

โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ในกระบวนการงบประมาณรายจ่ายเพื่อการคลังยั่งยืน

ที่ปรึกษาโครงการ

นางสาววิมล ชาตะมีนา

คณะผู้วิจัย

นางสาวศิริกมล อุดมผล

นายสุทธี เกตุทัต

นางสาวไพลิน ช่างภิญโญ

นายณัฐพล สุภาคุณย์

นายอริก เล้าสกุล

นางสาวลลิตา ละสอน

นางสาวธีราภา ชีร์รัตนสถิต

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

โครงการวิจัยเรื่อง
การศึกษาแนวทางการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน
ในกระบวนการงบประมาณรายจ่ายเพื่อการคลังยั่งยืน

ที่ปรึกษาโครงการ

นางสาววิมล ชาตะมีนา

คณะผู้วิจัย

นางสาวสิริกมล อุดมผล

นายสุทธี เกตุทัต

นางสาวไพลิน ช่างภิญโญ

นายณัฐพล สุภาดุลย์

นายอริก เล้าสกุล

นางสาวลลิตา ละสอน

นางสาวธีราภา ชีร์รัตนสถิต

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน
ในกระบวนการงบประมาณรายจ่ายเพื่อการคลังยั่งยืน ฉบับนี้สำเร็จได้ คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ
ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและคณะผู้บริหารสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ที่มีนโยบาย
สนับสนุนให้บุคลากรของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ศึกษา ค้นคว้า เพื่อดำเนินโครงการวิจัย
ที่เป็นประโยชน์นำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายอย่างมีหลักการ ส่งผลให้โครงการวิจัย
นี้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณคุณคุณวิมล ชาศะมีนา รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
ในฐานะที่ปรึกษาโครงการวิจัย และคุณสุภัท ไชยวรรณ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายการคลัง ที่ได้
เล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาแนวทางการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน
ในกระบวนการงบประมาณ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้หน่วยงานภาครัฐสามารถ
ประยุกต์ใช้ประโยชน์ได้ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อแนวทางการดำเนิน
โครงการวิจัย

ขอขอบคุณ ดร. นิภาวรรณ ธีราวัฒน์ ดร. ณรงค์ชัย จิตินันท์พงศ์ และ ดร. จิตติมา ชูเชิด
สำหรับข้อคิด คำแนะนำ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับงานวิจัย

ขอขอบคุณสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะสำหรับข้อเสนอแนะในการใช้เครื่องมือบริหาร
ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของภาครัฐ และข้อคิด คำแนะนำที่เป็นประโยชน์

ขอขอบคุณผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ ผู้แทนจากสถาบันการเงิน และนักวิชาการ
ทุกท่านที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์จากการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)

ขอขอบคุณคณะกรรมการกำกับและพิจารณาตรวจรับงานวิจัยทุกท่านที่ให้ข้อเสนอแนะ
และทำให้ผู้วิจัยทำงานวิจัยครั้งนี้ได้อย่างสมบูรณ์

ท้ายที่สุด ขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติที่ได้เล็งเห็นความสำคัญ
ของโครงการวิจัยฉบับนี้ และขอขอบคุณกระทรวงการคลังที่อนุมัติงบประมาณในการดำเนิน
โครงการวิจัย

คณะผู้วิจัย

บทสรุปผู้บริหาร

ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจมีความเชื่อมโยงมากขึ้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลจึงมีแนวโน้มต้องติดต่อกับองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงต่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการติดต่อหน่วยงานต่างประเทศจำเป็นต้องใช้เงินสกุลต่างประเทศเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน ในขณะที่การจัดทำงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยเป็นการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า และเป็นการตั้งงบประมาณในสกุลเงินบาท ในขณะที่การรายจ่ายจริงบางรายการต้องกระทำเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ ส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลต้องเผชิญกับ “ความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน” ซึ่งหมายถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่อัตราแลกเปลี่ยนที่คาดการณ์ไว้ (Expected Exchange Rate) แตกต่างจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจริง (Spot Exchange Rate) ในขณะที่ส่วนราชการไม่มีการใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อเข้ามารองรับความเสี่ยงนี้ ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ หากสกุลเงินต่างประเทศแข็งค่าขึ้น จะส่งผลให้เงินงบประมาณที่จัดสรรไว้ไม่เพียงพอ และรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่หน่วยงานเจ้าของงบประมาณ หรือหากสกุลเงินต่างประเทศอ่อนค่าลง จะส่งผลให้เงินงบประมาณที่จัดสรรไว้เกินความต้องการ ก่อให้เกิดค่าเสียโอกาสที่จะนำเงินส่วนดังกล่าวไปใช้ในโครงการอื่น ๆ ของรัฐบาล

โครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษาแนวทางการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ในกระบวนการงบประมาณรายจ่ายเพื่อการคลังยั่งยืน” มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างองค์ความรู้ จัดทำฐานข้อมูลงบประมาณของส่วนราชการที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศ ตลอดจนวิเคราะห์ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนต่องบประมาณรายจ่าย เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน โดยดำเนินการวิจัยใน 2 ส่วน ซึ่งส่วนแรกจะเป็นการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อจัดเก็บข้อมูลและข้อคิดเห็น เรื่องการบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน จากผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ และการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐ และผู้มีความรู้ความชำนาญในเรื่องการบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนด้วยเครื่องมือทางการเงิน ได้แก่ ผู้แทนจากกลุ่มส่วนราชการ ผู้แทนจากกลุ่มสถาบันการเงิน และผู้แทนจากกลุ่มนักวิชาการ สำหรับส่วนที่สอง เป็นการสร้างเป็นฐานข้อมูลงบประมาณรายจ่ายสกุลเงินตราต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้ประมาณการขนาดความเสี่ยงของงบประมาณรายจ่ายจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน และวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการใช้เครื่องมือทางการเงินประเภทต่าง ๆ เพื่อบริหารความเสี่ยงดังกล่าว

ผลการศึกษา พบว่า

1. ฐานข้อมูลงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศในปีงบประมาณ 2541 และ 2554 บ่งชี้ว่า การใช้งบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศได้รับผลกระทบจากความผันผวนของค่าเงินบาทอย่างมีนัยสำคัญ และการอ่อนค่าของเงินบาทมีผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายมากกว่าการแข็งค่าของเงินบาท ทั้งนี้ พบว่า กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และรัฐวิสาหกิจ เป็น 3 หน่วยงานหลักที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนมากที่สุด

2. การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย พบว่า กลุ่มธนาคารและนักวิชาการมีความเห็นร่วมกันว่าภาครัฐมีความจำเป็นจะต้องบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน และได้เสนอแนะวิธีต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่บริหารรายรับรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ การใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน อีกทั้ง ภาครัฐต้องคำนึงถึงความสามารถในการบริหารความเสี่ยงของส่วนราชการ ขนาดที่ชัดเจนของรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ และผู้กำหนดนโยบายต้องเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว

3. การประมาณการภาระงบประมาณที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศของส่วนราชการ โดยพิจารณาถึงปัจจัยด้านธุรกรรมของส่วนราชการ ได้แก่ ระดับราคา ปริมาณสินค้าและบริการ จำนวนธุรกรรมจัดซื้อ การเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน และการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคา ผู้บริโภค พบว่า ภาระงบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศในปีงบประมาณ 2558 และ 2559 มีจำนวน 78,509 ล้านบาท และ 77,744 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งขนาดของความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน คิดเป็นร้อยละ 3 ของงบประมาณดังกล่าว

4. การวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการบริหารความเสี่ยงของงบประมาณ โดยใช้เครื่องมือบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน 3 ชนิด ได้แก่ Futures Contract Forward Contract และ Options พบว่า การใช้เครื่องมือบริหารความเสี่ยงทั้ง 3 ชนิด มีความคุ้มค่าในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ทั้งนี้ เครื่องมือทางการเงินทั้ง 3 มีข้อดีและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน

5. จากผลการศึกษาดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาและแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการคลังจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นไปได้ จำนวน 6 แนวทาง ได้แก่ (1) การบริหารงบประมาณภายใต้กรอบวงเงินที่หน่วยงานได้รับจัดสรร (2) การขออนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมระหว่างปีงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณ (3) การให้ส่วนราชการชำระรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศด้วยสกุลเงินบาท (4) การให้ส่วนราชการมีบัญชีรายรับ หรือได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ เพื่อชำระรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตรา

ต่างประเทศ (5) การจัดตั้งหน่วยงานกลางของรัฐเพื่อทำหน้าที่ชำระเงินที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ และ (6) การจัดตั้งหน่วยงานกลาง เพื่อใช้เครื่องมือทางการเงินปิดความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

6. จากแนวทางดังกล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า การจัดตั้งหน่วยงานกลางของรัฐเพื่อบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน นอกจากการเกิดประโยชน์ในเชิงการประหยัดต่อขนาดแล้ว ยังช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐบาลในการตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ในทุกๆ องค์การของรัฐ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเสนอว่า หน่วยงานกลางดังกล่าว ควรเป็นหน่วยงานกลางในรูปแบบของกองทุนหรือทุนหมุนเวียน ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้การบริหารงานของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและปัจจุบันดำเนินงานในการบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนโดยการใช้เครื่องมือทางการเงินอยู่แล้ว อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงการคลัง ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายและการดำเนินงานในกระบวนการงบประมาณ ร่วมกับสำนักงานงบประมาณ

7. อย่างไรก็ตาม แนวทางการจัดตั้งหน่วยงานกลางของรัฐขึ้นใน สบน. เป็นเพียงแนวทางเชิงทฤษฎี ที่คณะผู้วิจัยพิจารณาแล้วว่ามีความเป็นไปได้และคุ้มค่าในการดำเนินการ ทั้งนี้ การนำแนวทางดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติจริงนั้น จำเป็นจะต้องมีการศึกษาในเชิงลึกเพิ่มเติมอีกหลายประเด็น อาทิ วงเงินงบประมาณที่ต้องชำระเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ ขนาดของความเสี่ยง การคัดเลือกรายจ่ายที่ควรนำมาบริหารความเสี่ยง ต้นทุนงบประมาณในการบริหารหน่วยงาน กลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางและส่วนราชการ กระบวนการตรวจสอบและกำกับดูแล เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ความพยายามในการบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณรายจ่ายมีความรอบคอบและเกิดประสิทธิผลสูงสุด อีกทั้งไม่เป็นเหตุให้เกิดความเสี่ยงด้านอื่น ๆ ตามมา

Executive Summary

Economic system is vastly connected. Government's economic activities inevitably involves inter-governments and private sector at both national and international level. As such, foreign currency is needed as a median of governmental exchanges, while Thai government's budget planning is in Thai Baht. This currency mismatching causes government's budget to face "exchange rate volatility risk" due to difference between expected exchange rate and actual (spot) exchange rate. Moreover, as government agents do not use financial products to mitigate this risk, the consequence is an inefficient budget allocation. For example, when Baht depreciated, government needs to allocate additional budget to its agencies. On the other hand, when Baht appreciated, government loses the opportunity to use spare budget for other fruitful projects.

This research studies "**Possible solutions to mitigate exchange rate risk in government budgetary process for fiscal sustainability**" aiming to build knowledge base, gather data on government expenditure nominated in foreign currency, and analyze exchange rate risk toward government expenditure in order to suggest possible solutions for government in mitigating these risk. The research is conducted in two parts. In the first part, Focus group interview is done to gather information, opinions and suggestions from related parties. The interviewees are representatives from government agencies, commercial banks, and academic fellows. In the second part, data on government expenditure nominated in foreign currency is collected and analyzed the worthiness of using financial products to mitigate exchange rate risk.

The research findings are

1. Government budget nominated in foreign currency in fiscal year 2541 B.E. and fiscal year 2554 B.E. shows that government expenditure is significantly affected by exchange rate volatility. In addition, Baht depreciation has greater impact on government expenditure than Baht appreciation. Moreover, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Commerce, and State Owned Enterprises are top three agencies who suffered from exchange rate volatility during those fiscal years.

2. Representatives from bankers and academic fellows suggest that government needs risk management towards exchange rate volatility. In addition, they recommend various risk management method such as setting up centralized treasury center to handle expenditure nominated in foreign currency and using financial products. Moreover, the government should consider its ability to handle risk management, precise amount of expenditure nominated in foreign currency and policy maker's emphasis towards this issue.
3. Estimation of government expenditure nominated in foreign currency considers number of related factors. Those factors are price, quantity of goods and services, number of transactions, rate of change of exchange rate, and rate of change of Consumer Price Index. We estimate that in fiscal year 2558 B.E. and fiscal year 2529 B.E., government expenditure nominated in foreign currency amount to 78,509 million Baht and 77,744 million Baht respectively. The size of exchange rate volatility risk for each year is defined at 3 percent of those amount.
4. Analyzing worthiness of using 3 financial products namely Futures Contract, Forward Contract, and Options shows that all products incur transaction cost below 3 percent. Moreover, those 3 financial products have both different pros and cons.
5. We summarize 6 possible solutions to mitigate fiscal risk from exchange rate volatility as follows; (1) Self-managing within allocated budget; (2) Requesting additional budget; (3) Negotiating payment in Baht; (4) Having foreign currency account to pay expenditure nominated in foreign currency; (5) Setting up centralized treasury center to handle payment of expenditure nominated in foreign currency; and (6) Setting up centralized unit to employ financial products to mitigate risk.
6. From those above solutions, we recommend setting up centralized governmental unit to manage exchange rate volatility. The centralized unit not only brings economy of scale but also save cost of separately setting up new units in each of government agencies. Moreover, we specifically recommend that this centralized unit should be the off-budgetary fund under supervision of Public Debt Management Office (PDMO). As PDMO is an expert in managing exchange rate volatility through financial products. In addition, PDMO is an agency within the Ministry of Finance, which directly involve in determining government's expenditure framework together with the Budget Bureau.

7. However, to bring our research recommendation on setting up centralized unit within PDMO into practice require further in-depth studies on various issue such as actual amount of government expenditure nominated in foreign currencies, size of risk involved, choice of transactions to use financial product, cost of setting up centralized unit, coordination between new unit an existing unit, system of check and balance. Lastly, further research is needed to insure efficient and prudent exchange rate risk management of budgetary process.

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(1)
บทสรุปผู้บริหาร	(3)
Executive Summary	(7)
สารบัญ	(11)
สารบัญตาราง	(13)
สารบัญแผนภูมิ	(15)
สารบัญแผนภาพ	(16)
สารบัญคำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ	(17)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการวิจัย	3
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	4
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	7
2.1 ศึกษาตัวอย่างการดำเนินการของต่างประเทศ	7
2.2 บทสรุป	10
บทที่ 3 ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนและการจัดการงบประมาณของประเทศไทย	13
3.1 ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate Risk) และเครื่องมือที่ใช้ เพื่อบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน	13
3.2 วิธีการงบประมาณและการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย	18
3.3 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่าย และการบริหาร หนี้สาธารณะที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ	25
3.4 การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของภาครัฐในปัจจุบัน	31
3.5 บทสรุป	33

บทที่ 4	ฐานข้อมูลงบประมาณของส่วนราชการที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศและผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงเบื้องต้น	35
4.1	งบประมาณของส่วนราชการที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศในปีงบประมาณ 2541	35
4.2	ข้อมูลงบประมาณของส่วนราชการที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศในปีงบประมาณ 2554	39
4.3	ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงเบื้องต้นของส่วนราชการ	44
4.4	บทสรุป	48
บทที่ 5	ผลการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group)	49
5.1	ขั้นตอนการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย	49
5.2	ผลสรุปจากแบบสอบถาม	51
5.3	การสรุปจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย	52
5.4	บทสรุป	62
บทที่ 6	ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่มีต่องบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ	67
6.1	การประมาณการงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศของส่วนราชการ	67
6.2	การวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการบริหารความเสี่ยงของงบประมาณรายจ่ายจากอัตราแลกเปลี่ยนด้วยเครื่องมือทางการเงิน	75
6.3	บทสรุป	85
บทที่ 7	บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารความเสี่ยงด้านงบประมาณรายจ่ายจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน	87
7.1	บทสรุป	87
7.2	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการบริหารความเสี่ยงด้านงบประมาณรายจ่ายจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน	93
	บรรณานุกรม	101
	ภาคผนวก ก แบบสำรวจข้อมูลเบื้องต้น	103
	ภาคผนวก ข รายชื่อหน่วยงานที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมสัมภาษณ์กลุ่มย่อย	109
	ภาคผนวก ค การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของการใช้ Futures contract จำแนกตามหน่วยงานและธุรกรรม	111
	ภาคผนวก ง รูปภาพการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย	119
	ภาคผนวก จ ข้อวิพากษ์จากการสัมมนาโครงการวิจัยและรูปภาพการจัดสัมมนางานวิจัย	125

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1	แนวทางการจัดการความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของรัฐบาลต่างประเทศ	10
ตารางที่ 3.1	อัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ในการกู้เงินและการรายงานสถานะหนี้	29
ตารางที่ 4.1	วงเงินงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศปีงบประมาณ 2541 จำแนกตามประเภทรายจ่าย	36
ตารางที่ 4.2	สรุปวงเงินที่ส่วนราชการขอเพิ่มเติมจากผลกระทบของอัตราแลกเปลี่ยน จำแนกตามประเภทรายจ่าย	37
ตารางที่ 4.3	วงเงินงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศประจำปีงบประมาณ 2541 จำแนกตามส่วนราชการ	38
ตารางที่ 4.4	เปรียบเทียบอัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ระหว่างจัดทำงบประมาณ กับอัตรา แลกเปลี่ยนที่ใช้ประเมิน	40
ตารางที่ 4.5	วงเงินงบประมาณและประโยชน์จากการแข็งค่าของเงินบาทจำแนก ตามประเภทรายจ่าย	40
ตารางที่ 4.6	งบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศในปีงบประมาณ 2554 จำแนกตามประเภทรายจ่ายและหน่วยงาน	43
ตารางที่ 4.7	เปรียบเทียบวงเงินงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศ จำแนกตามประเภท รายจ่าย	45
ตารางที่ 4.8	เปรียบเทียบผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยนต่องบประมาณรายจ่ายที่เป็น เงินตราต่างประเทศ	46
ตารางที่ 4.9	สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (ไม่รวมครุภัณฑ์ และการชำระหนี้)	47
ตารางที่ 5.1	ผลของอัตราแลกเปลี่ยนต่อรายได้และรายจ่ายรัฐบาลที่เป็นสกุลเงินตรา ต่างประเทศ	59
ตารางที่ 5.2	สรุปผลความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ในประเด็นต่าง ๆ	62
ตารางที่ 6.1	สัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ ต่องบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินบาทปีงบประมาณ 2554 จำแนกตามหน่วยงาน	72

ตารางที่ 6.2	อัตราการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรที่สำคัญ	73
ตารางที่ 6.3	ประมาณการงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศ ในปีงบประมาณ 2558 - 2559	74
ตารางที่ 6.4	ส่วนต่างอัตราแลกเปลี่ยนประมาณการและอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจริง ระหว่างปี 2550–2558	76
ตารางที่ 6.5	รายละเอียดสัญญาซื้อขาย USD Futures ที่ซื้อขายในตลาด TFEX	77
ตารางที่ 6.6	ค่านายหน้าในการซื้อขาย USD Futures Contract ของบริษัทหลักทรัพย์	78
ตารางที่ 6.7	เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายของเครื่องมือทางการเงินที่ใช้สำหรับบริหารความเสี่ยง จากอัตราแลกเปลี่ยน	82
ตารางที่ 6.8	เปรียบเทียบลักษณะทั่วไป จุดเด่นและข้อจำกัดของเครื่องมือทางการเงินที่ใช้ สำหรับบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน	83
ตารางที่ 7.1	เปรียบเทียบรายรับและภาระรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ ในปีงบประมาณ 2558	95
ตารางที่ 7.2	ข้อดีและข้อจำกัดของการจัดตั้งหน่วยงานกลางในรูปแบบต่าง ๆ	98

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1.1	อัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงินบาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ ที่ใช้ประมาณการ กับอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจริงระหว่างปี พ.ศ. 2526 - 2558	2
แผนภูมิที่ 4.1	สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายที่ต้องจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศ ในปีงบประมาณ 2554 จำแนกตามสกุลเงิน	42

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 3.1	กระบวนการงบประมาณของประเทศไทย	19
แผนภาพที่ 3.2	ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ	21
แผนภาพที่ 3.3	ขั้นตอนการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการของหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ	24
แผนภาพที่ 3.4	กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่าย และการบริหารหนี้สาธารณะที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ	26
แผนภาพที่ 3.5	กระบวนการบริหารจัดการงบประมาณกรณีรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศไม่เป็นไปตามที่ตั้งงบประมาณไว้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของค่าเงิน	32
แผนภาพที่ 7.1	กลไกการดำเนินการของหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ชำระเงินที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ	96
แผนภาพที่ 7.2	กลไกการดำเนินการของหน่วยงานกลาง เพื่อใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อปิดความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน	97

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

Pegged Exchange Rate	อัตราแลกเปลี่ยนคงที่แบบผูกกับตะกร้าเงิน
Managed Floating Rate	อัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวภายใต้การจัดการ
DND	Canadian Department of National Defense กระทรวงกลาโหมของประเทศแคนาดา
NATO	North Atlantic Treaty Organization องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ
Hedging	การป้องกันความเสี่ยง
DoD	Department of Defense กระทรวงกลาโหมของประเทศสหรัฐอเมริกา
FCF,D	Foreign Currency Fluctuations, Defense การบริหารความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ของกระทรวงกลาโหม ประเทศสหรัฐอเมริกา
CMA	Centrally Managed Allotments ระบบบริหารกลาง ของกระทรวงกลาโหมประเทศสหรัฐอเมริกา
OSD	Office of the Secretary of Defense สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม
GGs	General Government Sector ภาครัฐบาล
Expected Exchange Rate	อัตราแลกเปลี่ยนที่คาดการณ์ไว้
Spot Exchange Rate	อัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจริง
Forward Contract	สัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า
Futures Contract	สัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าแบบมาตรฐาน
Options	การซื้อสิทธิที่จะซื้อหรือที่จะขายเงินตราต่างประเทศ
Swap	สัญญาแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

GFMS	Government Fiscal Management Information Systems ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์
CPI	Consumer Price Index ดัชนีราคาผู้บริโภค
TFEX	Thailand Futures Exchange ตลาดสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)
TCH	สำนักหักบัญชี (ประเทศไทย) จำกัด
Strike Rate	อัตราแลกเปลี่ยนที่จะใช้สิทธิ ณ วันครบกำหนด
Put Options	สัญญาสิทธิที่จะขายเงินตราต่างประเทศ
Call Options	สัญญาสิทธิที่จะซื้อเงินตราต่างประเทศ
Options Premium	ค่าใช้จ่ายในการซื้อตราสารสิทธิ
ชปท.	ธนาคารแห่งประเทศไทย
สบน.	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
บก.	กรมบัญชีกลาง

บทที่ 1

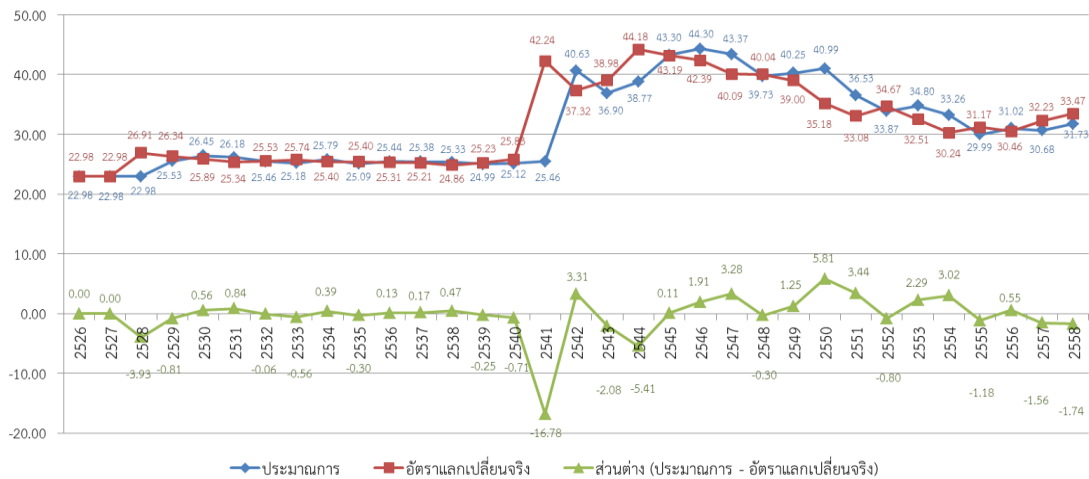
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่ประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เป็นต้นมา ก็ได้เปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนจากการใช้ “อัตราแลกเปลี่ยนคงที่แบบผูกกับตะกร้าเงิน” (Pegged Exchange Rate) มาเป็น “อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบภายใต้การจัดการ” (Managed Floating) ทำให้ค่าเงินบาทสามารถผันผวนไปได้ตามกลไกตลาดทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งความผันผวนของค่าเงินบาทนี้ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจในภาพรวม กล่าวคือ ทำให้การดำเนินธุรกรรมทางการเงินของหน่วยงานรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับเงินตราต่างประเทศมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะหน่วยงานรัฐเนื่องจากที่มาของงบประมาณรายจ่ายส่วนใหญ่ได้มาจากการจัดเก็บภาษี ในขณะที่ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนนำมาสู่การแบกรับภาระรายจ่ายที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ ซึ่งส่งผลต่อการใช้จ่ายงบประมาณในภาคส่วนอื่น

ความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณเรื่อยไปจนถึงขั้นตอนการเบิกจ่าย เนื่องจากการจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าและต้องตั้งงบประมาณเป็นสกุลเงินบาท ในขณะที่ภาระรายจ่ายจริงเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบอัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้จัดทำงบประมาณ กับอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจริงจะเป็นดังแผนภูมิที่ 1.1

แผนภูมิที่ 1.1 อัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงินบาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ ที่ใช้ประมาณการ กับอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจริงระหว่างปี พ.ศ. 2526 – 2558



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

จากแผนภูมิข้างต้น สามารถจำแนกความเสี่ยงได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 การตั้งงบประมาณไว้สูงเกินความจำเป็น

ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต้องนำงบประมาณที่ตั้งไว้สูงกว่าความจำเป็น นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินประเภทเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน เป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้เกิดการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายในภาพรวมของทุกปีและยังเป็นการตัดโอกาสที่จะนำงบประมาณส่วนนั้นไปใช้ในการพัฒนาประเทศ

กรณีที่ 2 การตั้งงบประมาณไว้ต่ำกว่าความจำเป็น

ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐจะต้องแบกรับภาระความเสี่ยงดังกล่าวด้วยตนเอง โดยจำเป็นต้องปรับวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรและแผนการใช้จ่ายเป็นลำดับแรก แต่หากงบประมาณมีไม่เพียงพอก็ต้องขอรับจัดสรรงบประมาณจากงบกลาง ซึ่งขั้นตอนในการพิจารณาจะแตกต่างกันไปแล้วแต่กรณี ซึ่งอาจนำมาสู่ความเสี่ยงที่จะจ่ายเงินล่าช้า หรือไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม

จากการหารือเบื้องต้นของคณะผู้วิจัยกับส่วนราชการที่มีความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนสูง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพบว่า หน่วยงานรัฐดังกล่าวต้องแบกรับความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนโดยไม่มีเครื่องมือทางการเงินเพื่อเข้ามารองรับความเสี่ยงนี้ เนื่องจากส่วนราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบ

การเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 มาตรา 20 ซึ่งบัญญัติว่า การเบิกจ่ายเพื่อชำระหนี้ผูกพันเป็นเงินตราต่างประเทศให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับกรณีชำระหนี้ผูกพันเป็นเงินบาท โดยให้หน่วยงานรัฐติดต่อกับซื้อเงินตราต่างประเทศจากธนาคารพาณิชย์โดยตรง นอกจากนั้น ระเบียบดังกล่าวยังไม่ได้ระบุถึงการทำธุรกรรมทางการเงินเพื่อลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ส่งผลให้ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนสามารถเป็นความเสี่ยงต่อการเบิกจ่ายงบประมาณ รวมไปถึงฐานะการคลังของประเทศ

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงวิธีการจัดทำงบประมาณ รวมถึงระเบียบการเบิกจ่ายเงิน อาจเป็นแนวทางการลดความเสี่ยงทางการคลังจากความผันผวนจากอัตราแลกเปลี่ยนของรัฐบาล รวมทั้งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี จึงนำมาสู่การศึกษา และเสนอแนะแนวทางในการลดความเสี่ยงของงบประมาณรายจ่ายอันเนื่องมาจากอัตราแลกเปลี่ยน ตั้งแต่กระบวนการตั้งงบประมาณจนถึงกระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณ

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1) เพื่อสร้างองค์ความรู้และฐานข้อมูลงบประมาณที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศ
- 2) เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนต่องบประมาณรายจ่าย
- 3) เพื่อเสนอแนวทางการวางแผนการบริหารความเสี่ยงทางการคลังจากความผันผวนจากอัตราแลกเปลี่ยน

1.3 ขอบเขตการวิจัย

โครงการวิจัยนี้เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสัมภาษณ์แบบกลุ่มย่อย (Focus Group Interview) กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสาร ผลงานวิชาการ และงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีการระดมจ่ายเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงของงบประมาณรายจ่ายจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ตลอดจนคัดเลือกหน่วยงานที่มีความเสี่ยงสูงเป็นกรณีศึกษาในเชิงลึก เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะทางเลือกในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้จะใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 วิธี ดังนี้

1) การวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) คณะผู้วิจัยจะเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารต่าง ๆ นำมาสร้างเป็นฐานข้อมูลงบประมาณสกุลเงินต่างประเทศ เพื่อใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา และทราบถึงขนาดของความไม่มีประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายงบประมาณ อันเนื่องมาจากความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

2) การสัมภาษณ์แบบกลุ่ม (Focus Group Interview) คณะผู้วิจัยจะใช้เทคนิคการสัมภาษณ์แบบกลุ่ม เพื่อจัดเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ทั้งนี้ สามารถสรุปขั้นตอนการสัมภาษณ์แบบกลุ่มได้ดังนี้

2.1) ขั้นตอนการเตรียมการ

2.1.1) การกำหนดประเด็นปัญหา คณะผู้วิจัยจะกำหนดประเด็นปัญหา หรือหัวข้อหลักในการสัมภาษณ์ที่ชัดเจน ซึ่งประเด็นปัญหาในการวิจัยนี้ คือ ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน รวมทั้งแนวทางแก้ไข

2.1.2) กรอบความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่มีนัยสำคัญสมควรบริหารจัดการ พิจารณาจากต้นทุนที่ใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงนั้น ๆ หากต้นทุนในการบริหารจัดการความเสี่ยงต่ำกว่าความเสี่ยงที่เกิดขึ้นให้ถือว่าความเสี่ยงนั้นมีนัยสำคัญสมควรบริหารจัดการ

2.1.3) กลุ่มตัวอย่าง ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจะต้องมีความสัมพันธ์กับประเด็นปัญหา หรือหัวข้อที่ได้กำหนดขึ้นโดยขนาดของกลุ่มตัวอย่างนั้น จะต้องมีความเหมาะสม ไม่น้อยเกินไป หรือมากเกินไป ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่การวิจัยนี้จะคัดเลือกมาจากหน่วยงานที่มีความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณและการเบิกจ่าย

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาแนวทางการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณรายจ่ายจำนวนทั้งสิ้น 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้แทนจากส่วนราชการเฉพาะหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เป็นต้น ผู้แทนจากสถาบันการเงินหรือกลุ่มธนาคาร นอกจากนี้ยังประกอบด้วยตัวแทนจากนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการคลังภาครัฐ อาทิ คณาจารย์จากสถาบันการศึกษาชั้นนำของรัฐ นักวิจัยอิสระ เป็นต้น

2.1.4) ทีมงาน ประกอบด้วย ผู้ดำเนินการสัมภาษณ์ (Moderator) ผู้จดบันทึก (Note taker) และผู้ช่วยทั่วไป (Assistant) โดยบุคคลที่มีความสำคัญ คือ ผู้ดำเนินการสัมภาษณ์ เพราะเป็นผู้นำและกำกับการสนทนาให้เป็นไปตามหัวข้อ และให้ได้ข้อมูลตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด

2.1.5) แนวทาง/คู่มือการสัมภาษณ์ เป็นการจัดลำดับความคิดและแนวทางการสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าอย่างเป็นขั้นตอน ซึ่งจะช่วยให้ผู้ดำเนินการสัมภาษณ์มีขอบเขตที่เหมาะสม

2.2) การดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่ม

ผู้ดำเนินการสัมภาษณ์จะต้องชี้แจงให้ผู้เข้าร่วมทราบถึงวัตถุประสงค์ของการจัดทำ รวมทั้งจะต้องควบคุมการสัมภาษณ์ให้อยู่ในประเด็น และต้องเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมกล้าแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ โดยไม่ชี้นำคำตอบ

2.3) การวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผล

เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่สำคัญในการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งในการวิเคราะห์ข้อมูลนี้ คณะผู้วิจัยจะต้องดำเนินการเมื่อเสร็จสิ้นการสัมภาษณ์กับทุกกลุ่มแล้ว จากนั้นจึงทำการถอดความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์ เพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

1) ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์กฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ของประเทศไทย รวมทั้งศึกษาเอกสารวิชาการ บทความ และเอกสารเผยแพร่ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน

2) รวบรวมข้อมูลงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ เพื่อจัดทำเป็นฐานข้อมูล

3) ออกแบบเครื่องมือที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เช่น กลุ่มตัวอย่าง ผู้ดำเนินการสัมภาษณ์ รวมทั้งแนวการสัมภาษณ์กลุ่ม เป็นต้น

4) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์แบบกลุ่มกับกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5) สรุปประเด็นปัญหา และแนวทางการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ในเบื้องต้น

6) ศึกษากรณีตัวอย่างหน่วยงานรัฐที่มีความต้องการใช้จ่ายงบประมาณสกุลเงินตราต่างประเทศสูง เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของงบประมาณรายจ่าย

7) เสนอแนวทาง และสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อวางแผนการบริหารความเสี่ยงทางการคลังจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้องค์ความรู้และฐานข้อมูลงบประมาณที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ
- 2) ได้ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงของงบประมาณในปีที่ศึกษาในเบื้องต้น
- 3) ได้ข้อเสนอแนวทางในการบริหารความเสี่ยงของงบประมาณจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ สำหรับประกอบการพิจารณาของฝ่ายนโยบาย
- 4) ได้เครื่องมือการวิเคราะห์และประเมินประโยชน์และต้นทุนของแนวทางการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ที่หน่วยงานภาครัฐสามารถประยุกต์ใช้ประโยชน์ได้

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

เนื้อหาในบทนี้จะเป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณ โดยสรุปการศึกษาวิจัยจากตัวอย่างการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานของต่างประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้น จากการค้นคว้าไม่พบว่ามีการศึกษาในประเด็นความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนต่อกระบวนการงบประมาณ ซึ่งอาจเป็นผลจากการที่ระบบงบประมาณของประเทศไทยเป็นการตั้งงบประมาณในสกุลเงินบาทเพียงประเภทเดียว การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนจึงไม่ได้รับความสนใจมากนัก ดังนั้น ผลการศึกษาวิจัยนี้จึงเป็นหนึ่งในงานวิจัยที่เจาะลึกในประเด็นดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศไทย ซึ่งคาดหวังว่าจะเป็นจุดเริ่มต้นให้มีการศึกษาในประเด็นเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวางต่อไป

2.1 ศึกษาตัวอย่างการดำเนินการของต่างประเทศ

2.1.1 ประเทศแคนาดา

Bucar C. H. et al. (2003) ศึกษาข้อมูลความเสี่ยงและผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยนของกระทรวงกลาโหมของประเทศแคนาดา (Canadian Department of National Defense: DND) ระหว่างปี ค.ศ. 1990 – 2002 ซึ่งพบว่าในช่วงดังกล่าว DND มีการงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศในสัดส่วนกว่าร้อยละ 7.1 ของงบประมาณของ DND ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ DND ต้องจัดหาทุปโภคภัณฑ์ใหม่และซ่อมแซมทุปโภคภัณฑ์ที่มีอยู่เดิม อีกทั้ง งบประมาณของ DND บางส่วนเป็นรายจ่ายที่ใช้ในต่างประเทศ หรือเป็นรายจ่ายสำหรับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น รายจ่ายให้แก่ North American Aerospace Defense และรายจ่ายให้แก่องค์การสหประชาชาติ องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) เป็นต้น ทำให้ DND ต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากการผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราแลกเปลี่ยนที่ระบุไว้ขณะวางแผนงบประมาณ

สำหรับการจัดทำงบประมาณที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศของ DND นั้น H. Bucar et al. (2003) อธิบายว่า กระบวนการงบประมาณจะเกิดขึ้นในระหว่างเดือนมีนาคมถึงมิถุนายนของทุกปี โดยมีการประมาณการอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับสกุลเงินต่างประเทศที่สำคัญเปรียบเทียบกับดอลลาร์แคนาดา โดยงบประมาณจะจัดทำในสกุลเงินดอลลาร์แคนาดา ทั้งนี้ หากพบว่าการใช้จ่ายงบประมาณแตกต่างไปจากที่ตั้งไว้ อาจมีการอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมระหว่างปีงบประมาณ

