

ที่ กค ๑๐๐๖/ ๑๙๐๓๓



สวค. 359
วันที่ 27 ก.ย. 59
เวลา 17.50

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ ๕ 15291 รคค
วันที่ 27 ก.ย. 2559/124

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม ๖

กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๖ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) ประจำปีครั้งแรกของปี พ.ศ. ๒๕๕๙
เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี

๒. ภาพถ่ายหนังสือธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท.ผศง.(๒๓) ๑๐๕๖/๒๕๕๙

ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๙

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอเรื่อง รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) ประจำปีครั้งแรกของปี พ.ศ. ๒๕๕๙ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีทราบ โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) ที่บัญญัติว่า “เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี” รวมทั้งเป็นไปตามมาตรา ๒๘/๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้ต้องเสนอเรื่องนี้ ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลังได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๒๘/๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีทุกหกเดือน”

๒. สาระสำคัญของรายงานผลการดำเนินงานของ กนง. ประจำปีครั้งแรกของปี พ.ศ. ๒๕๕๙
รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

๒.๑ เป้าหมายนโยบายการเงิน

๒.๑.๑ เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ใช้อัตราเงินเพื่อทั่วไปเฉลี่ยทั้งปีที่ร้อยละ ๒.๕ ± ๑.๕ เป็นเป้าหมายนโยบายการเงินสำหรับปี ๒๕๕๙ และเป็นเป้าหมายนโยบายการเงินสำหรับระยะปานกลาง ตามข้อเสนอร่วมของ กนง. และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยเห็นว่าอัตราเงินเพื่อในระดับดังกล่าวมีความสอดคล้องกับพื้นฐานการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทย สำหรับการกำหนดให้เป็นเป้าหมายระยะปานกลางด้วยนั้นจะช่วยให้ประชาชนและภาคธุรกิจสามารถวางแผนการบริโภคและการลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสอดคล้องกับกลไกการทำงานของนโยบายการเงินซึ่งใช้เวลาในการส่งผ่านไปยังภาคเศรษฐกิจจริงและอัตราเงินเพื่อกว่าจะเห็นผลอย่างเต็มที่

๒.๑.๒ ในช่วงครึ่งแรกของปี ๒๕๕๙ อัตราเงินเพื่อทั่วไปเฉลี่ยติดลบที่ร้อยละ ๐.๐๙ ซึ่งต่ำกว่าขอบล่างของกรอบเป้าหมายนโยบายการเงิน ตามราคาน้ำมันในตลาดโลกที่ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับปีก่อน แต่ กนง. ประเมินว่าไม่ได้เป็นสัญญาณของภาวะเงินฝืดเนื่องจากอัตราเงินเพื่อพื้นฐานยังเป็นบวก ขณะที่อุปสงค์ยังคงฟื้นตัวอย่างช้า ๆ และอัตราเงินเพื่อคาดการณ์ยังอยู่ในระดับใกล้เคียงกับ

/ เป้าหมายเงินเพื่อ ...

เป้าหมายเงินเฟ้อ นอกจากนี้ อัตราเงินเฟ้อทั่วไปในช่วงครึ่งแรกของปี ๒๕๕๙ ได้ปรับสูงขึ้นจากช่วงครึ่งหลังของปีก่อนซึ่งเฉลี่ยติดลบที่ร้อยละ ๐.๘๘ จากราคาพลังงานและอาหารสดที่ปรับสูงขึ้น โดย กนง. ประเมินว่า อัตราเงินเฟ้อทั่วไปจะโน้มสูงขึ้นในระยะข้างหน้าและกลับเข้าสู่ขอบล่างของเป้าหมายตามอุปสงค์ในประเทศที่ค่อย ๆ พื้นตัว ประกอบกับผลของฐานราคาน้ำมันสูงที่ทยอยหมดไป อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาในการกลับเข้าสู่กรอบเป้าหมายมีความไม่แน่นอนอยู่บ้าง ขึ้นอยู่กับพัฒนาการทางเศรษฐกิจทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะทิศทางของราคาน้ำมันโลก

๒.๒ การประเมินภาวะเศรษฐกิจการเงินเพื่อการดำเนินนโยบายการเงินและอัตราแลกเปลี่ยนในช่วงครึ่งแรกของปี ๒๕๕๙

