

แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2562 - 2564)

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

พฤษภาคม 2561

บทนำ

ตามที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (คณะกรรมการฯ) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ โดยมีกรรมการจากสี่หน่วยงานหลักที่ดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจการเงินการคลัง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ ทั้งนี้ หนึ่งในหน้าที่ที่สำคัญตามกฎหมายดังกล่าวของคณะกรรมการฯ คือ การจัดทำและทบทวนแผนการการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งใช้ประกอบการวางแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะด้วย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้แผนการคลังระยะปานกลางต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปี โดยคณะกรรมการฯ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี ทั้งนี้ แผนการคลังระยะปานกลางอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) เป้าหมายและนโยบายการคลัง (2) สถานะและการประมาณการเศรษฐกิจ (3) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลังนั้น (4) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล และ (5) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล ซึ่งแผนการคลังระยะปานกลางดังกล่าวจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณและการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การจัดแผนการคลังระยะปานกลางมีการกำหนดให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการฯ ตามกฎหมาย และต้องนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องนำแผนการคลังระยะปานกลางไปใช้ในการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณและการก่อหนี้ด้วย ดังนั้น การจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางจึงมีความสำคัญอย่างมาก เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐได้อย่างแท้จริง

บทสรุปผู้บริหาร

ในระยะสั้นรัฐบาลให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ผ่านการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยคาดว่าเศรษฐกิจไทยจะสามารถขยายตัวได้ร้อยละ 4.5 และ 4.4 ในปี 2561 และ 2562 ตามลำดับ สำหรับนโยบายทางการคลังเพื่อสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจนี้ ในปีงบประมาณ 2561 รัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน 550,358 ล้านบาท (รวมการขาดดุลจากงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจำนวน 100,358 ล้านบาท) และในปีงบประมาณ 2562 รัฐบาลยังคงมีความจำเป็นต้องใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล โดยจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน 450,000 ล้านบาท สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2563 - 2564 จะเห็นได้ว่าตัวเลขประมาณการเศรษฐกิจไทยขยายตัวอยู่ช่วงร้อยละ 3.5 - 4.5 ต่อปี โดยมีค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ 4.0 ต่อปี ซึ่งคาดว่าเศรษฐกิจไทยสามารถขยายตัวได้เกือบเต็มศักยภาพแล้ว ส่งผลให้บทบาทของนโยบายการคลังควรจะลดลงในระยะต่อไป (Counter-cyclical) และให้ภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจต่อไป นอกจากนี้ รัฐบาลควรเพิ่มวินัยในการใช้จ่ายภาครัฐ เพื่อเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลัง ด้วยการลดการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปี ผลของการดำเนินการดังกล่าวจะสามารถนำไปสู่เป้าหมายการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้ในอนาคต

ประมาณการการคลังระยะปานกลาง

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 2563 รวมรายได้จากการประมูลใบอนุญาต 4G จำนวน 119,500 ล้านบาท

^{2/} ปีงบประมาณ 2561 ไม่รวมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำนวน 150,000 ล้านบาท (กรณีรวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 3,050,000 ล้านบาท) และคำนวณบนฐานอัตราการเพิ่มปีงบประมาณ 2560 ที่ไม่รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำนวน 190,000 ล้านบาท (กรณีรวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 2,923,000 ล้านบาท)

ที่มา: กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ

ในส่วนของเป้าหมายนโยบายการคลังในระยะปานกลาง รัฐบาลมุ่งบริหารรายได้และรายจ่ายให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการปรับอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันจะต้องจำกัดการขยายตัวของรายจ่ายในภาพรวม โดยเฉพาะรายจ่ายประจำและเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นด้วย ดังนี้

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

2) ลดภาระด้านรายจ่ายของรัฐบาลที่เป็นรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะรายจ่ายด้านบุคลากรและรายจ่ายที่มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนระยะสั้น เพื่อเพิ่มสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่อวงเงินงบประมาณ พร้อมทั้งควรสร้างความรู้และความตระหนักถึงความสำคัญของการออมเพื่อการชราภาพ เพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) โดยไม่เป็นการงบประมาณจนเกินไป

3) สนับสนุนและเร่งรัดการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานรูปแบบใหม่ ที่จะช่วยลดภาระการลงทุนของรัฐบาล เช่น การร่วมลงทุนของรัฐและเอกชน (PPPs) การลงทุนของกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund) เป็นต้น เพื่อให้รัฐบาลนำงบประมาณที่ประหยัดได้มาลงทุนในโครงการที่จำเป็นแต่มีผลตอบแทนต่ำได้อย่างต่อเนื่อง

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	(1)
บทสรุปผู้บริหาร	(2)
สารบัญ	(4)
ส่วนที่ 1 สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ	
1.1 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2561	1
1.2 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2562	1
1.3 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2563 - 2564	3
ส่วนที่ 2 สถานะและประมาณการการคลัง	
2.1 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ	4
2.2 กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย	9
2.3 ฐานะการคลังของรัฐบาล	12
2.4 หนี้สาธารณะ	15
2.5 ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล	19
ส่วนที่ 3 เป้าหมายและนโยบายการคลัง	
3.1 เป้าหมายการคลัง	22
3.2 นโยบายและมาตรการระยะปานกลาง	23

ส่วนที่ 1

สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ

1.1 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2561

เศรษฐกิจไทยในปี 2561 คาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 4.2 – 4.7 ปรับตัวดีขึ้นจากการขยายตัวร้อยละ 3.3 ในปี 2559 และร้อยละ 3.9 และปี 2560 ตามลำดับ โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากการส่งออกและการผลิตภาคอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มขยายตัวในเกณฑ์ดีตามการขยายตัวเร่งขึ้นของเศรษฐกิจโลก การปรับตัวดีขึ้นของราคาสินค้าในตลาดโลก การขยายตัวเร่งขึ้นของการลงทุนภาครัฐตามการเพิ่มขึ้นของกรอบงบประมาณรายจ่ายลงทุนและความคืบหน้าของโครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ การฟื้นตัวอย่างชัดเจนของการลงทุนภาคเอกชน รวมทั้งการปรับตัวดีขึ้นของฐานรายได้ของประชาชนในระบบเศรษฐกิจที่มีความชัดเจนและกระจายตัวมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของเศรษฐกิจในช่วงที่เหลือของปีมีแนวโน้มที่จะชะลอตัวลงอย่างช้า ๆ ตามฐานการขยายตัวที่สูงขึ้น ในขณะที่ระดับราคาสินค้าและอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกปรับตัวเข้าสู่ช่วงขาขึ้น และระบบเศรษฐกิจและการเงินโลกยังมีความเสี่ยงที่จะผันผวนตามทิศทางการดำเนินนโยบายการค้า นโยบายการเงิน และนโยบายด้านต่างประเทศของประเทศสำคัญ ๆ การปรับตัวดีขึ้นของอุปสงค์ในประเทศและการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันคาดว่าจะทำให้อัตราเงินเฟ้ออยู่ในช่วงร้อยละ 0.7 – 1.7 ในขณะที่ดุลบัญชีเดินสะพัดคาดว่าจะเกินดุลร้อยละ 8.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

1.2 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2562

เศรษฐกิจไทยในปี 2562 คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ 3.9 - 4.9 โดยได้รับปัจจัยสนับสนุนจากภาคอุปสงค์ในประเทศที่ยังมีแนวโน้มขยายตัวในเกณฑ์ดีอย่างต่อเนื่องตามการปรับตัวดีขึ้นของฐานรายได้ในระบบเศรษฐกิจทั้งในด้านการใช้จ่ายภาคครัวเรือนที่มีแนวโน้มขยายตัวในเกณฑ์ดี และการลงทุนรวมที่มีแนวโน้มเร่งตัวขึ้นตามการขยายตัวของการลงทุนภาคเอกชนและความคืบหน้าของโครงการลงทุนภาครัฐที่จะทยอยเข้าสู่ขั้นตอนของการก่อสร้างอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่การส่งออกยังมีแนวโน้มขยายตัวในเกณฑ์ดีทั้งในด้านการส่งออกสินค้าและบริการท่องเที่ยวตามแนวโน้มการขยายตัวของเศรษฐกิจประเทศคู่ค้า อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของเศรษฐกิจในปี 2562 ยังมีปัจจัยเสี่ยงจากความผันผวนของระบบเศรษฐกิจและการเงินโลกท่ามกลางแนวโน้มการปรับทิศทางการนโยบายการเงินในประเทศสำคัญ ๆ ที่จะทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกปรับตัวเพิ่มขึ้น เสถียรภาพทางเศรษฐกิจในปี 2562 ยังมีแนวโน้มอยู่ในเกณฑ์ดี โดยคาดว่าอัตราเงินเฟ้ออยู่ในช่วงร้อยละ 0.9 – 1.9 ในขณะที่ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลประมาณร้อยละ 6.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

