

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๑๑๑๗/๓๒๒๕



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๔๖๒ ถนนกรุงเกษม กรุงเทพฯ ๑๐๑๐๐

๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง กรอบการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๕๖

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย กรอบการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๕๖

ตามที่นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลัง ทารือเรื่องผลกระทบต่อเศรษฐกิจจากการที่ค่าเงินบาทแข็งค่าอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปลายปีที่แล้ว รวมถึงพิจารณามาตรการที่เหมาะสมเพื่อรักษาเสถียรภาพและป้องกันผลกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๕๖ นั้น

สำนักงานฯ และกระทรวงการคลัง ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เศรษฐกิจไทยในระยะ ๑ ปีข้างหน้ากำลังเผชิญกับความเสี่ยงจากความล่าช้าในการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก รวมทั้งผลจากการดำเนินมาตรการขยายปริมาณเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในหลายประเทศ ส่งผลให้มีเงินทุนไหลมาสู่ภูมิภาคเอเชียจำนวนมากทำให้เงินบาทแข็งค่าขึ้นอย่างรวดเร็ว และเป็นการแข็งค่ามากกว่าเงินสกุลอื่นในภูมิภาค ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้นเพื่อให้เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพและขยายตัวได้อย่างเต็มศักยภาพ จำเป็นต้องบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและดำเนินการร่วมกันอย่างเร่งด่วน สำนักงานฯ และกระทรวงการคลังจึงได้จัดทำกรอบการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๕๖ ขึ้น และขอเสนอเรื่องดังกล่าวมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

(รายละเอียดกรอบการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๕๖ ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

๑. ความเสี่ยงในเศรษฐกิจโลกและผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย

๑.๑ สงครามค่าเงินและการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยมาตรการเฉพาะกิจของประเทศมหาอำนาจในโลก (Quantitative Easing and Currency Wars) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายในของแต่ละประเทศด้วยการขยายปริมาณเงิน ได้ก่อให้เกิดสภาพคล่องส่วนเกินจำนวนมาก สภาพคล่องส่วนเกินดังกล่าวคาดว่าจะยังคงสร้างแรงกดดันต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าสู่ภูมิภาคเอเชียอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันเศรษฐกิจโลกในไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๖ ยังฟื้นตัวอย่างล่าช้าและเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียส่วนใหญ่ขยายตัวในอัตราชะลอตัว สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้ประเทศต่างๆ ลดอัตราดอกเบี้ยอย่างต่อเนื่องในเดือนพฤษภาคมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและลดแรงกดดันด้านค่าเงิน

มาตรการขยายปริมาณเงินของสหรัฐฯ ญี่ปุ่น และ สหราชอาณาจักร คาดว่าจะส่งผลให้มีสภาพคล่องส่วนเกินสะสมในระบบการเงินโลก ณ สิ้นปี ๒๕๕๖ จำนวนประมาณ ๕.๘๖ ล้านล้านดอลลาร์ สรอ. ซึ่งมีปริมาณสูงกว่าสภาพคล่องส่วนเกินสะสมจำนวน ๑.๘๕ ล้านล้านดอลลาร์ สรอ. ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจสหรัฐฯ (Hamburger Crisis) ในปี ๒๕๕๔ โดยในครั้งนั้นมาตรการขยายปริมาณเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจก็ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันค่าของเงินบาท จนกระทั่งธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ต้องออกมาตรการดำรงเงินสำรองเงินนำชำระระยะสั้น (The Reserve Requirement on Short-term Capital

Inflows) เพื่อควบคุมการไหลเข้าของเงินทุนระยะสั้นเป็นการชั่วคราว เพื่อรักษาเสถียรภาพของเงินบาทและลดผลกระทบด้านลบต่อเศรษฐกิจ

