

โลกเปลี่ยน คลังปรับ : “ เจาะยุทธศาสตร์การคลังไทย ”

ผลงานวิชาการเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 18 สิงหาคม 2559

ณ โรงแรมพลาซ่า แอทธินี รอยัล เมอริเดียน

โดย

นางสาวสุภัค ไชยวรรณ

ดร.ศรพล ตุลยะเสถียร

นายวิธีร์ พานิชวงศ์

นายศุภธธี เกตุทัต

นายพงศ์นคร โภชากรณ์

ดร.มณีขวัญ จันทรร

นางสาวภัทราพร เกิดแก้ว

นายชัยวัฒน์ หาญพิทักษ์พงศ์

นางสาวเบญจวรรณ เร่งสมบูรณ์

บทสรุปผู้บริหาร

“โลกเปลี่ยน คลังปรับ: เจาะยุทธศาสตร์การคลังไทย” เป็นผลงานวิชาการที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) จัดทำเพื่อนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปีของ สศค. ประจำปีงบประมาณ 2559 โดยจะรวบรวมการเปลี่ยนแปลงทั้งจากปัจจัยภายนอกและภายใน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี วิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงนั้นต่อสถานการณ์การคลังของประเทศไทย รวมทั้งจัดทำแผนปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง (พ.ศ. 2559-2563) และแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคม (พ.ศ. 2559-2563) เพื่อเป็นแนวทางของกระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการเตรียมพร้อมรองรับความท้าทาย และพร้อมใช้ประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอก และภายในดังกล่าว รวมทั้งแบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 บท ได้แก่

บทที่ 1 บริบทที่เปลี่ยนแปลง นำเสนอความท้าทายทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีที่ประเทศไทยกำลังเผชิญ โดยแบ่งออกเป็นบริบทภายนอกที่เปลี่ยนแปลง ได้แก่ ความผันผวนของเศรษฐกิจโลกที่ส่งผลให้เกิดความหลากหลายของนโยบาย การแข่งขันทางการค้าและการลงทุนที่เข้มข้นมากขึ้น พัฒนาการด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ก้าวล้ำเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และการให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม และบริบทภายในที่เปลี่ยนแปลง ได้แก่ กับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บทที่ 2 สถานการณ์การคลังของประเทศ นำเสนอผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต่อสถานการณ์ด้านการคลังของประเทศ โดยจะกล่าวถึงข้อจำกัดของรายได้รัฐบาลที่เพิ่มขึ้น แต่ไม่เพียงพอ กับความต้องการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่จะแสดงในส่วนของสถานการณ์ด้านรายจ่ายและสถานการณ์ด้านหนี้สาธารณะ ซึ่งเป็นความเสี่ยงการคลัง

บทที่ 3 และบทที่ 4 เป็นการเชื่อมโยงร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 กับแผนของกระทรวงการคลัง 2 แผน ได้แก่ แผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 เป้าหมาย 12 ยุทธศาสตร์ 35 กลยุทธ์ โดยแผนดังกล่าวเป็นแผนที่กระทรวงการคลังและหน่วยงานภายใต้กำกับจัดทำเพื่อเตรียมพร้อมรับมือความท้าทายทั้งภายในและภายนอก ตอบสนองต่อสถานการณ์ด้านการคลังของประเทศ รวมถึงสนับสนุนการพัฒนาประเทศ เพื่อเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน และร่างแผนการคลังเพื่อสังคม แบ่งออกเป็น 5 เป้าหมาย 4 ยุทธศาสตร์ และ 17 กลยุทธ์ โดยร่างแผนดังกล่าวเน้นการสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหา ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน นำไปสู่การเป็นประชาธิปไตย ตามแนวทาง “สังคมอยู่ได้ เพียงพอ เพิ่มพูน ยั่งยืน และมีส่วนร่วม”

บทที่ 5 โครงการสำคัญ (Flagship) จะนำเสนอรายละเอียดของโครงการสำคัญของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังตามแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง (พ.ศ. 2559 – 2563) และแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคม (พ.ศ. 2559 – 2563) ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม 6 โครงการ ได้แก่ กลุ่มโครงการเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ประกอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. และมาตรการสนับสนุนวิสาหกิจเริ่มต้น (Startup) กลุ่มโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและรองรับสังคมผู้สูงอายุ ประกอบด้วย โครงการบ้านประชารัฐ การลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ และกองทุนบำเหน็จ

บำนาญแห่งชาติ (กบช.) และกลุ่มโครงการเพื่อความยั่งยืนทางการคลัง ประกอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติ
การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.

ทั้งนี้ จากโครงการนำร่องที่ได้นำเสนอไปข้างต้น ทาง สศค. หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะมีส่วนใน
การรับมือและดำเนินการเชิงรุกตอบสนองต่อบริบทภายใน บริบทภายนอกที่เปลี่ยนแปลง รวมถึง
สถานการณ์ด้านการคลังที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	(1)
สารบัญ	(3)
สารบัญแผนภูมิ	(5)
สารบัญตาราง	(6)
บทนำ	(7)
บทที่ 1 บริบทที่เปลี่ยนแปลง	1
1.1 บริบทภายนอกที่เปลี่ยนแปลง	2
1.2 บริบทภายในที่เปลี่ยนแปลง	6
บทที่ 2 สถานการณ์การคลังของประเทศไทย	13
2.1 สถานการณ์ด้านรายได้	13
2.2 สถานการณ์ด้านรายจ่าย	15
2.3 สถานการณ์ด้านหนี้สาธารณะ	17
บทที่ 3 ความสอดคล้องของร่างแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง และร่างแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคมกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12	18
3.1 ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี	18
3.2 ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12	20
3.3 ความสอดคล้องของร่างแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง กับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติฉบับที่ 12	21
3.4 ความสอดคล้องของแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคมกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12	22
บทที่ 4 แผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง และแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคม	24
4.1 แผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง	24
4.2 แผนแม่บทการคลังเพื่อสังคม	30

	หน้า
บทที่ 5 โครงการสำคัญ (Flagship Project)	34
5.1 โครงการสำคัญ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน สำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ.	35
5.2 โครงการสำคัญ เรื่อง มาตรการสนับสนุนวิสาหกิจเริ่มต้น (Startup)	38
5.3 โครงการสำคัญ เรื่อง การลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ	40
5.4 โครงการสำคัญ เรื่อง บ้านประชารัฐ	42
5.5 โครงการสำคัญ เรื่อง กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ	45
5.6 โครงการสำคัญ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.	47
บรรณานุกรม	53

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1.1 บริบทของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป	1
แผนภูมิที่ 1.2 เป้าหมายการรับมือบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป	2
แผนภูมิที่ 1.3 การอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ	3
แผนภูมิที่ 1.4 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจโลก	4
แผนภูมิที่ 1.5 แนวโน้มรายได้ประชาชาติต่อหัวของสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2543 – 2556	8
แผนภูมิที่ 1.6 ความแตกต่างของการถือครองที่ดินระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดและกลุ่มคนจนที่สุด	9
แผนภูมิที่ 1.7 สัดส่วนแนวโน้มโครงสร้างของประชากรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2555 – 2583	11
แผนภูมิที่ 2.1 สัดส่วนรายได้สุทธิหลังการจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของไทย	13
แผนภูมิที่ 2.2 สัดส่วนรายได้ของรัฐบาลไทยระหว่างภาษีทางตรง (Direct Tax) และภาษีทางอ้อม (Indirect Tax)	14
แผนภูมิที่ 2.3 รายได้ของรัฐบาลไทยจำแนกตามฐานภาษีแต่ละประเภท	15
แผนภูมิที่ 2.4 วงเงินงบประมาณของรัฐบาลไทย ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2532 – 2559	15
แผนภูมิที่ 2.5 สัดส่วนองค์ประกอบของวงเงินงบประมาณประจำปี 2532 – 2559	16
แผนภูมิที่ 3.1 ความสอดคล้องของแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลังกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12	22
แผนภูมิที่ 3.2 ความสอดคล้องของแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคมกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12	23
แผนภูมิที่ 4.1 เป้าหมายและยุทธศาสตร์ภายใต้แผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง	24
แผนภูมิที่ 4.2 เป้าหมายและยุทธศาสตร์ภายใต้แผนแม่บทการคลังเพื่อสังคม	31
แผนภูมิที่ 5.1 สัดส่วนงบประมาณรายได้และรายจ่ายประจำปี	51
แผนภูมิที่ 5.2 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากร่าง พ.ร.บ. การเงินการคลัง พ.ศ.	52

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1.1	จำนวนปีที่คาดว่าจะก้าวพ้นประเทศรายได้ปานกลาง จำแนกตามระดับของอัตราการขยายตัว	7
ตารางที่ 5.1	แผนการดำเนินงานและกำหนดระยะเวลาของ โครงการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ	46

บทนำ

รายงาน “โลกเปลี่ยน คลังปรับ: เจาะยุทธศาสตร์การคลังไทย” ฉบับนี้จะกล่าวถึงบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปและความท้าทายที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันและต้องรับมือในอนาคตรวมถึงร่างยุทธศาสตร์และแผนที่จะนำมาใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายการคลังการเงินรวมถึงทิศทางการพัฒนาด้านการคลังของประเทศให้เกิดความยั่งยืน

บทที่ 1 บริบทที่เปลี่ยนแปลง นำเสนอความท้าทายทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีที่ประเทศไทยกำลังเผชิญ โดยแบ่งออกเป็นบริบทภายนอกที่เปลี่ยนแปลง ได้แก่ ความผันผวนของเศรษฐกิจโลกที่ส่งผลให้เกิดความหลากหลายของนโยบาย การแข่งขันทางการค้าและการลงทุนที่เข้มข้นมากขึ้น พัฒนาการด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ก้าวล้ำเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และการให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม และบริบทภายในที่เปลี่ยนแปลง ได้แก่ กับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุ (Aging Society) และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บทที่ 2 สถานการณ์การคลังของประเทศ นำเสนอผลกระทบจากการเปลี่ยนดังกล่าวต่อสถานการณ์ด้านการคลังของประเทศ โดยจะกล่าวถึงข้อจำกัดของรายได้รัฐบาลที่เพิ่มขึ้น แต่ไม่เพียงพอกับความต้องการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่จะแสดงในส่วนของสถานการณ์ด้านรายจ่าย และสถานการณ์ด้านหนี้สาธารณะ ซึ่งเป็นความเสี่ยงการคลัง

บทที่ 3 และบทที่ 4 เป็นการเชื่อมโยงร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 กับแผนของกระทรวงการคลัง 2 แผน ได้แก่ แผนปฏิบัติการการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 เป้าหมาย 12 ยุทธศาสตร์ 35 กลยุทธ์ โดยแผนดังกล่าวเป็นแผนที่กระทรวงการคลังและหน่วยงานภายใต้กำกับจัดทำเพื่อเตรียมพร้อมรับมือความท้าทายทั้งภายในและภายนอก ตอบสนองต่อสถานการณ์ด้านการคลังของประเทศ รวมถึงสนับสนุนการพัฒนาประเทศ เพื่อเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ มั่งคั่ง มั่งคั่ง และยั่งยืน และวางแผนการคลังเพื่อสังคม แบ่งออกเป็น 5 เป้าหมาย 4 ยุทธศาสตร์ และ 17 กลยุทธ์ โดยร่างแผนดังกล่าวเน้นการสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหา ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน นำไปสู่การเป็นประชารัฐ ตามแนวทาง “สังคมอยู่ได้ เพียงพอ เพิ่มพูน ยั่งยืน และมีส่วนร่วม”

บทที่ 5 โครงการสำคัญ (Flagship) จะนำเสนอรายละเอียดของโครงการสำคัญของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังตามร่างแผนแม่บทการปฏิบัติการการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง (พ.ศ.2559 – 2563) และร่างแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคม (พ.ศ.2559 – 2563) ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม 6 โครงการ ได้แก่

กลุ่มที่ 1: กลุ่มโครงการเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

1) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ.

2) มาตรการสนับสนุนวิสาหกิจเริ่มต้น (Startup)

กลุ่มที่ 2: กลุ่มโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและรองรับสังคมผู้สูงอายุ

3) บ้านประชารัฐ

4) การลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ และ

- 5) กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบช.) และ
กลุ่มที่ 3: กลุ่มโครงการเพื่อความยั่งยืนทางการคลัง ประกอบด้วย
6) ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.

ซึ่งโครงการนำร่องที่กล่าวไปข้างต้นนี้จะเป็นโครงการที่ช่วยเสริมสร้างเศรษฐกิจไทยให้มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ตามเป้าประสงค์ของร่างยุทธศาสตร์และแผนข้างต้นต่อไป ท้ายที่สุดนี้ขอขอบพระคุณ นางภัทราศรัย พานิชวงศ์ ดร.ปิ่นณ อนันอภิบุตร นางนวพร วิริยานุพงศ์ นายมเหศวร เครือวัลย์ นางสาวพรทิพา ศรีขจรวุฒิศักดิ์ และนายธนกฤต ฉัตรภรณ์ สำหรับการเอื้อเฟื้อข้อมูลและเป็นส่วนหนึ่งในการเขียนรายงานฉบับนี้

บทที่ 1

บริบทที่เปลี่ยนแปลง

หลังจากที่ประเทศไทยได้ผ่านพ้นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 – 2541 เศรษฐกิจไทยหันมาพึ่งพาการส่งออกสินค้าและบริการเป็นเครื่องยนต์หลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยภาคการส่งออกที่มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 50 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในขณะนั้นได้เพิ่มสัดส่วนขึ้นเป็นร้อยละ 75 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2558 หากนำการนำเข้าสินค้าและบริการที่มีสัดส่วนร้อยละ 68 ของ GDP มารวม จะทำให้ขนาดของการเปิดประเทศทางการค้ามีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 143 ของ GDP หรือมีขนาดใหญ่กว่า GDP 1.4 เท่า นอกจากนี้ หากเทียบขนาดของ GDP กับประเทศต่าง ๆ ในโลก จะพบว่าประเทศไทยมี GDP มูลค่า 3.7 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.5 ของ GDP รวมทั้งโลก สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเปิดขนาดเล็ก (Small Open Economy) ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นในเศรษฐกิจโลกย่อมส่งผ่านผลกระทบนั้นมายังประเทศไทยด้วยความท้าทายที่สำคัญของเศรษฐกิจไทยจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ ความผันผวนของเศรษฐกิจโลก การแข่งขันทางการค้าการลงทุน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อม (แผนภูมิที่ 1.1)



แผนภูมิที่ 1.1 บริบทของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงภายนอกประเทศแล้ว การเปลี่ยนแปลงภายในประเทศก็มีความสำคัญมากเช่นกัน บางปัญหาเกิดและสั่งสมมานาน เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม ปัญหาเหล่านี้จึงถูกบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ที่เริ่มในปี พ.ศ. 2504 จนถึงฉบับปัจจุบันที่กำลังจะสิ้นสุดในปี พ.ศ. 2559 นี้ ส่วนบางปัญหาเป็นความท้าทายใหม่ ๆ ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญและ

ต้องการก้าวข้ามไปได้ เช่น การก้าวพ้นกับดักรายได้ปานกลาง การรับมือสังคมผู้สูงอายุ เป็นต้น (แผนภูมิ ที่ 1.2)



แผนภูมิที่ 1.2 เป้าหมายการรับมือบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายนอกประเทศ (External Factors) และภายในประเทศ (Internal Factors) ซึ่งมีผลต่อเศรษฐกิจไทยในมิติต่าง ๆ อันเป็นโจทย์สำคัญที่ประเทศไทยต้องจัดทำยุทธศาสตร์และออกแบบกลไกที่สามารถขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1 บริบทภายนอกที่เปลี่ยนแปลง (External Factors)

1.1.1 ความผันผวนของเศรษฐกิจโลกส่งผลให้เกิดความหลากหลายของนโยบาย

ความปกติภายใต้บริบทใหม่ (New Normal) เป็นสถานการณ์ที่เศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญไปด้วยกัน หลังจากวิกฤตการเงินในสหรัฐฯ (Sub-prime Crisis) ช่วงปี พ.ศ. 2551 – 2552 เป็นต้นมา เศรษฐกิจโลกมีการฟื้นตัวอย่างช้า ๆ และเปราะบางมาเป็นเวลานานโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เรียกสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันนี้ว่า “Too Slow for Too long”¹ หรือสภาวะที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างช้าเป็นเวลานาน ซึ่งเศรษฐกิจโลกที่ขยายตัวในระดับต่ำเป็นระยะเวลานานได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องทำให้การค้าระหว่างประเทศชะลอตัวส่งผลให้กิจกรรมต้นน้ำ ได้แก่ การผลิตและการจ้างงานขยายตัวในอัตราต่ำด้วย เศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงส่งผลให้ความต้องการพลังงานและโภคภัณฑ์ตกต่ำ ทำให้ราคาน้ำมันและราคาสินค้าเกษตรตกต่ำตามไปด้วย ดังนั้น ประเทศที่พึ่งพาการส่งออกเป็นหลัก เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย ประเทศผู้ผลิตน้ำมันดิบ

¹จากรายงาน World Economic Outlook เดือนเมษายนปี พ.ศ. 2559

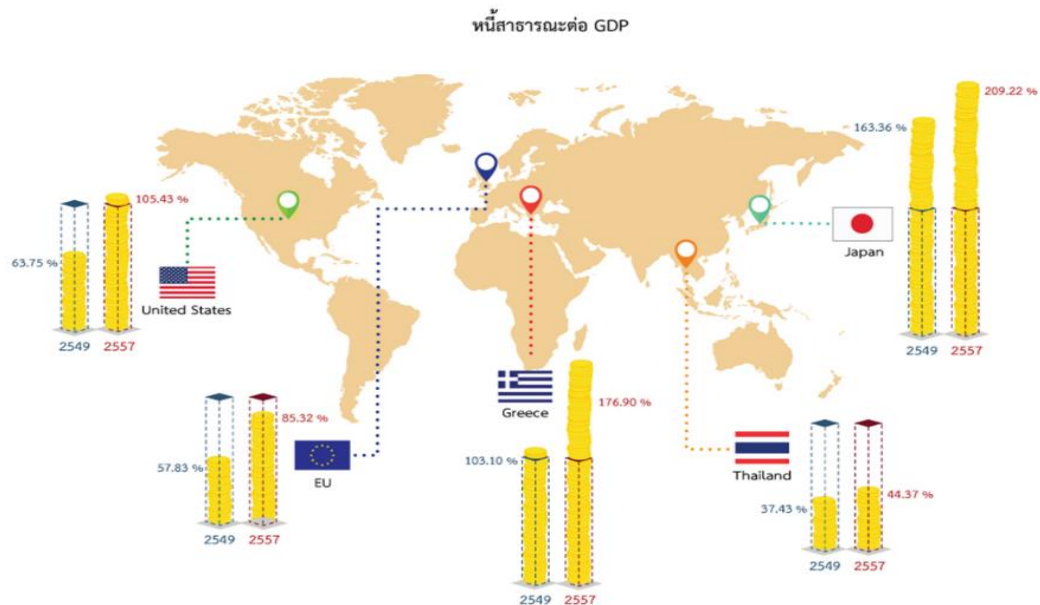
ป้อนตลาดโลก เช่น ประเทศในกลุ่ม OPEC รัสเซีย และบรูไน ประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตรป้อนตลาดโลก เช่น ไทย ต่างได้รับผลกระทบจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกและการตกต่ำของราคาสินค้าเกษตร

