัดด้านการเดินทางและรายได้ของผู้บริโภค ประกอบกับความต้องการในการเข้าถึงเครื่องมือทางการเงินที่มีความยืดหยุ่นสูง

• แนวโน้มในระดับโลก

ข้อมูลจากบริษัท Precedence Research ระบุ มูลค่าธุรกรรมผ่านระบบ BNPL ทั่วโลกมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยสะสม (CAGR) ร้อยละ 27 ต่อปี ในช่วงปี 2566–2571 โดยในช่วง 2 เดือนแรกของปี 2566 มีปริมาณการใช้จ่ายผ่าน BNPL เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อน ทั้งนี้ ตลาด BNPL ในสหรัฐอเมริกาเติบโตจาก 1.64 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2565 และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 9.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2573

การเติบโตในตลาดโลกนี้สะท้อนจากสถิติในสหรัฐอเมริกา ที่แสดงให้เห็นพลวัตที่ก้าวกระโดด:

- ปริมาณธุรกรรม: ปริมาณธุรกรรม BNPL เพิ่มขึ้นถึง 20 เท่า ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2019
- จำนวน Transaction : จำนวนสินเชื่อ BNPL ที่ออกโดยผู้ให้กู้ 5 อันดับแรกในสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นจาก 16.8 ล้านรายการในปี 2019 เป็น 180 ล้านรายการในปี 2021 ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นถึง 970%

- **ฐานผู้ใช้งาน:** ในปี 2024 คาดว่ามีชาวอเมริกันประมาณ 86.5 ล้านคน ใช้บริการ BNPL และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 91.5 ล้านคน ในปี 2025

การเติบโตอย่างก้าวกระโดดนี้แสดงให้เห็นว่า BNPL ได้กลายเป็น คู่แข่งโดยตรง ที่เข้ามาลดปริมาณการใช้บัตรเครดิตและแย่งชิงรายได้ดอกเบี้ยของสถาบันการเงินแบบดั้งเดิมอย่างมีนัยสำคัญ

- **แนวโน้มในประเทศไทย**

มูลค่าตลาด BNPL ในประเทศไทยขยายตัวอย่างต่อเนื่องจากประมาณ 30,000 ล้านบาทในปี 2564 เป็นกว่า 100,000 ล้านบาทในปี 2565 และคาดว่าจะเติบโตเฉลี่ยปีละ 44.8% โดยมีมูลค่าตลาดแต่ละระดับ 550,000 ล้านบาทภายในปี 2571 ตัวอย่างผู้ให้บริการ BNPL ในประเทศ ได้แก่ SPayLater, LazPayLater, Pay Next และ Atome การเติบโตของระบบ BNPL สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพฤติกรรมทางการเงินของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มที่ยังไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อแบบดั้งเดิม

1.3 กลุ่มผู้ใช้งานและผลกระทบต่อพฤติกรรมผู้บริโภค

ระบบ BNPL ได้รับความนิยมเป็นพิเศษในกลุ่มประชากรวัยแรงงานช่วงต้น โดยเฉพาะในกลุ่ม Millennials (เกิดระหว่าง พ.ศ. 2524–2539) และ Gen Z (เกิดระหว่าง พ.ศ. 2540–2555) ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัล และให้ความสำคัญกับความคล่องตัวทางการเงินมากกว่าความมั่นคงในระยะยาว ข้อมูลจากสหรัฐอเมริการะบุว่า ร้อยละ 60 ของผู้ใช้ BNPL มีอายุต่ำกว่า 45 ปี และกลุ่มอายุมากกว่า 55 ปี ก็มีการใช้บริการ BNPL ในอัตรากว่า 40% แสดงให้เห็นถึงการยอมรับที่กว้างขวางขึ้นในหมู่ประชากรหลายช่วงวัย ในกลุ่ม Gen Z มีแนวโน้มใช้งานระบบ BNPL มากที่สุด เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านรายได้และคะแนนเครดิต การเข้าถึงสินเชื่อที่ไม่ต้องพิจารณาเครดิตจึงเป็นทางเลือกที่ตอบโจทย์สำหรับกลุ่มนี้ การขยายตัวของ BNPL ยังส่งผลต่อการลดลงของการใช้บัตรเครดิตในหลายประเทศ โดยเฉพาะในช่วงปี 2563 ที่พบว่าการใช้บัตรเครดิตในสหรัฐอเมริกาลดลงกว่า 20% อันเป็นผลจากความนิยมที่เพิ่มขึ้นของบริการ BNPL

1.4 ประโยชน์เชิงธุรกิจและแนวโน้มในภาคค้าปลีก

สำหรับภาคธุรกิจ ระบบ BNPL นับเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยกระตุ้นยอดขายและขยายฐานลูกค้า โดยเฉพาะในกลุ่มที่ยังไม่มีประวัติสินเชื่อหรือไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์ ผู้ประกอบการค้าปลีกในสหรัฐอเมริกาให้ข้อมูลว่า ร้อยละ 66 ของลูกค้าแสดงความพึงพอใจมากขึ้นเมื่อมีบริการ BNPL ขณะที่ร้อยละ 41 ของผู้ประกอบการพบว่ามูลค่าการสั่งซื้อเฉลี่ยเพิ่มขึ้น และร้อยละ 30

พบว่าลูกค้ามีแนวโน้มกลับมาซื้อซ้ำมากขึ้น ในส่วนของสินค้าที่ได้รับความนิยมผ่านระบบ BNPL ได้แก่ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เสื้อผ้าแฟชั่น เครื่องสำอาง และสินค้าไลฟ์สไตล์อื่น ๆ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้บริโภควัยรุ่น ระบบ BNPL ยังสนับสนุนกลยุทธ์ Omnichannel ของผู้ประกอบการ โดยสามารถนำมาใช้ได้ทั้งในช่องทางออนไลน์และหน้าร้านจริง ทำให้เข้าถึงลูกค้าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

2. หนี้ครัวเรือนในประเทศไทย:

สถานการณ์ ปัจจัยเสี่ยง และแนวโน้มจาก BNPL

2.1 สถานการณ์หนี้ครัวเรือนในประเทศไทย

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ระดับหนี้ครัวเรือนของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) อยู่ในระดับที่สูงที่สุดในกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ในภูมิภาคเอเชีย ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย ณ สิ้นปี 2566 ระบุว่าหนี้ครัวเรือนไทยอยู่ที่ระดับประมาณ 15.3 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 90.6 ต่อ GDP สัดส่วนหนี้ต่อ GDP ของไทยอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประเทศพัฒนาแล้ว แต่มีโครงสร้างรายได้ประชากรที่ยังไม่สูงมาก กลุ่มอายุ 25–35 ปี มีอัตราส่วนหนี้ต่อรายได้ที่สูงที่สุด สะท้อนถึงแรงกดดันทางการเงินในกลุ่มประชากรวัยเริ่มต้นทำงาน หนี้ครัวเรือนดังกล่าวประกอบด้วยหนี้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อส่วนบุคคล และสินเชื่อบัตรเครดิตเป็นสัดส่วนสำคัญ อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของสินเชื่อในรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะระบบ BNPL เริ่มเข้ามามีบทบาทต่อโครงสร้างหนี้ครัวเรือนมากขึ้น

2.2 การเติบโตของ BNPL และผลกระทบต่อโครงสร้างหนี้

ระบบ BNPL ได้รับการยอมรับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในหมู่ผู้บริโภคไทย โดยเฉพาะในกลุ่มคนรุ่นใหม่ ซึ่งมีรายได้จำกัดและเข้าถึงสินเชื่อแบบดั้งเดิมได้ยาก จากการสำรวจของหน่วยงานภาคเอกชนระบุว่า ปี 2565 มูลค่าตลาด BNPL ในไทยอยู่ที่กว่า 100,000 ล้านบาท และคาดว่าจะภายใน ปี 2571 จะมีมูลค่าแตะ 550,000 ล้านบาท หรือเติบโตเฉลี่ย ร้อยละ 44.8 ต่อปี การขยายตัวของ BNPL ส่งผลให้เกิด “หนี้ที่ไม่ได้รายงานในระบบสถาบันการเงิน” หรือที่เรียกในเชิงวิเคราะห์ว่า “หนี้เงา” (Shadow Debt) ซึ่งมีผลกระทบสำคัญใน 3 มิติหลัก ได้แก่

1. การประเมินเครดิตต่ำกว่าความเสี่ยงที่แท้จริง: ผู้บริโภคที่มีภาระ BNPL หลายบัญชี แต่ไม่มีข้อมูลในเครดิตบูโร อาจได้รับการอนุมัติสินเชื่อเพิ่มเติมจากธนาคารพาณิชย์ โดยธนาคารไม่สามารถประเมินความเสี่ยงที่แท้จริงได้อย่างครบถ้วน

2. อัตราการผิดนัดชำระเพิ่มขึ้นในกลุ่มสินเชื่อไม่มีหลักประกัน: ข้อมูลจากบริษัทติดตามหนี้ระบุว่า สัดส่วนการผิดนัดชำระในบัญชี BNPL อยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ใช้อายุ 18–29 ปี ซึ่งมีรายได้ไม่แน่นอนและไม่สามารถบริหารจัดการภาระผ่อนชำระจากหลายช่องทางได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ผลกระทบต่อเสถียรภาพระบบการเงิน: แม้สถาบันการเงินจะไม่ปล่อยสินเชื่อผ่าน BNPL โดยตรง แต่ผลกระทบทางอ้อมจากการบริโภคเกินตัวและการสะสมภาระหนี้ในระบบที่ไม่ถูกกำกับอย่างเต็มรูปแบบ อาจกระทบต่อพฤติกรรมชำระหนี้กับเจ้าหนี้รายอื่น และเชื่อมโยงไปสู่ความเสี่ยงเชิงระบบในอนาคต

4. กลไกสำคัญที่ทำให้ BNPL เติบโตอย่างรวดเร็วคือ โมเดลธุรกิจที่แตกต่าง โดยรายได้หลักของ BNPL มาจาก ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากร้านค้า (Merchant Discount Rate) ซึ่งอาจสูงถึงร้อยละ 5 ของมูลค่าการทำธุรกรรม ต่างจากบัตรเครดิตที่พึ่งพารายได้จากดอกเบี้ยเป็นหลัก รูปแบบที่แพร่หลายที่สุดคือ โมเดล “จ่าย 4” (Pay-in-Four) ที่แบ่งชำระเงินออกเป็น 4 งวดเท่าๆ กัน และส่วนใหญ่มักจะไม่มีดอกเบี้ย อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงที่ง่ายอาจได้นำมาซึ่งความเสี่ยงที่สำคัญ:



- ความเสี่ยงจากการก่อหนี้เกินตัว (Over-extension): ผู้บริโภคมีอัตราการอนุมัติสินเชื่อ จุดขายที่สูงถึงประมาณ 80% ซึ่งสูงกว่าผลิตภัณฑ์สินเชื่อแบบดั้งเดิมอย่างเห็นได้ชัด ความสามารถในการกู้ยืมจากผู้ให้บริการหลายรายพร้อมกัน ทำให้ผู้บริโภคมีความเสี่ยงที่จะก่อหนี้มากกว่าที่สามารถจัดการได้

- แนวโน้มการผัดผ่อนชำระหนี้: ผลสำรวจในสหรัฐฯ พบว่า 41% ของผู้ใช้ BNPL เคยชำระเงินล่าช้าในปีที่ผ่านมา

- ความเปราะบางของกลุ่มผู้ใช้: รายงานระบุว่าผู้ใช้ BNPL โดยเฉลี่ยมีแนวโน้มที่จะมี คะแนนเครดิตต่ำกว่า มียอดค้างชำระบัตรเครดิตสูงกว่า และมีหนี้สินในระดับสูงกว่าผู้ที่ไม่ใช้บริการ

การขยายตัวของ BNPL ในบริบทดังกล่าว ส่งผลให้เกิด “หนี้ที่ไม่ได้รายงานในระบบสถาบันการเงิน” หรือที่เรียกในเชิงวิเคราะห์ว่า “หนี้เงา”

(Shadow Debt) ซึ่งมีผลกระทบสำคัญใน 3 มิติหลัก ได้แก่:

1. การประเมินเครดิตต่ำกว่าความเสี่ยงที่แท้จริง: ผู้บริโภคที่มีภาระ BNPL หลายบัญชี แต่ไม่มีข้อมูลในเครดิตบูโร อาจได้รับการอนุมัติสินเชื่อเพิ่มเติมจากธนาคารพาณิชย์ โดยธนาคารไม่สามารถประเมินความเสี่ยงที่แท้จริงได้อย่างครบถ้วน

2. อัตราการผัดผ่อนชำระเพิ่มขึ้นในกลุ่มสินเชื่อไม่มีหลักประกัน: สัดส่วนการผัดผ่อนชำระในบัญชี BNPL อยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ใช้อายุ 18–29 ปี ซึ่งมีรายได้ไม่แน่นอนและไม่สามารถบริหารจัดการภาระผ่อนชำระจากหลายช่องทางได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ผลกระทบต่อเสถียรภาพระบบการเงิน: ผลกระทบทางอ้อมจากการบริโภคเกินตัวและการสะสมภาระหนี้ในระบบที่ไม่ถูกกำกับอย่างเต็มรูปแบบ อาจกระทบต่อพฤติกรรมทางการเงินกับเจ้าหนี้รายอื่น และนำไปสู่ความเสี่ยงเชิงระบบในอนาคต

2.3 ช่องว่างด้านข้อมูลและการกำกับดูแล

แม้ปัจจุบันผู้ให้บริการ BNPL รายใหญ่ในประเทศไทย อาทิ SPayLater, Pay Next และ LazPayLater จะเริ่มรายงานข้อมูลเข้าสู่ระบบเครดิตบูโรแล้ว แต่ยังคงมีผู้ให้บริการอีกหลายราย โดยเฉพาะกลุ่มฟินเทค ขนาดเล็กที่อยู่นอกเหนือการกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งผลให้เกิดช่องว่างด้านข้อมูลในระบบ สินเชื่อ ข้อมูลจากเครดิตบูโร ณ ปี 2566 ระบุว่า ผู้ใช้บริการ BNPL จำนวนมากไม่มีประวัติสินเชื่อปรากฏในระบบ แม้มีการก่อหนี้จริงผ่านหลายแพลตฟอร์ม ทั้งนี้ ประเทศไทยยังไม่มีข้อบังคับให้ผู้ให้บริการ BNPL ต้อง รายงานข้อมูลเข้าสู่ระบบอย่างเป็นทางการ แตกต่างจากประเทศที่มีมาตรการดังกล่าวแล้ว เช่น สหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย

ช่องว่างด้านข้อมูลดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อทั้งในมุมของผู้ให้กู้ ซึ่งอาจประเมินความเสี่ยงด้านเครดิตต่ำกว่าความเป็นจริง (Credit Risk Underestimation) และในมุมของผู้บริโภคที่อาจสะสมหนี้จำนวนมาก โดยไม่รู้ตัว (Over-Indebtedness without Awareness) หากไม่มีการกำกับดูแลที่ชัดเจนและครอบคลุม ช่องว่างเหล่านี้อาจขยายตัวเป็นความเสี่ยงเชิงระบบในระยะยาวกำกับอย่างเหมาะสม อาจส่งผลให้เกิดภาวะหนี้ซัชนโดยไม่รู้ตัวในระดับครัวเรือน และสะสมกลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างในระบบการเงินของประเทศในระยะยาว

3. พฤติกรรมการก่อหนี้ของแต่ละเจนเนอเรชัน

3.1 พฤติกรรมการก่อหนี้ของแต่ละเจนเนอเรชันและผลกระทบจาก BNPL

พฤติกรรมการก่อหนี้ของประชาชนไทยมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามลำดับช่วงวัย โดยมีบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีเป็นปัจจัยร่วมกำหนดลักษณะการบริโภคและการใช้เครื่องมือทางการเงิน ทั้งนี้ การจำแนกกลุ่มประชากรตามช่วงเจนเนอเรชันช่วยให้สามารถวิเคราะห์ความแตกต่างของพฤติกรรมทางการเงิน และประเมินความเสี่ยงเชิงโครงสร้างจากการใช้บริการ BNPL ได้อย่างเป็นระบบ

- กลุ่มประชากร Baby Boomers (พ.ศ. 2489–2507) มีลักษณะพฤติกรรมการเงินที่เน้นความมั่นคง ใช้จ่ายตามกำลัง ไม่ก่อหนี้เกินตัว และยึดถือหลักการออมเป็นหลัก กลุ่มนี้มีแนวโน้มหลีกเลี่ยงเครื่องมือทางการเงินสมัยใหม่ เช่น BNPL อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านการใช้เทคโนโลยี และทัศนคติที่เน้นความระมัดระวัง จึงนับเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่ำต่อปัญหาหนี้ใหม่จากระบบดิจิทัล

- กลุ่ม Generation X (พ.ศ. 2508–2522) เป็นวัยที่อยู่ในช่วงกำลังแรงงานเต็มที่ มีภาระทางครอบครัว และเริ่มมีประสบการณ์ทางการเงินหลากหลาย ทั้งสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อยานพาหนะ และบัตรเครดิต พฤติกรรมการใช้จ่ายของกลุ่มนี้เปิดกว้างต่อการใช้หนี้จากหลายช่องทาง แม้จะมีความระมัดระวังในระดับหนึ่ง แต่ยังคงมีความเสี่ยงจากภาวะหนี้ซัชน โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเข้าถึง BNPL หลายบัญชีพร้อมกัน โดยขาดระบบการบริหารจัดการหนี้ที่ชัดเจน

- กลุ่ม Millennials หรือ Generation Y (พ.ศ. 2523–2539) เป็นกลุ่มประชากรวัยทำงานตอนต้น ถึงกลางที่ให้ความสำคัญกับไลฟ์สไตล์ ความสะดวกสบาย และภาพลักษณ์ทางสังคม พฤติกรรมการใช้จ่ายของกลุ่มนี้มีลักษณะตอบสนองความต้องการในระยะสั้น และมักเลือกใช้เครื่องมือทางการเงินที่ให้ความรวดเร็วและไม่มีภาระดอกเบี้ยในเบื้องต้น เช่น ระบบ BNPL การนิยมใช้ BNPL ในกลุ่มนี้มีแนวโน้มสูง

โดยเฉพาะในการซื้อสินค้าแฟชั่น เครื่องใช้ไฟฟ้า และบริการความบันเทิง อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดด้านวินัยทางการเงินและการขาดแผนชำระหนี้ในระยะยาวส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อการสะสมภาระหนี้โดยไม่รู้ตัว

- กลุ่ม Generation Z (พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา) เป็นประชากรรุ่นใหม่ที่เกิดพร้อมกับเทคโนโลยีดิจิทัล และมีความคุ้นเคยกับแพลตฟอร์มทางการเงินออนไลน์ตั้งแต่อายุน้อย แม้กลุ่มนี้จะมีข้อได้เปรียบด้านการเข้าถึงแหล่งเงินทุนผ่านเทคโนโลยี แต่ในขณะเดียวกัน มีข้อจำกัดด้านรายได้และความสามารถในการบริหารหนี้ กลุ่ม Gen Z นิยมใช้ BNPL เพื่อการบริโภคระยะสั้น เช่น เสื้อผ้า เครื่องสำอาง หรือสินค้าแฟชั่นตามกระแส ซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดรายได้หรือสินทรัพย์ระยะยาว จึงเสี่ยงต่อการเข้าสู่ภาวะหนี้ซ้ำซ้อนและผิดนัดชำระในอนาคต

ในภาพรวม ความแตกต่างทางพฤติกรรมของแต่ละเจเนอเรชันส่งผลโดยตรงต่อระดับความเปราะบางทางการเงิน โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรวัยหนุ่มสาวที่มีแนวโน้มเปิดรับบริการ BNPL มากกว่ากลุ่มอื่น ประกอบกับข้อจำกัดด้านความรู้ทางการเงินและถึงแม้จะมีผู้ให้บริการ BNPL หลายรายที่เริ่มรายงานข้อมูลเข้าสู่เครดิตบูโรแล้ว แต่ระบบยังไม่ครอบคลุมผู้ให้บริการทั้งหมด โดยเฉพาะกลุ่มที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรง ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดช่องโหว่ในการประเมินความเสี่ยงและการออกแบบมาตรการด้านหนี้ครัวเรือนในระดับระบบ

3.2 บทสังเคราะห์เชิงเจเนอเรชัน

แม้ระบบ BNPL จะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ง่ายขึ้น แต่หากพิจารณาในเชิงเจเนอเรชันแล้ว พบว่ามีความเหลื่อมล้ำด้าน “ความสามารถในการบริหารหนี้” อย่างมีนัยสำคัญ กลุ่ม Baby Boomers และ Gen X มีแนวโน้มควบคุมพฤติกรรมทางการเงินได้ดี แต่เริ่มมีข้อจำกัดด้านรายได้และสุขภาพ จึงใช้งาน BNPL ต่ำ ในทางกลับกัน กลุ่ม Millennials และ Gen Z กลับเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง เนื่องจากเน้นการบริโภคเพื่อไลฟ์สไตล์ และมีพฤติกรรมการเงินที่ยืดหยุ่น (และบางครั้งขาดวินัย)

การออกแบบนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และการให้ความรู้ทางการเงินจึงควรคำนึงถึงบริบทเจเนอเรชันอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะการกำกับดูแลเครื่องมือทางการเงินรูปแบบใหม่ที่อาจดู “ไม่เป็นหนี้” ในสายตาผู้บริโภค แต่มีคุณสมบัติเชิงเศรษฐกิจเทียบเท่าสินเชื่อที่ต้องกำกับอย่างเข้มงวด





4. กรณีศึกษาต่างประเทศและบทเรียนสำหรับประเทศไทย

4.1 กรณีศึกษาต่างประเทศ

การขยายตัวของบริการ Buy Now Pay Later (BNPL) มิได้เป็นปรากฏการณ์เฉพาะในประเทศไทย หากแต่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่มีโครงสร้างการค้าปลีกดิจิทัลพัฒนาแล้ว กรณีศึกษาจากต่างประเทศสะท้อนให้เห็นทั้งโอกาสทางเศรษฐกิจและความเสี่ยงเชิงโครงสร้างที่อาจเกิดขึ้น หากปราศจากกลไกกำกับดูแลที่เหมาะสม ทั้งนี้ บทเรียนจากต่างประเทศสามารถใช้เป็นแนวทางในการออกแบบ นโยบายของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- **ออสเตรเลีย:** การกำกับเชิงรุกเพื่อป้องกันหนี้เกินตัว ประเทศออสเตรเลียถือเป็นหนึ่งในประเทศที่บริการ BNPL เติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะผ่านแพลตฟอร์ม Afterpay ซึ่งได้รับความนิยมสูงในกลุ่มวัยรุ่นและคนรุ่นใหม่ อย่างไรก็ตาม การขยายตัวดังกล่าวนำมาซึ่งความกังวลด้านการก่อหนี้ในกลุ่มประชากรวัยแรงงานตอนต้น รัฐบาลออสเตรเลียจึงได้ออกมาตรการกำกับเชิงรุก เช่น การบังคับให้ผู้ให้บริการ BNPL ต้องตรวจสอบความสามารถในการชำระหนี้ก่อนอนุมัติวงเงิน (affordability checks) และเสนอร่างกฎหมายที่ให้ BNPL อยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานเดียวกับสินเชื่อทั่วไป เพื่อสร้างความเท่าเทียมในการคุ้มครองผู้บริโภค

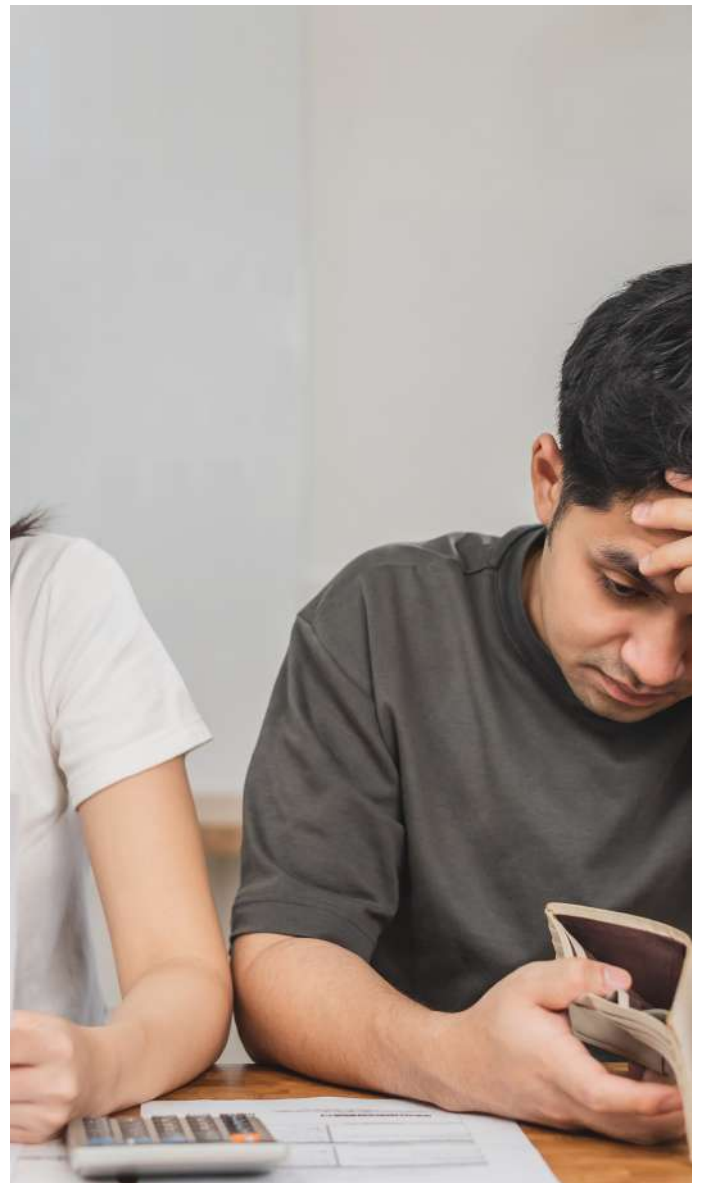
- **สหราชอาณาจักร:** ความโปร่งใสของข้อมูลสินเชื่อ สหราชอาณาจักรประสบปัญหา “หนี้เงา” (shadow debt) จาก BNPL ซึ่งหมายถึงหนี้ที่มีได้ปรากฏในระบบสินเชื่อหรือการประเมินความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ส่งผลให้ผู้บริโภคสามารถก่อหนี้ซ้ำซ้อนได้โดยสถาบันการเงินไม่สามารถประเมินภาพรวมภาระหนี้ได้อย่างถูกต้อง สำนักงานกำกับบริการการเงิน (Financial Conduct Authority: FCA) ได้ดำเนินการมาตรการบังคับให้บริษัท BNPL รายงานข้อมูลหนี้เข้าสู่ระบบเครดิต พร้อมทั้งกำหนดให้เปิดเผยเงื่อนไขสินเชื่ออย่างโปร่งใส และให้เวลาทบทวนก่อนการผูกพันทางการเงิน เพื่อป้องกันพฤติกรรมบริโภคแบบหมุนหนี้พลันเล่น

- **สหรัฐอเมริกา:** ความเสี่ยงจากการใช้ BNPL หลายบัญชี ในสหรัฐอเมริกา BNPL ได้รับความนิยมในกลุ่มผู้บริโภควัยหนุ่มสาวเป็นอย่างมาก โดยข้อมูลจากบริษัทเครดิต Experian พบว่า ร้อยละ 33 ของผู้ใช้ BNPL มีบัญชีสินเชื่อ BNPL จากมากกว่าหนึ่งผู้ให้บริการ และส่วนใหญ่ไม่ถูกรวมในประวัติเครดิต ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการสะสมหนี้เกินกำลังอย่างไม่รู้ตัว สถานการณ์ดังกล่าวเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้ระดับหนี้บัตรเครดิตในสหรัฐพุ่งสูงขึ้นหลังสถานการณ์โควิด-19 คลี่คลาย โดยผู้บริโภคจำนวนมากใช้ BNPL ควบคู่กับสินเชื่อประเภทอื่น จนกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินของครัวเรือน

4.2 บทเรียนสำหรับประเทศไทย

จากกรณีศึกษาข้างต้น สามารถสรุปบทเรียนสำคัญที่ประเทศไทยควรพิจารณา ดังนี้

1. การกำกับดูแล BNPL อย่างเป็นระบบ: จำเป็นต้องจัดให้ BNPL อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายเดียวกับสินเชื่อทั่วไป โดยมีการตรวจสอบความสามารถในการชำระหนี้ และมีแนวทางกำกับต้นทุนที่ชัดเจน
2. การรายงานข้อมูลเข้าสู่ระบบเครดิตบูโร: ผู้ให้บริการ BNPL ทุกประเภทควรถูกกำหนดให้รายงานข้อมูลผู้กู้เข้าสู่เครดิตบูโร เพื่อให้การประเมินสินเชื่อสะท้อนภาระหนี้ที่แท้จริงของผู้บริโภค
3. การส่งเสริมความรู้ทางการเงิน: ควรมีมาตรการให้ความรู้ด้านการบริหารหนี้และการเงินส่วนบุคคล โดยเฉพาะในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา ซึ่งเป็นช่วงวัยที่เริ่มเข้าสู่ระบบสินเชื่อดิจิทัล
4. การจำกัดวงเงินและการใช้ AI ในการวิเคราะห์ความเสี่ยง: พัฒนาเกณฑ์กำกับที่ใช้เทคโนโลยีช่วยประเมินความสามารถในการก่อหนี้ เพื่อป้องกันการอนุมัติสินเชื่อเกินศักยภาพของผู้ใช้



5. บทสรุปสำหรับผู้กำหนดนโยบาย

บริการ Buy Now Pay Later (BNPL) หรือระบบ “ซื้อก่อน จ่ายทีหลัง” ได้กลายเป็นเครื่องมือทางการเงินที่เติบโตอย่างรวดเร็วในยุคดิจิทัล โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรวัยหนุ่มสาว ซึ่งมีข้อจำกัดในการเข้าถึงสินเชื่อแบบดั้งเดิม แม้ BNPL จะช่วยส่งเสริมการบริโภคและสนับสนุนภาคการค้าปลีก แต่หากไม่มีมาตรการกำกับดูแลที่เพียงพอ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางการเงินในระดับครัวเรือนและระดับระบบเศรษฐกิจในระยะยาว

ข้อค้นพบสำคัญ

- ผู้ใช้บริการ BNPL ส่วนใหญ่เป็นกลุ่ม Millennials และ Gen Z ซึ่งมีแนวโน้มขาดวินัยทางการเงินและมีพฤติกรรมการก่อหนี้บริโภคระยะสั้น
- ผู้ให้บริการ BNPL รายใหญ่บางรายได้เริ่มรายงานข้อมูลเข้าสู่เครดิตบูโรแล้ว แต่ระบบยังไม่ครอบคลุมผู้ให้บริการทั้งหมด โดยเฉพาะในกลุ่มฟินเทคที่อยู่นอกการกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทย
- การขาดข้อมูลที่สมบูรณ์อาจนำไปสู่การประเมินความเสี่ยงทางเครดิตที่คลาดเคลื่อน และเพิ่มความเสี่ยงในการก่อหนี้ซ้ำซ้อนโดยไม่รู้ตัว
- หลายประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย ได้ดำเนินมาตรการกำกับ BNPL อย่างจริงจัง ทั้งในด้านการตรวจสอบเครดิตและการรายงานข้อมูล

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. จัดให้บริการ BNPL อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายเดียวกับสินเชื่อส่วนบุคคล โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบความสามารถในการชำระหนี้ก่อนการอนุมัติวงเงิน
2. กำหนดให้ผู้ให้บริการ BNPL ทุกแห่งต้องรายงานข้อมูลสินเชื่อเข้าสู่ระบบเครดิตบูโรอย่างเป็นทางการ เพื่อให้การประเมินเครดิตของประชาชนมีความถูกต้องและครอบคลุม
3. ส่งเสริมการให้ความรู้ทางการเงินในระดับเยาวชนและนักศึกษา โดยบรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับสินเชื่อดิจิทัลและความเสี่ยงทางการเงินไว้ในหลักสูตร
4. พัฒนาเกณฑ์การอนุมัติสินเชื่อโดยใช้เทคโนโลยี AI/ML เพื่อช่วยประเมินความเสี่ยงของผู้ขอกู้ล่วงหน้า และป้องกันการให้สินเชื่อเกินกำลังความสามารถในการชำระคืน

หากไม่มีการดำเนินมาตรการเชิงรุก ประเทศไทยอาจต้องเผชิญกับภาวะ “หนี้เงา” และการสะสมหนี้เกินตัวในกลุ่มประชากรวัยทำงาน ซึ่งจะส่งผลกระทบทั้งต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของครัวเรือนและความเสถียรของระบบการเงินในภาพรวม

อ้างอิงท้ายบท

- ธนาคารกรุงไทย. (2566). จัปตา BNPL – คู่แข่งใหม่ของบัตรเครดิต. Krungthai COMPASS. <https://www.krungthai.com/Download/news-media-download/MediaFile/3557>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2567). รายงานภาวะหนี้ครัวเรือนและพฤติกรรมผู้บริโภคในยุคดิจิทัล. <https://www.bot.or.th>
- บริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ. (2566). รายงานสถานการณ์ข้อมูลเครดิตผู้บริโภค. <https://www.ncb.co.th>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). สรุปลักษณะเศรษฐกิจรายไตรมาส: สถานการณ์หนี้ครัวเรือน. <https://www.nesdc.go.th>
- Australian Government Treasury. (2023). Regulating Buy Now, Pay Later in Australia: Consultation paper. <https://treasury.gov.au/consultation/c2023-377540>
- Experian. (2023). BNPL in the US: Risk or Revolution?. <https://www.experian.com/blogs/news/2023/02/bnpl-report>
- Financial Conduct Authority. (2022). Regulation of Buy Now Pay Later: Consultation paper CP21/36. <https://www.fca.org.uk/publications/consultation-papers/cp21-36>
- Precedence Research. (2024). Buy Now Pay Later Market Size, Share, Growth 2023–2030. <https://www.precedenceresearch.com/buy-now-pay-later-market>
- The Wall Street Journal. (2022, December 1). Buy Now, Pay Later Apps vs. Credit Cards: The Pros and Cons | WSJ [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=R98zW_aOh_A
- The Wall Street Journal. (2024, July 18). How ‘Buy Now, Pay Later’ Makes Billions From ‘Free’ Loans | WSJ The Economics Of [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=3-5e-f00NnU>
- CNBC. (2024, May 22). Why ‘Buy Now, Pay Later’ Plans Are Threatening Banks And Credit Cards [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=n1gl8WdcgB4>

