



รัฐบาลปรับแผนการคลังระยะปานกลาง 2570-2573 มุ่งลดขาดดุลงการคลังเหลือ 3.0% ต่อ GDP ในปี 2572

ECONOMIC BRIEF

Vol.31 No. 4217 24 พฤศจิกายน 2568

เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2568 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนการคลังระยะปานกลาง (Medium-Term Fiscal Framework: MTFF) ประจำปีงบประมาณ 2570—2573 เพื่อมุ่งลดระดับการขาดดุลงบประมาณสู่ 3.0% ของ nominal GDP ภายในปี 2572



ปริญญา ฤทธิสุข

เจ้าหน้าที่วิจัย

palitchaya.r@kasikornresearch.com

ศูนย์วิจัยกสิกรไทยมีมุมมองว่า การทบทวนแผนการคลังระยะปานกลางดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของรัฐบาลที่จะลดการขาดดุลงบประมาณ และจำเป็นต้องดำเนินการตามแผนอย่างต่อเนื่องควบคู่กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่เป็นไปตามที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ภารกิจที่ยังต้องติดตามรายละเอียดและความชัดเจนของแต่ละมาตรการเพิ่มเติม โดยมีมุมมองและข้อสังเกตในเบื้องต้น ดังนี้

- 1) การเพิ่มรายได้ โดยรัฐบาลมีแผนที่จะยกระดับประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ผ่านระบบดิจิทัลและ Big Data ควบคู่กับการเพิ่มประสิทธิภาพภาษีใหม่ ปรับโครงสร้างภาษี และทบทวนรายการลดหย่อนให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจปัจจุบัน
- การประเมินแนวทางการเพิ่มรายได้ของรัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาศักยภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย (Nominal GDP) ที่ต้องขยายตัวเฉลี่ยราว 4.0% ตามที่ประเมิน โดยเศรษฐกิจไทยในช่วงหลังโควิด-19 (2566-2568) เติบโตอยู่ที่ราว 2.9% ขณะที่ระยะข้างหน้าเศรษฐกิจมีแนวโน้มชะลอตัวจากปัญหาเชิงโครงสร้างและความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลก (รูปที่ 1)

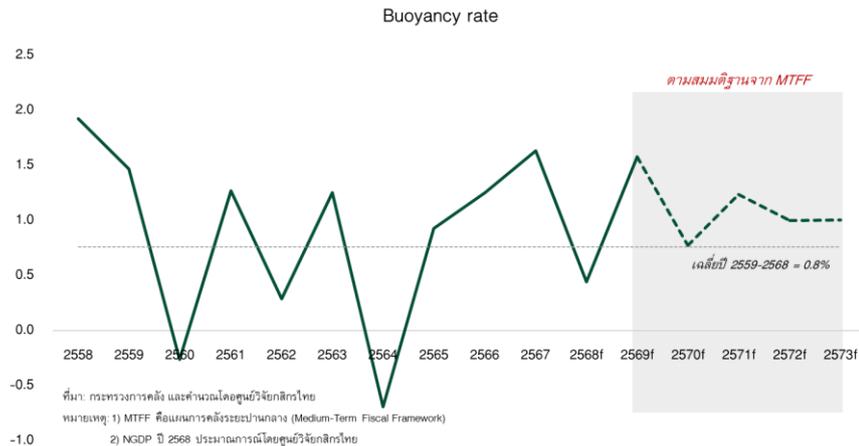
รูปที่ 1 Nominal GDP ไทยเติบโตต่ำกว่า 4% ในช่วงหลังโควิด-19



บริการทุกระดับประทับใจ

- **ประสิทธิภาพการจับเก็บรายได้ต้องขยายตัวเร็วกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ** หรือ Buoyancy rate มีค่ามากกว่า 1 ซึ่งในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2558-2567) มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 0.8 สะท้อนการจับเก็บรายได้รัฐบาลเติบโตช้ากว่าเศรษฐกิจ กล่าวคือ เมื่อเศรษฐกิจเติบโตได้ 1% รัฐบาลเพิ่มรายได้ได้เพียง 0.8% (รูปที่ 2)

