

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๑๐๐๔/๒๓๓๖



พค ๑/๑๕๒

๒๕ พค ๖๑

๑๗.๕๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รับที่ ๗๘๘ ๓๖๑

วันที่ ๒๕ พค ๒๕๖๑ เวลา ๑๗.๐๐

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ ๖ พญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑

เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ - ๒๕๖๔) และกรอบในการบริหาร
หนี้สาธารณะ ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๔/๒๓๓๖
ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑
๒. แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ - ๒๕๖๔)

ด้วยคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (คณะกรรมการฯ) ขอเสนอเรื่อง
แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ - ๒๕๖๔) และกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ
ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาและรับทราบ
โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม
คณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี
หรือให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. ความเป็นมา

๑.๑ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ กำหนดให้คณะกรรมการฯ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี
เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ว่าการ
ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ

๑.๒ มาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ กำหนดให้คณะกรรมการฯ
มีหน้าที่จัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการ
ทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งใช้ประกอบการวางแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่าย
ประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะ และมาตรา ๕๐ กำหนดให้คณะกรรมการฯ ประกาศกำหนด
สัดส่วนต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ

/๑.๓ ทั้งนี้...

๑.๓ ทั้งนี้ จากการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ณ ตึกภักดีบดินทร์ ทำเนียบรัฐบาล ได้มีมติเห็นชอบแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ – ๒๕๖๔) (แผนการคลังระยะปานกลางฯ) เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและมีมติเห็นชอบการกำหนดสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ตามมาตรา ๕๐ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

๒. สารสำคัญ

๒.๑ แผนการคลังระยะปานกลางฯ

๒.๑.๑ มาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ได้กำหนดให้แผนการคลังระยะปานกลางต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปี โดยแผนการคลังระยะปานกลางอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) เป้าหมายและนโยบายการคลัง (๒) สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ (๓) สถานะและประมาณการการคลังซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลิสนั้น (๔) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล และ (๕) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล

๒.๑.๒ แผนการคลังระยะปานกลางฯ (รายการ QR Code) มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๑) ในระยะสั้นรัฐบาลให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องผ่านการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยคาดว่าเศรษฐกิจไทยจะสามารถขยายตัวได้ร้อยละ ๔.๕ และ ๔.๔ ในปี ๒๕๖๑ และ ๒๕๖๒ ตามลำดับ สำหรับนโยบายทางการคลังเพื่อสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๖๑ รัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน ๕๕๐,๓๕๘ ล้านบาท (รวมการขาดดุลจากงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจำนวน ๑๐๐,๓๕๘ ล้านบาท) และในปีงบประมาณ ๒๕๖๒ รัฐบาลยังคงมีความจำเป็นต้องใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล โดยจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน ๔๕๐,๐๐๐ ล้านบาท สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

๒) ในระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๓ – ๒๕๖๔) ประมาณการเศรษฐกิจไทยขยายตัวอยู่ช่วงร้อยละ ๓.๕ - ๔.๕ ต่อปี โดยมีค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ ๔.๐ ต่อปี ซึ่งคาดว่าเศรษฐกิจไทยสามารถขยายตัวได้เกือบเต็มศักยภาพแล้ว ส่งผลให้บทบาทของนโยบายการคลังควรจะลดลง (Counter-cyclical) และให้ภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจต่อไป ผลของการดำเนินการดังกล่าวจะสามารถนำไปสู่เป้าหมายการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้ในอนาคต

๓) ในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔ มีประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะ ภายใต้สมมติฐานในการประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิที่สำคัญ ได้แก่ การใช้ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Revenue Buoyancy) รายตัว การปรับโครงสร้างอัตราภาษีอากร ภาษีรถจักรยานยนต์ และภาษีรถยนต์ และสมมติฐานกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่สำคัญ ได้แก่ กำหนดให้อัตราการขยายตัวของรายจ่ายประมาณร้อยละ ๓.๐ - ๗.๐ ต่อปี กำหนดให้สัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นร้อยละ ๒.๐ - ๓.๕ ของวงเงินงบประมาณ ควบคุมค่าใช้จ่ายบุคลากรให้มีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ ๕.๐ โดยใช้มาตรการให้หน่วยงานที่มีเงินรายได้นำมาสมทบ โดยมีผลการประมาณการการคลังระยะปานกลาง ดังนี้

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2561	2562	2563	2564
ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ	2,450,000	2,550,000	2,748,000 ^{1/}	2,776,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	4.6	4.1	7.8	1.0
กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย ^{2/}	2,900,000	3,000,000	3,200,000	3,300,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	6.1	3.4	6.7	3.1
ดุลการคลัง	(450,000)	(450,000)	(452,000)	(524,000)
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	(2.7)	(2.6)	(2.4)	(2.6)
หนี้สาธารณะคงค้าง	6,924,507	7,639,094	8,461,033	9,287,502
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	42.6	44.1	45.9	47.3