๒.๒.๑ ภาวะเศรษฐกิจ

ในช่วงครึ่งแรกของปี ๒๕๕๙ เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยแรงขับเคลื่อนหลักมาจากภาคการท่องเที่ยวที่เติบโตดีตามจำนวนนักท่องเที่ยวจากจีนและรัสเซียที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ด้านอุปสงค์ในประเทศยังฟื้นตัวอย่างช้า ๆ โดยภาครัฐมีส่วนช่วยพยุงเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อน โดยเฉพาะการใช้จ่ายในโครงการลงทุนภาครัฐที่มีความคืบหน้าจากมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณและมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจต่าง ๆ ในส่วนของการบริโภคภาคเอกชนขยายตัวได้ต่อเนื่องแต่ในอัตราที่ไม่สูง โดยในช่วงปลายไตรมาสที่ ๒ กำลังซื้อในภาคเกษตรปรับตัวดีขึ้นตามทิศทางราคาสินค้าเกษตรที่เริ่มปรับสูงขึ้นและปริมาณผลผลิตที่เริ่มทรงตัวหลังปัญหาภัยแล้งบรรเทาลง ประกอบกับมีแรงสนับสนุนจากภาครัฐทั้งมาตรการช่วยเหลือรายได้เกษตรกรและมาตรการกระตุ้นการใช้จ่ายในช่วงวันหยุดสงกรานต์ ด้านการลงทุนภาคเอกชนยังฟื้นตัวไม่ชัดเจน สอดคล้องกับปริมาณสินค้าทุนนำเข้าที่หดตัวจากระยะเดียวกันปีก่อน สำหรับการส่งออกสินค้ายังคงซบเซาและหดตัวต่อเนื่อง โดยสาเหตุหลักมาจาก (๑) เศรษฐกิจคู่ค้าสำคัญที่ชะลอตัว โดยเฉพาะจีนและเอเชีย (๒) ความสามารถในการแข่งขันของไทยที่ยังเป็นข้อจำกัดในบางกลุ่มสินค้า เช่น ฮาร์ดดิสก์ไดรฟ์ และสิ่งทอ และเครื่องนุ่งห่ม และ (๓) ราคาสินค้าส่งออกหลายชนิดที่ยังคงหดตัวเมื่อเทียบกับระยะเดียวกันปีก่อน แม้ทิศทางราคาจะปรับเพิ่มขึ้นบ้างจากช่วงต้นปีตามราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก

๒.๒.๒ ภาวะเงินเฟ้อ

อัตราเงินเฟ้อทั่วไปในช่วงครึ่งแรกของปี ๒๕๕๙ เฉลี่ยติดลบที่ร้อยละ ๐.๐๘ โดยในไตรมาสแรกติดลบต่อเนื่องจากปีก่อน จากราคาพลังงานในประเทศต่ำกว่าช่วงเดียวกันของปีที่แล้วตามราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก ประกอบกับอุปสงค์ในประเทศฟื้นตัวอย่างช้า ๆ ต่อมาในไตรมาสที่ ๒ อัตราเงินเฟ้อทั่วไปเริ่มกลับมาเป็นบวกเล็กน้อยเพราะราคาอาหารสดเร่งตัว โดยเฉพาะราคาผักและผลไม้ซึ่งได้รับผลกระทบจากภาวะภัยแล้งที่ทำให้ผลผลิตออกสู่ตลาดน้อยลง ประกอบกับราคาน้ำมันขายปลีกในประเทศปรับเพิ่มขึ้นตามราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกจากปริมาณการผลิตที่ปรับลดลง

๒.๒.๓ เสถียรภาพเศรษฐกิจการเงิน

กนง. ประเมินว่า ในภาพรวมเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินไทยอยู่ในเกณฑ์ดี สะท้อนจากฐานะทางการเงินที่มีความเข้มแข็งของธุรกิจขนาดใหญ่และสถาบันการเงิน แม้ว่าคุณภาพสินเชื่อของลูกหนี้จะด้อยลงทั้งจากภาวะเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวช้าและปัญหาภัยแล้งในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และกลุ่มครัวเรือนเกษตรกร แต่สถาบันการเงินมีเงินสำรองและเงินกองทุนอยู่ในระดับสูงเพียงพอที่จะรองรับความเสี่ยงจากการด้อยลงของคุณภาพสินทรัพย์ โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ ๒ ของปี ๒๕๕๙ ระบบธนาคารพาณิชย์มีการกันสำรองหนี้เสียในระดับสูงที่ร้อยละ ๑๖๑.๓ ของเงินสำรองเพียงกัน และมีเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS ratio) อยู่ที่ร้อยละ ๑๗.๕ ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดที่ร้อยละ ๘.๕ ค่อนข้างมาก

