สำเนา

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๖๑๖

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๓

เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ – ๒๕๖๘)

กราบเรียน/เรียน รอง-นรม., รัฐ-นร., กระทรวง, กรม

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๕๓๓ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๒

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๔/๔๘๒๘ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๓
๒. สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๔/๒๒๑๕๔ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๓
๓. สำเนาหนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๓๒/๑๔๗ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๓
๔. สำเนาหนังสือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๓/๗๔๒๑ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๓
๕. สำเนาหนังสือธนาคารแห่งประเทศไทย ด่วนที่สุด ที่ ธปท.ฝนง.(๐๒) ๑๓๗๔/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๓

ตามที่ได้ยืนยัน/แจ้งมติคณะรัฐมนตรี (๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๒) เกี่ยวกับเรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๔ – ๒๕๖๗) มาเพื่อทราบ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้เสนอเรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ – ๒๕๖๘) ไปเพื่อดำเนินการ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เสนอความเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๓ ลงมติว่า

๑. เห็นชอบตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเสนอ และให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและธนาคารแห่งประเทศไทยไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย

๒. ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ (เรื่อง การเสนอเรื่องเร่งด่วนต่อคณะรัฐมนตรี) ในการเสนอเรื่องนี้

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนยืนยันมาและถือปฏิบัติต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ (อย่างยิ่ง)

ธีระพงษ์ วงศ์ศิวะวิลาส

(นายธีระพงษ์ วงศ์ศิวะวิลาส)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๖๓๔ (ธิตินันท์) ๑๕๓๑ (บุษกร)
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๔๔๖ www.soc.go.th (บุษกร/ธิตินันท์)
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ spt55@soc.go.th

หมายเหตุ อัยการสูงสุด : จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ
รอง-นรม., รัฐ-นร. : จึงเรียนยืนยันมา
กระทรวง : จึงเรียนยืนยันมาและถือปฏิบัติต่อไป
องค์กรอิสระ : จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ
กรม : จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ด่วนที่สุด
ที่ กค ๑๐๐๔/๔๘๒๘

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ ๖
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๗ 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 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ 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 จากประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิและงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวในปีงบประมาณ 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) ที่ส่งผลกระทบให้ภาคเศรษฐกิจชะลอตัว 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 ทั้งด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อให้ภาคการคลังสามารถรองรับสถานการณ์ที่ผ่านมาและพร้อมรับ

/ความเสี่ยง ...

ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ ทั้งนี้ เป้าหมายการคลังในระยะยาวยังควรกำหนดให้รัฐบาลปรับลดขนาดการขาดดุลและมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในที่สุด 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 ปรับลด ยกเลิกโครงการที่ไม่มีความจำเป็น และดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ภาครัฐควรกำหนดกลยุทธ์ในการจัดโครงสร้างแหล่งเงินทุนสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐาน

๒.๓.๓ Resilience หรือ การบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีภูมิคุ้มกันและสามารถรองรับต่อเหตุการณ์ไม่คาดคิดต่าง ๆ ได้ โดยยึดหลักความระมัดระวังสูงสุด (Conservative) ในการบริหารหนี้สาธารณะผ่านการกู้เงินที่เน้นความเสี่ยงต่ำภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสมเพื่อให้ Portfolio หนี้รัฐบาลมีภูมิคุ้มกันรองรับเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดต่าง ๆ ในอนาคตได้ รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศเพื่อให้เป็นแหล่งระดมทุนสำคัญให้กับทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ดำเนินกลยุทธ์การกู้เงินที่เน้นความเสี่ยงต่ำ รวมถึงการกระจายความเสี่ยงของเครื่องมือในการกู้เงินและตอบสนองนักลงทุนหลากหลายกลุ่ม เป็นต้น

/๓. เรื่องที่จะเสนอ ...

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

(นางสาวกุลยา ตันติเตมิท)
ผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง
รักษาราชการแทน ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
เลขานุการคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

ฝ่ายเลขานุการฯ
โทร. ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๕๖๓
โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๘๕
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ fiscalplanning@fpo.go.th

๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๓

แผนการคลังระยะปานกลาง
(ปีงบประมาณ 2565 – 2568)

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

ธันวาคม 2563

บทนำ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (คณะกรรมการฯ) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ โดยมีกรรมการจากสี่หน่วยงานหลักที่ดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจการเงินการคลัง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นเลขานุการ มีหน้าที่จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะ โดย พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ได้กำหนดให้แผนการคลังระยะปานกลางต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งคณะกรรมการฯ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี ทั้งนี้ แผนการคลังระยะปานกลางอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) เป้าหมายและนโยบายการคลัง (2) สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ (3) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลัง (4) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล และ (5) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล ซึ่งแผนการคลังระยะปานกลางดังกล่าวจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้นำไปใช้ในการจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย

ทั้งนี้ แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2565 - 2568) ได้นำประเด็นความเสี่ยงทางการคลังที่ปรากฏอยู่ในรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2562 มาประกอบในการพิจารณาจัดทำแล้ว โดยเป็นการดำเนินการตามมาตรา 78 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ

บทสรุปผู้บริหาร

การดำเนินนโยบายการคลังในระยะปานกลาง รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว ผ่านการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมภายหลังจากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ที่ส่งผลกระทบให้ภาคเศรษฐกิจชะลอตัว ทำให้การจัดเก็บรายได้ลดลงตามสภาวะเศรษฐกิจซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานะการคลังของประเทศ ขณะเดียวกัน ภาครัฐยังได้ดำเนินนโยบายและมาตรการทางการคลังโดยเฉพาะการใช้จ่ายภาครัฐ เพื่อเยียวยาฟื้นฟู และกระตุ้นเศรษฐกิจจากที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19 ที่ก่อให้เกิดการขาดดุลเงินสดมากกว่าที่ได้ประมาณการไว้ และเงินคงคลังลดลง จึงต้องระมัดระวังการบริหารจัดการสภาพคล่องของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ การออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. กู้เงินฯ) ภายใต้วงเงิน 1 ล้านล้านบาท ได้ทำให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น **เป้าหมายการคลังในระยะสั้นถึงระยะปานกลางจำเป็นต้องมีการเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ทั้งด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ** อย่างมีนัยสำคัญ **เพื่อให้ภาคการคลังสามารถรองรับสถานการณ์ที่ผ่านมาและพร้อมรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้** ทั้งนี้ เป้าหมายการคลังในระยะยาวยังควรกำหนดให้รัฐบาลปรับลดขนาดการขาดดุลและมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในที่สุด

ประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2564	2565	2566	2567	2568
รายได้รัฐบาลสุทธิ	2,677,000	2,400,000	2,490,000	2,619,500	2,750,500
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	(2.0)	(10.3)	3.8	5.2	5.0
งบประมาณรายจ่าย	3,285,962.5	3,100,000	3,200,000	3,310,000	3,420,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	2.7	(5.7)	3.2	3.4	3.3
ดุลการคลัง	(608,962.5)	(700,000)	(710,000)	(690,500)	(669,500)
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	(3.7)	(4.0)	(3.9)	(3.6)	(3.4)
หนี้สาธารณะคงค้าง	9,081,326	9,772,428	10,409,697	10,971,967	11,458,221
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	56.0	57.6	58.6	59.0	58.7
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	16,550,200	17,328,000	18,090,500	18,940,700	19,906,700

ที่มา: กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการคลังทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจะต้องมุ่งบริหารจัดการเพื่อเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ทั้งในด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ ผ่านแนวทางการเพิ่มศักยภาพทางการคลัง 3Rs ประกอบด้วย (1) Reform หรือ การปฏิรูปการจัดเก็บรายได้ (2) Reshape หรือ การปรับเพื่อควบคุมการจัดสรรงบประมาณ และ (3) Resilience หรือ การบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีภูมิคุ้มกันและสามารถรองรับต่อเหตุการณ์ไม่คาดคิดต่าง ๆ ได้ ดังนี้

(1) Reform หรือ การปฏิรูปการจัดเก็บรายได้ โดยในระยะสั้น และระยะปานกลาง รัฐบาลควรมุ่งเน้นการทบทวนโครงสร้างภาษีในปัจจุบันเพื่อสร้างความมั่นคงด้านรายได้ และนำเทคโนโลยีสารสนเทศ

เข้ามาพัฒนาระบบการจัดเก็บให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับในระยะยาว จะต้องวางแผนการปฏิรูประบบภาษีอากร และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากร เพื่อให้รายได้จากภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้ที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศต่อไป

(2) Reshape หรือ การปรับเพื่อควบคุมการจัดสรรงบประมาณ โดยดำเนินการควบคุมการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับแผนสำคัญต่าง ๆ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาล เป็นต้น รวมทั้งให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพิ่มศักยภาพการถ่ายโอนภารกิจ ลดความเหลื่อมล้ำ พัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน รวมทั้งชะลอ ปรับลด ยกเลิกโครงการที่ไม่มีความจำเป็น และดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ภาครัฐควรกำหนดกลยุทธ์ในการจัดโครงสร้างแหล่งเงินทุนสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐาน

(3) Resilience หรือ การบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีภูมิคุ้มกันและสามารถรองรับต่อเหตุการณ์ไม่คาดคิดต่าง ๆ ได้ โดยยึดหลักความระมัดระวังสูงสุด (Conservative) ในการบริหารหนี้สาธารณะผ่านการกู้เงินที่เน้นความเสี่ยงต่ำภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสมเพื่อให้ Portfolio หนี้รัฐบาลมีภูมิคุ้มกัน รองรับเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดต่าง ๆ ในอนาคตได้ รวมทั้งพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศเพื่อให้เป็นแหล่งระดมทุนสำคัญให้กับทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ดำเนินกลยุทธ์การกู้เงินที่เน้นความเสี่ยงต่ำ รวมถึงการกระจายความเสี่ยงของเครื่องมือในการกู้เงินและตอบสนองนักลงทุนหลากหลายกลุ่ม เป็นต้น

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	(1)
บทสรุปผู้บริหาร	(2)
สารบัญ	(4)
สารบัญตาราง	(5)
ส่วนที่ 1 สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ	
1.1 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2563 – 2564	1
1.2 ประมาณการเศรษฐกิจไทยในปี 2565 – 2568	1
ส่วนที่ 2 สถานะและประมาณการการคลัง	
2.1 รายได้รัฐบาลสุทธิ	3
2.2 งบประมาณรายจ่าย	7
2.3 ฐานะการคลังของรัฐบาล	8
2.4 หนี้สาธารณะ	11
2.5 เงินนอกงบประมาณ	15
2.6 การระดมทุนในรูปแบบอื่นสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ	16
2.7 ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญ	19
ส่วนที่ 3 เป้าหมายและนโยบายการคลัง	
3.1 เป้าหมายการคลัง	24
3.2 นโยบายและมาตรการระยะปานกลาง	25

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ ปีปฏิทิน 2563 – 2568	2
ตารางที่ 2	ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2563	3
ตารางที่ 3	ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2564	4
ตารางที่ 4	ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565 – 2568	6
ตารางที่ 5	โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564	7
ตารางที่ 6	ประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 – 2568	8
ตารางที่ 7	ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด ปีงบประมาณ 2563 (ตุลาคม 2562 - กันยายน 2563)	9
ตารางที่ 8	คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2564	10
ตารางที่ 9	ประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2565 – 2568	11
ตารางที่ 10	หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563	12
ตารางที่ 11	แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง ปีงบประมาณ 2564 – 2568	12
ตารางที่ 12	หนี้สาธารณะคงค้าง สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และงบชำระหนี้ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี	13
ตารางที่ 13	ฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ 2563	15
ตารางที่ 14	เงินฝากกระทรวงการคลัง ปีงบประมาณ 2563	16
ตารางที่ 15	เงินนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ 2563	16
ตารางที่ 16	แผนการใช้เงินของ TFFIF ในช่วงปีงบประมาณ 2563 - 2568	18
ตารางที่ 17	ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ปี 2564 - 2567	19
ตารางที่ 18	ตารางประเมินความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Matrix) ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563	20
ตารางที่ 19	ประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง	25

ส่วนที่ 1

สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ

แผนการคลังระยะปานกลาง ปีงบประมาณ 2565 – 2568 มีสถานะและประมาณการเศรษฐกิจ ดังนี้

1.1 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2563 – 2564

เศรษฐกิจไทยในปี 2563 คาดว่าจะลดลงร้อยละ 6.0 เทียบกับการขยายตัวร้อยละ 2.3 ในปีก่อนหน้า โดยเป็นผลมาจากเศรษฐกิจได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากมาตรการควบคุมการระบาดของโควิด-19 ที่เข้มงวดจนส่งผลกระทบให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจหยุดชะงัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในไตรมาสที่สองของปี ที่เศรษฐกิจไทยลดลงร้อยละ 12.1 โดยเป็นการลดลงทั้งด้านอุปโภค บริโภค และการลงทุนภาคเอกชน เช่นเดียวกับการส่งออกสินค้าและบริการที่ได้รับผลกระทบจากการถดถอยของเศรษฐกิจโลกและส่งผลต่อเนื่องต่อการผลิตภาคอุตสาหกรรม ขณะที่ภาคการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากมาตรการควบคุมการเดินทางระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจยังมีแรงขับเคลื่อนสำคัญจากการใช้จ่ายของรัฐบาลและการลงทุนภาครัฐที่ขยายตัวได้ดีสอดคล้องกับการเร่งเบิกจ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2563 ทั้งนี้ คาดว่าเศรษฐกิจในช่วงครึ่งหลังของปีจะสามารถฟื้นตัวดีขึ้นอย่างช้า ๆ โดยเป็นผลจากการผ่อนคลายมาตรการควบคุมการระบาดที่จะส่งผลให้มีการกลับมาดำเนินกิจกรรมและการเปิดดำเนินธุรกิจอย่างเป็นปกติมากขึ้น รวมทั้งผลของการดำเนินมาตรการช่วยเหลือเยียวยาและการกระตุ้นการบริโภคที่ออกมาอย่างต่อเนื่อง สำหรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในปี 2563 ยังมีแนวโน้มอยู่ในเกณฑ์ดี โดยคาดว่าอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยมีแนวโน้มจะอยู่ที่ร้อยละ -0.9 และดุลบัญชีเดินสะพัดจะเกินดุลอยู่ที่ร้อยละ 2.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)