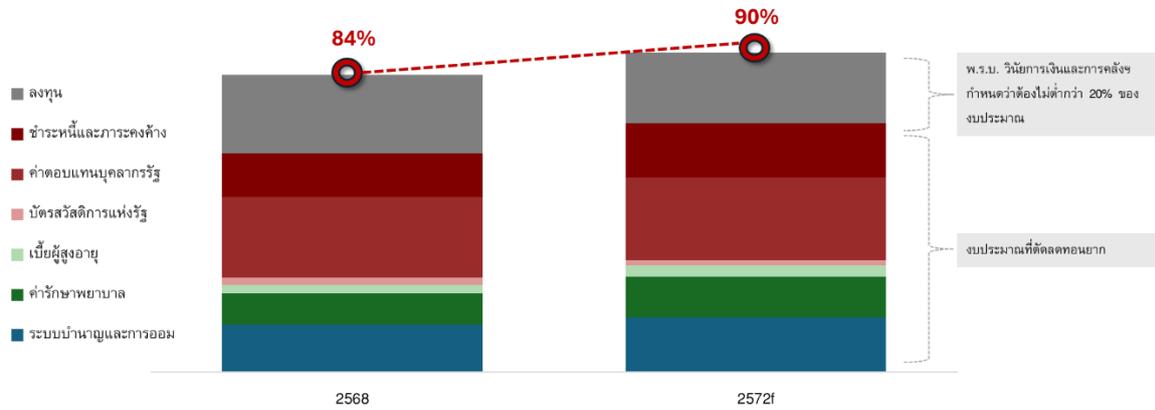
รูปที่ 2 ประสิทธิภาพการจับเก็บรายได้ขยายตัวช้ากว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ



- **ทยอยยกเลิกการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 1.5% ในปีงบประมาณ 2571 และ 2573 ตามลำดับ เพื่อให้กลับสู่ระดับ 10%** โดยรายได้จากการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาลมีสัดส่วนราว 5% ของ nominal GDP และการปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 1.5% คาดว่าจะช่วยเพิ่มรายได้สุทธิให้รัฐบาลได้ราว 0.7% ของ nominal GDP ขณะที่การเก็บภาษีเพิ่มขึ้นคาดว่าจะส่งผลกระทบต่อ การบริโภคให้ลดลง 0.07% ของ nominal GDP ดังนั้น รัฐบาลอาจจะต้องมีงบประมาณสำหรับ มาตรการบรรเทาผลกระทบเพื่อให้ nominal GDP โตตามแผนฯ
 - **การเก็บภาษีสำหรับสินค้านำเข้าที่มีมูลค่าต่ำกว่า 1,500 บาท** ซึ่งเดิมได้รับการยกเว้นทั้งภาษีนำเข้าและภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยคาดว่าจะมีมูลค่าการนำเข้าราว 30,000 ล้านบาทต่อปี และคาดว่าจะ การเก็บภาษีดังกล่าวจะช่วยเพิ่มรายได้ให้รัฐบาลประมาณ 0.02% ของ nominal GDP และช่วย ส่งเสริมความเป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการในประเทศและต่างประเทศ
- 2) **การลดค่าใช้จ่าย** โดยรัฐบาลมีแผนที่จะส่งเสริมการจัดทำงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ เพิ่มรายจ่ายประจำ ควบคู่กับการกำหนดเป้าหมาย และประเมินผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจในทุก แผนงาน/โครงการ รวมถึงการสร้างวินัยทางการคลัง และก่อภาระหนี้ผูกพันเพิ่มเติม
- **การปรับลดงบประมาณด้านรายจ่ายมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก เนื่องจากกว่า 90% เป็น รายจ่ายประจำที่ปรับลดยาก** ได้แก่ รายจ่ายสวัสดิการ ค่าจ้างบุคลากรภาครัฐ หนี้และภาระ คงค้าง และรายจ่ายลงทุนยังถูกกำหนดให้ต้องจัดสรรไม่ต่ำกว่า 20% ของงบประมาณ รายจ่ายประจำปี (รูปที่ 3) ส่งผลให้พื้นที่สำหรับการปรับลดในระยะสั้นมีจำกัด นอกจากนี้จะมี การปฏิรูปรายจ่ายเชิงโครงสร้างหรือปรับลดงบประมาณในหมวดที่มีขนาดใหญ่

รูปที่ 3 งบประมาณส่วนใหญ่ปรับลดได้ยาก

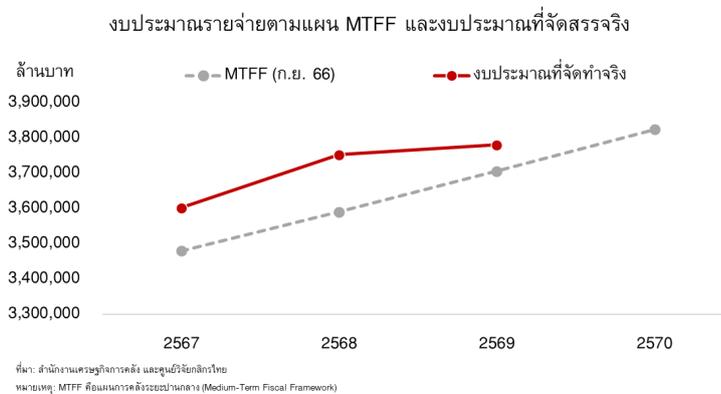
โครงสร้างงบประมาณด้านรายจ่าย (% ของรายจ่ายงบประมาณประจำปี)