๑.๒ ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจไทยยังมีพื้นฐานที่แข็งแกร่ง โดยมีหนี้สาธารณะ อัตราเงินเพื่อการว่างงาน และหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบการเงินอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่ทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศ และทุนสำรองต่อสินทรัพย์เสี่ยงของสถาบันการเงินอยู่ในระดับสูงและมั่นคง รวมทั้งภาวะการผลิตและบริการในบางสาขายังคงขยายตัวดี อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเป็นผลให้เงินทุนเคลื่อนย้ายไหลเข้าสุทธิอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง ๓ ไตรมาสที่ผ่านมา เงินทุนไหลเข้าจากประเทศอยู่ในระดับที่สูงมาก ส่วนใหญ่เข้าไปลงทุนในตลาดตราสารหนี้และตลาดหลักทรัพย์ จึงมีผลทำให้เงินบาทแข็งค่าอย่างต่อเนื่อง และยังเป็นการแข่งขันค่ามากกว่าประเทศคู่แข่งที่สำคัญในภูมิภาค จึงทำให้ภาคการส่งออกได้รับผลกระทบและการลงทุนในสินทรัพย์ต่างๆ มีสัญญาณที่จะไม่สะท้อนปัจจัยพื้นฐานที่เป็นจริง

๑.๓ เศรษฐกิจไทยในไตรมาสที่ ๑ ปี ๒๕๕๖ ขยายตัวในอัตราร้อยละ ๕.๓ เมื่อเทียบกับไตรมาสเดียวกันของปีที่แล้ว และเมื่อเทียบกับไตรมาสก่อนหน้า (ไตรมาสที่ ๔ ปี ๒๕๕๕) ติดลบร้อยละ ๒.๒ แสดงให้เห็นถึงสัญญาณชะลอตัวอย่างชัดเจนจากปัญหาความเสี่ยงดังกล่าวซึ่งมีผลทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำกว่าเป้าหมายและศักยภาพที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะมูลค่าการส่งออกต่ำกว่าเป้าหมายครึ่งหนึ่ง และภาวะการณ์การใช้จ่ายของประชาชนที่มีแรงกระตุ้นจากมาตรการของรัฐบาล เช่น โครงการรถยนต์คันแรก การปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ๓๐๐ บาท และโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร เป็นต้น ก็เริ่มอ่อนแรงเช่นกัน

จากรายงานผลกระทบของเงินบาทที่แข็งค่าต่อภาคเศรษฐกิจจริงซึ่งหน่วยงานต่างๆ รายงานตามมติ ครม. พบว่า ภาคการส่งออกที่มีการใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นหลักได้รับผลกระทบโดยตรง โดยจากการประมาณการ ภาคอุตสาหกรรมมีรายได้จากการส่งออกลดลงประมาณ ๗๙,๖๖๐ ล้านบาท ในช่วง ๔ เดือนแรก และภาคเกษตรมีรายได้ลดลง ๗,๖๙๔ ล้านบาท ในช่วง ๓ เดือนแรก ในขณะที่สาขาการท่องเที่ยวในประเทศได้รับผลกระทบจากการที่คนไทยเลือกเดินทางไปท่องเที่ยวในต่างประเทศเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ด้านการจัดเก็บรายได้ของรัฐ คาดว่าในช่วง ๔ เดือนแรก จะส่งผลกระทบให้การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าลดลง ๔,๕๗๐ ล้านบาท และอากรขาเข้าลดลง ๑,๒๖๖ ล้านบาท

๒. กรอบการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจปี ๒๕๕๖

จากปัญหาความเสี่ยงและผลกระทบดังกล่าวข้างต้น มีปัจจัยที่จะกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจที่ต้องเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิดใน ๕ ด้าน ได้แก่ (๑) ภาวะเศรษฐกิจโลกที่ฟื้นตัวได้ช้ากว่าความคาดหวัง และมีความเสี่ยงที่จะเข้าสู่วิกฤตเศรษฐกิจอีก (๒) การแก้ปัญหาด้วยการพิมพ์เงินของประเทศมหาอำนาจ ทำให้สงครามอัตราแลกเปลี่ยนยังคงดำเนินต่อไปและส่งผลกระทบต่อเงินทุนไหลเข้าประเทศไทย (๓) ค่าเงินบาทที่แข็งขึ้นและผันผวนส่งผลกระทบต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (๔) แรงขับเคลื่อนจากมาตรการสร้างรายได้-ลดรายจ่าย-ขยายโอกาส ในปีแรกมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่การเบิกจ่ายงบลงทุนโครงการขนาดใหญ่ อาจจะมีความล่าช้ากว่ากำหนดการ และ (๕) การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์และตลาดอสังหาริมทรัพย์ ต้องดูแลให้สอดคล้องกับพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยระยะยาวไม่ให้เป็นภาระก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจ

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องดำเนินมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้น และสร้างความเข้มแข็งรวมทั้งสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเศรษฐกิจในระยะ ๑ ปีข้างหน้า โดยกรอบการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจให้ความสำคัญกับการดำเนินมาตรการที่รัฐบาลสามารถกำกับได้ และลดความเสี่ยงจากปัจจัยที่รัฐบาลไม่สามารถกำกับได้ ดังนี้

๒.๑ การสร้างความเชื่อมั่นและเสถียรภาพระยะสั้น โดย

๒.๑.๑ ดูแลเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนมิให้แข็งค่ากว่าประเทศคู่แข่งและประเทศคู่ค้าจนกระทบต่อศักยภาพของเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

๒.๑.๒ ดูแลการดำเนินนโยบายการคลังและนโยบายการเงินให้มีความสอดคล้องกัน เพื่อโอกาสในการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เต็มศักยภาพและมีเสถียรภาพ โดยการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานกลางที่มีบทบาทหลักด้านการดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจ ได้แก่ กระทรวงการคลัง (กค.) สำนักงานปรมาณ (สปป.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

๒.๑.๓ สร้างความเชื่อมั่นในต่างประเทศ โดยผ่านการเผยแพร่ข้อมูลที่ต้องการและการเยือนต่างประเทศของของคณะผู้แทนของประเทศ

๒.๒ การรักษาศักยภาพการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจให้สามารถขยายตัวได้ร้อยละ ๕ อย่างต่อเนื่อง โดย

๒.๒.๑ สร้างฐานการบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนในประเทศ ด้วยการเพิ่มรายได้-ลดรายจ่าย และสร้างโอกาสให้กับประชาชน ทั้งการขยายฐานรายได้เก่าและสร้างรายได้ใหม่ เพื่อส่งเสริมการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น

๒.๒.๒ สนับสนุนการสร้างรายได้จากต่างประเทศด้านการส่งออก การท่องเที่ยว และการลงทุนในภาคธุรกิจที่เหมาะสมในต่างประเทศ

๒.๒.๓ ดำเนินนโยบายการคลังที่มีวินัย ขยายฐานภาษีและเพิ่มความสามารถในการสร้างรายได้ของภาครัฐ ลดการขาดดุลงบประมาณให้เข้าสู่ภาวะสมดุลในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประเทศในระยะยาว ด้วยการควบคุมหนี้สาธารณะให้อยู่ภายใต้กรอบวินัยการคลังที่กำหนด

๒.๒.๔ ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและโครงสร้างภาษีเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและเพื่อการเจริญเติบโตที่ยั่งยืนในระยะยาวตามแผนยุทธศาสตร์ประเทศไทย

๓. การดำเนินมาตรการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ ประกอบด้วยมาตรการด้านการเงิน มาตรการด้านการคลัง และมาตรการเฉพาะด้าน ดังนี้

๓.๑ มาตรการด้านการเงิน โดยประสานงานกับ ธปท. ในการดำเนินมาตรการสำคัญซึ่งประกอบด้วย ๗ มาตรการ ได้แก่

๓.๑.๑ ซื้อขายเงินตราต่างประเทศเพื่อดูแลค่าเงินบาทให้มีเสถียรภาพและไม่แข็งค่ามากกว่าความสามารถในการปรับตัวของภาคการผลิตและบริการ

๓.๑.๒ ดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยอย่างเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ

๓.๑.๓ ดำเนินมาตรการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (Macro Prudential Measures) เพื่อดูแลเสถียรภาพของสถาบันการเงินและเศรษฐกิจโดยรวม

๓.๑.๔ พิจารณาใช้มาตรการจำกัดเงินทุนไหลเข้าอย่างระมัดระวังเมื่อมีความจำเป็น โดยมีการประเมินผลกระทบอย่างรอบคอบก่อนการดำเนินการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด

๓.๑.๕ บริหารจัดการเงินทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มอัตราผลตอบแทนของสินทรัพย์โดยเพิ่มประเภทสินทรัพย์ที่ ธปท. สามารถลงทุนได้