เศรษฐกิจไทยในปี 2564 คาดว่าจะสามารถกลับมาขยายตัวในช่วงร้อยละ 3.5 – 4.5 (ค่ากลางร้อยละ 4.0) โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากการปรับตัวดีขึ้นของอุปสงค์ภายในประเทศ ซึ่งเป็นผลมาจากความสำเร็จในการควบคุมและป้องกันการระบาดภายในประเทศ ทำให้มีการผ่อนคลายมาตรการควบคุมการระบาดต่าง ๆ ประกอบกับแนวโน้มการทยอยผ่อนปรนการเดินทางเข้าประเทศ นอกจากนี้ การส่งออกมีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้นตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและปริมาณการค้าโลก ควบคู่ไปกับการดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศสำคัญ ๆ ขณะเดียวกันยังมีแรงขับเคลื่อนจากภาครัฐบาลจากการเบิกจ่ายภายใต้กรอบงบประมาณและมาตรการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่จะช่วยสนับสนุนการฟื้นตัวของอุปสงค์ภายในประเทศ รวมทั้งผลของฐานการขยายตัวที่ต่ำผิดปกติในปี 2563 อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจไทยยังมีแนวโน้มที่จะเผชิญกับปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญ ๆ ทั้งความไม่แน่นอนของสถานการณ์การระบาดในหลายประเทศ ความเสี่ยงจากความผันผวนของเศรษฐกิจและการเงินโลก สถานการณ์ภัยแล้ง รวมถึงสถานการณ์การจ้างงานและฐานะทางการเงินของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจซึ่งจะเป็นข้อจำกัดต่อการฟื้นตัวของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ สำหรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในปี 2564 ยังมีแนวโน้มอยู่ในเกณฑ์ดี โดยคาดว่าอัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยอยู่ที่ช่วงร้อยละ 0.7 – 1.7 และดุลบัญชีเดินสะพัดจะเกินดุลอยู่ที่ร้อยละ 2.6 ของ GDP

1.2 ประมาณการเศรษฐกิจไทยในปี 2565 - 2568

เศรษฐกิจไทยในปี 2565 คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ 3.0 – 4.0 (ค่ากลางร้อยละ 3.5) โดยได้รับปัจจัยสนับสนุนจากการขยายตัวต่อเนื่องของอุปสงค์ภายในประเทศทั้งการใช้จ่ายภาคครัวเรือนและการลงทุนรวม เช่นเดียวกับการส่งออกสินค้าที่จะยังขยายตัวตามแนวโน้มการฟื้นตัวต่อเนื่องของเศรษฐกิจโลก นอกจากนี้ ภาคการท่องเที่ยวมีแนวโน้มจะกลับมาฟื้นตัวดีขึ้นอย่างชัดเจนภายหลังการเปิดให้มีการเดินทางระหว่าง

ประเทศอย่างเป็นปกติมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญภายใต้เงื่อนไขของการคิดค้นวัคซีนได้สำเร็จและสามารถใช้ได้อย่างแพร่หลายทั่วโลกในช่วงปลายปี 2564 สำหรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในปี 2565 ยังมีแนวโน้มอยู่ในเกณฑ์ดี โดยคาดว่าอัตราเงินเฟ้อจะอยู่ในช่วงร้อยละ 0.7 – 1.7 ขณะที่ดุลบัญชีเดินสะพัดจะเกินดุลประมาณร้อยละ 5.3 ของ GDP ตามการฟื้นตัวของการส่งออกและการท่องเที่ยว

เศรษฐกิจไทยในระยะปานกลางในช่วงปี 2566 – 2568 มีแนวโน้มการขยายตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่องและปรับตัวเข้าสู่ระดับศักยภาพอย่างช้า ๆ โดยคาดว่าในปี 2566 จะขยายตัวร้อยละ 2.7 – 3.7 (ค่ากลางร้อยละ 3.2) และเร่งขึ้นอยู่ในช่วงร้อยละ 2.9 – 3.9 (ค่ากลางร้อยละ 3.4) และร้อยละ 3.2 – 4.2 (ค่ากลางร้อยละ 3.7) ในปี 2567 และ 2568 ตามลำดับ โดยมีแรงสนับสนุนสำคัญจากอุปสงค์ภายในประเทศที่มีแนวโน้มขยายตัวดีต่อเนื่องทั้งการบริโภคภาคเอกชนและการลงทุนภาคเอกชนที่คาดว่าจะขยายตัวดีขึ้นตามความคืบหน้าของโครงการลงทุนภาครัฐและการขยายตัวของการส่งออก สำหรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจยังมีแนวโน้มที่จะอยู่ในเกณฑ์ดีต่อเนื่อง โดยคาดว่าอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยในปี 2565 - 2566 จะอยู่ในช่วงร้อยละ 0.7 -1.7 และเร่งขึ้นเป็นเฉลี่ยในช่วงร้อยละ 0.8 – 1.8 และร้อยละ 0.9 – 1.9 ในปี 2567 และ 2568 ตามลำดับ ตามแนวโน้มการขยายตัวในเกณฑ์ดีของอุปสงค์ภายในประเทศและราคาน้ำมันในตลาดโลก ส่วนดุลบัญชีเดินสะพัดคาดว่ามีแนวโน้มเกินดุล เร่งขึ้นจากการเกินดุลร้อยละ 5.3 ในปี 2565 เป็นร้อยละ 6.7 ของ GDP ในปี 2568

ตารางที่ 1 สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ ปีปฏิทิน 2563 – 2568

ปีปฏิทิน	2562	2563f	2564f	2565f	2566f	2567f	2568f
GDP (ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)	16,898.1	15,732.1	16,550.2	17,328.0	18,090.5	18,940.7	19,906.7
รายได้ต่อหัว (ดอลลาร์ สรอ. ต่อคนต่อปี)	7,852.2	7,231.1	7,710.7	8,054.3	8,331.8	8,702.0	9,125.9
อัตราการขยายตัวของ GDP (CVM, %)	2.3	(6.0)	4.0	3.5	3.2	3.4	3.7
ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	38.2	14.0	13.9	29.6	36.2	40.2	43.3
ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP (%)	7.0	2.8	2.6	5.3	6.2	6.6	6.7
เงินเฟ้อ (%)							
ดัชนีราคาผู้บริโภค	0.7	(0.9)	1.2	1.2	1.2	1.3	1.4
GDP Deflator	0.7	(0.9)	1.2	1.2	1.2	1.3	1.4
อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อดอลลาร์ สรอ.)	31.0	31.3	30.8	31.0	31.0	31.0	31.0
ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล)	63.3	41.8	46.0	48.0	50.0	53.0	55.0

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2563

ส่วนที่ 2
สถานะและประมาณการการคลัง

สถานะและประมาณการการคลังประกอบด้วย รายได้รัฐบาลสุทธิ งบประมาณรายจ่าย ฐานะการคลังของรัฐบาล หนี้สาธารณะ เงินนอกงบประมาณ การระดมทุนในรูปแบบอื่นสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ และภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญ ดังนี้

2.1 รายได้รัฐบาลสุทธิ

2.1.1 รายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2563

ปีงบประมาณ 2563 (ตุลาคม 2562 – กันยายน 2563) รัฐบาลจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ 2,389,655 ล้านบาท (ข้อมูล ณ 30 พฤศจิกายน 2563 จากการประชุมคณะทำงานติดตามผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ครั้งที่ 2/2564) ต่ำกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ 341,345 ล้านบาท หรือร้อยละ 12.5 ทั้งนี้ การจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิที่ต่ำกว่าประมาณการเป็นผลจากภาวะเศรษฐกิจที่หดตัวเนื่องจากการระบาดของโควิด-19 ที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการดำเนินนโยบายและมาตรการทางภาษีของรัฐบาลเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ประชาชนและผู้ประกอบการ เช่น การลดอัตราภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย จากอัตราร้อยละ 3.0 เหลือร้อยละ 1.5 เพื่อเสริมสภาพคล่องให้แก่ผู้ประกอบการ ตั้งแต่เดือนเมษายน – กันยายน 2563 มาตรการส่งเสริมการจ้างงาน เป็นต้น

ตารางที่ 2 ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2563

หน่วย : ล้านบาท

ที่มาของรายได้	2562	2563					
		ปมก.	จัดเก็บจริง	เทียบจริง 62		เทียบ ปมก. 63	
				จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	2,009,310	2,116,500	1,833,812	(175,499)	(8.7)	(282,688)	(13.4)
2. กรมสรรพสามิต	585,407	642,600	548,362	(37,045)	(6.3)	(94,238)	(14.7)
3. กรมศุลกากร	108,522	111,000	93,898	(14,624)	(13.5)	(17,102)	(15.4)
4. รวมรายได้ 3 กรม	2,703,239	2,870,100	2,476,072	(227,168)	(8.4)	(394,028)	(13.7)
5. รัฐวิสาหกิจ	169,159	188,800	188,861	19,702	11.6	61	0.0
6. หน่วยงานอื่น	188,672	178,600	198,642	9,970	5.3	20,042	11.2
6.1 ส่วนราชการอื่น	178,455	169,900	188,334	9,879	5.5	18,434	10.9
6.2 กรมธนารักษ์	10,217	8,700	10,307	90	0.9	1,607	18.5
7. รวมรายได้จัดเก็บ	3,061,070	3,237,500	2,863,574	(197,496)	(6.5)	(373,926)	(11.5)
8. หัก [1/]	384,794	375,500	371,024	(13,770)	(3.6)	(4,476)	(1.2)
9. รวมรายได้สุทธิ	2,676,276	2,862,000	2,492,550	(183,726)	(6.9)	(369,450)	(12.9)
10. จัดสรร VAT ให้ อปท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	110,161	131,000	102,895	(7,266)	(6.6)	(28,105)	(21.5)
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,566,115	2,731,000	2,389,655	(176,460)	(6.9)	(341,345)	(12.5)

หมายเหตุ: ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2563 ตัวเลข ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2563

[1/] รายการหัก ได้แก่ การคืนภาษีของกรมสรรพากร การถอนคืนอากรของกรมศุลกากร การจัดสรรรายได้จาก VAT ให้ อบจ. และการกันเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.1.2 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2564

ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2564 ตามเอกสารงบประมาณ เท่ากับ 2,677,000 ล้านบาท สูงกว่าการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2563 จำนวน 287,345 ล้านบาท หรือร้อยละ 12.0

โดยการจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณดังกล่าวอยู่บนสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่อัตราการขยายตัวของ GDP อยู่ที่ร้อยละ 4.5 และอัตราเงินเฟ้ออยู่ที่ร้อยละ 1.2

ทั้งนี้ ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2564 ข้างต้น ได้มีการปรับลดลงจากประมาณการตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2564 – 2567) ที่จัดทำขึ้นในเดือนธันวาคม 2562 เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19 โดยในการประชุมพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (ประชุม 4 หน่วยงาน) ครั้งที่ 2/2563 เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2563 ได้มีการปรับลดประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2564 จาก 2,777,000 ล้านบาท เป็น 2,677,000 ล้านบาท (ลดลง 100,000 ล้านบาท)

ตารางที่ 3 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2564

หน่วย: ล้านบาท

ที่มาของรายได้	จัดเก็บ 2563	2564		
		ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ	เทียบจัดเก็บ 63	
			จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	1,833,812	2,085,300	251,488	13.7
2. กรมสรรพสามิต	548,362	634,000	85,638	15.6
3. กรมศุลกากร	93,898	104,800	10,902	11.6
4. รวมรายได้ 3 กรม	2,476,072	2,824,100	348,028	14.1
5. รัฐวสาหกิจ	188,861	159,800	(29,061)	(15.4)
6. หน่วยงานอื่น	198,642	173,000	(25,642)	(12.9)
6.1 ส่วนราชการอื่น	188,334	164,300	(24,034)	(12.8)
6.2 กรมธนารักษ์	10,307	8,700	(1,607)	(15.6)
7. รวมรายได้จัดเก็บ	2,863,574	3,156,900	293,326	10.2
8. หัก [1/]	371,024	358,900	(12,124)	(3.3)
9. รวมรายได้สุทธิ	2,492,550	2,798,000	305,450	12.3
10. จัดสรร VAT ให้ อปท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	102,895	121,000	18,105	17.6
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,389,655	2,677,000	287,345	12.0

หมายเหตุ: ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2563 ตัวเลข ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2563

[1/] รายการหัก ได้แก่ การคืนภาษีของกรมสรรพากร การถอนคืนอากรของกรมศุลกากร การจัดสรรรายได้จาก VAT ให้ อบจ. และการกันเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก

ที่มา: กระทรวงการคลัง

อย่างไรก็ดี คาดว่าผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ 2564 อาจต่ำกว่าประมาณการเนื่องจากผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการระบาดของโควิด-19 รุนแรงกว่าที่คาดไว้ โดยจะเห็นได้จากผลประกอบการของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ในปี 2563 ลดลงกว่าร้อยละ 57.0 เมื่อเทียบกับปี 2562 ซึ่งผลประกอบการดังกล่าวจะเป็นฐานในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลสุทธิที่สำคัญในปี 2564

2.1.3 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565 - 2568

ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565 – 2568 เท่ากับ 2,400,000 2,490,000 2,619,500 และ 2,750,500 ล้านบาท ตามลำดับ โดยจัดทำภายใต้ข้อสมมติฐาน ดังนี้

