

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๓๔๗

สำเนา

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๔

เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙)

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

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๖๑๖ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๔/๕๔๒๔ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๔

๒. สำเนาหนังสือสำนักงานงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๓๒/๑๖๗ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๔

๓. สำเนาหนังสือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๓/๗๔๖๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๔

๔. สำเนาหนังสือธนาคารแห่งประเทศไทย ด่วนที่สุด ที่ ธปท.ผนง.(๐๒) ๑๑๖๐/๒๕๖๔

ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๔

ตามที่ได้ยืนยัน/แจ้งมติคณะรัฐมนตรี (๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๓) เกี่ยวกับเรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘) มาเพื่อทราบ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้เสนอเรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙) ไปเพื่อดำเนินการ ซึ่งสำนักงานงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสนอความเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๔ ลงมติว่า

๑. เห็นชอบตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเสนอ ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐและกระทรวงการคลังรับความเห็นของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและธนาคารแห่งประเทศไทยไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย

๒. ให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ (เรื่อง การเสนอเรื่องเร่งด่วนต่อคณะรัฐมนตรี) ในการเสนอเรื่องนี้

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนยืนยันมาและถือปฏิบัติต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ (อย่างยิ่ง)

ณัฐจักรี อนันตศิลป์

(นางณัฐจักรี อนันตศิลป์)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองพัฒนาศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๖๕๓ (จิตาภา) ๑๕๒๒ (เฉลิมขวัญ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๔๔๖ www.soc.go.th (เฉลิมขวัญ/อริศรา)

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@soc.go.th

หมายเหตุ อัยการสูงสุด : จิงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ
 รอง-นรม., รัฐ-นร. : จิงเรียนยืนยันมา
 กระทรวง : จิงเรียนยืนยันมาและถือปฏิบัติต่อไป
 องค์การอิสระ : จิงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ
 กรม : จิงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๑๐๐๔/๕๔๒๔



คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ ๖
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๔

เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙) จำนวน ๙๐ ชุด
๒. หนังสือคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๔/๕๔๑๔
ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ จำนวน ๙๐ ชุด

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 ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ มีหน้าที่จัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนการบริหารหนี้สาธารณะ โดยกำหนดให้แผนการคลังระยะปานกลางมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี และอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) เป้าหมายและนโยบายการคลัง (๒) สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ (๓) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลิสนั้น (๔) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล และ (๕) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล

๑.๒ การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ ณ ตึกภักดีบดินทร์ ทำเนียบรัฐบาล ที่ประชุมได้มีมติรับรองร่างแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙) (แผนการคลังระยะปานกลางฯ) ตามที่ฝ่ายเลขานุการเสนอ

/ ๒. สาระสำคัญ ...



๒. สารสำคัญของแผนการคลังระยะปานกลาง

แผนการคลังระยะปานกลาง (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑) (รายการ QR Code) ประกอบด้วย ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ ๑ สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ ส่วนที่ ๒ สถานะและประมาณการการคลัง และ ส่วนที่ ๓ เป้าหมายและนโยบายการคลัง โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๒.๑ สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ

ในปี ๒๕๖๖ คาดว่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) จะขยายตัวอยู่ในช่วงร้อยละ ๓.๒ - ๔.๒ (ค่ากลางร้อยละ ๓.๗) และ GDP Deflator อยู่ในช่วงร้อยละ ๐.๗ - ๑.๗ (ค่ากลางร้อยละ ๑.๒) สำหรับในปี ๒๕๖๗ คาดว่า GDP จะขยายตัวอยู่ในช่วงร้อยละ ๒.๙ - ๓.๙ (ค่ากลางร้อยละ ๓.๔) ขณะที่ในปี ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙ คาดว่าจะอยู่ในช่วงร้อยละ ๒.๘ - ๓.๘ (ค่ากลางร้อยละ ๓.๓) และ GDP Deflator อยู่ในช่วงร้อยละ ๐.๗ - ๑.๗ ในปี ๒๕๖๗ และเร่งขึ้นเป็นเฉลี่ยในช่วงร้อยละ ๐.๘ - ๑.๘ ในปี ๒๕๖๘ และ ๒๕๖๙

๒.๒ สถานะและประมาณการการคลัง

๒.๒.๑ ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙ เท่ากับ ๒,๔๙๐,๐๐๐ ๒,๕๖๐,๐๐๐ ๒,๖๔๐,๐๐๐ และ ๒,๗๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ

๒.๒.๒ ประมาณการงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙ เท่ากับ ๓,๑๘๕,๐๐๐ ๓,๒๗๐,๐๐๐ ๓,๓๖๓,๐๐๐ และ ๓,๔๕๖,๐๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งมีสมมติฐานที่สำคัญ เช่น สัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นร้อยละ ๒.๐ - ๓.๕ ของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้มีสัดส่วนร้อยละ ๒.๕ - ๔.๐ ของวงเงินงบประมาณ ค่าใช้จ่ายบุคลากร มีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ ๔.๐ โดยใช้มาตรการให้หน่วยรับงบประมาณที่มีเงินรายได้นำมาสมทบ เป็นต้น

๒.๒.๓ จากประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิและงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ในปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙ รัฐบาลจะขาดดุลงบประมาณจำนวน ๖๙๕,๐๐๐ ๗๑๐,๐๐๐ ๗๒๓,๐๐๐ และ ๗๓๖,๐๐๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๓.๙ ๓.๘ ๓.๗ และ ๓.๖ ต่อ GDP ตามลำดับ

๒.๒.๔ ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๔ มีจำนวน ๙,๓๓๗,๕๔๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๑๕ ต่อ GDP และประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙ เท่ากับร้อยละ ๖๔.๐๒ ๖๕.๕๙ ๖๖.๕๗ และ ๖๗.๑๕ ตามลำดับ

๒.๓ เป้าหมายและนโยบายการคลัง

ในการดำเนินนโยบายการคลังในระยะปานกลาง รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวผ่านการจัดหางบประมาณแบบขาดดุล ภายใต้หลักการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ หรือ Counter-cyclical Fiscal Policy เพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ และสังคมจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ที่ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ รวมถึงการดำเนินชีวิตของประชาชน และส่งผลต่อเนื่องถึงภาคการคลัง ทำให้เกิดภาระที่สะสมต่อภาคการคลังของไทย โดยที่สถานการณ์การแพร่ระบาดยังคงมีความไม่แน่นอนสูง อาจยังมีความเสี่ยงที่จะทำให้สถานการณ์การแพร่ระบาดกลับมารุนแรงได้อีก ซึ่งอาจส่งผลกระทบให้ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบเพิ่มเติมอีกในอนาคต นอกจากนี้ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลก (Global Megatrends) ที่จะส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ อาทิ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และที่สำคัญที่สุดแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมสูงวัย ซึ่งจะก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบในการดำเนินธุรกิจและการดำเนินชีวิตของประชาชน และจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการจัดเก็บรายได้ และการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐ

ภายใต้ปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ข้างต้น ทำให้ภาคการคลังจะต้องมีการมุ่งเน้นในการเพิ่มศักยภาพทางการคลังทั้งทางด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ ควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลัง เพื่อให้ภาคการคลังสามารถรองรับสถานการณ์หรือความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยมีประมาณการสถานะการคลังในระยะปานกลางภายใต้สมมติฐานทางเศรษฐกิจ ณ ปัจจุบัน ดังนี้

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๖๕	๒๕๖๖	๒๕๖๗	๒๕๖๘	๒๕๖๙
รายได้รัฐบาลสุทธิ	๒,๔๐๐,๐๐๐	๒,๔๙๐,๐๐๐	๒,๕๖๐,๐๐๐	๒,๖๔๐,๐๐๐	๒,๗๒๐,๐๐๐
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	(๑๐.๓)	๓.๘	๒.๘	๓.๑	๓.๐
งบประมาณรายจ่าย	๓,๑๐๐,๐๐๐	๓,๑๘๕,๐๐๐	๓,๒๗๐,๐๐๐	๓,๓๖๓,๐๐๐	๓,๔๕๖,๐๐๐
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	(๕.๗)	๒.๗	๒.๗	๒.๘	๒.๘
ดุลการคลัง	(๗๐๐,๐๐๐)	(๖๙๕,๐๐๐)	(๗๑๐,๐๐๐)	(๗๒๓,๐๐๐)	(๗๓๖,๐๐๐)
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	(๔.๑)	(๓.๙)	(๓.๘)	(๓.๗)	(๓.๖)
หนี้สาธารณะคงค้าง	๑๐,๔๓๙,๗๗๔	๑๑,๒๑๕,๙๘๓	๑๒,๐๑๙,๑๕๗	๑๒,๗๖๐,๒๕๐	๑๓,๔๖๒,๕๕๘
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	๖๒.๖๙	๖๔.๐๒	๖๕.๕๙	๖๖.๕๗	๖๗.๑๕
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	๑๗,๐๒๖,๘๐๐	๑๗,๘๖๑,๑๐๐	๑๘,๖๘๒,๘๐๐	๑๙,๕๔๒,๒๐๐	๒๐,๔๔๑,๑๐๐

ที่มา: กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ทั้งนี้ ในระยะยาวเมื่อภาวะเศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้อย่างเต็มศักยภาพ และสถานการณ์เอื้ออำนวยให้ภาครัฐสามารถเพิ่มศักยภาพทางการคลังทั้งทางด้านรายได้และรายจ่ายได้ เป้าหมายการคลังในระยะยาวควรกำหนดให้รัฐบาลปรับลดขนาดการขาดดุลลงและมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในที่สุด

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการคลังทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวดังกล่าว ข้างต้น รัฐบาลจะต้องมุ่งบริหารจัดการเพื่อเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ทั้งในด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ ควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลัง ด้วยหลัก CARE ประกอบด้วย

๒.๓.๑ Creating Fiscal Space หรือ การเพิ่มพื้นที่ทางการคลังอย่างระมัดระวัง
โดยการบริหารจัดการพื้นที่ทางการคลังหรือ Fiscal Space ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อรองรับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยต้องคำนึงถึงกรอบวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) ด้วยการรักษาระดับเครื่องชี้ทางการคลังต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะพยายามรักษาระดับการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและควบคุมได้ในระยะปานกลาง

๒.๓.๒ Assuring Debt Sustainability หรือ การบริหารจัดการหนี้อย่างมีภูมิคุ้มกัน
โดยการบริหารหนี้สาธารณะให้มีความเสี่ยงต่ำภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสม ควบคู่ไปกับการวางแผนการชำระหนี้ให้เหมาะสม และไม่เป็นการทางคลังในระยะยาว

๒.๓.๓ Revenue Recovering หรือ การฟื้นฟูการจัดเก็บรายได้ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ พร้อมทั้งปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและการแข่งขันในปัจจุบัน

๒.๓.๔ Expenditure Reprioritizing หรือ การปรับการจัดสรรงบประมาณ โดยการชะลอ ปรับลด หรือยกเลิกการดำเนินโครงการที่ไม่มีความจำเป็นเพื่อนำเงินงบประมาณดังกล่าวไปดำเนินการกิจกรรมที่มีความสำคัญลำดับสูงและประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรง รวมทั้งให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน และให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่ต้องจัดสรรตามสิทธิ ตามกฎหมาย และตามข้อตกลงที่กำหนด

๓. เรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการคลังระยะปานกลางฯ ตามข้อ ๒ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่องหนของหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๖ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ต่อไป

ทั้งนี้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังในฐานะเลขานุการคณะกรรมการฯ ได้เสนอประธานกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐพิจารณาให้ความเห็นชอบการนำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พรพ

(นายพรชัย รุจิระเวช)

ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
เลขานุการคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

ฝ่ายเลขานุการฯ

โทร. ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๕๖๓

โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๘๕

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ fiscalplanning@fpo.go.th



สำเนาถูกต้อง

พรพ

(นางสาวกัทธพร นิตินแก้ว)

เศรษฐกรชำนาญการ

๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๔

แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2566 – 2569)

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ
ธันวาคม 2564

บทนำ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) กำหนดให้ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (คณะกรรมการฯ) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ โดยมีกรรมการจากสี่หน่วยงานหลัก ที่ดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจการเงินการคลัง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานคลังงบประมาณ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นเลขานุการ มีหน้าที่จัดทำและทบทวนแผนการคลัง ระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลัง และงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะ โดย พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ได้กำหนดให้แผนการคลังระยะปานกลางต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งคณะกรรมการฯ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี ทั้งนี้ แผนการคลัง ระยะปานกลางอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) เป้าหมายและนโยบายการคลัง (2) สถานะและประมาณการ เศรษฐกิจ (3) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลัง (4) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล และ (5) ภาระผูกพันทางการเงินการคลัง ของรัฐบาล ซึ่งแผนการคลังระยะปานกลางดังกล่าวจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บหรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐด้วย

ทั้งนี้ แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2566 - 2569) ได้นำประเด็นความเสี่ยงทางการคลัง ที่ปรากฏอยู่ในรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2563 มาประกอบในการพิจารณาจัดทำแล้ว โดยเป็นการดำเนินการตามมาตรา 78 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ

บทสรุปผู้บริหาร

ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและก่อให้เกิดภาระที่สะสมต่อภาคการคลังของไทยอันเนื่องมาจากการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดที่ยังมีความไม่แน่นอนสูง ประกอบกับการบรรลุยุทธศาสตร์ชาติ และการกำหนดกรอบทิศทางและประเด็นการพัฒนาประเทศในปี 2566 - 2570 ภายใต้ (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ) ซึ่งได้วิเคราะห์ถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลก (Global Megatrends) ที่จะทำให้เกิดผลกระทบและเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ทำให้ในระยะปานกลางรัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวผ่านการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลเพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวและการบรรลุเป้าหมายของเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ โดยมีเป้าหมายการคลังในระยะสั้นถึงปานกลางคือการเพิ่มศักยภาพทางการคลังควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลัง และเพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับผลกระทบและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อภาคเศรษฐกิจและภาคการคลังของไทย โดยมีประมาณการสถานะการคลังในระยะปานกลางภายใต้สมมติฐานทางเศรษฐกิจ ณ ปัจจุบัน ดังนี้

ประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2565	2566	2567	2568	2569
รายได้รัฐบาลสุทธิ	2,400,000	2,490,000	2,560,000	2,640,000	2,720,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	(10.3)	3.8	2.8	3.1	3.0
งบประมาณรายจ่าย	3,100,000	3,185,000	3,270,000	3,363,000	3,456,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	(5.7)	2.7	2.7	2.8	2.8
ดุลการคลัง	(700,000)	(695,000)	(710,000)	(723,000)	(736,000)
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	(4.1)	(3.9)	(3.8)	(3.7)	(3.6)
หนี้สาธารณะคงค้าง	10,439,774	11,215,983	12,019,157	12,760,250	13,462,558
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	62.69	64.02	65.59	66.57	67.15
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	17,026,800	17,861,100	18,682,800	19,542,200	20,441,100