(Supplemental estimates) สิ่งที่น่าสนใจคือ ในกระบวนการภายใน DND มีการติดตามประเมินการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเป็นรายเดือน (Internal Hedge Rate) เพื่อให้สามารถรองรับงบประมาณสนับสนุนได้อย่างทันทั่วทั้งที่ อย่างไรก็ดี การที่ DND ไม่มีการใช้เครื่องมือป้องกันความเสี่ยงทำให้ DND ต้องกันสำรองภายใน (Contingency Reserve) เพื่อใช้บริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งถือเป็นต้นทุนของหน่วยงานในการใช้เพื่อประโยชน์อื่นที่มากกว่า (Bucar C. H. et al., 2003, pp. 4-5)

Bucar C. H. et al. (2003) ได้ทำการเปรียบเทียบ Mean Monthly Return ของงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศของ DND และความเบี่ยงเบน (Standard Deviation) ในรูปแบบปัจจุบัน ซึ่งไม่มีการป้องกันความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน (No Hedge Approach) กับกรณีที่หาก DND มีการจัดการความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนเพิ่มขึ้นในหลายรูปแบบ ได้แก่ Forward contract 30 วัน 60 วัน 90 วัน 180 วัน และ 1 ปี ในช่วงปี ค.ศ. 1990-2002 และพบว่า หาก DND ใช้เครื่องมือการป้องกันความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน (Hedging) คือการทำสัญญาซื้อขายอัตราแลกเปลี่ยนล่วงหน้าระยะเวลา 1 ปี (One-year plain vanilla forward contracts) ก็จะทำให้ DND สามารถลดความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนได้อย่างมีนัยสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีไม่ป้องกันความเสี่ยงเลย หรือคิดเป็นรายจ่ายที่ลดลงประมาณร้อยละ 2.2 ต่อเดือน

Bucar C. H. et al. (2003) หาก DND ใช้เครื่องมือบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน จะช่วยให้การวางแผนงบประมาณของ DND มีเสถียรภาพมากขึ้น และเป็นแนวทางที่สามารถนำไปใช้ได้กับส่วนงานอื่นของประเทศแคนาดาและประเทศอื่นที่มีความเสี่ยงในลักษณะคล้ายคลึงกัน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Desmier P.E (2008) ซึ่งเสนอให้ DND ใช้แนวทาง การประเมิน Value-at-Risk (VaR) ในการประเมินและบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่มีต้องงบประมาณ

2.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

Ellsworth C. S. (1993) ได้ศึกษาความสำคัญและผลกระทบที่เกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนที่มีต่องบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหมประเทศสหรัฐอเมริกา (Department of Defense: DoD) โดยศึกษาข้อมูล โครงการจัดซื้อจัดจ้างของกองทัพเรือสหรัฐ ใน 3 โครงการ ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน โดยพบว่า DoD มีรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศมากมายเนื่องจากการซื้อยุทธโปกรณ์ต่าง ๆ

สำหรับการบริหารจัดการความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนในกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกา Ellsworth C. S. (1993) ให้ข้อมูลว่าเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1979 ที่สภาองเกรสผ่านร่างกฎหมายจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา

ต่างประเทศของกระทรวงกลาโหม (Foreign Currency Fluctuations, Defense: FCF,D) ด้วยวงเงิน ประเดิม 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อบริหารจัดการส่วนได้ส่วนเสียจากความผันผวนของอัตรา แลกเปลี่ยนจำนวน 15 สกุลเงิน ทั้งนี้การบริหาร FCF,D ดำเนินการโดย Office of the Assistant Secretary of Defense ซึ่งจะจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานภายในกระทรวงกลาโหมผ่านระบบ บริหารกลาง (Centrally Managed Allotments: CMA) สำหรับสกุลเงินแต่ละสกุลเงิน ในแต่ละปีงบประมาณ หน่วยงานจะได้รับจัดสรรงบประมาณโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนด ในเอกสารงบประมาณ (President's budget) หรือที่กำหนดโดยสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (Office of the Secretary of Defense: OSD) และเมื่อมีการจ่ายงบประมาณจริง เจ้าหน้าที่จะบันทึก ความแตกต่าง (Variance) ระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ขณะของงบประมาณ กับอัตราแลกเปลี่ยน ที่เกิดขึ้นจริง ในระบบ CMA ซึ่งทำให้มีการบริหารผลได้และผลเสีย (Gain and Loss) ที่เกิดขึ้น ที่ระบบ CMA และในกรณีที่งบประมาณในระบบ CMA มีไม่เพียงพอ ก็จะมีการของงบประมาณ เพิ่มเติมจาก OSD และในสิ้นปีงบประมาณระบบจะทำการปิดบัญชีและโอนส่วนได้และส่วนเสียสู่ บัญชี FCF,D ด้วยกระบวนการนี้ ทำให้งบประมาณที่ไหลเข้าออกสู่ FCF,D เป็นผลจาก ความแตกต่างระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดขณะจัดสรรงบประมาณกับอัตราแลกเปลี่ยน ที่เกิดขึ้นจริง

Ellsworth C. S. (1993) สรุปว่ากระบวนการจัดการงบประมาณและความเสียหาย ที่เกิดจากอัตราแลกเปลี่ยนของ DoD ขาดประสิทธิภาพ เป็นภาระงบประมาณและการจัดการของ เจ้าหน้าที่ และได้เสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณไว้ ดังนี้ (1) ให้ FCF,D ครอบคลุมการจัดหาชุดโครงการของกองทัพ (2) สร้างบัญชี FCF,D สำหรับการจัดหาชุดโครงการ (FCF,D Procurement Account) และ (3) นำอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นค่าเฉลี่ย 3 ปีย้อนหลังถ่วงน้ำหนัก (Three Year Weighted Moving Average Exchange Rate) มาใช้สำหรับการจัดทำงบประมาณ ประจำปีที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศ ก็จะสามารเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณได้

2.1.3 ประเทศออสเตรเลีย

จากการศึกษาแนวปฏิบัติในการบริหารความเสี่ยงจากค่าเงินของรัฐบาลออสเตรเลีย (Australian Government Foreign Exchange Risk Management Guidelines: Guideline) ที่จัดทำโดย Department of Finance and Administration (2006) ได้กล่าวถึงการบริหารความเสี่ยงที่เกิดจาก ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนของหน่วยงาน (การระบุความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยง) การปรับปรุงงบประมาณ และระบบการรายงานความเสี่ยงที่เกิดจากอัตราแลกเปลี่ยน โดยได้กล่าวถึง หลักการสำคัญ ดังนี้ (1) หน่วยงานของรัฐบาลออสเตรเลีย (General Government Sector: GGS)

จะต้องดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน แต่ไม่สามารถใช้เครื่องมือในการป้องกันความเสี่ยง (Hedging) ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หน่วยงานของรัฐบาลออสเตรเลียถูกห้ามไม่ให้ทำการใด ๆ เพื่อลดความเสี่ยง โดย Guideline ได้อธิบายว่า การที่ไม่ให้หน่วยงานจัดการลดความเสี่ยงด้วยตนเองนั้น เนื่องจาก รัฐบาลออสเตรียยึดหลักการขอ “ความเป็นองค์กรขนาดใหญ่” ที่มีสินทรัพย์ หนี้สิน รายได้ และรายจ่ายที่หลากหลาย ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนในภาพรวม ดังนั้น รัฐบาลออสเตรียมองว่าการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนเป็นสิ่งที่ไม่มีความจำเป็น (Department of Finance and Administration, 2006, p.4)

กรณีที่หน่วยงานต้องการของงบประมาณเพิ่มเติม เนื่องจากได้รับผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยนที่ผันผวน ต้องทำคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมมายังส่วนกลาง และกรณีที่หน่วยงานมีงบประมาณส่วนได้ (กรณีที่อัตราแลกเปลี่ยนแข็งค่า) หน่วยงานจะต้องนำส่งเงินดังกล่าวตามกระบวนการงบประมาณ (Department of Finance and Administration, 2006, p.14)

2.2 บทสรุป

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า รัฐบาลต่างประเทศมีการจัดการกับความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนที่หลากหลาย ตั้งแต่การไม่อนุญาตให้หน่วยงานดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการป้องกันความเสี่ยง เช่น กรณีประเทศออสเตรเลีย ไปจนถึงการตั้งบัญชีเพื่อบริหารจัดการงบประมาณที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศ เช่น กรณีกระทรวงกลาโหมของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยวรรณกรรมที่พบเป็นการศึกษาเฉพาะกระทรวงกลาโหมของประเทศตัวอย่าง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีการจัดสรรงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศเป็นลำดับต้น ๆ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 2.1 แนวทางการจัดการความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของรัฐบาลต่างประเทศ

ประเทศ	เครื่องมือป้องกัน ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน (Hedging)	แนวทางการจัดการความเสี่ยง จากอัตราแลกเปลี่ยน
แคนาดา	ไม่มี	หน่วยงานต้องกันสำรองภายใน (Contingency Reserve) หากไม่เพียงพออาจมีการอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติม ระหว่างปีงบประมาณ (Supplemental Estimates)

ประเทศ	เครื่องมือป้องกัน ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน (Hedging)	แนวทางการจัดการความเสี่ยง จากอัตราแลกเปลี่ยน
สหรัฐอเมริกา	การตั้งบัญชีพักเงินตรา ต่างประเทศ (FCF,D)	จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานภายใน กระทรวงกลาโหมผ่านระบบบริหารกลาง (CMA) สำหรับแต่ละสกุลเงิน ซึ่ง CMA จะทำการบริหาร ผลได้ผลเสีย (Gain and Loss) ที่เกิดขึ้นในระบบและ โอนส่วนได้ส่วนเสียเข้าสู่บัญชี FCF,D
ออสเตรเลีย	ไม่มี	ทำคำของบประมาณเพิ่มเติมมายังส่วนกลาง

ที่มา: คณะผู้วิจัย

แม้ว่าในประเทศออสเตรเลียและแคนาดา จะไม่มีเครื่องมือป้องกันความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน อย่างไรก็ดี จากการศึกษาของ Bucar C. H. et al. (2003) Desmier P.E (2008) และ Ellsworth C. S. (1993) กลับเสนอว่า หน่วยงานภาครัฐควรใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อช่วยในการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะสามารถช่วยลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนได้อย่างมีนัยสำคัญ รวมถึงจะช่วยให้การวางแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น

บทที่ 3

ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนและการจัดการงบประมาณของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศเล็กและเปิด (Small and Open Economy) ซึ่งทำให้ไม่สามารถควบคุมหรือกำหนดการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศได้มากนัก เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เป็นผลจากความผันผวนและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ เมื่ออัตราแลกเปลี่ยนที่ส่วนราชการใช้ขณะจัดทำงบประมาณมีความแตกต่างจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นเมื่อส่วนราชการมีรายจ่ายเป็นสกุลเงินต่างประเทศ ความแตกต่างนั้นย่อมส่งผลกระทบอย่างมากต่องบประมาณและการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การศึกษาถึงผลกระทบของอัตราแลกเปลี่ยนต่องบประมาณของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจบริบทของไทยในเรื่องวิธีการจัดทำงบประมาณและการบริหารหนี้สาธารณะ รวมทั้งระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนช่องทางการส่งผ่านผลกระทบมายังการจัดทำงบประมาณของประเทศไทย ก่อนเป็นอันดับแรก

ในบทที่ 3 นี้ แบ่งการนำเสนอเป็น 5 ส่วน โดยส่วนแรกจะกล่าวถึงความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนและเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารความเสี่ยงดังกล่าว ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงวิธีการงบประมาณและการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย ส่วนที่ 3 จะเป็นการรายงานถึงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดงบประมาณและการบริหารหนี้สาธารณะที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศ ส่วนที่ 4 จะเป็นการนำเสนอถึงการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของภาครัฐในปัจจุบัน และส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุปโดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate Risk) และเครื่องมือที่ใช้เพื่อบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน

การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในปัจจุบันของภาครัฐและเอกชนมีความเชื่อมโยงกันในระดับนานาชาติมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ มีการติดต่อซื้อขายระหว่างบริษัทเอกชนระหว่างประเทศต่าง ๆ มากขึ้น อีกทั้ง เทคโนโลยีสมัยใหม่ทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยสามารถเข้าถึงตลาดที่อยู่ในต่างประเทศได้ง่ายขึ้น และสำหรับภาครัฐบาลเอง ก็มีการติดต่อกับรัฐบาลและบริษัทเอกชนต่างชาติมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านการก่อตั้งกองทุนรวมกลุ่มกันเป็นองค์กรระหว่างประเทศ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การติดต่อซื้อขาย ฯลฯ ซึ่งการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าวต้องอาศัย

เงินตราสกุลต่าง ๆ เป็นสื่อกลาง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี อัตราแลกเปลี่ยนเงินตรามีการเปลี่ยนแปลงและผันผวนอยู่ตลอดเวลา ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนของอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งสามารถสร้างความเสียหายให้หน่วยทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่ไม่มีการเตรียมตัว เพื่อรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากความผันผวนของค่าเงินได้ ทั้งนี้ ความไม่แน่นอนของอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวเรียกว่า “ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน”

ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่อัตราแลกเปลี่ยนที่คาดการณ์ไว้ (Expected Exchange Rate) มีค่าไม่เท่ากับอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจริง (Spot Exchange Rate) ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจเป็นความเสียหายโดยตรง (Direct Loss) คือ ความเสียหายที่เกิดจากการทำธุรกรรมโดยรับชำระเงินเป็นเงินตราต่างประเทศแล้วอัตราแลกเปลี่ยนมีการเปลี่ยนแปลงก่อนที่จะมีการชำระเงินนั้นจะเสร็จสิ้น ส่งผลให้เมื่อมีการแปลงค่าเงินมาเป็นสกุลท้องถิ่นแล้วหน่วยทางเศรษฐกิจได้รับเงินน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ และความเสียหายทางอ้อม (Indirect Loss) คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นทางบัญชี ยกตัวอย่าง เช่น บริษัทข้ามชาติบริษัทหนึ่งมีบริษัทลูกอยู่ต่างประเทศ ทั้งนี้ บริษัทลูกสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างดีในต่างประเทศ ส่งผลให้มูลค่าของบริษัทลูกเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เกิดวิกฤตค่าเงินขึ้นในประเทศที่บริษัทลูกดำเนินธุรกิจอยู่ ส่งผลให้สกุลเงินในประเทศดังกล่าวอ่อนค่าลงอย่างมาก ดังนั้น เมื่อแปลงมูลค่าของบริษัทลูกกลับมาเป็นสกุลเงินของบริษัทแม่กลับมีมูลค่าลดลงเนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนที่อ่อนค่าลง

3.1.1 ประเภทของความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน

อาจแบ่งประเภทของความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) ความเสี่ยงจากธุรกรรม (Transaction Risk) หมายถึง ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นกับกระแสเงิน (Cash Flow) ของหน่วยทางเศรษฐกิจ เช่น บริษัทในประเทศไทยสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศ ต่อมาเงินบาทอ่อนค่าลง ส่งผลให้บริษัทต้องซื้อสินค้าในราคาที่สูงขึ้น ส่งผลให้มีผลกำไรน้อยลง เป็นต้น

2) ความเสี่ยงจากการคำนวณอัตราแลกเปลี่ยน (Translation Risk) หมายถึง ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นกับงบแสดงฐานะการเงิน (Balance Sheet) ของบริษัท เช่น ในกรณีที่เงินบาทแข็งค่าขึ้น ส่งผลให้เมื่อคำนวณมูลค่าของบริษัทลูกในต่างประเทศเป็นเงินไทยแล้วมีมูลค่าลดลง และทำให้มูลค่าของบริษัทแม่ในประเทศไทยลดลงด้วยหรือในกรณีที่ค่าเงินบาทอ่อนค่าลง ส่งผลให้หนี้สกุลเงินต่างประเทศเมื่อคำนวณเป็นเงินบาทแล้วมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลทำให้ตัวเลขงบแสดงฐานะการเงินแย่ลง ทั้งนี้ ผลจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนในกรณีของ Translation Risk ไม่ได้เกิดขึ้นจริง เป็นเพียงการคำนวณการเปลี่ยนแปลงปริมาณสินทรัพย์ และหนี้สิน

ในงบแสดงฐานะการเงินเท่านั้น หากไม่ได้มีการขายสินทรัพย์หรือชำระหนี้จริงก็ไม่ส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของหน่วยทางเศรษฐกิจนั้น ๆ

3) ความเสี่ยงจากเศรษฐกิจ (Economic Risk) หมายถึง ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่ส่งผลกระทบต่อต้นทุนในการดำเนินการของบริษัท เช่น เงินบาทแข็งค่าขึ้นทำให้ต้นทุนในการซื้อวัตถุดิบจากต่างประเทศมากขึ้น ส่งผลให้บริษัทมีผลกำไร และมีความสามารถในการแข่งขันลดลง

3.1.2 เครื่องมือที่ใช้เพื่อบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน

ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนส่งผลกระทบต่อฐานะของหน่วยทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนให้หมดไปหรือให้คงเหลืออยู่ในปริมาณที่น้อยที่สุดจึงมีความสำคัญอย่างมากสำหรับหน่วยทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ มีเครื่องมือหลายชนิดที่สามารถใช้เพื่อบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนได้ ดังนี้

1) การผลักความเสี่ยงให้คู่ค้า (Transfer Currency Risk to Other Company) การบริหารความเสี่ยงด้วยวิธีนี้คือการผลักความเสี่ยงไปให้หน่วยทางเศรษฐกิจที่เป็นคู่ค้า เช่น บริษัทจากประเทศไทยต้องการส่งออกข้าวให้แก่บริษัทอีกแห่งหนึ่งในประเทศอินเดีย เพื่อกำจัดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่อาจเกิดขึ้นได้ บริษัทไทยจึงเสนอราคาขายข้าวให้บริษัทอินเดียเป็นเงินบาทไทย ส่งผลให้บริษัทอินเดียเป็นผู้รับความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน

2) การหักล้างธุรกรรม (Netting) เป็นการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมสำหรับหน่วยทางเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ และมีการติดต่อกับคู่ค้าต่างประเทศในปริมาณที่มาก ยกตัวอย่างการหักล้างธุรกรรม เช่น การที่บริษัทในประเทศไทยส่งออกสินค้า และได้รับเงินเป็นสกุลดอลลาร์สหรัฐฯ ในอนาคต ซึ่งหากเงินดอลลาร์สหรัฐฯ อ่อนค่าลง บริษัทนี้จะมีผลกำไรลดลงอย่างไรก็ดี บริษัทนี้นำเข้าวัตถุดิบจากประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย จึงทำธุรกรรมนำเข้าวัตถุดิบในปริมาณใกล้เคียงกับเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ที่จะได้รับในอนาคต และเมื่อถึงกำหนดจ่ายค่าวัตถุดิบ ก็นำเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ที่ได้รับจากการขายสินค้ามาจ่ายเพื่อซื้อวัตถุดิบ ส่งผลให้มีความเสี่ยงที่เกิดจากอัตราแลกเปลี่ยนลดลงเนื่องจากการทำธุรกรรมที่หักล้างกันเอง

3) การกระจายความเสี่ยง (Diversification) เหมาะสำหรับหน่วยทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่มีธุรกรรมกับหลายชาติ และต้องใช้เงินหลายสกุลเงิน ทั้งนี้ การถือเงินหลายสกุลเงินเป็นการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่จะเกิดขึ้นได้ เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนของแต่ละสกุลเงินอาจไม่เคลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกัน เช่น บริษัทหนึ่ง ๆ ถือเงินสกุลดอลลาร์สิงคโปร์และเงินยูโร โดยที่เงินสกุลดอลลาร์สิงคโปร์อ่อนค่าลง ส่งผลให้บริษัทเกิดความเสียหาย แต่ในขณะเดียวกันเงินยูโร

กลับแข็งค่าขึ้น ส่งผลให้บริษัทที่ถือเงินยูโรได้รับประโยชน์ และเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการอ่อนค่าของเงินดอลลาร์สิงคโปร์หักล้างกับประโยชน์ที่ได้รับจากการแข็งค่าของเงินยูโร อาจทำให้ความเสียหายที่เกิดจากความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนลดน้อยลง หรือหมดไปได้

4) สัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า (Forward Contract) คือการทำสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า เป็นวิธีการกำจัดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่ตรงไปตรงมาที่สุด ตัวอย่างของการบริหารความเสี่ยงโดยการทำ Forward Contract เช่น ผู้ส่งออกรายหนึ่งขายกุ้งแช่แข็งให้แก่บริษัทอาหารสำเร็จรูปในประเทศไทย โดยจะได้รับเงินค่ากุ้งแช่แข็ง จำนวน 10,000 ปอนด์ ในอีก 45 วันข้างหน้า ซึ่งในช่วง 45 วันนี้ หากค่าเงินปอนด์อ่อนค่าลง ผู้ส่งออกจะได้รับเงินค่ากุ้งเมื่อแปลงเป็นเงินบาทแล้วลดลง จึงทำสัญญาขายเงินปอนด์กับธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งล่วงหน้า โดยที่ผู้ส่งออกจะส่งมอบเงิน 10,000 ปอนด์ ให้แก่ธนาคารพาณิชย์ในอีก 45 วัน ในอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดไว้ ดังนั้น ไม่ว่าค่าเงินปอนด์จะอ่อนค่าหรือแข็งค่า ผู้ส่งออกไม่มีความเสี่ยงที่จะได้รับเงินค่ากุ้งน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม สำหรับบริษัทขนาดเล็ก อาจเข้าถึงการทำ Forward Contract ได้น้อยกว่าผู้ประกอบการรายใหญ่ เนื่องจากธนาคารมักจะกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับทำ Forward Contract กับบริษัทขนาดเล็กในอัตราที่ไม่จูงใจให้บริษัทขนาดเล็กมาใช้ประโยชน์ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เกรงว่าเมื่อถึงวันส่งมอบเงินตราต่างประเทศ หากค่าเงินตราต่างประเทศแข็งค่าขึ้นกว่าที่คาดการณ์ บริษัทขนาดเล็กจะผัดผ่อนไม่นำเงินตราต่างประเทศมาส่งมอบให้ธนาคารพาณิชย์ตามที่สัญญาเอาไว้ แต่กลับเอาเงินดังกล่าวไปแลกเปลี่ยนเป็นเงินไทยในตลาดซึ่งให้ราคาดีกว่าสัญญาที่ทำเอาไว้

5) สัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าแบบมาตรฐาน (Futures Contract) มีลักษณะใกล้เคียงกับ Forward Contract แต่การซื้อขาย Futures Contract จะเป็นการซื้อโดยมีตัวกลางที่ทำหน้าที่ป้องกันการทำผิดสัญญาส่งมอบเงินตราต่างประเทศ และมีการใช้แนวคิดในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนเหมือนกับกรณีการทำ Forward Contract แต่ข้อจำกัดของ Futures Contract คือไม่สามารถกำหนดปริมาณเงินตราต่างประเทศที่จะทำสัญญา และเวลาครบกำหนดส่งมอบแบบที่เฉพาะเจาะจงได้ เช่น ในตลาดมีการซื้อขาย Futures Contract สัญญาละ 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ มีระยะครบกำหนดให้เลือก คือ 1 เดือน และ 3 เดือน ดังนั้น หากต้องการซื้อเงินดอลลาร์สหรัฐ จำนวน 23,000 ดอลลาร์ ในอีก 2 อาทิตย์ จะไม่สามารถทำได้ โดยสามารถทำได้เพียงซื้อในปริมาณที่ใกล้เคียงที่สุด และเลือกระยะเวลาครบกำหนดที่ใกล้เคียงที่สุด ซึ่งในกรณีนี้คือ ซื้อ 2 สัญญา และเลือกซื้อ Futures Contract ที่มีอายุ 1 เดือน ซึ่งทำให้การกำจัดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนไม่สมบูรณ์ ต่างจากกรณีทำ Forward Contract ที่สามารถเลือกปริมาณเงินตราต่างประเทศและเวลาครบกำหนดส่งมอบเองได้ตามที่คู่สัญญาสะดวก อีกทั้ง การซื้อขาย

Futures Contract เป็นการซื้อขายตามแนวคิด Mark to Market เป็นรายวัน ดังนั้น หากมีการขาดทุนเกิดขึ้น (เช่น ซื้อ Futures Contract ค่าเงินบาทเอาไว้แล้ววันนั้นค่าเงินบาทอ่อนค่าลง) จะต้องนำเงินส่วนที่ขาดทุนมาชำระแก่ตัวกลางการซื้อขายเอาไว้ ดังนั้น หากบริษัทขนาดเล็กที่มีสภาพคล่องไม่เพียงพอ อาจส่งผลให้เกิดปัญหาสภาพคล่องขึ้นได้ก่อนที่ Futures Contract จะครบกำหนด

6) การซื้อสิทธิที่จะซื้อหรือที่จะขายเงินตราต่างประเทศ (Options) การซื้อสิทธิที่จะซื้อหรือจะขายเงินตราต่างประเทศ ณ อัตราแลกเปลี่ยนหนึ่ง ๆ ที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การซื้อ Options ไม่ได้เป็นการผูกมัดผู้ซื้อว่าจะต้องส่งมอบหรือเข้าซื้อเงินตราต่างประเทศดังกล่าวตามที่ตกลงกันเอาไว้ กล่าวคือ หากอัตราแลกเปลี่ยนตาม Options ส่งผลดีต่อผู้ถือ Options ก็มีสิทธิที่จะใช้สิทธิซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศตาม Options ที่ถืออยู่ (Exercised) ในทางกลับกัน หากอัตราแลกเปลี่ยนตาม Options ไม่ส่งผลดีต่อผู้ถือ Options ก็สามารถปล่อยให้ Options หมดอายุไปโดยไม่ใช้สิทธิได้ (Let the Options expire) การซื้อ Options จะเป็นการบริหารความเสี่ยงที่มีความยืดหยุ่น สามารถเลือกใช้สิทธิในกรณีที่การใช้สิทธิส่งผลดีกับผู้ซื้อ Options หรือไม่ใช้สิทธิในกรณีที่การใช้สิทธิส่งผลเสียได้

7) การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนโดยใช้ตลาดเงิน (Hedges by Using Money Market) ทำได้โดยการกู้เงินหรือฝากเงินตราต่างประเทศตามปริมาณที่ต้องการใช้ในอนาคตไว้ล่วงหน้า เช่น บริษัทไทยนำเข้าของเล่นจากประเทศจีน โดยถูกเรียกเก็บค่าสินค้า 100,000 หยวน ในอีก 3 เดือนข้างหน้า ทั้งนี้ บริษัทคาดการณ์ว่าในอีก 3 เดือน เงินหยวนจะแข็งค่าขึ้น ดังนั้น หากทำการแลกเปลี่ยนเงินบาทในวันครบกำหนดชำระเงิน ผู้นำเข้าจะต้องเสียเงินมากขึ้น จึงแก้ปัญหาโดยการแลกเปลี่ยนเงินบาทไทยเป็นเงินหยวน และฝากเงินเอาไว้ที่ธนาคารรอให้ครบกำหนด 3 เดือน แล้วจึงนำเงินหยวนที่ฝากเอาไว้มาจ่ายให้โรงงานในประเทศจีน ในทางกลับกันหากบริษัทไทยส่งออกข้าวให้แก่บริษัทจีน โดยได้รับค่าข้าวเป็นเงิน 100,000 หยวน ในอีก 3 เดือนข้างหน้า และคาดการณ์ว่าเงินหยวนจะแข็งค่าขึ้น สามารถแก้ปัญหาได้โดยการกู้เงินจำนวน 100,000 หยวน จากธนาคาร โดยยอมจ่ายดอกเบี้ย จากนั้นจึงแลกเปลี่ยนดังกล่าวเป็นเงินบาท ต่อมาเมื่อครบกำหนด 3 เดือน และได้รับชำระเงินค่าข้าวจากบริษัทจีนแล้ว ก็นำเงินที่ได้รับชำระมาไปชำระคืนสินเชื่อที่ได้กู้มาในครั้งแรก

8) สัญญาแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Swap) กรณีที่บริษัทหนึ่ง ๆ ต้องการลงทุนที่ต่างประเทศในระยะยาวสามารถลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนนั้นได้โดยการกู้เงินไว้ด้วยกัน ตัวอย่างเช่น บริษัทอินเดียต้องการลงทุนสร้างบริษัทผลิตรถยนต์ในประเทศไทย โดยจะได้รับผลตอบแทนในระยะเวลา 10 ปี ข้างหน้า ทั้งนี้ ผู้บริหารบริษัทอินเดียต้องการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่อาจเกิดขึ้น จึงมองหาบริษัทไทยที่ต้องการลงทุนในประเทศอินเดีย

ด้วยปริมาณเงินและระยะเวลาโครงการที่ใกล้เคียงกัน จากนั้น บริษัทอินเดียก็ให้บริษัทไทยกู้เงินรูปีเพื่อใช้ในการลงทุนในประเทศอินเดีย และบริษัทไทยก็ให้บริษัทอินเดียกู้เงินบาทไทยเพื่อใช้ในการลงทุนในประเทศไทย โดยบริษัทไทยชำระเงินกู้เป็นเงินรูปีจากผลกำไรจากการดำเนินธุรกิจในประเทศอินเดีย และบริษัทอินเดียชำระเงินกู้เป็นเงินบาทจากการประกอบธุรกิจในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม แม้การใช้วิธีการกู้เงินไขว้กันจะสามารถลดความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ยได้ แต่ไม่สามารถลดความเสี่ยงด้านเครดิตที่เกิดจากการที่ต่างฝ่ายต่างผิพนัดชำระหนี้กันได้

3.2 วิธีการงบประมาณและการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย

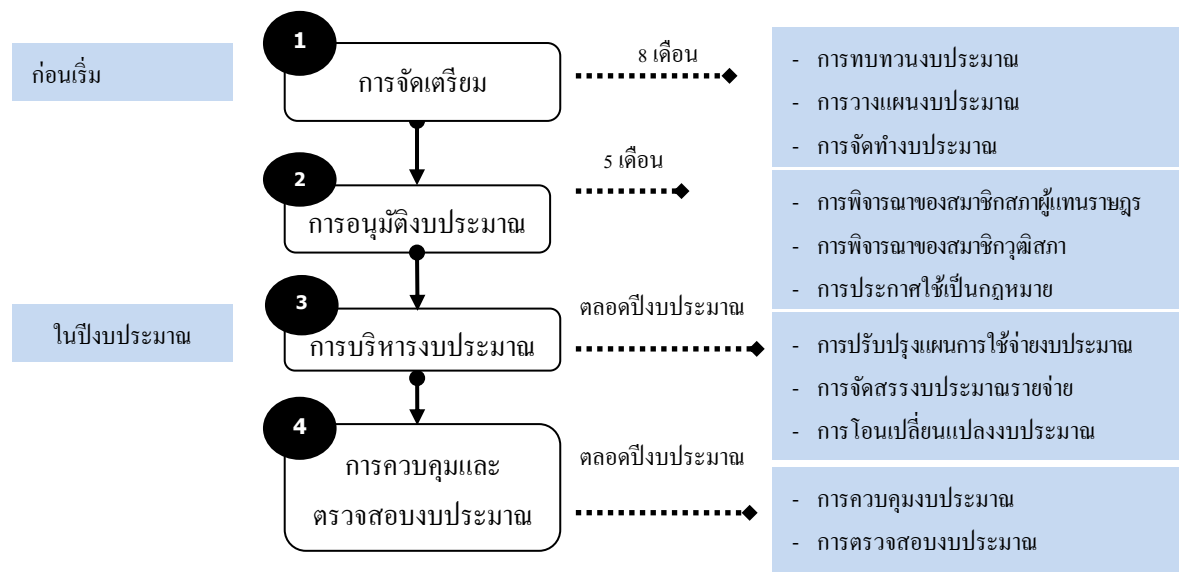
3.2.1 วิธีการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (Budget Process) หรือวิธีการงบประมาณ (Budget Procedure) เป็นกระบวนการที่ลำดับขั้นตอนเกี่ยวกับการกำหนดแผนความต้องการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เริ่มตั้งแต่การทบทวนผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ผ่านมา การจัดทำกรอบเงินในระดับมหภาค การเสนอของบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ไปจนถึงขั้นที่รัฐบาลแถลงรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาพิจารณาอนุมัติและตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศเป็นกฎหมาย ซึ่งจะใช้เป็นกรอบในการบริหารและติดตาม ประเมินผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนหลักที่สำคัญ ดังนี้

1) การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีหน้าที่เสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ใช้งบประมาณ และสำนักงานงบประมาณ เป็นผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

แผนภาพที่ 3.1 กระบวนการงบประมาณของประเทศไทย



ที่มา: คณะผู้วิจัย

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณปกติกระบวนการจัดทำงบประมาณ¹ตามขั้นตอนของปฏิทินงบประมาณ ซึ่งเป็นลักษณะของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า 1 ปีงบประมาณ เช่นการจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2559 จะเริ่มกระบวนการตามปฏิทินงบประมาณตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ 2558 เป็นต้น โดยกระบวนการในขั้นของการจัดเตรียมงบประมาณประกอบด้วยขั้นตอนย่อย 3 ขั้นตอน ได้แก่

1.1) ขั้นตอนการทบทวนงบประมาณ (Budget Revision) ในช่วงเดือนตุลาคม – ธันวาคม สำนักงบประมาณจะดำเนินการขอความเห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมนี้ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ร่วมกับสำนักงบประมาณจะทำการทบทวนงบประมาณเพื่อวางกรอบในการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และแผนดำเนินงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญทางนโยบาย ศักยภาพของหน่วยงาน และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนแนวโน้มและสถิติย้อนหลังของวงเงินที่ได้รับจัดสรร

¹ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมมาดำเนินการจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เบื้องต้น (Pre-Ceiling) โดยให้กระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น จังหวัด และกลุ่มจังหวัด จัดทำข้อเสนอฯ เบื้องต้น สำนักงบประมาณจะรวบรวมมาเพื่อจัดทำกรอบวงเงินและจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ให้สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์แห่งชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2558 – 2577) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558 -2564) และนโยบายรัฐบาล

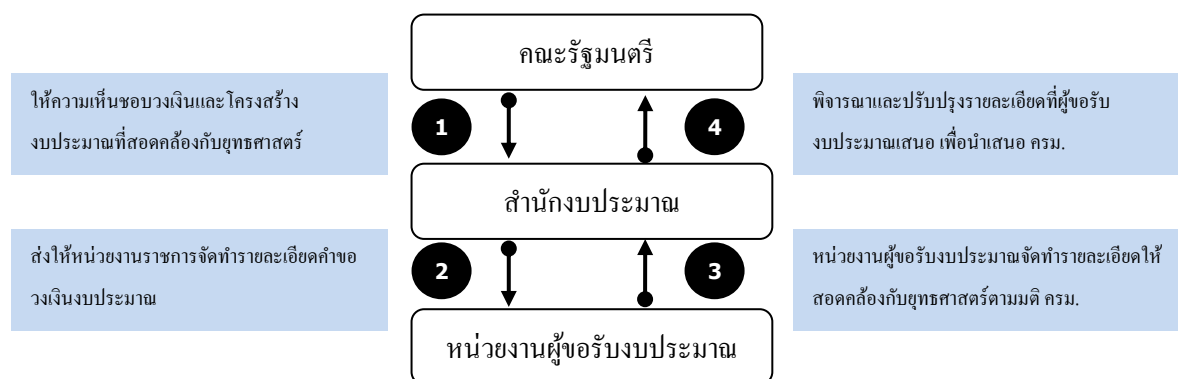
1.2) การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning) ในช่วงเดือนมกราคม จะเป็นขั้นตอนของการวางแผนงบประมาณ โดยการสร้างความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจในภาพรวมกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการของหน่วยงาน เพื่อกำหนดเป็นนโยบายงบประมาณ วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยการวางแผนงบประมาณจะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

(1) สำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะร่วมกันพิจารณาและจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(2) สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย จะประชุมร่วมกัน เพื่อวิเคราะห์และคาดการณ์สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังในภาพรวมของทั้งประเทศ โดยเรื่องสำคัญที่พิจารณา ได้แก่ 1) การคาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจทั่วไป 2) การประมาณการรายได้ 3) การประมาณการหนี้สาธารณะ และ 4) การกำหนดวงเงินและโครงสร้างงบประมาณ โดยหน่วยงานหลักทั้ง 4 จะร่วมกันกำหนดวงเงินและโครงสร้างงบประมาณที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐบาล ซึ่งสำนักงบประมาณจะนำนโยบายงบประมาณ วงเงิน และโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนที่จะจัดทำงบประมาณในรายละเอียดต่อไป

1.3) การจัดทำงบประมาณ (Budget Formulation) ในช่วงเดือนมกราคม – กุมภาพันธ์ หลังจากคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณ วงเงิน และโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วสำนักงบประมาณจะแจ้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่เป็นหน่วยรับงบประมาณจัดทำรายละเอียดวงเงินและค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อส่งให้กับสำนักงบประมาณพิจารณาเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