(1) สมมติฐานทางเศรษฐกิจ

ในการจัดทำประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565 – 2568 ใช้ข้อสมมติฐานเศรษฐกิจในส่วนที่ 1 ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2) สมมติฐานสำคัญอื่น ๆ

(2.1) รายได้ของส่วนราชการอื่น ในส่วนของค่าสัมปทานปิโตรเลียม รวมผลจากการปรับเปลี่ยนระบบสัญญาสัมปทานปิโตรเลียมเป็นระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC) ในปีงบประมาณ 2565 จำนวน 8,500 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2566 – 2568 ปีละ 20,400 ล้านบาท ขณะที่รายได้ของกรมสรรพากร ในส่วนของภาษีเงินได้ปิโตรเลียมจะลดลงในสัดส่วนเดียวกัน ในปีงบประมาณ 2566 – 2568

(2.2) รายได้จากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม ในปีงบประมาณ 2565 จำนวน 29,800 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2566 – 2568 ปีละ 24,500 ล้านบาท

(2.3) รวมรายได้จากแนวทางปฏิรูปโครงสร้างภาษีที่สำคัญ ได้แก่

1) การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม กรณีการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์จากต่างประเทศ (e-service) ของกรมสรรพากร

2) การปรับปรุงวิธีการคำนวณ วิธีการจัดเก็บ ค่าลดหย่อน และการยกเว้นภาษีบางประเภท และทบทวนมาตรการชั่วคราวที่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ให้มีเท่าที่จำเป็น

3) การปรับปรุงโครงสร้างภาษีการบริโภคจากสินค้าที่มีผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

4) การปรับปรุงอัตรานำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจ

5) การจัดเก็บภาษีจากการเดินทางของผู้เดินทางออกนอกราชอาณาจักร

ทั้งนี้ ได้มีการปรับลดประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565 – 2567 จากประมาณการตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2564 – 2567) ที่จัดทำขึ้นในเดือนธันวาคม 2562 เพื่อให้สอดคล้องกับ

(1) สถานการณ์เศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากโรคโควิด-19 ทำให้คาดการณ์รายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ 2565 – 2567 ลดลงจากคาดการณ์เดิม จำนวน 419,000 423,000 และ 411,500 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งเป็นไปตามฐานการจัดเก็บรายได้ที่ลดลงของปีงบประมาณ 2564 และยังคงส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ต่อเนื่องไปในอนาคต เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลบางส่วน เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม และการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น โดยเป็นผลมาจากเศรษฐกิจในปีก่อนหน้า อาทิ นิติบุคคลสามารถนำผลขาดทุนสุทธิที่เกิดขึ้นในปี 2563 ไปหักค่าใช้จ่ายสำหรับการคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ต่อเนื่องในระยะเวลา 5 ปีข้างหน้า (Loss Carry Forward)

(2) สมมติฐานค่าเงินบาทที่แข็งค่าขึ้น จาก 32.0 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ ในขณะจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางฉบับเดิม เป็น 31.0 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ ส่งผลกระทบให้ประมาณการรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าและอากรขาเข้าลดลง

(3) สมมติฐานราคาน้ำมันที่ลดลงจาก 62.0 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาเรล เป็น 46.9 – 49.7 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาเรล ส่งผลกระทบให้ประมาณการรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้า ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมลดลง

ตารางที่ 4 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565 – 2568

หน่วย: ล้านบาท

ที่มาของรายได้	2564	2565			2566			2567			2568		
	ปมก.	ปมก.	เทียบ ปมก. 64		ปมก.	เทียบ ปมก. 65		ปมก.	เทียบ ปมก. 66		ปมก.	เทียบ ปมก. 67	
			จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	2,085,300	1,876,100	(209,200)	(10.0)	1,956,800	80,700	4.3	2,061,500	104,700	5.4	2,173,600	112,100	5.4
2. กรมสรรพสามิต	634,000	597,000	(37,000)	(5.8)	617,900	20,900	3.5	636,300	18,400	3.0	657,800	21,500	3.4
3. กรมศุลกากร	104,800	100,000	(4,800)	(4.6)	101,300	1,300	1.3	104,700	3,400	3.4	108,400	3,700	3.5
4. รวมรายได้ 3 กรม	2,824,100	2,573,100	(251,000)	(8.9)	2,676,000	102,900	4.0	2,802,500	126,500	4.7	2,939,800	137,300	4.9
5. รัฐวิสาหกิจ	159,800	142,800	(17,000)	(10.6)	143,700	900	0.6	156,800	13,100	9.1	161,500	4,700	3.0
6. หน่วยงานอื่น	173,000	169,800	(3,200)	(1.8)	177,000	7,200	4.2	183,100	6,100	3.4	190,400	7,300	4.0
6.1 ส่วนราชการอื่น	164,300	161,000	(3,300)	(2.0)	168,000	7,000	4.3	173,600	5,600	3.3	180,400	6,800	3.9
6.2 กรมธนารักษ์	8,700	8,800	100	1.1	9,000	200	2.3	9,500	500	5.6	10,000	500	5.3
7. รวมรายได้จัดเก็บ	3,156,900	2,885,700	(271,200)	(8.6)	2,996,700	111,000	3.8	3,142,400	145,700	4.9	3,291,700	149,300	4.8
8. หัก [1/]	358,900	374,700	15,800	4.4	391,700	17,000	4.5	401,900	10,200	2.6	415,200	13,300	3.3
9. รวมรายได้สุทธิ	2,798,000	2,511,000	(287,000)	(10.3)	2,605,000	94,000	3.7	2,740,500	135,500	5.2	2,876,500	136,000	5.0
10. จัดสรร VAT ให้ อปท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	121,000	111,000	(10,000)	(8.3)	115,000	4,000	3.6	121,000	6,000	5.2	126,000	5,000	4.1
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,677,000	2,400,000	(277,000)	(10.3)	2,490,000	90,000	3.8	2,619,500	129,500	5.2	2,750,500	131,000	5.0

หมายเหตุ: ข้อมูลผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2563 เป็นข้อมูล ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2563

[1/] รายการหัก ได้แก่ การคืนภาษีของกรมสรรพากร การถอนคืนอากรของกรมศุลกากร การจัดสรรรายได้จาก VAT ให้ อบจ. และการกันเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.2 งบประมาณรายจ่าย

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน 3,285,962.5 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 85,962.5 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.7 จำแนกเป็นรายจ่ายประจำ จำนวน 2,537,652.3 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 133,957.9 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.6 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 77.2 ของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายลงทุน จำนวน 649,310.2 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 4,884.5 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.8 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.8 ของวงเงินงบประมาณ และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ จำนวน 99,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2563 จำนวน 9,829.6 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.0 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.0 ของวงเงินงบประมาณ โดยมีประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับ 2,677,000.0 ล้านบาท

ตารางที่ 5 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ 2563			ปีงบประมาณ 2564		
	จำนวน	เพิ่ม/ลด จากปี 2562		จำนวน	เพิ่ม/ลด จากปี 2563	
		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
1. วงเงินงบประมาณรายจ่าย	3,200,000.0	200,000.0	6.7	3,285,962.5	85,962.5	2.7
- สัดส่วนต่อ GDP	20.5			20.0		
1.1 รายจ่ายประจำ	2,403,694.4	131,038.1	5.8	2,537,652.3	133,957.9	5.6
- สัดส่วนต่องบประมาณ	75.1			77.2		
1.2 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	62,709.5	62,709.5	100.0	-	-62,709.5	-100.0
- สัดส่วนต่องบประมาณ	2.0			-		
1.3 รายจ่ายลงทุน	644,425.7	-4,712.5	-0.7	649,310.2	4,884.5	0.8
- สัดส่วนต่องบประมาณ	20.1			19.8		
1.4 รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	89,170.4	10,964.9	14.0	99,000.0	9,829.6	11.0
- สัดส่วนต่องบประมาณ	2.8			3.0		
2. รายได้	2,731,000.0	181,000.0	7.1	2,677,000.0	-54,000.0	-2.0
- สัดส่วนต่อ GDP	17.5			16.3		
3. วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	469,000.0	19,000.0	4.2	623,000.0	154,000.0	32.8
- สัดส่วนต่อ GDP	3.0			3.8		
4. กรอบวงเงินกู้สูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลตาม พ.ร.บ.หนี้สาธารณะ	711,336.3	48,771.9	7.4	736,392.5	25,056.2	3.5
5. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	15,610,200.0	-1,265,691.0	-7.5	16,468,800.0	858,600.0	5.5

หมายเหตุ 1. วงเงินงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 3,300,000 ล้านบาท โดยสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ วงเงิน 3,285,962.5 ล้านบาท

2. รายรับ ตามที่รัฐบาลเสนอประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ต่อสภาผู้แทนราษฎร

3. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ปี 2563 ตามแถลงภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สองของปี 2563 และแนวโน้มปี 2563 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ 17 สิงหาคม 2563

ที่มา : 1. สำนักงบประมาณ

2. กระทรวงการคลัง

3. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 – 2568

สมมติฐานในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประกอบด้วย

(1) กำหนดการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ อปท. ให้มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

(2) สัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นร้อยละ 2.0 – 3.5 ของวงเงินงบประมาณ

(3) บริหารจัดการหนี้สาธารณะให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังและเหมาะสมกับกำลังเงินของประเทศ โดยกำหนดการจ่ายคืนต้นเงินกู้มีสัดส่วนร้อยละ 2.5 – 4.0 ของวงเงินงบประมาณ

(4) ควบคุมค่าใช้จ่ายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรให้มีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 3.5 โดยใช้มาตรการในการกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณนำเงินรายได้มาสมทบค่าใช้จ่าย

จากสมมติฐานข้างต้น ประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2564 – 2568 แสดงได้ในตาราง มีดังนี้

ตารางที่ 6 ประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2568

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2564	2565	2566	2567	2568
งบประมาณรายจ่าย	3,285,962.5	3,100,000	3,200,000	3,310,000	3,420,000
อัตราการเพิ่ม/ลด (ร้อยละ)	2.7	(5.7)	3.2	3.4	3.3

ที่มา: สำนักงบประมาณ

2.3 ฐานะการคลังของรัฐบาล

2.3.1 ฐานะการคลังของรัฐบาลปีงบประมาณ 2563 (ตุลาคม 2562 – กันยายน 2563)

ฐานะการคลังปีงบประมาณ 2563 (ตุลาคม 2562 – กันยายน 2563) รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น จำนวน 2,346,197 ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว จำนวน 194,021 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 7.6) ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากการจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากรต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว และประกอบกับกรมสรรพากรมีมาตรการขยายเวลาชำระภาษีเงินได้นิติบุคคลทำให้มีรายได้เหลื่อมไปนำส่งในเดือนตุลาคม 2563

รายจ่ายรัฐบาล การเบิกจ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลมีจำนวนทั้งสิ้น 3,168,730 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว จำนวน 125,553 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 4.1) โดยเป็นรายจ่ายปีปัจจุบัน จำนวน 2,943,860 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 92.0 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน 3,200,000 ล้านบาท) สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ 5.6 และการเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณปีก่อน จำนวน 224,870 ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ 11.8

จากผลการนำส่งรายได้และการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในช่วงเวลาดังกล่าว ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลจำนวน 724,966 ล้านบาท โดยเป็นการขาดดุลเงินงบประมาณ จำนวน 822,533 ล้านบาท และเกินดุลเงินนอกงบประมาณ จำนวน 97,567 ล้านบาท ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากเงินฝากของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสุทธิ 53,400 ล้านบาท และเงินฝากเงินกู้ภายใต้ พ.ร.ก. กู้เงินฯ สุทธิ จำนวน 41,636 ล้านบาท ทั้งนี้ รัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 784,115 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสด (หลังกู้ชดเชยการขาดดุล) เกินดุลจำนวน 59,149 ล้านบาท และเงินคงคลัง ณ สิ้นเดือนกันยายน 2563 มีจำนวนทั้งสิ้น 572,104 ล้านบาท (ตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2563
(ตุลาคม 2562 - กันยายน 2563)

หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ		เปรียบเทียบ	
	2563	2562	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้	2,346,197	2,540,218	(194,021)	(7.6)
2. รายจ่าย (2.1 + 2.2)	3,168,730	3,043,177	125,553	4.1
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน	2,943,860	2,788,323	155,537	5.6
2.1.1 รายจ่ายประจำ	2,575,944	2,401,127	174,817	7.3
2.1.2 รายจ่ายลงทุน	367,916	387,196	(19,280)	(5.0)
2.2 รายจ่ายปีก่อน	224,870	254,854	(29,984)	(11.8)
3. ดุลเงินงบประมาณ	(822,533)	(502,959)	(319,574)	(63.5)
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	97,567	33,500	64,067	191.2
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(724,966)	(469,459)	(255,507)	(54.4)
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	784,115	348,978	435,137	124.7
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	59,149	(120,481)	179,630	149.1
8. เงินคงคลังต้นงวด	512,955	633,436	(120,481)	(19.0)
9. เงินคงคลังปลายงวด	572,104	512,955	59,149	11.5

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.3.2 คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลปีงบประมาณ 2564

สำหรับปีงบประมาณ 2564 ในกรณีที่การจัดเก็บรายได้รัฐบาลเป็นไปตามประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2564 ตามเอกสารงบประมาณ รัฐบาลจะมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น 2,677,000 ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ 2563 จำนวน 330,803 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 14.1) และคาดว่าจะมีการเบิกจ่ายทั้งสิ้น 3,287,058 ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ 2563 จำนวน 118,328 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 3.7) ประกอบด้วย รายจ่ายปีปัจจุบัน 3,055,945 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 93.0 ของวงเงินงบประมาณ (3,285,962.5 ล้านบาท) สูงกว่าปีก่อนหน้าร้อยละ 3.8 และรายจ่ายปีก่อน 231,113 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 94.6 ของวงเงินรายจ่ายปีก่อน สูงกว่าปีก่อนหน้าร้อยละ 2.8 ส่งผลให้ดุลการคลังรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด คาดว่าจะขาดดุล 610,058 ล้านบาท ทั้งนี้ คาดว่ารัฐบาลจะบริหารเงินสดให้สอดคล้องกับความต้องการ โดยการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 608,962 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสด (หลังการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล) ขาดดุลเท่ากับ 1,096 ล้านบาท คาดว่าเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 จะมีจำนวนทั้งสิ้น 571;008 ล้านบาท (ตารางที่ 8)