ตารางที่ 1.1 ตารางประมาณการเศรษฐกิจ ปี 2561- 2562

	ข้อมูลจริง		ประมาณการปี 2561		2562
	ปี 2559	ปี 2560r	19 ก.พ. 61	21 พ.ค. 61	21 พ.ค. 61
GDP (ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)	14,533.5	15,452.9	16,469.8	16,457.3	17,592.9
รายได้ต่อหัว (บาทต่อคนต่อปี)	215,454.6	228,412.0	242,806.3	242,622.1	258,756.7
GDP (ณ ราคาประจำปี: พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	411.8	455.3	514.7	522.5	549.8
รายได้ต่อหัว (ดอลลาร์ สรอ. ต่อหัวต่อปี)	6,103.9	6,730.2	7,587.7	7,702.3	8,086.1
อัตราการขยายตัวของ GDP (CVM, %)	3.3	3.9	3.6 - 4.6	4.2 - 4.7	3.9 - 4.9
การลงทุนรวม (CVM, %)	2.8	0.9	4.9	4.7	6.0
ภาคเอกชน (CVM, %)	0.5	1.7	3.7	3.8	5.2
ภาครัฐ (CVM, %)	9.5	-1.2	10.0	8.6	8.0
การบริโภคภาคเอกชน (CVM, %)	3.0	3.2	3.2	3.7	3.5
การใช้จ่ายภาครัฐบาล (CVM, %)	2.2	0.5	3.2	2.4	4.5
ปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการ (ปริมาณ, %)	2.8	5.5	6.0	6.3	6.0
มูลค่าการส่งออกสินค้า (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	214.3	235.1	251.1	256.0	271.1
อัตราการขยายตัว (มูลค่า, %) ^{1/}	0.1	9.7	6.8	8.9	5.9
อัตราการขยายตัว (ปริมาณ, %) ^{2/}	0.5	5.9	4.8	4.9	5.2
ปริมาณการนำเข้าสินค้าและบริการ (ปริมาณ, %)	-1.0	6.8	6.5	6.7	7.0
มูลค่าการนำเข้าสินค้า (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	177.7	203.2	222.5	229.1	247.8
อัตราการขยายตัว (มูลค่า, %) ^{2/}	-5.1	14.4	9.5	12.7	8.2
อัตราการขยายตัว (ปริมาณ, %) ^{2/}	-2.5	8.4	6.5	6.7	7.2
ดุลการค้า (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	36.5	31.9	28.5	27.0	23.3
ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	48.2	48.1	40.0	43.7	34.8
ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP (%)	11.7	10.6	7.8	8.4	6.3
เงินเฟ้อ (%)					
ดัชนีราคาผู้บริโภค	0.2	0.7	0.9 - 1.9	0.7 - 1.7	0.9 - 1.9
GDP Deflator	2.4	2.3	2.0 - 3.0	1.5 - 2.5	2.0 - 3.0

หมายเหตุ: ^{1/} เป็นข้อมูลที่คำนวณบนฐานบัญชีประชาชาติอนุกรมใหม่ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเผยแพร่ทาง www.nesdb.go.th

^{2/} ตัวเลขการส่งออกและการนำเข้าเป็นไปตามฐานของธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ 21 พฤษภาคม 2561

1.3 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2563 - 2564

เศรษฐกิจไทยในระยะปานกลางในช่วงปี 2563 - 2564 คาดว่าจะขยายตัวตามศักยภาพในช่วงร้อยละ 3.5 - 4.5 เป็นการขยายตัวต่อเนื่องจากในปี 2562 โดยมีแรงสนับสนุนจากการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของเศรษฐกิจโลก ซึ่งจะยังช่วยสนับสนุนการขยายตัวของการส่งออกและการผลิตภาคอุตสาหกรรม ในขณะเดียวกันอุปสงค์ภายในประเทศฟื้นตัวได้ดีขึ้นอย่างชัดเจน โดยการลงทุนภาคเอกชนมีแนวโน้มเร่งตัวขึ้นตามการขยายตัวของการส่งออกและแรงกระตุ้นจากความคืบหน้าของโครงการลงทุนภาครัฐ รวมทั้งการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของการบริโภคภาคเอกชนตามการปรับตัวดีขึ้นของฐานรายได้ของประชาชนในระบบเศรษฐกิจ

สำหรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ยังมีแนวโน้มที่จะอยู่ในเกณฑ์ดีอย่างต่อเนื่องจากปี 2561 โดยคาดว่าอัตราเงินเฟ้อจะมีแนวโน้มเร่งตัวขึ้นมาอยู่ในช่วงร้อยละ 2.0 - 3.0

ตารางที่ 1.2 ประมาณการเศรษฐกิจไทยปี 2563 - 2564

สมมติฐาน ปีปฏิทิน	2563f	2564f
อัตราการขยายตัวของ GDP (%)	3.5 - 4.5 (ค่ากลาง 4.0)	3.5 - 4.5 (ค่ากลาง 4.0)
เงินเฟ้อ (%)		
ดัชนีราคาผู้บริโภค	2.0-3.0	2.0-3.0
GDP Deflator	2.0-3.0	2.0-3.0

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ 21 พฤษภาคม 2561

ส่วนที่ 2

สถานะและประมาณการการคลัง

สถานการณ์ด้านการคลังจะประกอบด้วย ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ ประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่าย ประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาล ประมาณสถานการณ์หนี้สาธารณะ และภาพผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล ดังนี้ .

2.1 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ

2.1.1 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ ปีงบประมาณ 2561

ปีงบประมาณ 2561 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิตามเอกสารงบประมาณ 2,450,000 ล้านบาท (จัดทำบนคาดการณ์รายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2560 จำนวน 2,322,000 ล้านบาท) สามารถจำแนกรายได้แยกตามหน่วยงาน ดังนี้

- (1) กรมสรรพากร จัดเก็บ 1,928,000 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2560 จำนวน 61,000 ล้านบาท (ร้อยละ 3.1) สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 109,300 ล้านบาท (ร้อยละ 6.0)
- (2) กรมสรรพสามิต จัดเก็บ 600,000 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2560 จำนวน 50,100 ล้านบาท (ร้อยละ 9.1) สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 45,000 ล้านบาท (ร้อยละ 8.1)
- (3) กรมศุลกากร จัดเก็บ 111,000 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2560 จำนวน 9,500 ล้านบาท (ร้อยละ 7.9) เท่ากับคาดการณ์ปีงบประมาณ 2560
- (4) รัฐวิสาหกิจ นำส่งรายได้ 137,000 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2560 จำนวน 6,000 ล้านบาท (ร้อยละ 4.6) ต่ำกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 7,900 ล้านบาท (ร้อยละ 5.5)
- (5) หน่วยงานอื่น จัดเก็บ 156,000 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2560 จำนวน 24,400 ล้านบาท (ร้อยละ 18.5) สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 6,100 ล้านบาท (ร้อยละ 4.1)
 - (5.1) ส่วนราชการอื่น จัดเก็บ 148,600 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2560 จำนวน 23,060 ล้านบาท (ร้อยละ 18.4) สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 5,900 ล้านบาท (ร้อยละ 4.1)
 - (5.2) กรมธนารักษ์ จัดเก็บ 7,400 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2560 จำนวน 1,340 ล้านบาท (ร้อยละ 22.1) สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 200 ล้านบาท (ร้อยละ 2.8)
- (6) การคืนภาษีของกรมสรรพากร จำนวน 319,200 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2560 จำนวน 19,600 ล้านบาท (ร้อยละ 6.5) สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 15,300 ล้านบาท (ร้อยละ 5.0) ประกอบด้วยการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม 254,600 ล้านบาท และการคืนภาษีอื่น ๆ จำนวน 64,600 ล้านบาท
- (7) อากรถยนต์คืนกรมศุลกากร จำนวน 10,000 ล้านบาท เท่ากับประมาณการปีงบประมาณ 2560 และคาดการณ์ปีงบประมาณ 2560
- (8) เงินกันขดเคยภาษีสำหรับสินค้าส่งออก จำนวน 19,700 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2560 จำนวน 700 ล้านบาท (ร้อยละ 3.7) สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 1,100 ล้านบาท (ร้อยละ 5.9)
- (9) การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรส่วนท้องถิ่น
 - (9.1) การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 18,100 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2560 จำนวน 700 ล้านบาท (ร้อยละ 4.0) สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 1,100 ล้านบาท (ร้อยละ 6.5)

(9.2) การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ) จำนวน 115,000 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2560 จำนวน 4,000 ล้านบาท (ร้อยละ 3.6) สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 7,000 ล้านบาท (ร้อยละ 6.5)

(10) ประมาณการรายได้สำหรับจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2561 จำนวน 49,641.9 ล้านบาท

อย่างไรก็ดี เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ 2561 ซึ่งได้ระบุให้มีแหล่งเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจำนวน 150,000 ล้านบาท ประกอบด้วยภาษีและรายได้อื่นจำนวน 49,642 ล้านบาท และเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จำนวน 100,358 ล้านบาท ทำให้ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2561 ที่รวมรายได้สำหรับจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจำนวน 2,499,642 ล้านบาท

ตารางที่ 2.1 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2561 รวมประมาณการรายได้สำหรับจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ 2561