แผนภาพที่ 3.2 ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ



ที่มา: คณะผู้วิจัย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณจะเห็นว่าหน่วยงาน ผู้ขอรับการ จัดสรรงบประมาณที่ต้องการขอรับการ จัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินตราต่างประเทศ อาทิ รายจ่ายเพื่อจัดหาวัสดุอุปกรณ์ครุภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศ (Import Contents) รายจ่ายสำหรับ นักเรียนทุนรัฐบาล ค่าใช้จ่ายงบดำเนินงานในต่างประเทศ ค่าบำรุงสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งเงินตราต่างประเทศดังกล่าวจะต้องนำไปใช้ในช่วงเวลาที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการ จริง โดยที่หน่วยงานผู้ขอรับการ จัดสรรจะต้องกรอกรายการค่าของงบประมาณผ่านระบบการจัดการ งบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ (Government Budgeting is prepared electronically: e-Budgeting) ในรูปของสกุลเงินบาทโดยอ้างอิงจากอัตราแลกเปลี่ยน ณ ปัจจุบัน

2) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

ขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเริ่มขึ้นหลังจากที่ คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยคณะรัฐมนตรี เสนอรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยต้องผ่าน การพิจารณาจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีจะผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน 3 วาระ หลังจากนั้นจึงเสนอวุฒิสภาพิจารณา แล้วจึงนำทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ เป็นกฎหมายต่อไป

3) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายแล้ว เป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารงบประมาณโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐผู้ใช้งบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายจะต้องวางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง ผลผลิต/โครงการ ตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการบริหารงบประมาณมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

3.1) การจัดทำและปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่า 15 วัน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานประมาณกำหนด เพื่อให้แผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายเงิน มีความสอดคล้องกัน ทั้งนี้ หากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงิน ซึ่งมีผลทำให้เป้าหมายผลผลิตหรือโครงการเปลี่ยนแปลงจากที่สำนักงานประมาณได้ให้ความเห็นชอบไว้ ให้จัดส่งแผนดังกล่าวให้สำนักงานประมาณ ให้ความเห็นชอบก่อน และในกรณีที่ต้องมีการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณก็ให้ดำเนินการขอทำความตกลงกับสำนักงานประมาณไปพร้อมกัน

3.2) การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

สำนักงานประมาณจะจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามวงเงินงบประมาณที่แต่ละส่วนราชการได้รับในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดสรรงบประมาณสามารถดำเนินการได้ทันทีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันได้ทันทีภายหลังจากที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยกเว้นรายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปี ให้ดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการก่อหนี้ผูกพันข้ามปี

3.3) การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในการดำเนินการ หรือเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการ โดยต้องไม่ทำให้เป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ หรือแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ลดลงในสาระสำคัญและต้องไม่ทำให้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณทั้งนี้ การโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ

รายจ่ายต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราบุคลากรใหม่ รายการค่าที่ดิน หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และในกรณีที่เป็นกรณีโอนเปลี่ยนแปลงเพื่อจัดหาครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างจะต้องมีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่าหนึ่งล้านบาทและต่ำกว่าสิบล้านบาทตามลำดับ

4) การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ (Budget Control, Audit and Oversight)

ในระหว่างปีงบประมาณหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านงบประมาณจะต้องมีการดำเนินการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตั้งงบประมาณและตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งมีลักษณะเป็นการตรวจสอบก่อนจ่าย (Pre-audit) นั่นคือ ตรวจสอบการขอใช้จ่ายเงิน แล้วจึงอนุมัติให้ส่วนราชการเบิกจ่ายและใช้เงินงบประมาณต่อไปได้ในขณะที่การตรวจสอบงบประมาณซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมอย่างหนึ่ง โดยเป็นการควบคุมภายหลังจากที่ได้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณแล้ว ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการตรวจสอบหลังจ่าย (Post-audit)

3.2.2 การบริหารหนี้สาธารณะ

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้เพื่อวัตถุประสงค์ 5 ประการ ดังนี้

1) การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ในกรณีที่รายได้ที่ประมาณการไว้ไม่สามารถจัดเก็บได้ตามเป้าหมาย กระทรวงการคลังจึงจะมีอำนาจกู้เงินเพื่อแก้ไขในขั้นการปฏิบัติ ทั้งนี้กำหนดให้กู้เป็นเงินสกุลบาทเท่านั้น

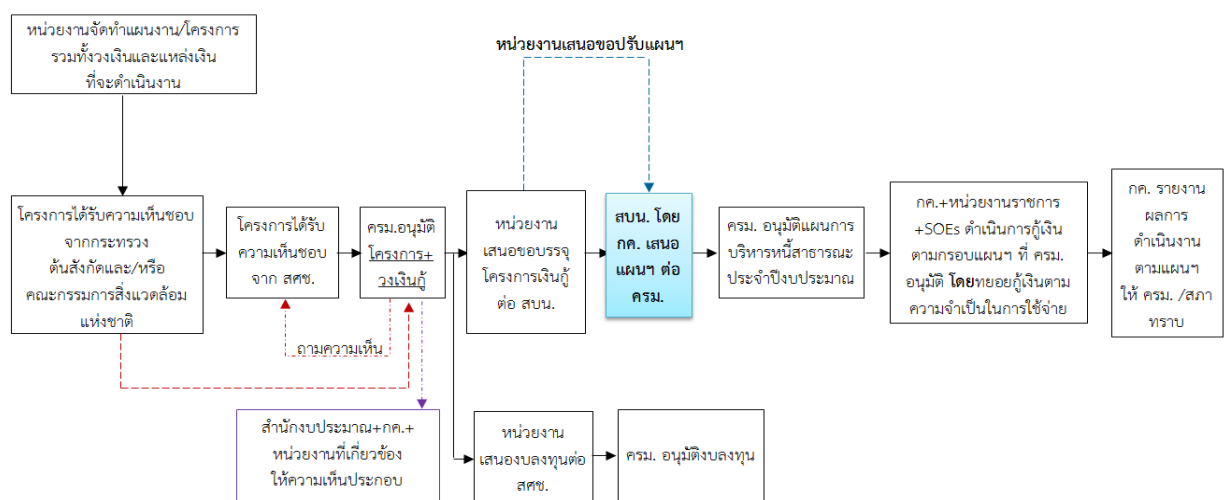
2) การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่น การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลเนื่องจากการลงทุนดังกล่าวต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ผลตอบแทนต่ำหรือมีระยะเวลาที่คืนทุนนานและต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศหรือจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ แต่อย่างไรก็ดี หากภาวะตลาดการเงินในประเทศเอื้ออำนวยและจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการเงิน การคลัง และตลาดทุน กระทรวงการคลังอาจกู้เป็นเงินบาทแทนการกู้เงินตราต่างประเทศได้

3) การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ตลาดเงินมีดอกเบี้ยต่ำและให้เงื่อนไขที่ดีต่อผู้กู้หรือปรับปรุงการกระจายของภาระการชำระหนี้ไม่ให้กระจุกตัวอยู่ในแหล่งใดแหล่งหนึ่งหรือตกอยู่ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งมากเกินไปหรือเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่งโดยเฉพาะ

4) การกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายหรือลงทุนเพิ่ม ซึ่งถ้ารัฐบาลเป็นผู้กู้แล้วนำมาให้กู้ต่อจะเป็นการประหยัดและทำให้การบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5) การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ซึ่งจะกระทำเมื่อมีความจำเป็นต้องสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงในตลาดตราสารหนี้

แผนภาพที่ 3.3 ขั้นตอนการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการของหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำหรับขั้นตอนการก่อหนี้สาธารณะเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องจัดทำแผนงาน/โครงการ รวมทั้งวงเงินและแหล่งเงินที่จะใช้ดำเนินงานเพื่อเสนอต่อกระทรวงต้นสังกัดให้ความเห็นชอบ หากเป็นการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ จะต้องเสนอที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาด้วยเช่นกัน จากนั้นให้ส่วนราชการนำเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

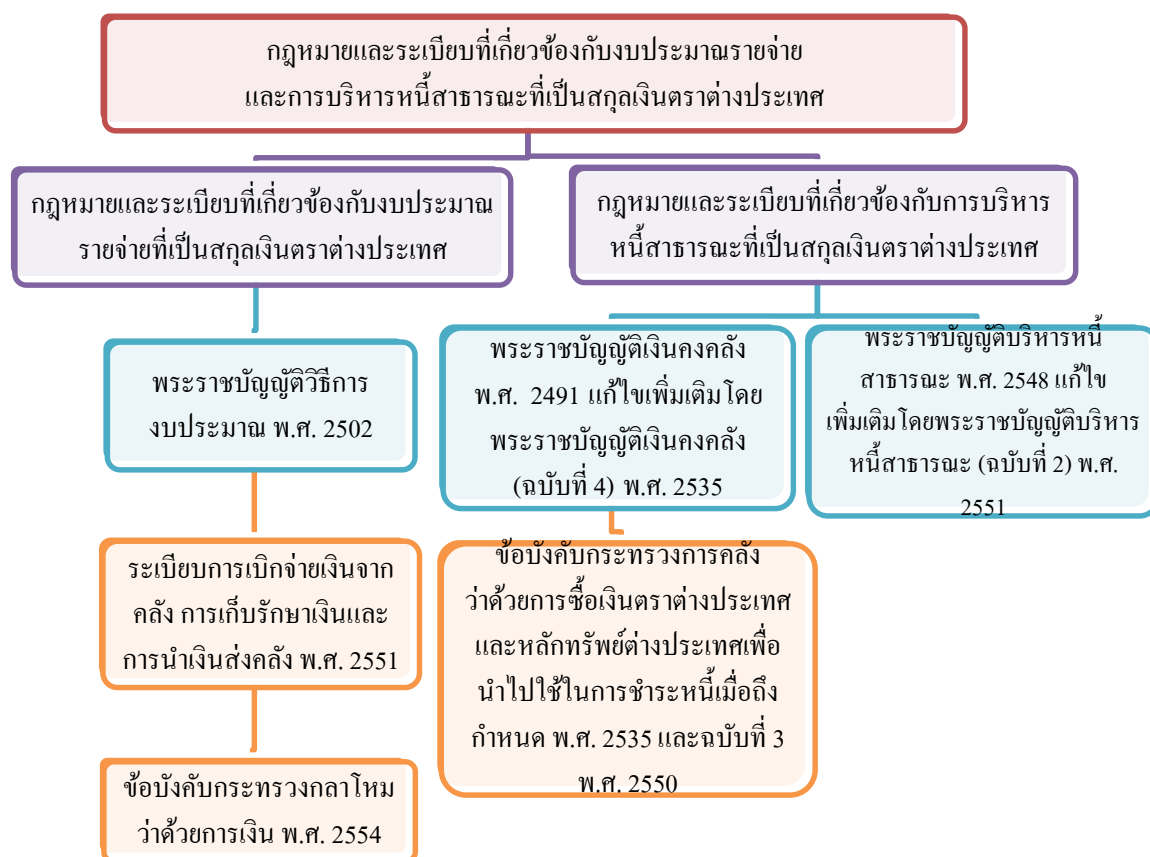
เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว หน่วยงานจะต้องเสนอขอบรรจุโครงการเงินกู้ต่อสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบн.) เพื่อบรรจุลงในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ และ/หรือเสนองบลงทุนต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณาขออนุมัติ จากนั้นกระทรวงการคลังโดย สบн. จะเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณเพื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบอีกครั้ง ก่อนที่

กระทรวงการคลัง จะกู้เงินตามกรอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะดังกล่าว และจะต้องรายงานผลการดำเนินงานตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาทราบ

3.3 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่าย และการบริหารหนี้สาธารณะที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน การนำเงินส่งคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่ได้ถูกกำหนดไว้ ทั้งในส่วนที่เป็นสกุลเงินบาทและสกุลเงินตราต่างประเทศ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายและการบริหารหนี้สาธารณะที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศที่สำคัญ มีรายละเอียดดังนี้

แผนภาพที่ 3.4 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่าย และการบริหารหนี้สาธารณะที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ



ที่มา: คณะผู้วิจัย

3.3.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ

1) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นพระราชบัญญัติที่ว่าด้วยการงบประมาณ ทั้งในส่วนของอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ลักษณะของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การโอนงบประมาณรายจ่าย และการควบคุมงบประมาณตามมาตรา 21 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับ และให้มีอำนาจในการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งระเบียบ

ที่ส่วนราชการใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 ที่จะกล่าวถึงโดยละเอียดในหัวข้อถัดไป

2) ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551

การเบิกจ่ายงบประมาณจากคลังของส่วนราชการ หน่วยงานในการกำกับของรัฐ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ กรุงเทพมหานคร เมืองพัฒนา หน่วยงานขององค์กรที่จัดตั้งขึ้น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือหน่วยงานอื่นใดในลักษณะเดียวกัน ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและเบิกเงินจากกรมบัญชีกลางหรือสำนักงานคลังจังหวัด จะต้องปฏิบัติตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 21 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 ได้กล่าวถึงการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศในข้อ 20 โดยได้กำหนดให้การเบิกจ่ายเพื่อชำระหนี้ผูกพันเป็นเงินตราต่างประเทศให้ปฏิบัติเช่นเดียวกันกับกรณีชำระหนี้ผูกพันเป็นเงินบาท โดยให้ส่วนราชการติดต่อขอซื้อเงินตราต่างประเทศจากธนาคารพาณิชย์โดยตรง และข้อ 30 ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้เงินที่ได้รับคืนจากสำนักงานในต่างประเทศตามข้อ 29 ให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณดำเนินการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศกับธนาคารพาณิชย์ แล้วนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินประเภทเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืนโดยด่วน ซึ่งหมายถึง การเบิกจ่ายงบประมาณและนำส่งงบประมาณที่เหลือคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดินจะต้องทำในสกุลเงินบาท นอกจากนี้ ระเบียบนี้ไม่ได้ระบุถึงความเป็นไปได้ และแนวทางในการบริหารความเสี่ยงของการเบิกจ่ายงบประมาณที่อาจเกิดขึ้นจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

ทั้งนี้ ตามความในข้อ 8 ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ การเบิกเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำส่งเงินส่งคลังของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม ให้ถือปฏิบัติตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการเงิน ซึ่งได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง ซึ่งในปัจจุบัน กระทรวงกลาโหมได้ยึดถือข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการเงิน พ.ศ. 2554 เป็นแนวทางในการเบิกเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำส่งเงินส่งคลังของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม อย่างไรก็ดี ในระเบียบดังกล่าวไม่ได้มีการกล่าวถึงการเบิกจ่ายงบประมาณหรือการส่งคืนงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศ รวมถึงความเป็นไปได้ และแนวทางในการบริหารความเสี่ยงของการเบิกจ่ายงบประมาณที่อาจเกิดขึ้นจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

3.3.2 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ

1) พระราชบัญญัติเงินกงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินกงคลัง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติเงินกงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินกงคลัง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ในการเบิกจ่ายเงินกงคลัง โดยมาตรา 7 (5) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้สามารถสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินกงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระ ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

2) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 จัดทำขึ้นเพื่อปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการหนี้สาธารณะให้มีความคล่องตัว และรวบรวมกฎหมายต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับให้อยู่ในฉบับเดียวกัน เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีระบบ และมีความเป็นเอกภาพ สามารถเห็นภาพรวมและขอบเขตอำนาจของกระทรวงการคลังในการบริหารจัดการหนี้ได้อย่างครบถ้วน รวมทั้งเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการหนี้ทั้งในรูปเงินบาทและเงินตราต่างประเทศ และจำกัดภาระหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้นในรูปของการค้าประกัน นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2551 มีการปรับแก้เนื้อหาในส่วนการบริหารหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ โดยการจัดตั้งกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการกู้เงินหรือค้าประกันในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ผู้เดียวโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ซึ่งการกู้เงินตามมาตรา 22 และ 25 ของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ กำหนดให้กู้เป็นเงินตราต่างประเทศเพื่อพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมได้ เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ หรือจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีนั้น และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐมีความจำเป็นต้องใช้เงินสำหรับโครงการหรือแผนงานที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นต้องใช้เงินสำหรับโครงการหรือแผนงานที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หากกู้เป็นเงินตราต่างประเทศก็ให้นับรวมในวงเงินดังกล่าวข้างต้นด้วย

การกู้เป็นเงินตราต่างประเทศต้องมีการคำนวณเป็นเงินบาท โดยยึดถืออัตราแลกเปลี่ยนในวันที่ทำสัญญา เพื่อให้ทราบภาระหนี้ที่เป็นเงินบาท แต่เมื่อทำสัญญากู้เป็นเงินตราต่างประเทศและอัตราแลกเปลี่ยนมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ ภาระหนี้สาธารณะก็ย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไปตามอัตราแลกเปลี่ยนด้วย ซึ่งการรายงานหนี้สาธารณะแต่ละครั้งจะคำนวณหนี้เงินตราต่างประเทศโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนในวันทำการสุดท้ายของเดือนมีนาคมหรือเดือนกันยายนอันเป็นวันที่ต้องรายงานสถานะหนี้สาธารณะ ซึ่งในทางปฏิบัติ สบพ. มีการใช้อัตราแลกเปลี่ยนในการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ การลงนามสัญญา การประกาศการกู้เงิน และการรายงานสถานะหนี้ ดังนี้

ตารางที่ 3.1 อัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ในการกู้เงินและการรายงานสถานะหนี้

การดำเนินการ	อัตราแลกเปลี่ยนอ้างอิงจากธนาคารแห่งประเทศไทย
การจัดทำแผนบริหารหนี้สาธารณะ	อัตราแลกเปลี่ยนถัวเฉลี่ยที่ธนาคารพาณิชย์ใช้ซื้อขายกับลูกค้า โดยใช้ (อัตราซื้อถัวเฉลี่ยทางโทรเลข + อัตราขายถัวเฉลี่ย)/2
การลงนามในสัญญากู้เงิน	อัตราแลกเปลี่ยนถัวเฉลี่ยที่ธนาคารพาณิชย์ใช้ซื้อขายกับลูกค้า โดยใช้ อัตราขายถัวเฉลี่ย
การประกาศการกู้เงิน	อัตราแลกเปลี่ยนถัวเฉลี่ยที่ธนาคารพาณิชย์ใช้ซื้อขายกับลูกค้า โดยใช้อัตราขายถัวเฉลี่ย
การรายงานสถานะหนี้	อัตราแลกเปลี่ยนถัวเฉลี่ยที่ธนาคารพาณิชย์ใช้ซื้อขายกับลูกค้า โดยใช้ (อัตราซื้อถัวเฉลี่ยทางโทรเลข + อัตราขายถัวเฉลี่ย)/2

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (2555)

มาตรา 14 แห่ง พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะโดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปลงหนี้ ชำระหนี้

ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาชำระหนี้ ต่ออายุ เชื้อคิน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้รัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง ซึ่งหมายถึงกระทรวงการคลังมีเครื่องมือในการบริหารหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพ และลดความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนในรูปเงินตราสกุลต่าง ๆ

ทั้งนี้ กระทรวงการคลังโดย สบร. ก็จะจัดหาแหล่งเงินกู้ที่มีเงื่อนไขดีที่สุด เพื่อกระจายความเสี่ยงอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนและรักษาระดับความเชื่อถือ ในฐานะของประเทศให้เป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินต่างประเทศและตลาดทุนในต่างประเทศ บริหารการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศให้อยู่ในระดับที่สม่ำเสมอและไม่เป็นภาระต่องบประมาณ ปีใดปีหนึ่งมากเกินไป นอกจากนี้ การบริหารหนี้ที่ดีจะทำให้โครงสร้างหนี้ต่างประเทศอยู่ในระดับ ที่สอดคล้องกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเครื่องมือสำคัญสำหรับการบริหารหนี้ ประกอบด้วย การหาแหล่งเงินกู้ทดแทน การชำระล่วงหน้า และการแปลงหนี้ ดังนี้

(1) การหาแหล่งเงินกู้ทดแทน (Refinance) โดยการหาแหล่งเงินกู้ใหม่ ที่มีเงื่อนไขดอกเบี้ยที่ดีกว่ามาชำระหนี้เดิมที่ดอกเบี้ยสูงกว่าก่อนกำหนดเพื่อเป็นการลดภาระ ดอกเบี้ย หรือเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับโครงสร้างหนี้ หรือระยะคืนทุนของโครงการ

(2) การแปลงหนี้ (Swap) โดยการแปลงหนี้จากเงินตราสกุลหนึ่งเป็นเงินตรา อีกสกุลหนึ่ง (Currency Swap) หรือการแปลงรูปอัตราดอกเบี้ย (Interest Rate Swap) จากอัตรา ดอกเบี้ยลอยตัวให้เป็นอัตราคงที่ในช่วงอัตราดอกเบี้ยขาขึ้น หรือจากอัตราดอกเบี้ยคงที่ให้เป็นอัตรา ลอยตัวในช่วงอัตราดอกเบี้ยขาลงเพื่อกระจายความเสี่ยงอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของอัตรา แลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ย

(3) การทำชำระล่วงหน้า (Prepayment) โดยการใช้สิทธิของชำระหนี้ก่อนกำหนด เพื่อลดยอดหนี้คงค้างทั้งในรูปของการใช้เงินคงคลังหรือการกู้เงินบาทในประเทศตามภาวะที่ ตลาดอำนวย ตลอดจนลดภาระดอกเบี้ยที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

3) ข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการซื้อเงินตราต่างประเทศ และหลักทรัพย์ ต่างประเทศเพื่อนำไปใช้ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550

การชำระหนี้ด้วยสกุลเงินตราต่างประเทศของกระทรวงการคลัง เป็นไปตาม ข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการซื้อเงินตราต่างประเทศ และหลักทรัพย์ต่างประเทศ เพื่อนำไปใช้ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550 ที่กำหนดขึ้นโดย ใช้อำนาจตามมาตรา 7 (5) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 โดยในข้อ 2 (2.1) กำหนดให้รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการคลังอนุมัติจ่ายเงินคงคลังเพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศหรือหลักทรัพย์

ต่างประเทศในสกุลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ ในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระเงินในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ตามสัญญาเงินกู้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ นอกจากนี้ ในหมวด 2 การซื้อเงินตราต่างประเทศและการนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร ข้อ 4 ถึงข้อ 10 ได้กำหนดวงเงินของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ซื้อเงินสกุลต่างประเทศ คุณสมบัติของธนาคารในประเทศหรือธนาคารในต่างประเทศที่สามารถเปิดบัญชีเพื่อนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร วิธีการถอนเงิน และการจัดการดอกเบี้ยที่ได้รับจากการฝากธนาคาร

จากกฎหมายและระเบียบที่ได้กล่าวถึงในข้างต้นจะพบว่า กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังในส่วนที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศของส่วนราชการ ยังไม่ได้ระบุถึงความเป็นไปได้ และแนวทางในการบริหารจัดการความเสี่ยงของการเบิกจ่ายงบประมาณที่อาจเกิดขึ้นจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ในขณะที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ มีความชัดเจนในเรื่องแนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน รวมทั้งได้ระบุถึงเครื่องมือทางการเงินที่กระทรวงการคลังสามารถนำไปบริหารจัดการความเสี่ยงจากความอัตราแลกเปลี่ยนที่อาจเกิดขึ้นได้

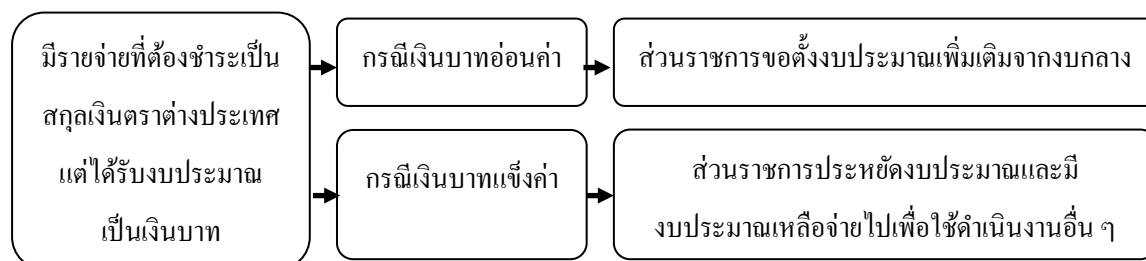
3.4 การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของภาครัฐในปัจจุบัน

3.4.1 การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณในปัจจุบันกำหนดให้ส่วนราชการของงบประมาณเป็นสกุลเงินบาท (แม้จะรายงานรายจ่ายเป็นสกุลเงินต่างประเทศด้วย) และสำนักงานงบประมาณเป็นผู้อนุมัติจัดสรรงบประมาณตามความต้องการ โดยไม่มีการบริหารจัดการความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งก่อนการใช้จ่ายงบประมาณจริง (Ex -ante) และหลังการใช้จ่ายงบประมาณ (Ex-Post)

ทั้งนี้จากข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่า กรณีที่อัตราแลกเปลี่ยนของไทยอ่อนค่าลง หน่วยงานราชการจะทำคำร้องขอจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมหากงบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่ได้รับมีไม่เพียงพอ โดยสำนักงานงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมจากงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น (สำนักงานงบประมาณ 2540) สำหรับกรณีที่อัตราแลกเปลี่ยนของไทยแข็งค่าขึ้น สำนักงานงบประมาณอาจพิจารณาให้ส่วนราชการนำเงินส่วนที่ประหยัดได้ไปดำเนินการกิจของส่วนราชการตามนโยบายของรัฐบาล (สำนักงานงบประมาณ 2553) ซึ่งในรายละเอียดจะได้กล่าวในบทที่ 4 ต่อไป

แผนภาพที่ 3.5 กระบวนการบริหารจัดการงบประมาณกรณีรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศไม่เป็นไปตามที่จัดงบประมาณไว้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของค่าเงิน



ที่มา: คณะผู้วิจัย

3.4.2 การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของหนี้สาธารณะ

ในการบริหารหนี้สาธารณะ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังได้คำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยน โดยดำเนินการผ่านคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงหนี้ภาครัฐ ซึ่ง สบन. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ โดยจะมีการประชุมปีละ 1 ครั้ง เพื่อติดตามสถานการณ์ ความเสี่ยงที่เกิดจากหนี้สาธารณะในปัจจุบัน พร้อมทั้งวางแผนบริหารความเสี่ยงเพื่อนำเสนอคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะต่อไป

ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารความเสี่ยงหนี้ภาครัฐจะพิจารณาความเสี่ยงครอบคลุมทั้งความเสี่ยงจากหนี้ของรัฐบาล และความเสี่ยงจากหนี้รัฐวิสาหกิจ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) **หนี้รัฐบาล** ครอบคลุมทั้งหนี้ในประเทศ (ประมาณร้อยละ 98 ของหนี้คงค้างในปีงบประมาณ 2558) และหนี้ต่างประเทศ (ประมาณร้อยละ 2 ของหนี้คงค้างในปีงบประมาณ 2558) โดยหนี้ต่างประเทศประกอบด้วยหนี้ต่างประเทศที่ปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนแล้ว (Hedged) และหนี้ต่างประเทศที่ยังไม่ได้ปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน (Unhedged) ซึ่งในส่วนนี้ สบน. จะเสนอแนวทางบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมต่อคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงหนี้ภาครัฐเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ จากนั้นจะเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

2) **หนี้รัฐวิสาหกิจ** สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีหนี้ต่างประเทศบางแห่งสามารถดำเนินการปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนได้ด้วยตนเอง และกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีหนี้ต่างประเทศและไม่สามารถปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนได้ด้วยตนเอง สบน. จะเสนอแผนบริหารความเสี่ยงหนี้ต่างประเทศเพื่อให้คณะกรรมการบริหารความเสี่ยงหนี้ภาครัฐและคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะพิจารณาให้ความเห็นชอบเช่นเดียวกับกรณีหนี้รัฐบาล

3.5 บทสรุป

ในปัจจุบันที่ระบบเศรษฐกิจมีความเชื่อมโยงมากขึ้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลจึงมีแนวโน้มต้องติดต่อกับองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงต่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการติดต่อหน่วยงานต่างประเทศจำเป็นต้องใช้เงินสกุลต่างประเทศเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน ซึ่งการตั้งงบประมาณเป็นสกุลเงินต่างประเทศส่งผลให้รัฐบาลต้องเผชิญกับ “ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน” ซึ่งหมายถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่อัตราแลกเปลี่ยนที่คาดการณ์ไว้ (Expected Exchange Rate) มีค่าไม่เท่ากับอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจริง (Spot Exchange Rate) ทั้งนี้ ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ หากสกุลเงินต่างประเทศแข็งค่าขึ้น จะส่งผลให้เงินงบประมาณที่จัดสรรไว้ไม่เพียงพอ รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่หน่วยงานเจ้าของงบประมาณ หรือหากสกุลเงินต่างประเทศอ่อนค่าลง จะส่งผลให้เงินงบประมาณที่จัดสรรไว้เกินความต้องการ เกิดค่าเสียโอกาสที่จะนำเงินส่วนดังกล่าวไปใช้ในโครงการพัฒนาประเทศอื่น ๆ ดังนั้น การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนจึงมีความสำคัญยิ่ง ทั้งนี้ การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนสามารถดำเนินการได้โดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ เช่น การทำธุรกรรมหักล้าง การกระจายความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา การทำ Forward Contract การทำ Futures Contract การซื้อ Options การทำ Swap เป็นต้น โดยการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ ดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ประเทศไทย

นอกจากนี้ อัตราแลกเปลี่ยนยังมีผลกระทบต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณใน 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณและการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณซึ่งต้องมีการกำหนดสมมติฐานอัตราแลกเปลี่ยนค่าใดค่าหนึ่ง จากนั้น ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณและการบริหารหนี้สาธารณะ หากอัตราแลกเปลี่ยนแตกต่างไปจากสมมติฐาน ก็จะส่งผลต่อขั้นตอนการบริหารการเบิกจ่ายเงินงบประมาณการขออนุมัติงบกลางการเบิกจ่ายเงินกู้ หรือการชำระคืนต้นเงินกู้ ทั้งนี้ การดำเนินการของส่วนราชการจะเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 รวมถึงกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 4

ฐานข้อมูลงบประมาณของส่วนราชการที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศ และผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงเบื้องต้น

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลการจัดสรรงบประมาณที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศของส่วนราชการในปีงบประมาณ 2541 และปีงบประมาณ 2554 เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่การจัดสรรงบประมาณของประเทศได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งที่เกิดจากการอ่อนค่าของเงินบาท และการแข็งค่าของเงินบาท ซึ่งทำให้สำนักงานงบประมาณรายงานสรุปสถานะการผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยนต่องบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นเพื่อพิจารณาแนวทางแก้ไขให้หน่วยราชการถือปฏิบัติ และเป็นที่มาของฐานข้อมูลตั้งต้นสำหรับนักวิจัยในการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่เกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนต่องบประมาณของหน่วยงานราชการในงานวิจัยนี้

สำหรับการนำเสนอเนื้อหาในบทนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน โดยส่วนที่ 1 เป็นการรายงานข้อมูลงบประมาณของส่วนราชการที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศในปีงบประมาณ 2541 ซึ่งเป็นปีงบประมาณหลังเหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจไทย ที่ส่งผลให้ค่าเงินบาทเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเงินสกุลต่างประเทศอ่อนค่าลงอย่างมาก และกระทบการงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการอย่างยิ่ง และรายงานข้อมูลงบประมาณของส่วนราชการที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศในปีงบประมาณ 2554 ซึ่งเป็นช่วงที่ค่าเงินบาทมีทิศทางแข็งค่าขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับสกุลเงินต่างประเทศ สำหรับส่วนที่ 2 จะเป็นการแสดงผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงเบื้องต้นของส่วนราชการ และส่วนที่ 3 บทสรุปโดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 งบประมาณของส่วนราชการที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศในปีงบประมาณ 2541

ตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนจากระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ (Fixed Exchange Rate System) มาเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวภายใต้การจัดการ (Managed Float System) ส่งผลให้ค่าเงินบาทเมื่อเปรียบเทียบกับเงินสกุลต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปตามกลไกของอุปสงค์และอุปทานในตลาดเงินตราในประเทศและ

ต่างประเทศ¹ ซึ่งทำให้ค่าเงินบาทอ่อนค่าลงอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ และส่งผลให้สำนักงานงบประมาณมีบันทึกด่วนที่สุดที่ นร. 0404/2731 ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2540 เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2541 ที่จะต้องใช้จ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อรายงานผลจากการอ่อนค่าของเงินบาท ที่ส่งผลกระทบให้ส่วนราชการต้องขอสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อชำระรายจ่ายเป็นสกุลเงินต่างประเทศกว่า 48,412 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2541 ทั้งนี้ บันทึกดังกล่าวได้ให้ข้อมูลงบประมาณของส่วนราชการที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศในปีงบประมาณ 2541 สรุปได้ดังนี้

จากตารางที่ 4.1 พบว่า วงเงินงบประมาณเดิมที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่ส่วนราชการได้กำหนดไว้อยู่บนสมมติฐานอัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยที่ 28.1 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ ขณะที่การประเมินของสำนักงานงบประมาณในเดือนธันวาคม 2540 พบว่า ด้วยสถานการณ์ค่าเงินบาทที่อ่อนค่าลงหากใช้สมมติฐานอัตราแลกเปลี่ยนที่ 43.0 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคิดเป็นการอ่อนค่าลงที่ร้อยละ 53 จะทำให้ต้องสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเพิ่มให้แก่ส่วนราชการเป็นจำนวน 48,412 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 49.0 ของวงเงินงบประมาณเดิม โดยวงเงินที่เพิ่มขึ้นมากที่สุดคือ รายจ่ายการก่อสร้างและการจัดหาครุภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบต้องนำเข้าจากต่างประเทศ (Import Contents) จำนวน 25,020 ล้านบาท รองลงมา คือ รายจ่ายการจัดหาครุภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศ โดยตรง รายจ่ายชำระคืนต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศ รายจ่ายหน่วยงานราชการไทยในต่างประเทศ และรายจ่ายนักเรียนทุนรัฐบาล และค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม จำนวน 13,548 ล้านบาท 5,098 ล้านบาท 3,150 ล้านบาท และ 1,596 ล้านบาท ตามลำดับ

ตารางที่ 4.1 วงเงินงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศปีงบประมาณ 2541 จำแนกตามประเภทรายจ่าย

ลำดับที่	ประเภทรายจ่าย	วงเงินงบประมาณ	จำนวน (ล้านบาท)	อัตราแลกเปลี่ยน (บาท/USD)
1.	รายจ่ายนักเรียนทุนรัฐบาล และค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม	วงเงินเดิม*	2,350	25.6
		วงเงินเพิ่มเติม	1,596	43.0
		รวม	3,946	43.0
2.	รายจ่ายหน่วยงานราชการไทยในต่างประเทศ	วงเงินเดิม*	4,860	26.1
		วงเงินเพิ่มเติม	3,150	43.0
		รวม	8,010	43.0

¹ ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย (http://www2.bot.or.th/statistics/Download/FM_FX_001_S3_TH.PDF)

ลำดับ ที่	ประเภทรายจ่าย	วงเงิน งบประมาณ	จำนวน (ล้านบาท)	อัตราแลกเปลี่ยน (บาท/USD)
3.	รายจ่ายชำระคืนต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ ต่างประเทศ	วงเงินเดิม*	34,788	37.5
		วงเงินเพิ่มเติม	5,098	43.0
		รวม	39,886	43.0
4.	รายจ่ายการจัดหาครุภัณฑ์ที่นำเข้าจาก ต่างประเทศโดยตรง	วงเงินเดิม*	9,953	25.6
		วงเงินเพิ่มเติม	13,548	43.0
		รวม	33,501	43.0
5.	รายจ่ายการก่อสร้างและการจัดหาครุภัณฑ์ที่มี ส่วนประกอบต้องนำเข้าจากต่างประเทศ (Import Contents)	วงเงินเดิม*	36,848	25.6
		วงเงินเพิ่มเติม	25,020	43.0
		รวม	61,868	43.0
รวม (1. +2. +3. +4. +5.)		วงเงินเดิม*	98,799	28.1
		วงเงินเพิ่มเติม	48,412	43.0
		รวม	147,211	43.0

หมายเหตุ: * อัตราแลกเปลี่ยนในวงเงินเดิม คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ที่มา: สำนักงบประมาณ คำนวณโดย คณะผู้วิจัย

เมื่อวิเคราะห์วงเงินที่ส่วนราชการขอเพิ่มเติมจากผลกระทบของอัตราแลกเปลี่ยนจำแนกตามประเภทรายจ่าย จากตารางที่ 4.2 พบว่าร้อยละ 51.7 ของวงเงินที่เพิ่มขึ้นมาจากรายจ่ายการก่อสร้างและการจัดหาครุภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบต้องนำเข้าจากต่างประเทศ (Import Contents) รองลงมา คือ รายจ่ายการจัดหาครุภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศโดยตรง และ รายจ่ายชำระคืนต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศ เพิ่มขึ้นร้อยละ 28.0 และ 10.5 ของวงเงินที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด ตามลำดับ ทั้งนี้ โดยเฉลี่ยแล้ววงเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นจากวงเงินเดิมร้อยละ 49.0

ตารางที่ 4.2 สรุปวงเงินที่ส่วนราชการขอเพิ่มเติมจากผลกระทบของอัตราแลกเปลี่ยน จำแนกตามประเภทรายจ่าย

ลำดับ ที่	ประเภทรายจ่าย	วงเงิน เพิ่มเติม (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	เพิ่มขึ้นจาก วงเงินเดิม (ร้อยละ)
1.	รายจ่ายนักเรียนทุนรัฐบาลและค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม	1,596	3.3	67.9
2.	รายจ่ายหน่วยงานราชการไทยในต่างประเทศ	3,150	6.5	64.8