หนี้นอกกระบบ: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อการแก้ไขอย่างยั่งยืน

โดย

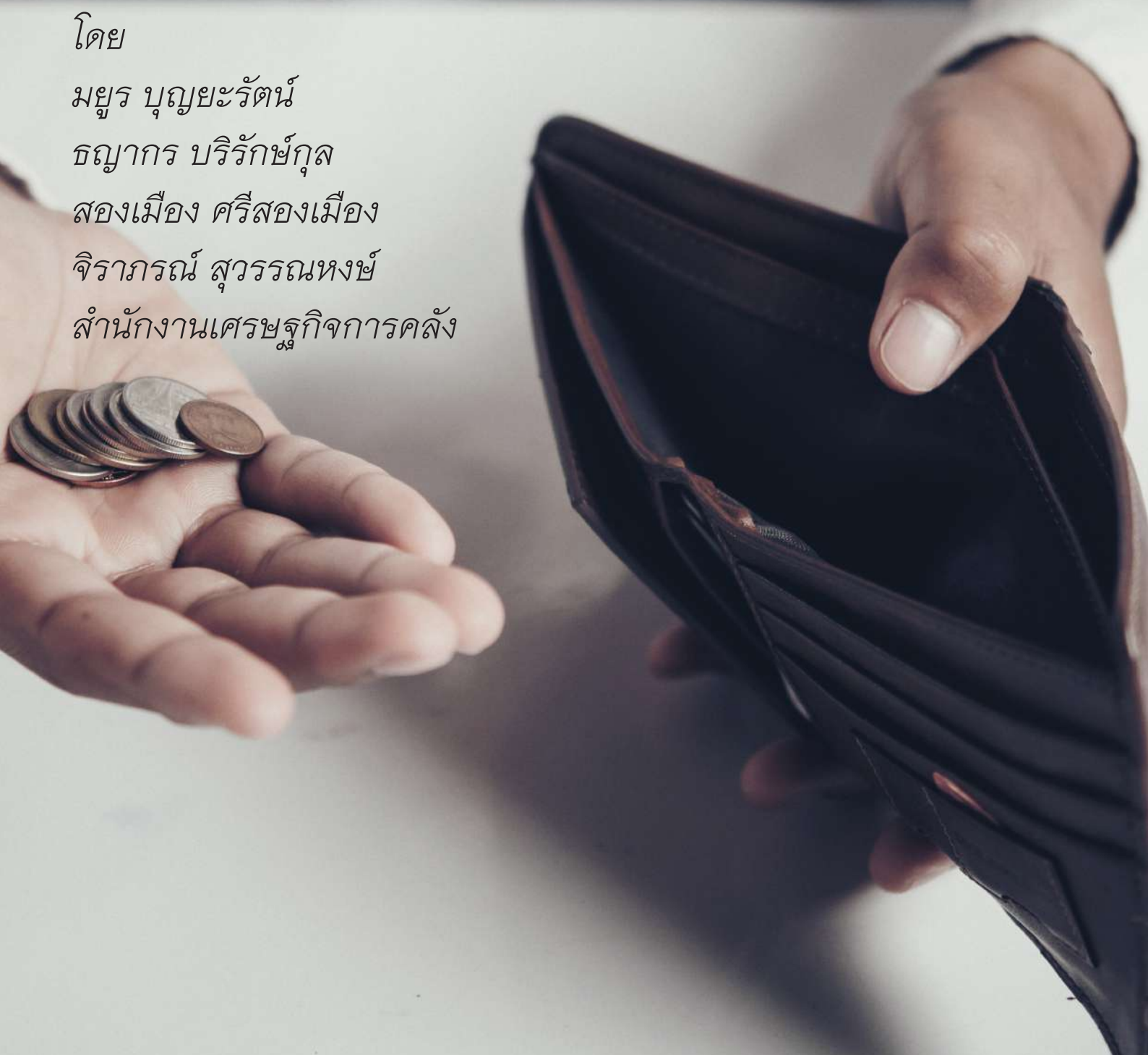
มยุร บุญยะรัตน์

ธนากร บริรักษ์กุล

สองเมือง ศรีสองเมือง

จิราภรณ์ สุวรรณหงษ์

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



1. บทนำ

ปัญหาหนี้ในระบบยังคงเป็นวาระสำคัญที่ท้าทายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยมาอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยจะมีการเติบโต แต่สำหรับประชาชนกลุ่มเปราะบาง โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย เกษตรกร และผู้ประกอบการรายย่อย วิกฤตหนี้ในระบบยังคงเป็นเงาที่ปกคลุมและกัดกร่อนคุณภาพชีวิตอย่างเจ็บแสบ จากข้อมูลล่าสุดของการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2566 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ร้อยละ 4.8 ของครัวเรือนทั่วประเทศยังคงมีภาระหนี้ในระบบเพียงอย่างเดียว และยังมีอีก ร้อยละ 2.7 ของครัวเรือนดังกล่าวที่มีหนี้สินทั้งในและนอกระบบ สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวยังคงหยั่งรากลึกในสังคมไทย

ยิ่งไปกว่านั้น จากข้อมูลการสำรวจเดียวกันของสภาพัฒน์ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ในปี 2566 ประเมินการว่า มูลค่าหนี้ในระบบรวมกันสูงถึง 6.7 หมื่นล้านบาท ซึ่งเม็ดเงินจำนวนมหาศาลนี้มักมาพร้อมกับอัตราดอกเบี้ยที่ไม่เป็นธรรม และวิธีการทวงหนี้ที่ผิดกฎหมาย ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนไม่น้อย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบจึงมิได้เป็นเพียงเรื่องของการจัดการภาระทางการเงินเฉพาะบุคคล แต่ยังมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ และส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนของประเทศ

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของปัญหาหนี้ในระบบในประเทศไทยอย่างรอบด้าน โดยอาศัยข้อมูลและสถิติที่น่าสนใจ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจถึงความรุนแรงและผลกระทบของปัญหาดังกล่าวได้โดยง่าย พร้อมกันนี้ จะนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหายั่งยืน โดยคำนึงถึงบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเป็นสำคัญ



2. สถานการณ์หนี้ในระบบในปัจจุบัน

ภาพรวมและข้อมูลเชิงลึก

เมื่อกล่าวถึง “หนี้ในระบบ” ในบริบทของประเทศไทย หมายถึง การกู้ยืมเงินที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ที่ต้องการกู้ยืมเงิน และผู้ให้กู้ยืมเงินที่อยู่นอกเหนือการกำกับดูแลของสถาบันการเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยส่วนใหญ่ มักเป็นการตกลงระหว่างบุคคลทั่วไป หรือการกู้ยืมจากนายทุนเงินกู้ที่ไม่ได้รับการอนุญาตหรือควบคุมจากหน่วยงานภาครัฐ เมื่อมองย้อนไปในอดีต การกู้ยืมลักษณะนี้อาจมีบทบาทในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในสังคม เช่น การหยิบยืมระหว่างเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้อง เพื่อใช้จ่ายในยามจำเป็นหรือเพื่อลงทุนประกอบอาชีพขนาดเล็ก ทว่า ในปัจจุบัน บทบาทของผู้ให้กู้ยืมเงินหรือนายทุนเงินกู้ได้ขยายตัวอย่างมาก และมาพร้อมกับการเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ (ปัจจุบันเพดานดอกเบี้ยตามกฎหมายอยู่ที่ร้อยละ 15 ต่อปี) แต่ในโลกของหนี้ในระบบ อัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บจริงนั้นสูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดนี้มาก และมักถูกคิดคำนวณให้ชำระคืนแบบรายวันหรือรายเดือน ทำให้ภาระหนี้ทวีคูณขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะเวลาอันสั้น

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หลักของการกู้หนี้ในระบบ พบว่า ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 47.2) ของเงินกู้เหล่านี้ถูกนำไปใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคภายในครัวเรือน สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินในชีวิตประจำวันของประชาชนจำนวนมาก รองลงมาคือ การนำไปใช้ในการทำการเกษตร การทำธุรกิจ และวัตถุประสงค์อื่น ๆ

สำหรับกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาหนี้ในระบบมากที่สุด มักเป็นกลุ่มที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เช่น ธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นต้น โดยจากการสำรวจของกระทรวงพาณิชย์ในปี 2568 พบว่า กลุ่มอาชีพที่มีสัดส่วนหนี้ในระบบมากที่สุดคือ กลุ่มผู้รับจ้างอิสระ ซึ่งอาจมีปัญหาในการแสดงหลักฐานทางการเงินที่มั่นคง ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบได้ นอกจากนี้ กลุ่มผู้มีรายได้ต่อเดือนไม่เกิน 20,000 บาท เป็นอีกกลุ่มที่มีสัดส่วนการก่อหนี้ในระบบสูงที่สุด ซึ่งตอกย้ำว่าปัญหาภาระหนี้ดังกล่าวกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สิ่งที่น่ากังวลอย่างยิ่งสำหรับลูกหนี้ในระบบคือ อัตราดอกเบี้ยที่ถูกเรียกเก็บในตลาดหนี้ในระบบนั้น สูงกว่ากฎหมายกำหนดอย่างมาก ข้อค้นพบที่น่าสนใจคือ รูปแบบการให้กู้ยืมที่มักใช้คือ งวดการให้ชำระภายใน 24 วัน เช่น ให้กู้ 2,000 บาท กำหนดให้ชำระคือวันละ 100 บาทเป็นระยะเวลา 24 วัน ซึ่งอาจดูไม่สูงแต่แท้จริงแล้วหากคำนวณเป็นอัตราต่อวันจะประมาณร้อยละ 0.83 ต่อวัน ($400/2,000 \times 100/24$) หรือประมาณร้อยละ 302.95 ต่อปี โดยข้อมูลจากสายด่วน 1359 ซึ่งเป็นช่องทางให้คำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาหนี้ในระบบพบว่า ประเด็นที่ประชาชนสอบถามมากที่สุดคือ เรื่องของอัตราดอกเบี้ย และแนวทางการคำนวณดอกเบี้ยที่ถูกคิดอย่างไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ จากข้อมูลการให้คำปรึกษากับประชาชนพบว่า อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยที่คำนวณได้สูงถึงร้อยละ 40.61 ต่อเดือน หรือเทียบเท่ากับร้อยละ 487.32 ต่อปี ซึ่งเป็นภาระที่หนักอึ้งและยากที่จะหลุดพ้นสำหรับลูกหนี้

นอกจากนี้ ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติที่นำมาวิเคราะห์ ยังชี้ให้เห็นว่า กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มผู้มีรายได้น้อยเป็นสองกลุ่มที่มีสถานการณ์หนี้เป็นห่วงมากที่สุด โดยมีสัดส่วนภาระหนี้ต่อรายได้เฉลี่ยในช่วง 12 ปีที่ผ่านมาอยู่ที่ร้อยละ 34 และร้อยละ 41 ตามลำดับ หมายความว่า หากมีรายได้ 100 บาท

จะต้องนำไปชำระหนี้ถึง 34 หรือ 41 บาท ทำให้เหลือเงินสำหรับการใช้จ่ายในชีวิตประจำวันและเก็บออม น้อยมาก ซึ่งเป็นสัญญาณที่บ่งชี้ว่าปัญหาหนี้สิน ของคนกลุ่มนี้อยู่ในระดับที่น่ากังวลอย่างยิ่ง

จากภาพรวมและข้อมูลเชิงลึกเหล่านี้ จะเห็นได้ ว่าปัญหาหนี้นอกระบบในประเทศไทยยังคงเป็น ประเด็นที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและจริงจัง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนกลุ่มเปราะบาง และสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและ เป็นธรรมให้กับสังคมโดยรวม

ผลกระทบและความเสียหายของปัญหาหนี้นอกระบบ

ปัญหาหนี้นอกระบบมิได้แค่ส่งผลกระทบต่อเพียงแค่ตัวลูกหนี้โดยตรงเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง อีกทั้งยังมีความเสียหายหลายประการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ผลกระทบต่อลูกหนี้ : วงจรหนี้สินที่ไม่รู้จักจบถือเป็นผลกระทบที่ร้ายแรงที่สุดของหนี้นอกระบบ ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูงลิ่ว เกินกว่ากำลังที่ลูกหนี้ จะชำระคืนได้ทัน ทำให้ไม่ว่าลูกหนี้จะพยายามชำระหนี้เท่าไรแต่เงินต้นกลับไม่ลดลง และดอกเบี้ยทบต้นไปเรื่อย ๆ จนลูกหนี้ต้องจมอยู่ในวังวนของหนี้สินอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ความเครียดและความกังวลที่เกิดจากภาระหนี้สินที่หนักอึ้งนี้ ยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตและคุณภาพชีวิตของลูกหนี้และครอบครัว อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ ลูกหนี้หนี้นอกระบบ ยังมีความเสี่ยงสูงที่จะเผชิญกับการทวงหนี้ที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งอาจรวมถึงการข่มขู่ การใช้ความรุนแรง หรือ การประจานความเป็นหนี้ ทำให้เกิดความหวาดกลัว และไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ : ในภาพรวม ปัญหาหนี้นอกระบบยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของ ประเทศ การที่ประชาชนจำนวนมากต้องนำรายได้ส่วนใหญ่ไปชำระหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง ทำให้มีเงินเหลือสำหรับการใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการ

ลดลง ซึ่งเป็นการลดทอนกำลังซื้อของประชาชน และอาจส่งผลกระทบต่อภาคการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว นอกจากนี้ การที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่เป็นธรรมในระบบ ยังอาจเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการพัฒนาธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก

ความท้าทายในการแก้ไขปัญหา : การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบนั้นมีความท้าทายหลายประการ ประการแรกคือ ความท้าทายด้านข้อมูล เนื่องจากหนี้นอกระบบส่วนใหญ่เกิดขึ้นนอกระบบการกำกับดูแล ทำให้ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับจำนวนลูกหนี้ มูลค่าหนี้สิน และเงื่อนไขการกู้ยืมที่แท้จริง ลูกหนี้เองมักจะ ไม่เปิดเผยตัวตนจนกว่าจะประสบปัญหาอย่างหนัก ทำให้การประเมินขนาดและขอบเขตของปัญหาเป็นไปได้ยาก ประการที่สองคือ ความซับซ้อนของธุรกิจหนี้นอกระบบ ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการอยู่เสมอ บางครั้งมีการนำเทคโนโลยีทางการเงิน (FinTech) มาใช้ในการปล่อยสินเชื่อผ่านแอปพลิเคชัน แต่ก็มักเป็นการให้กู้ยืมในวงเงินที่ไม่สูงนักเพื่อลดความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้ นอกจากนี้ โครงสร้างทีมงานของธุรกิจหนี้นอกระบบมักมีการจ้างพนักงานประจำจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะเป็นคนอายุน้อย เพื่อลดความเสี่ยงของนายทุนเมื่อถูกจับกุม

การวัดผลกระทบของการแทรกแซงต่าง ๆ ต่อการลดหนี้นอกระบบโดยตรงนั้นเป็นสิ่งที่ท้าทาย เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูล อย่างไรก็ตาม งานวิจัยบางชิ้นได้ให้ข้อมูลเชิงปริมาณที่น่าสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเข้าถึงบริการทางการเงินและหนี้นอกระบบ ตัวอย่างเช่น งานวิจัยในโคลอมเบียพบว่า การอนุมัติสินเชื่อในระบบที่เป็นทางการนำไปสู่การลดลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติของการใช้สินเชื่อหนี้นอกระบบ นอกจากนี้ รายงานของธนาคารโลก ในปี 2014 และ 2022 พบว่าการใช้แหล่งเงินทุนนอกระบบลดลงเมื่อประเทศมีระดับรายได้สูงขึ้น รวมถึง

งานวิจัยในอินเดียแสดงให้เห็นว่าโครงการสนับสนุนกลุ่มช่วยเหลือตนเอง (SHG) ซึ่งเป็นการแทรกแซงด้านสินเชื่อรายย่อย นำไปสู่การลดลงของการใช้สินเชื่อระบบถึง 14.5 เปอร์เซ็นต์ และอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยที่จ่ายสำหรับเงินกู้ล่าสุดลดลงจาก 69 เปอร์เซ็นต์ต่อปี เป็น 58 เปอร์เซ็นต์ต่อปี และการศึกษาในบังกลาเทศพบว่า การเข้าถึงบริการทางการเงินรายย่อยช่วยลดแนวโน้มที่ครัวเรือนจะกู้ยืมจากแหล่งที่ไม่เป็นทางการ แต่ไม่ได้ลดจำนวนเงินกู้ที่ไม่เป็นทางการ

จากลักษณะพิเศษเหล่านี้ ทำให้การเข้าถึงและแก้ไขปัญหานี้ในระบบโดยภาครัฐเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น การทำความเข้าใจถึงผลกระทบและความท้าทายเหล่านี้ จะเป็นพื้นฐานสำคัญในการพิจารณาแนวทางและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพต่อไป

3. ความพยายามในการแก้ไขปัญหานี้ในระบบที่ผ่านมา

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ภาครัฐโดยเฉพาะกระทรวงการคลัง ได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่อง เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่เป็นหนี้ในระบบให้หลุดพ้นจากสภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว โดยปัจจุบันกระทรวงการคลังมีแนวทางให้ความช่วยเหลือลูกหนี้เพื่อแก้ไขปัญหานี้ในระบบใน 3 ส่วน ดังนี้

1. การเพิ่มช่องทางการเข้าถึงสินเชื่อในระบบให้กับลูกหนี้

1.1 สนับสนุนการประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์) ทำให้ลูกหนี้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบด้วยอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม ไม่ถูกเอาเปรียบจากเจ้าหนี้ในระบบที่เรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด และทดแทนการไปกู้หนี้ยืมสินนอกระบบ รวมทั้งยังเป็นช่องทางให้เจ้าหนี้ในระบบสามารถเข้ามาให้บริการสินเชื่อในระบบอย่างถูกกฎหมาย และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์แบ่งออกได้ 2 ประเภท ได้แก่ (1) สินเชื่อประเภทพิโกไฟแนนซ์ โดยผู้ประกอบการสามารถให้สินเชื่อในวงเงินรายละไม่เกิน 50,000 บาท และเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ย อัตราค่าใ้จากการให้สินเชื่อ ดอกเบี้ยผิฉนัดชำระ ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมอื่นใด รวมกันได้ไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี (แบบลดต้นลดดอก) และ (2) สินเชื่อประเภทพิโกพลัส สามารถให้สินเชื่อในวงเงินรายละไม่เกิน 100,000 บาท และเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ย อัตราค่าใ้จากการให้สินเชื่อ ดอกเบี้ยผิฉนัดชำระ ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมอื่นใด รวมกันได้ไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี (แบบลดต้นลดดอก) สำหรับวงเงินสินเชื่อ ไม่เกิน 50,000 บาทแรก และสำหรับวงเงินสินเชื่อที่เกินกว่า 50,000 บาท เป็นต้นไป ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี (แบบลดต้นลดดอก)

1.2 สนับสนุนให้มีแหล่งสินเชื่อให้แก่ลูกหนี้ในระบบผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. ได้มีโครงการสินเชื่อเพื่อแก้ไขหนี้ในระบบ ดังนี้

(1) สินเชื่อกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน โดย ธ.ก.ส. สนับสนุนสินเชื่อเพื่อสงวนรักษาที่ดินจากการจำนอง ขายฝาก หรือใช้ที่ดินเป็นประกัน มีวงเงินสินเชื่อสูงสุด 2.5 ล้านบาทต่อราย อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี และหากชำระหนี้อย่างต่อเนื่องอัตราดอกเบี้ยจะลดลงเหลือร้อยละ 4 ต่อปี ร้อยละ 3 ต่อปี และร้อยละ 2 ต่อปีในปีถัดไป ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน 20 ปี

(2) สินเชื่อเพื่อชำระหนี้สินนอกระบบ โดย ธ.ก.ส. มีวงเงินสินเชื่อรายละไม่เกิน 200,000 บาท หรือไม่เกิน 500,000 บาท กรณีสงวนรักษาที่ดิน อัตราดอกเบี้ยเริ่มต้นที่อัตราดอกเบี้ยลูกค้ารายย่อยชั้นดี (Minimum Retail Rate : MRR) ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน 12 ปี

(3) สินเชื่อธนาคารประชาชนเพื่อแก้ไขหนี้
นอกระบบ โดยธนาคารออมสิน มีวงเงินสินเชื่อสูงสุด
50,000 บาทต่อราย อัตราดอกเบี้ยเริ่มต้นที่ร้อยละ
0.75 ต่อเดือน ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน 5 ปี

(4) สินเชื่อสร้างงานสร้างอาชีพ โดย
ธนาคารออมสิน มีวงเงินสินเชื่อสูงสุด 50,000 บาท
ต่อราย อัตราดอกเบี้ยเริ่มต้นที่ร้อยละ 0.75 ต่อเดือน
ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน 5 ปี

(5) สินเชื่อสร้างเครดิต สร้างโอกาส โดย
ธนาคารออมสิน มีวงเงินสินเชื่อสูงสุด 20,000 บาท
ต่อราย อัตราดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ 0.60 ต่อเดือน
ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน 1 ปี

2. การป้องกันไม่ให้อุทธรณ์เหล่านี้กลับมาเป็นหนี้ นอกระบบซ้ำอีก

2.1 กระทรวงการคลังร่วมกับธนาคารแห่ง
ประเทศไทย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
อยู่ระหว่างดำเนินการตามแผนปฏิบัติการด้าน
การพัฒนาทักษะทางการเงิน พ.ศ. 2565 – 2570
มีเป้าหมาย คือ (1) ให้คนไทยเกิดความตระหนักรู้ถึง
ความสำคัญของการบริหารจัดการเงิน และเข้าถึง
ข้อมูลทางการเงิน (2) คนไทยมีความรู้และทักษะ
ทางการเงิน และ (3) มีกลไกขับเคลื่อนการดำเนินการ
พัฒนาทักษะทางการเงินอย่างยั่งยืน

2.2 กระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจ
การคลัง (สศค.) ได้มีการบรรยายให้ความรู้และ
เผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความรู้ทาง
การเงิน และเตือนภัยเกี่ยวกับการเงินนอกระบบให้แก่
ประชาชน เช่น การเตือนภัยไม่ให้หลงเชื่อข้อความสั้น
(SMS) ที่หลอกลวง และแอปพลิเคชันปลอมเงินกู้
ดอกเบี้ยโหด การเตือนภัย พฤติกรรมที่ชักชวนให้
ลงทุนและ การกู้ยืมเงินที่เข้าข่ายเป็นแชร์ลูกโซ่ภายใต้
พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง
ประชาชน พ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติการเล่น
แชร์ พ.ศ. 2534 เป็นต้น ผ่านช่องทาง ต่าง ๆ เช่น
เว็บไซต์ และเฟซบุ๊กของ สศค. (www.fpo.go.th)

เป็นต้น รวมถึงได้จัดให้มีช่องทางให้คำปรึกษาเกี่ยว
กับหนี้นอกระบบ ผ่าน “ศูนย์รับแจ้งการเงิน
นอกระบบ” หรือ สายด่วน 1359 เพื่อช่วยเหลือ
ประชาชนที่มีปัญหาหนี้นอกระบบ

รวมถึงธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. ก็จัดให้มีจุด
บริการให้คำแนะนำปรึกษาด้านสินเชื่อและให้ความรู้
ทางการเงินที่สาขาทั่วประเทศเช่นกัน

3. การพัฒนาศักยภาพด้านอาชีพและการหาราย ได้ของลูกหนี้

โดยธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. มีโครงการ
ฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพอย่างต่อเนื่อง เช่น
การฟื้นฟูศักยภาพในการประกอบอาชีพ ภายใต้
หลักการ “ตลาดนานวัตกรรมเสริม เพิ่มรายได้” ของ
ธ.ก.ส. และโครงการปั้นงาน ปั้นเงิน และหลักสูตร
อบรม Online โดยธนาคารออมสินร่วมกับสถาบัน
คุณวุฒิวิชาชีพ เป็นต้น เพื่อส่งเสริมให้มีอาชีพและ
สร้างรายได้มาดำรงชีวิตและลดการพึ่งพาหนี้นอ
กระบบ



4. ความคืบหน้าของการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ของกระทรวงการคลัง และสถานการณ์ของสินเชื่อพีโกไฟแนนซ์

กระทรวงการคลังร่วมกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร ผ่านมาตรการสินเชื่อต่าง ๆ ได้แก่ โครงการสินเชื่อธนาคารประชาชน สินเชื่อเพื่อชำระหนี้สินนอกระบบ สินเชื่อกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากจน มาตรการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือและรองรับลูกหนี้ในระบบที่ลงทะเบียนแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ สินเชื่อสร้างงานสร้างอาชีพ และสินเชื่อสร้างเครดิต สร้างโอกาส โดยผลการดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2566 – 3 กรกฎาคม 2568 มีประชาชนที่เป็นหนี้สินนอกระบบ ได้รับอนุมัติให้ความช่วยเหลือทางการเงินไปแล้วจำนวน 82,815 ราย ยอดอนุมัติรวมทั้งสิ้น 2,514.99 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากผลการดำเนินการ ณ วันที่ 19 มิถุนายน 2568 จำนวน 1,418 ราย และมียอดอนุมัติเพิ่มขึ้น 35.19 ล้านบาท

ทั้งนี้ กระทรวงการคลังมีนโยบายส่งเสริมให้มีการประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อพีโกไฟแนนซ์) เพื่อเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบให้แก่ประชาชนรายย่อยในอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม ไม่ถูกเอาเปรียบจากเจ้าหนี้นอกระบบที่เรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด รวมทั้งยังเป็นช่องทางให้เจ้าหนี้นอกระบบสามารถเข้ามาให้บริการสินเชื่อในระบบอย่างถูกกฎหมาย โดยปัจจุบัน ณ เดือนมิถุนายน 2568 มีนิติบุคคล (บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด) ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพีโกไฟแนนซ์และเปิดดำเนินการแล้ว 1,155 ราย ใน 75 จังหวัด และ ณ สิ้นเดือนเมษายน 2568 มีการอนุมัติสินเชื่อพีโกไฟแนนซ์ให้กับประชาชนรายย่อยสะสมทั้งสิ้น 5,146,279 บัญชี เป็นจำนวนเงินรวม 50,866.99 ล้านบาท โดยเป็นยอดสินเชื่อคงค้าง 381,407 บัญชี เป็นจำนวนเงินรวม 7,434.14 ล้านบาท ทั้งนี้ นิติบุคคลที่สนใจประกอบธุรกิจสินเชื่อพีโกไฟแนนซ์สามารถดูข้อมูลการยื่นคำขออนุญาตได้ที่ www.1359.go.th หรือโทรสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่สายด่วน 1359



บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าปัญหาหนี้ในระบบในประเทศไทยเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนและส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและผู้ประกอบอาชีพอิสระ แม้ว่าขนาดของสินเชื่อโดยเฉลี่ยอาจไม่สูงนัก แต่ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่โหดร้าย และวิธีการทวงหนี้ที่ไม่เป็นธรรม ทำให้ลูกหนี้จำนวนมากต้องเผชิญกับความยากลำบากในการดำรงชีวิตและหลุดพ้นจากวงจรหนี้สิน

ความพยายามของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาหนี้ระบบมีมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการส่งเสริมให้มีสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ เพื่อเป็นทางเลือกให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลสถิติ พบว่า วงเงินสินเชื่อเฉลี่ยต่อรายที่ลดลง อาจสะท้อนถึงความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อหรือความต้องการเงินกู้ในวงเงินที่เล็กลงของผู้กู้ในช่วงเศรษฐกิจที่ไม่แน่นอน นอกจากนี้ ปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยที่ไม่เป็นธรรม และการเพิ่มขึ้นของผู้ที่มาขอคำปรึกษาจากกลุ่มผู้มีรายได้น้อยได้ประจำ ยังเป็นสัญญาณที่บ่งชี้ว่าปัญหาหนี้ระบบยังคงต้องการการแก้ไขอย่างจริงจัง

การแก้ไขปัญหาหนี้ระบบให้เกิดความยั่งยืนนั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการเงิน และประชาชนทุกคน ภาครัฐควรดำเนินนโยบายที่ส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบที่เป็นธรรมอย่างต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเพื่อปราบปรามเจ้าหนี้ที่มีการกระทำที่ผิดกฎหมาย และการเสริมสร้างความรู้ทางการเงิน และทักษะการบริหารจัดการหนี้ให้กับประชาชน ก็เป็นอีกปัจจัยสำคัญที่จะช่วยป้องกันการตกเป็นเหยื่อของหนี้ระบบในระยะยาว

นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุของการก่อหนี้ เช่น การส่งเสริมการสร้างรายได้และโอกาสทางเศรษฐกิจ การลดความเหลื่อมล้ำ ก็เป็นสิ่งที่ไม่สามารถละเลยได้ การสนับสนุนให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ จะเป็นเกราะป้องกันที่สำคัญและยั่งยืนในการลดความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้ในระบบ

โดยสรุปแล้ว ปัญหาหนี้ระบบยังคงเป็นปัญหาที่ท้าทายและต้องการการแก้ไขอย่างรอบด้านและต่อเนื่อง การดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมทั้งการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่เป็นธรรม การเสริมสร้างความรู้ทางการเงิน การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม และการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จะเป็นหนทางสำคัญในการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน และสร้างสังคมที่เป็นธรรมและยั่งยืนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567). การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2566. สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2568.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2567). รายงานภาวะสังคมไทยไตรมาสสี่ ปี 2566 และภาพรวมปี 2566.