หน่วย : ล้านบาท

	2560		2561				
	ประมาณการ	คาดการณ์ (ฐาน ปมก. 61)	ประมาณการ	เทียบ ปมก 60		เทียบคาด 60	
				จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	1,867,000	1,818,700	1,928,000	61,000	3.3	109,300	6.0
2. กรมสรรพสามิต	549,900	555,000	600,000	50,100	9.1	45,000	8.1
3. กรมศุลกากร	120,500	111,000	111,000	(9,500)	(7.9)	0	0.0
4. รวมรายได้ 3 กรม	2,537,400	2,484,700	2,639,000	101,600	4.0	154,300	6.2
5. รัฐวิสาหกิจ	131,000	144,900	137,000	6,000	4.6	(7,900)	(5.5)
6. หน่วยงานอื่น	131,600	149,900	156,000	24,400	18.5	6,100	4.1
6.1 ส่วนราชการอื่น	125,540	142,700	148,600	23,060	18.4	5,900	4.1
6.2 กรมธนารักษ์	6,060	7,200	7,400	1,340	22.1	200	2.8
7. รวมรายได้จัดเก็บ	2,800,000	2,779,500	2,932,000	132,000	4.7	152,500	5.5
หัก							
8. คืนภาษีของกรมสรรพากร	299,600	303,900	319,200	19,600	6.5	15,300	5.0
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	244,900	239,100	254,600	9,700	4.0	15,500	6.5
- ภาษีอื่นๆ	54,700	64,800	64,600	9,900	18.1	(200)	(0.3)
9. อัตราก่อนคืนกรมศุลกากร	10,000	10,000	10,000	0	0.0	0	0.0
10. จัดสรรรายได้จาก VAT ให้อบจ.	17,400	17,000	18,100	700	4.0	1,100	6.5
11. เงินกันชดเชยส่งออก	19,000	18,600	19,700	700	3.7	1,100	5.9
12. รวมรายได้สุทธิ	2,454,000	2,430,000	2,565,000	111,000	4.5	135,000	5.6
13. จัดสรร VAT ให้อปท. ตาม พรบ. กำหนดแผนฯ	111,000	108,000	115,000	4,000	3.6	7,000	6.5
14. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,343,000	2,322,000	2,450,000	107,000	4.6	128,000	5.5
15. รายได้สำหรับจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	27,080	-	49,642	22,562	83.3	49,642	
16. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรรรวมรายได้สำหรับจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	2,370,080	2,322,000	2,499,642	129,562	5.5	177,642	7.7

ที่มา : เอกสารงบประมาณประจำปี 2561

หมายเหตุ : สมมติฐานสำหรับจัดทำประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ

สมมติฐานเศรษฐกิจ (ปีปฏิทิน)	ขณะจัดทำกรอบเงินงบประมาณ 2561	
	2560	2561
อัตราการขยายตัวของ GDP (CVM, %)	3.0 – 4.0 (ค่ากลาง 3.5)	3.3 – 4.3 (ค่ากลาง 3.8)
อัตราเงินเฟ้อ (%)	1.0 – 2.0 (ค่ากลาง 1.5)	1.5 – 2.5 (ค่ากลาง 2.0)
อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อดอลลาร์ สรอ.)	35.3 – 36.3 (ค่ากลาง 35.8)	35.5 – 36.5 (ค่ากลาง 36.0)
ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล)	42.0 – 52.0 (ค่ากลาง 47.0)	50.0 – 60.0 (ค่ากลาง 55.0)

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ 24 พฤศจิกายน 2559

2.1.2 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ ปีงบประมาณ 2562

ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิตามเอกสารงบประมาณ เท่ากับ 2,550,000 ล้านบาท จัดทำบนคาดการณ์รายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2561 จำนวน 2,412,000 ล้านบาท ภายใต้ข้อสมมติฐานเศรษฐกิจ (Real GDP) ขยายตัวร้อยละ 4.2 อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาประจำปี (Nominal GDP) ขยายตัวร้อยละ 6.7 มูลค่านำเข้าในรูปดอลลาร์สหรัฐขยายตัวร้อยละ 8.7 อัตราแลกเปลี่ยนที่ 34.5 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐและราคาน้ำมันดิบดูไบที่ 57.5 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล

ตารางที่ 2.2 สมมติฐานทางเศรษฐกิจสำหรับจัดทำประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2562

สมมติฐานเศรษฐกิจ (ปีปฏิทิน)	ขณะจัดทำประมาณการ 2562	
	2561	2562
อัตราการขยายตัวของ GDP (CVM, %)	3.6 - 4.6 (ค่ากลาง 4.1)	3.7 - 4.7 (ค่ากลาง 4.2)
อัตราเงินเฟ้อ (%)	2.0 – 3.0 (ค่ากลาง 2.5)	2.0 – 3.0 (ค่ากลาง 2.5)
อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อดอลลาร์ สรอ.)	33.5	34.5
ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล)	55.0	57.5

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ เดือนธันวาคม 2560

สำหรับการประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ จำนวน 2,550,000 ล้านบาท สามารถจำแนกรายได้แยกตามหน่วยงาน ดังนี้

(1) กรมสรรพากร จัดเก็บ 2,000,000 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2561 จำนวน 72,000 ล้านบาท (ร้อยละ 3.7) สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 130,600 ล้านบาท (ร้อยละ 7.0)

(2) กรมสรรพสามิต จัดเก็บ 622,600 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2561 จำนวน 22,600 ล้านบาท สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 22,600 ล้านบาท (ร้อยละ 3.8)

(3) กรมศุลกากร จัดเก็บ 100,000 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2561 จำนวน 11,000 ล้านบาท (ร้อยละ 9.9) เท่ากับคาดการณ์ปีงบประมาณ 2561

(4) รัฐวิสาหกิจ นำส่งรายได้ 168,000 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2561 จำนวน 31,000 ล้านบาท (ร้อยละ 22.6) สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 21,000 ล้านบาท (ร้อยละ 14.3)

(5) หน่วยงานอื่น จัดเก็บ 142,000 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2561 จำนวน 14,000 ล้านบาท (ร้อยละ 9.0) ต่ำกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 9,800 ล้านบาท (ร้อยละ 6.5)

(5.1) ส่วนราชการอื่น จัดเก็บ 133,100 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2561 จำนวน 15,500 ล้านบาท (ร้อยละ 10.4) ต่ำกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 9,500 ล้านบาท (ร้อยละ 6.7)

(5.2) กรมธนารักษ์ จัดเก็บ 8,900 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2561 จำนวน 1,500 ล้านบาท (ร้อยละ 22.1) ต่ำกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 300 ล้านบาท (ร้อยละ 3.3)

(6) การคืนภาษีของกรมสรรพากร จำนวน 317,700 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2561 จำนวน 1,500 ล้านบาท (ร้อยละ 0.5) สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 17,600 ล้านบาท (ร้อยละ 5.9) ประกอบด้วยการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม 229,200 ล้านบาท และการคืนภาษีอื่น ๆ จำนวน 88,500 ล้านบาท

(7) อากรถยนต์กรมศุลกากร จำนวน 10,000 ล้านบาท เท่ากับประมาณการปีงบประมาณ 2561 และคาดการณ์ปีงบประมาณ 2561

(8) เงินกันขดเคยภาษีสำหรับสินค้าส่งออก จำนวน 13,600 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2561 จำนวน 6,100 ล้านบาท (ร้อยละ 31.0) สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 800 ล้านบาท (ร้อยละ 6.3)

(9) การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรส่วนท้องถิ่น

(9.1) การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 18,300 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2561 จำนวน 200 ล้านบาท (ร้อยละ 1.1) สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 1,000 ล้านบาท (ร้อยละ 5.8)

(9.2) การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จำนวน 123,000 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการปีงบประมาณ 2561 จำนวน 8,000 ล้านบาท (ร้อยละ 7.0) สูงกว่าคาดการณ์ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 7,000 ล้านบาท (ร้อยละ 6.0)