ทั้งนี้ ภายใต้สถานการณ์การระบาดของโควิด-19 ที่ยังไม่มีแนวโน้มจะยุติลง ยังมีความเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบเป็นอย่างมากต่อภาคเศรษฐกิจและภาคการคลังของไทยต่อไป ทำให้เศรษฐกิจไทยอาจยังไม่สามารถฟื้นตัวได้ตามที่คาดการณ์ไว้ และอาจทำให้การจัดเก็บรายได้รัฐบาลไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ส่งผลต่อเนื่องถึงฐานะการคลัง ทั้งนี้ จึงควรระมัดระวังการบริหารสภาพคล่องทางการคลัง ด้านรายได้และรายจ่ายอย่างใกล้ชิด เพื่อประเมินสถานการณ์อย่างรอบคอบ และพิจารณากำหนดแนวทางแก้ไขอย่างเหมาะสม เพื่อให้ไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพการคลังในระยะปานกลาง

ตารางที่ 8 คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2564

หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ		เปรียบเทียบ	
	คาดการณ์ 2564	2563	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้	2,677,000	2,346,197	330,803	14.1
2. รายจ่าย (2.1 + 2.2)	3,287,058	3,168,730	118,328	3.7
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน	3,055,945	2,943,860	112,085	3.8
2.2 รายจ่ายปีก่อน	231,113	224,870	6,243	2.8
3. ดุลเงินงบประมาณ	(610,058)	(822,533)	212,475	(25.8)
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	0.0	97,567	(97,567)	(100.0)
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(610,058)	(724,966)	114,908	(15.9)
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	608,962	784,115	(175,153)	(22.3)
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	(1,096)	59,149	(60,245)	(101.9)
8. เงินคงคลังต้นงวด	572,104	512,955	59,149	11.5
9. เงินคงคลังปลายงวด	571,008	572,104	(1,096)	(0.2)

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ณ เดือนธันวาคม 2563

2.3.3 ประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาล

สมมติฐานในการประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2565 – 2568

(1) ประมาณการรายได้นำส่งคลังเท่ากับประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ

(2) อัตราการเบิกจ่าย

(2.1) รายจ่ายปีปัจจุบัน ร้อยละ 93.0 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2.2) รายจ่ายปีก่อน ร้อยละ 94.6 ของวงเงินงบประมาณที่กันไว้เบิกเหลื่อมปี

โดยมีรายละเอียดปรากฏตามตารางด้านล่าง

ตารางที่ 9 ประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2565 – 2568

หน่วย: ล้านบาท

	ประมาณการปีงบประมาณ 2565	ประมาณการปีงบประมาณ 2566	ประมาณการปีงบประมาณ 2567	ประมาณการปีงบประมาณ 2568
1. รายได้	2,400,000	2,490,000	2,619,500	2,750,500
2. รายจ่าย	3,113,077	3,193,706	3,301,960	3,411,866
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน	2,883,000	2,976,000	3,078,300	3,180,600
2.2 รายจ่ายปีก่อน	230,077	217,706	223,660	231,266
3. ดุลเงินงบประมาณ	(713,077)	(703,706)	(682,460)	(661,366)
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	0.0	0.0	0.0	0.0
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(713,077)	(703,706)	(682,460)	(661,366)
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	700,000	710,000	690,500	669,500
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	(13,077)	6,294	8,040	8,134
8. เงินคงคลังต้นงวด	571,008	557,931	564,225	572,265
9. เงินคงคลังปลายงวด	557,931	564,225	572,265	580,399

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ณ เดือนธันวาคม 2563

2.4 หนี้สาธารณะ

2.4.1 สถานะหนี้สาธารณะปีงบประมาณ 2563

ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563 มีจำนวน 7,848,156 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 49.3 ของ GDP โดยเป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง จำนวน 5,991,844 ล้านบาท หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund: FIDF) จำนวน 743,038 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจ จำนวน 795,980 ล้านบาท หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน รัฐบาลค้ำประกัน จำนวน 309,472 ล้านบาท และหนี้ของหน่วยงานของรัฐ จำนวน 7,822 ล้านบาท (ตารางที่ 10)

หนี้สาธารณะคงค้าง จำนวน 7,848,156 ล้านบาท แบ่งออกเป็น หนี้ในประเทศ จำนวน 7,708,766 ล้านบาท หรือร้อยละ 98.2 และหนี้ต่างประเทศ จำนวน 139,390 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.8 ของยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ทั้งนี้ หนี้สาธารณะคงค้างแบ่งตามอายุคงเหลือจะเป็นหนี้ระยะยาว จำนวน 6,770,099 ล้านบาท หรือร้อยละ 86.3 และหนี้ระยะสั้น จำนวน 1,078,057 ล้านบาท หรือร้อยละ 13.7 ของยอดหนี้สาธารณะคงค้าง

ตารางที่ 10 หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563	สัดส่วนต่อ GDP
หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	5,991,844	37.7
หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF)	743,038	4.6
หนี้ของรัฐวิสาหกิจ	795,980	5.0
หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจในภาคการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	309,472	1.9
หนี้ของหน่วยงานรัฐ	7,822	0.1
รวม	7,848,156	49.3

หมายเหตุ :

1) รัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจในภาคการเงิน หมายถึง รัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ และธุรกิจประกันสินเชื่อ
2) เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2563 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ประกาศตัวเลข GDP ไตรมาส 3 ปี 2563 เท่ากับ 3,862.50 พันล้านบาท รวมทั้งได้ประกาศข้อมูลย้อนหลัง ดังนี้ GDP ไตรมาส 4 ปี 2562 เท่ากับ 4,334.85 พันล้านบาท GDP ไตรมาส 1 ปี 2563 เท่ากับ 4,161.95 พันล้านบาท และ GDP ไตรมาส 2 ปี 2563 เท่ากับ 3,545.82 พันล้านบาท
3) GDP ณ สิ้นเดือนกันยายน 2563 เท่ากับ 15,905.11 พันล้านบาท คำนวณ ดังนี้ GDP ไตรมาส 4 ปี 2562 + GDP ไตรมาส 1 – 3 ปี 2563

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

2.4.2 ประมาณการหนี้สาธารณะและภาระหนี้ของรัฐบาลในระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2565 – 2568)

กระทรวงการคลังประมาณการหนี้สาธารณะและภาระหนี้ในระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2565 – 2568) โดยมีสมมติฐาน ดังนี้

(1) แผนความต้องการเงินกู้ระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2564 - 2568) มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,167,952 ล้านบาท (โดยไม่นับรวมวงเงินการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล) ซึ่งคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะได้มีมติเห็นชอบแผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลางในการประชุมคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ครั้งที่ 4/2563 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2563 โดยมีรายละเอียดแสดงได้ในตารางที่ 11

ตารางที่ 11 แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง ปีงบประมาณ 2564 – 2568

	แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง				
	2564	2565	2566	2567	2568
การกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ	179,749	206,944	254,086	191,560	130,178
การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณรวมเงินกู้โครงการ	609,126	700,150	646,207	624,570	601,437
การกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563	550,000				
จำนวนเงิน (ล้านบาท)	**1,338,875**	**907,094**	**900,293**	**816,130**	**731,615**

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

(2) สมมติฐานทางเศรษฐกิจ (ส่วนที่ 1) รายได้รัฐบาลสุทธิ (ส่วนที่ 2.1) งบประมาณรายจ่าย (ส่วนที่ 2.2) ส่งผลให้ประมาณการหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP และงบชำระหนี้ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีงบประมาณ 2564 – 2568 แสดงได้ในตารางที่ 12

ตารางที่ 12 หนี้สาธารณะคงค้าง สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP และงบชำระหนี้ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2564	2565	2566	2567	2568
หนี้สาธารณะคงค้าง	9,081,326	9,772,428	10,409,697	10,971,967	11,458,221
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	56.0	57.6	58.6	59.0	58.7
งบชำระหนี้ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี	8.9	9.8	10.3	11.1	11.6
- ต้นเงินกู้/งบประมาณรายจ่ายประจำปี	3.0	3.2	4.0	4.0	4.0
- ดอกเบี้ย/งบประมาณรายจ่ายประจำปี	5.9	6.6	6.3	7.1	7.6

ที่มา: กระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณ

2.4.3 แนวทางการบริหารหนี้สาธารณะ

แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2565 – 2568) กำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องควบคู่กับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบกับในปีงบประมาณ 2563 รัฐบาลเผชิญกับความท้าทายในการดำเนินนโยบายการคลังเนื่องจากสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในวงกว้างทำให้เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง ดังนั้น รัฐบาลมีความจำเป็นต้องดำเนินมาตรการเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบไปจนถึงการพยุงเศรษฐกิจผ่านการกู้เงินภายใต้ พ.ร.ก. กู้เงินฯ วงเงินรวม 1 ล้านล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลมีความต้องการในการระดมทุนเพิ่มขึ้น โดยความต้องการเงินกู้ระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2564 - 2568) มีวงเงินรวมทั้งสิ้น 4,694,007 ล้านบาท ประกอบด้วยการกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ (962,517 ล้านบาท) และการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณรวมเงินกู้โครงการ (3,181,490 ล้านบาท) รวมถึงเงินกู้ภายใต้ พ.ร.ก. กู้เงินฯ (550,000 ล้านบาท) ทั้งนี้ กระทรวงการคลังโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีภารกิจที่สำคัญในการกู้เงินให้ครบตามความต้องการกู้เงินในแต่ละปีเพื่อตอบสนองนโยบายการคลังดังกล่าว และดูแลให้หนี้สาธารณะมีความยั่งยืนภายใต้ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ซึ่งได้กำหนดกรอบเพดานสัดส่วนตัวชี้วัดทางการคลังในการบริหารหนี้สาธารณะไว้ 5 ด้าน โดยสถานะ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2563 ยังอยู่ภายใต้เพดานที่กำหนดโดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 49.3 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 60 เพื่อควบคุมให้การก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับระดับรายได้ของประเทศในแต่ละช่วงเวลา

(2) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ อยู่ที่ร้อยละ 25.4 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 35 เพื่อควบคุมให้ภาระหนี้ในส่วนของภาระดอกเบี้ยจ่ายและเงินต้นที่ครบกำหนดของรัฐบาลและหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระสอดคล้องกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล อีกทั้งเป็นการควบคุมและติดตามไม่ให้ความเสี่ยงในการปรับโครงสร้างหนี้ที่เป็นภาระต่องบประมาณสูงเกินไปในแต่ละปีงบประมาณ

(3) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด อยู่ที่ร้อยละ 1.8 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 10 เพื่อควบคุมการก่อหนี้สาธารณะที่เป็นหนี้ต่างประเทศไม่ให้สูงเกินไปจนอาจได้รับผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

(4) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการของประเทศ อยู่ที่ร้อยละ 0.01 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 5.0 เพื่อควบคุมการชำระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศให้สอดคล้องกับความสามารถในการหารายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการที่เป็นเงินตราต่างประเทศ

(5) สัดส่วนงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระการชำระหนี้ อยู่ที่ร้อยละ 1.7 โดยกำหนดกรอบวินัยในการชำระคืนต้นเงินกู้ของหนี้ที่รัฐบาลรับภาระไม่น้อยกว่าร้อยละ 1.5 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลผลักภาระการชำระหนี้ที่ควรจะต้องชำระในแต่ละปีงบประมาณออกไปในอนาคต

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้จัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง (Medium Term Debt Management Strategy: MTDS) ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 เป็นต้นมา เพื่อใช้กำกับต้นทุนและความเสี่ยงในการกู้เงินของรัฐบาลซึ่งเป็นแนวปฏิบัติสากลที่ธนาคารโลก (World Bank) แนะนำให้ Debt Office ในแต่ละประเทศจัดทำ ทั้งนี้ MTDS เป็นการกำหนดกรอบการกู้เงินผ่านการกำหนดสัดส่วนหนี้เป้าหมาย (Target Debt Composition) ในระยะปานกลาง โดยคำนึงถึงต้นทุนและความเสี่ยง (Cost - Risk Tradeoff) โดยครอบคลุมความเสี่ยงทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านอัตราแลกเปลี่ยน ด้านอัตราดอกเบี้ย และด้านการปรับโครงสร้างหนี้ โดย MTDS จะมีการทบทวนทุกปีเพื่อประเมินว่ากลยุทธ์การกู้เงินปัจจุบันสอดคล้องกับสภาวะตลาดการเงินและปัจจัยเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

ในขณะเดียวกันกระทรวงการคลังได้กำกับและติดตามต้นทุนการกู้เงินอันได้แก่ภาระดอกเบี้ยจ่ายของหนี้รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระซึ่งเป็นภาระต่องบประมาณในส่วนงบรายจ่ายประจำไม่ให้สูงเกินไปจนเป็นอุปสรรคต่อการจัดสรรงบประมาณในหมวดอื่นๆ เช่น งบลงทุนของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อพัฒนาประเทศ ทั้งนี้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดเกณฑ์ภายในโดยกำหนดให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยจ่ายของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณไม่เกินร้อยละ 10 ซึ่งอ้างอิงจากเกณฑ์ของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อของประเทศ โดยสถานะ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2563 อยู่ที่ร้อยละ 7.2 ซึ่งยังอยู่ภายใต้เพดานที่กำหนด