เช่า ซื้อรถกระบะ ไม่กวนเพื่อนคำ
มีกระบะใหม่ไว้ทำกิน



ฟรี ค่าธรรมเนียม
คำประกัน

3 ปี แรก



คำยาว

7 ปี



ค่าธรรมเนียม
คำประกันต่ำ

1.5%
ต่อปี (ปีที่ 4-7)

รับคำขอตั้งแต่ **วันที่ 1 เมษายน** ถึง **30 ธันวาคม 2568**

สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติม



บสย. Call Center

0-2890-9999

LINE OA
@tcgfirst



สถาบันการเงินประชาชน : ธนาคารของชุมชน เพื่อประชาชนฐานราก

โดย

สัณห์จุฑา พิทักษ์บุรพา

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

BANK

บทนำ

ประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินมาอย่างยาวนาน โดยประชาชนฐานรากไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบได้ เนื่องจากอยู่ในพื้นที่ห่างไกลและมีข้อจำกัดทางด้านฐานะทางการเงิน บุคคลเหล่านี้จึงได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรการเงินชุมชน ซึ่งอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต สถาบันการเงินชุมชน เป็นต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางการเงินและพึ่งพาตนเองภายในชุมชน โดยเน้นการพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรการเงินชุมชนจะเป็นความหวังของคนในชุมชน แต่ก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น การขาดสถานะทางกฎหมาย การขาดการกำกับดูแลและการสนับสนุนจากภาครัฐ ปัญหาการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานให้เป็นมาตรฐานและมีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงทำให้องค์กรการเงินชุมชนหลายแห่งขาดความยั่งยืนในการดำเนินงาน ส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากต้องหันไปพึ่งพาหนี้นอกระบบ

ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐได้เล็งเห็นปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 ขึ้นเพื่อยกระดับองค์กรการเงินชุมชนให้สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเงินที่หลากหลายมีประสิทธิภาพ มั่นคงและยั่งยืนเพื่อให้ชุมชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น โดยสถาบันการเงินประชาชน เป็นองค์กรการเงินชุมชนที่จดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 มีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ในการให้บริการทางการเงินแก่สมาชิกและประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์และให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต และสวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างของระบบสถาบันการเงินประชาชน กรอบการดำเนินงาน มาตรฐานการบริหารจัดการ และการกำกับดูแลให้สามารถดำเนินกิจการทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยบทความนี้จะเริ่มต้นจากการกล่าวถึงโครงสร้างต่าง ๆ ของระบบสถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้ผู้อ่านได้ทำความเข้าใจและเห็นภาพรวมของระบบดังกล่าว ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจชุมชนให้มีความมั่นคงและยั่งยืนต่อไป



1. โครงสร้างของระบบสถาบันการเงินประชาชน

ระบบสถาบันการเงินประชาชน ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ (1) คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายและกำหนดหลักเกณฑ์ด้านการดำเนินงานและการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน (2) ธนาคารผู้ประสานงาน (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสิน) ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษา ช่วยเหลือ แนะนำ สนับสนุนในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน จัดทำและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ สำหรับสถาบันการเงินประชาชน รวมถึงประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินและข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชน (3) นายทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ทำหน้าที่ในการพิจารณาจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน รวมทั้งสนับสนุน แนะนำ กำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน และ (4) สถาบันการเงินประชาชน เป็นตัวขับเคลื่อนหลักของระบบสถาบันการเงินประชาชน ทำหน้าที่เป็นธนาคารของชุมชนซึ่งให้บริการทางการเงินแก่สมาชิกและประชาชนในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นการรับฝากเงิน ให้สินเชื่อ และเป็นตัวแทนการรับชำระเงินและโอนเงิน โดยมีพื้นที่ในการดำเนินงานไม่เกินเขตตำบลหรือแขวงที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชนและเขตหมู่บ้านที่ติดกับตำบลหรือแขวงอันเป็นที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชน นอกจากนี้ ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน จะมีคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนทำหน้าที่บริหารงานของกลุ่มให้มีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งพาตนเองได้ภายในชุมชน โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องได้รับการเลือกตั้งมาจากสมาชิกสถาบันการเงินประชาชนด้วยกันเอง



โครงสร้างของระบบสถาบันการเงินประชาชน

จากโครงสร้างระบบสถาบันการเงินประชาชนที่ได้กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบทั้ง 4 ส่วน มีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับฐานรากที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยมีทั้งกลไกในการดำเนินงาน การสนับสนุน การตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในหลายด้าน ทั้งในเชิงโครงสร้าง กฎหมาย และการสนับสนุนจากหน่วยงานทางด้านการเงินฐานราก อันจะช่วยเสริมสร้างศักยภาพและความมั่นคงให้แก่สถาบันการเงินประชาชนอย่างรอบด้าน

2. ความสำคัญและประโยชน์ จากการจดทะเบียนจัดตั้งเป็น สถาบันการเงินประชาชน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ระบบสถาบันการเงินประชาชนมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพขององค์กรการเงินชุมชนให้มีความมั่นคง แข็งแกร่ง และสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสถาบันการเงินประชาชนถือเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจฐานราก อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ รวมถึงตัวสถาบันการเงินประชาชนเอง โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

2.1 ประโยชน์ที่สมาชิกและประชาชนได้รับ

2.1.1 เข้าถึงแหล่งเงินทุน : ประชาชนบางส่วนไม่สามารถกู้เงินกับสถาบันการเงินในระบบได้ เนื่องจากมีความเปราะบางทางการเงินและอยู่ในพื้นที่ห่างไกล สถาบันการเงินประชาชนจึงเป็นช่องทางหนึ่งในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้กับประชาชนฐานราก เพื่อนำไปใช้จ่ายหมุนเวียนในครอบครัวและลงทุนเพื่อประกอบอาชีพให้มีรายได้ต่อไป

2.1.2 ลดปัญหาหนี้นอกระบบ : การมีสถาบันการเงินประชาชนเป็นธนาคารอยู่ในชุมชนที่ห่างไกล นอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนด้วยดอกเบี้ยเงินกู้ที่เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว ยังทำให้ปัญหาหนี้นอกระบบลดลงอีกด้วย ซึ่งหากกู้เงินนอกระบบ เจ้าหนี้อาจเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ทำให้มีความเสี่ยงสูงที่ลูกหนี้ไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้คืนได้

2.1.3 ลดภาระต้นทุนในการเดินทาง : การเดินทางเข้าไปในเมืองเพื่อทำธุรกรรมทางการเงินที่ธนาคารอาจไม่สะดวกสำหรับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่

ห่างไกล เพราะต้องใช้เวลาและมีภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หากกลุ่มคนเหล่านี้ใช้บริการทางการเงินกับสถาบันการเงินประชาชนก็จะช่วยลดภาระต้นทุนดังกล่าวได้

2.2 ประโยชน์ที่สถาบันการเงินประชาชนได้รับ

2.2.1 มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีกฎหมายรองรับ : เนื่องจากสถาบันการเงินประชาชนได้รับการจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำให้สามารถทำธุรกรรมต่าง ๆ ในนามนิติบุคคลได้ คณะกรรมการและสมาชิกจึงไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงที่อาจเกิดการทุจริตในการบริหารงานของสถาบันการเงินประชาชน

2.2.2 ได้รับความไว้วางใจและมีความน่าเชื่อถือ : จากการที่สถาบันการเงินประชาชนมีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีกฎหมายรองรับ ทำให้กลุ่มเหล่านี้มีความน่าเชื่อถือและไว้วางใจจากสมาชิกและประชาชน ซึ่งเป็นผู้ใช้บริการในพื้นที่ อีกทั้งยังสร้างความเชื่อมั่นให้สถาบันการเงินประชาชนสามารถให้บริการทางการเงินกับประชาชนได้อย่างเป็นมาตรฐาน โปร่งใส และเป็นธรรม



2.2.3 มีพี่เลี้ยงคอยให้คำปรึกษา : ถึงแม้ว่าสถาบันการเงินประชาชนเป็นกลุ่มนิติบุคคลที่ให้บริการทางการเงิน ซึ่งบริหารงานและพึ่งพาตัวเองภายในชุมชน แต่ก็มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการให้บริการทางการเงิน ช่วยสนับสนุน แนะนำ และให้คำปรึกษาในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนจนถึงการดำเนินงานหลังได้รับจดทะเบียน ทำให้สถาบันการเงินประชาชนมีการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานในการให้บริการทางการเงินในระดับชุมชน อีกทั้งยังเป็นการลดภาระต้นทุนการดำเนินงาน

2.2.4 มีหน่วยงานทางด้านการเงินชุมชนให้การสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนซึ่งมาจากหน่วยงานภาคการเงินชุมชน เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานและการกำกับดูแล อีกทั้งนายทะเบียนทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุน และกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนด้วยหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชนที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ รวมถึงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ให้สถาบันการเงินประชาชนสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

3. การจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชน

จากประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมจากการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน แสดงให้เห็นว่า สถาบันการเงินประชาชนสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้คนในชุมชนในการใช้บริการทางการเงินกับธนาคารในชุมชนที่มีมาตรฐาน ในขณะที่สมาชิกและประชาชนก็ได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินมากขึ้น ทำให้เศรษฐกิจฐานรากอันเป็นหัวใจหลักของประเทศเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง สถาบันการเงินประชาชนจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่น่าสนใจสำหรับองค์กรการเงินชุมชนที่ไม่มีสถานะนิติบุคคลและต้องการจะจดทะเบียนให้มีสถานะทางกฎหมายเพื่อดำเนินการให้บริการทางการเงินแก่คนในชุมชน โดยองค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้จะต้องมีคุณสมบัติให้ตามกฎหมายกำหนด และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนและนายทะเบียนกำหนด นอกจากนี้ เมื่อได้รับการจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนแล้ว กลุ่มเหล่านี้ยังได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีและค่าธรรมเนียมด้วย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้





3.1 คุณสมบัติในการยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชน

สถาบันการเงินประชาชนเป็นการยกระดับองค์การการเงินชุมชนซึ่งเปิดดำเนินการอยู่ก่อนแล้วให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยการจดทะเบียนจัดตั้งด้วยความสมัครใจขององค์การการเงินชุมชนนั้น ๆ ซึ่งองค์การการเงินชุมชนที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชนจะต้องมีคุณสมบัติครบถ้วน ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งคุณสมบัติเบื้องต้น มีดังต่อไปนี้

1. เป็นองค์การการเงินชุมชนประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังนี้ (1) กลุ่มออมทรัพย์ หรือกลุ่มสัจจะ (2) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต (3) สถาบันการเงินชุมชน หรือ (4) วิสาหกิจชุมชนที่ให้บริการทางการเงินและไม่เป็นนิติบุคคล
2. ต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกด้วยมติไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดขององค์การการเงินชุมชนนั้น
3. มีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 500,000 บาท
4. มีการจัดทำงบการเงินประจำปี และมีกำไรต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 2 ปี
5. มีการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

6. สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและมีภูมิลำเนาหรือประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในพื้นที่ดำเนินงานขององค์การการเงินชุมชนไม่น้อยกว่า 1 ปี โดยสมาชิกต้องถือหุ้นอย่างน้อยคนละ 1 หุ้น และต้องชำระครั้งเดียวเต็มมูลค่า

ทั้งนี้ องค์การการเงินชุมชนที่สนใจสามารถดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์ www.1359.go.th หรือติดต่อสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมหรือยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชนผ่านธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในพื้นที่

3.2 หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลและการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน

เมื่อสถาบันการเงินประชาชนได้รับการจดทะเบียนแล้ว จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลและการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน และมีความมั่นคงและยั่งยืนในการพึ่งพาตนเองภายในชุมชน โดยสถาบันการเงินประชาชนจะต้องดำเนินงานโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานเป็นผู้จัดทำขึ้น จัดทำงบการเงินเพื่อแสดงผลการดำเนินงานในแต่ละรอบปี รวมถึงจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสวัสดิการให้แก่สมาชิกและประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งยังมีหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลในเบื้องต้น เช่น กำหนดให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากทุกประเภทสูงสุดได้ไม่เกินร้อยละ 4.5 ต่อปี เรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อ ค่าปรับ ค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมใด ๆ รวมกันแล้วได้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี เรียกเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการให้บริการโอนเงินได้ไม่เกิน 40 บาท/รายการ และสำหรับการให้บริการรับชำระเงินได้ไม่เกิน 10 บาท/รายการ เป็นต้น นอกจากนี้

การสนับสนุนของภาครัฐในการออกมาตรการต่าง ๆ จะช่วยให้สถาบันการเงินประชาชนสามารถดำเนินงานได้อย่างสะดวกและคล่องตัวยิ่งขึ้น เช่น การยกเว้นหรือการลดหย่อนภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน เป็นต้น

3.3 สิทธิประโยชน์ทางภาษีและค่าธรรมเนียมจากการจัดตั้งและดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน

กระทรวงการคลังได้ออกมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน และช่วยจูงใจกระตุ้นให้องค์กรการเงินชุมชนยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชนภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 มากขึ้น อีกทั้งยังช่วยสนับสนุนให้องค์กรการเงินชุมชนที่จดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชนมีภาระต้นทุนลดลงและมีเงินทุนเพียงพอที่จะเริ่มดำเนินการตามภารกิจของสถาบันการเงินประชาชน ส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกสถาบันการเงินประชาชน และบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายให้แก่สมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน ดังนี้

1. ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์

1.1 ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ สำหรับเงินได้อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนสถานะขององค์กรการเงินชุมชนไปเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชน

1.2 ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่สมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน สำหรับดอกเบี้ยเงินฝากที่ได้รับจากสถาบันการเงินประชาชนทุกบัญชีรวมกันของสมาชิกแต่ละราย มีจำนวนทั้งสิ้นไม่เกิน 20,000 บาท ตลอดปีภาษีนั้น

1.3 ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่สมาชิกของสถาบันการเงินประชาชนสำหรับเงินได้ที่เงินปันผลและเงินเฉลี่ยคืนที่ได้รับจากการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชน

1.4 ยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับมูลค่าของฐานภาษีหรือรายรับอันเนื่องมาจากกิจการสถาบันการเงินประชาชนเฉพาะการประกอบกิจการโดยปกติเยี่ยงธนาคารพาณิชย์

1.5 ยกเว้นอากรแสตมป์สำหรับตราสารที่สถาบันการเงินประชาชนออกให้กับสมาชิกในการทำธุรกรรม



2. ลดหย่อนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์และค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์

2.1 ลดหย่อนค่าจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์จากร้อยละ 2 ลงเหลือร้อยละ 0.01 สำหรับการเปลี่ยนสถานะขององค์กรการเงินชุมชนเป็นสถาบันการเงินประชาชน

2.2 ลดหย่อนค่าจดทะเบียนการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์จากร้อยละ 1 ลงเหลือร้อยละ 0.01 สำหรับการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ระหว่างสมาชิกของสถาบันการเงินประชาชนกับสถาบันการเงินประชาชนเพื่อเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินประชาชน



4. ผลการดำเนินงานในการจดทะเบียนจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน

ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2562 เป็นต้นมา นายทะเบียนได้เปิดรับองค์กรการเงินชุมชนที่สนใจจะยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชน โดย ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2568 มีองค์กรการเงินชุมชนที่ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชนแล้ว จำนวน 24 แห่ง มีจำนวนสมาชิกกว่า 11,000 คน เงินค่าหุ้นรวม 114.5 ล้านบาท ยอดเงินฝากรวม 358.9 ล้านบาท และยอดเงินกู้รวม 294.8 ล้านบาท

ในปี 2567 ธนาคารผู้ประสานงานทั้ง 2 แห่ง ได้เตรียมความพร้อมให้กับองค์กรการเงินชุมชนเพื่อให้มีคุณสมบัติที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้วจำนวน 501 แห่ง โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้เตรียม

ความพร้อมองค์กรการเงินชุมชนให้มีคุณสมบัติเป็นไปตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว จำนวน 243 แห่ง และธนาคารออมสินได้เตรียมความพร้อมองค์กรการเงินชุมชนให้มีคุณสมบัติเป็นไปตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว จำนวน 258 แห่ง

ทั้งนี้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังในฐานะหน่วยงานของนายทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน และธนาคารผู้ประสานงานได้บูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดในการสนับสนุนการจดทะเบียนจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนให้สามารถทำหน้าที่เป็นธนาคารชุมชนและดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้ประชาชนภายในชุมชนมีชีวิตความเป็นอยู่และสวัสดิการที่ดียิ่งขึ้น และส่งเสริมให้เศรษฐกิจฐานรากมีความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

5. แนวทางการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน ถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินการตามกฎหมายฉบับดังกล่าวรวมเป็นระยะเวลากว่า 5 ปีแล้ว แต่ยังคงมีจำนวนสถาบันการเงินประชาชนค่อนข้างน้อย เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวยังไม่เป็นที่รู้จัก และองค์การการเงินชุมชนยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ของการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน รวมถึงประเด็นปัญหาของข้อกฎหมายที่ค่อนข้างเข้มงวด ทำให้องค์การการเงินชุมชนต้องใช้เวลาในการปรับตัว สำนักงานเศรษฐกิจการคลังในฐานะหน่วยงานของนายทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน จึงร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนให้มีกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจนและดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับบริบทของการทำหน้าที่เป็นธนาคารในชุมชน โดยมีแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนในเบื้องต้น ดังนี้

1. ลงพื้นที่เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและเตรียมความพร้อมองค์การการเงินชุมชนให้มีคุณสมบัติเป็นไปตามกฎหมายกำหนดและสามารถจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชน
2. พัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการบริหารและดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน เช่น การจัดทำงบการเงิน การบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในเบื้องต้น เป็นต้น
3. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน โดยศึกษา ทบทวน และรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาปรับปรุงข้อกฎหมายให้สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนในการให้บริการทางการเงินระดับชุมชนมากขึ้น

6. บทสรุป

องค์การการเงินชุมชนเกิดจากการรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเงินกันเอง เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบได้ แต่กลุ่มเหล่านี้ก็ยังมีข้อจำกัดต่าง ๆ ในการบริหารงานให้เกิดความยั่งยืน ทำให้ภาครัฐมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 เพื่อยกระดับองค์การการเงินชุมชนให้เป็นสถาบันการเงินประชาชนและมีสถานะเป็นนิติบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นธนาคารชุมชนซึ่งจะช่วยส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐานให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย และอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยรวม อีกทั้งยังสร้างความเข้มแข็งและมั่นคงให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการทางการเงินได้ด้วยตนเอง โดยปัจจุบันถึงแม้จะมีจำนวนสถาบันการเงินประชาชนค่อนข้างน้อย แต่ก็ได้มีแนวทางสนับสนุนให้สถาบันการเงินประชาชนดำเนินงานได้อย่างมีมาตรฐานและยั่งยืน อันจะเป็นฟันเฟืองหนึ่งที่ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศต่อไป

เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562. (2562, 30 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 56ก. หน้า 45-68.

สฤณี อาชวานันทกุล, ปัทมาวดี โพชนุกูล และฐณัฐ จินดานนท์. 2557. คู่มือองค์กรการเงินชุมชน: แนวทางการบริหารจัดการองค์กรการเงินชุมชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :มูลนิธิสาธิตาธารณสุขแห่งชาติ.

สัณฑ์จุฑา พิทักษ์บุรพา, รัฐกิจ ภิรมย์ และวรวิสา เอี่ยมศรี. องค์กรการเงินชุมชนกับการยกระดับเป็นสถาบันการเงินประชาชน. วิวัฒนาการเงินการคลังไทย สู่ก้าวต่อไปเพื่อเศรษฐกิจสมดุล (พฤศจิกายน 2564): 95-101.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. 2561. สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบการเสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. <https://www.fpo.go.th/main/getattachment/Draft-Law/Draft-law-is-in-between-Public-hearing/10053/สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบการเสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน-พ-ศ.pdf.aspx>





ADDRESSING THE INFORMAL ECONOMY: **THE COUNTRY'S BASIC BANK**

By
Punnapong Ongipattanakul (*Intern*)



Executive Summary:

Thailand faces a convergence of structural economic challenges: decelerating growth, high private-sector debt (180% of GDP), growing public debt (projected at 66% of GDP in 2025), rapid population aging, and a large informal labor sector that encompasses over half the workforce. This informality undermines tax collection, restricts credit access, and leaves millions without social protections.

To address these interlocking issues, this paper proposes the Country's Basic Bank, a universal, government-managed savings account opened at birth for every Thai citizen. Overseen by a flexible central public body, the system allows citizens to open accounts at participating banks, creating a lifelong financial identity linked to national ID, enabling digital wage payments, automatic tax withholding, and seamless social-security enrollment. Over time, these accounts will transform informal, cash-based transactions into traceable financial flows, expanding the formal tax base, reducing leakages, and improving the delivery of public services.

The system enables the use of advanced econometric credit-risk models, including ensemble methods, ARIMA cash-flow forecasts, and survival analysis, offering transparent and accurate risk assessment for underserved borrowers. Simultaneously, account-level fiscal data will power real-time economic monitoring, nowcasting, and microsimulation, supporting more agile and equitable policy decisions.

Each account will be seeded with a ฿1,000 government contribution, pooled and managed, possibly by the Government Savings Fund under a conservative investment mandate. Upon reaching adulthood, funds may be withdrawn for productive, verified uses like higher education, first homes, or entrepreneurship. A national financial literacy curriculum will accompany the rollout, ensuring account holders understand and maximize their capital.

By embedding every Thai citizen into the formal financial system from birth, this integrated solution promotes inclusive growth, strengthens fiscal sustainability, and equips future generations with tools for upward mobility and formal economic participation.

Widespread Informality

Thailand's informal labor sector is extensive, encompassing 21 million workers, 52.3% of the total workforce of 40.1 million. Informal workers are generally not covered by labor protection or social security laws and often lack fixed hours, consistent wages, or access to legal protection. This group includes self-employed entrepreneurs and small business owners, particularly in the agricultural sector, which employs more than half of all informal workers and yields nearly half the income of formal-sector employment (National Statistical Office, 2023; OECD, 2023).

Demographically, about half of informal workers are aged 40–59, and 4.4 million of Thailand's 5.1 million elderly workers (over 60) remain in the informal sector. Although informal work is nearly equally distributed between men and women, it persists longer for women, reflecting their dual roles in caregiving and income generation. Educational attainment is typically low, most have only completed primary education, and 28% face job instability, overwork, or wage issues (Paweenawat, 2023). Despite initiatives like Section 40 to expand social protection for self-employed workers, only around 5–6 million out of 20 million contribute. These vulnerabilities became especially clear during the pandemic, when informal workers faced severe income disruptions but benefited from the sector's flexibility (OECD, 2023; Paweenawat, 2023).

Labor Market Rigidities and Regulations

Thailand's strong employment protection laws, especially concerning severance pay, create high dismissal costs and discourage formal job creation. As a result, the country ranks low in global labor market flexibility, placing 102nd out of 141 countries (OECD, 2023).

Additionally, mandatory social security contributions totaling 10% of wages increase the cost of formal employment, particularly for small firms.

These structural costs are projected to rise as more people qualify for benefits, further widening the gap between formal and informal employment. Another barrier is the lack of legislation against age-based hiring discrimination, which is common in job listings and restricts older workers' access to the formal labor market. While Thailand supported related ILO guidelines in 1980, enforcement remains weak (OECD, 2023).

Education and Skills Gaps

Educational and skills disparities reinforce informality. Most informal workers have limited schooling, usually just primary education, resulting in concentration in low-skilled jobs (National Statistical Office, 2023; Paweenawat, 2023). The problem is acute among youth. Despite overall labor market resilience, youth unemployment remains

high, especially for women. Long-term unemployment is also rising: 25% of young job seekers have been searching for over six months.

The NEET (Not in Education, Employment, or Training) rate for Thai youth aged 15–24 has surpassed the OECD average, and 45% of workers in this group are in informal employment,

risking long-term detachment from the formal economy. Although employment support services are available, awareness and participation in guidance programs declined between 2019 and 2021. Only half of unemployed youth have been reached by these services.

Long Run Policy Proposal:

In Thailand today, over half of our workforce operates outside the formal financial and regulatory system. This pervasive informality erodes fiscal revenues, constrains government investment in infrastructure and human capital, and leaves millions of workers unprotected from economic shocks, unsafe conditions, and inadequate social benefits. Despite repeated efforts to reduce red tape and strengthen enforcement, the absence of reliable identification and digital payment pathways continues to push small entrepreneurs and wage-earners into cash-only transactions, beyond the reach of taxation, credit, and social-security schemes.

To address these challenges at their root, I propose the introduction of a universal, government-issued bank account for every newborn. By embedding each citizen within the formal financial ecosystem from birth, we create a guaranteed channel for transparent wage payments, social-security contributions, and progressive tax collection, transforming once-informal economic activity into traceable, regulated flows. Early enrollment in a bank account will also facilitate automatic registration for pension and health-insurance programs, promote financial literacy through custodial education, and lower the barrier to credit and digital savings products. Over time, this measure will expand the tax base, strengthen workers' welfare and bargaining power, and foster higher productivity through better access to formal financial services, setting Thailand on a path toward more equitable growth and sustainable public-finance management.

Embedding every Thai citizen in the formal financial system from day one will hinge not only on universal birth-to-bank-account enrollment, but also on ensuring there is a banking infrastructure capable of servicing this entire population. To make the proposal more flexible, citizens could open accounts at participating banks, overseen by a central body that could be an existing state agency or a new entity under the Ministry of Finance, or the Bank of Thailand. This central body would retain the core mission of ensuring the standardized opening and management of accounts for newborns and the provision of low-cost, accessible services throughout life. By vesting this central body with the mandate to:

- Automatically inaugurate a basic savings account linked to each citizen’s national ID at birth;
- Collect and remit wages, social-security contributions, tax withholdings, and government disbursements (pensions, health subsidies) directly through these accounts;
- Offer digital payment and credit products tailored to vulnerable and low-income households;

We can transform Thailand’s informal cash economy into a transparent, regulated financial ecosystem. This public-private partnership model, combining government oversight with services from participating banks, could ensure that even the smallest micro-entrepreneurs or rural workers have reliable access to banking services.

Refined Predictive – Modeling Framework for Credit Risk

Embedding every citizen in a lifelong, transaction-level bank account enables the development of robust, econometric and statistical credit-scoring models rather than generic “machine-learning” black boxes.

Key methods include:

1. Ensemble Methods for Nonlinear Patterns

Augment linear scorecards with gradient-boosting machines (GBM) or random-forest classifiers to capture nonlinear interactions (for instance, between seasonal income fluctuations and expenditure spikes). Combine multiple algorithms in a stacked ensemble, improving out-of-sample accuracy and stability in PD estimates.

2. Time-Series Forecasting of Cash Flows

Apply ARIMA or exponential-smoothing state-space models to individual account balances, generating forward-looking features such as projected balance trajectories and early-warning indicators of cash-flow stress. Incorporate these forecasts as covariates in your credit-risk models to anticipate liquidity shocks before they materialize.

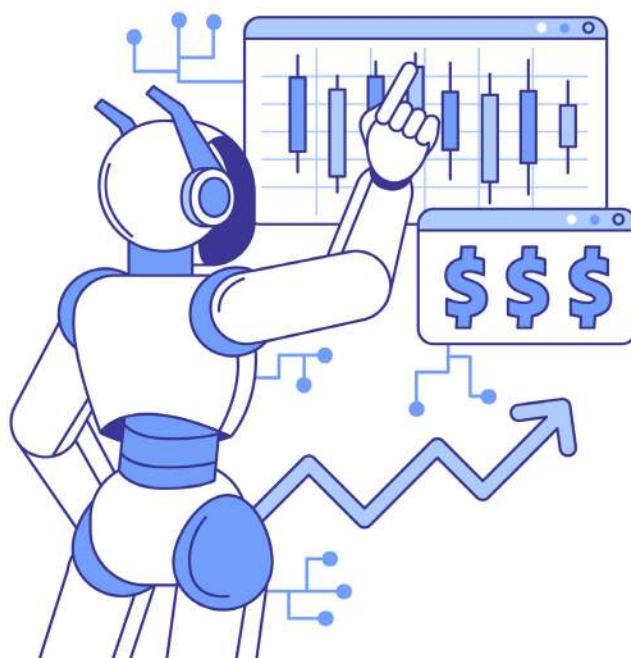
3. Survival Analysis for Default Timing

Use Cox proportional-hazards models (or parametric survival regressions) to estimate the hazard rate of default over a borrower’s lifecycle, allowing dynamic provisioning and targeted intervention when risk spikes.

4. Segmentation and Clustering

Perform unsupervised clustering (e.g., k-means or hierarchical clustering) on behavioural profiles to segment borrowers into risk cohorts, enabling differentiated pricing and tailored credit-limit policies.

By shifting from generic “machine learning” to these well-established predictive modeling and econometric techniques, lenders and regulators at the public agency—gain transparent, explainable, and rigorously validated credit-risk assessments. This precision minimizes adverse selection, optimizes capital allocation, and expands inclusion by reliably underwriting borrowers who were previously “thin-file” or entirely excluded.



Strengthening Fiscal Sustainability and Mitigating Budget Deficits

Embedding universal bank accounts for all Thai citizens will do more than just improve credit allocation, it will also strengthen our revenue base and enhance the precision of economic statistics, paving the way for more targeted and effective policy interventions.

By channeling wages and transactions through traceable accounts, the government can automate personal-income tax withholding at the source. Employers will remit taxes directly from payroll deposits, converting formerly cash-only wages into compliant, digital flows. At the same time, value-added tax and business-tax liabilities will be captured through routine account transactions, significantly broadening the formal tax base. These measures can boost annual fiscal revenues over the long term without raising

headline rates, thereby providing more stable funding for infrastructure, education, and healthcare.

Continuous feeds of deposit, withdrawal, and withholding records into the Ministry of Finance and the National Statistical Office will make it possible to implement real-time fiscal nowcasting. Using Kalman-filter and other dynamic econometric techniques, analysts can update revenue forecasts on a monthly basis, sharply reducing forecast errors and enabling timely budget adjustments in response to evolving economic conditions.

Linking anonymized account histories with demographic registers will support household-level microsimulation for policy design. Before rolling out any new tax credits, rate structures, or social-transfer programs, policymakers can run detailed simulations

on synthetic populations. This approach illuminates distributional impacts and identifies optimal benefit levels, ensuring that interventions are both equitable and cost-efficient.

With comprehensive administrative data replacing sporadic survey sampling, employment, income, and consumption metrics will gain unprecedented accuracy. Margins of error will shrink dramatically, and disaggregated transaction data will allow the National Economic and Social Development Council to monitor sector-specific trends, whether in agriculture, manufacturing, or services, and tailor sectoral policies accordingly.

Moreover, near-real-time indicators of behavioral responses, such as shifts in spending following a tax-rate change, will create rapid feedback loops for adaptive policymaking.

The government can use these insights to calibrate economic relief measures or targeted incentives, such as conditional cash transfers or regional tax holidays, to the communities and households that need them most.

As a result of higher and more predictable revenue inflows, the persistent trend of budget deficits can be mitigated to some extent. Greater tax compliance and broadened bases reduce the need for deficit financing, while improved nowcasting helps avoid unexpected shortfalls and the costly interest burdens they entail. Over time, this strengthens fiscal resilience, allowing the government to draw down existing debt levels, lower borrowing costs, and allocate resources more efficiently across competing priorities, lessening the burden of debt servicing cost.

Together, these innovations will both expand Thailand's formal revenue base and transform how policies are designed, evaluated, and adjusted. By utilizing universal financial inclusion alongside advanced fiscal analytics, we can achieve more equitable growth, stronger public-finance sustainability, and truly evidence-based governance.



Further Implementation: Human Capital Improvement

To operationalize the Child Capital Account, the Thai government will deposit ฿1,000 into each account at birth, triggered automatically upon registration in the national civil registry. These funds will be pooled and professionally managed by a designated public entity, such as the Government Savings Fund (GSF), which already oversees retirement portfolios for informal-sector workers. Leveraging GSF's investment capacity and risk-governance infrastructure, the portfolio will follow a risk-averse, capital-preserving strategy—primarily composed of Thai government bonds, complemented by modest allocations to global equities and infrastructure to provide long-term, inflation-adjusted returns (Government Savings Fund, 2024). All earnings will be reinvested, allowing the principal to compound securely over an 18-year horizon. As such, considering 461,421 were born in 2024, implementation would mean that at least 461,421,000 would need to be injected each year to keep the program running.

Upon reaching age 18, the funds will become withdrawable for productive, formally verifiable purposes—such as higher education, vocational training, registered business start-ups, or first-time homeownership. This ensures that the capital seeded at birth translates directly into human capital and formal economic participation (Darity & Hamilton, 2010).

Crucially, this model is designed to be more competitive than traditional savings products offered

by commercial banks, which typically yield below-inflation interest and are often inaccessible to low-income households due to account minimums, fees, and documentation barriers (Bank of Thailand, 2023). In contrast, the Child Capital Account is fee-free, government-backed, and automatically opened for every citizen, offering a low-risk investment vehicle with higher expected real returns—particularly attractive to underserved and informal households.

To maximize long-term impact, the government will also roll out a national financial literacy program integrated into the basic education curriculum. Starting at the lower-secondary level, students will receive formal instruction in budgeting, compound interest, responsible borrowing, digital payments, and long-term planning—co-developed by the Ministry of Education, the central coordinating body, and GSF. These lessons will incorporate real-world simulations using students' own Child Capital Accounts to foster ownership and understanding. Upon turning 18, account holders will also have access to mobile apps, workshops, and account planners that help them compare returns, assess risks, and choose appropriate uses for their matured funds.



By combining government-guaranteed savings, investment discipline, financial literacy, and restricted-use withdrawals, this program ensures that the capital does not just sit idle, but becomes a springboard for formal-sector mobility and intergenerational equity. Over time, it will place competitive pressure on commercial banks to raise standards for inclusivity and transparency, while building a financially literate population embedded in the formal economy from birth.

Disclaimer: The views and opinions expressed in this paper are solely those of the author and do not necessarily represent those of the Office of Fiscal Policy or the Ministry of Finance of Thailand.



References

- Bank of Thailand. (2023). Financial access survey results. <https://www.bot.or.th>
- Darity, W., & Hamilton, D. (2010). Bold policies for economic justice: The baby bonds proposal. The New School and Duke University.
- Government Savings Fund. (2024). Annual report. <https://www.nsf.or.th>
- National Statistical Office. (2023, December 19). Over half of Thai workers in informal sector. Bangkok Post.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023, December). OECD Economic Surveys: Thailand 2023. OECD Publishing.
- Paweenawat, S. W. (2023, September). Gender and Informal Work in Thailand (Knowledge Management Note 5). World Bank.

การศึกษาความเป็นไปได้

ในการส่งเสริมการทำประกันชีวิต

สำหรับผู้มีรายได้ผ่านหน่วยงานภาครัฐ

โดย

เมวลี เทียมเทศ

ณปภัช เรียงแหลม

ณิชารัฏร กาญจนสุชา

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1. บทนำ

การประกันชีวิตถือเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการสร้างหลักประกันทางการเงินและความมั่นคงให้แก่ครัวเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่มักเผชิญกับความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจและความเสี่ยงด้านสุขภาพ โดยการขาดเครื่องมือทางการเงินที่เหมาะสมทำให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยมีความเปราะบางต่อเหตุการณ์ไม่คาดคิด เช่น การเจ็บป่วย อุบัติเหตุ การเสียชีวิตของสมาชิกในครอบครัว เป็นต้น ซึ่งไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อรายได้และคุณภาพชีวิต แต่ยังอาจก่อให้เกิดภาระหนี้สินและความยากจนซ้ำซ้อน โดยหากภาครัฐมีการส่งเสริมการทำประกันชีวิตให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อย จะเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยมีส่วนร่วมในการบริหารความเสี่ยงของตนเองผ่านการชำระเบี้ยประกันภัย ซึ่งจะเป็นผลดีต่องบประมาณของรัฐในระยะยาว กลไกเช่นนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในมิติของความมั่นคงทางการเงินของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ

ทั้งนี้ บทความนี้จะมุ่งวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในกรณีที่ภาครัฐมีการส่งเสริมการทำประกันชีวิตสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านการบูรณาการร่วมกับกลไกของหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่แล้ว ซึ่งนอกจากจะเป็นการทำประโยชน์จากโครงสร้างหน่วยงานเดิมของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ยังสามารถช่วยลดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจของครัวเรือนที่มีรายได้น้อยได้อย่างเป็นรูปธรรม

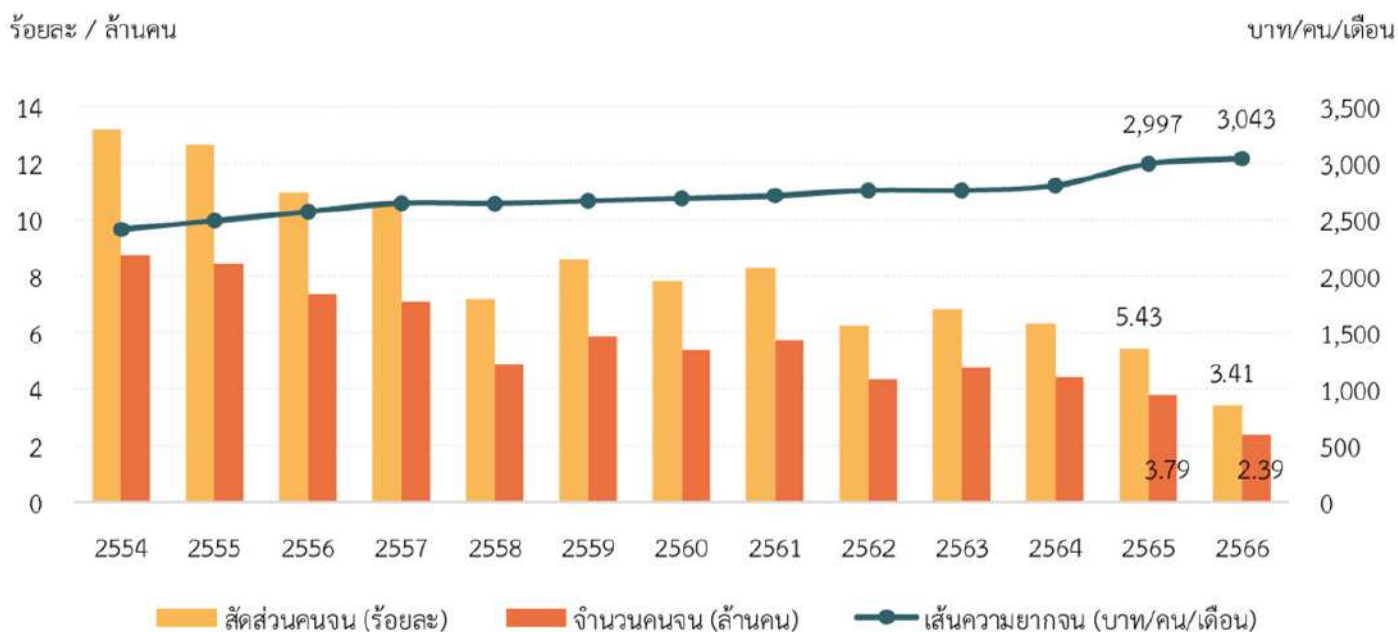


2. ภาพรวมการประกันชีวิตและผู้มีรายได้น้อย

2.1 ความยากจนและการประกันชีวิต

ในปัจจุบันผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทยตามความหมายของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จะกำหนดตามเส้นความยากจน (Poverty line) ของประเทศ ซึ่งเป็นข้อมูลของประชากรที่มีต้นทุนหรือรายจ่ายสำหรับค่าอาหาร (Food) และสินค้าบริการในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร (Non-food) ที่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตขั้นต่ำของปัจเจกบุคคลเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคม จึงสะท้อนได้ว่าหากบุคคลใดมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนที่กำหนดไว้จะถูกจัดว่าเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยข้อมูลปัจจุบันจากรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2566 ของ สศช. พบว่า ในปี 2566 ประเทศไทยมีเส้นความยากจน (ด้านรายจ่าย) ที่ 3,043 บาท/คน/เดือน หรือเท่ากับ 36,516 บาท/คน/ปี อยู่ประมาณ 2.39 ล้านคน หรือประมาณ 6.86 แสนครัวเรือน โดยภาพรวมมากกว่าหนึ่งทศวรรษสถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยอยู่ในภาพที่ดีขึ้น ทั้งนี้ คาดว่าส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ที่ในปี 2565 ได้เปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะผู้ที่เคยตกหล่นจากการลงทะเบียนรอบก่อนหน้านี้ จึงทำให้ประชากรกลุ่มดังกล่าวเข้าถึงการบริการและสวัสดิการได้มากขึ้น นอกจากนี้ ในปี 2566 ยังมีกลุ่มคนเกือบจน¹ หรือประชากรกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงที่จะตกอยู่ในภาวะยากจนอีกประมาณ 3.97 ล้านคน รวมทั้ง 2 กลุ่มแล้วจะคิดเป็นประชากรประมาณ 6.36 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 9.08 ของประชากรทั้งหมดในประเทศ

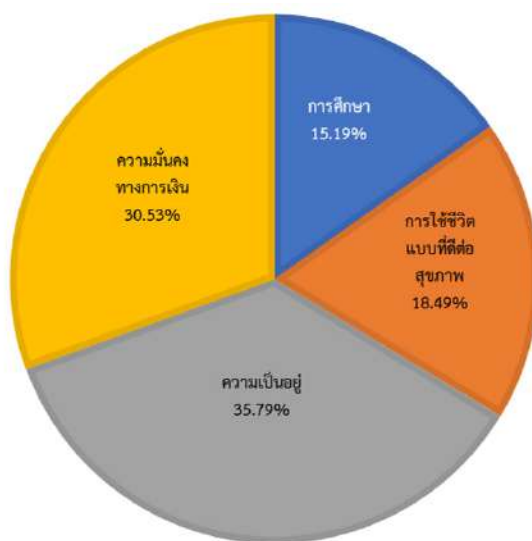
1 คนเกือบจน คือ คนที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกินร้อยละ 20



ภาพที่ 1 : เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ปี 2554 – 2566
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สศช.