สถานการณ์เศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัวอย่างต่อเนื่องทำให้หลายประเทศจำเป็นต้องหันมาพึ่งพาการเติบโตเศรษฐกิจจากภายในประเทศ รัฐบาลของแต่ละประเทศจึงต้องออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นระยะ ๆ ผ่านนโยบายการคลัง การเงิน และอัตราแลกเปลี่ยน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และจีน การก่อเกิดของนโยบาย (Policy Formation) และการใช้นโยบาย (Policy Implementation) ย่อมมีความหลากหลายไปตามนวัตกรรมของนโยบายที่แต่ละประเทศพึงสร้างสรรค์ขึ้นมา อาทิ การใช้เครื่องมือทางการคลังผ่านการลดภาษีเงินได้ต่าง ๆ การเพิ่มสิทธิในการขอลดหย่อนเพื่อกระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายเพิ่ม รวมทั้งการเพิ่มรายจ่ายลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการนำนโยบายกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy) ผ่านการปล่อยสินเชื่อของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐมาใช้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ในขณะที่ประเทศสมาชิกในกลุ่มสหภาพยุโรปและญี่ปุ่นใช้นโยบายการเงินแบบพิเศษ (Non-traditional Policy) ผ่านมาตรการผ่อนคลายเชิงปริมาณ (Quantitative Easing) เพื่อเพิ่มปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ (แผนภูมิที่ 1.3) รวมทั้งการกำหนดอัตราดอกเบี้ยนโยบายติดลบ ซึ่งธนาคารญี่ปุ่นและธนาคารกลางยุโรปได้ประกาศใช้เพื่อกระตุ้นให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อเพื่อกระตุ้นให้คนจับจ่ายใช้สอย และจูงใจบริษัทเอกชนให้ลงทุนเพิ่มขึ้นเพื่อหวังให้ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ บางประเทศได้หันมาใช้เครื่องมืออัตราแลกเปลี่ยนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการลดค่าเงิน เช่น เวียดนาม



แผนภูมิที่ 1.3 การอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีเครื่องมือมากมายที่ใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่เครื่องมือเหล่านั้นล้วนมีข้อจำกัดและมีผลข้างเคียงต่อวินัยและความยั่งยืนทางการคลัง กล่าวคือ การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายและการเร่งใช้จ่ายผ่านมาตรการต่าง ๆ โดยที่รัฐบาลไม่สามารถหารายได้เพิ่มเติมได้อย่างเพียงพอ จะทำให้รัฐบาลขาดดุลการคลังต่อเนื่องจนส่งผลต่อหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังในอนาคต ดังเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจโลก (แผนภูมิที่ 1.4) ประกอบกับการใช้นโยบายกึ่งการคลัง ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังในอนาคตนโยบายเหล่านี้อาจทำให้ความยั่งยืนทางการคลังมีปัญหาตามมาได้



แผนภูมิที่ 1.4 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจโลก

1.1.2 การแข่งขันทางการค้าและการลงทุนที่เข้มข้นมากขึ้น

นับตั้งแต่จีนเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ในปี ค.ศ. 2001 หรือปี พ.ศ. 2544 บทบาทของเศรษฐกิจจีนจึงเปรียบเสมือนโรงงานผลิตสินค้าป้อนตลาดโลก ด้วยต้นทุน ค่าแรง และที่ดินที่มีราคาถูก ทำให้จีนมีความได้เปรียบในด้านการผลิต การค้า และการลงทุน ประกอบกับการรวมกลุ่มทางการค้าที่มีจำนวนกลุ่มและสมาชิกเพิ่มขึ้นเพื่อชิงความได้เปรียบในเวทีโลก ทำให้การแข่งขันทางการค้าและการลงทุนมีความเข้มข้นมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากมีมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tariff barriers) ออกมามากมาย เช่น การค้ามนุษย์ การทำประมง เพิ่มเติมจากมาตรการทางภาษีที่ใช้กันอยู่ปกติ ทั้งนี้ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจใหม่ ๆ อาทิ Trans-Pacific Partnership (TPP) และ Regional Comprehensive Economics Partnership (RCEP) และการเพิ่มจำนวนสมาชิกในกลุ่มทางเศรษฐกิจที่มีอยู่เดิมมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้กลุ่มมีฐานกำลังซื้อที่กว้างขึ้นและมีวัตถุดิบหลากหลายและถูกลง โดยแนวโน้มการเปิดเสรีทางการค้าดังกล่าวทำให้กำแพงภาษีระหว่างกันหมดไปหรือเหลือเพียงบางสินค้าเท่านั้น ส่งผลให้รายได้รัฐบาลผ่านอากรขาเข้าและภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บบนฐานการนำเข้าลดลง เมื่อมองไปในอนาคต การรวมกลุ่มทางการค้าจะขยายวง

ออกไปอีกมาก และประเทศไทยคงไม่สามารถปฏิเสธการเข้าร่วมกลุ่มการค้าใดการค้าหนึ่งได้ เพราะอาจนำมาซึ่งการสูญเสียความสามารถและความได้เปรียบในการแข่งขันได้

ในด้านการลงทุนระหว่างประเทศก็มีแนวโน้มขยายวงอย่างรวดเร็วเพื่อชิงความได้เปรียบในอนาคต เช่น เป็นฐานที่มั่นในการผลิต กำลังแรงงาน การจำหน่าย การขนส่ง การเพิ่มช่องทางในการส่งออก และเพื่อใช้สิทธิพิเศษทางภาษีในการส่งออกไปยังประเทศที่สาม เช่น ยุทธศาสตร์ ASEAN Connectivity เป็นการเชื่อมการคมนาคมขนส่งภายในกลุ่มประเทศอาเซียนให้ทั่วถึงเพื่อเพิ่มการค้าการลงทุนระหว่างกัน

1.1.3 ด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ก้าวล้ำเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว

เทคโนโลยีและนวัตกรรมเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การเตรียมพร้อมรองรับและการเป็นผู้นำในการคิดค้นเทคโนโลยีและนวัตกรรมจึงถือเป็นความได้เปรียบในทางธุรกิจ การพัฒนาทางเทคโนโลยีที่สำคัญ ๆ เช่น ด้านข้อมูลสารสนเทศ (Information Technology) ด้านดิจิทัล (Digital Technology) ด้านนาโน (Nano Technology) ด้านชีวภาพ (Biotechnology) และล่าสุดคือ ด้านการเงิน (Financial Technology) ทำให้ทุกภาคส่วนมุ่งเน้นความสนใจไปที่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีส่งผลให้การแข่งขันทวีความรุนแรงมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การนำระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Payment System หรือ e-Payment) มาใช้ลดต้นทุนและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกิจ นอกจากนั้นยังมีการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า และขยายโอกาสทางการค้าให้กับผู้ประกอบการ โดยการนำระบบการชำระเงินดังกล่าวมาใช้มีจุดประสงค์เพื่อลดการใช้เงินสดและเช็คและเข้าสู่สังคมที่ปราศจากเงินสด (Cashless Society) ในที่สุด จากการที่เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทในธุรกิจมากขึ้นส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของ Financial Landscape อาทิ การลดบทบาทของสถาบันการเงินเนื่องจากการลดความสำคัญของการใช้ธนบัตรในการชำระเงิน ดังจะเห็นได้จากประเทศสวีเดนและเดนมาร์กที่คาดว่าจะเข้าสู่สังคมที่ไม่มีการใช้เงินสดในอนาคตอันใกล้ การทำธุรกรรมทางการเงินจะดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายและกระบวนการส่งผ่านนโยบายการเงิน รวมถึงการดำเนินนโยบายการคลังที่อาจเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีผู้เล่นและนวัตกรรมทางการเงินเกิดขึ้น จากการที่หลายประเทศได้นำระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์นี้มาใช้ ทำให้ไทยจำเป็นต้องตื่นตัวในการส่งเสริมและพัฒนาการชำระเงินดังกล่าว

1.1.4 การให้ความสำคัญกับนโยบายการคลังด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงในเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDG) ควบคู่กับด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากปัญหาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมต่างเป็นอีกปัญหาที่ส่งผลต่อประเทศที่อาจต้องแบกรับภาระทางการคลังมากขึ้น ทั้งนี้ นานาประเทศต่างยกประเด็นขึ้นมาเพื่อพูดคุยกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ล่าสุดในการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 21 (Conference of Parties 21 : COP21) ได้มีการบรรลุข้อตกลงที่จะลดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิพื้นผิวโลกไม่ให้เกิน 2 องศาเซลเซียส เปรียบเทียบกับก่อนยุคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นระดับการเพิ่มของอุณหภูมิที่เหมาะสมเพื่อป้องกันเหตุร้ายที่อาจเกิดขึ้นกับภัยพิบัติทางธรรมชาติและกลายเป็นภาระทางการคลังที่รัฐบาลต้องเข้ามาเยียวยาฟื้นฟูผลกระทบที่เกิดขึ้น

สำหรับปัญหาด้านสังคม ยกตัวอย่างเช่น หลาย ๆ ประเทศที่ประสบกับสภาวะสงคราม ประชาชนมากมายขาดความปลอดภัยในการดำรงชีวิต ท้ายที่สุดประชาชนเหล่านั้นต่างต้องอพยพไปสู่ประเทศที่ตนเองรู้สึกปลอดภัย ดังที่เกิดขึ้นกับประเทศจอร์แดนที่ต้องรับผู้อพยพชาวซีเรียจำนวนกว่า 600,000 คน จากปัญหาความไม่สงบภายในประเทศ ทำให้ประเทศจอร์แดนต้องแบกรับภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นจากรายจ่ายสวัสดิการสังคม โครงสร้างพื้นฐาน และเศรษฐกิจที่ต้องจัดสรรไปสู่ผู้อพยพเหล่านี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ท้ายที่สุดประเทศจอร์แดนต้องประสบปัญหาจากสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น จากตัวอย่างปัญหาทางสังคมดังกล่าว ทำให้ประชาคมโลกให้ความสำคัญกับเรื่องเหล่านี้มากขึ้นดังจะเห็นได้จากการกำหนดวาระพัฒนาของโลกภายหลังปี 2015 ที่มีการบูรณาการการพัฒนา 3 เสาหลัก ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDG) โดยครอบคลุมเป้าหมาย 17 ด้านและเป้าประสงค์ 169 ข้อ และมุ่งสานต่อเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDG) ที่ยังไม่บรรลุผล ให้เกิดผลสำเร็จ สำหรับภาคการคลังนั้น SDG มีเป้าหมายการพัฒนาเพื่อมุ่งเน้นการเสริมสร้างความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล รวมถึงลดการพึ่งพาการกู้ยืมเงินที่อาจนำไปสู่ปัญหาหนี้สาธารณะของประเทศ

1.2 บริบทภายในที่เปลี่ยนแปลง (Internal Factors)

1.2.1 กับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap)

การคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจไทยจะมีอัตราการเติบโตในระดับต่ำเนื่องจากเครื่องย่นการลงทุนมีขนาดเล็กลง จึงทำให้หลายฝ่ายกังวลว่าเศรษฐกิจไทยจะติดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) ไม่สามารถก้าวข้ามไปสู่ประเทศรายได้สูงในระยะเวลาอันใกล้ ธนาคารโลกได้จัดให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (Upper-middle Income Country) โดยในปี พ.ศ. 2557 มีรายได้เฉลี่ยประชากรต่อหัวต่อปีที่ 5,780 ดอลลาร์สหรัฐ (GNI per Capita) ถ้ามองในแง่ของอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยพบว่าอยู่ในระดับที่โดดเด่นโดยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 8 – 9 ต่อปี แต่หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2540 – 2541 ผ่านพ้นไป อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงมาเฉลี่ยที่ร้อยละ 3 – 4 ต่อปี เท่านั้น ซึ่งค่าเฉลี่ยในช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2558 อยู่ที่ร้อยละ 2.0 ต่อปี ต่ำกว่าอัตราการเติบโตที่เต็มศักยภาพ (Potential GDP) ที่อยู่ที่ร้อยละ 3.6 ต่อปี สาเหตุหลักมาจากการลงทุนที่เป็นพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอนาคตมีสัดส่วนลดลงกว่าครึ่งจากร้อยละ 52 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2539 เหลือเพียงร้อยละ 25 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2558 ส่งผลให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไม่พัฒนามากนัก

เศรษฐกิจไทยมีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ภายใต้กับดักประเทศรายได้ปานกลางเป็นระยะเวลานาน และด้วยอัตราการเจริญเติบโตในระดับต่ำดังกล่าวไม่เพียงพอที่ยกระดับเศรษฐกิจไทยเพื่อก้าวสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้สูง (High Income Country) ได้ในระยะเวลาอันสั้น การประชุมระดมความเห็นเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (ปี พ.ศ. 2560 – 2564) ที่จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เมื่อเดือนกรกฎาคม ปี พ.ศ. 2558 เปิดเผยว่า เศรษฐกิจไทยยังมีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ภายใต้กับดักประเทศรายได้ปานกลางอีกระยะเวลาหนึ่ง (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 จำนวนปีที่คาดว่าจะก้าวพ้นประเทศรายได้ปานกลางจำแนกตามระดับของอัตราการขยายตัว

ข้อสมมติฐาน ระดับของอัตราการขยายตัว	ปีที่เข้าสู่ประเทศรายได้สูง	จำนวนปีเข้าสู่ประเทศ รายได้สูง
ร้อยละ 3.3 ต่อปี	2574	15 ปีข้างหน้า
ร้อยละ 3.8 ต่อปี	2572	13 ปีข้างหน้า
ร้อยละ 4.3 ต่อปี	2571	12 ปีข้างหน้า
ร้อยละ 5.0 ต่อปี	2569	10 ปีข้างหน้า

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

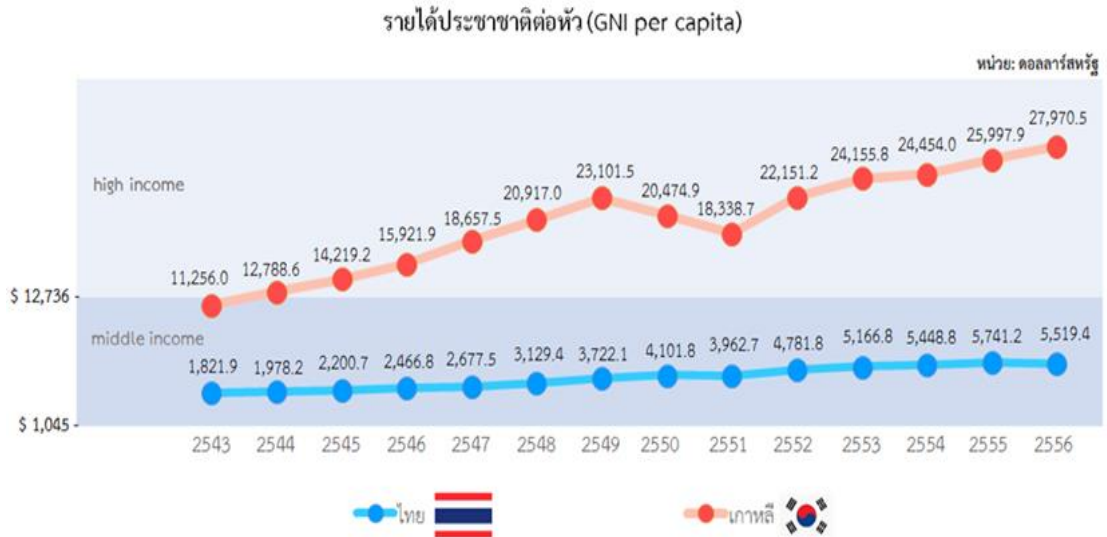
นอกจากนี้ จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute: TDRi) มีการตั้งสมมติฐานออกเป็น 3 กรณี ได้แก่

กรณีที่ 1 หากเศรษฐกิจเติบโตไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีการปรับเปลี่ยนเครื่องยนต์เศรษฐกิจ อัตราการขยายตัวจะอยู่ที่เฉลี่ยร้อยละ 3.5 ต่อปี การก้าวพ้นกับดักรายได้ปานกลางขึ้นสู่ประเทศที่มีรายได้สูงจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2579 หรือต้องใช้เวลาลงถึง 20 ปี

กรณีที่ 2 หากเศรษฐกิจไทยปรับเปลี่ยนเครื่องยนต์จากเกษตรกรรมเป็นอุตสาหกรรมสมัยใหม่ตามแนวทางที่รัฐบาลสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งซูเปอร์คลัสเตอร์ (Super Cluster) ซึ่งจะทำให้อัตราการขยายตัวจะอยู่ที่เฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อปี การก้าวพ้นกับดักรายได้ปานกลางขึ้นสู่ประเทศที่มีรายได้สูงจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2571 หรือต้องใช้เวลา 12 ปี

กรณีที่ 3 หากเศรษฐกิจไทยปรับเปลี่ยนเป็นเกษตรแนวใหม่ ผสมผสานกับภาคบริการ นอกเหนือไปจากภาคการท่องเที่ยว จะทำให้เกิดการจ้างงานและสร้างรายได้มากขึ้น กรณีนี้จะทำให้อัตราการขยายตัวจะอยู่ที่เฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อปี การก้าวพ้นกับดักรายได้ปานกลางขึ้นสู่ประเทศที่มีรายได้สูงจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2571 หรือต้องใช้เวลา 12 ปี เช่นกัน

จากผลการศึกษาทั้ง 2 หน่วยงานพบว่า หากเศรษฐกิจไทยยังขยายตัวในอัตราเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 3.5 ต่อปี การจะก้าวพ้นกับดักรายได้ปานกลางต้องใช้เวลานานถึง 15 – 20 ปี ทำให้ผู้กำหนดยุทธศาสตร์ตระหนักว่าประเทศไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเครื่องยนต์ทางเศรษฐกิจใหม่เพื่อยกระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจให้เร็วขึ้นจึงจะสามารถก้าวพ้นกับดักรายได้ปานกลางได้ในระยะเวลาไม่นานนัก



แผนภูมิที่ 1.5 แนวโน้มรายได้ประชาชาติต่อหัวของสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2543 – 2556

ประเทศไทยต้องยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) เนื่องจากยังมีจุดอ่อนสำคัญในเรื่องประสิทธิภาพของภาคธุรกิจและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม จากรายงาน World Competitiveness Yearbook 2016 ล่าสุดที่เปิดเผยในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2559 ของ Institute for Management Development (IMD) ซึ่งจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกทั้งหมด 61 เขตเศรษฐกิจโดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น 4 หมวด คือ 1) สมรรถนะทางเศรษฐกิจ 2) ประสิทธิภาพของภาครัฐ 3) ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ และ 4) โครงสร้างพื้นฐาน พบว่าอันดับโดยรวมของประเทศไทยดีขึ้นจากอันดับที่ 30 ในปีก่อนขยับเป็นอันดับที่ 28 ในปีนี้ โดยหมวดที่ดีขึ้น ได้แก่ หมวดประสิทธิภาพของภาครัฐ อันดับดีขึ้นจาก 27 เป็น 23 มาจากหมวดย่อยรายรับรายจ่ายภาครัฐและนโยบายการคลังที่ดีขึ้น จากอันดับที่ 14 เป็น 10 และอันดับที่ 6 เป็น 5 ตามลำดับ ในขณะที่หมวดประสิทธิภาพของภาคธุรกิจมีอันดับแย่ลงจาก 24 เป็น 25 และหมวดโครงสร้างพื้นฐานมีอันดับแย่ลงจาก 46 เป็น 49 จากโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน และการศึกษาที่แย่ลง สะท้อนให้เห็นว่าเศรษฐกิจไทยยังมีจุดอ่อนในเรื่องประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ และโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม

1.2.2 ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (Economic Inequality)

ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการลดจำนวนคนจน (Absolute poverty) แต่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจยังเป็นปัญหาเรื้อรังและดูจะมากขึ้นในเขตเมือง ในปี พ.ศ. 2531 จำนวนคนจนอยู่ที่ 34.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 65.2 ของจำนวนประชากร ล่าสุดปี พ.ศ. 2557 จำนวนคนจนลดลงมาอยู่ที่ 7.0 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 10.5 ของประชากร โดยภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ซึ่งสาขาเศรษฐกิจหลักคือภาคเกษตร มีสัดส่วนคนจนมากกว่าภาคกลางและกรุงเทพมหานครซึ่งสาขาเศรษฐกิจหลักคืออุตสาหกรรมและบริการ ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่วัดตามมาตรฐานสากลด้วยค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) หรือค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค หากค่าเข้าใกล้ร้อยละ 100 แสดงว่ามีความเหลื่อมล้ำทางรายได้เพิ่มขึ้น แต่หากเข้าใกล้ร้อยละ 0 แสดงว่ามี

ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ลดลง ค่าสัมประสิทธิ์จีดีพีของไทยในปี พ.ศ. 2531 อยู่ที่ร้อยละ 48.7 ล่าสุดในปี พ.ศ. 2556 ค่านี้อยู่ที่ร้อยละ 46.5 สะท้อนว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำในภาพรวมยังไม่ไปในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้นตัวเลขนี้ของกรุงเทพมหานครยังสะท้อนว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำรุนแรงขึ้นกว่าเดิม โดยในปี พ.ศ. 2531 ค่าสัมประสิทธิ์จีดีพีอยู่ที่ร้อยละ 38.8 และสูงขึ้นเป็นร้อยละ 45.1 ในปี พ.ศ. 2556

ในปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยยังมีความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับคนจนที่สุดสูงถึง 34.85 เท่า จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบุว่ากลุ่มคนรวยที่สุดร้อยละ 10 ถือครองรายได้ถึงร้อยละ 36.8 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มคนจนที่สุดร้อยละ 10 ถือครองรายได้เพียงร้อยละ 1.1 ของรายได้ทั้งหมด ดังนั้น ความแตกต่างของรายได้ระหว่างคนทั้งสองกลุ่มนี้ห่างกันถึง 34.85 เท่า ซึ่งเป็นระดับสูงสุดนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 และมีโอกาสที่จะเพิ่มขึ้นได้อีก

บัญชีเงินฝากและการถือครองที่ดินเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างของความเหลื่อมล้ำ โดยบัญชีเงินฝากวงเงิน 10 ล้านบาทขึ้นไปมีเพียง 111,517 บัญชี หรือคิดเป็นร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากสูงถึงร้อยละ 49.2 ของวงเงินฝากทั้งหมด ในขณะที่บัญชีเงินฝากวงเงินต่ำกว่า 10 ล้านบาท มีสูงถึง 84 ล้านบัญชี คิดเป็นร้อยละ 99.9 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากสูงเพียงร้อยละ 50.8 ของวงเงินฝากทั้งหมด ในด้านการถือครองที่ดินพบว่า กลุ่มคนรวยที่สุดร้อยละ 20 ถือครองที่ดินถึงร้อยละ 79.9 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่คนจนที่สุดร้อยละ 20 ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.3 ของพื้นที่ทั้งหมด คิดเป็นความแตกต่างถึง 325.7 เท่า



แผนภูมิที่ 1.6 ความแตกต่างของการถือครองที่ดินระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดและกลุ่มคนจนที่สุด

1.2.3 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society)

ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 และกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2568 หรืออีกประมาณ 10 ปีข้างหน้า องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ได้ให้นิยามผู้สูงอายุ (Old person) หมายถึงประชากรทั้งเพศชายและเพศหญิงที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป และได้แบ่งระดับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเป็น 3 ระดับ ได้แก่

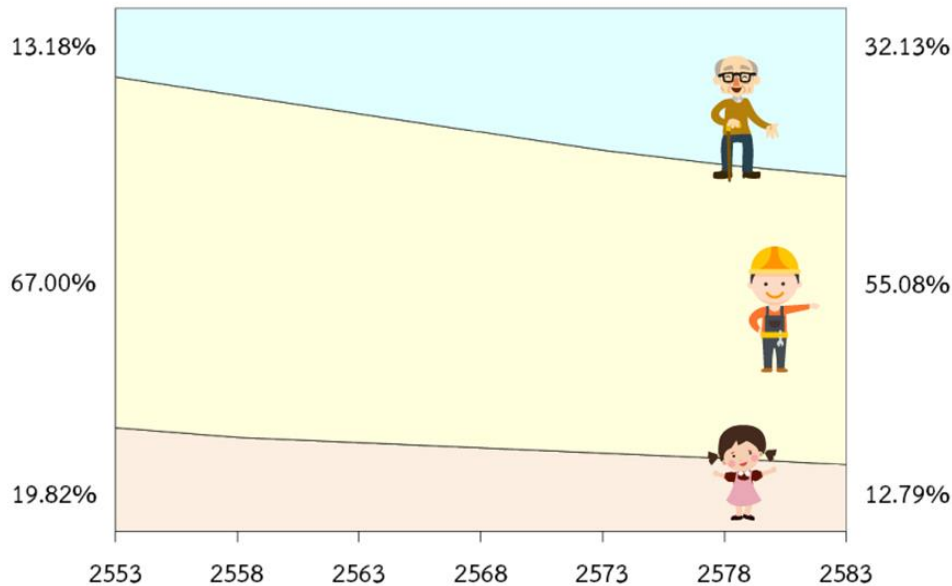
1) ระดับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปี มากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

2) ระดับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปี มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์

3) ระดับสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ (Super-aged society) หมายถึงสังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่

จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยมีประชากรผู้สูงอายุร้อยละ 10.4 ของประชากรทั้งประเทศตามนิยามของ UN หรือประมาณ 6.3 – 6.5 ล้านคนในขณะนั้น จากฐานประชากรประมาณ 63 ล้านคน และล่าสุดจากการสำรวจข้อมูลของ UN พบว่า ในปี พ.ศ.2558 ประเทศไทยมีสัดส่วนผู้สูงอายุอยู่ร้อยละ 15.8 นั้นหมายความว่าประเทศไทยเดินผ่านครึ่งทางมาแล้วระหว่างสังคมผู้สูงอายุและสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2568 หรืออีกประมาณ 10 ปี ข้างหน้า โดยจะมีสัดส่วนของประชากรที่มีอายุมากกว่า 60 ปี ถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ หรือคิดเป็นประมาณ 11 ล้านคน จากประชากรทั้งหมดประมาณ 71 ล้านคน

แนวโน้มของประชากรในวัยทำงานลดลงเรื่อย ๆ ในปี พ.ศ. 2583 คาดว่าจะเหลือเพียงร้อยละ 55.08 ของประชากรทั้งหมด เนื่องจากการลดลงอย่างรวดเร็วของประชากรก่อนวัยทำงาน ปัญหาร่วมที่สำคัญที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่คือปัญหาประชากรในวัยทำงานกำลังลดลง สำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่าในปี พ.ศ. 2553 เรามีประชากรในวัยทำงาน 15 – 60 ร้อยละ 67.0 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ ถือเป็นยุคทองของประเทศไทยที่มีกำลังแรงงานสูงสุด แต่ที่น่าตกใจคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) คาดการณ์ว่าสัดส่วนของคนกลุ่มนี้จะมีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ เหลือเพียงร้อยละ 55.08 ของประชากรทั้งหมด นั้นเป็นเพราะประชากรในวัย 0 – 14 ปี ลดลงอย่างรวดเร็ว จากในปี พ.ศ. 2553 มีสัดส่วนร้อยละ 19.82 ของประชากรทั้งหมด คาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2583 ประชากรในวัย 0 – 14 ปี จะเหลือสัดส่วนเพียงร้อยละ 12.79 ของประชากรทั้งหมด หรือประมาณ 8 ล้านคนเท่านั้น ดังนั้น วัยแรงงานที่ลดลงส่งผลต่อผลิตภาพ (Productivity) และความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ของประเทศ เนื่องจากกลุ่มวัยแรงงานเป็นกำลังสำคัญที่ช่วยเพิ่มขีดความสามารถของประเทศผ่านการคิดค้นเทคโนโลยีและนวัตกรรม



แผนภูมิที่ 1.7 สัดส่วนแนวโน้มโครงสร้างของประชากรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2555 - 2583

ปัญหา Dilemma จากการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงวัยพร้อม ๆ กับการลดลงของประชากรในวัยทำงาน ทำให้อัตราการพึ่งพิงคนวัยทำงานสูงขึ้นเรื่อย ๆ จากข้อมูลทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เผยว่าปี พ.ศ. 2553 ประชากรวัยแรงงาน 5 คนมีศักยภาพในการแบกรับผู้สูงอายุ 1 คน ต่อมาในปี พ.ศ.2557 เป็นปีที่มีประชากรวัยแรงงานจำนวนสูงสุดที่ 42.9 ล้านคน และหลังจากนั้นจะค่อย ๆ หายถดถอย โดยมีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2583 ประชากรวัยแรงงาน 1.7 คนจำเป็นต้องแบกรับผู้สูงอายุ 1 คน ซึ่งการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุ แต่จำนวนวัยแรงงานที่ลดลงจะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลและกลายเป็นภาระการคลังที่ส่งผลกระทบต่อสวัสดิการที่รัฐจำเป็นต้องจัดสรรให้แก่ผู้สูงอายุ

1.2.4 ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจให้ควบคู่ไปกับการรักษาสมดุลสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจของประเทศที่ต้องพัฒนาจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยขับเคลื่อนให้ก้าวไปข้างหน้า แต่การพัฒนาที่ขาดประสิทธิภาพส่งผลสะท้อนให้เกิดปัญหาตามมา ก่อให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐกิจและกลายเป็นความท้าทายในอนาคตที่รัฐบาลจำเป็นต้องรับมือกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติที่ไม่สามารถคาดการณ์ความรุนแรงได้ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับรับมือกับภัยพิบัติ การพัฒนาระบบโครงข่ายชลประทานเพื่อรับมือปัญหาภัยแล้ง และการพัฒนาระบบเตือนภัยชายฝั่ง เป็นต้น

อุปสงค์ต่อทรัพยากรธรรมชาติที่เพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรในเขตเมืองที่มากขึ้น แต่อุปทานดังกล่าวกลับสวนทาง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยมีจำนวนประชากรในเขตเมืองมากกว่าในเขตชนบท (Urbanization) ก่อให้เกิดความต้องการสินค้าโภคภัณฑ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในเมืองมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ขาดประสิทธิภาพตามมา สังเกตได้จากพื้นที่ป่าไม้ลดลง ทรัพยากรดินเสื่อมโทรม ป่าชายเลนและระบบนิเวศชายฝั่งถูกทำลาย ทรัพยากรน้ำไม่ถูกจัดสรรได้ตามความต้องการ การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

และสภาพอากาศที่แปรปรวน ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ต่างเป็นสัญญาณเตือนภัยที่ชัดเจนต่อปัญหาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่กำลังทวีความรุนแรงขึ้น สุดท้ายนี้ไม่พ้นรัฐต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินลงไปเพื่อบรรเทาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น กลายเป็นภาระการคลังที่รัฐบาลไม่สามารถทราบมูลค่าที่แน่ชัดของขนาดความเสียหายได้

โดยสรุปในระยะต่อไปประเทศไทยจะเผชิญความท้าทายหลากหลายประการทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอก จำเป็นต้องมีการวางแผนเพื่อปรับตัวเพื่อให้สามารถรองรับความท้าทายและพร้อมรับประโยชน์จากโอกาสที่จะเกิดขึ้นดังกล่าว ในบทต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบจากปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงเหล่านี้กับภาคการคลังของประเทศไทย

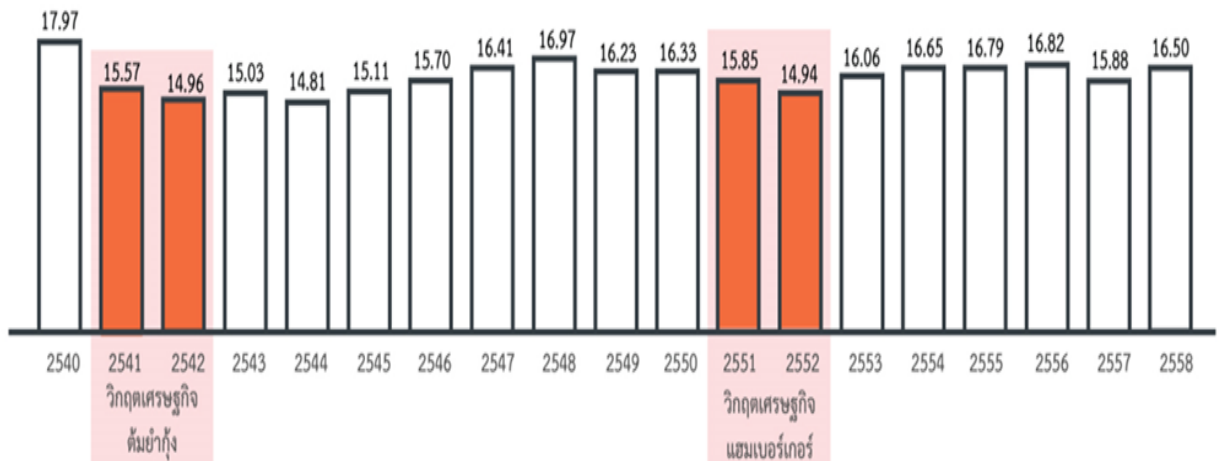
บทที่ 2

สถานการณ์การคลังของประเทศไทย

ในบทนี้จะกล่าวถึงสถานการณ์การคลังในปัจจุบันของประเทศไทยซึ่งได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของบริบทภายนอกและบริบทภายในดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 โดยอธิบายในองค์ประกอบของภาคการคลัง ได้แก่ สถานการณ์ด้านรายได้ สถานการณ์ด้านรายจ่าย และสถานการณ์หนี้สาธารณะ ซึ่งภาคการคลังนั้นเป็นอีกหนึ่งเครื่องยนต์สำคัญที่มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน

2.1 สถานการณ์ด้านรายได้

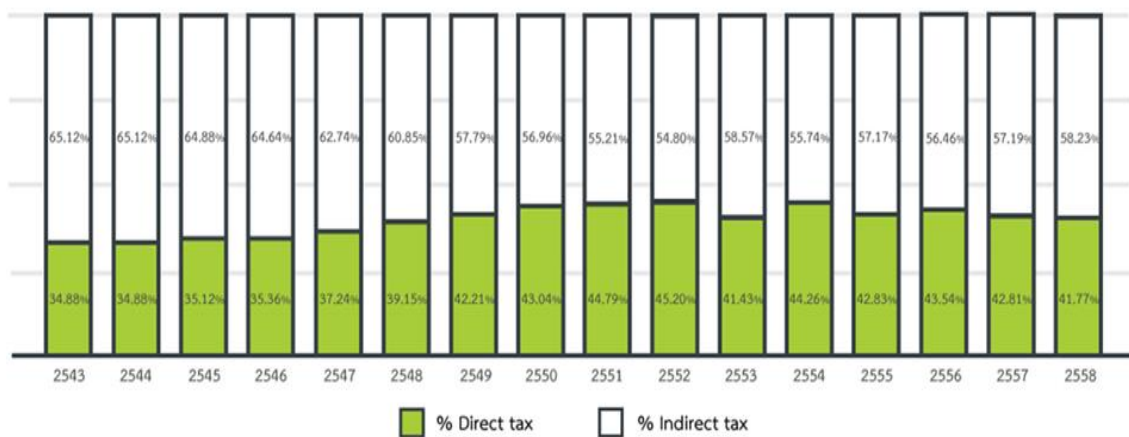
รายได้ของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนักดังเห็นได้จากแผนภูมิที่ 2.1 ซึ่งแสดงสัดส่วนรายได้สุทธิหลังหักจัดสรรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่แสดงให้เห็นว่ารายได้ของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยในช่วงที่ผ่านมา นอกจากนี้สัดส่วนดังกล่าวต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้ว แม้ว่าในช่วงที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีและการบริหารจัดการเก็บตลอดมา แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอยู่ในสภาวะการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการคลัง ผ่านการเพิ่ม ลด หรือยกเว้นภาษี ในช่วงระยะเวลา 19 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ.2540 – 2558 สัดส่วนรายได้สุทธิหลังหักจัดสรรต่อ GDP อยู่ในช่วงร้อยละ 16 – 17 อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าในช่วงหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจไทย (ต้มยำกุ้ง) ปี พ.ศ.2540 และวิกฤตเศรษฐกิจโลก ปี พ.ศ. 2550 สัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP ดังกล่าวลดลงอยู่ที่ประมาณร้อยละ 14 ถึง 15 แสดงให้เห็นถึงความอ่อนไหวของรายได้รัฐบาลต่อปัจจัยความผันผวนจากต่างประเทศและในประเทศ



แผนภูมิที่ 2.1 สัดส่วนรายได้สุทธิหลังการจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของไทย

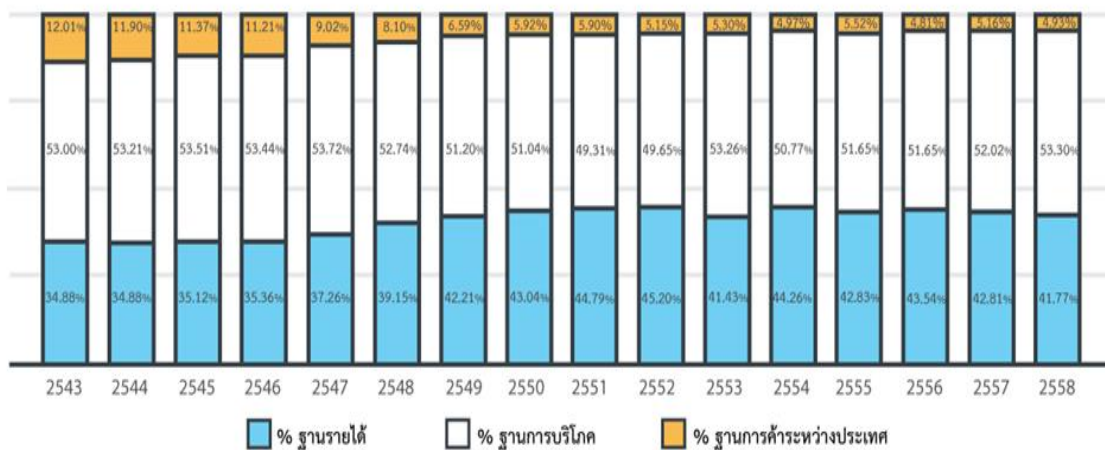
แม้ว่าสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลต่อ GDP ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก แต่โครงสร้างของรายได้หลักเปลี่ยนแปลงไป โครงสร้างรายได้ของรัฐบาลไทยประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากร (Tax Revenue) และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร (Non-tax Revenue) โดยที่รายได้จากภาษีอากรเป็นรายได้หลักของรัฐบาลโดยมี

สัดส่วนประมาณร้อยละ 90 ของรายได้รวมของรัฐบาล และหากพิจารณาโครงสร้างการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรในบริบทของภาษีทางตรง (Direct Tax) หมายถึง ภาษีที่ผู้เสียภาษีไม่สามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้อื่นได้ง่าย ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) หมายถึง ภาษีที่ผู้เสียภาษีสามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้อื่นได้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต อากรขาเข้าและอากรขาออก พบว่าในช่วง 16 ปีที่ผ่านมาโครงสร้างรายได้ภาษีได้เปลี่ยนแปลงไป ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2-2 โดยภาษีทางตรงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และภาษีทางอ้อมมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากการลดอากรขาเข้าจากการเปิดเสรีทางการค้าผ่านความตกลงการค้าระหว่างประเทศในกรอบต่าง ๆ