ตารางที่ 2.3 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2562

หน่วย : ล้านบาท

	2561		2562				
	ประมาณการ	คาดการณ์ (ฐาน ป.ม. 62)	ประมาณการ	เทียบ ป.ม. 61		เทียบคาด 61	
				จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	1,928,000	1,869,400	2,000,000	72,000	3.7	130,600	7.0
2. กรมสรรพสามิต	600,000	600,000	622,600	22,600	3.8	22,600	3.8
3. กรมศุลกากร	111,000	100,000	100,000	(11,000)	(9.9)	0	0.0
4. รวมรายได้ 3 กรม	2,639,000	2,569,400	2,722,600	83,600	3.2	153,200	6.0
5. รัฐวิสาหกิจ	137,000	147,000	168,000	31,000	22.6	21,000	14.3
6. หน่วยงานอื่น	156,000	151,800	142,000	(14,000)	(9.0)	(9,800)	(6.5)
6.1 ส่วนราชการอื่น	148,600	142,600	133,100	(15,500)	(10.4)	(9,500)	(6.7)
6.2 กรมธนารักษ์	7,400	9,200	8,900	1,500	20.3	(300)	(3.3)
7. รวมรายได้จัดเก็บ	2,932,000	2,868,200	3,032,600	100,600	3.4	164,400	5.7
หัก							
8. คืนภาษีของกรมสรรพากร	319,200	300,100	317,700	(1,500)	(0.5)	17,600	5.9
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	254,600	218,000	229,200	(25,400)	(10.0)	11,200	5.1
- ภาษีอื่นๆ	64,600	82,100	88,500	23,900	37.0	6,400	7.8
9. อากรลดคืนกรมศุลกากร	10,000	10,000	10,000	0	0.0	0	0.0
10. จัดสรรรายได้จาก VAT ให้ทบจ.	18,100	17,300	18,300	200	1.1	1,000	5.8
11. เงินกันเขตเคยส่งออก	19,700	12,800	13,600	(6,100)	(31.0)	800	6.3
12. รวมรายได้สุทธิ	2,565,000	2,528,000	2,673,000	108,000	4.2	145,000	5.7
13. จัดสรร VAT ให้อปท. ตาม พรบ. กำหนดแผนฯ	115,000	116,000	123,000	8,000	7.0	7,000	6.0
14. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,450,000	2,412,000	2,550,000	100,000	4.1	138,000	5.7
15. รายได้สำหรับจัดหางบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	49,642	-		(49,642)	(100.0)	0.0	
16. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรรรวมรายได้สำหรับจัดหางบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	2,499,642	2,412,000	2,550,000	50,358	2.0	138,000	5.7

ที่มา : เอกสารงบประมาณปีงบประมาณ 2562

2.1.3 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ ปีงบประมาณ 2563 – 2564

(1) ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2563 – 2564 ก่อนรวมรายได้จากการประมวลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม และกิจการโทรทัศน์ จัดทำโดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ย Revenue Buoyancy ย้อนหลัง ประกอบกับค่าเฉลี่ยอัตราการขยายตัวย้อนหลัง โดยสมมติฐานที่ใช้ในการประมาณการภาษีที่สำคัญ ได้แก่

- ภาษีที่ใช้ Revenue Buoyancy เท่ากับ 1 เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้นิติบุคคลภาษีน้ำมันฯ ภาษิรถยนต์ เป็นต้น

- ภาษีที่ใช้ Revenue Buoyancy เท่ากับ 0.9 ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
- ภาษีที่ใช้ Revenue Buoyancy เท่ากับ 0.8 ได้แก่ รายได้ส่วนราชการอื่น
- ภาษีที่ใช้ Revenue Buoyancy เท่ากับ 0.7 ได้แก่ ภาษียาสูบ

(2) ผลกระทบจากการปรับโครงสร้างภาษี มีดังนี้

(2.1) ปีงบประมาณ 2563

- ปรับโครงสร้างอัตราภาษีอาสูบตามมูลค่าจาก 2 อัตรา (ร้อยละ 20 และร้อยละ 40) เป็น 1 อัตรา (ร้อยละ 40) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภาษีสรรพสามิต คาดว่าจะมีรายได้เพิ่มขึ้นปีละ 3,000 ล้านบาท
- ปรับอัตราภาษีรถจักรยานยนต์ให้สอดคล้องกับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ คาดว่าจะมีรายได้เพิ่มขึ้นปีละ 500 ล้านบาท

(2.2) ปีงบประมาณ 2564

- ปรับอัตราภาษีรถยนต์ตามก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ โดยเป็นการปรับอัตราภาษีทุก 5 ปี ตามมาตรฐานเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง คาดว่าจะมีรายได้เพิ่มขึ้นปีละ 5,000 ล้านบาท

จากสมมติฐานข้างต้น ประเมินการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2563 จำนวน 2,748,000 ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ 2562 จำนวน 198,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.8 เนื่องจากการนำส่งรายได้จากการประมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคมย่าน 900 MHz (4G) จำนวน 119,500 ล้านบาท และประเมินการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2564 จำนวน 2,776,000 ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ 2563 จำนวน 28,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.0

ตารางที่ 2.4 ประเมินการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2562 – 2564

หน่วย : ล้านบาท			
ปีงบประมาณ	2562	2563	2564
ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ	2,550,000	2,748,000	2,776,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	2.0	7.8	1.0

หมายเหตุ : ประเมินการรายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ 2563 รวมรายได้จากการประมูลใบอนุญาตฯ 4G จำนวน 119,500 ล้านบาท

จัดทำโดย : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

2.2 กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย

ในปีงบประมาณ 2561 รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณรายจ่าย โดยมีกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายจำนวนทั้งสิ้น 2,900,000 ล้านบาท ต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายปีก่อนหน้า จำนวน 43,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.5 แบ่งเป็นรายจ่ายประจำ 2,153,276.8 ล้านบาท (ร้อยละ 74.2 ของวงเงินงบประมาณ) รายจ่ายลงทุน 659,780.9 ล้านบาท (ร้อยละ 22.8 ของวงเงินงบประมาณ) และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ 86,942.3 ล้านบาท (ร้อยละ 3.0 ของวงเงินงบประมาณ) โดยขาดดุลงบประมาณ จำนวน 450,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.8 ของ GDP ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวยังอยู่ภายใต้กรอบวงเงินกู้ขาดดุลตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ เท่ากับ 2,450,000 ล้านบาท (ร้อยละ 15.2 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 ให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ 2561 โดยมีกรอบวงเงินทั้งสิ้น 150,000 ล้านบาท ส่งผลให้กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายมีจำนวนทั้งสิ้น 3,050,000 ล้านบาท โดยปัจจุบันพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2561

ตารางที่ 2.5 โครงสร้างงบประมาณ ปีงบประมาณ 2561

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ 2560 (รวมงบประมาณเพิ่มเติม)			ปีงบประมาณ 2561 (รวมงบประมาณเพิ่มเติม)		
	จำนวน	+เพิ่ม/-ลด จากปี 59		จำนวน	+เพิ่ม/-ลด จากปี 60	
		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
1. ประมาณการรายจ่าย	2,923,000.0	147,000.0	5.3	3,050,000.0	127,000.0	4.3
- สัดส่วนต่อ GDP	19.2			18.5		
1.1 รายจ่ายประจำ	2,155,686.0	27,907.1	1.3	2,236,946.2	81,260.2	3.8
- สัดส่วนต่องบประมาณ	73.8			73.3		
1.2 รายจ่ายเพื่อค่าใช้จ่ายคงคลัง	27,078.3	5,203.2	23.8	49,641.9	22,563.6	83.3
- สัดส่วนต่องบประมาณ	0.9			1.6		
1.3 รายจ่ายลงทุน	659,048.9	94,694.6	16.8	676,469.6	17,420.7	2.6
- สัดส่วนต่องบประมาณ	22.5			22.2		
1.4 รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	81,186.8	19,195.1	31.0	86,942.3	5,755.5	7.1
- สัดส่วนต่องบประมาณ	2.8			2.9		
2. รายได้	2,370,078.3	(15,921.7)	(0.7)	2,499,642.0	49,642.0	3.4
- สัดส่วนต่อ GDP	15.6			15.2		
3. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	552,921.7	162,921.7	41.8	550,358.0	(0.0)	(18.2)
- สัดส่วนต่อ GDP	3.6			3.3		
4. กรอบวงเงินกู้สูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลตาม พ.ร.บ. หนี้สาธารณะ	649,549.4	-	-	679,553.8	-	-
5. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	15,185,500.0	-	-	16,469,800.0	1,019,693.0	6.6

ที่มา: เอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2561

สำหรับกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายปี 2562 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 เห็นชอบกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2562 จำนวน 3,000,000 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ 2561 จำนวน 50,000 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 1.6 แบ่งเป็นรายจ่ายประจำ จำนวน 2,261,502.8 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2561 จำนวน 24,556.6 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.1 และคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 75.4 ของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายลงทุน จำนวน 660,291.7 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ 2561 จำนวน 16,177.9 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 2.4 และคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22.0 ของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ จำนวน 78,205.5 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ 2561 จำนวน 8,736.8 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 11.2 และคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.6 ของวงเงินงบประมาณ โดยมีการประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับ 2,550,000 ล้านบาท

ตารางที่ 2.6 โครงสร้างงบประมาณ ปีงบประมาณ 2562

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ 2561 รวมงบเพิ่มเติม			ปีงบประมาณ 2562		
	จำนวน	+เพิ่ม/-ลด จากปี 60		จำนวน	+เพิ่ม/-ลด จากปี 61	
		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
1. ประมาณการรายจ่าย	3,050,000.0	127,000.0	4.3	3,000,000.0	(50,000)	(1.6)
- สัดส่วนต่อ GDP	18.5			17.1		
1.1 รายจ่ายประจำ	2,236,946.2	81,260.2	3.8	2,261,502.8	24,556.6	1.1
- สัดส่วนต่องบประมาณ	73.3			75.4		
1.2 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	49,641.9	22,563.6	83.3	-	(49,641.9)	(100.0)
- สัดส่วนต่องบประมาณ	1.6			-		
1.3 รายจ่ายลงทุน	676,469.6	17,420.7	2.6	660,291.7	(16,177.9)	(2.4)
- สัดส่วนต่องบประมาณ	22.2			22.0		
1.4 รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	86,942.3	5,755.5	7.1	78,205.5	(8,736.8)	(11.2)
- สัดส่วนต่องบประมาณ	2.9			2.6		
2. รายได้	2,499,642.0	129,563.7	5.5	2,550,000.0	50,358.0	2.0
- สัดส่วนต่อ GDP	15.2			14.5		
3. วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	550,358.0	(2,563.7)	(0.5)	450,000.0	(100,358)	(18.2)
- สัดส่วนต่อ GDP	3.3			2.6		
4. กรอบวงเงินกู้สูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลตาม พ.ร.บ. หนี้สาธารณะ	679,553.8	4.4	0.0	662,564.4	13,010.6	2.0
5. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	16,469,800.0	1,019,693.0	6.6	17,573,300.0	1,103,500.0	6.7