- **การปรับกรอบกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rules) ให้เข้มงวดขึ้น** คาดว่าอาจไม่ช่วยลดค่าใช้จ่ายได้มากแต่อาจช่วยให้รัฐบาลรักษาวินัยทางการคลังได้มากขึ้น อาทิ การปรับกรอบงบชำระคืนต้นเงินกู้ต้องงบประมาณรายจ่ายอาจเพิ่มรายจ่ายให้รัฐบาลแต่จะช่วยลดภาระหนี้ได้ในระยะปานกลางถึงยาว และการปรับกรอบการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า/นอกเหนือจากกฎหมายงบประมาณลงซึ่งส่วนใหญ่อาจเป็นการลดงบลงทุนแต่รัฐบาลสามารถใช้เครื่องมืออื่นแทนการก่อหนี้ได้ เช่น การร่วมทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชน (PPP)
- **การคงกรอบการดำเนินมาตรการกึ่งการคลังตามมาตรา 28 แห่งพ.ร.บ.วินัยการเงินการคลังฯ อยู่ที่ 32% ของงบประมาณรายจ่าย แต่กำหนดแนวทางให้หน่วยงานของรัฐหลีกเลี่ยงการอนุมัติโครงการในลักษณะเงินอุดหนุนแบบให้เปล่า** ซึ่งปัจจุบันยังไม่ปรากฏในหนี้สาธารณะอยู่เกือบราว 5% ของ nominal GDP จึงควรหลีกเลี่ยงการดำเนินนโยบายประชานิยม และมุ่งเน้นการปฏิบัติตามพันธกิจหลักของรัฐ

นอกจากนี้ เพื่อให้การปรับลดการขาดดุลการคลังเป็นไปอย่างยั่งยืน รัฐบาลยังจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามแผนฯ ยกตัวอย่าง อิตาลี ซึ่งจัดทำประมาณการรายได้และรายจ่ายล่วงหน้า 3 ปี (Multi-year period) และกำหนดเพดานรายจ่ายล่วงหน้าแบบผูกมัด (Binding expenditure ceiling) ซึ่งจะเป็นเครื่องมือช่วยให้การลดการขาดดุลการคลังเป็นไปตามแผนฯ ที่วางไว้ได้อย่างเคร่งครัด ในส่วนของไทยมีการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางซึ่งกำหนดแผนการคลังไว้ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 ปี แต่มีการจัดทำทุกปีและไม่มีข้อผูกมัด ทำให้งบประมาณประจำปีที่จัดสรรจริงมักสูงกว่าแผนฯ ที่เคยกำหนดไว้ (รูปที่ 4)

รูปที่ 4 งบประมาณที่จัดสรรจริงในแต่ละปีสูงกว่าแผนที่เคยกำหนดไว้



สรุปเป้าหมายรัฐบาลตามแผนการคลังระยะปานกลางที่มีมติ ครม. 18 พ.ย. 2568 และมุมมอง/ข้อสังเกต

