

# ด่วนที่สุด

ที่ กค ๑๐๐๔/๔๘๐๘



คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ  
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง  
กระทรวงการคลัง  
ถนนพระรามที่ ๖  
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๓

เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘)

๒. หนังสือคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๔/๔๘๐๘  
ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๓

ด้วยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (คณะกรรมการฯ) มีหน้าที่จัดทำแผนการคลังระยะปานกลางให้แล้วเสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๔ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

## ๑. ความเป็นมา

มาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ กำหนดให้คณะกรรมการฯ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ มีหน้าที่จัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนการบริหารหนี้สาธารณะ โดยกำหนดให้แผนการคลังระยะปานกลางมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี และอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) เป้าหมายและนโยบายการคลัง (๒) สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ (๓) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลังนั้น (๔) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล และ (๕) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล

๑.๒ การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๓ ณ ตึกภักดีบดินทร์ ทำเนียบรัฐบาล ที่ประชุมได้มีมติรับรองร่างแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘) (แผนการคลังระยะปานกลางฯ) ตามที่ฝ่ายเลขานุการเสนอ โดยให้ดำเนินการปรับปรุงและเวียนให้คณะกรรมการฯ รับทราบก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

## ๒. สาระสำคัญของแผนการคลังระยะปานกลางฯ

แผนการคลังระยะปานกลางฯ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑) (รายการ QR Code) ประกอบด้วย ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ ๑ สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ ส่วนที่ ๒ สถานะและประมาณการการคลัง และส่วนที่ ๓ เป้าหมายและนโยบายการคลัง โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

/๒.๑ สถานะ ...

## ๒.๑ สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ

ในปี ๒๕๖๕ คาดว่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) จะขยายตัวอยู่ในช่วงร้อยละ ๓.๐ - ๔.๐ (ค่ากลางร้อยละ ๓.๕) และ GDP Deflator อยู่ในช่วงร้อยละ ๐.๗ - ๑.๗ (ค่ากลางร้อยละ ๑.๒) สำหรับในปี ๒๕๖๖ คาดว่า GDP จะขยายตัวอยู่ในช่วงร้อยละ ๒.๗ - ๓.๗ (ค่ากลางร้อยละ ๓.๒) และจะเร่งขึ้นอยู่ในช่วงร้อยละ ๒.๙ - ๓.๙ (ค่ากลางร้อยละ ๓.๔) ในปี ๒๕๖๗ และร้อยละ ๓.๒ - ๔.๒ (ค่ากลางร้อยละ ๓.๗) ในปี ๒๕๖๘ และ GDP Deflator อยู่ในช่วงร้อยละ ๐.๗ - ๑.๗ ในปี ๒๕๖๖ และเร่งขึ้นเป็นเฉลี่ยในช่วงร้อยละ ๐.๘ - ๑.๘ ในปี ๒๕๖๗ และร้อยละ ๐.๙ - ๑.๙ ในปี ๒๕๖๘

## ๒.๒ สถานะและประมาณการการคลัง

๒.๒.๑ ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘ เท่ากับ ๒,๔๐๐,๐๐๐ ๒,๔๙๐,๐๐๐ ๒,๖๑๙,๕๐๐ และ ๒,๗๕๐,๕๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ การจัดทำประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิดังกล่าวมีสมมติฐานด้านนโยบายทางภาษีที่สำคัญ ได้แก่ การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์จากต่างประเทศ (e-service) รายได้จากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งผลจากการปรับเปลี่ยนระบบสัญญาสัมปทานปิโตรเลียมเป็นระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC)

๒.๒.๒ ประมาณการงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘ เท่ากับ ๓,๑๐๐,๐๐๐ ๓,๒๐๐,๐๐๐ ๓,๓๑๐,๐๐๐ และ ๓,๔๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งมีสมมติฐานที่สำคัญ เช่น สัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นร้อยละ ๒.๐ - ๓.๕ ของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้มีสัดส่วนร้อยละ ๒.๕ - ๔ ของวงเงินงบประมาณ ค่าใช้จ่ายบุคลากรมีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ ๓.๕ โดยใช้มาตรการให้หน่วยรับงบประมาณที่มีเงินรายได้นำมาสมทบ เป็นต้น

๒.๒.๓ จากประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิและงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ในปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘ รัฐบาลจะขาดดุลงบประมาณจำนวน ๗๐๐,๐๐๐ ๗๑๐,๐๐๐ ๖๙๐,๕๐๐ และ ๖๖๙,๕๐๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๔.๐ ๓.๙ ๓.๖ และ ๓.๔ ต่อ GDP ตามลำดับ

๒.๒.๔ ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๓ มีจำนวน ๗,๘๔๘,๑๕๖ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔๙.๓ ต่อ GDP และประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘ เท่ากับร้อยละ ๕๗.๖ ๕๘.๖ ๕๙.๐ และ ๕๘.๗ ตามลำดับ

## ๒.๓ เป้าหมายและนโยบายการคลัง

การดำเนินนโยบายการคลังในระยะปานกลาง รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว ผ่านการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมภายหลังจากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (โควิด-๑๙) ที่ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจชะลอตัว ทำให้การจัดเก็บรายได้ลดลงตามสภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานะการคลังของประเทศ ขณะเดียวกัน ภาครัฐยังได้ดำเนินนโยบายและมาตรการทางการคลังโดยเฉพาะการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อเยียวยา ฟื้นฟู และกระตุ้นเศรษฐกิจจากที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโควิด-๑๙ ที่ก่อให้เกิดการขาดดุลเงินสดมากกว่าที่ได้ประมาณการไว้ และเงินคงคลังลดลง จึงต้องระมัดระวังการบริหารจัดการสภาพคล่องของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ การออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ ภายใต้วงเงิน ๑ ล้านล้านบาท ได้ทำให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น เป้าหมายการคลังในระยะสั้นถึงระยะปานกลางจำเป็นต้องมีการเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ทั้งด้านรายได้รายจ่าย และหนี้สาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อให้ภาคการคลังสามารถรองรับสถานการณ์ที่ผ่านมาและพร้อมรับ

ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ ทั้งนี้ เป้าหมายการคลังในระยะยาวยังคงกำหนดให้รัฐบาลปรับลดขนาดการขาดดุลและมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในที่สุด โดยมีประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง ดังนี้

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๖๔	๒๕๖๕	๒๕๖๖	๒๕๖๗	๒๕๖๘
รายได้รัฐบาลสุทธิ	๒,๖๗๗,๐๐๐	๒,๔๐๐,๐๐๐	๒,๔๙๐,๐๐๐	๒,๖๑๙,๕๐๐	๒,๗๕๐,๕๐๐
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	(๒.๐)	(๑๐.๓)	๓.๘	๕.๒	๕.๐
งบประมาณรายจ่าย	๓,๒๘๕,๙๖๒.๕	๓,๑๐๐,๐๐๐	๓,๒๐๐,๐๐๐	๓,๓๑๐,๐๐๐	๓,๔๒๐,๐๐๐
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	๒.๗	(๕.๗)	๓.๒	๓.๔	๓.๓
ดุลการคลัง	(๖๐๘,๙๖๒.๕)	(๗๐๐,๐๐๐)	(๗๑๐,๐๐๐)	(๖๙๐,๕๐๐)	(๖๖๙,๕๐๐)
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	(๓.๗)	(๔.๐)	(๓.๙)	(๓.๖)	(๓.๔)
หนี้สาธารณะคงค้าง	๙,๐๘๑,๓๒๖	๙,๗๗๒,๔๒๘	๑๐,๔๐๙,๖๙๗	๑๐,๙๗๑,๙๖๗	๑๑,๔๕๘,๒๒๑
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	๕๖.๐	๕๗.๖	๕๘.๖	๕๙.๐	๕๘.๗
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	๑๖,๕๕๐,๒๐๐	๑๗,๓๒๘,๐๐๐	๑๘,๐๙๐,๕๐๐	๑๘,๙๔๐,๗๐๐	๑๙,๙๐๖,๗๐๐

ที่มา: กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการคลังทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจะต้องมุ่งบริหารจัดการเพื่อเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ทั้งในด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ ผ่านแนวทางการเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ๓Rs ประกอบด้วย (๑) Reform หรือการปฏิรูปการจัดเก็บรายได้ (๒) Reshape หรือการปรับเพื่อควบคุมการจัดสรรงบประมาณ และ (๓) Resilience หรือการบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีภูมิคุ้มกันและสามารถรองรับต่อเหตุการณ์ไม่คาดคิดต่าง ๆ ได้ ดังนี้

**๒.๓.๑ Reform หรือการปฏิรูปการจัดเก็บรายได้** โดยในระยะสั้น และระยะปานกลาง รัฐบาลควรมุ่งเน้นการทบทวนโครงสร้างภาษีในปัจจุบันเพื่อสร้างความมั่นคงด้านรายได้ และนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาพัฒนาระบบการจัดเก็บให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับในระยะยาวจะต้องวางแผนปฏิรูประบบภาษีอากร และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากร เพื่อให้รายได้จากภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้ที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศต่อไป

**๒.๓.๒ Reshape หรือการปรับเพื่อควบคุมการจัดสรรงบประมาณ** โดยดำเนินการควบคุมการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับแผนสำคัญต่าง ๆ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาล เป็นต้น รวมทั้งให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มศักยภาพการถ่ายโอนภารกิจ ลดความเหลื่อมล้ำ พัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน รวมทั้งชะลอ ปรึบลดยกเลิกโครงการที่ไม่มีความจำเป็น และดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ภาครัฐควรกำหนดกลยุทธ์ในการจัดโครงสร้างแหล่งเงินทุนสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐาน

**๒.๓.๓ Resilience หรือ การบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีภูมิคุ้มกันและสามารถรองรับต่อเหตุการณ์ไม่คาดคิดต่าง ๆ ได้** โดยยึดหลักความระมัดระวังสูงสุด (Conservative) ในการบริหารหนี้สาธารณะผ่านการกู้เงินที่เน้นความเสี่ยงต่ำภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสมเพื่อให้ Portfolio หนี้รัฐบาลมีภูมิคุ้มกันรองรับเหตุการณ์ไม่คาดคิดต่าง ๆ ในอนาคตได้ รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ เพื่อให้เป็นแหล่งระดมทุนสำคัญให้กับทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ดำเนินกลยุทธ์การกู้เงินที่เน้นความเสี่ยงต่ำ รวมถึงการกระจายความเสี่ยงของเครื่องมือในการกู้เงินและตอบสนองนักลงทุนหลากหลายกลุ่ม เป็นต้น

๓. เรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘) ตามข้อ ๒ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๖ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ต่อไป

ทั้งนี้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังในฐานะเลขานุการคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้เสนอประธานกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐพิจารณาให้ความเห็นชอบการนำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒ (รายการ QR Code)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

*กฤษณา ทัศนวิมล*

(นางสาวกฤษณา ทัศนวิมล)

ผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง

รักษาราชการแทน ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง  
เลขานุการคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

ฝ่ายเลขานุการฯ

โทร. ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๕๖๓

โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๘๕

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ [fiscalplanning@fpo.go.th](mailto:fiscalplanning@fpo.go.th)