ที่มา: สำนักงานงบประมาณ

2.2.1 ประมาณการกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2563 – 2564

สมมติฐานในการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2563 และ 2564

ประกอบด้วย

(1) กำหนดให้การขาดดุลงบประมาณในระยะแรกให้รายจ่ายสามารถขยายตัวประมาณ ร้อยละ 3.0 – 7.0 ต่อปี เพื่อให้มีวงเงินเหลือ (Fiscal Space) สำหรับจัดทำนโยบายใหม่

(2) กำหนดการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าปีงบประมาณ 2562 และส่งเสริมความสามารถในการจัดเก็บขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลมีสัดส่วนสูงขึ้น โดยไม่ต้องเป็นภาระต่องบประมาณเกินความจำเป็น

(3) กำหนดสัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นร้อยละ 2.0 – 3.5 ของวงเงินงบประมาณ

(4) บริหารจัดการหนี้สาธารณะให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังและเหมาะสมกับกำลังเงินของประเทศ โดยกำหนดรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้มีสัดส่วนร้อยละ 2.5 – 3.5 ของวงเงินงบประมาณ

(5) ควบคุมค่าใช้จ่ายบุคลากรให้มีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 5.0 โดยใช้มาตรการให้หน่วยงานที่มีเงินรายได้นำมาสมทบ

จากสมมติฐานข้างต้น ประมาณการกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2563 – 2564 แสดงได้ในตาราง ดังนี้

ตารางที่ 2.7 ประมาณการกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2562 – 2564

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2562	2563	2564
กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย	3,000,000	3,200,000	3,300,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	3.4	6.7	3.1

ที่มา: สำนักงบประมาณ

2.3 ฐานะการคลังของรัฐบาล

2.3.1 ฐานะการคลังของรัฐบาลในช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ 2561 (ตุลาคม 2560 – มีนาคม 2561)

ฐานะการคลังในช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ 2561 (ตุลาคม 2560 – มีนาคม 2561) รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น จำนวน 1,081,120 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว จำนวน 41,100 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 4.0) ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากการนำส่งรายได้จากการประมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคมย่าน 1800 MHz (4G) และการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ขณะที่การเบิกจ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลมีจำนวนทั้งสิ้น 1,598,194 ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว จำนวน 7,478 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 0.5) ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน จำนวน 1,470,559 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 50.7 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย (2,900,000 ล้านบาท) สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ร้อยละ 1.2 และรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน จำนวน 127,635 ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ร้อยละ 16.5

รายจ่ายปีปัจจุบันจำนวน 1,470,559 ล้านบาท ประกอบด้วยรายจ่ายประจำ จำนวน 1,289,746 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 56.6 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำหลังโอนเปลี่ยนแปลง จำนวน 2,280,176 ล้านบาท) สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ร้อยละ 2.2 และรายจ่ายลงทุน จำนวน 180,813 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 29.2 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายลงทุนหลังโอนเปลี่ยนแปลง จำนวน 619,824 ล้านบาท) ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ร้อยละ 5.3 (ตารางที่ 2.7)

จากผลการนำส่งรายได้และการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในช่วงเวลาดังกล่าว ส่งผลให้ขาดดุลจำนวน 546,611 ล้านบาท โดยเป็นการขาดดุลเงินงบประมาณ จำนวน 517,074 ล้านบาท และขาดดุลเงินนอกงบประมาณ จำนวน 29,537 ล้านบาท ซึ่งมีสาเหตุมาจากการถอนคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จำนวน 30,220 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสด (ก่อนกู้) ขาดดุล จำนวน 546,611 ล้านบาท ทั้งนี้ รัฐบาลได้บริหารเงินสดให้สอดคล้องกับความต้องการใช้เงินโดยการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 285,408 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสด (หลังการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล) ขาดดุลเท่ากับ จำนวน 261,203 ล้านบาท และเงินคงคลัง ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 262,555 ล้านบาท (ตารางที่ 2.8)

ตารางที่ 2.8 ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดในช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ 2561
(ตุลาคม 2560 - มีนาคม 2561)

หน่วย: ล้านบาท

	ครึ่งปีแรก		เปรียบเทียบ	
	ปีงบประมาณ 2561	ปีงบประมาณ 2560	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้	1,081,120	1,040,020	41,100	4.0
2. รายจ่าย	1,598,194	1,605,672	(7,478)	(0.5)
3. ดุลเงินงบประมาณ	(517,074)	(565,652)	48,578	8.6
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	(29,537)	(29,629)	92	0.3
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(546,611)	(595,281)	48,670	8.2
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	285,408	295,592	(10,184)	(3.4)
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	(261,203)	(299,689)	38,486	12.8
8. เงินคงคลังปลายงวด	262,555	141,611	120,944	85.4

ที่มา: กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.3.2 คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาล

คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2561

สำหรับแนวโน้มการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2561 คาดว่า รัฐบาลจะจัดเก็บรายได้สุทธิ 2,499,642 ล้านบาท สูงกว่าปีที่แล้ว 145,610 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 6.2) ทั้งนี้ คาดการณ์รายได้รัฐบาลสุทธิดังกล่าวรวมคาดการณ์รายได้สำหรับจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ตารางที่ 2.9 สมมติฐานคาดการณ์ฐานะการคลังในปีงบประมาณ 2561

	สมมติฐาน
รายได้	คาดการณ์รายได้นำส่งคลังตามเอกสารงบประมาณปี 2561 จำนวน 2,499,642 ล้านบาท
รายจ่าย	สมมติฐานอัตราการเบิกจ่าย คาดการณ์จากอัตราการเบิกจ่ายทั้งปีงบประมาณ 2561 (คาดการณ์ ณ เดือนมีนาคม 2561) แบ่งเป็น (1) รายจ่ายปีปัจจุบัน ร้อยละ 96 ของกรอบวงเงินงบประมาณ (2) รายจ่ายปีก่อน ร้อยละ 64 ของกรอบวงเงินงบประมาณ (3) รายจ่ายเพิ่มเติม ร้อยละ 85 ของกรอบวงเงินงบประมาณ

หมายเหตุ: 1. คาดการณ์รายได้นำส่งคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ณ เดือนมีนาคม 2561

2. คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาล อ้างอิงคาดการณ์อัตราการเบิกจ่ายของกรมบัญชีกลาง ณ เดือนมีนาคม 2561

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ปีงบประมาณ 2561 คาดว่ารัฐบาลจะมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น 2,499,642 ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ 2560 จำนวน 145,610 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 6.2) และคาดว่าจะมีการเบิกจ่ายทั้งสิ้น 3,013,698 ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ 2560 จำนวน 123,153 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 4.3) ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน 2,784,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 96 ของวงเงินงบประมาณ สูงกว่าปีที่แล้วร้อยละ 3.6 และรายจ่ายปีก่อน 229,698 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 74 ของวงเงินงบประมาณ สูงกว่าปีที่แล้วร้อยละ 12.6

ส่งผลให้ดุลการคลังรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด คาดว่าจะขาดดุล 567,688 ล้านบาท โดยเป็นการขาดดุลเงินงบประมาณ 617,330 ล้านบาท และการเกินดุลเงินนอกงบประมาณจำนวน 49,642 ล้านบาท จากรายรับจากการชดเชยเงินคงคลัง ทั้งนี้ คาดว่ารัฐบาลจะบริหารเงินสดให้สอดคล้องกับความต้องการ โดยการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 550,358 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสด (หลังการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล) ขาดดุลเท่ากับ 17,330 ล้านบาท คาดว่าเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 จะมีจำนวนทั้งสิ้น 506,428 ล้านบาท

ตารางที่ 2.10 คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2561

หน่วย: ล้านบาท

	คาดการณ์ ปีงบประมาณ 2561	ปีงบประมาณ 2560	เปรียบเทียบ	
			จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้	2,499,642	2,354,032	145,610	6.2
2. รายจ่าย	3,013,698	2,890,545	123,153	4.3
รายจ่ายปีปัจจุบัน	2,784,000	2,686,592	97,408	3.6
รายจ่ายปีก่อน	229,698	203,953	25,745	12.6
3. ดุลเงินงบประมาณ	(617,330)	(536,513)	(80,817)	15.1
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	49,642	66,049	(16,407)	(24.8)
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(567,688)	(470,464)	(97,224)	20.7
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	550,358	552,922	(2,564)	(0.5)
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	(17,330)	82,458	(99,788)	(121.0)
8. เงินคงคลังปลายงวด	506,428	523,758	(17,330)	(3.3)