ที่มา: กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ทั้งนี้ ในระยะยาวเมื่อภาวะเศรษฐกิจกลับเข้าสู่ภาวะปกติและสามารถขยายตัวได้เต็มศักยภาพแล้ว นำไปสู่ภาคการคลังที่มีความเข้มแข็ง เป้าหมายการคลังในระยะยาวจึงมีการกำหนดให้รัฐบาลปรับลดขนาดการขาดดุลลงและมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในที่สุด

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการคลังทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลควรมุ่งบริหารจัดการเพื่อเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ทั้งในด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ ควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลัง ด้วยหลัก CARE ประกอบด้วย

(1) **Creating Fiscal Space** หรือ การเพิ่มพื้นที่ทางการคลังอย่างระมัดระวัง โดยการบริหารจัดการพื้นที่ทางการคลังหรือ Fiscal Space ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อรองรับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยต้องคำนึงถึงกรอบวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) ด้วยการรักษาระดับเครื่องชี้ทางการคลังต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะพยายาม

รักษาระดับการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและควบคุมได้ในระยะปานกลาง เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางการคลังในระยะยาวที่กำหนดให้รัฐบาลปรับลดขนาดการขาดดุลลง และมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในที่สุด

(2) Assuring Debt Sustainability หรือ การบริหารจัดการหนี้อย่างมีภูมิคุ้มกัน โดยการบริหารหนี้สาธารณะให้มีความเสี่ยงต่ำภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสม ควบคู่ไปกับการวางแผนการชำระหนี้ให้เหมาะสมและไม่เป็นภาระทางการคลังในระยะยาว

(3) Revenue Recovering หรือ การฟื้นฟูการจัดเก็บรายได้ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ พร้อมทั้งปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและการแข่งขันทางธุรกิจในปัจจุบัน

(4) Expenditure Reprioritizing หรือ การปรับการจัดสรรงบประมาณ โดยการชะลอ ปรับลด หรือยกเลิกการดำเนินโครงการที่ไม่มีความจำเป็นเพื่อนำเงินงบประมาณดังกล่าวไปดำเนินการกิจกรรมที่มีความสำคัญลำดับสูงและประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรง รวมทั้งให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน และให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่ต้องจัดสรรตามสิทธิ ตามกฎหมาย และตามข้อตกลงที่กำหนด

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	(1)
บทสรุปผู้บริหาร	(2)
สารบัญ	(4)
สารบัญตาราง	(5)
ส่วนที่ 1 สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ	
1.1 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2564 – 2565	1
1.2 ประมาณการเศรษฐกิจไทยในปี 2566 – 2570	2
ส่วนที่ 2 สถานะและประมาณการการคลัง	
2.1 รายได้รัฐบาลสุทธิ	3
2.2 งบประมาณรายจ่าย	7
2.3 ฐานะการคลังของรัฐบาล	8
2.4 หนี้สาธารณะ	11
2.5 เงินนอกงบประมาณ	14
2.6 การระดมทุนในรูปแบบอื่นสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ	15
2.7 ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญ	18
ส่วนที่ 3 เป้าหมายและนโยบายการคลัง	
3.1 เป้าหมายการคลัง	23
3.2 นโยบายและมาตรการระยะปานกลาง	24

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ ปีปฏิทิน 2564 - 2569	2
ตารางที่ 2	ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2564	3
ตารางที่ 3	ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565	4
ตารางที่ 4	ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2566 - 2570	6
ตารางที่ 5	โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565	7
ตารางที่ 6	ประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 - 2570	8
ตารางที่ 7	ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด ปีงบประมาณ 2564	9
ตารางที่ 8	คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2565	10
ตารางที่ 9	ประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2566 - 2570	10
ตารางที่ 10	หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564	11
ตารางที่ 11	แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง ปีงบประมาณ 2565 - 2569	11
ตารางที่ 12	หนี้สาธารณะคงค้าง สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และงบชำระหนี้ ต้องประมาณการรายจ่ายประจำปี	12
ตารางที่ 13	ฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ 2564	14
ตารางที่ 14	เงินฝากกระทรวงการคลัง ปีงบประมาณ 2564	15
ตารางที่ 15	เงินนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ 2564	15
ตารางที่ 16	แผนการใช้เงินของ TFFIF ในช่วงปีงบประมาณ 2565 - 2571	17
ตารางที่ 17	ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ปี 2565 - 2569	18
ตารางที่ 18	ตารางประเมินความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Matrix) ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564	19
ตารางที่ 19	ประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง	24

ส่วนที่ 1

สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ

แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2566 – 2569) ได้ประเมินสถานะและประมาณการเศรษฐกิจ ดังนี้

1.1 แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี 2564 – 2565

เศรษฐกิจไทยในปี 2564 คาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 1.2 พ้นตัวจากการลดลงร้อยละ 6.1 ในปี 2563 โดยมีแรงสนับสนุนหลักจากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและการค้าโลกซึ่งจะช่วยสนับสนุนการขยายตัวของการส่งออกและการผลิตภาคอุตสาหกรรม ประกอบกับแรงขับเคลื่อนจากการใช้จ่ายและการลงทุนภาครัฐ ทั้งจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบลงทุนรัฐวิสาหกิจ รวมถึงงบประมาณจากพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พระราชกำหนดฯ) และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 (พระราชกำหนดเพิ่มเติมฯ) และการดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ เพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบและฟื้นฟูเศรษฐกิจของภาครัฐ ขณะที่การใช้จ่ายภายในประเทศและภาคการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบรุนแรงจากการแพร่ระบาดระลอกใหม่ของโรคโควิด-19 ท่ามกลางการคลายพันธู์ของไวรัสสายพันธุ์ใหม่ อย่างไรก็ดี คาดว่าการทยอยผ่อนคลายมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดและการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติจะช่วยสนับสนุนการฟื้นตัวของภายในประเทศและเศรษฐกิจในภาพรวม ในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี สำหรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในปี 2564 ยังมีแนวโน้มอยู่ในเกณฑ์ดี โดยคาดว่าอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยมีแนวโน้มจะอยู่ที่ร้อยละ 1.2 และดุลบัญชีเดินสะพัดจะขาดดุลที่ร้อยละ 2.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)

เศรษฐกิจไทยในปี 2565 คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ 3.5 – 4.5 (ค่ากลางร้อยละ 4.0) เป็นการฟื้นตัวอย่างชัดเจนจากฐานการขยายตัวที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำในปี 2564 โดยมีแรงสนับสนุนสำคัญจากการปรับตัวดีขึ้นของอุปสงค์ภายในประเทศภายหลังจากสถานการณ์การแพร่ระบาดคลี่คลายและการกระจายวัคซีนครอบคลุมมากขึ้น ประกอบกับแนวโน้มการฟื้นตัวของภาคท่องเที่ยวจากการผ่อนคลายมาตรการเพื่อเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ และการขยายตัวของภาคการส่งออกและการผลิตอุตสาหกรรมตามการฟื้นตัวต่อเนื่องของเศรษฐกิจและปริมาณการค้าโลก นอกจากนี้ เศรษฐกิจไทยยังมีแรงขับเคลื่อนจากภาครัฐทั้งจากการเบิกจ่ายของภาครัฐและกรอบการใช้จ่ายภายใต้พระราชกำหนดเพิ่มเติมฯ อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจไทยยังมีแนวโน้มที่จะเผชิญกับปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญ ๆ ที่อาจทำให้เศรษฐกิจมีแนวโน้มไม่เป็นไปตามกรณีฐาน ทั้งความไม่แน่นอนของสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ท่ามกลางการคลายพันธู์ของไวรัสสายพันธุ์ใหม่ที่น่าไปสู่การแพร่ระบาดในระลอกใหม่ที่รุนแรงมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของวัคซีน นอกจากนี้ เศรษฐกิจยังมีแนวโน้มเผชิญกับข้อจำกัดจากเงื่อนไขด้านฐานะทางการเงินของภาครัฐครัวเรือนและธุรกิจท่ามกลางตลาดแรงงานที่ยังไม่ฟื้นตัวอย่างเต็มที่ ขณะเดียวกัน แรงขับเคลื่อนจากการขยายตัวของภาคการส่งออกและการผลิตภาคอุตสาหกรรมยังมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากปัญหาข้อจำกัดในห่วงโซ่อุปทานการผลิตและโลจิสติกส์ระหว่างประเทศ และความเสี่ยงจากความผันผวนของเศรษฐกิจและการเงินโลกท่ามกลางแรงกดดันอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้น สำหรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในปี 2565 คาดว่าอัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยอยู่ที่ช่วงร้อยละ 0.9 – 1.9 และดุลบัญชีเดินสะพัดจะเกินดุลอยู่ที่ร้อยละ 1.0 ของ GDP

1.2 ประมาณการเศรษฐกิจไทยในปี 2566 - 2569

เศรษฐกิจไทยในปี 2566 คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ 3.2 - 4.2 (ค่ากลางร้อยละ 3.7) โดยมีแรงสนับสนุนจากการขยายตัวต่อเนื่องของอุปสงค์ภายในประเทศทั้งการใช้จ่ายภาคครัวเรือนและการลงทุนรวม เช่นเดียวกับการส่งออกสินค้าที่ยังขยายตัวได้ตามแนวโน้มการฟื้นตัวต่อเนื่องของเศรษฐกิจโลก นอกจากนี้ภาคการท่องเที่ยวมีแนวโน้มจะกลับมาฟื้นตัวดีขึ้นอย่างชัดเจนภายใต้สมมติฐานในกรณีฐานที่คาดว่าสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 อยู่ในวงจำกัดจนทำให้มีการเปิดให้มีการเดินทางระหว่างประเทศอย่างเป็นปกติมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ สำหรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในปี 2566 ยังมีแนวโน้มอยู่ในเกณฑ์ดี โดยคาดว่าอัตราเงินเฟ้อจะอยู่ในช่วงร้อยละ 0.7 - 1.7 ขณะที่ดุลบัญชีเดินสะพัดจะเกินดุลประมาณร้อยละ 5.6 ของ GDP ตามการฟื้นตัวของการส่งออกสินค้าและรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ

เศรษฐกิจไทยในระยะปานกลางในช่วงปี 2567 - 2569 มีแนวโน้มการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและปรับตัวเข้าสู่ระดับศักยภาพอย่างช้า ๆ โดยคาดว่าในปี 2567 จะขยายตัวร้อยละ 2.9 - 3.9 (ค่ากลางร้อยละ 3.4) ขณะที่ในปี 2568 และ 2569 คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะขยายตัวในช่วงร้อยละ 2.8 - 3.8 (ค่ากลางร้อยละ 3.3) และร้อยละ 2.8 - 3.8 (ค่ากลางร้อยละ 3.3) ตามลำดับ โดยมีแรงสนับสนุนสำคัญจากอุปสงค์ภายในประเทศที่มีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่องทั้งการบริโภคภาคเอกชนและการลงทุนภาคเอกชนที่คาดว่าจะขยายตัวได้ตามความคืบหน้าของโครงการลงทุนภาครัฐและการขยายตัวของการส่งออก สำหรับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจยังมีแนวโน้มที่จะอยู่ในเกณฑ์ดีต่อเนื่อง โดยคาดว่าอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยในปี 2567 จะอยู่ในช่วงร้อยละ 0.7 - 1.7 และเร่งขึ้นเป็นเฉลี่ยในช่วงร้อยละ 0.8 - 1.8 และร้อยละ 0.8 - 1.8 ในปี 2568 และ 2569 ตามลำดับ ตามแนวโน้มการขยายตัวในเกณฑ์ดีของอุปสงค์ภายในประเทศ ส่วนดุลบัญชีเดินสะพัดคาดว่าจะมีแนวโน้มเกินดุลต่อเนื่องที่ร้อยละ 6.6 ร้อยละ 7.1 และร้อยละ 6.7 ในปี 2567 - 2569 ตามลำดับ

ตารางที่ 1 สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ ปีปฏิทิน 2564 - 2569

ปีปฏิทิน	2563	2564f	2565f	2566f	2567f	2568f	2569f
GDP (ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)	15,698.3	16,200.6	17,026.8	17,861.1	18,682.8	19,542.2	20,441.1
รายได้ต่อหัว (ดอลลาร์ สรอ. ต่อคนต่อปี)	7,216.6	7,287.6	7,500.3	7,895.1	8,238.0	8,624.9	9,032.7
อัตราการขยายตัวของ GDP (CVM, %)	2.3	1.2	4.0	3.7	3.4	3.3	3.3
ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	20.3	-12.7	5.4	30.9	38.3	43.0	42.6
ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP (%)	4.0	-2.5	1.0	5.6	6.6	7.1	6.7
เงินเฟ้อ (%)							
ดัชนีราคาผู้บริโภค	-0.8	1.2	1.4	1.2	1.2	1.3	1.3
GDP Deflator	-1.1	2.0	1.1	1.2	1.2	1.3	1.3
อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อดอลลาร์ สรอ.)	31.3	31.9	32.5	32.3	32.3	32.2	32.1
ราคาน้ำมันดิบดูไบ (ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล)	42.1	70.3	72.0	70.0	67.0	64.5	63.0

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2564

ส่วนที่ 2

สถานะและประมาณการการคลัง

สถานะและประมาณการการคลังประกอบด้วย รายได้รัฐบาลสุทธิ งบประมาณรายจ่าย ฐานะการคลังของรัฐบาล หนี้สาธารณะ เงินนอกงบประมาณ การระดมทุนในรูปแบบอื่นสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ และภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญ ดังนี้

2.1 รายได้รัฐบาลสุทธิ

2.1.1 รายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2564

ปีงบประมาณ 2564 (ตุลาคม 2563 – กันยายน 2564) รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิ จำนวน 2,372,170 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ 304,830 ล้านบาท หรือร้อยละ 11.4 ต่ำกว่าปีก่อนร้อยละ 0.7 โดยการจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และส่วนราชการอื่น ต่ำกว่าประมาณการ 209,541 102,394 และ 12,356 ล้านบาท หรือร้อยละ 10.0 16.2 และ 7.5 ตามลำดับ เนื่องจาก การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ระลอกใหม่ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจลดลง ประกอบกับมีการดำเนินนโยบายการคลังและภาษีเพื่อช่วยเพิ่มสภาพคล่องและบรรเทาภาระแก่ประชาชนและผู้ประกอบการอย่างต่อเนื่อง จึงส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลต่ำกว่าที่ประมาณการไว้