นอกจากนี้ สศช. ยังได้วิเคราะห์อีกว่าสถานการณ์ความยากจนมิได้มีการพิจารณาจากรายจ่ายและรายได้ซึ่งอยู่ในรูปตัวเงินเพียงอย่างเดียว ในอีกด้านหนึ่งของคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรยังประกอบไปด้วยมิติอื่น ๆ อีกหลายมิติ กล่าวคือ มิติการศึกษา มิติการใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ มิติความเป็นอยู่ และมิติความมั่นคงทางการเงิน โดยความยากจนมิติอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงินจะวัดจากดัชนีความยากจนหลายมิติ (Multi-dimensional Poverty Index: MPI) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ประเมินความยากจนได้อย่างครอบคลุม โดยพิจารณาจากทั้งสัดส่วนคนจน และความรุนแรงของปัญหาความยากจนในมิติต่าง ๆ

มิติ	ตัวชี้วัด	การส่งต่อความยากจน (ร้อยละ)
การศึกษา	จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	10.05
	การเข้าเรียนล่าช้า	2.13
	การอยู่อาศัยร่วมกับพ่อแม่	3.01
การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ	น้ำดื่ม	5.22
	การดูแลตัวเอง	2.34
	ความขัดสน ด้านอาหาร	10.93
ความเป็นอยู่	การกำจัดขยะ	13.90
	การใช้อินเทอร์เน็ต	6.59
	การถือครองสินทรัพย์	15.30
ความมั่นคงทางการเงิน	การออม	4.01
	ภาระทางการเงิน	8.41
	บำนาญ/บำนาญ	18.11



ภาพที่ 2 : อัตราส่วนการส่งต่อความยากจนหลายมิติ จำแนกรายมิติและตัวชี้วัด ปี 2566
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สศช.

ทั้งนี้ หากพิจารณาในรายมิติแล้วจะพบว่า มิติความเป็นอยู่จะส่งต่อความยากจนมากที่สุด คิดเป็น 35.79% แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาให้ลึกถึงรายละเอียดในแต่ละตัวชี้วัดรายมิติแล้วพบว่า ตัวชี้วัดบำนาญ/บำนาญของมิติความมั่นคงทางการเงินส่งต่อความยากจนมากที่สุดกว่าตัวชี้วัดอื่น ๆ คิดเป็น 18.11%

ฉะนั้น ในภาพรวมของการแก้ปัญหาความยากจน ผู้เขียนมีความเห็นว่า การจัดการกับปัญหาความยากจนเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างเป็นรูปธรรมนั้นควรคำนึงการสร้าง ความมั่นคงทางการเงินให้แก่ประชากรกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ใกล้เคียงเส้นความยากจนเป็นสำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคง สร้างหลักประกัน รวมถึงลดภาระหนี้สินทางการเงินได้ ซึ่งอาจสามารถเริ่มต้นได้ง่าย ๆ ด้วยการส่งเสริมการออม ที่สามารถปลูกฝังได้ตั้งแต่วัยเด็กและผ่านสถาบันการศึกษา ส่งเสริมการออม

ให้แก่ประชากรกลุ่มที่อยู่นอกระบบบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ และส่งเสริมการสร้างหลักประกันในรูปแบบอย่างง่าย เช่น การสะสมเงินออมก้อนเล็ก ๆ ในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง การสะสมเงินเพื่อสร้างหลักประกันเมื่อเกิดกรณีเสียชีวิต เป็นต้น เพื่อจะได้เป็นแนวทางการสร้างความมั่นคงทางการเงินให้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยได้ในยามเกษียณหรือในยามที่บุคคลในครอบครัวได้จากไป อันจะนำไปสู่การลดความรุนแรงของปัญหาความยากจนซ้ำซากได้ในอนาคต รวมถึงประชาชนกลุ่มดังกล่าวก็จะได้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้นในทุกมิติด้วย

ในการสร้างหลักประกันอย่างง่ายรูปแบบหนึ่ง ที่ผู้เขียนมีความสนใจคือ การสะสมเงินเพื่อสร้างหลักประกันเมื่อเกิดกรณีเสียชีวิต หรือกล่าวแบบเข้าใจง่ายคือการทำประกันชีวิตนั่นเอง เนื่องจากรวมธรรม์ประกันชีวิตที่มีความเข้าใจง่ายและเลือกซื้อได้ง่ายแบบไม่มีความซับซ้อนคือ ประกันชีวิตที่ให้ความคุ้มครองกรณีผู้ซื้อหรือที่เรียกว่าผู้เอาประกันภัยเสียชีวิต จากนั้นบุคคลในครอบครัวที่เป็นผู้รับผลประโยชน์ตามความต้องการของผู้เอาประกันภัยจะได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนจำนวนหนึ่งตามเงื่อนไขในกรมธรรม์สัญญาประกันภัย เพื่อนำไปเป็นประโยชน์สำหรับการดำรงชีพของบุคคลในครอบครัวต่อไป



2.2 สถิติการทำประกันชีวิตในประเทศไทย

จากรายงานขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (The Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) พบว่า การทำประกันชีวิตของประชากรไทยโดยรวมยังอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนักเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ โดยในปี 2567 ประเทศไทยมีสัดส่วนเบี้ยประกันชีวิตต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) หรือ (Insurance Penetration Rate (%)) อยู่ที่ 3.53% ในขณะที่ประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ที่มีพัฒนาการด้านระบบการเงิน อาทิ มาเลเซีย สิงคโปร์ ซึ่งมี Insurance Penetration Rate อยู่ที่ 3.7% และ 6.3% ตามลำดับ จึงสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังสามารถส่งเสริมการประกันชีวิตให้เติบโตมากขึ้นได้อีก

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (สำนักงานคปภ.) ได้รายงานภาพรวมสถิติธุรกิจประกันชีวิตไทย ปี 2567 พบว่ามีจำนวนกรมธรรม์ประกันชีวิตอยู่ 26.42 ล้านกรมธรรม์ เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรไทยกว่า 66 ล้านคน (บุคคลสามารถซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิตได้มากกว่า 1 ฉบับ ดังนั้น จำนวนความคุ้มครองต่อประชากรที่แท้จริงจึงต่ำกว่าจำนวนกรมธรรม์ดังกล่าว) ยิ่งแสดงให้เห็นว่า คนไทยส่วนใหญ่ยังไม่มีหลักประกันชีวิต และหากเกิดเหตุไม่คาดฝัน ครอบครัวอาจจะต้องแบกรับภาระทางการเงินเองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งการขาดหลักประกันทางการเงินดังกล่าวได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการมีประกันชีวิตในฐานะเป็นเครื่องมือบริหารจัดการความเสี่ยงที่จะสามารถช่วยสร้างความมั่นคงทางการเงินให้แก่ครอบครัวของผู้มีรายได้น้อยได้ รวมถึงสามารถลดโอกาสการตกอยู่ในวงจรความยากจนซ้ำซากได้เมื่อต้องเผชิญกับเหตุการณ์ร้ายแรงทางเศรษฐกิจหรือการสูญเสียเสาหลักของครอบครัวไป

3. ปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดการเข้าถึงการประกันชีวิตของคนไทย

ผู้เขียนได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสรุปเป็นประเด็นข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องและเป็นไปได้ในการเข้าถึงการประกันชีวิตของคนไทย ซึ่งประกอบด้วย 2 ปัจจัยสำคัญ สรุปได้ดังนี้

3.1 ปัจจัยด้านรายได้

อุปสรรคสำคัญที่สุดประการหนึ่งที่ทำให้คนไทยส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงการประกันชีวิตคือความสามารถในการจ่ายค่าเบี้ยประกันภัย ประชาชนที่ไม่ได้มีการซื้อประกันชีวิตส่วนใหญ่มีรายได้น้อยมีรายรับไม่แน่นอนและมีค่าใช้จ่ายจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตในสัดส่วนสูงเมื่อเทียบกับรายได้ จึงทำให้มีเงินเหลือไม่เพียงพอสำหรับชำระค่าเบี้ยประกันชีวิตอย่างต่อเนื่อง

โดยข้อมูลจากศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ (Economic Intelligence Center: EIC) ธนาคารไทยพาณิชย์ ได้รายงานข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนไทยพบว่า ในช่วงครึ่งแรกของปี 2562 มีครัวเรือนไทย กว่า 9 ใน 10 ของครัวเรือนไทยทั้งหมด โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยไม่ได้มีการทำประกันชีวิต เนื่องจากมีรายได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายจำเป็นและภาระหนี้สินแล้วเหลือไม่เพียงพอสำหรับนำมาจ่ายค่าเบี้ยประกันชีวิต โดยในขณะนั้นค่าเบี้ยผลิตภัณฑ์ประกันชีวิตแบบทั่วไปต่อกรมธรรม์เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 19,000 บาท/ปี (ข้อมูลจากสำนักงาน คปภ.) หรือคิดเป็นค่าใช้จ่ายประมาณ 1,583 บาท/เดือน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนรายจ่ายที่สูงมากเมื่อเทียบกับรายจ่ายของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย (คิดเป็นประมาณ 50% เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายพื้นฐานในการดำรงชีวิตตามเส้นความยากจน)

นอกจากนี้ ในปัจจุบันโครงสร้างระบบประกันสังคมและสวัสดิการของภาครัฐเองก็ยังไม่มีการใดที่ให้ความคุ้มครองชีวิตโดยตรงแก่แรงงานนอกระบบหรือผู้มีรายได้น้อย จึงทำให้ประชาชนกลุ่ม

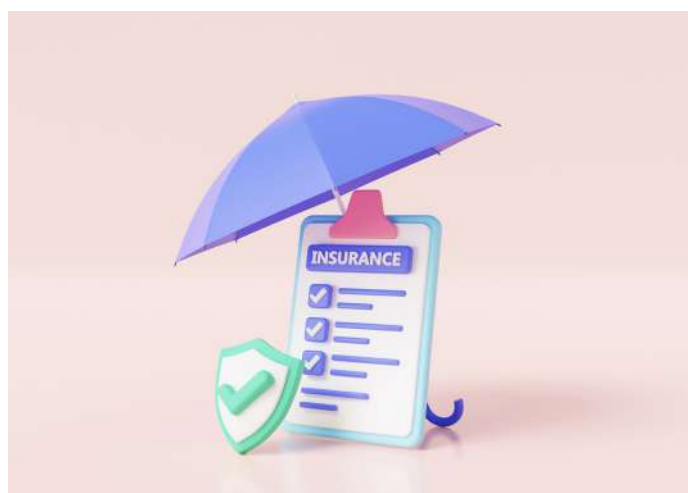
ดังกล่าวยังคงต้องพึ่งพาตนเองในการจัดการความเสี่ยงทางการเงินและการดูแลครอบครัวหากผู้มีรายได้หลักเสียชีวิตไป

3.2 ปัจจัยด้านพฤติกรรม ความรู้ และทัศนคติต่อการทำประกันชีวิต

นอกเหนือจากข้อจำกัดด้านรายได้แล้ว ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยยังเผชิญกับความท้าทายในเชิงความรู้ความเข้าใจและทัศนคติต่อการทำประกันชีวิตอีกด้วย โดยงานวิจัยและการสำรวจหลายฉบับพบว่า ผู้บริโภคไทยจำนวนไม่น้อยยังมีความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการทำประกันชีวิต รวมทั้งรูปแบบและผลิตภัณฑ์ประกันชีวิตที่มีความซับซ้อนเข้าใจยาก โดยมักคิดว่าการทำประกันชีวิตเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่สูงและอาจไม่คุ้มค่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับกลับมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่มีสัดส่วนของรายจ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าครองชีพพื้นฐาน การกั้นเงินส่วนหนึ่งเพื่อมาจ่ายค่าเบี้ยประกันชีวิตที่ไม่ได้ให้ผลลัพธ์ในทันที (ต้องเกิดเหตุการณ์ไม่คาดฝันหรือเสียชีวิตจึงจะได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนตามความคุ้มครอง) จึงไม่จูงใจเท่ากับการใช้จ่ายเพื่อตอบสนองความต้องการเร่งด่วนในชีวิตประจำวัน อีกทั้งคนกลุ่มนี้จำนวนมากยังขาดความรู้ทางการเงินและความเข้าใจในรายละเอียดของผลิตภัณฑ์ประกันภัย ไม่ทราบว่าจะเข้าถึงกรมธรรม์ที่เหมาะสมได้อย่างไร หรือไม่เข้าใจเงื่อนไขความคุ้มครองและข้อยกเว้นต่าง ๆ จึงทำให้เกิดความไม่มั่นใจที่จะตัดสินใจซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิต นอกจากนี้ ภาพลักษณ์ของธุรกิจประกันชีวิตที่มีความซับซ้อนอาจทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจต่อบริษัทประกันภัยได้ (อาทิ ความกังวลว่าการจ่ายเงินในระยะยาวบริษัทอาจไม่จ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือเงินอาจจะสูญเปล่า) สิ่งเหล่านี้จึงล้วนเป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้ผู้มีรายได้น้อยเกิดความลังเลเพิ่มขึ้นที่จะซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิตด้วย



ดังนั้น หากจะส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีความรู้และเข้าใจความสำคัญกับการทำประกันชีวิตมากขึ้น ภาครัฐอาจต้องส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ประกันชีวิตให้มีราคาที่เหมาะสมกับค่าครองชีพของผู้มีรายได้น้อยมากขึ้น ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจถึงประโยชน์ที่แท้จริงของการทำประกันชีวิตที่สามารถเป็นหลักประกันที่ดีให้แก่ตนเองและครอบครัวได้อีกรูปแบบหนึ่ง



4. การศึกษาความเป็นไปได้ในการบูรณาการประกันชีวิตเข้ากับหน่วยงานของรัฐ

4.1 แนวคิดการบูรณาการประกันชีวิตเข้ากับหน่วยงานของรัฐ

ในมุมมองของผู้เขียนเห็นว่า การบูรณาการการประกันชีวิตเข้ากับหน่วยงานของรัฐ อาจเป็นการต่อยอดจากโครงการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่แล้ว เนื่องจากจะช่วยลดภาระงบประมาณในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ และเป็นการทำประโยชน์จากโครงสร้างหน่วยงานเดิมที่มีอยู่แล้วให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในปัจจุบันรัฐบาลได้มีนโยบายและโครงการหลายด้านที่ช่วยเหลือประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อย เช่น โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ การประกันสุขภาพถ้วนหน้า มาตรการลดค่าครองชีพต่าง ๆ เป็นต้น แต่ยังไม่มีการใดที่มุ่งส่งเสริม

การทำประกันชีวิตโดยตรง ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า หน่วยงานที่อาจมีความเหมาะสมที่จะสามารถดำเนินโครงการเกี่ยวกับการทำประกันชีวิตสำหรับผู้มีรายได้น้อย คือ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์สำหรับเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญและประโยชน์ตอบแทนเมื่อสมาชิกสิ้นสภาพ ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายเป็นแรงงานนอกระบบที่มีได้สะสมเงินออมไว้เป็นหลักประกันความมั่นคงของชีวิตหรืออาจมีไม่เพียงพอ โดยวัตถุประสงค์ของ กอช. ดังกล่าวถือได้ว่ามีความใกล้เคียงกับหลักการพื้นฐานในการทำประกันชีวิต อีกทั้งพันธกิจที่สำคัญของ กอช. หลายประการ อาทิ การสร้างความตระหนักรู้เรื่องการออมเพื่อยกระดับชีวิตยามเกษียณให้กับแรงงาน

กลุ่มเป้าหมายได้มีหลักประกันในชีวิตที่มั่นคง และการพัฒนา ประสาน ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงเป้าหมายการออมระดับประเทศ ล้วนมีแนวทางที่สอดคล้องกับการส่งเสริม การสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องการประกันชีวิต

ทั้งนี้ ในปัจจุบัน กอช. เป็นกองทุนบำนาญภาคสมัครใจที่จัดตั้งโดยรัฐ มีการส่งเสริมการออมระยะยาว ให้กับประชาชนที่ไม่มีสวัสดิการบำนาญอื่นรองรับ ซึ่งก็คือกลุ่มประชาชนที่ประกอบอาชีพอิสระ เช่น ลูกจ้าง อิสระ เกษตรกร ผู้ค้าขาย เป็นต้น ที่มีอายุระหว่าง 15 – 60 ปี และไม่อยู่ในระบบบำนาญบำเหน็จบำนาญ ภาคบังคับให้สามารถเข้ามาออมเงินเพื่อไว้ใช้ยามเกษียณอายุได้ โดยอยู่ในรูปแบบการออมแบบสมัครใจ กล่าวคือ สมาชิกสามารถส่งเงินออมเมื่อใดก็ได้ จำนวนเท่าใดก็ได้ ตั้งแต่ 50 บาทขึ้นไป สามารถออมเป็น รายเดือนหรือรายปีก็ได้ตามความสะดวก ซึ่งกำหนดรวมกันทั้งปีไม่เกิน 30,000 บาท และที่สำคัญรัฐบาล จะช่วยสมทบเงินเพิ่มให้ทุกครั้งที่สมาชิกส่งเงินออมเข้าบัญชี กอช. ตามสัดส่วนแต่ละกลุ่มอายุของสมาชิก โดยสมทบสูงสุด 100% ของเงินออมแต่ละครั้ง แต่ไม่เกิน 1,800 บาท/ปี

นอกจากนี้ โครงสร้างช่องทางการออมเงินของ กอช. ยังเป็นประโยชน์ต่อช่องทางการส่งเสริมการทำ ประกันชีวิตด้วย กล่าวคือ กอช. มีระบบเครือข่ายการให้บริการที่ครอบคลุมในระดับประเทศ โดยผู้สนใจ สามารถสมัครเป็นสมาชิก กอช. และส่งเงินออมได้หลากหลายช่องทางและเข้าถึงได้ง่าย เช่น แอปพลิเคชัน บนโทรศัพท์มือถือ สาขานาครของรัฐ 4 แห่งทั่วประเทศ สาขาที่ทำการไปรษณีย์ไทย ตัวแทนภาคเอกชน อย่างเคาน์เตอร์เซอร์วิสตามร้านสะดวกซื้อ เป็นต้น ซึ่งโครงสร้างของช่องทางเหล่านี้ค่อนข้างสอดคล้องและ เอื้อประโยชน์ต่อการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประกันชีวิต เนื่องจากช่องทางดังกล่าวหลายแห่ง อาทิ ธนาคารของรัฐ และเคาน์เตอร์เซอร์วิส ต่างได้รับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันชีวิตอยู่แล้ว จึงสามารถทำหน้าที่เสนอขาย หรือเป็นตัวกลางขายกรมธรรม์ประกันชีวิตและเก็บค่าเบี้ยประกันชีวิตจากประชาชนในคราวเดียวกันกับการรับ เงินออม กอช. ได้โดยไม่ติดข้อจำกัดทางกฎหมายว่าด้วยประกันชีวิต และบริษัทประกันชีวิตจะยังคงเป็นผู้รับ ประกันภัยและรับความเสี่ยงไว้ตามกรมธรรม์

อย่างไรก็ดี ในระยะเริ่มต้น กอช. อาจทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยงานประสานและประชาสัมพันธ์โครงการ เพื่อให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายมีความรู้และทราบช่องทางในการเข้าถึงเท่านั้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่เป็น ผู้ขายกรมธรรม์ประกันชีวิตโดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติ การเป็นนายหน้าประกันชีวิต ซึ่ง กอช. ยังไม่สามารถดำเนินการเป็นนายหน้าประกันชีวิตเองได้



4.2 รูปแบบผลิตภัณฑ์ประกันชีวิตที่เหมาะสม

จากการวิเคราะห์ความสามารถของกลุ่มเป้าหมายและบริบทของประเทศไทยแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ประกันชีวิตแบบตลอดชีพ (Whole Life) น่าจะเป็นรูปแบบกรมธรรม์ที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากกรมธรรม์ประกันชีวิตแบบตลอดชีพมีค่าเบี้ยประกันภัยไม่สูงนัก และให้ความคุ้มครองชีวิตในระยะยาวไปจนถึงสิ้นอายุขัยของผู้เอาประกันภัย จึงเป็นเหมือนหลักประกันทางการเงินระยะยาวให้แก่ครอบครัวของผู้เอาประกันภัยได้ โดยจะได้รับเงินชดเชยไม่ว่าเจ้าของกรมธรรม์จะเสียชีวิตเมื่อใดหรือมีอายุยืนยาวจนครบสัญญาก็ตาม จึงค่อนข้างตอบโจทย์ในด้านการสร้างมรดกให้แก่ทายาทและลดผลกระทบทางเศรษฐกิจหากผู้หารายได้หลักของครอบครัวเสียชีวิตกะทันหัน อีกทั้งกรมธรรม์ลักษณะนี้ยังมีความสอดคล้องกับโครงสร้างประชากรไทยที่ปัจจุบันได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แล้ว การมีประกันชีวิตระยะยาวจึงยิ่งทวีความสำคัญเพราะนอกจากจะช่วยบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายช่วงบั้นปลายชีวิตแล้ว (เช่น ค่าจัดการงานศพ เป็นต้น) ยังถือเป็นมรดกส่งต่อให้คนข้างหลังดำรงชีวิตต่อไปได้อีกด้วย

อย่างไรก็ดี สำหรับการออกแบบผลิตภัณฑ์ประกันชีวิต ยังมีข้อควรระวังและความท้าทายหลายประการที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่

- ความต่อเนื่องในการส่งเบี้ยประกันภัย: พฤติกรรมการส่งเงินออมของสมาชิก กอช. ที่ผ่านมาพบว่า สมาชิกจำนวนมากไม่ได้ส่งเงินทุกปีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากรูปแบบเดียวกันนี้เกิดกับการส่งเบี้ยประกันชีวิตย่อมมีความเสี่ยงที่จะทำให้กรมธรรม์ขาดความคุ้มครองหรือขาดอายุไปในกรณีที่สมาชิกหยุดส่งเบี้ยประกันภัยกลางคัน ดังนั้น การออกแบบกรมธรรม์ควรรองรับและมีความยืดหยุ่น อาทิ มีช่วงเวลาผ่อนผัน (grace period) ที่ยาวพอสมควรหรืออนุญาตให้หยุดพักส่งเบี้ยประกันภัยชั่วคราวได้

บางช่วง เพื่อให้สอดคล้องกับความสามารถในการจ่ายที่ไม่แน่นอนของกลุ่มเป้าหมาย

- ความเข้าใจเกี่ยวกับมูลค่าเงินคืน: เนื่องจากประกันชีวิตแบบตลอดชีพมีการสะสมมูลค่าเงินสด (cash value) ในกรมธรรม์ ซึ่งหากผู้เอาประกันภัยเวนคืนกรมธรรม์ก่อนครบกำหนด (ยกเลิกกรมธรรม์เพื่อขอรับเงินคืนก่อนจบสัญญา) มูลค่าเงินสดที่ได้รับคืนมักต่ำกว่าจำนวนเบี้ยประกันภัยที่จ่ายไปแล้วจนถึงเวลานั้น ผู้เอาประกันภัยที่ขาดความรู้ความเข้าใจอาจรู้สึกว่าได้ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากโครงการ ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหานี้ ภาครัฐและบริษัทประกันภัยควรเน้นการให้ความรู้ตั้งแต่ก่อนซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิต เน้นการอธิบายเงื่อนไขผลตอบแทนในแต่ละช่วงเวลาอย่างโปร่งใสชัดเจน และอาจพิจารณาออกแบบตารางมูลค่าเวนคืนให้เป็นมิตรกับผู้เอาประกันภัยมากขึ้น

- ภาระการดำเนินงานของ กอช. : การเพิ่มภารกิจด้านประกันชีวิตเข้าไปใน กอช. นอกเหนือจากงานส่งเสริมการออมที่ทำอยู่ อาจทำให้หน่วยงานต้องรับบทบาทงานที่หลากหลายและซับซ้อนขึ้น จึงอาจต้องเตรียมทรัพยากรบุคคล ระบบเทคโนโลยี และกระบวนการทำงานให้พร้อมรองรับงานใหม่ ๆ ไม่เช่นนั้นอาจเกิดปัญหาความล่าช้าหรือขาดประสิทธิภาพในการให้บริการแก่สมาชิกได้ ดังนั้น ภาครัฐอาจสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรเพิ่มเติมให้แก่ กอช. เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินโครงการหรือพิจารณาถ่ายโอนภารกิจบางส่วนให้หน่วยงานอื่นที่ถนัดกว่า เช่น ให้บริษัทประกันภัยที่ร่วมโครงการจัดการงานสินเชื่อทดแทนและบริการลูกค้าเต็มรูปแบบ เป็นต้น เพื่อลดภาระการดำเนินงานในส่วนของ กอช.

- แรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการ: หากผลประโยชน์หรือผลตอบแทนของกรมธรรม์ไม่สูงมากพอ ก็อาจไม่จูงใจให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสมัครใจซื้อประกันชีวิตตามที่คาดหวัง กล่าวคือ

แม้ภาครัฐจะพยายามประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ แต่หากแบบประกันชีวิตที่นำเสนอให้ผลตอบแทน หรือความคุ้มครองเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับการออมเงินธรรมดาหรือสวัสดิการที่มีอยู่ คนกลุ่มนี้ ก็อาจจะยังไม่เห็นถึงความคุ้มค่าที่จะจ่ายเบี้ยประกัน ภัย ดังนั้น การออกแบบโครงการจึงต้องคำนึงถึง การสร้างความคุ้มค่าอย่างเป็นรูปธรรมให้แก่ผู้เอา ประกันภัยอย่างชัดเจน



- การสื่อสารและการสร้างความรู้ความเข้าใจ: เนื่องจากผู้มียาได้น้อยบางกลุ่มอาจจะมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองที่ได้รับจากการทำประกันชีวิตไม่ชัดเจน หรือมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งข้อมูล ดังนั้น ความท้าทายสำคัญคือการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของการทำประกันชีวิต การเผยแพร่ช่องทางการเข้าถึงแหล่งข้อมูลกรมธรรม์ประกันชีวิตให้แก่ประชาชนผู้มียาได้น้อย การดำเนินโครงการควรให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ตรงประเด็น ชัดเจน และง่ายต่อการปฏิบัติ โดยใช้การสื่อสารที่เหมาะสม เข้าใจง่าย เช่น สื่อดิจิทัล สื่อโซเชียล เครือข่ายตัวแทน ชุมชนที่เป็นกลไกในการประชาสัมพันธ์ การจัดกิจกรรมที่ช่วยกระตุ้นแรงจูงใจให้ประชาชนผู้มียาได้น้อยสนใจการทำประกันชีวิตมากขึ้น เป็นต้น

4.3 แนวทางการสนับสนุนจากภาครัฐ

กุญแจสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะสามารถส่งเสริมให้โครงการนี้ประสบความสำเร็จได้คือ การมีส่วนร่วมของภาครัฐในฐานะผู้สนับสนุนทางการเงิน เนื่องจากหากปล่อยให้เบี้ยประกันภัยทั้งหมดเป็นการจ่ายของประชาชนผู้มียาได้น้อยเพียงลำพัง อัตราผลตอบแทนจากกรมธรรม์ที่ผู้เอาประกันภัยจะได้รับก็อาจไม่ดึงดูดใจพอเมื่อเทียบกับทางเลือกทางการเงินอื่น ๆ ในตลาด ในช่วงเริ่มต้นโครงการรัฐบาลจึงอาจสนับสนุนค่าเบี้ยประกันภัยบางส่วนให้แก่ผู้เอาประกันภัยในโครงการ เพื่อเพิ่มผลตอบแทนที่ได้รับตามกรมธรรม์ให้อยู่ในระดับสูงกว่าค่าเฉลี่ยของตลาด และสร้างแรงจูงใจทางการเงินที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจทำประกันชีวิตมากขึ้น

นอกจากนี้ แนวทางการสนับสนุนของภาครัฐ อาจทำได้หลายรูปแบบ เช่น รัฐบาลอาจสนับสนุน ค่าเบี้ยประกันภัยเป็นสัดส่วนเดียวกับเงินออม กอช. (หลักการคล้ายกับการสมทบเงินออม กอช. แต่กรณีนี้ สมทบเข้ากรมธรรม์เพื่อให้ประชาชนได้รับอัตรา ผลตอบแทนที่สูงขึ้น) หรือให้เงินสนับสนุนเป็นช่วง ๆ ตามระยะเวลาที่ถือกรมธรรม์ (อาทิ อยู่ครบ 5 ปี ได้ “โบนัส” เพิ่มทุนประกัน) หรืออาจให้ส่วนลดเบี้ย ประกันภัยในปีแรก/ปีที่สอง เป็นต้น โดยที่มาตรการ เหล่านี้ควรออกแบบอย่างรอบคอบเพื่อไม่ให้เกิด ความซ้ำซ้อนกับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการอื่น ๆ ที่ภาครัฐดำเนินการอยู่แล้ว และควรคำนึงถึงกรอบ งบประมาณที่รัฐสามารถแบกรับได้อย่างยั่งยืน และมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายด้วย



5. บทสรุป

การส่งเสริมการทำประกันชีวิตในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยผ่านหน่วยงานของรัฐ เป็นแนวนโยบายที่มีความน่าสนใจและอาจก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม เศรษฐกิจ และสามารถสร้างหลักประกันสำหรับประชาชน ได้อย่างมั่นคงขึ้น โดยหากมีการวางแผนและดำเนินการได้อย่างเหมาะสมก็จะช่วยให้ครัวเรือนกลุ่มเปราะบาง มีหลักประกันทางการเงินอย่างเป็นรูปธรรม และมีเงินก้อนสำหรับช่วยเหลือครอบครัวได้ในยามวิกฤต ตลอดจนลดภาระงบประมาณภาครัฐในระยะยาวสำหรับการจัดสวัสดิการหรือการช่วยเหลือประชาชน กลุ่มเปราะบางได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืนต่อไป