หมายเหตุ: คาดการณ์โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ณ เดือนมีนาคม 2561

ตารางที่ 2.11 สมมติฐานคาดการณ์ฐานะการคลังในปีงบประมาณ 2562

	สมมติฐาน
รายได้	คาดการณ์รายได้นำส่งคลังปีงบประมาณปี 2562 ตามมติคณะรัฐมนตรี จำนวน 2,550,000 ล้านบาท
รายจ่าย	สมมติฐานอัตราการเบิกจ่าย คาดการณ์จากอัตราการเบิกจ่ายทั้งปีงบประมาณ 2562 (คาดการณ์ ณ เดือนมีนาคม 2561) แบ่งเป็น (1) รายจ่ายปีปัจจุบัน ร้อยละ 96 ของกรอบวงเงินงบประมาณ (2) รายจ่ายปีก่อน ร้อยละ 64 ของกรอบวงเงินงบประมาณ

หมายเหตุ: 1. คาดการณ์รายได้นำส่งคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ณ เดือนมีนาคม 2561

2. คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาล อ้างอิงคาดการณ์อัตราการเบิกจ่ายปีงบประมาณ 2561

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ปีงบประมาณ 2562 คาดว่ารัฐบาลจะมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น 2,550,000 ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ 2561 จำนวน 50,358 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 2.0) และคาดว่าจะมีการเบิกจ่ายทั้งสิ้น 2,931,090 ล้านบาท ต่ำกว่าปีงบประมาณ 2561 จำนวน 185,882 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 0.6) ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน 2,880,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 96 ของวงเงินงบประมาณ ต่ำกว่าปีที่แล้วร้อยละ 1.1 และรายจ่ายปีก่อน 51,090 ล้านบาท ต่ำกว่าปีที่แล้วร้อยละ 75.1 ส่งผลให้ดุลการคลังรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด คาดว่าจะขาดดุล 381,090 ล้านบาท โดยเป็นการขาดดุลเงินงบประมาณ 381,090 ล้านบาท ทั้งนี้ คาดว่า

รัฐบาลจะบริหารเงินสดให้สอดคล้องกับความต้องการโดยการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 450,000 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสด (หลังการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล) เกินดุลเท่ากับ 68,910 ล้านบาท คาดว่าเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 จะมีจำนวนทั้งสิ้น 575,338 ล้านบาท

ตารางที่ 2.12 คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2562

หน่วย: ล้านบาท

	คาดการณ์ ปีงบประมาณ 2562	คาดการณ์ ปีงบประมาณ 2561	เปรียบเทียบ	
			จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้	2,550,000	2,499,642	50,358	2.0
2. รายจ่าย	2,931,090	3,116,972	(185,882)	(6.0)
รายจ่ายปีปัจจุบัน	2,880,000	2,911,437	(31,437)	(1.1)
รายจ่ายปีก่อน	51,090	205,535	(154,445)	(75.1)
3. ดุลเงินงบประมาณ	(381,090)	(617,330)	236,240	(38.3)
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	0	49,642	(49,642)	(100.0)
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(381,090)	(567,688)	186,598	(32.9)
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	450,000	550,358	(100,358)	(18.2)
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	68,910	(17,330)	86,240	(497.6)
8. เงินคงคลังปลายงวด	575,338	506,428	68,910	13.6

หมายเหตุ: คาดการณ์โดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ เดือนมีนาคม 2561

2.4 หนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นไตรมาสที่ 2 ปีงบประมาณ 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 6,453,832 ล้านบาท ประกอบด้วยหนี้ที่รัฐบาลกู้ตรง จำนวน 5,144,994 ล้านบาท หนี้ของรัฐวิสาหกิจ 918,596 ล้านบาท หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) 381,047 ล้านบาท และหนี้ของหน่วยงานภาครัฐอื่น จำนวน 9,195 ล้านบาท รวมยอดหนี้สาธารณะคงค้าง จำนวน 6,453,832 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 41.17 ของ GDP ซึ่งเป็นไปตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้สัดส่วนดังกล่าวไม่เกินร้อยละ 60.0 รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2.13

ตารางที่ 2.13 หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2561

	ณ 31 มี.ค. 61	% GDP
1. หนี้รัฐบาล (1.1+1.2+1.3)	5,144,993.71	32.82
1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	4,271,770.50	27.25
- หนี้ต่างประเทศ	94,171.65	
- หนี้ในประเทศ	4,177,598.85	
1.2 หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู	873,223.21	5.57
- FIDF 1	335,632.00	
- FIDF 3	537,591.21	
2. หนี้รัฐวิสาหกิจ (2.1 + 2.2)	918,596.25	5.86
2.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	413,086.62	2.64
- หนี้ต่างประเทศ	79,221.83	
- หนี้ในประเทศ	333,864.79	
2.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	505,509.63	3.22
- หนี้ต่างประเทศ	96,001.55	
- หนี้ในประเทศ	409,508.08	
3. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	381,046.94	2.43
- หนี้ต่างประเทศ	270.16	
- หนี้ในประเทศ	380,776.78	
4. หนี้หน่วยงานของรัฐ (4.1+4.2)	9,194.81	0.06
4.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	-	
4.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	9,194.81	
รวม (1+2+3+4)	6,453,831.71	41.17

หมายเหตุ : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง ได้มีการปรับปรุงตัวเลขหนี้สาธารณะคงค้างในเดือนมีนาคม 2561 และ GDP ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2561 ตามข้อมูล GDP จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ 21 พฤษภาคม 2561

2.4.1 ประเมินการสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และงบชำระหนี้ต่องบประมาณ

ประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และงบชำระหนี้ต่องบประมาณ ในช่วงปีงบประมาณ 2561 – 2562 ดังนี้

ตารางที่ 2.14 ประเมินการสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และงบชำระหนี้ต่องบประมาณ ในช่วงปีงบประมาณ 2561 – 2562

สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ภาระหนี้ต่องบประมาณ	ปีงบประมาณ	
	2561	2562
หนี้สาธารณะคงค้าง/ GDP (ร้อยละ)	42.6	45.2
งบชำระหนี้/งบประมาณ (ร้อยละ)	8.6	8.7

ที่มา: รายงานกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ณ สิ้นไตรมาสที่ 2 ปีงบประมาณ 2561 จัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

สมมติฐานนี้สาธารณะ

- (1) ประมาณการด้านเศรษฐกิจมหภาค โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- (2) ประมาณการกู้เงินในปีงบประมาณ 2561 เป็นไปตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ 2561 ปรับปรุงครั้งที่ 2
- (3) งบชำระหนี้ ประกอบด้วย
 - (3.1) งบชำระหนี้ที่ได้รับจัดสรรจริงปีงบประมาณ 2561 เท่ากับ 260,819 ล้านบาท แบ่งเป็น งบชำระต้นเงินกู้ 86,942 ล้านบาท งบชำระดอกเบี้ย 173,877 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2562 แบ่งเป็น งบชำระต้นเงินกู้ 78,205 ล้านบาท งบชำระดอกเบี้ย 196,367 ล้านบาท สำหรับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2563 เป็นต้นไป งบชำระหนี้ของรัฐบาล และหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับประกันภาระประมาณจากงบชำระเงินต้นเท่ากับ ร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบชำระดอกเบี้ย คิดจากอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 (ข้อมูล ณ วันที่ 10 เมษายน 2561)
 - (3.2) การชำระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) ประมาณจากบัญชีสะสมเพื่อการชำระต้นเงินกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้กองทุนฯ และรายได้นำส่งจากยอดเงินฝาก โดยคำนวณจากสมมติฐานการเติบโตของยอดเงินฝากร้อยละ 4 ต่อปี และอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี (ข้อมูล ณ วันที่ 3 มกราคม 2561)
- (4) หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 ประมาณจากยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ เดือนกันยายน 2560 บวกแผนการกู้เงินสุทธิในปีงบประมาณ 2561
- (5) การกู้เงิน
 - (5.1) การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อเพื่อใช้ลงทุนในโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง สมมติฐานการเบิกจ่ายเงินกู้ร้อยละ 80 ของแผนความต้องการเงินกู้ และประมาณการเบิกจ่ายของโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนสายสีแดง (บางซื่อ-รังสิต) (ข้อมูล ณ วันที่ 9 พฤษภาคม 2561)
 - (5.2) การกู้เงินเพื่อลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ 2561 เป็นไปตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ 2561 ปรับปรุงครั้งที่ 2 สำหรับปีงบประมาณ 2562-2565 เป็นไปตามแผนความต้องการเงินกู้ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2562-2566) สมมติฐานการเบิกจ่ายเงินกู้ร้อยละ 80 ของแผน
 - (5.3) การกู้เงินเพื่อดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ 2561 เป็นไปตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ 2561 (ไม่รวมเงินกู้ระยะสั้นเพื่อเสริมสภาพคล่องในรูป Credit Line) ประมาณการกู้เงินปีงบประมาณ 2562 – 2566 เป็นไปตามแผนความต้องการใช้เงินกู้ระยะ 5 ปี (ไม่รวมวงเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เดิม) สมมติฐานการเบิกจ่ายเงินกู้ร้อยละ 80 ของแผน

2.4.2 แผนความต้องการกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจระยะปานกลาง 5 ปี .