ตารางที่ 2 ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2564

ที่มาของรายได้	2563	2564					
		ปมก.	จัดเก็บจริง	เทียบจริง 63		เทียบ ปมก. 64	
				จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	1,833,812	2,085,300	1,875,759	41,947	2.3	(209,541)	(10.0)
2. กรมสรรพสามิต	548,362	634,000	531,606	(16,756)	(3.1)	(102,394)	(16.2)
3. กรมศุลกากร	93,898	104,800	102,395	8,497	9.0	(2,405)	(2.3)
4. รวมรายได้ 3 กรม	2,476,072	2,824,100	2,509,760	33,688	1.4	(314,340)	(11.1)
5. รัฐวิสาหกิจ	188,861	159,800	160,070	(28,791)	(15.2)	270	0.2
6. หน่วยงานอื่น	199,630	173,000	159,180	(40,450)	(20.3)	(13,820)	(8.0)
6.1 ส่วนราชการอื่น	189,323	164,300	151,944	(37,379)	(19.7)	(12,356)	(7.5)
6.2 กรมธนารักษ์	10,307	8,700	7,236	(3,071)	(29.8)	(1,464)	(16.8)
7. รวมรายได้จัดเก็บ	2,864,563	3,156,900	2,829,010	(35,553)	(1.2)	(327,890)	(10.4)
8. หัก ^{1/}	374,245	358,900	341,533	(32,712)	(8.7)	(17,367)	(4.8)
9. รวมรายได้สุทธิ	2,490,318	2,798,000	2,487,477	(2,841)	(0.1)	(310,523)	(11.1)
10. จัดสรร VAT ให้ อบท.	102,042	121,000	115,307	13,265	13.0	(5,693)	(4.7)
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,388,276	2,677,000	2,372,170	(16,106)	(0.7)	(304,830)	(11.4)

หน่วย : ล้านบาท

หมายเหตุ: ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2564 ตัวเลข ณ วันที่ 8 ธันวาคม 2564

^{1/} รายการหัก ได้แก่ การคืนภาษีของกรมสรรพากร การถอนคืนอากรของกรมศุลกากร การจัดสรรรายได้จาก VAT ให้ อบจ. และการกักเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.1.2 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565

ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565 ตามเอกสารงบประมาณ เท่ากับ 2,400,000 ล้านบาท สูงกว่าการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2564 จำนวน 27,830 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.2 ทั้งนี้ คาดว่าจะสามารถจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565 ได้ใกล้เคียงกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ โดยคาดว่าภาษีจากการค้าระหว่างประเทศจะสูงกว่าประมาณการตามการขยายตัวของมูลค่าการนำเข้าราคาน้ำมันดิบที่ปรับตัวสูงขึ้น และอัตราแลกเปลี่ยนที่อ่อนค่าลง อย่างไรก็ตาม คาดว่าภาษีจากการบริโภคบางรายการอาจจัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการเนื่องจากประมาณการได้รวมผลของการปรับโครงสร้างภาษีไว้ ซึ่งชะลอการดำเนินการออกไปก่อนเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19

ตารางที่ 3 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2565

หน่วย: ล้านบาท

ที่มาของรายได้	จัดเก็บ 2564	2565		
		ประมาณการตาม เอกสารงบประมาณ	เทียบจัดเก็บ 64	
			จำนวน	ร้อยละ
1. กรมสรรพากร	1,875,759	1,876,100	341	0.0
2. กรมสรรพสามิต	531,606	597,000	65,394	12.3
3. กรมศุลกากร	102,395	100,000	(2,395)	(2.3)
4. รวมรายได้ 3 กรม	2,509,760	2,573,100	63,340	2.5
5. รัฐวิสาหกิจ	160,070	142,800	(17,270)	(10.8)
6. หน่วยงานอื่น	159,180	169,800	10,620	6.7
6.1 ส่วนราชการอื่น	151,944	161,000	9,056	6.0
6.2 กรมธนารักษ์	7,236	8,700	1,464	20.2
7. รวมรายได้จัดเก็บ	2,829,010	2,885,700	56,690	2.0
8. หัก ^{1/}	341,533	374,700	33,167	9.7
9. รวมรายได้สุทธิ	2,487,477	2,511,000	23,523	0.9
10. จัดสรร VAT ให้ อบท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	115,307	111,000	(4,307)	(3.7)
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,372,170	2,400,000	27,830	1.2

หมายเหตุ: ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2564 ตัวเลข ณ วันที่ 8 ธันวาคม 2564

^{1/} รายการหัก ได้แก่ การคืนภาษีของกรมสรรพากร การถอนคืนอากรของกรมศุลกากร การจัดสรรรายได้จาก VAT ให้ อบจ. และการกันเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.1.3 ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2566 - 2570

ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2566 - 2570 จัดทำขึ้นภายใต้ข้อสมมติฐานเศรษฐกิจในส่วนที่ 1 ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ เท่ากับ 2,490,000 2,560,000 2,640,000 2,720,000 และ 2,810,000 ล้านบาท ตามลำดับ ขยายตัวร้อยละ 3.8 2.8 3.1 3.0 และ 3.3 ตามลำดับ โดยคาดว่ารายได้จะฟื้นตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ การบริโภค และการลงทุน ภายหลังจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 คลี่คลายและมีการผ่อนคลายมาตรการควบคุมโรค ประกอบกับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและการค้าโลก จะส่งผลดีต่อการจัดเก็บรายได้ภาษีฐานการค้าระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิดังกล่าวข้างต้นได้รวมผลจากการผลักดันการเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานจัดเก็บรายได้และปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและการแข่งขันในปัจจุบัน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมต่อผู้เสียภาษี ส่งเสริมเศรษฐกิจสีเขียวและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน รวมถึงสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลังเพื่อให้ภาครัฐมีรายได้เพียงพอต่อการสนับสนุนการใช้จ่ายที่จำเป็นของภาครัฐในอนาคต ซึ่งอยู่ระหว่างการผลักดันของกระทรวงการคลัง ดังนี้

1) มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร เช่น การใช้เทคโนโลยีและการบูรณาการข้อมูลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับตรวจสอบภาษี การใช้ระบบมาตรวัดการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมและตรวจสอบราคา การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด การวิเคราะห์ความเสี่ยงของผู้เสียภาษี และขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

2) การทบทวนมาตรการยกเว้นภาษีและมาตรการที่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ให้มีความเหมาะสม

3) บริหารรายได้เพิ่มเติมจากรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพ

ตารางที่ 4 ปริมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2566 – 2570

หน่วย: ล้านบาท

ที่มาของรายได้	2566				2567				2568				2569				2570			
	เทียบ ปมก. 65		เทียบ ปมก. 66		เทียบ ปมก. 67		เทียบ ปมก. 68		เทียบ ปมก. 69		เทียบ ปมก. 68		เทียบ ปมก. 69		เทียบ ปมก. 68		เทียบ ปมก. 69		เทียบ ปมก. 68	
	ปมก.	จำนวน	ร้อยละ	ปมก.	จำนวน	ร้อยละ	ปมก.	จำนวน	ร้อยละ	ปมก.	จำนวน	ร้อยละ	ปมก.	จำนวน	ร้อยละ	ปมก.	จำนวน	ร้อยละ	ปมก.	จำนวน
1. กรมสรรพากร	2,029,100	153,000	8.2	2,085,200	56,100	2.8	2,157,100	71,900	3.4	2,237,000	79,900	3.7	2,322,900	85,900	3.8					
2. กรมสรรพสามิต	567,000	(30,000)	(5.0)	582,300	15,300	2.7	596,900	14,600	2.5	610,000	13,100	2.2	623,300	13,300	2.2					
3. กรมศุลกากร	105,500	5,500	5.5	107,500	2,000	1.9	109,300	1,800	1.7	110,900	1,600	1.5	112,600	1,700	1.5					
4. รวมรายได้ 3 กรม	2,701,600	128,500	5.0	2,775,000	73,400	2.7	2,863,300	88,300	3.2	2,957,900	94,600	3.3	3,058,800	100,900	3.4					
5. รัฐวิสาหกิจ	149,600	6,800	4.8	154,900	5,300	3.5	165,200	10,300	6.6	165,900	700	0.4	170,500	4,600	2.8					
6. หน่วยงานอื่น	151,600	(18,200)	(10.7)	159,700	8,100	5.3	162,600	2,900	1.8	161,200	(1,400)	(0.9)	162,500	1,300	0.8					
6.1 ส่วนราชการอื่น	143,400	(17,600)	(10.9)	149,800	6,400	4.5	152,300	2,500	1.7	150,600	(1,700)	(1.1)	151,600	1,000	0.7					
6.2 กรมธนารักษ์	8,200	(600)	(6.8)	9,900	1,700	20.7	10,300	400	4.0	10,600	300	2.9	10,900	300	2.8					
7. รวมรายได้จัดเก็บ	3,002,800	117,100	4.1	3,089,600	86,800	2.9	3,191,100	101,500	3.3	3,285,000	93,900	2.9	3,391,800	106,800	3.3					
8. หัก ^v	388,700	14,000	3.7	400,300	11,600	3.0	418,800	18,500	4.6	426,300	7,500	1.8	437,200	10,900	2.6					
9. รวมรายได้สุทธิ	2,614,100	103,100	4.1	2,689,300	75,200	2.9	2,772,300	83,000	3.1	2,858,700	86,400	3.1	2,954,600	95,900	3.4					
10. จัดสรร VAT ให้ อบท. ตาม พร.บ. กำหนดแผนฯ	124,100	13,100	11.8	129,300	5,200	4.2	132,300	3,000	2.3	138,700	6,400	4.8	144,600	5,900	4.3					
11. รายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	2,490,000	90,000	3.8	2,560,000	70,000	2.8	2,640,000	80,000	3.1	2,720,000	80,000	3.0	2,810,000	90,000	3.3					

หมายเหตุ: ^vรายการหัก ได้แก่ การคืนภาษีของกรมสรรพากร การถอนคืนเงินอุดหนุนจากการจัดสรรรายได้จาก VAT ให้ อบจ. และการกันเงินเขตเทศบาลเมืองการคืนค่าส่งออก

ที่มา: กระทรวงการคลัง

2.2 งบประมาณรายจ่าย

2.2.1 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน 3,100,000.0 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 185,962.5 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 5.66 จำแนกเป็นรายจ่ายประจำ จำนวน 2,373,009.5 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 164,642.8 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 6.49 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 76.55 ของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง จำนวน 596.7 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 596.7 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.02 ของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย จำนวน 24,978.6 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 24,978.6 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.81 ของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายลงทุน จำนวน 611,933.4 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 37,376.8 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 5.76 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.74 ของวงเงินงบประมาณ และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ จำนวน 100,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2564 จำนวน 1,000.0 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.01 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.22 ของวงเงินงบประมาณ โดยมีประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับ 2,400,000.0 ล้านบาท

ตารางที่ 5 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 – 2565

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ 2564			ปีงบประมาณ 2565		
	จำนวน	เพิ่ม/ลด จากปี 2563		จำนวน	เพิ่ม/ลด จากปี 2564	
		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
1. วงเงินงบประมาณรายจ่าย	3,285,962.5	85,962.5	2.69	3,100,000.0	-185,962.5	-5.66
- สัดส่วนต่อ GDP	20.32			18.26		
1.1 รายจ่ายประจำ	2,537,652.3	133,957.9	5.57	2,373,009.5	-164,642.8	-6.49
- สัดส่วนต่องบประมาณ	77.23			76.55		
1.2 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	-	-62,709.5	-100.00	596.7	596.7	100.00
- สัดส่วนต่องบประมาณ				0.02		
1.3 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย	-	-	-	24,978.6	24,978.6	100.00
- สัดส่วนต่องบประมาณ				0.81		
1.4 รายจ่ายลงทุน	649,310.2	4,884.5	0.76	611,933.4	-37,376.8	-5.76
- สัดส่วนต่องบประมาณ	19.76			19.74		
1.5 รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	99,000.0	9,829.6	11.02	100,000.0	1,000.0	1.01
- สัดส่วนต่องบประมาณ	3.01			3.22		
2. รายได้	2,677,000.0	-54,000.0	-1.98	2,400,000.0	-277,000.0	-10.35
- สัดส่วนต่อ GDP	16.56			14.14		
3. วงเงินกู้เพื่อการชดเชยการขาดดุล	608,962.5	139,962.5	29.84	700,000.0	91,037.5	14.95
- สัดส่วนต่อ GDP	3.77			4.12		
4. กรอบวงเงินกู้สูงสุดเพื่อชดเชยการขาดดุลตาม พ.ร.บ. หนี้สาธารณะ	736,392.5	25,056.2	3.52	700,000.0	-36,392.5	-4.94
5. ผลัดกันชำระรวมในประเทศ (GDP)	16,169,200.0	470,914.0	3.00	16,977,700.0	808,500.0	5.00

หมายเหตุ 1. รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย จำนวน 24,978.6 ล้านบาท เพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่ายที่ได้นำไปใช้ตามนัยมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

2. รายจ่ายลงทุน จำนวน 611,933.4 ล้านบาท รวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ที่เป็นรายจ่ายลงทุน กรณีการกู้เงินเพื่อการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 10,518.2 ล้านบาท (จากรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้รวม จำนวน 100,000 ล้านบาท)

3. ผลัดกันชำระรวมในประเทศ (GDP) ปี 2564 ตามแถลงภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สองของปี 2564 และแนวโน้มปี 2564 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ 16 สิงหาคม 2564

ที่มา 1. สำนักงบประมาณ

2. กระทรวงการคลัง

3. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2.2 ประมวลการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 - 2570

สมมติฐานในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประกอบด้วย

(1) กำหนดการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบห้า ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

(2) สัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นร้อยละ 2.0 - 3.5 ของวงเงินงบประมาณ

(3) บริหารจัดการหนี้สาธารณะให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังและเหมาะสมกับกำลังเงินของประเทศ โดยกำหนดการจ่ายคืนต้นเงินกู้มีสัดส่วนร้อยละ 2.5 - 4.0 ของวงเงินงบประมาณ

(4) ควบคุมค่าใช้จ่ายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรให้มีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 4.0 โดยใช้มาตรการในการกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณนำเงินรายได้มาสมทบค่าใช้จ่าย

จากสมมติฐานข้างต้น ประมวลการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2566 - 2570 แสดงได้ในตาราง มีดังนี้

ตารางที่ 6 ประมวลการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 - 2570

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2566	2567	2568	2569	2570
งบประมาณรายจ่าย	3,185,000	3,270,000	3,363,000	3,456,000	3,558,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	2.7	2.7	2.8	2.8	3.0

ที่มา: สำนักงบประมาณ

2.3 ฐานะการคลังของรัฐบาล

2.3.1 ฐานะการคลังของรัฐบาลปีงบประมาณ 2564 (ตุลาคม 2563 - กันยายน 2564)

ฐานะการคลังปีงบประมาณ 2564 (ตุลาคม 2563 - กันยายน 2564) รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้นจำนวน 2,441,464 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อนหน้า จำนวน 96,970 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 4.1) โดยการจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพากรสูงกว่าปีก่อนหน้าเป็นสำคัญ โดยเป็นผลจากภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้า นอกจากนี้ ในปีงบประมาณ 2563 มีการขยายเวลาการชำระภาษีเงินได้นิติบุคคลออกไปจนถึงสิ้นเดือนกันยายน 2563 ส่งผลให้รายได้นำส่งเหลือมมาในปีงบประมาณ 2564