เสถียรภาพภาคต่างประเทศของไทยยังอยู่ในเกณฑ์ดี สะท้อนจากดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลต่อเนื่อง หนี้ต่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ที่อยู่ในระดับต่ำ และฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศที่อยู่ในระดับสูง ซึ่งจะช่วยรองรับผลกระทบที่อาจเกิดจากปัจจัยเสี่ยงด้านต่างประเทศได้

แม้ในภาพรวมเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินไทยอยู่ในเกณฑ์ดี แต่ กนง. เห็นว่ายังมีความเสี่ยงบางจุดที่ต้องติดตามอย่างใกล้ชิด ได้แก่ (๑) หนี้ภาครัฐเร็วเรื้อรังที่ขยายตัวเร็วกว่ารายได้ ส่งผลให้ความสามารถในการชำระหนี้ของภาครัฐเร็วเรื้อรังต้องลงอย่างต่อนื่อง โดยเฉพาะเร็วเรื้อรังในภาคเกษตรและกลุ่มผู้มีรายได้น้อย และ (๒) พฤติกรรมการแสวงหาผลตอบแทนที่สูงกว่า (Search for Yield) ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในภาวะที่อัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำเป็นเวลานาน สะท้อนจากการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการลงทุนในสินทรัพย์เสี่ยงของนักลงทุนในประเทศ

๒.๒.๔ แนวโน้มเศรษฐกิจและเงินเฟ้อปี ๒๕๕๙ (ประมาณการ ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๙)

กนง. ประเมินว่า เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๙ จะขยายตัวร้อยละ ๓.๑ โดยในช่วงครึ่งหลังของปียังคงมีแนวโน้มฟื้นตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยมีแรงขับเคลื่อนหลักจากภาคการท่องเที่ยวและการใช้จ่ายของภาครัฐ โดยเฉพาะการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่จะทยอยเบิกจ่ายในช่วงดังกล่าว ขณะที่การส่งออกสินค้าที่ซบเซาจะเป็นปัจจัยถ่วงเศรษฐกิจไปอีกระยะหนึ่ง สำหรับอัตราเงินเฟ้อทั่วไปและอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานคาดว่าจะอยู่ที่ร้อยละ ๐.๖ และ ๐.๘ ตามลำดับ โดยอัตราเงินเฟ้อทั่วไปมีแนวโน้มทยอยปรับสูงขึ้นและกลับเข้าสู่กรอบเป้าหมายในระยะต่อไป ขณะที่อัตราเงินเฟ้อพื้นฐานยังคงเป็นบวกตามการใช้จ่ายในประเทศที่ขยายตัว

๒.๓ การดำเนินนโยบายการเงิน

ในช่วงครึ่งแรกของปี ๒๕๕๙ กนง. ประเมินว่าเศรษฐกิจไทยยังคงฟื้นตัวได้ต่อเนื่อง โดยแรงขับเคลื่อนหลักมาจากภาคการท่องเที่ยวและการใช้จ่ายของภาครัฐ แม้การลงทุนภาคเอกชนยังไม่มีสัญญาณการฟื้นตัวที่ชัดเจน และการส่งออกสินค้ายังมีแนวโน้มหดตัวตามเศรษฐกิจเอเชียที่ชะลอตัวมากกว่าคาด ในขณะเดียวกัน อัตราเงินเฟ้อทั่วไปเริ่มกลับเป็นบวกตามคาดและมีแนวโน้มปรับสูงขึ้นเข้าสู่กรอบเป้าหมายเงินเฟ้อในระยะต่อไป และอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานยังคงเป็นบวกตามการใช้จ่ายในประเทศที่ขยายตัว สำหรับภาวะการเงินโดยรวมอยู่ในระดับผ่อนคลายอย่างต่อเนื่องและไม่เป็นอุปสรรคต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ สะท้อนจากอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงที่อยู่ในระดับต่ำ รวมถึงการที่ธนาคารพาณิชย์หลายแห่งได้ประกาศลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม

ในภาพรวม กนง. เห็นว่านโยบายการเงินอยู่ในระดับที่ผ่อนปรนเพียงพอและเอื้อต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้คงอัตราดอกเบี้ยนโยบายไว้ที่ร้อยละ ๑.๕๐ ในการประชุมทั้ง ๔ ครั้ง ทั้งนี้ การฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยที่ยังเปราะบางต่อปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ และปัจจัยเสี่ยงด้านต่ำที่มีมากกว่าที่เคยประเมินไว้ในช่วงครึ่งปีก่อน ทำให้จำเป็นต้องรักษาขีดความสามารถในการดำเนินนโยบาย (Policy Space) ไว้เพื่อรองรับผลกระทบที่อาจมีความรุนแรงหากเกิดขึ้น