แผนภูมิที่ 2.2 สัดส่วนรายได้ของรัฐบาลไทยระหว่างภาษีทางตรง (Direct Tax) และภาษีทางอ้อม (Indirect Tax)

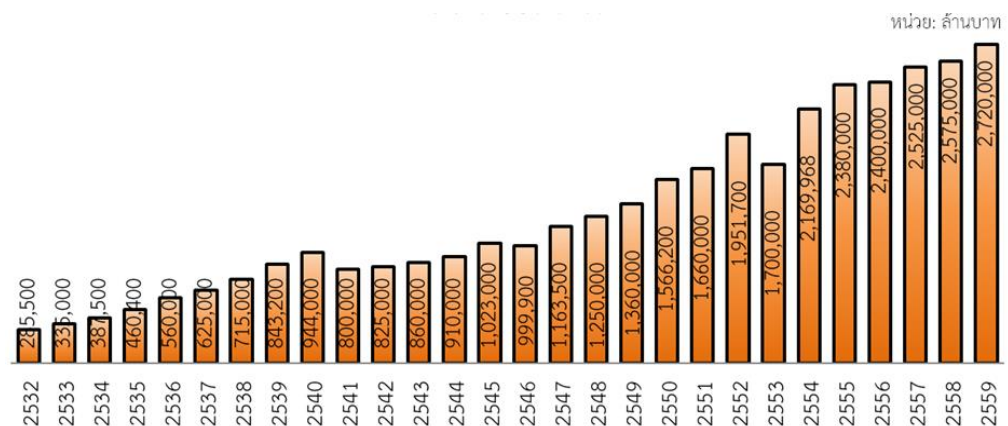
สถานการณ์ด้านรายได้ในปัจจุบันอาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายการคลังของประเทศ สัดส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP ซึ่งคงที่อยู่ในระดับต่ำ หรือในด้านโครงสร้างที่เปลี่ยนมาพึ่งพาภาษีทางตรงมากขึ้น ในขณะที่กำลังแรงงานในอนาคตมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในอีกไม่ช้า อาจส่งผลให้รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะจัดเก็บภาษีทางตรงได้ลดลงจึงเป็นความเสี่ยงต่อภาคการคลังในระยะต่อไป ในขณะที่เดียวกันภาครัฐมีทิศทางการใช้งบประมาณเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการสาธารณสุขเพิ่มขึ้น รวมถึงการใช้งบประมาณในการลงทุนเพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและรองรับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นในอนาคตซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดในส่วนต่อไป



แผนภูมิที่ 2.3 รายได้ของรัฐบาลไทยจำแนกตามฐานภาษีแต่ละประเภท

2.2 สถานการณ์ด้านรายจ่าย

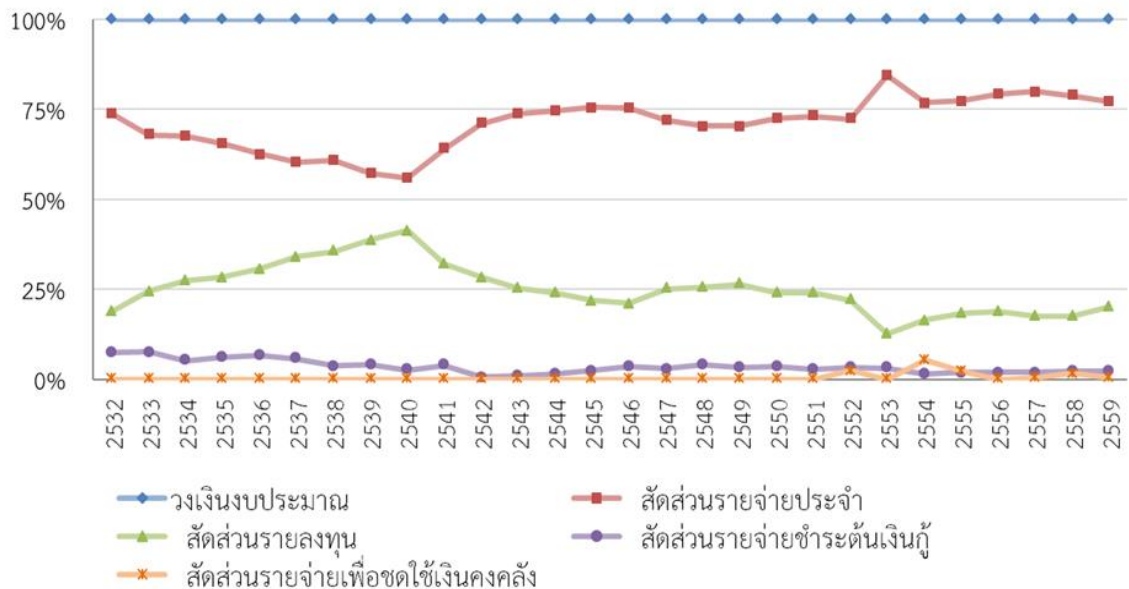
หน้าที่สำคัญของรัฐบาล คือ การสนับสนุนการเจริญเติบโตและสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ตลอดจนจัดสรรทรัพยากรไปยังทุกภาคส่วนอย่างมีประสิทธิภาพและความลดเหลื่อมล้ำในสังคม โดยรัฐบาลใช้นโยบายการคลังเพื่อสนับสนุนกิจกรรมดังกล่าว โดยงบประมาณของรัฐบาลมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ประกอบด้วย รายจ่ายประจำ รายจ่ายชำระต้นเงินกู้ และงบประมาณเพื่อการลงทุน ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 80 3.4 และ 20 ตามลำดับ



แผนภูมิที่ 2.4 วงเงินงบประมาณของรัฐบาลไทย ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2532 – 2559

รายจ่ายประจำส่วนใหญ่นอกจากงบประมาณที่จัดสรรสำหรับเงินเดือน ค่าจ้างซึ่งครองสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 ของวงเงินงบประมาณแล้ว งบอุดหนุนถือเป็นงบประมาณตามลักษณะงานที่มีสัดส่วนสูงที่สุดของวงเงินงบประมาณ ซึ่งงบเงินอุดหนุนดังกล่าวรัฐบาลได้นำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น การอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การอุดหนุนการศึกษา กองทุนประกันสังคม นอกจากนี้ รายจ่ายประจำที่สำคัญรวมถึงรายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ เงินอุดหนุนให้แก่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ในห่วงโซ่เศรษฐกิจของประเทศที่กำลังต้องการการกระตุ้นจากภาครัฐจากสถานะที่ประเทศกำลังประสบกับภาวะการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ แต่ภาครัฐกลับมีข้อจำกัดในการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากสัดส่วนของรายจ่ายประจำที่ไม่สามารถปรับลดได้ ส่งผลให้รายจ่ายเพื่อการลงทุนอยู่ในสัดส่วนต้องประมาณในช่วงต่ำและไม่เป็นไปตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ในขณะที่รายจ่ายลงทุนเป็นรายจ่ายสำคัญสำหรับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และเป็นรากฐานของการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาวโดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในทุกด้าน



แผนภูมิที่ 2.5 สัดส่วนองค์ประกอบของวงเงินงบประมาณประจำปี 2532 – 2559

จากโครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาลข้างต้น เมื่อเทียบกับรายได้รัฐบาลสุทธิหลังหักจัดสรร จะพบว่ารัฐบาลมีรายได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้จ่าย จึงทำให้รัฐบาลต้องจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่อีกทางหนึ่งการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Policy) ตลอดหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดภาระทางการคลังในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การค้าประกันหนี้เงินกู้ของรัฐบาลวิสาหกิจ รวมถึงการเพิ่มทุนและชดเชยความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นภาระรายจ่ายที่รัฐบาลต้องแบกรับไว้และตั้งงบประมาณสำหรับชำระให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจดังกล่าวในอนาคต

รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ที่ได้รับจัดสรรยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ยอดหนี้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ จึงทำให้ภาระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เมื่อรวมกับการกู้เงินเพื่อชดเชยขาดดุลใหม่ของทุก ๆ ปีแล้ว จึงทำให้ภาระหนี้ที่จะเข้าสู่การปรับโครงสร้างมีมูลค่าเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ หากรัฐบาลจัดทำนโยบายการคลังแบบขาดดุลเพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อไป ก็จะเป็นการเพิ่มภาระหนี้สาธารณะของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2.3 สถานการณ์ด้านหนี้สาธารณะ

สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างของประเทศไทยถือว่าอยู่ในระดับที่น่าพอใจ กล่าวคือ สำหรับสถานการณ์ด้านหนี้สาธารณะของรัฐบาลไทยยังมีสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างยังเป็นไปตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศไว้ที่ร้อยละ 60 โดยหนี้สาธารณะ ตามความหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 หมายถึง หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน

หนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เกิดจากการกู้ยืมภายในประเทศ กล่าวคือ หนี้ส่วนใหญ่เกิดจากการกู้ยืมภายในประเทศกว่าร้อยละ 90 ของมูลค่าหนี้สาธารณะทั้งหมด และส่วนใหญ่เป็นการกู้ยืมระยะยาว หรือกว่าร้อยละ 95 ของมูลค่าหนี้สาธารณะทั้งหมด

ตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นและพัฒนาเศรษฐกิจโดยคำนึงถึงหลักวินัยทางการคลัง อย่างไรก็ตามการปฏิรูปภาคการคลังก็ยังคงมีความจำเป็น ทั้งในเรื่องการจัดเก็บรายได้ การปรับปรุงโครงสร้างภาษี การปรับปรุงระบบงบประมาณเพื่อให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ภาคการคลังมีความยั่งยืน

โดยสรุปภาคการคลังของประเทศจะมีความท้าทายจากข้อจำกัดในการเพิ่มรายได้และแรงกดดันด้านรายจ่ายภาระสวัสดิการสังคม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงทางการคลังด้านหนี้สาธารณะได้จำเป็นให้กระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อเตรียมพร้อมรองรับความท้าทายทางเศรษฐกิจและการคลังดังกล่าว

บทที่ 3

ความสอดคล้องของร่างแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลังและ ร่างแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคมกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และร่าง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12

จากที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 บริบทที่เปลี่ยนแปลง และบทที่ 2 สถานการณ์การคลังของประเทศข้างต้น จะเห็นว่าสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกประเทศกำลังมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในทุกมิติ และจะส่งผลกระทบต่ออนาคตของการพัฒนาประเทศไทยเป็นอย่างมาก กระทรวงการคลังเล็งเห็นความสำคัญของการวางแผนการคลังเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงจึงได้มีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลังและแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคมที่สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ขึ้น ในบทนี้จะสรุปร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และเชื่อมโยงกับแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลังซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

3.1 ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี

รัฐบาลได้จัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (กรอบยุทธศาสตร์ชาติฯ) ที่มุ่งหวังให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ในอนาคต โดยต้องการให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขัน มีรายได้สูงหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง คนไทยมีความสุข อยู่ดี กินดี สังคมมีความมั่นคง เสมอภาค และเป็นธรรมจึงต้องมียุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างความมั่นคง

ความมั่นคงส่งผลต่อการพัฒนาของประเทศในทุกมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และความสงบสุขของสังคมโดยรวม กรอบแนวทางที่ต้องให้ความสำคัญ ได้แก่ การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การปฏิรูปกลไกการบริหารประเทศ การป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การบริหารจัดการชายแดน การพัฒนาระบบ กลไก มาตรการและความร่วมมือระหว่างประเทศทุกระดับ การพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพ การผนึกกำลังป้องกันประเทศและกองทัพ การรักษาความมั่นคงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการปรับกระบวนการทำงานจากแนวตั้งสู่แนวนานมากขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความสามารถในการแข่งขัน

แนวทางการสร้างความสามารถในการแข่งขันเพื่อให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากประเทศรายได้ปานกลางและมีอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่ร้อยละ 5 – 6 ต่อปี จากร้อยละ 3 ในปัจจุบัน และรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นเป็น 12,735 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี จาก 5,780 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี ในปัจจุบัน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและเสริมศักยภาพคน

การพัฒนานคนถือเป็นรากฐานที่สำคัญของความแข็งแกร่งของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงวัย แนวทางที่สำคัญในการพัฒนานคน ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตให้สนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพการสร้างเสริมให้คนมีสุขภาวะที่ดี และการสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทยให้เอื้อต่อการพัฒนานคน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างโอกาส ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในสังคม

ปัญหาที่สำคัญของประเทศไทยที่ผ่านมาคือเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมในหลายมิติ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเร่งกระจายโอกาสการพัฒนาและสร้างความมั่นคงให้ทั่วถึง ตามแนวทางที่วางไว้ ได้แก่ การสร้างความมั่นคงปลอดภัยและการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาระบบบริการและระบบบริหารจัดการสุขภาพ การสร้างสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตในสังคมสูงวัย การสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคมทุนทางวัฒนธรรม และความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาสื่อสารมวลชนให้เป็นกลไกสนับสนุนการพัฒนา

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การสร้างการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ท่ามกลางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ประเทศจึงต้องเร่งอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งยกระดับความสามารถในการป้องกันผลกระทบและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติธรรมชาติโดยมีแนวทางดำเนินการ ได้แก่ การจัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟูและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ การวางระบบบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพ การพัฒนาและใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศและเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การร่วมลดปัญหาโลกร้อนและปรับตัวให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ระบบการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลจำเป็นต่อการพัฒนาของประเทศในระยะยาว จึงต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การปรับปรุงการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ การปรับปรุงบทบาทภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีขนาดที่เหมาะสมเกิดความคุ้มค่าและรองรับกับสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานที่มีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น การวางระบบบริหารงานราชการแบบบูรณาการ การพัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐในการปฏิบัติราชการการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบและการปรับปรุงแก้ไข และยกเลิกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ล้าสมัย

กรอบยุทธศาสตร์ชาติฯ เปรียบเสมือนเป้าหมายของชาติที่คนไทยทุกคนและทุกองค์กรต้องบรรลุร่วมกันในระยะยาว และเป็นแนวทางสู่การปฏิบัติในการขับเคลื่อนประเทศ ของทุกหน่วยงานและทุกองค์กรและนโยบายต่าง ๆ ของประเทศ

3.2 ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 จะสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2559 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้จัดทำร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) (แผนฯ 12) เพื่อรองรับกับภาวะแวดล้อมและบริบทของการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในระยะ 5 ปีข้างหน้า และเชื่อมโยงกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติในระยะ 5 ปีแรก (พ.ศ. 2560 – 2564) โดยประกอบด้วย 10 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ เน้นการพัฒนาทุกช่วงวัยเพื่อให้คนไทยเป็นคนดี คนเก่ง มีระเบียบวินัย และมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยเฉพาะการพัฒนาและดูแลผู้สูงอายุที่มีสัดส่วนสูงขึ้นในสังคมสูงวัย

2. ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เน้นการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสให้ทุกคนในสังคมไทยสามารถเข้าถึงทรัพยากร แหล่งทุนในการประกอบอาชีพ เพื่อยกระดับรายได้และขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก รวมถึงการเข้าถึงบริการทางสังคมของรัฐอย่างมีคุณภาพ

3. ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน เน้นการบริหารจัดการนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง รวมถึงการปฏิรูปภาษีทั้งระบบเพื่อรักษาเสถียรภาพและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ การพัฒนาในรูปคลัสเตอร์ การพัฒนา SMEs และการสนับสนุนให้เศรษฐกิจในภาพรวมขยายตัวได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ซึ่งเป็นปฐมบทของการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้สูงที่มีการพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว

4. ยุทธศาสตร์ด้านการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เน้นอนุรักษ์ฟื้นฟูสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาการจัดการขยะ และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 20 ตามเป้าหมายระยะยาว

5. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง เน้นเรื่องความมั่นคงของสถาบันหลัก และการสร้างความสามัคคีของคนในชาติ

6. ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลในภาครัฐ เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ การปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยการปรับโครงสร้างการบริหารงานท้องถิ่นให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

7. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ มุ่งเน้นการพัฒนากายภาพโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง การเชื่อมโยงเครือข่ายโทรคมนาคม และการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่เมือง การเชื่อมโยงการเดินทางและขนส่งสินค้าระหว่างประเทศที่ได้มาตรฐาน การพัฒนาความมั่นคงด้านพลังงานและการผลิตพลังงานทดแทน และการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล

8. ยุทธศาสตร์ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 โดยเน้นการเพิ่มการลงทุนวิจัยและพัฒนา และการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของการพัฒนาวิทยาศาสตร์ฯ ทั้งด้านบุคลากรวิจัย โครงสร้างพื้นฐาน และการบริหารจัดการ

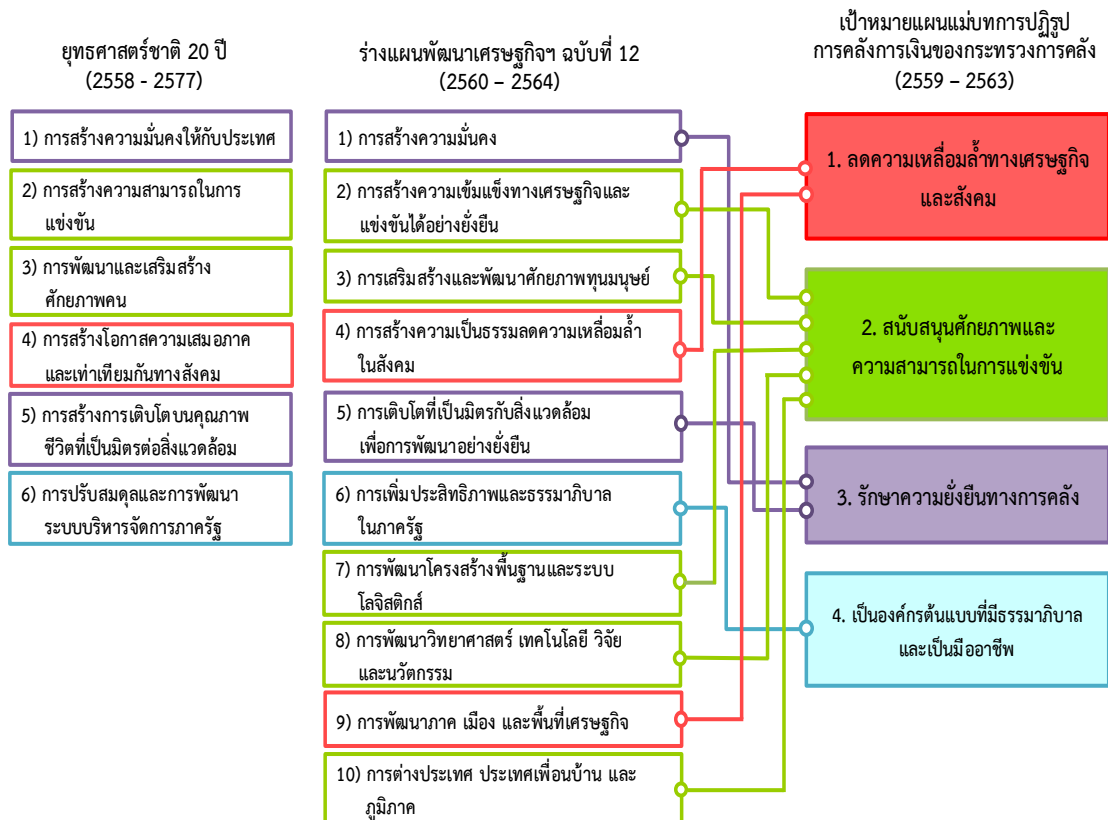
9. ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ เน้นการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ ศักยภาพ โอกาสและข้อจำกัดของพื้นที่

10. ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ ประเทศเพื่อนบ้าน และภูมิภาค เน้นการดูแลการดำเนินงานตามข้อผูกพันและพันธกรณีตลอดจนมาตรฐานต่าง ๆ ที่ไทยมีความเกี่ยวข้องในฐานะประเทศสมาชิก ทั้งในเวทีระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับอนุภูมิภาค อาทิ การดำเนินงานเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) การประมง การค้ามนุษย์ และอื่น ๆ ให้เข้าสู่มาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก

3.3 ความสอดคล้องของร่างแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลังกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12

เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมรับมือกับความท้าทายทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างเป็นรูปธรรม ตอบสนองต่อสถานการณ์การคลังของประเทศ สนับสนุนการพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับแนวทางในร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และคำนึงถึงข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ กระทรวงการคลังจึงได้จัดทำ “แผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง” เพื่อเป็นทิศทางและกรอบการปฏิรูปการคลังและการเงินของกระทรวงการคลังในอีก 5 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2559 – 2563)

เมื่อพิจารณากรอบยุทธศาสตร์ชาติฯ และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 12 โดยนำยุทธศาสตร์แรกของร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 12 มาเรียงลำดับให้สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติฯ จะเห็นว่ายุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 12 มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ทั้ง 6 ด้านของกรอบยุทธศาสตร์ชาติฯ โดยเป้าหมายของแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลังทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม การสนับสนุนศักยภาพและความสามารถในการแข่งขัน การรักษาความยั่งยืนทางการคลัง และการเป็นองค์กรต้นแบบที่มีธรรมาภิบาลและมีมืออาชีพ สอดรับกับทั้งกรอบยุทธศาสตร์ชาติฯ และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 12 ดังแผนภูมิที่ 3.1 ด้านล่าง



แผนภูมิที่ 3.1 ความสอดคล้องของแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลังกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

3.4 ความสอดคล้องของแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคมกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12

ถึงแม้ว่ากระทรวงการคลังจะมีแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลังเป็นแผนแม่บทหลัก แต่ทว่าอีกมิติหนึ่งที่สำคัญในการพัฒนาประเทศคือการพัฒนาด้านสังคมให้ควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้สังคมเกิดความเท่าเทียม ลดความเหลื่อมล้ำ มีความมั่นคง มีमानฉันทกเกิดสันติสุขเพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นรูปธรรม กระทรวงการคลังจึงได้จัดทำ “แผนแม่บทการคลังเพื่อสังคม” เพื่อกำหนดมาตรการการเงินการคลังในการช่วยเหลือสังคมโดยใช้หลักประชารัฐสนับสนุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนในการช่วยเหลือสังคม รวมถึงแนวทางในการสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคม ในอีก 5 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2559 – 2563)

แผนแม่บทการคลังเพื่อสังคมเน้นการพัฒนาสังคมให้สามารถเติบโตได้อย่าง “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” โดยมีเป้าหมาย 5 ด้าน ได้แก่ ด้านที่ 1 ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิตมีงานและรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต มีที่อยู่อาศัย มีการออมสำหรับวัยเกษียณ ด้านที่ 2 ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียม ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาลดลง ด้านที่ 3 ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีการพัฒนาทักษะและความรู้มีภูมิคุ้มกันทางการเงิน ด้านที่ 4 มีการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และด้านที่ 5 ภาคเอกชนเข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินการเพื่อสังคมโดยเป้าหมายทั้ง 5 มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ดังแผนภูมิที่ 3.2 ด้านล่าง



แผนภูมิที่ 3.2 ความสอดคล้องของแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคมกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

ในบทต่อไป จะเป็นรายละเอียดของร่างแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลังและร่างแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคม

บทที่ 4

แผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง และแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคม

4.1 แผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง

เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมรับมือกับความท้าทายทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างเป็นรูปธรรม ตอบสนองต่อสถานการณ์การคลังของประเทศ สนับสนุนการพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับแนวทางในร่างกรอบยุทธศาสตร์ระยะ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงการคลัง ภายใต้อำนาจหน้าที่เพื่อจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง จึงได้จัดทำ “แผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง” เพื่อเป็นทิศทางและกรอบการปฏิรูปการคลังและการเงินของกระทรวงการคลังในอีก 5 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2559 – 2563) ขึ้น

แผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง ประกอบด้วย 4 เป้าหมาย 12 ยุทธศาสตร์ 35 กลยุทธ์ โดยครอบคลุมการปฏิรูปการทำงานของกระทรวงการคลังในด้านต่าง ๆ ดังนี้



แผนภูมิที่ 4.1 เป้าหมายและยุทธศาสตร์ภายใต้แผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง

เป้าหมายที่ 1: การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การปฏิรูปการเงินฐานราก

ในปัจจุบัน ประชาชนบางส่วนยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่ห่างไกล ทำให้ประชาชนเหล่านี้ไม่สามารถออม และไม่มีความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุน นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในเชิงโอกาส รายได้ และเศรษฐกิจ การปฏิรูปการเงินฐานรากจะเป็นการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันทางการเงินแก่ประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำโดยรวมของประเทศ

กลยุทธ์

- 1.1 การยกย่องแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 – 2564
- 1.2 การพัฒนาโครงการประกันภัยข้าวนาปี ให้ครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายเพิ่มขึ้นพร้อมทั้งปรับปรุงเงื่อนไขในการรับประกันภัย และขั้นตอนการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้รวดเร็ว และได้มาตรฐานยิ่งขึ้น
- 1.3 การเสริมสร้างความรู้ความสามารถทางการเงินขั้นพื้นฐาน (Financial Literacy) และระบบคุ้มครองด้านการเงินและประกันภัยแก่ประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปฏิรูประบบการออม ค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์ เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ประชากรในวัยทำงานมีสัดส่วนที่ลดลง ส่งผลให้ภาระสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น จำเป็นให้ต้องมีระบบการออมเพื่อการชราภาพ จำเป็นต้องปฏิรูประบบการออม ค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์ให้ทั่วถึง เพียงพอ และยั่งยืน

กลยุทธ์

- 2.1 การจัดสวัสดิการทางสังคมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุการใช้มาตรการการคลังเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุและการสนับสนุนและพัฒนานวัตกรรมด้านสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ
- 2.2 การปรับปรุงประสิทธิภาพและการบริการค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของภาครัฐ
- 2.3 การบูรณาการนโยบายระบบบำเหน็จบำนาญในภาพรวม อาทิ การจัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบ กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การปฏิรูปการกระจายรายได้และการถือครองทรัพย์สิน

ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และการถือครองทรัพย์สินถือเป็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญของประเทศ โดยความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดในประเทศอยู่ในระดับที่สูงมาก และรายได้ภาษีจากฐานทรัพย์สินยังมีจำนวนน้อย การปฏิรูปการกระจายรายได้และการถือครองทรัพย์สินจึงจำเป็นในการช่วยผู้มีรายได้น้อยในประเทศ

กลยุทธ์

- 3.1 พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.
- 3.2 การนำระบบเงินโอนเพื่อผู้มีรายได้น้อย (Negative Income Tax) มาใช้ รวมถึงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

เป้าหมายที่ 2: การสนับสนุนศักยภาพและความสามารถในการแข่งขัน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การปฏิรูปประสิทธิภาพระบบการเงินและตลาดทุน

ระบบการเงินและตลาดทุนที่เข้มแข็งเป็นรากฐานที่สำคัญของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและพัฒนาให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม เศรษฐกิจ และพัฒนาการของระบบการเงินโลก โดยจะต้องครอบคลุมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทย การกำกับดูแลธุรกิจการเงินและการประกันภัย การปฏิรูปสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และการพัฒนาตลาดทุนไทย เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันของตลาดเงินและตลาดทุนไทย

กลยุทธ์

4.1 การพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทยให้แข่งขันได้ สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายขึ้นด้วยราคาที่เป็นธรรมและไม่บิดเบือน และสนับสนุนการเป็นศูนย์กลางการค้าการลงทุนในภูมิภาค โดยดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน ภายใต้แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 3

4.2 การปรับปรุงการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการเงินและการประกันภัย อาทิ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองเงินฝาก กฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิตและกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย เป็นต้น

4.3 การพัฒนาระบบการกำกับดูแลความมั่นคงและพันธกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.4 การพัฒนาตลาดทุนไทยให้เป็นกลไกหลักในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพอันนำไปสู่การพัฒนาความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ และสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล รวมทั้งช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้วยการเปิดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนและการลงทุนอย่างทั่วถึง (แผนพัฒนาตลาดทุนไทย ฉบับที่ 3 ระยะ 5 ปี พ.ศ. 2559 – 2564)

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การปฏิรูปการส่งเสริมภาคเอกชนในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ

การส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทเป็นแกนนำในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจมีสำคัญมาก เนื่องจากการลงทุนภาคเอกชนมีส่วนที่สูง การปฏิรูปกฎระเบียบทางธุรกิจและการลงทุนของประเทศ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการใช้มาตรการการเงินการคลังเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมาย จะเป็นการช่วยเพิ่มศักยภาพของภาคเอกชนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

กลยุทธ์

5.1 การปรับปรุง/พัฒนากฎระเบียบเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันทางธุรกิจและการลงทุนของประเทศ

5.2 การผลักดันการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ

5.3 การใช้มาตรการทางการเงินการคลังเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมาย (S-Curve) โดยต่อยอด S-Curve เดิม ได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ อุตสาหกรรมเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ และอุตสาหกรรมอาหาร และเสริมสร้าง S-Curve ใหม่ ได้แก่ อุตสาหกรรมหุ่นยนต์

อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ อุตสาหกรรมดิจิทัล และอุตสาหกรรมกรรมการแพทย์ครบวงจร

5.4 การส่งเสริมเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy)

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การปฏิรูประบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ)

การปฏิรูประบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาระบบการชำระเงินของประเทศไทยให้เป็นแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment) อย่างครบวงจร ให้สามารถรองรับธุรกรรมทางการเงินและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ให้ดำเนินไปได้อย่างสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น และเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับศักยภาพในการแข่งขันของภาคธุรกิจและของประเทศ รวมถึงส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และสร้างความมั่นคงให้กับระบบบริหารจัดการการเงินการคลังของภาครัฐ

กลยุทธ์

- 6.1 การผลักดันระบบการชำระเงินแบบ Any ID (นานานาม)
- 6.2 การผลักดันโครงการขยายการใช้บัตร
- 6.3 การผลักดันระบบภาษีและเอกสารธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์
- 6.4 การพัฒนาระบบ e-Payment ภาครัฐ
- 6.5 การให้ความรู้และส่งเสริมการใช้ธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์

เป้าหมายที่ 3: การรักษาความยั่งยืนทางการคลัง

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การปฏิรูปรายได้

กฎหมายภาษีของไทยหลายฉบับมีการบังคับใช้มาเป็นเวลานานไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และโครงสร้างภาษีไทยมีฐานภาษีแคบหรือมีรายได้ไม่ครอบคลุมทุกฐานภาษี โดยรายได้ภาษีจากฐานทรัพย์สินยังมีจำนวนน้อย จึงจำเป็นต้องจัดทำแผนปฏิรูปรายได้ที่ครอบคลุมภาษีทุกประเภท รวมถึงการเพิ่มแหล่งรายได้ใหม่ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง มีความทันสมัย มีประสิทธิภาพ เพิ่มขีดความสามารถของผู้ประกอบการ แก้ปัญหาความไม่สมดุลของโครงสร้างภาษีในปัจจุบัน

กลยุทธ์

- 7.1 การปฏิรูปโครงสร้างรายได้ ประกอบด้วย รายได้ภาษีและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี โดยการปรับอัตราภาษีและขยายฐานภาษีที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้ครอบคลุมทุกฐานภาษี รวมถึงการเพิ่มแหล่งรายได้ใหม่ (แผนการปฏิรูประบบภาษี)
- 7.2 การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีให้สะดวก ประหยัด รวดเร็ว เข้าถึงได้ง่าย (Easy Access) และการลดต้นทุนการบริหารจัดเก็บ
- 7.3 การปรับปรุงอัตราการนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน

ยุทธศาสตร์ที่ 8 การปฏิรูปรายจ่าย

รายจ่ายของประเทศไทยมีอัตราการเพิ่มขึ้นที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุทั้งค่าใช้จ่ายบำนาญบำนาญ สวัสดิการผู้สูงอายุ และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาลที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปรายจ่าย ผ่านการจัดทำกรอบการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Framework: MTFF) และนำมาใช้ในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการคลัง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมล่วงหน้า เพื่อรักษาและเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว รวมไปถึงการสนับสนุนการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) เพื่อลดภาระการใช้จ่ายของภาครัฐ

กลยุทธ์

8.1 การจัดทำกรอบการคลังระยะปานกลาง วางแผนจัดทำงบประมาณสมดุล วางแผนดำเนินการเพื่อให้เบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนของรัฐและรัฐวิสาหกิจได้ตามเป้าหมายและบริหารความเสี่ยงด้านภาระการคลัง

8.2 การสนับสนุนการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) ผ่านมาตรการต่าง ๆ อาทิ การยกระดับกระบวนการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (PPP Fast Track) การพัฒนาหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 การจัดทำหลักเกณฑ์สำหรับการประเมินความคุ้มค่าในการลงทุนในกิจการของรัฐ การจัดทำระบบฐานข้อมูลสนับสนุน PPP เป็นต้น

8.3 การปรับปรุงระบบฐานข้อมูลและการบริหารการเบิกจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้นาระบบ GFMS มาใช้อย่างเต็มรูปแบบ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด

8.4 การจัดตั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐาน (Thailand Future Fund: TFF) เพื่อลดภาระทางการคลังของภาครัฐในการระดมทุนเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ เพื่อเป็นช่องทางให้นักลงทุนและผู้มีเงินออมสามารถลงทุนในทรัพย์สินของภาครัฐที่มีคุณภาพ และเพื่อสนับสนุนการพัฒนาตลาดทุนของประเทศ โดยเป็นการเพิ่มผลิตภัณท์ทางเลือกในการลงทุนผ่านตลาดทุน

ยุทธศาสตร์ที่ 9 การปฏิรูปการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ

ในปัจจุบันการหารายได้จากทรัพย์สินของรัฐยังไม่เต็มศักยภาพ การปฏิรูปการบริหารจัดการที่ราชพัสดุจะช่วยให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐเกิดประโยชน์สูงสุดและที่ดีที่สุด (Highest and Best Use) ผ่านการสำรวจ วางแผน และติดตามประเมินผลการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุทั่วประเทศ เพื่อเป็นการหารายได้เพิ่มเติมให้แก่รัฐ และส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

กลยุทธ์

9.1 การจัดทำแผนบริหารจัดการที่ราชพัสดุ 5 ปี (2559 – 2563) ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเชิงเศรษฐกิจ เชิงสังคม เชิงท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และการใช้เพื่อราชการ

ยุทธศาสตร์ที่ 10 การปฏิรูปการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ

รัฐวิสาหกิจถือเป็นหัวใจสำคัญหนึ่งของการพัฒนาประเทศ อีกทั้งยังเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล จึงต้องมีการกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และแนวทางการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ

ที่ชัดเจน โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่มีศักยภาพในการพัฒนาประเทศและให้บริการสาธารณะ รวมถึงกำหนดแนวทางการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีการดำเนินการตามแผนและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

กลยุทธ์

10.1 การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจและการพัฒนาศักยภาพของรัฐวิสาหกิจ

10.2 การกำหนดแนวทางการดำเนินงานของกองทุนรวมวายุภักษ์หนึ่งเพื่อสร้างผลตอบแทนที่ดีให้แก่ภาครัฐในระยะยาวอย่างมั่นคงและยั่งยืน และเป็นเครื่องมือการสนับสนุนการลงทุนภาครัฐ รวมถึงสนับสนุนการออมของประชาชน และพัฒนาตลาดการเงินของประเทศ

10.3 การจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจแห่งชาติ (Super Holding)

ยุทธศาสตร์ที่ 11 การปฏิรูปการบริหารการคลังของประเทศ

เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังของประเทศเป็นกฎหมายที่กำกับดูแลการคลังในแต่ละด้านโดยยังขาดกฎหมายที่กำหนดกรอบวินัยการคลังของประเทศเป็นการเฉพาะ ทำให้การกำกับกระบวนการทางการเงินการคลังขาดการบูรณาการ และไม่ครอบคลุมธุรกรรมของรัฐทั้งหมด จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังภาครัฐ เพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ให้การบริหารการคลังของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน โปร่งใส และตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติหนี้สาธารณะเพื่อทบทวนขอบเขตของหนี้สาธารณะและเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลหนี้ของหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเงินกู้และการชำระหนี้ของประเทศ

กลยุทธ์

11.1 การผลักดันพระราชบัญญัติการเงินการคลังให้แล้วเสร็จและมีผลบังคับใช้โดยเร็ว

11.2 การแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ และกฎหมายเงินคงคลัง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศในภาพรวม

เป้าหมายที่ 4: การเป็นองค์กรต้นแบบในการบริหารงานอย่างมีธรรมาภิบาลและเป็นมืออาชีพ

ยุทธศาสตร์ที่ 12 การส่งเสริมความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของกระทรวงการคลัง

การจะเป็นองค์กรต้นแบบที่ดีนั้น องค์กรจะต้องมีทั้งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรมจริยธรรม และโครงสร้างหน่วยงานที่ส่งเสริมความมีประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการทำงาน สะท้อนถึงบทบาท ภารกิจ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ ระบบและกระบวนการทำงาน และกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมกับการขับเคลื่อนภารกิจด้านเศรษฐกิจของประเทศ

กลยุทธ์

12.1 การพัฒนาบุคลากร (Humanware) อาทิ การพัฒนาบุคลากรของกระทรวงการคลังด้านภาษาอังกฤษ โครงการส่งเสริมจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ เป็นต้น

12.2 การปรับโครงสร้างการดำเนินการของหน่วยงานในกระทรวงการคลัง (Hardware) เพื่อความมีประสิทธิภาพ คล่องตัว และลดขั้นตอนและความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน

4.2 แผนแม่บทการคลังเพื่อสังคม

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในหลายทศวรรษที่ผ่านมาถือว่าประสบความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ ทั้งในด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ด้านการกระจายรายได้กลับไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร และมีความกระจุกตัวของรายได้ในกลุ่มผู้มีรายได้สูง ซึ่งเป็นเหตุให้สังคมเกิดความเหลื่อมล้ำ ประชาชนจำนวนมากยังมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยากจน ขาดที่อยู่อาศัย ขาดโอกาสและช่องทางในการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ คุณภาพทางการศึกษาที่ยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ การเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงโครงสร้างประชากรที่กำลังเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมสูงวัย เป็นปัจจัยเสี่ยงที่ต้องให้ความสำคัญเช่นกัน เนื่องจากหากไม่มีการแก้ไขก็จะส่งผลกระทบต่อศักยภาพของประชากร วิถีชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมเช่นกัน

การพัฒนาสังคมให้สามารถเติบโตอย่าง “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ตามวิสัยทัศน์ระยะยาวของร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปีได้นั้น ประชาชนในสังคมจะต้องสามารถ “อยู่ดี กินดี ไม่มีหนี้เสีย” โดยการผลักดันให้ประชาชนทุกกลุ่มมีอาชีพ มีรายได้ มีที่อยู่อาศัย รู้จักพึ่งพาตนเอง และไม่นำพาตนเองไปสู่การมีภาระหนี้สินที่ไม่สามารถชำระคืนได้ การมีหลักประกันยามชรา เรียนรู้ที่จะรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการ รวมถึงการพัฒนาทักษะและความรู้ ทั้งในส่วนของประกอบอาชีพและองค์ความรู้ทางการเงินขั้นพื้นฐาน เพื่อให้สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น และปัจจัยหลักที่นำไปสู่ความสำเร็จ คือ “การเป็นประชารัฐ” โดยประชาชนภาคเอกชน กับรัฐบาลจะต้องร่วมกันดำเนินการ โดยรัฐบาลจะเป็นหน่วยงานสนับสนุนและเปิดช่องทางให้ภาคประชาชนและเอกชนเป็นหุ้นส่วนในการสร้างสังคม “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”