ลำดับ ที่	ประเภทรายจ่าย	วงเงิน เพิ่มเติม (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	เพิ่มขึ้นจาก วงเงินเดิม (ร้อยละ)
3.	รายจ่ายชำระคืนต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศ	5,098	10.5	14.7
4.	รายจ่ายการจัดหาครุภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศโดยตรง	13,548	28.0	67.9
5.	รายจ่ายการก่อสร้างและการจัดหาครุภัณฑ์ที่มี ส่วนประกอบต้องนำเข้าจากต่างประเทศ (Import Content)	25,020	51.7	67.9
รวม (1. + 2. + 3. + 4. + 5.)		48,412	100	49.0

ที่มา: สำนักงานประมาณ คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

สำหรับวงเงินงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศประจำปีงบประมาณ 2541 จำแนกตามส่วนราชการ ฐานข้อมูลของสำนักงานประมาณสรุปรายละเอียดเพียง 2 รายการ คือ งบประมาณนักเรียนทุนรัฐบาลและค่าใช้จ่ายฝึกอบรม และงบประมาณหน่วยราชการในต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดแสดงในตารางที่ 4.3 ซึ่งพบว่า งบประมาณนักเรียนทุนรัฐบาลและค่าใช้จ่ายฝึกอบรมที่เป็นเงินตราต่างประเทศจำนวน 2,350 ล้านบาท กระจุกตัวใน 4 หน่วยงาน ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงกลาโหม และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในสัดส่วนร้อยละ 31.4 20.9 24.8 และ 23.0 ของงบประมาณดังกล่าว สำหรับงบประมาณหน่วยงานราชการในต่างประเทศที่เป็นเงินตราต่างประเทศจำนวน 4,860 ล้านบาท พบว่ากว่าร้อยละ 42 ของงบประมาณดังกล่าวเป็นงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ รองลงมา คือ กระทรวงพาณิชย์ และรัฐวิสาหกิจในสัดส่วนร้อยละ 19.6 และ 18.3 ของงบประมาณดังกล่าว ตามลำดับ

ตารางที่ 4.3 วงเงินงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศประจำปีงบประมาณ 2541 จำแนกตามส่วนราชการ

ลำดับที่	ส่วนราชการ	งบประมาณนักเรียนทุน รัฐบาลและค่าใช้จ่าย ฝึกอบรม		งบประมาณหน่วยงาน ราชการในต่างประเทศ	
		จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
1.	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	540	23.0	0	0.0
2.	สำนักนายกรัฐมนตรี	0	0.0	215	4.4

ลำดับที่	ส่วนราชการ	งบประมาณนักเรียนทุน รัฐบาลและค่าใช้จ่าย ฝึกอบรม		งบประมาณหน่วยงาน ราชการในต่างประเทศ	
		จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
3.	กระทรวงกลาโหม	583	24.8	388	8.0
4.	กระทรวงการคลัง	0	0.0	70	1.4
5.	กระทรวงการต่างประเทศ	0	0.0	2,051	42.2
6.	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	0	0.0	65	1.3
7.	กระทรวงพาณิชย์	0	0.0	953	19.6
8.	กระทรวงแรงงาน	0	0.0	135	2.8
9.	กระทรวงอุตสาหกรรม	0	0.0	57	1.2
10.	กระทรวงศึกษาธิการ	0	0.0	4	0.1
11.	กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ	491	20.9	34	0.7
12.	รัฐวิสาหกิจ	0	0.0	887	18.3
13.	ทบวงมหาวิทยาลัย	737	31.4	0	0.0
14.	หน่วยงานอื่น	0	0.0	0	0.0
	รวม	2,350	100.0	4,860	100.0

ที่มา: สำนักงบประมาณ คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

4.2 ข้อมูลงบประมาณของส่วนราชการที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศในปีงบประมาณ 2554

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2553 ให้สำนักงบประมาณตรวจสอบและรวบรวมค่าใช้จ่ายของส่วนราชการว่ามีรายการใดได้รับประโยชน์จากการแข็งค่าของเงินบาท และต่อมาสำนักงบประมาณได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ นร. 0716/4939 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2553 เรื่องการแข็งค่าของเงินบาท รายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบว่าเป็นปีงบประมาณ 2554 ส่วนราชการมีค่าใช้จ่ายที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศจำนวน 61,106 ล้านบาท ซึ่งคาดว่าจะได้รับประโยชน์จากการแข็งค่าของเงินบาทจำนวน 5,834 ล้านบาท บนสมมติฐานอัตราค่าของเงินบาทเมื่อเปรียบเทียบกับสกุลเงินต่างประเทศขณะจัดทำงบประมาณเปรียบเทียบกับขณะสรุปผลกระทบ (26 พฤศจิกายน 2553) แข็งค่าขึ้นในช่วงร้อยละ 6.06 ถึงร้อยละ 16.64 ดังมีรายละเอียดตามตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 เปรียบเทียบอัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ระหว่างจัดทำงบประมาณ กับอัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ประเมิน

สกุลเงิน	อัตราแลกเปลี่ยน ขณะจัดทำงบประมาณ	อัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ประเมิน (ณ 26 พฤศจิกายน 2553)	อัตราแข็งค่า ของเงินบาท (ร้อยละ)
USD	34.00	30.24	11.04
POUND	54.50	47.76	12.36
EURO	48.50	40.42	16.64
YEN	37.00	36.30	1.88
CAD	32.00	30.05	6.06

ที่มา: สำนักงบประมาณ

ดังนั้นสำนักงบประมาณจึงเสนอให้ส่วนราชการนำเงินที่ประหยัดได้ไปดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาอุทกภัย ทั้งนี้ หนังสือดังกล่าวได้ให้ข้อมูลงบประมาณของส่วนราชการที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศในปีงบประมาณ 2554 สรุปได้ดังนี้

จากตารางที่ 4.5 พบว่างบประมาณที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศในปีงบประมาณ 2554 ที่ได้รับประโยชน์จากการแข็งค่าขึ้นของเงินบาทมากที่สุดจำนวน 4,311 ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 74 ของประโยชน์ทั้งหมดมาจากงบประมาณรายจ่ายเพื่อจัดหาวัสดุอุปกรณ์/ครุภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศ (Import Contents) รองลงมา คือ งบประมาณรายจ่ายที่ต้องจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศจำนวน 1,347 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 23 ของประโยชน์ทั้งหมด

ตารางที่ 4.5 วงเงินงบประมาณและประโยชน์จากการแข็งค่าของเงินบาทจำแนกตามประเภทรายจ่าย

ลำดับ ที่	รายการ	วงเงินงบประมาณ		ประโยชน์จาก การแข็งค่าของเงินบาท		สัดส่วน ประโยชน์ ต่อวงเงิน งบประมาณ (ร้อยละ)
		จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	
1	รายจ่ายที่ต้องจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศ	14,381	24	1,347	23	9
2	รายจ่ายเพื่อจัดหาวัสดุอุปกรณ์/ครุภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศ (Import Contents)	38,373	63	4,311	74	30

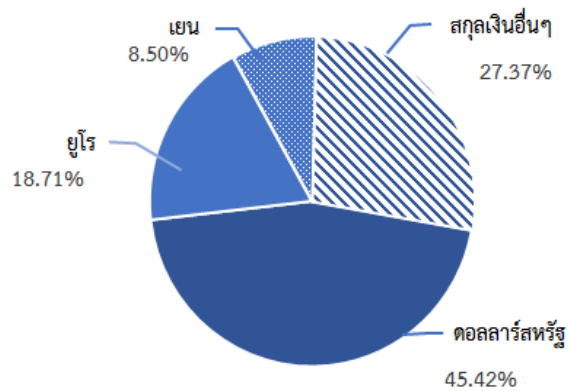
ลำดับ ที่	รายการ	วงเงินงบประมาณ		ประโยชน์จาก การแข่งค่าของเงินบาท		สัดส่วน ประโยชน์ ต่อวงเงิน งบประมาณ (ร้อยละ)
		จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	
3	รายจ่ายเพื่อชำระหนี้ต่างประเทศ	8,353	14	176	3	1
	รวมทั้งสิ้น	61,106	100	5,834	100	41

ที่มา: สำนักงบประมาณ คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

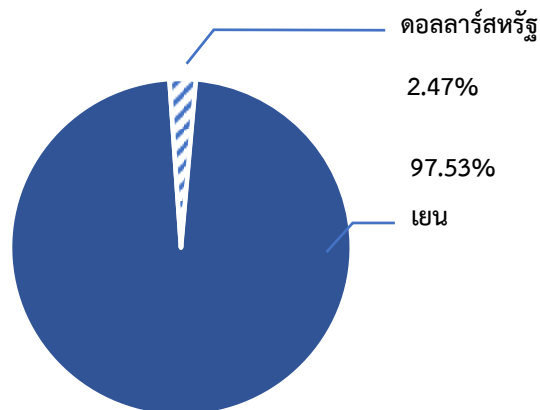
จากแผนภูมิที่ 4.1 เมื่อวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศในปีงบประมาณ 2554 พบว่าส่วนใหญ่ต้องชำระเป็นเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐ มีเพียงรายจ่ายเพื่อจัดหาวัสดุอุปกรณ์/ครุภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศ (Import Contents) ที่ต้องชำระเป็นสกุลเงินเยนเป็นหลัก กล่าวคือ จากแผนภูมิที่ 4.1 (ก) รายจ่ายที่ต้องจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศ เมื่อจำแนกตามสกุลเงินพบว่า ร้อยละ 45.42 เป็นงบประมาณที่ต้องจ่ายเป็นดอลลาร์สหรัฐ รองลงมา คือ สกุลเงินอื่น ๆ ยูโร และเยน ร้อยละ 27.37 18.71 และ 8.50 ตามลำดับ ขณะที่รายจ่ายเพื่อจัดหาวัสดุอุปกรณ์/ครุภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศ (Import Contents) ดังแสดงในแผนภูมิที่ 4.1 (ข) พบว่ารายจ่ายประเภทดังกล่าวเป็นสกุลเงินเยนถึงร้อยละ 97.53 และสกุลดอลลาร์สหรัฐ เพียงร้อยละ 2.47 สำหรับรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ต่างประเทศในปีงบประมาณ 2554 ดังแสดงในแผนภูมิที่ 4.1 (ค) พบว่า ร้อยละ 94.46 เป็นการใช้นี้ในสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐ และร้อยละ 5.54 เป็นการชำระหนี้ในสกุลเงินอื่น ๆ

แผนภูมิที่ 4.1 สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายที่ต้องจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศในปีงบประมาณ 2554
จำแนกตามสกุลเงิน

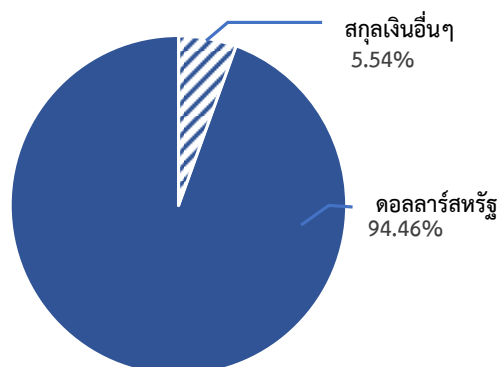
(ก) รายจ่ายที่ต้องจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศ



(ข) รายจ่ายเพื่อจัดหาวัสดุอุปกรณ์/ครุภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศ (Import Contents)



(ค) รายจ่ายเพื่อชำระหนี้ต่างประเทศ



ที่มา: สำนักงบประมาณ คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย

ทั้งนี้ หากจำแนกงบประมาณรายจ่ายที่ต้องจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศในปีงบประมาณ 2554 ตามหน่วยงาน รายละเอียดตามตารางที่ 4.6 จะพบว่ากระทรวงการต่างประเทศมีงบประมาณที่ใช้จ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศมากที่สุดจำนวน 5,572 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 38.7 ของงบประมาณทั้งหมด รองลงมา คือ รัฐวิสาหกิจ และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จำนวน 2,015 และ 1,496 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 14.0 และ 10.4 ของงบประมาณทั้งหมด ตามลำดับ สำหรับรายจ่ายเพื่อจัดหาวัสดุอุปกรณ์/ครุภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศ (Import Contents) พบว่ากระทรวงกลาโหมมีรายจ่ายประเภทดังกล่าวสูงที่สุดจำนวน 34,535 ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 90 ของงบประมาณทั้งหมด รองลงมา คือ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 3,164 และ 492 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8.2 และ 1.3 ของงบประมาณทั้งหมด ตามลำดับ ในส่วนของรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ต่างประเทศ พบว่ามีเพียงรัฐวิสาหกิจและกระทรวงการคลังที่มีรายจ่ายประเภทดังกล่าว จำนวน 4,350 และ 4,002 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 52.1 และ 47.9 ของงบประมาณทั้งหมด ตามลำดับ

ตารางที่ 4.6 งบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศในปีงบประมาณ 2554 จำแนกตามประเภทรายจ่ายและหน่วยงาน

ลำดับที่	กระทรวง/หน่วยงาน	รายจ่ายที่ต้องจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศ (1)		รายจ่ายเพื่อจัดหาวัสดุอุปกรณ์/ครุภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศ (Import Contents) (2)		รายจ่ายเพื่อชำระหนี้ต่างประเทศ (3)		รวม (1)+(2)+(3)	
		จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
1	สำนักนายกรัฐมนตรี	1,143	7.9	0	0.0	0	0.0	1,143	1.9
2	กระทรวงกลาโหม	18	0.1	34,535	90.0	0	0.0	34,553	56.5
3	กระทรวงการคลัง	619	4.3	0	0.0	4,002	47.9	4,621	7.6
4	กระทรวงการต่างประเทศ	5,572	38.7	0	0.0	0	0.0	5,572	9.1
5	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	12	0.1	0	0.0	0	0.0	12	0.0
6	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	65	0.5	55	0.1	0	0.0	121	0.2
7	กระทรวงคมนาคม	24	0.2	0	0.0	0	0.0	24	0.0
8	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	18	0.1	0	0.0	0	0.0	18	0.0

ลำดับที่	กระทรวง/หน่วยงาน	รายการที่ต้องจ่ายเป็น เงินตราต่างประเทศ (1)		รายการเพื่อจัดหาวัสดุ อุปกรณ์/ครุภัณฑ์ที่นำเข้า จากต่างประเทศ (Import Contents) (2)		รายการเพื่อชำระหนี้ ต่างประเทศ (3)		รวม (1)+(2)+(3)	
		จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
9	กระทรวงเทคโนโลยี สารสนเทศและการ สื่อสาร	42	0.3	0	0.0	0	0.0	42	0.1
10	กระทรวงพลังงาน	6	0.0	0	0.0	0	0.0	6	0.0
11	กระทรวงพาณิชย์	1,434	10.0	0	0.0	0	0.0	1,434	2.3
12	กระทรวงยุติธรรม	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
13	กระทรวงแรงงาน	245	1.7	0	0.0	0	0.0	245	0.4
14	กระทรวงวัฒนธรรม	1	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.0
15	กระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี	1,496	10.4	36	0.1	0	0.0	1,532	2.5
16	กระทรวงศึกษาธิการ	823	5.7	492	1.3	0	0.0	1,315	2.2
17	กระทรวงสาธารณสุข	180	1.3	3,164	8.2	0	0.0	3,344	5.5
18	กระทรวงอุตสาหกรรม	663	4.6	0	0.0	0	0.0	663	1.1
19	ส่วนราชการไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี	5	0.0	0	0.0	0	0.0	5	0.0
20	รัฐวิสาหกิจ	2,015	14.0	90	0.2	4,350	52.1	6,455	10.6
รวม		14,381	100.0	38,373	100.0	8,353	100.0	61,106	100.0

ที่มา: สำนักงานประมาณ ค่าณณโดยคณะผู้วิจัย

4.3 ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงเบื้องต้นของส่วนราชการ

ด้วยข้อจำกัดด้านข้อมูล การวิเคราะห์ความเสี่ยงเบื้องต้นของส่วนราชการ สามารถทำได้เฉพาะในส่วนของงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่ไม่รวมงบจัดซื้อครุภัณฑ์และการชำระหนี้ สำหรับการวิเคราะห์ความเสี่ยงของรายจ่ายงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศประเภทอื่น ๆ ได้แก่ รายจ่ายจัดซื้อครุภัณฑ์และรายจ่ายชำระหนี้ต่างประเทศ จำเป็นต้องวิเคราะห์เปรียบเทียบฐานข้อมูลปี 2541 และปี 2554 ในภาพรวม เนื่องจากไม่มีฐานข้อมูลเปรียบเทียบที่จำแนกตามหน่วยงาน โดยจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลทั้ง 2 ปีงบประมาณ สรุปความเสี่ยงเบื้องต้นได้ดังนี้

ความเสี่ยงในภาพรวมพบว่า การใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศ จะใช้เพื่อการจัดหาครุภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศโดยตรงและที่มีส่วนประกอบต้องนำเข้าจากต่างประเทศ (Import Content) มากที่สุด โดยมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 57.5 ของวงเงินงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ในปีงบประมาณ 2541 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 62.8 ของงบประมาณในปีงบประมาณ 2554 ซึ่งแสดงรายละเอียดในตารางที่ 4.7 สำหรับรายจ่ายชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศ พบว่ามีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 35.2 ของวงเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2541 แต่ปรับลดลงมาเหลือเพียงร้อยละ 13.7 ของวงเงินงบประมาณปี 2554 ซึ่งสาเหตุที่รายจ่ายประเภทดังกล่าวสูงมากในปีงบประมาณ 2541 เป็นผลจากค่าเงินบาทที่อ่อนค่าลงกว่าร้อยละ 53 ในปีงบประมาณดังกล่าว สำหรับรายจ่ายของนักเรียนทุน ค่าใช้จ่ายฝึกอบรมและหน่วยงานในต่างประเทศ มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 7.3 ของงบประมาณปี 2541 แต่เพิ่มขึ้นร้อยละ 23.5 ในปีงบประมาณ 2554 ทำให้วิเคราะห์ได้ว่ารายจ่ายในส่วนดังกล่าว เริ่มมีความสำคัญมากขึ้นในแง่ของปัจจัยเสี่ยงต่องบประมาณหากมีความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

ตารางที่ 4.7 เปรียบเทียบวงเงินงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศ จำแนกตามประเภทรายจ่าย

ลำดับ	วงเงินงบประมาณ	ปีงบประมาณ 2541		ปีงบประมาณ 2554	
		จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
1.	นักเรียนทุนรัฐบาลและค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม	2,350	2.4	14,381	23.5
2.	หน่วยงานราชการไทยในต่างประเทศ	4,860	4.9		
3.	รายจ่ายชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศ	34,788	35.2	8,353	13.7
4.	การจัดหาครุภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศโดยตรง	19,953	20.2	38,373	62.8
5.	การก่อสร้างและการจัดหาครุภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบต้องนำเข้าจากต่างประเทศ (Import Content)	36,848	37.3		
	รวม (1. +2. +3. +4. +5.)	98,799	100.0	61,106	100.0

ที่มา: สำนักงบประมาณ คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์ผลกระทบต้องบประมาณจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนในปีงบประมาณ 2541 และปีงบประมาณ 2554 จากตารางที่ 4.8 พบว่าในปีงบประมาณ 2541 การอ่อนค่าลงของค่าเงินบาทเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเงินดอลลาร์สหรัฐกว่าร้อยละ 53.1 ส่งผลให้รัฐบาลต้องจัดหางบประมาณเพิ่มเติมกว่า 48,412 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นจากวงเงินงบประมาณเดิมกว่าร้อยละ 49 (วงเงินงบประมาณเดิม 98,799 ล้านบาท) ขณะที่ในปีงบประมาณ 2554 ค่าเงินบาทแข็งค่าขึ้นกว่าร้อยละ 12 เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งส่งผลให้ในปีดังกล่าว รัฐบาลมีงบประมาณเหลือจ่ายจำนวนกว่า 5,834 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 9.5 ของวงเงินงบประมาณเดิม (วงเงินงบประมาณเดิม 61,106 ล้านบาท) ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบความอ่อนไหว (Elasticity) ของงบประมาณต่ออัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งคำนวณจากอัตราการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณหารด้วยอัตราการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนจะพบว่า ในปีงบประมาณ 2541 ค่าความอ่อนไหวที่คำนวณได้มีค่า 0.92 ซึ่งสูงกว่าค่าความอ่อนไหวในปี 2554 ที่คำนวณได้ 0.79 ซึ่งสรุปในเบื้องต้นได้ว่าการอ่อนค่าของเงินบาทมีผลกระทบต้องบประมาณรายจ่ายมากกว่าการแข็งค่าของเงินบาท

ตารางที่ 4.8 เปรียบเทียบผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยนต้องบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ

ลำดับที่	สรุปผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยน	ปีงบประมาณ 2541		ปีงบประมาณ 2554*	
		จำนวน	เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	จำนวน	เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
1.	อัตราแลกเปลี่ยนขณะทำคำของบประมาณ (บาท/USD)	28.1	Na.	32.5	Na.
2.	อัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ประเมินผลกระทบ (บาท/USD)	43.0	Na.	28.6	Na.
3.	เปลี่ยนแปลง (1.- 2.) (บาท/USD) (ตัวเลขลบคือเงินบาทอ่อนค่าลง)	-14.9	53.1	3.9	-12.0
4.	ผลกระทบต้องบประมาณ (ล้านบาท) (ตัวเลขลบคือจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม)	-48,412	49.0	5,834	9.5
5.	ความอ่อนไหว (4./3.) (เท่า)	Na.	0.92	Na.	0.79

หมายเหตุ: *อัตราแลกเปลี่ยนปีงบประมาณ 2554 เป็นอัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักที่คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย
ที่มา: สำนักงานประมาณ คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย

สำหรับความเชื่อมโยงในมิติหน่วยงาน เมื่อนำข้อมูลงบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศของส่วนราชการในปีงบประมาณ 2541 และ 2554 มาวิเคราะห์เปรียบเทียบดังแสดงในตารางที่ 4.7 ซึ่งพบว่า งบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (ไม่รวมครุภัณฑ์และการชำระหนี้) ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในหน่วยงานราชการเพียง 6 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กระทรวงพาณิชย์ รัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยกระทรวงการต่างประเทศ มีสัดส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศสูงที่สุด สำหรับกระทรวงกลาโหมนั้น มีสัดส่วนรายจ่ายงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศในปีที่เปรียบเทียบลดลงอย่างมากจากร้อยละ 13.5 ของงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (ไม่รวมครุภัณฑ์และการชำระหนี้) ทั้งหมด ในปีงบประมาณ 2541 เหลือเพียงร้อยละ 0.1 ของงบประมาณดังกล่าว ขณะที่หน่วยงานอื่น ยังคงใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวในปี 2554 ในสัดส่วนที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากในปี 2541 มากนัก ทั้งนี้จากข้อมูลดังกล่าวส่งผลให้สามารถสรุปในเบื้องต้นได้ว่า กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และ รัฐวิสาหกิจ เป็น 3 หน่วยงานหลักที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนมากที่สุด เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศ (ไม่รวมครุภัณฑ์และการชำระหนี้) มากที่สุด

ตารางที่ 4.9 สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (ไม่รวมครุภัณฑ์และการชำระหนี้)

ลำดับ ที่	หน่วยงาน	สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายที่เป็น เงินตราต่างประเทศ (ไม่รวมครุภัณฑ์และการชำระหนี้)	
		ปีงบประมาณ 2541	ปีงบประมาณ 2554
1	กระทรวงการต่างประเทศ	28.4%	38.7%
2	กระทรวงกลาโหม	13.5%	0.1%
3	กระทรวงพาณิชย์	13.2%	10.0%
4	รัฐวิสาหกิจ	12.3%	14.0%
5	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	7.5%	7.9%
6	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	7.3%	10.4%
7	อื่น ๆ	17.8%	18.8%
รวม		100.0%	100.0%

ที่มา: สำนักงานงบประมาณ คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

4.4 บทสรุป

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลการใช้งบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศใน 2 ช่วงเวลา คือปีงบประมาณ 2541 และปีงบประมาณ 2554 เนื่องจากเป็นปีที่งบประมาณรายจ่ายของประเทศได้รับผลกระทบจากความผันผวนของค่าเงินบาทอย่างมีนัยสำคัญและเป็นปีที่ฐานข้อมูลงบประมาณที่จัดทำโดยสำนักงานงบประมาณมีการเผยแพร่อย่างเป็นทางการ ทั้งนี้จากข้อมูลดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้สรุปรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามประเภทรายจ่ายประเภทหน่วยงาน และประเภทเงินตราต่างประเทศในแต่ละปีงบประมาณ พร้อมทั้งได้วิเคราะห์ความเสี่ยงเบื้องต้นของงบประมาณของส่วนราชการจากความผันผวนของค่าเงินบาท สรุปได้ 4 ประเด็นดังนี้ (1) การใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศจะใช้เพื่อการจัดหาครุภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศโดยตรงและที่มีส่วนประกอบต้องนำเข้าจากต่างประเทศ (Import Contents) มากที่สุด (2) รายจ่ายของนักเรียนทุน ค่าใช้จ่ายฝึกอบรมและหน่วยงานในต่างประเทศเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นในแง่ของปัจจัยเสี่ยงต่องบประมาณที่เป็นสกุลต่างประเทศ (3) การอ่อนค่าของเงินบาทมีผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายมากกว่าการแข็งค่าของเงินบาท และ (4) กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และรัฐวิสาหกิจ เป็น 3 หน่วยงานหลักที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนมากที่สุด เนื่องจากมีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศ (ไม่รวมครุภัณฑ์และการชำระหนี้) มากที่สุด

บทที่ 5

ผลการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group)

เนื้อหาในบทนี้จะเป็นการสรุปขั้นตอนการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) และผลสรุปที่ได้จากการตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยจำนวน 3 กลุ่ม ประกอบด้วย ส่วนราชการ ธนาคาร และนักวิชาการ ซึ่งเป็น 3 กลุ่มเป้าหมายที่คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาแนวทางการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณรายจ่าย ทั้งในด้านการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง โดยเฉพาะกลุ่มส่วนราชการและกลุ่มธนาคาร และ การเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 ขั้นตอนการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group)

ดังที่กล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกกลุ่มสัมภาษณ์จำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มส่วนราชการ กลุ่มธนาคาร และกลุ่มนักวิชาการ เพื่อร่วมในกระบวนการศึกษาแนวทางการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณรายจ่าย และเพื่อให้การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยได้ผลสรุปที่ครอบคลุมในทั้งมิติความเป็นไปได้ในเชิงการปฏิบัติและเชิงหลักวิชาการ เนื่องจาก

กลุ่มส่วนราชการ เป็นกลุ่มที่ต้องบริหารและแบกรับความเสี่ยงจากการผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนที่มีต่องบประมาณรายจ่ายที่หน่วยงานได้รับการจัดสรรในปัจจุบัน และเป็นหน่วยปฏิบัติ หากมีการกำหนดแนวทางการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณรายจ่ายที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต

กลุ่มธนาคาร เป็นกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการงบประมาณที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศของส่วนราชการในปัจจุบัน เช่น เป็นผู้รับโอน/จัดเก็บเช็คธนาคาร รวมถึงเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หากมีการกำหนดแนวทางการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณรายจ่าย ที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต

กลุ่มนักวิชาการ เป็นกลุ่มผู้มีความรู้ความสามารถในด้านการคลังภาครัฐโดยคณะผู้วิจัยได้เชิญคณาจารย์จากสถาบันการศึกษาชั้นนำของรัฐ และนักวิจัยอิสระ มาร่วมให้ความเห็นในเชิงวิชาการ

การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยดำเนินการในระหว่างวันที่ 11 – 12 กุมภาพันธ์ 2559 โดยคณะผู้วิจัยได้แบ่งดำเนินการเป็น 3 กลุ่ม โดยมีผู้ร่วมการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยกลุ่มละประมาณ 20 คน (รวมคณะผู้วิจัย) รวมทั้งสิ้นประมาณ 60 คน (รายชื่อหน่วยงานที่เข้าร่วมแสดงในภาคผนวก) ทั้งนี้ เพื่อให้การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยได้รับข้อมูล ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมได้อย่างครบถ้วน คณะผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลจากผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ใน 2 ส่วน คือ

1) การให้ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ตอบแบบสอบถาม โดยมีเนื้อหาประกอบด้วย 3 ส่วน (แบบสำรวจข้อมูลเบื้องต้นแสดงไว้ในภาคผนวก) กล่าวคือ

คำชี้แจง คือส่วนที่คณะผู้วิจัยได้แจ้งกับผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ว่า ความเห็นที่ให้ไว้ รวมถึงการสัมภาษณ์ในการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) นี้ จะถูกนำไปใช้วิเคราะห์เพื่อจัดทำงานวิจัย เรื่อง “การศึกษาแนวทางการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณรายจ่ายเพื่อการคลังยั่งยืน” ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเท่านั้น และการตอบแบบสอบถามและบทสัมภาษณ์จะไม่มีการอ้างถึงชื่อและ/หรือ หน่วยงานผู้ตอบแบบสอบถามหรือหน่วยงานต้นสังกัดแต่อย่างใด เพื่อให้ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ มีความมั่นใจที่จะให้ข้อมูลตามความเป็นจริงมากที่สุด

คำยืนยัน คือส่วนที่ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ให้การยืนยันว่ายินดีที่จะให้ใช้ข้อมูลจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ใน Focus Group เพื่อการวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

คำถาม คือส่วนที่นักวิจัยถามข้อมูลเกี่ยวกับ (1) วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน (2) วิธีการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เปลี่ยนแปลงไปจากงบประมาณที่ตั้งไว้ (3) ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนต่องบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ (4) ความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของหน่วยงานภาครัฐ (5) ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสม และ (6) ความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

2) การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) เป็นการดำเนินการเพื่อให้เกิดประเด็นอภิปรายเพิ่มเติมจากข้อมูลจากแบบสอบถาม อีกทั้งเป็นการเพิ่มเติมประเด็นที่ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ไม่ได้เขียนไว้ในแบบสอบถาม คณะผู้วิจัยจึงได้นำประเด็นคำถามหลักในแบบสอบถามมาหารือกับผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์ โดยที่คณะผู้วิจัยจะเป็นผู้นำกระบวนการหารือ ผ่านการถามคำถาม และเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์ให้ข้อมูล และหารือร่วมกันในแต่ละประเด็นคำถามอย่างทั่วถึง โดยมีประเด็นคำถามหลัก ได้แก่

ความเชื่อมโยงของการตั้งงบประมาณกับความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งประกอบด้วย 2 ประเด็นคำถามย่อย คือ (1) วัฏปฏิบัติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน และ (2) วิธีการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เปลี่ยนแปลงไปจากงบประมาณที่ตั้งไว้ (กลไกและเครื่องมือที่ใช้)

ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนต่องบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานรัฐ ซึ่งประกอบด้วย 3 ประเด็นคำถามย่อย คือ (1) วิธีการบริหารจัดการเมื่อเกิดความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน (2) ความจำเป็นในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของภาครัฐ และ (3) แนวทางการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของภาครัฐที่เหมาะสม

5.2 ผลสรุปจากแบบสอบถาม

5.2.1 วัฏปฏิบัติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน¹

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับอัตราแลกเปลี่ยน และมีวงเงินงบประมาณที่ “มากกว่า 100 ล้านบาท” โดยวิธีการตั้งงบประมาณหน่วยงานจะต้องแปลงรายจ่ายเงินตราต่างประเทศให้เป็นสกุลเงินบาทเสียก่อน (ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502) อย่างไรก็ดี หน่วยงานยังไม่มีประเมินความเสี่ยงใดๆ จากอัตราแลกเปลี่ยนต่อฐานะการเงินของหน่วยงาน

5.2.2 วิธีการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เปลี่ยนแปลงไปจากงบประมาณที่ตั้งไว้ (กลไกและเครื่องมือที่ใช้)¹

วิธีการจัดการความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนสามารถสรุปได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณจากอีกงบหนึ่ง หรือเกลียบบประมาณในหมวดเดียวกันเพื่อมาชดเชยรายจ่ายที่เปลี่ยนแปลงไป (2) การของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจากสำนักงบประมาณ และ (3) วิธีการบริหารความเสี่ยงแบบ Cross Currency Swap ทั้งนี้ รูปแบบที่สามจะกระทำได้เฉพาะหน่วยงานที่กฎหมายอนุญาตให้ดำเนินการได้เท่านั้น

5.2.3 ความเห็นเกี่ยวกับวิธีการบริหารจัดการเมื่อเกิดความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 83.3) เห็นว่าวิธีการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของส่วนราชการในปัจจุบันยังไม่เพียงพอ ในขณะที่ความเห็นเกี่ยวกับ

¹ เฉพาะส่วนราชการ

ขนาดของความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาแก่หน่วยงานขึ้นอยู่กับขนาดของงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอัตราแลกเปลี่ยน ยกตัวอย่างเช่น หากหน่วยงานมีงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับอัตราแลกเปลี่ยนจำนวนมาก จะส่งผลต่อความเสี่ยงในระดับสูง

5.2.4 ความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของหน่วยงานภาครัฐ

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าแนวโน้มความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในอนาคตจะเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนนี้ โดยถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ และเร่งด่วน ภาครัฐควรหาแนวทางหรือมาตรการมาดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงนี้

5.2.5 ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 75) เห็นว่า รัฐบาลควรบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนด้วยตนเอง แต่ต้องปรับปรุง วิธี กระบวนการ ความรู้ และเครื่องมือเสียก่อน โดยผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 95.8 เห็นว่า รัฐบาลจะได้ประโยชน์จากการบริหารความเสี่ยงแต่อย่างไรก็ดี ในการดำเนินการก็มีต้นทุนด้วยเช่นกัน สำหรับรูปแบบของการดำเนินการนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่า “ควรให้หน่วยงานราชการซื้อผลิตภัณฑ์ทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์เพื่อปิดความเสี่ยง” มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 41.7 รองลงมา ได้แก่ “ควรตั้งกองทุน หรือเงินทุนนอกงบประมาณเพื่อบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน” และ “ปรับปรุงวิธีคำนวณอัตราแลกเปลี่ยนของส่วนราชการ” คิดเป็นร้อยละ 33.3 และ 29.2 ตามลำดับ

5.3 ผลสรุปจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย

5.3.1 ผลสรุปจากการสัมภาษณ์กลุ่มส่วนราชการ

1) ความเชื่อมโยงของการตั้งงบประมาณกับความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

จากการสัมภาษณ์พบว่า ส่วนราชการที่เข้าร่วมการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ไม่มีการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนทั้งก่อนและหลังการใช้งบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ มีสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) เพียงหน่วยงานเดียวที่มีการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจาก สบน. มีกฎหมายและระเบียบ เช่น กฎกระทรวงว่าด้วยการทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้าง

หนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549 เป็นต้น ที่อนุญาตให้ สบн. สามารถบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนผ่านเครื่องมือทางการเงิน เช่น สัญญาซื้อขายเงินตราล่วงหน้า (Forward Contract) สัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าแบบมาตรฐาน (Futures Contract) การซื้อสิทธิที่จะซื้อหรือจะขายเงินตราต่างประเทศในอนาคต (Currency Options) เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า สำหรับการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของ สบн. จะใช้วิธีการทำสัญญาแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Swap) มากที่สุด แม้ว่าตลาดการเงินในประเทศมีการทำ Swap ไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม การทำ Swap ก็มีความเสี่ยงในการก่อให้เกิดการสร้างอุปสงค์เทียมขึ้นด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ในการทำ Swap นั้น ส่วนราชการจะยื่นความจำนงค์ไปยังสถาบันการเงินหลายแห่งเพื่อตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการทำ Swap และเลือกสถาบันการเงินที่มีค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด ซึ่งสถาบันการเงินทุกแห่งที่ได้รับการติดต่อจากส่วนราชการต้องไปจับคู่สัญญา Swap ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เพื่อประเมินราคา ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่ามีอุปสงค์ในการทำ Swap จำนวนมากในเวลาเดียวกัน แต่แท้ที่จริงแล้วกลับเป็นอุปสงค์จากส่วนราชการเพียงรายเดียวเท่านั้น นอกจากนี้พบปัญหาว่า สัญญา Swap มีขนาดและระยะเวลาไม่สอดคล้องกับธุรกรรมของส่วนราชการ เช่น ส่วนราชการต้องการทำ Swap ขนาด 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมีระยะยาว 30 ปี

ในขณะที่สัญญา Swap ตลาดมีขนาดใหญ่ที่สุดเพียง 350 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีระยะยาวที่สุดเพียง 20 ปี เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะไม่มีการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนอย่างเป็นรูปธรรม (เนื่องจากไม่มีกฎระเบียบรองรับ) แต่จากการสัมภาษณ์พบว่า ส่วนราชการมีวิธีบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับ เพื่อลดทอนภาระงบประมาณของหน่วยงานจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนในปัจจุบันเช่นกัน กล่าวคือ