รายจ่ายรัฐบาล การเบิกจ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลมีจำนวนทั้งสิ้น 3,208,653 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อนหน้า จำนวน 39,923 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 1.3) โดยเป็นรายจ่ายปีปัจจุบัน จำนวน 3,012,156 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 91.7 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน 3,285,962 ล้านบาท) สูงกว่าปีก่อนหน้า ร้อยละ 2.3 และการเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณปีก่อน จำนวน 196,497 ล้านบาท ต่ำกว่าปีก่อนหน้า ร้อยละ 12.6

จากผลการนำส่งรายได้และการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2564 ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลจำนวน 719,749 ล้านบาท โดยเป็นการขาดดุลเงินงบประมาณ จำนวน 767,189 ล้านบาท และเกินดุลเงินนอกงบประมาณ จำนวน 47,440 ล้านบาท ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากเงินฝากคลังของเงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดฯ สุทธิ จำนวน 34,357 ล้านบาท และเงินฝากกองทุนพระราชรัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากสุทธิจำนวน 29,871 ล้านบาท ทั้งนี้ มีการถอนเงินฝากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสุทธิ จำนวน 19,190 ล้านบาท โดยรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลจำนวน 736,392 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสดหลังกู้ (หลังกู้ชดเชย

การขาดดุล) เกินดุล จำนวน 16,643 ล้านบาท และเงินคงคลัง ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 มีจำนวนทั้งสิ้น 588,747 ล้านบาท (ตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2564

หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ		เปรียบเทียบ	
	2564	2563	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้นำส่งคลัง	2,441,464	2,344,494	96,970	4.1
2. รายจ่าย (2.1 + 2.2)	3,208,653	3,168,730	39,923	1.3
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน	3,012,156	2,943,860	68,296	2.3
2.2 รายจ่ายปีก่อน	196,497	224,870	(28,373)	(12.6)
3. ดุลเงินงบประมาณ	(767,189)	(824,236)	57,047	6.9
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	47,440	99,270	(51,830)	(52.2)
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(719,749)	(724,966)	5,217	0.7
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	736,392	784,115	(47,723)	(6.1)
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	16,643	59,149	(42,506)	(71.9)
8. เงินคงคลังต้นงวด	572,104	512,955	59,149	11.5
9. เงินคงคลังปลายงวด	588,747	572,104	16,643	2.9

ที่มา: กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.3.2 คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลปีงบประมาณ 2565

สำหรับปีงบประมาณ 2565 คาดว่ารัฐบาลจะมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น จำนวน 2,418,800 ล้านบาท ต่ำกว่าปีงบประมาณ 2564 จำนวน 22,664 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 0.9) และคาดว่าจะมีการเบิกจ่ายทั้งสิ้น จำนวน 3,108,435 ล้านบาท ต่ำกว่าปีงบประมาณ 2564 จำนวน 100,218 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 3.1) ประกอบด้วย รายจ่ายปีปัจจุบัน จำนวน 2,883,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 93.0 ของวงเงินงบประมาณ (3,100,000 ล้านบาท) ต่ำกว่าปีก่อนหน้าร้อยละ 4.3 และรายจ่ายปีก่อน จำนวน 225,435 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 95.0 ของวงเงินรายจ่ายปีก่อน (237,300 ล้านบาท) สูงกว่าปีก่อนหน้าร้อยละ 14.7 ส่งผลให้ดุลการคลังรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด คาดว่าจะขาดดุล 689,635 ล้านบาท ทั้งนี้ คาดว่ารัฐบาลจะบริหารเงินสดให้สอดคล้องกับความต้องการ โดยการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 700,000 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลเงินสด (หลังการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล) เกินดุลเท่ากับ 10,365 ล้านบาท คาดว่าเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 จะมีจำนวนทั้งสิ้น 599,112 ล้านบาท (ตารางที่ 8)

ทั้งนี้ ภายใต้สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ที่ยังมีความไม่แน่นอน ยังมีความเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบเป็นอย่างมากต่อภาคเศรษฐกิจและภาคการคลังของไทยต่อไป ทำให้เศรษฐกิจไทยอาจยังไม่สามารถฟื้นตัวได้ตามที่คาดการณ์ไว้ และอาจส่งผลกระทบต่อฐานะการคลัง ทั้งนี้ จึงควรระมัดระวังการบริหารสภาพคล่องทางการคลัง ด้านรายได้และรายจ่ายอย่างใกล้ชิด เพื่อประเมินสถานการณ์อย่างรอบคอบ และพิจารณากำหนดแนวทางแก้ไขอย่างเหมาะสม เพื่อให้ไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพการคลังในระยะปานกลาง

ตารางที่ 8 คาดการณ์ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2565

หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ		เปรียบเทียบ	
	คาดการณ์ 2565	2564	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้นำส่งคลัง	2,418,800	2,441,464	(22,664)	(0.9)
2. รายจ่าย (2.1 + 2.2)	3,108,435	3,208,653	(100,218)	(3.1)
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน	2,883,000	3,012,156	(129,156)	(4.3)
2.2 รายจ่ายปีก่อน	225,435	196,497	28,938	14.7
3. ดุลเงินงบประมาณ	(689,635)	(767,189)	77,554	(10.1)
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	0	47,440	(47,440)	(100.0)
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(689,635)	(719,749)	30,114	(4.2)
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	700,000	736,392	(36,392)	(4.9)
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	10,365	16,643	(6,278)	(37.7)
8. เงินคงคลังต้นงวด	588,747	572,104	16,643	2.9
9. เงินคงคลังปลายงวด	599,112	588,747	10,365	1.8

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ณ เดือนธันวาคม 2564

2.3.3 ประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2566 - 2570

สมมติฐานในการประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2566 - 2570 ประกอบด้วย

(1) ประมาณการรายได้นำส่งคลังเท่ากับประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิ

(2) อัตราการเบิกจ่าย

(2.1) รายจ่ายปีปัจจุบัน ร้อยละ 93.0 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2.2) รายจ่ายปีก่อน ร้อยละ 95.0 ของวงเงินงบประมาณที่กันไว้เบิกเหลือในปี

โดยมีรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 9

ตารางที่ 9 ประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดปีงบประมาณ 2566 - 2570

หน่วย: ล้านบาท

	ประมาณการ ปีงบประมาณ 2566	ประมาณการ ปีงบประมาณ 2567	ประมาณการ ปีงบประมาณ 2568	ประมาณการ ปีงบประมาณ 2569	ประมาณการ ปีงบประมาณ 2570
1. รายได้นำส่งคลัง	2,490,000	2,560,000	2,640,000	2,720,000	2,810,000
2. รายจ่าย	3,193,422	3,250,521	3,366,595	3,439,145	3,545,452
2.1 รายจ่ายปีปัจจุบัน	2,976,000	3,041,100	3,127,590	3,214,080	3,308,940
2.2 รายจ่ายปีก่อน	217,422	222,674	226,415	237,025	225,150
3. ดุลเงินงบประมาณ	(689,472)	(703,774)	(714,005)	(731,105)	(724,090)
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ	0	0	0	0	0
5. ดุลเงินสดก่อนกู้ (3+4)	(689,472)	(703,774)	(714,005)	(731,105)	(724,090)
6. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	695,000	710,000	723,000	736,000	748,000
7. ดุลเงินสดหลังกู้ (5+6)	5,528	6,226	8,995	4,895	23,910
8. เงินคงคลังต้นงวด	599,112	604,640	610,867	619,862	624,757
9. เงินคงคลังปลายงวด	604,640	610,867	619,862	624,757	648,667

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ณ เดือนธันวาคม 2564

2.4 หนี้สาธารณะ

2.4.1 สถานะหนี้สาธารณะปีงบประมาณ 2564

ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 มีจำนวน 9,337,543 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 58.15 ของ GDP โดยเป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง 7,504,214 ล้านบาท หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) 699,484 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจ 845,640 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน รัฐบาลค้ำประกัน 281,042 ล้านบาท และหนี้หน่วยงานของรัฐ 7,163 ล้านบาท (ตารางที่ 10)

หนี้สาธารณะคงค้าง จำนวน 9,337,543 ล้านบาท แบ่งออกเป็น หนี้ในประเทศ 9,169,152 ล้านบาท หรือร้อยละ 98.20 และหนี้ต่างประเทศ 168,391 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.80 ของยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ทั้งนี้ หนี้สาธารณะคงค้างแบ่งตามอายุคงเหลือจะเป็นหนี้ระยะยาว 8,069,515 ล้านบาท หรือร้อยละ 86.42 และหนี้ระยะสั้น 1,268,028 ล้านบาท หรือร้อยละ 13.58 ของยอดหนี้สาธารณะคงค้าง

ตารางที่ 10 หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564	สัดส่วนต่อ GDP
หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	7,504,214	46.73
หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF)	699,484	4.36
หนี้ของรัฐวิสาหกิจ	845,640	5.27
หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจในภาคการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	281,042	1.75
หนี้ของหน่วยงานรัฐ	7,163	0.04
รวม	9,337,543	58.15

หมายเหตุ :

- 1) รัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจในภาคการเงิน หมายถึง รัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ และธุรกิจประกันสินเชื่อ
 - 2) เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2564 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ประกาศตัวเลข GDP ปี 2564 เท่ากับ 16,200.60 พันล้านบาท และ GDP ประมาณการ ปี 2565 เท่ากับ 17,026.90 พันล้านบาท
 - 3) GDP ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 คำนวณ ดังนี้ GDP ไตรมาส 4 ปี 2563 + GDP ไตรมาส 1-3 ปี 2564 เท่ากับ 16,058.29 พันล้านบาท
- ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

2.4.2 แผนความต้องการเงินกู้ระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2565 - 2569)

แผนความต้องการเงินกู้ระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2565 - 2569) มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,207,405 ล้านบาท (โดยไม่นับรวมวงเงินการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล)

ตารางที่ 11 แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง ปีงบประมาณ 2565 - 2569

	แผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง				
	2565	2566	2567	2568	2569
จำนวนเงิน (ล้านบาท)	505,161	212,109	226,974	155,613	107,548

ที่มา: ปรับปรุงจากแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2565 เพื่อใช้ในการประมาณการซึ่งประกอบด้วยรายการกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ, สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

จากสมมติฐานทางเศรษฐกิจ รายได้รัฐบาลสุทธิ งบประมาณรายจ่าย พร้อมทั้งแผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง ส่งผลให้หนี้สาธารณะคงค้างในปีงบประมาณ 2565 - 2569 แสดงได้ในตารางที่ 12

**ตารางที่ 12 หนี้สาธารณะคงค้าง สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP
และงบชำระหนี้ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี**

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2565	2566	2567	2568	2569
หนี้สาธารณะคงค้าง	10,439,774	11,215,983	12,019,157	12,760,250	13,462,558
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	62.69	64.02	65.59	66.57	67.15
งบชำระหนี้ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี	9.60	10.35	11.37	12.12	13.08
• ต้นเงินกู้/งบประมาณรายจ่ายประจำปี	3.23	4.00	4.00	4.00	4.00
• ดอกเบี้ย/งบประมาณรายจ่ายประจำปี	6.37	6.35	7.37	8.12	9.08

หมายเหตุ:

- 1) ปรับปรุงจากแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2565 เพื่อใช้ในการประมาณการซึ่งประกอบด้วยการกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ
- 2) GDP จาก สศช. เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2564
- 3) ประมาณการงบชำระหนี้ จัดทำ ณ วันที่ 16 ธันวาคม 2565

ที่มา: กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ

2.4.3 แนวทางการบริหารหนี้สาธารณะ

แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2566 - 2569) กำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องควบคู่กับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการปรับโครงสร้างหนี้เพื่อแก้ปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 รวมถึงการกู้เงินในกรณีที่รายจ่ายสูงกว่ารายได้ในช่วงปีที่ผ่านมา ส่งผลให้รัฐบาลมีความจำเป็นในการระดมทุนเพิ่มขึ้น โดยความต้องการเงินกู้ระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2565 - 2569) มีวงเงินรวมทั้งสิ้น 4,771,405 ล้านบาท ประกอบด้วยการกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ (1,207,405 ล้านบาท) และการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (3,564,000 ล้านบาท) ทั้งนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) มีภารกิจที่สำคัญในการกู้เงินให้ครบตามความต้องการกู้เงินในแต่ละปีเพื่อตอบสนองนโยบายการคลังดังกล่าว และกำกับติดตามให้หนี้สาธารณะมีความยั่งยืนภายใต้ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ซึ่งได้กำหนดกรอบเพดานสัดส่วนตัวชี้วัดทางการคลังในการบริหารหนี้สาธารณะไว้ 5 ด้าน โดยสถานะ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 ยังอยู่ภายใต้เพดานที่กำหนดโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) อยู่ที่ร้อยละ 58.15 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 70 เพื่อควบคุมให้การก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับระดับรายได้ของประเทศในแต่ละช่วงเวลา

2. สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ อยู่ที่ร้อยละ 32.27 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 35 เพื่อควบคุมให้ภาระหนี้ของรัฐบาลและหนี้ของรัฐบาลที่รัฐบาลรับภาระทั้งในส่วนของการดอกเบี้ยจ่ายและเงินต้นที่ครบกำหนดสอดคล้องกับประมาณการรายได้ของรัฐบาล

3. สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด อยู่ที่ร้อยละ 1.80 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 10 เพื่อควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศที่ถือเป็นหนี้สาธารณะไม่ให้สูงเกินไปจนอาจได้รับผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

4. สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการของประเทศ อยู่ที่ร้อยละ 0.06 โดยเพดานกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 5 เพื่อควบคุมการชำระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศให้สอดคล้องกับความสามารถในการหารายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการที่เป็นเงินตราต่างประเทศ

5. สัดส่วนงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระการชำระหนี้ อยู่ที่ร้อยละ 3.01 โดยกำหนดกรอบวินัยในการชำระคืนต้นเงินกู้ของหนี้ที่รัฐบาลรับภาระไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.5 แต่ไม่เกินร้อยละ 4 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจการชำระหนี้ที่ควรจะต้องชำระในแต่ละปีงบประมาณออกไปในอนาคต

ในขณะเดียวกันกระทรวงการคลังได้กำกับและติดตามต้นทุนการกู้เงินอันได้แก่ ภาระดอกเบี้ยจ่ายของหนี้รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระซึ่งเป็นภาระต้องงบประมาณในส่วนงบรายจ่ายประจำปีให้สูงขึ้นไปจนเป็นอุปสรรคต่อการจัดสรรงบประมาณในหมวดอื่น ๆ เช่น งบลงทุนของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ สบ. ได้กำหนดเกณฑ์ภายในโดยกำหนดให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยจ่ายของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณไม่เกินร้อยละ 10 ซึ่งอ้างอิงจากเกณฑ์ของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ โดยสถานะ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 อยู่ที่ร้อยละ 7.90 ซึ่งยังอยู่ภายใต้เพดานที่กำหนด