แผนภูมิที่ 4.2 เป้าหมายและยุทธศาสตร์ภายใต้แผนแม่บทการคลังเพื่อสังคม

แผนแม่บทการคลังเพื่อสังคมประกอบด้วย 5 เป้าหมาย 4 ยุทธศาสตร์ 17 กลยุทธ์

เป้าหมายที่ 1 ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต มีงานและรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต มีที่อยู่อาศัย มีการออมสำหรับวัยเกษียณ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างความมั่นคงในชีวิตของประชาชน (มั่นคง)

มุ่งเน้นการสร้าง ส่งเสริม และให้ความรู้แก่ประชาชนให้สามารถประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ของตนเองและสอดคล้องกับความต้องการของตลาด สนับสนุนให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง แก้ไขปัญหาหนี้สินของผู้มีรายได้น้อยและหนี้ในระบบ รวมถึงพัฒนาระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุให้ครอบคลุม เพียงพอ และยั่งยืน

กลยุทธ์

1.1 การสร้าง ส่งเสริม และให้ความรู้แก่ประชาชน (เช่น เกษตรกร ผู้ประกอบการค้าขายรายย่อย เป็นต้น) ให้สามารถประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ของตนเองและสอดคล้องกับความต้องการของตลาด

1.2 การสนับสนุนให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ผ่านหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชน และพัฒนาให้ที่อยู่อาศัยของประชาชนมีมาตรฐาน

1.3 การพัฒนาระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุให้ครอบคลุม เพียงพอ และยั่งยืน

1.4 การแก้ไขปัญหาหนี้สินผู้มีรายได้น้อยและหนี้ในระบบ

เป้าหมายที่ 2 ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียม ความเหลื่อมล้ำลดลง

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ (มั่งคั่ง)

มุ่งเน้นการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่เหมาะสม ยกย่องรายได้อัตโนมัติและลดความผันผวนของรายได้ของประชาชน การพัฒนาสินค้าและบริการให้มีมาตรฐาน ควบคู่ไปกับการเพิ่มช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้า เสริมสร้างแหล่งรวมความรู้ในการเริ่มต้นหรือพัฒนาการประกอบอาชีพให้กับประชาชน ชุมชน วิชาชีพ ชุมชน และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และส่งเสริมสินค้าจากชุมชนที่มีศักยภาพให้สามารถพัฒนาตนเองไปสู่ตลาดที่มีขนาดใหญ่กว่าได้ รวมถึงการพัฒนาและส่งเสริมการดำเนินกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprises)

กลยุทธ์

2.1 การส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน วิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เข้าถึงแหล่งเงินทุนที่เหมาะสม

2.2 ยกย่องรายได้อัตโนมัติและลดความผันผวนของรายได้ของประชาชน ชุมชน วิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ผ่านเครื่องมือทางการเงินการคลังต่าง ๆ

2.3 การพัฒนาสินค้าและบริการให้มีมาตรฐาน ควบคู่ไปกับการเพิ่มช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้าให้กับประชาชน ชุมชน วิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) รวมถึงส่งเสริมสินค้าจากชุมชนที่มีศักยภาพให้สามารถพัฒนาตนเองไปสู่ตลาดที่มีขนาดใหญ่กว่าได้

2.4 การพัฒนาและส่งเสริมการดำเนินกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprises) และส่งเสริมคนรุ่นใหม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างกิจการเพื่อสังคม

2.5 เสริมสร้างแหล่งรวมความรู้ในการเริ่มต้นหรือพัฒนาการประกอบอาชีพให้กับประชาชน ชุมชน วิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โดยอาจอาศัยศูนย์กลางชุมชนต่าง ๆ

เป้าหมายที่ 3 ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีการพัฒนาทักษะและความรู้ ทั้งในส่วนของ การประกอบอาชีพและองค์ความรู้ทางการเงินขั้นพื้นฐาน มีภูมิคุ้มกันทางการเงิน ซึ่งจะสามารถนำไปสู่ความยั่งยืนในอนาคตได้

เป้าหมายที่ 4 มีการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเสริมสร้างสังคมพึ่งพาตนเองเพื่อความยั่งยืนในอนาคต (ยั่งยืน)

มุ่งเน้นสร้างองค์ความรู้ทางการเงินขั้นพื้นฐาน ระบบคุ้มครองด้านการเงิน และการประกันภัยแก่ประชาชน (Financial Literacy) เพิ่มบทบาทให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจทำหน้าที่เป็นหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านการเงินกับชุมชนและสถาบันการเงินชุมชน การพัฒนาศักยภาพชุมชนโครงการพระราชดำริเพื่อผู้มีรายได้น้อยให้เกิดการพึ่งพาตนเอง การส่งเสริมการดำเนินการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการส่งเสริมกระบวนการอนุรักษ์ดิน น้ำ ป่า และปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตทางการเกษตรให้มีการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่เหมาะสม

กลยุทธ์

3.1 สร้างองค์ความรู้ทางการเงินขั้นพื้นฐาน ระบบคุ้มครองด้านการเงิน และการประกันภัยแก่ประชาชน (Financial Literacy) โดยกำหนดให้การให้ความรู้ทางการเงินขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนเป็นหนึ่งใน

ในวาระแห่งชาติที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน ซึ่งจะทำให้มีเป้าหมายและแนวทางในการดำเนินงานและมีกลไกการขับเคลื่อนที่ชัดเจน

3.2 การส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันการเงินชุมชน และเพิ่มบทบาทให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจทำหน้าที่เป็นหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านการเงินกับชุมชนและสถาบันการเงินชุมชน

3.3 การพัฒนาศักยภาพชุมชน โดยมุ่งเน้นโครงการประชารัฐเพื่อผู้มีรายได้น้อย

3.4 การส่งเสริมการดำเนินการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการส่งเสริมกระบวนการอนุรักษ์ดิน น้ำ ป่า และปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตทางการเกษตรให้มีการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่เหมาะสม

3.5 การสื่อสารและประชาสัมพันธ์ความสำเร็จในการดำเนินงานตามแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคมของแต่ละยุทธศาสตร์ต่อคณะรัฐมนตรีหรือต่อสื่อสาธารณะ

เป้าหมายที่ 5 ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้นำในการดำเนินการเพื่อสังคม

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินการเพื่อสังคม

มุ่งเน้นการส่งเสริมการบูรณาการ และการมีส่วนร่วมการดำเนินยุทธศาสตร์ประชารัฐของภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาครัฐอย่างเป็นระบบ โดยให้มีมาตรการเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบและพัฒนาสังคมมากขึ้น

กลยุทธ์

4.1 การส่งเสริมการบูรณาการ และการมีส่วนร่วมการดำเนินยุทธศาสตร์ประชารัฐของภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาครัฐอย่างเป็นระบบ โดยให้มีมาตรการเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบและพัฒนาสังคมมากขึ้น

4.2 สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการศึกษาให้แก่ เด็ก เยาวชน คนด้อยโอกาส และคนพิการ เพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในประเทศ และยกระดับคุณภาพชีวิตให้สามารถพึ่งตนเองและสามารถอยู่ได้อย่างอิสระและมีศักดิ์ศรี

4.3 สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ ในภาวะสังคมสูงวัยของประเทศไทยที่กำลังเผชิญกับความท้าทายในเรื่องการขาดแคลนแรงงาน โดยสร้างแรงจูงใจให้ภาคธุรกิจและสถานประกอบการขยายโอกาสให้ผู้สูงอายุได้มีโอกาสเข้ามาทำงาน

จะเห็นได้ว่าทั้งแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลังและแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคมนั้นครอบคลุมโครงการต่าง ๆ มากมายในหลากหลายมิติทางการคลัง และแสดงถึงความตั้งใจของกระทรวงการคลังที่จะร่วมพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างจริงจัง โดยในบทที่ 5 ซึ่งเป็นบทต่อไปจะเป็นการนำเสนอโครงการเด่น ๆ ที่สำคัญจากโครงการที่มีอยู่มากมายภายใต้แผนแม่บททั้งสองของกระทรวงการคลัง ที่สนับสนุน 3 เป้าหมายหลัก ได้แก่ ความยั่งยืนทางการคลัง การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และการลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อที่จะให้เห็นภาพการทำงานของกระทรวงการคลังในรายละเอียดมากยิ่งขึ้น

บทที่ 5

โครงการสำคัญ (Flagships)

ในบทนี้จะนำเสนอโครงการสำคัญ (Flagships) ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังตามร่างแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง (พ.ศ. 2559 – 2563) และร่างแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคม (พ.ศ. 2559 – 2563) จำนวน 6 โครงการ ดังนี้

กลุ่มโครงการเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

5.1) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ.

5.2) มาตรการสนับสนุนวิสาหกิจเริ่มต้น (Start Up)

กลุ่มโครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและรองรับสังคมผู้สูงอายุ

5.3) บ้านประชารัฐ

5.4) การลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

5.5) กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบช.)

กลุ่มโครงการเพื่อความยั่งยืนทางการคลัง

5.6) ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.

5.1 โครงการสำคัญ เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ.”

5.1.1 ที่มา

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2558 เห็นชอบข้อเสนอ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายซึ่งเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต (New Engine of Growth) และมอบหมายให้กระทรวงการคลังพิจารณามาตรการสนับสนุนการพัฒนาคลัสเตอร์ ประกอบกับในคราวการประชุมหารือร่วมกับรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2558 ณ ทำเนียบรัฐบาล รองนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังพิจารณาแนวทางในการสนับสนุนอุตสาหกรรมเป้าหมายในรูปแบบของการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการลงทุน และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการจัดตั้งกองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย (กองทุนฯ) และต่อมาคณะรัฐมนตรีในคราวการประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม 2558 จึงได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. (ร่างพระราชบัญญัติฯ) ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

5.1.2 เหตุผลความจำเป็น

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ความสามารถในการส่งออกของประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่องเนื่องจากมาตรการในการดึงดูดการลงทุนและการกำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศยังไม่มี ความชัดเจน ดังนั้น เพื่อส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมาย จึงเห็นควรกำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายที่มุ่งจะส่งเสริมและพัฒนาอย่างต่อเนื่องให้ชัดเจนพร้อมทั้งมาตรการส่งเสริม โดยการจัดตั้งกองทุนฯ เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในการดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมาย ซึ่งจะเป็นการยกระดับความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศ

5.1.3 วัตถุประสงค์

เพื่อส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 ประเภทอุตสาหกรรม ประกอบด้วย อุตสาหกรรมที่ต่อยอดอุตสาหกรรมเดิม 5 อุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมใหม่อีก 5 อุตสาหกรรม ดังนี้

- 1) อุตสาหกรรมปัจจุบันที่ยกระดับเพื่อต่อยอดการเจริญเติบโต (First S-curve) ได้แก่
 - 1.1) อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ (Next-generation Automotive)
 - 1.2) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (Smart Electronics)
 - 1.3) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Affluent, Medical and Wellness Tourism)
 - 1.4) การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ (Agriculture and Biotechnology)
 - 1.5) อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหาร (Food for the Future)
- 2) อุตสาหกรรมอนาคตเพื่อยกระดับเศรษฐกิจไทยแบบก้าวกระโดด (New S-curve) ได้แก่
 - 2.1) อุตสาหกรรมหุ่นยนต์ (Robotics)
 - 2.2) อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ (Aviation and Logistics)
 - 2.3) อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ (Biofuels and Biochemicals)

2.4) อุตสาหกรรมดิจิทัล (Digital)

2.5) อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร (Medical Hub)

ทั้งนี้ รวมถึงอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย (คณะกรรมการนโยบายฯ) ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

5.1.4 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ

1) ชื่อกองทุน

“กองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย” (กองทุนฯ) ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

2) รูปแบบการสนับสนุน

2.1) ให้เงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการในอุตสาหกรรมเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

(1) ค่าใช้จ่ายในการลงทุน ค่าใช้จ่ายในการทำวิจัย พัฒนา และนวัตกรรม และค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากรเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเป้าหมาย รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายตามที่คณะกรรมการนโยบายฯ กำหนด

(2) ดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้ของสถาบันการเงิน

2.2) สิทธิประโยชน์ทางภาษี ได้แก่ ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลไม่เกิน 15 ปี และการยกเว้นหรือลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับผู้เชี่ยวชาญและผู้บริหาร

3) ขนาดกองทุน

เงินกองทุน 10,000 ล้านบาท ทุกสิ้นปีงบประมาณ หากกองทุนมีเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันคงเหลือในกองทุนเกินหนึ่งหมื่นล้านบาท ให้นำส่วนที่เกินหนึ่งหมื่นล้านบาทส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ในกรณีกองทุนมีจำนวนเงินไม่ถึงหนึ่งหมื่นล้านบาท ให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ครบตามจำนวนดังกล่าว

4) แหล่งเงินของกองทุน

4.1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้

4.2) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล

4.3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน

4.4) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมาย

4.5) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

5) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการได้สิทธิประโยชน์

5.1) เป็นกิจการที่อยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายและที่คณะกรรมการนโยบายฯ ประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

5.2) เป็นกิจการที่ผ่านการพิจารณารับรองจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (สกท.) ว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนด ทั้งนี้ เป็นการพิจารณาการให้เงินอุดหนุน โดยใช้หลัก Performance-Based เป็นหลัก โดยผู้ลงทุนจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการได้รับสิทธิประโยชน์ พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดของการลงทุนที่ประเทศไทยจะได้รับหากรัฐบาลให้การสนับสนุน

5.1.5 สถานะปัจจุบัน

อยู่ระหว่างการพิจารณาตรวจร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12)

5.1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินโครงการ

การจัดตั้งกองทุนฯ จะเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้เกิดการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายตามที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (Growth Engine) โดยนอกจากจะช่วยให้เกิดการลงทุนในประเทศเพิ่มขึ้นแล้ว ยังช่วยให้เกิดการจ้างงาน โดยเฉพาะแรงงานที่มีทักษะและความเชี่ยวชาญในแต่ละอุตสาหกรรมเป้าหมาย สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับเศรษฐกิจ นอกจากนั้นยังเป็นการสนับสนุนให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี และการวิจัยและพัฒนาขั้นสูงต่อไป

5.2 โครงการสำคัญ เรื่อง “มาตรการสนับสนุนวิสาหกิจเริ่มต้น (Startup)”

5.2.1 ที่มา

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ประสบกับความท้าทายรอบด้าน ส่งผลให้ขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกของประเทศไทยลดลง นอกจากนี้ เศรษฐกิจไทยกำลังติดอยู่ในกับดักรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) และอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มลดลง ซึ่งการที่จะหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลางได้นั้น ประเทศไทยจะต้องมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ต่อปี ซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและวิสาหกิจเริ่มต้น (SMEs/Startup) ซึ่งมีความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ

5.2.2 เหตุผลความจำเป็น

มาตรการสนับสนุนวิสาหกิจเริ่มต้นถือเป็นนโยบายสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะต้องผลักดันให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว เพื่อมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาวิสาหกิจเริ่มต้นของประเทศใน 4 ประเด็นหลักด้วยกัน ได้แก่ 1) การส่งเสริมให้วิสาหกิจเริ่มต้นสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้เพิ่มมากขึ้น 2) การสนับสนุนวิสาหกิจเริ่มต้น (Startup) 3) การส่งเสริมองค์ความรู้ด้านการเป็นเจ้าของกิจการ (Entrepreneurship) และ 4) การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนวิสาหกิจเริ่มต้น

5.2.3 วัตถุประสงค์

เพื่อผลักดัน Startup ให้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ

5.2.4 สาระสำคัญ

1) จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้นแห่งชาติ (National Startup Committee: NSC) โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการฯ และมีพันธกิจในการส่งเสริมศักยภาพของวิสาหกิจเริ่มต้นของประเทศทั้ง 4 ด้าน ได้แก่

- พันธกิจที่ 1 : การสร้างความตระหนักและการรับรู้
- พันธกิจที่ 2 : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับ Startup
- พันธกิจที่ 3 : การส่งเสริมการบ่มเพาะธุรกิจ
- พันธกิจที่ 4 : การออกมาตรการสนับสนุนโดยภาครัฐ

2) จัดทำแผนการส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้น (Startup) ของประเทศไทย (พ.ศ.2559 – 2564) เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามแผนการส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้นฯ ดังกล่าว ดังนี้

- 2.1) คณะทำงานเพื่อสร้างความตระหนักและการรับรู้เพื่อส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้น
- 2.2) คณะทำงานเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้น
- 2.3) คณะทำงานเพื่อส่งเสริมการบ่มเพาะวิสาหกิจเริ่มต้น
- 2.4) คณะทำงานเพื่อเสนอแนะนโยบายและมาตรการภาครัฐเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้น

3) การจัดตั้งกองทุนเพื่อร่วมลงทุนกับวิสาหกิจเริ่มต้น เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านแหล่งเงินทุนให้กับวิสาหกิจเริ่มต้นเป็นการเฉพาะ โดยจัดตั้งกองทุนเพื่อร่วมลงทุนกับวิสาหกิจเริ่มต้น วงเงินลงทุนเริ่มแรกประมาณ 3,000 ล้านบาท และมีแหล่งเงินทุนจากกองทุนรวมวายุภักษ์ และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

5.2.5 ระยะเวลาในการดำเนินการ/สถานะปัจจุบัน

พ.ศ. 2559 – 2564

5.2.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินโครงการ

การออกมาตรการเพื่อสนับสนุนวิสาหกิจเริ่มต้นดังกล่าวจะช่วยสร้างให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมให้เกิดเป็น Startup รุ่นใหม่ ซึ่งคาดว่าจะส่งผลต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้ ดังนี้

- 1) เพิ่มรายได้และสัดส่วนใน GDP ของ SMEs ให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น
- 2) มูลค่าการส่งออกของ SMEs ขยายตัวเพิ่มขึ้น
- 3) ส่งเสริมให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และวิสาหกิจเริ่มต้น (SMEs & Startup) เข้าสู่ระบบเพิ่มขึ้น

5.3 โครงการสำคัญ เรื่อง “การลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ”

5.3.1 ที่มา

คณะรัฐมนตรีในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2558 มีมติเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment Master Plan) อันประกอบด้วยแผนงานสำคัญ 5 โครงการ ได้แก่ 1) โครงการระบบการชำระเงินแบบ Any ID (พร้อมเพย์) 2) โครงการการขยายการใช้บัตร 3) โครงการระบบภาษีและเอกสารธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ 4) โครงการบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม และ 5) โครงการการให้ความรู้และส่งเสริมการใช้ธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีการลงทะเบียนผู้มีรายได้ต่ำเป็นส่วนหนึ่งของโครงการบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม

5.3.2 เหตุผลความจำเป็น

ปัจจุบันภาครัฐใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อสนับสนุนสวัสดิการสังคมช่วยเหลือประชาชนตลอดช่วงชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัว สวัสดิการด้านการศึกษา สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย สวัสดิการคนพิการ สวัสดิการผู้ด้อยโอกาส และสวัสดิการผู้สูงอายุ เป็นต้น อีกทั้งยังมีการให้เงินช่วยเหลืออื่น ๆ ตามนโยบายในแต่ละรัฐบาล ซึ่งโครงการลักษณะนี้ใช้งบประมาณสูงและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการคลัง เป็นต้น