ในระยะต่อไป กนง. เห็นว่า นโยบายการเงินควรอยู่ในระดับผ่อนปรนอย่างเพียงพอและต่อเนื่องเพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ โดยจะดูแลให้อัตราเงินเฟ้อทั่วไปกลับเข้าสู่ค่ากลางของกรอบเป้าหมายในระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการเติบโตอย่างยั่งยืนของเศรษฐกิจ และจะติดตามปัจจัยเสี่ยงต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยอย่างใกล้ชิด โดย กนง. พร้อมใช้เครื่องมือเชิงนโยบายที่มีอยู่อย่างเหมาะสมเพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจควบคู่กับการรักษาเสถียรภาพการเงินของประเทศ

๒.๔ การดำเนินนโยบายด้านอัตราแลกเปลี่ยน

ในช่วงครึ่งแรกของปี ๒๕๕๙ เงินบาทเทียบกับดอลลาร์สหรัฐ โน้มแข็งค่าขึ้นต่อเนื่องจากสิ้นปี ๒๕๕๘ สอดคล้องกับทิศทางของสกุลเงินส่วนใหญ่ในภูมิภาค แต่เงินบาทอ่อนค่าลงเมื่อเทียบกับเงินเยน ทำให้ดัชนีค่าเงินบาท (NEER) ปรับอ่อนลง กนง. ประเมินว่าการแข็งค่าของเงินบาทเทียบกับดอลลาร์สหรัฐ

มีสาเหตุมาจากปัจจัยภายนอกประเทศเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการเลื่อนการปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบายของธนาคารกลางสหรัฐอเมริกา เพราะความกังวลต่อแนวโน้มการฟื้นตัวของเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกา ประกอบกับธนาคารกลางยุโรปได้ผ่อนคลายนโยบายการเงินเพิ่มเติมในเดือนมีนาคม ๒๕๕๙ ส่งผลให้นักลงทุนต่างชาติกลับมาเพิ่มการถือครองพันธบัตรและหลักทรัพย์ของประเทศในภูมิภาคเอเชียรวมทั้งไทย ทั้งนี้ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๙ อัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทต่อดอลลาร์สหรัฐ อยู่ที่ ๓๕.๑๓ บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ แข็งค่าขึ้นร้อยละ ๒.๕ เมื่อเทียบกับสิ้นปีก่อน ส่วน NEER ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๙ อยู่ที่ ๑๐๕.๑๑ อ่อนค่าลงร้อยละ ๐.๙ จากสิ้นปีก่อน จากการที่เงินเยนแข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับเงินบาทเป็นหลัก และดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริง (REER) ณ ช่วงเดียวกันอยู่ที่ ๑๐๐.๐๑ อ่อนค่าลงร้อยละ ๐.๙ ตามการอ่อนค่าของดัชนีค่าเงินบาท ขณะที่อัตราเงินเฟ้อของไทยอยู่ในระดับใกล้เคียงกับคู่ค้าคู่แข่งโดยรวม

๒.๕ ประเด็นที่ กนง. ให้ความสำคัญเรื่องความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยและการปรับปรุงกรอบการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายการเงินและอัตราแลกเปลี่ยน

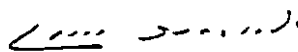
กนง. ประเมินผลกระทบจากปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญต่อเศรษฐกิจไทยเป็นพิเศษ เช่น ผลการลงประชามติ Brexit กังวล รวมถึงความเสี่ยงในภาคการเงินจีน เป็นต้น และให้น้ำหนักกับการดูแลเสถียรภาพการเงิน (Financial stability) ในการดำเนินนโยบาย พร้อมกับเพิ่มการวิเคราะห์สถานการณ์ (Scenario Analysis) มากขึ้น นอกจากนี้ กนง. ให้ความสำคัญกับการพิจารณาเครื่องชี้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีความครอบคลุมและรอบด้าน โดยเฉพาะเครื่องชี้ด้านอุปทาน (Supply-side Indicator) และภาคบริการที่มีความสำคัญกับเศรษฐกิจไทยเพิ่มขึ้น รวมทั้งได้ทำการวิเคราะห์ภัยต่อเศรษฐกิจไทยของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจทั้งในและต่างประเทศ และทบทวนกลยุทธ์การสื่อสารเพื่อเพิ่มความโปร่งใสของการดำเนินนโยบายการเงิน

๓. ความเห็นของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๘/๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบรายงานผลการดำเนินงานของ กนง. ประจำปีแรกของปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ตามที่ กนง. เสนอมา

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน

โทร. ๐ ๒๒๓๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๒๘๙

โทรสาร ๐ ๒๒๑๘ ๓๓๖๖