การใช้อัตราแลกเปลี่ยนให้บาทอ่อนค่ามากกว่าที่คาดไว้ โดยส่วนราชการที่เข้าร่วมการสัมภาษณ์ให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า เพื่อให้มีงบประมาณรายจ่ายเพียงพอ และไม่ต้องของบประมาณเพิ่มเติม แม้ว่าในทางปฏิบัติ หากงบประมาณรายจ่ายไม่เพียงพอเนื่องจากการอ่อนค่าของเงินบาท ส่วนราชการสามารถจัดทำคำขอจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้ การของบประมาณเพิ่มเติ่มมักเกิดขึ้น เฉพาะกรณีที่อัตราแลกเปลี่ยนมีความผันผวนไปจากเดิมมากจนหน่วยงานไม่สามารถบริหารจัดการได้

การเจรจาตกลงอัตราแลกเปลี่ยนกับธนาคาร โดยส่วนราชการจะเจรจากับธนาคารเพื่อขอใช้อัตราแลกเปลี่ยนเท่ากับอัตราแลกเปลี่ยนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเจรจาได้ในกรณีที่อัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้น ณ วันที่ต้องมีการจ่ายเงินงบประมาณออกไปจริง ไม่แตกต่าง (เงินบาทไม่อ่อนค่า) เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ในการของบประมาณมากนัก

การประมูลอัตราแลกเปลี่ยนก่อนการจ่ายเงิน โดยส่วนราชการจะรวบรวมความต้องการใช้เงินสกุลเงินตราต่างประเทศของส่วนราชการของตนและจัดให้มีการประมูลอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะดำเนินการภายใน 7 วัน ก่อนวันชำระเงินตามจริง โดยในการประมูลส่วนราชการมักจะติดต่อบริษัทประมาณ 5 – 6 แห่ง (ทั้งธนาคารรัฐบาลและเอกชน) และแจ้งข้อมูลเบื้องต้นให้ธนาคารทราบ ได้แก่ (1) สกุลเงินตราต่างประเทศ (2) ระยะเวลาที่จะชำระ และ (3) จำนวนเงินที่ต้องการ หลังจากนั้นจะกำหนดระยะเวลาให้ธนาคารยื่นประมูลอัตราแลกเปลี่ยนกลับมาภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยวิธีโทรสาร หรือโทรศัพท์ หลังจากนั้นส่วนราชการจะพิจารณาเลือกธนาคารที่ให้อัตราแลกเปลี่ยนที่ดีที่สุด (บาทแข็งค่ามากที่สุด) กล่าวได้ว่าวิธีการนี้มีความคล้ายคลึงกับการทำสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า (Forward Contract) กับธนาคารพาณิชย์มากที่สุด

การลดความถี่ในการชำระเงิน โดยส่วนราชการจะลดความถี่ของการชำระเงินลง เช่น จากเดิมกำหนดการชำระเงินเป็น 4 ครั้งต่อปี ให้ลดลงเหลือ 1 ครั้งต่อปี เป็นต้น เพื่อลดต้นทุนค่าธรรมเนียมการโอน ในกรณีที่ค่าเงินบาทเมื่อเปรียบเทียบกับสกุลเงินตราต่างประเทศที่หน่วยงานมีภาระรายจ่ายมีแนวโน้มอ่อนค่าลง

เปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายให้เพียงพอต่องบประมาณเดิม เช่น เหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจการเงินในปีงบประมาณ 2540 ที่อัตราแลกเปลี่ยนผันผวนอย่างรวดเร็ว ส่วนราชการต้องลดทอนรายจ่ายภายในหน่วยงานให้อยู่ในกรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับ เช่น ลดจำนวนพนักงานและข้าราชการ รวมถึงปิดสำนักงานในต่างประเทศ เป็นต้น

ใช้จ่ายงบประมาณเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ เฉพาะกรณีที่ส่วนราชการมีรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศ เช่น ค่าธรรมเนียม ส่วนราชการดังกล่าวสามารถเปิดบัญชีธนาคารเพื่อเก็บเงินตราต่างประเทศไว้ในต่างประเทศโดยไม่ต้องส่งรายได้ดังกล่าวกลับมายังประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในการใช้เงินจากบัญชีดังกล่าว ส่วนราชการจะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามกระบวนการงบประมาณปกติก่อน หากไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณก็ไม่สามารถใช้เงินตราต่างประเทศดังกล่าวได้ ทั้งนี้ การใช้จ่ายงบประมาณจากเงินตราต่างประเทศที่เป็นรายได้ของส่วนราชการเป็นการประหยัค่าธรรมเนียมการโอนงบประมาณระหว่างประเทศของหน่วยงานได้ อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าว ไม่สามารถเทียบเคียงกับ Natural Hedging ได้เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับอนุมัติยังจำเป็นต้องแปลงค่าเงินกับอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดไว้ขณะจัดทำคำของบประมาณรายจ่าย

2) ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนต้องประมาณรายจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ

(2.1) ความเห็นต่อการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในปัจจุบัน

คณะผู้วิจัยได้สอบถามความเห็นในประเด็นเรื่องความเพียงพอและเหมาะสมของกระบวนการที่ส่วนราชการดำเนินการในปัจจุบัน ทั้งการประมาณการอัตราแลกเปลี่ยนให้สูงกว่าราคาตลาด และการจัดซื้อบริการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมซึ่งผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า **“กระบวนการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเพียงพออยู่แล้ว”** เนื่องจากกฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ส่วนราชการสามารถดำเนินการใด ๆ เพื่อบริหารความเสี่ยงได้ อีกทั้งขนาดของความเสี่ยงยังไม่ชัดเจน ดังนั้น การบริหารเงินงบประมาณหรือการจัดทำคำขอจึงเพียงพออยู่แล้ว นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์เห็นว่า ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนยังไม่ใช่ปัจจัยหลักของปัญหา แต่มีปัจจัยอื่นที่มีความสำคัญกว่า เช่น ค่าใช้จ่ายที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนกลางของสำนักงานประมาณที่ใช้ในการประมาณการรายจ่ายประจำปี ควรมีหลักการที่ใช้กำหนดที่ชัดเจน สามารถอธิบายได้ โดยคำนึงถึงทิศทางของเศรษฐกิจ รวมทั้งแนวโน้มของอัตราดอกเบี้ย และควรมีการเปรียบเทียบกับอัตราแลกเปลี่ยนในตลาดการเงินด้วย

(2.2) ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในอนาคต

เมื่อสอบถามความเห็นเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ให้ข้อคิดเห็นว่า ปัญหาความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนนอกจากจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นแล้ว ธุรกรรมก็มีแนวโน้มที่จะมีขนาดใหญ่มากขึ้นตามขนาดของการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐที่เติบโตขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจึงควรมีกลไกในการป้องกันความเสี่ยงดังกล่าว เช่น การเปิดโอกาสให้ส่วนราชการที่มีรายรับเป็นเงินตราต่างประเทศ สามารถจัดเก็บรายรับดังกล่าวในรูปสกุลเงินตราต่างประเทศได้ หรือสามารถจัดทำคำขอของงบประมาณเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งกระบวนการ นอกจากนี้ ระบบธนาคาร (Banking System) จะต้องปรับปรุงวิธีการเพื่อสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของภาครัฐด้วย

ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกรณีการทำสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าของส่วนราชการว่า หากนำมาใช้จริงจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะที่เปิดโอกาสให้ส่วนราชการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน โดยวิธีการที่จะดำเนินการอาจคล้ายคลึงกับการประมูลอัตราแลกเปลี่ยน กล่าวคือ ส่วนราชการจะต้องทราบระยะเวลา

การชำระเงินสกุลเงินตราต่างประเทศและจำนวนเงินที่แน่นอน และระยะเวลาของการทำสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าอาจเป็นเวลาสั้น ๆ เช่น 3 เดือน หรือ 6 เดือน เป็นต้น

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้สอบถามความเห็นในเรื่องความเป็นไปได้ในการบริหารความเสี่ยง หากเปิดโอกาสให้ส่วนราชการสามารถบริหารความเสี่ยง ทั้งในกรณีที่ดำเนินการเอง หรือมีหน่วยงานกลางเพื่อดำเนินการแทนโดยเฉพาะ ซึ่งผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า แนวทางการจัดตั้งหน่วยงานกลางหรือให้ส่วนราชการดำเนินการเองเป็นไปได้ยากทั้ง 2 กรณี โดยหากจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นเพื่อบริหารความเสี่ยงแทนทุกส่วนราชการ อาจเกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติ เพราะภารกิจของแต่ละส่วนราชการแตกต่างกัน ซึ่งมีช่วงเวลาและความจำเป็นในการใช้จ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศที่แตกต่างกัน สำหรับกรณีการให้ส่วนราชการบริหารความเสี่ยงด้วยตนเอง เห็นว่าส่วนราชการอาจไม่มีความชำนาญ ทำให้การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนไม่มีประสิทธิภาพ หรือเกิดความผิดพลาดจากการปฏิบัติงานได้

5.3.2 ผลการสัมภาษณ์กลุ่มสถาบันการเงิน

1) ความเชื่อมโยงของการตั้งงบประมาณกับความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการความเสี่ยงของสถาบันการเงินว่า สถาบันการเงินให้ความสำคัญต่อการบริหารความเสี่ยง ทั้งสถาบันการเงินต่างประเทศและสถาบันการเงินในประเทศ กล่าวคือ

(1.1) สถาบันการเงินต่างประเทศค่อนข้างให้ความสำคัญกับการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน โดยเฉพาะรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับเงินทุน เนื่องจากสถาบันการเงินต่างประเทศที่เป็นสาขาย่อยในประเทศไทยต้องนำเงินทุนเข้ามาจากสถาบันการเงินสาขาใหญ่ที่อยู่ในต่างประเทศในสกุลเงินต่างประเทศ

(1.2) สถาบันการเงินในประเทศให้ความสำคัญกับการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากการลงทุนในตราสารต่างประเทศ และต้องบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนแทนลูกค้าแต่ละรายของธนาคาร

2) ความเห็นที่เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนต้องประมาณ รายจ่ายของหน่วยงานรัฐ

(2.1) ความเห็นต่อความจำเป็นในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของ ภาครัฐ

คณะผู้วิจัยได้สอบถามความเห็นต่อความจำเป็นในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของภาครัฐ ซึ่งผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า **“รัฐบาลมีความจำเป็นต้องบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน”** เพื่อกำจัดความเสี่ยงในกรณีที่มีความแตกต่างระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจริงกับอัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ขณะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า หัวใจสำคัญของการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณของภาครัฐ คือ การทำความเข้าใจกับระดับผู้กำหนดนโยบายว่า การบริหารความเสี่ยงไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อเป็นการเก็งกำไร หรือทำให้ภาครัฐมีรายได้จากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายมีแนวคิดเพียงประเด็นผลประโยชน์และการเสียประโยชน์จากการบริหารความเสี่ยงดังกล่าว ในขณะที่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน คือ ความแน่นอนของรายจ่ายงบประมาณที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศ

ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า ส่วนราชการบางแห่งมีความสนใจในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนโดยใช้เครื่องมือทางการเงินที่ธนาคารพาณิชย์นำเสนอ แต่ปัจจุบันไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากขัดกับระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และมีความเห็นว่าการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของภาครัฐนั้น ต้องพิจารณาความคุ้มค่าของต้นทุนที่ใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงใน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่

(1) ระยะเวลาที่ใช้ในการบริหารความเสี่ยง การบริหารความเสี่ยงระยะสั้นมีต้นทุนในการบริหารจัดการต่ำกว่าการบริหารความเสี่ยงระยะยาว โดยภาครัฐอาจบริหารจัดการความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนเป็นรายไตรมาส หรือรายปีก็ได้ ทั้งนี้ ส่วนราชการจะต้องทราบจำนวนและช่วงเวลาที่ต้องใช้จ่ายเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศอย่างชัดเจน

(2) นิยามความคุ้มค่า รัฐบาลจำเป็นต้องนิยามให้ชัดเจนว่า ความคุ้มค่าจากการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนคืออะไร เพื่อนำไปกำหนดนโยบายที่มีทิศทางชัดเจน เช่น การมีต้นทุนการบริหารความเสี่ยงที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับความเสี่ยงต่อการจัดสรรงบประมาณที่ต้องเพิ่มหรือลดลง เป็นต้น

(2.2) แนวทางการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของภาครัฐที่เหมาะสม

ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ได้เสนอแนวทางการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสม สรุปได้ 3 แนวทาง ดังนี้

(1) ให้หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งใช้สัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าแบบ (Foreign Exchange Forward Contract) และตราสารสิทธิ (Options) เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน อย่างไรก็ดี ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์มีข้อพึงระวังว่าระดับความเข้าใจ ความรู้ และความสามารถในเรื่องการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของแต่ละส่วนราชการที่มีความแตกต่างกันอาจเป็นการเพิ่มความเสี่ยงในอีกรูปแบบหนึ่ง

(2) จัดตั้งหน่วยงานกลางของรัฐเพื่อทำหน้าที่รับจ่ายเงินตราต่างประเทศ โดยให้ส่วนราชการที่มีรายรับเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศส่งให้หน่วยงานกลาง และหน่วยงานกลางทำหน้าที่เบิกจ่ายงบประมาณ ให้ส่วนราชการที่มีรายจ่ายเป็นสกุลเงินต่างประเทศ วิธีการนี้สามารถลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนได้เฉพาะกรณีที่รายรับในแต่ละสกุลเงินตราต่างประเทศเพียงพอต่อรายจ่ายสกุลเงินตราต่างประเทศ

(3) ขยายบทบาทของ สบง. หรือจัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินของภาครัฐ (Treasury Center) เพื่อทำหน้าที่บริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณ โดยเริ่มต้นจากการให้ สบง. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนอยู่แล้วในปัจจุบัน เป็นพี่เลี้ยงหรือผู้ให้ความร่วมมือทั้งด้านองค์ความรู้ และวิธีปฏิบัติที่มีความเหมาะสมแก่หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น

5.3.3 ผลการสัมภาษณ์กลุ่มนักวิชาการ

1) ความเชื่อมโยงของการตั้งงบประมาณกับความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

กลุ่มนักวิชาการมีความเห็นและข้อสังเกตสำคัญ สรุปได้ดังนี้

(1.1) ความเชื่อมโยงและความสำคัญของปัญหาขึ้นอยู่กับขนาดของงบประมาณ รายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ และขนาดของความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งนี้ ข้อมูลเรื่องขนาดของงบประมาณ กรอบระยะเวลา และงวดการใช้จ่ายเงิน จะช่วยให้สามารถคำนวณต้นทุนในการบริหารความเสี่ยงได้ชัดเจนขึ้น และจะทำให้เห็นขนาดของความเสี่ยงดังกล่าวได้ชัดเจนขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากในอนาคตรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจจะมีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับอัตราแลกเปลี่ยนในมูลค่าที่สูงขึ้น

(1.2) ความผันผวนจากอัตราแลกเปลี่ยนทำให้การบริหารงบประมาณขาดประสิทธิภาพ ทั้งกรณีงบประมาณส่วนเกินและงบประมาณส่วนขาด กล่าวคือ

- กรณีที่เงินบาทแข็งค่ามากกว่าที่คาดการณ์ไว้ขณะจัดทำงบประมาณ จะทำให้มีงบประมาณส่วนเกิน ซึ่งเป็นต้นทุนค่าเสียโอกาสในการนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายในส่วนอื่นที่มีความจำเป็นเช่นกัน

- กรณีที่เงินบาทอ่อนค่ามากกว่าที่คาดการณ์ไว้ขณะจัดทำงบประมาณ จะทำให้มีงบประมาณส่วนที่ขาด ซึ่งรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้และส่งผลกระทบต่อมีงบประมาณที่ค้างใจจะนำไปใช้จ่ายในด้านอื่น ๆ ลดลง

(1.3) ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนมีผลต่อทั้งรายจ่ายและรายได้ของรัฐบาล ดังนั้น การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณรายจ่าย จึงควรพิจารณาทั้งด้านรายได้และด้านรายจ่ายของรัฐบาลประกอบกัน อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้เฉพาะด้านรายจ่ายของรัฐบาลเท่านั้นซึ่งสามารถยกตัวอย่างที่สอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการได้ดังนี้

ตารางที่ 5.1 ผลของอัตราแลกเปลี่ยนต่อรายได้และรายจ่ายรัฐบาลที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ

ค่าเงินบาท เปรียบเทียบกับสกุล เงินต่างประเทศ	ผลต่อรายจ่ายรัฐบาล	ผลต่อรายได้รัฐบาล	
		รายได้จากกรมสรรพากร	รายได้จากกรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร
อ่อนค่าลง	เพิ่มขึ้น เนื่องจากต้องใช้เงินบาทมากขึ้นในการดำเนินการในโครงการที่ต้องใช้สกุลเงินต่างประเทศ	ลดลง โดยเฉพาะรายได้จากธุรกิจที่ต้องนำเข้ามาผลิตจะลดลง เพราะต้นทุนของธุรกิจสูงขึ้น ซึ่งจะกระทบต่อภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่ม	เพิ่มขึ้น เนื่องจากสินค้าจะมีราคาถูกลง จึงทำให้ต่างประเทศมีความต้องการซื้อมากขึ้น ผู้ประกอบการจึงผลิตได้มากขึ้นและส่งออกได้มากขึ้น
แข็งค่าขึ้น	ลดลง เนื่องจากสามารถประหยัดเงินบาทในการดำเนินการในโครงการ	เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะรายได้จากธุรกิจที่ต้องนำเข้ามาผลิตจะลดลง เพราะต้นทุนของธุรกิจจะลดลง	ลดลง เนื่องจากสินค้าจะมีราคาแพงขึ้น จึงทำให้ต่างประเทศมีความต้องการซื้อลดลง ผู้ประกอบการ

ค่าเงินบาท เปรียบเทียบกับสกุล เงินต่างประเทศ	ผลต่อรายจ่ายรัฐบาล	ผลต่อรายได้รัฐบาล	
		รายได้จากกรมสรรพากร	รายได้จากกรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร
	ที่ต้องใช้สกุลเงิน ต่างประเทศ	ซึ่งส่งผลบวกต่อภาษี เงินได้นิติบุคคลและ ภาษีมูลค่าเพิ่ม	จึงลดการผลิตลง และ ส่งออกได้น้อยลง

ที่มา: คณะผู้วิจัย

2) ความเห็นที่เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนต้องบประมาณ รายจ่ายของหน่วยงานรัฐ

(2.1) ความเห็นต่อความจำเป็นในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ของภาครัฐ

คณะผู้วิจัยได้สอบถามความเห็นต่อความจำเป็นในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของภาครัฐซึ่งผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า **“รัฐบาลมีความจำเป็นต้องบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน”** สรุปได้ดังนี้

- การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของภาครัฐช่วยประหยัดงบประมาณในกรณีที่ต้นทุนการบริหารจัดการต่ำกว่าประโยชน์ที่ได้รับ และจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น

- การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนควรคำนึงถึงเงินสกุลหลักที่ประเทศไทยมีธุรกรรมกับต่างประเทศนอกเหนือจากสกุลดอลลาร์สหรัฐฯ ด้วย เช่น เยน ยูโร หยวน

- ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอและถือเป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง การมีการบริหารที่ดีจะช่วยจำกัดความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นได้

(2.2) แนวทางการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของภาครัฐที่เหมาะสม

ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของภาครัฐที่เหมาะสม ดังนี้

- ภาครัฐควรจำแนกประเภทของโครงการ โดยระบุโครงการและรายการที่มีกรอบระยะเวลาการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศที่แน่นอนเพื่อการบริหารความเสี่ยงโดยการซื้อผลิตภัณฑ์ทางการเงินกับสถาบันการเงิน เช่น การทำสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศ

ล่วงหน้าสำหรับโครงการที่ไม่มีความแน่นอนว่าจะใช้จ่ายหรือลงทุนได้เมื่อใด อาจไม่คุ้มค่าในการประกันความเสี่ยงเพราะอาจมีต้นทุนค่าธรรมเนียมการประกัน/บริหารความเสี่ยงที่สูงเกินไป

- ภาครัฐควรระบุโครงการและจำนวนเงินของโครงการที่เกี่ยวข้องกับอัตราแลกเปลี่ยนในแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายงานความเสี่ยงทางการคลัง เพื่อให้ผู้บริหารตลอดจนสาธารณชนเห็นความสำคัญและมีข้อมูลด้านงบประมาณที่อาจได้รับผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนในอนาคต และควรระบุข้อมูลให้ครบถ้วนทั้งโครงการของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ

- ภาครัฐควรวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost and Benefit Analysis) ในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน โดยจำเป็นต้องคำนวณต้นทุนจากการบริหารความเสี่ยงว่าจะคุ้มกับการประหยัดรายจ่ายที่อาจจะเกิดขึ้นกับโครงการได้หรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าโครงการหรือรายการใช้จ่ายของรัฐบาลที่จะประกัน/บริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน จะต้องมียังเงินงบประมาณที่มากพอจนทำให้การบริหารความเสี่ยงมีความคุ้มค่าต่อการบริหารจัดการ

- ภาครัฐอาจพิจารณาตั้งกองทุนในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐ โดยมีหลักการบริหารว่าให้ส่วนราชการที่มีเงินบาทส่วนเกินจากการบริหารโครงการหลังจากสิ้นสุดโครงการให้นำเงินส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องส่งคืนคลังในทางตรงกันข้าม หากส่วนราชการมีเงินไม่เพียงพอต่อภาระรายจ่ายสกุลเงินตราต่างประเทศให้กองทุนนำเงินจากกองทุนไปเพิ่มในโครงการนั้น ๆ โดยไม่ต้องตั้งวงเงินชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้นักวิชาการมีความเห็นไม่เป็นเอกฉันท์ โดยมีข้อสังเกตว่า กองทุนจำเป็นต้องมีจำนวนเงินที่มากพอต่อการบริหารความเสี่ยง การกำหนดกรอบกติกาในการนำเงินส่วนเกินเข้ากองทุนต้องชัดเจน นอกจากนี้ โดยปกติการตั้งค่าของงบประมาณของหน่วยงานราชการมักจะมีการของบประมาณไว้เกินจริงอยู่แล้ว

- การตั้งบัญชีในการพักเงินตราต่างประเทศ ข้อเสนอนี้มีที่มาจากการที่ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์กลุ่มนักวิชาการได้สอบถามถึงความเห็นของภาคเอกชนและภาคราชการว่ามีข้อเสนอแนะในประเด็นนี้อย่างไร หลังจากได้รับคำชี้แจงจากคณะผู้วิจัยแล้ว ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์กลุ่มนักวิชาการ แสดงความเห็นด้วยที่จะให้มีกระบวนการตั้งบัญชีในการพักเงินตราต่างประเทศอีกบัญชีหนึ่งเพื่อเป็นช่องทางในการรับและจ่ายเงินตราสกุลต่างประเทศของโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ โดยไม่ต้องผ่านการแปลงสกุลเงินตราต่างประเทศเป็นสกุลเงินบาท

อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า เร็วเกินไปที่จะระบุว่าหน่วยงานใดของกระทรวงการคลังควรเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการบริหารความเสี่ยง อันเกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากยังขาดความชัดเจนในเรื่องข้อมูลที่จะระบุขนาดของความเสี่ยงในเรื่องดังกล่าว และเห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเผยแพร่ข้อมูลความเสี่ยงต่ออัตราแลกเปลี่ยนทั้งในลักษณะผลได้และผลเสียเพื่อให้สาธารณชนได้ตระหนักถึงความสำคัญที่ประเทศไทยจะต้องมีการบริหารความเสี่ยงดังกล่าว

5.4 บทสรุป

จากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยกับส่วนราชการ ธนาคาร และนักวิชาการ พบว่า กลุ่มธนาคาร และนักวิชาการมีความเห็นร่วมกันว่าภาครัฐมีความจำเป็นในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน โดยเสนอแนะวิธีต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่บริหารรายรับรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ การใช้เครื่องมือป้องกันความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งนี้ มีเงื่อนไขว่าผู้กำหนดนโยบายควรเห็นความสำคัญของปัญหาของความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนต่อรายจ่ายภาครัฐ ความสามารถในการบริหารความเสี่ยงของส่วนราชการ ตลอดจนขนาดของรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการบริหารความเสี่ยงดังกล่าวได้ ในขณะที่ส่วนราชการเห็นว่าวิธีการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนในปัจจุบันมีความเพียงพออยู่แล้ว ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุจากการที่ส่วนราชการมีงบประมาณที่ต้องใช้จ่ายเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศไม่มากนัก จึงทำให้ยังไม่เห็นภาพรวมของปัญหาดังกล่าว

ตารางที่ 5.2 สรุปผลความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ในประเด็นต่าง ๆ

หัวข้อ	ส่วนราชการ	ธนาคาร	นักวิชาการ
1) ความเชื่อมโยงของการตั้งงบประมาณกับความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน	ปัจจุบันภาครัฐไม่มีการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนทั้งก่อนและหลังการใช้จ่ายงบประมาณ แต่บริหารจัดการโดยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การใช้อัตราแลกเปลี่ยนที่อ่อนค่ากว่าที่คาดไว้ การเจรจาตกลงอัตราแลกเปลี่ยนกับ	การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของสถาบันการเงินมีความสำคัญเนื่องจากธนาคารต้องดำเนินธุรกรรม เช่น การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ การลงทุนในตราสารต่างประเทศ และการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนแทนลูกค้า	1. เชื่อมโยงว่าความสำคัญของปัญหาขึ้นอยู่กับขนาดของงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ และขนาดของความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน 2. ความผันผวนจากอัตราแลกเปลี่ยนทำให้การบริหารงบประมาณขาดประสิทธิภาพ ทั้งกรณี

หัวข้อ	ส่วนราชการ	ธนาคาร	นักวิชาการ
	ธนาคาร การประมวลอัตราแลกเปลี่ยนก่อนการจ่ายเงิน การลดความถี่ในการชำระเงิน การเปลี่ยนแปลงงบประมาณ รายจ่ายให้เพียงพอ และการใช้จ่ายเป็นเงินตรา สกุลต่างประเทศ		งบประมาณส่วนเกินและ งบประมาณส่วนขาด 3. ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนมีผลต่อ ทั้งรายจ่ายและรายได้ของ รัฐบาล
2) การบริหาร ความเสี่ยงจาก อัตราแลกเปลี่ยน ต้องงบประมาณ รายจ่ายของ หน่วยงานภาครัฐ (2.1) ความเห็นต่อ การบริหาร ความเสี่ยงจาก อัตราแลกเปลี่ยน ในปัจจุบัน	กระบวนการที่ใช้อยู่ใน ปัจจุบันเพียงพอแล้ว เนื่องจากกฎหมาย ไม่เปิดโอกาสให้ ส่วนราชการสามารถ ดำเนินการใดๆ เพื่อบริหาร ความเสี่ยงได้ ขนาดของ ความเสี่ยงยังไม่ชัดเจน ดังนั้น การบริหารเงิน งบประมาณ หรือการจัดทำ คำขอจึงเพียงพออยู่แล้ว	รัฐบาลมีความจำเป็นต้อง บริหารความเสี่ยงจาก อัตราแลกเปลี่ยน ทั้งนี้ ผู้กำหนดนโยบายต้องมี ความเข้าใจว่าการบริหาร ความเสี่ยงไม่ได้ทำเพื่อ การเก็งกำไร หรือหารายได้ แต่ทำให้ภาครัฐมีความแน่นอน ของรายจ่ายงบประมาณ ที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศ และส่วนราชการจะต้อง ทราบจำนวนและช่วงเวลา ที่ต้องใช้จ่ายเป็นสกุลเงินตรา ต่างประเทศอย่างชัดเจน	รัฐบาลมีความจำเป็น ต้องบริหารความเสี่ยง จากอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากความผันผวน ของอัตราแลกเปลี่ยน เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอและ ต่อเนื่อง ดังนั้น การบริหาร จัดการที่ดีจะช่วยจำกัด ความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น ช่วยประหยัดงบประมาณ ในกรณีที่ต้นทุนการบริหาร จัดการต่ำกว่าประโยชน์ ที่ได้รับ และทำให้การใช้ จ่ายงบประมาณของ รัฐบาลมีประสิทธิภาพมาก ขึ้น ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงเงิน สกุลหลักที่ประเทศไทยมี ธุรกรรมด้วย

หัวข้อ	ส่วนราชการ	ธนาคาร	นักวิชาการ
(2.2) ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในอนาคต	ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และธุรกรรมมีแนวโน้มที่จะมีขนาดใหญ่มากขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจึงควรมีกกลไกในการป้องกันความเสี่ยงดังกล่าว โดยแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างไรก็ตาม แนวทางการดำเนินการโดยจัดตั้งหน่วยงานกลางหรือให้ส่วนราชการดำเนินการเองเป็นไปได้ยากทั้ง 2 กรณี	ควรใช้แนวทางการบริหารความเสี่ยง ดังนี้ 1. ให้นิหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งใช้สัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าแบบ (Foreign Exchange Forward Contract) และตราสารสิทธิ (Options) 2. จัดตั้งหน่วยงานกลางของรัฐเพื่อทำหน้าที่รับจ่ายเงินตราต่างประเทศ 3. ขยายบทบาทของ สบง. หรือจัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินของภาครัฐ (Treasury Center) เพื่อทำหน้าที่บริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณ	ภาครัฐควรดำเนินการ ดังนี้ 1. จำแนกประเภทโครงการและกรอบช่วงเวลาการใช้เงินตราสกุลต่างประเทศประกอบการบริหารความเสี่ยง 2. ควบระบุโครงการและจำนวนเงินของโครงการที่เกี่ยวข้องกับอัตราแลกเปลี่ยนไว้ในแผนการใช้จ่ายงบประมาณและรายงานความเสี่ยงทางการคลัง 3. ควรวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost and Benefit Analysis) 4. จัดการความเสี่ยงโดยตั้งกองทุนบริหารความเสี่ยงหรือมีบัญชีพักเงินตราสกุลต่างประเทศ

ที่มา: คณะผู้วิจัย

สำหรับผลจากการใช้แบบสอบถาม พบว่า ปัจจุบันยังไม่มีการประเมินความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน แต่หากเกิดความเสี่ยงขึ้นก็มีวิธีการจัดการโดยการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การของบประมาณเพิ่มเติม หรือใช้การบริหารความเสี่ยงแบบ Cross Currency Swap เฉพาะกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดำเนินการ ทั้งนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่า จำนวนงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับอัตราแลกเปลี่ยนแปรผันตามความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น และความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในอนาคตมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น ภาครัฐควรคำนึงถึงประเด็นดังกล่าวอย่างเร่งด่วน โดยคำนึงถึงต้นทุนการดำเนินการ ตลอดจนปรับปรุงวิธี กระบวนการ ความรู้ และเครื่องมือที่จะใช้ โดยมีความเห็นว่าควรใช้ผลิตภัณฑ์ทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์ การตั้งกองทุนเพื่อบริหารความเสี่ยง และปรับปรุงวิธีคำนวณอัตราแลกเปลี่ยนของส่วนราชการ ตามลำดับ

ทั้งนี้ ในบทต่อไปจะเป็นการจัดทำกรณีศึกษาเพื่อวิเคราะห์ขนาดของความเสี่ยงดังกล่าวในเชิงลึกต่อไป

บทที่ 6

ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ที่ต้องงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่ต้องงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ โดยการนำฐานข้อมูลที่แสดงไว้ในบทที่ 4 และผลสรุปที่ได้จากการตอบแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) ที่แสดงไว้ในบทที่ 5 มาประกอบกัน เพื่อประเมินขนาดความเสี่ยง (Risk Magnitude) จากอัตราแลกเปลี่ยน และวิเคราะห์ความคุ้มค่าของแนวทางการบริหารความเสี่ยง ดังนั้นเนื้อหาในบทนี้ ได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) การประมาณการงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศของส่วนราชการ (2) การวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการบริหารความเสี่ยงของงบประมาณรายจ่ายจากอัตราแลกเปลี่ยน ด้วยเครื่องมือทางการเงิน และ (3) บทสรุปโดยมีรายละเอียดดังนี้

6.1 การประมาณการงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศของส่วนราชการ

ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศ ในปีงบประมาณ 2541 และ 2554 ที่แสดงไว้ในบทที่ 4 นั้น สำนักงบประมาณได้จัดทำข้อมูลในรูปแบบดังกล่าวขึ้นเป็นการเฉพาะกิจ และไม่มีการจัดเก็บข้อมูลในลักษณะดังกล่าวในช่วงเวลาอื่น ๆ ประกอบกับนักวิจัยได้สืบค้นข้อมูลของส่วนราชการจากฐานข้อมูลในระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information Systems: GFMIS) ซึ่งเป็นฐานข้อมูลรายงานการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ แต่ไม่พบข้อมูลการขอตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการเพิ่มเติม/ลดลง อันเนื่องมาจากผลกระทบของอัตราแลกเปลี่ยน ด้วยข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลกลางราชการสำรองจ่ายฉุกเฉินและจำเป็นจึงทำให้คณะผู้วิจัยไม่สามารถจัดทำกรณีศึกษาความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนต้องงบประมาณของส่วนราชการ จากฐานข้อมูลจริงในหลาย ๆ ช่วงเวลาได้

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงทำการประมาณการขนาดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนต้องประมาณรายจ่ายของส่วนราชการในภาพรวมของทุกส่วนราชการ แทนการวิเคราะห์เป็นรายกรณีศึกษา ซึ่งแนวทางดังกล่าวมีข้อดีคือ ทำให้สามารถทราบขนาดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในภาพรวมได้ อย่างไรก็ตามวิธีนี้ก็มีข้อจำกัดคือ ไม่สามารถระบุความเสี่ยงเฉพาะของแต่ละหน่วยงานได้

คณะผู้วิจัยได้ประมาณการ โดยอาศัยฐานข้อมูลจริงที่มีอยู่เพียงปีเดียว คือข้อมูลปีงบประมาณ 2554 เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดินในปีงบประมาณ 2558 และ 2559 โดยมีแนวคิดและผลการประมาณการขนาดความเสี่ยง ดังนี้

6.1.1 แนวคิดในการประมาณการงบประมาณที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศของส่วนราชการ

คณะผู้วิจัยได้ประมาณการการงบประมาณที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศของส่วนราชการ โดยวิเคราะห์จากข้อมูลแบบตัดขวางช่วงเวลา (Cross Sectional Data) ของข้อมูลงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศในปีงบประมาณ 2554 เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูลดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ประกอบกับแนวคิดที่ว่า การประมาณขนาดของงบประมาณรายจ่ายเป็นสกุลเงินต่างประเทศ โดยพิจารณาจากข้อมูลในอดีตหรือวิธีอนุกรมเวลา (Time Series Data) อาจไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสม เนื่องจากการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลต่างประเทศได้รับผลกระทบจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี เช่น สถานะตลาดการเงิน ราคาสินค้า และนโยบายของรัฐบาล ซึ่งไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแบบมีแนวโน้ม (Trend) โดยสรุปแนวคิดในการประมาณการงบประมาณที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศของส่วนราชการของคณะผู้วิจัยได้ดังนี้

1) กำหนดสมการ สัดส่วนการงบประมาณรายจ่ายสกุลต่างประเทศต่องบประมาณรายจ่ายรวม (ในสกุลเงินบาท)

$$\text{งบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินบาท} = f(P^{THB}, Q^{THB}, n^{THB}) \quad (1)$$

โดย P^{THB} คือ ระดับราคาเป็นเงินบาท

Q^{THB} คือ ปริมาณสินค้า/บริการ ที่ส่วนราชการจัดซื้อ

n^{THB} คือ จำนวนรายการที่ส่วนราชการจัดซื้อ

$$\text{งบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ} = g(P^F, Q^F, E^F, n^F) \quad (2)$$

โดย P^F คือ ราคาที่จ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศ

Q^F คือ ปริมาณสินค้า/บริการ ที่ส่วนราชการจัดซื้อจากต่างประเทศ

E^F คือ อัตราแลกเปลี่ยน

n^F คือ จำนวนรายการที่ส่วนราชการจัดซื้อ ซึ่งชำระเป็นเงินตราต่างประเทศ

จากสมการ (1) และ (2) สามารถกำหนด สัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศต่อเงินบาท ได้คือ

$$\frac{g(P^F, Q^F, E^F, n^F)}{f(P^{THB}, Q^{THB}, n^{THB})} \quad (3)$$

2) การประมาณการสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศต่อเงินบาท
ในอนาคต (T=1)

สมมติฐานการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรจากช่วงเวลา T=0 ไป T=1 มีค่าดังนี้

$$\begin{aligned} P_1^F &= \alpha \cdot P_0^F \\ Q_1^F &= \gamma \cdot Q_0^F \\ n_1^F &= \mu \cdot n_0^F \\ E_1^F &= \varepsilon \cdot E_0^F \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} P_1^{THB} &= \rho \cdot P_0^{THB} \\ Q_1^{THB} &= \sigma \cdot Q_0^{THB} \\ n_1^{THB} &= \tau \cdot n_0^{THB} \end{aligned}$$

จากสมมติฐานข้างต้น และสมการ (3) สัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศต่อเงินบาทในช่วงเวลา T=1 คือ

$$\frac{f(P_1^F, Q_1^F, n_1^F, E_1^F)}{g(P_1^{THB}, Q_1^{THB}, n_1^{THB})} = \frac{f(\alpha \cdot P_0^F, \gamma \cdot Q_0^F, \mu \cdot n_0^F, \varepsilon \cdot E_0^F)}{g(\rho \cdot P_0^{THB}, \sigma \cdot Q_0^{THB}, \tau \cdot n_0^{THB})} \quad (4)$$