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังโดย สบ. ได้จัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง (Medium Term Debt Management Strategy: MTDS)¹ เพื่อใช้ในการกำหนดแนวทางการกู้เงินผ่านการกำหนดสัดส่วนหนี้เป้าหมายในระยะปานกลาง (Target Debt Composition) ที่คำนึงถึงต้นทุนและความเสี่ยง (Cost-Risk tradeoff) โดยคำนึงวัตถุประสงค์ในการบริหารหนี้ 3 ประการ ได้แก่ การกู้เงินได้ครบตามความต้องการกู้เงิน การกู้เงินให้มีความเสี่ยงต่ำภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสม และการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ และครอบคลุมความเสี่ยง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านอัตราแลกเปลี่ยน ด้านอัตราดอกเบี้ย และด้านการปรับโครงสร้างหนี้ อย่างไรก็ตามการกู้เงินที่เน้นความเสี่ยงต่ำในอดีตทั้งการกู้เงินในประเทศเป็นหลักผ่านการออกพันธบัตรรัฐบาลและการทยอยปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนของเงินกู้ต่างประเทศส่งผลให้ Portfolio หนี้รัฐบาลมีภูมิคุ้มกันสามารถรองรับปัจจัยต่าง ๆ และการกู้เงินที่ไม่คาดคิดในอนาคตได้

ที่ผ่านมากระทรวงการคลังเผชิญความท้าทายในการดำเนินนโยบายการคลังในสภาวะวิกฤติและปัจจัยที่ไม่คาดคิดจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลให้ความต้องการกู้เงินสูงกว่าในสภาวะปกติเป็นเท่าตัว สบ. จึงได้ดำเนินกลยุทธ์การระดมทุนโดยการกระจายเครื่องมือการกู้เงินเพื่อให้สามารถระดมทุนได้ครบตามความต้องการกู้เงินรวมถึงคำนึงถึงความต้องการของนักลงทุนและผลกระทบต่อตลาดการเงินในประเทศอันได้แก่ตลาดตราสารหนี้ซึ่งเป็นหนึ่งในเสาหลักในการระดมทุน โดยไม่ให้การกู้เงินของรัฐบาลส่งผลให้อัตรากำไรผลตอบแทนในตลาดตราสารหนี้สูงขึ้นไปจนเป็นอุปสรรคต่อการระดมทุนของภาคเอกชนผ่านการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับธนาคารแห่งประเทศไทยและการปรับอุปทานของพันธบัตรรัฐบาล ทั้งการเพิ่มเครื่องมือการกู้เงินใหม่ ได้แก่ พันธบัตรรัฐบาลรุ่นอายุ 3 ปี การออกตั๋วเงินคลัง (Treasury Bill) เนื่องจากมีสภาพคล่องสูงและต้นทุนต่ำ ทั้งนี้ การใช้เครื่องมือการกู้เงินระยะสั้นที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้ Portfolio หนี้รัฐบาลมีความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้เพิ่มขึ้นแต่ยังอยู่ในระดับต่ำ ในขณะเดียวกันต้นทุนเฉลี่ยการกู้เงินกลับปรับลดลง

¹ MTDS เป็นแนวปฏิบัติสากลที่ธนาคารโลก (World Bank) แนะนำให้ Debt Office ในแต่ละประเทศจัดทำเพื่อใช้ในการกำหนดแนวทางการกู้เงิน ทั้งนี้ สบ. ได้จัดทำ MTDS ครั้งแรกในปีงบประมาณ 2560 ได้แก่กลยุทธ์การบริหารหนี้ระยะกลาง ปีงบประมาณ 2561 - 2565 โดยมีกรอบทบทวน MTDS ทุกปีเพื่อประเมินว่ากลยุทธ์การกู้เงินสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะตลาดการเงินและปัจจัยเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การจัดทำและการทบทวน MTDS ได้ผ่านความเห็นชอบโดยคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

สำหรับในปีงบประมาณ 2565 สบ. ได้ทบทวน MTDS และจัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะ ในระยะปานกลางสำหรับปีงบประมาณ 2565 - 2569 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบาย และกำกับการบริหารหนี้สาธารณะในการประชุม ครั้งที่ 4/2564 ในวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2564 ได้แก่ การปรับกลยุทธ์การกู้เงินโดยเน้นกระจายเครื่องมือการกู้เงินเพื่อรองรับความผันผวนและผลกระทบต่อ yield ในประเทศในอนาคต พร้อมกับยืดอายุเครื่องมือในการระดมทุน (Lengthening duration) และการทยอยปรับ โครงสร้างหนี้เพื่อลดความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ของหนี้รัฐบาล รวมถึงการติดตามความเสี่ยง และสถานะตลาดการเงินอย่างใกล้ชิด

2.5 เงินนอกงบประมาณ

เงินนอกงบประมาณ หมายถึง เงินที่ปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกจาก เงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินงบฯ และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน ในส่วนสถานะ เงินนอกงบประมาณ ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ทุนหมุนเวียน และเงินฝากกระทรวงการคลัง

2.5.1 ทุนหมุนเวียน

ทุนหมุนเวียน หมายถึง ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบไว้ใช้จ่ายได้ ปัจจุบัน มีทุนหมุนเวียนจำนวนทั้งสิ้น 115 ทุน จัดแบ่งเป็น 5 ประเภท คือ (1) เพื่อการกู้ยืม (2) เพื่อการจำหน่าย และการผลิต (3) เพื่อการบริการ (4) เพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม และ (5) เพื่อการสนับสนุนส่งเสริม

ณ วันที่ 12 ตุลาคม 2564 ทุนหมุนเวียนจำนวน 115 ทุน มีฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงาน (ข้อมูลเบื้องต้น) ดังนี้

ตารางที่ 13 ฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ 2564

	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
สินทรัพย์	4,812,334	100.0
หนี้สิน	1,868,992	38.8
ทุน	2,943,342	61.2
รายได้	715,727	100.0
ค่าใช้จ่าย	621,279	86.8
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่าย	94,448	13.2

หมายเหตุ: สินทรัพย์ที่มีลักษณะสภาพคล่อง ประกอบด้วย

	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด	448,081	11.1
เงินลงทุนระยะสั้น	1,134,943	28.2
เงินลงทุนระยะยาว	2,444,208	60.7
รวม	4,027,232	100.0
สินทรัพย์ทุนหมุนเวียน		
สินทรัพย์ที่มีลักษณะสภาพคล่องและเงินลงทุน	4,027,233	83.7
สินทรัพย์อื่นที่นอกเหนือจากสภาพคล่องและเงินลงทุน	785,101	16.3
รวม	4,812,334	100.0

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

หมายเหตุ : เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด คือ เงินสด เงินฝากคลัง และเงินฝากธนาคาร (เงินฝากกระแสรายวันและเงินฝากออมทรัพย์)

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 12 ตุลาคม 2564 ยอดบัญชีเงินฝากกระทรวงการคลัง (ข้อมูลเบื้องต้นจากระบบ GFMS) ดังนี้

ตารางที่ 14 เงินฝากกระทรวงการคลัง ปีงบประมาณ 2564

	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
ส่วนกลาง	268,325	76.4
ส่วนภูมิภาค	82,796	23.6
รวม	351,121	100.0

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

2.5.3 รวมเงินนอกงบประมาณทั้งสิ้น

ตารางที่ 15 เงินนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ 2564

	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
สินทรัพย์ (ทุนหมุนเวียน)	4,812,334	93.2
เงินฝากกระทรวงการคลัง (หน่วยงานของรัฐ)	351,121	6.8
รวม	5,163,455	100.0

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

2.6 การระดมทุนในรูปแบบอื่นสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

2.6.1 การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP)

PPP ถือเป็นนโยบายสำคัญของภาครัฐในปัจจุบัน ซึ่งช่วยให้รัฐสามารถพัฒนาโครงการลงทุนต่าง ๆ ได้รวดเร็วและมีคุณภาพ โดยเป็นแหล่งเงินทุนทางเลือกในการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ช่วยลดภาระงบประมาณและภาระการคลังในระยะยาวของรัฐ และทำให้รัฐสามารถนำเงินงบประมาณไปพัฒนาโครงการอื่น ๆ หรือให้บริการประชาชนในส่วนอื่น ๆ ที่จำเป็นเพิ่มเติมได้มากขึ้น เช่น โครงการด้านการศึกษาหรือสาธารณสุข เป็นต้น โดยการพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในรูปแบบ PPP จะเป็นการแบ่งรับภาระหน้าที่และความเสี่ยงในการดำเนินโครงการระหว่างรัฐและเอกชน ตลอดอายุของโครงการ โดยให้เอกชนมาร่วมดำเนินการและแบ่งรับหน้าที่และความเสี่ยงในส่วนที่สามารถทำได้ดีกว่า/หรือต้นทุนต่ำกว่ารัฐ เช่น ความเสี่ยงด้านรายได้ ความเสี่ยงด้านการก่อสร้างล่าช้า เป็นต้น และรัฐจะเป็นผู้รับความเสี่ยงในส่วนที่รัฐสามารถจัดการได้ดีกว่าในบางเรื่อง เช่น ความเสี่ยงด้านการจัดหาที่ดิน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการความเสี่ยงของโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ความรู้

ความเชี่ยวชาญ รวมถึงนวัตกรรมต่าง ๆ ของภาคเอกชนจะช่วยลดต้นทุน เพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินโครงการ ตลอดจนช่วยให้การพัฒนาโครงการมีความรวดเร็ว และสามารถเปิดให้บริการได้ตามแผนงานที่วางไว้

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมีความสอดคล้องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพ และยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการเพิ่มการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ โดยกำหนดให้มีค่าเฉลี่ยในการลงทุนจากความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานปีละ 47,000 ล้านบาท

การจัดทำแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน (แผนร่วมลงทุนฯ) ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ ปี 2562) ยังได้กำหนดให้การจัดทำแผนร่วมลงทุนฯ ดังกล่าว ต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายและทิศทางที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้น และกำหนดให้การดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ ปี 2562 ต้องเป็นไปเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ตามมาตรา 6 ซึ่งรวมถึงในเรื่องความสอดคล้องกับแผนร่วมลงทุนฯ และการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ ด้วย โดยแผนร่วมลงทุนฯ จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีกรอบแนวนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ รวมทั้งสร้างความสนใจและดึงดูดให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน ในโครงการร่วมลงทุนภายใต้แผนดังกล่าว เพื่อลดข้อจำกัดการลงทุนจากเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกู้จากภาครัฐ ตลอดจนสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนจากความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรมของเอกชนในการให้บริการสาธารณะ

ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (คณะกรรมการนโยบายฯ) ในการประชุมครั้งที่ 3/2564 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2564 ได้มีมติเห็นชอบแผนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2563 - 2570 (ฉบับปรับปรุงเมื่อเดือนสิงหาคม 2564) และได้มีการประกาศเผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจแล้ว โดยแผนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2563 - 2570 ฉบับดังกล่าว มีรายการโครงการร่วมลงทุนรวมจำนวน 67 โครงการ ประมาณการมูลค่าลงทุนรวม 996,866 ล้านบาท โดยประกอบด้วย 1) โครงการในกลุ่มที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน (High Priority PPP Project) จำนวน 19 โครงการ ประมาณการมูลค่าลงทุนรวม 496,276 ล้านบาท 2) โครงการกลุ่มทั่วไป (Normal PPP Project) จำนวน 7 โครงการ ประมาณการมูลค่าลงทุนรวม 148,248 ล้านบาท และ 3) โครงการกลุ่มที่อยู่ระหว่างการพิจารณาความเหมาะสมในการร่วมลงทุน (PPP Initiative) จำนวน 41 โครงการ ประมาณการมูลค่าลงทุนรวม 352,342 ล้านบาท ซึ่งในมูลค่าเงินลงทุนรวมตามแผนร่วมลงทุนฯ ข้างต้น เป็นประมาณการมูลค่าเงินลงทุนของเอกชนรวมจำนวน 451,290 ล้านบาท โดยสำหรับแนวทางการติดตามผลการดำเนินการ ความคืบหน้าและปัญหาของรายการโครงการตามแผนร่วมลงทุนฯ ต่อคณะกรรมการนโยบายฯ ปีละ 2 ครั้ง เพื่อใช้ในการกำกับติดตามการดำเนินโครงการร่วมลงทุนต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนงานต่อไป

2.6.2 กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund : TFFIF)

TFFIF เป็นกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานกลางของภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2559 โดยมีหลักการในการจัดตั้ง TFFIF ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2558 ดังนี้

1) เพื่อสนับสนุนการลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

- 2) เพื่อจัดหาแหล่งเงินทุนใหม่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ
- 3) เพื่อลดภาระทางการคลังของภาครัฐในการระดมทุนเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ
- 4) เพื่อเป็นช่องทางให้นักลงทุนและผู้มีเงินออมสามารถลงทุนในทรัพย์สินของภาครัฐที่มีคุณภาพ
- 5) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาตลาดทุนของประเทศ โดยเป็นการเพิ่มผลิตภัณฑ์ทางเลือกในการลงทุน

ผ่านตลาดทุน

อนึ่ง ปัจจัยที่จะทำให้การระดมทุนผ่านกองทุนรวมฯ ประสบความสำเร็จ จะต้องอาศัย 2 ปัจจัยควบคู่กัน ได้แก่

- 1) หน่วยงานภาครัฐมีโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่จะพัฒนาที่ชัดเจน และมีความพร้อมในการลงทุนทันที
- 2) หน่วยงานภาครัฐมีโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิม (Brownfield) และมีกระแสรายได้ที่มั่นคงอย่างต่อเนื่อง

TFFIF จัดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 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. จะนำเงินจากการระดมทุนดังกล่าว ไปพัฒนาโครงการทางพิเศษพระราม 3 - ดาวคะนอง - วงแหวนรอบนอกด้านตะวันตก (โครงการทางพิเศษพระราม 3) และโครงการทางด่วนขั้นที่ 3 สายเหนือตอน N2 และ E - W Corridor ด้านตะวันออก (โครงการทางด่วนขั้นที่ 3) ซึ่ง ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน 2564 TFFIF มีมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ 53,184 ล้านบาท โดย TFFIF จะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญเพื่อระดมทุนมาพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ทั้งนี้ กทพ. ได้รับเงินจากการระดมทุนผ่าน TFFIF จำนวน 44,811 ล้านบาท ซึ่ง กทพ. นำเงินที่ได้จากการระดมทุนไปพัฒนาในโครงการทางพิเศษพระราม 3 และโครงการทางด่วนขั้นที่ 3 โดยมีแผนการใช้เงินตั้งแต่ปี 2565 - 2571 มีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 16 แผนการใช้เงินของ TFFIF ในช่วงปีงบประมาณ 2565 - 2571

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2565	2566	2567	2568	2569	2570	2571	รวม
โครงการทางพิเศษพระราม 3	8,403	8,482	8,790	415	-	-	-	26,090
โครงการทางด่วนขั้นที่ 3	-	1,933	4,280	5,916	2,445	2,103	283	16,960
รวมค่าก่อสร้าง	8,403	10,415	13,070	6,331	2,445	2,103	283	43,050