อย่างไรก็ตาม หากนโยบายนี้เกิดขึ้นอาจต้องเผชิญกับความท้าทายในทางปฏิบัติหลายด้าน ทั้งข้อจำกัดเชิงเศรษฐกิจของกลุ่มเป้าหมายเอง และความพร้อมของกลไกภาครัฐที่จะเข้ามาส่งเสริม การดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ ผู้กำหนดนโยบายจึงจำเป็นต้องออกแบบรายละเอียด โครงสร้างอย่างรอบคอบ ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น ควบคู่กับการทดลองนำร่อง และติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิด เพื่อปรับปรุงนโยบายให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อ ประชาชนกลุ่มเป้าหมายในอนาคตต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กองทุนการออมแห่งชาติ. (2568). รายงานของผู้สอบบัญชีรับอนุญาต และงบการเงิน สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2567. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2568, จาก <https://www.nsf.or.th/sites/default/files/งบการเงินปี%202567.pdf>
- ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน). (2568). เตรียมความพร้อมด้านหลักประกันชีวิต นอกเหนือจากสวัสดิการภาครัฐ. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2568, จาก <https://www.kasikornbank.com/th/kwealth/Pages/a779-t4-evg-insurance-life-insurance-in-addition-to-government-welfare-kgth.aspx>
- ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ (Economic Intelligence Center: EIC) ธนาคารไทยพาณิชย์. (2563). EIC วิเคราะห์คนไทยซื้อประกันชีวิตน้อยไม่ถึง 10% อีก 6.1 ล้านครัวเรือนที่ยังไม่มี. สืบค้น 20 กรกฎาคม 2568, จาก thaipublica.org/2020/02/eic-insurance-29-2-2563/#:~:text=ปัจจุบันคนไทยที่ซื้อประกันชีวิตยังเป็นส่วนน้อย%20จากข้อมูลในช่วงครึ่งแรกของปี%202562%20ครัวเรือนไทยที่มีรายจ่ายค่าเบี้ยประกันชีวิต%20มีสัดส่วนเพียง,5%20หมื่นบาท%20และ%20มากกว่า%205
- สมาคมประกันชีวิตไทย. (2568). รายงานประจำปี 2567. สืบค้น 22 สิงหาคม 2568, จาก [https://www.tlaa.org/download/file/TLAA%20AR2024%20New%20final%2030062568%20\(1\).pdf](https://www.tlaa.org/download/file/TLAA%20AR2024%20New%20final%2030062568%20(1).pdf)
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย. (2566). รายงานสถิติฐานการเงินและผลการดำเนินงานของธุรกิจประกันชีวิต: มกราคม-ธันวาคม 2562 (รายงานประจำปี). สืบค้น 1 สิงหาคม 2568, จาก <https://www.oic.or.th/th/industry-statistic-data?page=3>
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย. (2567). สรุปภาพรวมสถิติธุรกิจประกันชีวิต ประจำปี 2567. สืบค้น 25 สิงหาคม 2568, จาก https://www.oic.or.th/web-upload/1xff0d34e409a13ef56eed54c52a291126/202505/m_document/602/6718/file_download/12258bf491a59964fcac1f7a332a2efc.pdf
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2567). รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย 2566. สืบค้น 22 สิงหาคม 2568, จาก https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/2025/04/article_20241003144258-1.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2024). Global Insurance Market Trends 2024. July 25, 2025, Retrieved from https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/global-insurance-market-trends-2024_4804df81/5b740371-en.pdf

สินเชื่อที่ทุกคนเข้าถึงได้ ให้ทุกขั้นของชีวิต ได้ไปต่อ

ออมสิน
Social Bank

สินเชื่อ
เพื่อดูแล
ครอบครัว

สินเชื่อ
เพื่อปิดหนี้
นอกระบบ

สินเชื่อ
เพื่อหมุนเวียน
ธุรกิจ

สินเชื่อ
เพื่อใช้จ่าย
ยามจำเป็น



รู้ก่อนกู้...
กู้เท่าที่จำเป็นและชำระคืนไหว

*เงื่อนไขเป็นไปตามที่ธนาคารกำหนด

#เป็นลูกค้าเราเท่ากับช่วยสังคม

www.gsb.or.th | GSB Contact Center  1115

ส่องโครงสร้างเงินอุดหนุนท้องถิ่นไทย: จากวันแรกถึงวันนี้

โดย

ภาณุ ท้วมเสมอ

จิตมาศ แสงสุวรรณ

ดิศพนวัฒน์ เดิมบางชัน

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง





1. บทนำ

ประเทศไทยมีแนวคิดการกระจายอำนาจปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยคำนึงถึงการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง และกำหนดให้มีกฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบ บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง รวมทั้งการจัดสรรสัดส่วนภาษี และอากรระหว่างรัฐกับ อปท. ด้วยเหตุนี้จึงมีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 และ ต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 มกราคม 2550 เป็นต้นมา

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ) มาตรา 30 (4) กำหนดให้มีการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อปท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อปท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้ อปท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วน ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็น สัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่ อปท. และคำนึงถึงรายได้ของ อปท. นั้นด้วย ทั้งนี้ การเพิ่มสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ดังกล่าวให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้ อปท. สามารถดำเนินการกิจการบริการสาธารณะ ได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ อปท. ที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่ อปท. ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน สัดส่วนรายได้ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลยังคงไม่ถึงจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ และมีแนวโน้มทรงตัวในระดับต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด ประกอบกับโครงสร้างรายได้ของ อบท. ยังคงพึ่งพาเงินงบประมาณจากรัฐบาล เพราะมีข้อจำกัดในการจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ อบท. ในขณะที่รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 49 และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 41 สะท้อนถึงลักษณะโครงสร้างรายได้ของ อบท. ที่มีความเปราะบาง และขาดความเป็นอิสระทางการเงิน เนื่องจากต้องพึ่งพาเงินงบประมาณจากรัฐบาล โดยเฉพาะเงินอุดหนุนซึ่งแม้จะเป็นรายได้ที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่ อบท. แต่กลับมีข้อจำกัดในการนำไปใช้ที่ถูกควบคุมจากส่วนกลางอยู่มาก ดังนั้น การศึกษาถึงบทบาทและความสำคัญของเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อบท. จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในด้านของโครงสร้างรายได้ การจัดสรรงบประมาณ และกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งล้วนส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพและความสามารถในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะของ อบท.

บทความนี้จึงมุ่งเน้นวิเคราะห์โครงสร้างและสัดส่วนของเงินอุดหนุนในรายได้ของ อบท. ตลอดจนศึกษากรอบกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรร การใช้จ่าย และข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีผลต่อความเป็นอิสระทางการเงินของ อบท. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถทางการเงิน และส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงให้แก่ท้องถิ่น

2. โครงสร้างรายได้ของ อบท.

ในปัจจุบัน อบท. แบ่งเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 2) เทศบาล (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งแต่ละ อบท. จะมีแหล่งรายได้ที่แตกต่างกัน เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งของ อบท. ประเภะนั้น และตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ

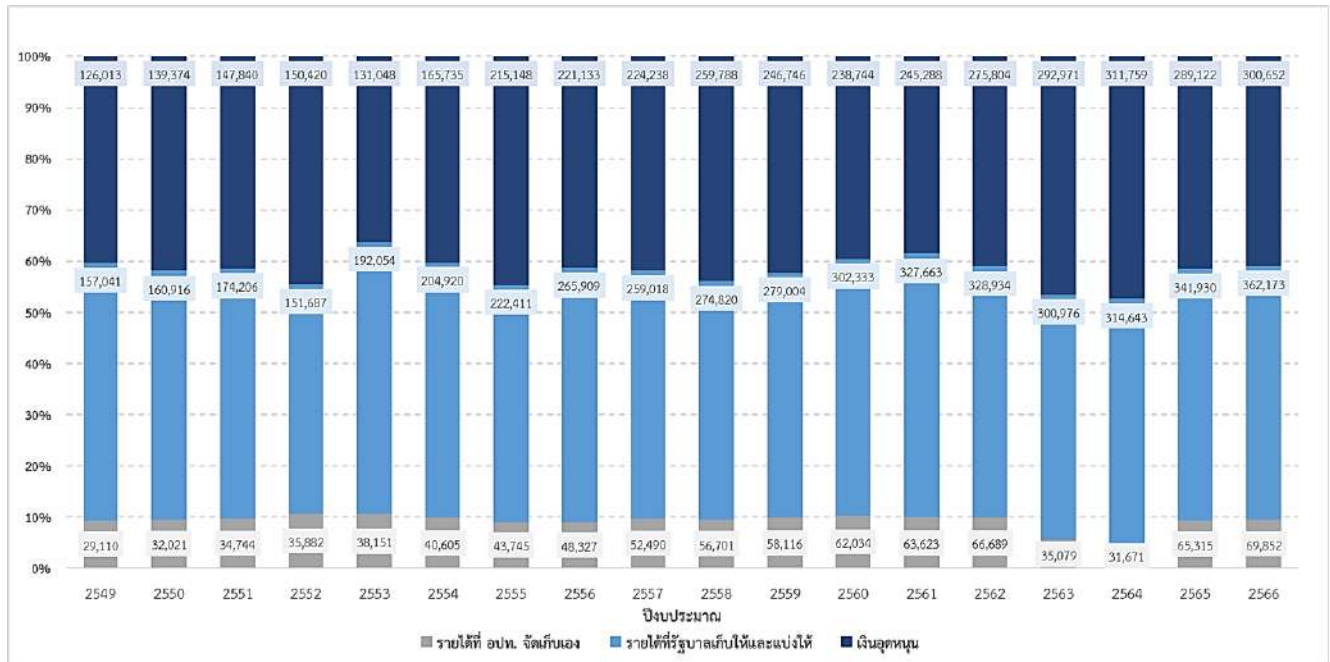
โดยสามารถแบ่งรายได้ของ อบท. ได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

2.1 รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง ประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากรที่ อบท. จัดเก็บเอง เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้ายาสูบและสถานค่าน้ำมัน เป็นต้น และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต และรายได้อื่น ๆ



2.2 รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ เป็นรายได้จากภาษีท้องถิ่นและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บให้และ/หรือแบ่งให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นต้น

2.3 เงินอุดหนุน เป็นรายได้จากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่หน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุน เพื่อให้ดำเนินการตามภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบท. ตามที่กฎหมายกำหนดไว้



ภาพที่ 1 : รายได้ อบท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2566

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รวบรวมและจัดทำโดยผู้เขียน

จากภาพที่ 1 แสดงโครงสร้างรายได้ อบท. ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2566 จะเห็นได้ว่า อบท. พึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุนมากกว่าร้อยละ 90 ในช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยถึงแม้ว่ารายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองในภาพรวมจะมีจำนวนเงินเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในทุกปี (ยกเว้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และ 2564 ที่มีการออกมาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อบรรเทาผลกระทบต่อเศรษฐกิจจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) แต่สัดส่วนของรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองเมื่อเทียบกับรายได้ อบท. ทั้งหมดแล้ว ยังคงไม่เกิน

ร้อยละ 10 สอดคล้องกับรายได้จากเงินอุดหนุนที่โดยส่วนใหญ่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และคงระดับสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนต่อรายได้ อบท. ทั้งหมดไว้มากกว่าร้อยละ 40 ในขณะที่รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ อบท. นั้น มีความผันผวนในแต่ละปี ส่วนหนึ่งมาจากสถานะเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอด อย่างไรก็ตาม รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ อบท. ถือว่ามีจำนวนและสัดส่วนมากที่สุดในแต่ละปี

3. ความเป็นมา หลักเกณฑ์ และแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุน

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. จากงบประมาณของรัฐบาลในอดีตไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วงเงิน และเป้าหมายในการจัดสรรอย่างชัดเจน โดยมีรูปแบบการจัดสรรงบประมาณให้แก่ อบท. ที่สำคัญ อาทิ เงินอุดหนุนทั่วไปตามรายหัวประชากร และเงินอุดหนุนพัฒนาท้องถิ่นกรณีพิเศษที่ อบท. ขอรับการจัดสรรจากรัฐบาล เช่น โครงการก่อสร้างถนนและสะพาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ถือเป็นกฎหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ทั้งด้านภารกิจการบริหาร สาธารณะและด้านการเงินการคลัง โดยนอกจากจะกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) และการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. แล้ว ยังได้ กำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร เพื่อกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ อบท. แต่ละประเภท รวมทั้ง กำหนดจุดมุ่งหมายสัดส่วนรายได้ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไว้ด้วย ดังนั้น ภายหลังจากพระราชบัญญัติ กำหนดแผนฯ มีผลใช้บังคับในปี 2542 รัฐบาลจึงได้เริ่มดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. อย่างเป็น ระบบและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ มาตรา 12 (3) และ (11) กำหนดให้ ก.ก.ถ. มีอำนาจและหน้าที่ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับ อบท. และระหว่าง อบท. ด้วยกันเอง รวมทั้งพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ตามความจำเป็น โดยในแต่ละ ปีงบประมาณ ก.ก.ถ. จะพิจารณาและมีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของรายได้ ความแตกต่างของ อบท. แต่ละรูปแบบ และความมีอิสระของ อบท. ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน ตามความจำเป็น และความต้องการของ ประชาชนแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ในช่วงแรกมิได้มีการออกหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. เป็นประกาศ ก.ก.ถ. แต่อย่างใด

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. เริ่มมีความชัดเจนขึ้นตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา โดยสามารถแบ่งหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ที่ผ่านมามีได้ออกเป็น 4 หลักเกณฑ์คร่าว ๆ ดังนี้

1. การจัดกลุ่ม อบท. ที่ได้รับการจัดสรร การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. แต่ละประเภท แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 กทม. กลุ่มที่ 2 เมืองพัทยา และกลุ่มที่ 3 อบจ. เทศบาล และ อบต.
2. วงเงินและหลักเกณฑ์ในการจัดสรร หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ผ่านมาแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ให้จัดสรรตามเงินอุดหนุนที่ อบท. แต่ละประเภทได้รับในปีก่อนหน้า หรือในบางปีอาจกำหนด ให้ได้รับตามสัดส่วนที่ได้รับในปีก่อนหน้า และส่วนที่ 2 ให้จัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในแต่ละปี
3. หน่วยรับงบประมาณ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. ในระหว่าง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 – 2545 มีการกำหนดให้ยื่นคำขอตั้งงบประมาณไว้ที่กรมการปกครอง ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 เป็น ผลให้มีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) ขึ้นในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่ง สถ. มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือการส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการจัดเก็บรายได้ของ อบท. โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ได้ตั้งงบประมาณจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่

อปท. ไว้ที่ 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สธ. และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ได้ตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนส่วนใหญ่ไว้ที่ สธ.

4. ประเภทของเงินอุดหนุน เงินอุดหนุนให้แก่ อปท. สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

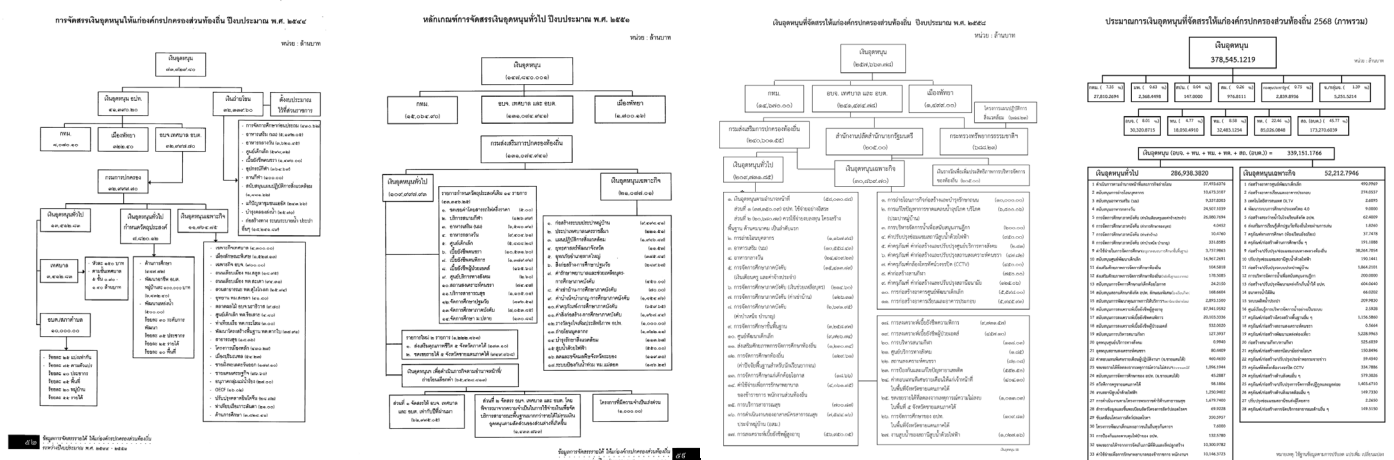
4.1 เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรเพื่อให้ อปท. มีอิสระในการใช้จ่ายเงินตามความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

4.2 เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ อปท. กำหนดเป็นรายการ โดยมีเงื่อนไขการใช้จ่าย และกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรแต่ละรายการ โดยผ่านความเห็นชอบจาก ก.ก.ถ.

4.3 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ อปท. โดยมีเงื่อนไขการใช้จ่าย ทั้งนี้ อปท. จะต้องทำโครงการเสนอขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งกิจการที่ได้รับการสนับสนุนส่วนใหญ่เป็นกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานของชุมชน อาทิ ถนน สะพาน ท่อระบายน้ำ และอื่น ๆ

3.1 แผนผังเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อปท.

ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ภายหลังจากที่ที่ประชุม ก.ก.ถ. ได้มีมติเห็นชอบการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ในแต่ละปี และมอบหมายหน่วยงานให้คำนวณเงินอุดหนุนและแจ้งผลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.ก.ถ.) จะจัดทำสรุปการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ในรูปแบบแผนผังเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อปท. ในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งแสดงรายละเอียดหน่วยงานที่ได้รับการตั้งงบประมาณเงินอุดหนุน ประเภทเงินอุดหนุน รายการเงินอุดหนุน จำนวนเงิน และหลักเกณฑ์การจัดสรรให้แก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. ดังภาพที่ 2



ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนให้แก่ อบท. ที่ตั้งงบประมาณผ่านกระทรวงมหาดไทย ตามประกาศ ก.ก.ธ. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ให้แก่ อบท. ในแต่ละปีงบประมาณ มีหลักการเพื่อให้ อบท. แต่ละแห่งมีรายได้รวมเงินอุดหนุนเพียงพอต่อการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามภารกิจ หน้าที่และอำนาจ รวมทั้งอาจคำนึงถึง

ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และความสามารถ ในการหารายได้ของแต่ละ อบท. ที่อาจจะแตกต่างกัน ด้วย โดยกำหนดปัจจัยในการจัดสรรเงินอุดหนุน เช่น ประมาณการรายได้รวมเงินอุดหนุน รายได้ต่อหัว เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างหลักเกณฑ์ การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่และ ภารกิจถ่ายโอน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 และ 2566 ดังตารางที่ 1

ปีงบประมาณ	หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน
2545	แบ่งวงเงินงบประมาณเป็น 4 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 ให้จัดสรรให้แก่ อบท. แต่ละแห่งเท่ากับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 และจัดสรรเพิ่มให้เทศบาลทุกแห่งอีกแห่งละ 1 ล้านบาท และ อบจ. ทุกแห่งอีกแห่งละ 4 ล้านบาท ส่วนที่ 2 ให้จัดสรรตามประมาณการรายได้รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 เทียบกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ส่วนที่ 3 ให้จัดสรรตามประมาณการรายได้รวมเงินอุดหนุนในส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 แล้วเพื่อให้ อบท. มีรายได้ขั้นต่ำ ได้แก่ เทศบาล 15 ล้านบาท อบต. 4 ล้านบาท และ อบจ. 100 ล้านบาท ส่วนที่ 4 เงินอุดหนุนส่วนที่เหลือให้จัดสรรให้แก่ อบท. แต่ละประเภทในจำนวนที่เท่ากัน
2566	แบ่งวงเงินงบประมาณเป็น 2 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 จัดสรรตามสัดส่วนร้อยละ และไม่มากกว่าจำนวนเงินตามที่ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ส่วนที่ 2 เงินส่วนที่เหลือจากการจัดสรรตามส่วนที่ 1 นำไปจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่เทศบาล ตำบล และ อบต. ที่มีรายได้ต่อหัวต่ำสุดใน 2 กลุ่มจาก 5 กลุ่ม ที่ใช้วิธีการคำนวณโดยนำสถิติการคลังมาจัดกลุ่มควินไทล์ (Quintile) ตามอัตราส่วนประชากรของเทศบาลตำบล และ อบต. แต่ละแห่ง

ตารางที่ 1 : หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 และ 2566

ที่มา : สำนักงาน ก.ก.ธ. รวบรวมและจัดทำโดยผู้เขียน

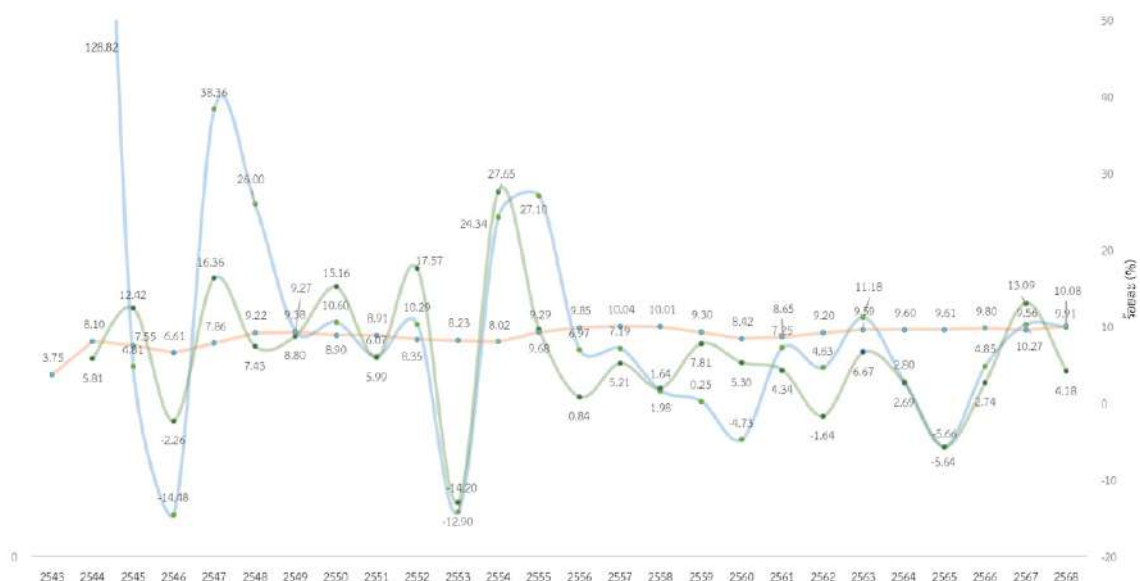


การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ในปัจจุบันจะเป็นการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุน อบท. โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (พระราชบัญญัติวิธีการ) (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2561) ซึ่งกำหนดให้การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุน อบท. เป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปหรือสำหรับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ให้ อบท. ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด และการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปของ อบท. ให้ สำนักงานงบประมาณ (สงป.) พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีการฯ ได้กำหนดให้ อบท. เป็นหน่วยรับงบประมาณ ดังนั้น สงป. จึงได้กำหนดให้ อบท. ที่มีความพร้อมสามารถเสนอคำขอตั้งงบประมาณไปยัง สงป. ได้โดยตรง และ อบท. ที่อยู่ระหว่างเตรียมความพร้อมยังคงให้เสนอคำขอตั้งงบประมาณผ่าน สถ. ไปก่อน โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ให้ อบจ. เสนอคำขอตั้งงบประมาณไปยัง สงป. โดยตรง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ให้เทศบาลนครและเทศบาลเมืองเสนอคำขอตั้งงบประมาณไปยัง สงป. โดยตรง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ให้เทศบาลตำบลเสนอคำขอตั้งงบประมาณไปยัง สงป. โดยตรง และตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 จะเริ่มต้นให้ อบต. บางแห่งเสนอคำขอตั้งงบประมาณไปยัง สงป. โดยตรง โดยคาดว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2572 อบท. ทุกแห่งจะเสนอคำขอตั้งงบประมาณไปยัง สงป. โดยตรง

4. โครงสร้างเงินอุดหนุนสะท้อนการขาดความเป็นอิสระทางการคลัง

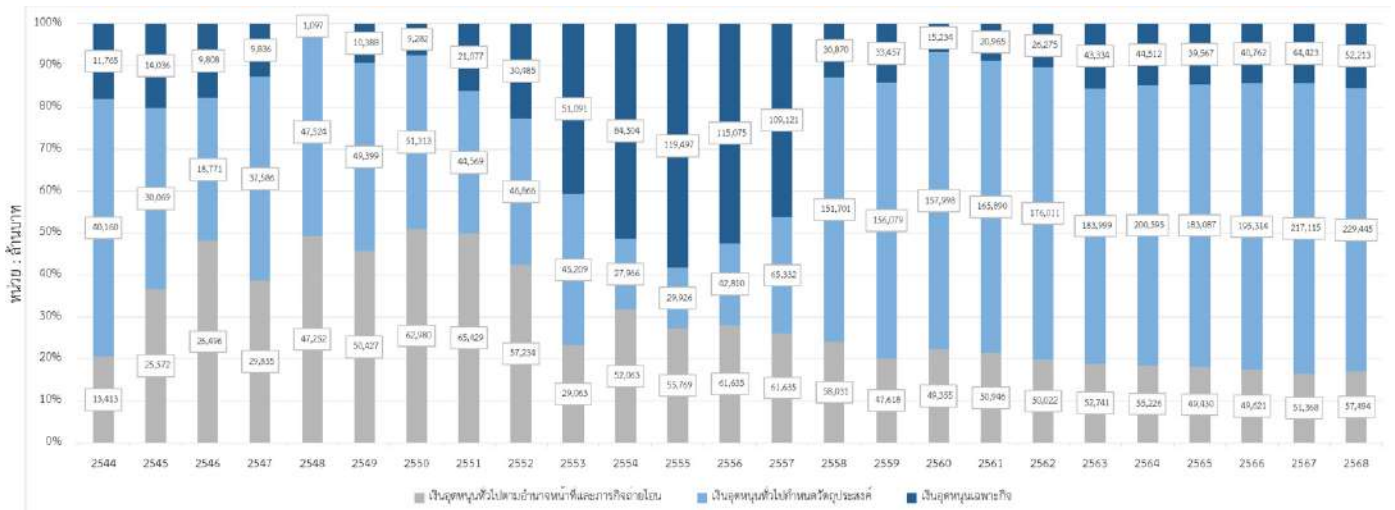
เงินอุดหนุนเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อบท. เพื่อเป็นแหล่งรายได้เพิ่มเติม และสนับสนุนการดำเนินงานของ อบท. ทั้งนี้ ภาพที่ 4 แสดงให้เห็นว่า อัตราการเติบโตของการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับอัตราการเติบโตของงบประมาณรายจ่ายรัฐบาล โดยอาจจะมีอัตราการเพิ่ม/ลดที่แตกต่างกันบ้างในแต่ละปีงบประมาณ สอดคล้องกับสัดส่วนการจัดสรรเงิน

อุดหนุนให้แก่ อบท. ต้องงบประมาณรายจ่ายรัฐบาลที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนักในช่วงที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าจำนวนเงินอุดหนุนซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของ อบท. อยู่ภายใต้การกำกับและควบคุมของรัฐบาล ผ่านกระบวนการงบประมาณของรัฐบาล สะท้อนถึงการขาดความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการจัดทำงบประมาณ และการบริการสาธารณะให้กับประชาชนของ อบท.



ภาพที่ 4 : อัตราการเติบโตของเงินอุดหนุน อัตราการเติบโตของงบประมาณรายจ่ายรัฐบาล และสัดส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ต้องงบประมาณรายจ่ายรัฐบาล พ.ศ. 2543 – 2568
ที่มา : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รวบรวมและจัดทำโดยผู้เขียน

ในปัจจุบันสามารถจำแนกประเภทของเงินอุดหนุน ตามแผนผังเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อบท. ได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) เงินอุดหนุนทั่วไป ประกอบด้วย เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน และเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ และ (2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่มีเงื่อนไข ในขณะที่เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนถือเป็นเงินที่ อบท. ใช้ได้อิสระตามภารกิจและความต้องการของพื้นที่ ผ่านกระบวนการงบประมาณของ อบท. โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น



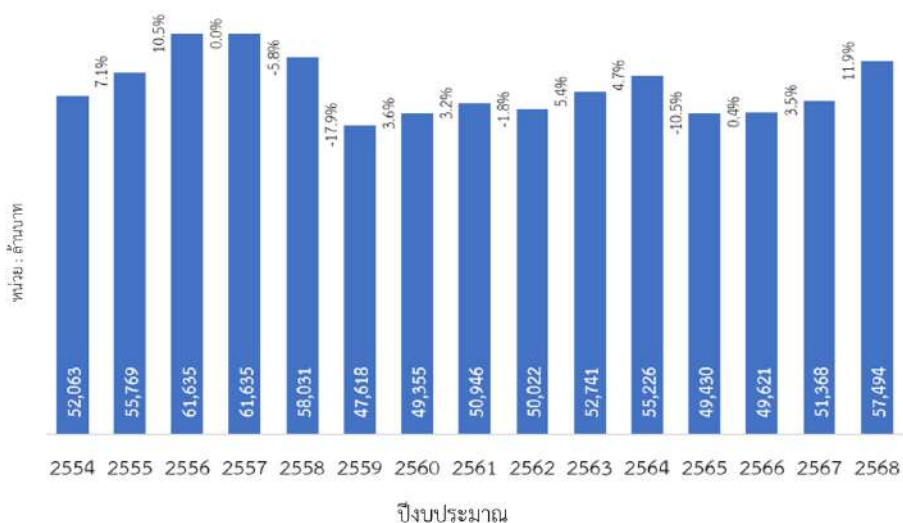
ภาพที่ 5 : โครงสร้างประมาณการเงินอุดหนุนแบ่งตามประเภท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 – 2568
ที่มา : สำนักงาน ก.ก.ธ. รวบรวมและจัดทำโดยผู้เขียน

ภาพที่ 5 แสดงโครงสร้างเงินอุดหนุนแบ่งตามประเภท ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 – 2568 โดยรวบรวมจากแผนผังเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อบท. ในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ภายหลังการปรับลดประเภทเงินอุดหนุนเหลือเพียง 2 ประเภท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 จำนวนและสัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมีจำนวนสูงสุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ที่ 119,497 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 54.05 ของจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมด ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 – 2556 ซึ่งมีจำนวนและสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนหนึ่งอาจมาจากเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี 2554 ซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก เงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่ อบท. อาจเป็นเครื่องมือหนึ่งในการช่วยเหลือ เยียวยา และฟื้นฟูจากผลกระทบดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากรายการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจบางรายการ เช่น โครงการฟื้นฟูอุทกภัยจำนวน 10,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการปรับโครงสร้างประเภทของเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ

พ.ศ. 2558 จำนวนและสัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญนับแต่นั้นเป็นต้นมา

ในส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไป ภายหลังการปรับโครงสร้างประเภทของเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 โดยรวมรายการส่วนใหญ่ของเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์เข้ากับเงินอุดหนุนทั่วไปปรากฏว่า จำนวนและสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปต่ำที่สุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่ 74,272 ล้านบาท (ลดลงจากเงินอุดหนุนทั่วไปในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ซึ่งอยู่ที่ 109,998 ล้านบาท) และมีสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปต่ำที่สุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ที่ร้อยละ 45.95 ของจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมด ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างประเภทเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ได้มีการย้ายเงินอุดหนุนตามนโยบายรัฐบาล อาทิ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพคนพิการ และเงินสนับสนุนทางการศึกษาอื่น ๆ จากเดิมที่เป็นรายการอยู่ในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจย้ายมาอยู่ในเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ภายใต้เงินอุดหนุนทั่วไป ทำให้เงินอุดหนุนทั่วไปมีจำนวนและสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 แต่หากพิจารณาถึงโครงสร้างภายในเงินอุดหนุนทั่วไปจะพบว่า เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน ซึ่ง อบท. มีอิสระในการใช้จ่ายตามความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น กลับมีจำนวนไม่เปลี่ยนแปลงมากนักในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา และมีสัดส่วนต่อจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดลดลงอย่างต่อเนื่อง สะท้อนถึงข้อจำกัดด้านอิสระทางการคลังของ อบท. เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไปส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นการจัดสรรเงินเพื่อสนองนโยบายและความต้องการของรัฐบาล มิได้สะท้อนอำนาจหน้าที่และความต้องการของ อบท. และคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง จึงเป็นประเด็นที่ อบท. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญและต้องการให้จำนวนเงินในส่วนนี้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ จำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนยังมีความผันผวน (ดังภาพที่ 6) ไม่สอดคล้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณประมาณการรายได้สุทธิของรัฐบาล และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้ อบท. ไม่สามารถประมาณการรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน ซึ่ง อบท. มีอิสระในการใช้จ่ายได้ และส่งผลให้การจัดทำงบประมาณท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร



ภาพที่ 6 : เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 – 2568
ที่มา : สำนักงาน ก.ก.ธ. รวบรวมและจัดทำโดยผู้เขียน