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานสำคัญในการประมาณการดังนี้

- (1) ข้อมูลชุดปี 2554 เป็นข้อมูลที่ไม่มีอคติ (Unbiased Data set)
- (2) ใช้สกุลเงินเหรียญสหรัฐฯ แทนสกุลเงินตราต่างประเทศทั้งหมด
- (3) การเบิกจ่ายงบประมาณคือผลรวมของผลคูณระหว่างราคาและปริมาณ

ในแต่ละรายการ (Linear Combination)

เนื่องจากสมการการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นไปในรูปแบบของ Linear Combination ตามสมมติฐานข้างต้น ซึ่งสามารถนำมาแสดงในรูปแบบของผลคูณระหว่างค่าเฉลี่ย ราคา ค่าเฉลี่ยปริมาณและจำนวนรายการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความซับซ้อนในการกำหนดค่าตัวแปร $\alpha, \gamma, \mu, \varepsilon, \rho, \sigma, \tau$ ทั้งนี้ เมื่อนำตัวแปรที่เป็นค่าเฉลี่ยมาแทนค่าในสมการ (1) (2) และ (3) จึงทำให้สมการ (1) (2) และ (3) เปลี่ยนเป็น

$$\text{งบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินบาทโดยเฉลี่ย} = P_{AVG} \cdot Q_{AVG} \cdot n \quad (5)$$

โดย P_{AVG} คือ ราคาเฉลี่ย

Q_{AVG} คือ ปริมาณเฉลี่ย

n คือ จำนวนรายการ

$$\text{งบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศโดยเฉลี่ย} = P_{AVG}^F \cdot Q_{AVG}^F \cdot n^F \cdot E_{AVG}^F \quad (6)$$

โดย P_{AVG}^F คือ ราคาเฉลี่ยในสกุลเงินต่างประเทศ

Q_{AVG}^F คือ ปริมาณสินค้าที่ส่วนราชการจัดซื้อจากต่างประเทศโดยเฉลี่ย

n^F คือ จำนวนรายการ

E_{AVG}^F คือ อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ย

สัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศต่อเงินบาทโดยเฉลี่ย

$$\frac{P_{AVG}^F \cdot Q_{AVG}^F \cdot n^F \cdot E_{AVG}^F}{P_{AVG} \cdot Q_{AVG} \cdot n} \quad (7)$$

คณะผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานการเปลี่ยนแปลงของตัวแปร ราคา ปริมาณ และจำนวนรายการดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงของราคาเพื่อการชำระเป็นเงินบาทโดยเฉลี่ย จะเปลี่ยนแปลงเท่ากับอัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของดัชนีราคาผู้บริโภคของประเทศไทย ($CPI^{ไทย}$)

(2) การเปลี่ยนแปลงของราคาเพื่อการชำระเป็นเงินตราต่างประเทศโดยเฉลี่ย จะเปลี่ยนแปลงเท่ากับอัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของดัชนีราคาผู้บริโภคของสหรัฐฯ ($CPI^{สหรัฐ}$)

(3) การเปลี่ยนแปลงของปริมาณเพื่อการชำระเป็นเงินบาทและเงินตราต่างประเทศ มีอัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีเท่ากัน

(4) การเปลี่ยนแปลงของจำนวนรายการเพื่อการชำระเป็นเงินบาทและเงินตราต่างประเทศ มีอัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีเท่ากัน

จากสมมติฐานข้างต้น ส่งผลให้อัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของสัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศต่อเงินบาท เท่ากับ ผลคูณระหว่างอัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของดัชนีราคาผู้บริโภคของสหรัฐฯ และอัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของอัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อเหรียญสหรัฐ หากด้วยอัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของดัชนีราคาผู้บริโภคของไทย ซึ่งแสดงในสมการ (8)

$$\frac{\Delta CPI^{\text{สหรัฐฯ}} \cdot \Delta \varepsilon}{\Delta CPI^{\text{ไทย}}} \quad (8)$$

6.1.2 ขั้นตอนและผลการประมาณการงบประมาณที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศของส่วนราชการ
ขั้นตอนและผลการประมาณการการงบประมาณที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศ
ในปีงบประมาณ 2558 และ 2559 สามารถสรุปได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 คำนวณสัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศต่องบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินบาทของปีฐาน (ปีงบประมาณ 2554)

ในขั้นตอนนี้ คณะผู้วิจัยนำข้อมูลในปีงบประมาณ 2554 ซึ่งแสดงงบประมาณรายจ่ายในภาพรวมและงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ (ซึ่งแปลงค่าเป็นสกุลเงินบาท) ของกระทรวง หน่วยงานอิสระ รัฐวิสาหกิจ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน และงบกลาง เป็นปีฐานในการประมาณการงบประมาณที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศของส่วนราชการในปีงบประมาณ 2558 และ 2559¹ ซึ่งจากการวิเคราะห์ฐานข้อมูลปี 2554 จำแนกตามหน่วยงานพบว่า กระทรวงการต่างประเทศมีการเบิกจ่ายงบประมาณที่เป็นภาระเงินตราต่างประเทศคิดเป็น 4.5 เท่าของการเบิกจ่ายงบประมาณที่เป็นเงินบาท โดยลำดับรองลงมาคือกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงกลาโหม ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 33.47 และ 32.59 ตามลำดับ รายละเอียดสามารถแสดงได้ดังตารางที่ 6.1

¹ สาเหตุที่คณะผู้วิจัยเลือกประมาณการภาระความเสี่ยงฯ ในปีงบประมาณ 2558 และปี 2559 เพื่อให้มีความเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการใช้เครื่องมือทางการเงินที่จะนำเสนอในส่วนถัดไป เนื่องจากในปี 2558 เป็นปีแรกที่มีฐานข้อมูลการทำ Futures Contract ในตลาดซื้อขายล่วงหน้าของบริษัท ตลาดสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) (Thailand Futures Exchange: TFEX)

ตารางที่ 6.1 สัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศต่องบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินบาทปีงบประมาณ 2554 จำแนกตามหน่วยงาน

หน่วยงาน	การเบิกจ่ายงบประมาณ รายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตรา ต่างประเทศ (ล้านบาท) (1)	งบประมาณรายจ่ายที่เป็น สกุลเงินบาท (ล้านบาท) (2)	สัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณ รายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตรา ต่างประเทศ ต่องบประมาณ รายจ่ายที่เป็นสกุลเงินบาท (1)/ (2)
สำนักนายกรัฐมนตรี	1,143	16,529	6.92%
กระทรวงกลาโหม	34,553	106,021	32.59%
กระทรวงการคลัง	4,621	201,895	2.29%
กระทรวงการต่างประเทศ	5,572	1,235	451.34%
กระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬา	12	5,626	0.21%
กระทรวงพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์	-	9,034	0.00%
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	121	67,942	0.18%
กระทรวงคมนาคม	24	66,656	0.04%
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	18	19,546	0.09%
กระทรวงเทคโนโลยี	78	3,225	2.43%
กระทรวงพลังงาน	6	1,648	0.34%
กระทรวงพาณิชย์	1,434	4,283	33.47%
กระทรวงมหาดไทย	-	213,812	0.00%
กระทรวงยุติธรรม	0	15,360	0.00%
กระทรวงแรงงาน	245	27,814	0.88%
กระทรวงวัฒนธรรม	1	4,302	0.01%
กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ	1,496	6,608	22.64%
กระทรวงศึกษาธิการ	1,315	390,918	0.34%
กระทรวงสาธารณสุข	3,344	80,695	4.14%
กระทรวงอุตสาหกรรม	663	4,595	14.42%
ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรี	5	92,338	0.01%
หน่วยงานอิสระตาม รัฐธรรมนูญ	-	19,360	0.00%
รัฐวิสาหกิจ	6,455	100,846	6.40%
สภาขาดไทย	-	3,367	0.00%
จังหวัด	-	11,441	0.00%
กองทุน/เงินทุนหมุนเวียน	-	127,854	0.00%

หน่วยงาน	การเบิกจ่ายงบประมาณ รายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตรา ต่างประเทศ (ล้านบาท) (1)	งบประมาณรายจ่ายที่เป็น สกุลเงินบาท (ล้านบาท) (2)	สัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณ รายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตรา ต่างประเทศ ต่องบประมาณ รายจ่ายที่เป็นสกุลเงินบาท (1)/(2)
งบกลาง	-	271,837	0.00%
รายจ่ายเพื่อซื้อใช้เงินคงคลัง	-	114,489	0.00%
รวมทั้งสิ้น	61,106	1,989,272	3.07%

ที่มา: สำนักงบประมาณ และคณะผู้วิจัย

ขั้นตอนที่ 2 ประเมินการอัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของสัดส่วนการเบิกจ่าย
งบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศต่อเงินบาท

ในขั้นตอนนี้ คณะผู้วิจัยได้คำนวณอัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของสัดส่วนการเบิกจ่าย
งบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศต่อเงินบาท ระหว่างปีงบประมาณ 2555 -2558 และประมาณ
การอัตราการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในปีงบประมาณ 2559 โดยใช้สมการ (8) ซึ่งแสดงผลการคำนวณ
และประมาณการในตารางที่ 6.2 ดังนี้

ตารางที่ 6.2 อัตราการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรที่สำคัญ

ปีงบประมาณ	2555	2556	2557	2558	2559*
1. อัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของดัชนีราคา ผู้บริโภคของสหรัฐฯ	1.70%	1.50%	0.80%	0.70%	0.02%
2. อัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของอัตราแลกเปลี่ยน บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ	1.92%	-1.15%	5.76%	5.39%	3.8%
3. อัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของดัชนีราคาผู้บริโภค ของไทย	3.02%	2.18%	1.89%	-0.90%	-0.43%
4. อัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของสัดส่วนการเบิกจ่าย งบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศต่อเงินบาท $[(1+1.)*(1+2.)/(1+3.)]-1$	0.61%	-1.81%	4.63%	7.08%	4.22%

ข้อมูลจาก inflationdata.com และธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ * ปี 2559 เป็นตัวเลขประมาณการ

อัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของสัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณเงินตราต่างประเทศต่อเงินบาทมีค่าสูงสุดในปี 2558 ที่ร้อยละ 7.08 ซึ่งเป็นผลมาจากค่าเงินบาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ อ่อนค่าลงถึงร้อยละ 5.39 ประกอบกับภาวะเงินฝืดของประเทศไทยที่ร้อยละ 0.9 จึงทำให้ในปี 2558 ประเทศไทยจำเป็นต้องใช้เงินบาทในมูลค่าที่มากกว่าปีก่อน ในการชำระหนี้ต่างประเทศในมูลค่าเท่าเดิม

ขั้นตอนที่ 3 ประเมินการสัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศต่อเงินบาท ระหว่างปีงบประมาณ 2558 -2559

ในขั้นตอนการประมาณการนี้ คณะผู้วิจัยนำสัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศต่อเงินบาทในปี 2554 ของขั้นตอนที่ 1 มาคูณกับอัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของสัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศต่อเงินบาทปี 2555 จากขั้นตอนที่ 2 ซึ่งผลลัพธ์คือสัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศต่อเงินบาทปี 2555 ดังนั้น สัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศต่อเงินบาทในปี 2558 และ 2559 มีเท่ากับ ร้อยละ -3.62 และร้อยละ 3.38 ตามลำดับ

ขั้นตอนที่ 4 แปลงค่าสัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณ เป็นมูลค่าความเสี่ยงในรูปเงินบาท

ในขั้นตอนนี้ คณะผู้วิจัยนำสัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศต่อเงินบาท ระหว่างปีงบประมาณ 2558 -2559 (ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของขั้นตอนที่ 3) มาคูณกับการเบิกจ่ายงบประมาณที่เป็นเงินบาท โดยพบว่าในปี 2558 – 2559 คาดว่าจะมีภาระงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศจำนวน 78,509 ล้านบาท และ 77,744 ล้านบาท ตามลำดับ ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 6.3

ตารางที่ 6.3 ประมาณการงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศ ในปีงบประมาณ ปี 2558 – 2559

หน่วยงาน (หน่วย)	2554 (ข้อมูลจริง) (ล้านบาท)	2558 (ประมาณการ) (ล้านบาท)	2559 (ประมาณการ) (ล้านบาท)
สำนักนายกรัฐมนตรี	1,143	2,086	2,081
กระทรวงกลาโหม	34,553	44,775	44,302
กระทรวงการคลัง	4,621	4,550	4,547
กระทรวงการต่างประเทศ	5,572	6,614	6,392
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	12	13	13
กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	-	-	-
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	121	152	152

หน่วยงาน (หน่วย)	2554 (ข้อมูลจริง) (ล้านบาท)	2558 (ประมาณการ) (ล้านบาท)	2559 (ประมาณการ) (ล้านบาท)
กระทรวงคมนาคม	24	41	41
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	18	28	28
กระทรวงเทคโนโลยีฯ	78	125	125
กระทรวงพลังงาน	6	7	7
กระทรวงพาณิชย์	1,434	1,754	1,735
กระทรวงมหาดไทย	-	-	-
กระทรวงยุติธรรม	0	0	0
กระทรวงแรงงาน	245	323	323
กระทรวงวัฒนธรรม	1	1	1
กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ	1,496	1,739	1,725
กระทรวงศึกษาธิการ	1,315	1,786	1,786
กระทรวงสาธารณสุข	3,344	4,715	4,709
กระทรวงอุตสาหกรรม	663	728	724
ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี	5	8	8
หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ	-	-	-
รัฐวิสาหกิจ	6,455	9,065	9,045
สภาอากาศไทย	-	-	-
จังหวัด	-	-	-
กองทุน/เงินทุนหมุนเวียน	-	-	-
งบกลาง	-	-	-
รายจ่ายเพื่อค่าใช้จ่ายเงินคงคลัง	-	-	-
รวมทั้งสิ้น	61,106	78,509	77,744

ที่มา: คณะผู้วิจัย

6.2 การวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการบริหารความเสี่ยงของงบประมาณรายจ่ายจาก อัตราแลกเปลี่ยนด้วยเครื่องมือทางการเงิน

ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์ความคุ้มค่าของการบริหารความเสี่ยงโดยใช้เครื่องมือทางการเงินชนิดต่าง ๆ โดยพิจารณาจากค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนเปรียบเทียบกับขนาดความเสี่ยง เพื่อหาแนวทางการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสม รวมถึงการวิเคราะห์ข้อดีและข้อจำกัดของเครื่องมือทางการเงินชนิดต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่

การเสนอแนะแนวทางในการบริหารความเสี่ยงของงบประมาณรายจ่ายจากอัตราแลกเปลี่ยน โดยมีรายละเอียดดังนี้

6.2.1 หลักการวิเคราะห์ความคุ้มค่า

การบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากอัตราแลกเปลี่ยนโดยใช้เครื่องมือทางการเงินแต่ละชนิด จะมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นในปริมาณที่แตกต่างกัน ซึ่งในการวิเคราะห์ว่ารัฐบาลควรนำเครื่องมือทางการเงินชนิดใดมาใช้ในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในการจัดสรรงบประมาณของประเทศ สามารถทำได้โดยการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการบริหารความเสี่ยงจากเครื่องมือทางการเงิน กับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับภาระงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ

ทั้งนี้จากการวิเคราะห์อัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อดอลลาร์สหรัฐขณะจัดทำงบประมาณ และอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจริงระหว่างปีงบประมาณ 2550 – 2558 คณะผู้วิจัย พบว่า ผลต่างระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนทั้งสอง มีค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ 2.69 ดังแสดงในตารางที่ 6.4 ซึ่งสะท้อนความเสี่ยงของงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศที่ประมาณร้อยละ 3 ดังนั้น คณะผู้วิจัย จึงกำหนดสมมติฐานความคุ้มค่าของการใช้เครื่องมือทางการเงินในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ดังนี้

หากค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยงของเงิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ^๑ มีค่าน้อยกว่า (มากกว่า) ร้อยละ 3 ของ 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ^๑ (หรือเงินบาทที่เทียบเท่า) รัฐบาลควรใช้ (ไม่ควรใช้) เครื่องมือทางการเงินชนิดนั้นในการบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากอัตราแลกเปลี่ยน

ตารางที่ 6.4 ส่วนต่างอัตราแลกเปลี่ยนประมาณการและอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจริง ระหว่างปี 2550 – 2558

	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	ค่าเฉลี่ย
อัตราแลกเปลี่ยนประมาณการ (THB/USD)	40.99	36.53	33.87	34.8	33.26	29.99	31.02	30.68	31.73	33.65
อัตราแลกเปลี่ยนจริง (THB/USD)	35.18	33.08	34.67	32.51	30.24	31.17	30.46	32.23	33.47	32.56
ส่วนต่าง (THB/USD)	5.81	3.45	-0.8	2.29	3.02	-1.18	0.56	-1.55	-1.74	1.10
ส่วนต่าง (%)	4.17	9.44	-2.36	6.58	9.08	-3.93	1.81	-5.05	-5.48	2.69

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

6.2.2 การคำนวณค่าใช้จ่ายสำหรับการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนด้วยเครื่องมือทางการเงินชนิดต่าง ๆ

คณะผู้วิจัยได้ทำการคำนวณค่าใช้จ่ายสำหรับการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนด้วยเครื่องมือทางการเงิน 3 ชนิด ได้แก่ สัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าแบบมาตรฐาน (Futures Contract) สัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าแบบ (Forward Contract) และการซื้อสิทธิที่จะซื้อหรือที่จะขายเงินตราต่างประเทศ (Options) ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้กำหนดค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนด้วยเครื่องมือต่าง ๆ ให้ครอบคลุมเฉพาะค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวเงินที่เกิดขึ้น และต้องชำระให้แก่คู่สัญญาในการทำธุรกรรมทางการเงินนั้น ๆ เท่านั้น

1) การคำนวณค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการทำสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าแบบมาตรฐาน (Futures Contract)

สัญญา 1 Futures Contract เป็นหนึ่งในเครื่องมือทางการเงินที่สามารถใช้เพื่อบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในกระบวนการงบประมาณในประเทศไทยได้ เนื่องจากปัจจุบัน ประเทศไทยมีบริษัท ตลาดสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) (Thailand Futures Exchange: TFEX) ซึ่งเริ่มดำเนินการเปิดให้มีการซื้อขายสัญญาซื้อขายดอลลาร์ล่วงหน้า (USD Futures) มาตั้งแต่วันที่ 5 มิถุนายน 2555² รายละเอียดลักษณะสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศ USD Futures ที่มีการซื้อขายในตลาดสัญญาซื้อขายล่วงหน้าของประเทศไทย สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 6.5 รายละเอียดสัญญาซื้อขาย USD Futures ที่ซื้อขายในตลาด TFEX

รายการ	ลักษณะสัญญา
สัญญาอ้างอิง	อัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทต่อเงินดอลลาร์สหรัฐฯ
ชื่อย่อสัญญา	USD
ขนาดของสัญญา	1,000 USD
การเสนอราคาซื้อขาย	เป็นเงินบาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ โดยมีจุดทศนิยม 2 ตำแหน่ง
จำนวนการถือครองสัญญา	ตั้งแต่วันที่ 19 ตุลาคม 2558 เป็นต้นไป

² ปัจจุบัน TFEX ยังไม่เปิดให้มีการซื้อขายสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศสกุลอื่น ๆ นอกเหนือจากสกุลดอลลาร์สหรัฐฯ

รายการ	ลักษณะสัญญา
ซื้อขายล่วงหน้าสูงสุด	ห้ามมีฐานะสุทธิใน USD Futures ที่หมดยุในเดือินใดเดือินหนึ่งหรือทั้งหมดเกิน 10,000 สัญญา
ราคาที่ใช้ชำระราคาในวันซื้อขายวันสุดท้าย	ใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทต่อเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ที่ประกาศโดย Thomson Reuters ณ เวลา 11.00 น. ในวันสุดท้ายของการซื้อขาย และใช้ทศนิยม 4 ตำแหน่ง

ที่มา: บริษัท ตลาดสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)

สำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าแบบมาตรฐาน ที่เป็นตัวเงินที่เกิดขึ้นและต้องชำระให้แก่คู่สัญญาในการทำธุรกรรมทางการเงินนั้น ๆ ได้แก่ ค่านายหน้า (Commission) ที่บริษัทหลักทรัพย์เรียกเก็บจากลูกค้าในการส่งซื้อขาย Futures Contract โดยบริษัทหลักทรัพย์แต่ละแห่งเรียกเก็บไม่เท่ากัน ซึ่งคณะผู้วิจัยได้รวบรวมค่านายหน้าในการซื้อขาย Futures Contract ของเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ของบริษัทหลักทรัพย์ในประเทศ ณ วันที่ 1 พฤษภาคม 2559 เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่า โดยมีรายละเอียดแสดงในตารางที่ 6.6 ดังนี้

ตารางที่ 6.6 ค่านายหน้าในการซื้อขาย USD Futures Contract ของบริษัทหลักทรัพย์

หน่วย: บาท/สัญญา

บริษัทหลักทรัพย์	ซื้อขายผ่านนายหน้า	ซื้อขายผ่าน Internet
TISCO SECURITIES		
1-2,000 สัญญา	12.84	11.77
2,001 ขึ้นไป	9.63	8.88
KT-ZMICO		
1-2,000 สัญญา	12.84	11.77
2,001 ขึ้นไป	9.63	8.88
หลักทรัพย์ไทยพาณิชย์		
1-2,000 สัญญา	8.56	
2,001 ขึ้นไป		
หลักทรัพย์กสิกรไทย		
1-2,000 สัญญา	10.7	9.63
2,001 ขึ้นไป	7.49	6.74
หลักทรัพย์ บัวหลวง		
1-2,000 สัญญา	11.77	10.70

บริษัทหลักทรัพย์	ซื้อขายผ่านนายหน้า	ซื้อขายผ่าน Internet
2,001 ขึ้นไป	8.56	7.81
RHB Securities		
1-2,000 สัญญา	11.77	10.70
2,001 ขึ้นไป	8.56	7.81
Kim Eng		
1-2,000 สัญญา	11.77	10.70
2,001 ขึ้นไป	8.56	7.81
ค่าเฉลี่ย	9.84	

ที่มา: บริษัทหลักทรัพย์ และ TFEX (ณ วันที่ 1 พฤษภาคม 2559)

จากค่าเฉลี่ยของค่านายหน้าในการซื้อขาย USD Futures Contract ของบริษัทหลักทรัพย์ ทั้งนี้ในการบริหารความเสี่ยงของเงิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ³ จะต้องทำสัญญา Futures Contract จำนวน 1 สัญญา จะมีค่าใช้จ่ายค่าใช้จ่าที่เป็นตัวเงินที่เกิดขึ้น และต้องชำระให้แก่คู่สัญญาในการทำธุรกรรมทางการเงิน เป็นค่านายหน้าทั้งสิ้น 9.84 บาท คิดเป็นร้อยละ 0.028 ของเงินบาทเมื่อเทียบกับเงิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ⁴ ซึ่งไม่เกินร้อยละ 3 ดังนั้น การใช้ Futures Contract จึงมีความคุ้มค่าในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

2) การคำนวณค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการทำสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศ

ล่วงหน้า (Forward Contract)

สัญญา Forward Contract มีลักษณะคล้ายกับ Futures Contract ซึ่งเป็นการทำสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าระหว่างคู่สัญญา 2 ฝ่าย แตกต่างจาก Futures Contract ที่กรณี Forward Contract ไม่มีตัวกลางในการทำสัญญา ขณะที่ Futures Contract มี TFEX และ TCH เป็นตัวกลางของการทำสัญญาของคู่สัญญา โดยการทำสัญญา Forward Contract จะกำหนดปริมาณเงิน วันเวลา และอัตราแลกเปลี่ยนที่จะทำการซื้อขายอย่างชัดเจน ส่งผลให้ผู้ที่ทำสัญญาทราบค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการซื้อขายเงินตราต่างประเทศอย่างชัดเจน

³ การคำนวณค่าใช้จ่ายของการทำธุรกรรม Futures Contract ไม่ได้รวม ค่าใช้จ่ายในการวางหลักประกัน (Margin) เนื่องจากเป็นเงินที่ผู้ทำสัญญาจะได้รับคืนเมื่อสิ้นสุดสัญญา

⁴ คำนวณโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนที่ 35.20 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ

สำหรับขั้นตอนในการทำสัญญา Forward Contract นั้น ผู้ต้องการทำสัญญา Forward Contract ต้องแจ้งสกุลเงิน ปริมาณเงิน และวันที่ต้องการส่งมอบเงินตราต่างประเทศกับ คู่สัญญา ซึ่งโดยส่วนมากจะเป็นสถาบันการเงิน และสถาบันการเงินก็จะทำการเสนออัตรา แลกเปลี่ยนที่จะทำการซื้อขายในวันครบกำหนดอายุสัญญา หากผู้ต้องการทำสัญญา Forward Contract เห็นว่าเป็นอัตราแลกเปลี่ยนที่เสนอมีความเหมาะสม ก็จะทำสัญญา Forward Contract กับ สถาบันการเงินดังกล่าวโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ดังนั้น การทำสัญญา Forward Contract เพื่อบริหาร ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ มีความคุ้มค่ามากเนื่องจาก ไม่มีค่าใช้จ่ายที่เป็น ตัวเงินที่เกิดขึ้น และต้องชำระให้แก่คู่สัญญาในการทำธุรกรรมทางการเงิน

3) การคำนวณค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการการซื้อสิทธิที่จะซื้อหรือที่จะขายเงินตราต่างประเทศ (Options)

Options คือสัญญาที่กำหนดสิทธิในการซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศในอนาคต ตามสกุลเงิน ปริมาณเงิน และระยะเวลาที่กำหนด ในอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดไว้ (Strike Rate) โดยตราสารสิทธิแบ่งออกเป็น 2 ชนิด ได้แก่

(1) สัญญาสิทธิขาย (Put Options) ให้สิทธิผู้ถือในการขายเงินตราต่างประเทศให้แก่ คู่สัญญาในอัตรา Strike Rate มีประโยชน์สำหรับผู้ที่ต้องการขายเงินตราต่างประเทศในอนาคต แต่เกรงว่าเงินตราต่างประเทศจะอ่อนค่าลง จึงซื้อสิทธิที่จะขายเงินตราต่างประเทศในอัตรา Strike Rate เอาไว้ เมื่อครบกำหนดสัญญา หากเงินตราต่างประเทศอ่อนค่าลงต่ำกว่า Strike Rate ก็สามารถ ใช้สิทธิขายเงินตราต่างประเทศในราคา Strike Rate ได้ แต่หากเงินตราต่างประเทศแข็งค่าขึ้นเกิน กว่า Strike Rate ก็สามารถเลือกไม่ใช้สิทธิ และนำเงินตราต่างประเทศไปขายในราคาตลาดที่แพงกว่าได้

(2) สัญญาสิทธิซื้อ (Call Options) ให้สิทธิผู้ถือในการซื้อเงินตราต่างประเทศให้แก่ คู่สัญญาในอัตรา Strike Rate มีประโยชน์สำหรับผู้ที่ต้องการซื้อเงินตราต่างประเทศในอนาคต แต่เกรงว่าเงินตราต่างประเทศจะแข็งค่าขึ้น จึงซื้อสิทธิที่จะซื้อเงินตราต่างประเทศในอัตรา Strike Rate เอาไว้ เมื่อครบกำหนดสัญญา หากเงินตราต่างประเทศแข็งค่าขึ้นสูงกว่า Strike Rate ก็สามารถ ใช้สิทธิซื้อเงินตราต่างประเทศในราคา Strike Rate ได้ แต่หากเงินตราต่างประเทศอ่อนค่าลงเกิน กว่า Strike Rate ก็สามารถเลือกไม่ใช้สิทธิ และไปซื้อเงินตราต่างประเทศในราคาตลาดที่ถูกลงกว่าได้

ในการซื้อ Options นั้น ผู้ซื้อ Options จะมีค่าใช้จ่ายในการซื้อ Options เรียกว่า Options Premium ทั้งนี้ ผู้ซื้อ Options ต้องชำระ Options Premium ทันทีใน 2 วันทำการ นับจาก วันที่ตกลงซื้อ Options โดยสถาบันการเงินคำนวณ Options Premium จาก 1) Strike Rate (ในกรณี

Put Options หาก Strike Rate สูง Options Premium จะสูง และในกรณี Call Options หาก Strike Rate ต่ำ Options Premium จะสูง) 2) ระยะเวลาในการใช้สิทธิ (หากสัญญาซื้อขายยาว Options Premium จะสูง) และ 3) ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน (หากอัตราแลกเปลี่ยนมีความผันผวนสูง Options Premium จะสูง)

เนื่องจากการคำนวณค่าใช้จ่าย Options ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง อาทิ จำนวนเงิน สกุลเงินตราต่างประเทศ และช่วงเวลาการส่งมอบ และเป็นเงื่อนไขของแต่ละสถาบันการเงิน ซึ่งไม่มีการเผยแพร่เป็นการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายของการใช้ Options กับเครื่องมือทางการเงินในการบริหารความเสี่ยงอื่น ๆ คณะผู้วิจัยจึงได้อนุมานค่าใช้จ่าย Options จากข้อมูลการชำระค่าค่าหุ้นในธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย (Asia Infrastructure Investment Bank) ที่ได้รับความอนุเคราะห์จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเป็นข้อมูลประมาณการค่าใช้จ่ายเบื้องต้น ณ วันที่ 25 กรกฎาคม 2559 โดยพบว่า ค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวเงินที่เกิดขึ้น และต้องชำระให้แก่คู่สัญญาในการทำธุรกรรมทางการเงินในการซื้อ Options ของเงิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ^๑ มีจำนวน 385 บาท ในกรณีที่ระยะเวลาใช้สิทธิ 3 เดือน และ 300 บาท ในกรณีที่ระยะเวลาใช้สิทธิ 6 เดือน คิดเป็นร้อยละ 1.094 และ 0.852 ของเงินบาทเมื่อเทียบกับเงิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ^๑ ซึ่งไม่เกินร้อยละ 3 ดังนั้น การใช้ Options จึงมีความคุ้มค่าในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

จากการคำนวณค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวเงินที่เกิดขึ้น และต้องชำระให้แก่คู่สัญญาในการทำธุรกรรมทางการเงินโดยใช้เครื่องมือทางการเงินได้แก่ Futures Contract Forward Contract และ Options คณะผู้วิจัยพบว่าเครื่องมือทางการเงินทั้ง 3 มีความคุ้มค่าในการใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายไม่ถึงร้อยละ 3 ทั้งในกรณีอายุสัญญา 3 เดือน และ 6 เดือน ดังแสดงสรุปในตารางที่ 6.7

ตารางที่ 6.7 เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายของเครื่องมือทางการเงินที่ใช้สำหรับบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน

	Futures Contract	Forward Contract	Options
1. ค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยง 1,000 USD (คำนวณค่าใช้จ่ายเป็นร้อยละของเงินบาท โดยใช้อัตราแลกเปลี่ยน 35.20 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ)	9.84 บาท (0.028% ของเงิน 1,000 USD)	ไม่มีค่าใช้จ่าย	อายุสัญญา 3 เดือน 385.00 บาท (1.094% ของเงิน 1,000 USD) อายุสัญญา 6 เดือน 300.00 บาท (0.852% ของเงิน 1,000 USD)

6.2.3 การเปรียบเทียบข้อดีและข้อจำกัดของเครื่องมือทางการเงินที่ใช้สำหรับบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน

นอกจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่ค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวเงินที่เกิดขึ้น และต้องชำระให้แก่คู่สัญญาในการทำธุรกรรมทางการเงินของเครื่องมือทางการเงินทั้ง 3 ชนิด (Futures Contract Forward Contract และ Options) คณะผู้วิจัยได้รวบรวมจุดเด่นและข้อจำกัดของเครื่องมือแต่ละชนิด เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ และเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยพบว่า

กรณีการใช้ Futures Contract มีจุดเด่นที่เป็นเครื่องมือทางการเงินที่มีค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนค่อนข้างต่ำ เป็นสัญญามาตรฐาน และมีตัวกลาง ได้แก่ TFEX และ TCH ทำหน้าที่ป้องกันการผิดสัญญาระหว่างคู่สัญญา อย่างไรก็ดี มีข้อจำกัด เนื่องจากสัญญามาตรฐานมีขนาด 1,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อ 1 สัญญา ส่งผลให้ไม่สามารถปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในส่วนที่ไม่เต็ม 1,000 ดอลลาร์ได้ เช่น กรณีที่ต้องการบริหารความเสี่ยงของเงิน 2,100 ดอลลาร์ สามารถทำได้โดยการทำสัญญา Futures Contract จำนวน 2 สัญญา แต่ส่วนที่เกินมาอีก 100 ดอลลาร์จะไม่สามารถบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนได้ เป็นต้น อีกทั้ง ในปัจจุบัน มี Futures Contract ให้ทำสัญญาได้เพียงสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐฯ เท่านั้น ไม่สามารถทำสัญญา Futures Contract ในรูปแบบสกุลเงินอื่น ๆ ได้ นอกจากนี้ การถือสัญญา Futures Contract มีข้อจำกัดว่า 1 รายสามารถถือได้ไม่เกิน 10,000 สัญญา (เป็นเงิน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) และเมื่อพิจารณาขนาดของตลาด Futures Contract พบว่าในปี 2558 มีการซื้อขาย Futures Contract

⁵ คำนวณโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนที่ 35.20 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ

ทั้งสิ้น 271,154 ฉบับ (271.15 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้เงินสกุลต่างประเทศของรัฐบาล ใน

กรณีการใช้ สัญญา Forward Contract มีจุดเด่นที่ไม่มีค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยงเลย และสามารถบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนได้หลากหลายสกุลเงิน อีกทั้งไม่มีข้อจำกัดด้านปริมาณเงิน จึงสามารถทำสัญญา Forward Contract ในปริมาณ อัตราแลกเปลี่ยน และระยะเวลาที่คู่สัญญาพอใจได้ อย่างไรก็ดี มีข้อจำกัด ในกรณีที่เมื่อถึงกำหนดวันส่งมอบ และค่าเงินต่างประเทศอ่อนค่าลง รัฐบาลต้องรับมอบเงินตราต่างประเทศตามที่สัญญาไว้ในราคาสูงกว่าราคาตลาด อีกทั้งเป็นเครื่องมือที่ไม่มีตัวกลางที่ทำหน้าที่ป้องกันการผิดสัญญาของคู่สัญญา จึงมีความเสี่ยงที่สถาบันการเงินคู่สัญญาจะทำผิดสัญญาไม่ส่งมอบเงินตราต่างประเทศให้ตามสัญญา ซึ่งอาจส่งผลให้การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนล้มเหลว ดังนั้น การใช้เครื่องมือทางการเงินชนิดนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาเลือกสถาบันการเงินที่มีความน่าเชื่อถือเป็นคู่สัญญา

กรณีการใช้ Options มีจุดเด่นที่สามารถใช้ในการบริหารความเสี่ยงได้หลายสกุลเงิน อีกทั้ง คู่สัญญาสามารถกำหนดปริมาณเงิน Strike Rate และระยะเวลาของสัญญาได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม นอกจากนี้ ในกรณีที่เมื่อถึงกำหนดวันส่งมอบ และค่าเงินต่างประเทศอ่อนค่าลง รัฐบาลสามารถเลือกได้ว่าจะไม่ใช่สิทธิในการซื้อเงินตราต่างประเทศจากสถาบันการเงิน แต่เลือกไปซื้อเงินตราต่างประเทศในราคาตลาดซึ่งถูกกว่า Strike Rate ได้ อย่างไรก็ดี มีข้อจำกัด ที่เป็นเครื่องมือบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่มีค่าใช้จ่ายสูงที่สุด เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 6.7

ตารางที่ 6.8 เปรียบเทียบลักษณะทั่วไป จุดเด่นและข้อจำกัดของเครื่องมือทางการเงินที่ใช้สำหรับบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน

	Futures Contract	Forward Contract	Options
1. ลักษณะสัญญา	สัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าแบบมาตรฐาน โดย 1 สัญญา เท่ากับ 1,000 USD	สัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าแบบไม่มีมาตรฐาน สามารถทำสัญญา เป็นจำนวนเงินเท่าใดก็ได้	เป็นสัญญาซื้อสิทธิในการซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศในอนาคต
2. ตัวกลางในการควบคุมกฎในตลาด	มี TFEX และ TCH เป็นตัวกลางในการดูแลให้คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญา	ไม่มีตัวกลาง	ไม่มีตัวกลาง