รัฐบาลได้ดำเนินวางแผนการกู้เงินในโครงการต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ได้แก่ โครงการเงินกู้เพื่อการพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและระบบขนส่งทางระยะเร่งด่วน และโครงการก่อสร้างทางหลวงสายหลักให้เป็น 4 ช่องจราจร (ระยะที่ 2) นอกจากนี้ ยังมีเงินกู้ของรัฐบาลเพื่อให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ ซึ่งเป็นโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง (การรถไฟแห่งประเทศไทย/การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย) นอกจากนี้ ในส่วนของการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ มีการกู้เงินเพื่อลงทุน และการกู้เงินเพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่น ๆ

ตารางที่ 2.15 แผนความต้องการกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจระยะปานกลาง 5 ปี

ปีงบประมาณ	จำนวนเงินกู้ (ล้านบาท)
2561	136,514
2562	391,765
2563	519,400
2564	459,698
2565	362,858
รวม	1,870,235

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

2.4.3 แผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2560 - 2564

ด้วยพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 กำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เพื่อใช้เป็นแนวนโยบายของภาครัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการกำหนดกิจการของรัฐที่สมควรและที่รัฐส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน และเพื่อสร้างความสนใจและดึงดูดเอกชนให้เข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐดังกล่าว

ภายใต้กรอบระยะเวลา 5 ปี รัฐมีเป้าหมายที่จะดำเนินโครงการใน กลุ่มที่ 1 กิจการที่สมควรให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน จำนวน 4 กิจการ ในลักษณะการให้เอกชนร่วมลงทุนเป็นหลัก และจะส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนโครงการที่อยู่ใน กลุ่มที่ 2 กิจการที่รัฐส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน จำนวน 19 กิจการ เพื่อให้ภาครัฐสามารถลงทุนพัฒนากิจการได้อย่างรวดเร็วและสามารถลดข้อจำกัดการลงทุนจากงบประมาณแผ่นดินและเงินกู้จากรัฐ รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการดำเนินการการใช้ทรัพยากรของรัฐ และการให้บริการแก่ประชาชน

กิจการที่เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐสามารถแบ่งตามลักษณะของกิจการได้ 6 กลุ่ม ได้แก่ ด้านคมนาคม ด้านการจัดการคุณภาพน้ำ ชลประทาน และสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม และโครงการอื่น ๆ

ตารางที่ 2.16 แผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2560 - 2564

ลักษณะกิจการ	มูลค่า (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวนโครงการ
ด้านคมนาคม	1,520,199.2	94%	31
ด้านการจัดการคุณภาพน้ำ ชลประทาน และสิ่งแวดล้อม	59,651.3	4%	8
ด้านการศึกษา	17,169.0	1%	3
ด้านสาธารณสุข	16,957.0	1%	8
ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม	3,250.0	0%	1
โครงการอื่น ๆ	-	-	4
รวม	1,617,226	100	55

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง

เงินลงทุนของกิจการที่เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐมีมูลค่ารวม 1,617,226 ล้านบาท จำนวน 55 โครงการ กิจการส่วนใหญ่เป็นกิจการการคมนาคม มูลค่า 1,520,199.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 94 ของมูลค่าการลงทุนทั้งหมด และมีจำนวนโครงการถึง 29 โครงการ โดยมูลค่าเงินลงทุนของเอกชนสูงถึง 611,633 ล้านบาท

ตารางที่ 2.17 สรุปประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย ดุลการคลังและหนี้สาธารณะ

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 2563 รวมรายได้จากการประมูลใบอนุญาต 4G จำนวน 119,500 ล้านบาท

^{2/} ปีงบประมาณ 2561 ไม่รวมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำนวน 150,000 ล้านบาท (กรณีรวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 3,050,000 ล้านบาท) และคำนวณบนฐานอัตราการเพิ่มปีงบประมาณ 2560 ที่ไม่รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำนวน 190,000 ล้านบาท (กรณีรวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 2,923,000 ล้านบาท)

ที่มา: กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ

2.5 ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล

2.5.1 ความหมายและการแบ่งประเภทภาระผูกพันทางการเงินการคลัง

ภาระผูกพันทางการเงินการคลัง หมายถึง ภาระหรือหนี้ที่รัฐบาลจะต้องหรืออาจจะต้องชำระคืนโดยจ่ายจากเงินงบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น ซึ่งภาระผูกพันทางการเงินการคลังมักจะเป็นสาเหตุส่วนใหญ่ของการเกิดความเสี่ยงทางการเงินการคลัง และจะมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินการคลังของรัฐบาล

ธนาคารโลกได้แบ่งภาระการคลังตามความเสี่ยงทางการเงินการคลัง (Fiscal Risk Matrix) แบ่งเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) ภาระการคลังต้องงบประมาณอย่างแน่นอน (Direct Liabilities to the Budget)

ซึ่งเป็นภาระที่รัฐบาลต้องชำระเงินแน่นอนเมื่อถึงกำหนด ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 แบบ ได้แก่

(1.1) แบบชัดเจน (Explicit) หมายถึง ภาระที่รัฐบาลจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้ด้วย

งบประมาณแผ่นดินอย่างแน่นอนเมื่อถึงกำหนดชำระ และเป็นภาระทางการเงินการคลังของรัฐบาลที่จะต้องรับผิดชอบ ซึ่งกำหนดโดยกฎหมายหรือเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงที่รัฐบาลได้ลงนามไว้ เช่น ภาระรายจ่ายประจำของรัฐบาล และภาระหนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้ เป็นต้น

(1.2) แบบโดยนัย (Implicit) หมายถึง ภาระที่รัฐบาลจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้ด้วยงบประมาณแผ่นดินอย่างแน่นอนเมื่อถึงกำหนดชำระ และเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลที่แม้ว่าจะไม่กำหนดเป็นกฎหมายหรือลงนามในสัญญาหรือข้อตกลง แต่ถูกคาดหวังจากสาธารณชนให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบตามหลักจริยธรรม คุณธรรม และจากแรงกดดันทางการเมือง เช่น การจ่ายเงินบำนาญและสวัสดิการให้แก่ข้าราชการในอนาคต การจ่ายผลประโยชน์ทางสังคมให้แก่ผู้ประกันตนของกองทุนประกันสังคมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นต้น

(2) ภาระการคลังต้องงบประมาณที่อาจจะเกิดขึ้น (Contingent Liabilities to the Budget) ซึ่งเป็นภาระที่ต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 แบบ ได้แก่

(2.1) แบบชัดเจน (Explicit) หมายถึง เป็นภาระที่รัฐบาลอาจจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้ด้วยงบประมาณแผ่นดินเมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น และเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลที่จะต้องรับผิดชอบซึ่งกำหนดโดยกฎหมายหรือเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงที่รัฐบาลได้ลงนามไว้ เช่น การค้ำประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาล เป็นต้น

(2.2) แบบโดยนัย (Implicit) หมายถึง เป็นภาระที่รัฐบาลอาจจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้ด้วยงบประมาณแผ่นดินเมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น และเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลที่แม้ว่าจะไม่กำหนดเป็นกฎหมายหรือลงนามในสัญญาหรือข้อตกลง แต่ถูกคาดหวังจากสาธารณชนให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบตามหลักจริยธรรม คุณธรรม และจากแรงกดดันทางการเมือง เช่น การจ่ายเงินชดเชยให้แก่ประชาชน เอกชน และหน่วยงานอื่น ๆ ในกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติต่าง ๆ เป็นต้น

2.5.2 การพิจารณาภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาล

ในการพิจารณาภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาลสามารถแบ่งเป็นกรณีต่าง ๆ ดังนี้

(1) ภาระผูกพันทางการคลังที่รัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบและเงินอุดหนุนตามที่กฎหมายกำหนด โดยในปัจจุบันภาระทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสมทบและเงินอุดหนุนตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นภาระที่รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินสมทบให้ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 ที่กำหนดให้รัฐบาลออกเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) ภาระผูกพันทางการคลังจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

ในปัจจุบัน สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) เป็นสถาบันการเงินของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล หรือดำเนินธุรกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities: QFAs) ซึ่งโดยทั่วไปเป็นการช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่ธนาคารพาณิชย์ยังให้การช่วยเหลือไม่เต็มที่ โดยส่วนใหญ่เน้นนโยบายกึ่งการคลังที่รัฐบาลมอบหมายให้ SFIs ดำเนินการจะมีการให้สินเชื่อหรือการให้บริการแก่ลูกค้าในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราปกติ ดังนั้น รัฐบาลจะรับผิดชอบในการชดเชยส่วนต่างเหล่านี้ให้แก่ SFIs รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ต้นเงิน (ในกรณีที่แหล่งเงินทุนในการดำเนินโครงการมาจากสภาพคล่องส่วนเกินของ SFIs) และในบางโครงการมีการชดเชยในกรณีที่หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) อีกด้วย