ที่มา : การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ข้อมูล ณ วันที่ 18 พฤศจิกายน 2564

- หมายเหตุ : 1. คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560 มีมติอนุมัติให้ กทพ. ดำเนินโครงการทางพิเศษพระราม 3 โดยมีวงเงินลงทุนรวมทั้งสิ้น 31,244 ล้านบาท แบ่งเป็นค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 807 ล้านบาท และค่าก่อสร้างและค่าควบคุมงาน 30,437 ล้านบาท โดยให้ กทพ. ใช้เงินที่ได้รับจากการระดมทุนผ่าน TFFIF ไปชำระค่าก่อสร้างและค่าควบคุมงาน
2. วงเงินเบิกจ่ายลงทุน ปีงบประมาณ 2565 - 2568 ของโครงการทางพิเศษพระราม 3 เป็นวงเงินที่ไม่รวมค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
3. โครงการทางด่วนขั้นที่ 3 อยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติดำเนินโครงการ โดยมีวงเงินลงทุนรวมทั้งสิ้น 16,960 ล้านบาท โดยยังไม่รวมค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพ มีโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีกระแสรายได้มั่นคงอย่างต่อเนื่องและมีโครงการโครงสร้างพื้นฐานใหม่ที่จะพัฒนาที่ชัดเจนและความพร้อมในการลงทุน ทั้งนี้ สามารถนำเสนอการระดมทุนผ่าน TFFIF ต่อกระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาต่อไป

2.6.3 ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจปี 2566 - 2569

ประมาณการงบลงทุนรัฐวิสาหกิจ ปี 2565 - 2569 ของรัฐวิสาหกิจ 43 แห่ง ที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกำกับติดตามการเบิกจ่ายงบลงทุน ประกอบด้วย รัฐวิสาหกิจปีงบประมาณจำนวน 34 แห่ง และรัฐวิสาหกิจปีปฏิทินจำนวน 9 แห่ง มีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 17 ประมาณการงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ปี 2565 - 2569

หน่วย : ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ปี 2565	ปี 2566	ปี 2567	ปี 2568	ปี 2569
ปีงบประมาณ 34 แห่ง	167,317	272,491	271,918	177,073	191,688
ปีปฏิทิน 9 แห่ง	147,169	212,727	177,034	190,552	149,488
รวม	314,486	485,218	448,952	367,625	341,176

ที่มา : 1. ข้อมูลแผนลงทุนปี 2565 เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2564 และมติคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ
2. ข้อมูลแผนลงทุนปี 2566 - 2569 มาจากระบบ GFMS - SOE และการประสานกับรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 7 ธันวาคม 2564

หมายเหตุ : 1. แผนลงทุนล่วงหน้าของ กฟผ. มีโครงการโรงไฟฟ้าเพื่อทดแทน (โรงไฟฟ้าแม่เมาะ น้ำพอง และสุราษฎร์ธานี) จึงทำให้งบลงทุนปี 2566 - 2568 สูงกว่าปกติ
2. แผนลงทุนล่วงหน้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) มีโครงการปรับปรุงระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้า ระยะที่ 13 ซึ่งในปี 2565 คณะรัฐมนตรียังไม่อนุมัติกรอบลงทุน ทั้งนี้ กฟน. จึงได้บรรจุโครงการนี้ในแผนปี 2566 - 2568 อย่างไรก็ดี ระหว่างปี 2565 กฟน. จะขอปรับปรุงการลงทุนอีกครั้ง

2.7 ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการเงินการคลังที่สำคัญ

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

ตารางที่ 18 ตารางประเมินความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Matrix)
ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564

	ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
ภาระผูกพันชัดเจน (Explicit Liabilities)	- ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ - หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง (ไม่นับรวมหนี้ของรัฐบาลวิสาหกิจที่รัฐบาล) 7,181,559 ล้านบาท - หนี้รัฐบาลวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ 303,815 ล้านบาท - หนี้รัฐบาลวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ 369,150 ล้านบาท - ภาระผูกพันที่มาจากสวัสดิการด้านหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ ในปีงบประมาณ 2565 รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนดังกล่าว 726,544 ล้านบาท และยังมีภาระค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม 61,327 ล้านบาท - ภาระผูกพันที่มาจากรายจ่ายบุคลากร ในปีงบประมาณ 2565 รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนดังกล่าว 770,160 ล้านบาท - ภาระผูกพันที่มาจาก การดำเนินโครงการนโยบายรัฐตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ 975,256 ล้านบาท*	- ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ - หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ FIDF 699,484 ล้านบาท - หนี้รัฐบาลวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ แต่ไม่รับภาระ 18,840 ล้านบาท - หนี้รัฐบาลวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ 314,885 ล้านบาท - ภาระผูกพันจาก พ.ร.ก. Soft loan ประมาณการเบื้องต้น ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 อยู่ที่ 1,784 ล้านบาท - การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. BSF สูงสุดไม่เกิน 40,000 ล้านบาท (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 ยังไม่มีการขอใช้วงเงินเกิดขึ้น) - การชดเชยความเสียหายตาม พ.ร.ก. พื้นฟูภาระการคลังสูงสุดไม่เกิน 67,520 ล้านบาท
ภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Liabilities)	-	- ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ - หนี้รัฐบาลวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) หรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 449,810 ล้านบาท - การเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ - ภาระผูกพันจากวิกฤตการเงิน - ภาระผูกพันจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

ข้อมูล: รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: *ภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ได้นับรวมหนี้เงินกู้โครงการรับจำนำผลผลิตการเกษตร จำนวน 229,972 ล้านบาท (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหนี้รัฐบาลวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ) ไว้ด้วย

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

1) ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ เป็นหนี้สาธารณะที่รัฐบาลมีภาระในการชำระหนี้โดยตรง โดยเฉพาะในส่วนของการค้ำประกันที่จะต้องมีการชำระเต็มจำนวนในแต่ละปีงบประมาณ ประกอบด้วย

- (1) หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง (ไม่นับรวมหนี้ของรัฐบาลวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ) จำนวน 7,181,559 ล้านบาท
- (2) หนี้รัฐบาลวิสาหกิจที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ จำนวน 303,815 ล้านบาท และ (3) หนี้รัฐบาลวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ จำนวน 369,150 ล้านบาท ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2565 สัดส่วนรายจ่ายเพื่อชำระดอกเบี้ยต่อปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี อยู่ที่ร้อยละ 6.4 และคาดว่าจะมีแนวโน้มสูงขึ้นตามจากระดับหนี้ที่เพิ่มขึ้นตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2566 – 2569)

2) ภาระผูกพันที่มาจากสวัสดิการด้านหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ จากการใช้ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ทำให้รัฐบาลมีภาระผูกพันชัดเจนโดยตรงในด้านสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2565 รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณสำหรับสวัสดิการด้านหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ² รวมทั้งสิ้น 726,544 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 23.4 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคาดว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทั้งนี้ รัฐบาลยังมีภาระค้ำจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม จำนวน 61,327 ล้านบาท

3) ภาระผูกพันที่มาจากรายจ่ายบุคลากร ในปีงบประมาณ 2565 รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนดังกล่าว 770,160 ล้านบาท³ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 24.8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2565 ทั้งนี้ ภาระผูกพันในส่วนดังกล่าวถือเป็นรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนอีกรายการหนึ่งที่ต้องติดตามและควบคุมให้อยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ในระยะยาว เพื่อไม่ให้เป็นการขัดขวางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในอนาคต

4) ภาระผูกพันจากการดำเนินโครงการนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ภาระผูกพันในส่วนนี้เป็นภาระผูกพันที่มาจากหน้าที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐนั้นให้ในอนาคต โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 ยอดคงค้างดังกล่าวมีจำนวน 975,256 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29.7 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2564 ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2564 ได้มีมติขยายกรอบยอดคงค้างตามมาตรา 28 จากเดิมต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นไม่เกินร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อรองรับการปรับตัวลดลงของกรอบยอดคงค้างจากวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2565 ที่หดตัวลงจากปีงบประมาณ 2564 รวมถึงเพื่อรองรับความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาการค้าพืชผลทางการเกษตรตกต่ำที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณ 2565

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) หนี้ที่รัฐบาลกู้เงินเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน (FIDF) จำนวน 699,484 ล้านบาท โดยมีแหล่งเงินในการชำระหนี้หลักมาจากเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 (2) หนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ค้ำประกัน แต่รัฐบาลไม่รับภาระ จำนวน 333,725 ล้านบาท (แบ่งเป็นหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลให้กู้ต่อแต่ไม่รับภาระ 18,840 ล้านบาท และหนี้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลค้ำประกันแต่ไม่รับภาระ 314,885 ล้านบาท) ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาฐานะการเงิน

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

³ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

และอยู่ภายใต้แผนฟื้นฟูกิจการภายใต้คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (แผนฟื้นฟูฯ) อาทิ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

2) ภาระผูกพันในการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. Soft Loan)⁴ จากประมาณการเบื้องต้นโดยธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 คาดว่า รัฐบาลจะมีภาระผูกพันรวมทั้งสิ้น ประมาณ 1,784 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ภาระผูกพันดังกล่าวอาจเพิ่มสูงขึ้นอีกหลังมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้และการผ่อนปรนเกณฑ์การจัดชั้นลูกหนี้สิ้นสุดลง

3) ภาระผูกพันจากการชดเชยความเสียหายให้กับ ธปท. ตามพระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. BSF) ซึ่งเป็นภาระผูกพันที่รัฐบาลจะต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ ธปท. ในวงเงินไม่เกิน 40,000 ล้านบาท ทั้งนี้ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 ยังไม่มีการขอความช่วยเหลือภายใต้ พ.ร.ก. BSF

4) ภาระผูกพันจากการชดเชยค่าใช้จ่ายและความเสียหายตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2564 (พ.ร.ก. ฟื้นฟู)⁵ มีภาระผูกพันรวมสูงสุดไม่เกิน 67,520 ล้านบาท

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

1) ภาระผูกพันที่ปรากฏในหนี้สาธารณะ ได้แก่ หนี้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 449,810 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะการเงินที่มั่นคง เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง เป็นต้น และหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นต้น

2) ภาระผูกพันในการเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ฐานะทางการเงินของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวมยังอยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 มีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) อยู่ที่ร้อยละ 13.9 สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ ธปท. กำหนดไว้ที่ร้อยละ 8.5 มีสัดส่วนหนี้ด้อยคุณภาพต่อสินเชื่อรวม (NPL Ratio) อยู่ที่ร้อยละ 3.5 อัตราส่วนเงินกันสำรองที่มีอยู่ต่อหนี้เสีย (NPL Coverage Ratio) อยู่ที่ 2.9 เท่า⁶ นอกจากนี้ ปัจจุบัน ยังมีกลไกของกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระงบประมาณในการเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจในกรณีที่มีปัญหา ฐานะทางการเงินจนกระทบต่อการดำเนินการ

⁴ รัฐบาลต้องชดเชยส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยให้กับสถาบันการเงินสำหรับช่วงหกเดือนแรกที่ไม่มีการเรียกเก็บดอกเบี้ยจากผู้กู้ (ตามมาตรา 9) และต้องรับภาระชดเชยความเสียหายให้กับสถาบันการเงิน หากสินเชื่อดังกล่าวกลายเป็นหนี้ด้อยคุณภาพ (Non-performing Loans: NPLs) ไม่เกินร้อยละ 70 ของสินเชื่อที่ปล่อยเพิ่มกรณีวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 50 ล้านบาท และไม่เกินร้อยละ 60 ของสินเชื่อที่ปล่อยเพิ่มกรณีวงเงินสินเชื่อ 50-500 ล้านบาท (ตามมาตรา 11)

⁵ รัฐบาลต้องชดเชยส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยให้กับสถาบันการเงินสำหรับช่วงหกเดือนแรกที่ไม่มีการเรียกเก็บดอกเบี้ยจากผู้กู้ (ตามมาตรา 11) รวมถึงชดเชยค่าธรรมเนียมการค้ำประกันสินเชื่อให้กับบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของวงเงินค้ำประกันสินเชื่อ (ตามมาตรา 13) และชดเชยผลขาดทุนจากการดำเนินการให้กับ บสย. (ตามมาตรา 14)

⁶ เป็นข้อมูลฐานะการเงิน สิ้นเดือนกันยายน 2564 ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 5 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ทั้งนี้ ไม่รวมข้อมูลของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เนื่องจากอยู่ระหว่างปรับปรุงฐานข้อมูลตามมาตรฐานการรายงานทางการเงิน ฉบับที่ 9 เรื่อง เครื่องมือทางการเงิน (IFRS 9))

3) ภาวะผูกพันจากวิกฤตการเงิน ฐานะทางการเงินของระบบธนาคารพาณิชย์ในภาพรวมอยู่ในระดับแข็งแกร่ง โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากระบบธนาคารพาณิชย์ได้มีการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติตามมาตรฐานการบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงิน ฉบับที่ 9 เรื่อง เครื่องมือทางการเงิน (International Financial Reporting Standards 9: IFRS 9) ที่เริ่มมีผลบังคับใช้ในปี 2563 มาอย่างต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2564 มี BIS Ratio อยู่ในระดับแข็งแกร่ง อยู่ที่ร้อยละ 19.8 สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ ธปท. กำหนดไว้ที่ร้อยละ 11 มีสัดส่วนลูกหนี้ด้อยคุณภาพ (Stage 3) อยู่ที่ร้อยละ 3.14 ในขณะที่สัดส่วนลูกหนี้ที่มีความเสี่ยงด้านเครดิตเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (Stage 2) อยู่ที่ร้อยละ 6.69 เพิ่มขึ้นจากช่วงก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 อย่างไรก็ดี ระบบธนาคารพาณิชย์ยังมีเงินสำรองอยู่ในระดับสูงอยู่ที่ร้อยละ 155 ของสินเชื่อด้อยคุณภาพ และยังมีสภาพคล่องอยู่ในระดับสูงโดยมีอัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องเพื่อรองรับกระแสเงินสดที่อาจไหลออกในภาวะวิกฤต (Liquidity Coverage Ratio) อยู่ที่ร้อยละ 186.8

4) ภาวะผูกพันจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ซึ่งจะมีแรงกดดันเพิ่มสูงขึ้นจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ตั้งแต่ปี 2565 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

ในการดำเนินนโยบายการคลังในระยะปานกลาง รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวผ่านการจัดหางบประมาณแบบขาดดุล ภายใต้หลักการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ หรือ Counter-cyclical Fiscal Policy⁷ เพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและสังคมจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลก (Global Megatrends) ที่จะส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ

โดยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ช่วงปี 2563 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจรวมถึงการดำเนินชีวิตของประชาชน และส่งผลต่อเนื่องถึงภาคการคลังในช่วงเวลาดังกล่าว ทำให้เกิดภาวะที่สะสมต่อภาคการคลังของไทย โดยสถานการณ์การแพร่ระบาดที่ทำให้เศรษฐกิจชะลอตัว และการที่รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินมาตรการทางภาษีเพื่อบรรเทาผลกระทบของสถานการณ์การแพร่ระบาดดังกล่าว ได้ส่งผลโดยตรงต่อการจัดเก็บรายได้รัฐบาล ทำให้การจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2563 และ 2564 ต่ำกว่าประมาณการกว่าปีละ 3 แสนล้านบาท นอกจากนี้ การที่รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหา บรรเทาผลกระทบ และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 อาทิ การออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน จำนวน 2 ฉบับ ภายใต้วงเงินรวม 1.5 ล้านล้านบาท ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะในปัจจุบันเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้ง การออกพระราชกำหนดให้ความช่วยเหลือทางการเงินต่าง ๆ เช่น พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (พ.ร.ก. Soft Loan) พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2564 เป็นต้น ยังส่งผลให้เกิดภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นในอนาคต

แม้ว่าสถานการณ์การแพร่ระบาดในปัจจุบันจะมีแนวโน้มคลี่คลายขึ้นจากการผ่อนคลายมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดและนโยบายการเปิดประเทศของรัฐบาล ซึ่งเป็นปัจจัยช่วยทำให้เศรษฐกิจสามารถกลับมาฟื้นตัวจะส่งผลดีต่อภาคการคลัง อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การแพร่ระบาดยังคงมีความไม่แน่นอนสูง อาจยังมีความเสี่ยงที่จะทำให้สถานการณ์การแพร่ระบาดกลับมารุนแรงได้อีก ซึ่งอาจส่งผลกระทบให้ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบเพิ่มเติมอีกในอนาคต

นอกจากนี้ ภายใต้การกำหนดกรอบทิศทางและประเด็นการพัฒนาประเทศในปี 2566 - 2570 ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ยังได้มีการวิเคราะห์ถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลก (Global Megatrends) ที่จะทำให้เกิดผลกระทบและเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ อาทิ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และที่สำคัญที่สุดแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมสูงวัย ซึ่งจะก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบในการดำเนินธุรกิจและการดำเนินชีวิตของประชาชน และจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการจัดเก็บรายได้และการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐ

⁷ นโยบายการคลังที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในทิศทางตรงข้ามกับภาวะเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในภาวะที่เศรษฐกิจเศรษฐกิจร้อนแรง การดำเนินนโยบายการคลังจะเป็นแบบหดตัวเพื่อลดความร้อนแรงของเศรษฐกิจ ในทางตรงกันข้ามในภาวะที่เศรษฐกิจถดถอย การดำเนินนโยบายการคลังจะเป็นแบบขยายตัวเพื่อสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจ

ภายใต้ปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ข้างต้น ทำให้ภาคการคลังจะต้องมีการมุ่งเน้นในการเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ทั้งทางด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ ควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลัง เพื่อให้ภาคการคลัง สามารถรองรับสถานการณ์หรือความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยมีประมาณการสถานะการคลังในระยะปานกลาง ตามตารางที่ 19

ทั้งนี้ ในระยะยาวเมื่อภาวะเศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้อย่างเต็มศักยภาพและสถานการณ์เอื้ออำนวยให้ ภาครัฐสามารถเพิ่มศักยภาพทางการคลังทั้งทางด้านรายได้และรายจ่ายได้ เป้าหมายการคลังในระยะยาว ควรกำหนดให้รัฐบาลปรับลดขนาดการขาดดุลลงและมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในที่สุด

ตารางที่ 19 ประมาณการสถานะการคลังระยะปานกลาง

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2565	2566	2567	2568	2569
รายได้รัฐบาลสุทธิ	2,400,000	2,490,000	2,560,000	2,640,000	2,720,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	(10.3)	3.8	2.8	3.1	3.0
งบประมาณรายจ่าย	3,100,000	3,185,000	3,270,000	3,363,000	3,456,000
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	(5.7)	2.7	2.7	2.8	2.8
ดุลการคลัง	(700,000)	(695,000)	(710,000)	(723,000)	(736,000)
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	(4.1)	(3.9)	(3.8)	(3.7)	(3.6)
หนี้สาธารณะคงค้าง	10,439,774	11,215,983	12,019,157	12,760,250	13,462,558
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	62.69	64.02	65.59	66.57	67.15
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	17,026,800	17,861,100	18,682,800	19,542,200	20,441,100

ที่มา: กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.2 นโยบายและมาตรการระยะปานกลาง

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการคลังทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจะต้อง มุ่งบริหารจัดการเพื่อเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ทั้งในด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ ควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลัง ด้วยหลัก CARE ประกอบด้วย

(1) **Creating Fiscal Space** หรือ การเพิ่มพื้นที่ทางการคลังอย่างระมัดระวัง โดยการบริหารจัดการพื้นที่ ทางการคลังหรือ Fiscal Space ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อรองรับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล และความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยต้องคำนึงถึงกรอบวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) ด้วยการรักษาระดับเครื่องชี้ทางการคลังต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะพยายาม รักษาระดับการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและควบคุมได้ในระยะปานกลาง เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางการคลังในระยะยาว ที่กำหนดให้รัฐบาลปรับลดขนาดการขาดดุลลง และมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในที่สุด

(2) **Assuring Debt Sustainability** หรือ การบริหารจัดการหนี้อย่างมีภูมิคุ้มกัน โดยการบริหารหนี้ สาธารณะให้มีความเสี่ยงต่ำภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสม ควบคู่ไปกับการวางแผนการชำระหนี้ให้เหมาะสม และไม่เป็นภาระทางการคลังในระยะยาว

(3) **Revenue Recovering** หรือ การฟื้นฟูการจัดเก็บรายได้ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ รายได้ พร้อมทั้งปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจ และการแข่งขันในปัจจุบัน

(4) Expenditure Reprioritizing หรือ การปรับการจัดสรรงบประมาณ โดยการชะลอ ปรับลด หรือยกเลิกการดำเนินโครงการที่ไม่มีความจำเป็นเพื่อนำเงินงบประมาณดังกล่าวไปดำเนินการกิจกรรมที่มีความสำคัญลำดับสูงและประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรง รวมทั้งให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดหางบประมาณให้ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน และให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่ต้องจัดสรรตามสิทธิ ตามกฎหมาย และตามข้อตกลงที่กำหนด

โดยมีรายละเอียดนโยบายและมาตรการระยะปานกลาง ดังนี้

3.2.1 ด้านการจัดเก็บรายได้

เพื่อให้การจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในระยะปานกลางเป็นไปตามประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิในส่วนที่ 2 รวมถึงนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว กระทรวงการคลังจะต้องผลักดันการทำงานของหน่วยงานจัดเก็บรายได้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ การพิจารณาขยายฐานภาษี การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างภาษีเพื่อให้เหมาะสมกับการแข่งขัน และส่งเสริมความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียภาษี ดังนี้

(1) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการกระบวนการจัดเก็บภาษี เพื่อให้สามารถตรวจสอบการยื่นแบบแสดงรายการชำระภาษีได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำยิ่งขึ้น บูรณาการข้อมูลและตรวจสอบเกณฑ์การตรวจสอบภาษี ตรวจสอบเชิงรุกและใช้ระบบบริหารความเสี่ยงเพื่อคัดเลือกผู้ประกอบการ ติดตามการจัดเก็บภาษีของธุรกิจที่มีศักยภาพในการดำเนินกิจการ เพิ่มการตรวจสอบเชิงรุกในการกำหนดราคาโอน (Transfer Pricing: TP) ระหว่างบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์กัน ซึ่งแตกต่างไปจากการดำเนินการโดยอิสระเพื่อให้เป็นไปตามหลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี และจัดทำการเจรจาตกลงข้อตกลงการกำหนดราคาเป็นการล่วงหน้า (Advance Pricing Agreement: APA) เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบคุณสมบัติของสินค้าให้ตรงตามอัตราภาษีที่ต้องชำระ การใช้ระบบมาตรวัดเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมและตรวจสอบราคา ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด รับชำระค่าภาษีอากรเพิ่ม ณ จุดเดียว (One Stop Service) ตรวจสอบสินค้าร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

(2) ปรับปรุงโครงสร้างจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ผลักดันการปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและการแข่งขันในปัจจุบัน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมต่อผู้เสียภาษี ส่งเสริมเศรษฐกิจสีเขียวและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน รวมถึงสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลัง โดยจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์จากต่างประเทศ (e-Service) การทบทวนมาตรการยกเว้นภาษีและมาตรการที่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ให้มีเท่าที่จำเป็น ปรับปรุงโครงสร้างภาษีให้ครอบคลุมธุรกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ จูงใจให้ผู้มีรายได้ที่ไม่อยู่ในระบบภาษีเข้าสู่ระบบภาษีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการเสียภาษีและลดการเลี่ยงภาษี และบริหารรายได้เพิ่มเติมจากรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพ เพื่อให้ภาครัฐมีรายได้เพียงพอต่อการสนับสนุนการใช้จ่ายที่จำเป็นของภาครัฐในอนาคต

3.2.2 ด้านการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

(1) ให้ความสำคัญกับการดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) แผนปฏิบัติราชการของกระทรวง เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน นโยบายสำคัญของรัฐบาล รวมทั้งน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึงความจำเป็นและภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ ความต้องการในพื้นที่ และแผนพัฒนาพื้นที่ ความต้องการของประชาชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ

(2) ให้ความสำคัญกับการดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหา บรรเทาหรือแก้ไขผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากการแพร่ระบาดดังกล่าว

(3) ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มศักยภาพการถ่ายโอนภารกิจ การจัดการบริการสาธารณะ ลดความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และประสิทธิผลการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน โดยให้หน่วยรับงบประมาณพิจารณานำเงินนอกงบประมาณหรือเงินสะสมคงเหลือมาใช้ดำเนินการกิจของหน่วยงานเป็นลำดับแรก ควบคู่ไปกับการพิจารณาทบทวนเพื่อชะลอ ปรับลด หรือยกเลิกการดำเนินโครงการที่มีความสำคัญในระดับต่ำหรือหมดความจำเป็น พิจารณาถึงความพร้อมและขีดความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการนำความสำเร็จในการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณปัจจุบันและปีงบประมาณที่ผ่านมา มาประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับศักยภาพการดำเนินงานของหน่วยรับงบประมาณ

(5) ให้หน่วยรับงบประมาณรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

(6) ให้หน่วยรับงบประมาณพิจารณานำมาตรการหรือกลไกการลดรายจ่ายประจำมาประกอบการดำเนินการกิจให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการประชาชนให้มากขึ้น การบูรณาการข้อมูลสารสนเทศ รวมถึงการลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร เช่น การควบคุมอัตราบุคลากรภาครัฐให้เหมาะสมตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่กำหนดให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง โดยยกเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็น กำหนดโครงสร้างหน่วยงานและบุคลากรที่สอดคล้องกับภารกิจ

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

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

(9) ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่ต้องจัดสรรตามสิทธิ ตามกฎหมาย และตามข้อตกลงที่กำหนด โดยเฉพาะงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ

3.2.3 ด้านการบริหารหนี้สาธารณะ

กระทรวงการคลังควรยึดหลักความระมัดระวังสูงสุด (Conservative) ในการบริหารหนี้สาธารณะ รวมทั้งดำเนินการทางการคลังอย่างรอบคอบรัดกุมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดสรรงบประมาณชำระต้นเงินกู้ เพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังและภาระดอกเบี้ย ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการบริหารรายจ่ายประจำปีในอนาคตได้ รวมทั้งคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ (Debt Affordability) อย่างต่อเนื่อง

ที่ผ่านมา การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระต้นเงินกู้ต่ำกว่าค่ากลางที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดมาตลอด โดยล่าสุดได้รับจัดสรรงบชำระต้นเงินกู้ปี 2563 - 2564 เฉลี่ยร้อยละ 2.9 ของงบประมาณรายจ่าย (โดยในปี 2564 ได้รับจัดสรรร้อยละ 3.01) ซึ่งแม้ว่าจะเป็นไปตาม พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ที่ร้อยละ 2.5 - 4.0 ของกรอบงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี แต่อย่างไรก็ดี การได้รับจัดสรรดังกล่าวยังคงต่ำกว่าค่ากลางที่ร้อยละ 3.25 ส่งผลให้มีภาระดอกเบี้ยในแต่ละปีเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ และเนื่องจากภาระดอกเบี้ยเป็นภาระต่องบประมาณที่จะต้องจ่ายทั้งจำนวนโดยไม่สามารถปรับโครงสร้างหนี้ได้ จึงอาจเป็นข้อจำกัดในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลในอนาคตได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ด้านความสามารถในการชำระหนี้ (Debt Affordability) ของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ ซึ่งประเมินจากภาระดอกเบี้ยในแต่ละปีงบประมาณต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ พบว่า หากสัดส่วนดังกล่าวสูงถึงร้อยละ 10 จะส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณในภาพรวมอย่างมากหรือทำให้ต้องลดงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนอื่นหรือปรับลดงบลงทุน (ปัจจุบันอยู่ในระดับสูงที่ประมาณร้อยละ 75 - 80 ของงบประมาณประจำปี) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อพัฒนาประเทศในระยะยาวได้ ซึ่ง สบง. ได้มีการกำหนดเป็นเกณฑ์ภายในสำหรับการติดตามสัดส่วนดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ การติดตามสัดส่วนดังกล่าวนับเป็นการบูรณาการงานทั้งในส่วนของการกิจด้านหนี้สินและการกิจด้านรายได้ โดยการบริหารหนี้และการชำระหนี้จะแสดงในภาระดอกเบี้ย ในขณะที่การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้จะแสดงในประมาณการรายได้

ดังนั้น แม้ว่าปัจจุบัน (กันยายน 2564) กระทรวงการคลังจะมีภาระดอกเบี้ยต่อรายได้อยู่ที่ร้อยละ 7.9 ซึ่งยังอยู่ในเกณฑ์ที่ดี (Investment Grade) แต่เพื่อเป็นการยึดหลักความระมัดระวังสูงสุด (Conservative) ด้วยนั้น จึงควรมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ต้นเงินกู้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าค่ากลางร้อยละ 3.25 โดยหากปีใดได้รับงบประมาณน้อยกว่าค่ากลางควรได้รับการชดเชยในปีถัด ๆ ไปด้วย

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๑๐๐๔/ ๕๕๖๔



คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ ๖
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๔

เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙)

กราบเรียน พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี
ประธานกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

สิ่งที่ส่งมาด้วย แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙)

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 ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ 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 ๓/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ ณ ตึกภักดีบดินทร์ ทำเนียบรัฐบาล ที่ประชุมได้มีมติรับรองร่างแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙) (แผนการคลังระยะปานกลางฯ) ตามที่ฝ่ายเลขานุการเสนอ

/ ๒. สาระสำคัญ ...