นอกจากนี้ การจัดสวัสดิการสังคมและการให้เงินช่วยเหลือของภาครัฐยังมีข้อจำกัด โดยภาครัฐไม่สามารถกำหนดนโยบายการให้เงินช่วยเหลือต่าง ๆ ได้อย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการกำหนดนโยบายการจัดกระจายอยู่หลายแห่ง และขาดข้อมูลผู้มีรายได้ต่ำเป็นรายบุคคลที่บูรณาการข้ามหน่วยงาน

5.3.3 วัตถุประสงค์

เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของการจัดสวัสดิการสังคมและการให้เงินช่วยเหลือของภาครัฐให้ตรงกลุ่มเป้าหมาย อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจน ในสังคมไทยและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

5.3.4 สาระสำคัญ

1) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียน ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1.1) วางงานหรือมีรายได้ทั้งสิ้นที่เกิดขึ้นในแต่ละปีไม่เกิน 100,000 บาท และเป็นรูปแบบสมัครใจ (Voluntary Basis) โดยผู้ลงทะเบียนจะต้องยินยอมเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น รายได้ การถือครองทรัพย์สินของตน เจ้าหนี้และจำนวนหนี้สินที่คงค้าง เป็นต้น เพื่อให้รัฐบาลมีข้อมูลสำหรับนำไปใช้ในการจัดทำสวัสดิการของรัฐ

1.2) มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และมีสัญชาติไทย

2) กลไกการดำเนินการ

2.1) ลงทะเบียน ณ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

2.2) สถาบันการเงินตามข้อ 2.1) จัดเก็บเอกสารแล้วส่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ไปยังกรมสรรพากรเพื่อจัดเก็บข้อมูลและทำการตรวจสอบความถูกต้องในภายหลัง (Post Audit)

2.3) กรมสรรพากรเชื่อมโยงข้อมูลไปยังฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อประมวลข้อมูลผู้มีรายได้น้อย นำไปบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคมแล้วนำไปใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมภายใต้โครงการ e-Payment ภาครัฐในระยะต่อไป

3) การนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์

3.1) ในระยะแรก ข้อมูลผู้มีรายได้น้อยจะถูกนำไปใช้เพื่อสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมของภาครัฐในด้านต่าง ๆ เช่น สวัสดิการครอบครัวและเด็ก สวัสดิการการศึกษา สวัสดิการชุมชน สวัสดิการการศึกษา สวัสดิการสุขภาพ สวัสดิการการทำงาน สวัสดิการคนพิการ สวัสดิการผู้ด้อยโอกาส สวัสดิการผู้สูงอายุ สวัสดิการการตาย ฯลฯ

3.2) ในระยะยาว รัฐอาจมีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการดำรงชีพผู้มีรายได้น้อย ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นส่วนเสริมให้กับระบบสวัสดิการในส่วนที่ยังคงไม่เพียงพอและหน่วยงานรัฐปกติเข้าไปไม่ถึง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนทางการเงินแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย เป็นกลไกที่มีการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่นสูง และสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างทันกาล รวมทั้งเป็นกลไกที่เป็นหลักประกันหรือตาข่ายทางสังคม (Social Safety Net) เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้เข้าถึงปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและประกอบอาชีพอย่างเหมาะสมและพอเพียง

5.3.5 ระยะเวลาในการดำเนินการ/สถานะปัจจุบัน

ในปีแรก ให้ลงทะเบียนระหว่างวันที่ 15 กรกฎาคม ถึงวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2559 สำหรับปีต่อ ๆ ไปให้ลงทะเบียนระหว่างวันที่ 1 ถึงวันที่ 30 กันยายนของแต่ละปี

5.3.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับการดำเนินการโครงการ

ช่วยทำให้รัฐบาลมีฐานข้อมูลของผู้มีรายได้น้อยที่ค่อนข้างสมบูรณ์ เนื่องจากการลงทะเบียนจะต้องแสดงข้อมูลรายได้ทรัพย์สิน และการเป็นหนี้สิน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้รัฐบาลทราบข้อมูลและสามารถนำไปกำหนดนโยบายเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม การนำข้อมูลไปใช้ในการพัฒนาการจัดสวัสดิการจะช่วยยกระดับวิถีชีวิตของประชาชนผู้มีรายได้น้อย โดยดำเนินการผ่านสาขาของสถาบันการเงินซึ่งจะมีระบบการเชื่อมโยงกับหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งประชาชนจะสามารถใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์เป็นสื่อในการรับเงินช่วยเหลือ และนำไปใช้จ่ายผ่านร้านค้าหรือนำไปใช้กับบริการต่าง ๆ ของภาครัฐตามที่รัฐบาลจะกำหนดต่อไป ในส่วนของภาครัฐจะสามารถบริหารจัดการเงินช่วยเหลือได้ตรงตามวัตถุประสงค์ ถึงมือประชาชนอย่างถูกต้อง และลดโอกาสเกิดการทุจริต ซึ่งจะช่วยให้ภาครัฐสามารถบริหารจัดการเงินงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากขึ้น

5.4 โครงการสำคัญ เรื่อง “บ้านประชารัฐ”

5.4.1 ที่มา

ความมั่นคงทางที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการดำรงชีวิต อย่างไรก็ตาม ประเทศไทย ยังมีประชาชนจำนวนมากที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และจากผลการคาดประมาณความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศ ซึ่งดำเนินการโดยการเคหะแห่งชาติ (กคช.) พบว่าผู้มีรายได้น้อย² ยังคงมีความต้องการที่อยู่อาศัยประมาณ 2.72 ล้านครัวเรือน ดังนั้น เพื่อตอบสนองความต้องการต่อปัจจัยขั้นพื้นฐานและเพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลจึงได้มีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ในราคาที่เหมาะสมภายใต้ยุทธศาสตร์ประชารัฐ ที่ให้ภาคเอกชนและภาครัฐร่วมกันขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลจึงได้ริเริ่มในการดำเนินโครงการ “บ้านประชารัฐ” ขึ้น โดยรัฐบาลทำหน้าที่สนับสนุนให้ผู้ประกอบการธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์จัดหาและพัฒนา ที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพในราคาที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถเป็นเจ้าของได้ผ่านการดำเนินการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่จัดหาสินเชื่อที่อยู่อาศัยระยะยาวและอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ ให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

5.4.2 เหตุผลความจำเป็น

เพื่อเป็นการสนับสนุนประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย ข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ บุคลากรทางการศึกษา และผู้มีรายได้น้อยที่ไม่แน่นอนหรืออาชีพอิสระ ที่ไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยมาก่อนให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในระดับราคาที่ไม่น่าสูงนักเหมาะสมกับศักยภาพของประชาชนแต่ละกลุ่มโดยให้สถาบันการเงินของรัฐ ได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (ธ. กรุงไทยฯ) สนับสนุนสินเชื่อเงินผ่อนปรน ทั้งสินเชื่อเพื่อพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้พัฒนาโครงการและสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนกลุ่มดังกล่าวที่ต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองหรือซ่อมแซมและ/หรือต่อเติมที่อยู่อาศัย

5.4.3 วัตถุประสงค์

เพื่อให้ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยครอบคลุมทั้งผู้มีรายได้ประจำ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ และบุคลากรทางการศึกษา และผู้มีรายได้น้อยที่ไม่แน่นอนหรืออาชีพอิสระที่ไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์มาก่อน ให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ทั้งนี้ ให้รวมถึงการกู้เพื่อซ่อมแซม และ/หรือต่อเติมที่อยู่อาศัย ผ่านการสนับสนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยเงินผ่อนปรนจากสถาบันการเงินของรัฐ

5.4.4 สำคัญ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบโครงการบ้านประชารัฐแล้วในวันอังคารที่ 22 มีนาคม 2559 โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

¹ ผู้มีรายได้น้อย ได้แก่ ผู้มีรายได้น้อยในช่วง 7,000 – 20,000 บาทต่อเดือน

1) ประเภทที่อยู่อาศัย: โครงการบ้านประชารัฐจะครอบคลุมที่อยู่อาศัยทุกประเภทที่มีราคาไม่เกิน 1.5 ล้านบาท ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ทั้งที่สร้างบนที่ดินของตนเอง โครงการของเอกชน หรือโครงการที่สร้างบนที่ดินของรัฐ ซึ่งครอบคลุมที่อยู่อาศัยที่สร้างใหม่ สร้างเสร็จพร้อมอยู่ และทรัพย์สินรอการขาย (Non-Performing Assets: NPAs) ของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ รวมทั้งทรัพย์สินรอการขายของกรมบังคับคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงการซ่อมแซมและ/หรือต่อเติมที่อยู่อาศัยด้วย

2) ระยะเวลาโครงการ: ระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ

3) กลุ่มเป้าหมาย: ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ทั้งผู้มีรายได้ประจำ และผู้มีรายได้ไม่แน่นอน หรืออาชีพอิสระที่ไม่เคยมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองมาก่อน รวมทั้งผู้ที่ต้องการซ่อมแซมและ/หรือต่อเติมที่อยู่อาศัย

4) คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ: ผู้มีรายได้น้อยครอบคลุมทั้งผู้มีรายได้ประจำ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ และบุคลากรทางการศึกษา และผู้มีรายได้ไม่แน่นอนหรืออาชีพอิสระที่ไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยมาก่อน ยกเว้นกรณีการซ่อมแซม และ/หรือต่อเติมที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ มูลค่ารวมของที่ดินและที่อยู่อาศัยที่จะเข้าร่วมโครงการฯ ต้องมีมูลค่าไม่เกิน 1.5 ล้านบาทต่อหน่วย โดยให้ ธอส. และธนาคารออมสิน ทำหน้าที่คัดกรองคุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ

5) มาตรการสินเชื่อ:

(1) สินเชื่อเพื่อพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย (Pre Finance): ธอส. ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย ร่วมกันจัดวงเงินสินเชื่อประมาณ 30,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยผ่อนปรน ระยะเวลาเงินกู้ไม่เกิน 2 ปี เพื่อสนับสนุนสินเชื่อให้เอกชนผู้ประกอบการธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และการเคหะแห่งชาติ ที่เข้าร่วมพัฒนาโครงการฯ

(2) สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (Post Finance): ธอส. และธนาคารออมสิน จัดทำโครงการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยผ่อนปรน วงเงิน 40,000 ล้านบาท ระยะเวลาเงินกู้ไม่เกิน 30 ปี และผ่อนปรนการกำหนดอัตราส่วนรายจ่ายในการชำระหนี้ต่อรายได้ต่อเดือน (Debt Service Ratio: DSR) หรืออัตราส่วนภาระผ่อนชำระหนี้รวมต่อรายได้สุทธิรวม (Debt to Income Ratio: DTI) โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

(2.1) อัตราดอกเบี้ยผ่อนปรนพิเศษสำหรับกรณีวงเงินสินเชื่อเพื่อซื้อ เช่าซื้อ ก่อสร้าง ราคาไม่เกิน 7 ล้านบาทต่อหน่วย และวงเงินสินเชื่อเพื่อซ่อมแซมและ/หรือต่อเติมที่อยู่อาศัย วงเงินไม่เกิน 5 ล้านบาทต่อหน่วย

(2.2) อัตราดอกเบี้ยผ่อนปรนสำหรับกรณีวงเงินสินเชื่อเพื่อซื้อ เช่าซื้อ ก่อสร้างที่อยู่อาศัย ราคาสูงกว่า 7 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 1.5 ล้านบาทต่อหน่วย

6) การถือครองกรรมสิทธิ์: กรณีที่อยู่อาศัยบนที่ดินของรัฐ จะพิจารณาคุณสมบัติผู้อยู่อาศัยทุก ๆ 5 ปี เพื่อให้เกิดการหมุนเวียนและเปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยรายอื่นสามารถเช่าอยู่อาศัยได้โดยมอบหมายให้หน่วยงานเจ้าของที่ดินของรัฐเป็นผู้กำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติต่อไป

7) การสนับสนุนจากผู้ประกอบการธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์: ผู้ประกอบการธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่เข้าร่วมพัฒนาโครงการบ้านประชารัฐ ต้องรับภาระค่าธรรมเนียมจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์ร้อยละ 2 ของราคาที่อยู่อาศัย และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนการจำนองร้อยละ 1 ของมูลค่าจำนอง เป็นระยะเวลา 2 ปี และรับภาระค่าใช้จ่ายส่วนกลางในปีที่ 1 รวมทั้งให้ส่วนลดพิเศษไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 จากราคาขายสุทธิหลังหักส่วนลดปกติด้วย

8) การชดเชยของรัฐบาล: การดำเนินการตามโครงการดังกล่าว รัฐบาลไม่จำเป็นต้องตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยให้ ธอส. และธนาคารออมสิน อย่างไรก็ตาม เห็นควรให้ ธอส. และธนาคารออมสิน

แยกบัญชีโครงการบ้านประชารัฐ เป็นโครงการตามนโยบายของรัฐบาล (Public Service Account : PSA) และไม่นับรวมหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans: NPLs) ที่เกิดจากการดำเนินโครงการฯ เป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของ ธอส. และธนาคารออมสิน รวมทั้งให้สามารถนำค่าใช้จ่ายในการจัดทำโครงการฯ บวกกลับกำไรสุทธิเพื่อการคำนวณโบนัสพนักงานได้ ทั้งนี้ ให้รวมถึงวงเงินสินเชื่อที่อยู่อาศัยภายใต้โครงการฯ ที่อาจมีการขยายเพิ่มขึ้น

5.4.5 ระยะเวลาในการดำเนินการ/สถานะปัจจุบัน

ระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ (22 มีนาคม พ.ศ. 2259 ถึง 21 มีนาคม พ.ศ. 2561) โดย ณ วันที่ 27 พฤษภาคม 2559 มียอดการปล่อยสินเชื่อ ดังนี้

- 1) ธอส. อนุมัติสินเชื่อ Post Finance จำนวน 2,429 ราย วงเงิน 2,195 ล้านบาท
- 2) ธนาคารออมสิน อนุมัติสินเชื่อ Pre Finance จำนวน 2 ราย วงเงิน 65 ล้านบาท และสินเชื่อ Post Finance จำนวน 2,548 ราย วงเงิน 3,051 ล้านบาท

ในส่วนของ ธนาคารกรุงไทย อยู่ระหว่างการพิจารณาคุณสมบัติโครงการที่ขอรับการสนับสนุนสินเชื่อ Pre Finance จำนวน 12 ราย

5.4.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับการดำเนินโครงการ

การดำเนินโครงการบ้านประชารัฐจะก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนี้

- 1) ช่วยเพิ่มโอกาสให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ครอบคลุมทั้งผู้มีรายได้ประจำ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ บุคลากรทางการศึกษา และผู้มีรายได้ไม่แน่นอนหรืออาชีพอิสระ สามารถมีที่อยู่อาศัยหลังแรกเป็นของตนเอง
- 2) ช่วยเพิ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยตรง เนื่องจากธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นธุรกิจที่มีความเชื่อมโยงกับธุรกิจอื่น ๆ (Value Chain) ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เนื่องจากโครงการนี้จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้น ผ่านการก่อสร้างบ้านหลังใหม่ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ โครงการนี้ ยังมีส่วนช่วยกระตุ้นการบริโภคภาคเอกชนผ่านการซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีการใช้จ่ายใช้สอยในหมวดสินค้าคงทน อาทิ วัสดุก่อสร้างเพิ่มขึ้น
- 3) ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาที่ดินราชพัสดุหรือที่ดินอื่นของรัฐ เช่น ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และที่ดินของการเคหะแห่งชาติ (กคช.) ที่ยังไม่มีการพัฒนาหรือพัฒนาแล้วแต่ยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุด ให้สามารถเกิดการใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มศักยภาพ

5.5 โครงการสำคัญ เรื่อง “กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ”

5.5.1 ที่มา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการระบบบำเหน็จบำนาญขึ้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2559 โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน มีกรรมการจากภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) เป็นฝ่ายเลขานุการ เพื่อพิจารณาและกำหนดแนวทางการจัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบ รวมถึง การดำเนินการเพื่อบูรณาการระบบบำเหน็จบำนาญของไทยให้มีความครอบคลุม เพียงพอ และยั่งยืน ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีมติในการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 2/2559 เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2559 เห็นชอบแนวทางการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.)

5.5.2 เหตุผลความจำเป็น

แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยมีช่องทางการออมเพื่อการชราภาพที่ครอบคลุมประชาชนวัยแรงงานทุกกลุ่ม แต่แรงงานส่วนใหญ่มีรายได้หลังเกษียณที่ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต โดยมีเพียงกลุ่มข้าราชการที่มีรายได้หลังเกษียณค่อนข้างเพียงพอที่อัตราประมาณร้อยละ 60 – 70 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย ขณะที่แรงงานในระบบที่ส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคมเพียงช่องทางเดียว ได้แก่ ลูกจ้างภาคเอกชน ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ และพนักงานของรัฐ จะมีรายได้หลังเกษียณโดยเฉลี่ยร้อยละ 19 ของเงินเดือนเดือนสุดท้ายเท่านั้น ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้ มีความเสี่ยงที่จะตกสู่ภาวะยากจนในช่วงวัยชรา หากไม่มีการออมเพิ่มเติมในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน ดังนั้น เพื่อเพิ่มรายได้หลังเกษียณให้แก่แรงงานในระบบกลุ่มดังกล่าว จึงควรจัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบ (Mandatory Provident Fund) เพื่อเป็นช่องทางการออมเพิ่มเติมสำหรับแรงงานในระบบที่มีแนวโน้มที่จะมีรายได้หลังเกษียณไม่เพียงพอ

5.5.3 วัตถุประสงค์

เพื่อให้แรงงานในระบบมีรายได้หลังเกษียณที่เพียงพอ หรือไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ก่อนเกษียณ

5.5.4 สาระสำคัญ

กบข. เป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภาคบังคับสำหรับแรงงานในระบบ เป็นรูปแบบการกำหนดอัตราการส่งเงินเข้ากองทุน (Defined Contribution) และมีการจัดทำบัญชีรายบุคคลของสมาชิก โดยมีแนวคิดเบื้องต้น ดังนี้

- 1) กลุ่มเป้าหมาย: แรงงานในระบบที่มีอายุ 15 – 60 ปี ได้แก่ ลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างชั่วคราว ส่วนราชการ พนักงานราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมจำนวนทั้งสิ้น 14.17 ล้านคน
- 2) การส่งเงิน: นายจ้างและลูกจ้างต้องส่งเงินเข้า กบข. ในอัตราที่เท่ากัน ซึ่งอัตราที่ทั้งสองฝ่ายต้องส่งเงินเข้า กบข. สศค. อยู่ระหว่างการพิจารณาความเหมาะสม
- 3) การเข้าสู่ระบบ กบข.:
 - (1) เริ่มให้บังคับใช้ทันทีสำหรับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป
 - สถานประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน สถานประกอบการที่ได้รับสัมปทานของรัฐ

สถานประกอบการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีได้อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสถานประกอบการอื่นใดที่ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิก

- (2) เริ่มบังคับใช้ในปีที่ 4 สำหรับสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 – 99 คน
- (3) เริ่มบังคับใช้ในปีที่ 6 สำหรับสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 – 9 คน
- 4) เมื่อสมาชิกอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ จะได้รับประโยชน์ตอบแทนในรูปบำนาญรายปี จนถึงอายุครบ 80 ปี

5.5.5 ระยะเวลาในการดำเนินการ/สถานะปัจจุบัน

ตารางที่ 5.1 แผนการดำเนินงานและกำหนดระยะเวลาของโครงการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ

แผนการดำเนินงาน	กำหนดเวลา
1. นำเสนอความเห็นต่อกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณานำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ	สิงหาคม พ.ศ. 2559
2. แก้ไขหรือออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และรองรับการดำเนินงานของ กองทุนฯ	ตุลาคม พ.ศ. 2559
3. กองทุนฯ เปิดดำเนินการ (กำหนดให้เริ่มดำเนินการในปี 2561 เนื่องจากมีการลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา)	พ.ศ. 2561 เป็นต้นไป

5.5.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับการดำเนินการโครงการ

1) รายได้หลังเกษียณของลูกจ้างเพิ่มขึ้นสู่ระดับที่เพียงพอ โดยจะทำให้อัตราบำนาญเมื่อมี กบข. จะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 31 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย ซึ่งเมื่อรวมกับกองทุนประกันสังคมกรณี ขราภาพอีกประมาณร้อยละ 19 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย รวมเป็นร้อยละ 50 ของเงินเดือนเดือน สุดท้าย ซึ่งเป็นระดับมาตรฐานที่เพียงพอ (สำหรับผู้ที่ได้รับค่าจ้างไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน ซึ่งมี สัดส่วนประมาณร้อยละ 50 ของจำนวนแรงงานภาคเอกชน)

2) เงินออมที่เพิ่มขึ้นคาดว่าจะส่งผลให้ระดับเงินออมในประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 41,000 ล้านบาท (กรณีสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 100 คนขึ้นไป) และหากลูกจ้างสถานประกอบการทั้งหมด เข้า กบข. พร้อมกัน จะทำให้เงินออมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 68,000 ล้านบาท

3) ส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุน เนื่องจากเงินออมในกองทุนจะส่งผลให้เงินลงทุนระยะ ยาวจากผู้ลงทุนประเภทสถาบันเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะเพิ่มปริมาณการลงทุนจากการซื้อขายตราสารหนี้และ ตราสารทุน อันจะส่งผลให้ตลาดทุนในภาพรวมมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากขึ้น รวมทั้งลดความ ผันผวนของการเคลื่อนย้ายเงินลงทุน นอกจากนี้ ยังมีผลต่อการพัฒนาตราสารรูปแบบใหม่ ๆ ใน ตลาดทุนตามอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นด้วย

5.6 โครงการสำคัญ เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.”