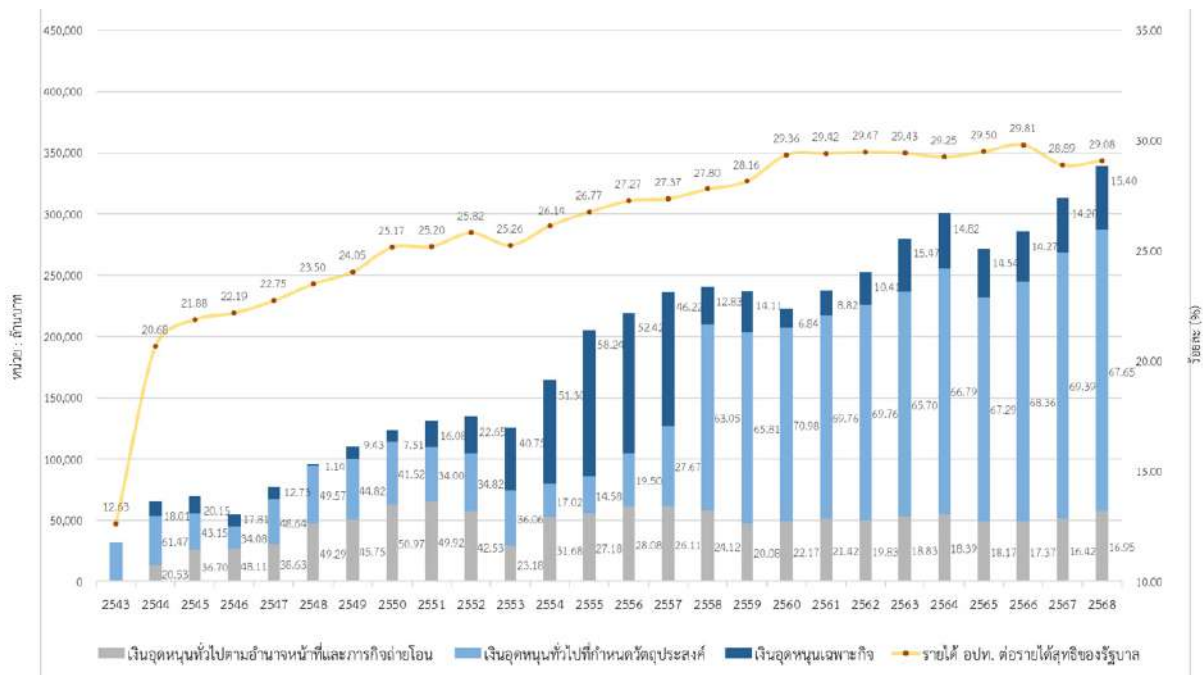
ดังนั้น การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ซึ่งสะท้อนผ่านกระบวนการงบประมาณของรัฐบาล โครงสร้างของเงินอุดหนุน หลักเกณฑ์การพิจารณา และหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ในแต่ละปี ชี้ให้เห็นว่าเงินอุดหนุนในฐานะรายได้ที่สำคัญของ อบท. ยังคงอยู่ภายใต้กรอบแนวทางและการควบคุมจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อความเป็นอิสระทางการคลังของ อบท. นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ยังทำให้ อบท. ไม่สามารถคาดการณ์งบประมาณได้อย่างแน่นอน ประกอบกับกระบวนการจัดสรรที่มีความซับซ้อนและขาดความต่อเนื่อง ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณของ อบท. ในหลายมิติ โดยเฉพาะด้านการวางแผนและดำเนินโครงการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาวที่จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณที่มั่นคงและเพียงพอ อีกทั้งยังอาจสร้างแรงจูงใจให้ท้องถิ่นพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐมากกว่าการพัฒนาศักยภาพในการหารายได้ด้วยตนเอง ปรากฏการณ์นี้จึงเป็นข้อจำกัดสำคัญที่บั่นทอน “ความเป็นอิสระทางการคลัง” ของท้องถิ่นในระยะยาว

5. กรอบและเป้าหมายรายได้ท้องถิ่น

มาตรา 30 (4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อบท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อบท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้ อบท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้ อบท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้ อบท. สามารถดำเนินการกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่ อบท. โดยคำนึงถึงรายได้ของ อบท. นั้นด้วย” ดังนั้น สัดส่วนรายได้ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 จึงเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 และสัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ดังภาพที่ 7)

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 30 (4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีเหตุผลว่า การปฏิบัติตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท. ที่กำหนดไว้ไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลา ทำให้การกำหนดสัดส่วนรายได้ของ อบท. ตามมาตรา 30 (4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการถ่ายโอน

ภารกิจ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดสัดส่วนรายได้ของ อบท. ให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงนั้น และยังคงเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนรายได้ของ อบท. ให้ได้รับไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ไว้เช่นเดิม โดยได้กำหนดให้การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อบท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อบท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้ อบท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อบท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่ อบท. และคำนึงถึงรายได้ของ อบท. นั้นด้วย ทั้งนี้ การเพิ่มสัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลดังกล่าวให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้ อบท. สามารถดำเนินการกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ อบท. ที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่ อบท. ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ทั้งนี้ การประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้เป้าหมายสัดส่วนรายได้ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลถูกเลื่อนออกไปอย่างไม่มีกำหนด โดยสัดส่วนรายได้ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลค่อนข้างคงที่ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา



ภาพที่ 7 : จำนวนและสัดส่วนเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. แยกตามประเภท และสัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2568 ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป และแผนการคลังระยะปานกลาง รวบรวมและจัดทำโดยผู้เขียน

นอกจากนี้ มาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการฯ ได้กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปของ อปท. ให้ สงป. พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ได้กำหนดให้ อปท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้ถึงแม้ว่า ก.ก.ธ. จะกำหนดสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราร้อยละ 30 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 แต่อำนาจในการกำหนดการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. เป็นของ สงป. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตราบเท่าที่สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลมากกว่าร้อยละ 25 โดยสัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ 30 (ดังตารางที่ 2)

ประเภทรายได้	ปี 2561	ปี 2562	ปี 2563	ปี 2564	ปี 2565	ปี 2566	ปี 2567	ปี 2568
1. รายได้รวมของ อปท. (ล้านบาท)	720,822	751,480	803,864	783,128	708,060	742,189	808,097	839,641
2. รายได้สุทธิรัฐบาล (ล้านบาท)	2,450,000	2,550,000	2,731,000	2,677,000	2,400,000	2,490,000	2,797,000	2,887,000
3. สัดส่วนรายได้ อปท.ต่อรายได้สุทธิ ของรัฐบาล (%)	29.42	29.47	29.43	29.25	29.50	29.81	28.89	29.08
4. สัดส่วนตามมติ ก.ก.ถ. (%)	28.96	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00		

ตารางที่ 2 : ประเมินการรายได้ อปท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2568

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป และแผนการคลังระยะปานกลาง รวบรวมและจัดทำโดยผู้เขียน

6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย:

เสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่นโดยไม่ต้องพึ่งพิงงบประมาณส่วนกลาง

เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างแท้จริงและส่งเสริมความเข้มแข็งของ อปท. ในระยะยาว แนวทางเชิงนโยบายที่ควรพิจารณาประกอบด้วย ดังนี้

1. เพิ่มการกำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ในทางปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายร้อยละ 35 และกำหนดแผนการกระจายอำนาจตามพื้นฐานประสิทธิภาพของ อปท. โดยกำหนดแนวทางเพื่อบรรลุเป้าหมายในระยะสั้น กลาง และยาว
2. ปรับโครงสร้างเงินอุดหนุน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้ความสำคัญกับเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจถ่ายโอน ที่ท้องถิ่นสามารถใช้ได้อย่างอิสระ ให้สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อปท. เพื่อเปิดพื้นที่ในการตัดสินใจด้านงบประมาณอย่างอิสระและเหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น
3. ยกระดับกลไกตรวจสอบและติดตามผล ที่เน้นความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน แทนการควบคุมเบ็ดเสร็จจากส่วนกลาง ซึ่งอาจจำกัดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณของ อปท.
4. พัฒนาขีดความสามารถทางการคลังของ อปท. โดยเน้นการจัดเก็บรายได้ในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านฐานภาษี การจัดระบบข้อมูลรายได้ และการสร้างแรงจูงใจเพื่อเพิ่มสัดส่วนรายได้ของตนเอง

แนวทางเหล่านี้จะช่วยลดการพึ่งพิงงบประมาณส่วนกลาง เสริมสร้างความเป็นอิสระทางการคลัง และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาได้อย่างยั่งยืนและมีศักยภาพในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

วิทวัส ชัยภาคภูมิ. การคลังท้องถิ่น , (รายงานวิชาการของหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 1, สถาบันพระปกเกล้า, 2546), 10. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2568, จาก <https://www.kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmvw&db=Main&skin=&mmid=2539&bid=5361>.

สำนักงานประมาณของรัฐบาล. (2562). การศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2568, จาก https://web.parliament.go.th/view/82/News_Detail//455/TH-TH.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). การจัดสรรรายได้ให้ อบท. . สืบค้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2568, จาก <https://odloc.go.th/>.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). รายงานการประชุม ก.ก.ถ. . สืบค้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2568, จาก <https://odloc.go.th/report/รายงานการประชุม-ก-ก-ถ/>.



เปิดโลก

ปัจจัยความท้าทายด้านการคลังไทย

โดย

สัณหณัฐ เศรษฐศาสตร์กตาสิริ

ปรัชญ์กวิน เอี่ยมสุวงศ์ (นักศึกษาฝึกงาน)

ณพิชญา วัฒนันรากล (นักศึกษาฝึกงาน)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



บทนำ

การคลังภาครัฐเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสร้างเสถียรภาพให้กับประเทศ โดยมีสัดส่วนการใช้จ่ายภาครัฐต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 22.4 ในปี 2567 อย่างไรก็ตาม การคลังของประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายจากหลากหลายปัจจัย ทั้งในระดับมหภาคและเชิงโครงสร้าง โดยบทความฉบับนี้ จะสำรวจปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อทางการคลังภาครัฐไทย ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า (FTA) ที่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้จากภาษีศุลกากร การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อ GDP และเพิ่มภาระงบประมาณที่ใช้ในการฟื้นฟูและบรรเทาผลกระทบ โลกาวัดันทางเศรษฐกิจที่แม้ส่งเสริมการเติบโตแต่ก็เพิ่มความเปราะบาง การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอดที่ทำให้สัดส่วนประชากรวัยทำงานลดลงและเพิ่มค่าใช้จ่ายบำนาญและรักษาพยาบาล และเศรษฐกิจนอกระบบที่มีขนาดสูงและสร้างความสูญเสียด้านภาษี ซึ่งแต่ละปัจจัยเหล่านี้ ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ดังนี้



1. การเปิดเสรีทางการค้า (FTA)

จากข้อมูลของกระทรวงพาณิชย์ พบว่า ปี 2568 ประเทศไทยได้ดำเนินการลงนามในข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreements: FTAs) รวมทั้งสิ้น 16 ฉบับ ครอบคลุม 23 ประเทศ แบ่งเป็นความตกลงระดับทวิภาคี 7 ฉบับ และระดับภูมิภาค 9 ฉบับ โดยเป้าหมายของนโยบายการค้าเสรี คือ การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ การส่งออก และยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Thiebkaew & Klaitabtim, 2014) การเปิดเสรีการค้าสอดคล้องกับแนวคิดความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ซึ่งสนับสนุนให้ประเทศมุ่งผลิตสินค้าที่ตนมีประสิทธิภาพในการผลิตมากกว่าคู่ค้าเพื่อเพิ่มผลประโยชน์ร่วมกันจากการค้า

โครงสร้างของ FTAs ส่วนใหญ่เน้นการลดหรือยกเว้นอากรนำเข้าสำหรับสินค้าบางกลุ่ม ทำให้ภาครัฐสูญเสียรายได้จากภาษีศุลกากรอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกรณีของสินค้าที่มีอัตราภาษีสูงในอดีต เช่น วัตถุดิบอุตสาหกรรมหรือสินค้านำเข้าจากประเทศพัฒนาแล้ว (ITD, 2009) ซึ่งทำให้ภาครัฐมีข้อจำกัดมากขึ้นในการใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัวในช่วงที่เศรษฐกิจเกิดการชะลอตัว อีกทั้ง ยังทำให้ผู้ผลิตในประเทศต้องมีการปรับตัวเพื่อแข่งขันมากขึ้น ทำให้เกิดการออกจากตลาดของผู้ผลิตบางส่วนที่ไม่สามารถสู้ในตลาดได้

จากแนวคิดความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) และกรอบแนวคิด Endogenous Growth Theory ต่างชี้ให้เห็นว่า การเปิดเสรีทางการค้าเอื้อให้เกิดการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจโดยการขยายภาคที่มีความสามารถแข่งขัน ส่งเสริมการส่งออก การถ่ายโอนเทคโนโลยี และการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมที่ไทยมีความได้เปรียบ เช่น อิเล็กทรอนิกส์, ยานยนต์ และเกษตรแปรรูป อย่างไรก็ตามการเปิดเสรีทางการค้าอาจเป็นช่องทางให้กลุ่มทุนข้ามชาติใช้กลยุทธ์หลีกเลี่ยงภาษี เช่น การกำหนดราคาซื้อขายระหว่างบริษัทในเครือ (Transfer Pricing) หรือการใช้ทุนบางส่วนที่มีลักษณะใกล้เคียงหนี้สิน เพื่อลดฐานภาษีในประเทศต้นสังกัดส่งผลให้ภาครัฐสูญเสียรายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคลและบุคคลธรรมดา (ITD, 2009)

จากรายงานของธนาคารโลก พบว่า ปี 2566 ประเทศไทยเก็บค่าธรรมเนียมและอากรนำเข้าเพียงร้อยละ 4.18 ของรายได้ภาษีทั้งหมด ซึ่งลดลงอย่างชัดเจนจากอดีตที่เคยมีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 10.0

ในช่วงทศวรรษ 1990 สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบจากการทำ FTA หลายฉบับในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะ FTA กับญี่ปุ่น จีน และอาเซียน ที่ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ แต่ก็ส่งผลให้รายได้จากภาษีศุลกากรหายไปในกลุ่มสินค้าที่เคยมีอัตราภาษีสูง เช่น รถยนต์ และวัตถุดิบอุตสาหกรรม (World Bank, 2023) ทั้งนี้งานวิจัยของ Thiebkaew & Klaitabtim (2014) ยังประเมินว่า การเปิดเสรีภายใต้ TIFTA อาจทำให้รัฐสูญเสียรายได้จากภาษีศุลกากรราวร้อยละ 0.3–0.5 ของ GDP ต่อปี หากไม่มีการปรับโครงสร้างภาษีให้สอดคล้องกับพลวัตของการค้าโลก

ภายใต้บริบทของการเปิดเสรีทางการค้าผ่านข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) แม้จะช่วยกระตุ้นการลงทุนและการขยายตัวของภาคธุรกิจในระดับภูมิภาค แต่ก็เปิดช่องให้เกิดการโยกย้ายฐานกำไรจากประเทศที่มีภาษีสูงไปยังประเทศที่มีภาษีต่ำหรือไม่มีภาษี (Tax Haven) โดยเฉพาะผ่านโครงสร้างกิจการระหว่างประเทศหรือการตั้งบริษัทลูกในเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งในบางกรณีส่งผลให้ประเทศไทยสูญเสียรายได้จากภาษีนิติบุคคลที่ควรจัดเก็บได้จากผลกำไรที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อลดแรงจูงใจในการโยกย้ายกำไรและรักษาฐานภาษีของประเทศ รัฐบาลไทยจึงได้เข้าร่วมความตกลงภายใต้กรอบการป้องกันการกัดเซาะฐานภาษีและการโยกย้ายกำไร (Base Erosion and Profit Shifting: BEPS) ของ OECD และได้ดำเนินการตามแนวทางภาษีขั้นต่ำ (Global Minimum Tax: Pillar Two) ซึ่งมุ่งหมายให้บริษัทข้ามชาติ (Multinational Enterprises: MNEs) ที่มีรายได้รวมทั่วโลกตั้งแต่ 750 ล้านยูโรขึ้นไป ต้องเสียภาษีในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 จากกำไรที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศ หากมีการเสียภาษีต่ำกว่าเกณฑ์ในประเทศที่ดำเนินธุรกิจ รัฐสามารถจัดเก็บภาษีส่วนเพิ่ม (top-up tax) ได้โดยตรงตามกฎหมายที่กำหนดไว้ตาม Pillar 2 ซึ่งในประเทศไทยได้มีการให้สัตยาบันโดยการตราเป็นพระราชกำหนดภาษีส่วนเพิ่มในเดือนธันวาคม 2024 (กรมสรรพากร, 2567)

กล่าวโดยสรุป แม้การเปิดเสรีทางการค้าผ่านการทำ FTA จะช่วยสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคและเสริมสร้างความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าว ได้นำมาซึ่งความท้าทายของรายได้ภาครัฐ ทั้งในรูปแบบของการสูญเสียรายได้จากภาษีศุลกากรและการสูญเสียฐานภาษีจากการเลี่ยงภาษีข้ามพรมแดน ภาครัฐจำเป็นต้องปรับโครงสร้างภาษีให้สอดคล้องกับพลวัตของเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อลดการสูญเสียรายได้ภาครัฐและรักษาสมดุลระหว่างการเปิดเสรีทางการค้าและความยั่งยืนของการคลังในระยะยาว (Thiebkaew & Klaitabtim, 2014) และใช้กลไกสากล เช่น Global Minimum Tax เพื่อรักษาเสถียรภาพรายได้ภาครัฐ และเพิ่มความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี (Tax Fairness) ระหว่างประเทศในระยะยาว

2. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change)

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกที่มีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้น ทั้งจากภาวะภัยแล้ง อุทกภัย พายุรุนแรง และอุณหภูมิที่สูงเป็นประวัติการณ์ ในหลายพื้นที่ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเกษตรกรรม และชุมชนที่พึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก (Jirophat, Manopimoke & Suwanik, 2022) ซึ่งธนาคารโลก (World Bank, 2023) ระบุว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบภัยพิบัติด้านสภาพภูมิอากาศรุนแรงเฉลี่ยปีละกว่า 6 ครั้ง และสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจรวมกว่า 1.3 ล้านล้านบาท โดยเฉพาะในปี 2554 ซึ่งเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่คิดเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจถึง 43,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณร้อยละ 13 ของ GDP ในขณะนั้น (Asian Development Bank, 2021; World Bank, 2023)

ทั้งนี้ ภาคการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาสภาพภูมิอากาศ อาทิ การท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ หรือการผลิตสินค้าเกษตรแปรรูปต่างได้รับผลกระทบโดยตรงจากสถานการณ์ดังกล่าว (World Bank, 2023) โดยปรากฏการณ์เหล่านี้ถือเป็น “ปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้” (Exogenous Shock) ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิต (Productivity) ของภาคเกษตรกรรมภายในประเทศ และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ (Jaipiam, 2024)

งานวิจัยเชิงประจักษ์ บ่งชี้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศมีผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ของไทยทั้งในระยะสั้น กลาง และระยะยาว (Jirophat et al., 2022; Jaipiam, 2024) เช่นเดียวกับภาคการคลัง ภาครัฐจำเป็นต้องแบกรับภาระ



ทางการคลังที่เพิ่มขึ้นจากการดำเนินการเยียวยาและมาตรการป้องกันผลกระทบจากภัยธรรมชาติ เช่น กรณีการฟื้นฟูความเสียหายจากอุทกภัยในปี 2554 ซึ่งรัฐบาลสูญเสียรายได้ภาษีประมาณร้อยละ 3.7 ของ GDP และต้องจัดสรรงบประมาณในการฟื้นฟูและบรรเทาผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวสูงถึง 3.88 แสนล้านบาท (World Bank, 2023) รวมถึงมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรในปี 2562 ที่มีค่าใช้จ่ายกว่า 8.5 หมื่นล้านบาท (World Bank, 2023) อีกทั้งภาครัฐยังจำเป็นต้องมีการลงทุนเพื่อปรับตัวและป้องกันในระยะยาว อาทิ ระบบป้องกันน้ำท่วม โครงการก่อสร้างเขื่อน และโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการปรับตัว ซึ่งแม้จะเป็นการลงทุนที่จำเป็น แต่หากปราศจากการวางแผนงบประมาณที่เหมาะสม อาจนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “ผลกระทบจากการเบียดบัง” (Crowding-Out Effect) กล่าวคือ การใช้จ่ายภาครัฐเพื่อบรรเทาภัยธรรมชาติอาจไปลดทอนโอกาสในการลงทุนในภาคส่วนอื่น ๆ



หากกล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถือเป็นปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบเชิงลบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศไทยในระยะยาว หากภาครัฐไม่เร่งรัดการวางแผนกลยุทธ์ทางการคลังเชิงป้องกันและลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศได้อย่างยืดหยุ่น จะส่งผลให้ประเทศต้องแบกรับภาระทางการคลังที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต



3. การทวนกระแสโลกาภิวัตน์ (Deglobalization)

สำนักงานราชบัณฑิตยสภาได้นิยามคำว่า “โลกาภิวัตน์” คือกระบวนการที่ประชาคมโลกสามารถรับรู้ สัมพันธ์ หรือได้รับผลกระทบจากสิ่งที่เกิดขึ้น ณ ที่ใดที่หนึ่งได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวาง อันเป็นผลจากการพัฒนาระบบสารสนเทศและการสื่อสาร คำนิยามนี้สะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศในภูมิภาคเอเชียที่มีความเชื่อมโยงสูงกับเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะในด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยพึ่งพาการส่งออกและห่วงโซ่อุปทานระหว่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ (Kohpaiboon & Jongwanich, 2019) การเติบโตของภาคอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ในตลอดช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา สะท้อนถึงผลประโยชน์ที่เศรษฐกิจไทยได้รับจากกระแสโลกาภิวัตน์ โดยจากข้อมูลของธนาคารโลก ชี้ให้เห็นว่าแนวโน้มการส่งออกของประเทศไทยมีการเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมูลค่าการส่งออกคิดเป็นกว่าร้อยละ 50.0 ของ GDP

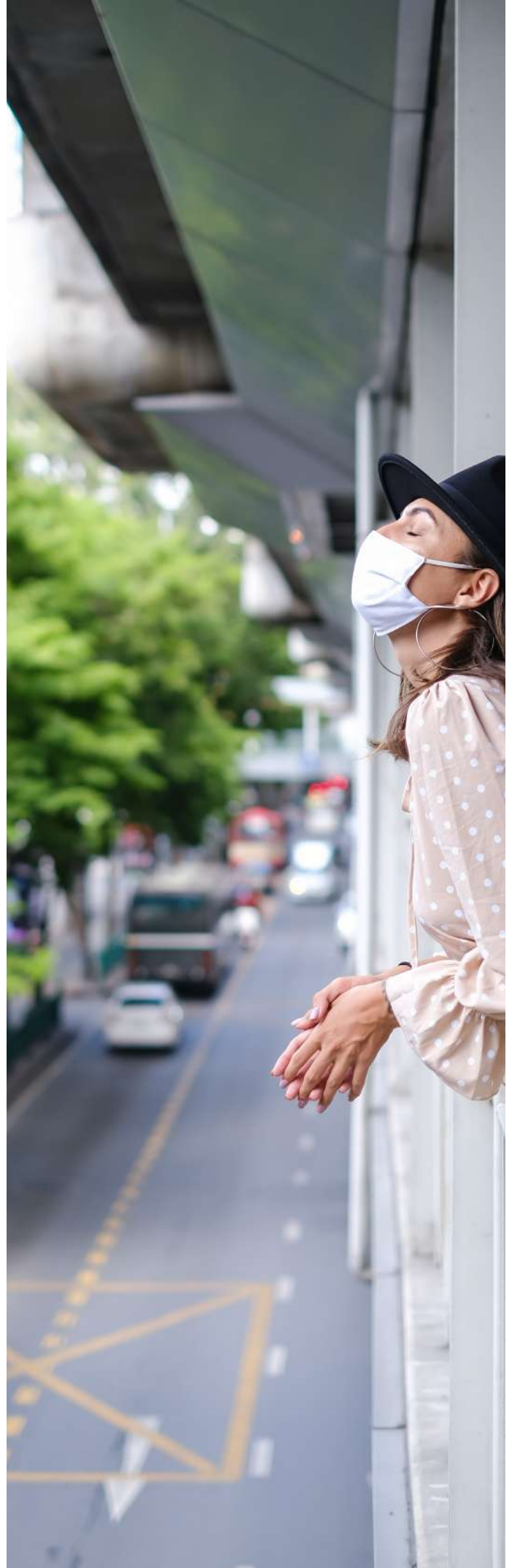
ในเชิงเศรษฐศาสตร์ โลกาภิวัตน์มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการเติบโตของผลิตภาพ และการขยายตัวของรายได้ประชาชาติ ผ่านกรอบแนวคิด openness-led growth ซึ่งช่วยให้ภาคเอกชนสามารถเข้าถึงตลาดต่างประเทศ ขยายกำลังการผลิต และยกระดับคุณภาพสินค้า ขณะเดียวกันยังมีผลเชิงบวกต่อฐานภาษีของรัฐบาลจากกิจกรรมเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น โดยงานวิจัยของ Zucman และคณะ (2023) ชี้ให้เห็นว่าผลจากกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ effective capital tax rates ในประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ จากประมาณร้อยละ 10.0 ในช่วงต้นทศวรรษ 1990s เป็นร้อยละ 19.0 ในปี 2561 ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Shi, Xu และ Yang (2023) ที่ได้ข้อสรุปว่า Globalization มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพทางการคลังของประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากช่วยขยายฐานรายได้ภาษีของภาครัฐ



แนวโน้มของการทวนกระแสโลกาภิวัตน์ “Deglobalization” ส่งผลกระทบโดยตรงต่อเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะภาคการผลิตและส่งออก ซึ่งพึ่งพาห่วงโซ่อุปทานโลกอย่างมีนัยสำคัญ (Nakornthap, n.d.) โดยเฉพาะในช่วงเกิดวิกฤตโควิด-19 ซึ่งในปี 2563 รัฐบาลไทยสูญเสียรายได้กว่า 200,000 ล้านบาท เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า โดยเฉพาะรายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคล (CIT) ที่ลดลงกว่า 90,000 ล้านบาท จากผลกระทบของโควิด-19 (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2568) สะท้อน Income Effect อย่างชัดเจนเมื่อกิจกรรมการผลิตชะลอตัว ส่งผลให้รายได้ประชาชาติลดลงและภาครัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ตามเป้าหมาย

นอกจากนี้ ภาครัฐยังต้องแบกรับภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นจากการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและการสนับสนุนภาคธุรกิจขนาดเล็ก โดยเฉพาะมาตรการ soft loans และมาตรการภาษีสำหรับ SMEs เช่น วงเงิน 150,000 ล้านบาท ดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 2.0 (Bank of Thailand, 2020) รวมถึงโครงการพักชำระหนี้ ลดภาษีหัก ณ ที่จ่าย และเร่งคืน VAT ซึ่งมาตรการทั้งหมดนี้คิดเป็นร้อยละ 12.9 ของ GDP ในปี 2563 (World Bank, 2020; IMF, 2021) ซึ่งช่วยบรรเทาความเปราะบางของภาคผลิตและแรงงานชั่วคราว แต่ก็เพิ่มภาระทางการคลังที่รัฐต้องแบกรับไว้ในจังหวะที่รายได้ภาษีหดตัว

โลกาภิวัตน์เป็นทั้งโอกาสและความเสี่ยงสำหรับเศรษฐกิจไทยในภาวะที่เศรษฐกิจโลกเปิดกว้าง โดยภาครัฐสามารถขยายฐานรายได้ภาษีและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ตามแนวทางของ Friedman อย่างไรก็ดีตามในช่วงขาลงความเปราะบางของโครงสร้างเศรษฐกิจภายนอกและข้อจำกัดเชิงนโยบายอาจทำให้การคลังของรัฐเผชิญกับภาระใหม่ที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (Kohpaiboon & Jongwanich, 2019; Nakornthap, n.d.)





4. สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ “สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์” (Aged Society) อย่างเป็นทางการในปี 2566 โดยมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 20.0 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุ 65 ปี เพิ่มขึ้นร้อยละ 14.0 ทั้งนี้ธนาคารโลกคาดว่าประเทศไทย เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด (Super-Aged Society) ภายในปี 2030 โดยจะมีสัดส่วนประชากรที่มีอายุเกิน 60 ปี เพิ่มขึ้นสูงเกินกว่าร้อยละ 28.0 หรือมีประชากรที่มีอายุเกิน 65 ปี เพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 20.0 ซึ่งสะท้อนถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรอย่างรวดเร็วและจะเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่โครงสร้างประชากร Super-Aged Society เร็วที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าว นำไปสู่ความท้าทายสำคัญด้านการคลัง โดยเฉพาะต่อรายได้ของรัฐจากการจัดเก็บภาษี และภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะเมื่อสัดส่วนประชากรวัยทำงานลดลง รายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีนิติบุคคลย่อมลดลงตามไปด้วย นอกจากนี้ สถาบันวิจัยเศรษฐกิจ ป๋วย อึ๊งภากรณ์

(2021) ระบุว่า ผู้สูงอายุมักมีพฤติกรรมการบริโภคที่น้อยลงเมื่อเทียบกับวัยทำงานทำให้รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มมีแนวโน้มลดลงเช่นกัน

ขณะที่รายได้มีแนวโน้มลดลง รายจ่ายของภาครัฐกลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะภาระรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นจากค่าใช้จ่ายด้านบำนาญบำนาญ ค่ารักษาพยาบาล และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยธนาคารโลก (2023) คาดว่า ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุจะเพิ่มจากร้อยละ 5.9 ของ GDP ในปี 2563 เป็นร้อยละ 11.5 ภายในปี 2603 และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2022) คาดว่า หากยังไม่มีกรปฏิรูปภาษี รายได้ภาครัฐจะลดลงร้อยละ 1.5–2.5 ของ GDP ภายในปี 2583 หรือประมาณ 300,000 – 500,000 ล้านบาทต่อปี จากฐาน GDP ปัจจุบัน (อ้างอิงจากข้อมูล GDP ปี 2566)

นอกจากนี้ เมื่อจำแนกผลกระทบของสังคมผู้สูงอายุต่อการจัดเก็บภาษี จำแนกตามประเภทภาษี พบว่า จำนวนประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นส่งผลกระทบอย่างมากต่อการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

จากการศึกษาของ PIER (2023) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า หากไม่มีการปรับโครงสร้างภาษี จะส่งผลให้รายได้ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตกลงประมาณร้อยละ 10.0–15.0 ในระยะยาว (ภายใน 40 ปี) และสูญเสีย รายรับจากภาษีมูลค่าเพิ่ม(VAT) ลดลงร้อยละ 5.0–10.0 รวมถึงจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ลดลงราวร้อยละ 5.0 ต่อปี และรายได้จากภาษีสรรพสามิตมีแนวโน้ม ลดลงเช่นกัน เนื่องจากผู้สูงอายุมักจะบริโภคสินค้า ประเภท บุหรี่ สุรา น้ำอัดลม รถยนต์ ฯลฯ น้อยลง จากแนวโน้มการจัดเก็บรายได้ที่ลดลง อาจก่อให้เกิด ปัญหาดุลการคลังและเพิ่มแรงกดดันต่อหนี้สาธารณะ ในระยะยาว

จากข้อมูลต่าง ๆ เห็นได้ว่า ประเทศไทยกำลัง เผชิญปัญหาการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างด้าน ประชากรที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อการคลังของประเทศ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอดส่งผลต่อทั้ง ด้านรายได้และรายจ่ายของภาครัฐอย่างเลี่ยงไม่ได้ หากไม่เตรียมการรับมืออย่างจริงจัง ประเทศอาจต้อง เผชิญกับภาวะความเสี่ยงทางการคลัง ดังนั้น ภาครัฐ จึงจำเป็นต้องดำเนินการปฏิรูประบบภาษี แรงงาน และสวัสดิการ เพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลังใน ระยะยาว

5. การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (2025) เห็นว่า ประเทศที่มีการพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลใน ภาคธุรกิจสูง โดยเฉพาะการใช้ระบบบัญชีดิจิทัล การชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ และการรายงานภาษี ออนไลน์ จะมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีมากกว่า ประเทศที่ล้าหลังด้านเทคโนโลยี โดยจากรายงาน Thailand Economic Monitor ของธนาคารโลก (2025) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยมีโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ที่แข็งแกร่ง เช่น ระบบ PromptPay และการเข้าถึง อินเทอร์เน็ตผ่านมือถือในวงกว้าง ซึ่งช่วยให้ประชาชน และธุรกิจสามารถทำธุรกรรมออนไลน์ได้สะดวกขึ้น ส่งผลให้ภาครัฐสามารถติดตามธุรกรรมเหล่านี้ เพื่อนำเข้าสู่ระบบภาษีได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีข้อจำกัดที่ต้องพัฒนาในหลายด้าน เช่น ความเหลื่อมล้ำด้านอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงใน ชนบท การขาดทักษะดิจิทัลในกลุ่มแรงงาน ธุรกิจ SMEs ที่ยังมีข้อจำกัดด้านความรู้ดิจิทัล และการบังคับใช้ กฎหมายข้อมูลส่วนบุคคล (PDPA) ที่ยังไม่ทั่วถึง เป็นต้น

นอกจากนี้รายงาน Thailand Economic Monitor ของธนาคารโลก (2025) ได้ระบุว่า การร่วมมือ กันระหว่างภาครัฐและเอกชนในการใช้ GovTech (Government Technology) เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญ ที่ช่วยยกระดับการจัดเก็บภาษีให้แม่นยำ โปร่งใส และ ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น ระบบ e-Filing ของ กรมสรรพากร ระบบ e-Invoice และการใช้ Big Data ในการตรวจสอบความเสี่ยงด้านภาษี ซึ่งการบูรณาการ การใช้เทคโนโลยีดังกล่าว จะช่วยลดการหลีกเลี่ยง ภาษี และเพิ่มการจัดเก็บรายได้เข้าสู่ภาครัฐได้อย่าง มีประสิทธิภาพ โดยเทคโนโลยีดิจิทัลจะช่วยให้รัฐบาล จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ภาษีเงินได้และภาษี ธุรกรรมดิจิทัล หากมีการบังคับใช้กฎหมายและกลไก ดิจิทัลที่ดีจะช่วยให้ รัฐจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น

จากข้อมูลเชิงสถิติดังกล่าว ซึ่งชี้ให้เห็นว่า เทคโนโลยีดิจิทัล ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการ เพิ่มขึ้นของรายได้การคลังภาครัฐ หากสามารถส่งเสริมและจัดการอย่างเหมาะสม เทคโนโลยีจะเป็น เครื่องมือสำคัญในการสร้างความยั่งยืนทางการคลัง ของประเทศในระยะยาว

6. เศรษฐกิจนอกระบบ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ให้คำจำกัดความของเศรษฐกิจนอกระบบไว้ว่าเป็น “กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าในตลาดและจะสามารถสร้างรายได้จากภาษีและเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ได้หากมีการบันทึกอย่างเป็นทางการ”

ขณะที่องค์การส่งเสริมสิทธิสตรี (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, WIEGO) ได้ให้นิยามว่า “เศรษฐกิจนอกระบบคือกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สถานประกอบการ รูปแบบการจ้างงานและแรงงานที่มีความหลากหลาย ซึ่งอยู่นอกเหนือการกำกับดูแลหรือการคุ้มครองของรัฐ”

จากรายงาน The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies และ Informal Workers in Bangkok: Considerations for Policymakers ของ WIEGO ชี้ให้เห็นว่าถึงแม้เศรษฐกิจนอกระบบจะช่วยสร้างงานและรายได้ให้กับประชาชนโดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย แรงงานรับจ้างอิสระ และผู้ประกอบการรายย่อย แต่กลับส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐโดยตรงทั้งจากด้านรายได้ภาษีและความยั่งยืนของนโยบายการคลัง