นรณ. ๗๓๑
ช. ๑๕-๓๖
๑๗๖๐๔
ออก ๑๕-๓๖



๒. สาระสำคัญของแผนการคลังระยะปานกลาง

แผนการคลังระยะปานกลาง (สิ่งที่ส่งมาด้วย) ประกอบด้วย ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ ๑ สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ ส่วนที่ ๒ สถานะและประมาณการการคลัง และส่วนที่ ๓ เป้าหมายและนโยบายการคลัง โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๒.๑ สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ

ในปี ๒๕๖๖ คาดว่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) จะขยายตัวอยู่ในช่วงร้อยละ ๓.๒ - ๔.๒ (ค่ากลางร้อยละ ๓.๗) และ GDP Deflator อยู่ในช่วงร้อยละ ๐.๗ - ๑.๗ (ค่ากลางร้อยละ ๑.๒) สำหรับในปี ๒๕๖๗ คาดว่า GDP จะขยายตัวอยู่ในช่วงร้อยละ ๒.๙ - ๓.๙ (ค่ากลางร้อยละ ๓.๔) ขณะที่ในปี ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙ คาดว่าจะอยู่ในช่วงร้อยละ ๒.๘ - ๓.๘ (ค่ากลางร้อยละ ๓.๓) และ GDP Deflator อยู่ในช่วงร้อยละ ๐.๗ - ๑.๗ ในปี ๒๕๖๗ และเร่งขึ้นเป็นเฉลี่ยในช่วงร้อยละ ๐.๘ - ๑.๘ ในปี ๒๕๖๘ และ ๒๕๖๙

๒.๒ สถานะและประมาณการการคลัง

๒.๒.๑ ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙ เท่ากับ ๒,๔๙๐,๐๐๐ ๒,๕๖๐,๐๐๐ ๒,๖๔๐,๐๐๐ และ ๒,๗๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ

๒.๒.๒ ประมาณการงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙ เท่ากับ ๓,๑๘๕,๐๐๐ ๓,๒๗๐,๐๐๐ ๓,๓๖๓,๐๐๐ และ ๓,๔๕๖,๐๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งมีสมมติฐานที่สำคัญ เช่น สัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นร้อยละ ๒.๐ - ๓.๕ ของวงเงินงบประมาณ รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้มีสัดส่วนร้อยละ ๒.๕ - ๔.๐ ของวงเงินงบประมาณ ค่าใช้จ่ายบุคลากรมีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ ๔.๐ โดยใช้มาตรการให้หน่วยรับงบประมาณที่มีเงินรายได้นำมาสมทบ เป็นต้น

๒.๒.๓ จากประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิและงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ในปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙ รัฐบาลจะขาดดุลงบประมาณจำนวน ๖๙๕,๐๐๐ ๗๑๐,๐๐๐ ๗๒๓,๐๐๐ และ ๗๓๖,๐๐๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๓.๙ ๓.๘ ๓.๗ และ ๓.๖ ต่อ GDP ตามลำดับ

๒.๒.๔ ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๔ มีจำนวน ๙,๓๓๗,๕๔๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๑๕ ต่อ GDP และประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙ เท่ากับร้อยละ ๖๔.๐๒ ๖๕.๕๙ ๖๖.๕๗ และ ๖๗.๑๕ ตามลำดับ

๒.๓ เป้าหมายและนโยบายการคลัง

ในการดำเนินนโยบายการคลังในระยะปานกลาง รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวผ่านการจัดหางบประมาณแบบขาดดุล ภายใต้หลักการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ หรือ Counter-cyclical Fiscal Policy เพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ และสังคมจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ที่ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ รวมถึงการดำเนินชีวิตของประชาชน และส่งผลต่อเนื่องถึงภาคการคลัง ทำให้เกิดภาระที่สะสมต่อภาคการคลังของไทย โดยที่สถานการณ์การแพร่ระบาดยังคงมีความไม่แน่นอนสูง อาจยังมีความเสี่ยงที่จะทำให้สถานการณ์การแพร่ระบาดกลับมารุนแรงได้อีก ซึ่งอาจส่งผลกระทบให้ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบเพิ่มเติมอีกในอนาคต นอกจากนี้ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลก (Global Megatrends) ที่จะส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ อาทิ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และที่สำคัญที่สุดแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมสูงวัย ซึ่งจะก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบในการดำเนินธุรกิจและการดำเนินชีวิตของประชาชน และจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการจัดเก็บรายได้และการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐ

ภายใต้ปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ข้างต้น ทำให้ภาคการคลังจะต้องมีการมุ่งเน้นในการเพิ่มศักยภาพทางการคลังทั้งทางด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ ควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลัง เพื่อให้ภาคการคลังสามารถรองรับสถานการณ์หรือความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยมีประมาณการสถานะการคลังในระยะปานกลางภายใต้สมมติฐานทางเศรษฐกิจ ณ ปัจจุบัน ดังนี้

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๖๕	๒๕๖๖	๒๕๖๗	๒๕๖๘	๒๕๖๙
รายได้รัฐบาลสุทธิ	๒,๔๐๐,๐๐๐	๒,๔๙๐,๐๐๐	๒,๕๖๐,๐๐๐	๒,๖๔๐,๐๐๐	๒,๗๒๐,๐๐๐
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	(๑๐.๓)	๓.๘	๒.๘	๓.๑	๓.๐
งบประมาณรายจ่าย	๓,๑๐๐,๐๐๐	๓,๑๘๕,๐๐๐	๓,๒๗๐,๐๐๐	๓,๓๖๓,๐๐๐	๓,๔๕๖,๐๐๐
อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)	(๕.๗)	๒.๗	๒.๗	๒.๘	๒.๘
ดุลการคลัง	(๗๐๐,๐๐๐)	(๖๙๕,๐๐๐)	(๗๑๐,๐๐๐)	(๗๒๓,๐๐๐)	(๗๓๖,๐๐๐)
ดุลการคลังต่อ GDP (ร้อยละ)	(๔.๑)	(๓.๙)	(๓.๘)	(๓.๗)	(๓.๖)
หนี้สาธารณะคงค้าง	๑๐,๔๓๙,๗๗๔	๑๑,๒๑๕,๙๘๓	๑๒,๐๑๙,๑๕๗	๑๒,๗๖๐,๒๕๐	๑๓,๕๖๒,๕๕๘
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	๖๒.๖๙	๖๔.๐๒	๖๕.๕๙	๖๖.๕๗	๖๗.๑๕
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	๑๗,๐๒๖,๘๐๐	๑๗,๘๖๑,๑๐๐	๑๘,๖๘๒,๘๐๐	๑๙,๕๔๒,๒๐๐	๒๐,๔๔๑,๑๐๐

ที่มา: กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ทั้งนี้ ในระยะยาวเมื่อภาวะเศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้อย่างเต็มศักยภาพ และสถานการณ์เอื้ออำนวยให้ภาครัฐสามารถเพิ่มศักยภาพทางการคลังทั้งทางด้านรายได้และรายจ่ายได้ เป้าหมายการคลังในระยะยาวควรกำหนดให้รัฐบาลปรับลดขนาดการขาดดุลลงและมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในที่สุด

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการคลังทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวดังกล่าว ข้างต้น รัฐบาลจะต้องมุ่งบริหารจัดการเพื่อเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ทั้งในด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ ควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลัง ด้วยหลัก CARE ประกอบด้วย

๒.๓.๑ Creating Fiscal Space หรือ การเพิ่มพื้นที่ทางการคลังอย่างระมัดระวัง โดยการบริหารจัดการพื้นที่ทางการคลังหรือ Fiscal Space ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อรองรับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยต้องคำนึงถึงกรอบวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) ด้วยการรักษาระดับเครื่องชี้ทางการคลังต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะพยายามรักษาระดับการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและควบคุมได้ในระยะปานกลาง

๒.๓.๒ Assuring Debt Sustainability หรือ การบริหารจัดการหนี้อย่างมีภูมิคุ้มกัน โดยการบริหารหนี้สาธารณะให้มีความเสี่ยงต่ำภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสม ควบคู่ไปกับการวางแผนการชำระหนี้ให้เหมาะสม และไม่เป็นการระทบการคลังในระยะยาว

๒.๓.๓ Revenue Recovering หรือ การฟื้นฟูการจัดเก็บรายได้ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ พร้อมทั้งปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและการแข่งขันในปัจจุบัน

๒.๓.๔ Expenditure Reprioritizing หรือ การปรับการจัดสรรงบประมาณ โดยการชะลอ ปรับลด หรือยกเลิกการดำเนินโครงการที่ไม่มีความจำเป็นเพื่อนำเงินงบประมาณดังกล่าวไปดำเนินการกิจที่มีความสำคัญลำดับสูงและประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรง รวมทั้งให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน และให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่ต้องจัดสรรตามสิทธิ ตามกฎหมาย และตามข้อตกลงที่กำหนด

๓. ข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังในฐานะเลขานุการคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เห็นสมควร
นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการคลังระยะปานกลางฯ ตามมาตรา ๑๔
แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บ
หรือหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ของรัฐ ตามมาตรา ๑๖ แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อเลขานุการคณะกรรมการ
นโยบายการเงินการคลังของรัฐจะได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

เห็นชอบ

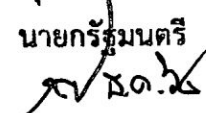


(นายพรชัย ชีระเวช)

ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

เลขานุการคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

พลเอก


(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)
นายกรัฐมนตรี


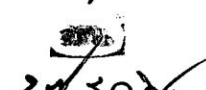
ฝ่ายเลขานุการฯ

โทร. ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๕๖๓

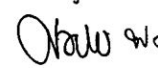
โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๘๕

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ fiscalplanning@fpo.go.th

กราบเรียน นรม. เพื่อโปรด พิจรณ

สีกฤตฤกษ์


(นางสาวศิริพร พงษ์พวงษ์)
เลขาธิการสำนักงาน

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๗๓๒/๑๒๗

สำนักงานประมาณ

ถนนพระรามที่ ๖ กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๔

เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว(ล) ๓๘๔๐๐

ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานประมาณเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กรณีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเสนอเรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙) ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานประมาณพิจารณาแล้วขอเรียนว่า เพื่อให้ประเทศมีแผนแม่บทหลักสำหรับเป็นกรอบแนวทางให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการดำเนินนโยบายด้านการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดเก็บหรือหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน จึงเห็นสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙) ตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้มีมติรับรองร่างแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙) แล้ว ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๔

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

๑๐๖๑๑๐ ๑๒๕๖๔

(นายเฉลิมพล เพ็ญสูตร)

ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ

กองยุทธศาสตร์การงบประมาณ

โทร. ๐ ๒๒๖๕ ๑๕๙๐

โทรสาร ๐ ๒๒๗๓ ๙๓๖๙

สำเนาถูกต้อง

๕๖ ๓

(นางสาวเฉลิมขวัญ ทองจันทร์)

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

๒๑ ธ.ค. ๖๔

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๑๑๑๓/ ๖๕๖๕



สำนักงานสภาพัฒนาการ

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๙๖๒ ถนนกรุงเกษม กรุงเทพฯ ๑๐๑๐๐

๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๔

เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙)

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว(ล) ๓๘๔๐๐ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๔

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีขอให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี เรื่อง แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙) ของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาแล้ว เห็นควรให้ความเห็นชอบ แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙) ตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเสนอ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดเก็บรายได้ การจัดทำงบประมาณ และการก่อหนี้ ของรัฐต่อไป ทั้งนี้ การบริหารนโยบายการคลังในปี ๒๕๖๕ ควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการด้านรายรับ และรายจ่าย เพื่อรักษาดุลการคลังให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ และในระยะ ปานกลางควรให้ความสำคัญกับ (๑) การกำหนดแนวทางการเพิ่มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP โดยการเร่งรัดการดำเนินการ ขยายฐานภาษีให้มีความครอบคลุม อาทิ การดำเนินการขยายฐานภาษีให้มีความครอบคลุมมากขึ้น การปรับปรุง รายการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การทบทวนหรือการยกเลิกการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ดำเนินการ อยู่ในปัจจุบันให้มีความเหมาะสม และ (๒) การควบคุมสัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP โดยเฉพาะในส่วนของการรายจ่ายประจำ ให้สอดคล้องกับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล รวมถึงการจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่าย งบประมาณ เพื่อช่วยรักษาพื้นที่ทางการคลังให้เพียงพอที่จะรองรับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในระยะต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายดนุชา พิชยนันท์)

เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กองยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๔๐๘๕ ต่อ ๖๔๘๖

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๙๘๘๒

E-mail: Surapol@nesdc.go.th

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวเฉลิมขวัญ ทองจันทร์)

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

๔) ๕.๑. ๕

ด่วนที่สุด



ธนาการแห่งประเทศไทย

20 ธันวาคม 2564

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ที่ ธปท.ผนง.(02) 1160/2564 เรื่อง ความเห็นของธนาการแห่งประเทศไทย
ต่อแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2566 – 2569)

ตามที่ธนาการแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้รับการประสานงานจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ว่ากระทรวงการคลังจะเสนอ แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2566 – 2569) ต่อคณะรัฐมนตรี โดยขอให้ ธปท. พิจารณาเสนอความเห็นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ธปท. มีความเห็นว่า ในระยะสั้นจนถึงระยะปานกลาง แรงกระตุ้นจากภาครัฐที่เพียงพอและต่อเนื่องยังคงจำเป็นภายใต้ภาวะที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าศักยภาพ นอกจากนี้ การเพิ่มบทบาทและความร่วมมือจากภาคเอกชนถือเป็นอีกแรงผลักดันสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจให้มีศักยภาพสูงขึ้น รัฐบาลจึงควรสร้างโอกาสและอำนวยความสะดวกในการลงทุนแก่ภาคเอกชน โดยเฉพาะสาขาที่อาจต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อาทิ การลงทุนในเทคโนโลยีดิจิทัล และการสร้างทักษะแรงงาน

ทั้งนี้ เพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลังและเพิ่มความสามารถในการลดระดับหนี้สาธารณะในระยะยาว รัฐบาลจึงควรเร่งเพิ่มประสิทธิภาพและปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บรายได้ให้เกิดประสิทธิภาพโดยเร็ว โดยอาจพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างภาษีให้สอดคล้องกับแนวโน้มการใช้ธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และสินทรัพย์ดิจิทัลที่จะมีมากขึ้น รวมถึงแนวโน้มของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จะมีความสำคัญมากขึ้นในเวทีการค้าโลกในระยะต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

128 5

(นายเมธี สุภาพงษ์)

รองผู้ว่าการ ด้านเสถียรภาพการเงิน

ผู้ว่าการแทน

สายนโยบายการเงิน

โทรศัพท์ 0 2283 5628

โทรสาร 0 2283 5094

สำเนาถูกต้อง

๑๑ ๖

(นางสาวเฉลิมขวัญ ทองจันทร์)

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

๑๑ ธ.ค. ๖๔

วิสัยทัศน์ เป็นองค์กรที่มองไกล มีหลักการ และร่วมมือ เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีอย่างยั่งยืนของไทย