รายการ	เป้าหมายปี 2572	มุมมอง/ข้อสังเกต
1) การขาดดุลงบประมาณต่อ GDP	ลดต่ำกว่า 3.0%	<ul style="list-style-type: none"> • NGDP ต้องโตเฉลี่ย 4% ตามแผนฯ • ต้องมีความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย
2) สัดส่วนรายได้ต่อ GDP	เพิ่มสู่ระดับ 15.1%	<ul style="list-style-type: none"> • NGDP ต้องโตเฉลี่ย 4% ตามแผนฯ • Buoyancy rate ต้องมากกว่า 1
<ul style="list-style-type: none"> • เพิ่มอัตราภาษี VAT 	8.5% ในปี 2571 10% ในปี 2573	<ul style="list-style-type: none"> • เพิ่มรายได้รัฐราว 0.7% ของ GDP • ในขณะเดียวกัน ผลกระทบจากการเก็บ VAT เพิ่มคาดว่าจะส่งผลกระทบต่อการบริโภคที่ลดลง 0.07% ของ GDP • ดังนั้น อาจจะต้องมีงบประมาณสำหรับมาตรการบรรเทาผลกระทบเพื่อให้ NGDP โตตามแผนฯ
<ul style="list-style-type: none"> • เก็บภาษีสินค้านำเข้ามูลค่าต่ำกว่า 1,500 บาท 	ยกเลิกยกเว้นภาษีนำเข้าและ VAT	<ul style="list-style-type: none"> • เพิ่มรายได้รัฐ 0.02%
3) สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP	ลดสู่ระดับ 17.8%	<ul style="list-style-type: none"> • 90% เป็นงบประมาณที่ตัดลดยาก • เน้นการรักษาวินัยการคลัง และลดการก่อหนี้
<ul style="list-style-type: none"> • งบกลางเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่องบประมาณรายจ่าย 	เดิม: 2-3.5% ใหม่: ไม่เกิน 3%	<ul style="list-style-type: none"> • ลดรายจ่ายรัฐได้ 0.01%
<ul style="list-style-type: none"> • งบชำระคืนต้นเงินกู้ต่องบประมาณรายจ่าย 	เดิม: 3.5-5% ใหม่: ไม่น้อยกว่า 4%	<ul style="list-style-type: none"> • เพิ่มรายจ่ายรัฐ 0.01% แต่ลดภาระหนี้ได้ในระยะปานกลางถึงยาว
<ul style="list-style-type: none"> • การก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า/นอกเหนือจากกฎหมายงบประมาณ 	เดิม: ไม่เกิน 8% ใหม่: ไม่เกิน 5%	<ul style="list-style-type: none"> • ส่วนใหญ่เป็นงบลงทุน ลดภาระงบประมาณ โดยสามารถใช้เครื่องมืออื่นแทนการก่อหนี้ อาทิ การร่วมทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชน (PPP)
<ul style="list-style-type: none"> • มาตรการกึ่งการคลังตามมาตรา 28 แห่งพ.ร.บ.วินัยการเงินการคลังฯ 	คงกรอบ 32% ของงบประมาณ แต่หลีกเลี่ยงการอนุมัติโครงการในลักษณะเงินอุดหนุนแบบให้เปล่า	<ul style="list-style-type: none"> • หลีกเลี่ยงการดำเนินนโยบายประชานิยม และมุ่งเน้นการปฏิบัติตามพันธกิจหลักของรัฐ

ที่มา: กระทรวงการคลัง, ประมาณการโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย (19 พ.ย. 68)

หมายเหตุ: 1) การเติบโตเศรษฐกิจอิงจากแผนการคลังระยะปานกลางที่ ครม. อนุมัติเมื่อวันที่ 18 พ.ย.68

2) NGDP คือ Nominal GDP

Disclaimers รายงานวิจัยนี้จัดทำโดย บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด (KResearch) เพื่อเผยแพร่เป็นการทั่วไป โดยอาศัยแหล่งข้อมูลสาธารณะ หรือ ข้อมูลที่เชื่อว่ามีที่น่าเชื่อถือที่ปรากฏขณะจัดทำ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ KResearch มิอาจรับรองความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือ ความเหมาะสม ความครบถ้วนสมบูรณ์ หรือความเป็นปัจจุบันของข้อมูลดังกล่าว และไม่ได้รับผิดชอบใดๆ เพื่อชี้ชวน เสนอแนะ ให้คำแนะนำ หรือจูงใจในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการใดๆ แต่อย่างใด ดังนั้น ท่านควรศึกษาข้อมูลด้วยความระมัดระวังและใช้วิจารณญาณอย่างรอบคอบก่อนตัดสินใจ KResearch จะไม่รับผิดชอบในความเสียหายใดที่เกิดขึ้นจากการใช้ข้อมูลดังกล่าว

ข้อมูลใดๆ ที่ปรากฏในรายงานวิจัยนี้เป็นทรัพย์สินของ KResearch และ/หรือบุคคลที่สาม (แล้วแต่กรณี) การนำข้อมูลดังกล่าว (ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน) ไปใช้ต้องแสดงข้อความถึงสิทธิความเป็นเจ้าของแก่ KResearch และ/หรือบุคคลที่สาม (แล้วแต่กรณี) หรือแหล่งที่มาของข้อมูลนั้นๆ ทั้งนี้ ท่านจะไม่ทำซ้ำ ปรับปรุง ตัดแปลง แก้ไข ส่งต่อ หรือกระทำการในลักษณะใดๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในทางการค้า โดยไม่ได้รับอนุญาตล่วงหน้า เป็นลายลักษณ์อักษรจาก KResearch และ/หรือบุคคลที่สาม (แล้วแต่กรณี)

บริการทุกระดับประทับใจ