	Futures Contract	Forward Contract	Options
3. สตูลเงินที่สามารถบริหารความเสี่ยงได้	ปัจจุบันทำสัญญาได้เพียงเงินสตูลดอลลาร์สหรัฐฯ	สามารถทำสัญญาได้หลากหลายสกุลเงิน โดยครอบคลุมสกุลเงินที่ใช้เป็นการทั่วไปในการดำเนินธุรกิจ	สามารถทำสัญญาได้หลากหลายสกุลเงิน โดยครอบคลุมสกุลเงินที่ใช้เป็นการทั่วไปในการดำเนินธุรกิจ
4. จำนวนเงินสูงสุดที่สามารถบริหารความเสี่ยงได้	สามารถทำสัญญาได้สูงสุด 10,000 สัญญา หรือ 10 ล้าน USD ต่อคน อีกทั้ง ขนาดของตลาด Futures Contract ค่อนข้างจำกัด โดยในปี 2558 มีการซื้อขายสัญญา Futures Contract ทั้งหมด 271,154 ฉบับ (รองรับการซื้อขายเพียง 271.15 ล้าน ดอลลาร์สหรัฐฯ)	แล้วแต่คู่สัญญาจะตกลงกัน	แล้วแต่คู่สัญญาจะตกลงกัน
5. การส่งมอบเงินตราต่างประเทศ	ส่งมอบเมื่อครบกำหนดสัญญา ในกรณีที่เงินตราต่างประเทศในตลาดอ่อนค่ากว่าอัตราที่ตกลงไว้ จำเป็นต้องซื้อเงินตราต่างประเทศที่ตกลงไว้ในราคาที่สูงกว่า	ส่งมอบเมื่อครบกำหนดสัญญา ในกรณีที่เงินตราต่างประเทศในตลาดอ่อนค่ากว่าอัตราที่ตกลงไว้ จำเป็นต้องซื้อเงินตราต่างประเทศที่ตกลงไว้ในราคาที่สูงกว่า	สามารถเลือกที่จะใช้สิทธิหรือไม่ใช้สิทธิก็ได้ ในกรณีที่เงินตราต่างประเทศในตลาดอ่อนค่ากว่า Strike Rate สามารถเลือกไม่ใช้สิทธิ และไปซื้อเงินตราต่างประเทศในตลาดได้
6. ค่าธรรมเนียม	มีค่านายหน้า	ไม่มีค่าธรรมเนียม	มี Options Premium ที่ต้องจ่ายทันที หลังครบ 2 วันทำการ นับจากวันที่ตกลงซื้อ Options
7. การวางหลักประกัน	วางหลักประกัน 280 บาทต่อสัญญา	ไม่มีหลักประกัน	ไม่มีหลักประกัน

ที่มา: คณะผู้วิจัย

6.3 บทสรุป

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยได้ประมาณการงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศของส่วนราชการในปีงบประมาณ 2558 และ 2559 โดยวิเคราะห์ข้อมูลแบบตัดขวางช่วงเวลา และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการบริหารความเสี่ยงของงบประมาณ โดยใช้เครื่องมือบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน 3 ชนิด ได้แก่ Futures Contract Forward Contract และ Options ซึ่งพบว่า การใช้เครื่องมือบริหารความเสี่ยงทั้ง 3 ชนิด มีความคุ้มค่าในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งผลการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายในบทนี้ สามารถนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายในการเลือกใช้เครื่องมือการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณของรัฐบาลต่อไป อย่างไรก็ดี เครื่องมือทั้ง 3 มีจุดเด่นและข้อจำกัดที่แตกต่างกันไป ดังนั้น การพิจารณาใช้เครื่องมือทั้ง 3 ในการบริหารความเสี่ยง อาจพิจารณาใช้เครื่องมือทั้ง 3 ควบคู่กัน โดยควรคำนึงถึงความเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ อาทิ กรณีที่ทราบจำนวนเงิน สกุลเงิน กำหนดเวลาการส่งมอบเงิน ที่ชัดเจน อาจพิจารณาใช้ Forward Contract เป็นต้น เนื่องจากไม่มีต้นทุน เป็นต้น อีกทั้ง การใช้เครื่องมือทางการเงิน อาจพิจารณาใช้บริหารความเสี่ยงเฉพาะรายการงบประมาณรายจ่ายที่มีมูลค่าเป็นเงินตราต่างประเทศสูง เพื่อไม่ให้มีต้นทุน เช่น ค่านายหน้า ต่อสัญญาที่สูงเกินจำเป็น

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารความเสี่ยงด้านงบประมาณรายจ่าย จากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

7.1 บทสรุป

ระบบงบประมาณของประเทศไทยเป็นการตั้งงบประมาณและใช้จ่ายเป็นสกุลเงินบาท อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรายจ่ายบางรายการมีภาระต้องจ่ายในสกุลเงินตราต่างประเทศ และเป็นรายจ่ายซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น รายจ่ายดำเนินงานสำหรับกิจการในต่างประเทศ รายจ่ายการประชุมต่างประเทศ การซื้อครุภัณฑ์จากต่างประเทศ รายจ่ายการขยายฐานการลงทุนจากต่างประเทศ (Roadshow) รายจ่ายเพิ่มทุนหรือชำระค่าหุ้นในกองทุนหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกลไกการประเมินและบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนของรัฐบาลแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย พบว่าในทางปฏิบัติ ส่วนราชการอาจดำเนินการบรรเทาผลกระทบต้องงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนภายในหน่วยงานของตนเอง ภายใต้กรอบระเบียบทางราชการที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณภายใต้กรอบวงเงินที่ได้รับจัดสรร การขอรับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมจากสำนักงบประมาณในกรณีที่ต้องใช้จ่ายงบประมาณในจำนวนมากกว่วงเงินที่ได้รับจัดสรร เป็นต้น

7.1.1 เหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารความเสี่ยง

เศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจขนาดเล็กและเปิด และการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐมีบางส่วนที่จำเป็นต้องทำธุรกรรมกับต่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น อัตราแลกเปลี่ยนจึงเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญ ที่มีผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนมีผลต่อเงินงบประมาณที่หน่วยราชการได้รับจัดสรรให้สูงกว่าหรือต่ำกว่าภาระรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศได้ ยิ่งไปกว่านั้น จากแนวโน้มอัตราแลกเปลี่ยนที่มีความผันผวนมากขึ้นในอนาคต ยังสามารถก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการบริหารจัดการงบประมาณของรัฐบาลมากขึ้น ทั้งในเชิงจำนวนเงินและเชิงร้อยละต่อรายจ่ายรัฐบาลทั้งหมด ดังนั้น การบริหารความเสี่ยงของงบประมาณรายจ่ายจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

ที่เหมาะสมและเพียงพอ จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

7.1.2 ประเด็นพิจารณาและผลการวิเคราะห์ เพื่อการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของงบประมาณรายจ่าย

ในการตัดสินใจว่า รัฐบาลควรดำเนินการบริหารความเสี่ยงด้านงบประมาณรายจ่ายจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนหรือไม่ และอย่างไร นั้น จำเป็นต้องวิเคราะห์ผลลัพธ์ในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1) วงเงินงบประมาณที่ต้องใช้จ่ายเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ มีจำนวนมากน้อยเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ซึ่งจากการประมาณการพบว่าในปีงบประมาณ 2558 และ 2559 รัฐบาลจะมีภาระงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศจำนวน 78,509 ล้านบาท และ 77,744 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 3.0 และร้อยละ 2.9 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย ตามลำดับ

2) ขนาดของความเสี่ยงของงบประมาณที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศมีจำนวนเท่าใด ซึ่งจากการประเมินเทียบกับค่าเฉลี่ยของผลต่างระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ ขณะจัดทำงบประมาณ กับอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจริงระหว่างปีงบประมาณ 2550 – 2558 ที่ประมาณร้อยละ 3 คณะผู้วิจัยได้อนุมานขนาดของความเสี่ยงของงบประมาณที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศในปีงบประมาณ 2558 และ 2559 ไว้ที่ร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศเช่นเดียวกัน

3) การคัดเลือกรายจ่ายเพื่อปิดความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนด้วยเครื่องมือทางการเงิน เนื่องจากการใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนอาจมีค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ประกอบกับ งบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศมีหลายสกุลเงิน ดังนั้น การคัดเลือกกว่ารายจ่ายใดที่ควรปิดความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนด้วยเครื่องมือทางการเงินจึงมีความสำคัญ ทั้งนี้ รายจ่ายที่จะเลือกทำการปิดความเสี่ยงต้องเป็นรายจ่ายที่มีความชัดเจนของสกุลเงินตราต่างประเทศ และกำหนดการชำระเงินที่แน่นอน และขนาดของธุรกรรมทางการเงินสำหรับปิดความเสี่ยงมีขนาดไม่เล็กจนเกิดความไม่คุ้มค่าต่อการดำเนินการ

4) แนวทางการบริหารความเสี่ยงที่เป็นไปได้มีแนวทางใดบ้าง ประเด็นนี้ต้องอาศัยการศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง การสอบถามและรวบรวมแนวทางการดำเนินการของส่วนราชการในปัจจุบัน การวิเคราะห์องค์ความรู้ของส่วนราชการที่ใช้ในการบริหารความเสี่ยงในปัจจุบัน และ

แนวทางการพัฒนาองค์ความรู้ในด้านความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนให้แก่ส่วนราชการ ล้วนเป็นปัจจัยที่สำคัญในการระบุแนวทางการบริหารความเสี่ยงที่เป็นไปได้ในอนาคต เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของงบประมาณสำหรับส่วนราชการไทยให้มากขึ้น ทั้งนี้แนวทางการบริหารความเสี่ยงที่เป็นไปได้ จะสรุปไว้ในหัวข้อ 7.1.3 ต่อไป

5) การประเมินความคุ้มค่าของการบริหารความเสี่ยงในเชิงปริมาณ โดยการนำแนวทางการบริหารความเสี่ยงที่เป็นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนด้วยเครื่องมือทางการเงิน ซึ่งเป็นโจทย์หลักของงานวิจัย มาทำการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว ซึ่งคณะผู้วิจัยพบว่า การให้ส่วนราชการใช้เครื่องมือทางการเงินทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ Futures Contract Forward Contract และ Options มีความคุ้มค่าในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน อย่างไรก็ตาม เครื่องมือทั้ง 3 มีจุดเด่นและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน ดังนั้นควรเลือกใช้เครื่องมือแต่ละชนิดอย่างระมัดระวัง และควรคำนึงถึงความเหมาะสมด้วย

7.1.3 แนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการคลังจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

จากการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลการบริหารความเสี่ยงของการใช้งบประมาณ การสัมภาษณ์แบบกลุ่ม และการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการบริหารความเสี่ยงของงบประมาณรายจ่ายจากอัตราแลกเปลี่ยนด้วยสัญญามาตรฐานทางการเงิน สามารถสรุปแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการคลังจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นไปได้ ตลอดจนข้อดีและข้อเสียของแต่ละแนวทาง ได้ดังนี้

1) การบริหารงบประมาณภายใต้กรอบวงเงินที่หน่วยงานได้รับจัดสรร

แนวทางนี้เป็นการดำเนินการเพื่อบรรเทาผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนที่ส่วนราชการใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเมื่อส่วนราชการมีรายจ่ายคงเหลือจากการดำเนินงานตามแผนงาน และงบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับจ่ายเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศไม่เพียงพอ (รายจ่ายสูงกว่าเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร) ส่วนราชการจะดำเนินการโอนเปลี่ยนแปลงรายการจากงบอื่น หรือเกลี่ยงบประมาณภายในหมวดงบประมาณเดียวกัน เพื่อชำระส่วนต่างของงบประมาณที่เกิดขึ้น ในทางกลับกัน หากงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรมีจำนวนสูงกว่าภาระ ที่ต้องชำระจริง ส่วนราชการจะดำเนินการโอนงบประมาณส่วนเกินนั้น เพื่อไปใช้จ่ายในรายการอื่น หรือส่งคืนงบประมาณ หรือไม่เบิกจ่ายงบรายการนี้อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้ไม่ถือว่าเป็นการบริหารความเสี่ยงแต่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

ข้อดี

- รัฐบาลไม่มีการงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปัจจุบัน เนื่องจากส่วนราชการบริหารส่วนต่างของงบประมาณให้อยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับจัดสรร

ข้อเสีย/ต้นทุนเพิ่ม

- ส่วนราชการเป็นผู้รับผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนโดยตรง และต้องบริหารงบประมาณภายใต้วงเงินที่ได้รับอนุมัติด้วยตนเอง

- ไม่สามารถบรรเทาภาระส่วนต่างได้ทั้งหมด ในกรณีที่วงเงินงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับอนุมัติ ภายหลังโอนเปลี่ยนแปลงรายการ ไม่เพียงพอต่อการชำระส่วนต่างที่เกิดขึ้น

2) การขออนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมระหว่างปีงบประมาณจากสำนักงบประมาณ

แนวทางนี้เป็นการดำเนินการในปัจจุบันของส่วนราชการ โดยส่วนราชการเป็นผู้ขออนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมในกรณีงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอกับจำนวนภาระที่ต้องชำระจริง หรือไม่สามารถบริหารงบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามแนวทางที่ 1) ได้เพียงพอต่อการชำระ

ข้อดี

- ส่วนราชการไม่ต้องรับความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนด้วยตนเอง

ข้อเสีย/ต้นทุนเพิ่ม

- รัฐบาลเป็นผู้รับความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนโดยตรง
- เป็นการใช้งบประมาณรายจ่ายที่สูงกว่าที่วางแผนไว้สำหรับส่วนราชการ/แผนงาน

- ส่วนราชการมีภาระต้องกำหนดแผนการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมล่วงหน้าให้ทันต่อกำหนดเวลาที่ต้องชำระเงิน เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการผิณฑ์ชำระหนี้ของส่วนราชการ

3) การให้ส่วนราชการชำระรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศด้วยสกุลเงินบาท

แนวทางนี้เป็นแนวทางซึ่งส่วนราชการบางแห่งดำเนินการอยู่แล้ว เช่น รายจ่ายเงินบำรุงค่าสมาชิก เงินเพิ่มทุนหรือชำระค่าหุ้นในองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น โดยการที่ส่วนราชการที่มีภาระรายจ่ายเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ ทำการเจรจาต่อรองเพื่อขอชำระรายจ่ายเป็นสกุลเงินบาทแทนสกุลเงินตราต่างประเทศ ซึ่งส่วนราชการจะต้องตกลงอัตราแลกเปลี่ยนที่ยอมรับได้ร่วมกันเพื่อนำมาคำนวณภาระรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินบาทที่แน่นอน แล้วจึงนำจำนวนเงินนี้

ไปของงบประมาณรายจ่ายเป็นสกุลเงินบาท ด้วยวิธีการนี้ ส่วนราชการจะไม่มีความเสี่ยงจากการผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเลย อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้อาจดำเนินการได้

ข้อดี

- ไม่มีความเสี่ยงที่เกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนต่องบประมาณรายจ่าย
- ประหยัดงบประมาณรายจ่าย กรณีที่เมื่อถึงวันชำระเงินเป็นสกุลเงินบาท และอัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงินบาทในตลาดอ่อนค่ากว่าที่เจรจาไว้

ข้อเสีย/ต้นทุนเพิ่ม

- ไม่เป็นการประหยัดงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากจำนวนเงินที่จะชำระเป็นสกุลเงินบาท อาจไม่ใช่จำนวนเงินที่ต่ำที่สุด เพราะผู้เจรจาอาจทำการผลักราคาความเสี่ยงแฝงมาในอัตราแลกเปลี่ยนที่เจรจาเพื่อนำมาคำนวณเป็นสกุลเงินบาทแล้ว
- เกิดค่าเสียโอกาส กรณีที่เมื่อถึงวันชำระเงินเป็นสกุลเงินบาท และอัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงินบาทในตลาดกลับแข็งค่ากว่าที่เจรจาไว้

4) การให้ส่วนราชการมีบัญชีรายรับ หรือได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ เพื่อชำระรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ

แนวทางนี้ เป็นข้อเสนอที่สรุปได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย เพื่อปิดความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน โดยการให้ส่วนราชการที่มีรายรับเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ อกร เป็นต้น สามารถเก็บรักษารายรับดังกล่าว เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ และเบิกจ่ายงบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศจากบัญชีดังกล่าวได้ หรือการให้ส่วนราชการได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้ส่วนราชการไม่ต้องแปลงภาระงบประมาณเป็นสกุลเงินบาทเพื่อรองรับงบประมาณ

ข้อดี

- ไม่มีความเสี่ยงที่เกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนต่องบประมาณรายจ่าย

ข้อเสีย/ต้นทุนเพิ่ม

- ส่วนราชการมีต้นทุนเพิ่มในชำระเงิน และการเก็บรักษาบัญชีที่เป็นสกุลเงินต่างประเทศเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องเก็บรักษาบัญชีในหลายสกุลเงิน
- สกุลเงินตราต่างประเทศที่เก็บรักษาไว้อาจไม่เพียงพอต่อรายจ่ายในบางช่วงเวลา หรือบางรายการ รวมถึงกรณีที่ใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศในสกุลที่แตกต่างไปจากสกุลเงิน

ที่เก็บรักษาไว้ ทำให้ส่วนราชการไม่สามารถปิดความเสี่ยงด้วยแนวทางนี้ได้ทั้งหมด จึงต้องใช้แนวทางการบริหารความเสี่ยงอื่น ๆ ร่วมด้วย

- ต้องปรับปรุงกฎหมายและระเบียบ รวมถึงระบบบัญชีการเงินภาครัฐ และระบบงบประมาณ เพื่อรองรับการจัดสรร การเบิกจ่ายงบประมาณ และการส่งเงินเหลือจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ ส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

5) การจัดตั้งหน่วยงานกลางของรัฐเพื่อทำหน้าที่ชำระเงินที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ

แนวทางนี้ เป็นหนึ่งในข้อเสนอที่สรุปได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย โดยมีแนวคิดให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานกลาง เพื่อทำหน้าที่ชำระรายจ่ายงบประมาณที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้ ในการดำเนินการหน่วยงานกลางดังกล่าว ต้องรวบรวมภาระงบประมาณ (จำนวนเงิน) สกุลเงินที่ต้องชำระ และกำหนดเวลาการชำระเงิน ของทุก ๆ รายการในทุกส่วนราชการ เพื่อการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนและชำระเงินได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากอาจมีกรณีที่จำนวนเงินหรือกำหนดระยะเวลาการชำระเงินมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งทำให้หน่วยงานกลางต้องปรับปรุงแผนการบริหารการชำระเงินให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ดังนั้น หน่วยงานดังกล่าว จึงต้องเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและความรู้ความสามารถที่เพียงพอ หรือหน่วยงานกลางอาจพิจารณาจ้างบริษัทเอกชน เพื่อเป็นผู้บริหารการชำระรายจ่ายสกุลเงินตราต่างประเทศแทน โดยให้อยู่ภายใต้กำกับของหน่วยงานกลาง

ข้อดี

- เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) เนื่องจากการดำเนินการโดยหน่วยงานเดียว
- ไม่มีความเสี่ยงที่เกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนต่องบประมาณรายจ่าย

ข้อเสีย/ต้นทุนเพิ่ม

- อาจมีต้นทุนเพิ่มในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ เช่น การอบรมเจ้าหน้าที่การจัดจ้างที่ปรึกษา
- ต้องปรับปรุงกฎหมายและระเบียบ รวมถึงระบบบัญชีการเงินภาครัฐ และระบบงบประมาณ เพื่อรองรับการจัดสรร การเบิกจ่ายงบประมาณ และการส่งเงินเหลือจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ ส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

6) การจัดตั้งหน่วยงานกลาง เพื่อใช้เครื่องมือทางการเงินปิดความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

แนวทางนี้เป็นผลจากการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการใช้เครื่องมือบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนของงบประมาณด้วยเครื่องมือทางการเงิน ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีเพียงสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ที่มีกฎหมายอนุญาตให้ใช้แนวทางนี้ในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนได้ สำหรับกรณีส่วนราชการอื่น ๆ การนำเครื่องมือทางการเงินมาใช้ในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ข้อดี

- เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) เนื่องจากดำเนินการโดยหน่วยงานเดียว

ข้อเสีย/ต้นทุนเพิ่ม

- มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทำสัญญาทางการเงิน
- อาจไม่สามารถปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนได้ทั้งหมด กรณีซื้อสัญญามาตรฐาน
- หากหน่วยงานกลางที่กล่าวนี้เป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ จะทำให้ต้นทุนเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ หน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ บุคลากรอาจไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอ
- ต้องปรับปรุงกฎหมายและระเบียบ รวมถึงระบบบัญชีการเงินภาครัฐ และระบบงบประมาณ เพื่อรองรับการดำเนินการ

7.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการบริหารความเสี่ยงด้านงบประมาณรายจ่ายจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

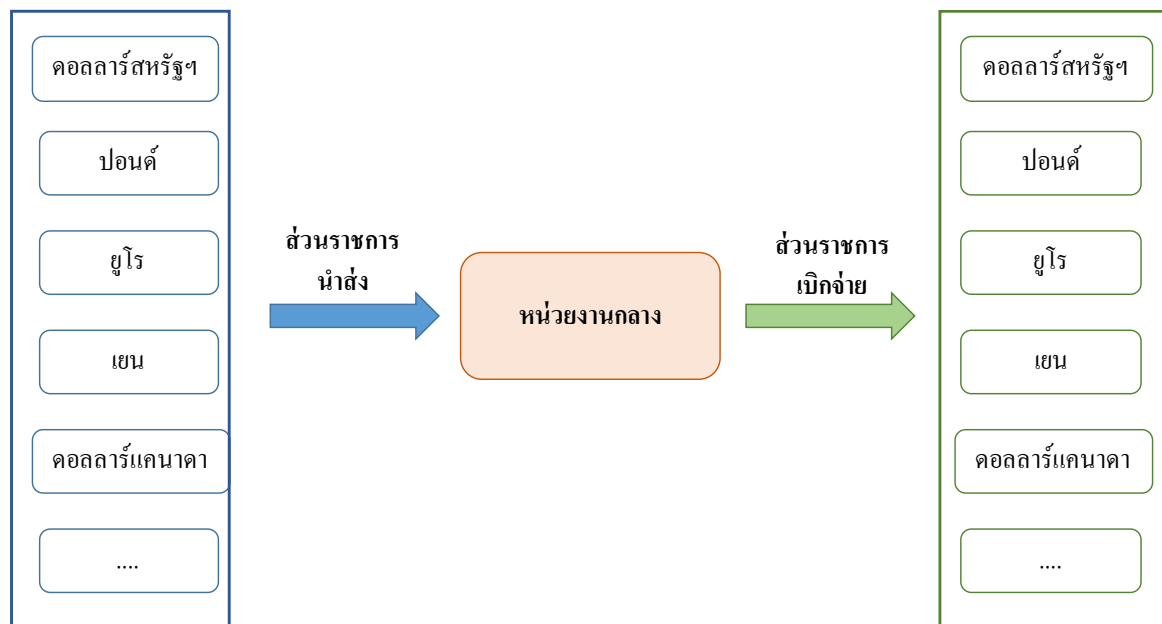
จากแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการเงินคลังจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนที่นำเสนอไว้ในหัวข้อที่ 7.1.3 ซึ่งประกอบด้วย 6 แนวทาง โดยแนวทางที่ 1) 2) และ 3) เป็นแนวปฏิบัติที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ส่วนแนวทางที่ 4) 5) และ 6) เป็นแนวทางซึ่งเป็นข้อสรุปจากผลของการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยประกอบกับผลการวิเคราะห์ของคณะผู้วิจัย ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์แนวทางที่ 4) 5) และ 6) เพิ่มเติมและได้สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายบนพื้นฐานของแนวทางที่ 5) และ 6) เนื่องจากทั้ง 2 แนวทางเป็นแนวทางการบริหารความเสี่ยงในลักษณะการรวมศูนย์

กล่าวคือ การจัดการให้มีหน่วยงานกลางในการดำเนินการ ซึ่งจะทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) และไม่เป็นภาระต่อส่วนราชการแต่ละแห่งในการสร้างองค์ความรู้และระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน อีกทั้งเป็นการลดความเสี่ยงของภาระงบประมาณที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้เครื่องมือทางการเงินที่ผิดพลาดของส่วนราชการ เนื่องจากส่วนราชการขาดความเชี่ยวชาญในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งแตกต่างจากแนวทางที่ 4) ที่เป็นการเสนอแนะให้ส่วนราชการแต่ละแห่งดำเนินการบริหารความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนด้วยตนเอง ทั้งนี้สรุปผลการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของทั้ง 2 แนวทาง ได้ดังนี้

7.2.1 แนวทางการจัดตั้งหน่วยงานกลางของรัฐเพื่อทำหน้าที่ชำระเงินที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ

ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 7.1.3 แนวทางนี้ เสนอให้ส่วนราชการที่มีสามารถมีรายรับเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศภายใต้กรอบกฎหมายปัจจุบัน นำส่งรายรับดังกล่าวในรูปสกุลเงินตราต่างประเทศ ให้แก่หน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จากนั้นหน่วยงานกลางนี้ จะทำหน้าที่เบิกจ่ายงบประมาณให้แก่ส่วนราชการที่มีรายจ่ายเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลในบทที่ 4 พบว่า สกุลเงินตราต่างประเทศหลักที่ส่วนราชการใช้ในการเบิกจ่าย ได้แก่ ดอลลาร์สหรัฐฯ ปอนด์ ยูโร เยน และดอลลาร์แคนาดา ซึ่งอาจมีความเป็นไปได้ที่รายรับในแต่ละสกุลเงินในแต่ละช่วงเวลา อาจจะไม่เพียงพอต่อการจ่ายของสกุลเงินนั้น ๆ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานกลางที่จะบริหารจัดการหรือเจรจาให้การส่งมอบรายจ่ายสอดคล้องกับสกุลเงินของรายรับที่ได้รับมา สำหรับกลไกการดำเนินการของหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ชำระเงินที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ แสดงในแผนภาพที่ 7.1

แผนภาพที่ 7.1 กลไกการดำเนินการของหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ชำระเงินที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ



จัดทำโดย: คณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ ในตารางที่ 7.1 คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์ประเด็นความเพียงพอของรายรับที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศของรัฐบาล โดยใช้ข้อมูลตัวอย่างรายรับของรัฐบาลเฉพาะที่ได้รับจากอากรขาเข้าที่คำนวณเป็นสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐ¹ ในปีงบประมาณ 2558 และนำมาเปรียบเทียบกับภาระงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2558 จำแนกเป็นรายเดือน ซึ่งพบว่า ในปีงบประมาณ 2558 รัฐบาลมีรายรับจากอากรขาเข้าสูงกว่ารายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศของส่วนราชการ 46,891 ล้านบาท และเพียงพอสำหรับการจัดการสภาพคล่องในแต่ละเดือน

¹ ด้วยข้อจำกัดของฐานข้อมูลรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ ทำให้นักวิจัยไม่สามารถวิเคราะห์ในเชิงลึกได้ว่า รายรับที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศทุกประเภทจะเพียงพอต่อรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศนั้น ๆ หรือไม่

ตารางที่ 7.1 เปรียบเทียบรายรับและการจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศในปีงบประมาณ 2558

	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	รวม
รายได้ (ล้าน USD)	350.7	325.4	330.9	312.4	293.1	313.2	317.5	269.0	294.5	290.0	312.9	288.2	3,697.8
รายจ่าย (ล้าน USD)	288.9	188.3	246.6	150.8	150.8	187.3	169.3	169.4	190.7	177.7	161.7	212.1	2,188.8
รายได้-รายจ่าย (ล้าน USD)	61.8	137.1	84.3	1161.6	142.3	125.9	148.2	99.6	103.8	112.3	151.2	76.1	1,404.2
รายได้-รายจ่าย (ล้านบาท)	2,006.1	4,493.8	2,773.8	5,288.5	4,637.1	4,106.5	4,811.2	3,335.8	3,500.9	3,848.2	5,349.4	2,739.5	46,890.9

จัดทำโดย: คณะผู้วิจัย

ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลเสียโอกาสในการนำรายรับดังกล่าวไปใช้ในรายจ่ายรายการอื่น ๆ ที่มีความจำเป็น รัฐบาลจึงควรกำหนดเพดานเงินกองทุนสูงสุดที่หน่วยงานกลางสามารถเก็บรักษาไว้เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน พร้อมทั้งนำส่งรายรับที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศที่เกินกว่าเพดานที่กำหนด เป็นรายได้แผ่นดิน นอกจากนี้ การจัดตั้งหน่วยงานกลางดังกล่าวจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) จัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งหน่วยงานกลางในลักษณะกองทุน หรือเงินทุนหมุนเวียน ทำหน้าที่รับจ่ายเงินตราต่างประเทศ พร้อมทั้งกำหนดเพดานเงินสูงสุดของเงินสกุลตราต่างประเทศแต่ละประเภทที่หน่วยงานกลางสามารถเก็บไว้บริหารจัดการต่อไปในอนาคต โดยให้หน่วยงานกลางสามารถบริหารการชำระหนี้ให้สอดคล้องกับแผนการใช้จ่ายในแต่ละสกุลเงิน และให้แลกเปลี่ยนส่วนที่เกินจากเพดานดังกล่าวเป็นเงินบาทและนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

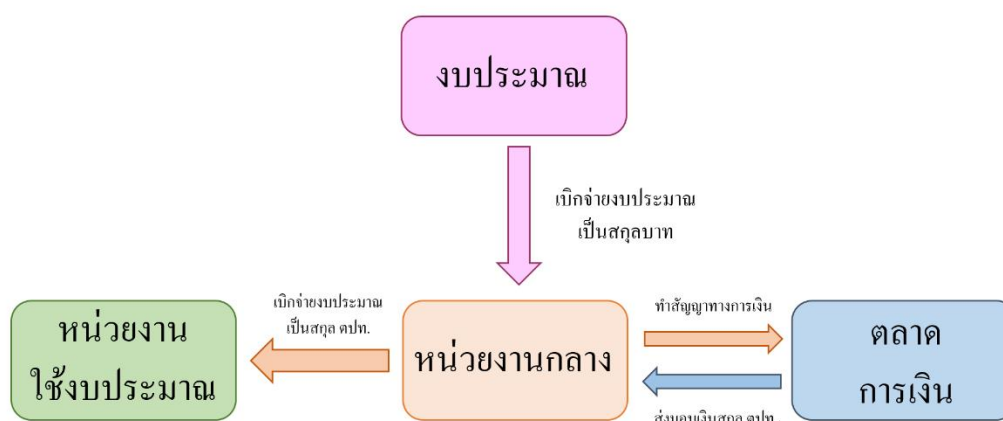
2) ปรับปรุงระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำส่งเงินเข้าคลัง พ.ศ. 2551 ข้อ 23 ให้ส่วนราชการที่มีความจำเป็นสามารถเปิดบัญชีเงินฝากที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศกับไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจได้ เนื่องจากข้อ 23 (1) ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ส่วนราชการเปิดบัญชีไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ สำหรับเงินงบประมาณหนึ่งบัญชี และเงินนอกงบประมาณหนึ่งบัญชี แต่ไม่ได้ระบุว่าไว้อย่างชัดเจนว่า เป็นบัญชีเงินฝากที่เป็นสกุลเงินบาท หรือสกุลเงินต่างประเทศ

3) ปรับปรุงระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำส่งเงินเข้าคลัง พ.ศ. 2551 และกฎหมายรวมถึงระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้ส่วนราชการสามารถส่งรายรับที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศให้แก่หน่วยงานกลาง และสามารถขอเบิกจ่ายเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศได้จากหน่วยงานกลาง

7.2.2_แนวทางการจัดตั้งหน่วยงานกลาง เพื่อใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อปิดความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 7.1.3 แนวทางนี้ เสนอให้กำจัดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนโดยใช้เครื่องมือทางการเงินที่มีอยู่ในตลาดการเงิน โดยหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณเป็นเงินตราต่างประเทศจะดำเนินการทำสัญญาใช้เครื่องมือทางการเงินซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า เพื่อปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต สำหรับกลไกการดำเนินการของหน่วยงานกลาง เพื่อใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อปิดความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน แสดงในแผนภาพที่ 7.2

แผนภาพที่ 7.2 กลไกการดำเนินการของหน่วยงานกลาง เพื่อใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อปิดความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน



จัดทำโดย: คณะผู้วิจัย

อย่างไรก็ดี การดำเนินการของหน่วยงานกลางในการใช้เครื่องมือทางการเงินเพื่อบริหารความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนตามแนวทางนี้ พบข้อจำกัดดังนี้

- ต้นทุนในการดำเนินการที่เพิ่มขึ้น จากการจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นใหม่ รวมถึงค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรที่รับเข้าใหม่ เป็นต้น
- ข้อจำกัดด้านองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญของบุคลากรของหน่วยงานกลางในการเลือกใช้เครื่องมือทางการเงินที่เหมาะสมในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของผู้ทำการบริหารความเสี่ยงเป็นสำคัญ

- ความจำเป็นในการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน ได้แก่ (1) การจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งหน่วยงานกลางในลักษณะกองทุน หรือเงินทุนหมุนเวียน ทำหน้าที่ซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า และ (2) การแก้ไขเงื่อนไขให้หน่วยงานกลางสามารถถือสัญญาซื้อขายล่วงหน้าสูงกว่า 10,000 สัญญา เป็นต้น

7.2.3 รูปแบบของหน่วยงานกลาง

จากข้อ 7.2.1 และ 7.2.2 คณะผู้วิจัย ได้วิเคราะห์รูปแบบของหน่วยงานกลางเพิ่มเติม โดยพบว่ารูปแบบของหน่วยงานกลางที่เป็นไปได้จำแนกได้ 2 รูปแบบ ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยงานกลางใหม่ภายใต้ส่วนราชการที่มีอยู่เดิม เช่น จัดตั้งส่วนงานภายใต้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) กรมบัญชีกลาง (บก.) หรือธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เป็นต้น และการจัดตั้งหน่วยงานกลางใหม่เพิ่มเติมจากส่วนราชการเดิม ซึ่งหมายถึง การจัดตั้งกรมหรือสำนักงานใหม่ที่มีความเป็นอิสระ ทั้งนี้ รูปแบบหน่วยงานกลางทั้ง 2 รูปแบบ มีข้อดีและข้อจำกัดที่เหมือนและแตกต่างกัน สรุปได้ดังตารางที่ 7.2

ตารางที่ 7.2 ข้อดีและข้อจำกัดของการจัดตั้งหน่วยงานกลางในรูปแบบต่าง ๆ

รูปแบบของ หน่วยงานกลาง	ข้อดี	ข้อจำกัด
<u>รูปแบบที่ 1</u> การจัดตั้งหน่วยงาน กลางใหม่ภายใต้ โครงสร้างของ ส่วนราชการที่มีอยู่เดิม (สบน. บก. หรือ ธปท.)	- เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) - ส่วนราชการมีประสบการณ์ในการดำเนินการ สามารถลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากข้อผิดพลาดจากการดำเนินการ - ต้นทุนในการดำเนินการต่ำกว่ารูปแบบที่ 2 เนื่องจากจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเพียงค่าบุคลากรและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการบางส่วน	- ส่วนราชการขาดความเชี่ยวชาญด้านการจัดสรร/เบิกจ่าย งบประมาณรายจ่ายของแต่ละส่วนราชการ - จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อขยายบทบาทของส่วนราชการที่มีอยู่เดิม

รูปแบบของ หน่วยงานกลาง	ข้อดี	ข้อจำกัด
รูปแบบที่ 2 การจัดตั้งหน่วยงาน กลางใหม่เพิ่มเติมจาก โครงสร้างของส่วน ราชการเดิม	- เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) - เป็นภาระต่อส่วนราชการแต่ละแห่งในการสร้างองค์ความรู้และระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน - ลดความเสี่ยงของผลกระทบที่เกิดจากการใช้เครื่องมือทางการเงินผิดพลาด	- จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่เพื่อจัดตั้งหน่วยงานกลาง - บุคลากรต้องมีความเชี่ยวชาญด้านการจัดสรร/เบิกจ่ายงบประมาณของแต่ละส่วนราชการ รวมถึงการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนโดยใช้เครื่องมือทางการเงิน - ต้นทุนในการดำเนินการสูงกว่ารูปแบบที่ 1 เนื่องจากจะต้องลงทุนสำหรับการตั้งสำนักงานให้ในครั้งแรก รวมถึงค่าบุคลากรและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ต้องตั้งงบประมาณเพิ่มขึ้นจากเดิมทั้งหมด

จัดทำโดย: คณะผู้วิจัย

จากการเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของรูปแบบการจัดตั้งหน่วยงานกลางดังแสดงไว้ในตารางที่ 7.2 ข้างต้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การจัดตั้งหน่วยงานกลางตามรูปแบบที่ 1 นอกจากการเกิดประโยชน์ในเชิงการประหยัดต่อขนาดของการทำธุรกรรมเพื่อบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนแล้ว ยังช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐบาลในการตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ในทุกๆ องค์การของรัฐ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังมีความเห็นว่า หน่วยงานกลางตามรูปแบบที่ 1 นั้น ควรเป็นหน่วยงานกลางในรูปแบบของกองทุนหรือทุนหมุนเวียน ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้การบริหารงานของสำนักบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและปัจจุบันดำเนินงานในการบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนโดยการใช้เครื่องมือทางการเงินอยู่แล้ว อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงการคลัง ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายและการดำเนินงานในกระบวนการ

งบประมาณ ร่วมกับสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ การปรับปรุงให้การดำเนินงานของหน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ สบन.สามารถครอบคลุมการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนตั้งแต่ต้นของกระบวนการงบประมาณจำเป็นที่จะต้องเพิ่มเติมและปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันซึ่งได้กล่าวไว้แล้ว ซึ่งจะขอขยายความเพิ่มเติม ดังนี้

- การออกพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนหรือทุนหมุนเวียนขึ้นภายใน สบน. เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยนด้านงบประมาณรายจ่าย โดยกำหนดให้กองทุนหรือทุนหมุนเวียนทำหน้าที่ทำสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า

- การออกกฎระเบียบภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนหรือทุนหมุนเวียนดังกล่าว เพื่อกำหนดกลไกการดำเนินงานของกองทุนและกำหนดเงื่อนไขการบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน เช่น มูลค่าต่ำสุดของธุรกรรมที่กองทุนหรือทุนหมุนเวียนจะเข้าดำเนินการบริหารความเสี่ยงด้วยเครื่องมือทางการเงิน

- การแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ และ/หรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณ เพื่อเพิ่มช่องทางให้สำนักงบประมาณแจ้งงบประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศของส่วนราชการมายัง สบน. เพื่อดำเนินการบริหารความเสี่ยงต่อไป

สุดท้าย แนวทางการจัดตั้งหน่วยงานกลางของรัฐขึ้นใน สบน. เพื่อทำหน้าที่ชำระเงินที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ และเพื่อใช้เครื่องมือทางการเงินปิดความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ดังที่เสนอไว้ข้างต้นนั้น เป็นเพียงแนวทางเชิงทฤษฎี ที่คณะผู้วิจัยพิจารณาแล้วว่ามีความเป็นไปได้และคุ้มค่าในการดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม การนำข้อเสนอดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติที่แท้จริง จำเป็นจะต้องมีการศึกษาในเชิงลึกเพิ่มเติมอีกหลายประเด็น อาทิ วงเงินงบประมาณที่ต้องชำระเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ ขนาดของความเสี่ยง การคัดเลือกรายจ่ายที่ควรนำมาบริหารความเสี่ยง ต้นทุนงบประมาณในการจัดตั้งกองทุนหรือทุนหมุนเวียน กลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางและส่วนราชการ กระบวนการตรวจสอบและกำกับดูแล เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ความพยายามในการบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณรายจ่ายมีความรอบคอบและเกิดประสิทธิผลสูงสุด อีกทั้งไม่เป็นเหตุให้เกิดความเสี่ยงด้านอื่น ๆ ตามมา

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและบทความ

ชินสุมล บุญนาค. (2553, มกราคม). หลักการทำสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อเจาะใจผู้บริโภค
The Focus Group Process Towards the Consumer Insights. วารสารบริหารธุรกิจเทคโนโลยี
มหานคร มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีมหานคร. ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (ตุลาคม 2552 – มกราคม 2553)

สำนักงานประมาณ. (2540). บันทึก ค่วนที่สุด ที่ นร. 0404/2731 ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2540
เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 ที่จะต้องใช้จ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศ

สำนักงานประมาณ. (2553). หนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร. 0716/4939 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2553
เรื่อง การแข่งค่าของเงินบาท

Website

กรแก้ว จันทภาษา. (2550). เทคนิคการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2558.
จาก <http://home.kku.ac.th/korcha/detail.html>

กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์. (2554). เครื่องมือในการเก็บข้อมูลวิจัยเชิงคุณภาพและการสนทนากลุ่ม
(Focus Group Study). สืบค้นเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2558. จาก
http://rlc.nrct.go.th/ewt_dl.php?nid=896

อดิเรก เกลียวฉลาด. (2552). การจัดสนทนากลุ่ม. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2558. จาก
<http://www.moe.go.th/moe/th/blog/view-blog.php?memberid=1052&blogid=448>

ภาษาอังกฤษ

Bucar C. H. et al. (2003), A new Framework for Foreign Exchange Risk Management in the Canadian Department of National Defence, Royal Military College of Canada,
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=419561

Department of Finance and Administration (2006), Australian Government Foreign Exchange Risk Management Guidelines: Financial Management Guidance, Commonwealth of Australia,
<http://www.finance.gov.au/sites/default/files/Aust-FX-Risk-Management-Guidelines.pdf>

Desmier, Paul E. (2008), Estimating of foreign currency exposure in the Canadian Department of National Defence. The Journal of Risk, Vol.10, pp. 3168,
<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a276410.pdf>

Ellsworth C. S. (1993), Foreign Currency Fluctuation Allowances in Department of Defense Acquisition Appropriations, Navel Postgraduatt School, Meterey, California,
<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a276410.pdf>

Gray, Philip., Irwin, Timothy. (2003). Exchange Rate Risk,
<http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/282884-1303327122200/266Gray-121203.pdf>

ภาคผนวก ก
แบบสำรวจข้อมูลเบื้องต้น

แบบสำรวจข้อมูลเบื้องต้น
โครงการวิจัย “เรื่องการศึกษาแนวทางการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน
ในกระบวนการงบประมาณรายจ่ายเพื่อการคลังยั่งยืน”
ระหว่างวันที่ 11 – 12 กุมภาพันธ์ 2559
ณ โรงแรม เอส 31 สุขุมวิท กรุงเทพฯ

คำชี้แจง

ความเห็นที่ท่านให้ในแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ใน Focus Group นี้ จะถูกนำไปใช้วิเคราะห์เพื่อจัดทำงานวิจัย เรื่อง “การศึกษาแนวทางการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในกระบวนการงบประมาณรายจ่ายเพื่อการคลังยั่งยืน” ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ การตอบแบบสอบถามและบทสัมภาษณ์ของท่าน จะไม่มี การอ้างถึงชื่อและ/หรือ หน่วยงานผู้ตอบแบบสอบถามหรือหน่วยงานต้นสังกัดแต่อย่างใด และข้อมูล ที่ท่านให้ จะไม่ถูกเปิดเผยต่อบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำและ ตรวจรับงานวิจัยนี้

ส่วนที่ 1 : คำยืนยัน

ข้าพเจ้า นาย/นางสาว/นางนามสกุล.....
 ตำแหน่ง..... หน่วยงาน.....
 E-mail..... เบอร์ติดต่อ.....
 ยินดีที่จะให้ใช้ข้อมูลจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ใน Focus Group ของข้าพเจ้าเพื่อการวิจัยฯ ของ
 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ลายมือชื่อ

.....

()

วันที่

ส่วนที่ 2 : แบบสอบถาม

1. วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน

1.1 การตั้งงบประมาณของหน่วยงานท่านเกี่ยวข้องกับอัตราแลกเปลี่ยนหรือไม่

☐ ใช่

☐ ไม่ใช่

1.2 การตั้งงบประมาณของหน่วยงานท่านเป็นงบประมาณเฉพาะสกุลเงินบาทใช่หรือไม่

☐ ใช่

☐ ไม่ใช่

1.3 วงเงินงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับอัตราแลกเปลี่ยนของหน่วยงานท่านอยู่ในช่วงใด

☐ ต่ำกว่า 10 ล้านบาท

☐ 50 – 100 ล้านบาท

☐ 10 – 50 ล้านบาท

☐ มากกว่า 100 ล้านบาท

1.4 หน่วยงานของท่านมีการประเมินความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนต่อฐานะการเงินของหน่วยงานหรือไม่

☐ มี

☐ ไม่มี

2. วิธีการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เปลี่ยนแปลงไปจากงบประมาณที่ตั้งไว้ (กลไกและเครื่องมือที่ใช้)

2.1 ในกรณีที่เหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อค่าเงินบาทอ่อนค่า/แข็งค่า/ผันผวนอย่างรวดเร็ว หน่วยงานของท่านมีวิธีการบริหารจัดการอย่างไร

☐ มี

☐ ไม่มี

2.2 ในกรณีที่มีการบริหารจัดการ ท่านมีวิธีการอย่างไร

.....
.....

3. ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนต่องบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ

3.1 ท่านคิดว่าปัจจุบันรัฐบาลมีการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของรัฐบาลเพียงพอหรือไม่

☐ เพียงพอ

☐ ไม่เพียงพอ

3.2 ท่านคิดว่าระดับความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยนที่จะเป็นปัญหาต่อหน่วยงานอยู่ที่ระดับใดของงบประมาณ (ร้อยละ)

☐ ต่ำกว่าร้อยละ 2

☐ ร้อยละ 5 – 10

☐ ร้อยละ 2 – 5

☐ มากกว่าร้อยละ 10

4. ความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของหน่วยงานภาครัฐ

4.1 ท่านคิดว่าภาครัฐมีความจำเป็นต้องบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนหรือไม่

☐ จำเป็น ☐ ไม่จำเป็น

4.2 ท่านคิดว่าแนวโน้มความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของงบประมาณภาครัฐเป็นอย่างไร

☐ มากขึ้น ☐ น้อยลง ☐ เท่าเดิม

4.3 ท่านคิดว่าเรื่องความเสี่ยงงบประมาณจากอัตราแลกเปลี่ยนมีความสำคัญ/เร่งด่วน เพียงใด

☐ สำคัญ เร่งด่วน ☐ ไม่สำคัญ เร่งด่วน
☐ สำคัญ ไม่เร่งด่วน ☐ ไม่สำคัญ ไม่เร่งด่วน

5. ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสม

5.1 ท่านคิดว่ารัฐบาลควรบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนด้วยตนเองหรือไม่

☐ ควร
☐ ควร แต่ต้องปรับปรุง วิธี/กระบวนการ/ ความรู้/ เครื่องมือ
☐ ไม่ควร รัฐควรจ้างให้เอกชนทำเหมาะสมกว่า
☐ อื่นๆ (โปรดระบุ)

5.2 ท่านคิดว่ารัฐบาล ควรจัดการความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนในรูปแบบใด (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ) และโปรดเรียงลำดับวิธีที่ท่านคิดว่าเหมาะสมมากที่สุด (เริ่มจากหมายเลข 1)

☐ บริหารแบบเดิม (การบริหารผ่านหนี้ต่างประเทศ และประมาณการอัตราแลกเปลี่ยน)
☐ ตั้งกองทุน/เงินทุนนอกงบประมาณเพื่อบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน
☐ ปรับปรุงวิธีคำนวณอัตราแลกเปลี่ยนของส่วนราชการ
☐ ให้หน่วยราชการซื้อผลิตภัณฑ์ทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์เพื่อปิดความเสี่ยง (Hedging instrument)
☐ ให้ส่วนราชการตั้งงบประมาณเป็นสกุลเงินต่างประเทศได้
☐ อื่น ๆ (โปรดระบุ)

5.3 ท่านคิดว่ารัฐได้ประโยชน์หรือมีต้นทุนจากการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน (Cost and Benefit) หรือไม่

☐ ได้ประโยชน์-ไม่มีต้นทุน ☐ ไม่มีประโยชน์-ไม่มีต้นทุน
☐ ได้ประโยชน์-มีต้นทุน ☐ ไม่มีประโยชน์-มีต้นทุน

6. **ความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม**

[illegible]

ภาคผนวก ข

รายชื่อหน่วยงานที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมสัมมนาณกลุ่มย่อย

รายชื่อหน่วยงานที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมสัมมนาในกลุ่มย่อยระหว่างวันที่ 11 – 12 กุมภาพันธ์ 2559

1. ส่วนราชการ

- 1) กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง
- 2) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง
- 3) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
- 4) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)
- 5) สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

2. สถาบันการเงิน

- 1) ธนาคารกรุงเทพ
- 2) ธนาคารกรุงไทย
- 3) ธนาคารกรุงศรีอยุธยา
- 4) ธนาคารกสิกรไทย
- 5) ธนาคาร ซีไอเอ็มบีไทย จำกัด (มหาชน)
- 6) ธนาคารทหารไทย
- 7) ธนาคารไทยพาณิชย์
- 8) ธนาคารบีเอ็นพี พารีบาร์
- 9) ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด (ไทย) จำกัด (มหาชน)
- 10) ธนาคารเอชเอสบีซี ประเทศไทย

3. หน่วยงานวิชาการ

- 1) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 2) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 3) ศูนย์วิจัยกสิกรไทย
- 4) ศูนย์วิจัยไทยพาณิชย์
- 5) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)
- 6) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ภาคผนวก ก

การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของการใช้ Futures contract จำแนกตามหน่วยงานและธุรกรรม

การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของการใช้ Futures contract จำแนกตามหน่วยงานและธุรกรรม

1. สมมติฐานในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย

ในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของการใช้ Futures Contract เพื่อบริหารความเสี่ยงด้านงบประมาณ รายจ่าย คณะผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานเพิ่มเติม ดังนี้

- 1.1 งบประมาณที่เป็นเงินสกุลต่างประเทศทั้งหมดเป็นเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐฯ
- 1.2 มีผู้เล่นในตลาดซื้อขายล่วงหน้าจำนวนมาก ทำให้สามารถซื้อ - ขาย Futures Contract ได้ครบถ้วนตามจำนวนที่ต้องการ
- 1.3 ให้วันสิ้นสุดปีงบประมาณของปีก่อนหน้า (วันที่ 30 กันยายน 25xx) เป็นวันจัดสรร งบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศของปีงบประมาณถัดไป และให้ตั้งงบประมาณโดยอ้างอิง อัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ จากอัตราแลกเปลี่ยนในสัญญา Futures Contract ของวันดังกล่าว
- 1.4 ให้มีการซื้อสัญญา Futures Contract ทั้งหมดของปีงบประมาณถัดไป ในวันสิ้นสุด ปีงบประมาณของปีก่อนหน้า (วันที่ 30 กันยายน 25xx)
- 1.5 หากไม่มีการซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า ณ วันที่ 30 กันยายน 25xx จะอ้างอิง อัตราแลกเปลี่ยนในวันแรกที่มีการซื้อฯ ของเดือนกันยายนปีนั้น
- 1.6 อัตราค่านายหน้าในการซื้อขาย Futures Contract ใช้อัตราค่านายหน้าเฉลี่ยของบริษัท หลักทรัพย์ที่ .94 บาทต่อสัญญา
- 1.7 อัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ ระหว่างเดือนมิถุนายน – กันยายน 2559 คาดการณ์จากการวิเคราะห์แนวโน้ม (Trend) การเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ โดยอ้างอิงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจริงระหว่างเดือนตุลาคม 2557 – พฤษภาคม 2559

2. ผลการวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย

เพื่อวิเคราะห์รูปแบบที่เหมาะสมในการประเมินความคุ้มค่าของการใช้ Futures Contract ในกระบวนการงบประมาณ คณะผู้วิจัยได้เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายการบริหารความเสี่ยงใน 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ (1) การให้หน่วยงานดำเนินการเอง และ (2) การให้มีหน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการ โดยวิเคราะห์แยกย่อยใน 3 กรณีความถี่ของการทำธุรกรรม ได้แก่ รายเดือน รายไตรมาส และรายปี

ตารางที่ 1 รูปแบบการดำเนินการจำแนกตามความถี่ของธุรกรรม

ความถี่ของธุรกรรม	รูปแบบการดำเนินการ	
	หน่วยงานดำเนินการเอง	หน่วยงานกลางดำเนินการให้
	รายเดือน	รายเดือน
	รายไตรมาส	รายไตรมาส
	รายปี	รายปี

ที่มา: คณะผู้วิจัย

โดยสรุปผลการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของแต่ละกรณี ได้ดังนี้

(1) ค่าใช้จ่ายการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนค่าใช้จ่ายบน กรณีหน่วยงานดำเนินการเอง
จากผลการวิเคราะห์แสดงไว้ในตารางที่ 6.7 กรณีที่ให้หน่วยงานที่เบิกจ่ายงบประมาณเป็นสกุลเงินต่างประเทศดำเนินการทำสัญญาซื้อ – ขาย Futures Contract เอง พบว่าในปีงบประมาณ 2558 จากการะงบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศจำนวน 2,150 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หน่วยงานจะต้องซื้อสัญญา Futures Contract มูลค่าสัญญาละ 1,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นจำนวน 2.15 ล้านฉบับ โดยมีค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน กรณีการทำสัญญา Futures Contract เป็นรายเดือน รายไตรมาส และรายปี จำนวน 21.236 ล้านบาท 21.202 ล้านบาท และ 21.197 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยงจะลดลง เมื่อความถี่ในการทำธุรกรรมลดลง ทั้งนี้ เนื่องจาก กว่าร้อยละ 99 ของค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยงมาจากการคำนวณหน้า

สำหรับในปีงบประมาณ 2559 จากการระบประมาณที่เป็นเงินตราต่างประเทศจำนวน 1,920 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หน่วยงานกลางจะต้องซื้อสัญญา Futures Contract มูลค่าสัญญาละ 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ เป็นจำนวน 1.92 ล้านฉบับ โดยมีค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน กรณีการทำสัญญา Futures Contract เป็นรายเดือน รายไตรมาส และรายปี จำนวน 18,899 ล้านบาท 18,899 ล้านบาท และ 18,901 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ค่าใช้จ่ายการบริหารความเสี่ยงจะเพิ่มขึ้นเมื่อความถี่ในการทำธุรกรรมลดลง เนื่องจากการประมาณการในปี 2559 พบว่า กรณีการทำธุรกรรมรายเดือนและรายไตรมาส หน่วยงานได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของค่าเงิน ค่าใช้จ่ายบริหารความเสี่ยงในกรณีดังกล่าวลดลง ในส่วนของเงินที่ปิดความเสี่ยงไม่ได้จำนวน 1,954.1 บาท และ 1,369.69 บาท

ตารางที่ 2 ประมาณการค่าใช้จ่ายกรณีหน่วยงานดำเนินการเอง

กรณี และความถี่ของการทำธุรกรรม	หน่วยงานดำเนินการเอง ปีงบประมาณ 2558			หน่วยงานดำเนินการเอง ปีงบประมาณ 2559		
	รายเดือน	รายไตรมาส	รายปี	รายเดือน	รายไตรมาส	รายปี
1. งบประมาณ (mn. USD)	2,150			1,920		
2. จำนวนสัญญา (ล้านฉบับ)	2.15			1.92		
3. ปิดความเสี่ยงไม่ได้(USD)	127,356	39,359	11,352	117,363	44,363	12,363.00
4. ค่าใช้จ่ายบริหารความเสี่ยง (บาท)	21,235,942.8 7	21,201,758.18	21,197,369.45	18,878,959.56	18,884,520.12	18,913,068.46
4.1 ค่านายหน้า (บาท)	21,160,073.7 5	21,160,939.64	21,161,215.23	18,899,412.46	18,900,130.78	18,900,445.66
4.2 เงินที่ปิดความเสี่ยงไม่ได้(บาท)	75,868.12	40,818.54	36,154.22	(20,453.90)	(15,610.66)	12,622.80

หมายเหตุ: แสดงประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของค่าเงิน ในส่วนของเงิน () ที่ปิดความเสี่ยงไม่ได้
ที่มา: คณะผู้วิจัย

(2) ค่าใช้จ่ายการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน กรณีหน่วยงานกลางดำเนินการให้
จากผลการวิเคราะห์แสดงไว้ในตารางที่ 6.8 กรณีที่มีการจัดตั้งหน่วยงานกลาง เพื่อทำหน้าที่
ดำเนินการทำสัญญา Futures Contract พบว่า ในปีงบประมาณ 2558 จากการระบประมาณที่เป็นเงินตรา
ต่างประเทศจำนวน 2,150 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หน่วยงานกลางจะต้องซื้อสัญญา Futures Contract
มูลค่าสัญญาละ 1,000 ดอลลาร์ เป็นจำนวน 2,001.15 ล้านฉบับ โดยมีค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยง
จากอัตราแลกเปลี่ยน กรณีการทำสัญญา Futures Contract เป็นรายเดือน รายไตรมาส และรายปี จำนวน

21.167 ล้านบาท 21.65 ล้านบาท และ 21.162 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งให้เห็นว่า ค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยงจะลดลง เมื่อความถี่ในการทำธุรกรรมลดลง ทั้งนี้ เนื่องจากกว่าร้อยละ 99 ของค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยงมาจากค่านายหน้า

สำหรับในปีงบประมาณ 2559 จากการงบประมาณที่เป็นตราต่างประเทศ จำนวน 1,920 ล้านบาท หน่วยงานกลางจะต้องซื้อสัญญา Futures Contract มูลค่าสัญญาละ 1,000 เหรียญสหรัฐฯ จำนวน 1.92 ล้านบาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน กรณีทำสัญญา Futures Contract เป็นรายเดือน รายไตรมาส และรายปี จำนวน 18.899 ล้านบาท 18.899 ล้านบาท และ 18.901 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ค่าใช้จ่ายการบริหารความเสี่ยงจะเพิ่มขึ้นเมื่อความถี่ในการทำธุรกรรมลดลง เนื่องจากการประมาณการในปี 2559 พบว่า กรณีการทำธุรกรรมดังกล่าว หน่วยงานได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของค่าเงิน ซึ่งพบว่า ในส่วนของเงินที่ปิดความเสี่ยงไม่ได้ จำนวน 1,954.1 บาท และ 1,369.69 บาท ค่าใช้จ่ายบริหารความเสี่ยงในกรณีดังกล่าวลดลง

ตารางที่ 3 ประมาณการค่าใช้จ่ายกรณีหน่วยงานกลางดำเนินงานให้

กรณี และความถี่ของการทำธุรกรรม	หน่วยงานกลางดำเนินการให้ ปีงบประมาณ 2558			หน่วยงานกลางดำเนินการให้ ปีงบประมาณ 2559		
	รายเดือน	รายไตรมาส	รายปี	รายเดือน	รายไตรมาส	รายปี
1. งบประมาณ (mn. USD)	2,150			1,920		
2. สัญญาฯ (ล้านบาท)	2.15			1.92		
3. ปิดความเสี่ยงไม่ได้ (USD)	7,356	2,354	355	5,363	2,361	361
4. ค่าใช้จ่ายบริหารความเสี่ยง (บาท)	21,166,572.57	21,164,716.14	21,162,454.06	18,899,144.85	18,898,589.98	18,900,932.35
4.1 ค่านายหน้า (บาท)	21,161,254.55	21,161,303.77	21,161,323.44	18,900,514.54	18,900,544.08	18,900,563.76
4.2 เงินที่ปิดความเสี่ยงไม่ได้ (บาท)	5,318.02	3,412.37	1,130.62	(1,369.69)	(1,954.10)	368.59

หมายเหตุ: แสดงประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของค่าเงิน ในส่วนของเงิน () ที่ปิดความเสี่ยงไม่ได้
ที่มา: คณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ เพื่อหาข้อสรุปถึงรูปแบบการดำเนินการและความถี่ของธุรกรรมที่เหมาะสม คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายการบริหารความเสี่ยงจากข้อมูลดังกล่าวเพิ่มเติม โดยเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนด้วยสัญญา Futures Contract ในกรณี 6 พบว่า

ในปีงบประมาณ 2558 การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน โดยการจัดให้มีหน่วยงานกลาง มีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าในทุกกรณีของความเสี่ยงของธุรกรรม (รายเดือน รายไตรมาส และรายปี) เมื่อเปรียบเทียบกับ การให้แต่ละหน่วยงานดำเนินการบริหารความเสี่ยงด้วยตนเอง ดังแสดงการเปรียบเทียบค่าใช้จ่าย การบริหารความเสี่ยง กรณีที่แสดงไว้ในตารางที่ 4 นอกจากนี้ จากตารางที่ 5 จะเห็นว่าค่าใช้จ่าย การบริหารความเสี่ยงที่ต่ำสุดที่ 21.162 ล้านบาท หากหน่วยงานกลางทำสัญญา Futures Contract เป็น รายปี

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายการบริหารความเสี่ยง ในปีงบประมาณ (2) – (1) 2558

ปีงบประมาณ 2558			(1)					
			หน่วยงานดำเนินการเอง			หน่วยงานกลางดำเนินการให้		
			เดือน	ไตรมาส	ปี	เดือน	ไตรมาส	ปี
(2)	หน่วยงานดำเนินการเอง	เดือน	0	-34,185	-38,573	-69,370	-71,227	-73,489
		ไตรมาส	34,185	0	-4,389	-35,186	-37,042	-39,304
		ปี	38,573	4,389	0	-30,797	-32,653	-34,915
	หน่วยงานกลางดำเนินการให้	เดือน	69,370	35,186	30,797	0	-1,856	-4,119
		ไตรมาส	71,227	37,042	32,653	1,856	0	-2,262
		ปี	73,489	39,304	34,915	4,119	2,262	0

ที่มา: คณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5 ค่าใช้จ่ายบริหารความเสี่ยง ในปีงบประมาณ 2558 จำแนกตามรูปแบบการบริหารความเสี่ยง

ค่าใช้จ่ายบริหารความเสี่ยง (บาท)	ปีงบประมาณ 2558		
	รายเดือน	รายไตรมาส	รายปี
หน่วยงานดำเนินการเอง	21,235,942.87	21,201,758.18	21,197,369.45
หน่วยงานกลางดำเนินการให้	21,166,572.57	21,164,716.14	21,162,454.06

ที่มา: คณะผู้วิจัย

ในปีงบประมาณ 2559 พบว่า การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อบริหารจัดการและทำสัญญา Futures Contract แทนหน่วยงานอื่น มีค่าใช้จ่ายการบริหารความเสี่ยงที่ต่ำกว่าการให้หน่วยงาน ดำเนินการเอง เฉพาะกรณีที่หน่วยงานดำเนินการธุรกรรมเป็นรายปี ดังแสดงไว้ในตารางที่ 6 นอกจากนี้

จากตารางที่ 7 แสดงให้เห็นว่า ค่าใช้จ่ายการบริหารความเสี่ยงที่ต่ำที่สุด 18.88 ล้านบาท หากหน่วยงานทำสัญญา Futures Contract ด้วยตนเอง เป็นรายเดือน

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายการบริหารความเสี่ยง ในปีงบประมาณ (2) – (1) 2559

ปีงบประมาณ 2559			(1)					
			หน่วยงานดำเนินการเอง			หน่วยงานกลางดำเนินการให้		
			เดือน	ไตรมาส	ปี	เดือน	ไตรมาส	ปี
(2)	หน่วยงานดำเนินการเอง	เดือน	0	5,561	34,109	20,185	19,630	21,973
		ไตรมาส	-5,561	0	28,548	14,625	14,070	16,412
		ปี	-34,109	-28,548	0	-13,924	-14,478	-12,136
	หน่วยงานกลางดำเนินการให้	เดือน	-20,185	-14,625	13,924	0	-555	1,788
		ไตรมาส	-19,630	-14,070	14,478	555	0	2,342
		ปี	-21,973	-16,412	12,136	-1,788	-2,342	0

ที่มา: คณะผู้วิจัย

ตารางที่ 7 ค่าใช้จ่ายบริหารความเสี่ยง ในปีงบประมาณ 2559 จำแนกตามรูปแบบการบริหารความเสี่ยง

ค่าใช้จ่ายบริหารความเสี่ยง (บาท)	ปีงบประมาณ 2559		
	รายเดือน	รายไตรมาส	รายปี
(1) หน่วยงานดำเนินการเอง	18,878,959.56	18,884,520.12	18,913,068.46
(2) หน่วยงานกลางดำเนินการให้	18,899,144.85	18,898,589.98	18,900,932.35

ที่มา: คณะผู้วิจัย

ผลการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนโดยเครื่องมือ Futures Contract ข้างต้น คณะผู้วิจัยพบว่า รูปแบบการบริหารความเสี่ยงระหว่าง การให้หน่วยงานดำเนินการเองกับการให้มีหน่วยงานกลางดำเนินการให้ จะช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายการบริหารจัดการของภาครัฐได้ไม่น้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปีงบประมาณและความถี่ของธุรกรรม Futures Contract ที่จะดำเนินการ ซึ่งทำให้ไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่ารูปแบบใด เหมาะสมมากกว่า

อย่างไรก็ดี ข้อสรุปหนึ่งที่ชัดเจนจากการวิเคราะห์ในบทนี้ คือ ภาครัฐมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำมากหากใช้เครื่องมือบริหารความเสี่ยงด้านงบประมาณโดยใช้ **Futures Contract** กล่าวคือ มีค่าใช้จ่ายเพียง 18 – 20 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของภาระงบประมาณที่เป็นตราต่างประเทศในปีงบประมาณ 2559 และปีงบประมาณ 2558 ที่ 78,509 ล้านบาท และ 77,744 ล้านบาท ตามลำดับ หรือคิดเป็นเพียง **ประมาณร้อยละ 0.025 ของขนาดภาระงบประมาณดังกล่าว** ต่ำกว่าสมมติฐานที่ร้อยละ 3 ซึ่งเป็นขนาดความเสี่ยงงบประมาณรายจ่ายสกุลเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้ หากจะพิจารณาแนวทางการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนด้วย Futures Contract คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การจัดตั้งหน่วยงานกลางอาจมีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการองค์กรที่นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งอาจทำให้ความคุ้มค่าของเครื่องมือนี้หมดไปก็เป็นได้

ภาคผนวก ง
รูปภาพการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย









ภาคผนวก จ

ข้อวิพากษ์จากการสัมมนาโครงการวิจัย
และรูปภาพการจัดสัมมนางานวิจัย

ข้อวิพากษ์จากการสัมมนาโครงการวิจัย เรื่อง
 “การศึกษาแนวทางการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน
 ในกระบวนการงบประมาณรายจ่ายเพื่อการคลังยั่งยืน”
 ณ ห้องประชุมปวยอึ้งภากรณ์ ชั้น อาคารสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 7
 วันพฤหัสบดีที่ .น 16.30-13.00 เวลา 2559 กรกฎาคม 28

คณะผู้วิจัยได้จัดงานสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยและรับฟังความคิดเห็นจากผู้วิพากษ์และผู้เข้าร่วมสัมมนา โดยคณะผู้วิจัยได้เรียนเชิญผู้วิพากษ์เข้าร่วมให้ความเห็นและเสนอแนะงานวิจัยจำนวน 3 ท่าน ประกอบด้วย (1) ดร.นิภาวรรณ ธีราวัฒน์ จากมหาวิทยาลัยมหิดล (2) ดร.ณรงค์ชัย จิตินันท์พงศ์ จากสำนักงานงบประมาณ และ (3) ดร.ฐิติมา ชูเชิด จากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยสรุปประเด็นความเห็นและข้อสังเกตของผู้วิพากษ์ พร้อมทั้งคำอธิบายในส่วนที่เกี่ยวข้องจากคณะผู้วิจัย ได้ดังนี้

1. ประเด็นเรื่องระเบียบและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.1 ภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน ส่วนราชการสามารถทำธุรกรรมทางการเงินเพื่อปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนหรือไม่

คำตอบ ปัจจุบันส่วนราชการไม่สามารถทำธุรกรรมทางการเงินเพื่อปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนได้ เนื่องจากระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 ไม่ได้มอบอำนาจให้ส่วนราชการสามารถดำเนินการได้ ยกเว้นสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะที่มีกฎหมายมอบอำนาจให้สามารถดำเนินการได้

1.2 ปัจจุบันรายได้รัฐบาลที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศมีอะไรบ้าง และคาดว่าจะเพียงพอต่อรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศในแต่ละปีงบประมาณหรือไม่

คำตอบ ปัจจุบันส่วนราชการยังไม่ได้นำส่งรายได้ที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศเป็นรายได้แผ่นดิน เนื่องจากระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551

กำหนดให้ส่วนราชการแลกเงินสกุลตราต่างประเทศเป็นสกุลเงินบาทก่อนที่จะนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน อย่างไรก็ตาม รายได้รัฐบาลที่คาดว่าจะสามารถรับเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศได้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้า ภาษีสรรพสามิตจากสินค้านำเข้า อกรขาเข้า ค่าธรรมเนียมการออกวีซ่าของสถานทูตในต่างประเทศ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยได้ทดลองคำนวณโดยกำหนดสมมติฐานให้รายได้จากอกรขาเข้าในปีงบประมาณ 2558 เป็นสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ทั้งหมด และนำไปเปรียบเทียบกับประมาณรายจ่ายที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศในปีงบประมาณ 2558 ซึ่งพบว่า รายได้จากอกรขาเข้าเพียงพอต่อรายจ่ายเป็นเงินสกุลเงินต่างประเทศในปีงบประมาณ 2558 ทั้งนี้การวิเคราะห์ดังกล่าวจัดทำบนสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐฯ เท่านั้น หากมีข้อมูลในเชิงลึกมาประกอบการวิเคราะห์ผลที่ได้อาจจะแตกต่างออกไป

1.3 รูปแบบของหน่วยงานกลางควรจะเป็นอย่างไร

คำตอบ คณะผู้วิจัยได้พิจารณาหน่วยงานกลางไว้ 2 รูปแบบ คือ หน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และหน่วยงานกลางที่มีอยู่ในส่วนราชการเดิม เช่น สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กรมบัญชีกลาง เป็นต้น สำหรับหน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะต้องมีกฎหมายใหม่รองรับ รวมถึงมีค่าใช้จ่ายในการตั้งหน่วยงานกลางช่วงแรก นอกจากนี้ บุคลากรอาจไม่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญที่เพียงพอ สำหรับหน่วยงานกลางที่มีอยู่ในส่วนราชการเดิมจะต้องแก้กฎกระทรวงเพื่อปรับโครงสร้างของหน่วยงานที่มีอยู่เดิม ค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งหน่วยงานจะน้อยกว่ากรณีแรก และบุคลากรค่อนข้างมีความเชี่ยวชาญในเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาล และการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งนี้ ในช่วงแรกทั้ง 2 กรณี การดำเนินการจะต้องขอความอนุเคราะห์จากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และกรมบัญชีการในการเป็นพี่เลี้ยงเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรในหน่วยงานกลาง

2. ประเด็นเรื่องเครื่องมือทางการเงินที่คณะผู้วิจัยเลือกใช้ เพื่อวิเคราะห์การบริหารความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน

2.1 เครื่องมือในการปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนมีหลายชนิด เช่น Forward Contract, Options Contract เป็นต้น เหตุใดคณะผู้วิจัยจึงเลือกใช้ Futures Contract มาวิเคราะห์ต้นทุน

คำตอบ เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูลในการวิเคราะห์ ส่งผลให้ในขณะที่ยังดำเนินการวิเคราะห์ต้นทุนในการปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ผู้วิจัยไม่มีข้อมูลพื้นฐานด้านต้นทุนในการใช้เครื่องมือทางการเงินชนิดอื่น ๆ นอกจาก Futures Contract จึงไม่สามารถคำนวณต้นทุนที่อาจจะเกิดขึ้นในกรณีที่ใช้เครื่องมือชนิดอื่นได้ อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยจะดำเนินการหาข้อมูลและวิเคราะห์ต้นทุนในการปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนด้วยเครื่องมืออื่น ๆ เพิ่มเติม เพื่อความครบถ้วนของโครงการวิจัย

2.2 การกำหนดความถี่ในการทำสัญญา Futures Contract เป็นรายเดือน รายไตรมาส และรายปี ทำไปเพื่อประโยชน์อันใด

คำตอบ จากสมมติฐานของคณะผู้วิจัย ต้นทุนจากการทำ Futures Contract มี 2 ส่วน ได้แก่ 1) ต้นทุนจากค่านายหน้า และ 2) ต้นทุนจากส่วนที่ไม่สามารถปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนได้ เนื่องจาก Futures Contract เป็นสัญญามาตรฐาน กำหนดให้ 1 สัญญา เท่ากับ 1,000 USD ดังนั้น ส่วนที่ไม่ครบ 1,000 USD จะไม่สามารถปิดความเสี่ยงได้ โดยในเบื้องต้นคณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า หากมีการรวมธุรกรรมในการทำสัญญา Futures Contract เข้าด้วยกัน เป็นรายไตรมาส หรือรายปี จะส่งผลให้ส่วนที่ไม่สามารถปิดความเสี่ยงได้มีจำนวนน้อยลง และต้นทุนในส่วนที่ 2 ก็จะน้อยลงตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ผลจากการรวมธุรกรรมไม่ได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

2.3 ผลการวิเคราะห์ต้นทุนว่า ในปี 2558 กรณีศึกษาที่ต้นทุนต่ำสุดคือกรณีมีหน่วยงานกลางทำสัญญา Futures Contract แบบรายปี แต่สำหรับปี 2559 กรณีศึกษาที่มีต้นทุนต่ำสุดกลับเป็นกรณีหน่วยงานทำสัญญา Futures Contract เอง แบบรายเดือน จึงมีข้อสงสัยถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

คำตอบ ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เกิดจากการที่ในปี 2559 เงินบาทแข็งค่าขึ้น ส่งผลให้ได้ประโยชน์จากส่วนที่ไม่สามารถปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนได้ ดังนั้น ในกรณีศึกษาที่หน่วยงาน

ทำสัญญา Futures Contract เอง เป็นรายเดือน ซึ่งเป็นกรณีศึกษาที่มีส่วนที่ไม่สามารถปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนมากที่สุด จึงเป็นกรณีศึกษาที่มีต้นทุนต่ำที่สุด

2.4 ผู้วิพากษ์มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความถูกต้องของผลการวิเคราะห์ต้นทุนจากการปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนด้วย Futures Contract เนื่องจากมีความเห็นว่าผลการวิเคราะห์อาจยังไม่ครอบคลุมต้นทุนทุกด้านหรือยัง

คำตอบ คณะผู้วิจัยกำหนดสมมติฐานว่าต้นทุนของการปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนมี 2 ส่วน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้คณะผู้วิจัยยังไม่ได้รวมต้นทุนค่าเสียโอกาสจากเงินที่ต้องนำไปวางเป็น Margin ในการทำสัญญา Futures Contract ซึ่งคณะผู้วิจัยจะพิจารณาต้นทุนในส่วนนี้เพิ่มเติม เพื่อให้การวิเคราะห์ต้นทุนมีความครบถ้วนและถูกต้อง











สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

โทรศัพท์ 0-2273-9020 โทรสาร 0-2273-5602



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ 0-2273-9020 โทรสาร 0-2273-5602
www.fpo.go.th