สำหรับในปีงบประมาณ 2564 สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้ทบทวน MTDS และจัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะในระยะปานกลางสำหรับปีงบประมาณ 2564 - 2568 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะในการประชุม ครั้งที่ 4/2563 ในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2563 ได้แก่ (1) คงกลยุทธ์การกู้เงินที่เน้นความเสี่ยงต่ำภายใต้ต้นทุนที่บริหารจัดการได้ (2) กระจายเครื่องมือการกู้เงินเพื่อให้สามารถระดมทุนได้ครบตามความต้องการเงินกู้ โดยเน้นการกระจายความเสี่ยงและคำนึงถึงความต้องการของนักลงทุน เช่น การออกพันธบัตรออมทรัพย์ (Saving Bond) สำหรับนักลงทุนรายย่อย การออกตั๋วเงินคลัง (Treasury Bill) เนื่องจากมีสภาพคล่องสูงและต้นทุนต่ำ รวมถึงการเพิ่มเครื่องมือการกู้เงินใหม่ ได้แก่ การออกพันธบัตรเพื่อความยั่งยืน (Sustainability Bond) ซึ่งออกเป็นครั้งแรกในปีงบประมาณ 2563 เพื่อตอบสนองนักลงทุนที่เน้นการลงทุนตามกรอบ Environmental, Social and Governance (ESG) เป็นต้น และ (3) ติดตามความเสี่ยงและสภาวะตลาดการเงินอย่างใกล้ชิด

2.5 เงินนอกงบประมาณ

เงินนอกงบประมาณ หมายถึง เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืน และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน ในส่วนสถานะเงินนอกงบประมาณ ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ทุนหมุนเวียน และเงินฝากกระทรวงการคลัง

2.5.1 ทุนหมุนเวียน

ทุนหมุนเวียน หมายถึง ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบไว้ใช้จ่ายได้ ปัจจุบันมีทุนหมุนเวียนจำนวนทั้งสิ้น 115 ทุน จัดแบ่งเป็น 5 ประเภท คือ (1) เพื่อการกู้ยืม (2) เพื่อการจำหน่ายและการผลิต (3) เพื่อการบริการ (4) เพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม และ (5) เพื่อการสนับสนุนส่งเสริม

ณ วันที่ 26 ตุลาคม 2563 ทุนหมุนเวียนจำนวน 115 ทุน มีฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงาน (ข้อมูลเบื้องต้น) ดังนี้

ตารางที่ 13 ฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ 2563

	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
สินทรัพย์	4,454,398	100.0
หนี้สิน	1,707,354	38.3
ทุน	2,746,862	61.7
รายได้	666,838	100.0
ค่าใช้จ่าย	651,076	97.6
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่าย	15,762	2.4

หมายเหตุ: สินทรัพย์ที่มีลักษณะสภาพคล่อง ประกอบด้วย

	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด	337,660	9.2
เงินลงทุนระยะสั้น	1,120,682	30.5
เงินลงทุนระยะยาว	2,218,256	60.3
รวม	3,676,598	100.0
สินทรัพย์ทุนหมุนเวียน		
สินทรัพย์ที่มีลักษณะสภาพคล่อง	3,676,598	82.5
สินทรัพย์อื่นที่นอกเหนือจากสภาพคล่อง	777,800	17.5
รวม	4,454,398	100.0

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

2.5.2 เงินฝากกระทรวงการคลัง

เงินฝากกระทรวงการคลัง หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้และจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝาก ประกอบด้วย เงินฝากคลังของส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐ จำนวน 17 ประเภท คือ (1) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (2) เงินอุดหนุน/เงินบริจาค (3) เงินบำรุง/เงินรายรับสถานศึกษา (4) เงินบำรุงโรงพยาบาล/เงินรายรับสถานพยาบาล (5) เงินฝากบูรณะทรัพย์สิน (6) เงินฝากค่าใช้จ่ายเก็บภาษีท้องถิ่น (7) เงินรายได้จากการดำเนินงาน (8) เงินประกันสัญญา/เงินมัดจำ (9) เงินดอกเบี้ยกลางศาล/ค่าธรรมเนียมศาล/ค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี (10) เงินกู้ (11) เงินท้องถิ่น (12) เงินฝากผลพลอยได้

(13) เงินเพื่อประโยชน์การศึกษา (14) เงินสินบนรางวัล (15) เงินฝากต่าง ๆ (16) เงินรับฝากเพื่อรอจัดสรร/รอถอนคืน และ (17) เงินฝากวัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่ไม่เข้าประเภทที่จัดไว้

ณ วันที่ 26 ตุลาคม 2563 ยอดบัญชีเงินฝากกระทรวงการคลัง (ข้อมูลเบื้องต้นจากระบบ GFMIS) ดังนี้

ตารางที่ 14 เงินฝากกระทรวงการคลัง ปีงบประมาณ 2563

	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
ส่วนกลาง	231,923	73.5
ส่วนภูมิภาค	83,540	26.5
รวม	315,463	100.0

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

2.5.3 รวมเงินนอกงบประมาณทั้งสิ้น

ตารางที่ 15 เงินนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ 2563

	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
ทุนหมุนเวียน (สินทรัพย์)	4,454,398	93.4
เงินฝากกระทรวงการคลัง	315,463	6.6
รวม	4,769,861	100.0

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

2.6 การระดมทุนในรูปแบบอื่นสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

2.6.1 การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership: PPP)

PPP ถือเป็นนโยบายสำคัญของภาครัฐในปัจจุบัน ซึ่งช่วยให้รัฐสามารถพัฒนาโครงการลงทุนต่าง ๆ ได้รวดเร็วและมีคุณภาพ โดยเป็นแหล่งเงินทุนทางเลือกในการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ช่วยลดภาระงบประมาณและภาระการคลังในระยะยาวของรัฐ และทำให้รัฐสามารถนำเงินงบประมาณไปพัฒนาโครงการอื่น ๆ หรือให้บริการประชาชนในส่วนอื่น ๆ ที่จำเป็นเพิ่มเติมได้มากขึ้น เช่น โครงการด้านการศึกษาหรือสาธารณสุข โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในรูปแบบ PPP จะเป็นการแบ่งรับภาระหน้าที่และความเสี่ยงในการดำเนินโครงการระหว่างรัฐและเอกชนตลอดอายุของโครงการ โดยให้เอกชนมาร่วมดำเนินการและแบ่งรับหน้าที่และความเสี่ยงในส่วนที่สามารถทำได้ดีกว่า/หรือต้นทุนต่ำกว่ารัฐ เช่น ความเสี่ยงด้านรายได้ ความเสี่ยงด้านการก่อสร้างล่าช้า เป็นต้น และรัฐจะเป็นผู้รับความเสี่ยงในส่วนที่รัฐสามารถจัดการได้ดีกว่าในบางเรื่อง เช่น ความเสี่ยงด้านการจัดหาที่ดิน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการความเสี่ยงของโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ความรู้ความเชี่ยวชาญ รวมถึงนวัตกรรมต่าง ๆ ของภาคเอกชนจะช่วยลดต้นทุน เพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินโครงการ ตลอดจนช่วยให้การพัฒนาโครงการมีความรวดเร็ว และสามารถเปิดให้บริการได้ตามแผนงานที่วางไว้

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมีความสอดคล้องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพ และยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการเพิ่มการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ของประเทศ ซึ่งกำหนดให้มีค่าเฉลี่ยในการลงทุนจากความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาโครงการ โครงสร้างพื้นฐานปีละ 47,000 ล้านบาท

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ ปี 2562) ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน (แผนร่วมลงทุนฯ) ที่สอดคล้อง กับนโยบายและทิศทางที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้น และกำหนดให้การดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ ปี 2562 ต้องเป็นไป เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนตามมาตรา 6 ซึ่งรวมถึงในเรื่องความสอดคล้อง กับแผนร่วมลงทุนฯ และการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐด้วย ทั้งนี้ แผนร่วมลงทุนฯ จะช่วยให้หน่วยงาน ของรัฐมีกรอบแนวนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ รวมทั้งสร้างความสนใจและดึงดูดให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุนภายใต้แผนดังกล่าว เพื่อลดข้อจำกัดการลงทุนจากเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกู้จากภาครัฐ ตลอดจนสามารถเพิ่มประสิทธิภาพ ในการให้บริการแก่ประชาชนจากความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรมของเอกชน ในการให้บริการสาธารณะ

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563 คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนได้มีมติ เห็นชอบแผนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2563 - 2570 และได้มีการประกาศเผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศ ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจแล้ว โดยแผนร่วมลงทุนฯ พ.ศ 2563 - 2570 ดังกล่าว มีรายการโครงการร่วมลงทุนรวมจำนวน 92 โครงการ ประมาณการมูลค่าลงทุน 1.09 ล้านล้านบาท โดยเป็นรายการโครงการที่มีรายละเอียดข้อมูลครบถ้วน จำนวน 27 โครงการ ประกอบด้วยโครงการในกลุ่ม ที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน (High Priority PPP Project) จำนวน 18 โครงการ (ประมาณการมูลค่าลงทุน รวม 472,049 ล้านบาท) และโครงการกลุ่มทั่วไป (Normal PPP Project) จำนวน 9 โครงการ (ประมาณการ มูลค่าลงทุนรวม 212,268 ล้านบาท) รวมประมาณการมูลค่าเงินลงทุนทั้งสิ้น 684,317 ล้านบาท โดยในจำนวนดังกล่าวเป็นประมาณการมูลค่าเงินลงทุนของเอกชนรวมจำนวน 365,068 ล้านบาท

2.6.2 กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF)

TFFIF เป็นกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานกลางของภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2559 โดยมีหลักการ ในการจัดตั้ง TFFIF ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2558 ดังนี้

1) เพื่อสนับสนุนการลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถ ทางการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

2) เพื่อจัดหาแหล่งเงินทุนใหม่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ

3) เพื่อลดภาระทางการคลังของภาครัฐในการระดมทุนเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ

4) เพื่อเป็นช่องทางให้นักลงทุนและผู้มีเงินออมสามารถลงทุนในทรัพย์สินของภาครัฐที่มีคุณภาพ

5) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาตลาดทุนของประเทศ โดยเป็นการเพิ่มผลิตภัณฑ์ทางเลือกในการลงทุน ผ่านตลาดทุน

อนึ่ง ปัจจัยที่จะทำให้การระดมทุนประสบความสำเร็จ ได้แก่ 1) หน่วยงานมีโครงการโครงสร้าง พื้นฐานที่จะพัฒนาชัดเจนและมีความพร้อมในการลงทุนทันที และ 2) หน่วยงานมีโครงการโครงสร้างพื้นฐาน ที่มีอยู่เดิม (Brownfield) และมีกระแสรายได้ที่มั่นคงอย่างต่อเนื่อง

TFFIF จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2561 และได้มีการเสนอขายหน่วยลงทุนต่อนักลงทุนทั่วไปครั้งแรก (Initial Public Offering : IPO) โดยมีมูลค่าการเสนอขายจำนวน 44,700 ล้านบาท จากการลงทุนในรายได้ค่าผ่านทางจากโครงการทางพิเศษฉลองรัชและโครงการทางพิเศษบูรพาวิถีของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ผ่านสัญญา Revenue Transfer Agreement (RTA) ในสัดส่วนร้อยละ 45 ของรายได้ เป็นระยะเวลา 30 ปี ซึ่ง กทพ. จะนำเงินจากการระดมทุนดังกล่าวไปพัฒนาโครงการทางพิเศษพระราม 3 - ดาวคะนอง - วงแหวนรอบนอกด้านตะวันตก[1] (โครงการทางพิเศษพระราม 3) และโครงการทางด่วนขั้นที่ 3 สายเหนือตอน N2 และ E - W Corridor ด้านตะวันออก[2] (โครงการทางด่วนขั้นที่ 3) ซึ่ง ณ วันที่ 30 กันยายน 2563 TFFIF มีมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ 53,696 ล้านบาท โดย TFFIF จะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญเพื่อระดมทุนมาพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ทั้งนี้ กทพ. ได้รับเงินจากการระดมทุนผ่าน TFFIF จำนวน 44,811 ล้านบาท ซึ่ง กทพ. นำเงินที่ได้จากการระดมทุนไปพัฒนาในโครงการทางพิเศษพระราม 3 และโครงการทางด่วนขั้นที่ 3 โดยมีแผนการใช้เงินตั้งแต่ปี 2563 - 2568 รายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 16 แผนการใช้เงินของ TFFIF ในช่วงปีงบประมาณ 2563 - 2568

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2563	2564	2565	2566	2567	2568	รวม
โครงการทางพิเศษพระราม 3	1,974	4,416	7,184	7,153	7,168	444	28,339
โครงการทางด่วนขั้นที่ 3	-	-	2,800	8,053	5,524	583	16,960
รวมค่าก่อสร้าง	1,974	4,416	9,984	15,206	12,692	1,027	45,299

ที่มา : ข้อมูลจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2563

ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพ มีโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีกระแสรายได้มั่นคงอย่างต่อเนื่องและมีโครงการโครงสร้างพื้นฐานใหม่ที่จะพัฒนาที่ชัดเจนและมีความพร้อมในการลงทุนทันทีสามารถนำเสนอการระดมทุนผ่าน TFFIF ต่อกระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาต่อไป

2.6.3 ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจปี 2564 - 2567

ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจปี 2564 - 2567 ของรัฐวิสาหกิจ 44 แห่ง ที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกำกับติดตามการเบิกจ่ายงบลงทุน ประกอบด้วย รัฐวิสาหกิจปีงบประมาณจำนวน 34 แห่ง และรัฐวิสาหกิจปีปฏิทินจำนวน 10 แห่ง มีรายละเอียด ดังนี้