หมายเหตุ: ^{1/} ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ รวมรายได้จากการประมูลใบอนุญาต ๔G จำนวน ๑๑๙,๕๐๐ ล้านบาท

^{2/} ปีงบประมาณ ๒๕๖๑ ไม่รวมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำนวน ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท (กรณีรวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๑ มีจำนวนทั้งสิ้น ๓,๐๕๐,๐๐๐ ล้านบาท) และคำนวณบนฐานอัตราการเพิ่มปีงบประมาณ ๒๕๖๐ ที่ไม่รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำนวน ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท (กรณีรวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐ มีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๙๒๓,๐๐๐ ล้านบาท)

ที่มา: กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ

๔) ในส่วนของเป้าหมายนโยบายการคลังในระยะปานกลาง รัฐบาลมุ่งบริหารรายได้และรายจ่ายให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการปรับอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันจะต้องจำกัดการขยายตัวของรายจ่ายในภาพรวม โดยเฉพาะรายจ่ายประจำและเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นด้วย ดังนี้

๔.๑) ปรับปรุงโครงสร้างภาษีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการปรับอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น รวมถึงการติดตามและเร่งรัดการดำเนินการมาตรการต่าง ๆ ที่ได้เริ่มดำเนินการไปแล้ว เช่น โครงการพัฒนาระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment) การจัดทำบัญชีเดียวของผู้ประกอบการ (Single Financial Account) เป็นต้น

๔.๒) ลดภาระด้านรายจ่ายของรัฐบาลที่เป็นรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะรายจ่ายด้านบุคลากรและรายจ่ายที่มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนระยะสั้น พร้อมทั้งควรสร้างความรู้และความตระหนักถึงความสำคัญของการออมเพื่อการชราภาพ เพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) โดยไม่เป็นการงบประมาณจนเกินไปสนับสนุนและเร่งรัดการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานรูปแบบใหม่ที่จะช่วยลดภาระการลงทุนของรัฐบาล เช่น การร่วมลงทุนของรัฐและเอกชน (Public Private Partnerships: PPPs) การลงทุนของกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund) เป็นต้น เพื่อให้รัฐบาลนำงบประมาณที่ประหยัดได้มาลงทุนในโครงการที่จำเป็นแต่มีผลตอบแทนต่ำได้อย่างต่อเนื่อง

๒.๒ การกำหนดสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ

๒.๒.๑ คณะกรรมการฯ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ได้มีมติเห็นชอบการกำหนดสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ตามนัยมาตรา ๕๐ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ดังนี้

- ๑) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ต้องไม่เกินร้อยละ ๖๐
 - ๒) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ ต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕
 - ๓) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด ต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐
 - ๔) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ ต้องไม่เกินร้อยละ ๕
- ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังรายงานสถานะหนี้สาธารณะคงค้างและสัดส่วนหนี้ที่เกิดขึ้นจริงภายใต้กรอบตัวชี้วัดข้างต้น ต่อคณะกรรมการฯ และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นเดือนมีนาคมและกันยายนของทุกปี

๒.๒.๒ ในการกำหนดสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ตามนัยมาตรา ๕๐ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ คณะกรรมการฯ ได้มีการพิจารณาถึงความยั่งยืนทางการคลัง กรอบวินัยในการก่อหนี้และการบริหารหนี้ที่เหมาะสมภายใต้โครงสร้างการคลังของรัฐบาลในระยะ ๕ ปี และแผนการคลังระยะปานกลาง ตลอดจนมีการเปรียบเทียบแนวปฏิบัติในทางสากล (International Comparison) ทั้งนี้ เพื่อให้สัดส่วนที่กำหนดสามารถใช้เป็นเครื่องมือชี้วัดระดับความเสี่ยงด้านหนี้สาธารณะ ๔ ด้าน ดังนี้

- ๑) ควบคุมระดับหนี้สาธารณะเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability)
- ๒) เพื่อวัดความสามารถในการชำระหนี้ที่ก่อ (Debt Affordability) และป้องกันไม่ให้เกิดการผิดนัดชำระหนี้
- ๓) ควบคุมวงเงินในการกู้เงินตราต่างประเทศและป้องกันความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน
- ๔) ควบคุมภาระหนี้ที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ ให้สอดคล้องกับรายได้ที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ และส่งเสริมให้มีการปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน

๓ เรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๓.๑ ให้ความเห็นชอบแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ – ๒๕๖๔) ตามข้อ ๒.๑ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่องหนของหน่วยงานของรัฐ

๓.๒ รับทราบการกำหนดสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ตามข้อ ๒.๒.๑

ทั้งนี้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังในฐานะเลขานุการคณะกรรมการ ได้เสนอประธานกรรมการนโยบายการเงินการคลังพิจารณาให้ความเห็นชอบการนำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุวิทย์ โรจนวานิช)

ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
เลขานุการคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

ฝ่ายเลขานุการฯ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง)

โทร. ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๕๕๘, ๓๕๖๓

โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๘๕

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ fiscalplanning@fpo.go.th