จากข้อมูลล่าสุดของ World Economics (2024) ระบุว่า ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 42.7 ของ GDP หรือประมาณ 950,000 ล้านดอลลาร์ ซึ่งสูงเป็นอันดับที่ 3 ของภูมิภาคอาเซียน รองจากกัมพูชาและเมียนมา สะท้อนให้เห็นว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจจำนวนมากของไทยยังไม่เข้าสู่ระบบและสูญเสียโอกาสในการจัดเก็บภาษีอย่างมหาศาล ขณะที่รายงานของ IMF (2019) ที่ระบุว่า ในปี 2560 เศรษฐกิจนอกระบบของไทยอยู่ที่ร้อยละ 16.5 ของ GDP และสร้างความสูญเสียด้านภาษีประมาณร้อยละ 0.8–1.5 ของ GDP หรือราว

80,000–150,000 ล้านบาทต่อปี ซึ่งเป็นมูลค่าที่สามารถนำไปพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานหรือระบบสวัสดิการสังคมได้อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตามการจัดเก็บภาษีจากกลุ่มแรงงานและผู้ประกอบการนอกระบบไม่ใช่เรื่องง่าย จากรายงานสถานการณ์และดัชนีชี้วัดภาวะแรงงานของกระทรวงแรงงาน (2023) พบว่า ปี 2566 ประเทศไทยมีแรงงานนอกระบบ จำนวน 21.1 ล้านคน เป็นผู้ชาย 11.6 ล้านคน และผู้หญิง 9.5 ล้านคน อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล 3.0 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 14.3 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมดในประเทศไทย นอกจากนี้ WIEGO (2017) ระบุว่า แรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิงที่ทำงานในบ้านหรือริมถนน ไม่มีประกันสังคมและไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับระบบราชการ ส่งผลให้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิพื้นฐานหรือรับรู้ภาระภาษีได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ รายงาน Informal Workers in Bangkok: Considerations for Policymakers ของ WIEGO and HomeNet Thailand (2017) ยังพบว่า ช่องว่างทางเศรษฐกิจนอกระบบดังกล่าวสะท้อนถึงความไม่สมดุลในระบบเศรษฐกิจโดยรวม ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องใช้มาตรการแบบผสมผสานเพื่อลดผลกระทบจากเศรษฐกิจนอกระบบต่อรายได้ภาครัฐ ได้แก่ การสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้าสู่ระบบภาษี การลดขั้นตอนทางราชการในการจดทะเบียนธุรกิจ การพัฒนาระบบภาษีที่เหมาะสมกับรายได้ของผู้มีรายได้น้อย รวมถึงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ระบบดิจิทัลและประกันสังคมที่ยืดหยุ่น ทั้งนี้ หากภาครัฐไม่มีการบริหารจัดการเชิงระบบ ความท้าทายดังกล่าวอาจกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสามารถของรัฐในการเก็บรายได้และดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพในระยะยาว

บทสรุป

การคลังของไทยกำลังเผชิญกับปัจจัยความท้าทายเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อนและหลากหลายมิติ ซึ่งเกิดจากพลวัตทั้งภายในและภายนอกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การทวนกระแสโลกาภิวัตน์ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และเศรษฐกิจนอกระบบ ดังนั้น โจทย์สำคัญที่ภาครัฐต้องเร่งดำเนินการ คือ การปรับปรุงและปฏิรูปนโยบายการคลังอย่างบูรณาการและรอบด้าน โดยมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจกับการรักษาเสถียรภาพทางการคลัง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง การลงทุนในเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อยกระดับการบริหารจัดการภาครัฐ และการออกแบบระบบสวัสดิการและภาษีที่เหมาะสมกับพลวัตของโครงสร้างประชากรและเศรษฐกิจ เพื่อให้การคลังของประเทศยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนอย่างยั่งยืนในระยะยาว



เอกสารอ้างอิง

- ASEAN Briefing. (2025, March 27). Thailand's automotive industry: Key investment insights. สืบค้นจาก <https://www.aseanbriefing.com/news/thailands-automotive-industry-a-guide-for-foreign-investors/>
- Asian Development Bank. (2021). Thailand: Climate risk country profile. สืบค้นจาก <https://www.adb.org>
- Bachas, P., Fisher Post, M., Jensen, A., & Zucman, G. (2023, August). Globalization and factor income taxation (HKS Faculty Research Working Paper No. RWP23 027). Harvard Kennedy School. สืบค้นจาก <https://gabriel-zucman.eu/files/BFJZ2023>
- Bank of Thailand. (2020). Economic relief measures for SMEs affected by COVID-19 as of April 7. Tilleke & Gibbins. สืบค้นจาก <https://www.tilleke.com/wp-content/uploads/2020/04/Tilleke-Bank-of-Thailands-Economic-Relief-Measures-for-SMEs-Affected-By-COVID-19-as-of-April-7.pdf>
- GES & SETDC. (2024). Thailand: Business and economic overview. สืบค้นจาก https://www.seco.admin.ch/dam/seco/en/dokumente/Aussenwirtschaft/Wirtschaftsbeziehungen/L%C3%A4nderinformationen/Asien_Ozeanien/wirtschaftsbericht_thailand.pdf.download.pdf/Wirtschaftsbericht_Thailand_2025.pdf
- International Monetary Fund. (2016). Thailand: Selected Issues – Population Aging and Its Fiscal Implications – IMF Staff Country Report. สืบค้นจาก <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Thailand-Selected-Issues-43936>
- International Monetary Fund. (2019). Thailand: 2019 Article IV Consultation–Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Thailand. สืบค้นจาก <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/10/07/Thailand-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-48724>
- International Monetary Fund. (2021). Thailand: 2021 Article IV Consultation—Press release; staff report; and statement by the executive director for Thailand (No. 21/153). สืบค้นจาก <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2025/English/1thaea2025002-print-pdf.ashx>
- International Monetary Fund. (2025). Leveraging Digital Technologies in Boosting Tax Collection. สืบค้นจาก <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2025/05/09/Leveraging-Digital-Technologies-in-Boosting-Tax-Collection-566807>
- International Monetary Fund. (2023). On the Path to Policy Normalization. สืบค้นจาก <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2023/04/03/fiscal-monitor-april-2023>
- International Monetary Fund. (2020). WHAT IS THE INFORMAL ECONOMY? . สืบค้นจาก <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2020/12/what-is-the-informal-economy-basics>

- Jaipiam, C. (2024). Economic impacts of climate change in Thailand: Theory and evidence. *Southeast Asian Journal of Economics*, 12(1), 77–124. สืบค้นจาก <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/saje/article/view/266110/181775>
- Jirophat, C., Manopimoke, P., & Suwanik, S. (2022). The Macroeconomic Effects of Climate Shocks in Thailand (PIER Discussion Paper No. 188). Puey Ungphakorn Institute for Economic Research. สืบค้นจาก https://www.pier.or.th/files/dp/pier_dp_188.pdf
- Kohpaiboon, A., & Jongwanich, J. (2019). Economic consequences of globalisation: Case study of Thailand (ERIA Discussion Paper Series No. 308). Economic Research Institute for ASEAN and East Asia. สืบค้นจาก <https://www.eria.org/uploads/media/discussion-papers/Economic-Consequences-of-Globalisation-Case-Study-of-Thailand.pdf>
- Nakornthap, D. (n.d.). Deglobalization กับเศรษฐกิจไทย. Bank of Thailand. สืบค้นจาก <https://www.bot.or.th/th/research-and-publications/articles-and-publications/bot-magazine/Phrasiam-66-1/the-knowledge-66-1-3.html>
- Primprao Kitpanich. (2021). FOCUSED AND QUICK (FAQ) Issue 186 THE CLMVT START-UP AND TECHNOLOGY ECOSYSTEMS. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/research-and-publications/research/faq/FAQ_186.pdf
- Puey Ungphakorn Institute for Economic Research. (2023). สังคมสูงวัยกับภาระทางการคลัง. สืบค้นจาก <https://www.pier.or.th>
- Shi, J., Xu, L., & Yang, J. (2023). Economic globalization and fiscal performance. *Applied Economics Letters*, 30(17), 2348–2354. สืบค้นจาก <https://doi.org/10.1080/13504851.2022.2097168>
- The World Bank. (2020). Thailand economic monitor: Thailand in the time of COVID-19. สืบค้นจาก <https://documents1.worldbank.org/curated/en/456171593190431246/pdf/Thailand-Economic-Monitor-Thailand-in-the-Time-of-COVID-19.pdf> cument
- The World Bank. (2021). The Macroeconomic and Fiscal Impact of Aging in Thailand. สืบค้นจาก <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099350003222219814/pdf/P17209001e7d880100a38b000363da086b7.pdf>
- The World Bank. (2023). Thailand Public Revenue and Spending Assessment. สืบค้นจาก <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099052523201530307/pdf/P1771570656cc40ba090cb00541b5fa07b4.pdf>
- The World Bank. (2024). Thailand Systematic Country Diagnostic Update 2024. สืบค้นจาก <https://www.worldbank.org/en/country/thailand/publication/thailand-scd2024>
- The World Bank. (2025). Thailand Economic Monitor. สืบค้นจาก <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099070225024525808/pdf/P508079-c47ce804-a29b-46f2-9207-38d85c3f032b.pdf>

- Thiebkaew, W., & Klaitabtim, J. (2014). The effect of Thailand–India Free Trade Agreement (TIFTA) towards Thailand. วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา, 3(2), 101–113.
- USDA Foreign Agricultural Service. (2025, June 27). Exporter guide annual: Thailand – Processed food exports. สืบค้นจาก https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Exporter+Guide+Annual_Bangkok_Thailand_TH2025-0020
- WIEGO and HomeNet Thailand. (2017). Informal Workers in Bangkok: Considerations for Policymakers. สืบค้นจาก <https://www.wiego.org/advocacy-worker-education-resources/informal-workers-bangkok-considerations-policymakers/>
- WIEGO. (2012). The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies. สืบค้นจาก https://www.wiego.org/wp-content/uploads/2019/09/Chen_WIEGO_WP1.pdf
- WorldAtlas. (2024). The biggest industries in Thailand. สืบค้นจาก <https://www.worldatlas.com/articles/the-biggest-industries-in-thailand.html>
- WORLD ECONOMICS. (2024). Thailand’s Informal Economy Size. สืบค้นจาก <https://www.world-economics.com/National-Statistics/Informal-Economy/Thailand.aspx>
- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2021). สังคมผู้สูงอายุในปัจจุบันและเศรษฐกิจในประเทศไทย. สืบค้นจาก <https://www.dop.go.th/th/know/15/926>
- กระทรวงแรงงาน.(2023). รายงานสถานการณ์และดัชนีชี้วัดภาวะแรงงานระดับภาค. สืบค้นจาก <https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2025/04>
- สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์. (2021). ระบบจัดการรายได้ผู้สูงอายุ: ควรปรับเปลี่ยนอย่างไรให้เพียงพอและยั่งยืน. สืบค้นจาก <https://www.pier.or.th/abridged/2021/14/>
- สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา. (2009). การประเมินผลกระทบจาก FTA. สืบค้นจาก https://www.itd.or.th/itd-data-center/research-report_fta-impact-assessment/
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). (2023). Thailand’s Transition to a Super-aged Society: Policy Directions and Challenges. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2023/11/Volume-38-Number-3-September-2023.pdf>

วางแผนดี ภาษีไม่แรง

ประกัน-กองทุน พร้อมสิทธิลดหย่อนภาษี



ซื้อกองทุน รับ FUND BACK

100 บาท

(หน่วยลงทุน KTSTPLUS)

เมื่อลงทุนกองทุน

KTAM RMF

ทุกๆ 50,000 บาท

* ยกเว้น กองทุน RMF2, RMF3, RMF4 ที่ไม่ร่วมรายการ)

Thai ESG

ทุกๆ 50,000 บาท

* ยกเว้นกองทุน KTESGSI - ThaiESG ที่ไม่ร่วมรายการ

เมื่อซื้อกองทุนตามเงื่อนไขที่กำหนด
ตั้งแต่ 2 ม.ค.-30 ธ.ค. 2568

ซื้อประกันชีวิต ที่กรุงไทยทุกสาขา

รับ
BONUS CREDIT

TOP UP สูงสุด 100%

เพื่อแลกกับสิทธิประโยชน์
และสิทธิพิเศษผ่านแอป

emma

เมื่อซื้อประกันชีวิตตามเงื่อนไขที่กำหนด
ตั้งแต่ 1 ต.ค.-31 ธ.ค. 68

รับประกันชีวิตโดย  

ซื้อประกันสุขภาพ ที่กรุงไทยทุกสาขา

รับ
GIFT VOUCHER

SMART WATCH

เมื่อซื้อประกันสุขภาพตามเงื่อนไขที่กำหนด
ตั้งแต่ 1 ต.ค.-31 ธ.ค. 68

รับประกันวินาศภัยโดย   

ซื้อประกันชีวิต หรือ ประกันสุขภาพ

ผ่านแอปฯ Krungthai NEXT

รับ
เงินคืน เข้าบัญชี
เงินฝาก

สูงสุด 10%

เมื่อซื้อประกันชีวิต/ประกัน
ตามเงื่อนไขที่กำหนด
ตั้งแต่ 1 ต.ค.-31 ธ.ค. 68

รับประกันชีวิตโดย     

ใช้คะแนน **KTC FOREVER**
ทุก **1,000** คะแนน
แทนเงินลงทุน **100** บาท

สิทธิพิเศษ
ผ่านบัตรเครดิต
เฉพาะผลิตภัณฑ์ประกัน



ผ่อนชำระค่าเบี้ยฯ **0% สูงสุด 6 เดือน**

อัตราดอกเบี้ย 0% เมื่อชำระยอดผ่อนตามที่เรียกเก็บรายเดือน ภายในวันครบกำหนดชำระ
ใช้เท่าที่จำเป็นและชำระคืนได้เต็มจำนวนตามกำหนด จะไม่เสียดอกเบี้ย 16% ต่อปี

เงื่อนไข/คำเตือน : เงื่อนไขและรายละเอียดเป็นไปตามที่ธนาคารกรุงไทย, บลจ. กรุงไทย และพันธมิตรทางธุรกิจกำหนด | เงื่อนไขทางภาษีเป็นไปตามที่กรมสรรพากรกำหนด | ผู้ซื้อประกันควรทำความเข้าใจในรายละเอียดความคุ้มครอง และเงื่อนไขก่อนตัดสินใจทำประกันทุกครั้ง | รับประกันชีวิตโดย บมจ. กรุงไทย แวกซ์ ประกันชีวิต | ธนาคารเป็นเพียงนายหน้าประกันชีวิต ผู้ซื้อให้ทำประกันชีวิตกับบริษัทที่ตนเลือก | ผู้ลงทุนควรทำความเข้าใจในลักษณะสินค้า เงื่อนไขผลตอบแทน ความเสี่ยง และศึกษาสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ระบุไว้ในคู่มือการลงทุนของกองทุน RMF และ ESG ก่อนตัดสินใจลงทุน กรณีไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขทางภาษี จะไม่ได้สิทธิประโยชน์ตามเงื่อนไขของกองทุน



แนวทางการปรับตัว รับมาตรการปรับคาร์บอน ก่อนเข้าพรมแดน (CBAM)

โดย

รัชชา ชำรงอาจริยกุล

สถาบันระหว่างประเทศ

เพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยโครงการแนวทางการปรับตัวรองรับมาตรการทางการค้าเพื่อบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของ MSMEs โดยสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)

1. บทนำ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือ Climate Change ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศทั่วโลกทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม นานาประเทศเริ่มตอบสนองและหาแนวทางรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตระหนักถึงผลกระทบของกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ต่อสภาพภูมิอากาศ และมีการรับรองกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ปี 2535 และกรอบความร่วมมือสำคัญล่าสุดคือ ความตกลงปารีส (Paris Agreement) ซึ่งเป็นความตกลงภายใต้ UNFCCC เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกในศตวรรษนี้ให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียสเทียบกับยุคก่อนอุตสาหกรรม และพยายามให้เพิ่มขึ้นไม่เกิน 1.5 องศาเซลเซียส

องค์กรพลังงานระหว่างประเทศ (IEA, 2025) ประเมินว่า ในปี 2567 มีการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน 3.78 หมื่นล้านตัน (37.8 Gt) เพิ่มขึ้นจากปี 2566 ร้อยละ 0.8 โดยการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ในการเผาไหม้พลังงานเพิ่มขึ้น 357 ล้านตัน (357 Mt) หรือราวร้อยละ 1 ขณะที่การปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ในกระบวนการอุตสาหกรรมลดลง 62 ล้านตัน (62 Mt) หรือร้อยละ 2.3

ขณะเดียวกันประเทศต่าง ๆ ต่างเริ่มดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อมที่เข้มข้นขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตในประเทศและนโยบายด้านการค้าระหว่างประเทศ ตลาดส่งออกสำคัญของไทยก็มีการใช้นโยบายและมาตรการทางการค้าเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน (Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM) ของสหภาพยุโรป ที่จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการไทยในการปรับตัว





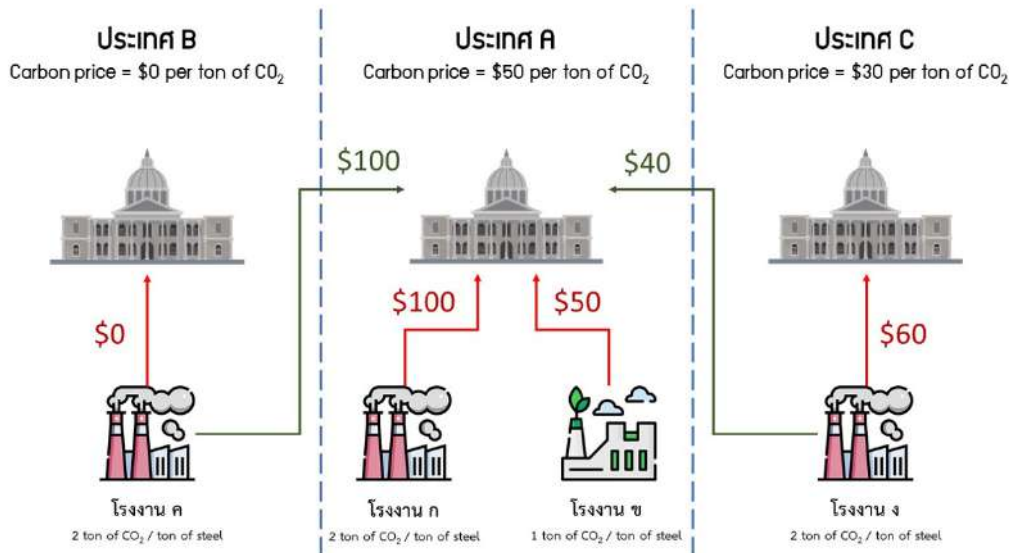
2. มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน

กิจกรรมของมนุษย์โดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกปริมาณมากทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เมื่อประเทศดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม จะกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมให้ต้องปรับตัวและแบกรับต้นทุนที่เพิ่มขึ้น อาจส่งผลให้มีการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดน้อยกว่า หรือเรียกว่า การรั่วไหลของคาร์บอน (Carbon Leakage) มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนจึงเป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญที่ถูกนำมาพิจารณาเป็นทางเลือกในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและป้องกันการรั่วไหลของคาร์บอน

2.1 กลไกของมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน

มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนถูกเรียกอย่างหลากหลาย เช่น Border Carbon Adjustment (BCA), Carbon Border Adjustment (CBA), Border Tax Adjustment (BTA), Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) ซึ่งล้วนมุ่งหมายไปในทางเดียวกันคือแนวคิดการสร้างต้นทุนที่เทียบเท่ากับต้นทุนจากกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมให้กับสินค้านำเข้าที่ไม่อยู่ภายใต้กฎระเบียบดังกล่าว สะท้อนต้นทุนตามกฎหมายของสินค้าที่ปล่อยคาร์บอนเข้มข้น (Carbon intensive product) ซึ่งผู้ผลิตในประเทศต้องแบกรับ แต่สินค้าจากต่างประเทศไม่ต้อง (Campbell et al., 2021)

มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนตามปกติไม่ใช่ในนโยบายที่เป็นมาตรการกลไกเดียว แต่เป็นมาตรการที่เกิดขึ้นควบคู่กับกลไกกำหนดราคาคาร์บอนซึ่งเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมสินค้าในประเทศจากมลพิษต่อภูมิอากาศที่ปล่อยออกมา โดยมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนจะมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภทของกลไกราคาคาร์บอนที่นำมาใช้ควบคู่กัน (Cosbey & Baršauskaitė, 2023)



ภาพที่ 1 : ตัวอย่างกลไกมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน
ที่มา : คณะผู้ดำเนินงานวิจัย. (2567) ดัดแปลงจาก Wolfram & Krol (2023)

มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนทำหน้าที่ปรับราคาคาร์บอนให้เทียบเท่ากับราคาคาร์บอนของประเทศผู้นำเข้า และยังมีบทบาทเช่นเดียวกับราคาคาร์บอนที่พยายามส่งเสริมให้ผู้ผลิตมีกระบวนการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นเพื่อลดต้นทุนจากการปรับคาร์บอน

2.2 สถานการณ์การใช้มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน

การใช้มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนโดยประเทศหรือกลุ่มประเทศที่เป็นตลาดใหญ่จะส่งแรงกระตุ้นต่อภูมิทัศน์การค้าระหว่างประเทศ ทั้งต่อประเทศคู่ค้า ผู้นำเข้าส่งออก และผู้ประกอบการในห่วงโซ่อุปทาน มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางหลังสหภาพยุโรปประกาศใช้มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนกับสินค้าที่นำเข้ามาจากสหภาพยุโรปและนอกจากสหภาพยุโรปแล้ว รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ก็มีมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนสำหรับการนำเข้าไฟฟ้าด้วย

นอกจากนี้ ในอนาคตยังมีแนวโน้มที่นานาประเทศจะนำมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนมาใช้บังคับเพิ่มมากขึ้น ทั้งแคนาดา

ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร รวมถึงสหรัฐอเมริกาที่มีความพยายามในการเสนอกฎหมายเกี่ยวข้องกับมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน

- UK CBAM หลังจากรัฐบาลสหราชอาณาจักรได้รับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายเพื่อจัดการปัญหาการรั่วไหลของคาร์บอนในปี 2566 รัฐบาลได้ประกาศจะใช้มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนภายในวันที่ 1 มกราคม 2570 บังคับใช้กับสินค้านำเข้าในสหราชอาณาจักรที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูง ได้แก่ อะลูมิเนียม ซีเมนต์ ปูน ไฮโดรเจน เหล็กและเหล็กกล้า (GOV.UK, 2025)

- Canada BCAs แคนาดามีการพิจารณานำมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนมาใช้โดยในปี 2564 รัฐบาลแคนาดารับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนและเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นกับรัฐและดินแดนของ

แคนาดา ผู้นำเข้า-ส่งออก โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูง และผู้เชี่ยวชาญอื่น ๆ รวมถึงมีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะด้วย โดย Canada BCAs จะกระทบต่อผู้นำเข้าสินค้าที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงจากต่างประเทศ (Government of Canada, 2021)

- US CBAM สหรัฐอเมริกามีความพยายามในการเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนผ่านรัฐสภาหลายฉบับด้วยกัน มีร่างกฎหมายที่ได้รับการเสนอเข้าไปในรัฐสภาสหรัฐอเมริกาในสมัยที่ 118 ได้แก่

- 1) Energy Innovation and Carbon Dividend Act of 2023

- 2) Foreign Pollution Fee Act of 2023

- 3) Clean Competition Act

- 4) Modernizing America with Rebuilding to Kickstart the Economy of the Twenty-first Century with a Historic Infrastructure-Centered Expansion Act (Market Choice Act)

แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะยังไม่มีกฎหมายระดับประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนที่บังคับใช้ แต่เห็นได้ว่าการนำมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนมาใช้ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังในสหรัฐอเมริกา

- Australia CBAM ออสเตรเลียได้มีการทบทวนการรั่วไหลของคาร์บอนเพื่อพิจารณานโยบายเพิ่มเติมเป็นตัวเลือกในการจัดการปัญหานี้ ซึ่งรวมถึงการนำมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนหรือนโยบายอื่นมาใช้เพื่อบรรเทาความเสี่ยงในการย้ายฐานการผลิตที่ทำให้เกิดการรั่วไหลของคาร์บอน ซึ่งการทบทวนจะประเมินความเสี่ยงการรั่วไหลของคาร์บอน การพัฒนาทางเลือกทางนโยบายในการจัดการการรั่วไหลของคาร์บอน และที่สำคัญคือประเมินความเป็นไปได้ของ Australia CBAM โดยเฉพาะในเหล็กกล้าและซีเมนต์ (Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, n.d.)



2.3 มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน (CBAM) ของสหภาพยุโรป

มาตรการ CBAM ถูกเสนอเป็นส่วนหนึ่งในแผนการดำเนินงานของ EU Green Deal และเป็นส่วนสำคัญของ Fit for 55 เพื่อจัดการปัญหาความเสี่ยงในการรั่วไหลของคาร์บอน และวันที่ 10 พฤษภาคม 2566 สหภาพยุโรปได้ออกข้อกำหนดตั้งมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน (Regulation 2023/956 establishing a carbon border adjustment mechanism) โดยมาตรการ CBAM จะครอบคลุมสินค้าที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมอย่างเข้มข้น ปริมาณการค้า และมีความเสี่ยงการรั่วไหลของคาร์บอน ได้แก่ เหล็กและเหล็กกล้า อะลูมิเนียม ปูนไฮโดรเจน ซีเมนต์ และไฟฟ้า ตามพิกัด CN code ที่กำหนดใน Annex I โดยทั้งประเภทสินค้าที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของ CBAM และสินค้าที่จะพิจารณาขยายขอบเขตเพิ่มเติม รวมถึงราคาใบรับรอง CBAM ที่ต้องส่งมอบตามปริมาณก๊าซเรือนกระจกของสินค้าจะยึดโยงกับกลไกราคาคาร์บอนของสหภาพยุโรปคือ EU ETS

มาตรการ CBAM จะส่งผลให้ผู้ประกอบการในสหภาพยุโรปไม่จำเป็นต้องย้ายฐานการผลิตด้วยเหตุผลเพื่อหนีต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเนื่องจากสินค้าที่นำเข้ามาต้องแบกรับต้นทุนเทียบเท่ากัน ทำให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม นอกจากนี้ ยังกระตุ้นให้ประเทศคู่ค้าใช้กลไกราคาคาร์บอนเพื่อเก็บรายได้จากค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการที่จะเกิดจากมาตรการ CBAM ไว้กับประเทศต้นทางเอง ขณะที่ผู้ประกอบการก็จะพยายามใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ในการคำนวณก๊าซเรือนกระจกแฝงของสินค้าตาม EU CBAM ครอบคลุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรงตั้งแต่เวลาผลิตสินค้าไปจนถึงเวลาที่นำเข้ามาในเขตแดนของสหภาพยุโรป โดยจะคำนวณจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรงจากการผลิต



สินค้านั้น ๆ (scope 1) และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทางอ้อมจากการใช้ไฟฟ้า (scope 2) และอาจรวมถึงการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากวัตถุดิบในกรณีของสินค้าที่มีความซับซ้อน (complex goods) กรณีสินค้าซับซ้อน (Complex goods) ซึ่งเป็นสินค้าภายใต้ CBAM ที่ผลิตจากวัตถุดิบที่อยู่ภายใต้ CBAM เช่นกัน

การคำนวณค่าสัมประสิทธิ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากไฟฟ้าทั้งในฐานะสินค้าและใน scope 2 จะต้องใช้ค่ามาตรฐาน (default values) หรือค่าสัมประสิทธิ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโครงข่ายประเทศต้นทาง ขณะที่การคำนวณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยใช้ค่าตามจริง (actual emissions) จะทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่เข้มงวดในกรณีที่มีการเชื่อมโยงทางเทคนิคโดยตรงระหว่างแหล่งผลิตไฟฟ้ากับสถานประกอบการหรือกรณีที่มีข้อตกลงการซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ผลิตไฟฟ้า โดยไม่สามารถใช้ใบรับรองเป็นหลักฐานได้

ผู้นำเข้าหรือตัวแทนออกของต้องลงทะเบียนเป็นผู้รายงาน CBAM รายงานก๊าซเรือนกระจกแฝงของสินค้าและมอบใบรับรอง CBAM (CBAM certificates) ตามจำนวน ผู้รายงาน CBAM สามารถลดจำนวน

ใบรับรอง CBAM ที่ต้องส่งมอบตามราคาคาร์บอนของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้าที่มีผลใช้บังคับในประเทศต้นทาง ขณะที่การรายงานก๊าซเรือนกระจกแฝงของสินค้าต้องได้รับการทวนสอบจากบุคคลที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานรับรอง (national accreditation body) ทั้งนี้ ระหว่างปี 2566–2568 เป็นช่วงการเปลี่ยนผ่านของมาตรการ CBAM เป็นเวลา 3 ปี ผู้นำสินค้าภายใต้ขอบเขต CBAM เข้ามาในสหภาพยุโรปเป็นผู้รายงาน CBAM โดยยังไม่จำเป็นต้องผ่านการทวนสอบ รวมถึงยังไม่ต้องซื้อและส่งมอบใบรับรอง CBAM

ในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2566 คณะกรรมาธิการเก็บรวบรวมและประมวลข้อมูลจากการใช้มาตรการ CBAM และวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2568 คณะกรรมาธิการยุโรปได้เสนอชุดข้อเสนอกฎหมายเพื่อลดความยุ่งยากของกฎระเบียบของสหภาพยุโรปหรือ Omnibus I ซึ่งในข้อเสนอนี้รวมถึงการลดความยุ่งยากของ CBAM และทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย โดยในเดือนมิถุนายน 2568 รัฐสภายุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปบรรลุข้อตกลงทางการเมืองในเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อเสนอซึ่งมีประเด็นสำคัญเช่น การเปลี่ยนชื่อยกเว้นเกณฑ์ขั้นต่ำ de minimis จากเดิม 150 ยูโร เป็นตามปริมาณของสินค้า CBAM ที่นำเข้าแทน โดยเสนอตั้งที่ 50 ตัน/ปี สำหรับเหล็กและเหล็กกล้า อะลูมิเนียม ปูน และซีเมนต์

3. ผลกระทบของไทยจากมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน (CBAM) ของสหภาพยุโรปพรมแดน

จากข้อมูลของ UN Comtrade ไทยมีการส่งออกสินค้าภายใต้ขอบเขต CBAM ไปสหภาพยุโรปมูลค่า 347.17 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 1.43 ของมูลค่าการส่งออกไปยังสหภาพยุโรป และคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.05 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าชนิดเดียวกันทั้งหมดของไทย สินค้าของไทยที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือ เหล็กและเหล็กกล้าซึ่งไทยส่งออกไปสหภาพยุโรปสูงถึง 279.64 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 80.55 ของการส่งออกสินค้า CBAM ของไทยไปสหภาพยุโรป รองลงมาคืออะลูมิเนียมที่ไทยส่งออก 67.53 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

รายการ	มูลค่าส่งออกทั้งหมด (ดอลลาร์สหรัฐ)	มูลค่าส่งออกไป EU (ดอลลาร์สหรัฐ)	สัดส่วนต่อมูลค่าการส่งออก ไป EU ทั้งหมด (ร้อยละ)	สัดส่วนต่อการส่งออกสินค้าชนิด เดียวกันทั้งหมด (ร้อยละ)
เหล็กและเหล็กกล้า	5,265,492,441.33	279,635,579.16	1.15	5.31
อะลูมิเนียม	2,520,092,236.98	67,526,885.67	0.28	2.68
ซีเมนต์	296,102,841.75	5,456.96	0.000023	0.0018
ปูน	242,644,689.19	218.98	0.0000009	0.00009
ไฟฟ้า	253,169,567.78	162.47	0.00000067	0.000064
ไฮโดรเจน	325,082.59	2.97	0.00000012	0.00091
รวม	8,577,826,859.62	347,168,306.21	1.43	4.05

ตารางที่ 1 : มูลค่าการส่งออกของสินค้าภายใต้ EU CBAM ปี 2567

ที่มา : ข้อมูลสถิติจาก UN Comtrade ตามรหัสพิกัดศุลกากร HS code รายงานโดยไทย คำนวณโดยผู้เขียน

ดัชนีผลกระทบจากมาตรการ CBAM เชิงสัมพัทธ์ (Relative CBAM Exposure Index) ของธนาคารโลก (World Bank, 2024) ประเมินผลกระทบจากมาตรการ CBAM เชิงสัมพัทธ์ของไทยอยู่ที่ -0.00013 และ 0.00061 สำหรับอะลูมิเนียมและเหล็กตามลำดับ แสดงให้เห็นว่า CBAM มีผลกระทบต่อไทยเพียงเล็กน้อยเท่านั้นเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากมุมมองของผู้ประกอบการและผู้ส่งออกที่เกี่ยวข้อง มาตรการดังกล่าวย่อมส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ผู้นำเข้าในสหภาพยุโรปอาจผลักภาระและต้นทุนจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การตรวจวัดและรายงาน การปล่อยก๊าซเรือนกระจกมายังผู้ผลิตและผู้ส่งออกสินค้า (Prapan Leenoi, 2566) ส่งผลให้ความสามารถในการแข่งขันลดลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมเหล็กและอะลูมิเนียมที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงและมีการส่งออกไปยังสหภาพยุโรป นอกจากนี้ ผู้ให้บริการด้านการให้คำปรึกษาและการวิเคราะห์ ทวนสอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกยังมียุคก่อนข้างน้อยและมีค่าบริการค่อนข้างสูงอีกด้วย (กองวิจัยเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2566)

4. แนวทางการปรับตัวของไทยรับมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน (CBAM) ของสหภาพยุโรป กรณีศึกษาอุตสาหกรรมอะลูมิเนียม

สินค้าอะลูมิเนียมเป็นสินค้าที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงในปริมาณสูงรองจากกลุ่มสินค้าเหล็กและเหล็กกล้า กระบวนการผลิตใช้พลังงานอย่างเข้มข้นทำให้อุตสาหกรรมอะลูมิเนียมกลายเป็นหนึ่งในกลุ่มที่ได้รับผลกระทบอย่างมากจากมาตรการ CBAM และยังเป็นสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังสหภาพยุโรปปริมาณมากรองลงมาจากเหล็กอีกด้วย ดังนั้น อุตสาหกรรมอะลูมิเนียมไทยจึงเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่น่าสนใจที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการ CBAM

การคำนวณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงในสินค้า CBAM แต่ละชนิดจะแตกต่างกันออกไป สำหรับอะลูมิเนียมจะต้องคำนวณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก 2 ชนิด ได้แก่ คาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) และก๊าซเปอร์ฟลูออโรคาร์บอน (Perfluorocarbon: PFC) โดยในช่วงเปลี่ยนผ่านจะต้องรายงานทั้งการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทางตรงและทางอ้อม แต่ตั้งแต่ปี 2569 ผู้นำเข้าสินค้าอะลูมิเนียมจะต้อง

รายงานเพียงการปล่อยก๊าซทางตรงเท่านั้น การคำนวณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงตามมาตรการ CBAM มีขอบเขตแคบกว่า Carbon footprint product (CFP) ที่จะคำนวณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตลอดวัฏจักรชีวิตของสินค้าตั้งแต่การจัดหาวัตถุดิบเพื่อการผลิต การผลิต การบริโภค การขนส่ง และการกำจัดซาก โดย CBAM จะครอบคลุมในส่วนการผลิตเท่านั้นและไม่รวมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากวัตถุดิบอื่นที่ไม่ใช่สินค้า CBAM โดย การคำนวณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงตาม CBAM ของอะลูมิเนียมมีขอบเขตดังนี้

1. การปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรง (Direct emissions) Scope 1: การปล่อยก๊าซเรือนกระจกในกระบวนการผลิตและค่าพลังงานความร้อนจากเชื้อเพลิง

2. การปล่อยก๊าซเรือนกระจกทางอ้อม (Indirect emissions) Scope 2: การปล่อยก๊าซเรือนกระจกการใช้ไฟฟ้าในกระบวนการผลิต

3. การปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากวัตถุดิบ (Precursor) Scope 3 เฉพาะวัตถุดิบ : ในกลุ่มสินค้าอะลูมิเนียมภายใต้ CBAM มีเพียงอะลูมิเนียมที่ยังไม่ได้ขึ้นรูป (7601 Unwrought aluminium) ที่เป็นสินค้าธรรมดา (Simple goods) ขณะที่การผลิตผลิตภัณฑ์อะลูมิเนียมอื่นเป็นสินค้าซับซ้อน (Complex goods) ซึ่งใช้วัตถุดิบเป็นอะลูมิเนียมที่ยังไม่ได้ขึ้นรูป จึงต้องเอาก๊าซเรือนกระจกแฝงมาคำนวณด้วย

ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมอะลูมิเนียมไทยมีความตื่นตัวอย่างยิ่ง โดยกลุ่มผู้ผลิตอะลูมิเนียมสภาอุตสาหกรรม ร่วมมือกับศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ (MTEC) ดำเนินการจัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลค่าสัมประสิทธิ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจก (emission factor) มาตรฐานให้กับไทยเป็นค่ากลางของประเทศซึ่งต่ำกว่าค่ามาตรฐาน (default value) ที่สหภาพยุโรปกำหนด เพื่อใช้ทดแทนในค่ามาตรฐานตามมาตรการ CBAM เป็นการเตรียมความพร้อมและส่งเสริมความสามารถในการปรับตัวรับมาตรการ CBAM เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน โดยเฉพาะกับประเทศที่ยังไม่มีความพร้อม

4.1 ผลกระทบจากมาตรการ CBAM

การวิเคราะห์ผลกระทบจากมาตรการ CBAM จากการลงพื้นที่และสัมภาษณ์ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมอะลูมิเนียมที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการ CBAM ร่วมกับคณะผู้ดำเนินงานประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่จากคณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดย ผศ.ดร.อนิณ อรุณเรืองสวัสดิ์ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. การปฏิบัติตามกฎ CBAM ทำให้ต้นทุนสูงขึ้น มาตรการ CBAM กำหนดให้ผู้ประกอบการเก็บและตรวจวัดข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกใน

กระบวนการผลิต ภาคอุตสาหกรรมจึงต้องปรับตัวอย่างมากในการเก็บข้อมูลและตรวจวัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงตามมาตรการ CBAM และยังมีต้นทุนธุรกรรมในการกรอกข้อมูลและการจัดทำรายงานตามแบบที่สหภาพยุโรปกำหนด นอกจากนี้ ต้องมีการตรวจสอบรับรองข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากหน่วยงานที่ได้รับการรับรองจากสหภาพยุโรปซึ่งคาดว่าจะมีค่าใช้จ่ายหลักแสนในระยะยาวต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลกระทบโดยเฉพาะกับผู้ประกอบการไทยที่ไม่สามารถปรับกระบวนการผลิตหรือรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่สอดคล้องกับมาตรฐานของโลกได้

2. ผู้ผลิตต้องปรับกระบวนการผลิตเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงเพื่อลดต้นทุนราคาคาร์บอนและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านราคา การลงทุนเพื่อปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การปรับกระบวนการผลิตให้ประหยัดการใช้พลังงานมากขึ้น หรือการหาแหล่งพลังงานไฟฟ้าหมุนเวียนมาทดแทน เป็นสิ่งจำเป็นในการปรับตัวรับมาตรการ CBAM แต่ต้องใช้เงินลงทุนสูงและกระทบต่อกระบวนการผลิต ผู้ประกอบการจึงต้องพิจารณาความคุ้มค่าอย่างรอบคอบ โดยทางหนึ่งในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจทำได้โดยการใช้เศษอะลูมิเนียมและอะลูมิเนียมรีไซเคิลในการผลิต แต่มีข้อจำกัดเนื่องจากเศษอะลูมิเนียมอาจมีฝุ่นเจือปนและมีปริมาณไม่เพียงพอ ทั้งยังนำเข้าได้ยาก

3. การผลักราคาใช้จ่ายใบรับรอง CBAM แม้ว่าหน้าที่ในการซื้อและส่งมอบใบรับรอง CBAM จะเป็นหน้าที่ของผู้นำเข้าทางฝั่งยุโรป แต่มีความเป็นไปได้ที่ผู้นำเข้าจะผลักราคาใช้จ่ายดังกล่าวมาให้ผู้ส่งออกมารับผิดชอบในกรณีที่ประเทศต้นทางไม่มีกลไกราคาคาร์บอนเลยซึ่งอาจเป็นกรณีที่จะเกิดขึ้นกับไทย เช่น กัดดันให้มีการผลิตที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและหากไม่สามารถลดได้อาจทำให้ค่า

ใบรับรอง CBAM บางส่วนถูกผลักดันให้ผู้ผลิตเพื่อการส่งออก

4. การไหลเข้ามาของสินค้าอะลูมิเนียมราคาต่ำจากต่างประเทศที่ปล่อยคาร์บอนสูง ประเทศที่มีสินค้า CBAM ที่ค่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงและไม่สามารถแข่งขันในตลาดยุโรป อาจหันมาส่งออกเข้าสู่ตลาดที่ไม่มีมาตรการสิ่งแวดล้อมเข้มงวดขึ้นอย่างไทยเพิ่มมากขึ้น ทำให้สินค้าอะลูมิเนียมคาร์บอนสูงราคาต่ำจากต่างประเทศ เช่น จีน ไหลเข้ามาจนกระทบกับผู้ประกอบการไทย

5. ผู้ประกอบการยังขาดความเข้าใจที่ชัดเจนเรื่องมาตรการ CBAM เนื่องจากเป็นมาตรการใหม่ที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน และตลาดสหภาพยุโรปไม่ใช่ตลาดส่งออกหลักของผู้ประกอบการไทย โดยผู้ส่งออกส่วนใหญ่ที่ได้รับผลกระทบคือบริษัทขนาดใหญ่ จึงมีเพียงผู้ประกอบการไม่กี่รายเท่านั้นที่จำเป็นต้องกรอกข้อมูล แต่ผู้ประกอบการมีความกังวลว่าจะกรอกข้อมูลผิดพลาดและมีค่าปรับ ความช่วยเหลือและสนับสนุนของภาครัฐจึงเป็นที่ต้องการ โดยหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคเกี่ยวกับการตรวจวัดและกรอกข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงคือ ทีมวิจัยพัฒนามาตรฐานข้อมูลตลอดวัฏจักรชีวิต และการประยุกต์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและการค้า (LIDAST) สถาบันเทคโนโลยีและสารสนเทศเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (TIIS) ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ (MTEC)

6. ความเสี่ยงในการแข่งขันกับประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงต่ำกว่า การจัดเก็บค่าใบรับรอง CBAM จะเพิ่มต้นทุนให้ผู้นำเข้าสินค้าจากไทยและทำให้ไทยสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน เนื่องจากผู้นำเข้าอาจพิจารณาเปลี่ยนผู้ผลิตจากประเทศอื่นที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงต่ำกว่าเพื่อลดต้นทุนของผู้นำเข้า

7. ไทยไม่มีแร่บอกไซต์ จึงต้องนำเข้าอะลูมิเนียมที่ไม่ได้ขึ้นรูป (Unwrought aluminium) เพื่อผลิตสินค้าอะลูมิเนียม ซึ่งวัตถุดิบเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดปริมาณก๊าซเรือนกระจกแฝงของสินค้า โดยเฉพาะอะลูมิเนียมที่ก๊าซเรือนกระจกแฝงกว่าร้อยละ 80 มาจากวัตถุดิบ แต่การใช้วัตถุดิบที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำจะทำให้ต้นทุนของผู้ประกอบการสูงขึ้นราวร้อยละ 20-25

8. โครงสร้างตลาดไฟฟ้าของไทยยังไม่เปิดช่องให้เลือกใช้พลังงานทดแทนได้ การแปรรูปอะลูมิเนียมในประเทศไทยใช้พลังงานไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติเป็นหลัก ด้วยลักษณะโครงสร้างตลาดไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติของประเทศไทยที่มีลักษณะผูกขาด ผู้ผลิตต้องลงทุนผลิตไฟฟ้าจากพลังงานสะอาดเอง ขณะที่ประเทศในสหภาพยุโรปมีความได้เปรียบในการใช้พลังงานสะอาดในกระบวนการผลิตทำให้ค่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงในสินค้าต่ำกว่าไทย ไทยจึงต้องเผชิญอุปสรรคในการแข่งขันกับผู้ส่งออกในยุโรปเอง อย่างไรก็ตาม อะลูมิเนียมเป็นสินค้าที่ต้องรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทางอ้อมจากการใช้ไฟฟ้าเฉพาะช่วงเปลี่ยนผ่านเท่านั้น และตั้งแต่ปี 2569 จะรายงานเฉพาะการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรงจากกระบวนการผลิตเท่านั้น

9. แนวโน้มขยายขอบเขต CBAM และการบังคับใช้ในประเทศอื่น สหภาพยุโรปมีแนวโน้มขยายสินค้าภายใต้ CBAM เช่น พลาสติก โพลีเมอร์ และหลายประเทศเริ่มมีการพิจารณาใช้มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน ทำให้เริ่มมีคำสั่งซื้อสินค้าคาร์บอนต่ำจากประเทศนอกสหภาพยุโรปและให้ราคาสูงขึ้นตามต้นทุน

4.2 จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความท้าทายของผู้ประกอบการไทยจากมาตรการ CBAM

มาตรการ CBAM ของสหภาพยุโรปส่งผลต่อการค้าระหว่างประเทศ และสร้างแรงกระตุ้นให้ในภาคอุตสาหกรรม รวมถึงเป็นแรงผลักดันให้ประเทศผู้ส่งออกมีกลไกคาร์บอนในประเทศปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต และส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด โดยจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความท้าทายของผู้ประกอบการไทยจากมาตรการ CBAM สามารถสรุปได้ดังตาราง



S: Strengths (จุดแข็ง)	W: Weakness (จุดอ่อน)	O: Opportunities (โอกาส)	T: Threats (อุปสรรค)
- อุตสาหกรรมอะลูมิเนียมเป็นกลุ่มแรก ๆ ที่มีการเก็บค่าการปล่อย GHG - ไทยมีประสบการณ์การเก็บข้อมูลเกี่ยวกับค่าการปล่อย GHG มากกว่า 10 ปี - กลุ่มผู้ประกอบการอะลูมิเนียมมีขนาดเล็ก จึงมีความเป็นกลุ่มเป็นก้อน - ผู้ประกอบการมีความตระหนักถึงมาตรการ CBAM และมีความกระตือรือร้นในการทำข้อมูล - สินค้าอะลูมิเนียมใช้ไฟฟ้าในกระบวนการผลิตเป็นหลัก ซึ่งมาตรการ CBAM หลังช่วงเปลี่ยนผ่านไม่นำการปล่อยพลังงานทางอ้อมจากไฟฟ้ามาคำนวณ ทำให้กระบวนการผลิตสินค้าอะลูมิเนียมมี embedded emissions ต่ำ	- ธุรกิจขนาดเล็ก (SMEs) จะได้รับผลกระทบมากกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการทวนสอบ - ไทยยังไม่มีกลไกราคาคาร์บอนที่สามารถนำไปหักลบใบรับรอง CBAM ได้ และไม่มีหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลเพื่อรายงาน embedded emissions ของมาตรการ CBAM โดยตรง - ไทยไม่มีแรมบ็อกซ์ จึงต้องนำเข้าอะลูมิเนียมวัตถุดิบจากต่างประเทศ ซึ่งมีการปล่อย GHG แฝงสูง และหากต้องการอะลูมิเนียมที่มีการปล่อยคาร์บอนต่ำจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มร้อยละ 20-25 - การลดการปล่อย GHG จากการเปลี่ยนไปใช้พลังงานสะอาดทำได้ยาก - ปริมาณเศษอะลูมิเนียมและอะลูมิเนียมรีไซเคิลมีไม่เพียงพอ เนื่องจากการกระบวนการจัดการด้านรีไซเคิลของไทยยังไม่ประสิทธิภาพ	- การปรับตัวตามมาตรการ CBAM ช่วยลดความเสี่ยงจากมาตรการสิ่งแวดล้อมอื่นที่อาจตามมา เช่น การขยายขอบเขตสินค้า กลไกราคาคาร์บอน มาตรการปรับคาร์บอนของประเทศอื่น - มาตรการ CBAM กระตุ้นให้เกิดการลงทุนในเทคโนโลยีสีเขียว และปรับวิธีการผลิตเพื่อลดการปล่อย GHG ซึ่งช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน - การปรับตัวรับมาตรการ CBAM อย่างรวดเร็วสามารถสร้างภาพลักษณ์ด้านความยั่งยืนที่ดีต่อผู้บริโภคและคู่ค้าต่างประเทศโดยเฉพาะในสหภาพยุโรป - การที่ผู้ประกอบการไทยผลิตสินค้าที่ปล่อย GHG ต่ำหรือเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม จะช่วยเปิดโอกาสตลาดสินค้าสิ่งแวดล้อมที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต - อะลูมิเนียมคาร์บอนต่ำเป็นที่ต้องการและมีราคาสูง	- ต้นทุนที่เกี่ยวข้องจากมาตรการ CBAM เช่น ผู้ทวนสอบที่ต้องได้รับการรับรองจากสหภาพยุโรปเท่านั้น การลงทุนเพื่อเปลี่ยนเทคโนโลยีเพื่อลดการปล่อย GHG - ผู้นำเข้าสินค้า CBAM เปลี่ยนไปนำเข้าจากแหล่งอื่นที่ปล่อย GHG น้อยกว่า หรือจากประเทศที่มีการจัดเก็บราคาคาร์บอนอยู่แล้วซึ่งสามารถนำมาหักลดหย่อน ใบรับรอง CBAM ได้ และมีความเป็นไปได้ที่ผู้นำเข้าจะผลักภาระค่าใบรับรอง CBAM ให้ผู้ประกอบการไทยร่วมแบกรับภาระ - สินค้าจากประเทศที่มีค่า embedded emissions สูง ราคาต่ำจากต่างประเทศ อาจไหลเข้ามาสู่ไทย หากไทยไม่มีการจัดเก็บ CBAM - การแก้ไขเพิ่มเติม CBAM ของสหภาพยุโรปทำให้เกิดความไม่ชัดเจน และทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถเตรียมความพร้อมได้ทันเวลาที่ - หากประเทศอื่นมีการใช้มาตรการปรับคาร์บอน อาจกำหนดรายละเอียดที่แตกต่างจาก CBAM จึงเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการอย่างมาก

ตารางที่ 2 : การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความท้าทายของผู้ประกอบการไทยจากมาตรการ CBAM กรณีอุตสาหกรรมอะลูมิเนียม

ที่มา : รายงานคณะผู้ดำเนินงานประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดย ผศ.ดร.อนิณ อรุณเรืองสวัสดิ์ (2567) ปรับปรุงโดยผู้เขียน

4.3 แนวทางการปรับตัวรับมาตรการ CBAM

ผลกระทบจากมาตรการ CBAM ของสหภาพยุโรปเป็นแรงผลักดันสำคัญในการขับเคลื่อนการปรับตัวของผู้ผลิตทั้งไทยและทั่วโลก ภาครัฐและผู้ประกอบการไทยเองก็จำเป็นต้องปรับตัวและตอบสนองต่อมาตรการดังกล่าวอย่างเหมาะสม ประกอบกับปัจจุบันที่นานาประเทศต่างให้ความสำคัญกับประเด็นสิ่งแวดล้อมและมีแนวโน้มพิจารณานำมาตรการในลักษณะเดียวกันมาใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้น การเตรียมความพร้อมและปรับตัวอย่างเป็นระบบจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดโลกได้อย่างมาก

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความท้าทายของผู้ประกอบการไทยจากมาตรการ CBAM สามารถวิเคราะห์แนวทางการปรับตัวรับมาตรการ CBAM เพื่อกำหนดกลยุทธ์การปรับตัว ได้แก่

- Strengths & Opportunities (SO Strategies) ใช้จุดแข็งเพื่อเพิ่มโอกาสสูงสุด
- Strengths & Threats (ST Strategies) ใช้จุดแข็งเพื่อลดอุปสรรค
- Weakness & Opportunities (WO Strategies) ลดจุดอ่อนเพื่อเพิ่มโอกาส
- Weakness & Threats (WT Strategies) หลีกเลี่ยงอุปสรรคโดยการลดจุดอ่อน

โดยการวิเคราะห์แนวทางการปรับตัวรับมาตรการ CBAM ในอุตสาหกรรมอะลูมิเนียมไทยแสดงดังตาราง



	O: Opportunities (โอกาส)	T: Threats (อุปสรรค)
S: Strengths (จุดแข็ง)	SO Strategies - ส่งเสริมผู้นำด้านข้อมูลและความรู้ในการพัฒนาแนวปฏิบัติอันเป็นเลิศ (Best Practices) สำหรับการเก็บข้อมูลการรายงาน และการลด GHG เพื่อผลักดันการปรับตัวของอุตสาหกรรม และรองรับมาตรการสิ่งแวดล้อมอื่นในอนาคต (S1, S3, S2, S4, O1, O2) - สร้างพันธมิตรระหว่าง SMEs กับหน่วยงานวิจัย เช่น MTEC เพื่อจัดการข้อมูลการปล่อย GHG อย่างถูกต้อง (S1, S2, S3, O2, O3)	ST Strategies - ใช้ประสบการณ์และความพร้อมในการเก็บข้อมูล GHG เป็นเครื่องมือสร้างความได้เปรียบด้านสิ่งแวดล้อมของสินค้าอะลูมิเนียมไทยเพื่อเข้าสู่ตลาดคาร์บอนสิ่งแวดล้อม สร้างความน่าเชื่อถือและความโปร่งใสในข้อมูลคาร์บอนที่รายงานต่อผู้นำเข้า ลดโอกาสการเปลี่ยนแปลงนำเข้าและความเสี่ยงถูกผลกระทบการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนที่มีแนวโน้มบังคับใช้เพิ่มเติมในอนาคต (S1, S2, S5, T2, T3) - รวมกลุ่มผู้ประกอบการตั้งคลัสเตอร์เพื่อทดสอบเทคโนโลยีสีเขียวร่วมกันและแบ่งปันทรัพยากรเพื่อลดต้นทุน (S3, S4, T1) - เสริมสร้างบทบาทภาคเอกชนเชิงรุกในการมีส่วนร่วมกับนโยบายสนับสนุนการปรับตัวรับ CBAM และมาตรการปรับคาร์บอนฯ อื่นๆ ที่อาจตามมา เนื่องจากภาคเอกชนมีประสบการณ์จริงและใกล้ชิดกับปัญหาที่สุด (S1, S2, S4, T4, T5)
W: Weakness (จุดอ่อน)	WO Strategies - เพิ่มบทบาทหน่วยงานรัฐ เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม หรือ TGO ให้เป็นศูนย์คำปรึกษาเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลเพื่อรายงานค่า embedded emissions ของมาตรการ CBAM หรือพัฒนาแพลตฟอร์มให้คำปรึกษาเฉพาะทางด้านการเก็บข้อมูลและรายงานค่า embedded emissions สำหรับ SMEs เพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย (W1, W2, O1, O3) - ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและกระบวนการจัดการอะลูมิเนียมรีไซเคิลในประเทศ เพื่อเพิ่มปริมาณวัตถุดิบทางเลือก ลดการนำเข้าวัตถุดิบที่มี GHG แฝงสูง และตอบสนองตลาดสินค้าสิ่งแวดล้อม (W3, W5, O2, O4) - สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับแหล่งวัตถุดิบ/ซัพพลายเออร์คาร์บอนต่ำต่างประเทศที่สามารถจัดหาอะลูมิเนียมคาร์บอนต่ำได้ในราคาที่เหมาะสม เพื่อลดต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากการนำเข้าวัตถุดิบคาร์บอนสูง (W3, O5) - กระตุ้นการลงทุนสีเขียว โดยเฉพาะพลังงานสะอาด ซึ่งจะช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน และสามารถผลิตอะลูมิเนียมคาร์บอนต่ำเป็นที่ต้องการและมีราคาสูง (W4, Q2, O5)	WT Strategies - สนับสนุนการเข้าถึงสินเชื่อสีเขียวที่มีเงื่อนไขและดอกเบี้ยที่เหมาะสม และจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีสำหรับ SMEs (W1, T1, T2) - ผลักดันให้รัฐสร้างกลไกราคาคาร์บอนในประเทศ เพื่อใช้ลดหย่อนใบรับรอง CBAM และป้องกันสินค้าคาร์บอนสูงราคาต่ำไหลเข้าประเทศ (W2, T2, T3) - จัดทำฐานข้อมูลการปล่อย GHG ของอะลูมิเนียมที่ไม่ได้ขึ้นรูปของซัพพลายเออร์ประเทศต่าง ๆ และฐานข้อมูลการนำเข้าเศษอะลูมิเนียมและอะลูมิเนียมรีไซเคิล โดยรวมกลุ่มเจรจาซื้อขายเพื่อลดต้นทุน (W3, W5, T1) - กำหนดนโยบายสนับสนุนการใช้พลังงานสะอาดในระยะยาว โดยมีเป้าหมายเพื่อลดต้นทุนการเปลี่ยนเทคโนโลยีในอนาคตและเสริมความสามารถในการแข่งขัน (W4, T1) - เตรียมความพร้อมและติดตามการเปลี่ยนแปลงของมาตรการ CBAM และมาตรการปรับคาร์บอนที่มีแนวโน้มบังคับใช้ในอนาคต พร้อมทั้งใช้เวทีระหว่างประเทศสะท้อนความกังวลเรื่องเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของมาตรการที่อาจแตกต่างกันและสร้างภาระแก่ผู้ประกอบการ (W2, T4, T5)

ตารางที่ 3 : การวิเคราะห์แนวทางการปรับตัวรับมาตรการ CBAM ในอุตสาหกรรมอะลูมิเนียม
ที่มา : ประมวลผลโดยผู้เขียน

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

จากแนวโน้มทิศทางการใช้มาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนที่จะเพิ่มมากขึ้น แม้แต่ประเทศที่เคยแสดงความกังวลต่อมาตรการ CBAM ของสหภาพยุโรปก็กำลังพิจารณานำมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนมาใช้ ทำให้ในอนาคตมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนและมาตรการกำหนดราคาคาร์บอนอื่นน่าจะเป็นกระแสหลักในเวทีโลก

แม้ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมไทยคาดการณ์ว่ามีผลกระทบค่อนข้างน้อยในเชิงปริมาณ แต่ผลกระทบที่เกิดกับผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมมีทั้งในทางตรงและทางอ้อม รวมถึงกรณีหากไทยส่งออกชิ้นส่วนประกอบของสินค้าใด ๆ ก็ตามและถูกนำไปประกอบหรือผลิตต่อเนื่องเป็นสินค้าอื่นภายใต้ CBAM ต่อมาสินค้านั้นจะถูกส่งออกไปยังสหภาพยุโรปในท้ายที่สุด ก็อาจได้รับผลกระทบในการตรวจสอบย้อนหลังมาถึงผู้ประกอบการในประเทศไทยได้ ไทยจึงมีความจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อรับผลกระทบจากมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนทั้งที่เริ่มใช้บังคับและที่มีแนวโน้มจะนำมาใช้ในอนาคต โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. เร่งผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพัฒนากลไกกำหนดราคาคาร์บอนภาคบังคับของไทย : กลไกราคาคาร์บอนภาคบังคับมีความจำเป็นอย่างมากทั้งในแง่ของการปรับตัวรองรับมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนและการผลักดันเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ ไทยสามารถพิจารณาใช้กลไกกำหนดราคาคาร์บอนภาคบังคับ เช่น ภาษีคาร์บอน และ ETS ซึ่งมีการใช้อย่างแพร่หลายในต่างประเทศและถูกบรรจุไว้ในร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. อย่างไรก็ตามการนำกลไกการกำหนดราคาคาร์บอนภาคบังคับ



มาใช้จำเป็นต้องมีการศึกษากลไกการกำหนดราคาคาร์บอนในเชิงลึก รวมถึงรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนและประเมินผลกระทบและความพร้อมอย่างรอบด้านเพื่อนำกลไกกำหนดราคาคาร์บอนภาคบังคับที่เหมาะสมกับบริบทของไทยมาใช้บังคับ และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการได้เตรียมตัวรับกลไกราคาคาร์บอนภาคบังคับที่จะนำมาใช้ด้วย

2. เพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานสะอาดของประเทศ : กำหนดนโยบายสนับสนุนการใช้พลังงานสะอาดในระยะยาว โดยมีเป้าหมายเพื่อลดต้นทุนการเปลี่ยนเทคโนโลยีในอนาคตและเสริมความสามารถในการแข่งขัน รวมถึงกระตุ้นการลงทุนสีเขียว โดยเฉพาะพลังงานสะอาด

3. เสริมสร้างบทบาทเครือข่ายความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการ และความร่วมมือภาครัฐ-ภาคเอกชน : สร้างพันธมิตรระหว่าง SMEs กับหน่วยงานวิจัย เช่น MTEC เพื่อจัดการข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงของสินค้าหรือจัดทำค่าสัมประสิทธิ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งเพิ่มบทบาทหน่วยงานรัฐ เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม หรือ TGO ให้เป็นศูนย์คำปรึกษาเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลเพื่อรายงานค่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของมาตรการ CBAM หรือพัฒนาแพลตฟอร์มให้คำปรึกษาเฉพาะทางด้านการเก็บข้อมูลและรายงานค่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงของสินค้าสำหรับ SMEs เพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย

4. ปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตและการใช้เทคโนโลยีสีเขียว : การเปลี่ยนกระบวนการผลิตและเทคโนโลยีที่มีต้นทุนที่สูง การรวมกลุ่มผู้ประกอบการตั้งคลัสเตอร์เพื่อทดลองเทคโนโลยีสีเขียวร่วมกันและแบ่งปันทรัพยากรสามารถช่วยแบ่งเบาต้นทุนการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตได้ และภาครัฐควรสนับสนุนการเข้าถึงสินเชื่อสีเขียวที่มีเงื่อนไขและดอกเบี้ยที่เหมาะสม หรือจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีสำหรับ SMEs รวมถึงส่งเสริมส่งเสริมการวิจัยและพัฒนากระบวนการผลิต วัตถุดิบ และเทคโนโลยี

5. สร้างความร่วมมือกับซัพพลายเออร์ (Supplier) ต่างประเทศ : ในการจัดหาวัตถุดิบที่ไทยไม่สามารถผลิตได้เองหรือผลิตได้ไม่เพียงพอสำหรับใช้ผลิตสินค้า โดยเฉพาะการผลิตสินค้าสินค้าซับซ้อน (Complex goods) ที่ต้องรวมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแฝงของวัตถุดิบ การสร้างความร่วมมือกับแหล่งวัตถุดิบหรือซัพพลายเออร์ในต่างประเทศในการจัดหาวัตถุดิบที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำจะช่วยยกระดับผู้ประกอบการไทยให้เป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานที่ยั่งยืนได้

6. เตรียมความพร้อมรับมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน : เสริมสร้างบทบาทภาคเอกชนเชิงรุกในการมีส่วนร่วมกับนโยบายสนับสนุนการปรับตัวรับมาตรการ CBAM และมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนอื่นที่อาจบังคับใช้ในอนาคต นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐควรเตรียมความพร้อมและติดตามการเปลี่ยนแปลงของมาตรการ CBAM และมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนที่มีแนวโน้มบังคับใช้ในอนาคต พร้อมทั้งใช้เวทีระหว่างประเทศสะท้อนความกังวลเรื่องเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของมาตรการที่อาจแตกต่างกันและสร้างภาระแก่ผู้ประกอบการ



- Campbell, E., McDarris, A., & William, P. (2021). Border Carbon Adjustments 101. <https://www.rff.org/publications/explainers/border-carbon-adjustments-101/>
- Cosbey, A., & Baršauskaitė, I. (2023). Border Carbon Adjustments: Pivotal design choices for policy-makers. <https://www.iisd.org/publications/brief/border-carbon-adjustments-policy-makers>
- Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water. (n.d.). Australia's Carbon Leakage Review. <https://www.dcceew.gov.au/climate-change/emissions-reduction/review-carbon-leakage>
- GOV.UK. (2025). Factsheet: Carbon border adjustment mechanism. <https://www.gov.uk/government/publications/factsheet-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam/factsheet-carbon-border-adjustment-mechanism#calculating-the-uk-cbam-liability>
- Government of Canada. (2021). Government launches consultations on border carbon adjustments, <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2021/08/government-launches-consultations-on-border-carbon-adjustments.html>
- IEA. (2025). CO2 Emissions. In Global Energy Review 2025. <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2025/co2-emissions>
- Prapan Leenoi. (2566). นั้บถอยหลังสู่ CBAM: ไทยพร้อมแค่ไหนเมื่ออียูจะเก็บภาษีคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดน. <https://www.krungsri.com/th/research/research-intelligence/cbam-2023>
- Wolfram, C., & Krol, A. (2023). Carbon Border Adjustments. <https://climate.mit.edu/explainers/carbon-border-adjustments>
- World Bank. (2024). Relative CBAM Exposure Index. <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2023/06/15/relative-cbam-exposure-index>
- กองวิจัยเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. (2566). CARBON TAX กระทบภาคอุตสาหกรรมไทยอย่างไร. https://www.oie.go.th/assets/portals/1/fileups/2/files/ArticlesAnalysis/Carbon_Tax1.pdf



Check List!

บริการเด่นที่สมาชิก กบข. ไม่ควรพลาด!



ตรวจสอบข้อมูลส่วนตัวให้ถูกต้อง

ไม่ว่าจะเป็น ชื่อสกุล เบอร์มือถือ อีเมล ที่อยู่ เพื่อรับข้อมูลสิทธิประโยชน์สมาชิก กบข. กันที ไม่พลาดทุกการอัปเดต

อัปเดตข้อมูลส่วนตัวได้ที่ My GPF Application และ LINE กบข.



ดูอัตราการออมในปัจจุบัน และสามารถออมเพิ่มอีกได้ 1-27% ของเงินเดือน

เพราะยิ่งออมเพิ่ม ยิ่งช่วยประหยัดภาษี และยังเพิ่มโอกาสสร้างผลตอบแทนให้วอกเมยาวจากเงินต้นที่เพิ่มขึ้นด้วย

แจ้งออมเพิ่มได้ที่ My GPF Application และ LINE กบข.



แผนการลงทุนไหนที่ใช้ตัวเรา?

ศึกษาข้อมูลแต่ละแผนการลงทุน ซึ่งมีระดับความเสี่ยง และสัดส่วนการลงทุนแตกต่างกัน เพื่อวางแผนบริหารเงินของคุณที่นำส่งเข้า กบข. ทุกเดือน

เลือกแผนการลงทุนได้ที่ My GPF Application และ LINE กบข.



ตัวช่วยคำนวณประมาณการรายได้ ณ เกษียณที่แม่นยำยิ่งขึ้น

ช่วยให้สมาชิกรู้เป้าหมายทางการเงิน ณ เกษียณและสามารถวางแผนบริหารเงิน กบข. เพื่อวัยเกษียณของตนเองได้อย่างมั่นใจ

เข้าใช้งานได้ที่ My GPF Application



รู้จักและเข้าใจ! เกี่ยวกับข้อมูลสิทธิประโยชน์การเป็นสมาชิก วางแผนการออม วางแผนเกษียณ เลือกแผนการลงทุน การฝึกอาชีพออนไลน์ ฯลฯ สมาชิกเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง ทุกที่ทุกเวลา และยังจะได้รับ GPF Point เมื่อรับชมคลิปวิดีโอที่กำหนดจากอีกด้วย

เรียนหลักสูตรออนไลน์ได้ที่ My GPF Application และ LINE กบข.



ใช้บริการ กบข.
แบบครบ จบ ในแอปเดียว
ดาวน์โหลด/อัปเดต
My GPF Application



แชทสอบถามและ
ใช้บริการ กบข. ที่ LINE กบข.
@gpfcommunity



ส เสนอแนะอย่างมีหลักการ
ศ ศึกษาโดยไม่หยุดนิ่ง
ค คนคลังที่มีคุณภาพ



วารสารการเงินการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ถนนพระรามที่ 6 แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400

โทรศัพท์: 02 273 9020 ต่อ 3254 (คุณนรพัชร), 3169 (คุณรัตนา), 3223 (คุณธณัฐ)

โทรสาร: 02 273 9139 E-mail: fpojournaleditor@gmail.com