---

[1] โครงการทางพิเศษสายพระราม 3-ดาวคะนอง-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครด้านตะวันตก มีจุดเริ่มต้นอยู่ที่ กม. 13+000 ของถนนพระรามที่ 2 ก่อสร้างเป็นทางยกระดับขนาด 6 ช่องจราจร ซ้อนทับไปตามแนวเกาะกลางถนนพระรามที่ 2 ในทิศตะวันออกเฉียงเหนือจนถึงดาวคะนอง จากนั้นแนวเส้นทางจะเบนไปทางขวาเข้าซ้อนทับกับทางพิเศษเฉลิมมหานครและข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณสะพานพระราม 9 โดยจะก่อสร้างสะพานขึงขนาด 8 ช่องจราจร ซึ่งมีช่วงความยาวช่วงสะพาน (Main Span) 450 เมตร ขนานอยู่ทางด้านทิศใต้ของสะพานพระราม 9 จากนั้นแนวเส้นทางจะเชื่อมต่อกับทางพิเศษศรีรัชและทางพิเศษเฉลิมมหานครบริเวณทางแยกต่างระดับบางโคล่ซึ่งเป็นจุดสิ้นสุดโครงการฯ มีระยะทางรวม 18.7 กิโลเมตร

[2] โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 3 สายเหนือ ตอนN2 และ E-W Corridor รูปแบบโครงสร้างเป็นทางยกระดับขนาด 4 ช่องจราจร (2 ช่องจราจรต่อทิศทาง) ก่อสร้างเป็นคจนคอนกรีตรูปตัว I (I-girder) โดยใช้ประโยชน์จากฐานรากและตอม่อที่ กทพ. ได้ลงทุนไว้แล้วให้เกิดประโยชน์ เพื่อช่วยในการบรรเทาปัญหาการจราจรบนถนนประเสริฐมนูกิจไปยังถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครด้านตะวันออก

ตารางที่ 17 ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ปี 2564 - 2567

หน่วย : ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ปี 2564	ปี 2565	ปี 2566	ปี 2567
ปีงบประมาณ 34 แห่ง	163,104	264,434	227,800	151,234
ปีปฏิทิน 10 แห่ง	129,424	175,752	167,988	165,485
รวม	292,528	440,186	395,788	316,719

ที่มา : 1. ข้อมูลงบลงทุนปี 2564 เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2563
2. ข้อมูลงบลงทุนปี 2565 - 2567 ของรัฐวิสาหกิจมาจากเอกสารประกอบการพิจารณากรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประจำปีงบประมาณ 2564 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. ข้อมูลงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดมหาชนปี 2564 มาจากระบบ GFMIS - SOE และปี 2565 - 2567 มาจากการประสานรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 16 พฤศจิกายน 2563

2.7 ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญ

ภาระผูกพันทางการเงินการคลังในอนาคต สามารถแบ่งตามลักษณะของผลผูกพันออกเป็น 2 มิติ ได้แก่ (1) มิติด้านเหตุของผลผูกพัน แบ่งออกเป็น ภาระผูกพันชัดเจน (Explicit Liabilities) ซึ่งเป็นผลผูกพันตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลงที่กำหนดให้รัฐบาลต้องเป็นผู้รับภาระ และภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Liabilities) ซึ่งเป็นผลผูกพันจากความคาดหวังจากสังคมบนหลักพื้นฐานทางจริยธรรม คุณธรรมที่รัฐบาลควรต้องเข้าไปดูแลจัดการ และ (2) มิติด้านกำหนดเวลา แบ่งออกเป็น ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities) ซึ่งเป็นผลผูกพันที่มีกำหนดเวลาที่รัฐบาลต้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้อย่างชัดเจน และภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities) ซึ่งเป็นผลผูกพันที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้น หากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ สามารถสรุปประเด็นภาระผูกพันทางการคลังและความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญในรูปของตารางประเมินความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Matrix) ได้ ดังนี้

ตารางที่ 18 ตารางประเมินความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Matrix)
ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563

	ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
ภาระผูกพันชัดเจน (Explicit Liabilities)	1. ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 5,707,283 ล้านบาท 1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ 274,355 ล้านบาท 1.3 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ 285,592 ล้านบาท 2. ภาระผูกพันที่มาจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ 887,640 ล้านบาท 3. ภาระผูกพันที่มาจากสวัสดิการด้านหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ (ในปีงบประมาณ 2564 รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนดังกล่าว 738,648 ล้านบาท และยังมีภาระค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม 76,391 ล้านบาท) 4. ภาระผูกพันที่มาจากรายจ่ายบุคลากร (ในปีงบประมาณ 2564 รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนดังกล่าว 776,888 ล้านบาท)	1. ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ 1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่ FIDF 743,038 ล้านบาท 1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน (แต่ไม่รับภาระ) 435,315 ล้านบาท 2. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. Soft loan (ยังไม่สามารถประมาณการความเสียหายสูงสุดได้) 3. การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. BSF สูงสุดไม่เกิน 40,000 ล้านบาท
ภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Liabilities)	-	1. ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ - หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) หรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 402,573 ล้านบาท 2. การเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 3. ภาระผูกพันจากวิกฤตการเงิน 4. ภาระผูกพันจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์

ข้อมูล: รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
หมายเหตุ: ภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ได้นับรวมหนี้เงินกู้โครงการรับจำนำผลผลิตการเกษตร จำนวน 254,400 ล้านบาท (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ) ไว้ด้วยแล้ว

2.7.1 **ภาระผูกพันชัดเจนโดยตรง** (Explicit & Direct Liabilities) เป็นภาระผูกพันที่รัฐบาลต้องจ่ายหรือชำระหนี้ตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลง อย่างชัดเจนแน่นอน โดยมีภาระผูกพันที่สำคัญ ได้แก่

1) ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ เป็นหนี้สาธารณะที่รัฐบาลมีภาระในการชำระหนี้โดยตรง โดยเฉพาะในส่วนของภาระดอกเบี้ยที่จะต้องมีการชำระเต็มจำนวนในแต่ละปีงบประมาณ ประกอบด้วย (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง จำนวน 5,707,283 ล้านบาท (2) หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ จำนวน 274,355 ล้านบาท และ (3) หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ จำนวน 285,592 ล้านบาท ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2564 สัดส่วนรายจ่ายเพื่อชำระดอกเบี้ยต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี อยู่ที่ร้อยละ

5.9 และมีแนวโน้มสูงขึ้นตามจากระดับหนี้ที่เพิ่มขึ้นตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2565 – 2568)

2) ภาระผูกพันที่มาจากสวัสดิการด้านหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ จากการใช้ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ทำให้รัฐบาลมีภาระผูกพันชัดเจนโดยตรงในด้านสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2564 รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณสำหรับสวัสดิการด้านหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ[3] รวมทั้งสิ้น 738,648 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9.0 ต่อปี ในช่วง 6 ปีงบประมาณที่ผ่านมา และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทั้งนี้ รัฐบาลยังมีภาระค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม จำนวน 76,391 ล้านบาท

3) ภาระผูกพันที่มาจากรายจ่ายบุคลากร ในปีงบประมาณ 2564 รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนดังกล่าว 776,888 ล้านบาท[4] คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.6 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2564 ทั้งนี้ ภาระผูกพันในส่วนดังกล่าวถือเป็นรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนอีกรายการหนึ่งที่ควรติดตามและควบคุมให้อยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ในระยะยาว เพื่อไม่ให้เป็นข้อจำกัดในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในอนาคต

4) ภาระผูกพันจากการดำเนินโครงการนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ภาระผูกพันในส่วนนี้เป็นภาระผูกพันที่มาจากการที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐนั้นให้ในอนาคต ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้กำหนดให้ยอดคงค้างรวมทั้งหมดของภาระที่รัฐต้องรับชดเชย ต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563 ยอดคงค้างดังกล่าวมีจำนวน 887,640 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 27.7 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2563 อยู่ภายใต้สัดส่วนที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนด

2.7.2 ภาระผูกพันชัดเจนที่อาจเกิดขึ้น (Explicit & Contingent Liabilities) เป็นภาระผูกพันที่รัฐบาลอาจต้องจ่ายหรือชำระหนี้แทนตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลง หากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดขึ้น โดยมีภาระผูกพันที่สำคัญ ได้แก่

1) ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ ภาระผูกพันในส่วนนี้เป็นหนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ได้รับภาระในการชำระหนี้ แต่อาจมีสถานะเป็นหนี้รัฐบาล หรือหนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลค้ำประกัน ซึ่งตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลงที่รัฐบาลได้ลงนามไว้ โดยรัฐบาลยังคงมีความรับผิดชอบที่จะต้องชำระหนี้ดังกล่าวแทน หากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดขึ้นจนกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ ประกอบด้วย (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้เงินเพื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) จำนวน 743,038 ล้านบาท ซึ่งมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง โดยมีแหล่งเงินในการชำระหนี้มาจากเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 (2) หนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลให้กู้ต่อ / ค้ำประกัน (แต่รัฐบาลไม่รับภาระ) จำนวน 435,315 ล้านบาท ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาฐานะการเงินและอยู่ภายใต้

---

[3] ประกอบด้วย (1) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (2) เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ (3) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ (4) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (5) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (6) เงินสมทบ/เงินอุดหนุนให้กับกองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุนผู้สูงอายุ

[4] พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

แผนฟื้นฟูกิจการภายใต้คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (แผนฟื้นฟูฯ) อาทิ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

2) ภาระผูกพันจากการชดเชยความเสียหายจากโครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. Soft Loan) ณ วันที่ 28 กันยายน 2563 มียอดอนุมัติสินเชื่อ จำนวน 117,241 ล้านบาท (จากวงเงินโครงการ 500,000 ล้านบาท) ซึ่งรัฐบาลจะต้องรับภาระชดเชยความเสียหายให้กับสถาบันการเงิน หากสินเชื่อดังกล่าวกลายเป็นหนี้ด้อยคุณภาพ (Non-performing Loans: NPLs) โดยรัฐบาลจะชดเชยความเสียหายให้ไม่เกินร้อยละ 70 ของสินเชื่อที่ปล่อยเพิ่มสำหรับลูกหนี้ที่มีวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 50 ล้านบาท และชดเชยให้ไม่เกินร้อยละ 60 ของสินเชื่อที่ปล่อยเพิ่มสำหรับลูกหนี้ที่มีวงเงินสินเชื่อ 50-500 ล้านบาท ทั้งนี้ ในเบื้องต้นยังไม่สามารถประมาณการความเสียหายสูงสุดได้

3) ภาระผูกพันจากการชดเชยความเสียหายให้กับ ธปท. ตามพระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. BSF) ซึ่งเป็นภาระผูกพันที่รัฐบาลจะต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ ธปท. ในวงเงินไม่เกิน 40,000 ล้านบาท หากเกิดความเสียหาย ขึ้นแก่ ธปท. จากการให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนที่ปัญหาด้านสภาพคล่องอย่างร้ายแรงอันเนื่องมาจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ผ่านการลงทุนในตลาดตราสารหนี้ภาคเอกชนที่ออกใหม่ ทั้งนี้ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2563 ยังไม่มีการขอความช่วยเหลือภายใต้ พ.ร.ก. BSF

2.7.3 **ภาระผูกพันโดยนัยที่อาจเกิดขึ้น (Implicit & Contingent Liabilities)** เป็นภาระผูกพันที่รัฐบาลอาจต้องเข้าไปดูแลความเสียหาย จากความคาดหวังทางสังคม หากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดขึ้น โดยมีภาระผูกพันที่สำคัญ ได้แก่

1) ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ ได้แก่ หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) ที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 402,573 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะการเงินที่มั่นคง อาทิ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง บริษัท ปตท. น้ำมันและการค้าปลีก จำกัด (มหาชน)

2) ภาระผูกพันในการเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ฐานะทางการเงินของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวมยังอยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2563 มีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) อยู่ที่ร้อยละ 13.6 สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ที่ร้อยละ 8.5 มีสัดส่วนหนี้ด้อยคุณภาพต่อสินเชื่อรวม (NPL Ratio) อยู่ที่ร้อยละ 3.5 อัตราส่วนเงินกันสำรองที่มีอยู่ต่อหนี้เสีย (NPL Coverage Ratio) อยู่ที่ 2.6 เท่า นอกจากนี้ ปัจจุบัน ยังมีกลไกของกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระงบประมาณในการเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจในกรณีที่มีปัญหาฐานะทางการเงินจนกระทบต่อการดำเนินการ

3) ภาระผูกพันจากวิกฤตการเงิน ฐานะทางการเงินของระบบธนาคารพาณิชย์ในภาพรวมอยู่ในระดับแข็งแกร่ง โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากระบบธนาคารพาณิชย์ได้มีการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติตามมาตรฐานการบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงิน ฉบับที่ 9 เรื่อง เครื่องมือทางการเงิน (International Financial Reporting Standards 9: IFRS 9) ที่เริ่มมีผลบังใช้ในปี 2563 มาอย่างต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2563 มี BIS Ratio อยู่ในระดับแข็งแกร่ง อยู่ที่ร้อยละ 19.8 (สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ ธปท. กำหนดไว้ที่ร้อยละ 11) มี NPL Ratio อยู่ที่ร้อยละ 3.1 มี NPL Coverage Ratio อยู่ที่ 1.5 เท่า และยังมีสภาพคล่องอยู่ในระดับสูง

4) ภาระผูกพันจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ซึ่งจะมีแรงกดดันเพิ่มสูงขึ้นจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ตั้งแต่ปี 2564 เป็นต้นไป ทั้งนี้ มีปัจจัยเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังเพิ่มเติมในอนาคตที่สำคัญ ได้แก่ (1) ประเทศไทยยังมีประชากรวัยแรงงานประมาณ 21 ล้านคนที่ยังไม่อยู่ในระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ คิดเป็นร้อยละ 48 ของวัยแรงงานทั้งหมด (2) ลูกจ้างเอกชนในระบบประกันสังคม โดยเฉลี่ยจะได้รับบำนาญเพียงร้อยละ 20 ของเงินเดือนสุดท้าย (หากไม่มีการออมเพิ่มจากการส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคม) ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพหลังเกษียณอย่างมีคุณภาพ และ (3) ความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมในระยะยาว ภายหลังจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์

ส่วนที่ 3
เป้าหมายและนโยบายการคลัง

3.1 เป้าหมายการคลัง

การดำเนินนโยบายการคลังในระยะปานกลาง รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว ผ่านการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมภายหลังจากสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 โดยสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 ได้ส่งผลกระทบเป็นอย่างมากต่อภาคเศรษฐกิจของไทย ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายประเภทต้องหยุดชะงักลง และส่งผลต่อเนื่องถึงภาคการคลังของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะด้านการจัดเก็บรายได้รัฐบาล เนื่องจากยอดการจัดเก็บรายได้รัฐบาลจะเป็นไปตามสภาวะเศรษฐกิจ เมื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจลดลงทำให้การจัดเก็บรายได้รัฐบาลลดลงเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ การจัดเก็บรายได้หลักของประเทศจาก 3 กรมจัดเก็บภาษี ประกอบด้วย กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร ที่มีการจัดเก็บรายได้จากฐานการบริโภค ฐานรายได้ และฐานการนำเข้า ซึ่งมีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจโดยตรง นอกจากนี้ การที่รัฐบาลจำเป็นจะต้องดำเนินนโยบายการคลังผ่านมาตรการทางภาษีเพื่อบรรเทาผลกระทบของโควิด-19 เช่น การลดอัตราภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย มาตรการเพิ่มวงเงินหักลดหย่อนค่าเบี้ยประกันสุขภาพ เป็นต้น และการชะลอการดำเนินมาตรการภายใต้แผนปฏิรูปภาษี ส่งผลกระทบเป็นอย่างมากต่อการจัดเก็บรายได้รัฐบาลเช่นเดียวกัน จากสาเหตุดังกล่าวทำให้การจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2563 ต่ำกว่าประมาณการกว่า 3 แสนล้านบาท ในขณะที่รัฐบาลยังจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินนโยบายเพื่อบรรเทาผลกระทบของโควิด-19 ทำให้ดุลเงินสดขาดดุลมากกว่าที่ได้ประมาณการไว้ เป็นผลให้เงินคงคลังลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และเกิดข้อจำกัดในการบริหารจัดการสภาพคล่อง เนื่องจากในปีงบประมาณ 2563 มีการกู้กรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ และ ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น อีกทั้ง การที่รัฐบาลออก พ.ร.ก. กู้เงินฯ ภายใต้วงเงิน 1 ล้านล้านบาท ทำให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ **ทำให้เป้าหมายการคลังในระยะสั้นถึงระยะปานกลางจะต้องมีการเพิ่มศักยภาพทางการคลังทั้งทางด้านรายได้ รายจ่ายและหนี้สาธารณะ เพื่อให้ภาคการคลังสามารถรองรับสถานการณ์หรือความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้** โดยมีประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลางตามตารางที่ 19

ทั้งนี้ ในระยะยาวหากภาวะเศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้อย่างเต็มศักยภาพ ภาครัฐสามารถเพิ่มศักยภาพทางการคลังทั้งทางด้านรายได้และรายจ่ายได้ เป้าหมายการคลังในระยะยาวควรกำหนดให้รัฐบาลปรับลดขนาดการขาดดุลลงและมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในที่สุด

ตารางที่ 19 ประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2564	2565	2566	2567	2568
รายได้รัฐบาลสุทธิ	2,677,000	2,400,000	2,490,000	2,619,500	2,750,500
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	(2.0)	(10.3)	3.8	5.2	5.0
งบประมาณรายจ่าย	3,285,962.5	3,100,000	3,200,000	3,310,000	3,420,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	2.7	(5.7)	3.2	3.4	3.3
ดุลการคลัง	(608,962.5)	(700,000)	(710,000)	(690,500)	(669,500)
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	(3.7)	(4.0)	(3.9)	(3.6)	(3.4)
หนี้สาธารณะคงค้าง	9,081,326	9,772,428	10,409,697	10,971,967	11,458,221
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	56.0	57.6	58.6	59.0	58.7
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	16,550,200	17,328,000	18,090,500	18,940,700	19,906,700

ที่มา: กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.2 นโยบายและมาตรการระยะปานกลาง

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการคลังทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจะต้องมุ่งบริหารจัดการเพื่อเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ทั้งในด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ ผ่านแนวคิดการเพิ่มศักยภาพทางการคลังด้วยหลัก 3Rs ประกอบด้วย (1) Reform หรือ การปฏิรูปการจัดเก็บรายได้ (2) Reshape หรือ การปรับเพื่อควบคุมการจัดสรรงบประมาณ และ (3) Resilience หรือ การบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีภูมิคุ้มกันและสามารถรองรับต่อเหตุการณ์ไม่คาดคิดต่าง ๆ ได้

3.2.1 Reform หรือ การปฏิรูปการจัดเก็บรายได้

เพื่อให้การจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในระยะปานกลางเป็นไปตามประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิในส่วนที่ 2 รวมถึงนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว กระทรวงการคลังจะต้องผลักดันการปฏิรูปการจัดเก็บรายได้รัฐบาลทั้งระบบ รวมถึงปฏิรูปการทำงานของหน่วยงานจัดเก็บรายได้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ขยายฐานภาษี และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐ ดังนี้

1) ปฏิรูปการจัดเก็บรายได้รัฐบาลทั้งระบบ จะต้องดำเนินการปฏิรูประบบภาษีอากรตามแนวทางที่อยู่ระหว่างการผลักดันของคณะทำงานปฏิรูประบบภาษีอากรของกระทรวงการคลัง เพื่อให้มีการจัดหาแหล่งรายได้ใหม่ ขยายฐานภาษีให้ครอบคลุม ได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างภาษีจากการบริโภคสินค้าที่มีผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงวิธีการคำนวณ วิธีการจัดเก็บ ค่าลดหย่อน และการยกเว้นภาษีบางประเภท ควบคู่กับการทบทวนมาตรการชั่วคราวต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ให้มีเท่าที่จำเป็น ซึ่งต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมให้รายได้รัฐบาลมีความมั่นคงในระยะปานกลางและระยะยาว

2) ปฏิรูปการทำงานของหน่วยงานจัดเก็บรายได้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โดย

2.1) นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้เพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย นำผู้ที่อยู่นอกระบบภาษีเข้าสู่ระบบภาษีและเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบการยื่นแบบแสดงรายการชำระภาษีได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำยิ่งขึ้น เช่น (1) การนำเทคโนโลยี Data Analytics มาช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลการยื่นแบบแสดงรายการชำระภาษี (2) การใช้งานระบบ e - Tax Invoice/ e – Receipt e - Filing และเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงการคลังและหน่วยงานภายนอกเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความถูกต้องของการยื่นแบบแสดงรายการชำระภาษี (3) การส่งเสริม

การชำระภาษีผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e - Payment) (4) การทำระบบติดตามทางศุลกากรเพื่อควบคุมสินค้าผ่านแดน (5) การพัฒนาระบบตรวจสอบพิกัดศุลกากรล่วงหน้า และ (6) การจัดทำฐานข้อมูลสถิติสำหรับราคาวัตถุดิบเพื่อตรวจสอบราคาสินค้าสำเร็จรูป เป็นต้น

2.2.) ขยายฐานภาษี เช่น การหาแนวทางเพื่อจูงใจให้ผู้มีรายได้ที่ไม่เคยอยู่ในระบบภาษีให้เข้ามาอยู่ในระบบเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการเสียภาษีและเพิ่มรายได้ของรัฐบาล การสนับสนุนให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีการจัดทำบัญชีและงบการเงินที่สอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงของกิจการ (SME บัญชีเดียว) ให้ความรู้และเร่งติดตามผู้อยู่นอกฐานภาษี เข้าข่ายหลบเลี่ยงภาษีมาเสียภาษีให้ถูกต้อง เป็นต้น

2.3) ผลักดันการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในส่วนของการเตรียมการเพื่อบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ให้บริการอิเล็กทรอนิกส์จากต่างประเทศ (e – Service) ซึ่งร่างกฎหมายอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้สามารถเริ่มดำเนินการได้เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ อีกทั้งต้องมีการติดตามการบังคับใช้กฎหมายกำหนดราคาโอนระหว่างบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์กัน (Tranfer Pricing) อย่างต่อเนื่อง

3) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐ

3.1) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ โดยการเพิ่มศักยภาพการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุในเชิงเศรษฐกิจ การปรับปรุงแนวทางการคำนวณค่าเช่าที่ราชพัสดุเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนมากขึ้น การเร่งรัดการทำสัญญาเช่าที่อยู่ระหว่างดำเนินการ และจัดระเบียบที่ราชพัสดุของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3.2) เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการได้อย่างเต็มที่และทั่วถึง อีกทั้งสนับสนุนการดำเนินนโยบายการคลังของภาครัฐ เช่น การให้ผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจใช้บทบาทของ Active Shareholder และ Active Partner กำกับดูแลและติดตามการดำเนินงาน การลงทุน และการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจ การติดตามให้รัฐวิสาหกิจนำส่งเงินรายได้แผ่นดินตามอัตราและระยะเวลาที่กำหนด การปรับปรุงอัตรานำส่งกำไรของรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เป็นต้น

3.2.2 Reshape หรือ การปรับเพื่อควบคุมการจัดสรรงบประมาณ

ในระยะปานกลาง สำนักงบประมาณจะดำเนินการควบคุมการจัดสรรงบประมาณ ดังนี้

1) ให้ความสำคัญกับการดำเนินการให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทเฉพาะกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) แผนปฏิบัติราชการของกระทรวง เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และนโยบายสำคัญของรัฐบาล รวมทั้งน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงถึงความจำเป็นและภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ ความต้องการในพื้นที่และแผนพัฒนาพื้นที่ทิศทางหรือแนวทาง การพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ

2) ให้ความสำคัญกับ อปท. เพิ่มศักยภาพการถ่ายโอนภารกิจ การจัดบริการสาธารณะ ลดความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของ อปท. และประสิทธิผลการใช้จ่ายของ อปท.

3) ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน โดยพิจารณานำเงินนอกงบประมาณ เงินสะสมคงเหลือ เงินกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน มาใช้ดำเนินภารกิจของหน่วยงานเป็นลำดับแรก ควบคู่ไปกับการทบทวนผลการดำเนินงานของหน่วยรับงบประมาณที่ผ่านมา เพื่อชะลอ ปรับลด หรือยกเลิกโครงการที่มีความสำคัญต่ำหรือหมดความจำเป็น รวมทั้งมีการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญตามความจำเป็น ความเร่งด่วน ความคุ้มค่า ศักยภาพของหน่วยงาน ความพร้อมในการดำเนินงาน และขีดความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ การพิจารณาคัดเลือกโครงการที่สามารถส่งผลโดยตรงต่อการขับเคลื่อนผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานภาครัฐและนำผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณปัจจุบันและปีงบประมาณที่ผ่านมา มาประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับศักยภาพการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น

4) ให้หน่วยรับงบประมาณพิจารณานำมาตรการหรือกลไกการลดรายจ่ายประจำมาประกอบการดำเนินภารกิจให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในภารกิจการให้บริการประชาชนให้มากขึ้น การบูรณาการข้อมูลสารสนเทศ รวมถึงการลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร เช่น การบริหารอัตราว่างการควบคุมอัตราการเพิ่มจำนวนบุคลากรภาครัฐให้เหมาะสมตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่กำหนดให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง โดยยุบเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็น กำหนดโครงสร้างหน่วยงานและบุคลากรที่สอดคล้องกับภารกิจ

5) ให้หน่วยรับงบประมาณรายงานผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินงาน ผลการปฏิบัติงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณ ตามเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนงาน/ผลผลิต/โครงการ พร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขเป็นรายเดือน รายไตรมาส อย่างเคร่งครัด เพื่อสำนักงบประมาณจะได้วัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และรวบรวมรายงานดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

6) ให้หน่วยรับงบประมาณรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

7) ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างครบถ้วน

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากการควบคุมการจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณข้างต้นแล้ว รัฐบาลยังจำเป็นต้องคำนึงถึงทางเลือกแหล่งระดมทุนอื่น ๆ สำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะมีส่วนช่วยในการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของไทย อีกทั้งยังเป็นอีกหนึ่งแรงขับเคลื่อนสำคัญทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นแรงเสริมให้เกิดแรงกระตุ้นตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier) สำหรับการทยอยนำเม็ดเงินสู่ระบบเศรษฐกิจและเกิดความยั่งยืนทางเศรษฐกิจในระยะยาว ดังนั้น ภาครัฐควรกำหนดกลยุทธ์ระยะยาวเพื่อส่งเสริมการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน โดยการจัดหาแหล่งเงินทุนในหลายรูปแบบ (Blended Finance) ตลอดจนการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมด้านกฎระเบียบที่เอื้อต่อการลงทุนของภาคเอกชนในโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ จึงควรพิจารณาแหล่งที่มาของเงินทุนผ่านช่องทางอื่นควบคู่กันไปเพื่อให้เกิดการลงทุนภายในประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนความเชื่อมโยงด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ โครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล การเร่งพัฒนาโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (East Economic Corridor : EEC) เพื่อรองรับ 12 อุตสาหกรรมเป้าหมายที่จะเพิ่มมูลค่าเพิ่มให้แก่ภาคการผลิตของประเทศ การลงทุนผ่านรัฐวิสาหกิจ ตลอดจน PPP โดยการมุ่งเน้นให้เกิดการจัดทำโครงการให้เป็นไปตามแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 - 2570 ซึ่งเป็นแผนระยะยาวโดยแผนดังกล่าว

จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีกรอบแนวนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ รวมทั้งสร้างความสนใจและดึงดูดให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการภายใต้แผนข้างต้น

อนึ่ง การให้เอกชนร่วมดำเนินโครงการในรูปแบบ PPP นั้น จะช่วยลดภาระงบประมาณและภาระการคลังในระยะยาวของรัฐ และทำให้รัฐสามารถนำเงินงบประมาณไปพัฒนาโครงการอื่น ๆ หรือให้บริการประชาชนในส่วนอื่น ๆ ที่จำเป็นเพิ่มเติมได้มากขึ้น เช่น โครงการด้านการศึกษาหรือสาธารณสุข ทั้งนี้ การทำ PPP จะมีการแบ่งรับภาระหน้าที่และความเสี่ยงในการดำเนินโครงการระหว่างรัฐและเอกชนตลอดอายุของโครงการ โดยให้เอกชนมาร่วมดำเนินการและแบ่งรับหน้าที่และความเสี่ยงในส่วนที่สามารถทำได้ดีกว่า/หรือต้นทุนต่ำกว่ารัฐ เช่น ความเสี่ยงด้านรายได้ ความเสี่ยงด้านการก่อสร้างล่าช้า เป็นต้น และรัฐจะเป็นผู้รับความเสี่ยงในส่วนที่รัฐสามารถจัดการได้ดีกว่าในบางเรื่อง เช่น ความเสี่ยงด้านการจัดหาที่ดิน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการความเสี่ยงของโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ความรู้ความเชี่ยวชาญ รวมถึงนวัตกรรมต่าง ๆ ของเอกชนจะช่วยลดต้นทุน เพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินโครงการตลอดจนช่วยให้การพัฒนาโครงการมีความรวดเร็ว และสามารถเปิดให้บริการได้ตามแผนงานที่วางไว้

แนวทางการหาแหล่งเงินทุนที่สำคัญอีกประการคือ การส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการระดมทุนและการสร้างตลาดทุนสำหรับโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเป็นการกระตุ้นการระดมทุนจากภาคเอกชน ส่งเสริมการเติบโตของตลาดเงินและตลาดทุนสำหรับโครงสร้างพื้นฐาน โดยการสร้างแหล่งระดมเงินทุนในประเทศสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม เช่น TFFIF การพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศและระดับภูมิภาคให้มีสภาพคล่องและมีความน่าเชื่อถือต่อนักลงทุนภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นต้น

3.2.3 Resilience หรือ การบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีภูมิคุ้มกันและสามารถรองรับต่อเหตุการณ์ไม่คาดคิดต่าง ๆ ได้

กระทรวงการคลังโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีภารกิจในการกู้เงินเพื่อตอบสนองนโยบายการคลังเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจในภาวะปกติรวมถึงการกระตุ้นและพยุงเศรษฐกิจในภาวะวิกฤติ โดยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้ยึดหลักความระมัดระวังสูงสุด (Conservative) ในการบริหารหนี้สาธารณะผ่านการกู้เงินที่เน้นความเสี่ยงต่ำรวมถึงการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศเพื่อเป็นแหล่งระดมทุนสำคัญให้กับทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

การดำเนินกลยุทธ์การกู้เงินของกระทรวงการคลังในอดีตจนถึงปัจจุบันที่กู้เงินโดยเน้นความเสี่ยงต่ำโดยผ่านการทยอยปิดความเสี่ยงอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อตลาดเอื้ออำนวย เช่น การจ่ายคืนหนี้ต่างประเทศก่อนกำหนด (Prepayment) การทำธุรกรรมแลกเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยและเงินต้นต่างสกุลเงิน (Cross-Currency Swap: CCS) ส่งผลให้ความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนต่ำ การกู้เงินในประเทศผ่านการออกพันธบัตรรัฐบาลที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่เป็นหลักซึ่งช่วยส่งเสริมการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศและช่วยลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยต่อภาระดอกเบี้ยจ่ายของรัฐบาลส่งผลให้ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ยต่ำ รวมถึงการกระจายภาระหนี้ที่ครบกำหนดในแต่ละปีเพื่อลดความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ การกำกับและติดตามต้นทุนการกู้เงินอันได้แก่ภาระดอกเบี้ยจ่ายของหนี้ที่เป็นภาระต่องบประมาณในหมวดรายจ่ายประจำไม่ให้สูงเกินไปจนเป็นอุปสรรคต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในส่วนอื่นๆ ส่งผลให้ Portfolio หนี้รัฐบาลมีภูมิคุ้มกันและสามารถรองรับเหตุการณ์ไม่คาดคิดต่าง ๆ ในอนาคตได้ (Resilience to Shocks)

สำหรับเป้าหมายในระยะปานกลางและระยะยาวกระทรวงการคลังได้คำนึงถึงการบริหารหนี้สาธารณะให้มีภูมิคุ้มกันและสนับสนุนเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ผ่านการดำเนินกลยุทธ์การกู้เงินที่เน้นการกระจายความเสี่ยงโดยใช้เครื่องมือการระดมทุนที่หลากหลาย การตอบสนองนักลงทุนหลากหลายกลุ่ม เช่น การออกพันธบัตรเพื่อความยั่งยืน การศึกษาเครื่องมือการกู้เงินใหม่เพื่อรองรับความผันผวนในตลาดการเงินที่สูงและปัจจัยความเสี่ยงที่ไม่คาดคิดในอนาคต

ด่วนที่สุด
ที่ กค ๑๐๐๔/ ๔๕๐๘

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ ๖
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๓

เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘)

กราบเรียน พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี
ประธานกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

สิ่งที่ส่งมาด้วย แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘)

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

๑.๑ มาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ กำหนดให้คณะกรรมการฯ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ 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) ประกอบด้วย ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ ๑ สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ ส่วนที่ ๒ สถานะและประมาณการการคลัง และส่วนที่ ๓ เป้าหมายและนโยบายการคลัง โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

/๒.๑ สถานะ ...

นรม. ๗๔๔๒
เข้า ๑๘/๑๒/๖๓
๑๖.๒๕ น.
ออก ๑๘/๑๒/๖๓

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 - ๔.๐ ของวงเงินงบประมาณ ค่าใช้จ่ายบุคลากรมีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ ๓.๕ โดยใช้มาตรการให้หน่วยรับงบประมาณที่มีเงินรายได้นำมาสมทบ เป็นต้น

๒.๒.๓ จากประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิและงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวในปีงบประมาณ 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) ที่ส่งผลกระทบให้ภาคเศรษฐกิจชะลอตัว 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 ทั้งด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อให้ภาคการคลังสามารถรองรับสถานการณ์ที่ผ่านมาและพร้อมรับ

/ความเสี่ยง ...

ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ ทั้งนี้ เป้าหมายการคลังในระยะยาวยังควรกำหนดให้รัฐบาลปรับลดขนาดการขาดดุลและมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในที่สุด 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 ปรับลด ยกเลิกโครงการที่ไม่มีความจำเป็น และดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ภาครัฐควรกำหนดกลยุทธ์ในการจัดโครงสร้างแหล่งเงินทุนสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐาน

๒.๓.๓ Resilience หรือ การบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีภูมิคุ้มกันและสามารถรองรับต่อเหตุการณ์ไม่คาดคิดต่าง ๆ ได้ โดยยึดหลักความระมัดระวังสูงสุด (Conservative) ในการบริหารหนี้สาธารณะผ่านการกู้เงินที่เน้นความเสี่ยงต่ำภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสมเพื่อให้ Portfolio หนี้รัฐบาลมีภูมิคุ้มกันรองรับเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดต่าง ๆ ในอนาคตได้ รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศเพื่อให้เป็นแหล่งระดมทุนสำคัญให้กับทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ดำเนินกลยุทธ์การกู้เงินที่เน้นความเสี่ยงต่ำ รวมถึงการกระจายความเสี่ยงของเครื่องมือในการกู้เงินและตอบสนองนักลงทุนหลากหลายกลุ่ม เป็นต้น

/๓. ข้อเสนอ ...

๓. ข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังในฐานะเลขานุการคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐพิจารณาแล้ว เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘) ตามมาตรา ๑๔ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของรัฐ ตามมาตรา ๑๖ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อเลขานุการคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐจะได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

กุลยา ตันติเตมิท

(นางสาวกุลยา ตันติเตมิท)
ผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง
รักษาราชการแทน ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
เลขานุการคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

เห็นชอบ

พลเอก
(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)
นายกรัฐมนตรี
๙ ธ.ค. ๖๓

ฝ่ายเลขานุการฯ
โทร. ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๕๖๓
โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๘๕
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ fiscalplanning@fpo.go.th

กราบเรียน นรม. เพื่อโปรด พิจารณา
ธสน.
๙ ธ.ค. ๖๓

ด่วนที่สุด
ที่ กค ๑๐๐๔/ พิเศษ๕๔

กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ ๖
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๓

เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ – ๒๕๖๘)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว(ล) ๔๑๕๘๖ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๓

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้กระทรวงการคลังให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ – ๒๕๖๘) (แผนการคลังระยะปานกลางฯ) ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (คณะกรรมการฯ) เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นควรให้ความเห็นชอบแผนการคลังระยะปานกลางฯ ตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ เนื่องจากสอดคล้องและเป็นไปตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๖ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
สำนักนโยบายการคลัง
โทร. ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๕๖๓
โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๘๕

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวบุษกร หวังวิไล)
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
๒๓ ธ.ค. ๒๕๖๓

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๗๓๒/ ๑๔๗

สำนักงบประมาณ
ถนนพระรามที่ ๖ กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๓

เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว(ล) ๔๑๕๘๖ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๓

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงบประมาณเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กรณีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเสนอเรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘) ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงบประมาณพิจารณาแล้วขอเรียนว่า เพื่อให้ประเทศมีแผนแม่บทหลักสำหรับเป็นกรอบแนวทางให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการดำเนินนโยบายด้านการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดเก็บหรือหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน จึงเห็นสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘) ตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้มีมติรับรองร่างแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘) แล้ว ในการประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๓

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายเดชาภิวัฒน์ ณ สงขลา)
ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวบุษกร หวังวิไล)
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
๒๓ ธ.ค. ๒๕๖๓

กองยุทธศาสตร์การงบประมาณ
โทร. ๐ ๒๒๖๕ ๑๕๙๐
โทรสาร ๐ ๒๒๗๓ ๙๓๖๙

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๑๑๑๗/๙๔๓๑

สำนักงานสภาพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๙๖๒ ถนนกรุงเกษม กรุงเทพฯ ๑๐๑๐๐

๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๓

เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว(ล) ๔๑๕๘๑ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๓

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘) ของกระทรวงการคลัง ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาแล้ว เห็นควรให้ความเห็นชอบแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ – ๒๕๖๘) ตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเสนอ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บรายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของรัฐต่อไป ทั้งนี้ ในการบริหารนโยบายการคลังในปี ๒๕๖๔ ควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการด้านรายรับและรายจ่าย เพื่อรักษาดุลการคลังให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ และในระยะปานกลางควรให้ความสำคัญกับการเร่งรัดดำเนินการ (๑) ปฏิรูปการจัดเก็บรายได้โดยการทบทวนโครงสร้างภาษีในปัจจุบัน ควบคู่กับใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบการจัดเก็บรายได้ (๒) การควบคุมการจัดสรรงบประมาณ การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน และการเพิ่มศักยภาพการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (๓) การบริหารหนี้สาธารณะตามที่เสนอไว้ในแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อรักษากรอบวินัยการเงินการคลังและฐานะการคลังของภาครัฐ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายดนุชา พิชยนันท์)
เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กองยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๔๐๘๕ ต่อ ๖๔๘๖
โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๙๘๘๒
E-mail: Surapol@nesdc.go.th

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวบุษกร หวังวิไล)
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
๒๓ ธ.ค. /๒๕๖๓

ด่วนที่สุด

ธนาคารแห่งประเทศไทย

21 ธันวาคม 2563

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ที่ ธปท.ฝนง.(02) 1374 /2563 เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2565 - 2568)

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว(ล) 41586 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2563 เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2565 - 2568) โดยขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) พิจารณาเสนอความเห็นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ธปท. มีความเห็นว่าในระยะสั้น แรงกระตุ้นจากภาครัฐยังคงจำเป็นต่อการสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจภายใต้ภาวะที่เศรษฐกิจไทยยังต้องเผชิญกับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 และยังมีความไม่แน่นอนสูง อย่างไรก็ดี รัฐบาลควรประเมินผลกระทบต่อฐานะการคลังภายใต้สถานการณ์จำลองต่าง ๆ (scenario planning) เพื่อให้สามารถวางแผนรับมือได้อย่างทันการณ์ และให้ความสำคัญกับการสื่อสารต่อสาธารณชนเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อแนวทางการดำเนินนโยบายการคลังและฐานะการคลังในระยะข้างหน้า โดยเฉพาะการเพิ่มศักยภาพสู่ความยั่งยืนทางการคลังผ่านหลัก 3Rs ทั้ง (1) Reform: การปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ (2) Reshape: การปรับโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณ และ (3) Resilience: การบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีภูมิคุ้มกันและสามารถรองรับเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายเศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ)
ผู้ว่าการ

สายนโยบายการเงิน
โทรศัพท์ 0 2283 5628
โทรสาร 0 2282 5082

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวบุษกร หวังวิไล)
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
๒๓ ธ.ค. ๒๕๖๓