5.6.1 ที่มา

ในการปฏิรูปการบริหารการคลังของประเทศ จำเป็นต้องมีการเสริมสร้างการรักษาวินัยการเงินการคลัง อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดกรอบวินัยทางการคลังของประเทศเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ กฎหมายที่มีอยู่ ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการคลังแต่ละภาคส่วน อีกทั้งกฎหมายบางฉบับมีอายุการใช้งานมายาวนาน จึงไม่สามารถครอบคลุมนวัตกรรมทางการคลังรูปแบบใหม่ ๆ หรือครอบคลุมการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้ครบถ้วน ทำให้การกำกับดูแลทางการคลังขาดการบูรณาการและไม่ครอบคลุมถึงธุรกรรมภาครัฐทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้เกิดการหลบเลี่ยงการใช้จ่ายเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจ และกองทุนสาธารณะ รวมทั้งขาดความโปร่งใสทางการคลังที่ยังไม่มีการรายงานการเงินแผ่นดินในภาพรวมและขาดข้อมูลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน

5.6.2 เหตุผลความจำเป็น

กฎหมายที่กำกับดูแลการคลังแต่ละภาคส่วนและล้าสมัยก่อให้เกิดปัญหาในการติดตามและบริหารวินัยการเงินการคลังอย่างเป็นระบบ จะเห็นได้ว่าการปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินส่งผลให้กฎหมายที่มีอยู่นั้นไม่ครอบคลุมการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของนวัตกรรมทางการคลังรูปแบบใหม่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนนอกงบประมาณ การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง ทำให้เกิดหนี้ค้างชำระเป็นจำนวนมาก อีกทั้งกระบวนการงบประมาณของรัฐแบบปีต่อปีทำให้มีการผูกพันกับงบประมาณในปีนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดวงเงินกู้แบบปีต่อปี โดยไม่ได้พิจารณาว่าในอนาคต รัฐต้องการก่อหนี้มากน้อยแค่ไหน หรือต้องการดำเนินนโยบายหรือมาตรการไปในทิศทางใด ซึ่งอาจส่งผลต่อเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ

5.6.3 วัตถุประสงค์

เพื่อให้การรักษาวินัยการเงินการคลังเป็นไปอย่างมีระบบ ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารการคลังของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ กระทรวงการคลัง ได้ผลักดันร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่าง พ.ร.บ. การเงินการคลังฯ) โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1) กำหนดกรอบวินัยทางการคลังที่ครอบคลุมกิจกรรมในงบประมาณและกิจกรรมนอกงบประมาณสำหรับหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง องค์การตามรัฐธรรมนูญ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) กำหนดให้มีการจัดทำรอบการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการคลังและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) กำหนดแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด ส่งเสริมความโปร่งใสทางการคลัง และระบบการตรวจสอบที่ดี เพื่อช่วยลดความเสี่ยงทางการคลัง และป้องกันความเสียหายจากการดำเนินมาตรการระยะสั้นที่จะสร้างภาระผูกพันทางการคลังในระยะยาว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนและเสถียรภาพทางการคลัง และเกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด

5.6.4 สารสำคัญ

1) วินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นการทั่วไป

1.1) กำหนดหลักการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐ การจัดทำงบประมาณ การจัดทำรายได้อื่น การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ ให้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยยึดหลักการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

1.2) กำหนดให้กระทรวงการคลังร่วมกับสำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย จัดทำกรอบการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการคลังและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมล่วงหน้าในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี

1.3) การดำเนินกิจกรรม มาตรการ โครงการตามนโยบายของรัฐบาลที่มีภาระทางการคลังมากกว่า 1 ปี หรือการสูญเสียรายได้ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการทำแผนบริหารจัดการ งบประมาณ การรายจ่าย พร้อมแหล่งเงินที่จะใช้ หรือประมาณการสูญเสียรายได้ และจัดทำรายงานเปรียบเทียบประโยชน์ ที่ได้รับกับการสูญเสียรายได้หลังจากที่ได้ดำเนินการไปแล้วต่อคณะรัฐมนตรี

1.4) หากรัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการนอกเหนือภารกิจตามปกติ จะกระทำได้เฉพาะกรณีเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย หรือการก่อวินาศกรรม หรือฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือยกระดับคุณภาพชีวิต หน่วยงานของรัฐต้องประมาณการต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมด โดยเมื่อรวมกันแล้วต้องมียอดคงค้างไม่เกินร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้หน่วยงานของรัฐนั้นจัดทำบัญชีแยกต่างหาก พร้อมทั้งเสนอรายงานและผลการดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยแก่สาธารณชน

2) วินัยการเงินการคลังของรัฐในลักษณะเฉพาะด้าน

2.1) การจัดเก็บ การยกเว้น หรือการลดภาษีอากร กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจการจัดเก็บภาษีอากรนั้น โดยคำนึงถึงความเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งการพัฒนาและสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดเก็บ การลด และการยกเว้น ค่าธรรมเนียมที่มีใช้เป็นการเรียกเก็บเพื่อเป็นค่าตอบแทนการให้บริการกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย การกั้นเงินภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต้องระบุวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดจำนวนเงินสูงสุดต่อปี ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 1 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.2) กำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน โดยให้คำนึงถึงกรอบการคลังระยะปานกลาง ภาวะเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายงบประมาณ ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายความสามารถในการใช้จ่าย การจัดเก็บรายได้แผ่นดิน สถานการณ์หนี้สาธารณะ และการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

2.3) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้กระทำได้โดยคำนึงถึง 1) ความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินระหว่างปีงบประมาณ 2) ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไปได้ และ 3) สามารถจัดเก็บรายได้เกินกว่าประมาณการ หรือมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และสถานะหนี้สาธารณะเอื้ออำนวย

2.4) กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำคัญ ได้แก่ การตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนต้องไม่น้อยกว่าส่วนที่ขาดดุลงบประมาณ การตั้งบุคลากรและค่าใช้จ่ายบริหารงานต้องตั้งให้เพียงพอ งบชำระหนี้ต้องตั้งเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การส่งเงินเข้าสมทบทุนกองทุนตามที่กฎหมายกำหนด และการชดเชยต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการ รวมทั้งความเสียหายจากการดำเนินมาตรการนอกเหนือภารกิจปกติ ให้ตั้งงบประมาณชดเชยให้จนครบถ้วนในปีงบประมาณนั้น และการตั้งงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องไม่เกินร้อยละ 2.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.5) การก่อหนี้และการบริหารหนี้ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของประเทศ และกระทรวงการคลังจะต้องประกาศกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ สำหรับการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยกำหนด

2.6) กำหนดให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการและดูแลรักษาทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน

3) วินัยการเงินการคลังของรัฐในการบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐานและนโยบายการบัญชีภาครัฐ รวมทั้งจัดทำรายงานการเงินที่สำคัญ ได้แก่ รายงานการเงินรวมของแผ่นดิน และรายงานการเงินรวมภาครัฐ ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งหมด นอกจากนั้น ให้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปี เสนอคณะรัฐมนตรีพร้อมกับการเสนอกรอบการคลังระยะปานกลาง

5.6.5 ระยะเวลาในการดำเนินการ/สถานะปัจจุบัน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2559 อนุมัติหลักการของร่าง พ.ร.บ. การเงินการคลังฯตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

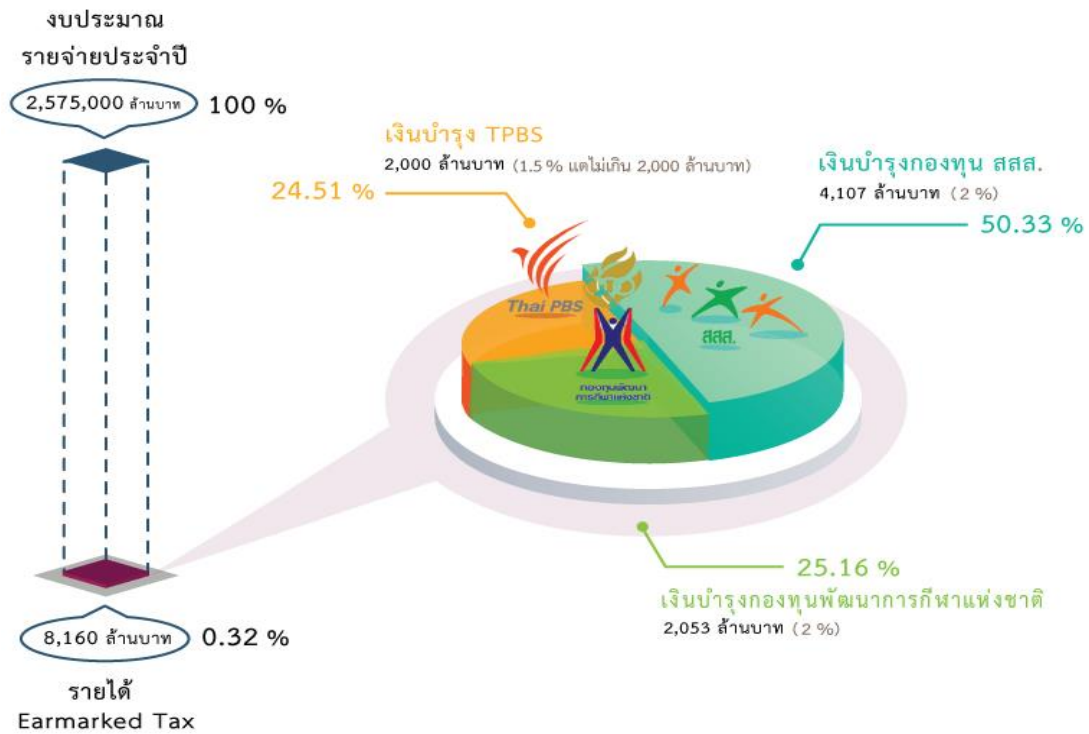
5.6.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินโครงการ

ร่าง พ.ร.บ. การเงินการคลังฯ จะเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้กำกับวินัยทางการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งมีประโยชน์ในการช่วยยกระดับมาตรฐานการดำเนินนโยบายและการบริหารการคลังให้มีประสิทธิภาพ ยั่งยืน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ดังนี้

1) มีการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังที่ครอบคลุมกิจกรรมในงบประมาณและกิจกรรมนอกงบประมาณ สำหรับหน่วยงานของรัฐทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการกำหนดกรอบการดำเนินนโยบายการคลังที่เป็นตัวเลข ซึ่งจะช่วยสร้างหลักการที่มั่นคงและจำกัดการใช้ดุลยพินิจของนโยบายบางประการได้แก่

1.1) การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามนโยบายของรัฐบาลนอกเหนือจากภารกิจตามปกติ หน่วยงานของรัฐจะต้องประมาณการต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมด เมื่อรวมกันแล้วต้องมียอดคงค้างไม่เกินร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2558 ภาระทางการคลังของรัฐบาลในการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งสิ้น 73,302 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.64 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี การกำหนดยอดคงค้างที่ร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะช่วยส่งเสริมการรักษาวินัยการคลัง และรัฐบาลมีวงเงินเพียงพอในการดำเนินนโยบายอื่น ๆ

1.2) การจัดเก็บ การยกเว้น หรือการลดภาษีอากร กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจการจัดเก็บภาษีอากรนั้น โดยคำนึงถึงความเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งการพัฒนาและสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดเก็บ การลด และการยกเว้น ค่าธรรมเนียมที่มีใช่เป็นการเรียกเก็บเพื่อเป็นค่าตอบแทนการให้บริการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย การกั้นเงินภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่มีใช่เป็นการเรียกเก็บเพื่อเป็นค่าตอบแทนการให้บริการรวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 1 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากไม่ต้องการให้การกั้นเงินภาษีอากรและค่าธรรมเนียมถูกกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เพราะการกั้นเงินภาษีอากรและค่าธรรมเนียมไปใช้จะมีผลกระทบต่อการจัดทำ แผนการคลังของกระทรวงการคลังและอาจจะมีผลกระทบต่อการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ ในปี 2558 มีการกั้นเงินภาษีให้แก่กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติ และองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (Thai Public Broadcasting Service: TPBS) รวมทั้งสิ้น 8,160 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.32 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี การกั้นเงินภาษีอากรและค่าธรรมเนียมไว้ไม่เกินร้อยละ 1.0 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีความยืดหยุ่น เนื่องจากมีวงเงินที่สามารถใช้ได้ หากจำเป็นต้องกั้นเงินภาษีเพื่อดำเนินนโยบายตามความจำเป็นของรัฐบาลในอนาคต



แผนภูมิที่ 5.1 สัดส่วนงบประมาณรายได้และรายจ่ายประจำปี

1.3) การตั้งงบประมาณรายจ่าย เช่น การตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ณ วันที่ 31 มีนาคม 2559 นั้น สาธารณะที่เป็นภาระต้องงบประมาณมีจำนวน 4,048,144 ล้านบาท โดยมีอายุสูงสุดของภาระหนี้ 50 ปี หากต้องการให้ภาระหนี้หมดไป (โดยไม่คำนึงถึงการก่อหนี้เพิ่มจากปัจจุบัน) รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้อย่างน้อยร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่าย หากพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในช่วงปี 2540 – 2553 มีการจัดสรรบชำระคืนต้นเงินกู้โดยเฉลี่ยที่ร้อยละ 2.84 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี การกำหนดกรอบการชำระหนี้ที่ร้อยละ 3 จึงเป็นไปได้ทางปฏิบัติโดยไม่เบียดบังรายจ่ายอื่นมากเกินไป

1.4) การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เกินร้อยละ 2.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีค่าเฉลี่ยปี 2551 – 2559 เท่ากับร้อยละ 2.8 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย แต่มีการเบิกจ่ายจริงเพียงร้อยละ 1.4 เท่านั้น หากพิจารณาการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นปีงบประมาณ 2558 จะพบว่า มีการตั้งไว้ถึงร้อยละ 3.4 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย แต่ภายในปีงบประมาณมีการเบิกจ่ายเพียงร้อยละ 0.5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ดังนั้นการจำกัดและกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ร้อยละ 2.5 ทำให้รัฐบาลนำวงเงินส่วนเกินมาจัดสรรให้กับรายการอื่นที่มีความจำเป็นซึ่งจะส่งผลต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ

2) มีการจัดทำกรอบการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการคลังและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งการนำกรอบการคลังระยะปานกลางมาใช้ประกอบการพิจารณากรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่าง

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทำให้การจัดทำงบประมาณต้องมีการตัดสินใจด้านนโยบายมากขึ้น เนื่องจากการจัดทำกรอบการคลังระยะปานกลางจะต้องนำเสนอสถานะและคาดการณ์สภาวะเศรษฐกิจและสภาวะการคลังล่วงหน้าอย่างน้อย 3 ปี และต้องมีการทบทวนกรอบการคลังอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ซึ่งการจัดทำกรอบการคลังระยะปานกลางจะเป็นกระบวนการรวบรวมความต้องการด้านงบประมาณของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งต้องพิจารณาทรัพยากรที่จะเป็นไปได้ใน 3 – 5 ปี ข้างหน้าแผนการพิจารณาทรัพยากรเฉพาะปีที่จัดทำงบประมาณ ส่งผลต่อการวางแผนทางการเงินการคลังที่ต้องเลือกนโยบายหรือมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่

3) มีแนวทางในการรักษาวินัยทางการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด ส่งเสริมความโปร่งใสทางการเงินการคลัง และระบบการตรวจสอบที่ดี โดยกระทรวงการคลังจะกำหนดมาตรฐานและนโยบายการบัญชีภาครัฐ รวมทั้งจัดทำรายงานการเงินรวมภาครัฐที่ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดส่งรายงานการเงินและข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อกระทรวงการคลัง และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ ทำให้กระทรวงการคลังมีข้อมูลทางการเงินการคลังที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน สามารถดำเนินนโยบายและการบริหารการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากร่าง พ.ร.บ. การเงินการคลัง พ.ศ.



แผนภูมิที่ 5.2 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากร่าง พ.ร.บ. การเงินการคลัง พ.ศ.

บรรณานุกรม

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ*. ค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2559, จาก <http://www.nesdb.go.th/main.php?filename=index>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *ข้อมูลเศรษฐกิจและสังคม*. ค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2559, จาก <http://www.nesdb.go.th/main.php?filename=index>
- Indexmundi (2559). *ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัว*. (2559). ค้นเมื่อ 30 มิถุนายน 2559, จาก <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=th&v=67>
- KNOEMA (2559). *ข้อมูลการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหัว*. (2559). ค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2559, จาก <http://knoema.com/atlas/Thailand/CO2-emissions-metric-tons-per-capita>
- ธนาคารโลก. (2559). *ข้อมูลรายได้ประชาชาติต่อหัว*. ค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2559, จาก <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD>
- สุภัค ไชยวรรณ, สิทธิรัตน์ ตรงมาศ, ณัฐพล ศรีพจนารถ, ณัฐพล สุภาดุลย์, ชาญณรงค์ จางกิตติรัตน์, ลลิตา ละสอน และคณะ. (2558). *โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อจัดทำระบบการวิเคราะห์ดุลการคลังเชิงโครงสร้างของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
- วุฒิพงศ์ จิตตั้งสกุล, สุภัค ไชยวรรณ, เบญจมาศ มหาวงศ์ขจิต, ศิวสัน เหลืองสมบูรณ์, ณัฐพล ศรีพจนารถ, ณัฐพล สุภาดุลย์ และคณะ. (2555). *โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