๓.๑.๖ ช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ให้สามารถบรรเทาผลกระทบของค่าเงินบาท

๓.๑.๗ สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเพื่อดูแลอัตราแลกเปลี่ยนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๓.๒ มาตรการด้านการคลังประกอบด้วย ๖ มาตรการ ได้แก่

๓.๒.๑ กำกับดูแลการเบิกจ่ายงบประมาณและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

๓.๒.๒ ดำเนินการโครงการลงทุนขนาดใหญ่ให้ได้ตามแผนงานในครึ่งหลังของปี ๒๕๕๖

๓.๒.๓ กำหนดให้รัฐวิสาหกิจชำระหนี้และปรับโครงสร้างหนี้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้เริ่มดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวแล้ว เช่น บมจ. ท่าอากาศยานไทยฯ และ บมจ.การบินไทยฯ เป็นต้น

๓.๒.๔ ปฏิรูปโครงสร้างภาษี ซึ่งได้เริ่มดำเนินการในส่วนของภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแล้ว

๓.๒.๕ สนับสนุนด้านสินเชื่อผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้และให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการและ SMEs ในการเพิ่มเครื่องมือการค้าประกันความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน

๓.๒.๖ ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนไปลงทุนต่างประเทศในภาคธุรกิจที่เหมาะสม

๓.๓ มาตรการเฉพาะด้านเพื่อสนับสนุนการผลิตสินค้าและบริการ การส่งออก การลงทุนและรายได้ของประชาชน ใน ๘ ด้านโดยจะแบ่งเป็นมาตรการที่จะดำเนินการในช่วง ๖ เดือน และมาตรการปรับโครงสร้างการผลิตที่สำคัญตามยุทธศาสตร์ของประเทศ ได้แก่ (๑) ด้านเกษตรเพื่อยกระดับรายได้เกษตรกร (๒) ด้าน SMEs เพิ่มสัดส่วนเป็นร้อยละ ๔๐ ของ GDP (๓) ด้านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ขยายการลงทุนและพัฒนาเทคโนโลยี (๔) ด้านท่องเที่ยว เพื่อเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยว ๒๔.๗ ล้านคนในปี ๒๕๕๖ และรายได้เพิ่มขึ้นเป็น ๒ เท่าในปี ๒๕๕๘ (๕) การส่งออกขยายตัวร้อยละ ๙ ในปี ๒๕๕๖ (๖) ด้านพลังงาน เพื่อให้มีแหล่งพลังงานที่มั่นคงในราคาที่เหมาะสม (๗) ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) เพื่อยกระดับเทคโนโลยีและการเข้าถึงบริการให้เป็นระดับแนวหน้าในภูมิภาค และ (๘) ผู้มีรายได้น้อย เพื่อสร้างรายได้และกำลังซื้อขยายการเข้าถึงแหล่งทุน และลดต้นทุนการประกอบอาชีพ

๔. ข้อเสนอเพื่อพิจารณา

๔.๑ รับทราบสถานการณ์ความเสี่ยงในเศรษฐกิจโลก และภาวะเศรษฐกิจไทยซึ่งจะมีผลกระทบต่อแนวโน้มเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในช่วงต่อไป ตามข้อ ๑

๔.๒ ให้ความเห็นชอบกรอบการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจปี ๒๕๕๖ และมาตรการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ ตามข้อ ๒ และข้อ ๓

๔.๓ มอบหมายให้หน่วยงานเจ้าภาพหลักรับมาตรการตามข้อ ๓ ไปจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

๔.๓.๑ กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการดำเนินการตามข้อ ๓.๑ โดยประสานงานกับธนาคารแห่งประเทศไทย

๔.๓.๒ กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการดำเนินการตามข้อ ๓.๒

๔.๓.๓ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ด้านเกษตร) กระทรวงการคลัง (ด้าน SMEs) กระทรวงอุตสาหกรรม (ด้านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (ด้านท่องเที่ยว) กระทรวงพาณิชย์ (ด้านการส่งออก) กระทรวงพลังงาน (ด้านพลังงาน) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ) และกระทรวงการคลัง (ด้านผู้มีรายได้น้อย) เป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการดำเนินการตามข้อ ๓.๓

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไปด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ)

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