ทั้งนี้ ภาระผูกพันทางการคลังคงเหลือหรือการชดเชยจากรัฐบาล เป็นการประมาณการภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาลที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

(3) หนี้รัฐวิสาหกิจ และ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน

(4) ภาระผูกพันทางการคลังจากกรณีอื่น ๆ ได้แก่ ภาระทางการคลังที่เกิดจากข้อพิพาททางกฎหมาย อันเกิดจากสัญญาการร่วมทุน และการฟ้องร้องคดีทางแพ่งต่าง ๆ

2.5.3 สรุปจำนวนภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาล

รัฐบาลมีภาระผูกพันทางการเงินการคลังรวมทั้งสิ้น 1,443,539 ล้านบาท โดยมีรายละเอียดดังนี้

- 1) ภาระค้ำจ่ายกองทุนประกันสังคมจำนวน 60,000 ล้านบาท (ข้อมูล ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2560)
- 2) ภาระทางการคลังที่ SFIs รอกการชดเชยจากรัฐบาลจำนวน 406,045 ล้านบาท (ข้อมูล ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2561)
- 3) ภาระผูกพันจากการที่รัฐบาลค้ำประกันที่ปรากฏอยู่ในหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 959,606 ล้านบาท
- 4) ภาระผูกพันทางการคลังจากกรณีอื่น ๆ ได้แก่ ภาระทางการคลังข้อพิพาทจำนวน 17,888 ล้านบาท

ส่วนที่ 3

เป้าหมายและนโยบายการคลัง

3.1 เป้าหมายการคลัง

ในระยะสั้นรัฐบาลให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ผ่านการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยในปีงบประมาณ 2561 รัฐบาลมีการจัดหางบประมาณขาดดุล จำนวน 550,358 ล้านบาท (รวมการขาดดุลจากงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 100,358 ล้านบาท) และในปีงบประมาณ 2562 รัฐบาลยังคงใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล โดยจัดหางบประมาณขาดดุล จำนวน 450,000 ล้านบาท สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2563 - 2564 จะเห็นได้ว่าตัวเลขประมาณการเศรษฐกิจไทยขยายตัวอยู่ในช่วงร้อยละ 3.5 - 4.5 ต่อปี โดยมีค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ 4.0 ต่อปี ซึ่งคาดว่าเศรษฐกิจไทยสามารถขยายตัวได้เกือบเต็มศักยภาพแล้ว ส่งผลให้บทบาทของนโยบายการคลังควรจะลดลงในระยะต่อไป (Counter-cyclical) และให้ภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจต่อไป นอกจากนี้ รัฐบาลควรเพิ่มวินัยในการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลัง ด้วยการลดการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปี ผลของการดำเนินการดังกล่าวจะสามารถนำไปสู่เป้าหมายการจัดหางบประมาณแบบสมดุลได้ในอนาคต

ตารางที่ 3.1 ประมาณการการคลังระยะปานกลาง

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 2563 รวมรายได้จากการประมูลใบอนุญาต 4G จำนวน 119,500 ล้านบาท

^{2/} ปีงบประมาณ 2561 ไม่รวมการจัดหางบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำนวน 150,000 ล้านบาท (กรณีรวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 3,050,000 ล้านบาท) และคำนวณบนฐานอัตราการเพิ่มปีงบประมาณ 2560 ที่ไม่รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำนวน 190,000 ล้านบาท (กรณีรวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 2,923,000 ล้านบาท)

ที่มา: กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ

ในส่วนของเป้าหมายนโยบายการคลังในระยะปานกลาง รัฐบาลมุ่งบริหารรายได้และรายจ่ายให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการปรับอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันจะต้องจำกัดการขยายตัวของรายจ่ายในภาพรวม โดยเฉพาะรายจ่ายประจำและเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นด้วย

3.2 นโยบายและมาตรการระยะปานกลาง

เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการคลังข้างต้น รัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบาย ดังนี้

(1) ปรับปรุงโครงสร้างภาษีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการปรับอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น รวมถึงการติดตามและเร่งรัดการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่ได้เริ่มดำเนินการไปแล้ว เช่น โครงการพัฒนาระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment) และการจัดทำบัญชีเดียวของผู้ประกอบการ (Single Financial Account) เป็นต้น

(2) ลดภาระด้านรายจ่ายของรัฐบาลที่เป็นรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะรายจ่ายด้านบุคลากรและรายจ่ายที่มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนระยะสั้น เพื่อเพิ่มสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่อวงเงินงบประมาณ พร้อมทั้งควรสร้างความรู้และความตระหนักถึงความสำคัญของการออมเพื่อการชราภาพ เพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) โดยไม่เป็นการงบประมาณจนเกินไป

(3) สนับสนุนและเร่งรัดการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานรูปแบบใหม่ ที่จะช่วยลดภาระการลงทุนของรัฐบาล เช่น การร่วมลงทุนของรัฐและเอกชน (Public Private Partnerships : PPPs) การลงทุนของกองทุนรวม โครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund) เป็นต้น เพื่อให้รัฐบาลนำงบประมาณที่ประหยัดได้มาลงทุนในโครงการที่จำเป็นแต่มีผลตอบแทนต่ำได้อย่างต่อเนื่อง

3.2.1 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพด้านรายได้

มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

(1) การปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน และการปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายฐานภาษี ประกอบด้วย การปรับปรุงกฎหมายกองทุนรวม ได้แก่ กฎหมายตราสารหนี้ และส่วนแบ่งกำไรกองทุน การปรับปรุงกฎหมาย Transfer Pricing และการปรับปรุงกฎหมาย e-Business

(2) การปรับปรุงอัตราอัตราภาษีบางประเภท ประกอบด้วย การปรับโครงสร้างภาษียาสูบ การปรับเพิ่มอัตราภาษีรถจักรยานยนต์ตามการปล่อยปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และการปรับเพิ่มอัตราภาษีรถยนต์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไป

(3) การปรับปรุงระบบอิเล็กทรอนิกส์และพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการติดตามการจัดเก็บภาษี ได้แก่ การเชื่อมโยงข้อมูลงบการเงินกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า การเชื่อมโยงฐานข้อมูลบัญชีสินค้ากับโปรเซสในในประเทศและต่างประเทศ การจัดทำข้อมูลความเสี่ยงจากการประมวลผลข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) การเปิดใช้งานระบบ e-Tax Invoice/e-Receipt ภาคสมัครใจ และการเปิดใช้งานระบบ e-Filing ภาคสมัครใจ การทำระบบติดตามทางศุลกากรเพื่อควบคุมสินค้าผ่านแดน การพัฒนาระบบตรวจสอบพิกัดศุลกากรล่วงหน้า จัดทำฐานข้อมูลสถิติสำหรับราคาวัตถุดิบเพื่อตรวจสอบราคาสินค้าสำเร็จรูป การพัฒนาระบบตรวจสอบพิกัดล่วงหน้า

3.2.2 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

(1) ให้ความสำคัญกับการดำเนินการที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาล ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานของรัฐบาลให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านกลไกการดำเนินการบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ทั้ง 3 มิติ ได้แก่ มิติกระทรวง/หน่วยงาน มิติบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ และมิติบูรณาการเชิงพื้นที่

(2) ให้กระทรวง/หน่วยงาน จัดทำงบประมาณให้ลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ภายใน กระทรวง/หน่วยงาน และระหว่างกระทรวง/หน่วยงาน รวมทั้งบูรณาการกับมิติพื้นที่ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการใช้จ่ายงบประมาณ และประหยัดงบประมาณ

(3) ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น พิจารณาจัดลำดับความสำคัญการดำเนินการ โดยพิจารณาถึงความจำเป็น ความเร่งด่วน ความคุ้มค่า ศักยภาพของหน่วยงาน ความพร้อมในการดำเนินงาน และขีดความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างสมเหตุสมผล มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

(4) ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ที่มีเงินรายได้ เงินสะสมคงเหลือ และเงินกองทุน และเงินทุนหมุนเวียน พิจารณานำเงินดังกล่าวมาใช้ดำเนินการของหน่วยงาน โดยให้แจ้งแหล่งเงินและจำนวนเงินที่นำมาใช้เพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(5) ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น พิจารณาทบทวนผลการดำเนินงานของแต่ละภารกิจที่ผ่านมา เพื่อชะลอ ปรับลด หรือยกเลิกภารกิจที่หมดความจำเป็น ทำแล้วไม่เกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่คุ้มค่า หรือที่มีความสำคัญในลำดับต่ำ เพื่อนำเงินงบประมาณดังกล่าวไปดำเนินการที่มีความสำคัญลำดับสูง และประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์และเชิงพื้นที่

(6) ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น รายงานผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนงาน/ผลผลิต/โครงการ พร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข เป็นรายเดือนรายไตรมาสเพื่อสำนักงบประมาณจะได้ติดตามประเมินผลการดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณ และรวบรวมรายงานดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป